

印度洋和平區運動的探討

李文政

一、「印度洋和平區」運動的緣起

海洋強權爭相進入權力真空地帶，而將競爭帶入某一新區域，乃是國際政治上屢見不鮮的事實。印度洋沿岸的所有國家由於均未擁有強大的海軍實力，無法以單獨甚或集體力量，對印度洋區域的事務產生決定性的影響；於是外來的美、蘇海上強權便自然而然地在印度洋展開了爭奪。尤其自一九六八年英國因財政困難宣佈撤出蘇彝士運河以東防務後，美、蘇兩國在此一權力真空區域的強取豪奪，更趨激烈，並進而導致了印度洋沿岸諸國的焦慮與不安。

大多數的印度洋沿岸國家，一向對所謂「權力真空」(power vacuum)的觀念與涵意並無好感。依它們的看法，此種觀念係與「不結盟政策」的觀念，以及它們的國家意願相違背的；它們甚而認為「權力真空」的觀念，將可能破壞它們的國家獨立，終致阻礙其社會與經濟之發展^①。這些國家深切瞭解到，超級強權在亞、非各地從事競爭與對抗的結果，勢將造成緊張與衝突；是以，它們認為，對於此種情勢之發展，不能够再保持緘默而應作積極之主張。爲了表示反對印度洋緊張情勢日益昇高的可能性，大多數印度洋沿岸國家乃欲利用「不結盟」的理論，試圖排除外來的強權勢力，以免損及印度洋區域的和平發展。

一九六四年，第二屆不結盟國家會議於開羅舉行。在會議中，除採納了非洲與拉丁美洲地區非核化(denuclearize)的提議外，還建議「在亞洲、非洲與其他地區，以及世界各海洋，特別是在那些迄今尚無核子武器的地區，建立非核區」^②。這就是印度洋亞、非國家嘗試排除外來強權勢力的開端。其後由於美國在印度洋第亞哥加西亞島(Diego Garcia)的基地建設及蘇俄在印度洋海軍活動日趨積極等因素，印度洋國家對外來強權在印度洋的活動，益發感到疑慮，而加強了它們對建立「印度洋和平區」的需求。於是，當一九七〇年九月第三屆不結盟國家會議於盧沙卡(Lusaka)召開時，多數的第三世界國家迅即通過了斯里蘭卡總理班達奈克夫人(Mrs. Bandaranaike)所提出的「印度洋應成爲和平區」的建議，並表示決心在聯合國大會中，積極推廣「印度洋和平區」運動。

註① K. P. Misra, *Indian Ocean Politics: An Asian-African Perspective*, (School of Law University of Maryland, 1978), pp. 8-9.
註② *Ibid.*

一九七一年底，第二十六屆聯大在斯里蘭卡的積極活動下，終於通過了「印度洋和平區宣言」(Declaration on the Indian Ocean as a Zone of Peace)的提案；但由於美、蘇等主要海權國家的棄權，致使該項提案雖經聯大通過，但印度洋的緊張情勢仍未緩和。顯而易見地，外來強權的支持與合作，實為實現「印度洋和平區運動」的一項不可或缺的要件。在印度洋沿岸國家一片反對印度洋軍備競賽節節昇高的呼聲下，於是乎乃有美、蘇印度洋非軍事化談判的開展。

二、第三世界與「印度洋和平區」運動

雖然濱臨印度洋的亞、非第三世界各國的對外政策，彼此有相當的歧異，可是它們對印度洋事務却有共同的利益與期望。它們一致認為，確保印度洋成為一個開放的海洋，以免遭受任何強大海權國家對它們的安全構成威脅，應為它們共同努力的目標。是以，當近年來全球性裁軍談判缺乏大幅進展之時，第三世界國家就將關注的焦點轉向於區域性的裁軍，其中討論最為積極的，即是「印度洋和平區」的建議與如何消除超級強權在印度洋的對峙。印度與斯里蘭卡對於此一運動，倡導尤力。

早在一九六四年十月的第二屆不結盟國家會議中，與會各國即曾表示反對「帝國主義國家在印度洋建立基地」^③。班達拉克也主張，「非核區的範圍，應廣及於各區域與各海洋，亦即非洲、印度洋與南大西洋均應非核化；又不結盟國家的港口和機場也都應禁止攜帶核子武器的船隻與飛機入境」^④。隨後，「印度洋和平區」運動在馬來西亞、印尼、印度等沿岸國家的附和下，終於形成一股日益增長的勢力。

