

美國的索馬利亞政策

鄒念祖

(國際關係研究中心副研究員)

一、前言

東歐各共黨國家拋棄社會主義以及蘇聯解體，冷戰隨之結束，東西方兩大集團對峙的局面不再，美國勿須為圍堵共產主義的擴張而大費周章。但同時也給美國外交當局帶來了不知所措的困擾，在冷戰時期，美國的國家利益是抵抗共黨侵略，維護自身安全，世界上任何國家一有動亂，美國立即以武力為後盾，作正面干預，唯恐蘇聯捷足先登，使該國淪為共黨國家附庸。然而後冷戰時期，美國已不再有對抗共黨侵略的顧慮，除了與各國發展經貿外，美國對國家利益缺乏明顯的共識與指標，外交決策者在無例可循的情形下，不僅要制定外交政策，同時尚須釐清國家利益。

要釐清後冷戰期國家利益並非一蹴可幾，可能需要很長一段時間。^①因為後冷戰時期，新的國際秩序尚未建立，美國國民對自己國家的利益一時難以界定，對國際社會應有的責任就更模糊了，因此一遇到國際危機，例如波士尼亞及索馬利亞等問題時，便無法作出明確而果斷的決策，當然也就無能預先規劃出解決問題的藍圖。^②

本文意欲探討後冷戰時期美國面對索馬利亞飢荒與動亂的局面，所採取的各種因應措施；分析影響柯林頓政府對索馬利亞政策內容的各種因素；最後總結柯林頓政府對索馬利亞政策的失敗。

註① 這是耶魯大學政治學者 Gaddis Smith 的看法，引自 Ann Devroy and R. Jeffrey Smith, "Clinton Reexamines a Foreign Policy Under Siege," *Washington Post*, October 17, 1993, p. A28.

註② Henry Kissinger, "Foreign Policy Is About the National Interest," *International Herald Tribune*, October 25, 1993, p. 5; also Lance Morrow, "Feeding Somalia and Backing Vetsin, American Discovers the Limits of Idealism," *Time*, October 18, 1993, p. 38.

二、索馬利亞的動亂與人道援助

位於非洲東北角的索馬利亞，於一九六〇年獨立，面積約有六十四萬平方公里，人口約七百萬。索馬利亞人民原先過著游牧民族的生活，在英國計畫下，大肆發展游牧經濟，這種商業導向的游牧經濟在索國獨立後繼續發展，一九五五年以來，索馬利亞出口的山羊、綿羊、及牛隻最少增加了十倍，駱駝增加了二十倍。大量繁殖牲畜的結果使得草原被過份利用、土壤浸蝕、不利農耕。

獨立後，工業國家相繼在索馬利亞開鑿水井，吸引游牧人民聚集水井附近，使附近土地更加不適宜耕種。游牧人民聚集的結果使索馬利亞人口急速膨脹，人口學家發現都市的人口生育率達到百分之四點九，人口的增加也是促成糧食不足及社會動亂的主要原因。

索馬利亞動亂的另一個原因是冷戰的後遺症。冷戰時期兩大集團為控制中東油田，企圖控制或影響中東附近戰略地帶，於是大批武器向非洲東北部流入，^③一九七四年索馬利亞鄰邦衣索匹亞發生革命，一九七六年蘇聯武器大量流入衣索匹亞，而英法亦應索馬利亞總統巴雷(Mohammed Siad Barre)的請求，給予武器援助，一九七七至一九七八年的索馬利亞與衣索匹亞戰爭，更導致巴雷統治八年的族群合作解體，種下日後無政府狀態的惡果。

開發中國家多不諳環境生態的保護，索馬利亞亦然，據美國國際開發及世界保護聯盟(US Agency for International Development and the World Conservation Union)報告，過度利用草原、濫肆砍伐森林，使索馬利亞資源盡喪，土地逐漸沙漠化。族群為爭奪自然資源，常起衝突，衝突結果導致忽略生態保護，如此惡性循環，加以百年一逢的大旱，農地幾乎休耕，人民到處流浪，依附土匪強權，終至弱肉強食，戰亂頻仍。^④

索馬利亞境內有四個主要部族，部族之下又分為若干部落，部族之間因歷史情結，原本就不和睦，加以地理環境與生態變化，形成目前的十四大武裝派系，互相廝殺討伐，使索國境內連年戰爭，民不聊生。一九九二年底美國總統布希(George Bush)指出，索馬利亞已有二十五萬人餓死，如不及時救濟，未來數月因飢餓而死亡者將可能增至百餘萬人。^⑤

註③ 以上資料取自 Bruce Byers, "Roots of Somalia's Crisis," *The Christian Science Monitor*, December 24, 1993, p. 18.

註④ *Ibid.*

註⑤ George Bush's "Address to the Nation on the Situation in Somalia, December 4, 1992," in *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 28, # 49 (December 7, 1992), pp. 2329 - 2331.

糧食不足，營養不良，導致疾病叢生，加上醫藥缺乏，遍地餓殍，兒童死亡率更高，索馬利亞全國五歲以下兒童已有四分之一死亡，尚存活者其中三分之二也罹患嚴重營養失調所帶來的各種疾病，僅伊西亞拜多亞一地，在一九九一年底，兒童與成年人在幾個月內，便死亡三萬餘人，其死亡人數仍以每天一百餘人的數字增加，貝多亞地區每天有五百至七百人死亡，整個索馬利亞約有四百五十萬人處於死亡邊緣。^⑥

索馬利亞的十四大政治派系中以盤據首都莫加迪休（Mogadishu）的哈威牙（Hawiya）族軍閥勢力最大，其中尤以艾迪德（Mohammed Farrah Aidid）及馬迪（Mohammed Ali Mahdi）為首的實力最強，一九九一年一月假索馬利聯合議會（United Somali Congress）之名推翻執政二十三年（一九六九—一九九一）之久的巴雷政府者，即為艾迪德。巴雷被推翻後，索馬利亞最主要的六個政治派系於七月召開全國和解會議，一致通過馬迪出任臨時總統，任期二年，但遭到艾迪德的堅決反對，政治統合不成，十一月中旬終於爆發內戰。而一九九一年五月中，索馬利亞北部的索馬利民族運動（Somali National Movement）又宣告獨立為索馬利蘭共和國（Somaliland Republic），使索國內戰更趨複雜。

