

東北非洲戰亂之分析

林碧 焯

年初，美國駐聯合國大使楊格，於訪非探詢羅德西亞解決方案之後，曾經預言，東北非洲將是新的暴風地區。這句話在當時並未引起太多人的注意，而今，事實證明，楊格先生除去言論放肆之外，確有高人一等的眼光。東北非洲自包戈尼訪問之後，形勢急轉直下，本是同為親蘇之好友；索馬利亞及衣索匹亞，竟然大動干戈，戰火迄今未息。本文將就此一問題提出扼要分析，並提供若干解決問題的方案。

一 古老的問題

索、衣兩國的戰爭實是起源於一個歷史的問題：邊界糾紛。①就整個非洲而言，邊界的糾紛是司空見慣之事，因為昔日之殖民者於劃定人為疆界之時，鮮有考慮人文、社會及種族的因素。因此，在非洲大陸往往會發現，原來本是一家人，結果各處異地，探親之時，往往要越界而行。這種歷史的錯誤，輕者造成人民的不便，嚴重者演變成二國之間的戰爭，東北非洲就是明例之一。不過，索馬利亞的邊界問題遠比其他地區更為複雜，原因是：（一）索國過去曾經被義大利、英國統治過，殖民政府的更替以及政策的不同，使得邊界的問題更為混亂，例如真確的界線位置在何處？義大利政府是否承認？新獨立的索馬利亞是否應該繼承這些條約承諾？（二）居住在糾紛地區的索馬利人是游牧民族，時常隨水草而遷移，究竟應該以何者為劃定邊界之準則？（三）索馬利亞邊界糾紛所牽涉的國家，包括衣索匹亞、肯亞、法國，甚至於英國，外來因素的加入，為共產國家製造可乘之機，也使得情況更為複雜。

索馬利亞自從一九六〇年獨立以來，便積極地從事領土統一的活動。首先，它和衣索匹亞進行商議，修改疆界，但是這一提議立遭塞拉西國王的否決。目前的疆界是根據一九〇八年義大利和衣索匹亞訂的條約，然而，當時訂約所根據的地圖及原始談判紀錄已經無案可查，索馬利亞自然失去有力的談判依據。

索馬利亞同時轉向英國，要求它將肯亞北部的索馬利人游牧區劃歸於該國。這項要求亦遭英國拒絕，因為當時倫敦方面不願意

註① 關於索馬利亞之邊界問題，蒙政治大學楊逢泰教授提供寶貴資料，本文得以順利寫成，在此一併致謝。

參見：江邦明著，索馬利亞民族問題之研究，刊登於非洲研究第四期，民國六十四年一月出版，八一——一二三頁。

犧牲肯亞以討好索馬利亞。一九六三年十二月，肯亞獨立，北部索馬利人游牧區成爲共和國的一省。^②

索馬利亞之憤怒是可以想像的；本是同族同種，而今却淪入異國。在激怒之餘，索馬利亞投入共產國家之懷抱，大批軍事武器源源而入，中共和蘇俄在一九六三年所提供的援助近五百萬美元。共產國家的武器援助在且夕之中，增加了索國的戰力，東北非洲的戰火亦因此燃起來了。從戰爭的兵力、火力和範圍來看，一九六三年的衝突只是局部性的。雖然，衣索匹亞和肯亞曾經進行合作，並宣佈進入緊急狀況，但二國所耗不鉅，而真正參戰人員亦限於部份正規部隊。^③

當時東北非的戰火立即引起非洲國家團結組織的關切。該組織正好於該年成立，旨在促進非洲國家間的合作，並維持區域的安定與和平。經過該組織的調停，東北非的戰事始告平息。

非洲國家團結組織的努力固然是和平的媒介，但和平的實現都是由於索馬利亞的退却與共產國家的政策改變。首先必須強調的是，在六十年代初期，非洲各國屢見邊界糾紛，處處發生衝突，這種現象迫使各國政要尋求和平與安定。他們的結論是，承認現狀才是唯一解決之道。這種看法在非洲國家團結組織成立之時，已經成爲國際間的相處之道。索馬利亞鑑於形勢，在避免孤立的考慮之下，打消以武力統一領土的企圖。

