

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 美國對非洲外交政策的回顧與展望

Examination and Evaluation of U.S. Foreign Policy Toward Africa

doi:10.30390/ISC.200211_41(6).0006

問題與研究, 41(6), 2002

Issues & Studies, 41(6), 2002

作者/Author：嚴震生(Chen-shen J. Yen)

頁數/Page：125-150

出版日期/Publication Date：2002/11

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.200211_41\(6\).0006](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200211_41(6).0006)



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



美國對非洲外交政策的回顧與展望*

嚴震生

(國立政治大學國際關係研究中心
第一研究所研究員)

摘要

在美國的對外關係方面，撒哈拉沙漠以南的非洲大陸算是華盛頓較為不重視的地區。除了傳統上缺乏的殖民歷史淵源之外，地緣政治和戰略價值的相對缺乏，亦是主要的原因。儘管如此，在冷戰期間為了和蘇聯進行全球性的意識形態對抗，美國對非洲的外交政策可以說是一種選擇性的介入。冷戰結束後，非洲再度被邊緣化，美國逐漸退出介入。柯林頓政府後期，在看到這個地區的族群衝突及動亂不安後，美國又再度重申其對這個地區的承諾。布希政府執政初期並未將非洲納入其全球戰略佈局的考量，但在九一一恐怖攻擊事件後，部份非洲國家與恐怖組織的曖昧關係及人口中有高比例伊斯蘭教信徒的事實，迫使布希總統必須重新正視這個地區。

關鍵詞：有限介入、選擇性介入、退出介入、重新介入、安哥拉、薩伊、賴比瑞亞、索馬利亞

* * *

壹、前言

美國與非洲並沒有很深的淵源，但今天美國與非洲各國的關係算是相當密切，包括幾乎在所有國家均設有外交使館、各項經濟與軍事援助計畫、美國對非洲政策宣言、雙方政府高級官員的互訪、參與非洲相關的國際組織之活動及經貿往來與投資。自一九六〇年以來，美國對非洲的外交目標涵蓋的層面是對抗來自蘇聯的威脅、維持美國的軍事基地及設施、確保美國取得非洲的戰略資源、推動非洲國家的自由民主及民族自決、反對南非的種族隔離（apartheid）政策及支援非洲各國的安全與軍事需要。隨著九〇年代美蘇間冷戰的結束，以及南非種族隔離政策的廢除，美國對非洲的政策亦作了相當的調整，一九九七年倡議通過的非洲危機反應計畫（African Crisis Response Initiative，簡稱ACRI），就是一個新思維的代表。本文將回顧美國近四十年來對非洲

* 本文為國科會補助之研究計畫（編號 NSC90-2414-H-004-040）之部份成果，特此致謝。



的外交政策，檢視和分析此政策變動的因素，並展望和探討未來的政策走向。此外，藉著四個實例的介紹及引證，讀者亦能對美國對非洲外交政策的不同階段有更清楚的認識。首先，我們應得對現代非洲在美國外交戰略中所扮演角色之演進有所認識。

貳、美國對非洲外交政策之演進

美國對非洲的外交政策大致可以分為四個階段，一九六〇年以前的有限介入（limited engagement）時期、一九六〇至一九九三年的選擇性介入（selective engagement）時期、一九九三至一九九七年的退出介入（disengagement）時期及一九九七年以後似乎有所調整的重新介入（re-engagement）時期。主要影響美國對非洲外交政策的因素除了美國總統、行政部門及國會外，就是歐洲與非洲的殖民歷史所遺留下的特殊關係，及冷戰時期國際關係中的安全考量。本段將先介紹後兩個因素，下一段則會分析第一個因素。在進入這些因素的討論前，我們必須對非洲有所界定。

表面上看起來，非洲的地理輪廓還算是相當清楚，五十三個國家中，除了維德角（Cape Verde）、聖多美普林西比（Sao Tome and Principe）、馬達加斯加（Madagascar）、模里西斯（Mauritius）、科摩洛群島（Comoros）及席塞爾（Seychelles）等六國是島國外，其他四十七個國家都位在非洲大陸。不過，由於北非諸國為阿拉伯人所建立的伊斯蘭教國家，因此許多時候埃及（Egypt）、利比亞（Libya）、阿爾及利亞（Algeria）、突尼西亞（Tunisia）、摩洛哥（Morocco）五國有時是和中東國家放在一起，而撒哈拉沙漠以南黑人所建立的國家，則被稱為下撒哈拉非洲（Sub-Saharan Africa）。本文所討論的非洲，主要是下撒哈拉非洲，但偶而也會涵蓋整個非洲。下撒哈拉非洲的概念，事實上也符合美國國務院地域司的職掌，即非洲司（Bureau of African Affairs）負責下撒哈拉非洲，而北非的業務則是由近東及南亞司（Bureau of Near Eastern and South Asian Affairs）掌管。

在二次大戰結束後，冷戰開始之時，下撒哈拉非洲僅有南非（South Africa）、賴比瑞亞（Liberia）和衣索匹亞（Ethiopia）三個獨立國家。五十多年後的今天，下撒哈拉非洲的獨立國家已多達四十八個，其中大部份曾經是英國、法國、比利時、葡萄牙、義大利及西班牙的殖民地。^①除了葡萄牙的五個屬地是在一九七五年左右脫離殖民統治，其他這些殖民地多半在一九六〇年前後獲得獨立。由於非洲國家的獨立運

註① 英國及法國在非洲各有近二十個殖民地，國人對此較為熟悉，在此不再贅述；比利時最著名的殖民地是比屬剛果（Belgian Congo），獨立後的國名分別是金夏沙剛果（Congo-Kinshasa）、薩伊（Zaire）、剛果民主共和國（Democratic Republic of Congo），另外它尚在一次大戰後接管了德國的兩個殖民地盧安達（Rwanda）及蒲隆地（Burundi）；葡萄牙的殖民地包括了維德角、幾內亞比索（Guinea-Bissau）、聖多美普林西比、安哥拉（Angola）及莫三比克（Mozambique）；義大利的殖民地是利比亞及部份的索馬利亞（Somalia）；西班牙的兩個殖民地分別是赤道幾內亞（Equatorial Guinea）及西撒哈拉（Western Sahara），前者已於一九六八年獨立，後者則受到摩洛哥（Morocco）控制，仍在爭取獨立中。



動乃是殖民地與歐洲殖民國間的問題，因此英、法、比、葡以外的國家，並沒有介入所謂的脫離殖民統治或去殖民化（de-colonization）的過程。

在美國方面，除了賴比瑞亞曾是它在十九世紀中葉所協助建立的第一個黑人獨立國家，而與其有相當密切的關係外，美國在非洲並沒有任何殖民地，因此在大多數非洲國家尚未取得獨立之前，華府並沒有將非洲納入其國際外交戰略的考量中。同樣的，蘇聯在非洲也沒有任何的殖民地，雖然它在一九五〇年代與美國已展開超級強國間的外交較勁，但主要的競爭是在歐洲、中東及亞洲，非洲是在六〇年代開始方成為兩強短兵相接的戰場。儘管非洲在美國的全球佈局中，並不具有重要戰略地位，但美國不願忽視任何一個區域，唯恐因此而讓共產主義力量在全球對抗中取得優勢。^②

Abiodun Williams 教授在其對安哥拉的研究論文中，給予了此觀點最佳的詮釋。根據他的看法，「從非洲國家獲得獨立開始到一九九〇年間，美國對這個大陸的政策被視為是企圖圍堵蘇聯的一部份。冷戰的邏輯就是蘇聯在世界任何一個地方影響力的擴大，皆被視為是對美國利益的威脅。非洲成為東西競爭中的棋盤賽局，美蘇衝突對抗的兵家必爭之戰場。」^③

由於非洲國家認識到它們可藉由冷戰獲益，因此往往遊走於美蘇之間，企圖爭取到更多的外援。索馬利亞（Somalia）就是藉著換邊（switching），而取得美國大量軍事及經濟援助；^④薩伊（Zaire）的莫布杜（Mobutu Sese Seko）則是有意無意地表示願意接受社會主義國家的外援，來提高價碼，換得美國更多的援助。^⑤

在這樣一個雙方都各有其目的之情況下，美國自六〇年代開始介入非洲的國際與國內事務，除了提供經濟援助給那些親西方、接納多國公司、採取「資本主義市場經濟」的國家，如肯亞（Kenya）、象牙海岸（Cote d'Ivoire）、塞內加爾（Senegal）、薩伊等，美國也出售或提供武器給非洲國家的叛軍，以對抗走社會主義路線的安哥拉（Angola）政府。此外，美國與蘇聯也在非洲之角（Horn of Africa）的索馬利亞及衣索匹亞互別苗頭。在南部非洲，美國則是一方面譴責、但另一方面又姑息南非的種族隔離政策，因為南非是在該地區對抗社會主義及馬克斯革命的納米比亞（Namibia）、安哥拉、莫三比克（Mozambique）的重要力量。雖然美國的這些介入不能說是不深，

註② Alex Thomson, *An Introduction to African Politics* (London & New York: Routledge, 2000), p. 145.

註③ "From the time Africa gained its independence until 1990, U.S. policy toward the continent was viewed as part of the struggle to contain the Soviet Union. The logic of the Cold War dictated that the expansion of Soviet influence anywhere in the world was a threat to U.S. interest. Africa became a chessboard on which the East-West competition was played, a strategic battleground for U.S.-Soviet confrontation," in Abiodun Williams, "Negotiations and the End of the Angolan Civil War," edited by David R. Smock, *Making War and Waging Peace: Foreign Intervention in Africa* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1993), pp. 211~212.

註④ Alex Thomson, *An Introduction to African Politics*, pp. 157~160.

註⑤ Carol Lancaster, "Africa in World Affairs," edited by John W. Harbeson and Donald Rothchild, *Africa in World Politics: The African State System in Flux*, 3rd edition (Boulder, Colorado: Westview Press, 2000), p. 223.