一九七〇年九月，印度甘地夫人在第三屆不結盟國家會議中曾表示：「我們希望印度洋成為和平與合作區域。外來強權的軍事基地將造成印度洋的緊張與強權間的對抗」^⑤。會議在班氏的積極策劃下，並通過了一項促請聯合國宣佈印度洋為和平區的決議。該決議表示：「聯合國應發表宣言，要求所有國家重視且尊重印度洋為和平區。為此，強權國家在該地區爭取建立陸、海、空軍基地的敵對與競爭必須予以排除」^⑥。此實為印度洋亞、非不結盟國家在推動「印度洋和平區」運動中，極為重要的一個步驟。

註③ D. P. Das, "Soviet Union, China and the Indian Ocean," *China Report*, Vol. IX, No. 1, Jan.-Feb. 1973, P. 19.

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

註⑤ K. P. Misra, *op. cit.*, p. 10.

註⑥ *Ibid.*, P. 11. 第三屆不結盟國家會議向聯合國提出的該項決議，實包括有問題的三個主要部份：(1)向美國及其西方盟友明確表示，它們在印度洋的基地是不受歡迎的；(2)向蘇俄表示，它在印度洋的海軍活動也是不受歡迎的；(3)要求所有核子國家維持印度洋區域的非核化。

自盧沙卡會議後，印度洋不結盟國家之間，曾迭就有關和平區問題，非正式交換意見。彼等除在不結盟國家會議與聯合國大會中討論該問題外，更於一九七一年一月於新加坡舉行的大英國協元首會議（Conference of the Commonwealth Heads of State）中，共同表示對確保印度洋區域的和平與穩定之支持態度。

依據「不結盟政策」的原則，不結盟國家堅決反對與列強締結軍事聯盟，更反對外國在它們的領土上建立軍事基地。是以，當中東十月戰爭爆發，激起美、蘇海軍強權在印度洋的對峙日趨白熱化時，印度、斯里蘭卡及其他印度洋沿岸國家更加感到疑懼不安，紛紛倡言應阻止印度洋成爲一潛在的軍事衝突地區^⑥。於是當一九七三年九月，第四屆不結盟國家高峯會議於阿爾及利亞召開時，與會者復積極提出在印度洋、地中海、東南亞、非洲及其他地區建立「和平區」的建議。

一九七六年八月，第五屆不結盟國家會議於斯里蘭卡首府可倫坡（Colombo）舉行，在會後的最後宣言中，呼籲各國遵循聯合國通過的「印度洋和平區宣言」，並向所有國家保證「只要各國船隻不違背國際法，且不對印度洋沿岸與內陸國家的獨立、主權與領土完整構成軍事上的威脅，則『印度洋和平區』的建議並不限制各國船隻自由航行及無礙使用印度洋的權利」^⑦。該宣言同時譴責海洋強權繼續加強在印度洋的軍事對峙，認爲外來強權在印度洋建立如第亞哥加西亞等的軍事基地與設施，目的是欲在確保它們自己的戰略利益；因此，會議促請印度洋國家拆除現有的外國軍事基地與設施。此外，在可倫坡會議中，尙提出一重要的建議，主張由所有印度洋國家與聯合國安理會常任理事國及使用印度洋的強權國家共同召開國際會議，以便在印度洋地區建立一種集體安全制度。

美國總統卡特上臺後所提出的「印度洋非軍事化」聲明，對印度洋第三世界國家所推動的「和平區」運動，確實曾予以莫大的鼓勵。因此，在一九七七年六月於倫敦舉行的大英國協首長會議中，與會各國重申對印度洋區域和平、穩定發展的支持，並籲請強權國家彼此間積極從事談判，藉以消除印度洋的敵對與緊張情勢，進而與聯合國「印度洋特別委員會」及印度洋國家合作，早日實現建立「印度洋和平區」的目標^⑧。由此可知，第三世界國家業已瞭解，「和平區」的構想，並非它們單方面要求外來強權撤出印度洋就能做到的，美、蘇強權間的非軍事化談判將是更具體、更能收實效的辦法。

一九七九年九月，第六屆不結盟國家會議召開於古巴的哈瓦那，與會者復重申支持聯大「和平區」的建議，並促請強權撤除在印度洋區域的軍事基地與設施^⑨。原定今年六月召開的不結盟國家外長會議，由於波斯灣與印度洋情勢的緊張而提前於二月九

註⑥ *Mainichi Daily News*, Mar. 24, 1974.

