

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 納米比亞：一個「難解的結」

doi:10.30390/ISC.198210_22(1).0007

問題與研究, 22(1), 1982

Wenti Yu Yanjiu, 22(1), 1982

作者/Author：楊逢泰

頁數/Page：91-102

出版日期/Publication Date：1982/10

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.198210_22\(1\).0007](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.198210_22(1).0007)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



納米比亞：一個「難解的結」

楊逢泰

兩種不同的「劇情」

非洲是「世界鄉村」的一部分。如果美國和蘇俄不能達成真正的「和解」(detente)，而仍在「世界城市」中作持續的「冷戰」，作為世界城市外圍的非洲正是熱戰的地帶，一九七〇年代安哥拉的內戰與一九六〇年代後期奈及利亞的內戰迥然不同。西南非洲的暴力衝突似乎是羅德西亞衝突的翻版，假使真如拉根姆(Colin Legum)所說：「一九八〇年代非洲的前途將是地方衝突的繼續國際化」^①；則衝突的焦點將是西南非洲或納米比亞(South-West Africa, Namibia)^②。

柴特曼(I. William Zartman)對南部非洲在一九八〇年代發展的傾向，提出兩種不同的「劇情」(scenario)，一種稱之為「多事之秋」的劇情，另一種是「平靜無事的劇情」，而兩種劇情多與美蘇「和解」的命運有關。大多數的情況將視辛巴威獲得獨立的方式而定^③。在「平靜無事的劇情」中，柴特曼預測：

納米比亞在接近南非的條件而不是聯合國承認的民族主義代表——西南非人民組織的條件下，接受了它的獨立。雖然西南非人民組織並沒有獲得其所願望的黑人多數統治，但新政府羅致了西南非人民組織的許多份子^④。可是，柴特曼所描寫的「多事之秋」的劇情，則想像奈及利亞因為相信美國支持南非而停止將石油運往美國，阿爾及利亞和

註① 楊逢泰譯，「一九八〇年代非洲：一個危機中的大陸」(臺北：臺灣商務印書館，民七十年十一月)頁二六。

註② 一九六八年十月，聯合國大會票決終止南非對西南非洲的委任統治，普利托里亞拒絕此項行動，同年聯合國將「西南非洲」更名為「納米比亞」。

See Robert W. July, *A History of the African People*, second edition, (New York: Charles Scribner's Sons, c. 1974) p. 567.

註③ 楊逢泰譯，前揭書，頁一〇四。

註④ 同註③，頁一〇五。

利比亞旋即跟進，南非的鄰國利用俄製武器和非洲士兵而與南非作戰，雖然英國和美國以否決權癱瘓了安理會，但蘇俄和非洲國家透過聯合國大會而使戰爭合法化，奈及利亞將其陸軍投入戰鬥，帶着俄製武器進入納米比亞。柴特曼的結論是：這兩個劇情中每一個均有實現的可能，或者是兩個劇情的部分劇情再加上許多未能預見的關鍵性事件^⑥。

一九七四年四月二十五日葡萄牙經不住十三年長期的非洲殖民地的遊擊戰而發生政變，這是南部非洲歷史的分水嶺。從此以後，在這個大陸上，次第出現了三個馬克斯主義國家——莫三比克、安哥拉和辛巴勃。因此南非和其托管地西南非洲變成了南部非洲局勢發展的焦點，納米比亞獨立的旅程比辛巴威更爲艱辛，因其問題更爲複雜^⑦，其影響更爲深遠。它不但攸關南非共和國的安危，而且牽連到西方和非洲國家的關係。政治權力的鬭爭威脅着將敵對的強權拖入此一區域內作政治和軍事影響力的強烈競爭，納米比亞究竟將以何種劇情上演，尙難斷定，本文目的在分析一九七八年十月迄今的發展方向，預測未來可能的發展。不過，迄今爲止，預言非洲將來可能發生什麼事情的學者並不十分成功，約文那 (Bertrand de Jouvenal) 於一九六三年出版「未來學」(Futuribles) 一書，其中有關非洲政治的推測完全錯誤，「新的東西總是來自非洲」這句話道破了預測非洲的不可能性^⑧。

西南非原爲德國的殖民地，第一次世界大戰後變成了南非的委任統治地。第二次世界大戰後的初期，西南非的地位成爲國際間一個重要的法律問題。一九六六年十月二十七日，聯合國譴責南非並宣佈終止委任制度，自此以後，西南非又變成南部非洲的一個嚴重的政治問題。國際共黨的工具——西南非人民組織自一九六六年八月起發動游擊戰，企圖以武力奪取政權，至今已成爲一個爆炸性的問題^⑨。