在連年的內戰中，索馬利亞幾乎已完全失去了國家的功能，實際上索馬利亞已經沒有政府、沒有政府軍隊、沒有學校教育、沒有警察、沒有足夠的水電供應，社會一片混亂，工業停頓，國家與外界的聯繫完全中斷，沒有外交，沒有國防，更沒有對外貿易，自巴雷政府被推翻後，駐莫加迪休的各國外交代表均已先後撤離，聯合國安理會官員認為索馬利亞極不安全，因之聯合國人員包括聯合國兒童基金會（UNICEF）在內均無法進入索馬利亞。

索馬利亞又遭遇到百年來最大的乾旱，更造成無數民眾飢餓而死。索馬利亞本來氣候乾燥，大部土地雨水不足，其主要糧食生產區的兩河流域，由於曠日持久的部族戰爭，村莊大部分被毀，農民被迫逃荒，大部分農田無人耕種，造成糧食嚴重不足。在索馬利亞的飢荒，如果不予及時救濟，其嚴重的程度可能會超過衣索匹亞一九八四至一九八五年的大飢荒，當時衣索匹亞餓死的人數約有百萬。

天災加上人禍，迫使索國人民流離失所，據國際紅十字會（International Committee of the Red Cross）估計至一九九二年夏，已有八十餘萬索馬利亞人民逃離家園，^⑦即以鄰國肯亞而言便收容了三十八萬索馬利亞難民，分別留置在十一個難民營，^⑧其中利博（Liboi）地區就有五萬五千人，艾佛（Ifa）地區一萬八千人，在利博難民營的索國難民每天平均約有五至十個人死於肺炎、肺病、瘧疾、痢疾等病。^⑨在衣索匹亞的難民，據聯合國世界糧食組織（UN World Food Programme

註⑥ 散見聯合報，民國八十二年八月十八日，第七頁及十一月廿九日，第八頁。

註⑦ 聯合報，民國八十一年七月二十九日，第十九版。

註⑧ 文匯報（香港），一九九二年八月二十四日，第四頁。

註⑨ Washington Post, Feb. 7, 1992, p. A22.

估計約有五十萬人，由於索馬利亞北部的衝突和緩以及國際社會的救濟，後來減少至四十萬人左右，聯合國難民署高級專員（UN High Commissioner for Refugees）稱，至一九九三年底，這個數目可能減至十五萬人左右。^⑩

聯合國在索馬利亞原本駐有救濟機構，一九九一年三月曾應允聯合國兒童基金會運送一批救濟物資前往索馬利亞，但自內戰爆發，一百餘萬居民的莫加迪休已成死城，基於安全理由，所有外國機構全部撤出，只有澳洲的坎特朵夫（SOS Kin-derdof）救濟機構尚有部分人員留駐莫加迪休，其後有少數機構人員乘戰事緩和空檔，又再度回到索國首都，這些機構包括國際紅十字會、法國的無國界醫生（Doctors Without Borders）、美國的國際醫療團（International Medical Corps）等，但人數並不多，杯水車薪，並不能對四百五十萬飢餓與重病待斃的索國人民發生有效救濟作用，而且常有工作人員被亂軍殺害，救濟工作因而時停時續。

索馬利亞內戰激烈並不亞於東歐的波士尼亞，且索馬利亞又逢百年難得一見的大旱，飢民遍野，到處可見死屍，整個國家幾成人間地獄，然而索馬利亞的悲慘並未引起西方國家的關注，歐洲國家只注意到自家門前的災難，唯恐殃及池魚，對於不同人種的遠鄰非洲國家，頗有視而不見，聽而不聞的意味。

美國仍然籠罩在一九七〇年代越戰失敗的陰影裡，對國際事務，多裹足不前，波士尼亞內戰的慘烈與人權的蹂躪，美國尚且不敢插手，同樣的悲劇發生在沒有任何戰略價值的非洲國家，美國更是視若無睹，唯恐被捲入漩渦而不能自拔，只有極少數的民間團體如國際醫療團等在索馬利亞從事人道救濟。

在少數慈善機構壓力下，一直到一九九一年底聯合國秘書長裴瑞滋（Pérez de Cuellar）才應允聯合國兒童基金會重返索馬利亞，展開救援工作，同意支助十至十五架次救援飛機載運賑災物資前往索馬利亞。^⑪同一時期美國布希政府才宣佈四千萬美元的緊急援助。^⑫

截至一九九二年七月止，美國捐助索馬利亞的糧食約價值七千七百萬美元，八月十四日布希政府又增加十三萬公噸糧食援助索國，布希政府除了呼籲國際社會加入緊急救援索馬利亞外，並曾提議聯合國召開一項捐助會議，俾對索國展開大量援助。^⑬

聯合國安理會於一九九二年一月廿三日及七月二十六日通過二項決議案（Res. 733 及 767），對索馬利亞提供糧食、

註⑩ UN Chronicle, Volume XXX, Number 3 (September 1993), p. 7.

註⑪ The Christian Science Monitor, September 2, 1992, p. 9.

註⑫ Washington Post, December 27, 1991, p. A18.

註⑬ 聯合報，民國八十一年八月十八日，第九頁。

醫療用品及人道救助物資。為配合安理會的救援行動，美國空軍總部成立一項命名為「提供救濟」(Provide Relief)的行動，以軍用運輸機將十餘萬噸賑災物資運往索馬利亞及肯亞的難民營等地，五角大廈並派有少數武裝軍力隨機護衛。

派遣武裝軍力護衛賑災物資已成為不可或缺的一項措施，聯合國的救濟物資船即經常僱有傭兵保護。在索國境內除了各大派系擁有武器外，許多遊民也各自擁有槍枝，隨時搶劫糧食，無人能加以管束，也不受任何派系指揮。因之散發物資的救濟機構必須花錢僱用武裝人員保護，以便救濟物資到達災民手中，據一些救濟機構的估計，將一公斤的糧食運至災民手中，其所花費的保護費用，常數倍於該物資的價格。即使如此，救濟物資能到達災民手中者也不過百分之二十至五十左右而已。^⑭