註⑦ *Keesing's Contemporary Archives*, Vol. XXII, Oct. 8, 1976, P. 27979.

註⑧ *Keesing's Contemporary Archives*, Vol. XXIII, Aug. 12, 1977, P. 28505.

註⑨ *Keesing's Contemporary Archives*, Vol. XXVI, Jan. 18, 1980, P. 30041.

日到十四日在印度的新德里舉行。會議中，印度洋問題自然成爲討論的要點之一。印度再次抨擊海洋強權軍事干預印度洋地區，並極力譴責美國在東亞哥加西亞的海軍基地建設，業已導致印度洋局勢的緊張。然而多數其他與會國家惟恐會議有過於親蘇的傾向，因而反對只指摘美國，而不提及蘇俄在亞丁與衣索匹亞的基地設施。會議的最後妥協案是，重申反對大國在印度洋的軍事活動與基地建設，而不特別指名美、蘇兩國^⑪。

一般來說，印度洋國家雖然有共同的願望，欲將外來強權排除於印度洋地區之外，以確保該地區的穩定發展；但實際上，各國利益互異，居心不同，如印度、伊朗與伊拉克等即均有雄霸印度洋的野心。是以，吾人似可預見，這些第三世界國家所推動的「印度洋和平區」運動，實鮮有成功的希望。

三、聯合國與「印度洋和平區」運動

斯里蘭卡爲印度洋國家中，主張建立「印度洋和平區」最早的國家。一九七一年十月一日，該國駐聯合國常任代表阿美拉辛哈（Shirley Amerasinghe）致函聯合國秘書長，要求將「印度洋和平區宣言」列入第二十六屆聯大議程中^⑫。依據斯里蘭卡的提議，「印度洋和平區」構想的要點爲：(1)在印度洋的海面、鄰近海床或陸上地區，不得部署任何防禦性或攻擊性的軍備；(2)不允許任何國家的軍艦，在印度洋區域從事軍事演習；(3)禁止在印度洋地區有任何海軍情報活動；(4)不得在印度洋地區進行任何武器試驗^⑬。

同年十月八日，在聯合國一般委員會（General Committee）的推薦下，聯大乃將斯里蘭卡代表提出的議案列入議程，並指定第一委員會進行研究及提出報告。十二月十六日，聯大根據第一委員會所提報告，終於在六十一票贊成、無國反對、但棄權者多達五十五國的情況下，通過了「二八三二號決議案」，亦即「印度洋和平區宣言」，其內容爲：(1)鄭重宣稱，在未來確定範圍內的印度洋與其上空及海床，永遠成爲一和平區域；(2)籲請超級強權即刻與印度洋各國協商，以終止它們在印度洋軍事力量的擴張，並撤除它們在印度洋現有的基地、軍事設施、後勤補給設施、核子武器及大規模毀滅性武器之部署，此外，各強權亦應避免在印度洋從事軍備競賽^⑭。簡言之，該決議的重點爲，要求強權停止在印度洋軍事活動的擴張，並撤除其在印度洋的所有基

註⑪ *International Herald Tribune*, Feb. 14-15, 1981.

註⑫ K. P. Misra, *op. cit.*, p. 13. 事實上，在斯里蘭卡提出和平區構想之前，蘇俄曾於一九六四年十二月七日，在致聯大的一份備忘錄「對進一步解除國際緊張及限制武器競賽措施」中，提議將印度洋列爲核子中立區，但蘇俄的該項提議並未引起各國注意，亦未獲致任何具體進展。

註⑬ D. P. Das, *op. cit.*, p. 19.

註⑭ "Disarmament: Assembly Adopts 13 Resolutions," *U. N. Chronicle*, Vol. 9, No. 1, Jan. 1972, pp. 115-118.

