

西撒哈拉的獨立建國和外交承認： 三層賽局的分析*

The Independence Movement and Diplomatic Recognition of Western Sahara: A Three-Level Games Analysis

王靜雯 *Catherine Wong*

台灣大學政治研究所碩士

*Master of Graduate Institute of Political Science
National Taiwan University*

嚴震生 *Chen-Shen Yen*

政治大學國際關係研究中心研究員

*Research Fellow of Institute of International Relations
National Chengchi University*

摘要 / Abstract

在國際法院拒絕摩洛哥對西撒哈拉殖民地前的領土主權要求三十多年以後，認可西撒哈拉非自治領土身份的政治解決方案尚未達成。儘管聯合國仍再繼續協調公投的努力，但撒哈威人仍然尚未履行其自決的權利。

浦特南的多層賽局理論揭示了解決爭議的情景下，國內和國際因素對整個談判的結果亦具有同樣明顯的影響。第二層賽局中的相齟，可以歸諸於第一層賽局的因素，來自外部的壓力同樣能夠讓雙方都很難作出讓

* 作者特別感謝恩師台灣大學政治所楊永明教授的教誨與指導。With special thanks to Dr. Philip Yang, Professor in the Department of Political Science at National Taiwan University.

步，並最後將使尋找解決方案的努力無果而終。目前大部份的文獻專注於第一及第二層賽局的探討，在此基礎上，本文也同時針對第三層次進行研究，即從地緣政治環境的更開闊角度探究談判協調中形成的長期僵局的原因所在。具體來說，本文旨在解決美國、歐盟、法國和西班牙對馬格里布地區的政策及戰略的變化在西撒衝突的發展中所產生的影響。

More than 30 years after the International Court of Justice rejected Morocco's claim of pre-colonial territorial sovereignty over Western Sahara, a political solution on the status of the Non-Self-Governing Territory has yet to be reached and despite the ongoing UN efforts to negotiate a referendum, the Sahrawis have yet to exercise their right to self-determination.

Robert Putnam's model of multi-level games shows us how in conflict resolution, domestic and external factors exert equally salient effects on overall outcomes. Deadlock in the second game may be attributed to first game factors; likewise external pressures also mean that neither side can make real concessions and ultimately that attempts to broker a solution can thus prove unsuccessful. Most literature on the subject focuses on the first and second games, this article goes beyond this, looking to the third game, the wider geopolitical environment for explanation of the longstanding impasse in the negotiation process. Specifically, it attempts to explain how the impact of American, European Union, French and Spanish policy and their strategic interests in the Maghreb could effect developments in the dispute over Western Sahara.

關鍵詞：多層賽局、國際談判、西撒哈拉衝突、馬格里布地區

Keywords: Multi-level Games, International Negotiation, Western Sahara
Conflict, the Maghreb

壹、前言

非洲地區在 1950 年代末期經歷了第一波去殖民化(decolonization)的獨立建國，此運動在 1960 年十多個前英屬和法屬殖民地宣布獨立時達到高潮；第二波的獨立運動則是對抗葡萄牙的殖民統治，在 1970 年代中期幾內亞比索(Guinea-Bissau)、維德角(Cape Verde)、聖多美普林西比(Sao Tome and the Principe)、安哥拉(Angola)及莫三比克(Mozambique)紛紛獨立後，此去殖民化過程告一段落；第三波的獨立運動是以脫離少數白人統治為目標，由 1980 年辛巴威(Zimbabwe)取代羅德西亞(Rhodesia)開始，到 1990 年代納米比亞(Namibia)的獨立及南非實行種族隔離(apartheid)政策的少數白人統治結束為止。

非洲團結組織(Organization of African Unity, 簡稱 OAU)在 1963 年成立時，第一波去殖民化的獨立運動高潮剛過，但這個區域組織仍然以去殖民化為其設立的主要目的之一。¹它成立的非洲解放委員會(African Liberation Committee, 簡稱 ALC)在後續的去殖民化過程中，發揮其影響力。在 1970 年代中期前葡屬殖民地的獨立戰爭中，OAU 的 ALC 持續支持各地爭取獨立、與殖民政府對抗的政治勢力，是促成葡屬殖民地獨立成功的重要力量之一。²

ALC 推動獨立及去殖民化最成功的三個例子，皆發生在南部非洲。第一個是羅德西亞的少數白人政府一直遭受 OAU 的杯葛，直到 1980 年成為多數黑人統治的辛巴威後，才正式成為 OAU 的一員。在這期間，ALC 對

¹ Dennis Austin and Ronald Nagel, "The Organization of African Unity," *The World Today*, Volume 22, Number 12 (December 1966), pp.520-529; T. O. Elias, "The Charter of the OAU," *American Journal of International Law*, Volume 59, Number 2 (April 1965), pp. 243-276; Zdenek Cervenka, *The Organization of African Unity and Its Charter* (New York: Praeger, 1968).

² 更重要的力量可能是葡萄牙本身(1974)發生的軍事政變和新政府對海外屬地的認知。葡屬非洲國家獨立時間分別為維德角(1975)、幾內亞比索(1974)、聖多美普林西比(1975)、安哥拉(1975)、及莫三比克(1975)。

該國黑人反對勢力的支持，具舉足輕重的地位。另一個殖民地納米比亞的殖民國並非歐洲國家，而是隔鄰的南非。納米比亞的游擊隊西南非人民組織(South West African People's Organization，簡稱 SWAPO)與南非周旋十多年後，終於在 1990 年達成獨立的目標。最後，國際社會比較熟悉的是 OAU 與施行種族隔離(apartheid)政策的南非之間相當長時間的抗爭，也在 1994 年曼德拉(Nelson Mandela)當選總統、南非重回國際社會後，告一段落。³2002 年 OAU 轉型成為非洲聯盟(African Union，簡稱 AU)時，去殖民化已不再是這個新非洲國際組織所揭櫫的基本原則。

表面上看來，非洲的殖民地皆已獨立。若是去殖民化是要讓白人統治的非洲殖民地獲得自治獨立，這樣的認知是正確的。但事實上，非洲仍然有一個在爭取獨立的殖民地，就是在西北非的西撒哈拉(Western Sahara)。西撒哈拉(簡稱西撒)的殖民母國西班牙在 1975 年準備透過公民投票來決定西撒前途時，北鄰摩洛哥(Morocco)國王哈珊二世(Hassan II)就表明無法接受，認為西班牙所佔領的是摩洛哥領土。在他的指令下，三十五萬摩洛哥人跨過邊界進入西撒，原先以脫離西班牙殖民統治為目的而成立的人民陣線 POLISARIO Front (Popular Front for the Liberation of Saguia el-Hamra and Rio de Oro)轉而展開和摩洛哥的軍事對抗，繼續尋求達成獨立建國的目標。⁴

雖然 OAU 在 1980 年代中期將西撒哈拉正式列為其會員國，並接受其新的國名撒哈威阿拉伯民主共和國(Sahrawi Arab Democratic Republic，簡稱 SADR)為會員國名，但卻無法迫使摩洛哥讓步，後者甚至在西撒哈拉要

³ William Tordoff, *Government and Politics in Africa*, 3rd Edition (London: Macmillan Press, 1997), p. 281

⁴ 參見 Thomas A. Marks, "Spanish Sahara – Background to Conflict," *African Affairs*, Volume 75, Number 298 (January 1976), pp.3-13; John Mercer, "The Cycle of Invasion and Unification in the Western Sahara," *African Affairs*, Volume 75, Number 301 (October 1976), pp.498-510; Anthony G. Pazzanita, "Morocco versus POLISARIO: A Political Interpretation," *Journal of Modern African Studies*, Volume 32, Number 2 (June 1994), pp.265-278; Yahia H. Zoubir, "The Western Sahara Conflict: Regional and International Dimensions," *Journal of Modern African Studies*, Volume 28, Number 2 (June 1990), pp.225-243.

舉行公民投票前，大量將其國民移入，企圖影響投票結果，導致公民投票遲遲無法舉行。同時，摩洛哥也因不滿 OAU 的立場而退出此國際組織，成為非洲地區唯一未加入 OAU 及 AU 的主權國家。⁵OAU 轉型成 AU 之前，未能促成摩洛哥政府放棄西撒哈拉，讓這個自 1975 年脫離西班牙統治的殖民地順利完成獨立，使 OAU 自創立以來所揭櫫的去殖民化未竟全功，應是其一大遺憾。

究竟這個非洲最後一個殖民地無法獨立建國的原因何在？為何自 1991 年雙方簽署聯合國協調的解決計畫、聯合國西撒哈拉全民投票特派團 (United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara, 簡稱 MINURSO) 進駐後，決定西撒哈拉前途的公民投票始終未能落實？為何聯合國特使貝克 (James Baker) 的兩個和平方案都未獲摩洛哥接受？本文擬從三層賽局 (three-level games) 的架構，來探討 POLISARIO、摩洛哥、以及重要的國際勢力如阿爾及利亞 (Algeria)、茅利塔尼亞 (Mauritania)、阿拉伯馬格里布聯盟 (Arab Maghreb Union)、阿拉伯聯盟 (Arab League)、非洲團結組織、非洲聯盟、美國、法國、西班牙、及歐盟等行為者，在西撒哈拉衝突及談判中的角色。

所謂的三層賽局理論，是源自於庫比契克 (Paul Kubicek) 對土耳其境內庫德族 (Kurds) 的衝突之論文所使用的架構。⁶他的多層次賽局 (multi-level games) 則是由浦特南 (Robert Putnam) 的雙層次賽局 (two-level games) 概念衍生而出。⁷這個理論的架構，會在後面的章節中，有較為詳盡的介紹。首先，我們必須對西撒衝突的歷史背景及各項和平計畫方案有所認識。

⁵ William J. Durch, "Building on Sand: UN Peacekeeping in the Western Sahara," *International Security*, Volume 17, Number 4 (Spring 1993), p. 156.

⁶ Paul Kubicek, "Ethnic Conflict and Three-Level Games: Turks, Kurds and Foreign Factors," *International Negotiation*, Volume 2, Number 1 (June 1997), pp. 79-101.

⁷ Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games," *International Organization*, Volume 42, Number 3 (Summer 1988), pp. 427-260.

貳、西撒哈拉衝突的歷史背景

西撒哈拉在歷史上屬於西北非洲馬格里布(Maghreb)地區的一部份，居住在西撒哈拉的人通稱為撒哈威人(Saharawis)。馬格里布在阿拉伯文中意思是「西部」，廣義的涵蓋範圍包括利比亞(Libya)、突尼西亞(Tunisia)、阿爾及利亞、摩洛哥、西撒哈拉、及茅利塔尼亞。這個地區原先為游牧的柏柏爾族(Berbers)定居之處，在阿拉伯人於中世紀進入西北非後，柏柏爾族被其同化。透過通婚和雜居，他們不但接受阿拉伯的文化及風俗習慣，多數的柏柏爾族亦皈依伊斯蘭教。

班尼哈杉(Beni Hassan)是一支由摩洛哥進入到西撒哈拉的部落，他們的語言—哈杉尼亞(Hassaniya)是阿拉伯語的方言，也是摩洛哥南部、西撒哈拉及茅利塔尼亞境內撒哈威人的母語。儘管在語言方面，撒哈威人所使用的是方言，而不是標準阿拉伯語，但在族群方面，他們和利比亞、阿爾及利亞、與摩洛哥等國的人民在血緣上極為接近，都是阿拉伯人與柏柏爾人混血的後代。

一、西班牙的殖民統治

在殖民統治之前，西撒哈拉並沒有固定的國家邊界。在西班牙探險者登陸以前，其實並不存在西撒哈拉這個國家，甚至沒有統治權及於該地區。1884年西班牙開始佔領西撒哈拉，其領土主張在一年後的柏林會議(Berlin Conference)中，獲得列強的承認，西撒哈拉成為西班牙的保護區(protectorate)。1912年西班牙與法國簽署費茲條約(Treaty of Fez)，共同劃定兩國在北非的邊界，摩洛哥成為法國的保護區，但隨後它北部與西班牙一海之隔的德端(Tetuan)及南部和撒哈拉地區接壤的裘比灣(Cape of Juby)，或稱塔法亞狹長地帶(Tarfaya Strip)，則成為西班牙的保護區，兩者則成為所謂的西屬摩洛哥(Spanish Morocco)，而西撒哈拉則被稱為西屬撒

哈拉(Spanish Sahara)。⁸此外，西班牙總督也在1934年開始正式進駐自十九世紀中葉就從法國取得的伊弗尼(Ifni)，它是位於大西洋岸摩洛哥境內，單獨屬於西班牙的一個城市。

西屬撒哈拉與西屬摩洛哥，特別是德端地區最大的不同處，就是西班牙對前者的佔領，完全是為鞏固其戰略利益，而後者則是長期居留的殖民地(settler colony)。由於撒哈威人是遊牧民族，其生活方式比較不容易受到西班牙文化的影響。馬德里對西撒有興趣的原因，是要保護鄰近的加納利群島(Canary Islands)，及維護西班牙在附近海域的捕魚權益，它並沒有干預撒哈威人的內部事務。同時西班牙對西撒的統治並非全面，直到1934年時才完全控制這個地區，但西班牙對當地社會的影響有限，撒哈威人還是繼續維持其傳統的生活方式。⁹

撒哈威人與摩洛哥人間存在文化上的差異，這乃是因撒哈威部落是駱駝牧人(camel herders)，以游牧為生，但住在摩洛哥的部落則以非游牧或者半游牧(semi-nomadic)的方式為主。雖然雙方的語言皆來自阿拉伯語，但撒哈威人說的是哈杉尼亞方言，而摩洛哥人則是使用塔什希特(Tashelhit)方言。西撒哈拉接受的是西班牙殖民統治，摩洛哥則是除南北少數地區外，是法國的殖民地，兩者的統治方式有所不同，基於這些原因，雖然西撒哈拉過去並非一個民族國家，但撒哈威人認為他們與摩洛哥人是不同的民族，缺乏認同感。

⁸ 有關西撒哈拉的歷史及地理背景，參見 John Damis, *Conflict in Northwest Africa: The Western Sahara Dispute* (Stanford, California: Hoover Institution Press, 1983); Tony Hodge, *Western Sahara: The Roots of a Desert War* (Westport, Connecticut: Lawrence Hill, 1983); John Mercer, *Spanish Sahara* (London: George Allen and Unwin, 1976); Robert Rezette, *The Western Sahara and the Frontiers of Morocco* (Paris: Nouvelles Editions Latines, 1975); Virginia Thompson and Richard Adloff, *The Western Saharans: Background to Conflict* (Totowa, New Jersey: Barnes & Noble Books, 1980).

⁹ 參見 Tony Hodges, "The Origin of Saharawi Nationalism," *Third World Quarterly*, Volume 5, Number 1 (January 1983), pp. 28-57.

二、資源的爭議

西撒哈拉土地超過二十六萬平方公里，是台灣的七點五倍，境內幾乎全是沙漠，除了磷酸鹽(phosphates)外，其附近海域有豐富的魚類資源，近年來亦發現有石油蘊藏，但尚待開發。

磷酸鹽是肥料工業及其他化學工業中極為重要的原料。1940年代西班牙地質學家麥丁納(Manuel Alia Medina)在西撒哈拉發現磷酸鹽後，此礦藏就成為該地最重要的資源。西班牙在1962年成立「國營撒哈拉礦物公司」(Empresa Nacional Minera del Sahara，簡稱ENMINSA)，以調查西撒磷酸鹽採取和利用的可行性。ENMINSA的調查結果顯示西撒蘊藏著十三億噸磷酸鹽，西班牙遂展開大規模的投資，進行開採。¹⁰1970年代磷酸鹽出口高達二百五十萬噸，讓西撒哈拉成為世界第六大磷酸鹽出口國。西班牙當時的計畫是在1980年將採礦量提高到一千萬噸，屆時西撒會是世界第二大出口國。摩洛哥本身也有磷酸鹽的生產，若再加上西撒的蘊藏，當有助於它對全球市場的掌控。

魚類在撒哈威人的飲食中並不重要，但西班牙的漁船早在十五世紀時就在西撒附近海域捕魚。十九世紀時，有文獻指出西班牙在加納利群島的漁船使用撒哈威人擔任漁工，而西撒北部港口阿尤恩(Laâyoune 或 El-Ayun)則是重要的漁港。¹¹不過，基本上西撒哈拉的居民並沒有善加利用包括大量沙丁魚及烏魚在內的這項豐富漁業資源，也沒有從其西海岸的捕魚活動中獲得好處，因為許多受僱的漁工來自摩洛哥，加工的工作機會亦復如此。¹²

除了磷酸鹽和魚類資源外，近年來盛傳的石油蘊藏，應是西撒待開發的潛在資源。非洲西岸的幾內亞灣(Gulf of Guinea)是世界重要的石油蘊藏區，安哥拉開始、剛果共和國(Republic of Congo)、加彭(Gabon)、喀麥隆

¹⁰ John Mercer, *Spanish Sahara* (London: George Allen & Unwin, 1976), pp. 184-187.

¹¹ John Mercer, *ibid.*, p. 177.

¹² Toby Shelley, *Endgame in the Western Sahara: What Future for Africa's Last Colony?* (London & New York: Zed Books, 2004), p. 74.

(Cameroon)、赤道幾內亞(Equatorial Guinea)、奈及利亞(Nigeria)、及象牙海岸(Cote d'Ivoire)等都有相當規模的石油或天然氣生產。由於不少西非國家認為這個石油帶會向北繼續延伸，因此紛紛與西方油公司簽約，展開探勘。舉例來說，塞內加爾(Senegal)和幾內亞比索雖然因塞國南部卡薩曼斯(Casamance)分離主義而有衝突，但卻願意為雙方外海的石油蘊藏，和美國休士頓的海斯(Amerada Hess)公司簽約，進行探勘。

2001 年一個包括澳洲及義大利公司在內的石油集團於茅利塔尼亞外海發現有值得開採的深海油田，西撒外海蘊藏石油的可能性大為提高。摩洛哥是南非以外，非洲最大的石油進口國，在國內並沒有重要蘊藏的情況下，西撒的石油探勘若證實確有商業開採的價值，對仰賴石油進口的摩洛哥而言，不但有助於貿易平衡的改善，更可以朝自給自足的目標邁進。

三、從去殖民化到新殖民統治

聯合國的「去殖民化特別委員會」(Special Committee on Decolonization)在 1964 年首次討論伊弗尼及西屬撒哈拉問題，次年聯合國大會認定伊弗尼及撒哈威人有權脫離殖民統治，並呼籲西班牙和這兩個地區進行有關其主權的協商。¹³聯合國在 1966 年通過有關西撒哈拉去殖民化的決議，就是要透過公民投票的機制，決定西撒哈拉前途的決議。¹⁴西班牙對此決議投下反對票，不過由於伊弗尼是個孤島城市，西班牙在 1969 年將其交還給摩洛哥，但仍然據有西撒哈拉。

西班牙遲遲未對西撒去殖民化有所回應，引發當地民族主義份子的不滿，遂於 1973 年成立 POLISARIO Front 這個游擊組織，與西班牙殖民政府對抗。西班牙政府在預知殖民統治即將結束的情況下，倒也配合了聯合國的決議，在 1974 年完成了人口普查的工作，此統計結果成為日後公民

¹³ UN General Assembly Resolution 2072 (XX), (December 16, 1965).

¹⁴ UN General Assembly Resolution 2229 (XXI), (December 20, 1966).

投票該如何付諸實行的爭議所在。

在這段期間，摩洛哥亦展開對此塊土地主權的宣示，該國的執政黨長期堅持西撒哈拉是歷史中的大摩洛哥領土的一部份。它的堅持和所引發的爭議受到國際社會的重視，聯合國大會在 1974 年要求國際法庭提供西撒哈拉法律地位的意見。次年，國際法庭作出決定，明白指出摩洛哥對西撒哈拉的主權宣示，並沒有任何的歷史聯結關係可以佐證，該地區是由撒哈威人所居住、並非是「無主之地」(terra nullius)。¹⁵換句話說，根據國際法中的「保持佔有原則」(uti possidetis)，西撒哈拉和摩洛哥的邊界必須尊重，即使摩洛哥的酋長(sultan)和某些撒哈威部落間存在「效忠的法律關係」(legal ties of allegiance)，但是卻沒有對其領土的主權(territorial sovereignty)，因此國際法庭根據自治原則(self-determination)，判定西撒哈拉應進行公民投票，以決定其前途。

摩洛哥將國際法庭的「效忠的法律關係」認定，扭曲成為對其主權有利的解釋，國王哈珊二世宣布為了祖國統一大業，必須重申其對西撒哈拉主權。¹⁶在他一聲令下，摩洛哥展開了所謂的綠色進軍(Green March)計畫，就是將大約三十五萬人民越過邊界，進入塔法亞(Tarfaya)狹長地帶，準備進一步佔領西撒哈拉。摩洛哥國王哈珊二世毫不諱言地宣稱，此項行動是「合法的勒索」(legitimate blackmail)。¹⁷雖然摩洛哥並未武裝，然而「綠色進軍」的目的是為了展現其實力及加強對西撒主權的主張。在摩洛哥看來，西班牙所佔領的是摩洛哥的領土，因此西撒問題的關鍵不在於撒哈威人的自決權，而是在於摩洛哥領土的完整。

隨後在 1975 年 10 月，它的軍隊也進入西撒哈拉，並獲得茅利塔尼亞的聲援。這些強硬的主張和採取具體行動的決心，加上西班牙強人佛朗哥

¹⁵ International Court of Justice – Advisory Opinion of October 16, 1975.