索馬利亞單方面的行動只有間接的作用，共產國家的改變態度才是真正的決定因素。索馬利亞和其他非洲國家一樣，缺乏物資及資源進行戰爭，因此，任何戰鬥都是關係到外來的因素——東方或者西方。在當時，蘇俄（中共只提供財政援助）於倉促之間提供軍火之後，發現戰爭並無法達成政策的目的，而且很可能陷入不可自拔的泥沼之中。另外，它亦考慮到肯亞及衣索匹亞的戰略地位：前者是進入東非的孔道，後者控制北非，地位特殊，最好左右逢源，兩不開罪。因此，蘇俄決定減少對索國的軍火援助，而軍援的減少，自然使得戰爭中止、和平再現。

從一九六四年以後，邊界問題成爲索馬利人民民族主義的象徵，也可以說是民情的發洩孔道。當任何政府遇到不能克服的困難，而又有倒台之可能時，邊界問題便被提出，藉以轉移人民的注意力。或者，在每當政府改選之際，邊界問題便成爲政客爭取選票，贏得民心的最佳工具。不過，政府的聲明儘管十分偏激，政客的言論也是相當憤慨，問題却依然存在。索馬利亞到底必須承認殘酷的現實——缺乏外援，它便無能爲力。

在尋求適當的解釋之中，論者亦提出各種不同的看法。歸納起來，西方學者認爲東北非之所以能够暫時獲得和平，原因是兩方

註② 參閱 John Drysdale: *The Somali Dispute* (New York: Praeger, 1964), Chapters. 8 & 9.

註③ C. Hoskyns, *Case Study in African Diplomacy: The Ethiopia, Somalia and Kenya Dispute, 1960-67* (Dar es Salaam: East African Publishing House, 1969).

面的：

從西方的對非政策來看，一九六四年之後，以美國爲首的經濟援助源源而入，西德、法國、義大利和英國都提供各式各樣的技術援助計劃，（其中義大利以優惠條款的待遇，收買索馬利亞的出口大宗——香蕉），均促成索國政權的穩定與經濟的成長。另外，美國對肯亞、衣索匹亞亦提供千萬美元以上的援助，安定人民的生活，避免民情走向極端，消除左傾份子煽動的機會。④簡而言之，西方國家鑑於索國的重要戰略地位，均不惜全力在非洲之角保持均勢以維持和平，其結果是俄援與美援充斥其間，索國成爲強國競爭取的寵兒。

從另外一個角度來看，蘇俄在此一時期的對非外交，則暫由攻勢轉爲守勢。促成這種轉變的因素是多方面的，在此謹略舉數端：⑤（一）蘇俄在西非的外交挫敗：幾內亞之投向美國，迦納之嚴守中立，馬里之搖擺不定，均使得莫斯科感到失望，並認爲有重訂政策之必要。其結果是，蘇俄悄悄地撤出了對西非的軍事援助，並改變以往激烈的外交態勢。（二）蘇俄態度的轉變，使得它和非洲溫國家的關係邁進一步。塞內加爾、奈及利亞、象牙海岸、肯亞、烏干達等等均和莫斯科保持不同的接觸。爲了加強和溫和國家的友誼，蘇俄對東北非的外交攻勢亦相對減低。（三）西非國家在六〇年代所遭遇的一連串軍事政變，不但使莫斯科失去了親密的盟友，如恩克魯瑪，亦迫使它在非洲政策上採取觀望的態度。在克里姆林宮之內，決策人士可能認爲：數年之外交努力培植一位盟友，竟然輕易地毀於旦夕，所付未免太鉅，而所得太少。這種現實的心理時時刻刻牽制着蘇俄在東北非洲的軍事野心。

然而，東北非的均勢由於索馬利亞的軍事政變有所改變。一九六九年十月，巴爾上校（即日前的總統），率部叛變，文人政府隨之垮台。政變之後，軍事政府之中不乏親俄將領，中級軍官亦全接受俄式訓練，親俄傾向頓時變得明朗化。同時，美國政府由於越南問題的拖延時日，外交注意力不再集於非洲，英、法、西德各國亦由於本身的內政、經濟問題不再扮演積極的角色。從一九七〇年之後，親俄勢力在索馬利亞日日高昇，到一九七六年爲止，已達頂峯。

二 新起的爭執

一九七七年初，西方人士一致認爲：蘇俄在東北非的外交攻勢相當令人憂慮——索馬利亞、衣索匹亞相率親俄，紅海與印度洋之安全岌岌可危。數月之後，索、衣二國兵戎相見，外界人士頗感驚異，究竟二國爲何而戰？

註④ C. Clark *American Foreign aid* (New York: Macmillan, 1972), pp. 90-95.

