

再論東北非洲的戰亂

林碧炤

一 戰事的惡化

從今年年初以來，非洲之角的局勢隨着索、衣兩國戰爭的升高，而變得惡化。至本文撰寫之時，並無任何跡象顯示雙方將以和平手段，解決爭端，相反的，戰爭一再被強調為收復失土的最終途徑，而且，彼此聲明將奮戰至最後一兵一卒。筆者於去年底撰文論述東北非洲戰亂之時，曾經提出四個可能的政策抉擇，以達成此一地區的和平，其中包括：(一)由美國向蘇俄施加壓力，(二)美國向古巴表明反對彼等干預非洲事務的立場，(三)支持阿拉伯國家，昇高厄里特里亞的戰爭，減低衣索匹亞的戰力，(四)策動衣索匹亞政變。事實證明，這四項外交手段益未發生積極性的作用，原因在於美國、蘇俄、古巴、衣、索這些國家各有不同的政治考慮，以致彼此之間，無法使出足以影響對方的壓力，也無法達成片面的和短暫的均衡。關於此一重要關鍵，吾人必須就上述國家之特有情況，加以分析：

毫無疑問的，美國在此一爭端中處於舉足輕重的地位，任何和平方案，必須得到她的同意和支持。美國的優勢地位固然是自由世界和平的保障，但其政策卻有優先與次要考慮的順序，自由世界的任何國家不能期望美國在世界各地扮演同樣的角色，給于相同的關切。從卡特總統就職以來，東北非洲問題並不是美國外交政策的優先考慮事件，它的排行應在巴拿馬運河新約、美蘇限武談判、中東和談，南部非洲多數統治以及北大西洋公約組織防衛力量等問題之後。美國人民對非洲事務始終有着某種程度的冷漠，這與歷史背景、地理環境以及政治淵源具有密切的關係。巴拿馬運河問題在美國受到普遍的注意，並掀起了全國性大辯論，非洲問題自然不能與此相提并論。這種說法並不是指責美國對於非洲問題，有所歧視，而是強調它在美國外交政策中只占着次要地位，從而影響到決策者的態度以及政策執行者的行動。當非洲之角戰事昇高之際，美國在道義上及態勢上，自然支持索馬利亞對抗蘇俄和古巴所支持的衣索匹亞。在索國軍隊配合西索馬利亞游擊隊佔領了奧加登地區之後，美國希望局勢能夠穩定下來。從各方面來看，美國的這種期望是未可厚非的。因為索馬利亞的民族意識至此應已得到滿足，衣索匹亞雖有失土之辱，但此項失地的主權向在兩國爭執

之中，很難說是誰得誰失，誰勝誰負，更重要的是共產國家的擴張聲勢，遭到了適度的打擊。據此，美國乃一方面向古巴和蘇俄表明態度，反對它們干預非洲事務；另一方面拒絕索國軍援武器的要求。倘若美蘇二強均能中止武器的供應，並以善意支持非洲國家團結組織或者聯合國出面調解，則停火不無安排可能，爭執中的土地亦可留待以後再議。^①

顯然，蘇俄不認為這種安排符合它的國家利益。它希望藉着非洲之角的戰亂，完成幾項政策的目標：(一)在東北部非洲重新建立外交據點，(二)給予索馬利亞聲望上和實質上的打擊，證明蘇俄不可挑戰的強國地位，(三)在南部非洲問題拖延未決之際，建立共產國家在非洲領袖心目中的優勢地位，(四)給予阿拉伯國家，尤其是伊朗、沙烏地阿拉伯和埃及以適度的警告，因為這些國家都是索國幕後財政支持者。由於蘇俄所追尋的政策目標，和美國的和平期望，彼此相差太遠，所以索衣之間的戰火，亦難以平息。^②

