

羅吉斯訪非與美國非洲政策

劉偉鵬

非洲是近年來變動最大的地區，它的戰略地位、豐富的資源和人力，以及在國際政治上所擁有的雄厚資本，已受到東西雙方的重視。匪、俄對此一地區的滲透自始就不惜餘力，而位居自由世界領導地位的美國，至今尚無積極的對策和行動，不免令人憂慮。本文擬就美國在非洲的利益，對美國非洲政策的演進做一探討，並就羅吉斯國務卿非洲行，瞻望未來的美國非洲政策。

壹 美國在非洲的利益

任何一個國家的外交政策，都是基於本國的利益而制訂，美國的非洲政策亦然。美國在非洲的利益，不僅是基於軍事和經濟的基礎，也想自非洲國家的自由與穩定中求得，現分述於下：

一、軍事：美國在非洲的軍事利益可分三種，即非洲的戰略地位，資源和人力。非洲的戰略地位，在二次大戰中表露無遺，當歐洲和北非成爲戰場時，中非與南非爲盟軍提供了一個絕佳的補給站。艾森豪（Dwight D. Eisenhower）曾指出，維護地中海開放對美國與歐洲絕對重要，而北非在達成此一目標上，實具有不容忽視的戰略價值。柏琴（Charles Perain）將軍一九五八年在參院外交委員會作證時指出：「非洲的面積、人口，及其未開發的資源和地理位置，無論是北大西洋公約組織或中東石油國家，對其都存有倚賴性。同時，只要維持北非摩洛哥、突尼西亞、利比亞和衣索比亞的親西方態度，就可封鎖共黨國家向非洲滲透的陰謀」。目前這種形勢雖然已有了若干改變，但對美國未來在此一地區的利益而言却並未改變。此外，美

國在發展導向飛彈及核子武器的計劃中，需進口幾乎全部的鈾，二分之一的錳和鉻，四分之一的工業用鑽石，五分之一的鋁，四分之一的鈷和大量的鈷，而這些戰略物資絕大部份是來自非洲。

二、經濟：美國在非洲地區的私人投資急劇增加，據估計，至一九六九年底投資總額已超過廿五億美元。這些投資的財團不僅爲美國帶來更多的財富，也同時連帶影響了美國的非洲政策。今天美國工業原料對外的倚賴的程度，已較十年前增加了兩倍，由於近來在非洲發現的油、鐵、銅等礦，已使美國自非洲進口的原料越來越多。無論非洲各民族思想所提出的國有化口號是多麼激烈，美國對非洲的經濟倚賴性會漸趨增加是不容否認的事實。

三、政治：美國在非洲的政治利益，雖然與軍事和經濟利益相關，但實際是超乎兩者之上的。美國人相信，只要美國人民的民主制度一天放射着光芒，就可使世界許多地區保有着自由與民主。進而他們認爲，只要非洲能維持着自由與民主，共黨勢力即無法在此一地區繼續擴張，就等於維護了美國的政治利益。此外，非洲獨立國家在國際社會的一致行動，促使美國在尋求解決國際問題的方案時，不得不重視此一區域性集團國家所擁有的政治實力，而必須與之磋商，甚而妥協。

貳 早期美國非洲政策的回顧

美國的非洲政策，約可分爲三個階段：（一）自一七七六至一九五〇年，幾乎兩世紀的時間，美國與非洲只有貿易關係；（二）一九五一至一九五

八年，美國非洲政策的主題是「殖民地問題」；(三)自一九五九年迄今，是美國非洲政策朝向現實化發展的階段。

自美國獨立後至二次大戰時，美國與非洲的關係除了商業行為逐漸增加外，其它均少有進展。第一次世界大戰後的德國，與二次大戰後義大利的殖民地問題，使美國終於主動的介入了非洲事務。一九一八年巴黎和會，美國威爾遜(Woodrow Wilson)總統強硬反對英、法、南非等歸併德國非洲殖民地的要求，因此各國只有妥協，決定日後由國聯行委任統治。二次大戰後，各國紛紛要求託管義大利屬地，美國提議交聯大討論，因而才有一九四九年聯大讓利比亞和衣索比亞獨立的決議。民族自決問題是早期美國非洲政策的重要樞環。雖然美國對「民族自決」隨時代而有不同的解釋，但在處理非洲問題時始終本着這個原則。一九五〇年，美國國務院開始起草非洲政策，此時因為許多客觀情勢起了變化，早期美國在非洲的經濟利益和道德觀點已為政治和軍事利益所取代，又因匪、俄擴張勢力所造成的冷戰，使美國對非洲問題不能不尋找一個新的對策。這個新政策不僅仍要顧及原有的民族自決原則，另外還需要在歐洲維持一個強大的北大西洋公約組織。因為支持非洲的獨立運動，不免費得罪歐洲盟邦，削弱了北大西洋公約組織的團結力量，但若反對獨立運動，則將背上「殖民主義支持者」的罪名，阻礙了日後與非洲國家的交往。但「兩害權衡取其輕」，為考慮非洲國家倉促獨立，將因基礎不穩造成共黨滲透的大好良機，美國只有採取有條件的支持民族自決運動。

