

南亞區域合作協會的誕生及其前途

沈鈞傳

南亞區域合作的構想早在一九八〇年，由當時的孟加拉總統拉曼(Ziaur Rahman)所提出，其目的在按照歐洲經濟共同體(EEC)或東南亞國家協會(ASEAN)的模式，促使南亞地區各國由相互猜忌、仇恨、對抗的痛苦經驗中，逐漸邁向合作的領域。此後南亞七國的外交部長歷經五度集會討論，最後於一九八三年八月初在新德里召開的首次南亞七國外長會議，簽署一項聯合宣言，正式成立南亞七國區域合作組織(South Asian Regional Cooperation)①。

根據第一次南亞區域合作組織(SARC)外長會議的決議，七國外交部長將每年集會一次，以便檢討一年來這一組織在整合過程中的障礙和各項計劃的執行情況。會中還決定下次會議將討論召開第一屆南亞七國高峯會議的有關事宜。一九八四年七月十日，七國外長再度集會於印度洋島國馬爾地夫首都瑪律(Male)時曾一致決議，各代表應向所屬國家元首建議，一九八五年年底前在達卡召開南亞首屆七國高峯會議②。一九八五年五月，第三次七國外長會議復在布丹首都廷布(Thimpu)召開，會中除了決定於同年十二月七至八日召開首屆高峯會議外，斯里蘭卡曾反對將原來的南亞區域合作組織(SARC)更名為南亞區域合作協會(South Asian Association for Regional Cooperation)，成為一個制度化的區域性國際組織，後來幾經磋商，斯里蘭卡才原則上同意了這一新的組織架構。至於其未來的功能及組織形態，斯國堅持還要經進一步的磋商後再作決定③。

南亞區域合作協會(SAARC)由七個南亞地區國家所組成，其成員為：印度、巴基斯坦、孟加拉、斯里蘭卡、尼泊爾、布丹和印度洋上的馬爾地夫(Maldives)。出席首屆高峯會議的國家元首或政府首長，包括一位總理——印度的拉吉夫·甘地(Rajiv Gandhi)、兩位國王——尼泊爾的比蘭德拉(Birendra bir Bikram Shah)和布丹的旺楚克(Jigme Singye Wangchuck

註① 見拙著，〈南亞區域合作會議初探〉，《問題與研究》，第二十三卷第二期（政大國際關係研究中心，民國六十一年十月），四十四至四十九頁。

註② Keesing's Contemporary Archives, 1985, p. 33339A.

註③ The Hindustan Times, New Delhi, May 15, 1983.

）；兩位民選總統——斯里蘭卡的賈亞瓦亨（Junius Jayawardene）和馬爾地夫的加堯姆（Abdul Gayoom）；兩位將軍——巴基斯坦的齊亞·哈克（Mohammed Zia ul-Haq）和孟加拉的艾爾薩德（Hussain Mohammed Ershad）。七國的總面積共約四百五十萬平方公里，人口將近十億，約佔全世界人口的五分之一，但國民所得均未超過三百美元。這一地區由於人口爆炸、經濟落後和社會動盪，尤其自一九四七年脫離英國獨立後，一直存有邊界衝突，且鄰國間又因相互猜忌而迄未產生任何區域性的國際組織。最近一年來，這些國家儘管尚有許多雙邊問題有待解決，但是由於一九八四年十月底印度前總理甘地夫人遇刺後，新總理拉吉夫·甘地一改過去霸權主義的作風，對鄰國採取睦鄰政策，希望在一個和平與安定的國際環境中，發展科技，以便在本世紀結束前成為亞洲的科技大國，因此凡是與印度領土相接壤的國家過去對印度的疑懼與不信任的態度已逐漸消除。不過，若干爭論性的雙邊問題尚難獲得解決，故南亞地區的團結與合作還須時間的考驗。