地。

美國認為，該項決議可能對美國及其在印度洋區域盟友的國家安全有不利的影響，且恐印度洋國家因之建立起新海洋法體制，故於該案付諸表決時棄權；蘇俄則藉口「印度洋和平區宣言」的實現，將破壞現行的一般國際法原則，有礙於公海航行自由，故亦棄權。由於美、蘇等強權紛紛棄權，因此聯合國的該項決議案僅可謂在道德上，使印度洋國家獲得了初步的勝利。又該項決議案雖曾要求印度洋沿岸與內陸國家、安理會常任理事國、以及使用印度洋的重要海洋國家，共同諮商以求實現和平區宣言；並特別要求這些國家遵循下列原則，即(1)保證其軍艦與軍事航空器不利用印度洋，以威脅任何沿岸或內陸國家的主權、領土完整與獨立；(2)依據現行國際法原則，不得妨礙所有國家船隻的自由航行與無害使用印度洋的權利；(3)積極籌備可能實現「印度洋和平區」目標的任何國際協議^⑨；但是，明確界定「印度洋和平區」範圍的本身即為非常複雜且難以解決的問題，且即令印度洋和平區範圍能予確定，各國對於和平區域與國家管轄權間的相互關係，以及「軍事基地」、「軍事設施」等名詞的界說等問題，亦難獲致協議。因此，「和平區」理想的實現，還是困難重重。

一九七二年十二月十五日，第二十七屆聯合國大會通過「二九二號決議案」，決定成立一個由十五個會員國所組成的「印度洋特別委員會」(Ad Hoc Committee on the Indian Ocean)，研究如何實現「印度洋和平區」的問題，並重申要求與印度洋有關的國家應該支持「和平區」構想，與該特別委員會充分合作，俾便工作之順利推展^⑩。

一九七三年中，「印度洋特別委員會」曾召開多次會議，就和平區的範圍、沿岸與內陸國家的界定、外國軍事基地的界定、以及強權在印度洋區域軍事實力的概況等問題，進行討論。但由於美、蘇主要海權國家並未積極合作參與會議，以致未曾獲得任何有助於和平區理想實現的具體可行辦法。強權在印度洋的軍事競爭依然如故。

一九七三年十二月六日，聯大第二十八屆會議復通過「三〇八〇號決議案」，促請所有國家依循一九七一年聯大宣言，支持「印度洋和平區」構想，並要求聯合國秘書長華德翰(Dr. Kurt Waldheim)於下屆聯大中，就強權在印度洋的軍事實力狀況提出報告。該議案表決時，美、蘇兩國依然棄權。

一九七四年而後，在聯合國大會中，雖也曾不斷對「印度洋和平區」問題進行種種討論，但始終未達成任何具體可行方案。

註⑨ *Keesing's Contemporary Archives*, Vol. XVIII, Mar. 4-11, 1972, p. 25132.

註⑩ *Keesing's Contemporary Archives*, Vol. XIX, Feb. 12-18, 1973, pp. 25726-25727. 該決議案係以九十五票贊成，無票反對，三十三票棄權，獲得通過。至於組成「印度洋特別委員會」的十五國為澳洲、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、巴基斯坦、斯里蘭卡、坦尚尼亞、葉門、以及尚比亞。一九七四年，孟加拉、索馬利亞加入，一九七七年，南葉門、衣索匹亞、莫三鼻克、阿曼入會，一九八〇年六月，保加利亞、吉布地、埃及、東德、巴拿馬、波蘭、羅馬尼亞、塞普爾、新加坡、蘇丹與南斯拉夫入會，及至同年八月馬爾地夫申請加入，已使該委員會的成員達到四十五國。

直至一九七六年十一月二十九日，第三十一屆聯大第一委員會方再就「實現印度洋和平區宣言」問題，通過決議草案。該草案指出，鑑於強權在印度洋無休止的爭奪，「印度洋特別委員會」與印度洋國家應繼續磋商，以便制定一行動計劃，使有關印度洋問題的國際會議得以召開。同年十二月，蘇俄外長葛羅米柯在其提交聯大討論的「停止軍備競賽與裁軍問題的備忘錄」中，曾謂：爲了使印度洋成爲真正的和平區，該區域應該沒有外國軍事基地，一旦外國軍事基地撤除後，蘇俄即準備與其他非印度洋國家，在不妨礙航行自由與海洋研究的一般國際法原則下，共同尋求途徑，以相互削減各自在印度洋區域的軍事活動^⑥。但莫斯科是否真願意與第三世界國家於聯合國中合作，以求早日實現「和平區」的構想，仍是疑問。