但是它並非全面性質，只能算是選擇性介入（selective engagement），^⑥不過還是與之前的有限介入（limited engagement）有別。

美國在這個時期對非洲介入的選擇性質，可由它未介入前法國或英國殖民地的內戰或是衝突得到印證。安哥拉與薩伊曾分別是葡萄牙及比利時的殖民地，此兩國對殖民地的影響力顯然無法與英國及法國對其殖民地的支配力量相比。衣索匹亞曾被義大利佔領，索馬利亞則是由英國及義大利的兩個殖民地合起來而成立的國家。這些國家既非大英國協的會員國，也不是前法國殖民地的非洲國家（薩伊雖是法語國家，但它曾是比利時而非法國的屬地）。美國不單是未介入前英國及法國殖民地的事務，並且在這些非洲國家的內戰及衝突中，尊重此兩個歐洲盟邦的決定與行動。^⑦

選擇性的介入持續到冷戰末期，期間如八〇年代美國選擇支持人權記錄極差、政治腐敗的賴比瑞亞總統竇伊（Samuel Doe）的軍事政權，其原因不外乎竇伊的反共立場。同一時期，美國提供軍事及經濟援助給索馬利亞的希艾德·巴瑞（Mohemed Siad Barre）軍事政權，是因為索馬利亞與蘇聯支持的衣索匹亞為敵。但自冷戰結束後，非洲對美國的战略利益大不如前，美國改採取退出介入（disengagement）的政策，因此當賴比瑞亞發生內戰後，美國不再強力支持竇伊，而放手讓叛軍勢力增長；同樣在索馬利亞內戰爆發後，美國也放棄了對希艾德·巴瑞的支持，不單導致了希艾德·巴瑞政府的垮台，也造成了該國無政府的狀態。雖然在索國發生糧荒後，美國這個世界唯一霸權被迫參與聯合國的救援行動，但在一九九三年十月十八名美國士兵受害後，美國就選擇退出這樣的人道救援。^⑧半年後，盧安達（Rwanda）及蒲隆地（Burundi）發生大規模的種族滅絕（genocide）行動，美國這個超級獨霸卻選擇不介入。同樣的，美國也對九〇年代發生內戰的賴比瑞亞、獅子山（Sierra Leone）及薩伊，置之不理。甚至是長期為美國在安哥拉從事代理人戰爭的UNITA（União Nacional para a Independencia Total de Angola，簡稱UNITA），也未在九〇年代中期的第二階段內戰中獲得美方的支持。

在盧安達及蒲隆地種族滅絕的慘劇發生後，柯林頓總統深感遺憾，^⑨認為有必要協助非洲降低衝突，因此在一九九七年提出了非洲危機反應計畫（ACRI），表示願意

註⑥ 研究非洲國際關係的美國學者 Donald Rothchild 教授則是用「謹慎介入」（cautious engagement）來形容美國這個時期的政策。參見 Donald Rothchild, "The Impact of U.S. Disengagement on African Intra-state Conflict Resolution," edited by John W. Harbeson and Donald Rothchild, *Africa in World Politics: The African State System in Flux*, 3rd edition, edited by John W. Harbeson and Donald Rothchild (Boulder, Colorado: Westview Press, 2000), pp. 161~176.

註⑦ 此觀點請參閱，林碧炤，「現階段的美國對非洲政策」，*問題與研究*，第17卷，第10期（民國67年7月），頁80~87；林碧炤，「論列強角逐與非洲區域和平」，*問題與研究*，第18卷，第5期（民國68年2月），頁60~67。

註⑧ 裘兆琳，「美國出兵索馬利亞之決策分析」，裘兆琳主編，*後冷戰時期美國海外出兵案例研究*（中央研究院歐美研究所，民國90年12月），頁226。

註⑨ James Bennet, "Clinton Declares U.S., with World, Failed Rwandans," *New York Times*, March 26, 1998, p. A1.



提供一些非洲國家維持和平（peacekeeping）部隊的訓練，以期在未來有需要時能隨時動員，達到降低衝突的目的。事實上，ACRI 的前身是一九九六年美國國務卿克里斯多福（Warren Christopher）在訪問非洲五國時所提出的非洲危機反應部隊（African Crisis Response Force，簡稱ACRF）的具體計畫。不過，ACRI的目的僅是希望非洲國家協助受內戰動亂的其他非洲國家降低衝突，並強化非洲區域組織的維持和平力量，而非美國願意有更深介入的承諾。儘管如此，法國對 ACRI 頗不以爲然，認爲非洲是法國的勢力範圍，美國的提議侵犯了法國的轄區。^⑩另外，非洲各國對此計畫的反應相當冷淡，僅有馬利（Mali）及衣索匹亞表示願意出兵接受訓練。

柯林頓總統在一九九八年訪問非洲時，指出美國不應對非洲的衝突如此冷漠，坐視悲劇的不斷發生，一時美國似乎有意重新介入（re-engagement）非洲的事務。不過，隨著柯林頓的下台及美國的政黨輪替，這個重新介入的承諾是否會被布希政府接受，值得懷疑。二〇〇一年九月十一日的恐怖份子攻擊美國本土事件發生後，美國已將索馬利亞列入打擊的對象，因爲它和恐怖暴力組織有密切的關係。未來布希政府勢必會對包括非洲在內的全球戰略有所調整，我們拭目以待。

叁、美國對非洲外交政策的制訂與演變

在前一段的討論中，我們主要是將美國對非洲外交政策的國際因素，特別是冷戰的因素納入考量，也將此政策視爲美國全球外交戰略的一環。但是基本上，它的重要性遠不如美國與其他大國或是重要戰略地區的關係相比，因此歷任總統，甚至是國務卿都很少作直接的決策，而是由國務院主管非洲事務的助理國務卿實際決定美國的非洲政策。^⑪自一九五八年美國國務院成立非洲司以來，美國對非洲的外交政策之制定，大都是出於負責此司的助理國務卿（Assistant Secretary of State for African Affairs）、資深助理次卿（Senior Deputy Assistant Secretary）及三位助理次卿（Deputy Assistant Secretary of State）。^⑫美國歷任總統，除了卡特總統被視爲是有意強化美國與非洲的關係外，其餘皆對此地區缺乏高度的關注。即使是卡特總統，也僅有在初任總統的頭一年較有作爲，之後的三年他的注意力又轉到其他的地區。^⑬

除了行政部門是由地位較低的非洲司爲主要決策單位，在國會方面，美國對非洲的外交政策也同樣未獲得重視。^⑭參議院外交委員會的非洲小組及衆議院國際事務委

註⑩ George B. N. Ayittey, *Africa in Chaos* (New York: St. Martin's Press, 1999), p. 61.

註⑪ Christopher Clapham, *Africa and the International System: The Politics of State Survival* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p. 136.

註⑫ 這個模式與 Roger Hilsman 教授有關美國外交決策同心圓的模式（concentric model）有所不同，相關討論請參閱鄭端耀，「美國外交決策機構」，何思因主編，美國（台北：國立政治大學國際關係研究中心，民國 83 年），頁 541~571。

註⑬ Peter J. Schraeder, *United States Foreign Policy Toward Africa: Incrementalism, Crisis and Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), p. 13.

註⑭ 同上註，p. 37.



員會的非洲小組都不是國會議員積極參與的國會小組，僅有在少數特別關心非洲事務的國會議員擔任主席時，才會讓國會在美國對非洲外交政策的制定過程中，有較積極的參與。^⑮除了外交委員會之外，國會中影響力逐漸提升的黑人國會議員次級團體（Congressional Black Caucus）雖然關心非洲事務，但是更重視美國國內的黑人之切身利益。^⑯

影響美國外交決策的另一個部門，就是民間的利益團體，包括族裔團體及企業團體。在族裔團體方面，支持以色列的美國以色列公共事務委員會（American Israel Public Affairs Committee，簡稱AIPAC）及支持希臘的美國希臘進步協會（American Hellenic Progressive Association，簡稱AHEPA）是兩個影響美國外交決策最著名的族裔團體。相較之下，「橫貫非洲」（TransAfrica）這個以黑人及非洲議題為主要訴求的族裔團體雖然有部份動員能力，但除了在南非的種族隔離議題上有著力點外，^⑰似乎無法改變美國的非洲政策。因此無論是國會的次級團體或民間的族裔團體，美國黑人雖然人數眾多，但和猶太人相比，他們對外交決策的影響力卻是相當有限。^⑱

相對於國會的次級團體及民間的族裔團體，黑人的基督教領袖賈克遜牧師（Rev. Jesse Jackson）和回教領袖法拉坎（Louis Farrakhan）的群眾魅力和政治影響力算是有相當的份量。很可惜的是，他們對非洲的認知及觀察往往仍停留在過去的殖民帝國之黑白種族歧視等問題上，不單忽略了非洲黑人族裔間的種族歧視，也鮮少對非洲的威權專制或人權問題有所批判。在一九九四年以前，南非是唯一的批判對象，但在南非結束種族隔離政策後，他們無法再擔任正義的化身，反倒成為非洲非民主國家領導人利用的工具，至為可惜。^⑲

除了族裔團體及個人領袖外，包括跨國公司在內的民間企業團體也是影響美國外交決策的重要組織。不過，由於除了南非之外的大部份非洲國家經濟仍然落後，因此僅少數對非洲礦藏開採有投資的企業有個別的遊說行為。雖然這些企業的遊說活動，不如其在美國對拉丁美洲政策影響力的顯著，但是或多或少會在部份的美國非洲政策過程中扮演重要的角色。

至於在其他外交決策方面頗具影響力的一般美國民意走向，除了南非是個特例之外，也由於非洲地理位置的偏遠，與美國經濟關係並非密切及缺乏重要的戰略價值，

註⑮ 同上註，pp. 38~39.

註⑯ 同上註，p. 44.

註⑰ Herschelle Sullivan Challenor, "The Influence of Black Americans on US Foreign Policy Toward Africa," edited by Abdul Aziz Said, *Ethnicity and US Foreign Policy* (New York: Praeger, 1981), pp. 143~181; Ronald J. Walters, "African-American Influence in US Foreign Policy Toward South Africa," edited by Mohammed E. Ahair, *Ethnic Groups and US Foreign Policy* (New York: Greenwood, 1987), p. 72; Kenneth Longmyer, "Black Americans' Demands," *Foreign Policy*, No. 60 (Fall 1985), p. 11.

