

印度洋和平區之由來及其展望

沈鈞傳

印支三邦戰爭結束後，南亞似已取代東南亞成爲列強；尤其是美俄兩國爭奪、摩擦和對抗的中心。彼等爲了爭取戰略利益而在印度洋建立軍事設施和基地，不僅造成印度洋的緊張局勢，且已直接威脅到沿岸及其鄰近各國的主權獨立、領土完整與和平發展。

譴責美國在印度洋的基地

今年八月間在哥倫坡舉行的第五屆不結盟國家高峯會議，通過了三項重要文件——政治宣言、經濟宣言和經濟合作行動綱領，政治宣言中最主要的一項爲強烈譴責大國建立、維護和擴大如迪牙哥加西亞（Diego Garcia）那樣的外國和帝國主義的軍事基地和軍事設施，繼續加劇在印度洋的軍事爭奪和緊張局勢；要求印度洋沿岸國和內陸各國拒絕向那些危害本地區各國的主權、領土完整和安全的軍艦和軍用飛機提供便利；呼籲印度洋地區的不結盟國家和其他沿岸以及內陸國家，採取協商一致的行動，俾儘速召開討論印度洋問題的會議^①。

此項政治宣言原由不結盟國家的外長會議所草擬，該會在研討有關印度洋和平區的決議草案時，曾建議譴責美國在印度洋迪牙哥加西亞島上建立海軍基地。地主國斯里蘭卡（Sri Lanka）總理班達奈克夫人（Mrs. Sirimavo Bandaranaike）在開幕詞中也要求美國拆除迪島的海軍基地，同時還要求正在世界上進行爭奪的大國，從印度洋區撤出其海軍和軍事設施。可是在高峯會議上，此項議案顯然遭到阻力，古巴就曾試圖要求會議不要譴責「大國」而譴責「帝國主義國家」，結果這項嘗試並未得逞。會議最後通過之政治宣言雖然沒有指名譴責美國，但其所提迪島上的基地，顯然是指美國在印度洋的固定軍事設施而言，故實際上會議已達到了譴責美國的目的，而對於蘇聯軍艦在印度洋的積極活動與擴張，却略而不提，不但有失公允，且有偏倚之嫌。

當斯里蘭卡總理在高峯會議的開幕詞中要求美國拆除迪島海軍基地之後，英國外務部立即作出了反應，表明在印度洋英屬迪島上並沒有美國的海軍基地，所有的只是一些設施（installation）和有限的設備（very limited facility）^②。澳洲總理傅雷塞（

註① 印度斯坦時報（The Hindustan Times），一九七六年八月二十日。

註② 香港華僑日報，一九七六年八月十七日。

Malcolm Fraser) 也重申其政府的一貫立場稱：「爲了實現印度洋的勢力平衡，美國在印度洋迪島建設基地，乃屬必要^③」。從這些反應來看，有關國家對於不結盟國家會議之偏袒蘇聯，頗爲不滿。

印度洋和平區的倡議

近年來，由於全球性的裁軍談判，缺乏進展，地區性的軍備管制和裁軍措施已日漸受到重視，而討論得最積極的應爲印度洋和平區的建議和減少超級大國在印度洋對抗的措施。

早在一九六四年第二屆不結盟國家高峯會議於開羅召開之際，錫蘭總理班達拉奈克夫人就曾向大會提出了一項特別建議並獲得通過，其內容爲「非核子區的範圍應擴大包括各區域和各海洋，也就是非洲、印度洋和南大西洋的非核子化，不結盟國家的港口和機場應禁止攜帶核子彈的船隻和飛機入境」^④。迨第三屆不結盟高峯會議於一九七〇年在盧沙卡 (Lusaka) 召開時又通過了班氏所提的「印度洋應該成爲和平區」的建議^⑤。一九七一年第廿六屆聯大期間，斯里蘭卡更提議將印度洋和平區的概念列入聯大議程，並獲採納。

