

古巴自安哥拉撤軍與那密比亞獨立

——兼論西南非區域安全問題

劉天均

(國際關係研究中心副研究員)

一、美蘇強權與區域衝突的關係

綜觀第三世界每一角落的區域衝突，幾乎均有美蘇兩個超級強權直接或間接的介入，甚至連戰與和的最後決定權也在某種程度上操之於華盛頓與莫斯科之手。質言之，第三世界的區域性衝突，若無美蘇強權從中煽風點火或火上加油，縱令偶有局部抗爭，也會在無外力介入的情況下，漸趨沉寂，故當今第三世界之動亂，美蘇強權應負泰半的實質責任。

再就第三世界區域性衝突中之非內在因素言之，除西方帝國主義及殖民主義當年在各地所埋下之動亂種籽外，最主要的乃是當今美蘇兩大強權為爭奪影響力或為推行其對外政策而從事明爭暗鬥時所扶持或所製造之分裂力量，並進而與之建立起某種類型的主從關係 (Patron-Client relationship) ①或代理關係，令其為自身的戰略利益服務。因此，第三世界的區域衝突，從戰略層面的意義言，率皆具有美蘇代理之戰的性質，故其應否解決或以何種方式予以解決，便須視美蘇強權為主的利益而定，雖然對其直接參戰的從屬者之切身利益不能完全加以忽視。

第三世界的區域衝突既具有美蘇代理之戰的性質，故在七〇年代中葉以後，曾因美蘇的對抗而到處蔓延；如今則又隨著美蘇關係的日趨緩和而漸次平息，如兩伊之戰業已結束，蘇聯已自阿富汗撤出其軍隊，越南剛剛撤退其對柬埔寨的佔領，古巴現正分別從非洲的兩處海外戰場——安哥拉及衣索匹亞逐步撤走其「國際遠征軍」，甚至連中美洲地區的動亂，也將因美蘇暗中的妥協與讓步而接近和解的邊緣。若再進而展望中東地區之和平遠景，也正在美蘇妥協與貝克所提之「新五點計畫」下，逐漸綻露出一線和解的曙光。雖然以上各地之衝突迄今尚未徹底的解決，而衝突之潛在性危機亦仍未完全消除，但由於

註① 關於國際間主從關係之分析，請參 Christopher P. Carney, "International Patron-Client Relationship: A Conceptual Framework",

Studies in Comparative International Development, Vol. 24, No. 2 (Summer 1989), pp. 42-55.

美蘇關係之日益緩和並協力謀求和解之道，吾人應有理由相信：在可預見的未來，第三世界的區域性衝突終將一一的獲得政治解決，其區域和平也將得到合理的保障。

二、美蘇協力促成西南非和解方案

西南非和解方案也即是所謂之「連帶解決方案」，係將古巴自安哥拉撤軍與南非共和國准許那密比亞（南非共和國稱之為「西南非」）獨立這兩個不同內涵而關係却相當密切的問題，連結在一起，進行一次整批交易，以達一舉兩得之目的——美國非洲政策所欲達成的目標之一（詳後）。

美蘇願意共同協力解決第三世界的區域衝突問題，始自美蘇「二期低盪」（Detente II）。②其間雙方曾舉行過四次高峯會議，在後兩次會議中，雷根與戈巴契夫曾就解決第三世界的區域衝突問題交換意見，並在最後的莫斯科會談中（一九七八年五至六月），就如何結束安哥拉內戰和遵循聯合國一九七八年所通過之第四三五號決議案，賦予那密比亞獨立一事，達成了原則性協議。③

在此一協議的鼓勵下，美國前主管非洲事務助理國務卿柯羅克（Chester A. Crocker）乃以和平經紀人的身分，奔走於南非、安哥拉等各有關國之間，並自一九八八年五至十一月底，先後分別在倫敦、開羅、日內瓦、布拉薩維爾及紐約等地舉行了九次馬拉松式的「四方會議」（南非、安哥拉、古巴和美國，蘇聯則以觀察員及幕後協調人身分與會）。④就以政治方式解決安哥拉內戰及充分允許那密比亞獨立兩項問題，達成了具體的協議，並於一九八八年十二月下旬在聯合國的見證下，簽署了兩份協定——「三國協定」（Tripartite Agreement）和「古安雙邊協定」（Cuba-Angola Bilateral Agreement），為非洲西南部的區域和平建立了一個法律基礎，雖然該地區的陰霾政治氣候及潛在的安全危機並未因此而消失，其結果如何尚須視今後之局勢發展而定。

註② 關於「二期低盪」或「低盪II」的概念與界說，請參Jim Hoagland, "Gorbachev-Detente II on the Menu", *International Herald Tribune*, Dec. 6, 1989, p.4; "The Cold War is Finished", *op. cit.*, April 3, 1989, p.8.

