

美國的南部非洲政策

楊逢泰

嚴重的南部非洲局勢

英國、法國和比利時在非洲的殖民地自一九五七年以來已經次第獨立，可是非洲民族主義今天在南部非洲形成了嚴重的問題，在非洲人的心目中，南非和羅德西亞是白人少數民族在非洲大陸上臨時建立的政府，葡屬安哥拉和莫三鼻給是非洲最後的殖民帝國。白人認為，這些地方是他們的故鄉，因此當地的民族主義者訴諸暴力，希望以游擊戰來達成他們建立民族國家的願望。

問題是國際共產黨徒支持當地的游擊組織，尤其是毛共利用游擊戰來對付所謂「資本主義的敵人」和「社會帝國主義的蘇修」，其目的在經由第三世界的邁向「世界革命」的夢想，而使局勢變得非常複雜。

今年四月葡萄牙發生政變後，左翼勢力抬頭，里斯本情勢微妙，莫三鼻給和安哥拉可能相繼獨立，如果毛共繼續予以援助，則南部非洲的游擊戰勢將南移。雖然南非的經濟和軍事力量雄厚足以抵擋外來的威脅，可是南非並不是內部沒有問題的國家。

非洲人要求建立民族國家的強烈願望，配合着美國黑人尊嚴新的肯定，使美國和非洲之間存在着一种特別和微妙的關係，無論在政治上和經濟上，美國不可避免的捲入非洲的問題中。

中共資助興建的坦尚鐵道可能於一九七四年底提前完工，在尚比亞段的開工典禮上卡翁達總統曾說：「敵人們對於這條正進入尚比亞的鐵道真正感到恐懼」。他又向尚比亞人民提出警告說：「南非部隊四萬人部署在羅德西亞和尚比亞的邊境，並且在莫三鼻給的德特省（Tete Province），納米比亞（即西南非洲）最敏感的開普里夫夫走廊（Caprivi Strip）和安哥拉邊境集結。雖然是片面之辭，而反映南部非洲嚴重的局勢。在這個時期，美國對南

部非洲的政策自然是關切所在。

保守和自由主義者的對非政策

美國對非洲的政策，因總統的政治立場而有所不同。一九五七年，迦納獨立，當時尼克森以副總統身份訪問非洲六國。在向艾森豪總統的報告中，尼克森指出：

非洲是國際共黨運動的一個優先目標，我獲得清晰的印象：共黨頭子認為今天的非洲對於他們征服世界的設計，其重要性正如他們在二十五年前認為中國的重要性一樣。

艾森豪政府即着以大量經援來協助非洲國家，希望「國際社會保護非洲新興國家，使她們的獨立和主權不受威脅。」一般認為艾森豪時代是美國與非洲國家的蜜月時期，而具有保守的特徵。

甘迺迪在競選時曾允諾將美國對非洲的政策作更劇烈的改變，抗議美國在聯合國大會對殖民問題投票時棄權的習慣。一九六〇年六月十四日，甘迺迪在參議院演說時攻擊「窄狹的自私自利觀念，企圖將非洲人作為冷戰的兵卒」。他指出：

殖民主義不僅將在非洲結束，而且長久的抵抗殖民主義及民族主義的興起，將是擊潰共黨的龐大殖民帝國之基本力量。

詹森總統對非洲的態度具體的表現在一九六六年五月二十六日，非洲團結組織成立三週年紀念，對非洲大使在華府的集會上所發表的演說。當時詹森總統引證美國的經驗，向非洲各國駐美大使保證：

美國全心全意致力於支持非洲國家消滅浪費和不公道。這種浪費和悶悶正義是一個種族被另一種族統治的結果。

美國對非洲的區域和平，經濟發展，民族自決和種族公平的待遇，繼續

作口頭的承認殊無問題。也可以適用於南部非洲以外的其他非洲地區，因為這些地區的非洲國家大多數在和平轉移的情況下獲得了獨立，而且獨立之後，大都願與殖民國家維持相當友好的關係。可是南部非洲的情況迥然不同，尼克森總統就任後面臨南部非洲嚴重的局勢。