一九五八年，無論是對非洲與國際關係，或對美國非洲政策而言，都是一個重要的轉捩點。是年，非洲舉行了許多重要的國際會議，顯示出非洲各國即將進入國際政治舞台的決心。而聯合國非洲經濟協會在衣索比亞成立工作總部，英國的非洲技術合作委員會也自倫敦遷往奈及利亞的拉哥斯(Lagos)。由於非洲國家的增加和活動，逐漸提高了自己的國際地位，聯合國與其它國家的行動，固然引起美國的重視，但真正促使美國重新考慮非洲政策的原因，是蘇俄在此一地區外交、經濟和宣傳攻勢的逐漸加強。此時美國的非洲政策較前有四點重要改變：

一、美國官方開始同情並贊助非洲的獨立運動，在許多國際會議中，美國屢次呼籲殖民國家重視且準備讓這些地區的人民早日達到獨立的願望。這並不表示美國不再顧慮非洲地區獨立後，在政治上可能發生的不穩，而只表示在非洲邁向獨立的過程中，美國不能再強調以前那些「倉促獨立的危險……」的論調了。

二、美國此時開始增加對非洲的援助。原因之一是歐洲各國戰後亟待復興，無力顧及非洲殖民地的各種需要。其次，非洲新興國家在尋求外援時，都把眼光投向了美國。

三、美國此時改變了早期對中立主義的看法；美國對非洲國家所提出的中立口號，一度曾認為是一種不道德的政治主張而對之深痛惡絕。艾森豪在聯大發表的一篇演說中改變了這種觀感，他指出所有聯合國的會員國，應尊重非洲國家在選擇自己未來前途時應享有的權利，而不能以顛覆、武力、宣傳或其它方法干涉這些國家的內部事務。

四、當非洲仍是殖民地時，美國為維護在歐洲的利益，也唯恐殖民國家因抵制聯合國決議，而斷送了聯合國的前途，大都偏袒殖民國家。但非洲國家紛紛獨立後，形成聯合國中另一地區性集團，使美國不得不與之相互合作，因而美國開始與非洲國家站在一邊。

因為以上的四點改變，美國對非洲問題態度越發堅定。當南非種族事件爆發時，美國立即促請安理會注意，其後投票支持了譴責南非的決議案。此外，美國不僅曾對法國鎮壓阿爾及利亞的獨立運動表示過不滿，並曾對葡萄牙的殖民地政策施過壓力。美國當時的非洲政策除遵循上述原則外，並加強了對非洲各國的軍、經援助，文化教育交換和各種宣傳活動。

叁 六〇年代的美國非洲政策

雖然美國已無可避免的介入了非洲事務，但在一九六〇年代，除了一本以往的許多原則外，仍無一貫政策可循。非洲國家獨立後幾年中的發展，使美國的期望落空了，再加上冷戰的變質，迫使美國的對外政策不能再做一次全面的總檢討。

甘迺迪當選總統後，把非洲視為僅次于拉丁美洲的一個重要地區。甘迺迪認為，今日在思想上真正抗禦共產主義的基本力量，並不在於各國政府的宣傳口號，而在於一個國家的歷史與文化傳統、堅強的家庭和私有財產觀念，以及現代化的人權思想與民族主義。可是在今日非洲，除了要求國家獨立此一原始的思想外，可以說並不具備上述反共思想的任何一種條件。因此從