¹⁶ Jacob Mundy, “How the US and Morocco Seized the Spanish Sahara,” *Le Monde Diplomatique* (English Edition), (January 2006), <http://mondediplo.com/2006/01/12asahara>

¹⁷ “Western Sahara: Occupied Territory, Displaced People,” *NRC Reports*, Norwegian Refugee Council, Issue 2, (March 2008), http://www.nrc.no/arch/_img.9258989.pdf

(Francisco Franco)元帥即將過世，終於換得西班牙對西撒問題的讓步，和摩洛哥及茅利塔尼亞在1975年11月簽署了秘密的「馬德里協議」(Madrid Accords)，同意在1976年2月結束殖民統治後，將西撒哈拉的行政權轉移給這兩個國家。¹⁸在此行政權轉移的背後，還隱藏了西班牙確保經濟利益的安排，就是各造同意將西撒哈拉的磷酸鹽等資源交由摩洛哥及茅利塔尼亞兩國掌管和銷售，而兩國再將所得利益作三等分的分配，一份給西班牙。¹⁹

這樣的安排當然不會被POLISARIO Front所接受，因此在西班牙撤出之後，它就宣布成立撒哈威阿拉伯民主共和國(SADR)，並陸續獲得非洲、拉丁美洲和許多第三世界國家的正式承認。在其宣布獨立後的最初五年，就有超過四十個國家和它建交，隨後又逐年增加，到1990年代初期時已超過七十個邦交國。

在武裝革命方面，雖然POLISARIO Front獲得了阿爾及利亞的經濟、外交和軍備的援助，但卻無法與摩洛哥及茅利塔尼亞對抗，被迫撤退到阿爾及利亞的廷杜夫(Tindouf)，並以其為基地，展開對這兩個新殖民國的戰爭。1978年茅國發生軍事政變，無心再與POLISARIO Front周旋，因而簽署和約退出西撒哈拉。不過，原先為茅利塔尼亞所佔領的土地，卻立刻被摩洛哥所接管。該國並於1980年築起長達兩千英哩、被稱為是撒哈拉長城的沙丘防禦隔離牆(Berm)，²⁰並加裝鐵網，埋設地雷，將POLISARIO Front阻擋於城外。在隨後的十年中，摩洛哥和POLISARIO各有斬獲和突破，但卻無法將另一方徹底擊潰。不過，摩洛哥所佔領的西撒領土是沿海地區，因而同時掌握該領海蘊藏的豐富資源。POLISARIO Front所控制的部份則多

¹⁸ 雖然「馬德里協議」的內容是秘密性質，但公布的原則顯示西班牙會在一九七六年二月撤出西撒，並將土地割讓給摩洛哥及茅利塔尼亞。參見 Tony Hodges, *Western Sahara: The Roots of a Desert War* (Westport, Connecticut: Lawrence Hill, 1983), p. 223.

¹⁹ Virginia Thompson and Richard Adloff, *The Western Saharans: Background to Conflict* (London: Croom Helm, 1980).

²⁰ “Western Sahara: Occupied Territory, Displaced People,” *NRC Reports*, Norwegian Refugee Council, Issue 2 (March 2008), http://www.nrc.no/arch/_img.9258989.pdf

為沙漠，缺乏資源。

非洲地區的國際組織—非洲團結組織(OAU)自 1963 年成立以來，就以去殖民化為其主要的目標，因此當然必須要對西撒哈拉的發展有所關注。自 1979 年開始，OAU 就呼籲衝突雙方完成停火協定，並舉行公民投票決定西撒哈拉的未來命運。不過，在 1984 年 SADR 正式加入 OAU 後，摩洛哥卻退出了這個區域性國際組織，使得 OAU 無法在衝突兩方之間作有效的折衝協調。²¹因此，化解衝突的重責大任，就落在聯合國的肩上。1988 年雙方接受了聯合國的和平計畫，最終並在 1991 年達成協議，同意西撒哈拉的前途—獨立或是與摩洛哥統合，由其人民經公民投票而決定。

根據聯合國的計畫，這個國際組織在 1991 年派出維和部隊—聯合國西撒哈拉公民投票特派團(MINURSO)，其目標是預備 1992 年的公民投票，而公民投票的選項是西撒哈拉的獨立或是併入摩洛哥。MINURSO 最重要的工作，就是確認有資格投票的選民。然在近二十年後的今天，決定西撒前途的公民投票遲遲未能舉行，摩洛哥仍然佔領大部份的西撒領土，國際社會依舊束手無策或是缺乏解決爭議的決心。庫比契克的三層賽局理論架構，有助於我們釐清摩洛哥和 POLISARIO Front 的各項內部因素、雙方進行中的協議談判、以及國際行為者在此爭議中所扮演的角色。

參、三層賽局與西撒問題

在國際衝突及談判的研究中，賽局理論(game theory)常被用來分析策略性的互動關係，而多層賽局的三層賽局則是其中之一。多層賽局的概念由浦特南在 1988 年發表的「外交和內政：雙重賽局的邏輯」(Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games)論文中提出。²²在此之

²¹ Erik Jensen, *Western Sahara: Anatomy of a Stalemate* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2005), p. 33.

²² Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games,"

前，辛格(David J. Singer)曾指出不同的分析層次(level of analysis)對於國際關係的研究具有不同程度的影響。雖然很多研究以國家為研究對象，但辛格強調將國家視為單一行為者很容易造成誤解。若以微觀或宏觀的角度切入，我們自然會獲得不同的研究結果，所以研究者選擇的分析層次應有利於釐清衝突及涉入各造的關係。此外分析層次不該產生扭曲，而是要協助我們找出可信賴的預測。若由國際體制的層次(systemic level)進行分析，我們或許可以對研究對象獲得進一步的瞭解。因此我們對國際社會的掌握，就能協助我們有更全面的認識；反之，若從國家的角度切入，則可對細節部份取得較多的瞭解。²³

浦特南主張國際談判(international negotiations)可以被視為一個雙層賽局，為了得到各自的目標，利益團體會向政府施加壓力，而政治人物為了權力的追求，也會試圖爭取這些團體的支持。在國際談判桌上，國家不但要追求外交目標，同時也不能枉顧國內的利益。因此，代表國家領袖的談判者對於國內或國外的賽局，任一都不得忽視。在這個雙層賽局中，行為者是理性的，在賽局中維持一致性的政策也是合理的行為。不過，由於政治現象本身的複雜，談判結果未必是理性的。浦特南另外指出司奈德和狄幸(Glenn H. Snyder and Paul Diesing)的一份研究顯示，國內議價(internal bargaining)過程，有助於預測國際談判的結果。

庫比契克在「種族衝突及三層賽局：土耳其人、庫德族及國際行為者」(Ethnic Conflict and Three-Level Games: Turks, Kurds, and Foreign Actors)一文中，利用多層賽局的理論來分析土耳其與居住在土國境內庫德族間的衝突。庫比契克同樣強調在進行國際談判當中，政府對國內和國外各自利益的考量會對最後的談判結果造成影響。相同於浦特南的模型，庫比契克認為各國得事先在國內談判桌上取得不同團體的支持，再走向國際談判桌

International Organization, Volume 42, Number 3 (Summer 1988), pp.427-460.

²³ David J. Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations," *World Politics*, Volume 14, Number 1 (1961), pp.77-92.

進行協商。基於此，談判的過程可被視為一個互動的過程(*interactive process*)。換句話說，國內和國際行為者彼此是相互影響、密不可分的。至於第三層，就是庫比契克建立於模型內的國際行為者，它是可以支持一方的盟國，或是一個獨立於任何一方的協調者。國際協調者或外在的行為究竟能發揮多大的能力？儘管國際組織、沒有直接利害關係的國家、或國際行為者所施加的壓力可以引起局面的根本改變，但這些行為者在當地必需有施力點才能有真正的發揮。

三層賽局之所以能夠針對談判結果提供更可靠的預測，乃是因為其具全面性，能夠解釋在每一回合的互動中，個別行為者的偏好從何而來；賽局論將行為者之偏好(*preference*)視為「已知的」(*given*)，而三層賽局則透過瞭解行為者如何界定其偏好順序，而改善賽局模型的解釋力與預測力。舉例而言，在政治權力被壟斷且資訊不對外開放的國家中，外在行為者的影響力就相當有限；反過來說，依據互惠原則(*reciprocity*)，如果國際行為者與衝突一方交好，前者就可以扮演正面的角色，而影響行為者偏好順序的排定。

庫比契克的重點在於分析庫德族的問題，在他的個案研究中，除了對土耳其庫德族各自的利益及自決策略的分析外，庫比契克強調國內或國際因素對庫德族問題具有重大的影響。舉例來說，庫德工人黨(*Kurdistan Workers' Party*)不但有敘利亞和伊拉克的支持，而且因為受到土耳其政府的壓迫而獲得國際同情。另外，土耳其爭取加入歐盟的計畫也是國際因素的例子。換言之，衝突各方的行為將隨著外在因素的改變而發生變化。

本文選擇使用三層賽局分析西撒衝突，主要是因為國際行為者分別支持衝突的一方，使得衝突遲遲未能解決。如果代表撒哈威人的 *POLISARIO Front* 和摩洛哥各自沒有阿爾及利亞和美、法等國的經濟和軍事援助，當任何一方根本無從發動戰爭，這點顯然超出浦特南的雙重賽局模型所能解釋的範圍。

在三層賽局的第一層國內因素方面，自 1970 年代撒哈威人的獨立運

動牽動摩洛哥內部穩定，甚至領土完整。至於第二層的國際談判上，顯然1991年聯合國和非洲聯盟協調停火協議生效以來，雙方堅持的立場已經毫無變化，因此第一和第二層早已出現僵局。然而自2000年代起，第三層的國際行為者在北非的利益擴大，因此對於摩洛哥和西撒的衝突更具決定性的影響力，也更能說明衝突雙方的偏好來源。

基於此，本文探討的重點在透過第三層賽局的分析，來分析西撒衝突近年來的變化以及未來的走向。不過，有鑑於第二層和第一層賽局與西撒衝突的發展無法切割，因此必須先作討論。同時，由於第二層賽局較能夠完整地勾勒出西撒衝突的問題所在，故本文將不按順序，優先討論三層賽局中的第二層賽局，接著才是第一層賽局的國內因素，最後則是第三層賽局的國際因素。由於西撒衝突中的第二層賽局中仍存在著國際因素，若是完全排除則無法進行討論。無論如何這些因素只是客觀地提出和平計畫，而非主觀地影響雙方的意願，因此並不影響我們對第二層賽局的分析。

肆、西撒哈拉衝突的第二層賽局

根據浦特南的研究，行為者在雙層賽局模式中是理性的，以追求效能的極大化(*utility maximization*)為其目標。²⁴一般而言，在第一和第二層賽局中，亦即國內和國際談判桌上，國家行為有其一致性。行為者會注意到國內談判的過程和結果會影響國際談判，反之亦然。在庫比契克的研究中，他發現由於語言自由受到限制，土耳其人並不了解庫德族的遭遇，而在媒體的操作下，庫德族因此被貼上了恐怖份子的標籤。另外，庫比契克也認為族群衝突牽涉到國家的存續，所以談判桌上如果選擇折衷的選項，通常代表了屈服，更何況政治人物常將外在的壓力轉為激化民眾的力量，而不願

²⁴ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games," *International Organization*, Volume 42, Number 3 (Summer 1988), p. 434.

意妥協。

一、聯合國解決方案

在聯合國尚未開始協調西撒哈拉衝突之前，非洲團結組織(OAU)已試圖與雙方合作，但最後衝突各造仍舊無法取得共識。²⁵聯合國派遣的技術委員會和非洲聯盟於 1987 年展開解決方案的準備工作。²⁶摩洛哥和 POLISARIO Front 在 1988 年所簽署聯合國協調促成的「聯合國解決方案」(UN Settlement Plan，以下簡稱「解決方案」)，並於三年後(1991)正式生效。該計畫包含停火協定以及成立聯合國西撒哈拉全民投票特派團(MINURSO)，後者的成員包括平民、軍隊和警察，其主要任務是選民資格的鑑定、公投的舉辦、囚犯交換等，實際上與非洲團結組織早期提出的解決方案大同小異。²⁷MINURSO 成立至今已花了十五億美金的經費，當年的停火協議雖然成功地阻止大規模武力衝突的發生，但是並不能作為長久之計。²⁸

根據「解決方案」的規定，聯合國安理會通過第 690 號決議案，成立 MINURSO。「解決方案」原來估計在聯合國通過 MINURSO 的預算後，接下來有二十週的過渡期(transitional period)。在停火協議生效後，MINURSO 將在二十六週內撤離西撒哈拉。此外根據該計畫的進度表，公投應該在 1992 年舉行，並由 MINURSO 監督辦理。²⁹

MINURSO 的主要任務包括：監督和維持摩洛哥和 POLISARIO Front 之間的停火、篩選合格選民、舉辦公正的公民投票、公布投票結果、交換

²⁵ Anna Theofilopoulou, "The United Nations and Western Sahara: A Never Ending Affair," United States Institute of Peace, Special Report No. 166 (July 2006), p. 3.

²⁶ Øyvind Østerud, "War Termination in the Western Sahara," *Security Dialogue*, Volume 20, Number 3 (1989), p. 310.

²⁷ Anna Theofilopoulou, *ibid.*

²⁸ Lawrence Ammour, "A qui profite le gel du conflit du Sahara ccidental?" (The Frozen Conflict in Western Sahara: Who Benefits?), *Research Paper* (NATO Defense College), No. 30 (November 2006), p. 7.

²⁹ UN Security Council Resolution, No. 690, (April 29, 1991).

戰俘、確保摩洛哥減少西撒的駐軍、確認撒哈威政治犯獲得釋放、確保摩洛哥和 POLISARIO Front 的部隊留在各自指定的位置以及難民遣返計畫等。³⁰有關人事方面，部署在西撒哈拉的阿尤恩總部的人員包括一千兩百多名軍人、觀察員及警察、九十九位國際文職人員、以及一百五十位當地文職人員。

二、公民投票合格選民身份的驗證

摩洛哥及 SADR 雙方深刻體會選民身份驗證(voter identification)的重要性，因為假使支持獨立的人超過反對者，撒哈威人就能獲得自治權，反之亦然，因此並沒有妥協的餘地。自 1992 年至 1996 年間，選民身份驗證的工作充滿爭議，雖然最終在 1999 年完成，但是公民投票至今尚未舉辦。

對於驗證工作，美國代表和前 MINURSO 副主席魯迪(Frank Ruddy)認為公民投票登記工作係由摩洛哥負責，因此投票人是否符合條件、甚至是否能進入選民登記站(voter registration facilities)完全應由摩國控制。³¹在登記過程中，摩洛哥的觀察員發現讓撒哈威人以表決方式行使自決權對摩洛哥很不利。為了避免利益受損，他們決定採取拖延戰術，紐約時報的記者表示公民投票實際上是一個「騙局」(sham)。

西班牙結束殖民統治前所作的人口普查顯示，在西撒哈拉有權利參與公民投票的人數約為七萬四千人。隨著人口逐年增加，MINURSO 估計投票總人數大約再添一萬人左右。然而摩洛哥在一九九一年要求另外將十七萬人列入有資格投票的選民名單中，一般人認為摩洛哥有意藉此操作選民資格的驗證，以便扭曲投票結果，且刻意要求居住在西撒的摩洛哥人有權參與公投。

³⁰ 聯合國西撒特派團近年來的任務範圍已經擴大了，目前還包括信心建立措施以及家庭訪問等。

³¹ Frank Ruddy, "Western Sahara: Africa's Last Colony," Speech at Alaska World Affairs Council, Anchorage, (November 2, 2007), p. 6, <http://www.arso.org/RuddyAlaskaspeech2007/pdf>

能被列為投票人與否，必須符合以下五個條件中任何一個：(一)所有被列入 1974 年之戶口普查名單的人；(二)凡是在 1974 年居住在西撒哈拉，並且原本有權利參與普查、但尚未參與或主動提出申請的人；(三)凡是符合第一或第二個指標者的至親；(四)父親在西撒哈拉出生的人；及(五)凡是屬於撒哈威部落並且在 1974 年 12 月 1 日前居住過西撒地區的時間總數超過半年的人。³²根據摩洛哥的要求，當時在 1974 年尚未參加過西班牙舉行戶口普查的民眾必須證明自己是撒哈威人。

按照聯合國的解決方案，申請者的身份是由雙方指定的教長來驗證。值得注意的是，西班牙所作的普查結果顯示當年在西撒哈拉人口當中並沒有有任何摩洛哥人。摩洛哥堅持那些在摩洛哥南部塔法亞狹長地帶的「撒哈威部落」應該被列為合格的投票人，如果該地區的人民能夠參與，是否意味著其他鄰國會說哈杉尼亞語的人也同樣能加入？³³ POLISARIO Front 擔心依據最後兩個條件，非撒哈威人將有權投票。公民投票原來預期在 1992 年舉行，但後來因為以上的問題而被延宕。1999 年摩洛哥國王哈珊二世過世後，摩洛哥不再支持公投的舉行。

³² 原文內容：1. Les personnes don't les noms figurant sur la liste révisée du recensement de 1974 pourront participer au referendum; 2. Sur presentation d'une demande individuelle, les personnes uqi résidaient dans le territoire comme membres d'une tribu sahraouie au moment du recensement de 1974, mais qui n'avaient pas pu être recensées, sont habilitées à voter au meme titre que les personnes recensées; 3. Les membres de la famille proche (le père, la mere et les enfants) des Sahraouis répondant aux critères 1 et 2; 4. Lorsque l'intéressé est de père sahraoui né dans le territoire; 5. Un member d'une tribu sahraouie appurtenant au territoire a le droit de participer au référendum s'il a reside dans le territoire pendant une durée cumulative。資料來源：Annick Miske-Talbot, "Les relations compliquées du Sahara Occidental et des Nations Unies," *Sahara Info. Bulletin de l'Association des Amis de la République Arabe Sahraouie Démocratique* (2003), p. 4, http://sahara-info.org/pdf/onu_SO.pdf

³³ Malainin Lakhil, Ahmed Khalil and Pablo San Martin, "Moroccan Autonomy for the Western Sahara: A Solution to a Decolonisation Conflict or a Prelude to the Dismantling of a Kingdom?" *Grupo de Estudios Estratégicos (GEES)* (June 21, 2006), p. 5, at <http://www.gees.org/english/pdf/2772>

由於摩洛哥對公民投票的結果並沒有太大的信心，因此長期以來它就希望藉著移民來增加親摩洛哥立場的公民人數。不過，要增加人數並使其具有公民投票的資格需要時間，因此摩洛哥不斷延遲公民投票的舉行，希望能夠在經過較長一段時間的移民後，在公民投票舉行時，能有獲勝的機會。自 1988 年以來，即使聯合國通過了二十多個有關西撒哈拉的決議案，但在未獲得摩洛哥配合下，西撒哈拉的定位仍然陷於膠著狀態，無法進行。

另一方面，POLISARIO Front 堅持無論摩洛哥預備如何認定具有選舉資格的公民，它只接受以 1974 年西班牙所做的戶口普查為基準所進行的公民投票。不過，基於它已在 1991 年簽署和平協議，POLISARIO Front 並沒有足夠的理由繼續進行武裝抗爭，而是希望透過外交努力儘早促成公民投票的實現。不過，摩洛哥在美、法等大國的支持下，完全無視聯合國的決議，使得預定舉行的公民投票一再延宕。

三、兩次的貝克計畫

由於摩洛哥長期拖延公民投票的舉行，聯合國秘書長安南(Kofi Annan)任命前美國國務卿貝克為特使，居中協調，希望藉著美國的影響力和他個人的威望，為衝突的雙方找出折衷方案。由於美國在西撒衝突中從未正式表態，一般認為由聯合國秘書長安南親自挑選特使，將能獲取衝突雙方的信任。貝克在首次訪問西撒返美後，表示曾與阿爾及利亞和茅利塔尼亞進行會談，並決定兩國得以觀察員身份列席，且在涉及兩國直接利益的議題上可以參加談判。³⁴

經過了四年的努力，貝克在 2001 年 6 月提出了一個能夠讓摩洛哥接受的安排，就是「西撒哈拉人民自決的和平計畫」(Peace Plan for Self-Determination of the People of Western Sahara)或稱第一次貝克計畫

³⁴ Anna Theofilopoulou, "The United Nations and Western Sahara: A Never Ending Affair," United States Institute of Peace, Special Report No. 166 (July 2006), p. 6.

