

非洲團結組織的問題與危機

金神保

本 年五月廿五日，非洲團結組織（The Organization of African Unity）成立第八週年紀念日，似是在陰霾四佈中渡過。這一鬆弛的地區組織正面临着分裂的威脅，團結組織的團結精神，早已不存在；現在連這個組織的形式也將可能發生問題。

此次危機的導火線，為對本屆國家元首及政府首長會議——團結組織之最高權力機構——開會地點之爭執。先是，一九七〇年九月，第七屆會議原已正式決議，第八屆會議訂於本年六月下旬在烏干達京城坎帕拉召開，而奧波特（Milton Obote）主政下之烏干達政府亦慎重其事，特耗資七百萬英鎊（合一千七百萬美元）新建會堂一座，以供元首會議集會之用。但奧波特政府却於本年一月廿五日為艾明（Idi Amin）少將所領導之政變所推翻，奧波特流亡坦桑尼亞。新政權並未全為非洲各國所承認，尤其政治態度較激進的坦桑尼亞總統尼瑞爾，及尚比亞總統卡翁達，不無生鬼死狐悲之傷，不僅拒絕承認艾明新政府，且堅稱奧波特仍為烏干達合法元首。二月底，非洲團結組織部長會議於衣索比亞京城阿迪斯阿貝巴集會時，烏干達新政府代表因坦、尚等國之反對而未能與會。隨後，卡翁達並以本屆元首會議主席身份，要求更改本屆會議地點。烏干達政府對此舉十分憤慨，堅持元首會議應如期在坎帕拉舉行，並聲稱非洲團結組織因此而分為不團結的兩個組織，亦在所不惜。部分非洲國家亦支持烏干達政府之立場，如金夏沙剛果及中非均曾公開表示其態度，同時亦拒絕派代表參加六月十一日在阿迪斯阿貝巴召開的部長會議。至於迦納及奈及利亞等國，基本上亦對烏干達立場表示同情。元首會議預定於六月廿一日召開，截至執筆時止，尚未見有打開僵局之新聞報導。非洲團結組織之未來發展，雖不致於因此而解體，但其內在之矛盾將漸形表面化，而會員國亦將漸無顧忌於讓其表面化，是可預料得到的。

非 洲團結組織，既在強調團結，因之會籍自始即採普遍原則，但有一矛盾現象，也是一諷刺性的事實，即代表權問題自始即成為會籍的爭執中心。此次烏干達代表權問題為團結組織成立七年歷史中第四次出現之

代表權問題。第一次是發生在一九六三年成立大會時，部分國家不承認多哥格魯尼斯基（Nicolas Grunizky）新政權能代表多哥共和國。第二次是在一九六四——五年間，部分國家否定左姆貝（Moise Tshombe）政府為雷堡市剛果之合法政府。第三次是在一九六六年，部分國家一度阻止迦納新政府代表出席。因政治態度的互異，而作為對會員國政府合法性之判斷，固損會籍普遍的精神，更嚴重地違背了憲章不干涉任何國家之內務原則（憲章第三條第二款）。

這些矛盾現象，實際上亦不足為怪，非洲團結組織的名稱，一如聯合國的名稱，它所提出的主張和承諾，都超過了客觀情勢所能達成的目標。它只是表示非洲人民的意願，而並非是反映非洲的事實；它只是一個以團結為名的組織，而不是一個真正團結的組織。

團結組織的憲章是出自智利外交家杜魯科（Manuel Trucco）的手筆。杜魯科曾任智利駐美洲國家組織代表多年，團結組織憲章是他仿照美洲國家組織憲章草擬而成。這兩憲章的形式及立法精神大體相同，但團結組織的成員國卻遠較美洲國家組織為複雜。

在 團結組織現有四十一個會員國中，其政府幾包括人類社會一切政府形態，有君臨而治的君主政權（衣索比亞），也有虛君制王國（如賴索托）；有實權總統制國家（如尚比亞），也有虛權總統制國家（如迦納）；有一黨專政國家（如坦桑尼亞），也有多黨制國家（如達荷美）；有不形態的軍人政權（如奈及利亞、上伏塔、利比亞），也有一伊斯蘭共和國（茅利塔尼亞）；有堅定反共的國家（如象牙海岸），也有蘇俄式政權（如阿爾及利亞），甚至還有毛共式政權（布市剛果）。要這些基本立場及形態互異的國家團結一起，任何人都可看得出有其事實上之困難，何況非洲大陸缺乏一個像美國一樣的超級強國以為組織中的連繫與貫通的力量？

這四十一個國家的政治機構雖不相同，但國家的本身大多數均具有三項特質，亦可說均面臨三個嚴重難題：第一為本身政治結構脆弱，內部分歧，

中央政府無絕對控制力量，政治領袖無一足以號召全國上下之中心思想，政府各級幹部既不足夠訓練，又多無刻苦建國精神，一黨專政或軍事獨裁，乃此種情勢之產物，亦為欲挽救此種局面而生，但實際上很可能更加深國內社會的緊張情勢。其次，是國家經濟的異常脆弱，而技術和貿易的落後，更增大了與歐美國家在經濟上的差距，而其對外援的依賴也愈來愈不可靠；再加上國內人口的激增，更抵消了辛勤造成的些微經濟發展成果。第三，社會層次越來形對立。教育大量擴充的結果，提高了年輕一代的期望，決非當前這種低度開發的經濟狀況所能予以滿足。

