

卡特四國之行的意義與成就

李鍾桂

一 前言

美國卡特總統夫婦及女兒艾美、國務卿范錫、國家安全顧問布里辛斯基等一行，於今年三月二十八日自華府啓程，前往拉丁美洲及非洲四國，作為期一週，全程一萬四千六百哩的外交旅行，已於四月四日返抵華府，結束了委內瑞拉、巴西、奈及利亞與賴比瑞亞四國之行。

這次四國之行，乃是卡特總統自去年元月二十日登台以來，第三度的出國訪問。第一度是去年五月五日赴歐參加七國高階層經濟會議及北大西洋公約組織高峯會議，以期達到團結美歐力量、恢復歐洲盟邦對美國的信心、加強北約組織防衛力量及解決美歐經濟與貿易問題等目的。第二度是去年十二月二十九日旋風式的訪問了歐洲、亞洲及中東等七個國家，主要任務在加強美國與第三世界的關係，解決石油及能源問題，致力人權與裁軍的談判，促進中東的和平，以及增進相互間的合作，進而確保共同的安全。無疑地，兩度訪問的結果，不僅使卡特總統增高了聲望，而且也贏得了友誼，獲得了豐碩的成就。正如美國副總統孟岱爾所說：「卡特總統完成了一項『最成功與具有激勵性』的旅行。」如今這第三度的四國之行，其意義與成就如何，謹分下列各項加以詳述。

一一 卡特四國之行的意義

卡特總統早在去年十月間即決定，要從事一系列的外交旅行，並分三階段進行。可是由於能源法案的問題、中東戲劇性的發展、美蘇限武談判以及非洲種族爭端等，使卡特總統的第一階段訪問，從十一月二十二日延緩到十二月二十九日，因此第二階段的訪問也就遲至最近始告完成。不過從卡特整個訪問計劃可以看出，美國的外交政策已在逐漸修正與轉變之中了。換言之，美國已將一切以蘇俄為重心的策略，一切以蘇俄為優先的作法，逐步轉向亞洲、非洲及拉丁美洲，開始對開發中國家予以廣泛的重視，其主要原因乃在：卡特總統已經發現，目前世界上有許多國家在國際政治、經濟舞台上，慢慢扮演了重要的角色，且在各個地區占有舉足輕重的地位，如果美國一味着重對抗蘇俄，或拉攏蘇俄，或單純地與大西洋區域的世界合作，將是得不償失。何況有許多所謂第

註① 沈岳，卡特總統七國之行，中央月刊第十卷第四期，民國六十七年二月一日出版，第四五頁。

第三世界的國家，正處於蘇俄虎視眈眈之下，倘若美國不加防範，不加強與第三世界的關係，很可能這些國家會先後倒向蘇俄，則美國即將失去其影響力，所以從現實的觀點，卡特不得不轉移美國的注意力，改變美國的傳統外交政策。無怪乎卡特總統在開始其第一階段旅程時就曾強調：「我要重申承諾我們對和平的奉獻，和對正義及人權的支持，……明白地表達我們的觀點，也藉此學習和了解其他國家的意見與願望……美國願與在社會上、政治上、經濟上和我們不同制度的國家合作。」^①這便充分顯示美國加強與第三世界各國友好關係的決心了。而這第二階段的拉丁美洲、非洲四國之行，更樹立了美國新外交政策與動向的里程碑，使美國的外交邁向了新的境界。

卡特此次四國之行，適逢美國國內外問題重重之際，對內有三月中旬煤礦工人大罷工；通貨膨脹持續發生；股票市場不穩定；稅制改革法案正遭眾議院財務委員會的強烈反對；公務員體制改革方案陷於停頓^②；能源法案引起激烈爭辯；以及社會福利改革計劃未獲廣大支持。至於對外方面更有：兩項巴拿馬運河條約中的頭一項僅獲得參院一票多數的險勝；巴勒斯坦恐怖分子的突擊以色列，造成三十年來最大的慘案，以色列又以海、陸、空三軍力量大舉報復，使中東和平努力，遭受頓挫；美蘇限武談判又呈僵持局面，使近年來美蘇關係進入最低潮；非洲三角戰爭的嚴重化，蘇俄、古巴拒絕自衣索比亞撤軍，不理會美國的警告；以及美元幣值在世界金融市場大幅度下跌，縱然美國已宣布支持美元計劃，亦無濟於事。以上這些對內對外的問題，均使卡特總統困擾不已。因此卡特總統為暫時擺脫這種困境，乃決定出國訪問。另據美國政府官員一再強調，卡特此次出國訪問，目的不在轉移羣衆對他面臨這麼許多問題的注意力，或者給予卡特一段休息時間，遠離白宮的緊張，而在設法加強美國與拉丁美洲及非洲黑人國家舊有的關係，緩和彼此之間的摩擦。