註⑱ Martin Weil, "Can the Blacks do for Africa What the Jews Did For Israel?" *Foreign Policy*, No. 15 (Summer 1974), pp. 109~130.

註⑲ George B. N. Ayittey, *Africa in Chaos* (New York: St. Martin's Griffin, 1999), pp. 287~295.



而未受到重視。美國媒體大幅報導非洲的饑荒（衣索匹亞）及內戰的殘酷傷害（索馬利亞），一度引起美國人民相當程度的關切，並對人道救援給予高度的支持。^②但一九九三年美國士兵在索馬利亞遇害的畫面傳到美國人民的客廳時，他們對美國直接介入非洲內戰是高度的保留，甚至不支持美國參與在該地區的國際維持和平行動。^③

至於南非的特殊情形，當然和美國民間團體對該國「種族隔離」政策的不滿有關。許多美國草根性的團體向地方政府及大學施壓，要求將其投資在南非跨國公司的員工退休金撤出，^④對雷根政府的「建設性交往」（constructive engagement）造成相當大的衝擊。不過，南非的情況僅是例外，而非通案。

由於美國總統極少對非洲事務有深刻的認識與瞭解，因此美國的非洲政策往往受到總統個人的全球外交戰略認知所影響。至於非洲政策的細節部份，總統大多是倚賴主管該地區業務的國務次卿為主要諮詢對象。在國會方面，參議院及眾議院的非洲小組也不是國會中受到重視的委員會小組，即使眾議院國際事務委員會的非洲小組在專業能力方面受到肯定，但卻往往是孤掌難鳴，其意見不見得能獲得整個國會的支持。此外，黑人國會議員次級團體及族裔團體亦未發揮影響力，因此非洲政策的透明度及受到監督或重視的程度都不如美國對其他地區的外交政策。

在分析完影響美國的非洲外交政策制訂之各項因素後，我們將進入不同時期美國對此地區政策的討論，包括一九六〇年以前的有限介入時期、一九六〇年至一九九三年的選擇性介入時期、一九九三年至一九九八年的退出介入時期及一九九八年後有可能重新介入時期。其中選擇性介入時期及退出介入時期雖然是以美軍由索馬利亞撤出為分界線，但是也可追溯到一九八九年冷戰結束之際。因此，我們認為這兩個時期的分界並不需要一刀切割，而是可以視其為一段轉型時期。

肆、有限介入時期：一九六〇年以前

雖然美國的黑奴大都來自非洲，但由於非裔美人長期受到主流社會的歧視，因此美國對非洲的認識及關懷一直是相當有限。前面提到美國曾在十九世紀中期協助解放的黑奴返回非洲大陸，建立了非洲在一九六〇年以前極少數獨立國家之一的賴比瑞亞。十九世紀末期，美國由內戰中復甦，忙於國內的工業革命及西部的開發，加上非洲與美國地理距離的隔閡，並非「門羅主義」（Monroe Doctrine）所涵蓋的區域，因此

註② 美國人民對索馬利亞的「恢復希望行動」（Operation Restoring Hope）的支持度高達八成，參見 Peter Applebome, "Seared by Faces of Need, Americans Say, 'How Could We Not Do This?'" *New York Times*, December 13, 1992, p. A8.

註③ Steven Kull and Clay Ramsay, *U.S. Public Attitudes on Involvement in Somalia* (College Park, Maryland: Program on International Policy Studies, Center for International and Security Studies, University of Maryland, October 26, 1993), p. 3.

註④ Peter J. Schraeder, *United States Foreign Policy Toward Africa: Incrementalism, Crisis and Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), p. 231.



當歐洲國家在一八八〇年代中期開始瓜分非洲時，美國是坐視一旁，並未加入爭奪的戰局。除了非洲是歐洲的後門，為英、法、德、比、葡等國家的殖民勢力範圍，美國不便介入外，另一個原因則是美本身國力尚未強大到可與歐洲強權抗衡的地步。

一八九八年美西戰爭（Spanish American War）後，美國也成為殖民帝國，但她的殖民地及帝國勢力影響的範圍主要是在加勒比海、太平洋及遠東地區，並未踏足非洲。這段期間美國在非洲所扮演唯一較為積極的角色發生在老羅斯福（Theodore Roosevelt）政府任內，當時德國與法國在非洲殖民地的爭奪引發了摩洛哥危機（Morocco Crisis），老羅斯福從中斡旋，化解了殖民國家間的衝突。

一次大戰結束後，美國走向孤立主義（isolationism），並未加入處理國際事務的國際聯盟，不過威爾遜（Woodrow Wilson）總統所提出的十四點原則（Fourteen Points）中的「民族自決」（self-determination），則是提供了非洲殖民地爭取獨立建國的理論基礎。除了民族自決之外，美國黑人政治領袖杜拔（W. E. B. Du Bois）的民族主義思想也漸漸傳入非洲，是日後非洲逐漸形成的泛非洲運動（Pan African Movement）之濫觴。^②

二次戰後，除了本身的殖民地菲律賓旋即獲得獨立外，美國也鼓勵其他歐洲強權開始「去殖民化」的過程。若是美國及其盟邦在二次大戰中是對抗專制獨裁的納粹德國、法西斯義大利及軍國主義的日本，但卻在戰後仍站在威權殖民統治的一方，將會是相當矛盾的現象，無怪乎它要催促英、法等國完成「去殖民化」的程序。

伍、選擇性介入時期：一九六〇年至一九九三年

非洲國家的獨立始於一九五〇年代中期以後，^③但大部份研究非洲的學者以一九六〇年為主要的分界線，因為該年有近二十個非洲國家獲得獨立，紛紛加入聯合國，成為一個極具關鍵性的投票集團（voting bloc），迫使美國必須正視非洲在國際政治的重要性。甘迺迪總統個人的理念，也是造成美國開始積極介入非洲的主要原因。首先，他邀請非洲新獨立國家的領袖到美國訪問，並成立了和平團（peace corps），鼓勵美國的年輕人到非洲服務。其次，他提出許多經濟援助計畫，企圖拉攏非洲國家，以免他們轉向隨時願意伸出援手的蘇聯。基本上，甘迺迪政府對非洲的外交政策是將戰略、政治及人道目標合而為一，可以說是歷來美國政府中少有的一個具整合性質的政策。

由於美國外交政策明顯是以對抗共產主義為主軸，許多非洲國家也利用美國的恐共症而要求大量的經濟援助。反共立場甚至可以讓美國無須在意南非的種族隔離政策、薩伊莫布杜獨裁政權的貪污腐敗及賴比瑞亞竇伊的殘酷統治，而繼續提供這些國家經濟和軍事的援助。

註② Colin Legum, *Pan Africanism* (London: Pall Mall Press, 1962) and Immanuel Weiss, *The Pan African Movement* (London: Methuen, 1976).



在這段期間，除了民主黨卡特政府對非洲外交政策因重視人權及各國動亂的國內因素，比較不受東西冷戰對抗的簡單意識形態架構所支配外，其餘的共和黨政府大都未能脫離「反共抗俄」的基本框架。因此，只要非洲國家政府或反對勢力的領導人能以此作為要求美國援助或介入的訴求時，大抵皆能如願。

一、選擇性介入實例之一：安哥拉

一九七〇年代中期，葡屬非洲殖民地紛紛進行獨立革命運動，其中安哥拉與莫三比克的馬克斯主義游擊隊受到蘇聯的支持，安哥拉甚至還有蘇聯支持的古巴軍隊介入。在安哥拉的獨立建國運動中，至少有三股主要的力量在互相爭戰，包括安哥拉完全獨立全國聯盟（União Nacional para a Independencia Total de Angola，簡稱 UNITA）、安哥拉人民解放運動（Movimento Popular de Libertação de Angola，簡稱 MPLA）及安哥拉解放陣線（Frente Nacional de Libertação de Angola，簡稱 FNLA）。在該國爭取獨立的過程中，美國剛開始時是支持 FNLA，但在 FNLA 逐漸式微後，美國就作了調整，和中共與南非支持在野的 UNITA，而蘇聯與它的代理人古巴則是力挺當權的 MPLA。^⑤

由於 MPLA 具有強烈的馬克斯主義色彩，並且受到蘇聯與古巴的強烈支持，因此當 MPLA 在內戰中獲勝取得政權時，美國拒絕給予外交承認，並轉而支持 UNITA。福特總統讓美國介入安哥拉內戰的作法，事實上是違反了國會剛通過的克拉克修正案（Clark Amendment），該案的通過是對越戰失敗的反應，因此有美國不得介入安國內戰的規定，以避免陷入另一個游擊戰爭。不過，在實際的操作層面，福特總統是透過代理人的南非介入安哥拉的內戰，而非有直接公開的參與。卡特政府雖然極為關心南非的種族隔離政策，但卻未將其與南非在安哥拉的介入掛鉤。雷根政府重啓與蘇聯的冷戰對抗，當然是繼續支持其代理人在非洲的意識形態之對抗，甚至視 UNITA 叛軍領袖薩文比（Jonas Savimbi）為自由鬥士（combatant for liberty），值得美方的大力支持。^⑥

一九八七年安哥拉政府軍與 UNITA 叛軍發生一連串的衝突，但經過半年多的激

註④ 蘇丹、突尼西亞、摩洛哥是在一九五六年獨立，迦納及幾內亞分別在一九五七及一九五八年脫離英國及法國的殖民統治，正式建國。

註⑤ 安哥拉獨立初期即發生內戰與動亂，國內學術界給予高度的重視，請參考楊逢泰，「安哥拉內戰的國際因素」，*問題與研究*，第 15 卷，第 2 期（民國 64 年 11 月），頁 56~61；張麟徵，「安哥拉戰亂何時了？」，*問題與研究*，第 15 卷，第 3 期（民國 64 年 12 月），頁 68~74；楊逢泰，「安哥拉戰亂面面觀」，*問題與研究*，第 15 卷，第 5 期（民國 65 年 2 月），頁 43~48；楊逢泰，「安哥拉內戰的餘波」，*問題與研究*，第 15 卷，第 6 期（民國 65 年 3 月），頁 49~52；張麟徵，「安哥拉戰亂的回顧、分析、展望」，*問題與研究*，第 15 卷，第 6 期（民國 65 年 3 月），頁 53~59。

註⑥ Augusto Eduardo Kambwa, Daniel Mingas Casmirio, Ngongo Joao Pedro and Lucas Bhengui Ngonda, "Chapter 5: Angola," in Adebayo Adedeji, ed., *Comprehending and Mastering African Conflicts: The Search for Sustainable Peace & Good Governance* (London & New York: Zed Books, 1999), p. 68.