註③ "Moscow Summit," *Department of State Bulletin*, Vol. 87, No.2137 (Aug. 1988), p.1; Lawrence T. Caldwell, "Washington and Moscow: A Tale of Two Summits," *Current History*, Vol. 87, No.531 (Oct. 1988), p.306.

註④ 關於「四方會議」之經過情形及其九次會談之內容與成就，請參王鶯鶯著，「艱難的西南部非洲和平進程」，國際問題研究，北京，一九八九年第一期，頁八一—一五。

安哥拉內戰自一九七五年爆發至去年（一九八八）年底，簽署上述兩項「協定」時，整整打了十三年。十三年之戰，從「國際化」轉變為強權的「代理戰」，除了加深區域性動亂和增加參戰各方的生命財產之損失外，尤充分證明：參戰者（安哥拉政府、薩溫比所率領的「安哥拉完全獨立民族聯盟」、古巴、南非以及流亡在安國的「西南非人民組織」等五方軍隊）及其幕後之主要支持者或主使人——美國與蘇聯，均已深知無法憑恃其赤裸裸的軍事力量獲勝，只有透過政治的途徑予以解決。

因此，美蘇二國除了在其高峯會中就解決安國內戰及那密比亞獨立問題，達成原則性協議，並進而通力合作，各自運用其影響力，尋求一條通向和平而又能為各方所願接受的解決途徑，即所謂「無輸家的和平」（Peace Without Losers）原則。^⑤

基於上述「原則」，美國在蘇聯的背後協助下，重新恢復其自一九八二年所倡議之和解政策及所中止之和談工作，^⑥為和平解決西南非地區之長期衝突，再度進行穿梭交涉。經過近半年的奔走、溝通與說服工作，有關各方終於在一九八八年十二月底，於紐約聯合國總部由安哥拉、古巴、南非簽署了「三國協議」和「古、安雙邊協定」。

由南非、古巴和安哥拉所簽訂之「三國協定」，係針對促進西南非整體區域和平及解決那密比亞獨立問題等兩個主題為其中心目標。該「協定」乃依據一九八八年八至十二月份分別在日內瓦及布拉薩斯兩次會中所達成之「十四點原則」和所簽訂之「臨時協定」的主體部份，綜合而成。其重要內容可歸納如下：

（一）簽字國三方表明願共同協力依據聯合國一九七八年通過之第四三五號決議案，完成那密比亞獨立，並一致同意自一九八九年四月一日起為那國開始進入獨立的日程；

（二）各簽字國保證在那國進入獨立日程後，充分尊重該國人民之自決及自主權，不進行任何形式之干涉或採取軍事行動，

註⑤ 所謂「無輸家致和」原則乃是顧到各參戰者的利益——實質的或聲譽的，使其在主觀認識上或邏輯推理上肯定自身是和解方案中的贏家，而願致力於和平。請參 Chester A. Crocker, "Southern Africa: Eight Years Later," *Foreign Affairs*, Fall 1989, pp. 144-164.

註⑥ 自一九八二年起，美國曾以非南地區之整體安全為目標，推動其所謂「建設性介入」（Constructive engagement）政策，主張古巴及南非分別自安哥拉與那密比亞撤出其軍隊；促使安哥拉境內對抗雙方進行和解，讓薩溫比及其所領導之游擊組織能分享政權；誘使南非逐步廢除種族歧視政策，以換取非南地區之整體安全；從消除區域不穩因素及協助該地各國發展經濟以引進西方力量之更深介入等多重途徑，減低蘇聯在地區之影響力；曾與南非、古巴、安哥拉等有關國家進行磋商，但未為各方所接納，惟於一九八四年勉強達成一紙「盧薩卡協定」（Lusaka Accord）而停火，然不久即因南非攻擊安國卡賓達（Cabinda）油區而告破裂。請參 Chas. W. Freeman, Jr. "The Angola/Namibia Accords," *Foreign Affairs*, Summer 1989, pp. 126-141.

以免影響其權力之行使；並遵照第四三五號決議案和「三國協定」之有關規定，如期撤出外國（南非）之軍隊；

(三) 支持並尊重「聯合國過渡支援團」(U.N. Transition Assistance Group/UNTAG) 在那國境內依法所從事之支援活動。^①

由古巴和安哥拉二國所簽署之「雙邊協定」，係規定前者自後者撤軍之原則、步驟、日程及期限等有關事宜，其主要規定項目如下：

(一) 簽字雙方均承認那密比亞為一獨立國家，並確認此一事實與安哥拉的獨立、自主及領土完整之間，具有密不可分之連帶關係；而且認知該二國之獨立與安全，實與整個西南非地區之區域和平及安全息息相關；