之，也就無怪乎多數非洲國家的政治領袖集中心力於國內事務，一九六六年始發生在非洲大陸的一連串政變，都不會不使他們有所驚心。也因他們愈致力於國內事務，對國際事務愈形消極，無疑地，對他們認為付出多於收入的非洲團結組織的熱心程度也就大為降低，這一組織中的兩個活躍人物，恩克魯瑪和奧波特為國內政潮所吞沒，便是一顯明教訓。何況，存在於這一組織中各分子間，尚有不少難以解決的矛盾與衝突？

首先，就大體的地域集團國家言，漠北的阿拉伯諸國所關心的為以色列問題，而漠南各國則多接受以色列的軍經及技術援助，與以色列保持十分良好關係，在歷次各種會議中，黑非洲各國每每極力避免捲入以阿紛爭之中，最少亦堅持拒絕對阿拉伯國家作任何實際支援之承諾，多數國家且對埃及欲控制及利用此一組織表示不滿。不僅黑非洲國家對以阿紛爭態度如此，甚至漠北西部各阿拉伯國家對埃及的支持亦屬相當有限。同樣的，漠北各國對黑非洲國家的一再強調解放尚在白人統治下的非南各地，並不表示若何熱心，實際上，就是黑非洲各國中真正熱心於南非問題的亦只坦桑尼亞、尚比亞兩國。

團結組織之成立目的在希望能成爲一全洲性的共同組織，以取代各地區的區域安排，但各國對此自始即未深具信心。一九六四——五年間調停剛果內戰的失敗，及一九六五年處理羅德西亞問題的不成功，都促使部分會員國企圖另作安排。法語系各國首先就在一九六五年成立非馬共同組織（Organisation Commune Africaine et Malgache OCAM），實際上也就是當年非馬聯盟（Union de Africaine et Malgache UAM）的復生，而在法語系國家中，由象牙海岸、尼日、上伏塔、多哥、達荷美五國所組成的協約

理事國（Conseil de l'Entente）更爲一結合較強固之組織。非馬共同組織的產生由於對團結組織之失望，就某種意義言，實亦爲團結組織中之分歧分子，而一九六六年創始的東中非元首會議，似乎也在朝向此一方向發展。

地

區性利益或地區性組織和團結組織的期望的矛盾已如上述，而各別國家間尚存在有難以排解的衝突。查德北部的叛亂組織查德民族解放陣線（Front de Libération Nationale du Tchad FROLINAT）爲阿拉伯國家所支持，並主要以利比亞爲其後方基地；南蘇丹的民族運動，受到烏干達和衣索比亞等國的精神和物質支持，而在法屬索馬利蘭（French Somaliland）境內有兩個互相抗衡的獨立運動組織，一爲Front de Libération des Cotes des Somalies爲索馬利亞所支持，主張和索馬利亞合併，另一爲Mouvement de Libération de Djibouti爲衣索比亞所支持，主張和衣索比亞合併，而在衣索比亞境內的厄利脫利亞（Eritrea）的分離組織厄利脫利亞解放陣線（Eritrea Liberation Front）則爲阿拉伯國家所支持。此外部分國家尚庇護鄰國或其他國家的叛亂團體或政治犯，也每成爲發生衝突的原因。團結組織宣稱的主要原則之一，爲毫無保留地譴責鄰邦或其他任何國家內所發生之一切形式的政治謀殺與顛覆活動（第三條第五款），而實際上部分會員國却正在支持對其他會員國進行顛覆活動。

企圖將不同政治形態，不同政治思想的國家結合而團結，的確難於達成。和平解決國際爭端爲團結組織的主要原則及努力目標之一，但就過去七年來的工作看來，除了像在一九六三年阿爾及利亞與摩洛哥爭端時，因當事國均欲在僵局中尋求保全面子，團結組織的影響力及成就就是相當有限的。

團結組織重要目標之一是「支援尚未獨立之非洲地區，爭取完全解放」（第三條第六款），爲此，乃在團結組織之下成立一解放委員會（Liberation Committee），其總部設於坦桑尼亞首都達萊撒蘭，委員初爲九國，後增爲十一國；但委員中，埃及始終表示不熱心，而奈及利亞及塞內加爾根本就未曾出席過。

爲支援解放組織的活動，團結組織在一九六四年曾決議設立解放基金，並規定會員國每年應交納其全國總所得的百分之一，以充基金。但部分會員國如馬拉威、獅子山、塞內加爾等根本不予理會，從未繳納分文。以去年爲例，四十一國中繳納基金費者僅十二國，過去七年中每期均如數交清者僅有