烈戰鬥後，雙方都無法取得新的優勢，終於迫使 MPLA 與 UNITA 走向談判桌。一九八八年達成的和議，可以說是美國，特別是主管非洲事務的助理國務卿克洛克（Chester A. Crocker）直接參與調停而導致的結果。^②在這項獲得蘇聯支持的協議中，各方同意古巴軍隊由安哥拉撤出，而南非也要逐步完成納米比亞的獨立。不過，UNITA 與 MPLA 間的內戰仍然持續了兩年多，直到一九九〇年在美國與蘇聯共同支持下，交戰雙方才又展開一連串的談判動作。美國國務卿貝克（James A. Baker）及蘇聯的外交部長謝佛納茲（Eduard Shevardnadza）分別與其傳統上為敵的安哥拉外交部長及 UNITA 的薩文比會面，創造出一個和解的氣氛，讓內戰雙方在華盛頓會面，並為安哥拉的殖民母國葡萄牙在次年提出的白塞斯協議（Bicesse Accord）提供了談判的基礎。^③在此協議下，安哥拉於一九九二年舉行民主大選，很可惜的是代表 UNITA 參選總統的薩文比，並不願意接受安哥拉選民的選擇，決定回到叢林中，重啓內戰。^④

二、選擇性介入實例之二：薩伊

薩伊這個原是比屬剛果的殖民地在一九六〇年宣佈獨立後不到一週，就發生陸軍叛變的政治局勢不穩情況，造成首都金夏沙的動亂不安，使許多歐洲居民必須撤離。在此同時，全國最富裕也是礦藏極為豐富的沙巴省也在前宗主國比利時的默許下，在幾天後宣佈脫離剛果獨立，迫使新政權的總統卡沙夫布（Joseph Kasavubu）及總理隆莫巴（Patrice Lumumba）不得不向聯合國求援。^⑤

美國國務院先是擔心蘇聯會透過聯合國而介入剛果的內戰，因此主導成立一個既不包括美國，也排除蘇聯及所有重要北約和華沙集團國家的聯合國維和部隊，希望迫使留在剛果的比利時部隊撤軍，以免除此新獨立國家面臨分崩離析的窘境。不過，當隆莫巴總理對聯合國維和行動表示不滿，並暗示有意要尋求蘇聯的援助時，美國中央情報局又開始積極運作要將隆莫巴剷除。

從一九六〇年九月五日卡沙夫布總統撤消隆莫巴的總理職位，到一九六一年一月十七日隆莫巴遭到暗殺的四個多月期間，薩伊的情況相當混亂，陸軍上校莫布杜也藉著軍事政變而暫時掌權。在隨後的幾年中，薩伊經歷了卡沙夫布總統與沙巴省長提遜貝（Moïse Tshombe）的政治鬥爭，雖然沙巴省的獨立風波獲得平息，但不穩定的局面也讓美國中央情報局最終還是選擇支持莫布杜第二次介入政治，於一九六五年發動

註② Donald Rothchild, "The Impact of U.S. Disengagement on African Intrastate Conflict Resolution," edited by John W. Harbeson and Donald Rothchild, *Africa in World Politics: The African State System in Flux*, 3rd edition (Boulder, Colorado: Westview Press, 2000), pp. 171~172.

註③ Francis M. Deng, Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rothchild and I. William Zartman, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1996), p. 183.

註④ Anthony W. Pereira, "The Neglected Tragedy: The Return to War in Angola, 1992~3," *Journal of Modern African Studies*, Vol. 32, No. 1 (1994), pp. 1~28.

註⑤ Madeleine G. Kalb, *The Congo Cables: The Cold War in Africa- From Eisenhower to Kennedy* (New York: Macmillan, 1982), p. 7.



軍事政變，取得政權。

在薩伊經歷軍事政變後的三十多年間，美國擔憂若是莫布杜不持續掌權，這個國家就會陷入混亂，因而不斷地提供其各項援助。^①舉例來說，在卡特政府剛成立不久，提遜貝的支持者所組成的剛果民族解放陣線（*Fronte Liberation Nationale du Congo National Libération Front*，簡稱 FNLC）就由安哥拉省開始發動攻擊，進軍沙巴省。^②雖然美國國會已於先前通過了克拉克參議員的修正案，禁止美國涉入安哥拉的戰事，但在莫布杜宣稱整個事件是有蘇聯及古巴所主導時，美國還是提供了薩伊一些非戰備的援助，不過它讓法國作較積極的直接軍事參與和介入，至終將 FNLC 的入侵擊退。^③一年之後，FNLC 再次入侵沙巴，卡特總統對蘇聯與古巴嚴詞譴責，並在實際軍事援助方面扮演較為積極的運輸法國傘兵之角色，但仍未派遣美軍參與戰鬥任務。

莫布杜為了爭取美國的援助，不單是協助轉運武器給美國在安哥拉所支持的對象 UNITA，^④並且還表示願意提供軍事基地給美國空軍使用。除了安哥拉之外，莫布杜亦強力支持美國在查德和莫三比克的外交行動。在一九八八年美國與蘇聯極力促成安哥拉的停火協議時，莫布杜在政府與叛軍之間，扮演了重要的斡旋角色，^⑤成為美國在該地區最重要的盟邦。不過，美國國會對莫布杜政權破壞人權及政府官員和莫布杜本人的貪污腐敗非常不滿，將美國提供薩伊的援助和其人權問題掛勾。^⑥

莫布杜不單要擔憂美國經濟援助的附帶人權條件，在一九九一年時在沙巴省又有新的國內動亂發生，對外國僑民生命安全造成威脅。前殖民國比利時和法國回應了莫布杜的請求，協助完成外國僑民的撤離。美國雖然在薩伊有七百多位僑民，但它僅借運輸機給法國進行此任務。美國在九〇年代初期對莫布杜未能改善人權，並如同許多其他非洲國家一般展開民主化的進程，已表示不滿。國務院主管非洲事務的助理國務

註① Michael G. Schatzberg, *Mobutu or Chaos? The United States and Zaire, 1960~1990* (Lanham, Maryland: University Press of America, 1991).

註② 有關此事件的詳細發展，請參考楊達泰，「『卡坦加憲兵』侵犯夏巴省的背景、意義和薩伊的前途」，*問題與研究*，第 16 卷，第 8 期（民國 66 年 5 月），頁 89~95。

註③ George Wright, *The Destruction of a Nation: United States' Policy Towards Angola Since 1945* (London and Chicago: Pluto Press, 1997), pp. 79~80.

註④ James Brooke, "CIA Said to Send Weapons via Zaire to Angola Rebels," *New York Times*, February 1, 1987, p. 12.

註⑤ Abiodun Williams, "Negotiations and the End of the Angolan Civil War," edited by David R. Smock, *Making War and Waging Peace: Foreign Intervention in Africa* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1993), pp. 199~200; Donald Rothchild and Caroline Hartzell, "Interstate and Intrastate Negotiations in Angola," edited by I. William Zartman, *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*, Ch. 8 (Washington, D.C.: The Brookings Institute, 1995).

註⑥ Robert Pear, "Congress Gives African Leaders the Human Rights Test," *New York Times*, July 2, 1989, p. E2; Clifford Krauss, "House Democrats Challenge Bush by Seeking to Reduce Aid to Zaire," *New York Times*, April 11, 1990, p. A2.



卿柯恩 (Herman Cohen) 企圖^㉞和莫布杜政府達成分享權力的民主過渡，但隨後也因莫布杜不願遵行協議而未能克竟其功。儘管美國沒有逼迫莫布杜下台，造成權力的真空，但明顯地是不願意再繼續支持他的政權，而是希望藉由他完成民主化的程序。^㉟

三、選擇性介入實例之三：賴比瑞亞

賴比瑞亞是非洲最古老的獨立共和國，其歷史可以追溯到十九世紀。由於在當時已開始有廢止黑奴的呼聲，美國殖民社會 (American Colonization Society) 於一八一六年開始在西非的穀海岸 (Grain Coast) 附近尋求一塊土地，以安頓已獲得自由、願意重返非洲的黑奴，並由一八二二年開始在這裏移民定居，建立了一個美國的屬地，稱其為賴比瑞亞，英文原意就是自由地 (Liberia)，首府則命名為門羅維亞，以紀念當時的美國總統門羅 (James Monroe)。

一八四七年，賴比瑞亞的總督認為這塊屬地應停止繼續仰賴美國，因此宣佈獨立建國。哈佛法學院的學者為其起草憲法，康乃爾大學的教授則替其制定一般的法規，使賴比瑞亞成為繼海地 (Haiti) 之後，第二個以黑人為主的共和國，也是黑人在非洲所建立的第一個獨立國家。

由於美國與賴比瑞亞的關係非比尋常，因此大部份的政治觀察家均認為美國對賴比瑞亞有深遠的影響力量。在一九八〇年以前，早期由美國返回該地的亞美利加賴比瑞亞人 (Americo-Liberians) 的移民及其後裔 (簡稱美裔賴族)，雖然人數不多 (僅佔全國人口百分之二左右)，卻是長期以來控制賴國的主要勢力。在十九世紀末期的殖民地爭奪戰中，賴比瑞亞一直保持主權完整，未遭受侵略。不過，就如同目前非洲國家與歐洲原殖民國之間的密切經貿關係一般，美國對賴比瑞亞的經濟深具影響力。此外，賴比瑞亞亦成為西方國家在非洲的前哨，也是宣揚西方文明和基督教信仰的重要據點。^㊱

美裔賴族所組成的真惠格黨 (True Whig Party, 簡稱 TWP) 曾是全世界執政最久的政黨 (一八七七年~一九八〇年)。過去半個世紀以來，先是塔布曼 (William V. S. Tubman) 擔任總統近四十年 (一九四三年~一九七一年)，在他去世後，由副總統托伯特 (William R. Tolbert) 繼任。一九八〇年，賴比瑞亞發生軍事政變，托伯特慘遭殺害，政變士官竇伊 (Samuel K. Doe) 成為新的領導人。^㊲

註^㉞ Francis M. Deng, Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rothchild and I. William Zartman, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1996), p. 186.

