

卡斯楚如終止支援共黨武裝顛覆活動，就會失去「卡斯楚主義」的影響，如果卡斯楚真的放棄對拉丁美洲國家所發動的「暴力革命」，其在理論上是必完全破產。基此觀察，相反的，卡斯楚又如何能冒着熄滅拉丁美洲「革命火焰」的危險，而能繼續維持他的暴力統治政權？

但是無論如何，一些拉丁美洲國家政府已對古巴抱了一種希望。尤其是智利外長瓦爾地斯（Gabrit Valdes）及委內瑞拉總統卡爾第拉（Arafael Caldera）均認為古巴已真的放棄了「革命輸出」，而聲言要改善與古巴已終斷八年的正常關係。美國方面亦聲言如果卡斯楚確已放棄對外顛覆，亦不反對與古巴談判。本年二月，智利與古巴簽訂一千二百萬美元貿易協定以後，顯示美洲國家關係將有新的發展。但是卡斯楚最近提出的「游擊戰」必須「城市化」的口號，拉丁美洲各地共黨恐怖份子綁架事件層出不窮，已為拉丁美洲帶來新的災難。這一情勢的發展，無疑將使那些「姑息」的行動成爲一種奢望。而卡斯楚之仍留戀於「冒險主義」，則亦必然會在內外交迫情勢

下歸於滅亡。

註一：參閱一九六七年四月二日巴黎世界報。

註二：參閱East & Ouest, 1969, No, 422, P.18.

註三：同註二

註四：參閱一九七〇年三月九日美國新聞周刊，及一九六九年十二月九

日巴黎世界報。

註五：同註四。

註六：參閱一九六九年十月廿一日巴黎世界報。

註七：參閱East & Ouest, 1968, 2, No, 399, P.16.

註八：同註四。從一九六〇至六九年，蘇俄給予古巴的援助共達四十四

億美元，其中經濟援助是卅二億，軍事援助是七億五千萬美元。

註九：參閱一九七〇年一月十七日巴黎世界報。

尼克森非洲宣言的評介

劉偉鵬

在美國國務卿羅吉斯訪問非洲返國後，日前曾爲尼克森總統撰寫了一篇長達六千字的美國非洲政策宣言，並已於三月廿八日發表。這個宣言與尼克森在世局咨文中，所提到的美國非洲政策大致相同，其着眼點都是在強調「自由、民主和民族自決」的原則。但是由於美國處理非洲問題的實際態度，與其政策所標榜的理想並不一致；又由於最近處理羅德西亞片面獨立問題的失策，已使美國在非洲的聲望急劇下降。本文擬就尼克森的非洲宣言及美國最近處理非洲問題的實際做法作一探討，並對我國對非外交提出一些建議。

壹 非洲宣言的內容

羅吉斯非洲之行的目的，一方面固然是解釋美國的非洲政策，尋求非洲國家的諒解，藉以打破美非外交關係的低潮；另一方面無非是奉命到非洲做一實地考察，與各國領袖交換意見之後，爲尼克森撰寫一個特別且切乎實際的報告，以作爲今後尼克森政府對非洲外交的張本。羅吉斯的非洲報告，曾獲得尼克森的衷心讚賞，並於三月廿八日公開發表，一般稱爲美國的非洲政策宣言。

此報告強調美國與非洲有密不可分的關係。美國與非洲國家不僅在外交上、貿易上和文化上互相關連，甚至在種族上關係也極爲密切。因此美國對非洲各國的關懷，不僅自始就未忽略，且一直是與日俱增。今後美國將尋求

與非洲國家建立平等的合作關係，而不在非洲尋求自己的盟邦，也不試圖增強美國在此一地區的影響力，更不希望非洲成爲任何強權的鬥爭場所。

對於民族自決問題，此報告仍表示原則上極爲支持非洲的民族自決運動，但反對任何以武力方式達到民族獨立的目標。美國政府相信，民族自決問題，應該經由政治、社會、經濟的相互作用，以促成自然的改變，使用武力只有產生不良的後果和影響。關於非洲國家爭論最多的南非共和國，美國並不認爲與其斷絕外交關係會有任何裨益，因爲事實上南非共和國現政府已具有其政治力量，和歷史上存在的事實。但美國政府在該國有限度的活動，並不代表美國已經接受或寬恕了南非的種族歧視制度。至於最近片面獨立的羅德西亞共和國，美國除不承認其白人少數政權外，並將繼續支持各國對其所做的經濟制裁。美國雖然支持非洲葡萄牙殖民地的民族自決運動，却認爲葡萄牙的種族容忍政策亦不能予以忽略，但美國仍將繼續維持對葡萄牙殖民地的武器禁運。