(二) 古、安二國承認在上述「三國協定」受到各方尊重及能順利執行的情況下，古巴軍隊即已成功的達成其「國際義務」，須按規定自安哥拉撤出其軍隊；

(三) 雙方同意古巴軍隊按期依限重新部署其在安國境內的軍隊，並最終完全撤出其全部武裝人員；其軍隊撤出之步驟、人數及日程，規定之如下：

(1) 自協定簽署之日起，至次年三月底，安國境內古軍先行分期分段遣調至南緯十五度及十三度以北之地集結之，然後再分期分批撤返古巴；同時，須在三月底以前撤出三千名作戰部隊，以示履約之誠意（實際上，古軍已於元月底完成首批三千人撤軍目標）；^②

(2) 古軍撤返本土之日程表須與那密比亞獨立之進程以及南非共和國自那國撤軍之步驟相配合，即依規定，古軍之正式遣返日程應自那國實施獨立程序之日（一九八九年四月一日），一併開始；

(3) 古軍須依約在二十七個月之內（自一九八九年四月一日至一九九一年七月一日）將其五萬名軍隊悉數撤離安哥拉。^③

另一撤軍行動須在此一併提及者，為南非共和國自那國撤軍的步驟問題。依「協定」規定，駐於那密比亞的八八、〇〇

註① "Namibia Independence Back on the Track," *UN Chronicle*, June 1989, pp. 4-14.

註② *International Herald Tribune*, Jan. 11, 1989, p. 6.

註③ 安國境內古軍之實際調動概況，於一九八九年四至八月，將所有部隊調遣至南緯十五度以北；十一月份須將百分之五十兵員撤離安國，餘則在南緯十三度以北之地集結；一九九〇年四月之撤軍人數須達百分之六十六，共約撤出三三、〇〇〇人；其餘軍隊則在一九九一年七月一日前全部撤出。請參 *Department of State Bulletin*, Vol. 89, No. 2143 (Feb. 1989), pp. 13-15.

〇名軍隊，須於一九八九年六月中旬撤出那國，僅留兩千人左右，俟那國於同年十一月進行大選時，依限完全撤出之。^⑧

上述「和解決方案」之所以能在很短期間（不到七個月）順利達成，除與談判技術上採取所謂「連帶關係」和「分段處理」兩項措施有關外，更在於該方案能為各方利益找到一個妥貼的「平衡點」，亦即為解決各方衝突尋得一個合適的「鞍點」(Saddle Point)，而為各有關國家肯定乃至樂於接受。

所謂「連帶關係」乃指將古巴自安哥拉撤軍與南非允許那密比亞獨立這兩個從表面上看來頗不相干的「個案」連結在一起，且使之成為「和解決方案」的主題，也令其成為和談各方（南非、古巴和安哥拉）在進行交涉時的互換條件，同時，更成為各有關方面（包括美國和蘇聯）所樂於戮力以赴的行動誘因。

所謂「分段處理」亦即分段解決，係指將安哥拉內戰問題分為前後兩個階段解決之，即仿照「阿富汗模式」，先由安國政府與古巴簽訂一紙「雙邊協定」，同意後者自前者之撤軍行動，然後再由安國的兩個內戰團體依循民族和解的精神，以政治方式解決其內部問題。

三、達成「和解決方案」之因素分析

有關各方願意達成「和解決方案」之因素，可更進一步分析之於下：

(一)在安哥拉方面：安國既是內戰之當事國，又是西南非地區動亂的滙集點——除由蘇、古所聯合支援的政府軍和由美國及南非所支持的游擊組織相互纏鬥的內戰，還有「西南非人民組織」和「非洲國民議會」(African National Congress/ANC)等武裝力量的訓練基地，更是南非國防軍經常攻襲的主要目標。所以，自一九七五年迄今，在頻仍的戰亂中，其生命財產和經社發展各方面所遭受的損失與傷害，日甚一日，實已超過安國人民所能承擔的程度。如該國八百五十餘萬人口中的半數已因連年戰亂而流離失所，約四十萬人民逃亡國外；十三年的內戰已使十數萬人喪生於戰場，兩萬多人變成殘廢，僅在一九八六年一年之內，便有五萬五千多名五歲以下的嬰幼兒因惡劣的生活條件而夭折。^⑨

在財產方面所遭受的損失是：除每年需動用十多億美元於購買軍品，並接受約相當數目之蘇聯軍援，將其投之於戰場，^⑩另須每年向古巴駐軍提供四至五億美元的糧餉與補給品，^⑪可謂不堪負荷。至於在經社發展方面所遭受的傷害，則更為嚴

註⑧ UN Chronicle, Sept. 1989, p. 7.

註⑨ John A. Marcum, "Regional Security in Southern Africa: Angola," *Survival*, Vol. 30, No. 1 (Jan./Feb. 1989), pp. 3-14.

註⑩ US News & World Report, Aug. 15, 1988, p. 25.

註⑪ Pamela S. Falk, "Cuba and Africa," *Foreign Affairs*, Summer 1987, pp. 101-117.