古巴對東北非洲的政策，實際上是追隨莫斯科的路線。卡斯楚曾經一再聲言，古巴人民和非洲人民有濃厚的血緣關係，當他們憶起販奴時代的痛苦和仇恨時，就應該援助非洲人民，爭取獨立。卡斯楚更曾在各種場合，不斷地就古巴的對非擴張政策加以合理化，例如說古巴人民有着不可推卸的國際責任，援助同屬於第三世界的盟邦；又說古巴人民有執行無產階級革命的任務等等。不可諱言的，古巴自安哥拉事件以來，已經在非洲建立了據點，姑且不論它是蘇俄的傀儡，或者是基於獨立的外交政策而作如此的海外擴張。^③因此當衣、索戰爭爆發之後，古巴立即援衣，這是它的非洲政策的順理延長，亦是配合蘇俄的非洲政策。當美國向古巴提出警告，強調美古關係正常化必定受阻於東北非的戰事時，哈瓦那立即表示此二者沒有相關性，古巴固願和美國關係正常化，但也準備繼續對非洲友好國家提供援助。從古巴的擴張趨勢來看，中止對衣國的軍事援助實是萬難之舉，因為它陷溺已深，倘中途而退，不但有損其本身的聲譽，且將動搖左派非洲國家對它的信心。試想，卡斯楚一旦決定撤退，羅德西亞的游擊隊如何能相信古巴會對其支持到底？安哥拉政府又作如何想法？這些考慮配合了衣國昇高戰爭的企圖，促使古巴軍事人員源源而到，并已在今年初實際投入了戰場。

衣索二國又為何欲戰？收復失土，抵禦外侮，固然是冠冕堂皇的說詞，基本的考慮則在維持內部的安定與團結。巴瑞和馬里安全是經由政變而執政，既無全民付託，又缺全軍擁戴，在國內不安的情緒逐漸高漲之時，對外戰爭是最佳的疏散孔道；且在民族大義之下，更可暫時消弭歧見，團結內部，一致對外。馬里安有失土之責任，不可推卸；而巴瑞更有復國之雄心，欲圖再展。在如此之政治環境下，和平自然無望，兩國士兵唯有奮戰到底。^④

註① News Week, 13 Feb. 1978, pp. 14-18.

註② To the Point International, 6 Feb. 1978, pp. 14-17.

註③ Edward Cronzalez "Complexities of Cuban Foreign Policy", Problems of Communism, Nov.-Dec. 1977, pp. 16-20.

註④ South China Morning Post, 1, Feb. 1978. The Economist 21-27 Jan. 1978.

二 西方的反應

從戰況來判斷，索國正處於守勢，而衣國則急欲奪回被佔領的土地。截至二月中旬為止，衣國已經奪回了哈爾城(Harr)，目前正繼續反攻。^⑤衣國軍隊之所以能反敗為勝，是基於下列幾項因素：(一)蘇俄大批武器發揮了戰力。根據外電報導，古巴空軍人員充當俄製米格戰鬥機的駕駛員，協助衣軍。按衣國空軍一向接受美式訓練，短期內無法使用米格機昇空作戰，故古巴或蘇俄人員的從旁協助是必然之事。(二)索國雖然佔領了衣國東部奧加登地區，但武器及其他裝備無法充分補給，且在美國未恢復武器供應之前，衣國之攻勢已經開始。(三)衣國在厄里特立亞的平亂之戰已有顯著進展，對於東部的戰事有較足夠的餘力應付。

東北部非洲的戰禍綿延，引起了美國的嚴重關切。卡特總統在一月二十日的國情咨文中表示：「蘇俄供應的武器，現在為非洲之角衝突的雙方，火上加油，蘇俄與古巴有派兵加入衝突的危險，而把這項衝突從地方戰爭，轉變為具有戰略性的邊界對抗。」^⑥卡特總統此次在國情咨文中以堅強的語氣提出警告，充分顯示出東北非洲所具有的重要地位。更明確的說，該地區所具有的爆炸性威脅，使得美國政府不能不予重視。關於這種威脅，北約軍事委員會主席甘德遜曾在二月份的北約組織雜誌中，明白指出：「如果蘇俄在非洲之角重建軍事基地，它將獲得凌駕西方的戰略優勢。一旦危機發生，蘇俄海軍的印度洋分遣部隊能對北約組織盟國的石油供應，以及來自非洲的原料供應，發生毀滅性的影響。」^⑦