南亞區域整合面臨的阻礙

一九八三年八月南亞區域合作組織（SARC）成立時，由於在先天上成員國之間缺乏經濟和貿易的合作基礎，致使其發展過程遠比歐洲經濟共同體和東南亞國家協會更為艱辛；而在政治上也沒有受到一個共同敵對勢力的威脅來促使成員國家加強團結。東南亞國家協會五國當年不僅在經濟上，而且在安全上共同面臨中共的威脅，目前這一威脅雖因中共與東協聯手反對越南並發展經貿關係而漸漸沖淡，但是共黨越南在蘇聯的支持下，已成為東協安全的主要顧慮。因此，東協在新的敵對勢力威脅下仍能繼續維持團結，並擴大經濟合作的領域。南亞七國則缺乏這種同仇敵愾的共同背景，以致經濟合作自然難免遲滯不前，再加上南亞各國對印度普遍存有戒懼，更使區域合作蒙上陰影④。

南亞各國的敵對，最主要者當推印巴兩國的衝突。印巴曾因克什米爾問題兩度引發軍事衝突，一九七一年復因東巴難民問題而三度兵戎相見。時至今日，克什米爾問題仍然是一個歷史懸案，隨時可能在印巴之間引起紛爭。近年來印巴雖然已展開關係正常化的談判，雙方締結互不侵犯條約的條件日漸成熟，兩國元首也面對面作過五次商談，但是由於印度懷疑巴基斯坦援助並支持錫克教恐怖組織而深表不滿，復因美國自蘇聯入侵阿富汗以來，給予巴基斯坦大量軍援，其中包括四十架 F-16 戰機，更使印度認為安全上受到潛在的威脅，而相對地也大肆擴張軍備，此無疑已使南亞地區的軍備競賽有日漸昇高的趨勢。最近印度復又懷

註④ "SARC—another 'bloc' emerging in the region," *Hongkong Standard*, September 8, 1983.

疑巴基斯坦將舉行核子試爆，甚至一度傳聞，巴基斯坦已在中共協助下，於新疆的沙漠中完成首度試爆^⑤。印度的這些疑慮與傳聞，雖然未獲證實，且中共與巴國會一再否認有上述情事之發生，巴基斯坦總統齊亞除向印度表示無意發展核子武器外，還向印度提出雙方爲了避免猜忌，應建立相互監察核子設施的建議^⑥，但遭印度嚴詞拒絕。所以印巴兩國間的新創舊痛，無形中成爲南亞區域合作的最大阻礙。

此外，南亞七國中除孤懸印度洋上的馬爾地夫外，其他各國都和印度發生過不同程度的衝突，就孟加拉而言，雙方之間的難民問題和恒河水源分享問題，都有待談判解決。孟加拉難民進入印度阿薩姆省謀生或定居由來已久，一九七一年印度介入孟加拉獨立戰爭前後，孟加拉人即大批湧入印度的阿薩姆省，長久以來這些外來的移民都已成爲印度的合法居民，不僅對當地人民的就業機會和生存空間構成威脅，且對政治權力的分享也形成嚴重的問題。因此，阿薩姆省的當地居民和來自孟加拉的外來移民之間頻頻發生種族流血事件。印度在多年前曾在印孟邊境築有一道高牆，以阻止孟加拉人的進入或偷渡，同時還準備將部份難民遣返孟加拉境內。至於印度河水源分享問題，在一九七七年印度人民黨執政時代，雙方訂有分享恒河水源條約^⑦。一九八〇年國大黨重掌政權後，有感於該條約使印度的權益受損而要求重訂永久性的條約，目前雙方曾舉行過多次談判，迄今仍然在僵持之中^⑧。斯里蘭卡雖然與印度隔水相望，但是由於印度南部的塔米爾人與斯里蘭卡北部的少數民族有同文同種的歷史淵源，所以當斯里蘭卡的少數民族印裔塔米爾人與該國主要居民僧伽羅人(Sinhalese)發生種族衝突後，自然受到印度的關注。近年來，斯里蘭卡北部的少數印裔塔米爾人爲爭取獨立，曾發動游擊戰爭和恐怖活動，斯里蘭卡認爲印度暗中支持該國的分離運動而對印度產生不滿。其實印度自從拉吉夫·甘地執政以來，爲了爭取南亞國家的信任，同時也爲了獲得不結盟國家的好感，對於斯里蘭卡的種族衝突一再表示堅守不介入的立場，可是印度南部的塔米爾那杜省(Tamil Nadu)內的塔米爾人，對於一水之隔的鄉親骨肉遭到血腥鎮壓和屠殺時，自然難免會因同情而伸出援手。因此，印度政府一方面派遣海軍艦艇，在印斯兩國間的海峽執行巡邏任務，以防止武器流入斯里蘭卡的塔米爾人手中；另一方面敦促斯國當局儘速就兩國種族問題舉行談判，以早日解決瀕臨內戰的分離運動。可是儘管各種形式的談判都曾舉行，其中包括斯里蘭卡政府與塔米爾分離主義份子間的談判，以及印度政府與斯里蘭卡政府的接觸，但都未能達成任何結果。斯里蘭卡的種族衝突，不僅影響了斯國與印度的關係，加上了雙方的猜忌；而且也阻礙了南亞