自從尼克森就職總統後，就一直想在外交上有番做爲，他曾經幾度批評詹森總統時代的外交政策過於保守，尤其是在亞、非地區的外交。他認爲，雖然美國歷屆政府每年均以鉅額的款項援助這些地區，目的在協助這些開發中的國家自立，以免共黨利用貧窮與落後的環境，繼續拓展勢力，然而結果却遠不如預期的圓滿，甚至在某些地區中，却得到相反的結果。尼克森用心良苦，甚至不惜派遣高級閣員到亞、非各國去實地討教。但就這篇非洲宣言看來，他除了把歷屆總統的非洲政策，重又摘錄綜合一次外，並沒有任何他所謂的「新姿態」出現。因此非但一般非洲國家未予以良好反應，連南非共和國也聲稱，對於維護人類權利的理想，南非所做的奮鬥並不低於美國，無疑的已給美國當政者澆以冷水。最可悲的是許多接受美國軍、經援助的非洲國家，始終認爲美國是「殖民主義的支持者」。尼克森的非洲外交宣言未獲得良好反應，是因爲其中並沒有較歷屆政府爲新的內容，這點姑且不論，由於美國處理非洲實際問題所表現的態度，尤其是最近美國處理羅德西亞片面獨立問題的做法，使非洲各國對美國已存的不良印象越發的根深蒂固。

貳 民族自決問題

尼克森非洲宣言的評介

「民族自決」一直是美國的理想，也是美國外交政策一向標榜的原則。尼克森的對非洲政策，也一再的強調這個原則。但事實上，美國在處理非洲問題時是否真正本着這個原則，現就事實來論。

現存於世界若干國家中的種族歧視，以南非共和國最爲嚴苛。聯合國大會於過去幾年中曾再三討論到南非的種族歧視問題，但對南非此種政策的執行並未發生影響。美國對南非種族歧視的問題，始終未曾表現過明確的反對立場。在歷屆聯大表決「譴責南非種族歧視」時，美國的態度一直是非常消極，甚至美國與南非共和國至今仍維持外交關係，並在該地設有領事館。雖然尼克森在非洲宣言中強調，與南非斷絕外交關係並無任何裨益，但至少這種與一個未能代表該國大多數民族的政府，維持外交關係是違反民族自決原則的。除此之外，美國非但未曾有效地對南非政府的種族歧視政策施過壓力，且在一九六三年於一項停止把軍火賣給南非的國際協定上簽字後，南非共和國每年仍自美國得到價值美金三百五十萬元的軍火。據美國國防部最近公佈的數字，一九六二年至一九六八年，美國售給南非的軍火總值爲一千七百七十萬美元，去年一年中，南非又自美國得到一百五十萬美元的軍火。可見美國雖然在禁售軍火協定上簽字，但並未遵守；而南非却以這些軍火壓制種族暴動，這與民族自決的原則相去何止千里。此外，美國在南非的投資一直在增加中，據去年統計，美國在南非的投資共達七億五千萬美元，爲美國在非洲投資總額的百分之二十八，僅次于英國在南非的投資。難怪許多非洲新興國家始終認爲美國是與殖民主義國家站在一起，也難怪美國對非洲的外交工作一直無法展開。

其次是葡屬非洲殖民地問題。非洲大部份殖民地均已獲得獨立，唯獨葡屬非洲却一直停留在殖民地的階段。美國雖曾對葡萄牙的殖民地政策施過壓力，但是仍只限於要求葡萄牙不得行使種族歧視，並未壓迫葡萄牙殖民勢力立即退出非洲。由於葡萄牙是北大西洋公約組織的成員國，美國曾給葡萄牙價值三億美元的軍事援助，目的在扶持葡萄牙的軍事力量，但葡萄牙却已半公開的把美援軍火用在鎮壓非洲殖民地的獨立運動，此點一直未爲非洲大多數黑人國家容忍。雖然尼克森在非洲宣言中稱，葡萄牙的種族容忍政策不能予以忽略，但如果一國的經濟和政治權力操於少數人種手中，理論上的黑白平等都是毫無意義的。無論葡萄牙在安哥拉或莫桑鼻克的殖民政策是多麼寬大