註⑤ W. Raymond Duncan, ed. *Soviet Policy in Developing Countries* (Walham, Mass.: Ginn-Blaisdell, 1967), pp. 62-83.

Roger E. Kanet, ed. *Soviet Economic and Political Relations with the Developing World* (New York: Praeger, 1975), pp. 10-20.

邊界問題當然是重要的原因之一。索馬利亞的軍事政府執政已達七年之久，政績乏善可陳，巴爾總統急需需要在外交上樹立功績以安定民心。除此之外，邊界地區有實際的經濟利益必須掌握。索馬利亞的游牧民衆每年必須趕送羊羣或駱駝，通過索衣兩國交界的叢木林地，到北部草原地區。此一邊界地區如果收回，必可免去衣國之干擾。同時，衣國爲了加強邊防，正計劃在該地區修建完善的灌溉系統，一旦完成，索國所仰賴的水源有乾涸之虞。^⑥

然而，更令索馬利亞不安的是，蘇俄對衣索比亞的援助，與日俱增。這對於索國帶來幾項潛在的威脅：(一)蘇俄經援的增加，使得衣國有餘力鞏固邊防，使糾紛地區成爲不可攻之地，尤其衣國築下堅固坦克陣地，充分表示守土之決心，使索國深感憂慮。(二)索國軍事力量的增強，必將危及吉布地的安全，而吉布地的獨立不僅關係着西方國家的利益與紅海上的航行安全，也是索、衣兩國間的緩衝地。從索國立場言，吉布地人是同種，如果能合併成爲一國，自可增長大索馬利主義聲勢。相反地，從衣國的角度看，吉布地正好控制着該國的對外交通、貿易孔道，必須與之建立友好關係。以目前蘇俄在衣國的外交態勢看，不出數月，衣國很可能在軍事實力上，遠超索國，屆時吉布地的安危將難預測。^⑦

索國是否根據這些考慮，立即發起攻擊，是一個難以肯定的問題。從各種跡象判斷，外交的主動似乎是來自索馬利亞，再配合美國以及阿拉伯國家的協助，使戰爭成爲不可避免。

索馬利亞在一九七六年之前，其軍事裝備幾乎全採俄式，二萬二千人的陸軍之中，機械化步兵營、裝甲營全是俄國裝備，而空軍之中，則有一輕型轟炸中隊，配有1—128型機十架，二地面攻擊機中隊，配有米格15和17型機四十四架，其他另有戰鬥機中隊，配有米格21型機十二架。^⑧這些裝備在戰爭期中的補給、保養，都是重要的問題，索馬利亞應當預見：如果蘇俄一反常態，不予補充，則唯有仰賴西方國家如美國、英、法、西德等的援助。

索馬利亞求變的心理，正好爲美國等西方國家提供可乘之良機，因爲蘇俄不可能支援二個非洲國家，利用俄國武器和經援，互相作戰。美國和英法在事先所做的外交安排，外界無法知悉，不過，事後充分顯示，索馬利亞已經得到這種許諾，故當戰爭爆發之後，蘇俄以停止軍援相要脅時，西方國家即公開表示支持索馬利亞。

值得注意的是，沙烏地阿拉伯、埃及以及其他阿拉伯國家，亦在這一場權力角逐之中，具有舉足輕重的地位，要說明這種複雜

註⑥ Newsweek, 29 Aug. 1977, p. 11.

South China Morning Post, 24 Aug. 1977, p. 2.

註⑦ New York Times, 25 Aug. 1977, p. 8.

註⑧ The Military Balance 1975—1976. (London: The International Institute for Strategic Studies, 1976).