實際上，卡特總統這次四國之行的真正目的，乃在：第一、設法使非洲黑人國家相信美國決心協助消除羅德西亞（Rhodesia）境內的少數白人統治；緩和南非境內對黑人的各項限制，而避免一場在撒哈拉沙漠以南的非洲「種族戰爭」。第二、促使美國與拉丁美洲國家的關係，建立在布里辛斯基所說的「一次更正常、更圓熟的基礎上」。由於拉丁美洲是美國的近鄰，但自卡特總統上台以來，似乎並不重視拉丁美洲的友誼，相反地，他的人權外交，曾引起拉丁美洲國家的不滿，甚至使這些國家抱怨美國儼然以美洲大陸主宰者自居，而採取對美國的杯葛態度，造成美國與拉丁美洲關係的惡化，因而卡特總統此行目的即在從事「睦鄰政策」，恢復美國在拉丁美洲所扮演的重要角色。第三、設法解決美國的經濟問題，由於美國持續的通貨膨脹，巨大的貿易赤字，疲弱的美元幣值，使美國產生嚴重的經濟問題，再加上石油輸出國家組織醞釀提高石油價格，勢必導致世界經濟危機，因此卡特決定第一站訪問美國石油消費的主要供應國，也就是石油輸出國家組織成員之一的委內瑞拉，以期保持石油價格的穩定，降低經濟危機發生的可

註② 卡特面臨愈來愈多難題，尤淑雅譯自三月二十七日「美國新聞與世界報導」。U. S. News & World report, march 27, 1978; Carter's Treadmill, p. 21.

能性。由此可見，卡特總統這次兩洲四國之行，任務艱鉅，意義重大而深遠，廣泛為世界各國人士所矚目與重視。

三 卡特四國之行的經過

卡特總統於三月二十八日離開白宮時曾明白指出：「今天我開始一次旅行，它將反映我們的國家，以建設性及具有創意的方，來應付我們所生活的複雜世界的的能力。」又說：「此行每一站，我們處事原則將是經濟公平、人權、各國間良好的關係，以及尋求以和平方式解決世界上的衝突及潛在的衝突。」^③從上述的兩段話充分看出卡特總統有決心、有信心去解決美國所面臨的一切難題，減少世界的衝突。

卡特總統一行於三月二十八日抵達委內瑞拉首都加拉加斯（Caracas），作為時二十一小時的訪問。二十九日卡特總統會同委內瑞拉國會發表演說，強調美、委兩國有三項共同目標：第一：經由開發中國家的更大參與來加強世界經濟成長；第二、有利地運用世界的最偉大財富：人類潛能；第三、保證所有國家都全面參與國際經濟和政治事務的基本決定。他又說：唯有以共同行動，才能拓展貿易和投資，創造更多的工作機會，抑制通貨膨脹，提高人民生活水準。

由於委內瑞拉是美國石油輸入的第三大供應國，兩國在石油價格方面，難免存有利害衝突；同時，委內瑞拉總統裴瑞斯（Carlos Andres Perez）更曾批評美國對較貧窮國家所實施的政策，因此卡特總統除了與裴瑞斯總統詳細商討能源問題之外，並且提出了五項援助貧窮國家的計劃：第一、對開發中國家增加資金的流通；第二、建立一更為公允和更為開放的世界經濟制度；第三、努力緩和世界經濟中破壞性的物價波動；第四、共同致力於能源節約與發展；第五、加強開發中世界的技術能力^④。這一計劃深獲裴瑞斯總統的讚揚。同時卡特與裴瑞斯更曾談論到人權、禁止核武擴散以及緩和世界緊張情勢等問題，亦均得到委國的支持。

三月二十九日，卡特總統抵達巴西，作四十二小時的正式訪問。美巴關係一向友好，可是由於卡特曾強烈批評巴西的人權政策，阻撓巴西向西德購買四十億美元的核燃料再處理工廠，造成巴西拒絕五千萬美元的信用貸款購買美國軍事武器，並取消了美巴二十五年的軍事同盟協定，導致美巴關係陷入三十年來最低潮的階段。卡特此次往訪，其主要目的便是要消除雙方尖銳的歧見，首先卡特總統與巴西軍事元首蓋塞爾（Ernesto Geisel）舉行會晤，曾就人權及阻止核子武器擴散等問題，交換意見；接着卡特於三十日在巴西國會發表簡短演說，其中曾謂：「巴西和美國可在互稱為朋友的前提下，仍保留意見相左的權利——即使偶爾相當激烈，可是絲毫沒有怨對或猜忌。」^⑤這表示了互諒和坦誠將為雄踞西半球南、北部的兩強——美、巴友誼的基礎，但也暗示了雙雙對有

註③ 路透社加拉加斯三月二十八日電。

註④ U.S. Information Service, News Background, Carter address to Venezuelan Congress, march 29, B-78-26. (B. BGE, BGC) April 3, 1978.