一九七七年，西方五強——英、美、法、德、加——聯手與南非政府舉行談判，以求和平解決西南非問題，一九七八年二月二日，西方五強提出「西南非和平解決方案」，南非總理伏斯特於四月二十五日宣佈願予接受，並籲請五強合作使納米比亞能儘早獲得獨立。

西方「和平方案」在「鯨灣」擱淺

註⑤ 同註③，頁一〇九—一一二。

註⑥ 關於此一問題請參閱拙作「西南非洲獨立問題」一文，載《南部非洲問題論叢》，下冊（臺北：臺灣商務印書館，民七十一年七月初版）頁三三九—二五八。

註⑦ 楊逢泰譯，前揭書，頁六七。

註⑧ 同註⑥，頁二四八—二四九。

西南非人民組織主席紐雅瑪、西方五強及前線國家代表在安哥拉首都羅安達討論兩天之後，西南非人民組織於一九七八年七月十二日也宣佈接受西方五強的建議。西方的整批方案要求：由聯合國監督在一九七八年底前舉行的獨立選舉；在選舉前南非和西南非人民組織的部隊均限於各自的基地內，在十二個星期內，南非部隊由二萬人逐漸減至一千五百人；在過渡時期內南非現有的警察仍駐紮在納米比亞；但由聯合國派軍隊約五千人來維持治安，並派遣由一千名行政人員所組成的聯合國過渡援助工作團（United Nations Transition Assistance Group）；在過渡時期中，權力授予聯合國秘書長的特別代表，其主要責任在舉行自由而公正的選舉；南非所任命的行政總督史坦因（Mr. Justice Marthinus Steyn）仍駐在溫多克與聯合國特別代表密切合作；但此項計劃必須提交安理會批准。有關各方對上述方案的協議，當時曾被認為是西方和非洲外交的勝利，也是整個南部非洲的希望。羅安達協議可能將南部非洲引進一個新的時代^⑥。

可是，西南非人民組織主席紐雅瑪於七月十三日突然改變主意，重申西南非人民組織對鯨灣的立場，亦即鯨灣應為獨立的納米比亞完整的一部分。此一聲明立刻使南部非洲樂觀的氣氛為之消逝。七月十七日南非外長鮑石（Roelof F. Botha）在無線電訪問中稱：就鯨灣而言，「黑雲正出現在天際」，南非的觀點是：鯨灣與西方計劃絕無關係^⑦。

安理會於七月二十七日贊成西方的納米比亞獨立計劃並要求秘書長華德翰準備聯合國監督選舉。安理會並且一致的通過了一項議決案，宣佈鯨灣為納米比亞的一部分。決議案的內容為：

- 一、納米比亞的領土完整和統一必須將鯨灣合併在其領土內而獲得保證。
- 二、全力支持所採取之必要步驟，俾能使鯨灣早日併入納米比亞。
- 三、在此項目標懸而未定之前，南非不得以不利於納米比亞獨立及其經濟生存能力的任何方式使用鯨灣。
- 四、決心把握此一問題直到鯨灣全部併入納米比亞為止^⑧。

南非當時的總理伏斯特（Mr. Vorster）於七月二十八日發表一項強硬聲明，「無條件的拒絕」安理會的「要求」，他強調：「與一個友好的西南非政府談判此一港口和其用途是一件事，可是提出要求並將這些要求與西南非的解決連在一起是另一件事，這是南非政府必須無條件加以拒絕的」^⑨。

鯨灣問題擱淺了西南非的和平解決方案。聯合國再度負起了解決西南非問題的責任，派遣特別代表芬蘭籍的亞梯沙瑞（

註⑥ *Africa Research Bulletin*, Vol. 15, No. 7, August 15, 1978, p. 4935.

註⑦ *Ibid.*, p. 4936.

註⑧ *Ibid.*, p. 4938.

註⑨ *Ibid.*

Martín Ahtisaari) 率團於一九七八年八月六日赴西南非從事實地調查。聯合國秘書長華德翰嗣復根據特別代表團的報告書，於八月三十日公佈「西南非獨立計劃」，其主要內容為：(一)聯合國派遣和平部隊監督西南非在一年內獨立；(二)在安理會認可獨立計劃後七個月內舉行大選；(三)獨立日期由選出之「選區大會」(Constituent Assembly) 決定之。西南非人民組織旋即加強游擊活動，拒絕停止敵對行為，南非外長鮑石於九月六日函華德翰，正式拒絕聯合國計劃，南非國防部長波塔(Pieter W. Botha) 重申反對聯合國所支持的馬克斯主義者接管西南非的強硬立場，在此緊張時期，伏斯特總理於九月二十日突然宣佈辭職，同時宣佈南非將實行「西南非內部解決方案」。代表南非執政黨的國民黨鷹派的國防部長波塔於二十八日繼任為總理¹⁹，西南非問題進入了一個新的階段。