(Baker Plan I)。根據這項計畫，它先保證摩洛哥對西撒哈拉的主權，然後讓這個地區有自治(autonomy)，並以此為基礎可在四年後舉行公民投票。這是一個由摩洛哥掌控內部安全和司法體系、撒哈威人對經濟和社會事務有自主權的安排。此公民投票包括了完全納入摩洛哥、在摩洛哥統治下維持自治、及完全獨立等三項選擇。

安南強調貝克在參與摩洛哥和西撒哈拉談判過程中，希望能摒除贏家全拿(winner-take-all)的結果，亦即排除獨立或合併兩分法的解決方案，以便取得折衷方案。³⁵摩洛哥和 POLISARIO Front 的立場一直沒有變化，前者只願意談整合，後者只要求獨立，因此第一次貝克計畫提議以自治作為衝突和解的第三條路；除了國防和外交決策外，其他所有政策將隸屬當地政府的權限。這項旨在給撒哈威人在摩洛哥主權下自治的計畫，是一個可以被摩洛哥接受的小讓步，但卻受到 POLISARIO Front 和阿爾及利亞的反對。阿爾及利亞提出將西撒劃分為兩個部份的主張，一部份屬於摩洛哥，另一部份則是由 SADR 控制。然而，領土分割的計畫，對衝突雙方來說均是無法接受的方案，摩洛哥更認為西撒哈拉除了自治，其他都不願討論。

由於有四年後的公民投票之設計，因此貝克認為將有足夠誘因讓此計畫獲得撒哈威人的支持。POLISARIO Front 認為在這樣的安排下，四年後的西撒哈拉已徹底「摩洛哥化」，因此對此聯合國所主導的貝克計畫有所保留；摩洛哥則是不願意公民投票中有撒哈威完全獨立的選擇。2003 年 7 月，貝克又提出了一個修正版的解決方案，也就是所謂的第二次貝克計畫 (Baker Plan II)。

相較於第一次貝克計畫，第二次貝克計畫的方向正好相反。重點在於「西撒哈拉當局」(Western Sahara Authority, 簡稱 WSA)的建立，亦即難民遣返西撒後，地方行政及立法機關由當地撒哈威人組成，司法單位爾後由 WSA 任命。依照第二次貝克計畫，撒哈威人將實行五年自治，進而舉行

³⁵ Jacob Mundy, "Seized of the Matter: The UN and the Western Sahara Dispute," *Mediterranean Quarterly*, Volume 15, Number 3 (Summer 2004), p. 130.

公投決定是否自摩洛哥獨立，其他的選項包括解散 SADR 或允許其獨立。

按照第二次貝克計畫，有資格參加公投的民眾包括：(一)列入聯合國西撒特派團(MINURSO)1999 年 12 月 30 日名單上的人民、(二)所有列在聯合國難民事務高級官員公署(United Nations High Commissioner for Refugees)2000 年 10 月 11 日遣返計畫名單的人民，及(三)所有自 1999 年 12 月 30 日後連續居住在西撒哈拉的人民。最後一項條件的加入，是要讓自 1999 年起居留西撒的摩洛哥人(即非撒哈威人)能夠取得投票權。貝克之所以有意賦予非撒哈威的摩洛哥移民(non-Sahrawi Moroccan settlers)公民投票權，係因為當時摩洛哥移民已經是當地居民的兩倍，摩洛哥或許因此而接受這個方案。

曾擔任聯合國維和部隊 MINURSO 副團長的美國資深外交官魯迪認為第二次貝克計畫是一個荒謬的提案，因為在五年間摩洛哥可以繼續派遣數以千計的摩洛哥人前往西撒哈拉屯居，並進一步鞏固其戰略地位。換句話說，這個計畫本質上是偏袒摩洛哥。³⁶儘管如此，POLISARIO Front 仍然表示願意接受摩洛哥的短期統治，且等五年後在舉辦公投。然而，由於公投另一選項為西撒獨立，摩洛哥最後還是反對該公投的舉行。³⁷

貝克計畫觸礁後，和平進程遲滯不前的挫折感，終於讓這位美國外交家體認到如果任何一方不願意讓步，聯合國其實是束手無策的，因而在 2004 年辭去特使的職位，貝克計畫也成為獲得安理會一致支持的最後一個方案。在經過十三個月的空窗期後，前荷蘭駐聯合國大使范沃森(Peter van Walsum)於 2005 年 8 月被任命為聯合國的特使。從此，摩洛哥宣布將要自行設計一個能夠突破僵局的計畫，就是在摩洛哥境內的西撒哈拉自治地區(self-governing Western Sahara as an autonomous community within Morocco)

³⁶ Frank Ruddy, "Western Sahara: Africa's Last Colony," Speech at Alaska World Affairs Council, Anchorage, (November 2, 2007), p. 9, <http://www.arso.org/RuddyAlaskaspeech2007.pdf>

³⁷ Jacob, Mundy, "Western Sahara: Against Autonomy," *Foreign Policy in Focus*, April 24, 2007, <http://www.fpif.org/fpiftxt/4172>

的方案，此計畫成為其支持者宣稱的第三條路。

聯合國秘書長安南在一份評估報告中指出，若公民投票能夠舉行，就是撒哈威人的勝利。由於安理會根據聯合國憲章第七章，尚未通過實行公投結果的決議，因此無論投票結果如何，或許都無法改變現狀。³⁸

四、摩洛哥之自治計畫

給予撒哈威部份自治權利並非新的解決方案，其實這就是當年西班牙決定撤出時所提出的計畫。摩洛哥國王哈珊二世兩度在二十世紀的 1980 和 1990 年代提出這個方案，然而自治的提議始終被 POLISARIO Front 和國際社會所拒絕。貝克國務卿在完成第一次貝克計畫之前，也曾經提過以自治方式化解爭端，可是後來在聯合國安理會的反對下，打消了這個想法。至於新的自治計畫對西撒衝突的解決毫無助益。³⁹

在 2007 年的西撒哈拉地區自治計畫中，摩洛哥保障撒哈威人無論在國內外皆能參與且不會受到歧視。自治計畫規範國防及外交等權力屬於中央政府的權限，但摩洛哥容許撒哈威人以促進發展為由，和其他國家建立合作關係(lien de cooperation)。除此之外，西撒可以設置獨立的立法、行政及司法單位。摩洛哥主張有關地方警察、經濟發展、預算、基礎建設(包括電、水、交通)、旅遊、農業、教育、公衛、文化、環保等政策，將由撒哈威人自行決定。摩洛哥強調賦予撒哈威人普選權，地方議會由各撒哈威部落的人民以選舉方式產生。⁴⁰

³⁸ Jacob Mundy, "Seized of the Matter: The UN and the Western Sahara Dispute," *Mediterranean Quarterly*, Volume 15, Number 3 (Summer 2004), p. 141.

³⁹ Malainin Lakhali, Ahmed Khalil and Pablo San Martin, "Moroccan Autonomy for the Western Sahara: A Solution to a Decolonization Conflict or a Prelude to the Dismantling of a Kingdom?" *Grupo de Estudios Estratégicos (GEES)* (June 21, 2006), pp. 1-2, <http://www.gees.org/english/pdf/2772>

⁴⁰ "Texte de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara," *Le Portail du Sahara Marocain*, (April 13, 2007), <http://www.saharamarocain.net/modules/smartsection/makepdf.php?itemid=99>

國際人權組織如澳洲西撒協會 (Australian Western Sahara Association)、挪威支持西撒委員會 (Norwegian Support Committee for Western Sahara)、對匱乏宣戰 (War on Want)、以及國際危機小組 (International Crisis Group) 等，都注意到撒哈威人的人權遭到破壞的問題。歧視待遇、人身安全的顧慮、以及違反人權的相關訊息，是幾十年來許多居住在阿爾及利亞廷杜夫難民營的撒哈威人決定不返回家園的主要原因。摩洛哥表示願意讓撒哈威難民返回家園，且會保障他們的尊嚴、健康、及安全。此外，摩國也說明其憲法上有關人權的保障，也同樣適用於撒哈威人，讓後者可以享受與摩洛哥人平等的權利。依照自治計畫，撒哈威人在國家和地方層級所有的政府機關都能夠享有代表權，摩洛哥也願意賦予其地方財政的獨立。因此，稅收、地方天然資源的利用、以及相關收入管理等事務的主權，亦同樣歸於地方政府。⁴¹

然而在琢磨自治方案的細節時，我們不得不先考慮自治是否能作為一個正當的解決方式？在國際法院裁決如此清楚地界定後，我們真的能完全忽視自決這個選擇嗎？自治與否並不是問題的關鍵。當年國際法院已經判定摩洛哥對西撒哈拉沒有「領土宣示」只有主權國家才有權力將自治權授予主權範圍內的特定地區。在此情況下，上述支持此項計畫的論點並不能成立。此外就算國際社會願意考慮此項建議，但根據聯合國的原則，該項計畫仍然需要透過當地的公民投票表決、且取得大多數民眾的支持後，才能獲得批准，更不用說選項得包括獨立。因此，這個計畫實際上是行不通的。

另一方面，自治計畫的合法性才是問題所在。無論是概念或實務方面，自治與自決相差甚遠。對於摩洛哥而言，主權領土完整顯然是沒有任何妥協的餘地，因此貨幣及國旗的使用，也必須和摩洛哥王國一致。此計畫的關鍵在於它是以西撒哈拉為摩洛哥領土的一部份作基本前提，這可是

⁴¹ “Texte de l’Initiative marocaine pour la négociation d’un statut d’autonomie de la région du Sahara,” Le Portail du Sahara Marocain, (April 13, 2007), *ibid*.

國際社會所不願認同的論點。

摩洛哥的自治計畫建議讓撒哈威人以公民投票方式，決定是否要接受該項計畫。至於公民投票的具體內容，及撒哈威人或摩洛哥人是否享有投票權都沒有作詳盡說明。前西撒特派團副主席魯迪又指出，一旦公民投票的結果顯示多數反對自治計畫的執行，那麼撒哈威人是否能夠獨立？若撒哈威人的意見和摩洛哥政府的計畫相左，後者是否願意聆聽和遵從輿論將是令人質疑的問題。⁴²若摩洛哥當局無法接受不同意見，那麼公投的實際意義並不大。

五、國際社會的回應

摩洛哥的這項自治計畫其實與 2003 年的提議在實質上大同小異。摩洛哥表示願意談判，但是漫長的談判一直沒有獲得具體的成果。對於專屬撒哈威人的立法機構，摩洛哥當時給了一個不具體的角色，在新計畫當中只表示願意以協商界定其功能。有關地方政府的領導以及摩洛哥在撒哈威的代表，2003 年的計畫提到兩個不同的角色，且前者隸屬於後者，新的自治計畫反而沒有對細節有詳盡的說明，無怪乎摩洛哥的「西撒哈拉自治計畫」被認為是戰略的考量。⁴³

摩洛哥的 2007 年計畫獲得美國、法國及西班牙的支持。在 2007 年 12 月第十三屆大會中，POLISARIO Front 的秘書長阿布德拉吉茲(Mohamed Abdelaziz)針對此自治計畫表示 POLISARIO Front 雖然不想訴諸於軍事手段，但是接下來的戰爭有可能對區域穩定產生嚴重的後果，而根據阿貝德拉吉茲的看法，POLISARIO Front 會在半年後的會議上作出是否要採取行動的決定。這不是第一次 POLISARIO Front 提到軍事解決的途徑，不過學

⁴² Frank Ruddy, "Western Sahara: Africa's Last Colony," Speech at Alaska World Affairs Council, Anchorage, (November 2, 2007), p. 24, <http://www.arso.org/RuddyAlaskaspeech2007/pdf>

⁴³ "Sahara: les equations de l'autonomie," *La Vie Eco*, (February 16, 2007), <http://www.lavieeco.com/politique/5661-sahara-les-equations-de-lautonomie.html>

者孟迪(Jacob Mundy)說明除非有阿爾及利亞的支持，爆發戰爭可能性其實很低，因為畢竟在軍事上 POLISARIO Front 顯然處於劣勢。⁴⁴

至於其合法性，摩洛哥強調這個「撒哈拉地區自治計畫」會透過協商而訂定，並將按照聯合國憲章和自決原則，透過公民投票的方式取得廣泛支持。⁴⁵誠如上述所提及的國際法院判決，摩洛哥對西撒並不享有領土主權。不同於西藏及台灣的爭議，聯合國一向主張撒哈威人享有自治權，不過能否取回領土主權又是另一回事，更何況要能從非自我治理(non-self governing territories)的名單除名，還得經過自決的行動(act of self-determination)。

由於摩洛哥傳統上要求整合，因此在2007年4月11日向聯合國秘書長表示願意努力爭取雙方能接受的折衷方案，且為此提交所謂的「撒哈拉地區自治計畫」(status d' autonomie de la region du Sahara)。這個計畫按照表面上的內容來看，將會給予西撒哈拉自治權。不過，自治權和自決權其實有很大的差異，如果沒有徵稅的權力，自治的意義何在？有些人甚至認為摩洛哥其實又在拖延時間，且根本沒有意願作出妥協。⁴⁶與《歐洲地方自治憲章》(European Charter of Local Self-Government)比起來，這個自治計畫設立的權限範圍其實很小。

⁴⁷

六、國際法院的判決

希佩爾(Karin Von Hippel)曾指出衝突爆發時，國際社會之所以選擇不

⁴⁴ Jacob Mundy, "Seized of the Matter: The UN and the Western Sahara Dispute," *Mediterranean Quarterly*, Volume 15, Number 3 (Summer 2004), p. 146.

⁴⁵ "Texte de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la region du Sahara," *Le Portail du Sahara Marocain*, (April 13, 2007), *ibid*.

⁴⁶ Malainin Lakkhal, Ahmed Khalil and Pablo San Martin, "Moroccan Autonomy for the Western Sahara: A Solution to a Decolonisation Conflict or a Prelude to the Dismantling of a Kingdom?" *GEES* (June 21, 2006), p. 5, <http://www.gees.org/english/pdf/2772>

⁴⁷ "Sahara: les equations de l'autonomie," *La Vie Eco*, (February 16, 2007), at <http://www.lavieeco.com/politique/5661-sahara-les-equations-de-lautonomie.html>

干涉，乃是因為對衝突本身是否屬於內政層次有所爭辯。再者若該衝突不影響到國際安全，國際社會就比較不願意插手。許多國家都不願他國干預被其視為是內部的衝突，如中國和西藏、西班牙和巴斯克(Basque)、印度和喀什米爾(Kashmir)等。⁴⁸

然而，在西撒衝突方面，國際法院在 1975 年 10 月 16 日已判決摩洛哥不得對西撒哈拉作領土宣示。此外國際法院一致同意，在十九世紀西班牙佔領西撒哈拉之前，該地區係由撒哈威人居住，故西撒並非「無主之地」。1884 年西班牙是依據與當地部落長老的協定，將西撒列為「保護領地」，而沒有對西撒提出領土宣示。摩洛哥的酋長和某些撒哈威部落之間雖有「效忠的義務」，但是摩洛哥和茅利塔尼亞並沒有其「領土主權」。⁴⁹根據聯合國大會 1514 號決議案，西撒有權進行去殖民化過程，並按照自決原則(principle of self-determination)以決定其未來的政治地位。⁵⁰

由於馬格里布地區傳統上以游牧民部落為當地社會的主要單位，因此在 19 世紀西方列強「爭奪非洲」(Scramble for Africa)之前，我們究竟應如何判定當年的西撒哈拉確實獨立於摩洛哥的主權？國際法院當時依照三個要件作出裁定。首先，摩洛哥的酋長分別在 1767 年和 1799 年與歐洲國家簽約指定在瓦德奴恩(Wad Noun)——即今日摩洛哥南部以外的地區，酋長無能力保障西班牙人的安全，亦即代表摩洛哥領土的界線。此外，十九世紀英國將塔法亞賣給摩洛哥時，就表明塔法亞主權不屬於摩洛哥，若是它要將此地區轉賣出去，必須獲得英國明確的同意。⁵¹

雖然原本是摩洛哥要求國際法院進行仲裁，但是司法判決的結果卻對摩洛哥不利；摩洛哥無視判決結果，在次日便派遣三十五萬摩洛哥人佔領

⁴⁸ Karin Von Hippel, "The Non-Interventionary Norm Prevails: An Analysis of the Western Saharan," *Journal of Modern African Studies*, Volume 33, Number 1 (March 1995), p. 69.

⁴⁹ International Court of Justice – Advisory Opinion of October 16, (1975).

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Danielle Van Brunt Smith, "FMO Country Guide: Western Sahara," *Forced Migration Online*, August 2004, <http://www.forcedmigration.org/guides/fmo035>

西撒哈拉。這些摩洛哥平民雖然沒有武裝，但此「綠色進軍」的作用在顯示其勢力和加強對這塊土地的主張。值得注意的是，至今世界上沒有任何一個國家承認摩洛哥對西撒哈拉的領土主權宣示。

伍、西撒哈拉的第一層賽局

一、POLISARIO Front 的立場

西班牙當時決定撤離西撒哈拉有兩個主要原因：第一、來自國際社會的壓力；第二、來自西撒哈拉本地反抗其殖民統治的獨立運動。西屬撒哈拉由 Saguia el-Hamra 及 Rio de Oro 兩省所組成。POLISARIO Front (Frente Popular de Liberación de Saguía el-Hamra y Río de Oro 或 Popular Front for the Liberation of Saguia el-Hamra and Rio de Oro)就是以解放這兩省取名。POLISARIO Front 是由一批在摩洛哥讀書的撒哈威學生在 1973 年組成的抗爭運動，以消除所有的不平等、並且讓西撒脫離西班牙殖民統治為其目標。1975 年聯合國代表團在報告中指出 POLISARIO Front 獲得撒哈威人前所未有的支持，且大多數人拒絕接受摩洛哥及茅利塔尼亞的領土宣示。⁵²

自成立之後，POLISARIO Front 在與摩洛哥的對抗中長期處於劣勢。它過去曾以目前為摩洛哥所控制領土內的阿尤恩為其首都，現在則是以靠近阿爾及利亞的柏雷婁(Bir Lehlou)為首都，但實際的總部則是在阿爾及利亞境內的廷杜夫難民營。POLISARIO Front 當時擁有前蘇聯的軍事援助，然而後者在西撒衝突中始終是扮演相當低調的角色。⁵³在衝突爆發的時候，摩洛哥已經是普遍被承認的主權國家，除了擁有強大的軍事和經濟力量外，摩國也擅長利用其外交管道以實現其目標。相對而言，撒哈威人缺乏

⁵² Danielle Van Brunt Smith, "FMO Country Guide: Western Sahara," *Forced Migration Online*, August 2004, *ibid*.

⁵³ Øoyind Østerud, "War Termination in the Western Sahara," *Security Dialogue*, Volume 20, Number 3 (1989), p. 311.

自然資源，POLISARIO Front 在聯繫外國政府的能力、及利用國際宣傳爭取國際社會支持的專業人才，都不及摩洛哥。帕查尼塔(Anthony G. Pazzanita)指出 POLISARIO Front 駐美代表只有兩位，一位在紐約負責聯合國方面的協調，及對西撒衝突有興趣的非政府組織之聯繫，另一位則在華盛頓對參議院進行遊說。⁵⁴

從 1976 年至今，阿布德拉吉茲(Mohamed Abdelaziz)擔任 POLISARIO Front 的秘書長和撒哈威阿拉伯民主共和國(SADR)的總統。POLISARIO Front 原先採行阿拉伯社會主義(Arabic socialism)路線，但在阿布德拉吉茲的帶領下，已經轉為接受多黨制度和市場經濟的自由民主運動。SADR 主張自己是唯一有權利合法代表境內所有撒哈威人的政權，因此只有 1974 年列入西班牙人口普查的摩洛哥人才有參與公民投票的權利。換句話說，自綠色進軍後移居西撒哈拉的摩洛哥人無權決定西撒的未來走向。

1984 年起，SADR 成為 OAU 的正式會員國，摩洛哥憤而決定退出該區域組織。目前與 SADR 建立正式外交關係的國家曾經接近八十個，且在聯合國享有「觀察員地位」(observer status)，但迄今已有三十五個國家撤銷對其的外交承認。阿拉伯聯盟基本上是支持摩洛哥宣稱的領土完整，並且表示各方應透過談判以及公投來解決衝突。他們的說辭似乎有其矛盾之處，甚至有時阿拉伯聯盟實際上已承認摩洛哥對西撒的主權。

二、摩洛哥的立場

雖然以國際標準來說，摩洛哥可被列為第三世界國家，可是在非洲地區來說，若按個人國內平均生產毛額來看，摩洛哥排名第五。摩洛哥加上西撒哈拉的總領土面積近四十五萬平方公里，其中後者就占了二十六萬平方公里，大於摩洛哥。撇開自然資源的考量，單就國土面積而言，西撒哈拉對摩洛哥相當重要。

⁵⁴ Anthony G. Pazzanita, "Morocco versus Polisario: A Political Interpretation," *Journal of Modern African Studies*, Volume 32, Number 2 (June 1994), pp. 273-274.