註⑤ 美聯社巴西利亞三十日電。

關問題的歧見，并未完全消除。

三月三十一日上午卡特總統前往第三站——非洲的奈及利亞訪問。這是美國第一位總統訪問黑人非洲，充分顯示了卡特政府愈來愈關切與「第三世界」開發中國家的關係。^⑥奈及利亞是非洲地區資源最富、人口最多的黑人國家，不僅是石油輸出國家組織的一員，而且也是聯合國安全理事會的理事國之一，在調解非洲紛爭問題上扮演一個主要的角色。尤其奈及利亞是美國石油輸入的第二大供應國，占美國向外購買原油總量的百分之二十。奈及利亞曾經一度與美國關係洽談，但自去年十月，奈國軍事執政者奧巴珊約（Lt. Gen Olusegun Obasanjo）訪問華府後，美奈關係已有好轉，卡特總統爲了在調停非洲爭紛上獲得奈國的助力，也爲了避免另一次阿拉伯石油禁運措施的發生，故極力爭取這個友邦，并在此次訪問中，在奈國停留了四天的時間，以證明其對奈國的特別重視。

卡特總統曾與奈國領袖進行了一連串的會談，討論了有關油價，非洲情勢，貿易、投資，以及財政等各項問題。奧巴珊約曾在會談中提到以美元以外的國際通用貨幣或黃金作爲石油買賣的主要貨幣的構想；^⑦并且強烈反對史密斯（Smith Regime）與溫和黑人派系領袖所達成的羅德西亞內部解決辦法。

四月一日卡特總統在奈及利亞首都拉哥斯（Lagos）國家劇院，發表了一篇演說，提出了美國支持非洲未來的三項基本承諾：第一、致力於多數統治及個人人權；第二、致力於經濟成長及人類發展；第三、致力使非洲享受和平、自由、擺脫殖民主義、摒棄種族主義、不受外國軍事干預、和免除不可避免的紛爭^⑧。同時對羅德西亞問題，卡特也強調三項原則：第一、公平和自由的選擇；第二、實現真正的多數統治及獨立；第三、尊重一個獨立的辛巴勃威（Zimbabwe）全體人民的個人人權。最後卡特保證：「我們不可讓大國的敵對破壞我們對一個和平的非洲的希望。」並讚揚奈及利亞對非洲團結組織功能的加強與對聯合國的實際貢獻，決心與奈及利亞爲謀求人民福祉而共同努力。

四月三日卡特一行隨即赴賴比瑞亞，作一次僅四小時的純親善性質的訪問。當他們抵達賴國時，受到賴國人民瘋狂式的熱烈歡迎，主要原因是美國與賴比瑞亞關係深厚而密切，賴國是美國解放的黑奴所構成，以英語爲法定語言，使用美國貨幣，接受美國援助，自二次大戰以來，美國援助了賴國二億六千萬美元，就目前而論，每年美國仍提供經濟援助約五百萬至二千萬美元；軍事援助約六十七萬五千美元；美國私人投資更在五億至六億美元之間^⑨，因此美、賴兩國之間沒有任何問題，卡特總統此次訪問賴國，只

註⑥ 路透社阿克拉三十一日電。

註⑦ U. S. Information Service, News Backgrounder, Carter Speech in Lagos April 1, B-78-27, (B, BGE, BGC), April 6, 1978.

註⑧ 卡特四國之行，見中央日報，地圖周刊，民國六十七年四月七日，第九版。

註⑨ 透視卡特四國之旅，梁嘉木譯自四月三日「美國新聞與世界報導」。U. S. News & World Report, April 3, 1978. President goes A-Woing, p. 19-21.