政治上，非洲今日最富可塑性，即為最易被共產主義滲透的地區，共黨國家如要包圍北大西洋集團，非洲是一條捷徑，西方國家如想保障自身安全，就需先鞏固這道屏障。甘迺迪時代對非洲所表現的是一種實事求是，虛心討教的精神，主要目的在瞭解事實，以為制定一個新政策做準備。當時美國對非洲事務的原則是，美國堅決的支持非洲的民族獨立運動，唯一的保留是不能違反種族平等的原則。在對非外交上，美國不再因為一個非洲國家與共黨建交，或接受共黨援助即減損與此一國家的友誼。換言之，美國已正式接受非洲各新興國家在外交上所採行的中立主義路線。此外，美國宣佈不在非洲尋求自己的盟國及不對非洲實施軍事援助，並致力謀取國際的共同協議，對非洲實施軍火禁運，期避免非洲成為巴爾幹第二。美國對非洲的一切作法，如支持非洲民族獨立、教育發展、經濟援助等都儘可能經由聯合國，以樹立聯合國在非洲局勢中的聲望，避免非洲成為大國的冷戰場所。詹森繼甘迺迪出任總統後，對於美國的非洲政策，在基本上並沒有任何的變動，但在應付實際問題上則有顯明的不同。一九六六年，詹森會要求當時駐衣索比亞大使柯里（Edward M. Korry）對非洲事務進行研究並提出報告，所謂「柯里報告書」中的建議，現在都已大部份被採用了。詹森時代的對非洲政策，着眼於在非洲國家之內和國際之間建立安定的關係，並認為這就是經濟和政治發展的先決條件。此外，美國鼓勵非洲國家的溫和政權出頭，認為這種政府較能滿足人民的需要，和與西方維持正常關係。並希望他們尊重他國主權的獨立和領土的完整，進而能與善意的工業國家做互惠的合作。

無論是就美國的政治、戰略或經濟利益而言，非洲在美國外交政策上的地位是遠落歐洲、中東、亞洲和拉丁美洲之後的。一九六八年的總統競選戰役中，做為世界最大陸地之一，擁有四十多個主權國家的非洲，幾乎從未被注意。無論共和或民主黨的候選人或助選人，對拉丁美洲，中東，匪俄和越南政策都曾論及，但他們似乎完全不曾談到非洲或非洲國家。尼克森總統就職後，美國的非洲政策仍像對第三世界的其他地區一樣，是希望增強安定的力量，鼓勵溫和政權出頭和促進和平的改變。為了阻止分裂，美國反對任何外界勢力介入非洲內部事務。此時，美國只強調區域性合作的重要，而以透過各種多邊性組織的方式，為非洲國家提供為數不多的援助。這種作法，不免使許多非洲國家感到失望。去年九月，尼克森在聯大發表演說時，對國

際局勢都曾論及却獨缺非洲，使這種失望的情緒達於高潮。基於各方面不良反應的壓力，促成了美國國務卿羅吉斯的非洲之行。

肆 羅吉斯訪問非洲

美國國務卿羅吉斯於二月七日前往非洲十國訪問，依序為摩洛哥、突尼西亞、衣索比亞、肯亞、尚比亞、金夏沙剛果、喀麥隆、奈及利亞、迦納、賴比瑞亞，其中除金夏沙剛果為軍事政權外，均為文人政府，表示美國並不支持非洲的軍事政變。這是美國外交史上，第一個到非洲訪問的國務卿，亦為尼克森總統就職後，第一次派遣高級官員前往非洲。如果美國政府希望及時表示對非洲國家的關懷，並與非洲國家開誠佈公的商談美國對非洲問題所持的態度等重大問題，派遣國務卿出使非洲並不過份。羅吉斯此行代表着一個事實，即美國已深感非洲在今後國際局勢裏的重要性，他的任務不外乎：一、代表美國政府向非洲國家解釋美國的非洲政策。儘管蘇俄與中共對非洲的滲透已日趨積極，美國似仍無防止共黨勢力在該地繼續擴張的意圖。但非洲國家對美國的態度存在着高度的敏感，美國對非洲事務長期保持緘默，已使非洲各國懷疑美國過去歡迎它們獨立的熱誠業已逐漸消退。因而羅吉斯此行，除了表示美國對非洲各國的關切與日俱增外，並強調四點：（一）美國反對以種族歧視為基礎的制度繼續在非洲存在；（二）美國尊重非洲國家的獨立，無意干涉各國內政，希望彼此間的關係建立在互敬、互信和平等的基礎上；（三）美國是開發國家，對協助推進非洲的經濟發展有特殊的義務，但美國資源和能力有限，因而將尋求更有效的途徑促進非洲的經濟發展；（四）美國對非洲的關切是出於與非洲人民密切的友好關係，非洲不應變成列強鬥爭的場地。

二、隨着中東危機的擴大，阿拉伯國家對美國的反感也日益加深，北非的摩洛哥、突尼西亞、衣索比亞，在羅吉斯抵達之際都曾發生反美示威。羅吉斯此行曾代表美國政府解釋美國的中東政策，並聲明美國實施聯合國安理會一九六七年解決中東問題方案的決心。按此三國均為親西方國家，現因以阿戰爭，與美國多少已有若干矛盾存在，姑不論羅吉斯的解釋是否能達到某種程度的諒解，此時解釋是適乎其時且極有必要的。