聯合國安理會鑑於索國境內盜匪猖獗，七月間又決定加派五百名配備精良武器的軍隊前往莫加迪休保護援助物資。因為一些救災機構急於將物資發放給飢民，一方面固為救燃眉之急，另一方面如果救濟物資無法發放，國際社會可能不會考慮進一步供應糧食。

聯合國努力排除困難，包括空投糧食至索國內陸各地，避免陸路運輸，遭盜匪搶劫。一九九二年中並成立聯合國駐索馬利亞第一梯次和平行動(U. N. Operation in Somalia, UNOSOM I)，五百名巴基斯坦部隊於十月抵達索境，但留守軍營，並未部署，所以盜匪猖獗依舊，事實上賑災機構從十一月開始已經無法分發糧食，堆積在港口的糧食且多達一萬二千公噸，以一公噸可供二千五百人一日所需計算，一萬二千公噸足夠近十萬人一月所需，且索馬利亞尚有二百萬人在飢餓死亡的邊緣。自一九九二年以來，運往索國的糧食雖已超過二十萬公噸，但其中百分之五十至八十被盜匪劫走或為用作保護費用。^⑮十一月廿四日，一艘運糧船在莫加迪休港口遭叛軍砲火擊中，隨後幾艘賑災船隻只得停在外海，無法靠岸卸貨。^⑯面對此種情況，聯合國不得不另謀對策。

布希政府對索馬利亞的消極態度一直受到許多批評，力不從心是美國最大的考慮，美國需要各國共同協力，在聯合國的名義下，才能事半功倍。布希直言指出：「美國單獨無能糾正世界之錯，然吾人亦知世界許多危機，如無美國參與亦不可能解決，在國際社會裡美國的行動可產生一種引起廣泛參與的催化作用。僅美國有能力將大量安全部隊迅速而有效地運往全球遙遠的地方，救萬民於死亡邊緣。」^⑰

布希說服了英國、埃及、約旦、義大利和一些非洲國家共同出兵，又勸說日本和德國負擔軍費，美國自己願派兵三萬人

註⑭ *Washington Post*, Dec. 6, p. A34.

註⑮ *Ibid.*

註⑯ Ron Schere, "United Nations to Back Bush's Plan on Somalia," *The Christian Science Monitor*, Dec. 2, 1992, p. 2.

註⑰ 同註⑮。

共組一支由美國主控的聯合國和平部隊，在美國的策動下，聯合國安理會於一九九二年十二月三日通過了第七九四號決議案，授權一項軍事行動，確保救濟索馬利亞的緊急賑災物資能安全送達災民手中。

以美國為首的聯合特種部隊（United Task Force, UNTAF）隨即組成，定名為「恢復希望行動」（Operation Restore Hope），二十餘國共派軍三萬七千餘人，其中美國占二萬八千人，美軍部隊於十二月十日開始登陸索馬利亞，布希總統向全國國民說明美軍目標有二：「第一，吾人將在索馬利亞最動亂部分建立一安全環境，以便糧食能從船上遞送到內陸飢民手中；第二，安全環境一旦建立，吾人隨即撤離，並將安全任務交付給聯合國正規和平部隊。吾人目標是有限的——開闢補給路線，以便糧食能順利輸送，為聯合國未來和平行動部署鋪路。此項行動並非毫無止境，除非有絕對必要，部隊一天也不多留。」¹⁸

對於美國的人道任務，總統當選人柯林頓（Bill Clinton）立即聲明「支持布希的決定，貢獻美國軍力支助聯合國明確的人道使命。」¹⁹

三、人道援助變質為協助建國

布希政府雖聲稱一旦在索馬利亞境內建立起安全環境，美軍即行撤離，但事實並非如此單純，索馬利亞境內軍閥割據，如要建立安全環境，美軍必然考慮要扶植某一派勢力，以作為日後執政的主力，其他各派勢力應予解除武裝；而在糧食分配過程中，也免不了牽涉到各派權力的消長，因之美軍將被捲入政治糾紛，²⁰況且索馬利亞已成為無政府狀態，美軍尚得負責許多行政工作，如都市的水電修復、交通管制、機場的航空管制、雷達操作以及其他各種地勤工作，如果美軍在無人取代這些工作之前撤離，索馬利亞又將恢復為無政府狀態，大量人民餓死的情形又會重現。²¹因之美軍能否準時撤出，備增困難。

聯合特種部隊起先只著重打開輸送糧食道路，拒絕直接以武力解除各派系武裝，但不久美軍便發現，如果僅是阻止叛軍搶劫，而不將叛軍武裝解除，最後仍然不能徹底解決索國飢餓問題。另一方面，特種部隊的活動範圍僅止於索國中部及南部，約為索國領土的百分之四十而已，而所稱「安全」的意義也僅作狹義的解釋。²²美國的有限參與，顯然無法解決索馬利亞

註⑮ 同註⑤。

註⑯ Text of president-elected Clinton's statement on the operation in Somalia printed in *Washington Post*, Dec. 5, 1992, p. A16.

註⑰ Henry Kissinger, "Somalia: Reservation," *Washington Post*, Dec. 13, 1992, p. C7.

註⑱ 費浩偉（Harvey Feldman），「出兵索國易發難收，布希將留給柯林頓難題」，中國時報，民國八十一年十二月十日，第十頁。

註⑲ Samuel M. Makinda, "Somalia: from humanitarian intervention to military offensive?" *The World Today*, Vol. 49, No. 10 (October 1993).