摩洛哥對西撒哈拉的領土宣示乃是基於其所謂的「大摩洛哥」(Greater Morocco)的概念。為此目標，國王哈珊二世一再強調摩洛哥王國的「領土完整」以及「歷史的持續性」(historical continuity)。對摩洛哥人來說，西撒哈拉的「摩洛哥性」(Morocanity)是政治共識和「摩洛哥認同」的基礎，何況是摩洛哥政府當時也因為綠色進軍的動員策略，而獲得民眾廣泛的支持。⁵⁵摩洛哥堅持今日的摩洛哥、西撒哈拉、阿爾及利亞的西部、馬利、茅利塔尼亞、以及塞內加爾等國家的加總，就構成了歷史上的大摩洛哥。在國際法院 1975 年的審訊時，摩洛哥指出其國家結構的獨特性，強調該國主權是由宗教上的連結，和某些撒哈威部落的領袖對摩洛哥酋長的忠誠誓言(pledge of allegiance)所建立而成的。摩洛哥和西方國家另有簽訂協議來證明主權，但國際法院指出這些舉證不足以證明摩洛哥對西撒的主權。

1999 年摩洛哥國王哈珊二世駕崩，若是他能多活幾年，或許西撒衝突比較有可能獲得解決。哈珊二世統治摩洛哥王國長達三十八年，權力比較穩定，即使摩洛哥被迫放棄西撒，對其地位亦比較不構成威脅。莫森—芬南(Khadija Mohsen-Finan)指出，哈珊二世的兒子西迪穆罕默德(Sidi Mohammed)繼位後就有壓力必須證明其能力。西撒哈拉的主權一方面對皇室充滿民族主義的意涵，另一方面它還牽涉到與阿爾及利亞的競爭關係。撇開失去領土所造成的現實困難，摩洛哥亦不甘於輸給阿爾及利亞。⁵⁶

目前摩洛哥仍是世界上第一大磷酸鹽出口國，西撒哈拉經濟最發達的地區 Bou Craa, El-Aaiun 及 Semara 都位於隔離牆的西邊，由摩洛哥控制。Bou Craa 是世界第三大磷酸鹽礦山，已知蘊藏量為一億三千兩百萬公噸，年產量則約為三百萬公噸，西班牙擁有該礦山的部份所有權。在摩洛哥簽訂馬德里協議時，磷酸鹽出口的所得占摩洛哥總外匯收入約七成，顯

⁵⁵ Terhi Lehtinen, "The Sanctity of Borders and the Question of Western Sahara," Conflict Transformation Net, p. 171, www.conflicttransform.net/Morocco.pdf

⁵⁶ Khadija Mohsen-Finan, "Le règlement du conflit du Sahara occidental: à l'épreuve de la nouvelle donne régionale," *Politique Africaine*, No. 76 (December 1999), p. 98.

示放棄這些地區的將使摩洛哥經濟立時陷入困境。

從賽局理論的框架來看，浦特南指出談判中「未達成協議的代價」(the cost of no agreement)會影響各方的行為。實際上，未達成協議有時候就是維持現狀的意思。如果代價低，那麼任何一方都沒有動機做出實質的讓步以改變現狀。在國際談判中，國家都會希望所做出的決定最後能得到國內輿論的支持。⁵⁷對摩洛哥而言，現況雖然不太理想，甚至可能不時受到國際社會的批評，至少在國內有許多支持者，因此拖延公投遂成為上上之策。顯然在摩洛哥看來，公投的潛在利益少於相對存在的損失。⁵⁸失去西撒哈拉所蘊藏的資源對當地經濟難免有負面的作用，在國內壓力下，要放棄西撒哈拉的領土宣示已不太可能。至於國際或區域因素方面，長期以來與阿爾及利亞和利比亞的衝突關係，使得摩洛哥為保持其優勢地位而不得不繼續佔領西撒哈拉，且無法讓所謂的「南部各省」(Southern provinces)獨立。相對之下，西撒哈拉則堅持不能接受摩洛哥的整合，各方在談判當中已經不復存在讓步的動機。

西撒衝突的歷史顯示國內政治對國際談判的影響，亦即此次領土爭端直接牽涉到摩洛哥國內對政府施加的壓力，甚至還將國家存續的問題納入。對摩洛哥而言，西撒哈拉是其領土不可分割的一部份，這個認知使得西撒哈拉議題與摩洛哥政府的威望及摩洛哥人民的認同緊密結合。西撒地區所蘊藏的礦物資源對雙方來說，都是問題的關鍵所在，摩洛哥對西撒資源存在著高度的依賴。由於以上的原因，摩洛哥近來提供願意移民到所謂的「南部各省」的摩洛哥人相當充份的津貼，因此自綠色進軍以來，摩洛哥人不斷遷入西撒哈拉，直到二十世紀末期為止，居住在西撒地區的摩洛

⁵⁷ Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games," *International Organization*, Volume 42, Number 3 (Summer 1988), p. 442.

⁵⁸ Frank Ruddy, "Western Sahara: Africa's Last Colony," Speech at Alaska World Affairs Council, Anchorage, Alaska, November 2, 2007, p. 12, <http://www.arso.org/RuddyAlaskaspeech2007/pdf>

哥人已成為撒哈威人的兩倍。⁵⁹更何況摩洛哥在2007年提交的計畫也明顯是想讓撒哈威人無法重建祖國，有論者指出在穆罕默德六世接任國王時，由於其權力比起其父親差得很多，因此對王室而言，在西撒領土主權上採取強硬立場格外重要。

另一方面，SADR 的生存則取決於對摩洛哥的政治或軍事勝利。1979年 POLISARIO Front 雖然打敗茅利塔尼亞，收復西撒哈拉領土的五分之一，然而卻無法戰勝摩洛哥。摩洛哥王國是一個擁有三千三萬人口的主權國家，SADR 的人口則不到五十萬人，且總部位於阿爾及利亞廷杜夫的難民營。各項資料均顯示雙方實力的懸殊。從一開始，SADR 的資源匱乏使其陷入兩難困境。目前有十至十五萬撒哈威人居住在西撒哈拉，另外有十六萬人左右則住在難民營。人口稀少又分散，流亡政府 SADR 又沒有資源動員民眾採取行動，更何況外交困境遲遲未能突破。至於 POLISARIO Front 及 SADR 內部的運作狀況，例如是否存在不同派系或利益的衝突，相關文獻的弗缺，使本文無法作進一步的分析。

如何處理難民的問題是 SADR 最重要的挑戰之一。根據官方統計，難民人口占西撒哈拉總人口的二分之一左右。在難民營內的撒哈威人生活環境惡劣，2006年2月發生的暴風雨摧毀了難民營所囤積的糧食，導致五萬人無家可歸。⁶⁰有些撒哈威難民利用茅利塔尼亞和阿爾及利亞兩國邊界看守不易的漏洞，決定前往茅利塔尼亞另尋春天。

本文認為西撒衝突之談判早已陷入僵局，近年來摩洛哥屢次提出的自治計畫充其量不過是外交託辭而已。莫森—芬南認為對摩洛哥人來說，衝突的關鍵不在於談判成敗。雖然現狀不太理想，但許多摩洛哥人並不要求改變。⁶¹第一層賽局中的國內環境多年來毫無進展，衝突各方所面對的內部

⁵⁹ Stephen Zunes, "Western Sahara's Struggle for Freedom," *National Catholic Reporter*, (April 21, 2006).

⁶⁰ "Rare Torrential Rains Leave 50,000 Sahrawi Refugees in Algeria Homeless," *UNHCR News*, (February 13, 2006).

⁶¹ Khadija Mohsen-Finan, "Le règlement du conflit du Sahara occidental: à l'épreuve de la

經濟、外交、資源等挑戰，如同 1970 年代一般，並沒有任何改變。至於第一層賽局對第二層賽局雙方談判的影響，在各自內在因素維持不變的情況下，代表雙方的偏好與談判籌碼也沒有出現任何變化。

陸、西撒哈拉的第三層賽局(一)：馬格里布國家、阿拉伯聯盟、非洲聯盟

三層賽局模式主要將國內和國外因素帶入國際談判的過程，內外部因素均足以影響談判的互動過程，並進而帶動談判本質的變化。談判者在任何層次的偏好都可能影響其在國際談判桌的考量(calculations)，進而形成最後的決定。在此模式中，庫比契克稱國內因素為第一層賽局，國際談判桌為第二層賽局，最後的第三層則為全球層次。在一場漫長的談判過程中，即使第一層及第二層的因素沒有任何變化，若第三層次不斷出現新的發展，三層賽局理論預期談判仍會發生新的變化。⁶²我們將此分析架構應用在西撒哈拉的個案研究時，其區域部份應包括茅利塔尼亞、阿爾及利亞和利比亞等行為者的干涉。至於國際部份，則應將法國、西班牙、與美國在西撒衝突和北非的利益納入討論。⁶³

西撒哈拉衝突與北非區域的互動關係可以歸納如下：(一)西撒哈拉衝突係兩個區域強權——即阿爾及利亞和摩洛哥——幾十年來的權力競爭(power struggle)的體現，因此兩強權力量的消長、內部情形及其雙邊關係的改變，都會對衝突形成本質上的變化；(二)POLISARIO Front 的資源與權力頗為稀少，當時倘若沒有阿爾及利亞所提供的經濟和軍事之優厚援助，勢必無法展開反抗運動，遑論維持至今；(三)此衝突為近代區域整合之絆腳

nouvelle donne régionale,” *Politique Africaine*, No. 76 (December 1999), pp.95-105

⁶² Paul Kubicek, “Ethnic Conflict and Three-Level Games: Turks, Kurds, and Foreign Actors,” *International Negotiation*, Volume 2, Number 1 (January 1997), pp. 80-83.

⁶³ Terhi Lehtinen, “The Sanctity of Borders and the Question of Western Sahara,” *Conflict Transformation Net*, p. 173, <http://www.conflictransform.net/Morocco.pdf>

石，同時區域合作足以成為化解衝突之動力，馬格里布地區之國家都應經歷過殖民主義，擁有相似的經濟結構，因此今日各國面臨共同的挑戰，必須先解決西撒衝突才能追求其他目標；(四)西屬撒哈拉當時由摩洛哥和茅利塔尼亞侵略並瓜分，因此茅利塔尼亞亦是此衝突的重要行為者之一。

一、馬格里布地區

馬格里布地區國家獨立建國的運動自 1950 年代開始，義大利前殖民地利比亞為第一個透過聯合國協助而取得獨立的北非國家。之後，摩洛哥和突尼西亞在 1956 年自法國獨立。茅利塔尼亞於 1960 年與其他鄰近國家同時宣布獨立；阿爾及利亞則是在 1962 年經過一場血戰抗爭方才脫離法國的殖民統治。雖然西班牙於 1975 年退出西屬撒哈拉，但後者仍是北非、甚至是非洲地區唯一尚未獨立的前殖民地。

北非國家的經濟高度依賴天然資源的出口。“對外國來說，石油等資源是該地區國家拉進關係的重要誘因。美國在 2001 年與阿爾及利亞簽約建立雙邊經貿關係，並協議由後者開放國內石油產業。在尚未解除對利比亞的經濟制裁之前，北非地區所吸引的國外直接投資雖然在 2004 年時僅有五億美元，但其中七成是流向阿爾及利亞，而又集中在能源部門，充份顯示天然資源對這個地區的重要性。

二、茅利塔尼亞

茅利塔尼亞與其他兩個區域強權—摩洛哥和阿爾及利亞，一直無法相提並論。1960 年獨立後，一直鼓吹「大茅利塔尼亞」(Greater Mauritania)的大達(Moktar Ould Daddah)出任首任總統，他的民族統一主義與摩洛哥的領土宣示發生直接衝突。聯合國大會在茅利塔尼亞、摩洛哥和阿爾及利亞

⁶⁴ Stephen Zunes, "Algeria, the Maghreb Union, and the Western Sahara Stalemate," *Arab Studies Quarterly*, Volume 17, Issue 3 (Summer 1995), p. 24.

的壓力下，在 1965 年通過第一個有關西撒自決權的決議案。⁶⁵根據民族統一主義的主張，自摩洛哥內部德拉河(Draa River)至塞內加爾(Senegal)的領土，都屬於「大茅利塔尼亞」，但是摩洛哥的「大摩洛哥」概念亦包括茅利塔尼亞所主張的領土，使得茅國深感威脅。

為了要加強其相對權力和戰略地位，茅利塔尼亞決定入侵西撒哈拉，朝著「大茅利塔尼亞」的目標邁進。⁶⁶但由於軍事的失利，使得「大茅利塔尼亞」的構想失敗，茅國內部的政治局勢亦面臨瓦解。1978 年 7 月 10 日，薩雷克(Mustafa Ould Salek)上校發動政變，促成大達政權的垮台，但本身亦無法鞏固其領導，使得吞併西撒哈拉的計畫面臨困局。繼之掌權的海達拉(Mohamed Khouna Ould Haidallah)上校終於放棄對西撒領土的宣示，並逐漸改善和 SADR 及阿爾及利亞的關係，但茅利塔尼亞卻無法脫離長期(1978、1980、1984、2005、2008)為軍事政變所困擾的國家。

三、利比亞

利比亞在獨立後轉型成為一個君主立憲的國家，1959 年發現石油，轉瞬間似乎社會將脫離貧窮，但事實上老百姓的生活還是相當困苦，石油財富僅侷限在少數人。1969 年格達費(Muammar Gaddafi)發動政變並廢除君主制，自此成為利比亞的領袖和軍事統帥，推動伊斯蘭社會主義(Islamic Socialism)，也強調阿拉伯民族主義(Arab Nationalism)、及泛阿拉伯主義(Pan Arabism)。

1973 至 1975 年間，利比亞是 POLISARIO Front 唯一的經費和武器裝備來源。格達費雖然在 1984 年與摩洛哥簽訂合作協定，但該協定在短期內並沒有太大的意義。⁶⁷摩洛哥長期以來被阿爾及利亞視為威脅，後者因此

⁶⁵ Øoyind Østerud, "War Termination in the Western Sahara," *Security Dialogue*, Volume 20, Number 3 (1989), p. 309.

⁶⁶ Terhi Lehtinen, "The Sanctity of Borders and the Question of Western Sahara," *Conflict Transformation Net*, p. 172, <http://www.conflicttransform.net/Morocco.pdf>

⁶⁷ Øoyind Østerud, *ibid.*

與利比亞保持良好關係，一來因為兩國都是社會主義國家，二來則是彼此都反西方，並且對以色列持有敵意。然而，由於利比亞和摩洛哥的協定及其隨後併吞鄰國查德(Chad)某些地區，讓阿爾及利亞開始擔心區域的權力平衡可能發生變化，使得兩國關係較為冷淡。不過，在利比亞加入阿拉伯馬格里布聯盟(AMU)後，雙方關係趨向穩定。⁶⁸在所有非洲國家中，利比亞擁有最豐富的石油資源。近年來在脫離恐怖主義國家的名單後，西方社會的制裁也告一段落。繼之而來的是許多國家競相與其建立經貿管道。200年格達費並當選非洲聯盟輪值主席，對西撒衝突的解決將更具影響力。

四、阿爾及利亞

1955年摩洛哥為了獨立建國，開始與法國進行會談，隔年法國恢復摩洛哥部份自治權，取得獨立。相對而言，阿爾及利亞與法國曾打過八年的獨立戰爭，最後才在1962年才正式建國。或許是基於此經驗，阿爾及利亞人對隨後撒哈威人的獨立運動寄予較多的同情。⁶⁹從摩洛哥和SADR各自支持者人數差距可見，前者享有世界唯一超級強權的美國以及前殖民母國法國的支持，後者則幾乎只有依靠阿爾及利亞才能存活。

阿爾及利亞對POLISARIO Front的協助有四大層面：第一、如果沒有軍事援助，POLISARIO Front無法打敗茅利塔尼亞，進而收復所謂的自由區(Free Zone)⁷⁰；第二、POLISARIO Front高度依賴阿爾及利亞政府的經濟援助，要是沒有這項協助，或許其獨立運動早已解散；第三、SADR位於阿爾及利亞西南的總部廷杜夫，是三十多年來數以萬計的撒哈威難民的居

⁶⁸ "Algeria Security Problems with Neighboring States," Country Studies Series by Federal Research Division of the Library of Congress, (1993), <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-469.html>

⁶⁹ Ian Black, "All Quiet on the Western Sahara Front," *The Guardian*, (November 11, 2005).

⁷⁰ 所謂的自由區乃是指自一九九一年「解決計畫」(settlement plan)和停火協議生效起，在隔離牆(Berm)東邊由POLISARIO控制的地區，該地區被摩洛哥稱為「緩衝區」，目前居民數約三萬人。

所，也是流亡政府得以存活運作之地；第四、SADR 在資源嚴重匱乏的情形下，還陸續和許多國家建立外交關係，應歸功於阿爾及利亞在非洲聯盟占有主導地位，而本身外交上的優勢更是可以運用的籌碼。

阿爾及利亞是社會主義國家，因此過去很容易與第三世界國家打交道。在非洲國家中，阿爾及利亞經常扮演協調者的角色，而與南非、奈及利亞和塞內加爾在非洲聯盟中共同占有主導的地位。⁷¹在 SADR 流亡政府的數十個邦交國中，以拉丁美洲和非洲國家居多。SADR 外交關係的成功與阿爾及利亞本身的地位有很大的關係。近年來最成功的外交突破就是 2004 年時，南非總統姆貝基(Thabo Mbeki)宣布與 SADR 建交。西方國家為了繼續與摩洛哥的經濟和外交往來，大都選擇維持模稜兩可的立場：既不承認摩洛哥在西撒的領土宣示，也不承認 SADR。⁷²

庫比契克用三層賽局來研究土耳其的庫德族問題，強調庫德族工人黨(Kurdistan Workers' Party, 簡稱 PKK)與土耳其政府談判過程中的成敗，在某些過程上取決於土耳其和它盟友關係的進展，以及支持 PKK 的敘利亞和伊拉克的影響力。⁷³西撒哈拉的情況亦復如此，阿爾及利亞是否有能力持續提供支持，對於撒哈威人的獨立運動極為關鍵，因為一旦阿爾及利亞本身陷入政治危機，將無法繼續提供軍事和外交等方面的協助。1989 年 POLISARIO Front 不顧停火協定，對著隔離牆展開軍事抵抗。此時阿爾及利亞雖然在其邊界收容成千名的撒哈威叛軍，但其國內壓力使得阿爾及利亞政府無法提供後者足夠的武器。POLISARIO Front 的抗爭因而受挫，不得不在 1992 年收場。⁷⁴隨後阿爾及利亞打了十年的內戰(1992-2002)，耗費

⁷¹ Stephen Zunes, "Algeria, the Maghreb Union, and the Western Sahara Stalemate," *Arab Studies Quarterly*, Volume 17, Number 3 (Summer 1995), p. 29.

⁷² "Europe Considers Recognizing Western Sahara," *Afrol News*, May 2, 2007.

⁷³ Paul Kubicek, "Ethnic Conflict and Three-Level Games: Turks, Kurds, and Foreign Actors," *International Negotiation*, Volume 2, Number 1 (January 1997), p. 80.

⁷⁴ "Algeria Security Problems with Neighboring States," Country Studies Series by Federal Research Division of the Library of Congress, 1993, <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-469.html>

了極大的國家資源及社會成本。如果內戰再起，阿爾及利亞是否能繼續支持 POLISARIO Front 將是一大問題。

1976 年阿爾及利亞正式承認 SADR 時，曾導致它與摩洛哥外交關係的中斷，直到 1988 年才恢復。⁷⁵阿爾及利亞與利比亞對 POLISARIO Front 的支持，直接影響它們與摩洛哥的關係，特別是摩洛哥將西撒哈拉視為內政問題。⁷⁶曾經有學者指出阿爾及利亞和摩洛哥之於北非地區，就如同法國和德國之於歐洲地區一般，唯有在兩國關係和諧時，整個地區才能建立和平發展的基礎。⁷⁷在摩洛哥與 SADR 三十多年來的爭執背後，牽涉到另一個長達幾十年的區域問題，就是摩洛哥和阿爾及利亞獨立後的敵對關係。

阿爾及利亞在 1962 年自法國獨立後，摩洛哥隨即對其邊界地區、就是在殖民時代並未作出明顯劃分的貝沙爾(Bechar)至廷杜夫地區作出領土宣示，兩國隨即展開了沙子戰爭(Sand War/Sands War)。在非洲團結組織(OAU)和阿拉伯聯盟介入協調後，幾個月的軍事衝突才得以化解。兩國在 1964 年 2 月簽訂和平協議，但摩洛哥一直到 1989 年兩國關係正常化後，才批准承認既有疆界的協定。⁷⁸

由於有此歷史和地緣政治的糾葛，摩洛哥和阿爾及利亞的雙邊關係一向是若即若離、不冷不熱。1994 年摩洛哥西南部的馬拉凱許(Marrakesh)飯店發生槍擊事件，摩國政府將該起事件歸咎於阿爾及利亞和其安全部隊，後者遂決定關閉兩國邊界。自此，阿爾及利亞堅持摩洛哥必須接受包括攸關西撒衝突之解決在內的「包裹交易」，才願意重新開放兩國邊界，雙方並就此議題展開多輪的談判。摩洛哥在 2008 年時強調它與鄰國的關係

⁷⁵ Robert A. Mortimer, "Maghreb Matters," *Foreign Policy*, No. 176 (Autumn 1989), p. 163.