南非實行「內部解決」方案

一九七八年九月二十九日安理會在蘇俄、捷克及中共缺席下通過第四三五號決議案，規定西南非於一九七九年四月底舉行大選，要求南非與聯合國合作。波塔新政府於十月三日第一次閣議後發表聲明拒絕第四三五號決議案並宣稱：預定於一九七八年十二月四日舉行之西南非大選為實行西方和平方案的開始，而不會構成國際和平解決方案的障礙²⁰。

南非新政府不願聯合國和西方的反對，實施「內部解決方案」，而於一九七八年十二月五日至八日在西南非舉行選舉，約有三十三萬四千餘選民參加投票。民主敦豪同盟獲得二十六萬八千一百三十張票，在「選區大會」(Constituent Assembly) 的五十個席次中獲得四十一席。南非強調：民主敦豪同盟所獲壓倒性勝利顯示西南非人民組織絕非納米比亞人民唯一合法代表。但南非總理波塔為遵守對華德翰的承諾，偕外長鮑石於十二月二十一日飛往西南非首都溫多克會晤「選區大會」領袖莫奇，討論實行聯合國第四三五號決議案，結果決定有條件的參加聯合國監督的大選。溫多克會談後，波塔總理致函華德翰表示：西南非新選出之領袖已同意在聯合國斡旋下達成國際所承認之獨立。就在這種樂觀的氣氛中，聯合國特別代表亞梯沙瑞於一九七九年一月十四日再度訪問西南非和南非，舉行會談。波塔總理旋即宣佈：由「內部大選」所組成之「選區大會」將於聯合國監督下選出之「選區大會」成立後即行解散，由新選出之代表負責制憲工作。

一九七九年二月初，亞梯沙瑞訪問前線國家尋求支持時，西南非人民組織發動武裝攻擊，蓄意破壞和平計劃之實施。在衝突昇高聲中，華德翰秘書長於二月二十六日提出新的建議，要求：(一)雙方在三月十五日前停火，(二)南非部隊留駐現有的基地內，(三)

註¹⁹ 蔡文森，「西方五強會談與西南非獨立問題」，臺北：華泰書局，民七十一年，頁七九—八六。

註²⁰ 同註¹⁹，頁八六。

西南非境內游擊隊限駐於聯合所指定的基地內，(四)由聯合國監督停火。但是南非指責華德翰違反業經南非接受的條件，而於三月六日正式拒絕新的和平建議。

西南非「選區大會」中佔絕對多數的民主敦豪同盟主席莫奇於四月九日宣佈，該同盟對西方已喪失信心，準備於五月中旬組織臨時政府，片面宣佈獨立。此舉雖遭西南非內部其他政黨的反對，但「選區大會」仍於四月二十日以絕對多數通過成立臨時政府案。南非政府亦於五月八日宣佈同意：擴大「選區大會」，設立包括西南非境內各民主黨派代表共六十五席之「國民大會」(National Assembly)。五月二十一日「國民大會」正式成立。國際間指責此為南非促使納米比亞片面獨立之手段。聯合國一方面通過決議案拒絕承認南非代表團之全權證書，使其不能參加聯大所舉行的西南非問題辯論，一方面通過反南非決議案^⑤。

西方五強力圖打開僵局，英國採取主動任命馬瑞爵士(Sir James Murray)為調停特使。馬瑞於八月九日抵達南非，攜帶一項新方案，主張在安哥拉和西南非交界處設立「非武裝區」，由聯合國來監督「西南非人民組織基地」。為了進一步調整歧見，華德翰秘書長於十一月十三日在日內瓦召開會議，討論「非武裝區」問題，參與討論者有西方五強、南非、西南非人民組織、前線國家、納米比亞民族陣線和西南非人民組織、民主黨派代表，但民主敦豪同盟沒有參與討論。

「非武裝區」問題的僵局

「非武裝區」的構想最初為安哥拉前總統奈托(Dr. Agostinho Neto)於一九七九年九月逝世前不久所提出，其後由西方五強擬定其細節。非武裝區包括納米比亞和安哥拉邊境寬五十公里，全面積約十四萬平方公里的地區；也包括尚比亞西南的一部和整個卡普利威走廊(Caprivi strip)在內。

非武裝區將在南非和西南非人民組織簽訂停火協定後十四天生效，其時在納米比亞境內的西南非人民組織的游擊隊祇有兩個選擇：放下武器在聯合國監督下參加選舉；或者是在聯合國過渡援助工作團協助之下撤至非武裝區以外的安哥拉和尚比亞的基地，「援助工作團」將與各有關政府合作，以監視在各國境內的非武裝區。