長遠的問題。

因之在實際上美國的行動不得超過人道救濟的範圍，雖然美國政府聲稱索馬利亞各派的政治修好不是人道救濟的一部分，但是美國卻對索國十四派領袖施加壓力，於一九九三年一月簽訂了由聯合國秘書長蓋里（Boutros Boutros-Ghali）倡議的停火協議，該協議稱，「各政治運動控制下所有的重武器」均須繳交給以美國為首的國際部隊監視小組，「直到索馬利亞合法政府接管各派運動為止」。同時「其他武裝份子，包括盜匪在內，必須立即解除武裝、接受復員成為社會正常成員」，立即釋放所有政治犯。各派領袖並同意於三月十五日召開政治修好會議。²³其後美軍駐索國指揮官與聯合國一再對索國各派叛軍施壓，促其提供詳細武器清單、討論裁減軍備及繳交重型武器。²⁴

美國在索馬利亞除了促使各派簽署停戰協議，接收各派繳交武器外，美軍在索國的行動似乎漸漸捲入協助索馬利亞建國的途徑。索國盜匪經常襲擊外國人士，尤其是新聞記者，目標更為明顯，美軍為保護外國人士，不得不深入市區，為了減少美軍與匪徒直接衝突的機會，減少陸戰隊員傷亡、以及耽心一旦美軍撤出，市區勢成真空狀態，人們安全毫無保障，因之美國在其特使（亦為聯合國秘書長的代表）奧克勒（Robert B. Oakley）建議下，單方面決定在聯合國採取行動前，立即為索馬利亞成立警察組織，奧克勒認為美國「無法等待，因為已有美軍在街頭被襲擊」。²⁵

經過一個多月的努力，美軍已大致完成任務，運糧道路已經打通，糧食已能遞達飢民手中，賑災工作得以順利進行；在主要都市裡，由於美軍的努力，派系的戰鬥已大幅減少，只有少數不時發生的零星衝突，但在偏遠地區，派系戰爭並未減少。

五角大廈稱護糧任務既已達成，美軍於布希任期屆滿前可以開始撤離索國，初步擬將八百五十名陸戰隊員於一九九三年一月十八日離開莫加迪休，其後續有撤離，至二月間美軍只剩下約一萬九千人左右，至三月間只剩下一萬三千人，美軍無意完全撤離，因為要等待聯合國組織和平部隊前往接管美軍的任務。

美軍在索國的最初目的是護衛賑災工作，但同時也完成了許多建國的工作，美國駐索馬利亞特使奧克勒卸任時在報上發表文章指出，²⁶三個月來美軍在索國的任務已經完成。他指出在聯合國特種部隊部署的範圍內，主要港口及數百里的道路均已修復、重新開放及受到保護，大量糧食與醫藥能運抵內陸地區，分發給各救災中心及災民，在莫加迪休由索國婦女主持的

²³ Jennifer Parmelee, "Somali Factions Sign Cease-Fire, Disarmament Pact," *Washington Post*, January 16, 1993, p. A14.

²⁴ See *Washington Post*, February 16, 1993, p. A27.

²⁵ Keith B. Richburg, "U.S. to Set Up Somalia Police Unit," *Washington Post*, January 29, 1993, p. A17.

²⁶ 奧克勒於三月中卸職，繼任特使為退伍海軍上將何威將軍（Jonathan Howe）。

各食物救濟中心，每週平均供應約有一百萬人次取食，因戰爭、疾病及營養不良而死亡的人數大減，很多區內農夫及牧人已恢復正常工作。此外，由外國非政府組織援助索國人民主持的學校及診所，已有不少重新開課及應診，莫加迪休商業區已開始有復蘇的跡象，人民已經有興趣與餘暇從事運動，尤其是足球運動常吸引數萬觀眾。

在特使何威將軍 (Admiral Janathan Howe) 所主持以及聯合國的支持下，特種部隊的各組成國以及國際社會非政府組織已為索馬利亞擬訂了一套具建設性的建國計畫。當前美國及其夥伴在索國首要的工作是搜繳叛軍重型武器、計畫並執行各叛軍的解除軍備及復員工作，對聯合特種部隊協助建立的過渡期間安全武力應予加強，此種安全武力以莫加迪休的三千五百人最多，其他各城市亦有，而建立法院系統亦刻不容緩。至於如何成立政府，則有賴於未來的第二梯次和平部隊。^②

聯合國駐索馬利亞第二梯次和平行動 (UNOSOM II) 於一九九三年三月廿六日由安理會決議成立 (Res. 837)，一萬八千名和平部隊中美軍占五千人，美軍於五月四日將形式上的指揮權移交給聯合國軍司令土耳其籍貝爾將軍 (Cevik Bir)，美軍留駐索馬利亞者包括三千六百二十五人後勤部隊，一千三百八十一人迅雷部隊 (quick reaction force) 支隊，迅雷部隊配有直升機，可迅速增援聯合國部隊，實際上美國部隊並不完全受聯合國指揮，而是由佛羅里達州的中央指揮部控制。聯合國第二梯次和平行動除了繼續執行美軍原先的護糧任務，監督各派軍閥停火及解除武裝之協議，執行聯合國禁運，對違反國際法或攻擊賑災工作者加以起訴，監督數十萬難民返國，繼續建立維持治安的警力，建設電台，開辦報紙，協助重建索國經濟，此外還得對約一千英里道路上的地雷加以清理。

聯合國代表美國特使何威認為第二梯次和平行動最主要的任務是執行三月間各派叛軍領袖簽署的和平協議，以二年過渡時間協助索馬利亞建立合法政府及國家議會。^③何威將軍在索馬利亞的政策，顯然已經超過安理會成立第二梯次和平行動的決議，該決議僅要求第二梯次和平行動「在索馬利亞負起鞏固、擴大及維持安全環境的責任」。^④

在組織政府方面，聯合國首先協助索國成立地方政府，以貝多 (Baidoa) 市為例，聯合國協助其建立一些地區議會 (district council)，每一議會含有成員二十餘人，雖然這些議會缺乏經費，也沒有適當的議事場所，但聯合國的目標希望在全國成立九十個同樣的地方議會，奠下草根民主經驗，最後成立民主的中央政府。^⑤索馬利亞各派叛軍並未如期繳交武器

註② 同上資料見 Robert B. Oakley, "Mission Accomplished in Somalia," *Washington Post*, March 21, 1993, p. C7.

註③ *UN Chronicle*, Vol. XXX, No. 3 (September 1993), p. 6.

註④ UN Security Council Resolution 814 of 26 March 1993, quoted by John Tessitore and Susan Woolfson, *A Global Agenda* (New York: University Press of American, 1993), p. 84.

註⑤ Keith B. Richburg, "A Rough Start for Somalia Democracy," *International Herald Tribune*, September 27, 1993, p. 7.