斯里蘭卡倡議的印度洋和平區的要點爲：

- (一) 印度洋公海上不得建立攻擊性和防禦性的軍備以及軍事設施。
 - (二) 載有戰爭物資的軍艦和商船有權通過印度洋；但除商業、技術和人性質的緊急原因外，不得作任何停留。
 - (三) 潛水艇不得使用印度洋海底，緊急情況則不在此限。
 - (四) 印度洋區域內禁止舉行海軍演習、海軍情報作戰、和武器試驗。
 - (五) 不准在印度洋和平區內設立陸、海、空軍基地。
 - (六) 拆除印度洋沿岸國家領土內的軍事基地，藉使和平區內的非自治領土非軍事化。
- 以一個區域性的裁軍性質來說，印度洋和平區的建議遠比拉丁美洲禁止核子武器條約 (The Treaty of Tlatelolco)、非洲團結組織所宣佈的非洲非核子區，或其他任何非核子區的建議所作排除核子武器和傳統武器的要求，更爲徹底，因爲印度洋和平區所要求的是在印度洋全面的非軍事化和中立化^⑥。

註③ 新加坡南洋商報，一九七六年八月十八日。

註④ Keesing's Contemporary Archives 1963—1964, P. 20433.

註⑤ Facts on File 1970, P. 660.

註⑥ SIPRI Yearbook of World Armament and Disarmament 1975, Stockholm International Peace Research Institute, pp. 60—61.

一九七一年斯里蘭卡在其他十二個國家的支持下，向第廿六屆聯大提出「關於印度洋和平區的宣言」的提案時，曾有相當多的國家提出了一系列的保留，他們認為：建立印度洋和平區有違現行國際法上的公海自由航行權，而且任何地區的若干國家，不能以集體的力量在該地區建立單獨的法權（Legal regime）。由於印度洋的安全不僅關係到沿岸國家，而且也關係到整個國際社會，故有所提出保留的國家，均擔心印度洋和平區的建立，會引起國際商業、漁撈、海底電纜和油管的架設以及空中飛越的阻撓。這些國家更認為印度洋和平區的建議沒有考慮到區域性的防衛安排，同時也缺乏明確的地理區劃，將來有關各國是否遵守承諾，也很難加以確定^⑦。

由於上述的保留和異議，印度洋和平區提案在經過辯論爭議後，已作了相當的修正，并在聯大十二月十六日的表決中以六十一票贊成，沒有一國反對的情形下獲得通過，但是棄權的國家却多達五十五國。蘇聯和美國都投了棄權票，中共則由於海軍實力尚無法達到印度洋，而成為安理會常任理事國中唯一的支持者，海運大國之一的日本也投票支持該案，頗引起各國的注目。印度洋沿岸國家棄權者僅澳洲、泰國、新加坡、馬達加斯加和南非^⑧。聯大所通過的提案，請求各大國在印度洋地區停止軍事升級和軍事擴張，拆除一切軍事基地、軍事設施、後勤補給設備、具有大規模殺傷力和破壞力的核子武器和其他武器，同時還要求印度洋沿岸國和內陸國、安理會常任理事國以及其他海運大國，在使用印度洋時應互相諮商，俾保證不以任何武力之威脅和武力之使用，來侵犯任何印度洋沿岸國和內陸國之主權、領土完整和獨立。就上述各項規定來說，該案旨在確定印度洋的非軍事化，各國船隻的自由通航，只要遵守國際法的規範和原則，不應受到影響。