重，其年平均國內生產毛額（GDP）從一九七五年之一、〇一五美元滑落至一九八七年的三二二美元；^⑭近十數年來因戰費陡增而舉借之外債已高達四十億美元（東西方各佔百分之五十），僅一九八七年應付之本息為六億三千八百萬美元；目前，百分之五十以上的工礦業已停頓，百分之八十的農地被荒廢，百分之八十的食糧須仰仗進口。^⑮

雖然安國政府近年來已大幅調整其社會主義經濟政策，准許私人工商與國營企業並行，且逐步恢復市場經濟，但由於長年內戰的蹂躪，安國仍難擺脫困境，所以，爲了挽救其瀕臨破產邊緣的經濟及拯救其人民免於戰禍的塗炭，便毅然的接受了此一「和解方案」。

（二）在古巴方面：古巴雖然是這場長年內戰的最大獲利者，不僅可以直接從安國獲得實質的利益，並可因扮演蘇聯在安國之「代理人」而自蘇換得可觀之軍經援助，但當安國與蘇聯均願以和平方式結束這場混戰時，卡斯楚及其黨羽也只好在「完成國際義務」與「光榮撤軍」等堂而皇之的口號下，簽署了上述兩份文件而班師返國了。

（三）對南非而言：該國是此次和局中的最大忍讓者，它之所以如此忍讓，並非基於「以和爲貴」及「化干戈爲玉帛」的政治理念，而是出於「以退爲進」和「以退保全」的外交謀略。它在言和的過程中不僅允許那密比亞脫離其長期（七十四年）之半殖民地地位而獨立，還放棄了修改聯合國第四三五號決議案的主張，並放寬了古巴自安國撤軍之期限，甚至對外聲明嗣後將不再支援薩溫比所領導的游擊組織。南非共和國肯以如此忍讓之態度在談判桌上簽訂了「三國協定」，乃誠欲藉此以改善其國際形象，突破孤立，並進而向鄰邦展現其「和平共處」之誠意，以減輕外在的壓力及緩和日增的制裁措施。^⑯

其次，南非更欲藉此和解空氣爲自己開創一個和平的內外環境，以便改善其日趨嚴重的經濟困局和挽回其不利的軍事頹勢。南非在往年的軍事行動中，曾支出戰費三百多億美元，並向國際金融機構舉借了巨額的外債。^⑰同時，在實際的交戰過

註⑭ *International Herald Tribune*, April 26, 1989, p. 2.

註⑮ 安哥拉原是一個礦業頗具發展潛力的國家，在一九七五以前曾是穀物和鑽石的大宗出口國，而今也是非洲的第二大石油生產國（僅次奈及利亞），一九八八年的日產量爲四六〇、〇〇〇桶，其出口所得爲二十多億美元，約佔其全國輸出總值的百分之九十。若無內戰的消耗與破壞，安國當是西南非地區的首富之邦。請參 *Peace May Unleash Angola's Economy*, *International Herald Tribune*, June 30, 1989, p. 11.

註⑯ 南非由於對內實施種族隔離主義，對鄰國採取「攻擊性嚇阻」（Offensive Deterrence）政策，已遭到國際社會絕大多數國家之經濟抵制，甚至連大英國協的四十六個成員國（除英國外）也在最近（一九八九年十月中旬）的可倫坡大會中通過一項經濟制裁文件，要求其在半年之內作出合理的改革舉措。請參 John A. Marcum, *op. cit.*, p. 12; *International Herald Tribune*, Oct. 24, 1989, p. 1.

註⑰ 截止一九八九年十月份，南非所累積之外債總額已高達四百億美元，見 *International Herald Tribune*, Oct. 20, 1989, p. 1.

程中，曾屢次失利而損兵折將，故在國內引起主和人士的責難及一般民衆的非戰與厭戰情緒。^⑧所以當南非幾經衡量利弊得失之後，便斷然在戰與和之間作出了明快的抉擇，於「四方談判」中接納了美國的忠告，以合作的態度簽署了此一「和解方案」。

(四)就美蘇這兩個幕前及幕後的功臣言之，他們之所以願在和談過程中，扮演積極的和事佬角色，雖然利害關係不同，但均基於其自身的戰略部署則無二致。先從美國立場觀之，它除了爲達成其在一九八二年所提「建設性介入」政策中之各項政治目標（見註⑥）外，更爲了增進其在西南非地區的影響力，以及改善其與安哥拉政府的關係，^⑨以便擴大其在安國的實質利益——與西歐諸國共同參與安國將來的開發計畫。^⑩當然，就美國的戰略部署言，南非若從此能與各「前線國家」和平相處，便是美國的大利。