的國際關係，必須先提到索馬利亞和其他阿拉伯國家的外交政策目標，亦即二者之間的供求關係。索國從立國以來，一直急需外援，以發展農業、開發經濟。從歷任總理的演說詞之中，即可見到求援若渴的跡象。阿拉伯國家由於油價上漲，大積財富，正思發展阿拉伯人的經濟。索馬利亞亦屬回教國家，正是申請援助的最佳候選國。今年年初，阿拉伯國家組織即允以美金二億援助索馬利亞，其用意是多方面的：(一)以經濟力量強化索國的地位，脫離蘇俄的掌握，維持紅海地區的中立與安全，(二)培養索馬利亞以對付衣索匹亞，減低衣國軍政府對厄里特里亞(回教徒地區)的軍事鎮壓。^⑨

從以上的分析，吾人似乎可以見到，索馬利亞軍隊在美國等西方國家以及阿拉伯國家的支持之下，藉邊界問題的口實，進行戰爭。本文對於戰爭的過程以及雙方的拉鋸形式，不做分析，原因是雙方對於戰爭的勝敗往往有不實的報導，尤其是死傷人數難免有誇張之處。^⑩官方的正確資料既不可得，報章的電訊報導更不可信。衣、索二國離英、美甚遠，而且戰爭的本質又遠非越戰或中東戰爭可比，西方主要通訊社難免厚彼薄此，不加关注，因而欠缺詳盡的分析與研判。

然而，資料上的困難。却不能做爲論者忽視衣索戰爭的藉口，如以客觀、謹慎的態度來分析，則索馬利亞似乎是企圖效法以色列的故智，希望在很短的時間之內，佔領糾紛地區的幾個重點城市，然後進行軍事統治，造成既成事實。九月底，索馬利亞軍隊已經佔領了戈德(Gode)、維爾德(Werder)、德加布爾(Degchur)等市鎮，不過最重要的戰鬥發生於吉卡(Jigga)，該地是衣索匹亞的坦克基地，吉卡的陷落深深打擊衣國軍政府的信譽，該國總統馬利安上校立即宣佈全國總動員，誓言寸土必爭。^⑪

索馬利亞以先發制人的姿態出現，接二連三攻佔了衣國邊界之城鎮。除去索國陸軍之善戰之外，當地民衆的支持亦是重要的因素之一。奧登嘉區(糾紛地區之名)的索馬利人早就組成民族解放組織，幾年以來，蠢蠢欲動。索馬利亞總統巴爾也是奧登嘉地區人士，他登高一呼，大軍越界，民族意識自然激發民心，亦鼓舞軍隊的士氣。

衣索匹亞一面倉促應戰，一面調動軍隊，在戰場上已失去了主動的地位。此外，衣國軍隊亦面臨幾項難題：(一)馬里安上校新近主政，他同時亦樹立不少政敵，在軍隊之中，有少數將領不贊成他的親俄政策。軍隊的不和，造成步調的混亂與軍紀的敗壞，因而影響戰果。(二)衣國軍隊一向採用美式裝備，可是，俄式裝備又甫自莫斯科運達，在此過渡時期，軍隊裝備不齊，戰力大受影響。^⑫

註⑨ Guardian, 1 September 1977, p. 4.

註⑩ 例如，中東通訊社(九月一日)報導，索衣雙方死亡人數十萬人，事實上，兩國陸軍人數在五萬——六萬左右，而真正能使用於戰場上的武器亦有限，其中主要原因則是缺乏零件補充、和石油。

註⑪ The Economist, 10-16 September 1977 & 17-23 September 1977.

註⑫ Japan Times, 25 September 1977, p. 2.
Time, 24 October 1977, p. 8.

蘇俄的及時援助，空運武器抵達阿地斯阿貝巴，衣國才得以穩住陣勢。目前的戰況成爲膠着狀態，衣國似乎是正等待古巴和蘇俄軍事人員所訓練之民兵結訓之後，配合俄國裝備投入戰場。

三 危機與希望

東北非洲的危機似乎是繫於美俄雙方對於局勢的估量，如果任何一方估計錯誤，或者誤解對方的外交企圖，則戰爭終究有昇高之可能。卡特總統，在十一月十五日曾經指責古巴的過度擴張，是非洲戰亂之泉源。緊接着，索馬利亞驅逐俄籍顧問，中止索俄友好條約，以及蘇俄海軍使用該國海港的權利。此一政策聲明發表後，美國務院立即表示支持木骨都束的立場。這一事實說明了美國的強硬立場，其目標很明顯的是指向蘇俄。