接着，美國邀集西方四盟國——英國、西德、法國、義大利，磋商應付之道。美國之所以決定邀請四盟國參于此事，有其歷史和現實的原因。就歷史背景而言，索馬利曾經是英國的保護國，直布羅陀、蘇伊士運河、亞丁灣以及印度洋也曾經是大英帝國的生命線，致英國對紅海地區一直保持密切的注意。西德在索馬利亞獨立之後，是該國主要的經濟支援者，對該國的經濟發展，財政情況和政治結構，極為了解。法國在索馬利地區內的吉布地保有海軍基地，在該地獨立之後，依然擁有絕對的影響力。和英國相比較，法國對索馬利亞具有更深的感情，亦曾付出更高的經濟代價（包括軍費和預算的補貼）。義大利亦是索馬利地區舊有殖民國家之一（目前的索馬利亞是由前英國索馬利亞保護地和義屬索馬利亞合併而成），它是索國主要產品——香蕉的買主，也是該國文化教育的先導。除去這些歷史性的因素之外，該地區控扼印度洋與紅海間的交通命脈，戰略地位極為重要，對於西歐各國的油料及原料運輸，具有密不可分之關係。這也說明為何西歐四國不能不重視這地區的原因。其次，美國及其西歐盟國正集中力量解決中東問題，而東北非和中東相近，埃及與沙烏地阿拉伯等此兩區域的事務，都是積極的參預者。美國不希望東北非洲分散埃及和阿拉伯國家

註⑤ News week, 13 Feb. 1978. China Post 20-22, Feb. 1978.

註⑥ 中央日報一月二十一日 Time, 30 Jan. 1978, pp. G-7. 載有咨文之分析。

註⑦ 中央日報一月二十七日

的注意力，當然亦不願意阿拉伯國家和衣索匹亞之間在鄰近地區另有紛爭。

西方五國的會議曾經為索衣戰局帶來轉機，各國曾在會中達成協議，主張：(一)拒絕提供武器給子索、衣二國，以防止戰爭的昇高，(二)要求非洲國家組織集會，研究解決問題的方案，(三)呼籲衣、索二國停火，並進行談判。但華盛頓會議的結論是空泛的，本身缺乏立即可行的方案；而索國隨後亦曾表示，只要蘇俄繼續援助衣國，它將拒絕停火和談判。同時，衣國也曾聲明，談判的先決條件是，索國軍隊退出衣國的奧加登地區。^⑧

華盛頓會議是否已遭失敗之命運？此時此地，當難斷言。歐洲四國雖然和索馬利亞保有密切關係，但其參與糾紛的興趣卻相當低。英國政界、學者與一般輿論咸信大英帝國已經瓦解，在全國面臨經濟崩潰之時，干預非洲事務，豈非不智之舉？索馬利亞地位固然重要，但是它的政權是不穩的，它的領袖是易變的，而它的外交政策更具有彈性。在過去索國親俄之時，西方的利益並未遭受嚴重損害，西方國家與索國之間，依然保有相當親密的經援關係。索國即使在此次領土戰爭中失敗，還是要從東、西陣營中爭取援助。西方國家雖然承認索馬利亞的戰略據點對於歐洲工業能源與原料運輸的重要性，但這不表示歐洲國家同意索馬利亞以武力佔領爭執的領土。紅海的地位和印度洋的安全須以美國的全球戰略、西歐的安全與和平作為估量，而索衣兩國間的衝突則是非洲大陸內的局部糾紛，兩者應有不同程度的重要性。因此歐洲國家自然不願為了前者的的重要性而捲入後者的戰爭漩渦，或斷然以武器援助索國。