在日內瓦會談後，南非於一九八〇年五月十一日函請聯合國秘書長澄清以下四點：

——南非要求在非武裝區內設立二十個基地。

——聯合國過渡援助工作團的大部分人員應部署在非武裝區內。

——在選舉後七天之內西南非人民組織的人員解除武裝和關閉基地。

註^⑤：同註^④，頁九三—一〇。

納米比亞：一個「難解的結」

— 拒絕西南非人民組織要求在非武裝區內設立基地。

聯合國答覆南非政府有以下各點：

— 除西南非人民組織之外，聯合國不與其他政黨談判。

— 西南非人民組織不會在納米比亞內獲得基地。（原始計劃沒有包括這一點。）

— 南非得維持二十個基地。

— 安哥拉和尚比亞希望有七個基地。

— 安哥拉和尚比亞顯然要求監視在其本國內的西南非人民組織的基地。

— 前線國家負責在選舉後關閉西南非人民組織的基地，並將在停火生效後不使西南非人民組織的游擊隊滲入納米比亞。

在納米比亞建立非武裝區引起許多政治和軍事問題：第一、安哥拉完全獨立同盟已經表示除非經最高階層的磋商，不允許在安哥拉南部建立非武裝區。換言之必須以「報酬」來換取「合作」；第二、非武裝區內假使沒有足夠的人員，就很難辨認誰是恐怖分子；第三、西南非人民組織顯然不願接受對其不利的非武裝區。

西南非人民組織採取拖延戰略來阻礙解決計劃，企圖繼續進行恐怖活動，以瓦解其對手的士氣；換言之，利用政治層面的談判和軍事層面的恐怖戰爭來達到其目的^⑮。

南非政府於七月一日宣佈在西南非成立部長會議 (Ministrial Council)，由莫奇擔任主席。這在實行「內部解決」的過程中又邁進了一步。十一月九日，鮑石外長訪問英國，解說對西南非的立場，並曾在記者會上表示：南非贊同舉行一次西南非問題的多邊會議，南非並不反對由聯合國秘書長主持，但必須保證不偏倚的立場^⑯。

浪費時間的日內瓦會議

在聯合國斡旋之下納米比亞會議於一九八一年一月七日至十四日在日內瓦舉行，華德翰敦促與會代表採取步驟，實施聯合國的解決計劃，同意於三月某日起開始停火，經過渡時期後，在聯合國監督下舉行選舉，使納米比亞於一九八一年底前正式獨立。

與會者有西南非行政總督賀甫 (Mr. Danie Hough, Administrator-General) 所率領的代表團，西南非人民組織主席紐雅瑪 (Mr. Sam Nujoma) 所率領的代表團，非洲團結組織、五個前線國家 (安哥拉、波扎那、莫桑比克、坦尚尼亞和尚比亞

^⑮ Mike Hough, "DMZ Proposals for SWA/Namibia", *Africa Insight* Vol. 10, No. 2, 1980, pp. 91-94.

^⑯ 蔡文森，同註^⑮，頁一三一—一三二。

以及奈及利亞的觀察員，和西方五強的代表。

日內瓦會議開幕日所遭遇的困難是納米比亞內部各政黨的地位問題，與會七個政黨中最重要民主敦豪同盟，要求聯合國承認這些政黨所派代表不是南非代表團的一部分，而是另一代表團，他們認為：南非應該同五個前線國家一樣以觀察員身分參加會議，而七個政黨則應具有同西南非人民組織一樣的地位。西南非人民組織則認為該黨已被聯合國大會承認為納米比亞人民唯一的代表，所以，該黨只能與南非、而不是與南非的「替身」政黨從事談判，唯有該等政黨形成南非代表團的一部分時，西南非人民組織才準備參加會議。

大會在經過將近三十小時密集的幕後談判後，始就政黨地位問題獲得解決。所設計的公式是分別介紹八個政黨；但仍不破壞會前的協議，即此一會議是兩個代表團之間的會議：一方是西南非人民組織代表團，一方是南非代表團，包括該七個政黨在內。其後聯合國代表厄夸哈 (Brian Urquhart) 表示日內瓦會議的目的在克服實施納米比亞解決計劃的最後障礙，聯合國將扮演公正無私的角色；但他也要求南非代表團同意開始實行聯合國解決計劃，並建議三月三十日為開始停火的日期。