，此兩地有獨立運動的發展是事實，而葡萄牙使用美援武器壓制獨立運動也是事實。美國再強調民族自決、經濟平等、支持非洲的獨立運動，總歸是難以自圓其說。

美國不能放棄對南非與葡萄牙的支援，是基於軍事和經濟上的理由。在軍事上，美國在葡屬安哥拉建立了許多軍事基地，作為北大西洋公約組織的南面基地，一旦安哥拉獨立，美國勢必被迫退出，豈不損美國利益？再說美國在南非的經濟利益，南非泰半礦產物，均為美國資本壟斷，而南非的黃金及鑽石產量又直接影響到美國的經濟與財政，無論美國官方或民間不致不致輕易與南非斷絕外交關係，反而認為南非的白人政府既已存在，且已獲得相當鞏固的政治權力，則對其存在的事實應予以承認，今後當致力以和平方式解決種族歧視問題。但美國究竟在解決南非種族歧視問題上，做過什麼建設性的行動，令人頗為懷疑。

去年，為加強北大西洋公約組織的防禦系統，南非、羅德西亞和葡屬當局已組成以南非為中心的「聯合防禦計劃」。如此一來，美國勢必更加無法脫離這些國家，則美國再強調「自由、民主和民族自決」，不僅不會得到任何效果，甚至適得其反。

叁 羅德西亞問題

美國在非洲外交工作中曾投下了大批的款項和人員，在標榜「自由、民主與民族自決」的外交政策上，應該是無往不利的。但是一般非洲人對為他們修橋、築路、建立工廠、發展農業的美國人殊無好感。當然，美國政府的努力，部份已為共黨宣傳所抹煞，但澈底檢討起來，美國非州外交的作法，本身必定有若干缺陷，才會造成這種後果。至少，一般人相信，美國在處理南非共和國和羅德西亞問題上所採取的立場是失策的。

早在一九六五年十一月，羅德西亞的白人少數政權即已宣佈脫離大英國協，片面宣佈獨立。當時此事件曾震驚了世界各國，聯合國大會及託管理事會均一致予以譴責，並通過決議，要求英國採取一切必要措施，包括使用武力在內，予以制裁。但英國政府堅持不對其使用武力，更反對外力或聯合國的軍事干預，美國曾支持英國的主張。當時美國聯大代表高德柏於演說中，

除反對要求英國以武力對付羅德西亞的白人政府外，並反對任何可能觸發與南非共和國、葡萄牙及南部非洲白人政府攤牌的激烈措施，因此羅德西亞的白人少數政府得以繼續存在。美、英這種聽任少數白人政府組成殖民主義形式、歧視與壓迫黑人的政府，曾引起非洲各國的憤慨，但美國駐羅德西亞領事館却於此種憤慨情緒中一直存在着。

今年三月一日，羅德西亞的白人政權宣佈成為共和國，更加深了非洲黑人國家的仇視。當時，非洲團結組織(OAU)的部長會議正在衣索比亞首都舉行第十四屆常會，聞訊立即通過決議予以譴責，並呼籲世界各國立刻斷絕與羅德西亞的外交與貿易等關係。在此一呼籲下，美國亦隨法國、義大利、丹麥、挪威等關閉了在羅德西亞首府索斯拍里的領事館。美國的這項行動，一度曾贏得非洲國家的一致讚揚。但好景不常，在羅德西亞問題提到聯合國安全理事會時，美國却對「譴責英國」案投下了反對票，因而在非洲大陸激起了空前的反美浪潮。非洲各國及政治領袖紛紛抨擊，又為今後美國對非外交工作蒙上了一層濃厚的陰影。

照理說，譴責英國案，英國投反對票是必然的。一個常任理事國的反對票已足可否決這項議案的通過，美國又何須多此一舉，使自己成為非洲眾口所矢的敵人呢？而且美國國務卿羅吉斯二月中旬訪非之際，每到一國必定重申一次，美國反對任何以種族歧視為基礎的政治制度在此一地區繼續存在，且強調美國今後將支持非洲各國的民族自決運動，言猶在耳，為什麼甘冒大不韙的在安理會中投下了第一次否決票？依美國聯大代表約斯特的解釋說：「美國此舉是表示美國本身的立場。」但是美國此舉是否與以前一再強調的「民族自決」的原則大相逕庭？又是否與美國憲法中「人皆平等」的精神不符？美國不主張譴責英國案在前，尼克森發表非洲宣言能得到什麼反應就可想而知了。

美國是主張彈性外交的國家，在處理國際實際問題時，其彈性大至可置外交基本原則於不顧，令人覺得美國的外交沒有主見，毫無立場，這種作風不免讓許多盟國感到心寒，同時也授予共黨集團用作宣傳，攻擊美國的口實，因此美國在聯合國首次使用否決權實為不仁不智的舉措。

肆 對我非州外交工作的建議

我政府對非洲外交工作，近年來正逐漸的拓展中，並已深獲非洲國家的友誼。我國派駐非洲各國的農業、技術及醫療服務隊，只問耕耘，不問收穫的工作態度，更受到非洲國家的重視。在國際場合中，我政府一本公正的原則，支持非洲各國的民族自決運動，也受到非洲許多國家的讚揚。為求達到外交自主，確保我國國際地位起見，今後我國對非洲外交工作似應就下列幾點繼續努力：