避免戰局的惡化是華盛頓會議中的主要考慮。如何能使戰爭停止而又有妥協的善後安排，是困難所在。索衣之戰，不僅是非洲兩國間的衝突，也含有西方本身的矛盾。支持巴瑞政府驅逐俄國顧問，消除蘇俄的影響力，拒絕蘇俄海軍使用港口，都是完全符合西方的利益。如果，索國的作法只到此為止，西方國家應該不會遭遇外交的難題。但是索國發動西侵，並企圖將領土戰爭與抵抗共產勢力相提並論，困難便由此而生。西方國家應該如何區分二者，並且執行有效的外交政策以保障本身利益和非洲和平，是相當困擾的問題。當索馬利更提出武器的要求時，官方的聲明一再表示是為了補充俄援撤銷後的不足，並抵抗共產的威脅，可是，任何武器抵達索國，勢必運往邊區，支援戰爭。相反地，假若堅持不予軍援，則衣國必將在俄古支援之下，乘機反攻，甚至越過邊界，或者支援反巴瑞軍人，策動政變，對於索國的安全和西方的利益，均將發生至為不利的影響。

為了減低東北非洲戰事的複雜性，華盛頓會議的決定是一方面以不公開的方式維持索國的穩定，另一方面把領土問題和抵抗共產侵略分開。前一行動已經從西德政府的公開聲明中得到證明。西德經濟合作部次長柯樂池於一月二十三日宣佈該國將以經援給予索國，這項贈款和貸款將達七百一十萬美元。聲明中又表示西德貸款是用於經濟及社會發展，而非購買武器。^⑨一般觀察家相信，這筆貸款的應用是具有彈性的，索國政府可以用來購買軍事行動中所需要的補給，例如，汽油、糧餉以及其他軍需品。除了西德的

註⑧ Guardian, 28 January 1978. The Economist, 11-17 Feb. 1978.

註⑨ 聯合報一月二十四日

援助之外，阿拉伯國家亦已跟進。據美國國務院於本月初證實，伊朗空運武器，包括自動步槍等，到達索馬利亞。

華盛頓會議的另一作法是要求聯合國和非洲國家團結組織出面調停，安排停火，恢復局部秩序，至於抵抗共產國家在非洲的勢力，則需另尋他途。換言之，非洲的局部戰亂交由國際組織來處理，而共產國家所造成的動盪則必須經由其他外交、經濟和軍事孔道加以有效的平衡。五國會議雖未發表詳細內容，不過，一般認為早日達成羅德西亞的多數統治，防止共產國家的介入，強化共同市場與非洲國家間的關係，繼續維持和若干親西方國家的軍事合作關係，以及經由多國公司的商業行爲，改善西方和左傾國家的關係等，均不失爲可行的辦法。

雖然如此，論者依然懷疑非洲國家團結組織能否發生作用？該組織的總部設於衣國首都——阿地斯阿貝巴，召開會議已成問題，要該組織保持不偏不倚的立場，亦有困難。事實上，非洲國家團結組織已流於形式，在處理雙邊或多邊性的重大問題上，它的作用是很有限的。因為財政的困難，意識形態的歧異，合作基礎的脆弱，以及領導國家的缺乏，都影響到該組織的發展與成就。^⑩

華盛頓會議之後，西方國家對於東北非洲已經有了最基本的了解。戰爭雖然時起時伏，美國的立場則是始終一致，亦即是拒絕以武器援助任何一方。二月十日，國務卿范錫鑑於戰況惡化，曾提出警告謂如果衣軍越過邊界，美國可能改變它的中立立場以及不對非洲之角出售武器的政策。范錫首次公開建議：索軍撤離奧加登地區，蘇俄和古巴部隊相對的撤離衣國。他表示，蘇俄已經向美國保證：衣國部隊不會進入索國，因此美國仍然保持中立，不以武器供給任何一方。^⑪同時，倫敦方面亦表示，衣國侵略索國的任何行動——侵入索國的邊界，都將迫使英國重新考慮它不售武器給索國的決定。^⑫