尼克森對南非政策的理論：在和平中實現改變的願望

尼克森主義雖然是美國對亞洲政策的基礎，但根據約翰生（Willard R. Johnson）所撰「美國對非洲政策」（United States Foreign Policy Towards Africa）一文中稱，尼克森主義概括美國在非洲的目標有下列三點

一、和平：使非洲免於大國的敵對和衝突，以及尊重非洲國家的領土完整和支持非洲國家疆界的不可侵犯性。

二、經濟發展：援助非洲國家經由教育來發展他們的人力資源，並援助他們處理他們的農業、衛生和人口問題。

三、在南部非洲援助非洲人尋求種族和政治的正義。

助理國務卿紐森（Newson）於一九七一年十月在阿達蘭達（Atlanta）發表演說，闡明尼克森的主張時說：

我們相信在南部非洲，改變終將來臨，經濟和人口的壓力使此項改變不可避免。在南非本身，嚴格的一成不變在逐漸減少之中……可是我們不能期望改變來得很快或者是很容易。我們的希望是改變終將和平的來臨。

一九七三年五月三日，尼克森總統向國會所提「一九七〇年代美國外交政策：實現一個持久的和平」（U. S. Foreign Policy for the 1970's: Shaping a Durable Peace）的報告中列舉美國對南部非洲的政策說：

我們並不贊同南非領袖的種族政策，可是我們也不認為將他們在世界影響力中孤立起來是鼓勵他們採取中庸路線和實施改變的有效方法……對於葡屬領土，我們贊成自決，我們在聯合國中已明白的表示此種立場

美國的南部非洲政策

，我們將繼續這樣做……

美國繼續執行——比其他國家更嚴格——禁止將武器售於南非和葡屬領土的各方面……

我們並不承認羅德西亞的政權。就國內立法許可範圍之內將戰略物資除外。美國嚴格的遵守經濟制裁的方案。對（西南非洲）的納米比亞，我們承認聯合國的管轄，並且不鼓勵美國的私人投資……

事實上，尼克森總統於一九七〇年一月在簽署安全會議的一項備忘錄時，決定與南部非洲的白人政府增加溝通，並且作選擇性的牽連。其理論是：友誼的忠告比經常的譴責似乎更可能使白人政府改正種族政策。尼克森政府遂開始實行新政策，以一連串的行動來加強南部非洲的白人政府。

一九七二年四月二日，泰倫斯·史密斯（Terence Smith）在紐約時報撰文稱……

尼克森政府正在悄悄地進行一項與南部非洲白人政府故意擴大接觸和溝通的政策。

尼克森總統已採取了一連串的步骤與南非和葡萄牙改善政治和經濟的接觸。與甘迺迪和詹森政府形成了一個強烈的對照。

影響美國對南部非洲政策的因素

美國部分知識份子，在尼克森與麥高文競選時曾為麥高文組織了為麥高文競選的非洲工作隊（Task Force on Africa for the Presidential Campaign of George S. McGovern），他們合作撰寫了「美國對非洲政策」（United States Foreign Policy Towards Africa）一文，指謫美國在南部非洲的言行不一致，是假冒為善的表示，而這種行為反映在聯合國的投票紀錄中，對於許多有關黑人利益的問題，美國都是站在南非、葡萄牙和歐洲殖民國家的這一邊，美國政府一方面談論自由，可是在投票時却參加那些否定自由的一方面。事實上，美國對南部非洲的政策之所以有表裏不能一致的情形，有下列幾個因素：

一、戰略的考慮

南非是堅決反共的國家，地處非洲南端，具有極重要的戰略價值，美國

在南非設有追蹤衛星的設施。蘇俄海軍在印度洋和南大西洋的集結以及在隣接海域的活動，其主要目標在威脅開普敦的航線，因為這是巨大油輪載運波斯灣石油運往西方的航線。葡萄牙政變後影響在莫三鼻給和安哥拉的統治，勢必要促使南非進一步加強力量，以圖填補葡萄牙退出以後所留下來的真空，則南非的地位將更形重要。