毫無疑問的，國際政治舞台之上，適當的恐嚇與嚇阻是必需的，尤其是要達成某一特殊的外交目標。然而，目前的危機是，強硬的美國政府立場是否意味着新的危機？蘇俄對於這種警告會採取何種態度？蘇俄從安哥拉以來一直是站在上風，而今，它是否願意在非洲之角蒙羞？假若，蘇俄亦採強硬立場，美國應如何以對？

任何政治問題都有解決之道，問題是在於可行與否。從西方的利益而言，美國自然希望索馬利亞脫離蘇俄的控制，並且穩定東北非洲的情勢。蘇俄和古巴的擴張聲勢，目前可以說是達到了顛峯狀況，從安哥拉、衣索匹亞、莫三鼻克，直逼南部非洲。假若，英人西西·羅德氏(Cecil Rhodes)再生於世，他似乎將疾呼：「非洲已不再是黑色，而是紅色」。

筆者過去一再強調，共產國家在非洲的外交呈現(Presence)，並非表示該集團絕對影響力的存在^③。然而，西方國家所面臨的困難是，蘇俄和古巴已經使用最具影響力的工具——軍隊，進入非洲大陸。在安哥拉，古巴軍政人員的參與，已經成爲該國行政工作、經濟成長和治安維持不可缺的因素。在衣索匹亞，這種新的局勢亦可能出現。

美國和西方國家的折衝範圍是非常廣泛的。中西論者似乎完全同意，今天的美國已經不可能再出兵爲第三國作戰。除去這項政策選擇之外，美國可以考慮各種外交手段，以穩定東北非洲的局勢：

- (一) 直接向莫斯科表明美國的立場，強調蘇俄的非洲擴張將有損於和解，甚至於美國的利益。
- (二) 和古巴說明美國對其海外擴張的關心，並強調古巴的非洲之舉，將有損於美古關係正常化的進行。
- (三) 支持阿拉伯國家，昇高厄里特立亞的戰況，減低衣索匹亞對索國發動反攻的可能性，必要時，造成兩面夾攻的態勢，瓦解衣國的戰志。

註③

見拙著，衣索匹亞左傾政策之分析，本刊六月號。

四使用一切必要手段，觸發新的政變，擁立親西方的衣索匹亞政府。

第一項做法是否能產生效果，決定於蘇俄當局對於美國所提出的警告之反應程度。在整個過程之中，莫斯科必將仔細分析白宮的政策聲明、卡特總統的態度取向以及美國的民意動向，來決定是否屈就於美國的壓力。筆者在此必須強調，東北非洲向來不是美蘇兩國外交政策的重點，雖然雙方政府在言論上都極表關切，但它的地位充其量只是雙方權力博奕之中的小卒。這種事實也就減低了美蘇雙方在這地區的僵持場面，更使觀察家們懷疑美國或蘇俄是否準備由競爭進到冷戰，甚至成爲熱戰。

蘇俄支持古巴進入衣國，以及古巴人數的偏低，正說明莫斯科和哈瓦那的猶疑。根據美國國務院證實，目前計有一百五十名古巴軍事專家和一百名蘇俄顧問，在衣國境內協助訓練民兵。^⑭這種低姿態與安哥拉的情況，形成強烈的對比。論者難免懷疑，這是否馬里安上校的安排，以免激怒軍中的不滿份子？抑或是古巴和蘇俄不願全面干預？無論如何，衣國和安哥拉有一明顯不同之處，前者是從事一項國際性的戰爭，而後者是內戰，這種戰爭性質的不同很可能影響到古巴的興趣。

美國似乎宜利用這種情勢，向古巴施加壓力。這種外交手段的成功與否，也是決定於美國的意志與古巴的反應。假設古巴政權認爲和美國外交關係正常化是政策的優先目標，美國的壓力自然能够在短期內奏效。反之，假設卡斯楚認爲，非洲的擴張是古巴人民的歷史和文化上的使命，則美古雙方將僵持一段時間，以俟情勢的變遷。