由此可以看出，美國以及其盟國中止衣索戰爭的可行方案，是不承認索國所佔領的地區，同時要求外國軍隊撤離該地。這個政策一直是美國和西方國家外交原則之一，即是不主張以武力變更現有的疆界，爭執地區應由和平和談判方式解決。惟西方的此種立場曾被索國解釋爲讓步的政策，索國政府更於二月廿一日宣佈全國進入緊急狀態，並且動員兵力，徵募志願人員保衛國家。政府聲明中指控蘇俄及古巴代替衣國對奧加登地區的叛軍作戰，並譴責西方未負起責任對付這項侵略。政府發言人並表示，索國正式宣佈全國總動員是向全世界顯示：索國所稱將奮戰至最後一人的聲言並非虛語。^⑬雖然，倫敦的保守派報紙星期電訊報曾經報導，美國和其他盟國準備於衣國侵入索國時，以大規模武器自西德空運索國，供其自衛，但美國務院則否認知悉此一計劃。^⑭

註⑩ 關於這個組織的組成及功用，可參閱：Zbenek Cervena, *The OAU and its Charter*, (Praeger, 1969). 該組織外長會議於二月二十三日在利比亞集會，會議內容尚未公佈。

註⑪ *International Herald Tribune*, 15 Feb. 1978.

註⑫ *The Times*, 15 Feb. 1978

註⑬ *Guardian*, 16 Feb. 1978.

註⑭ *South China Morning Post*, 15 Feb. 1978. 華僑日報二月十四日

三 和戰問題

基於上述，美國及西歐國家爲索國出兵作戰的可能性，至目前爲止，似不存在。維持現有的疆界是非洲國家所承認的原則，西方國家沒有可預見的政治理由，或者經濟利益，討好索國，而失去其他非洲國家的信任。至於奧加登地區應該歸屬何國，應以何種方式予以解決，似乎要等到停火完成之後，再行商討。

不過，索國是否願意接受美國的建議，撤出奧加登地區，頗值考慮。因爲奧加登是索馬利民族主義的象徵，也是民情與輿論集中的目標，希望以空洞的外交宣言促使索馬利軍隊從該地區撤退，自有困難。巴瑞總統曾經表示，索軍撤出的條件是所有外國軍隊撤出戰區，并使奧加登地區人民獲得自治。從歷史的角度來衡量，巴瑞的主張頗合原則。奧加登地區人民屬於索馬利人，信仰回教，使其享有某種程度的獨立或自治，是順理成章之事。問題是衣國政府在目前的情況下，很難答應奧加登人民自治，而又不許厄里特里亞獨立。所以這個問題能否獲得合理的答案，令人懷疑。

如果索馬利亞不放棄奧加登，情形又將如何？索國所急需的是外援，包括經援和軍援，前者來自沙烏地阿拉伯和西德，後者來自伊朗和埃及。美國既然拒絕軍援，索國只有以外援購買武器，而索軍一向是俄式裝備，目前可以提供武器的國家是埃及。另外可以提供俄式武器者則是中共。二月十四日人民日報在一篇批評蘇俄在非洲行動的社論中，強烈指責莫斯科在非洲之角製造紛爭，從中取利。¹⁵這篇社論是否意味中共的外交新攻勢？或者索國已向中共求援？假若北平應允協助，則坦桑尼亞與中共合營的船運公司可以在短期內發揮作用。不過現有的新聞報導或者官方聲明，並未證實中共軍援已達木骨都東。中共是否會參與此一戰事？需要小心求證。在非洲大陸，中共並未直接參與過局部的戰爭，它的活動方式是探間接參與，包括訓練、武器提供等等。中共對於協助叛亂團體，進行顛覆不友好的政權。則是相當積極。索衣之戰是一項國際性的小規模戰爭，除去匪俄衝突的問題之外，中共和索、衣二國均稱友好，找不出強有力的理由，證明中共有意參與其事。¹⁶現階段的資料顯示，北平至少保持着低姿態，至於索國是否考慮購買中共武器，則將依情勢發展而定。

無論如何，單就武器供應而言，埃及和伊朗顯然更爲適當。二國和索國有共同的宗教信仰，相同的地區性利益，尤其重要的是，埃及和美國的關係相當密切。在目前的外交安排下，美國雖然不直接供應索國武器，埃及和伊朗的援索行動都和美國有某種程度的磋商，尤其是沙達特正急於和美國建立更密切的關係，以達成中東和平，故埃及的援助索國，勢必順應華盛頓的意願。相反地，中共的參與，將使這種幕後的監督作用失去效力，且將使戰爭更爲擴大，更趨複雜。屆時，阿拉伯國家固然無法控制，美國和西

¹⁵ South China Morning Post, 16 Feb. 1978.