一月十三日南非與七個政黨拒絕三月三十日為停火日，並且反對在一九八一年底舉行獨立選舉。西南非人民組織立即要求對南非實施經濟制裁。日內瓦會議旋即破裂。

西南非人民組織駐紐約常任代表格里拉 (Mr. Theo Ben Guriab) 在日內瓦會議失敗後所舉行的記者招待會上說：西南非人民組織將敦促聯合國大會「向安全理事會建議召開緊急會議，對南非實施全面強制性的制裁，包括石油禁運在內。」格里拉形容日內瓦會議是「浪費時間」，並保證西南非人民組織的部隊將加強在納米比亞的戰爭。

在一項簡短的聲明中，行政總督賀甫引用華德翰有關日內瓦會議指導原則報告的第十九段說：迄今為止，納米比亞和平的障礙之一，是「尖銳的互不信任和缺乏信心」^⑤。

日內瓦會議失敗之後，納米比亞各政黨領袖赴開普頓與南非總理波塔於二月五日至六日舉行會談，雖然沒有公佈詳細內容，但據報導，其結論為：(一)按照聯合國計劃於一九八一年底達成納米比亞獨立的希望已不可能；(二)繼續追求內部解決；(三)國際社會，尤其是西方五強強迫南非接受聯合國計劃的力量有限；(四)尋找其他計劃，尤其是雙邊基礎計劃的外交努力應予繼續；(五)應盡一切努力使西南非人民組織的軍事力量盡可能的降低，也就是使西南非境內的戰爭逐漸的「納米比亞化」，但是越過邊境攻擊西南非人民組織在安哥拉的基地將繼續下去；(六)考慮建立一個全國團結的政府，包括內部的反對黨如納米比亞民族陣線 (Namibia National Front) 和西南非人民組織——民主派 (SWAPO-Democrats)；(七)行政總督的權力逐漸減少，將成為南非在納米比亞利益的象徵性代表；(八)如果雷根政府將納米比亞問題的解決視為外交政策優先，則可能發動一個新的外交整批方案，將納米比亞和安哥拉國內的局勢連在一起：可能把納米比亞問題的解決與安哥拉人民解放運動和安哥拉完全獨立同盟之間的某種政治和解

，連繫在一起，也可能把納米比亞問題與古巴軍隊出現在安哥拉的問題連繫在一起^{①②}。

日內瓦會議的所以失敗主要是由於南非領導階層沒有力量決定是否冒由西南非人民組織取得納米比亞政權的危險，而且西南非人民組織也有可能贏得選舉，因為一方面，民主教豪同盟現正處於混亂的狀態中，而以中間路線政黨為基礎而同時反對西南非人民組織和民主教豪同盟的中間派，各團體已經崩潰；而在另一方面，西南非人民組織在奧萬波蘭(Ovamboland)之外享有比前更大的支持，包括西南非第二大黑人團體達瑪族的支持在內^{②③}。

雷根政府帶來一陣樂觀的風

雷根在競選期間曾抨擊卡特總統的非洲政策，所以美國政府的更遞曾為南非和西南非洲帶來了樂觀的期望^{②④}。德毅奇(Richard Deutsch)在「雷根與非洲」(Reagon and Africa)一文中預期：在雷根總統任內，南非多數統治問題不會像在卡特政府中一樣成為高度優先的問題，美國對非洲的政策也不會像在尼克森——福特政府中那樣不予重視。雷根政府的急務既然是超級強權全球性的競相控制資源，自然會注意非洲問題。

雷根在選舉後第一次記者招待會上說：「我相信連鎖作用」。這顯示雷根和他的顧問們認為蘇俄在世界任何地方的行為將影響美蘇關係。如果雷根總統的話是有效的，美國將不會再容忍蘇俄在非洲的「侵略政策」，或直接間接的干涉行為；也會特別重視蘇俄和古巴軍事出現於衣索比亞和安哥拉的情勢。雷根政府將把限武談判與蘇俄在非洲和其他地區的行為連鎖在一起；也會決定將「防禦」性武器提供給美國在非洲的「友邦」^{②⑤}。

西方五強外長於一九八一年五月三日在羅馬會談時，同意在納米比亞解決計劃之中加入對親南非的少數民族的憲法保障。南非外長鮑石於五月中旬訪問華盛頓，携回了美國打破僵局的新計劃，一般稱之為新的「解決架構」(“settlement framework”)，其內容與五強在羅馬所同意的辦法相似。新的「架構」具有保障白人的多黨政治制度以及獨立的司法體系。鮑石外長返國後，在記者招待會上說：雷根政府要求南非進行革命性的改變，以維持法律和治安。他說：與卡特政府的態度相比，這是一個令人

註① Africa Research Bulletin, Vol. 18, No. 1, February 15, 1981, pp. 5940-5942.

註② Andre du Pisani, "SWA/Namibia: 1980 Review", *Africa Insight*, Vol. 11, No. 1, 1981, p. 28.