⁷⁶ Terhi Lehtinen, "The Sanctity of Borders and the Question of Western Sahara," *Conflict Transformation Net*, p. 169, <http://www.conflicttransform.net/Morocco.pdf>

⁷⁷ Lawrence Ammour, "A qui profite le gel du conflit du Sahara ccidental?" (The Frozen Conflict in Western Sahara: Who Benefits?), *Research Paper* (NATO Defense College), No. 30 (November 2006), p. 7.

⁷⁸ "Algeria Security Problems with Neighboring States," *ibid.*

有如兄弟友情，並呼籲雙方關係儘早邁向正常化。摩洛哥當然希望藉與阿爾及利亞關係的改善，間接脅迫 POLISARIO Front 放棄其獨立運動。

2008 年 4 月，馬格里布地區國家代表在摩洛哥的丹吉爾(Tangier)共同紀念突尼西亞和摩洛哥脫離法國統治五十週年，並有意藉此團結北非國家的力量，積極推動區域的整合。摩洛哥內政部長艾爾亞茲齊(Mohamed El-Yazghi)特別在慶祝典禮中，呼籲其他馬格里布國家支持摩洛哥的西撒哈拉自治計畫，以化解這個地區衝突的僵持狀態。

五、非洲的區域組織

(一)馬格里布聯盟

馬格里布的區域整合，或是所謂的「大馬格里布地區」(Greater Maghreb)之概念最早是由突尼西亞和阿爾及利亞在 1980 年代提出。1988 年摩洛哥和阿爾及利亞恢復中斷了 12 年的外交關係。次年，阿爾及利亞、利比亞、茅利塔尼亞、摩洛哥及突尼西亞決定召開首次馬格里布區域高峰會。此次談判係由阿爾及利亞主導，與會國家分別簽訂協議後，成立了阿拉伯馬格里布聯盟(Arab Maghreb Union, 簡稱 AMU)。利比亞領導人格達費期望 AMU 的成立即意味著「阿拉伯超級國家」(Arab Superstate)的崛起。⁷⁹

馬格里布聯盟成立的初衷是著眼於自由貿易、關稅同盟及共同市場，阿爾及利亞、摩洛哥和突尼西亞的經濟共通點都是以農業部門為主，國家在經濟層面扮演相當重要的角色，而對外貿易仍受到高度的控管，因此雖然這些國家地理上相互接壤，但彼此間的貿易總額極少，反倒是由於 AMU 成員國和歐盟簽署的聯合協議(Association Agreements)，讓它們和歐盟的經濟總額遠超過彼此間的貿易量。

西撒問題涉及阿爾及利亞和摩洛哥雙方利益和權利的爭奪，而後兩者又是馬格里布地區的區域強權，因此西撒衝突的發展影響了該地區的和平

⁷⁹ "Algerian-Moroccan Dispute Frustrates Regional Integration," *Afrol News*, (February 27, 2001).

與穩定。馬格里布的共同市場和關稅聯盟將大幅增加各國間目前的貿易總額，而生產和工資的提升亦能為該地區的民眾帶來實質的經濟利益。馬格里布的區域整合僅有二十年的歷史，與歐洲甚至是亞洲的情形相差甚多。馬格里布聯盟之所以在形成階段沒有轉型成為一個強而有力的區域組織，且遲遲未發揮作用，某些程度上可以歸因於西撒衝突的懸而未決。

雖然其他四個馬格里布地區的國家都同情西撒哈拉的立場，然而摩洛哥執意阻止 SADR 以任何形式參與該聯盟。在阿爾及利亞的認知中，摩洛哥願意參與該次高峰會意味著西撒衝突談判將出現契機。然而，摩洛哥卻希望透過該會議強化區域整合，以便間接的疏離 POLISARIO Front 和阿爾及利亞的關係。⁸⁰早在 1989 年，摩提莫(Robert A. Mortimer)就指出在一個完整的馬格里布地區內，西撒衝突比較有可能獲得解決。即便區域整合在表面上與西撒衝突可能沒有直接關連，但是國家間經貿往來一旦密切，任何一方訴諸武力的可能性就會降低。⁸¹

(二)非洲聯盟(African Union)

非洲聯盟(African Union，簡稱 AU)的前身—非洲團結組織(Organization of African Unity，簡稱 OAU)在 1963 年成立的目標之一，就是要促進非洲大陸的和平、安全及穩定。OAU 曾經試圖在摩洛哥和 POLISARIO 之間斡旋，然而最後雙方還是無法達成共識。1980 年的 OAU 峰會時，大部份的成員國已正式承認撒哈威人的流亡政府—SADR，然而某些南部非洲國家建議西撒哈拉以正式成員身份加入 OAU，造成摩洛哥代表當場憤而起身離席，並表示將抵制 1982 年的峰會。⁸²最後，OAU 不顧摩洛哥的反對，仍然接受 SADC 的正式加入；為了抵制 OAU 的決議，摩洛哥

⁸⁰ Stephen Zunes, "Algeria, the Maghreb Union, and the Western Sahara Stalemate," *Arab Studies Quarterly*, Volume 17, Issue 3 (Summer 1995), p. 27.

⁸¹ Robert A. Mortimer, "Maghreb Matters," *Foreign Policy*, Number 76 (Autumn 1989), p. 162.

⁸² BBC, "The Conflict in Western Sahara", <http://www.bbc.co.uk/dna/ptop/A3121363>

哥毅然決定退出 OAU，成為全非洲唯一沒有參與這個區域組織的國家。2002 年 OAU 改名為 AU 後，由於 SADR 仍然留在這個組織內，因此摩洛哥至今還不是 AU 的成員，也讓 AU 想要進行握斡旋倍加困難。

(三)阿拉伯聯盟(Arab League)

阿拉伯國家之間雖然曾發生過領土衝突，但是摩洛哥在 1975 年進軍西撒哈拉是近代歷史上首次出現一個阿拉伯國家入侵且佔領另一個阿拉伯國家。摩洛哥在阿拉伯聯盟(Arabic League)和伊斯蘭會議組織(Organization of the Islamic Conference)中佔有相當重大的影響，因此在該組織召開會議時，阿爾及利亞比較不能提及西撒的問題。阿拉伯聯盟與摩洛哥在西撒問題上持有相同的立場，就是支持摩洛哥領土的完整。不過，它也表示各方應該透過談判和公投表決方式解決衝突。這些說辭似乎互相矛盾，甚至有論者認為阿拉伯聯盟實際上已承認摩洛哥在西撒的主權。⁸³

在區域層次方面，馬格里布地區的國家都是阿拉伯國家，擁有共同語言、宗教信仰和文化，總體經濟結構亦極相似。由於近年來要應付的共同問題包括恐怖主義、毒品和人口走私，因此區域間的利益已逐漸出現趨同的跡象，更何況馬格里布地區的國家有共同的歷史背景，曾經都是游牧部落社會，且曾被歐洲列強統治過，因此似乎一直存在各方合作的誘因，但在西撒衝突遲遲未能解決之際，馬格里布的區域整合似乎被擱置一旁。

在某些程度上，西撒衝突是一個區域間兩個強權角力稱霸的體現。歐洲列強在統治非洲國家時，所使用的手段不外乎故意鼓動各國之間的敵對和猜忌，法國和西班牙在北非所使用的手段也不例外。法西兩國當時為了鞏固其權力和壓制當地居民的反抗，蓄意輪流拉攏摩洛哥和阿爾及利亞，這也成為兩國彼此仇恨的遠因。至於兩國之間爭議的近因，則仍可歸諸於殖民主義。法國在殖民時期所劃出的邊界直接成為雙方 1963 年沙子

⁸³ Stephen Zunes, "Algeria, the Maghreb Union, and the Western Sahara Stalemate," *ibid.*

戰爭爆發的導火線。阿爾及利亞作為西撒衝突最重要的第三者，剛獨立建國的 SADR 資源稀少，唯有藉由阿爾及利亞的持續支持，才能奮起反抗摩洛哥和茅利塔尼亞，並且逼迫後者退讓。摩洛哥雖然缺乏阿爾及利亞的石油資源，但其成功地壓制 POLISARIO Front，並剝奪當地磷酸鹽等資源，成為摩洛哥內部穩定的力量。

摩洛哥及茅利塔尼亞皆覬覦西撒哈拉的資源，且預謀將其佔為己有。茅利塔尼亞敗於 POLISARIO Front 後的混亂狀態持續不斷，相對之下摩洛哥的戰勝則讓其能夠穩定發展。若將兩國不同的經歷來解釋西撒衝突的意涵或許過於武斷，但不可否認地，擊敗 POLISARIO Front 確實有助於強化摩洛哥的經濟能力及哈珊二世與穆罕默德四世的統治。再者，該勝利也有助於凝聚摩洛哥人對國王的支持及國家的認同。反觀茅利塔尼亞的政權再三更替，政變亦接踵而來，這和茅國未能打贏 SADR 有極大關係。

誠如前言，在第一層和第二層賽局中，除了摩洛哥相對於 POLISARIO Front 的戰略地位有所加強外，雙方持有的立場、利益的計算、談判的模式和籌碼等因素都沒有出現重大的變化。因此只有第三層，亦即外部因素出現變化，西撒僵局狀態才有突破的可能。然而，一直以來國際社會以及擁有影響力的第三者似乎沒有動機在衝突中扮演積極的角色。突尼西亞、茅利塔尼亞和利比亞雖然在西撒衝突中不具有直接的利害關係，但該衝突仍然間接地影響到各國的利益。即使如此，各國還是不願涉入該衝突中，或許只有在西撒哈拉衝突被視為一個區域問題、而不是摩洛哥的內政問題時，才能有化解的希望。這不僅是馬格里布聯盟必須設法處理的難題，阿拉伯聯盟及非洲聯盟亦不能袖手旁觀，但真正能對摩洛哥施壓及促使其進入談判的，還是世界超強的美國。

柒、西撒哈拉的第三層賽局(二)：美國與西撒哈拉的衝突

自 1970 年代至今，美國的北非利益已經產生變化。二次戰後時期，美

國視北非為法國和西班牙等歐洲列強的權力範圍，因此它比較重視和北非各國間的雙邊關係，而未將它看成一個整體。不過，隨著其戰略地位、安全考量和自然資源重要性的大幅提升，該地區已成為美國外交政策的重點。相對之下，摩洛哥以往的外交政策較注重歐洲大陸，尤其是與盟友法國和西班牙的雙邊關係，但近年來與美國的聯繫則是愈來愈密切。⁸⁴

美國在西撒衝突中能發揮多大的作用，可由下列三方面來分析：(一)當美國、法國、及西班牙等盟友繼續給予支持時，摩洛哥就沒有動機和撒哈威人進行談判，或作出實質的讓步；(二)西撒衝突與區域穩定有直接關係，這也成為美國、法國和西班牙嚴重關切的問題；(三)冷戰時期馬格里布地區的國家大致可以分成美蘇兩大陣營，而在冷戰結束後，親美傾向成為主流，顯然美國的影響力有所擴大。基於此，美國可以是一個促進區域整合的力量，也可以擔任突破西撒哈拉談判僵局的協調者。美國在北非各方面的活動，將會影響各行為者的利益考量，尤其是 POLISARIO Front 最重要的支持者—阿爾及利亞。

一、美國在馬格里布地區的利益：1970 至 1990 年代

長期以來，摩洛哥享有法國、西班牙、沙烏地阿拉伯及美國的支持。事實上，摩洛哥是美國於 1776 年宣布獨立後第一個簽約的對象。1787 年 1 月 1 日美國和摩洛哥簽訂的「摩洛哥—美國友誼條約」(Moroccan-American Treaty of Friendship)，也是美國歷史上簽訂生效至今從未中斷的協定。美國在國外的第一個置產就是當年駐摩洛哥的大使館，可見除了象徵性之意義，兩國的友好乃是基於實質互惠的雙邊關係。

在西撒哈拉的衝突中，美國扮演舉足輕重的角色。當年美國駐阿爾及利亞代表帕克(Richard Parker)指出摩洛哥國王哈珊二世是在美國的默認

⁸⁴ Carol Migdalovitz, "Morocco: Current Issues," CRS Report for Congress, Congressional Research Service, (January 11, 2005).

下，才和茅利塔尼亞共同入侵且聯手併吞西屬撒哈拉。⁸⁵除了美國所施加的壓力以外，法國也表態希望西班牙接受摩洛哥的要求。當時摩洛哥是親美國的，而 POLISARIO Front 則獲得親蘇聯的阿爾及利亞援助。在冷戰兩強關係緊張的情況下，西撒問題如此發展，某些程度上也反映了美蘇之間的對立。1975 至 1991 年間，美國福特、卡特及雷根總統等連續三任政府均向摩洛哥提供訓練戰場，並協助摩洛哥建蓋隔離牆。此外，只有在 1992 至 1996 年當公民投票的相關工作開始進行時，白宮才試圖與摩洛哥保持距離。⁸⁶

冷戰期間，雖然利比亞和阿爾及利亞都與蘇聯維持緊密的雙邊關係，但馬格里布地區在白宮的安全政策上，始終無法成為首要的關注目標。學者如鄒畢爾(Yahia H. Zoubir)指出這是歷史使然，因美國認為該地區當年受到法國和西班牙等歐洲列強的影響較深，同時美國未將該地區以一個區域的觀點來看，反而認為美國與該地區的個別國家之雙邊關係更為重要。在北非國家中，美國與摩洛哥及突尼西亞的關係最為密切。

二、美國在馬格里布地區的利益：1990 年代至今

冷戰結束後，美國在北非的影響力逐漸增加，由原有對摩洛哥和突尼西亞兩國的重視，擴大到整個馬格里布地區。由於這個地區擁有石油和天然氣的蘊藏和生產，西方國家因為考慮自身的能源安全，開始關注北非政治社會的穩定。1970 年代美國與阿爾及利亞的雙邊關係遠遠不如與鄰國摩洛哥親密，但近年來在經濟能源的考量下，阿爾及利亞已成為美國的重要夥伴。根據 2008 年的估計，利比亞的石油儲存量為四百一十四點六億桶，世界排名第九，非洲排名第一；阿爾及利亞為一百二十二億桶，世界排名第

⁸⁵ Jacob Mundy, "How the U.S. and Morocco Seized the Spanish Sahara," *Le Monde Diplomatique*, (January 2006), <http://mondediplo.com/2006/01/12asahara>

⁸⁶ Jacob Mundy, "Western Sahara: Against Autonomy," *Foreign Policy in Focus*, (April 24, 2007), <http://www.fpiif.org/fpifxt/4172>

十五，非洲排名第三，次於利比亞和奈及利亞。⁸⁷此外，阿爾及利亞的天然氣儲存量高達四千五百零二億平方米，世界排名第九，非洲排名第一。⁸⁸

(一)、美國與北非國家的經濟夥伴關係

美國在 2001 年與阿爾及利亞簽約建立雙邊經貿關係，促使該國的石油產業對外開放。長期以來，馬格里布國家所吸引的外國直接投資不如其他開發中國家。2004 年流入北非地區的外國直接投資之總額為五億美元，其中三億四千萬流向阿爾及利亞，為前一年的兩倍，絕大部份集中在石油和天然氣部門。除了經貿和投資協定外，美國也向部份馬格里布國家提供技術和金融援助，其中最重要的平台就是中東夥伴關係倡議(Middle East Partnership Initiative，簡稱 MEPI)及千禧年挑戰公司(Millennium Challenge Corporation，簡稱 MCC)。在阿爾及利亞、摩洛哥和突尼西亞，MEPI 贊助政治、經濟、教育、及女性權利的改革。

2004 年 7 月，美國參議院通過摩美雙邊自由貿易協定(Morocco-U.S. Free Trade Agreement)。該協定在 2006 年生效後，其中免關稅規定的適用範圍涵蓋了百分之九十五的雙邊工業和消費性產品。此外協定內容對美國製造業和農業也相當有利，摩國亦承諾開放服務業，讓美國銀行、保險、電信科技等領域在當地可以享有新的商機。⁸⁹同年 6 月，白宮指定摩洛哥為「主要非北約成員的盟國」(a major non-NATO ally)，放寬原先對當地武器銷售之限制。⁹⁰對美國而言，顯然美摩雙邊的經濟利益比起西撒問題的解決更為

⁸⁷ CIA Factbook: Rank Order –Oil – Proved Reserves, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2178rank.html>

⁸⁸ CIA Factbook: Rank Order –Natural Gas – Proved Reserves, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2179rank.html>

⁸⁹ “Morocco-U.S. Relations,” Moroccan-American Trade and Investment Center, <http://www.moroccanamericantrade.com/newsite/moroccous.html>

⁹⁰ Anna Theofilopoulou, “Western Sahara – How to Create a Stalemate,” United States Institute of Peace, (May 24, 2007), http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2007/0524_western_sahara.html

重要。

如前所言，摩洛哥實際上是獨裁國家，其人權紀錄也經常為國際非政府組織所詬病。小布希政府的外交政策雖然以推廣民主(democracy promotion)為重點目標，但美國仍然願意對其盟友的缺點睜一隻眼閉一隻眼。美國對外國最好的稱讚就是「溫和」(moderate)，⁹¹摩洛哥就是獲得該榮譽的國家之一。自獨立後，摩洛哥是美國金融援助對象的第二大國，僅次於埃及。2002年摩洛哥所收到的美國經濟援助，就已經是馬格里布三大主要國家外來援助總額的百分之七十二，三年後則是占總額的百分之八十二。為了協助摩洛哥阻止非法移民，保護其邊界以及反恐工作，美國也提高其對摩國的軍事援助。摩洛哥和美國在2007年9月簽訂七億美元的「千禧年挑戰協定」(Millennium Challenge Compact)，其中由美國政府贊助的千禧挑戰公司肩負降低貧窮和促進當地發展的重任。⁹²此協定是2004年MCC創立以來，金額最大的協定，預計以一億一千八百萬美元來提升摩洛哥的國民所得。

為了回報美國優厚的經濟與軍事援助，摩洛哥在重要議題上則是提供重要的外交支持。第一次波斯灣戰爭(Persian Gulf War)於1990年爆發後，摩洛哥是第一個譴責伊拉克入侵科威特、且派兵協防遭到威脅沙烏地阿拉伯之阿拉伯國家。摩國也是九一一事件後第一個譴責國際恐怖攻擊行為的伊斯蘭教國家。在以巴衝突方面，摩洛哥與美國都支持路線圖(Roadmap)及其中的「兩國方案」(two-state solution)，且與以巴兩方的領袖都持續溝通。2000年9月，第二次巴勒斯坦大起義(intifada)爆發前夕，摩洛哥是少數承認並且與以色列維持友好關係的阿拉伯國家。在阿拉伯世界中，摩洛哥是猶太人感覺最安全的國家之一。

⁹¹ Christopher Hemmer, "U.S. Policy towards North Africa: Three Overarching Themes," *Middle Eastern*

Policy, (2007), http://findarticles.com/p/articles/mi_qa5400/is_200712/ai_n21301159/pg_1

⁹² Millennium Challenge Cooperation: Morocco, <http://www.mca.gov.countries/morocco/index.php>

在大起義後，摩洛哥決定和以色列斷交，並關閉以色列駐摩洛哥的大使館。2007年5月，以色列宣布與摩洛哥關係回溫，此乃因以色列與摩洛哥私下進行了多次的會談，摩國表示願意恢復雙方外交關係，前提是對方必須在國際社會推動摩洛哥的利益(promote Moroccan interest)。猶太裔美國人和以色列人對摩洛哥有關西撒哈拉的倡議均表示高度的支持，則是關係回溫的另一個原因。2007年五月布希總統收到一百七十位眾議員聯署致函，旨在敦促布希接受摩洛哥的新提議，以便摩國能夠持續支持美國的反恐行動。⁹³當年，摩國計畫搭建隔離牆時，以色列的專家和工程師都曾付出重要的貢獻。很大程度上，摩洛哥已成功地封鎖SADR的國際空間。然而，即使如此，基於摩洛哥對國際社會的外交貢獻有限，西撒問題難免對其國際形象產生負面作用(La question sahraouie constitue un handicap sérieux pour la diplomatie marocaine)。⁹⁴

有鑑於美法在聯合國安理會擔任常任理事國的角色，其成為摩洛哥最重要的夥伴對後者有重大意義，因為安理會一直無法依據聯合國憲章第七章來處理西撒哈拉的衝突，乃是基於美國和法國都曾威脅動用否決權。⁹⁵因此，安理會無法以制裁等措施強制摩洛哥執行其義務。然而美法等國亦瞭解一旦放任摩洛哥，就可能因而創造國際法的先例。