¹⁶ Feridoun Shamo B. "Conflict in the African Horn" Current History Dec. 1977, pp. 199-204. Richard Cross, "Sino-Soviet Competition in East Africa" Professional Study No. 5880. USAF, March 1976.

歐國家又將遭遇更多的困難。

因此，上述人民日報的社論，很可能只是一種外交姿態。追求政治利益，打擊蘇俄的威信，一直是北平的政策目標；東北非洲的戰火升起，很自然地提供了另一次攻擊蘇俄的良機。至於這篇社論所帶來的影響，要看以後局勢的演變，才能確定。

論者承認，以埃及的裝備和索軍的陣容，無法抵擋衣軍和古巴軍隊的猛烈攻擊。即使埃及可以供應索國部份俄式武器，但衣軍新進得到的俄製裝備，遠勝過埃及所補充的舊式武器。伊期所供應的軍火則只限於步兵用的武器。假如這種情勢繼續發展下去，衣軍和古巴軍隊可能乘勝反攻，西方國家便將面臨二個問題：

第一是，當索軍戰敗，衣軍乘勝收回奧加登之時，西方的外交方案必須及時提出，以便配合有效的政治壓力，阻止古巴軍隊佔領所有爭執地區，并以實行自治的奧加登作為索衣兩國之間的緩衝地帶。假設古巴軍隊佔領該地區之後，談判的機會很可能因而喪失，索、衣二國又重回到一九六〇年代的僵局，再加上古巴的新攻勢，阿拉伯國家的利害，匪俄衝突以及西方國家的戰略考慮，都將使東北非洲的遠景更為暗淡，問題也更趨複雜。

第二個問題是，倘若古巴軍越過邊界，干擾索國政府，或者，象徵性的佔領某些地區，西方國家所面臨的，將是另一個新情勢。美國政府已經表示，一旦衣軍越過邊界，美國將重新考慮不出售武器和保持中立的政策。而在另一方面，莫斯科的政策原想以索、衣二國的左傾，配合海港的使用權與經濟、軍事的援助，在紅海和印度洋地區建立理想的外交據點和戰略位置。換言之，蘇俄的參與索衣之戰是配合它本身全球性的戰略安排和外交政策。當非洲之角的戰亂升高到此一階段——由領土之爭演變到戰略和外交利益之爭，則強國間或集團間的衝突，可能隨時爆發。卡特總統的聲明和警告已證實美國對此一問題的關切與重視，而美國特使團於二月十八日前往木骨都東，更是美國重新估量當地局勢的表示。

結論

國際因素在非洲之角所扮演的角色，令人懷疑到衣索之戰是否為一場代理戰爭。很明顯的，西方和共產集團對於交戰雙方一旦停止軍援，戰火自然平息，因為，貧窮的衣索二國無法支撐此一規模的戰爭。戰火平息之後，才能談到恢復和平的工作，而奧加登地區的自治，衣、索的修好，西方戰略地位的維持，非洲的和平與安定，都是努力的目標。在現階段，西方國家對於共產國家在非洲的擴張與軍事行動，固宜採取對策，予以抑制，但除去直接的軍事衝突之外，仍有許多的政策抉擇可以考慮。

一個安定和進步的非洲，不但是非洲人民之福，亦是世界秩序的穩定因素。政治的理想往往令人嚮往，政治的現實時常令人失望。非洲的全面和平，必須從解決非洲之角的戰亂開始。不過此一戰亂能否獲得和平解決，仍須視交戰雙方的立場與東西雙方的政策以為斷。