註⑤ The Hindustan Times, New Delhi, October 6, 1985.

註⑥ The Hindustan Times, New Delhi, October 25, 1985.

註⑦ The Hindustan Times, New Delhi, September 30, 1977.

註⑧ The Hindustan Times, New Delhi, November 23, 1985.

地區合作組織的整合功能。

南亞各國對印度具有戒心

當一九八五年五月中旬，南亞七國準備在布丹首都召開第三次外交部長會議前夕，斯里蘭卡兩大種族間冤冤相報的屠殺事件愈演愈烈，死亡人數多達二百餘人。當時印度國會表示對事件特別關切，印度政府呼籲斯里蘭卡政府應立即解決種族糾紛，以免塔米爾人遭受政府軍的無情屠殺；斯里蘭卡則突然於五月八日決定，對印度記者阿南達（K. Anand）所作的不實報導採取司法行動。事緣斯里蘭卡當局指責阿南達曾報導稱，當英國首相柴契爾夫人於該年四月訪問可倫坡時，賈亞瓦亨總統曾促請英國調派軍隊一事，完全是空穴來風，因此阿南達於五月九日被可倫坡警方逮捕^①，後來雖因印度的抗議而准予保釋，但阿南達却奉命不得離開可倫坡，以便隨時出庭受審。印度政府除了表示不滿外，也公然指出，賈亞瓦亨總統先前在斯里蘭卡國會所稱該國應該設法將國際邊界線向印度境內推進^②一節，感到不解。印斯兩國因相互指責而關係更為惡化，斯里蘭卡政府因而在南亞區域組織（SARC）外長會議召開前夕，宣佈抵制，以抗議印度對斯里蘭卡情勢所表示的立場^③。後來經孟加拉、布丹和巴基斯坦施加外交壓力後，斯里蘭卡才結束抵制行動，挽回了南亞區域合作組織可能因此破裂的不幸後果。

南亞區域合作組織第三次外長會議於一九八五年五月十三至十四日在布丹首都廷布開，會中七國外長或外長代表一致決議，南亞七國高峯會議訂十二月七至八日在達卡舉行，還通過了未來高峯會議宣言的草案。至於會中巴基斯坦所提設立秘書處的建議，雖然獲得其他六國的同意，但是斯里蘭卡持有保留而只在原則上表示同意，主張有關秘書處的職掌與功能還有待進一步的商議。由此可見，斯里蘭卡與印度之間因雙邊問題所產生的嫌隙，仍然無法釋然，而顯得格格不入。印巴兩國雖然各自擴充軍備，雙方對於核子武器的發展也充滿著猜忌，可是在此次外長會議上，各國除對國際緊張局勢所給各地區帶來的動亂，表示關切；對於超級大國對發展中國家的軍援以及核子戰爭對人類可能帶來的悲劇，表示高度的憂慮外，在外長會議結束時所發表的聯合公報中則盡量避免論及區域性或政治性的敏感問題，而把主要的重心放在第三世界的經濟問題上面。

第三次南亞區域合作組織外長會議一致同意未來合作的範圍包括：郵政、電信、公共衛生和家庭計劃、農村發展、運動、藝

註① The Hindustan Times, New Delhi, May 16, 1985.