次就蘇聯由強硬的軍事政策轉向和解並積極說服古巴撤軍之動機言之。盡人皆知，蘇聯是安國內戰的始作俑者，因它企圖將其所支持的「安哥拉人民解放運動」（MPLA）政府逐步轉化爲非洲之第一個赤色政權，並使之成爲西南非地區的社會主義革命基地，一如一九六〇年代初在西半球的古巴。^⑪因此，當安國政權面臨安全危機時，莫斯科不僅向其提供大量之軍經援助，更進而唆使卡斯楚出兵相助，使其免於傾覆。但由於長年爭戰，安國政府既不能憑恃軍力以致勝，又無法避免戰亂所造成之嚴重經濟困境，亦即不得不增加對蘇援之依賴，從而加重蘇聯的負擔。

及至戈巴契夫當政後，蘇聯當局即決定逐步降低其對第三世界各「準社會主義國家」的支援，故自一九八七年秋季以後

註⑧ 南非自一九七五年秋介入安哥拉戰局以來，曾多次進襲安國南部邊區，協助「聯盟」游擊組織對抗政府軍，勞師動衆，久戰無功，不但使國人對戰爭目標表示懷疑，且導致青年人抗拒兵役及逃亡。如一九八七年底至次年八月初的一次瓜納瓦爾城（Cuito Cuanavale）戰役，南非動用兵力六至八千餘人，但在古安聯軍的奮戰抵抗下，陷於敵軍重圍，幾難脫困。請參 *U.S. News & World Report*, Aug. 15, 1988, p. 25; *S. Neil MacFarlane, "The Soviet Union and Southern African Security," Problems of Communism*, Vol. 38, Nos. 2-3, (March-June 1989), p. 87; Chas. W. Freeman, Jr., *op. cit.*, p. 134.

註⑨ 美國國會在一九八〇年秋曾主張採取「鼓勵和解程序」的方式，以達成美安建交或關係正常化的目的。目前，美國雖不願也不便在安國內戰尚未和平解決前，即棄薩溫比及其「聯盟」游擊力量於不顧，而與盧安達進行關係正常化但國務院官員會對外宣稱，不排除先在安國首府設立一個「連絡辦事處」，效法所謂「北平模式」，負責促進雙邊商貿、文化交流等關係。參 *International Herald Tribune*, Jan. 28-29, 1989, p. 2.

註⑩ 美國的數家石油公司，如埃克森、得克薩斯及卡諾考（Conoco Inc.）等，均在安國採油，並將該國百分之七十五的油產，運銷美國。目前，美國的石油公司正與法、比等國之四大公司進行合作，從事近海的石油探勘工作。請參 *International Herald Tribune*, June 30, 1989, p. 1.

註⑪ John A. Marcum, "Angola," *SURVIVAL*, No. 1, 1988, pp. 5-6.

，莫斯科便一改對安國強硬路線的支持，轉而要求盧安達政府採取理性的和解政策，並主張古巴能在合理的條件下，作出有利的撤軍反應。^②故莫斯科之所以願與華盛頓通力合作，並在幕後運用其影響力，指導安哥拉與古巴當局接受「和解方案」，既符合戈巴契夫「新思維」理念下之整體對外政策，又屬履行其與美國在高峯會中所達成之「區域衝突解決原則」。^③

四、安哥拉內部和解與那密比亞獨立

參照「阿富汗模式」所達成之「和解方案」，在解決安哥拉內戰問題上，係採取「分段處理」方式，其關於古巴撤軍一事，已由古、安雙方所簽署之「雙邊協定」加以規範之，並根據該「協定」之規定，著由安哥拉、古巴和南非三國之代表，合組一個「聯合委員會」（美國及蘇聯充任該委員會之觀察員），負責監督古巴之撤軍事宜。今就實施情形觀之，如無意外事件（如外力之再行介入安局）發生，古軍的撤離工作，當可依約在一九九一年六月底如期完成之。然外軍的撤出，並不等於安國內戰的結束，僅是解決了內戰的「涉外」部份而已，一如目前的阿富汗及柬埔寨問題的處理方式是。

安國內戰的主體部份是盧安達政府與薩溫比所率領的「安哥拉完全獨立民族聯盟」之間的長年權力鬭爭。此一問題能否獲得妥貼的解決，乃是安國甚至是整個西南非地區和平與安全之關鍵，當然也是一個相當棘手的問題。惟其如此，所以美蘇的政策設計者與參加「四方會談」的代表們曾達成一項協議，將其延留至第二階段，由非洲地區相關國家出面斡旋，參照「中美洲之和解模式」，誘使安國的交戰雙方遵循「民族和解」原則，自行解決之。因此，自今年（一九八九）五月初以降，非洲地區各國元首政要，曾在盧安達、哥巴多里（Gbadolite）及哈拉里（Harare）等地，舉行過多次會議，^④為安國及區

註② 自一九八五年春至八七年年秋，蘇聯為了贏得政治優勢，曾大力協助古、安聯軍對「聯盟」游擊組織所佔領的地區，發動過多次大規模掃蕩攻勢，均無功而還。尤自美國於一九八六年春恢復對游擊力量的軍事援助（在四、〇〇〇萬軍援中，首次含有刺針型地對空飛彈）後，戰爭形式與規模均為之改變，如蘇聯不能作出適當之反應，恐有漸次增高乃至失控之慮，這當非蘇聯之樂見，故有上述之反應，此一反應亦正中美國之下懷——以戰迫和。請參 *Southern African Record*, July 1, 1988, pp. 1-2; S. Neil MacFarlane, *op. cit.*, pp. 86-87.