歷年來，雖然印度洋第三世界國家在聯合國大會中，積極推展「和平區」構想，但是因爲缺乏美、蘇等海洋強權的合作與支持，致建立「印度洋和平區」的理想幾無具體進展可言。於此種情況下，透過「印度洋特別委員會」以協調美、蘇兩強的直接談判，便成爲各國關注的焦點所在。該委員會自成立以來，即一再地邀請美、蘇強權與使用印度洋的其他主要海洋國家，共同商討有關實現「和平區」的問題，然始終未有任何重大發展。迄至一九七七年，委員會決定委派該會主席直接參與美、蘇印度洋非軍事化雙邊會談，並由聯大採納委員會的建議，邀集列強與主要海洋國家舉行「印度洋國際會議」後，「印度洋特別委員會」的工作方有突破性的進展。

一九七八年五月，「印度洋特別委員會」召開會議，代主席羅易斯（Wisher Loeis）曾就美、蘇印度洋非軍事化談判的進展提出報告，並提及委員會正積極籌劃召開「印度洋沿岸與內陸國家會議」，以預爲「印度洋國際會議」鋪路^⑦。翌年二月十五日，委員會決定邀請四十八個國家出席將於七月舉行的「印度洋沿岸與內陸國家會議」。此後，委員會即組成工作小組，積極進行會議準備工作，並草擬了一份將於會中提出的最後文件（Final Document）。文件中列舉了實現「和平區宣言」目標的七項原則，即（1）劃定印度洋和平區的範圍；（2）停止並創減強權在印度洋軍事實力的昇高與擴張；（3）拆除強權在印度洋的軍事基地與其他軍事設施；（4）印度洋非核化；（5）和平解決爭端；（6）遵循「印度洋和平區宣言」，經由區域與其他合作關係，以強化國際安全；（7）在國際法原則下，所有國家的船隻得自由且無礙地航行印度洋^⑧。

一九七九年七月二日到十三日，於紐約召開的「印度洋沿岸與內陸國家會議」，採納了「印度洋特別委員會」所擬定的最後文件，呼籲在印度洋地區建立集體安全制度，在不危害他國安全的前提下，以談判而非武力的手段，促進印度洋地區的穩定；並

註⑥ Alexei Sergeyev, "Indian Ocean-Tension or Peace Zone," *New Times*, No. 51, Dec. 1971, pp. 23-24; A. Chernyshev, "Peace And Security for the Indian Ocean," *International Affairs* (Moscow), Dec. 1976, p. 49.

註⑦ "Indian Ocean Committee Informed of Progress of US-USSR Talks," *U.N. Chronicle*, Vol. XV, No. 5, May 1978, p. 26.

註⑧ "Political Will Needed to Achieve Accord on Indian Ocean Question," *U.N. Chronicle*, Vol. XVI, No. 5, July 1979, p. 92.

籲請強權國家，停止在印度洋擴張軍事力量，不得以武力威脅印度洋國家的主權獨立與領土完整，更不應在印度洋地區建立核子基地與從事核子試爆或將核武器售給沿岸國家^②。這次會議的結果，充分顯示出國際社會對於「印度洋和平區」運動的關切。

一九八〇年七月，「印度洋特別委員會」開始籌劃定於今年（一九八一）在可倫坡舉行的有關執行聯大一九七一年「印度洋和平區宣言」的國際會議。委員會並就擬議中的和平區範圍、外國軍事部署、核武器、區域安全、以及船舶與飛機的使用印度洋等特殊問題進行辯論。

印度洋國際會議的成敗，關係著「和平區運動」能否在聯合國中順利推展。然而，此一會議之成敗，除取決於與會各國之利害關係和政治立場外，美、蘇兩強的態度將更具有決定性的影響。因此，吾人實不容忽視美蘇印度洋非軍事化談判的事實。