一、我國對非洲各國獨立運動的支持一向不遺餘力，並且基于人類生而自由平等的原則，始終反對任何以種族歧視為基礎的政治制度。因此，無論在對外關係中，或於聯合國大會中，除屢次強調此一主張外，並以實際行動維護非洲人民基本權益的例證，已屢見不鮮。但非洲國家及人民對我國殊少了解，對我極力維護非洲人民基本權益所作的努力，亦所知不多。此次羅德西亞片面獨立，我國在安理會中投票贊成「譴責英國」，已顯著的增加了我國在非洲的聲望，和非洲各國對我之友誼。我政府除應一本此一公正原則繼續從事非洲的外交工作外，更應利用時機，綜合以往我國處理非洲問題的態度，擴大對非洲的宣傳工作。一方面固然可加深非洲各國人民對我的瞭解與好感，也可表現我國對非外交一向是本着自主自決的原則，並不受非洲人心目中「殖民主義者」美、英等國的影響，以澄清匪在非洲對我之惡意攻訐。

二、非洲各國紛紛獨立後，區域性組織也如雨後春筍般的出現，如最大的非洲團結組織、法語系國家的非馬聯盟（OCAM）等，都已有相當基礎，並已利用會議方式解決不少實際問題。我國對非洲的外交工作，除在各國齊頭並進外，應加強爭取幾個具有聲望且深具影響力的政治領袖，與我合作。

三、美國由於外交事務所受的牽制過多，以及最近處理非洲問題的失策，在今後對非外交工作上，自必陷於更加困窘的境地。相反的，我國對非外交，却將日趨順利，我政府極應主動要求代表美英等國維繫非洲國家與自由國家的關係。在從事此一工作時，似可商請美國提供更多的財政款項，協助我國派遣更多的建設援助團前往非洲工作。一方面可避免匪、俄利用美國非洲外交工作的低潮時期，加緊滲透非洲，另一方面也可因我對非外交的拓展，適時協助自由國家重新開展對非外交。

美國對非外交工作目前已陷於沉滯的局面，所幸我國對非外交一向本於

尼克森非洲宣言的評介

獨立自主的精神——公正善良的原則從事，相信非洲各國對美國的反感，除不致影響及我之外交關係外，更應感到我國在道義上、公理上所給予的協助，而與我積極合作。

伍 結論

如果說美國今日的外交政策是「低調」的話，則其最顯明的例子，莫過於在對非洲外交問題的表現上。尼克森在幾次演說中，似乎決心要把美國的外交帶入一個新的境界，但目前看來，至少在對非外交上，似乎仍脫不了前任詹森政府時代的路線。在羅吉斯未赴非洲訪問前，一般人已預料他此行不會有多大貢獻，事實證明，尼克森並未在非洲宣言中，提出任何新的主張和作法。尼克森希望的是——讓非洲獨立於世界冷戰範圍以外自由發展，只要沒有外力插足非洲，美國也絕不介入非洲事務。至於非洲的內部問題，則鼓勵非洲國家以區域性會議的方式自己解決，如此，美國就不會負起太多的國際責任。

美國非洲政策萌芽時期，是與殖民國家站在一邊，目的在維持一個強大的北大西洋公約組織。時至今日，美國雖曾幾度發表「支持非洲獨立運動」的政策宣言，並極力聲稱反對任何以種族歧視為基礎的政治制度，繼續在非洲存在。但事實證明，一旦非洲問題牽涉到歐洲國家，美國在尋求解決方案時，仍然偏袒歐洲國家。雖然美國反對「譴責英國未以武力制裁羅德西亞」，是基于美國一貫反對以武力解決國際事務的觀點，但南非共和國的白人少數政權，至今仍實行黑白隔離的種族歧視政策，美國不但未能有效的制止，却仍與其維持密切的外交關係，又怎能平服非洲黑人國家的反感？羅德西亞與南非問題是美國對非外交的最大窒礙，若沒有適當解決方案，則美國對非外交永遠無法開創一個新的局面。

美國的對非外交，基本政策是一回事，實際處理非洲問題時又是一回事，一切都以本國利益為考慮標準。由小看大，美國在其他地區的外交又何嘗不是如此！近年來我國的對外關係一直在拓展中，今後在處理國際事務時，應一本獨立自主的精神，公正平等的原則，繼續努力，相信在充滿現實氣氛的國際局勢裏，必能獲取更多的友誼與支持，以確保我國國際地位。