格達費 1969 年政變上台後，由於支持國際恐怖主義，造成美國和利比亞關係變得相當緊張。1970 年美國撤回其駐利比亞的大使及使館的員工，並且對任何軍事設備的出口至利比亞，進行制裁。1979 年 12 月 29 日，美國政府將利比亞列入贊助恐怖主義國家的名單(state sponsors of terrorism)

⁹³ "Morocco, Israel 'to Form Unholy Alliance,'" *Afrol News*, (May 10, 2007), <http://www.afrol.com/articles/25374>

⁹⁴ Annick Miske-Talbot, "Les relations compliquées du Sahara Occidental et des Nations Unies," *Sahara Info, Bulletin de l'Association des Amis de la République Arabe Saharouie Démocratique*, (2003), http://saharainfo.free.fr/pdf/onu_SO.pdf

⁹⁵ Stephen Zunes, "More Harm Than Good," *Open Democracy*, (July 18, 2007), http://www.opendemocracy.net/terrorism/western_sahara_180707

上。1986 年美國認為利比亞是造成兩位美國軍人死亡、四十位美國人受傷的柏林迪斯可舞廳的恐怖攻擊之元兇，不僅對其進行空襲報復，更將部份制裁轉為對全面性輸入、直接進出口商業協定以及旅遊業的制裁。利比亞隨後又捲入 1988 年造成兩百七十名乘客及機組人員全數死亡的洛克比 (Lockbie) 泛美航空一〇三班機空中爆炸案。

2003 年利比亞宣布廢除大規模毀滅性武器 (Weapons of Mass Destruction, 簡稱 WMD) 的計畫，並配合國際原子能總署 (International Atomic Energy Agency, 簡稱 IAEA) 的調查，也願意為洛克比爆炸案負責，對受難家屬進行賠償，因而成為與美國改善關係的轉折點。美國在 2004 年才廢除對利比亞的制裁，並在兩年後將利比亞從贊助恐怖主義國家名單中刪除。此後，兩國的雙邊關係逐漸改善，布希政府在 2006 年 5 月宣布與利比亞關係全面正常化。不過，利比亞目前沒有資格參加普遍化優惠關稅制度 (Generalized System of Preference, 簡稱 GSP)，利比亞和美國的經貿關係仍舊有待發展。此外，由於利比亞反對美國提出用來譴責中東衝突的聯合國決議。⁹⁶從此次爭執可以看出，剛重新起步的美利關係還是會受到一些外在因素的影響。

二、美國在北非的反恐行動

在九一一恐怖攻擊發生過後，馬格里布地區在美國戰略利益的排序上大有提升。近年來因為恐怖主義的興起，尤其是恐怖事件的頻繁，馬格里布地區在美國的全球安全戰略當中似乎已經變成不能忽略的部份。伊拉克和伊朗兩個美國在中東地區的敵對國家，分別對北非的遜尼派 (Sunnis) 及什葉派 (Shiites) 伊斯蘭團體提供經濟援助。由於美國在反恐戰爭與能量資源的需求上，都需要北非國家的配合，因此北非的區域穩定不容忽視。近年來

⁹⁶ Peterson Institute for International Economics, "Prospects for Greater Global and Regional Integration in the Maghreb: Recommendations to Revive Regional Integration," (May 29, 2008), <http://www.petersoninstitute.org/events/summary/20080529.pdf>

摩洛哥和阿爾及利亞首都阿爾及爾相繼成為蓋達組織(al Qaeda)自殺炸彈客的襲擊目標，甚至前者自 2007 年 3 月已經被攻擊過三次，其中摩洛哥的美國領事館也曾被攻擊過。

2003 年 3 月，賓拉登指稱摩洛哥是「高壓的、不公正的叛教政府」(oppressive, unjust, apostate ruling governments)及「遭受美國的奴役」(enslaved by America)，因此是「最符合資格被解放」(most eligible for liberation)的國家。⁹⁷2003 年 5 月 16 日，卡薩布蘭加(Casablanca)發生自殺炸彈事件，十四名炸彈客分別攻擊了五個以西方和猶太為目標的建築物，造成四十五人死亡。摩洛哥當局逮捕了三千多名恐怖嫌疑份子，並且瓦解了五十個恐怖份子的細胞組織。2008 年 1 月 4 日，摩洛哥以參與恐怖陰謀的罪名將五十名嫌犯羅織入獄。⁹⁸

2004 年 3 月，馬德里恐怖事件爆發前三天，西班牙警方拘留的恐怖嫌犯中，有三名曾參與伊拉克反美叛軍的摩洛哥人，引起美國對這個地區高度的注意。儘管一般認為阿爾及利亞不太可能重返 90 年代內戰的泥沼，但近年來該國恐怖事件層出不窮。2007 年將近五十人在恐怖攻擊中喪生，其中 12 月 11 日在首都阿爾及爾的攻擊事件是傷亡最嚴重的個案之一。當時聯合國發展計畫(United Nations Development Programme)大樓和阿爾及利亞憲法委員大樓變成襲擊的目標，兩起汽車炸彈事件造成五十六人的死傷。

近來北非的伊斯蘭國家對於美國有意擴大在當地駐紮軍隊(military presence)的計畫並十分熱切。為了維持親美的外交政策，摩國政府付出了代價。2007 年皮歐研究中心(Pew Research Center)的調查結果顯示摩洛哥人當中僅有百分之二十三對美國有好的印象，和 2003 年百分之七十七的支持率差距甚大。同時六成六的受訪者認為瞄準美國人及其他西方人自殺炸彈事件是正當的，且同樣比例的受訪者也認為美國針對恐怖主義所採取的對策過當，不合比例原則。在卡薩布蘭加炸彈攻擊後，百分之八十八的

⁹⁷ Carol Migdalovitz, "Morocco: Current Issues," CRS Report for Congress, (January 11, 2005).

⁹⁸ "Assessing the Terrorist Threat in the Maghreb," *Africa Monitor*, (March 2008).

受訪者表示對美國負面印象，來自「不公平的外交政策」。2007年美國五角大廈開始研究一個在北非適合駐紮軍事指揮部的地點時，就分別被阿爾及利亞和利比亞拒絕，而這兩國也反對美國在北非其他鄰國實施此方案。

2001年由北約所建立的「積極努力行動」(Operation Active Endeavor)在地中海地區展開海岸巡邏，並與摩洛哥、阿爾及利亞和突尼西亞進行海軍合作。2005年為了支持參與國家加強反恐能力，美國駐歐洲的指揮部(United States European Command, 簡稱 EUCOM)發動「橫跨撒哈拉之反恐倡議」(Trans-Sahara Counter-Terrorism Initiative, 簡稱 TSCTI)。自從2003年以來，阿爾及利亞、查德、馬利、摩洛哥、尼日、奈及利亞、塞內加爾、突尼西亞等北非國家陸續與美國建立反恐主義的夥伴關係。美國當時增加年度預算一億美元來支持該反恐倡議，同時也期望利比亞將來能夠參加。

撒哈拉沙漠的總面積大約與美國相同，幅員廣大，長期以來都是武器等非法物品的通路。布希政府擔心當地貧窮問題氾濫，再加上政府很難在撒哈拉沙漠進行全面性的監督和管制，該地區因此隱藏著新一代恐怖份子溫床的風險。在撒哈拉沙漠地區運作的恐怖組織，包括2003年脅持三十二個歐洲人的阿爾及利亞薩拉菲斯特呼聲暨戰鬥組織(Salafist Group for Call and Combat, 簡稱 GSPC)。根據美國的情資，有曾經在阿富汗和伊拉克進行恐怖主義的極端份子在此登陸。瓦爾德將軍(Charles Wald)指出在以往招募與訓練恐怖份子的國家，如阿富汗和伊拉克受到更嚴格的監督後，恐怖份子將其基地遷移到北非是可以理解的。⁹⁹TSCTI的目標不是針對恐怖熱點的對抗，而是防止荒漠地帶成為蓋達組織訓練新兵的地方。換句話說，重點不在反抗，而是防禦。¹⁰⁰

⁹⁹ Giles Tremlett, "US Sends Special Forces into North Africa," *The Guardian*, (March 15, 2004), <http://www.guardian.co.uk/world/2004/mar/15/alqaida.terrorism>

¹⁰⁰ "Global Security Organization: Trans-Sahara Counter-Terrorism Initiative," <http://www.globalsecurity.org/military/ops/tscti.htm>

三、兩千年至今的美國與阿爾及利亞雙邊關係

摩洛哥和 POLISARIO Front 的利益雖然沒有改變，但從內戰陰影走出的阿爾及利亞現今之國家利益，已和早期支持 POLISARIO Front 獨立運動倡議有所牴觸。相較於 1975 年的阿爾及利亞和美國雙邊關係，2000 年至今的雙邊關係已較之前的二十五年改善許多。1967 年的六日戰爭發生時，阿爾及利亞宣布與美國斷交。除此之外，阿國當時的態度係所有殖民地皆擁有自決權(因此解釋阿國對於 POLISARIO Front 的支持)，所以有意以「和平佔領」(peaceful occupation)方式解放西屬撒哈拉。對此，摩洛哥表示反對，也指出西撒哈拉衝突是阿摩及阿美雙邊關係惡化的主因。¹⁰¹

外在因素如美國對於摩洛哥和以色列分別在西撒衝突和以巴衝突的支持、美國的參與越戰、及阿爾及利亞對游擊隊和激進份子的贊助，使得阿美兩國敵對關係在 1970 年代更加險峻。然而，由於美方對阿爾及利亞天然資源的需求，再加上 1981 年阿爾及利亞與伊朗斡旋，協調解放數十名美國人質，兩國關係開始有所好轉。¹⁰²

莫提摩指出美國誤認利比亞為馬格里布區域最重要的行為者，然而實際上阿爾及利亞才是。美國在馬格里布地區的外交政策目標是鼓勵當地經濟發展和促進民主化，而在此方面唯有阿爾及利亞才是北非最有潛力的主導國家。¹⁰³在非洲聯盟和其前身的非洲團結組織中，阿爾及利亞、南非、和奈及利亞分別扮演三大龍頭的角色，且在許多議題上都與第三世界國家站在同一立場。美國國務院也注意到阿國的積極外交政策，以及對第三世界政策和獨立運動的支持。¹⁰⁴布特佛利卡(Abdelaziz Bouteflika)總統是位具有

¹⁰¹ Robert A. Mortimer, "Maghreb Matters," *Foreign Policies*, No. 76 (August 1989), pp. 163-164.

¹⁰² Helen Chapman Metz, "Algeria: A Country Study," Washington, D.C.: GPO for the Library of Congress, (1994).

¹⁰³ Robert A. Mortimer, "Maghreb Matters," *Foreign Policies*, No. 76 (August 1989), p. 161.

¹⁰⁴ U.S. Department of State, Bureau of Near East Asian Affairs, "Background Note: Algeria," <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/8005.htm>

外交長才的國家元首，在 2000 年任職非洲團結組織主席期間，他和厄利垂亞(Eritrea)及衣索匹亞(Ethiopia)協調簽訂《阿爾及爾和平協議》(Algiers Peace Treaty)。2001 年布特弗利卡成為十六年來第一位訪問美國白宮的阿爾及利亞總統；2003 年阿國與西班牙的友誼協議亦是他的功勞。再者，阿國與漠南非洲國家一直維持良好關係，許多這個地區的國家願意正式承認 SADR，也是受到阿爾及利亞的影響。阿爾及利亞雖然一直有意改變現狀，但阿摩兩國關係依然如冷戰時期一般無法改善，這也是為何馬格里布聯盟自 1994 年以來，尚未召開高峰會的主要原因。阿國有意改善與摩國關係的目標，和其長期支持 POLISARIO Front 獨立運動的作法，相互牴觸。

POLISARIO Front 或許只有在獲得阿爾及利亞同意的前提下，才能重新展開軍事反抗行動。然而，長期處於內戰的阿爾及利亞反而希望能與美國、法國、及西班牙等西方國家發展更為密切的關係，以便提升國內經濟成長。美國相信西撒衝突的解決有利於區域穩定和經濟繁榮，然而也希望解決方案不會威脅摩洛哥國王穆罕默德六世的政權。¹⁰⁵今日在北非地區，安全議題成為各國領導人的重大隱憂，摩洛哥國王多次提到新國家的建立對馬格里布地區的穩定將構成威脅，尤其是該國缺乏足夠獨立自主的資源。¹⁰⁶

美國外交政策長期以來偏袒摩洛哥，從 2005 年美方與 POLISARIO Front 協調釋放四百多名摩洛哥戰俘的案例可以獲得證實。不過，由於阿國長期以來對抗恐怖主義頗有心得，美國中央情報局、聯邦調查局等組織紛紛徵求阿爾及利亞的協助。最初阿國雖然意願不高，但隨後還是決定加入美國的反恐戰爭，並在安全議題上相互合作。舉例來說，阿國提供數以百計的恐怖嫌犯名單給美國當地的情報單位。¹⁰⁷此外，阿爾及利亞是領土面

¹⁰⁵ Carol Migdalovitz, "Morocco: Current Issues," CRS Report for Congress, Congressional Research Service Web, (January 11, 2005).

¹⁰⁶ "Sahara: les equations de l'autonomie," *La Vie Eco*, (February 16, 2007), <http://www.lavieeco.com/politique/5661-sahara-les-equations-de-lautonomie.html>

¹⁰⁷ Yahia H. Zoubir, "American Policy in the Maghreb: The Conquest of a New Region," *Real Instituto Elclano de Estudios Internacionales y Estrategicos*, (2006).

積僅次於蘇丹的非洲第二大的國家，但其中有五分之四為沙漠，地廣人稀。有鑑於其關鍵性戰略位置和美國對阿爾及利亞能源的需求，阿國已成為美國在反恐戰爭中的重要盟友，因此美國也無法完全忽略阿爾及利亞的利益。¹⁰⁸

面對當前局勢的混亂，英法等國將摩洛哥視為內部穩定且反對激進恐怖主義的堡壘。由於當年阿爾及利亞發生內戰，而摩洛哥選擇在波灣戰爭中支持美國的歷史因素，後者一直是美國在馬格里布地區的經營對象。美國駐摩洛哥大使蓋比瑞爾(Edward Gabriel)曾說：「摩洛哥可能是目前中東地區最佳的民主實驗」。¹⁰⁹在某些程度上，西撒哈拉的資源可說是支撐摩洛哥經濟發展的依據，而西方國家擔心西撒哈拉的獨立將導致摩國、甚至整個區域的動搖，因此不願採取行動。

美國在西撒哈拉衝突以及北非和平穩定中扮演舉足輕重的角色。撒哈拉地區國家需要面對的問題大同小異，其中包括恐怖主義擴散、非法移民、美國全球安全策略的調整、以及美軍在北非駐軍等議題。1990年代以來，美國分別與北非國家展開各個面向的合作，美方在當地的影響力因此不斷增長。至於區域的兩強，摩洛哥的君主政體在其脫離殖民統治的過程中比較沒有遭到威脅，阿爾及利亞則在漫長的獨立戰爭中元氣大傷，因此獨立後選擇走向社會主義的路線。阿摩兩國以往疏遠的關係，在以上所提及的環境變化和美國影響的情況下，已經出現利益趨同的跡象。

北非的穩定發展和西撒衝突的解決並非互不相干。莫提摩指出為了化解摩洛哥和 POLISARIO Front 之間的衝突，美國應該積極促進北非的區域整合。¹¹⁰雖然美國口頭上表示支持聯合國的相關決議，但在西撒衝突中它

¹⁰⁸ Hakim Darbouche, "What Will It Take to Resolve the Dispute in Western Sahara," *CEPS Policy Brief*, No. 133 (June 2007), pp. 1-3.

¹⁰⁹ 原文內容："Morocco probably is the best democratic experiment that currently is going on in the Middle East," Transcript: US Envoy to Morocco on US-Maghreb Trade, (November 16, 2000), US Embassy, Israel.

¹¹⁰ Robert A. Mortimer, "Maghreb Matters," *Foreign Policies*, No. 76 (August 1989), p. 162.

還是比較偏袒摩洛哥。自美國建國到冷戰時期，以及當前的反恐戰爭，摩洛哥一直是美國的堅定夥伴。一旦摩洛哥失去西撒哈拉，對國內經濟造成的損害及國王威信的重創，都不容忽視。美國為了確保摩洛哥的利益，因此既不願意在西撒衝突中扮演較為積極的角色，又不承認摩洛哥對西撒的主權。摩洛哥因此在美國持續支持下，沒有任何誘因在西撒問題上作出實質的讓步。有些學者如達布屈(Hakim Darbouche)認為只有在戰爭爆發後，國際行為者才會願意在西撒哈拉衝突的各方之間斡旋。此外若是想讓摩洛哥和 POLISARIO Front 自行解決彼此間的問題，則未免過於理想化。¹¹¹

自冷戰以來，美國把摩洛哥和突尼西亞視為忠實的盟友。阿爾及利亞的社會主義傾向及在不結盟運動(Non-aligned Movement)的主導角色，再加上對於美國外交決策的批評，使它較不受美國青睞。不過，目前的美國戰略利益已有所變化，阿爾及利亞轉型成為馬格里布地區最重要的行為者之一。除了阿國的石油和天然氣等資源外，它的國民生產毛額是摩洛哥的兩倍，因此經濟規模亦不容忽視。

摩森—芬南在「西撒哈拉衝突的解決」(Le règlement du conflit du Sahara occidental)一文中，解釋如果阿爾及利亞希望在北非地區擴大其影響力，必須一方面維持內部穩定，另一方面需要解決西撒哈拉衝突。¹¹²阿爾及利亞目前正在努力促成內部的穩定，但在 SADR 和摩洛哥之談判早已陷入僵局的情況下，西撒衝突的解決和阿爾及利亞影響力的擴大似乎是相互矛盾的目標。POLISARIO Front 不時仍會舉行示威活動，但為了維持得來不易的盟友，也無法真正訴諸極端的手段。¹¹³冷戰結束後，過去親蘇聯的阿爾及利亞已在外交政策上逐漸重視與美國的雙邊關係，此親美立場和傳統上對

¹¹¹ Hakim Darbouche, "What Will It Take to Resolve the Dispute in Western Sahara," *CEPS Policy Brief*, No. 133 (June 2007), pp. 1-3.

¹¹² Mohsen-Finan Khadija, "Le règlement du conflit du Sahara occidental," *Politique Africaine*, No. 76 (December 1999), pp.95-105.

¹¹³ Carol Migdalovitz, "Morocco: Current Issues," CRS Report for Congress, Congressional Research Service Web, (January 11, 2005).

POLISARIO Front 的支持是否會有所衝突有待觀察。

捌、西撒哈拉的第三層賽局(三)：歐盟、歐洲國家與西撒哈拉衝突

除了對聯合國解決方案及相關決議案表達支持外，歐盟在西撒哈拉問題上並沒有其他明確的立場。歐盟的龐大資金對馬格里布地區的國家來說相當重要，然而後者豐富的能源也成為雙方相互合作的誘因。由於地理的鄰近性，來自北非國家的非法移民近年來已成為歐盟社會的重大問題。九一一事件過後，這個現象更是嚴重。由於歐盟對北非國家—尤其是摩洛哥的經濟援助頗為可觀，因此歐盟在當地具有龐大的影響力。然而複雜的西撒問題處理起來十分棘手，歐盟對此爭議也顯得特別謹慎。

歐盟在西撒衝突中可以發揮影響力的層面，包括(一)歐盟和摩洛哥的漁業協定(Fisheries Partnership Agreement，簡稱 FPA)雖然和西撒的主權爭議有所牴觸，但漁業以及北非的廣大漁域對西班牙經濟非常重要，因此仍然願意簽訂這項協定；(二)摩洛哥早在 1987 年就提出申請，希望加入歐盟，但遭拒絕，不過摩洛哥是歐盟對外財政補助最大受益國；(三)歐盟自一九九五年起一直希望與北非加強經貿關係，以便在 2010 年建立自由貿易區，就此歐盟或許能成為衝突化解和區域整合的力量；(四)馬格里布地區的穩定牽涉到歐盟的區域安全，特別是在九一一後恐怖份子曾攻擊歐盟國家，而部份恐怖份子來自北非；(五)法國和西班牙的領導人各自將摩洛哥和馬格里布地區列入外交政策的重點，並且宣布願意為摩洛哥向歐盟爭取到更大的利益。為了擴展各自在北非的影響力和商機，法國和西班牙在北非地區的交鋒可謂暗潮洶湧。

一、歐盟在北非的利益

前言提及自摩洛哥國王哈珊二世過世後，摩洛哥的人權記錄已有所改

善，但九一一恐怖事件後，摩洛哥因成為恐怖活動攻擊的主要目標，當地的人權問題再度惡化。該國憲法學者班杜盧(Omar Bendorou)指出，雖然摩洛哥採取君主立憲政治制度，但國家權力仍集中在國王手中。¹¹⁴國際特赦組織(Amnesty International)在 2004 年的報告中指出，在反恐的大旗下，摩洛哥的酷刑、虐待等不人道案例日漸增加。然而，歐盟囿於自身的利益，選擇忽視當地的人權問題，並持續提供摩洛哥必要的經濟援助，並推動各方面的合作。

(一)經貿利益

自 1995 年展開的「歐洲與地中海的夥伴關係」(The Euro-Mediterranean Partnership)，或稱「巴塞隆納進程」(Barcelona Process)之主要目標在於加強歐盟二十七個成員國、馬格里布地區、和馬什里格(Mashriq)¹¹⁵國家間的關係。這些國家包括阿爾及利亞、埃及、以色列、約旦、黎巴嫩、利比亞、摩洛哥、巴勒斯坦、敘利亞、突尼西亞、土耳其等國。歐洲與地中海的夥伴關係以經濟、政治、和文化三個領域作區分，旨在促進地中海地區的穩定、長期合作機會、民主發展、善治、及互惠經濟協議等。雖然歐盟和馬格里布及馬什里格地區的經貿合作小有成果，但中東和平談判起伏不定的結果，使得巴塞隆納進程窒礙難行。

「地中海聯盟」(Mediterranean Union，簡稱 MU)計畫是法國現任總統沙科吉(Nicolas Sarkozy)在 2007 年競選時所提出的構想，按照他原本的提議，MU 成員國包括馬格里布、馬什里格、以及瀕臨地中海的歐洲國家如法國、塞浦路斯、希臘、義大利、馬爾他、西班牙等，其他歐盟成員則擔任觀察員的角色。然而，此項計畫引來不少非議。一來論者認為這是法國

¹¹⁴ 原文內容：“all power is really in the hands of the King,” *Le Journal Hebdomadaire*, (April 23, 2005).