四、美蘇印度洋非軍事化談判

當前海洋政治新情勢發展的最大特徵之一，是主要海權國家必須限制使用它們優勢的海軍力量，將其利益肆無忌憚地強加諸於各大海洋四周的弱小沿岸國家^③。美、蘇兩國在印度洋加強海權競爭的結果，業已普遍引起印度洋區域國家的反感，於是美、蘇爲了避免過於激烈且持久的軍事對峙及爲了爭取第三世界國家之友誼，乃欲藉相互談判爲手段，以期解決彼此間之海權競爭。美國總統卡特鑒於近年來蘇俄正不斷擴張其戰略實力，企圖超越美國，遂不得不重行估量美國軍事嚇阻政策的功效。就美國在印度洋的政策言，卡特認爲美、蘇兩國目前在印度洋的海軍活動尚屬穩定，如能有進一步的談判，或可預防未來在該地區之激烈海權競爭；因此，卡特政府乃表明無意在印度洋與蘇俄從事軍事對抗，而主動向蘇俄正式提出將印度洋完全劃爲非軍事化地區的建議^④。再就蘇俄來說，和解爲莫斯科近年來對西方國家政策的重心。在全盤減低世界緊張情勢的需求下，儘管美、蘇雙方於印度洋曾有某些利益上的對立，但克里姆林宮實不願與美國發生直接武裝衝突，於是美、蘇雙方彼此均願就印度洋問題進行諮商。

註③ 參閱 "Great Powers Asked to Halt Expansion of Military Presence in Indian Ocean," *U.N. Chronicle*, Vol. XVI, No. 6, Oct. 1979, pp. 24-25.

註④ Robert E. Osgood, "Military Implications of the New Ocean Politics," in *Power at Sea I. The New Environment* (Adelphi Papers, No. 122, London: The International Institute For Strategic Studies (IISS), 1976) p. 12.

註⑤ 參閱 Richard Burt, "U.S. Asking Moscow to Stabilize Naval Activity in the Indian Ocean," *The New York Times*, Sept. 26, 1977. 美國國防部對於卡特之印度洋「完全非軍事化」主張則持有異議，他們認爲，凍結印度洋海軍力量必須基於目前美國武力足夠確保美國在印度洋區域的安全利益，但是目前美國是否有此能力堪慮。

事實上，蘇俄早於一九七一年春，即曾非正式地向美國表示，願就相互限制印度洋海軍實力問題，加以討論；同年六月，蘇俄又建議進一步討論海軍武力之限制。美國亦曾要求蘇俄就其建議提出較具體的說明，然而遭到拒絕^②，致使蘇俄的提議胎死腹中。雖然美國政府對蘇俄的提議反應冷淡，但部份美國國會議員及學者則仍極力主張美、蘇應從事印度洋海軍限制談判。譬如，一九七五年三月，參議員甘迺迪（Edward M. Kennedy）、賈維茲（Jacob Javits）及貝爾（Claiborne Pell）即曾提出美、蘇印度洋裁軍談判的建議，反對美國在東亞哥加西亞島的基地建設。

真正把「印度洋非軍事化」計劃列為裁軍議題，則在卡特總統就職以後。一九七七年三月，卡特向蘇俄正式提出印度洋應該「完全非軍事化」（completely demilitarized）的主張，內容包括禁止在印度洋區域作各種武器試驗，如進行飛彈試驗，應該事先予以會知^③。蘇俄對此建議未加拒絕。同年三月二十五日當美國國務卿范錫訪問莫斯科時，美、蘇雙方即組成了一個「工作小組」，專責處理有關印度洋限制軍備商談的問題。

一九七七年六月二十二日至二十七日，美國武器管制暨裁軍署署長（Director of the Arms Control and Disarmament Agency）華恩克（Paul C. Warnke）與蘇俄曼達拉維契（L. I. Mendelevich）巡迴大使，分別代表美、蘇雙方於莫斯科首度舉行印度洋非軍事化之正式談判。最初雙方對某些重要問題歧見甚深，包括如何禁止美國在印度洋部署彈道飛彈潛艇與航空母艦問題。蘇俄又堅持所有在印度洋的外國軍事基地設施必須撤除，美國則反對該項主張，僅表示願意停止在印度洋增強軍備^④。在會談進行期間，蘇俄依然大肆抨擊美國在東亞哥加西亞島的海、空軍基地擴建，美國亦不甘示弱，譴責蘇俄在索馬利亞柏柏拉（Berbera）基地的建設。

同年九月二十六日至三十日，美、蘇印度洋非軍事化的第二回合談判於華府召開。會議中，蘇俄接納了美國的提議，凍結兩國目前在印度洋的軍事活動，但是兩國的軍艦與軍用飛機的平時訪問港口與基地，以及兩國的航行訓練、海洋研究等却不在禁止之列^⑤。關於這次談判，雙方均認為已進入一新階段。蓋雙方已認識到先前所主張的「完全非軍事化」構想既無全部實現的可能

註② K. P. Misra, *op. cit.*, pp. 25-26.