，索馬利民族聯盟(Somali National Alliance)與聯合國軍隊於六月五日發生衝突，據報導叛軍領袖艾迪德及其支持者利用民眾，包括婦女兒童，作為人盾向聯合國控制的各據點攻擊，結果造成二十三名巴基斯坦士兵死亡及五十四人受傷，聯合國於次日通過決議，責令和平部隊使用一切必要方法，執行和平協議，並為「起訴、審判及處罰而逮捕、拘禁」企圖挫敗聯合國目標者。^{③①}十一天後，何威將軍並在莫加迪休被炸毀的房屋上張貼佈告，凡密告艾迪德行踪因而緝獲者，賞金二萬五千元。美軍的行動顯然已與艾迪德派在進行一場小規模戰爭。

四、協助建國轉為緝拿軍閥

索馬利亞飢荒是由內戰及百年一逢的大旱所引起，旱災招致的飢餓易於救濟，但內戰所引起的各派軍閥掠奪救濟物資便不僅僅是治安問題，而是政治與社會問題，政治問題非一時所能解決，美國一些外交界元老及資深外交官均已看出了這一點，^{③②}但美國現行政策似乎對美國面臨難題的了解深度不夠，以及對索馬利亞政治及社會未作深層探討，只是頭痛醫頭，腳痛醫腳而已。^{③③}

索國的內戰肇因於艾迪德反對索國臨時總統馬哈迪執政，艾迪德認為美軍在索境護糧行動無異於協助馬哈迪權力的鞏固，挫折自己的野心。所以艾迪德表面上歡迎美軍前往索馬利亞，^{③④}實際上他絕不希望美軍在索境削減他的實力，他的如意想法是藉美軍的力量削弱其他各派的實力，使他成為統治索國的強人。

美軍抵達索國後，護糧行動頗有成效，一九九三年一月及三月又先後促成各派叛軍於衣索匹亞首都阿的斯阿貝巴簽署停火協議，美國根據此協議不但要限制各派軍隊自由調動，同時要收繳他們的重型武器，削弱他們的實力，艾迪德認為，美國的目的不僅要限制他的發展，美國的最終目的是要將他排除於索國政治之外。

註③① UN Security Council Resolution 887 of 6 June 1993, quoted by Tessitore, op. cit., p. 87.

註③② See Henry Kissinger, "Foreign Policy Is About the National Interest," *International Herald Tribune*, October 25, 1993, p. 5; George F. Kennan, "Into Somalia: A Dreadful Error of American Policy," *International Herald Tribune*, October 1, p. 6; 美國前駐索馬利亞大使 T. Frank Crigler 的意見可參考 *Washington Post*, July 30, 1993, p. A15.

註③③ 見 *Washington Post*, July 30, 1993, p. A15 美國國務院官員對現行索馬利亞政策正確性的辯護，以及 *Time* 雜誌一九九三年十月十八日第四十六頁國務卿克羅斯多福(Warren Christopher)的辯護。

註③④ 艾迪德說：「我們認為美國此刻的行動可以解決我們的經濟、政治及社會問題。因為聯合國無論是在挽救索國團結、內部重修舊好、甚或是復甦工作上，全告失敗。」見聯合報，民國八十一年十一月廿九日，第八頁。

艾迪德在所有各派軍閥中實力最強，希望美國對他另眼相看，然而美國經常表現中立態度，使艾迪德很不以為然，艾迪德約見美國代表果生德（Robert Gosende）時，總希望在他的總部接見，但果生德則堅持在中立地帶會晤，艾迪德又希望美國把他當作索國元首看待，事實上美國不可能這麼做，艾迪德與美國相處越來越不融洽，長久以來，艾迪德總以為美國在處理索國問題上有意偏袒馬哈迪，因此他對美國的偏見也越來越深。³⁵

既然艾迪德視美軍是他政治發展的最大障礙，那麼唯一的辦法是將美國勢力逐出索境，艾迪德於是發動群眾散佈宣傳，指稱美軍為占領軍，非法占領索馬利亞國土，並且設立電台，散佈仇美言論，以及煽動群眾對美軍採取暴力攻擊。

艾迪德勢力對美國的成見越來越深，六月五日艾迪德手下又在廣播，威脅要採取暴力行動、攻擊聯合國軍隊，並指控聯合國部隊欲強行接管莫加迪休市北郊的一座電台。聯合國部隊則稱在該電台附近發現軍火庫，聯合國部隊前往調查，不久聯合國軍隊總部便遭到攻擊，造成廿三名巴基斯坦士兵喪生，五十餘名巴基斯坦官兵受傷。

次日聯合國安理會一致決議，授權聯合國部隊採取一切必要措施，追緝索馬利亞叛軍滋事份子及其幕後主使者，並將彼等繩之以法。

七日下午駐索國聯合國軍所屬美國及義大利空軍轟炸艾迪德在莫加迪休的軍火庫，並摧毀重炮及裝甲車等軍事裝備。美國同時表示將加派攻擊機前往索馬利亞，並準備攻擊索國艾迪德控制下的其他軍事設施，莫加迪休市區氣氛緊張，聯合國援助人員及外籍人士已先後撤離莫加迪休，三十八個援助機構只有七個仍留市內，其他均已撤出莫加迪休。

同一時間艾迪德手下電台廣播要求聯合國軍隊撤出索馬利亞，並呼籲索國人民為捍衛國家而奮鬥。聯合國軍隊與部分索馬利亞人民發生衝突，十三日聯合國部隊槍殺二十餘名平民，更引發索國人民的反感，示威群眾高呼「要藥品，不要子彈」以及「美國人民，制止你們的士兵屠殺索馬利亞人」等口號。聯合國此次的軍事行動與人道護糧的初衷顯有背道而馳之勢。

然而聯合國部隊並未就此停手，十七日以美國為首的聯合國部隊在莫加迪休對艾迪德勢力發動大規模空中及地面攻擊，預計以三天時間徹底癱瘓艾迪德部隊的實力，但當天傍晚，柯林頓總統突然宣佈聯合國在索馬利亞的軍事行動已經圓滿達成任務，艾迪德派武裝力量已被摧毀，軍事行動告一段落。然而第二天早上，聯合國駐莫加迪休代表則稱，軍事行動尚未結束，尚有許多工作待繼續完成。