註^㉟ Mark Huband, "Zaire: Pressure from Abroad," *Africa Report*, Vol. 37, No. 2 (March~April, 1992), p. 43.

註^㊱ D. Elwood Dunn, "The Civil War in Liberia," edited by Taisier M. Ali and Robert O. Matthews, *Civil War in Africa: Roots and Resolution* (Montreal & Kingston, Canada: McGill-Queen's University Press, 1999), p. 91.

註^㊲ 有關一九八〇年的軍事政變，請參考 J. Gus Liebenow, *Liberia: The Question for Democracy* (Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1987), Ch. 13, "The 1980 Coup: Exhilaration and Trauma," pp. 184~193.



雖然竇伊軍事政變後殺害托伯特的野蠻行為令人側目，但美國反而是沒有立場加以嚴厲的譴責，一來是因為有可能背負了新殖民主義心態的罪名，二來是因美裔賴族的長期少數統治遭到詬病，而竇伊所屬的克蘭（Krahn）族長期受到歧視，美國早已被視為是美裔賴族壟斷政權的幫兇，自然不宜再引起爭議。更重要的是竇伊在奪權後，立刻與美國雷根政府發展了特別緊密的關係。雷根政府的強烈反共立場，以及美國和北非利比亞格達費政權的衝突，讓竇伊有機可趁，藉著安排要訪問利比亞而迫使美國提供其經濟援助。④美國在一九八〇年～一九八五年間提供了賴比瑞亞五億美元的援助，使該國成為下撒哈拉非洲接受美援個人平均額最高的國家，總額則構成該國年度預算的三分之一。⑤

雖然竇伊在一九八四年解散了他的軍事執政團—人民救贖委員會（People's Redemption Council），並宣佈在次年恢復舉行選舉，但卻未信守先前不參選的承諾，成為總統候選人，並藉著選舉作弊僅僅以不到百分之五十一的多數當選總統。⑥儘管這個選舉的公平性受到質疑，但美國雷根政府並未因此而予以譴責，一位美國官員對此冷漠態度作了最生動的描述：「我們提供了舉行選舉的經費，我們安排選務的進行，我們監督投票的過程，但是當竇伊舞弊當選時，我們竟然沒有勇氣告訴他，請他離開他的華廈。」⑦

除了選舉舞弊外，竇伊政府貪污腐敗，對政敵殘暴兇狠，破壞基本人權，但是卻仍然獲得雷根政府的支持，其原因不外乎賴比瑞亞特殊地理位置的軍事、情報及宣傳價值。在賴比瑞亞的「美國之音」（Voice of America）是對整個下撒哈拉非洲廣播；當地的美國軍事聯絡站是全世界八個可以引導核子潛艇的聯絡站之一；此外，美國空軍僅須在二十四小時前通知，就可以起降賴國機場，對其支援安哥拉的 UNITA 游擊隊提供武器。⑧竇伊就是藉著這些賴比瑞亞的戰略價值，換取美國大量的援助，並使用這些援助強化其武裝力量，打擊反對勢力，維持其政權直到一九九〇年為止。⑨

四、選擇性介入實例之四：索馬利亞

美國與索馬利亞的關係可以追溯到一九六〇年代開始的「非洲之角」（Horn of

註④ Mark Huband, *The Liberian Civil War* (London: Frank Cass, 1998), pp. 34~35.

註⑤ William O'Neil, "Liberia: An Avoidable Tragedy," *Current History* (May 1993), p. 214; Yekutiel Gershoni, "War Without End and an End to a War: The Prolonged Wars in Liberia and Sierra Leone," *African Studies Review*, Vol. 40, No. 3 (December 1997), p. 58.

註⑥ J. Gus Liebenow, *Liberia: The Quest for Democracy* (Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1987), pp. 293~296.

註⑦ "We funded the election, we organized it, we supervised the voting, and then when Doe stole it, we didn't have the guts to tell him to get his a ...out of the mansion" in William O'Neil, "Liberia: An Avoidable Tragedy," p. 215.

註⑧ William O'Neil, "Liberia: An Avoidable Tragedy," p. 214.

註⑨ Donald Rothchild, "The Impact of U.S. Disengagement on African Intrastate Conflict Resolution," p. 164.



Africa) 與蘇聯的競爭。非洲之角的兩個主要國家分別為索馬利亞與衣索匹亞，蘇聯與美國分別是此兩國主要的援助來源。美國和衣索匹亞的關係始於二次大戰末期，並於一九五三年和衣國簽署了一項二十五年的友好條約，獲得使用該國軍事基地的權益。美國在條約有效期間，提供了近兩億八千萬美元的軍事援助及三億五千萬美元的經濟援助，而衣國也有超過三千五百名的軍官到美國接受訓練。^⑦維繫美衣兩國如此親密的軍事同盟關係的主要力量，就是衣國領導人塞拉西 (Haile Selassie)。不過，在一九七四年塞拉西被軍事政變推翻後，新的政府在意識形態方面開始轉向社會主義，並獲得蘇聯的支持，終於導致和美國關係的決裂。

索馬利亞在一九六九年發生軍事政變，索國領導人希艾德·巴瑞領導的社會主義革命政府就開始發展與蘇聯的密切關係，兩國在一九七四年也同樣地簽訂了友好合作條約，讓蘇聯可以使用該國的軍事基地；蘇聯亦派遣超過一千名的軍事顧問進駐索馬利亞，另外總共有兩千四百名的索馬利亞軍人在蘇聯接受訓練。^⑧但一九七七年時好大喜功的希艾德·巴瑞爲了要建立一個大索馬利亞 (Greater Somalia)，而與衣索匹亞起衝突，並成功地佔領衣國南部與其相鄰的奧加丹 (Ogadan)。蘇聯在索、衣兩國的邊境戰爭中，選擇不支持在一九七〇至一九七七年間以其政府組織爲模式，並接受其訓練的索馬利亞，同時還協助衣索匹亞在一九七八年擊退入侵的索國軍隊，將希艾德·巴瑞推向美國。^⑨除了美國之外，中國大陸、法國及義大利等國亦是索馬利亞的軍事援助來源。

自美國取代蘇聯成爲索馬利亞的武器主要供應國家後，在八〇年代除了提供防禦性武器之外，平均每年尚有一億美元的經濟援助。不過，由於希艾德·巴瑞政權是一個軍事獨裁政權，並且是靠拉攏少數幾個有親戚關係的部落以打擊其他的部落賴以維繫。在奧加丹戰 (Ogadan War, 1977~1978) 後，他是以分化爲統治手段，鼓勵親自己的部落對其他部落發動戰爭。這樣的打擊異己的手段，不單是摧毀了反對勢力的菁英，也弱化了公民社會，更引發了一九八八年開始的索國內戰。另一方面，美國國會對希艾德·巴瑞政府的不良人權紀錄多有微詞，因此在一九八八年暫時中斷了美國對索馬利亞的軍事援助，翌年又停止了經濟的援助。美國的這些動作立刻獲得其他國家與國際組織的跟進，導致了希艾德·巴瑞政權在一九九一年元月的垮台。不過，希艾德·巴瑞的垮台並不意味著索馬利亞內戰的結束，反而是因爲各個部落間長期的爭戰及不信任，及北索馬利亞的獨立建國，造成了政治的真空狀態。

一九九二年，索馬利亞面臨無政府的狀態，又發生嚴重的饑荒。在國際層面方面，冷戰結束，蘇聯也已解體，美國成爲世界的獨霸，並陶醉在波斯灣戰爭的光環中。當

註⑦ Bereket Habte Selassie, *Eritrea and the United Nations and Other Essays* (Trenton, New Jersey: The Red Sea Press, 1989), p. 109.

註⑧ Marina Ottaway, *Soviet and American Influence in the Horns of Africa* (New York: Praegers, 1982), p. 267.