註③ "Namibia: The Geneva Hiccups", *Africa Confidential*, Vol. 22, No. 2, January 14, 1981, p. 1.

註④ 關於卡特政府對南非的政策，請參閱拙著「美國對南非共和國的政權」，載《問題與研究》，第十八卷第十一期，頁九六一—一〇七。

註⑤ Richard Deutsch, "Reagan and Africa", *Africa Report*, January-February 1981, p. 4.

鼓舞的現象，因為卡特政府對南非所開的處方是「一人一票的制度」，勢必導致混亂、破壞、騷亂和衝突^②。

不過，南非對雷根政府樂觀的期待不久即告消失，因為雷根總統任命喬治城大學 (Georgetown University) 外交學院教授克洛柯博士 (Dr. Chester Crocker) 為主管非洲事務的助理國務卿。南非大學 (University of South Africa) 歷史系的艾德堡博士 (Dr. P. G. Eidelberg) 分析雷根政府的非洲政策時認為，克洛柯的觀點與卡特政府的非洲政策沒有什麼不同，可以說是繼承了卡特時代的政策，而卡特的政策則是季辛吉博士所奠定的基礎，所以目前雷根政府所執行的是「季辛吉——卡特——克洛柯」政策。

克洛柯博士曾於一九八〇—八一年「外交季刊」冬季號撰文，反對南非的自治區政策。他說：「美國不應該與一個強制將黑色的南非人變成不公平的小型國家（指南非的自治區）公民的政策聯在一起」^③。克洛柯攻擊南非的自治區政策很容易的解釋為反對南非對納米比亞的政策，因為在這兩個案件中，南非一方面支持黑人多數統治，而同時又希望新的黑人政府能夠接受南非的影響力^④。

季辛吉——卡特——克洛柯政策

辛巴威衝突結束後，西南非和安哥拉錯綜複雜的衝突又構成了對西方的挑戰。目前安哥拉的內戰仍在繼續之中，關於安哥拉內戰與西南非問題的解決，有兩派不同的觀點。第一派是：卡特政府和許多歐洲以及非洲的觀察家將安哥拉內戰視為南非和西南非人民組織之間游擊戰的延長。按照這種觀點，西南非問題的解決必須獲得安哥拉的合作。這一派認為：將古巴部隊從安哥拉拖出來的唯一方法，就是制止南非對安哥拉的襲擊以及獲致羅安達政府與盤踞在中部和南部的安哥拉完全獨立同盟之間的「息爭」。他們推測：西南非問題的解決可以同時完成上述兩個目標，因為，安哥拉完全獨立同盟將失去南非的支持而無法繼續其反羅安達政府的鬭爭。根據這種推理，在西南非問題解決和安哥拉完全獨立同盟最後失敗之前，蘇俄和古巴的繼續留在安哥拉應視為是正常的現象。

另外一派是美國和歐洲的中間和保守人士（以及大多數親西方的阿拉伯國家），他們對西南非和安哥拉的局勢持不同的看法，認為安哥拉是政策的焦點所在。畢竟反共的武力正在安哥拉作有效的戰鬥，希望將他們的國家從莫斯科新帝國主義和其盟友的

^② *Africa Research Bulletin*, Vol. 18, No. 1, June 15, 1981, p. 6052-6053.

^③ Quoted in P. G. Eidelberg, "US-RSA Relations: A Rejoinder-Back to the Halls of Montezuma" *Africa Insight*, Vol. 11, No. 2, 1981, p. 61.

^④ *Ibid.*, p. 61.

軍事干預中獲得解放。薩文比(Jonas Savimbi)所領導的安哥拉完全獨立同盟已獲得其基地人民不容置疑的支持。該同盟的鬭爭已使得古巴人繼續在安哥拉流血而提高了莫斯科冒險主義的代價，也使得許多安哥拉人懷疑參加社會主義陣營的利益。因此應該鼓勵薩文比，才能達到趕出古巴人的目標，也才能實現真的政治「息爭」。至於西南非，雖然解決此一問題非常重要，但是問題的解決並不能結束安哥拉的內戰。因為薩文比絕不是南非的工具，他仍然可以從其他非州國家獲得支持而繼續活動。因此，西方應該支援薩文比。一直到安哥拉人民解放運動願意談判，並將古巴軍隊從安哥拉驅逐為止。至於西南非那是另外一個次要的問題。