三、美國至今仍無一個明確的非洲政策，羅吉斯此行另一個意義，是希

望在實地與非洲國家交換意見，瞭解非洲各國的實際需要之後，爲尼克森撰寫一個特別而切乎實際的報告，一方面做爲制定新政策的基礎，也可藉此說服國內民意，支持美國在處理非洲問題時，能够採取一種較爲積極的態度。

伍 結論

美國之需要非洲，正如非洲之需要美國一樣。無論基於任何觀點，非洲需要美國的協助，在安定中求發展。而美國之需要非洲除了在軍事、政治、經濟的利益觀點而外，當今國際冷戰日趨激烈，美國如想在國際場合中維持強有力的發言地位，無疑的也需要非洲國家的支持。但顯而易見的，即使在匪俄極力向非洲國家滲透的今日，美國似仍未感到危及自身的安全，也不會覺得有任何壓力迫使其改變這種觀點。美國希望的是，共黨勢力不要進入非洲，美國就可避免增加其國際責任，而讓非洲國家在安定中自由發展。

美國的非洲政策受到很多牽制。例如，現在美國公民十人中就有一個祖先是來自非洲大陸的。如果美國內部促進種族團結的行動獲得發展，黑人地位不斷獲得改進，美國在非洲的聲望與信任亦將同樣的獲得增加。反之，假如美國內部的種族衝突漸趨擴大，黑人遭受歧視與虐待，美國在非洲的聲譽亦將遭受不利影響。其次，美國在越南及其他地區的行動，經常爲共黨宣傳

巴西共黨內部鬥爭與武裝叛亂

王建勳

共匪爲使巴西成爲其在南美洲活動的基地，曾大事滲透，使巴西共黨一統的局面，也有了分裂的跡象。一九六四年三月，左傾的古拉政權被軍事政變所推翻，共匪的陰謀始被揭露。但其後因巴西政治與社會的混亂逐漸增加，國際共黨間分歧日趨擴大，以及巴西共黨內部鬥爭激烈化，隨之而起的共黨武裝叛亂勢力，曾使巴西面臨顛覆危機。一九六九年十月，新任巴西總統麥迪西將軍，以鐵腕剿共，迄今雖使共黨武裝叛亂遏止；但親蘇的共黨又乘機開始活躍，企圖擴大共黨團結，重建巴西共黨的勢力。

用作介入別國事務。非洲各國對越戰的實質少有瞭解，因而美國多少要受到不利的影響。美國早期的非洲政策，一度被非洲國家認爲是殖民主義之支持者的印象，至今仍鮮明未褪，這也是美國不能積極展開對非外交的因素。事實上，由於美國國會近年來大幅削減對非洲的援助，使目前每年維持一億六千萬元的水準，美國在處理非洲事務上也確實難有作爲。

尼克森在二月十八日的世局咨文中，曾提到非洲問題。他說：「目前非洲國家所面臨的是許多艱鉅的工作和困難的抉擇……：基於目前發生的許多危機，我們將不再只以許多空泛的詞句表示我們的關懷，而將以實際的且更具建設性的方式，表示我們對非洲各國的支持」。他希望非洲國家能避免任何強權在該地做任何形式的衝突與鬥爭，使非洲國家能够在安定的情勢中，發展成一個健全和富足的地區。單就這些言論，我們不敢奢望美國今後在處理非洲事務時，會有任何較以前略爲積極的表現。只希望在匪俄積極滲透此一地區的今天，美國至少應該以實際行動維護此一地區，使其能够在安定中求發展。如果徒然高喊讓這些國家自決今後的前途，而不提出任何的安全保障，非洲國家在面臨國內問題，與匪俄滲透的雙重威脅下，根本無法自由選擇。待事實既成時，美國即使以比現在援助非洲多十倍的努力，恐亦難挽回局勢，未雨綢繆，美國當局者宜早思之。

壹 巴西共黨的內部鬥爭

巴西共黨(Parido Comunista Brasileiro)已有四十年的長久歷史，從一九四五年，一直都在頗具影響力的貝西蒂斯(Luis Carlos Prestes)領導之下(註一)。到一九六一年，美國第廿屆共黨大會以後，由於匪、俄爭論的影響，巴西共黨一統的局面開始發生動搖。一九六三年底，共匪向巴西進行大規模滲透計劃，而使巴西「共黨中央委員會」中一些重要頭目如阿馬松那斯(Joao Amzonas)、格拉勃伊斯(Maurice Grabois)、以及波瑪哈(Pedro Pomar)等，領導一小撮共黨份子另組「巴西新共黨」(P. C. do B.)。他們反對所謂「修正主義」，主張「武裝鬥爭」，而開始走共匪的路線。分裂後的巴西共黨(P.C.B)雖仍擁有多數繼續參加「修正主義