註⑨ 參見林碧昭，「東北非洲戰亂之分析」，問題與研究，第17卷，第3期 (民國66年12月)，頁85~92；林碧昭，「再論東北非洲的戰亂」，問題與研究，第17卷，第6期 (民國67年3月)，頁68~74。



CNN 所播放出索馬利亞人民捱餓受困的鏡頭傳到美國時，美國政府自認有義務協助其舊有的盟邦，因此美國採取了外交與軍事並重的策略，並且在軍事介入的層面，願意在聯合國的背書下，派遣部隊協助救援物資能順利送到災民的手中，並開展索國內戰各方進入談判及結束衝突的契機。^④

在聯合國授權下，兩萬七千名的美軍和其他九千名的聯合國部隊在一九九二年十二月展開了「恢復希望行動」（Operation Restore Hope）。聯合國的維和部隊（United Nations Operations in Somalia，簡稱 UNOSOM II）不單進駐索馬利亞負責救援工作，它本身也與索國各部落軍閥發生衝突。

陸、退出介入時期：一九九三年至一九九八年

一九九三年十月，十八名美軍在索馬利亞遇害，柯林頓政府認為美國參與人道救援的工作只是將自己的軍人放在一個極為危險的處境，因此決定自索馬利亞撤出。柯林頓的決定事實上是符合美國在冷戰後不願再介入與美國利益無關的國際衝突或他國內戰的心態。雖然美國是世界的唯一超級強權，但它卻是一位「不情願的警長」（reluctant sheriff），^⑤雖然對維持世界和平、確保國際安全、推動民主政治、尊重基本人權及參與衝突管理等價值或目標是有所承諾，但卻不願擔負風險，特別是在其自本利益沒有太多關係的非洲，其介入的誘因更是降低。名意上美國是依據所謂的「非洲問題、非洲解決」（African solutions to African problems）的原則，^⑥但事實上卻是退出介入的最佳藉口。

在美國軍人於索馬利亞遇害之後，柯林頓總統制定了一套新的政策指導原則，對美國是否要參與聯合國所主導的維持和平行動有了新的界定。在這個名為「第二十五號總統決策指令」（Presidential Decision Directive 25，簡稱 PDD25）中，美國是否要參與聯合國的維和行動，可根據一個核對的清單，包括它是否會促進美國的國家利益？維和行動的目標是否有清楚的界定？維和行動如何結束的條件是否存在？美國的參與是否為維和行動的關鍵？美國國會和民衆是否願意支持這項行動？^⑦若是將這些條件加在一起來看，它們提供了美國可以忽略非洲的正當性。此外交政策的導向，在一年多後發生的盧安達種族滅絕的悲劇中又再度獲得證實。

註④ 有關美國對索馬利亞危機之因應政策，見鄒念祖，「美國的索馬利亞政策」，問題與研究，第 33 期（民國 83 年 3 月），頁 23～38。

註⑤ 此名稱來自 Richard Haass 書名，Richard N. Haass, *The Reluctant Sheriff: The United States After the Cold War* (New York: Council on Foreign Relations, 1997)。

註⑥ David R. Smock, "Introduction," edited by David R. Smock and Chester A. Crocker, *African Conflict Resolution: The U.S. Role in Peacemaking* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1995), p. 2.

註⑦ David R. Smock, p. 4.



一、退出介入實例之一：安哥拉

當薩文比拒絕接受一九九二年的選舉結果，並再度回到叢林重啓內戰後，UNITA很快地在一九九三年又控制了安哥拉百分之七十的區域。不過，政府軍在補充軍備及加強訓練後，又逐漸擊退 UNITA 而迫使薩文比回到談判桌，與政府代表在桑比亞首府盧沙加（Lusaka）展開協議，終於在一九九四年十一月達成盧沙加議定書（Lusaka Protocol）。美國在促成盧沙加議定書的過程中，僅僅扮演較為消極的角色，表示願意提供聯合國維持和平行動的部份經費，並為解除武裝及清除地雷略盡綿力。^⑤

不過，薩文比並非真心要放下武器，而是希望藉著和平協定來拖延時間，因此屢屢破壞盧沙加議定書的協議，遭到國際社會的非議。過去一向支持 UNITA 的美國，在這段期間僅能向薩文比施壓，要求其遵守和平協議。^⑥由於冷戰已經結束，美國無須在安哥拉和蘇聯進行代理人的戰爭，因此它沒有必要無條件的支持 UNITA，特別是薩文比不願接受選舉結果，又不斷地破壞和平協議，讓美國立場極為尷尬，終於導致華府在安哥拉的角色益趨消極。安哥拉的 MPLA 總統杜桑托斯（Jose Eduardo dos Santos）在一九九五年到華府訪問，只要是能促成和平進程，美國國會領袖及柯林頓總統並不避諱與這位前蘇聯的代理人有更多的接觸。^⑦很可惜的是薩文比未遵守盧沙加議定書，反倒是秘密地增加武裝實力，終於在一九九八年發動全面戰爭。美國身為 UNITA 的長期幕後支持者，但卻無法迫使薩文比放下武器，當然與美國和薩文比間二十多年的夥伴關係不容輕易放棄，但多少也證明美國沒有強烈的主導意願。

二、退出介入實例之二：薩伊

一九九四年是莫布杜在薩伊執政的第三十年，也是盧安達內戰及種族滅絕（genocide）行動後，大批難民湧入薩伊東部，造成該國動亂不安開始的一年。這些胡圖族（Hutu）的難民營中，往往存在著不少胡圖的民兵團（militia），他們以薩伊為基地，對卡加美總統所領導下的盧安達進行攻擊，迫使卡加美總統和薩伊境內的圖契族（Tutsi）結盟，支持卡畢拉（Joseph Kabila）所領導的叛軍—解放剛果—薩伊民主力量聯盟（Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaire，簡稱 ADSL），對莫布杜施壓。

薩伊的內戰在一九九六年持續升高，對美國而言，莫布杜過去的「反共」立場在

註⑤ John Prendergast and David R. Smock, "Angola's Elusive Peace," *CSIS Africa Notes*, No. 182 (March 1996), p. 6.

註⑥ Bram Posthumus, "Angola: War Returns Yet Again," edited by Monique Mekenkamp, Paul van Tongeren and Hans van de Veen, *Search for Peace in Africa: An Overview of Conflict Prevention and Management Activities* (Utrecht, the Netherlands: European Platform for Conflict Prevention and Transformation, 1999), p. 401.

註⑦ George Wright, *The Destruction of a Nation: United States' Policy Towards Angola Since 1945* (London and Chicago: Pluto Press, 1997), pp. 201~202.



冷戰結束後已無法再成爲華盛頓繼續支持這個獨裁政權的依據，即使是卡畢拉的馬克斯主義革命背景，也未能說服柯林頓政府介入薩伊的內戰。美國似乎願意讓烏干達、盧安達、安哥拉、尚比亞（Zambia）等非洲國家扮演較爲積極的角色，達成非洲問題由非洲人處理解決的目的。^⑦

三、退出介入實例之三：賴比瑞亞

一九八九年的聖誕夜，另一位曾參與竇伊陣營的軍人泰勒率領叛軍——賴比瑞亞民族愛國陣線（National Patriotic Front of Liberia，英文縮寫爲 NPFL）由鄰國象牙海岸入侵賴比瑞亞，並且勢如破竹，很快就兵臨門羅維亞近郊。此後雖然有 ECOMOG 的介入，但是竇伊還是被擄，在折磨後遭到殺害，也使賴比瑞亞陷入一個三邊的內戰及無政府的狀態。一九九七年，泰勒將軍贏得總統大選，賴比瑞亞政局方才逐漸穩定。

若是仍在冷戰時期，賴比瑞亞的內戰一定會引起美國的高度關注，特別是泰勒所領導的游擊隊曾接受美國宿敵利比亞的訓練與資助。但是在冷戰結束後，賴比瑞亞已不再具有重要的戰略地位，^⑧連美國之音都遷離這個政治不穩定的國家，而搬到大西洋島國的聖多美普林西比，以避免受到戰火的影響。美國對賴比瑞亞的衝突改採放手（hands-off）政策，似乎是有意讓別的國家或組織有更積極的參與。^⑨

四、退出介入實例之四：索馬利亞

在前一段的討論中，我們提到美國在冷戰末期及冷戰結束初期，放棄了對希艾德·巴瑞的支持，終於導致他政權的垮台。但當索國發生動亂時，美國又迫於情勢支持聯合國的救援行動。然而，在十八名美軍於一九九三年十月在摩加迪休遇害後，柯林頓政府選擇在次年退出索馬利亞的聯合國行動。一九九五年，聯合國亦結束了在該國的維和行動。不過，美國的撤離並未讓內戰的任何一方在軍事力量方面有特別優勢，一九九五年至二〇〇〇年間，索馬利亞基本上是屬於無政府的狀態。

在這些年中，面對山頭林立的索馬利亞軍閥政治，及無中央政府的失序情況，美國既未採取行動扶持一個親美勢力，以擴大其在這個地區的影響力，也未致力促成內戰各方進行和平談判，建立一個穩定的新政府。美國政府在一九九三年的「恢復希望行動」受挫後，就努力傳達一個簡單的訊息，就是美國不願意再介入任何狀況不明、

註^⑦ Jeffrey Herbst, "Western and African Peacekeepers: Motives and Opportunities," edited by John W. Harbeson and Donald Rothchild, *Africa in World Politics: The African State System in Flux*, 3rd edition (Boulder, Colorado: Westview Press, 2000), p. 312.

註^⑧ Anthony Barclay, "Consolidating Peace through Governance and Regional Cooperation: The Liberian Experience," edited by Adebayo Adedeji, *Comprehending and Mastering African Conflicts: The Search for Sustainable Peace and Good Governance* (London and New York: Zed Books, 1999), p. 307.

註^⑨ Elwood Dunn, "The Civil War in Liberia," edited by Taisier M. Ali and Robert O. Matthews, *Civil Wars in Africa: Roots and Resolution* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999), p. 114.