柯林頓突然宣佈停止對艾迪德軍力的攻擊行動，一般猜測是白宮可能顧慮到美國國內及歐洲的輿論，批評美軍濫殺無辜，因而及時中止行動，³⁶但美軍在索馬利亞的後續行動，證明這種猜測並不正確，因為如果美國顧慮國內外輿論的批評，美

³⁵ See Daniel Williams, "Raid on Warlord Is Meant to Cut Him From Somali Race for Power, U.S. Says," *Washington Post*, June 15, 1993, p. A17.
³⁶ 文匯報（香港），一九九三年六月廿五日第四頁引用洛杉磯時報的看法。

國應就此停止攻擊，但事實上，美國對捉拿艾迪德的行動越來越加緊，聯合國安理會並於十七日下令逮捕艾迪德本人。

另一方面攻擊艾迪德的行動也越來越加劇，美國的直升機於七月十二日猛烈轟擊艾迪德的民族聯盟指揮部。轟炸艾迪德軍事據點的目的有二：一是莫加迪休的治安每下愈況，常有聯合國軍人被暴民打傷，美軍必須對當地好戰份子加以反擊，同時也可打擊艾迪德對其軍隊的控制及指揮能力；二是向艾迪德的追隨者施加壓力，使彼等知難而退，脫離艾迪德，同時將索馬利民族聯盟逐出基地。這次突襲使至少七十餘名索馬利平民喪生，二百餘人受傷。美國的轟炸招來索國人民的憤怒，以致暴民常圍攻及襲擊新聞記者，艾迪德的發言人也指責美國對索馬利進行不必要的侵略，美國與艾迪德之間的對峙有越來越嚴重的趨勢，而美國的軍事行動也有越陷越深的現象。

國際社會對美國在索馬利亞行動也開始質疑，教廷稱聯合國「已經放棄或暫時遺忘」在索馬利亞的人道援助任務。^{註37}義大利要求暫停聯合國在索馬利亞的軍事行動，並檢討維持和平行動。

美國在索國的行動引起了美國國內的重視與批評，參議院撥款委員會主席勃德(Robert C. Byrd)要求柯林頓總統撤回駐索馬利亞聯合國部隊中的美軍，勃德發表聲明說：「美軍的進一步行動和美軍參加新近擴張的〔聯合國〕任務，必須得到國會的具體同意，否則就捲鋪蓋回家。我投一票給後者。」^{註38}

眾議院外交委員會資深委員共和黨籍吉爾曼(Benjamin A. Gilman)覺得「使美軍變為憤怒與攻擊的目標的戰略，美國民眾將不會支持的：目前聯合國對艾迪德的搜索摧毀戰略正在破壞美國曾一度在索國享有的信譽。」^{註39}

美國前駐索國大使克利格勒(T. Frank Crigler)也不贊成美軍在索國的轟炸行動，他向眾議院外交小組委員會說：「吾人已將勝利轉為悲劇，對於應該以無聲外交、耐心調停、堅持與了解的情勢卻採取無情的軍事行動。」他說美軍與艾迪德發生衝突「使得美國戰鬥部隊變成醜惡的空中惡霸，以槍尖對準索國人民，強迫和平。」^{註40}

美軍在索國的轟炸行動更加深了艾迪德的敵視，艾迪德軍隊不停地尋找機會報復，八月初艾迪德部下以遙控方式引爆地雷，炸死了四名美國士兵，接著又對聯合國部隊發動許多次的零星攻擊，艾迪德手下的攻擊行動也加深了美軍的警惕，認為維持索國秩序及美軍安全的根本之道還是要除去艾迪德本人。因之五角大廈於八月底宣佈將增派一連能在夜間作戰的突擊隊員前往索馬利亞，這些突擊隊員受過非傳統性的戰術訓練，著重攻擊政治性目標，五角大廈在名義上宣稱其目的是加強維護

註37 見聯合報，民國八十二年七月十五日，第九版。

註38 同註37。

註39 Quoted by Thomas W. Lipman, "U. S., U. N. Aides Defend Somalia 'Police Action'," *Washington Post*, July 30, 1993, p. A15.

註40 *Ibid.*

美軍安全措施，但真正的意義卻是在追捕艾迪德本人。

艾迪德的部隊經常小規模的襲擊聯合國部隊，八月十一日艾迪德的民兵一個晚上便向聯合國部隊的設施及哨站發動了五波的攻擊行動，並攻擊聯合國部隊的直升偵察機，^④艾迪德手下似乎對美軍在索馬利亞傷害平民一事非常憤怒，九月二十五日索馬利亞槍手以火箭彈擊中一架美國「黑鷹」直升機，機上三名美軍喪生，二名受傷，索馬利亞人並將一名美軍屍體攜至市場遊行示眾，讓旁觀者吆喝洩憤。^⑤

索國人民將美軍死屍的示眾更加深美軍的被羞辱感，美軍認為這些暴動的罪魁禍首就是艾迪德，只要除去艾迪德，美軍的安全才有保障，因之以美軍為首的聯合國部隊不僅從未放鬆緝拿艾迪德的行動，駐索國的四百名突擊隊一直尋找機會捉拿艾迪德本人，民間救災團體形容美國追緝艾迪德的行動已步入走火入魔的境界。^⑥

美軍多次追緝艾迪德無功，而美軍又隨時得提心吊膽以防艾迪德手下的襲擊，美軍進退維谷，白宮對緝拿艾迪德的政策也開始動搖，意欲改變對索馬利亞的現行政策，一方面使艾迪德參加政治會議，共同解決索國難題，另一方面，美國宣佈在未來數月內從索馬利亞撤出部分美軍，希望儘快結束這個燙手的山芋。柯林頓說，各相關國家在索馬利亞「必須有一個任務結束的確切日期，因為世界上仍有許多維持和平任務要考慮」，^⑦但撤出的美軍並不包括負責追緝艾迪德的四百名突擊隊員在內，這表示緝拿艾迪德的行動仍在進行。

五、追緝軍閥與政治協商的混淆

美國把解決索馬利亞的重心由軍事轉向政治約在一九九三年九月中即已開始規劃，國家安全會議顧問雷克(Anthony Lake)曾向柯林頓報告稱，他已在著手進行以政治方法解決索馬利亞問題，九月二十日國務卿克里斯多福致函聯合國秘書長蓋里，以強硬語氣表達對重軍事輕政治的解決索馬利亞方式的不滿，克里斯多福並親自在電話裡告訴蓋里，要求蓋里尋求索國各派間的政治妥協，並毫不保留的說：「我們〔美國〕已經在做了。」^⑧

註① 中國時報，民國八十二年八月十二日，第九頁。

註② 自由時報，民國八十二年九月二十六日，第九頁。

註③ 中央日報，民國八十二年九月一日，第六頁報導。

註④ 見聯合報，民國八十二年九月三十日，第九頁。

註⑤ See Time, October 18, 1993, pp. 47-48.