¹¹⁵ 阿拉伯原文 Maghreb 有西部的意思，Mashriq 則指東部。阿拉伯世界以 Maghreb 和 Mashriq 區分為西北非和阿拉伯半島的國家，埃及與兩個地區在民族和文化上有密切的關係，因此埃及是否屬於西部還是東部反而有所爭議。

用來擴大其在地中海權力範圍之計謀，二來許多歐盟官員對於該計畫所需的經濟補助預算(高達兩百億歐元)相當反感。¹¹⁶即使如此，我們從這個議題上可以看到北非在法國利益的重要性。

有論者指出，當馬格里布地區的國家無法彼此合作之下，巴塞隆納進程和地中海聯盟等計畫不太可能成功。¹¹⁷本文卻持不同觀點，認為歐盟的經濟實力或許能成為歐盟和地中海國家合作的施力點，但後兩個地區的互補關係或許也許能讓歐盟在馬格里布地區的政治議題上，扮演更積極的角色。

「地中海援助計畫」(Mediterranean Assistance Programme of the EU, 簡稱 MEDA)是「歐洲與地中海的伙伴關係」的主要金融工具，而摩洛哥則是地中海地區國家當中最大的受益國。摩洛哥歷年來獲得近十二億歐元的財政援助，包括 MEDA I (1995-1999)的六億五千六百萬歐元及 MEDA II(2000-2003)的五億兩千四百五十歐元。此外 1995 年至 2002 年間，歐洲投資銀行(European Investment Bank)借貸摩洛哥超過一點二億歐元。從 MEDA 在 2005 年八點五億歐元的預算總值來看，摩洛哥預計獲得的一點三五億歐元，是援助款最高的比例。¹¹⁸此外摩洛哥與歐盟的合作協定 (Association Agreement)在 2000 年生效，其最終的目標係在建立自由貿易區，然而就目前的進度而言，自由貿易區在預計時間內不太可能成功。¹¹⁹

(二)非法移民

在非法移民的問題上，西班牙與摩洛哥等北非國家的合作漸趨緊密，尤其在九一一過後更是如此。2003 年，西班牙境內的新移民占歐盟國

¹¹⁶ 德國總理梅克爾(Angela Merkel)批評 MU 將有分裂歐盟的風險，歐盟會長斯洛維尼亞總統詹薩(Janez Jansa)則認為 MU 直接與歐盟機制競爭，並重複歐盟的功能。土耳其則認為 MU 是幌子，其真正的目標乃係阻止土耳其成為歐洲成員國。

¹¹⁷ “Sarkozy’s Mediterranean Union Project,” *Dar Al Hayat*, (November 7, 2007).

¹¹⁸ 參見 “Mediterranean Partners to Benefit from over € 850 Million in EU Grant Support in 2005,” United Nations Information System on the Question of Palestine, UNISPAL Official Website, (2005 年 11 月 24 日)

¹¹⁹ “Sarkozy Starts Morocco Trip with Real Deal,” *France 24*, (October 23, 2007).

家所有新移民人數的三分之一。¹²⁰在某種程度上，摩國甚至是馬格里布地區的政局穩定，牽涉到西班牙和瀕臨地中海的歐盟國家之安全。直布羅陀海峽雖然將非洲和歐洲隔開，但最狹窄處僅十三公里，許多年輕的摩洛哥人為了找工作而偷渡到歐盟國家，撒哈拉以南的非洲國家人民也經由摩洛哥前往歐洲。因此，由於非法移民、毒品走私等非法活動的猖獗，摩洛哥的地理位置對西班牙及其他歐盟國家而言，益加具有重大的戰略利益。西班牙已陸續與摩洛哥和茅利塔尼亞等北非及西非國家簽訂移民協定，其中內容包括共同巡邏及人力訓練合作。移民問題基本上已經變成歐盟和馬格里布地區國家能否進一步合作的爭議點。

沙科吉在 2007 年 5 月當選法國總統後，選擇阿爾及利亞為歐陸以外優先訪問的國家。他強調促進馬格里布國家經濟繁榮是阻止非法移民最佳的方法，這也符合歐盟國家的整體利益。¹²¹

(三) 歐盟漁業協定

西撒哈拉及加納利群島附近海域是世界上最豐富的漁場之一，四百多年來一直任由西班牙剝削，撒哈威人從未受益過。¹²²2006 年 5 月，歐盟漁業委員會與歐洲議會通過「歐盟—摩洛哥漁業協定」，雖然該協定涵蓋西撒哈拉的領海，但是仍然在議會中以四百零九張贊成票通過，反對票則僅有一百六十七票，另外有七十九張棄權票。「歐盟—摩洛哥漁業協定」預計將為歐盟國家帶來三千六百萬歐元的年度收入，是所有「歐盟共同體漁業協定」當中最有價值的協議。¹²³依據該協定，摩洛哥在四年期限內可以將捕魚許可證照發給來自歐洲的漁船，目前摩洛哥已容許近一百二十艘漁船在

¹²⁰ William Chislett, "New Policy towards the Maghreb," Real Instituto Elcano, (2004).

¹²¹ "Sarkozy Takes Deal-Making to North Africa," *The Times*, (July 10, 2009).

¹²² Tony Hodges, "The Western Sahara File," *Third World Quarterly*, Volume 6, Number 1 (January 1984), p. 83.

¹²³ "Green Light for EU-Moroccan Fishing Deal," International Collective in Support of Fishworkers (ICSF), (May 16, 2006).

其領海內捕魚，其中來自西班牙的就有一百艘，其他則分別來自葡萄牙、法國和義大利。為了此項漁權，歐盟支付摩洛哥超過近一點五億歐元。北歐及西歐的芬蘭、愛爾蘭、荷蘭及瑞典對此協定多所批評，瑞典甚至投下反對票，其駐布魯塞爾顧問羅森克蘭茲(Robin Rosenkrans)質問道：「歐盟怎能在支持聯合國決議且不承認摩洛哥對這些被佔領地所宣稱的主權之同時，又與摩洛哥簽署涉及被佔領地的漁業協定？我們在這個衝突中，應該維持中立。」¹²⁴

一個月後，歐盟為澄清其立場，指出協定只有在「執行過程中損及當地居民的利益時」(... carried out in the disinterest of the local people)才是非法的，況且我們「不能預設摩洛哥不會依據國際法落實其對撒哈威人的所有義務」([It] cannot be prejudged that Morocco will not comply with its obligations under international law vis-à-vis people of Western Sahara)。然而，郝根(Hans Morten Haugen)卻指出摩洛哥實際上除了「停止所有侵略行為」(stop all forms of aggression)以及排除舉辦公投的所有障礙之外，對當地撒哈威人沒有其他的義務。現在從事和漁業相關的撒哈威人只占漁業總人口的百分之二。¹²⁵歐洲漁業委員柏格(Joe Borg)論道，「由於摩洛哥是西撒哈拉事實上(de facto)的管理國，歐盟執委員的提議乃符合聯合國 2002 年 1 月的法律意見」。¹²⁶摩洛哥歐盟漁業協定的簽署似乎意味著歐盟認同摩國的

¹²⁴ 原文內容：“How can the EU on the one hand support the United Nations resolution and not recognize the annexation of the Western Sahara and on the other hand have a fisheries agreement with Morocco that covers the occupied areas? We want to be a neutral part in solving this conflict.” 引自 “New EU-Morocco Fisheries Agreement in Breach of International Law,” The Fisheries Secretariat, (May 29, 2006).

¹²⁵ Hans Morten Haugen, “The Rights to Self-Determination and Natural Resources: The Case of Western Sahara,” *Law, Environment and Development Journal*, Volume 3, Number 1 (2007), pp. 78-79.

¹²⁶ 原文內容：“Morocco is the de facto administrator of Western Sahara. So, the Commission proposal is in conformity with the legal opinion of the United Nations issued in January 2002,” EU Fisheries Commissioner Joe Borg, 引自 “New EU-Morocco Fisheries Agreement in Breach of International Law,” The Fisheries Secretariat, (May 29, 2006).

「領土宣示」，然而聯合國事實上從未指定摩洛哥為西撒哈拉「法律的」(de jure)管理國，因此本文認為西撒地區的領海不屬於摩國的主權範圍。

瓦格(Jordi Vaquer i. Fanes)在「西撒哈拉與歐盟」(Western Sahara and the European Union)一文中提出與美國等國家相比，歐盟在西撒哈拉所扮演的角色一向較為中立。瓦格對歐盟的各個組織作出分析，並解釋該等組織對西撒衝突的影響。他的研究顯示各組織和成員國的立場有天壤之別，亦即歐盟在西撒衝突中不能被視為一個單一的行為者。歐洲議會乃是唯一曾經公開捍衛撒哈威人自決權，並且譴責摩洛哥不遵守聯合國決議的歐盟機構。歐洲議會也一直呼籲歐盟委員會應增加給予撒哈威人的人道援助。

該委員會雖然在以巴衝突上表現出積極的態度，但在西撒哈拉問題上卻儘量避免干涉。除了少數成員國外，並強調經濟合及政治立場相互獨立。瓦格又指出非洲聯盟等國際組織，因為偏袒一方而造成它們無法在西撒衝突中扮演調停的角色。反之歐盟和摩洛哥是戰略夥伴，在經貿方面後者相當依賴前者，歐盟同時又是撒哈威難民主要的人道援助者。此外瓦格也強調茅利塔尼亞和阿爾及利亞可以發揮作用。茅利塔尼亞對歐盟的依賴甚至遠超過摩洛哥。¹²⁷再者歐盟在西撒衝突中沒有直接利益可談，因此若歐盟願意斡旋，或許西撒哈拉問題可有所轉圜。

二、法國在北非之利益

法國和摩洛哥及阿爾及利亞兩個前殖民地的關係非常複雜。法國現任和前任總統皆以公開方式支持摩洛哥的立場，但法國又不得不兼顧其與阿爾及利亞的雙邊關係。近幾年來，法國也儘量避免與阿爾及利亞在西撒問題上發生直接的衝突，以免該衝突破壞法阿兩國的雙邊關係。¹²⁸在西撒問

¹²⁷ Jordi Vaquer i Fanes, "The EU and Western Sahara," ECPR Workshop on European Foreign Policy, Edinburgh, (March 28 – April 2, 2003).

¹²⁸ "Le monde doit entendre la lutte de Sahraouis," *Sahara Info, Bulletin de l'Association des Amis de la République Arabe Sahraouie Démocratique*, No. 139 (April-June 2007).

題上，法國的立場與美國相近，他們都擔心北非地區一旦出現新的國家，當地情勢很可能發生波動。

法國是摩洛哥最大的經貿夥伴，不僅是摩洛哥首要的出口國、主要進口產品的來源國，更是它最大的外資國。2007年10月，沙科吉偕同七十位企業界人士到摩洛哥進行三天的訪問。沙科吉與穆罕默德六世簽訂了二十億歐元高速鐵路

的協議，法國公司 Alstom SA 將在摩洛哥丹吉爾和卡薩布蘭卡兩座城市之間搭建阿拉伯世界第一條高速鐵路。此外摩洛哥公司與法國廠商 Areva 簽訂鈾礦開採協議，法國將協助摩洛哥展開民生核能之計畫。2007年9月法國汽車廠商雷諾(Renault)也宣布將在丹吉爾興建一座非洲最大的汽車工廠。¹²⁹

在此訪問中，沙科吉表示在摩洛哥想要取得歐盟內高層次地位(advanced status)一事，法國和它是肩並肩站在一起。根據一個外交來源透露，所謂的高層次地位，就是摩洛哥有機會參與一些歐盟的機構。此外，沙科吉承諾法國在2008年下半年接任歐盟主席(EU Presidency)的期間，將會盡可能讓摩洛哥繼續成為歐盟金融援助最大的受益者。¹³⁰

對法國政壇而言，西撒哈拉是摩洛哥的一部份，現任法國外長庫旭納(Bernard Kouchner)曾經在1993年時指控西撒哈拉衝突是阿爾及利亞製造的。¹³¹基於此，法國認為西撒問題可以透過阿摩兩國協調獲得解決。法國雖然表示支持聯合國的解決方案，但是往往威脅要對不利摩洛哥的決議案如貝克計畫等，祭起否決權。

鄒畢爾指出由於歷史緣故，法國人不太可能在西撒衝突中擔任協調者。¹³²法國統治阿爾及利亞一百三十二年，其殖民歷史對阿國來說仍是敏

¹²⁹ "Sarkozy Starts Morocco Trip with Rail Deal," *France 24*, (October 23, 2007).

¹³⁰ 原文內容："I will do my best to ensure Morocco remains the top beneficiary of EU aid," 引自 "France Backs Morocco Push for Closer EU Ties," *Reuters*, (October 24, 2007).

¹³¹ "Le monde doit entendre la lutte de Sahraouis," *ibid*.

¹³² Yahia H. Zoubir, "Stalemate in Western Sahara: Ending International Legality," *Middle East*

感的議題，尤其前任法國總統席哈克當年與阿爾及利亞協調「友誼條約」，不願承認法國在殖民時代的罪行。就目前法國政府而言，沙科吉也同樣不願意就法國的殖民統治，向阿爾及利亞人道歉，認為贖罪是宗教儀式，不屬於國與國關係的層次。¹³³前法國總理拉法林曾表示過「巴黎和拉巴特對西撒哈拉問題，具有類似的主張和立場」(the similarities of views and positions between Paris and Rabat concerning the question of Western Sahara)。¹³⁴

三、西班牙在北非之利益

西班牙強人法朗哥元帥(Francisco Franco)原來有意讓西撒哈拉獨立，但在美國和法國施加壓力下而決定接受摩洛哥的要求。在法朗哥元帥突然過世後，西班牙不願冒然與摩洛哥交戰，因而考慮接受後者及茅利塔尼亞的提議。1975 年 11 月 14 日西班牙、摩洛哥和茅利塔尼亞簽訂「馬德里協議」，其重點在結束西班牙和西屬撒哈拉之間的殖民關係。此外各方均同意將西屬撒哈拉所蘊藏的硫酸鹽等資源，交由摩茅兩國掌管和銷售，而兩國再將所得的利益作三等份的分配。1976 年當西班牙退出西屬撒哈拉時，摩洛哥和茅利塔尼亞立即入侵和併吞該地區。在 POLISARIO Front 的反抗之下，茅利塔尼亞於 1979 年放棄其領土主張，並承認 SADR 的主權。隨後，POLISARIO Front 與摩洛哥持續敵對長達十六年，直到簽訂停火協議為止。有別於法國的立場，許多西班牙政治人物不承認「馬德里協議」的合法性，且因為撒哈威人的遭遇感到愧疚，更何況西班牙輿論一般認為該國政府背叛了撒哈威人。¹³⁵然而，就如同法國一般，馬德里在阿爾

Policy, Volume 14, Number 4 (Winter 2007), pp. 168-169.

¹³³ 原文內容：“I am in favor of recognizing the facts, but not for repenting. Repentance is a religious notion that does not have its place in state-to-state relations,” 引自 “Sarkozy Takes Deal-Making to North Africa,” *The Times*, (July 10, 2007).

¹³⁴ Yahia H. Zoubir, “Stalemate in Western Sahara: Ending International Legality,” p. 169.

¹³⁵ Jordi Vaquer i Fanes, “The EU and Western Sahara,” ECPR Workshop on European Foreign

及利亞和摩洛哥有相當的利益，於是西班牙和法國皆必須小心於處理其與摩洛哥的雙邊關係。

如前所提及者，西班牙和摩洛哥的關係之所一時好時壞，是因為兩國領土爭端之緣故。摩洛哥北部的休達(Ceuta)和梅利利亞(Melilla)目前仍為西班牙所佔據，1957年摩洛哥脫離法國殖民統治宣布獨立時，西班牙歸還了其他它曾佔領的摩洛哥領土，但卻沒有將這兩個城市交出，至今仍拒絕就休達和梅利利亞的主權爭議，和摩洛哥進行討論。

過去西班牙因以上的原因而強烈支持 POLISARIO Front 公民投票的要求，西班牙工人社會黨(Partido Socialista Obrero Español/Spanish Socialist Workers' Party, 簡稱 PSOE)的主席岡薩雷斯(Felipe González)在其擔任西班牙總理之前，曾在阿爾及利亞的廷杜夫說到該黨將與 POLISARIO Front 站在同一陣線，直到最後的勝利。¹³⁶然而，在岡薩雷斯執政期間(1982-1996)，西班牙與摩洛哥在 1991 年簽訂「友誼、合作及睦鄰條約」(Treaty of Friendship, Cooperation and Good Neighborhood)後，意味著西班牙對西撒衝突態度的轉變，它重新檢討其本身的利益，而開始傾向支持摩洛哥的立場。

在人民黨(Partido Popular/People's Party)的阿茲納爾(José María Aznar López)擔任總理的八年(1996-2004)期間，西班牙與摩洛哥的雙邊關係不時緊張。西班牙在 2002 年 7 月展開「羅密歐山行動」(Operation Romeo-Sierra)，成功入侵和併吞休達以北、地中海上具有主權爭議的波瑞吉爾島(Isla Perejil)。此外，西班牙對摩洛哥進行軍備制裁，直到 2003 年 1 月西班牙擔任聯合國安理會輪值主席，被摩洛哥抱怨其立場不中立時，雙方才恢復外交關係。¹³⁷

Policy, Edinburgh, (March 28 – April 2, 2003).

¹³⁶ 原文內容：“our party will be with you until the final victory”，引自 Alberto Camero and David Sarias, “The Western Sahara: Disloyalty, Negligence or Responsibility?” *Fundación Para el Analisis y los Estudios Socialias*, No. 47, (May 22, 2007)

¹³⁷ Carol Migdalovitz, “Morocco: Current Issues,” CRS Report for Congress, Congressional Research Service Web, (January 11, 2005).

相對之下，現任工人社會黨(PSOE)黨魁薩帕蒂羅(José Luis Rodríguez Zapatero)在 2004 年首次當選總理後，就宣布馬格里布地區將會成為西班牙外交政策的重點之一。¹³⁸對西班牙策略利益而言，摩洛哥越來越重要，兩國經貿關係一直在增加，而偷渡到西班牙的非法移民又以摩洛哥最多。造成 2004 年 3 月馬德里近兩百人喪生的火車爆炸案之恐怖份子中，又以摩洛哥人居大多數。

薩帕蒂羅總理所持的立場，與前任有明顯的不同。他表示為了要處理非法移民的問題，西班牙不能忽視與摩洛哥的雙邊關係，¹³⁹但此立場並不受到輿論支持。此外，其他 PSOE 傳統盟友的政黨如民族主義黨(Bloque Nacionalista Galego/Galician Nationalists，簡稱 BNG)、加泰隆尼亞民族主義黨(Esquerra Republicana de Catalunya/Republican Left of Catalonia，簡稱 ERC)、及聯合左翼(Izquierda Unida/United Left)等，都非常反對 PSOE 的親摩洛哥政策。¹⁴⁰薩帕蒂羅在上任初訪問摩洛哥時，宣布希望西班牙企業能在該國進行投資，特別是在公共建設及能源部門。此外，他表示將會向歐盟施壓，讓摩洛哥享有更優惠的貿易條件。¹⁴¹2005 年 1 月，西班牙國王卡洛斯(Juan Carlos)出訪摩洛哥，為二十五年來首次，足見雙方關係的改善情形。¹⁴²

四、摩洛哥的自治計畫

2007 年 4 月，摩洛哥在其向聯合國秘書長提交的「撒哈拉地區自治計畫」當中，再度聲明西撒哈拉為其國家不可分裂的一部份。不過，摩洛哥國王穆罕默德六世宣布願意給予撒哈威人部份的自治權。如先前所討論

¹³⁸ William Chislett, "New Policy Towards the Maghreb," Real Instituto Elcano, 2004, <http://www.realinstitutoelcano.org/materiales/insidespain/Chislett090604Newletter.pdf>

¹³⁹ "Morocco, Polisario Present Western Sahara Plans," *Afrol News*, (April 11, 2007).