根據克洛柯的看法，以上這兩派的理論均有瑕疵。他認為如果失去南非的後勤支援，薩文比仍能生存下去，因為他仍有重要的非洲、歐洲和阿拉伯國家的支持。在此情況下，安哥拉問題並不因為西南非問題獲得解決而告消失。尤其是薩文比如果首先遭受決定性的損失，安哥拉人民解放運動和安哥拉完全獨立同盟之間殊難達成有意義的「息爭」，而只是勝利者和被征服者之間的「息爭」而已。鑒於薩文比堅強的反蘇紀錄和其所獲人民的堅強支持，西方殊少理由支持這種所謂的「息爭」。克拉柯同時認為，如果華盛頓改變路線而直率的支持安哥拉完全獨立同盟，也不會導致「息爭」；反而可能使衝突昇高，並使安哥拉人民解放運動與蘇俄古巴的關係更為密切。就安哥拉的衝突而言，最符合美國利益的就是公開承認安哥拉完全獨立同盟奮鬥的合法性，並保持壓力促使共黨的戰鬪部隊撤離安哥拉，最後應該減少或消滅在南部非洲的戰鬪部隊，達成使安哥拉的主要政治派系均能接受的政治妥協^②。這是克拉柯所指出的第三條路線，其本身就是折衷和妥協。

根據艾德堡博士的分析，克洛柯第三條路線的戰略與南非政府對安哥拉的戰略發生衝突。艾德堡認為：卡特政府自始至終視安哥拉和西南非政策具有密切的關係，美國極想以南非為犧牲而將蘇俄的影響力排出安哥拉。美國的所謂安哥拉戰略首先集中注意力於西南非，其目的在經由聯合國監督的選舉，在西南非建立一個不受南非影響的政權。華盛頓認為：即使是「西南非人民組織」在選舉中獲勝也不致於有所威脅，因為南非影響力在西南非的結束，就能切斷其對安哥拉完全獨立同盟游擊運動的支持，從而可以結束安哥拉的內戰，穩固「安哥拉人民解放運動」的地位。羅安達政府有了安全感之後，就可停止蘇俄集團的軍事援助，而華盛頓就可填補莫斯科和南非政府所留下的政治真空。

艾德堡博士認為：雷根政府對安哥拉的戰略是由克洛柯所制定，而只是將卡特政府的政策稍加修改而已。一九八一年五月九日克拉柯建議南非和古巴同時由安哥拉撤軍。(卡特計劃由南非片面撤軍)。克拉柯的其次一項修改是迫使安哥拉人民解放運動與安哥拉完全獨立同盟分享政權，作為全般解決的一部分。

註② Chester A. Crocker, "Southern Africa: A U. S. Policy for the '80s", *Africa Report*, January-February 1981, pp. 9-10.

古巴、安哥拉和奈及利亞的角色

南非已經發展其自己對安哥拉的政策，並曾在一九八〇年時與安哥拉進行秘密談判。就安哥拉而言，與南非和平相處是一項必需品，而南非和西南非僅是美國非洲政策中的兵卒，所以南非與安哥拉的協議也許比較容易達成。南非鼓勵安哥拉人民解放運動和安哥拉完全獨立同盟締結和平，但與克洛柯所擬安哥拉戰略範疇中所預見的和平迥然不同，前者的目的是要把西南非置於普利托里亞的勢力範圍之內，並允許安哥拉完全獨立同盟依賴南非的軍事支持，因而也在南非的政治影響力之下。在這種情況之下，西南非人民組織將冒軍事和政治孤立的危險。然而這些接觸似乎並不成功。

克洛柯繼承了卡特政府的政策，但其根源至少必須追溯到福特——季辛吉時代。够諷刺的是：在共和黨政府時代而不是在以前權外交為重的民主黨政府時代，華盛頓和普利托里亞之間外交政策，開始展現了嚴重的對立狀態，這是因為美國逐漸依賴奈及利亞石油的緣故。奈及利亞現在是美國石油的第二大供應國，希望利用石油為武器發展為區域性的強權。

在安哥拉發生內戰時，華盛頓大概已經發現：與奈及利亞而不是與南非發展更為密切的關係，才真正符合美國的長期利益。奈及利亞對南非的敵意曾經影響美國國會於一九七五年十二月間切斷美國軍援安哥拉完全獨立同盟的經費。奈及利亞雖然反對蘇俄的軍事干涉，但更反對南非的干涉。因此，就奈及利亞而言，任何對安哥拉完全獨立同盟的援助就是支持南非。普利托里亞瞭解：與蘇俄集團的正面軍事對抗，南非必須孤軍奮鬥而得不到美國任何援助。南非所獲得的結論是：必須迅速發展獨立的外交政策，加強和改進與黑色非洲國家的關係。