美國國防部不願再增添在索國美軍的裝備，九月中，國防部拒絕美駐索馬利亞軍司令蒙哥馬利中將(Thomas Montgomerie)增派一批坦克、軍用車輛(Bradley fighting vehicles)、及大砲的請求。蒙哥馬利將軍在參謀首長聯席會議主席鮑威爾將軍(Colin Powell)的支持下向部長亞斯平再度申請仍被拒。亞斯平認為美國正在尋求政治途徑解決索國問題時，任何軍事裝備的增加都可能被外界解釋為軍事的升級。

美國一方面尋求政治解決，另一方面卻並未放棄緝拿艾迪德。十月三日，美軍接獲情報，指出一些艾迪德的支持者在莫加迪休市內一家旅館內集會，艾迪德本人也可能在內，何威將軍及聯合國部隊司令貝爾將軍下令，一百名美國的突擊隊員及十二架黑鷹式直升機立即展開行動，圍攻該旅館，不到一小時便俘獲了十九名索馬利亞軍人，然而美軍卻遭到伏擊，三架直升機被艾迪德軍隊擊落，美軍救援部隊車輛也遭到伏擊，隨後巴基斯坦及馬來西亞部隊也加入救援，經過九個小時的戰鬥，聯合國部隊終於脫離戰場，清查戰果，不但艾迪德本人沒有捉到，而且美軍死亡十三人，受傷七十八人，被俘直升機駕駛員一人，索國軍民死亡至少三百人以上。

翌日索國人民在莫加迪休市上拖著一具美軍屍體遊街示眾，引發旁觀者吆喝譏笑，這種情景在美國本土的電視螢幕上出現後，輿論大譁，原先不太為美國人關心的索馬利亞，一時變成全國討論的焦點。蓋洛普民意調查顯示，百分之五十二的民眾認為美國派兵索國護糧賑災是錯誤的；百分之五十七反對增派援兵；百分之四十三主張立即撤軍。^{④5}

美國國會在聽取國務卿克里多福的簡報後，莫不心潮沈重，民主黨議員基於黨的立場，雖對三位外交決策者——克里斯多福、雷克、及國防部長亞斯平(Les Aspin)——不多批評，但他們心裡都很納悶，怎麼這三位謙謙君子會把外交弄得這樣糟，民主黨參議員賽蒙(Paul Simon)僅只批評美軍捉拿艾迪德的政策是錯誤的。^{④6}共和黨議員們則毫不留情地批評柯林頓政府的錯失，共和黨參議員魯加(Richard Lugar)指責柯林頓在外交政策上的領導「一塌糊塗」(virtual collapse)。^{④7}參議院少數黨領袖共和黨籍參議員杜爾(Bob Dole)甚至提案要限制總統的海外作戰權力，雖然法案並未成立，但柯林頓已經承受來自國會空前龐大的撤兵壓力。

柯林頓政府對索馬利亞的政策立即陷入進退兩難的困境，固然立即撤兵是順應民意，但美國在國際社會信譽的損害將是無可彌補的。

十月六日柯林頓召集高級助理在白宮開會，商討索馬利亞情勢，決定美國政治與軍事雙管齊下政策。同時柯林頓似乎也

註④6 中國時報，民國八十二年十月七日，第十頁。

註④7 See John King, "Somalia reshapes U. S. policy," *China Post*, October 9, 1993, p. 9.

註④8 See *Newsweek*, October 25, 1993, p. 13.

說服了國會議員，美國不能軟弱，稍有挫敗，便放棄原先的目標。他說如果美國就此撤兵，那麼「吾人與友人及盟邦之信譽勢將嚴重受損。當世人寄望美國在後冷戰世界裡促進和平及自由時，在此緊要關頭，吾人在世界事務之領導勢將動搖。」^④

十月八日柯林頓宣佈增派五千三百名美軍前往索馬利亞，這些兵力包括配有一百零四輛裝甲車的一千七百名部隊、以及在索馬利亞外海待命的三千名陸戰隊，此外在航空母艦上的戰鬥機也隨時待命。增援部隊將保護駐索國的美軍、及其附近的道路、港口和交通網，保護救災行動，以及協助索國人民重建政府。柯林頓並向全國保證美軍將於一九九四年三月三十一日前撤回。

與柯林頓宣佈增兵同一時間，美國政府高級官員們表示美國正在尋求索國問題的政治解決。國防部長亞斯平表示美國希望「非洲各國領袖展開索國內部派系修好進程，成立由各種族和部隊派系組成的臨時國民議會；艾迪德或艾迪德的部落也可派代表參加。」^⑤國務卿克里斯多福同時指出美國將分別通知衣索匹亞、厄利垂亞、肯亞和吉布地等國領袖，商討召開索馬利亞全國議會事宜，美國希望非洲國家領袖能「為索馬利亞的非洲問題，找出一個非洲的解決方案」。克里斯多福特別希望埃及「在索馬利亞政治解決方案中要扮演積極的角色」。^⑥

一年多來搖擺不定的索馬利亞政策到此總算理出了一個頭緒。十一月十八日聯合國安理會也決議取消緝拿艾迪德的命令

六、結論：美國索馬利亞政策的檢討

自一九九一年巴雷政府被推翻以來，美國對索馬利亞的飢荒與動亂，沒有一個固定的政策，先是美國被越戰失敗的陰影籠罩，加以後冷戰時期索國戰略價值的缺乏，美國朝野對索馬利亞國內遍地餓殍、民不聊生，漠不關心，美國對索馬利亞災民的救濟僅值數千萬美元而已。迨至一九九二年十二月布希總統才派遣三萬名武裝部隊，與其他各國軍隊在聯合國的名義下，前往索馬利亞，這個稱為人道賑災的「恢復希望行動」，其唯一目的是保護糧食，使不致被軍閥及盜匪搶劫。