目標不清，並且與本身國家利益沒有太大關係的他國國內之衝突。^⑩

柒、重新介入時期：一九九八年～？

由於美國退出索馬利亞的「恢復希望行動」，並在一九九四年盧安達的種族滅絕悲劇中，採取消極不介入的態度，並在安哥拉、薩伊及賴比瑞亞的內戰衝突中，皆選擇較過去冷淡的立場，因此美國逐漸由非洲撤出的態勢衍然成形。即使如此，柯林頓政府並沒有完全忽略非洲，因此國務卿克里斯多福在一九九六年十月展開了非洲的五國行，並介紹「非洲危機反應部隊」(ACRF)的構想。^⑪第一夫人希拉蕊(Hillary Rodham Clinton)也在一九九七年二月訪問非洲，關心非洲的重建問題。柯林頓自己則是在一九九八年三月作了一次非洲六國之旅，訪問了迦納、烏干達、盧安達、南非、波扎納及塞內加爾。在奈及利亞完成民主選舉後，柯林頓又在二〇〇〇年八月訪問這個非洲第一大國及坦桑尼亞。此外，柯林頓政府在一九九九年三月召開了第一次的美國與非洲部長級會議(U.S.-Africa Ministerial)，^⑫充份展現了美國對非洲的承諾。主管非洲事務的助理國務卿蘇珊·萊斯(Susan Rice)女士認為柯林頓政府不單有意強化美國與非洲的經濟關係，更對增進雙方的政治和安全關係相當認真。^⑬

一、重新介入？實例一：安哥拉

美國在九〇年代曾積極促成白塞斯協議(一九九一年)，也在盧沙加協議(一九九四年)中扮演消極的支持角色，但在長期代理人薩文比兩度撕毀和平協議後，美國已不再積極介入。二〇〇二年二月，薩文比在內戰中遭政府軍格殺，頓時UNITA失去了領導中心，在內戰處於不利的狀況下，有意再度重回協議桌進行和平談判。杜桑多在薩文比死後不到一星期就親訪美國總統布希，尋求支持，請美國協助促成和平協議。^⑭

在薩文比死後六星期內，UNITA和MPLA領導下的安哥拉政府在四月四日第四度達成的停火和平協議。這次的停火協議似乎沒有太多的外力介入，因此UNITA願意放下武器，應該是因為在缺乏領導人、武器、糧食及醫藥等必需品的供應，以及被政府軍圍剿的情況下，^⑮UNITA已是精疲力竭，無心戀戰，而導致的必然結果。若是

註⑩ 裘兆琳，「美國出兵索馬利亞之決策分析」，裘兆琳主編，後冷戰時期美國海外出兵案例研究(中央研究院歐美研究所，民國90年12月)，頁183~228。

註⑪ George B. N. Ayittey, *Africa in Chaos* (New York: St. Martin's Press, 1999), pp. 60~61.

註⑫ Susan E. Rice, "United States Policy in Africa: Moving Forwards as Partners," Address before World Vision's the Washington Forum: "Africa on the Eve of the New Millennium" National Museum of Women in the Arts (Washington, D. C., April 30, 1999).

註⑬ 同上註。

註⑭ Karen DeYoung, "Angolan Leader Outlines Steps Toward Ending War," *Washington Post*, February 28, 2002, p. A15.

註⑮ Rachel L. Swarns, "Angolans Cheer the Peace and Hope It Will Stay Awhile," *New York Times*, April 5, 2002, p. 5.



沒有九一一恐怖攻擊事件的發生，美國或許尚有餘力有更多的參與，但在二〇〇二年春天，布希政府所關心的是非洲國家是否有窩藏蓋達恐怖份子，而安哥拉顯然不是目標國家，因此受到關注的程度自然降低。美國和 UNITA 長期以來的曖昧關係，應會隨著薩文比的死亡而逐漸終結。

二、重新介入？實例二：薩伊

卡畢拉所領導的解放剛果—薩伊民主力量聯盟（AFDL）自一九九六年開始由剛果的東部開始向西推進，由於卡畢拉獲得盧安達、烏干達、蒲隆地及安哥拉等國的支持，因此僅僅一年多很快就兵臨首府金夏沙，而在卡畢拉以勝利者姿態進入金夏沙時，莫布杜已於先前離開薩伊，幾個月後因癌症過世，為其在薩伊三十多年的統治劃上一個句點。

卡畢拉隨即將薩伊國名改為剛果民主共和國（Democratic Republic of Congo，簡稱 DRC），代表了薩伊莫布杜獨裁政權的終結，也象徵是一個新紀元的開始。不過，DRC 並沒有為剛果人民帶來和平與安定，因為卡畢拉在掌權後立刻展開打擊異己的行動，同時也原先支持 AFDL 的盧安達及烏干達決裂，後者轉而支持新的叛軍團體，而辛巴威（Zimbabwe）、查德（Chad）、安哥拉（Sudan）、蘇丹及納米比亞等國則是選擇力挺卡畢拉，將剛果的內戰帶進一個具有國際層次的新階段。

這段時期的剛果內戰可以說是陷入膠著狀態，因此在聯合國的斡旋和尚比亞總統齊魯巴（Frederic Chiluba）的熱心奔走下，內戰各方在一九九九年夏天在尚比亞首府盧沙加（Lusaka）達成停火協議。由於卡畢拉本身缺乏誠意，並藉停火協議趁機增添武器裝備，希望一舉將叛軍殲滅，因而導致談判的破裂。

二〇〇一年一月，卡畢拉被其侍衛槍殺遇害，總統職位由其年僅三十二歲的兒子約瑟夫·卡畢拉（Joseph Kabila）繼任。小卡畢拉在就職不到一個月就造訪美國，並在美方的安排下，與盧安達總統卡加米（Paul Kagame）在華府會面，企圖終結內戰。^⑥不過，美國在扮演了這個中介的角色後，就未再有介入。小卡畢拉對推動盧沙加和平協議的誠意和努力，遠遠高過他的父親，讓剛果的和平進程露出曙光。

二〇〇二年四月剛果內戰的各方，包括兩股盧安達及烏干達所支持的叛軍—「剛果解放運動」（Mouvement de Libération Congolais，簡稱 MLC），及「剛果民主動員」（Resemblance Congolaise pour la Démocratie，簡稱 RCD），開始在南非進行和平談判，而主要的斡旋者是波扎納總統馬塞瑞（Ketumile Masire）和地主國南非總統姆貝基（Thabo Mbeki），^⑦這個西方國家缺席的和平會談之舉行，符合了美國的基本主張，因為它充分反應了美國不願涉入，而希望非洲事務由非洲國家或區域組織自行解決的立場。

註^⑥ Steven Mufson, "Congo, Rwanda Leaders Discuss End to Fighting: Powell Urges Adherence to 1999 Lusaka Pact," *Washington Post*, February 2, 2001, p. A20.

註^⑦ Rodrigue Ngowi, "Talks on Congo's Future Deadlocked," *Associate Press*, April 18, 2002.



三、重新介入？實例三：賴比瑞亞

一九九七年，賴比瑞亞內戰諸方達成和平協議，舉行總統大選，泰勒將軍當選總統，賴國政局逐漸穩定。不過，內戰的各方勢力並未完全解除武裝，因此不時仍有地域性的衝突發生，最嚴重的一次是在一九九九年於首都門羅維亞美國大使館前的衝突，導致五十人的死亡。此外，在賴國北部的樓法郡（Lofa County）亦不時有戰事發生，甚至一度進入緊急狀態。但是賴國總統泰勒所面臨的最大挑戰，並不是國內的動亂不安，而是他支持鄰國獅子山的叛軍—革命聯合陣線（Revolutionary United Front），所引發西方國家與聯合國的制裁，^⑥以及對泰勒本人進出這些國家的限制。

泰勒總統支持獅子山的方式，是協助走私販賣該國豐富的鑽石，並以所得購買武器。這項行為違反了聯合國的規定，當然會引起美國的不滿，^⑦並受到國際社會的譴責。^⑧美國更在意的是泰勒和利比亞強人格達費（Muammar Gaddafi）的親密關係，^⑨擔心賴比瑞亞會成為利比亞在下撒哈拉非洲擴張影響力的馬前卒。

儘管美國政府對泰勒政權有高度的不滿，但畢竟這是一個經過民主選舉所產生的政府，同時該次選舉結束了長達七年的紛亂內戰，終結了無政府的失序狀態，因此除非賴比瑞亞人民能在二〇〇三年的總統大選中另有選擇，美國似乎只能作道德的譴責，而不能再對這個一百多年前扶植建立的國家有更多的介入。

四、重新介入？實例四：索馬利亞

索馬利亞自一九九一年起就進入無政府狀態，美國的人道救援行動在一九九三年即告結束。即使在柯林頓政府承認美國不應對非洲的衝突如此冷漠，但是面對山頭林立、缺乏中央政府的索馬利亞，美國可以說是餘悸猶存，不願再被捲入。索馬利亞的情況直到二〇〇〇年才略有改善，一個過渡的全國性政府（Transitional National Government，簡稱TNG）在該年十月成立，並獲得部份軍頭的支持，不過它所控制的區域有限，即使在首都摩加迪休（Mogadishu），TNG也僅控制了該城的一半。它是否能在預定的三年來完成政治協商、終結內亂的目標，一直不被看好。

不過，在九一一恐怖事件後，布希政府指控索馬利亞窩藏蓋達（Al Qaeda）恐怖份子，^⑩因此派遣戰機進入索馬利亞領空進行偵察工作。^⑪若是布希的指控屬實，美國

註⑥ Douglas Farah, "Taylor Puts Liberia on War Footing: Dissent is Stifled, Economy Suffers as U.N. Sanctions Loom," *Washington Post*, April 25, 2001, p. 25.

註⑦ Douglas Farah and Steven Mufson, "U.S. Warned Liberian Leader Not to Aid Sierra Leone Rebels: Sanctions Threatened as Taylor Denies Support," *Washington Post*, July 30, 2000, p. A27.

註⑧ Colum Lynch, "Ban Sought on West African Diamond Sale," *Washington Post*, December 20, 2000, p. A23.

註⑨ Douglas Farah, "An 'Axis' Connected to Gaddafi: Leaders Trained in Libya Have Used War to Safeguard Wealth," *Washington Post*, November 2, 2001, p. A22.

註⑩ Nora Bostany, "Somali's Message: Helping Us Helps You," *Washington Post*, March 22, 2002, p. A18.

註⑪ Andrew West, "African Leaders Wary of Evolving US Definition of 'Terrorist'," *Christian Science Monitor*, March 30, 2002, p. 9.