¹⁴⁰ Alberto Camero and David Sarias, "The Western Sahara: Disloyalty, Negligence or Responsibility?" *Fundación Para el Analisis y los Estudios Socialias*, No. 47, (May 22, 2007).

¹⁴¹ "Spain's New Premier Pays Visit to Morocco," *The Times*, April 25, 2004.

¹⁴² "Spain-Morocco Ties on the Mend," *International Herald Tribune*, (January 20, 2005).

者，自治為解決方案並非新的想法。前任國王哈珊二世兩度在 1980 及 1990 年代曾提出類似的方案。然而，自治的提議每次都被 POLISARIO Front 及國際社會所拒絕，但法國總統沙科吉反倒表示摩洛哥所投入的努力是值得讚揚的，¹⁴³且此計畫是可行、重要，沒有斡旋的必要。¹⁴⁴摩洛哥的自治計畫也受到美國和西班牙的支持，只有歐盟未有表態。¹⁴⁵

早在 2004 年，薩帕蒂羅總理就表明不希望受到貝克計畫的約束，他建議摩洛哥和阿爾及利亞以直接進行談判來解決西撒衝突。此外西班牙外交部長莫拉蒂諾斯(Miguel Angel Moratinos Cuyaube)也呼應薩帕蒂羅的說法，認為缺乏政治解決的公民投票，有可能會替北非地區帶來大的危機。¹⁴⁶

西班牙天然氣需求中將近六成來自阿爾及利亞，「馬格里布地區—歐洲天然氣管」(Maghreb-Europe Gas Pipeline)通過摩洛哥領土連接阿爾及利亞的哈斯阿美(Hass R'mei)油田和西班牙的哥多華(Cordoba)。第二條連接班尼薩夫(Beni Saf)和阿爾梅尼亞(Almeria)的天然氣管在 2007 年完工。¹⁴⁷法國每年從阿爾及利亞輸入一百億立方米的天然氣，它期待兩國天然氣公司能發展更為密切的關係。¹⁴⁸

五、歐盟、法國、西班牙與西撒衝突

歐盟之所以能在西撒衝突上避免扮演更為積極的角色，是因為成員國

¹⁴³ 原文內容：“Les efforts qu’a faits le Maroc devraient être couronnés de succès,” 引自 “Sahara Occidental: Les déclarations de Sarkozy sont graves,”

Afrik.com, <http://www.afrik.com/article12761.html>

¹⁴⁴ 原文內容：“Il n’y a pas besoin de médiation. Le Maroc a déposé un plan d’autonomie que j’ai qualifié de sérieux,” 引自 “Sahara Occidental: Les déclarations de Sarkozy sont graves,” *Afrik.com*, <http://www.afrik.com/article12761.html>.

¹⁴⁵ Hakim Darbouche, “What Will It Take to Resolve the Dispute in Western Sahara?” *CEPS Policy Brief*, Centre for European Policy Studies, No. 133, (June 2007).

¹⁴⁶ Paul Bond, “Spain Seeks to Extend Its Influence in North Africa,” *World Socialist Website*, (July 31, 2004), <http://www.wsws.org/articles/2004/jul2004/nafr-j31.shtml>

¹⁴⁷ Paul Bond, “Spain Seeks to Extend Its Influence in North Africa,” *ibid*.

¹⁴⁸ “Sarkozy’s Mediterranean Union Project,” *Dar Al Hayat*, (November 7, 2007).

中存在不一致的意見。英國的角色始終有限，2001 年 1 月英國外長庫克 (Robin Cook) 同意出售軍備給摩洛哥時，就曾遭到非議。在此交易通過後，英國將三百五十萬英磅的武器運往摩洛哥，其目的地乃是西撒隔牆周圍的摩國軍事基地。和英國相比，西撒哈拉及摩洛哥殖民時期統治者的法國和西班牙，才是在西撒問題上有直接的戰略利益。此外，西、法兩國在適當時機顯然對 POLISARIO Front 和摩洛哥是可以發揮影響力的。由於殖民統治的關係，西班牙文通用於西撒哈拉。西班牙曾在 2003 年和 POLISARIO Front 協調，達成摩洛哥政治犯的釋放。¹⁴⁹ 摩洛哥最重要的貿易夥伴就是西班牙和摩洛哥，兩國分別在摩國的總進口中，占有百分之二十點三及百分之二十點五的比例。摩洛哥的出口中，西班牙和法國分別占三成九與一成七。

作為西撒哈拉、摩洛哥和阿爾及利亞的殖民統治者，西班牙和法國因歷史因素，不願直接挑戰阿摩兩國。在阿爾及利亞獨立戰爭(1952-1962) 中，有一百五十萬人喪命，法國並未對其在該國一百三十二年殖民統治的非人道部份作出道歉。西班牙則因休達和梅利利亞等主權歸屬問題，與摩洛哥不時發生爭執。西班牙在 1970 年代私下和摩洛哥和茅利塔尼亞所簽署的「馬德里協議」，則是西撒衝突的近因。或許歷史因素不容法國和西班牙對西撒衝突進行干涉，因為其中的糾葛會妨礙其採取較為中立的立場。

摩洛哥一直享有法國、西班牙及歐盟各機關的金融援助，以及前兩者的外交支持。和資源稀少的 POLISARIO Front 相比，摩洛哥顯然占了上風。然而，摩洛哥並沒有阿爾及利亞的石油和天然氣資源，後者已因西班牙和法國對這些能源的需求而成為此兩國的重要貿易夥伴。雖然西、法兩國近年來在西撒衝突中，仍採取較為偏袒摩洛哥的政策，但外在環境的變化使得歐洲和北非地區將面對相同的挑戰，潛在的經貿關係也成為兩個地

¹⁴⁹ Jordi Vaquer i Fanes, "The EU and Western Sahara," ECPR Workshop on European Foreign Policy, Edinburgh, (March 28 – April 2, 2003).

區合作的動力，或許這些發展將有助於西撒衝突的化解。

玖、結論

浦特南將國際談判視為一種「二層賽局」，在國際談判桌上，國家在追求外交目標的同時，還得應付內部的壓力。於是，代表國家領袖的談判者對於國內或國外的賽局，任一均不得忽視。行為者是理性的，在賽局中維持一致性的政策是合理的行為。¹⁵⁰庫比契克在「種族衝突及三層賽局：土耳其人、庫德族、及國際行為者」一文中，¹⁵¹透過多層賽局的理論分析土耳其與居住在土國的庫德族之間的衝突。庫比契克所提出的「三層賽局」乃是浦特南模式的延伸。

庫比契克強調在進行國際談判時，政府因應國內和國外利益的策略，會影響特定議題的最後談判結果。類似於浦特南的模型，各國必須事先在國內談判桌上取得不同利益團體的支持，再走向國際談判桌進行協商。談判的過程係一個互動過程，各層次的行為者會彼此相互影響，於是層次之間是密不可分的。至於第三層，庫比契克的模型係建立在第三者的角色。這種國際行為者可以是支持一方的盟國，或是一個獨立於任何一方的協調者。

無論第三者是國際組織，亦或是對於涉及議題沒有直接利益關係的國家，第三者所發揮的影響力足以撼動整個局勢的走向。不同於一般的賽局理論，三層賽局的行為者之偏好並非「已知」，但在某些程度上仍可解釋行為者如何界定其偏好，於是三層賽局針對談判結果，可提供更信賴的預測。¹⁵²

¹⁵⁰ Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games," *International Organization*, Volume 42, Number 3 (Summer 1988), pp.427-460.

¹⁵¹ Paul Kubicek, "Ethnic Conflict and Three-Level Games: Turks, Kurds, and Foreign Actors," *International Negotiation*, Volume 2, Number 1 (January 1997), pp.79-101.

¹⁵² Paul Kubicek, "Ethnic Conflict and Three-Level Games: Turks, Kurds, and Foreign Actors," *ibid.*, p. 81.

在第一層賽局中，歷史事件如 1975 年 11 月 6 日的綠色進軍，顯示西撒哈拉的主權對摩洛哥人來說，牽涉到國家認同，更是對國王穆罕默德六世治國能力的挑戰。摩洛哥缺乏鄰國阿爾及利亞和利比亞所擁有的豐富石油及天然氣資源，因此為了內部的經濟需求，甚至是其本身的生存，都必須佔有西撒哈拉的資源，進行開發剝削。

如上所述，摩洛哥一旦失去了西撒哈拉，國家社會就易產生動蕩。在這方面的考量，茅利塔尼亞的經驗有許多值得參考之處。1976 年至 1979 年和 POLISARIO Front 對抗時，茅國內部政局不安，經常需要同時應付國內和國外的壓力。在此期間，大達總統入侵西撒哈拉的計畫進行得極不順利，甚至面臨失敗，爾後幾乎造成茅利塔尼亞的分崩離析。此外，薩雷克上校則是因為「大茅利塔尼亞」的壯志未酬，最後不幸遇到政變且被迫下台。摩洛哥或許有鑑於此，才會如此積極掌控西撒哈拉，不容有任何退讓。

領土爭端是西撒哈拉問題的本質，在統獨之間難以達成妥協，更何況雙方的立場早已確立，互不相讓。摩洛哥堅持自治為其底線，POLISARIO Front 則主張討論自治必須最終要以舉行公民投票來決定西撒未來為前提。如前文所言，授予撒哈威人部份自治權的模式最早來自西班牙的提議，隨後摩洛哥國王哈珊二世在 1980 年及 1990 年代亦兩度倡導這項方案。哈珊二世駕崩後，穆罕默德六世在 2003 年也再度提出類似的方案。此外第二次貝克計畫提議先讓撒哈威人自治五年，再舉行公投，並依該公投結果決定西撒的去向。摩洛哥過去提出的自治計畫皆被 POLISARIO Front 和國際社會拒絕，但 2007 年最新的計畫受到美國、法國和西班牙的支持。

2007 年 4 月的聯合國安理會第一七五四號決議案呼籲摩洛哥和 POLISARIO Front 進行談判，安理會希望雙方能夠在「不預設任何條件下」(without preconditions)展開協議。摩洛哥和 POLISARIO Front 隨後進行了好幾回合的談判，談判過程皆由聯合國特使范沃森監督進行。這些是七年多來雙方第一次進行的直接談判，除了摩洛哥及 POLISARIO Front

外，茅利塔尼亞和阿爾及利亞的代表亦參與其中。不過，這些談判並未帶來具體的成果。

總之在第二層賽局中，表面上談判仍然在進行，但實際上早已陷入僵局。其中唯一的變化就是僵持狀態有利於摩洛哥維持其相較於 POLISARIO Front 的戰略優勢。摩洛哥近來繼續加強其對西撒哈拉的軍事布局。在政府獎勵和補助下，摩洛哥人不斷移入西撒哈拉，摩國政府同時也增加對西撒地區基礎建設的投資，以便加強其領土宣示。簡言之，西撒哈拉靜態的局勢逐漸帶動雙方利益和相對地位的變化。

在區域層次方面，「阿拉伯馬格里布聯盟」雖然成立已近二十年，但成員中的阿爾及利亞和摩洛哥的敵對關係仍彷彿停滯在冷戰時期。兩國的領土爭端、權力角逐、和西撒哈拉衝突仍阻礙著區域整合的進展。美國和歐盟等行為者對北非地區展開一連串的新外交政策，如「歐洲與地中海的夥伴關係」及「地中海聯盟」(MU)，主要目的是為了促進經貿關係的發展。北非國家建立的 AMU 顯然早已式微。或許在國際社會的督促下，AMU 國家能重新展開區域整合的計畫，並正視西撒哈拉的衝突。

根據彼德森國際經濟研究中心(Peterson Institute for International Relations)的研究，歐盟和美國兩大經濟力量與阿爾及利亞、摩洛哥和突尼西亞三國的雙邊自由貿易協定，可以帶來二十至三十億美元的新貿易收益。此外，AMU 地區總貿易額可以增加四十至五十億美元。該中心並指出自由貿易區將可帶動更多的經濟改革，因此真正的收益可能超過上述的預期結果。¹⁵³除了經貿關係外，安全議題已然成為北非地區和歐盟及美國合作的誘因之一。

或許第三層賽局最大的變化是阿爾及利亞和西班牙各自內部情形在過去幾十年來的改變。從獨立建國至今，阿爾及利亞已經歷過兩次大規模

¹⁵³ “Prospects for Greater Global and Regional Integration in the Maghreb,” Peterson Institute for International Economics, (May 29, 2008), <http://www.piie.com/events/summary/20080529.pdf>

的戰爭，一次是 1950 年代中期至 1960 年代初期的獨立戰爭，另一次則是 1990 年代超過十年的內戰。另一項變化則是阿爾及利亞由冷戰時期親蘇聯轉變為後冷戰時期親美國的立場。有鑑於地緣政治和能源的考量，摩洛哥盟友的外交政策開始重視阿爾及利亞。

2002 年阿爾及利亞內戰結束後，國內經濟發展及它與西方國家的雙邊關係成為阿國的新外交目標，而實現這兩個目標的前提則是國家內部及區域政局的穩定。由於過去幾年因為內戰引發的社會動蕩，及今日恐怖主義所構成的威脅。除非摩洛哥先行攻擊 POLISARIO Front，阿國或許不太希望或支持後者重新發動軍事反抗戰爭。相對之下，西班牙已經從 POLISARIO Front 的堅定盟友，轉為摩洛哥的積極支持者之一。是故，西班牙和法國在西撒哈拉的既得利益，在某種程度上導致了歐盟刻意避開西撒問題。

現今只有四十三個國家正式承認 SADR，與早期近八十國家之數目相差甚遠。相較於世界其他地區的衝突，西撒哈拉已經無法吸引世人的關注。POLISARIO Front 目前處於兩難的困境，就軍事能力而言，POLISARIO Front 僅有三至六千名士兵，如果遭到摩洛哥的攻擊，或許會動員難民從事游擊戰，但是他們要面對十萬名駐紮於西撒地區的摩洛哥步兵。摩洛哥的軍隊總共有十八萬人，此外尚有十五萬人的後備軍，其軍隊人數甚至超過撒哈威人的總數。

九一一恐怖攻擊後，美國和地中海地區的國家比以往更擔心區域的安全和穩定，訴諸於游擊戰的策略可能適得其反，使 POLISARIO Front 失去更多的支持者。更何況一個新國家的建立不但會衝擊區域的穩定，也會導致阿爾及利亞與摩洛哥兩國敵意的加劇。再者非洲許多國家因殖民歷史而和鄰國都有未解決的領土爭端。西撒哈拉的獨立勢必引起周邊地區分離運動的情緒，引發不可預料的後果。除了 POLISARIO Front，維持現狀事實上是所有行為者的願望。在此情況下，或許只有大規模的衝突才足以驅使

國際社會為撒哈威人採取行動改變現狀。

對於摩洛哥在西撒哈拉的領土宣示，二十五個國家曾經給予正式承認，但這些國家後來不得不撤銷其承認。即使如此，由於美國、西班牙、法國及歐盟等盟友的贊助，摩洛哥既有穩定的金融資源，在重要關頭又有外交支持。1970年代，美國默許摩洛哥和茅利塔尼亞入侵西撒哈拉的行動，二十一世紀的今日，西方強國仍然默認摩洛哥對西撒哈拉宣示的主權。在國際談判中，沒有進展不代表局勢沒有變化。談判僵局雖然有利摩洛哥加強戰略優勢，卻對其國際形象而言，卻有負面的作用，但拖延似乎是目前的最佳策略。一般人似乎已忘記撒哈威人的遭遇，在摩洛哥的外交戰略和新聞媒體的操控下，外界普遍認為2007年的自治計畫是西撒衝突的新進展。

不過，摩洛哥的領土宣示早已被國際法院否決。有別於其他地區的獨立運動，西撒哈拉在本質上乃是「非自治領土」，因此根據國際法是擁有自決權的。如果要以自治方案來框限西撒哈拉的未來，本文認為這是本末倒置。儘管聯合國及國際社會多年來努力，西撒哈拉仍然停留殖民時期的困境。

與摩洛哥不同之處，西撒哈拉直到二十世紀的1970年代中期仍是西班牙的殖民地，然而撒哈威人與歐洲國家，甚至與美國並不存在任何文化或宗教的關連。摩洛哥和法國的關係，與以色列和美國的關係相當。¹⁵⁴在以巴衝突的談判上，以色列的海外僑民(diaspora)對美國政策的制訂發揮舉足輕重的作用，但是撒哈威僑民人數稀少，分佈鬆散且毫無影響力，因此要取得外界的重視，甚至認同，就成為問題的癥結所在。¹⁵⁵

近代歷史顯示新國家的建立並非一朝一夕可以完成，撒哈威人還有很長的路要走。幾十年來的談判過程顯示雙贏的解決方案並不存在。阿爾及

¹⁵⁴ Yahia H. Zoubir, "Stalemate in Western Sahara: Ending International Legality," *Middle East Policy*, Volume 16, Number 4 (December 2007), p. 168.

¹⁵⁵ Anthony G. Pazzanita, "Morocco versus Polisario: A Political Interpretation," *Journal of Modern African Studies*, Volume 32, Number 2 (June 1994), p. 270.

利亞曾經提議將西撒哈拉重新切割成兩個國家，但最後 POLISARIO Front 和摩洛哥皆予以拒絕。摩洛哥國王穆罕默德六世甚至表示一旦切割西撒哈拉，整個馬格里布地區很可能陷入「巴爾幹半島化」(Balkanization)的危機，國家內部的不同民族勢必要求以「一個民族、一個國家」的模式要求分離且獨立建國。

本文認為使用三層賽局的模型來分析西撒哈拉問題最大的貢獻，就是該模型對第三者角色的重視。如前文所提及，在國際空間被封鎖的情況下，POLISARIO Front 幾乎必須仰賴阿爾及利亞的支持，才有可能建國。因此唯有第三者的干涉才有可能突破當前的僵局。POLISARIO Front 試圖尋求阿爾及利亞以外的第三者如比利時、西班牙和義大利的奧援，以強化其與摩洛哥談判的籌碼，但卻遭這些國家拒絕。¹⁵⁶

當談判牽涉到敏感棘手的議題時，協調者的身份和角色是相當重要的。美國前駐聯合國大使波頓(John Bolton)曾指出當年聯合國秘書長安南(Kofi Annan)之所以任命貝克為西撒哈拉特使，就是因為安南和其前任蓋里一樣，認為「如果西撒哈拉問題真能夠解決，那只有美國人才辦得到」(only an American was going to resolve this situation, if it could be resolved)。¹⁵⁷

此外談判模式本身對其結果亦有影響。蘇阿瑞(Issaka Souaré)認為西撒衝突的談判必須要「去國際化」(de-internationalization)才能成功。¹⁵⁸換言之，整個過程必須是秘密進行的。蘇阿瑞以奧斯陸協議(Oslo Accord)為例，指出該次談判乃是以色列和巴勒斯坦首次進行面對面的協商，同時也是巴勒斯坦某些派系第一次承認以色列擁有所謂的「生存權」(right to exist)。1993年8月雙方簽訂的奧斯陸協議遂成為以巴和解的里程碑，也

¹⁵⁶ Anna Theofilopoulou, "The United Nations and Western Sahara: A Never-Ending Affair," United States Institute of Peace, Special Report No. 166 (July 2006).

¹⁵⁷ John Bolton, "Resolving the Western Sahara Conflict," Congressional Defense and Foreign Policy Forum, (March 27, 1998).

¹⁵⁸ Issaka Souaré, "What We Can Expect from the Manhasset Talks," *African Security Review*, Volume 16, Number 4 (2007), p. 58.

是兩者未來談判的主要框架。

反觀本文所討論的案例，SADR 或許對於聯合國寄予不切實際的期待，而忽略了和摩洛哥的直接談判。聯合國在 1991 年授權成立的西撒哈拉公投維和部隊(MINURSO)享有較為廣泛的權力，是聯合國維和行动歷史中，首次維和團有權力控制當地的安全部隊、鑑定投票人的資格及進行登記、舉辦公投、驗證公投結果及監督輸家的撤退等。杜屈(William J. Durch)主張聯合國當時有能力依據摩洛哥提出的要求，舉行公民投票，但是 MINURSO 受挫的原因，可以歸咎於強權未能給予支持(sustained great power support)。杜屈又認為聯合國的特派團未必在所有的衝突中都能發揮作用，而且長期以來也只有大國支持的維和行动才能順利完成任務。¹⁵⁹

¹⁵⁹ William J. Durch, "Building on Sand: UN Peacekeeping in the Western Sahara," *International Security*, Volume 17, Number 4 (Spring 1993), p. 153.



【附圖】西撒哈拉地圖