註③ 關於蘇聯副外長阿得米辛（Anatoly Admishin）和非理事務部長范錫（Vladilen Vasey）二人在談判過程中之角色問題，請參 Chas. W. Freeman, *op. cit.*, p. 137.

註④ 如一九八九年八月中旬，八個非洲國家（其中五個屬「前線國家」）的元首，在盧安達召集了一次高峯會，會議主旨在共同探討如何結束安國內戰、和平解決區域問題、建立睦鄰關係、合作及和平相處，以及促使南非廢除種族政策與停止破壞區域穩定的措施等。請參一九八九年五月十八日，人民日報，三版。

域尋找一條通向「公正和持久和平」的途徑。

如同年六月下旬在哥巴多里（薩衣共和國）的高峯會議上，由非洲十八個國家的元首共同見證，安國總統托斯桑多斯（José Eduardo dos Santos）和其對頭薩溫比（安排薩某出席高峯會，是發起人薩衣總統莫布圖（Mobutu Sese Seko）所給予之禮遇，希望換取薩某之合作）簽訂了一紙「停火協定」，並規定於六月二十四日立即生效。其主要內容歸納如下：

（一）雙方同意該「停火協議」係以解決安國內政問題為其前提；

（二）由薩衣、剛果和迦彭三國組成一個「委員會」，監督停火及和解程序之進行；

（三）關於進一步之和解技術問題，留待八月份的哈拉里會議商討之。²⁶

此外，在哥巴多里高峯會中，亦曾觸及安國兩項較敏感的政治問題：權力分配及政治體制。前者攸關薩溫比個人及其「聯盟」的政治利益，後者則涉及政治理念，自難取得協議。據稱，與會人士多主張薩某暫避海外，「聯盟」成員以個人身分參與政府或軍隊。但此一主張立即為薩氏所拒絕，並要求先行修憲，依法建立多黨制，尤不願自我流放。因此，他峻拒出席八、九兩月在哈拉里及金夏沙（Kinshasa）二地所舉行之會議，使安國的和解計畫難以推動。同時，他對外宣稱：簽訂停火協定只是民族和解進程中向前邁出的一小步，並不意味著安國的內戰已經結束或和平已在眼前。²⁷故從安國雙方所開列之和解價碼及彼此所持之政治立場觀之，內戰的危機尚難在短期內消除；但東西強權若從此不再介入，縱令安國雙方仍有爭執，和解的希望依然存在。²⁸

關於那密比亞的獨立問題，現正依據聯合國第四三五號決議案及「三國協定」等相關文件之規定，在「聯合國過渡支援團」與「非洲團結組織」等國際團體的監督下，進行製憲大會的普選工作。

在全國十個參選的政治團體中，以「西南非人民組織」的羣眾基礎為最雄厚，政治聲勢為最大，政治地位也最高，故所能爭取的選票將會最多，但是否能獲得三分之二多數選民的支持，須在本月（十一月）十五日方可見曉。屆時該黨如在七十二席製憲代表中取得四十八席，便可由該黨獨立製訂那國新憲。²⁹果此，即令其他九個黨派組織一個「聯合陣線」，也難阻

註²⁶ 安國雙方所簽訂之「停火協定」，又稱之為「哥巴多里協定」，其內容未見公佈。本文所列要點係根據津巴布韋總統穆加比（Robert Mugabe）於會後所透露之消息加以歸納之。請參 *Africa Report*, Vol. 34, No. 4 (July-Aug. 1989), pp. 34-35.

註²⁷ *International Herald Tribune*, Sept. 26, 1989, p. 2.

註²⁸ 據津巴布韋穆加比總統稱，薩衣總統已自南非及美國獲得保證，他們將斷絕對「聯盟」之一切援助，藉以迫其誠心和談。請參 *Africa Report*, Vol. 34, No. 4 (July-Aug. 1989), p. 35.