在北大西洋的葡屬亞速爾羣島 (Azores) 亦為海空軍重要基地。美國在中東戰爭中，空援以色列，歐洲盟國拒絕美國使用基地，只有葡萄牙允許美國使用亞速爾島上的拉耶斯空軍基地 (Lajes air base)。一九七二年美國與葡萄牙訂立了一項亞速爾基地協定，根據此一協定美國大量援助葡萄牙。雖然尼克森總統強調：「我：深信美國對違犯我們國家的理想，以及構成對美國公民一項直接侮辱的種族政策不能夠漠不關心」，可是此一協定為美國政策實質上改變的表示，其主要考慮是戰略的問題。

一、與英國的特殊關係

因為英國與南非的特殊關係無可避免的影響了美國的政策。英國在南非的投資估計為二十五億美元，英國的出口品百分之五運到南非，因此英國的經濟依賴南非的程度甚深。以英國的投資和出口的規模而言，在全世界國家中，南非排列第四，如果切斷了與南非的經濟關係，將會嚴重的損害英國的經濟，每年外匯將減少六千萬鎊，十五萬工人將會失業。英國的運輸業、銀行和保險公司將蒙受重大的損失。

三、美國本身的經濟利益

美國商人和企業家在南非有重大的經濟利益，所以當國務院和經聯合國代替團譴責南非之時，而商務部繼續促進與南非的貿易和投資。

美國在南非投資的大小公司共有二百四十四家，其中有福特公司、通運公司、明尼蘇達礦業公司 I. B. M 和可口可樂等。就一九六九年而言，在南非整個的外國投資約為五十四億美元，而其中七億五千五百萬美元，或百分之十四點五為美國的投資，僅次於英國的百分之六十。美國在整個非洲的投資為三十億美元，而在南非的投資就佔了四分之一。

美國過去每年從羅德西亞輸入約九十萬噸的鎢鐵，其中百分之十用在國

防方面，百分之九十用在汽車工業和其他工業方面，因此在國會中為羅德西亞游說的頗為活躍，控制了羅德西亞鎢鐵礦百分之九十的聯邦卡比德公司 (Union Garbide) 和福德礦業公司 (Foote Mineral) 游說國會將鎢鐵作為必需的戰略物資進口，他們與國會部分議員合作妨礙了美國履行聯合國對羅德西亞的經濟制裁。

四、美國黑人的壓力

美國的黑人社會已脫穎而出成為美國與非洲關係的壓力團體。在一九七二年內有許多黑人的集會和示威說明了這一點，在二月二十七日，著名的黑人領袖們在波多黎各開會，同意協調和支持進一步的活動。[同一月內，十三位民主黨眾議員所組成的國會黑人幹部會議，選舉俄亥俄州的史道克斯 (Louis Stokes) 為主席，這是將採取「攻擊性」行動的信號。三月間，第一屆全國黑人政治大會 (National Black Political Convention) 在印第安那州的蓋瑞城 (Gray) 舉行，大會提出了許多有關美國對非洲政策的要求。八月間，黑人學者會議 (Black Scholars Conference) 在德州的奧斯汀城 (Austin) 舉行。迄今為止，有關非洲的最大的黑人集會是五月二十七日在華府舉行「非洲解放日」(African Liberation Day) 示威運動，有一萬多人集體遊行，在南非和葡萄牙等國的使館示威，抗議美國對南部非洲的政策。美國黑人對外交問題的壓力在逐漸增加之中。例如眾議院非洲小組委員會主席狄格斯 (Charles Diggs) 批評尼克森政府的政策時說：

本屆政府支持南非和葡萄牙的性質已經改變，直到現在為止，與南部非洲種族主義和鎮壓力量之間已存在着一種「秘密」的同盟關係 (Sub Rosa Alliance)。本屆政府已同時宣佈與葡萄牙的公開聯盟：此項決定其意義只是在壓迫非洲人民的合夥關係而已。

狄格斯於一九七一年十二月辭去美國駐聯合國代表團代表之職，抗議尼克森政府增加對葡萄牙援助的決心。狄格斯解釋他的行為時說：「我之所以辭職是為了二千二百多萬美國的非洲後裔。」