建立和平區所遭之困難

「宣佈印度洋為和平區」案雖經第廿六屆聯大通過，但印度洋緊張局勢未見緩和，兩個超級大國仍然爭相在印度洋，展開活動，其他有關國家對於該案，亦未能加以履行，因此當第廿七屆聯大召開期間，斯里蘭卡再度提案要求印度洋沿岸國和內陸國、安理會常任理事國以及其他使用印度洋的各大國，支持印度洋和平區的概念。該案交付表決時，贊成的國家已由廿六屆的六十一票增加到九十五票，其中幾乎包括了所有印度洋沿岸的國家，美蘇仍然棄權。不過我們必須瞭解，投贊成票只是承認一般性的概念，而並不表示有任何特別的承諾。聯大還決定設立一個特別委員會（ad hoc committee），以研究並協助如何進一步來達成印度洋和平區概念的目標，特別委員會的成員計為：澳洲、中共、印度、印尼、伊朗、伊拉克、日本、馬達加斯加、馬來西亞、模里西斯、巴

註⑦ Ibid., P. 61.

註⑧ "Peace in the Indian Ocean", The Hirdustan Times, December 20, 1971.

基斯坦、斯里蘭卡、坦桑尼亞、也門和尚比亞^⑥。

一九七三年，特別委員會曾舉行過十一次會議，所提出的報告僅顯示一些開會討論問題的各種資料，並沒有提出任何可行的方法，足以用來阻止強國在印度洋的軍事升級，拆除強國在印度洋的軍事基地、軍事設施、補給設備和核子武器。其所以一籌莫展，主要是因為除中共以外的四個安理會常任理事國並未參加委員會工作，因此，一九七一年印度洋和平區決議案中較受重視的沿岸國、內陸國以及安理會常任理事國等應互相諮詢的精神，已不再存在，也因此，特別委員會不僅無法提供積極的貢獻，甚至要草擬一項印度洋有關國家間的行動綱領，也不復可得。更由於印度與巴基斯坦對印度洋和平區的概念爭論不已，南亞次大陸各國間的猜忌和不安，使得印度洋和平區問題不得不作更慎重的考慮。

自一九七一年聯大通過印度洋和平區決議案以來，所涉及的基本名詞，仍然沒有一個為各國共同接受的明確界說，這些名詞包括印度洋和平區目標的「範圍」(limits)、「沿岸國與內陸國」、「海運大國」、「軍事基地」、「軍事設施」、「補給設備」等。就「沿岸國與內陸國」而言，特別委員會在其報告中認為應包括下列卅六國：阿富汗、澳洲、巴林、布丹、波扎那、緬甸、也門民主共和國、埃及、衣索比亞、印度、印尼、伊朗、伊拉克、科威特、肯亞、賴索托、馬達加斯加、馬拉威、馬來西亞、馬爾地夫、模里西斯、尼泊爾、阿曼、巴基斯坦、喀他、沙烏地阿拉伯、新加坡、索馬利亞、斯里蘭卡、蘇丹、史瓦濟蘭、泰國、烏干達、坦桑尼亞、也門民主共和國、尚比亞^⑦。這卅六個國家包括了直接界臨印度洋的國家或任何自然延伸到印度洋的國家，以及那些經濟上依賴印度洋的內陸國家。這一劃分雖有含蓋面很廣的優點，但是並不適用於一部份海岸線在印度洋，而其主要利益則在大西洋的國家，同時也使許多沒有出海口的內陸國家成為印度洋國家，而有兩千哩海岸線且其中大部份在印度洋的南非却並不屬於印度洋國家。由此可見上述「印度洋沿岸國和內陸國」所列之國家名單不僅不完全，而且也未必恰當。再以「軍事基地」、「軍事設施」、「軍事設備」等詞來說，就有許多不同和模糊不清的界說。英國允許美國在迪島擴建軍事基地雖是個無可爭辯的事實，并會引起不結盟國家的指責，可是，蘇聯在印度洋雖沒有真正的「軍事基地」，却在使用印度、孟加拉、伊拉克、南也門及索馬利亞的港口或航空設備，也是不爭的事實。因此要使印度洋成為真正的和平區，對蘇聯海軍在印度洋的活動，也應予以同樣的重視與指責。最近澳洲總理傅雷塞支持美國在迪島建立基地，英國保守黨領袖柴切爾夫人指責蘇聯在印度洋擴充海軍，便是基於此種考慮。

印度洋和平會議之展望

註⑥ SIPRI Yearbook 1975, P. 62.