極有可能再度進軍索馬利亞，不過這回美軍將不會是被動地確保國際人道救援的糧食能順利送到災民的手中，而是要展開主動的攻擊，屆時華府將再次面對索國的無政府狀態。布希政府是否會採取類似美國在阿富汗的政策一扶植一個親西方的政權，來對付同情恐怖主義或是窩藏恐怖份子的力量，將是未來觀察的重點。

捌、結 論

美國與非洲既缺乏殖民經濟的歷史互動關係，又缺乏有如歐洲與非洲的地緣政治關係，僅有在冷戰期間爲了與蘇聯對抗，而選擇性地介入了部份非洲國家的事務。不過，一般而言美國比較尊重英、法兩個盟邦的傳統宗主國地位，並不會介入這兩個國家前殖民地的紛爭。因此，本文所選擇的四個實例皆不是英國或法國的前殖民地或專有殖民地，而是葡萄牙、比利時及義大利曾殖民過的安哥拉、薩伊、索馬利亞及美國本身協助建立的賴比瑞亞。

本文將美國與這四個國家的關係分成四個階段，在第一階段的有限介入時期，由於其他三個國家尚未獨立，美國除了協助賴比瑞亞建國外，僅有老羅斯福總統曾斡旋歐洲列強因殖民地爭奪所發生的摩洛哥危機。當然，威爾遜總統的民族自決原則，對非洲殖民地領袖爭取獨立有相當大的啓示與鼓舞。

大部份非洲國家的獨立建國正逢冷戰時期，因此自一九六〇年開始美國對非洲的外交政策就進入了選擇性介入時期。雖然美國本身崇尚民主，追求自由，但是爲了與蘇聯在非洲對抗，除了卡特總統時期會對南非的黑白種族隔離政策有較爲強烈的譴責外，基本上華盛頓是會爲了意識形態的考量，選擇支持專制獨裁政權或是反馬克斯社會主義政府的游擊隊。

一九九〇年代初期，冷戰已結束，非洲在美國的全球戰略佈局中，重要性是相對降低，因此美國無意再介入非洲國家的事務。美國過去所支持的對象如賴比瑞亞的竇伊和索馬利亞的希艾德·巴瑞，皆因缺乏美國的強力支持，而終告瓦解。^④即使是在索馬利亞的「恢復希望行動」中，美國也是配合聯合國的行動，同時所參與的是糧食救援的協助工作。不過，在十八名美軍遇害而迫使美國撤出後，美國對非洲的外交政策可以說是進入了退出介入的時期。因此當非英、法前殖民地的盧安達及蒲隆地在九〇年代中期發生種族滅絕的悲劇時，美國這個世界唯一的超強卻選擇坐視一旁，不願介入。美國也未在非洲的小兄弟賴比瑞亞的內戰中，扮演斡旋和平的老大哥角色，更放棄了過去強力支持的莫布杜。

在柯林頓政府的第二任期間，由於盧安達悲劇所造成的衝擊，讓美國似乎有意藉著參與訓練「非洲危機反應部隊」，而間接地重新介入非洲事務。但隨著柯林頓任期的結束，和共和黨小布希總統政府改採較爲傳統的現實主義爲外交政策的主要考量，美國似乎無意再介入非洲事務，而是透過非洲的區域力量如南非及奈及利亞來協助區

註④ Alex Thompson, *An Introduction to African Politics* (London and New York: Routledge, 2000), p. 152.



域的穩定。^⑤但是，在九一一恐怖攻擊事件發生後，由於索馬利亞和蘇丹等非洲國家和蓋達恐怖組織的特殊關係，美國很有可能會因為本身國家安全利益的考量，而再度介入非洲大陸。不過，也有非洲專家認為或許美國對非洲的忽視並不會因此改變。^⑥

若是非洲淪為意識形態（包括反恐怖主義行動）的戰場時，美國對非洲的決策就不僅是單由國務院主管非洲事務的助理國務卿所主導，而會有白宮、國防部、中央情報局等相關部門的參與。這兩個模式對非洲國家而言，都不是最佳的選擇。當負責非洲事務的助理國務卿是美國對非洲外交政策的主導者時，它代表美國領導核心對這個地區並不重視。但是一旦這個地區受到重視，美國的決策又受到意識形態的影響，而無法客觀地協助這些國家的經濟發展及民主進程。因此，若是美國因反恐怖主義而重返非洲大陸，未必是為協助改善非洲人民的政治或經濟環境，而是基於本身的利益，這是研究美國對非洲外交政策應有的基本認識。

* * *

（收件：91年5月1日，修正：91年10月22日，接受：91年10月28日）

註^⑤ Peter Schraeder, " ' Forget the Rhetoric and Boost the Geopolitics': Emerging Trends in the Bush Administration's Foreign Policy Toward Africa, 2001," *African Affairs*, Vol. 100, No. 400 (July 2001), pp. 387~405.

註^⑥ Stephen Ellis and David Killingray, "Africa after 11 September 2001," *African Affairs*, Vol. 101, No. 402 (January 2002), p. 8.



Examination and Evaluation of U.S. Foreign Policy Toward Africa

Chen-shen J. Yen

Abstract

In the realm of U.S. external relations, sub-Saharan Africa has been a region of lesser importance. In addition to the lack of a historical colonial tradition, the relative absence of a geopolitics and strategic value also helps to explain such an orientation. In spite of these, the U.S. adopted a policy of selective engagement towards Africa when it was involved in the global ideological competition with the former Soviet Union during the Cold War period. With the end of the Cold War, Africa was again marginalized and the U.S. pursued a policy of disengagement. Towards the end of the Clinton administration, witnessing the ethnic conflicts and social instability, the U.S. reiterated its commitment to the region. With the beginning of the Bush government, Africa was not incorporated into its global strategic consideration. However, after the terrorist attacks of September 11, 2001, the fact that some African countries maintain clandestine connections with terrorist organizations and/or have high a percentage of Islamic population has prompted President Bush to refocus his administration's attention on this region.

Keywords: limited engagement; selective engagement; disengagement; re-engagement; Angola; Zaire; Liberia; Somalia



參考文獻

- Adam, H. M. (1999), "Somali Civil War," in T. M. Ali and R. O. Matthews (eds.), *Civil Wars in Africa: Roots and Resolution*, 169-192, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Adedeji, A. (1999), *Comprehending and Mastering African Conflicts: The Search for Sustainable Peace & Good Governance*. London & New York: Zed Books.
- Ayittey, G. B. N. (1999), *Africa in Chaos*. New York: St. Martin's Griffin.
- Booker, S. (2001), "Bush's Global Agenda: Bad News for Africa," *Current History*, 100, 195-200.
- Clapham, C. (1996), *Africa and the International System: The Politics of State Survival*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Copson, R. W. (1994), *Africa's Wars and Prospects for Peace*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Deng, F. M., S. Kimaro, T. Lyons, D. Rothchild and I. W. Zartman (1996), *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Dunn, E. (1999), "The Civil War in Liberia," in T. M. Ali and R. O. Matthews (eds.), *Civil Wars in Africa: Roots and Resolution*, 89-121, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Ellis, S. and D. Killingray (2002), "Africa after 11 September 2001," *African Affairs*, 101, 5-8.
- Haass, R. N. (1997), *The Reluctant Sheriff: The United States After the Cold War*, New York: Council on Foreign Relations.
- Lancaster, C. (2000), "Africa in World Affairs," in J. W. Harbeson and D. Rothchild (eds.), *Africa in World Politics: The African State System in Flux*, 3rd edition, 208-234, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Mekenkamp, M., P. V. Tongeren and H. V. D. Veen (1999), *Search for Peace in Africa: An Overview of Conflict Prevention and Management Activities*, Utrecht, the Netherlands: European Platform for Conflict Prevention and Transformation.
- O'Neill, W. (1997), "Liberia: An Avoidable Tragedy," *Current History*, 96, 213-217.
- Papp, D. S. (1993), "The Angolan Civil War and Namibia: The Role of External Intervention," in D. R. Smock (ed.), *Making War and Waging Peace: Foreign Intervention in Africa*, 161-196, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Pereira, W. (1994), "The Neglected Tragedy: The Return to War in Angola, 1992-3," *Journal of Modern African Studies*, 32, 1-28.



- Reno, W. (1998), *Warlord Politics and African States*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Rothchild, D. (2001), "The U.S. Foreign Policy Trajectory on Africa," *SAIS Review*, 21, 179-211.
- Rothchild, D. (2000), "The Impact of U.S. Disengagement on African Intrastate Conflict Resolution," in J. W. Harbeson and D. Rothchild (eds.), *Africa in World Politics: The African State System in Flux*, 3rd edition, 160-187, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Rothchild, D. (1997), *Managing Ethnic Conflict in Africa: Pressures and Incentives for Cooperation*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Rothchild, D. and J. Ravenhill (1991), "Retreat from Globalism: US Policy Toward Africa in the 1990s," in K. A. Oye, R. J. Lieber and D. Rothchild (eds.), *Eagle in a New World: American Grand Strategy in the Post-Cold War Era*, 389-415, New York: Harper Collins.
- Schatzberg, M. G. (1991), *Mobutu or Chaos? The United States and Zaire, 1960-1990*, Lanham, Maryland: University Press of America.
- Schraeder, P. J. (2000), "'Forget the Rhetoric and Boost the Geopolitics': Emerging Trends in the Bush Administration's Foreign Policy Toward Africa, 2001," *African Affairs*, 100, 387-404.
- Schraeder, P. J. (1994), *United States Foreign Policy Toward Africa: Incrementalism, Crisis and Change*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schraeder, P. J. (1993), "Speaking with Many Voices: Continuity and Change in U.S. African Policies," *Journal of Modern African Studies*, 29, 373-412.
- Smock, D. R. (1993), *Making War and Waging Peace: Foreign Intervention in Africa*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Smock, D. R. and C. A. Crocker (1995), *African Conflict Resolution: The U.S. Role in Peacemaking*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Thompson, A. (2000), *An Introduction to African Politics*, London and New York: Routledge.
- Volman, D. (1984), "Africa's Rising Status in American Defense Policy," *Journal of Modern African Studies*, 22, 143-151.
- Williams, A. (1993), "Negotiations and the End of the Angolan Civil War," in D. R. Smock (ed), *Making War and Waging Peace: Foreign Intervention in Africa*, 197-217, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Winchester, N. B. (1988), "United States Policy Toward Africa," *Current History*, 87, 193-196, 232-234.
- Wright, G. (1997), *The Destruction of a Nation: United States' Policy Towards Angola*



Since 1945, London and Chicago: Pluto Press.

Young, C. (1984), "United States Foreign Policy Toward Africa: Silver Anniversary Reflections," *African Studies Review*, 27, 1-17.