註③ 參閱 Stephen Barber, "Misreading Carter's Signals," *Far Eastern Economic Review*, Mar. 25, 1977, p. 28. 、「印度洋非軍事化的幻覺」，〔星島日報〕，一九七七年三月十六日。

註④ 參閱 Richard Burt, "U.S. is Hopeful on Indian Ocean Talks with Soviet," *The New York Times*, Nov. 20, 1977; "Arms Control," *Strategic Survey 1977* (London: IIS, 1978), p. 101.

註⑤ 參閱 Richard Burt, "U.S. is Hopeful on Indian Ocean Talks with Soviet," *op. cit.*; Richard Burt, "U.S. Asking Moscow to Stabilize Naval Activity in the Indian Ocean," *op. cit.*.

，乃改以維持現狀爲目標，亦即凍結雙方在印度洋之現有軍事實力。卡特於該年十月四日在聯大演說中曾謂：「印度洋區域軍事活動的限制，或可由雙方共同設法穩定彼此現有的軍事力量，且避免軍事競賽之昇高作爲開端，隨後雙方再考慮如何在印度洋區域進一步削減軍事活動」^{②7}。

由於索馬利亞在一九七七年十一月廢除了蘇索友好條約，並將蘇俄艦隊逐出柏柏拉基地，遂使美、蘇印度洋談判的進行變得更爲複雜。部份美國官員唯恐蘇俄艦隊無法使用柏柏拉基地，可能使莫斯科在另外取得新基地之前，不願同意一項凍結海軍活動的安排。

爲了試圖解決過去談判所遺留下來的問題，特別是有關現存基地設施可作何種改變，以及美、蘇兩國海軍在新港口建立各項設施的限度等，美、蘇雙方復於一九七七年十二月六日至十日，在瑞士伯恩(Bern)舉行第三回合的談判。該次會談適逢美、蘇限武談判有了相當進展，亦正值中東情勢緊張之際，是以雙方於印度洋事務上，顯已有互爲讓步的跡象。蘇俄已不復堅持禁止在印度洋建立軍事基地之主張。蘇俄此種妥協態度，確實讓西方人士感到意外。究其原因，或有下列數端：第一，蘇俄在印度洋的利益略遜於其在大西洋與太平洋之利益，因此蘇俄方願意限制在印度洋的海軍活動；第二，蘇俄對於美國在第島基地的擴建，雖深感疑懼，却無法強使之撤除；第三，蘇俄本身在經濟上有困難，如與美國在印度洋從事軍備競賽，則將造成財政上的額外重大負擔^{②8}。蘇俄態度的改變，終使美、蘇雙方於會談中，達成了以限制彼此在印度洋軍事活動爲目標的協議，有助於緩和印度洋的緊張情勢。可是，後來蘇俄在「非洲之角」的行動，又使印度洋談判的進展，遭受頓挫。

一九七七年底，蘇俄軍事介入「非洲之角」的爭端，並積極加強在印度洋的海軍活動，以聲援衣索匹亞；美國對此大爲不滿，表示將延緩對「印度洋非軍事化」談判的努力。翌年二月七日至十七日，美、蘇舉行第四回合會談，雖談判內容未見詳細報導，但據了解，其重點爲討論雙方艦艇在印度洋「進港泊靠」與「過境」的定義、如何區分「泊靠港」與「半永久性口岸」，以及如何區別航經印度洋的「過境艦隊」與「長期駐泊艦隊」等問題^{②9}。會中並決定，下次會談日期將由雙方以協議定之。然而，一九七九年十一月的伊朗人質危機與十二月的蘇俄軍隊大舉入侵阿富汗，頓使波斯灣地區瀰漫着一片緊張的氣氛，迫使美國不得不加強在印度洋與阿拉伯海的軍事部署，並與印度洋沿岸的阿曼、肯亞與索馬利亞等國達成使用基地的協議。如此一來，美、蘇在印度洋的海軍對峙，非但沒有和緩，反而更加激烈，使得原本困難重重的「印度洋非軍事化」談判，更顯得一籌莫展。

美、蘇在印度洋的利益與政策原本各不相同，彼此對印度洋海軍限制談判自難獲致協議。何況雙方在談判的過程中又遭遇到

註②⑦ The Christian Science Monitor, Oct. 5, 1977.