但索國軍閥割據多時，全國已成無政府狀態，僅僅救濟災民，保護糧食，究非治本之道，一旦美軍撤離，索國依舊會陷

註④ John King, *op. cit.*

註⑤ 見聯合報，民國八十二年十月九日，第九頁。

註⑥ 同註⑤。

入混亂。因此美軍及聯合國的任務由人道救助一變而為政治工作，協助索馬利亞重建國家，不僅召開各派勢力的和平會議，希望成立合法政府，並且協助成立地方議會、興建學校、修復水電道路、建立警力等工作。

在聯合國的督導下，先後召開了幾次包括艾迪德派系在內的和平會議，決議由以美國為主的聯合國部隊收繳各派系的重型武器，此決議與艾迪德的政治野心發生強烈衝突，這種衝突逐漸擴大加深，以致艾迪德多次襲擊美軍，造成傷亡，因之以美軍為首的聯合國軍又採取自相矛盾的政策，要將艾迪德逮捕，聯合國安理會並通過緝拿艾迪德的命令，美軍於是全力追緝艾迪德，其結果是導致一場混戰，美軍死亡十三人，被俘一人，受傷七十八人的悲劇。

悲劇發生後，美國國內輿情大譁，咸認為柯林頓政府的索國政策是一大失敗，柯林頓與助理們磋商後，決定增派五千美軍前往索馬利亞，並保證在一九九四年三月底以前將美軍全數撤回，同時又致力政治解決索國難題，敦請非洲國家召開索馬利亞全國議會，一個月後聯合國安理會也解除了緝拿艾迪德的通令。

導致美國政策混亂與矛盾的原因，歸納起來，不外乎下列四點：

(一)後冷戰時期美國國民對國家利益的內涵缺乏共識，現實與理想，自利與人道同時呈現在外交理念裡，因之柯林頓政府一遇到國際危機，便無所適從，從而頭痛醫頭，腳痛醫腳。^⑤可是全國共識的建立須經過全國朝野上下各界的討論，當然不是短期內能促成的。^⑥

(二)美國對索馬利亞的政治與社會認識不夠，^⑦美國人道援助之始便未認清僅靠物資救濟、不求治安，是無法解決索國飢荒問題的。軍閥割據並非因飢荒而起，而是根深蒂固的氏族權力衝突，待美軍為護糧出現索國時，政治野心勃勃的艾迪德認為於己不利，因而時與美軍衝突，同樣地美軍襲擊艾迪德部隊或追緝艾迪德本人時也被艾迪德解釋為暗助其他各派勢力。

(三)柯林頓的領導術亦為美國在索馬利亞外交挫敗的因素之一。柯林頓沒有從事外交工作的經驗，他把工作重點放在國內經濟，對外交沒有太多的興趣。^⑧他就任總統以來，發表外交政策的演說不多，西方外交界抱怨說很難安排柯林頓與西方各國元首會面。^⑨他對索馬利亞的注意是一九九三年六月五日艾迪德手下槍殺二十八名巴基斯坦士兵以後才開始的，^⑩在十月五

~~~~~  
註⑤ Editorial in *The New York Times*, Nov. 1, 1993, p. A18, and news analysis in *Washington Post*, October 17, 1993, p. A28.

註⑥ See Yale University political scientist Gaddis Smith's opinion in *Washington Post*, October 17, 1993, p. A28; see also Burt Solomon, "Clinton: Three Crises and Counting," *National Journal*, October 23, 1993, p. 2552.

註⑦ See *U.S. News & World Report*, October 18, 1993, pp. 31 & 34.

註⑧ See *U.S. News & World Report*, October 18, 1993, p. 32.

註⑨ See *Washington Post*, October 17, 1993, p. A28.

註⑩ *Ibid.*

日美軍因追緝艾迪德而犧牲了十三名軍人；受傷七十八人時，他甚至還不知道通緝艾迪德的命令仍然生效，<sup>⑤</sup>因之他根本缺乏對索馬利亞政策的一套完整的概念。<sup>⑥</sup>

(四)柯林頓的外交幕僚群也是輿論非難的對象。國務卿克里斯多福是一個做事小心謹慎的律師，缺乏說服群眾的熱情與魅力，他雖然承認這一點，但卻認為自己行事很「穩健」。如果美國仍有一個像季辛吉(Henry Kissinger)那樣有魅力的人才，「能清晰地表明外交政策；而又能把地毯上的污穢遮蓋起來」的話，美國可能不會在索馬利亞政策上失敗。<sup>⑦</sup>

國防部長亞斯平雖在索馬利亞政策上扮演著降低(build-down)軍事的角色，頗受讚許，但他在公眾場所以及在跨部會的討論時表現得太軟弱。<sup>⑧</sup>

至於國家安全顧問雷克則是一個非常重視團隊和諧的人，他認為國家安全顧問的角色「不應該公開談論〔外交政策〕，從事外交，或在國會及媒體前扯國務卿的台」，<sup>⑨</sup>雷克被認為是一個典型的官僚心態者(bureaucratic thinker)，缺乏智力與自我主張以制訂可行的外交政策架構、以及過度的工作使他見樹而不見林。<sup>⑩</sup>

美國要確立一個後冷戰時期的外交政策，實非易事，所以卡特(Jim Carter)政府時代的國務卿布里辛斯基(Ebigniew Brzezinski)說美國「自一九九一年〔冷戰結束〕以來就沒有外交政策」。<sup>⑪</sup>

\*

\*

\*

註⑤ Ibid.

註⑥ Ibid.

註⑦ Quoted by Ibid.

註⑧ Ibid.但也有批評他拒絕批准駐索馬利亞軍司令蒙哥馬利將軍武器請求的不當，見 U. S. News & World Report, October 18, 1993, pp. 32 & 36-37.

註⑨ Quoted by Newsweek, October 25, 1993, p. 15.

註⑩ 同註⑨。

註⑪ Quoted by Newsweek, October 25, 1993, p. 16; John P. Burke, a political scientist at the University of Vermont, also said: "We have to have a foreign policy. We don't have one." Quoted by Burt Solomon, *op. cit.*