註⑦ Ibid., P. 62.

印度洋和平區決議案之未能實行，完全歸咎於外來的因素是錯誤的想法，印度洋地區的政治情勢也是維持和平的主要因素，不幸的是這一地區的國家對和平區的建立仍未獲得完全一致的觀念。有些國家因與某一大國有軍事聯盟關係，自然就默默地支持這一地區的軍事活動；有些國家則希望某一大國在印度洋出現，以防止印度洋為任何其他大國所獨霸。要想減少大國在印度洋的爭奪，必須先限制印度洋國家的軍備，俾維持本地區的軍事平衡。尤其是一九七四年印度核子試爆成功後，巴基斯坦就認為這是印度取得核子武器的先聲，指責印度增加了印度洋地區的緊張，所以印度核試實已影響到印度洋和平區的前途。巴基斯坦在一九七四年第廿九屆聯大提出了南亞非核子區的要求，就是針對印度而發，因為印度洋和平區決議案既要求拆除大國置於印度洋的核子武器，自然不應允許印度洋區的國家可以持有核子武器，所以印度洋區重要國家承諾防止核武器擴散，實已成爲印度洋和平區概念實現的必要先決條件^⑩。

一九七四年以後，印度洋和平區問題和南亞非核區或印度洋非核區問題，儘管爲聯合國不斷討論，有關國家也一再呼籲，但是仍然沒有任何具體的行動方案可資遵循。今年不結盟國家高峯會議的政治宣言，除譴責大國在印度洋的爭奪和製造緊張局勢外，並呼籲印度洋區的不結盟國家和其他印度洋沿岸國和內陸國協同一致，儘速召開會議，討論印度洋和平區問題。因此印度在九月初建議邀請超級大國參加這項討論會^⑪。斯里蘭卡駐聯合國代表亦於九月七日在聯合國印度洋特別委員會上，發表申明，促請聯合國積極準備召開一項國際會議，以使印度洋成爲和平區。據斯里蘭卡代表稱，伊拉克願在一九七七年主持這項會議，而模里西斯和馬達加斯加也作了相似他表示^⑫。這一會議不論在那一國召開，如果沒有安理會五個常任理事國，尤其是美蘇的參加，就不可能產生任何實際的作用，但是強國的參加，又可能在會中造成分裂與敵對，影響印度洋沿岸各國的團結。因爲印度洋沿岸各國並非全是不結盟國家。例如巴基斯坦有阿拉伯國家的經濟支援，是美國的軍事盟國，和中共有着密不可分之政治和經濟關係，目前正在大力擴充其海軍力量；泰國是東南亞公約組織的一員，也正在加強其海上防衛力。即在不結盟國中，步調也未必一致，例如印尼島嶼衆多，海域遼闊，基本軍事力量必須依賴強大的海軍，所以談到區域權力平衡時，很可能有它自己的打算。此外，澳洲以美國的盟友立場，一向積極支持美國在印度洋和蘇聯抗衡；南非雖未被列名爲印度洋國家，但位居大西洋進入印度洋的戰略要衝，對印度洋和平區的實現，仍很重要^⑬。基於以上分析，並從以往歷屆聯大表決印度洋和平區案時四個安理會常任理事國從未改變其棄權立場的事實來看，未來的印度洋和平會議，即令能够勉強舉行，恐仍難獲致建立印度洋和平區的預期效果。

註⑩ SIPRI Yearbook 1975, P. 438.

註⑪ 印度斯坦時報，一九七六年九月六日。

註⑫ 南洋商報，一九七六年九月九日。

註⑬ "Keeping Rivals out", The Hindustan Times, August 28, 1976.