三國，即坦桑尼亞、尚比亞、及烏干達，目前各國前後欠納數達三百多萬英鎊；其中阿聯欠四十餘萬，奈及利亞欠三十五萬，最爲大宗。在經費嚴重短少狀況下，對各解放組織的支持工作就極難展開。同時，各國對基金的運用亦一直表示懷疑，因之，在一九六九年首長會議時決定由阿爾及利亞等七國組織調查委員會，調查基金之運用成效。該委員會初預定於一年內提出報告，但去年復請展期一年提出報告，據報導謂報告之難提出，有難以公開之隱。

解放委員會的工作，事實上由坦桑尼亞及尚比亞兩國在主持，但管理工作並不爲會員國所滿意，因爲具有行政才幹的人員不够，也因爲這些解放組織內部紛爭甚烈，而兩國無法妥爲調處，雖經常以停止補助及驅逐出境作爲威脅，似無濟於事。

對

殖民地地區的解放運動的支援與鼓勵，爲團結組織的主要工作之一，且亦爲所揭發的主要目標；但却因解放組織內部的分歧和多數國家的不熱心而難達成，這些殖民地不能解放，也就表明非洲團結爲一空談。去年冬天，葡萄牙與幾內亞糾紛事件發生後，團結組織在會議上未能達成任何具體的決策，而充分表現內部的分歧。

作爲團結運動的另一重要口號，爲消除南非聯邦的種族歧視。但事實上，非洲各國對此態度亦並不一致。英語系國家中，賴索托、波扎拿、及史瓦濟蘭三國，因爲處於南非的包圍，有不敢公開反南非之苦衷；馬拉威向與南非保持密切關係，一九六七年九月且正式交換外交代表，而爲較激進國家所不滿。近兩年來，尚比亞一再公開主張團結組織應將馬拉威除名，但憲章無除名處分規定，如一旦成爲事實，則亦就表示團結意義就此告終。而近來迦納政府亦主張和南非用和平方式商談非洲問題，更加深了對付南非聯合陣線的裂痕。

至於法語系國家對南非自始即未抱激烈對立態度，去年團結組織決議，對法國售武器予南非，加以譴責，法語系國家中多採取保留態度，伍弗布尼更一再主張與南非商談非洲問題，加彭及馬拉加西甚至準備與南非交換外交代表。

南

非問題非一朝一夕可解決，非洲國家之基本立場是值得同情，然而激進方式的對付南非，無疑多出於感情成分，法語系諸國及馬拉威等態度較爲實際，但團結精神即將因此而破壞，如團結組織對此等國家加以

制裁，則更可能造成分裂。

對非洲團結組織及非洲國家言，最嚴重的也最有可能的致命傷，將爲共產主義。雖然，強調共產主義的威脅，爲多數學院派人士所不取，也爲歐美自由派人士所譏諷，而非西方時下風氣所向。但伍弗布尼及伏斯特（B. J. Vorster）總理一直至最近仍在高呼提高對共黨滲透警覺，亦決非憑空高喊「狼來了」。因爲非洲普遍的貧窮與落後，以及政治與社會方面的諸多不合理現象，確正如周恩來所認定的是「大好的革命情勢」。除非非洲人民能提高警覺和積極履行經濟開發與政治改革，未來的非洲有淪亡於共產帝國之慮。

而當前嚴重且迫切的情勢是產生在尚爲白人統治的南部非洲地區，當前最嚴重的威脅是來自毛共。前已提及，解放尚在白人統治下的同胞，爲非洲團結組織主要標的之一，南非、葡萄牙，及羅德西亞——雖不切實——却爲團結組織作爲假想敵，儘管會員國對此問題的實際態度有很大出入，但無一願作違反反殖民原則之公開表示。然而，多年來，非洲團結組織在此方面不能有所作爲，所謂的「非洲聯軍」只是倡議而已，從未見諸實現，恐亦永難實現；何況，就目前而言，整個非洲國家的軍事及經濟力量亦難與南部三國相匹敵，除非有外來勢力的介入，這種均勢恐難改變。

至

於外界列強的態度，英法兩國已很顯然，蘇俄亦無意在此作不切實際之大量軍事冒險，美國雖表同情，但尼克森政府已明白表示不贊成以武力方式改變現狀。毛共則不同，六十年代初期，它曾在非洲各地採取廣泛的冒險態度，經過了中期的失敗及暫時的退却後，六十年代的末期明顯的在走一種「南進」政策，即集中於支持、資助、及訓練南部非洲各地的「解放運動」組織。這時，最熱中於解放運動的坦桑尼亞及尚比亞也正處於到處受冷視的情況，因此，便與毛共一拍即合，而毛共的「援助」是廣泛而多方面的，最爲世所注目的坦桑尼亞至尚比亞鐵路的興建，其作用政治較經濟爲顯著。在此一外力的支持下，坦桑尼亞及尚比亞無疑將更可能走更偏激路線，與多數國家將更難妥協，也就更成爲團結的威脅。

存在於非洲團結組織中及會員國間固然有許多問題，只要予以時日，或可漸漸地消除，進而互助合作，共求發展，非洲不難成爲一有希望的大陸；但如讓外來的赤色恐怖勢力日增，則不僅團結受到威脅，非洲人民所珍視的民主與自由都將蒙上陰影。