不過是在首都蒙羅維亞 (monrovia) 稍作停留，與一九七一年當選的總統陶伯特 (William R. Tolbert) 會晤，加強兩國間更深一層的友誼罷了。四月三日下午卡特一行自蒙羅維亞返回美國，完成了拉丁美洲、非洲一週之旅。

四 卡特四國之行的成就

卡特總統於四月四日抵達華盛頓安德魯空軍基地，旋即返回白宮，受到副總統孟岱爾及白宮約一百名職員的歡迎。卡特曾作簡短的聲明，他說：「此行和三個月前我所從事的訪問，都顯示了我們國家準備和未來的世界交往。」又說：「我想所謂的『醜陋的美國人』的日子已經過去。在歡迎我們的數十萬羣衆當中，除了友誼之外，我看不到有任何一絲別的姿態、標語、招貼等」。所以卡特最後又說：「最重要的是，由於受到熱烈的歡迎，我以作一個美國人而深感驕傲。……這次的旅行是美國的一大成功。」^⑩從以上卡特所講的這幾段話中，我們充分看出，卡特此次四國之行是愉快的、成功的。

卡特總統自認爲這次訪問所得到的成果是：第一、對委內瑞拉，美國已加強了兩國長久以來的良好關係，並努力發展一項更爲合作的方法，以解決貧富國家間的歧見。第二、對巴西，美國已強調了——或許所使用的方法不同——對核子擴散與人權問題的關切。第三、對奈及利亞，美國已使兩國關係臻於最完善的地步，並對非洲擾亂地區問題獲致協議。第四、賴比瑞亞，美國更重申了兩國間非常特殊的關係^⑪。

一般認爲卡特總統這次四國之行，具有更深遠的意義與重大的成就：

(一)調整了美國的全球外交政策：美國傳統的外交政策，簡單地說是重歐輕亞；是以蘇俄與西歐盟邦作爲交涉、談判的重心。美國所以如此，有其不得已的苦衷，一則因爲蘇俄是所謂超級大國，在各方面，尤其在軍事上構成對美國的壓力，使美國不得不尋求與蘇俄的和解、妥協，以期避免戰爭，減少衝突，謀求國際安全與世界和平；另則西歐與美國的關係不比尋常，不但是「血濃於水」，而且在歷史上、文化上、傳統上更是骨肉相連不可分割，所以美國重視蘇俄、西歐乃順理成章的事情。不過卡特自就任總統後，發現其他地區的國家，逐漸在國際政治舞台上扮演舉足輕重的角色，特別是所謂「第三世界」的國家，不僅可以提供美國所需要的石油及其他自然資源等戰略物資；同時更是美國各項產品的主要消費者，對美國愈形重要，因此有必要重新調整美國的對外政策，俾能爭取這些國家，以符合美國的國家利益。這次卡特四國之行已爲美國新外交政策開拓了光明的遠景。

(二)加強了美國睦鄰邦交的活動：美國自立國以來，對於拉丁美洲各國，儼然以美洲大陸領導者自居；且自第二次大戰以來，又推行了一連串的援外計劃，雖曾使亞洲、非洲、及拉丁美洲的許多國家獲得美援，受惠匪淺，可是美國那種自以爲受援各國必須對

註⑩ 美聯社華盛頓四月四日電。

註⑪ 中央社華盛頓四月四日法新電。

其「效忠」的態度，造成了各國對美國的抱怨、不滿，乃至反感，尤以拉丁美洲與非洲為最。美國爲了促進國際合作，爲了加強其與這些國家間的依存關係，自有積極從事敦睦邦交活動的必要。這次卡特四國之行，已溝通了美國與四國領袖間的意見，減少了彼此的歧見，降低了相互的摩擦。同時更提供一億二千五百萬美元，以補充非洲的開發基金，改善了美非關係，也達成了敦睦邦交的重大使命。

(三) 堅定了共同解決世界問題的信念：卡特總統在四國訪問時，不斷地強調一個觀念，那就是：在人類歷史上，必須互賴、平等互待，彼此影響，解決共同問題，負有共同責任。儘管個別責任不同，利益互異，但是如果不分担責任，則一切努力定將失敗^⑫。因此只有共同行動，才能爭取自由、繁榮，改善人民生活，增進社會福祉。卡特總統一再表示：美國迫切希望與拉丁美洲及非洲國家合作，來塑造一個更公允的國際經濟與政治秩序。終於獲得四國的熱烈反應，願與美國共同致力於爭取：

——免於種族主義和人權剝奪的自由。

——免於匱乏和苦難的自由。

——免於戰爭毀滅和外國干預的自由^⑬。

總之，卡特總統四國之行，雖然未能完全達到其訪問的目的，但從四國歡迎的場面、誠懇的會談、友善的決定，以及共同的意願來看，當能爲未來的世界，作更多的努力，更大的貢獻^⑭。

(一九七八年四月十二日脫稿)

註⑫ 參註④。

註⑬ 參註⑦。

註⑭ U. S. News & World Report, April 10, 1978: Carter Carries the Torch. p. 17-19; Jack McWehly, on the Scene: Why Carter's Hosts are Wary. p. 19;