註²⁹ 自一九八九年十一月七日起，那國的十個政黨派依據「選舉指導法」（九月十二日由十一個政黨所簽訂）進行普選，循比例代表制，選出七十二席製憲委員。將在十一月十五日公佈結果，如「西南非人民組織」（SWAPO）獲得三分之二多數，則可按該黨的社會主義路線製訂憲法，這樣，勢將對新獨立之那國的前途投下動亂的陰影。請參 *International Herald Tribune*, Nov. 7, 1989, p. 146; 民國七十八年十一月七日，中國時報，九版。

却在溫得和克 (Windhoek) 出現另一個「盧安達政權」，並為西南非洲地區多添一個「前線國家」。此一推定的選舉結果，當非西方國家和南非共和國所樂見，縱令該「組織」已在近幾年內對其所主張之社會主義路線，進行過大幅度的修正，但迄今仍然堅持如下之幾項最低綱領：

(一) 土地改革：該黨主張先將南非及德籍白人所擁有之三百餘處大農莊的土地分配給八萬多名歸國之流亡人士，但不主張在現階段強制實施土地國有化政策；

(二) 企業國有化：計畫對國內現有之較大型外國企業，循法律途徑以政府入股方式將其轉變為國營企業，或以持股超過百分之五十一以上的經營方式建立聯合企業；

(三) 種族政策：主張採取容忍、平等及和平共處的原則，鼓勵白人（約八百萬）繼續住留，並享有現有一切合法權益，但在今後之那密比亞化 (Namibianization) 過程中，白人可能將會失去在政府機構中的工作機會。²⁸

但那國真正出現「西南非人民組織」一黨製憲及一黨專政的機率並非百分之百，因為該國尚有一個較具勢力的第二大黨——「特恩浩爾民主聯盟」(Democratic Turnhalle Alliance/DTA)。該黨係由那國十個非「歐溫保」(Ovambo) 語系的小部族，在南非的扶持下所組成之溫和派，以反馬克思主義和對抗「西南非人民組織」為宗旨。²⁹其次，根據「選舉指導法」的規定，選舉係採小選舉區和比例代表制，若「民主聯盟」及其他八個小黨能在全國七十多萬選民中（那國之一九八八年總人口為一二三萬，其中白人佔七八、〇〇〇名，經登記之選民為七〇一、四五三人），³⁰獲得三分之一以上的支持，即可在製憲大會中贏得二十四個以上的席次，自可避免將剛獨立的那密比亞推上一黨專政的不歸路。

惟從那國的局勢現況加以檢視，縱令此次選舉結果不至導致一黨專政的厄運，惟恐難免於因意識形態對立、種族矛盾、恐怖活動和領土糾紛等問題而可能引發不安乃至動亂。先就意識形態對立言之，「西南非人民組織」固然已大幅修正其激進政策，改採前述之「最低綱領」，並同時宣稱：如不能在普選中獲得三分之二選民的支持，將願與其他黨派組織聯合政府。但該「組織」與「民主聯盟」這兩大政黨之間的政治理念與權力之爭，恐不會因組織一個聯合政府而消失，更何況他們的背後各有一支武力作後盾呢（見後）。

次就種族矛盾言之，那國除有黑白之分，也有黑黑之別。即在構成「西南非人民組織」為主幹之歐溫保部族外，尚有其

註²⁸ 見「西南非人民組織」主席努荷馬 (Sam Nujoma) 於一九八八年於盧薩卡所作之聲明。請參 Virginia C. Knight, "Namibia's Transition to Independence," *Current History*, Vol. 88, No. 538 (May 1989), p. 240.

註²⁹ *Africa Research Bulletin*, Vol. 26, No. 3 (April 15, 1989), pp. 204-205.

註³⁰ *UN Chronicle*, June 1989, p. 4; *International Herald Tribune*, Oct. 10, 1989, p. 6.

他十個小部族，各保有傳統的畛域觀和部落意識，^②若為政治及外力所利用，將成為那國政局發展之一大隱憂。至於恐怖活動問題，更是威脅社會安定及製造政治動亂的另一變數，即那國在南非的統治期間，為對抗「西南非人民組織」的武裝攻擊和鎮壓內部的暴力活動，除建立了一支「領土保安軍」外，還組織了一個「鎮暴鐵錘隊」(Koevoet/Crowbar)。前者將與「人民組織」的武裝力量一併改為那國的國家防衛軍(國軍)，後者已在聯合國的強制下被解散；但這個惡名昭彰的特務組織之成員(約兩千餘人)却以化整為零的方式，擁私槍自重，到處製造恐怖事件，^③其行為頗似拉丁美洲地區所存在的「死刑隊」。如果此一黑勢力與種族矛盾及政權鬭爭相掛鉤，又為新獨立的那國增添一項不安因素。

此外，在那國與南非之間還存有一項領土公案未決，即位於那國大西洋岸的唯一深水港——瓦爾威斯灣(Walvis Bay)，自一八八四年便為南非所佔有，且將之併入南非領土，^④而今已成為南非的海空軍事重地，但同時也是那國對外交通的樞紐。此一領土糾葛再加上二國間長期的政經紐帶關係，獨立後的那國恐難脫離南非的多方牽制。