註② Ibid.

註③ The Hindustan Times, New Delhi, October 11, 1985.

術和文化、氣象、交通運輸和農業等方面，極具爭論性的貿易與工業的合作則暫時保留。所以儘管合作的範圍受到相當的限制，但是對於爾後達卡高峯會議的召開，已是一次重大的突破；對於未來南亞七國增加經濟合作的前景，也奠定了良好的基礎。

各國對於南亞區域合作協會雖然無法獲得一致的認同，但是對於這一組織設法追求歐洲經濟共同體(EEC)或東南亞國家協會(CASEAN)的最終目標，各國的看法是相當一致的。最後，七國外長會議中還達成一致協議，誓言共同促進並加強集體的自給自足，同時在經濟、文化、科技等方面也要相互援助^⑫。當南亞區域合作組織七國元首和政府首長在達卡集會，以便正式成立南亞區域合作協會(SAARC)前夕，地主國孟加拉總統艾爾薩德指出：「在南亞，我們正逐步從對抗的情勢，走向和解」。但是鑒於本地區其他六國對區域強權印度不信任的心態，專家們特別提出警告，不要對高峯會議期望過高，同時還提到五月間南亞區域合作會議，因為新德里和斯里蘭卡關係緊張，幾乎胎死腹中的事實^⑬。

高峯會議通過合作憲章和達卡宣言

印度總理拉吉夫·甘地被公認為這次南亞七國高峯會議的主要角色，當他離開印度準備前往達卡之前，接受一位孟加拉記者訪問時指出，這次歷史性的會議主要是為了「我們人民未來的前途」。因此，唯有承認每一國家的主權平等，南亞區域合作才能完成制度化的架構^⑭。拉吉夫·甘地顯然希望以主權平等的原則來消除其他國家對印度的恐懼心理。可是巴基斯坦總統齊亞·哈克於十二月六日，接受《孟加拉觀察家報》訪問時却說出了下面耐人尋味的話題：「印度是本地區具有支配力的大國，同時也足以阻礙區域合作。所以唯有使弱小鄰國免除恐懼，然後各國才能對印度產生信心」^⑮。齊亞·哈克的言論，似乎使東主國感到困惑，同時也有向印度提出警告的意味。好在印度總理拉吉夫·甘地在十二月七日高峯會開幕典禮的演說，已足以消除各國對印度的疑慮。他說，印度承認本地區存有差異，印度肯定南亞七國主權平等，南亞各國之間有許多值得相互學習和互相幫助的地方，我們深信和平共處，料想南亞其他國家也篤信無疑。斯里蘭卡總統賈亞瓦亨竟然一反常態，除對印度極盡恭維外，對於吉夫·甘地則更是推崇備至，使得與會各國元首和政要無不大吃一驚。他說，南亞區域合作協會的成敗一切要看印度合作的意願和其他國

註⑫ *Far Eastern Economic Review*, Hongkong, May 30, 1985, p. 28.

註⑬ 新加坡《聯合早報》，一九八五年十二月五日。

註⑭ *The Hindustan Times*, New Delhi, December 6, 1985.

註⑮ *The Hindustan Times*, New Delhi, December 7, 1985.

家對印度是否信賴而定。這位高齡七十有八的總統又說：「他不能讓我們失望，他也一定不會使我們失望，我們的責任是幫助他完成任務」^⑩。巴基斯坦則企圖利用達卡高峯會議，來制定共同的核子政策，以便消除印度對巴國發展核子武器的憂慮，所以齊亞·哈克總統在高峯會的開幕演說中，提出了廢除核子武器的建議。整個會議的主要目的在成立南亞區域合作協會（SAARC），促進經濟、體育、旅遊和文化方面的合作。其精神在於解決涉及共同利益的區域性問題。雙邊性的爭論則不在討論的範圍之內。因此，有關雙邊的敏感性問題都透過私下晤談來彼此溝通。巴國總統齊亞·哈克與斯里蘭卡總統賈亞瓦亨都曾先後與拉吉夫·甘地進行秘密對話，以免在高峯會議上進行不必要的爭議。