支持阿拉伯國家昇高厄里特立亞的游擊戰爭的做法，似乎不爲美國所接受。取而代之的是一項很巧妙的外交與軍事安排——以色列的介入衣索匹亞。一般外交觀察家的看法是，以色列爲了平衡阿拉伯國家對衣索匹亞的壓力，故出而相協。^⑮事實證明，以國人員的出現於阿地斯阿貝巴，是爲了牽制戰爭的擴大。以色列之所以能發揮這種作用，是因爲（一）它的工作人員對於衣國所擁有的美式裝備，可提供修護的服務，這種重要的任務是古巴人員所不能做到的；（二）衣國的士兵在一九七六年之前，一概是美式訓練，他們發現以色列人員極易合作，在操作與訓練各方面有共同歸屬感。

以色列進入衣國之初，招致索馬利亞的猛烈攻擊，被認爲是助紂爲虐。^⑯然而，在十一月一日的一項公開演說中，巴爾總統在批評古巴之後，避開以色列而言他。^⑰一般相信，索國當局已經明白，以色列的介入是西方國家的安排，目的在於監視和平衡古巴

註⑭ Guardian 22 November 1977, p. 4.

註⑮ Guardian 4 November 1977, p. 5.

Times 5 November 1977, p. 6.

註⑯ Japan Times, 6 November 1977, p. 2.

註⑰ The Economist, 16—22 November 1977, p. 18.

的軍事行動。

上述的外交安排也就排斥了策動政變的可能性。以往的經驗顯示，西方國家對於盛產工業原料的亞、非、拉丁國家，時常採取這種方法，以推翻不友善的政權，確保工業原料的來源，智利的阿塞德政權，烏干達的歐伯特（Obote）政權，剛果的魯孟巴政權，獅子山的史密斯政權，都是牽涉到工業的原料問題，而遭到政變下台的命運。不過，吾人在衣國并未發現有任何主要的工業或戰略原料，足以誘使西方國家策劃政變。除非衣國的情勢發展到不可收拾的地步，例如以色列人員被驅或親俄的局勢將危及非洲區域的安全與西方的利益。

四 結論

中西外交史上一再顯示，戰爭並非解決爭端的最佳方法。而今，東北非洲的戰爭再度證明，干戈徒增政治的困擾與區域的不安。即使索馬利亞的節節勝利，佔領所有的奧登嘉地區，問題依然存在。就整個非洲來講，索馬利亞如果以武力破壞非洲的人文與政治現狀，便將創下一個先例，造成非洲其他地區的不安，例如肯亞北部的索馬利人游牧區，可能起而效尤，非洲的其他國家亦可能得到鼓勵，利用列強的矛盾，實現其政治和領土野心。

事實上，東北非洲和其他地區的邊界和人文糾紛一樣，本身缺乏明確而又立即可行的解決之道。非洲人士曾經一再苛責殖民國家的不負責任，以致於造成今天的禍端。從印度、塞普路斯，到非洲大陸，處處呈現種族、邊界和歷史的糾紛。然而，單方面的責備殖民國家已經無補於事，人類似乎應當以更理性和和緩的方法，尋求解決之道。

雖然當今的國際政治學者已經不再承認美蘇兩國在世界事務上的主宰地位，但非洲仍然在彼等控制之下。美蘇雙方的角逐，固然使某些國家獲得利益，相反地，雙方政策的改變，亦帶來了無限禍害。今天索馬利人在西方支持之下，全力殲滅衣索匹亞的美式裝備部隊，而衣國軍隊亦在蘇俄協助之下，摧毀索國的俄援坦克、巨砲和其他裝備。東北非洲的矛盾，實應令人深思：美、蘇二國花費上千萬美元之援助，究竟所爲何事？

衣、索之戰也提供新興國家一項經驗：在列強之中週旋，各弱小國家所需要的是精明的領導者。英國政治家索里斯伯利曾言，一國領袖之處於國際社會，形同駕獨行舟下急流，見險則避。折衝於列強之間，見機取利，實是需要一等智慧與技巧。何其不幸的是，巴爾與馬里安二位總統均未具此長才，在可預見的將來，東北非的戰亂似仍難獲得妥善的解決。