卡特政府的政策建築在季辛吉所奠定的基礎上，因為與前任的共和黨政府一樣的關切「冷戰」，所以重視第三世界中在外交和經濟上有力量的國家。對南非實施更大的壓力變成了與奈及利亞建立更佳關係的代價，卡特也像他的前任尼克森和福特政府一樣的追求「現實政治」，祇是方向不同，格調中具有「理想主義」的色彩而已。迄至雷根入主白宮，他對南非並沒有提供比卡特政府更好的選擇，祇是所用的威脅較少而已^②。

在安哥拉的古巴部隊使納米比亞問題的解決更為複雜，目前古巴國內有高度的失業率，古巴軍隊留駐安哥拉，就地獲得給養，自可減少古巴國內的經濟壓力。蘇俄也顯然給予古巴軍援，使古巴部隊留在非洲。古巴部隊對安哥拉現政府非常重要，如果沒有古巴部隊，安哥拉完全獨立同盟極可能擊敗安哥拉人民解放運動。在這種背景之下，古巴部隊不可能自安哥拉撤退。

南非、西南非的各政黨和美國均不能接受古巴部隊留在安哥拉的事實，美國希望安哥拉政府促使古巴部隊撤退，同時也希望

註② Eidelberg, *op. cit.*, pp. 61-64.

南非部隊從納米比亞撤退，如此，納米比亞的談判始有成功的可能。另一個可能性是美國承認安哥拉人民解放運動的政府為合法政府，以交換安哥拉人民解放運動要求古巴軍隊撤退。

南非的立場非常清楚：古巴部隊繼續留在安哥拉極可能影響納米比亞人民的選舉態度。由於古巴部隊被認為是西南非人民組織的盟友，如果西南非人民組織在選舉中獲勝，古巴人就可能進入納米比亞，並對安哥拉完全獨立同盟構成一個鉗形運動；相反的，如果西南非人民組織在選舉中失敗，古巴部隊又可能支持該組織繼續對南非作戰^②。因此，不論在何種情況之下，古巴軍隊的留駐安哥拉，都會對納米比亞問題的解決發生關鍵性的影響。

南非新任外長福瑞博士 (Dr. Brand Fourie) 和美國主管非洲事務助理國務卿克洛柯於一九八二年一月十三日在倫敦討論納米比亞的問題。克洛柯旋即由倫敦飛赴巴黎與安哥拉外長約奇 (Mr. Jorge) 作進一步討論，希望獲得折衷辦法。

法國總統密特朗 (M. Mitterrand) 明白表示法國將扮演傳統的角色，並向談判雙方施加影響力，因此安哥拉總統山度士 (Mr. Dos Santos) 致函密特朗，說明安哥拉可能作出的讓步。這一連串會談的目的，主要在於促使安哥拉向古巴實施壓力，要求古巴撤軍。克洛柯已經向南非提出外交保證，希望南非方面減少安哥拉邊境的緊張情勢而能達成休戰。

目前美國與安哥拉雖無外交關係，但將要求安哥拉向西南非人民組織施展壓力，俾能使南非減少在西南非的軍隊。如果邊境沒有衝突，安哥拉應無理由保持古巴的部隊，古巴部隊的撤退不僅可以啓開美國承認安哥拉的道路，亦可提供在西南非進行自由選舉的條件^③。

「納米比亞」代表着一個「難解的結」，其所以錯綜複雜的因素有：(一) 鯨灣的歸屬問題，(二) 多元社會的結構，(三) 以種族為基礎的多黨制度 (現有四十五個政黨)，(四) 美蘇超級強權的關係，(五) 發展中國家 (如奈及利亞) 企圖作區域性的強權，(六) 黑色非洲國家的集體壓力，(七) 安哥拉內戰的連鎖作用，(八) 蘇俄和古巴的軍事出現，(九) 豐富的資源和戰略重要性，(十) 聯合國承認西南非人民組織為納米比亞唯一合法代表的荒唐行為，減少了其本身的可信度。以上這些因素使納米比亞問題的複雜性遠超過羅德西亞，也許比希臘亞歷山大帝所遭遇的「哥蒂亞結」(Gordian Knot) 更為複雜難解。迄今為止，納米比亞的「劇情」有類似羅德西亞發展的傾向，所不同的是羅德西亞背後缺少堅強的支持。就南非而言，在西南非出現一個馬克斯主義政權是不可想像的事。西方國家的政治家必須具有遠見，充分瞭解西南非的戰略地位以及國際共黨的擴張政策或「切香腸政策」的危險性。唯有以此為基礎來解開這個難解的結，才能符合自由世界的長遠利益。

(本文資料至一九八二年七月止)

註② "The Cuban Factor in a South West African Settlement", *South African Digest* (Week ended July 9, 1982) p. 10.
註③ *Africa Research Bulletin*, Vol. 19, No. 1, February 15, 1982, p. 6326.