註②⑧ Richard Burt, "U.S. is Hopeful on Indian Ocean Talks with Soviet," *op. cit.*

註②⑨ Express News, Feb. 22, 1978, p. 12.

一些棘手的問題，其中以印度洋和平區範圍的明確劃分與海軍限制談判的內容，最為緊要。截至目前為止，美、蘇對於印度洋區域範圍的劃定，見解有別。蘇俄主張應儘量向東延伸，包括澳洲全境在內；美國則主張，澳洲只有西岸濱臨印度洋，因此，不應將其他部份亦包括在內。就印度洋海軍限制談判的內容言，更涉及一些相當複雜的重要技術性問題，如究應以艦艇型式、「艦噸位日」(1 ship-ton-day = no. of ships × tonnage per ship × duration of stay in days)，抑或「艦船活動日」(1 ship-day = 1 ship in area for one day)等作為限制印度洋海軍活動的基準，這些均非容易解決的問題。除此，如何區別「過境艦隊」與「長期駐泊艦隊」，如何對「基地」一詞加以界說，以及縱令雙方達成談判協議，又將如何實施監督與偵測等，也都是問題所在^⑤。基於上述的理解，吾人似可推斷美、蘇印度洋完全非軍事化談判成功的機率，似仍微乎其微。

五、結語

由於印度洋沿岸國家與其他第三世界國家的熱切鼓吹，以及國際會議的一再討論，「印度洋和平區」運動固已成為當前國際社會中所普遍關注的問題，但此一運動的成功，仍有待外來海洋強權的支持與合作。就目前情勢言，儘管第三世界國家支持成立印度洋和平區的勢力日益增長，主要海權國家，尤其是美、蘇兩強，却以為近年來印度洋在政治、經濟與軍事戰略上的地位日趨重要，足以影響美、蘇雙方的全球權力均衡，倘一方不在印度洋發展實力，則將給予對方擴張的機會，而自處於失衡的劣勢之下；是以，雙方絕不會輕易放棄在印度洋的海軍實力競爭。再者，印度洋國家對外來軍、經援助的仰賴，以及內部的種種潛在衝突，也給予外來強權進入印度洋的機會，而有礙於和平區的發展。

不過，吾人應知，倘將「印度洋和平區」運動在推展上所遭遇的困難，完全歸咎於外來的因素，則顯然有欠公允。穩定與和諧的印度洋區域政治情勢，實亦為促使該和平區運動成功的主要關鍵所在。就目前看來，雖然印度洋區域國家表面上均支持「印度洋和平區」的理想，但該地區本身却隱藏着許多衝突的潛伏因素。各國在種族、宗教、語言等各方面之離異紛歧，以及對外來強權的反應不一，都構成對「和平區」實現的阻力。

在目前的國際情勢下，「印度洋和平區」的觀念，似仍為一難以達成的目標。倘若印度洋區域國家的主張，是要徹底排除外來強權在印度洋的軍事力量，則更是一項不切實際的想法，其實現的可能性也甚微；因為一旦美、蘇海軍完全撤出印度洋，是否就能給印度洋區域帶來和平與穩定的發展，亦不無疑問。依吾人之見，若能在印度洋維持超級強權的有限海軍實力，反將或多或少能對印度洋區域的野心國家，發揮相當的牽制作用。由此之故，美、蘇限制印度洋海軍實力的談判若能成功，則較之由印度洋沿岸國家單方面要求建立「印度洋和平區」，當更能產生實際上的效果。

註⑤ 有國際法學家蘇丹海軍區海軍限制談判之困難，轉錄自 Richard Haass, "Naval Arms Limitation in the Indian Ocean," Vol. XX, No. 2, Mar.-Apr. 1978, pp. 53-56; Alvin J. Cottrell & Walter F. Hahn, *Naval Race or Arms Control in the Indian Ocean?* (New York: National Strategy Information Center, Inc., 1978), pp. 61-70.