美國黑人和他們的同情者勢將增加對非洲民族主義的各種援助。從長遠的觀點看來，美國黑人將他們的命運與非洲，尤其是南部非洲的黑人的命運連在一起，他們勢必就美國的政策要求作急進的改變，而美國國內種族間的

擴張關係亦將隨之而增加。

自由主義者的政策

美國政府不能夠對其他人類的願望和政治的願望置若罔聞，尤其是這些願望符合美國傳統的立國原則的時候。在南部非洲，最大的道義問題是一種變形的民族自決，這是一九六〇年代不可抗拒的政治反殖民主義潮流的結果，在國際共黨的煽動和支援下使問題變了質而更形複雜。對美國而言，此項道義問題是將美國的立國原則擴張到世界其他各地。這不是一項新的問題，但這是美國任何一位決策者難以應付的問題。解決的辦法，不是接受承諾，將正義擴張到南部非洲的黑人，或者是採取純粹的實效主義，將整個問題置之腦後。

總之，美國對非洲，尤其是對南部非洲的政策是受各方面影響力牽制的結果，左翼份子和自由主義者贊成對南部非洲白人政府採取較為強硬的行動；而保守派人士注意歐洲和冷戰的態勢，而予以支持。來自企業界和美國黑人不同方向的壓力使美國對南部非洲的政策進退維谷。難怪毛共要說：非洲的情況發展是好是壞對美國均是不利的。

福特總統就任不久對南部非洲的政策尚無具體的表示。福特在衆院二十

從季卿訪印看美印關係

前言

自從一九七一年十二月，印巴爲孟加拉獨立問題發生第三次印巴戰爭以後，美國爲偏袒巴基斯坦而停止對印度的各項援助，使雙方關係因而開始惡化。最近由於印度次大陸三國關係逐漸正常化，美蘇在印度洋爭相角逐，以及印度在今年五月十八日已成爲核子俱樂部的一員，使次大陸地區的戰略形勢爲之改觀。因此美國爲了重估次大陸地區的戰略部署，利用印度急需美國糧食以緩和其饑荒問題的機會，謀求與印度重修舊好，以恢復冷漢達三年多

從季卿訪印看美印關係

五年中，一直維持保守的立場。衆院有十六位黑人議員都是民主黨籍，去年福特提名爲副總統，在國會提請通過時，由於福特保守的背景，這十六位黑人議員全體投反對票。福特就任總統後，保守立場已經改變，他在議員任期內會投票支持向羅德西亞購買鉻鐵，擔任總統後已禁止向羅德西亞採購鉻鐵，這是一個很明顯的端倪可以瞭解福特總統未來對南部非洲的政策。

獨立的黑色非洲國家和桑比西河（Zambezi River）對岸白人統治的南部非洲之間的緊張關係是目前世界局勢最暗淡的一面。葡萄牙在非洲從事了十三年的被人遺忘的戰爭也許不久會結束，可是南部非洲緊張的局勢正方興未艾，最壞的是，羅德西亞和南非的處境將更困難，甚至可能引發非洲的種族戰爭。除非南部非洲作劇烈的改變，使政治和社會有重大的進步，非洲人堅持推翻白人政府的決心將與日俱增，而共黨集團和左翼國家勢必加強支持，美國和英國既躊躇於參予對南非的譴責，無疑的更不願參予其他更劇烈的行動。在這種情形之下，非洲國家對美國和英國將失去信心，而更爲轉向蘇俄和毛共要求充份的支援。南部非洲已變成非洲人考驗西方信心的坳埗。爲了在未來的非洲扮演一個長期而積極的角色，美國需要一項更爲睿智的政策和一貫的理論。

默山

以來的美印關係。誠如季辛吉國務卿在十月廿七日抵達新德里機場所說的，正值「世界局勢遭遇重大困難，但充滿極佳機會」，這兩句話並非一般外交詞令，而是具有頗不尋常的外交意義。因此，季氏於十月廿三日至廿七日，訪問莫斯科後，立即訪問印度，使美印關係正逐漸邁向改善之途。

美印關係惡化之因

印度自一九四七年獨立以後，政治、經濟、軍事和社會等方面，遭遇許