南亞七國高峯會議於十二月七日首度集會後，決定修改憲章原訂高峯會議每兩年召開一次的規定，七國元首一致希望每年集會一次才足以應付多變的世局。因此，高峯會議將每年召開一次，下次會議將於一九八六年十一月在新德里召開，第三屆高峯會議則輪由布丹作為東道主。外長會議則規定原則上每半年召開一次，如有特殊需要可隨時舉行臨時會議。高峯會議還討論了布丹要求將永久的秘書處設於加德滿都的建議，但是並未獲得一致的同意，後經共同協議，在未來一年內由外長會議來決定設立秘書處的地點^⑪。另據高峯會議發言人宣稱，七國元首也決定將應付恐怖主義和藥品走私列入聯合宣言之中^⑫。

南亞七國元首經過兩天的會議後，通過了「達卡宣言」，並共同簽署了「南亞區域合作協會」（SAARC）憲章。「達卡宣言」正式宣佈成立南亞區域合作協會，要求會員國領袖為促進本地區的經濟發展進行合作，並就全球經濟形勢交換意見。「宣言」認為，和平與安全是實現本地區經濟與社會發展這一基本目標不可或缺的先決條件。在談到國際局勢時，「宣言」對於逐步升高的軍備競賽表示憂慮，並呼籲有關國家加緊談判，以達成一項有效的禁止核子試爆的協議^⑬。南亞區域合作協會的憲章規定了下列八大目標：

- (一) 促進南亞人民的福祉，改善其生活品質。
- (二) 加速本地區經濟成長、社會進步和文化發展，並向每個人提供莊嚴的生活環境和發展各自潛力的機會。
- (三) 促進並加強南亞地區國家的自給自足。
- (四) 增進對於彼此間爭論的諒解和信任。

註⑩ New York Times, December 9, 1985.

註⑪ The Hindustan Times, New Delhi, December 8, 1985.

註⑫ The Statesman Weekly, Calcutta & New Delhi, December 14, 1985, p. 13.

註⑬ The Hindustan Times, New Delhi, December 9, 1985.

(四)促進經濟、社會、文化和科技領域的積極合作與相互支援。

(五)強化與其他發展中國家的合作關係。

(六)南亞國家對於休戚相關的事務，宜在國際會議中相互合作提携。

(七)加強與南亞區域合作協會目標相同的其他國際性和區域性組織的連繫與合作^②。

南亞區域合作協會雖然已告正式誕生，其前途的開展則尚有待進一步的努力；而其主要的障礙仍然在化解印度與其他六國的歧見和衝突。印度和五個區內國家相接壤，其中至少有三個國家和印度發生過直接衝突，而且在各國元首的開幕演說中均對印度表示了不同程度的疑慮和不安。目前雖然在憲章中規定，南亞區域合作協會將不提雙邊問題，但是會議期間，許多事實仍然難以掩蓋。例如各國原擬發行一套由各國元首簽署的紀念郵票，但因巴基斯坦將印巴爭執的克什米爾標示為一個獨立的地區而引起印度的不滿，馬爾地夫所提出的紀念郵票，並未把錫金歸為印度的領土，以致這套一共兩枚的紀念郵票臨時決定不予發行。馬爾地夫為本地區最小的國家，竟然作出令印度感到難堪的事，甚至還要印度公開表示新總理對邊界問題的看法等等，都顯示出這一組織仍然充滿了相當大的歧見^③。各國對於南亞地區的貿易和工業發展計劃採取暫時保留的態度，也可以看出大家對印度存有戒懼。因此，南亞區域合作協會今後除了要建立一個共同的政治目標外，印度對鄰國的態度將是決定這一組織未來命運的最大因素。

(本文作者係本中心副研究員)

註② The Statesman Weekly, Calcutta & New Delhi, December 14, 1985, p. 13.
註③ Ibid.

五次圍剿戰史（上下冊） 十六開本 兩巨冊

工本費 新台幣 五百六十元
美金 十六元

郵資另加 國內：新台幣四十元
國外：平寄美金八元
航空美金二十二元

國際關係研究中心代售 憑機關學校公函證明發售