綜上觀之，那密比亞的獨立已在聯合國「過渡支援團」的協助下，逐步依計畫推進，而且進行得尚稱順利，預計在一九九〇年四月一日正式獨立，可謂是一個「良好的開始」。

五、西南非地區的安全問題——代結論

西南非地區的安全，一直是美蘇強權和區內有關諸國所關注的問題，終於在一九八八年底，就解決此一問題達成了一項「和解方案」，為今後的區域和平建立了一個法律基礎，也為解決安國內戰和完成那國獨立，提供了一個合理的架構。但法律基礎與合理架構僅是解決問題的途徑而已，却不一定會獲致必然預期的結果，因為途徑只是應然的設定，而結果却須經過

註② 在那國的諸部族中，除最大的歐溫保族外(一九八八年人口統計為六四一、〇〇〇人)，尚有 Kavangos (一一〇、〇〇〇人)、Hereros (九七、〇〇〇人)、Damaras (九七、〇〇〇人)、Namas (六一、〇〇〇人)、Coloreds (五一、〇〇〇)、Caprivians (四八、〇〇〇人)、Bushmen (三七、〇〇〇人)、Basters (三三、〇〇〇人)和 Tswanas (八、〇〇〇人)等。在那國獨立後，為了聯絡各部酋長對中央政府的向心力，可能為他們設立一個上議院，以免發生種族衝突。請參 Department of Governmental Affairs, *SWA/Namibia Today* (Windhoek, May 1983).

註③ *International Herald Tribune*, Oct. 24, 1989, p. 4.

註④ 那國境內的瓦爾威斯灣於一八八四年成為 Cape Colony 的一部份，一九一〇年併入南非聯邦，及一九六一年南非獨立時，將其納入版圖。在那國獨立後，「人民組織」主張以和平方式交涉該港灣之歸屬問題，但南非現正投下大筆資金，從事擴建工程。見 "Botha Visits Walvis Bay," *Weekly Mail*, December 9, 1988; Virginia C. Knight, *op. cit.*, p. 240.

實踐始能獲得。

構成西南非區域安全的主體是安哥拉、那密比亞和南非，而間接影響該區安全者乃是美國、蘇聯和古巴。如今，後三者或依約而履行其義務，或口頭承諾而不再行介入，已使「和解方案」中的涉外部份獲得解決；但前三者除須依約履行其承擔的義務外，尤應進一步設法解決其自身的諸多問題，因為這些問題之是否解決，實直接間接地影響著區間的和平與安全。

首以安國內戰的和解情況言之，美蘇強權均已承諾不再介入，^⑤而古巴與南非業已分別完成或正在逐步撤軍，但安國內部的兩個對抗團體却因私利而不願履行「民族和解」方案，甚至拒絕參與和解會談。而今安國內戰的冷卻局面，在無外力介入的條件下，尚不致重燃戰火，却仍是西南非區域安全的一項隱憂，尚須美蘇繼續作出積極的貢獻，促使安國政府及薩溫比對「民族和解」有所反應，以達區域和平。

再就那密比亞獨立後的局勢發展言之，該國脫離南非七十餘年的殖民統治而獨立已成定局，惟獨立後之國內政局，却充滿了不安的變數，雖然這些不安的變數屬於那國的內部問題，但由於該國與南非的關係特殊，故其未來的發展，勢將對西南非地區的安全產生重大的影響。尤當該國一旦與南非發生領土糾紛或因種族問題與之產生齟齬，則那國與南非的關係必然呈現緊張而波及區域安全。

最後就南非言之，該國在西南非地區安全中，居於關鍵性地位。其種族政策不僅對內部整合與社會安全，產生絕對的影響，即對其與鄰國之間是否能建立和平共處乃至和睦共榮的關係，也至關重要。該國自今秋由戴克拉克 (Frederik W. de Klerk) 總統主政以來，對內改採和解政策，釋放政治犯，並與「非洲民族議會」領袖曼德拉 (Nelson Mandela) 在獄中進行密談，溝通南非政府與「民族議會」進行正式會談的條件。^⑥南非共和國採取此一大幅度之改革措施，不僅有助於改善國際形象，更有利於整個西南非的區域和平。

就西南非地區的整体安全言之，雖然在各有關國家內部尚存有諸多不利於區域安全的政治因素，但從最近的局勢發展觀之，現正逐步朝向理性、和解與和平的方向進展，這或許是第三世界在國際緩和和大氣候下，所呈現的一股趨勢吧！

(民國七十八年十一月十四日脫稿)

註^⑤ 薩衣總統莫布圖在哥巴多里高峯會上曾透露：美國與南非均保證不再介入安國內戰。請參 *Africa Report*, Vol. 34, No. 4 (July-August 1989), p. 35; S. Neil MacFarlane, *op. cit.*, pp. 86-87.

註^⑥ 南非政府與「民族議會」就雙方進行正式會談所提出之先決條件：(一)停止戒嚴；(二)准許流亡人士自由返國；(三)給予「非洲民族議會」以合法地位；(四)民族議會放棄武裝鬭爭。請參 *The Christian Science Monitor*, Oct. 19-25, 1989, pp. 10c & 3; *International Herald Tribune*, Oct. 14-15, 1989, p. 4.