

【历史】

1948 - 1952年杜鲁门政府对南非种族隔离制度的“中间道路”政策初探

冯志伟

(商丘师范学院 历史学与社会学系, 河南 商丘 476000)

[摘要] 1948 - 1952年杜鲁门政府出于对前苏联冷战、维护美国在南非的利益等需要, 对南非的种族隔离制度采取了所谓的“中间道路”政策, 即一方面表示不赞成它; 另一方面又拒绝对南非的种族隔离制度采取任何施压行动。杜鲁门政府看似“中立”的中间道路政策实际上起了纵容, 甚至于支持南非白人少数政权实施和坚持种族隔离制度的作用。

[关键词] 美国; 南非; 种族隔离制度; 外交政策

[中图分类号] K1

[文献标识码] A

[文章编号] 1009 - 8267 (2010) 04 - 0129 - 03

一、南非的种族隔离制度

种族隔离是历史的产物, 在许多国家与地区都曾存在。它主要是根据种族的不同, 划分人们的社会与法律地位, 限制和剥夺社会中某些种族的基本权利与自由。然而, 随着人类社会的进步, 特别是第二次世界大战以后民族解放运动的高涨, 种族隔离如过街老鼠人人喊打, 即使是种族歧视根深蒂固的美国南部也在逐步废除当时还存在的种族隔离制度。与这种历史潮流相背离, 1948年在南非上台的国民党政府却逆历史潮流而动, 不但顽固坚持种族隔离, 反而把它发展到极致, 推出了被称为“Apartheid”的全面系统的种族隔离制度, 几乎剥夺了占南非人口绝大多数的非白人的所有权利。1948 - 1952年期间, 南非政府推行的种族隔离政策扩展到了人们所能想象的几乎每一个领域, 从人与人之间的关系、社会和经济组织、居住模式, 直到这个国家的政治体系。当时通过的种族隔离立法涉及政治、经济、社会和文化教育等各个方面, 其中最重要的有: 1949年的《禁止杂婚法》、1950年的《不道德行为法修正案》《人口登记法》《集团住区法》与《镇压共产主义条例》和1952年的《通行证法》等等。

20世纪40年代末和50年代初, 杜鲁门政府出于对前苏联冷战的需要, 视南非为美国在南部非洲不可缺少的“忠实”的反共盟友。然而, 南非国民党政府逆战后历史潮流而行的种族隔离制度, 与美国自诩的支持民主、自由、自决原则的传统相冲突, 从而使美

国对南非的政策陷入了两难境地。为了既不失去南非这个冷战盟友, 又不使自己背上逆历史潮流而行的污名, 杜鲁门政府对南非种族隔离制度采取了一种“中间道路”政策, 即一方面对种族隔离表示反对; 另一方面以种族隔离是南非国内问题为由, 先是反对联合国干预, 后来尽管赞同联合国干预, 但反对对南非采取任何施压行动。这一时期美国对南非种族隔离制度所采取的“中间道路”政策不仅对南非的种族隔离无动于衷, 毫无作为, 而且在实际上在某些方面甚至支持了南非种族隔离制度的存在和进一步发展。

二、杜鲁门政府对南非种族隔离制度的政策

(一) 美国政府反对联合国对南非种族隔离制度进行干预

美国在1948 - 1952年上半年对南非种族隔离制度的政策基本上延续了1946年以来的做法, 即坚持认为南非种族政策是该国内政, 包括联合国在内的外部社会不得干预。甚至于南非境内本土有色人种以外的印度人问题也应由南非与印度、巴基斯坦之间通过直接谈判解决。美国唯恐国际社会对此进行的干预会扩及对整个南非种族隔离制度的谴责。1948年11月, 杜鲁门政府对南非政策的评估就明确指出: 美国在这一问题上的立场是一贯的, 就是印度人问题的解决必须通过有关各方的友好协商解决; 考虑到关于这一问题的国际地位在法律上存在某些疑问, 对待印度人的问题是否是南非的内部事务应提交国际法院(裁决)。我们的政策是避免被拖入有关南非种族问题的直接争

[作者简介] 冯志伟 (1972—), 男, 河南商丘人, 历史学博士, 商丘师范学院历史与社会学系讲师, 主要研究方向为美国史与冷战史。

论。1949年5月，国务院在一份备忘录中再次强调，美国一直支持要求南非与印巴双方通过它们自己选择的直接方式努力解决它们争议的一个简单决议。这两份文件从政策上确定了美国在南非种族问题上的基本立场：反对联合国干预，主张南非与印度就在南非的印度裔居民受歧视问题进行直接谈判，避免卷入有关南非种族隔离制度问题的争议。

这样，美国政府便在联合国竭尽所能地反对将有关南非种族问题的决议案提交联大讨论。当印度准备在1950年联合国大会上提出决议，要求南非放弃种族隔离和按照联合国宪章原则对待其境内的印度裔居民时，美国政府以避免疏远南非而使其退出联合国为由，呼吁印度放弃这一行动。对于印度政府提出的要求美国向南非派遣代表直接干预南非种族问题的建议，国务院则指出：目前掌权的民族主义者政府认为联合国无权干涉其内部事务，并对此极端敏感。在南非目前紧张的政治氛围中，我们向南非派遣代表不会使它的基本种族政策哪怕是发生最小程度的变化。同样可以肯定的是，这样一位代表将会受到（南非政府）深深的憎恨，也将会对美国——南非关系产生消极影响。1952年5月，美国正式拒绝了印度的建议。

然而，随着南非有色人种反对种族隔离制度的斗争不断发展，尤其是在非白人“蔑视运动”进入高潮之时，联合国内要求干预南非种族隔离制度的呼声也日益强大。1952年9月8日，印度告知美国，印度打算在下周建议把黑人包括在内的南非种族冲突问题列入联大议程，并提出谴责南非的种族政策与歧视非白人的行为。美国代表则指出把这一问题列入联大议程明显地和联合国宪章第二章第七款相冲突，它规定联合国不能够干涉“那些纯属一个国家内部的任何事务”。美国外交官还以个人身份指出，这样做会增加南非联邦退出联合国的可能性。

同年9月，联合国的亚洲与阿拉伯成员国越过了西南非洲和印度人后裔在南非受歧视的具体问题，直接就南非种族隔离制度的整个问题展开了辩论，试图增加对南非的国际压力。这是联合国历史上第一次对种族隔离问题进行重要辩论。美国以种族问题是世界上普遍存在的问题继续为南非种族政策辩护，在联合国主张通过一般性而不是专门针对南非的种族问题决议。美国认为，种族共存与地位不平等，还有在总体上遵守基本人权与基本自由的问题，不是在哪一个国家特别存在的，而是在许多国家都普遍存在的。

1952年11月4日，副国务卿大卫·K·E·布鲁斯指示美国驻联合国代表团，在实质性问题，美国应寻求达成一项温和的一般性决议，而不要针对南非。如果联大投票采纳一项针对南非的决议，美国对这样的决议要看它的具体内容决定是投弃权票还是投反对票。如果这一决议使用克制语气要求南非遵守它对联合国的义务，美国应弃权，因为它怀疑这种方式

是否明智。如果决议使用谴责的语气批评南非，而且其语气强硬到可能会造成消极损害，美国则应投反对票。根据这一指示，美国驻联合国代表团在11月20日联合国特别政治委员会会议就印度的决议表决时投了反对票，在12月5日联合国大会对印度的决议进行表决时又一次投了反对票。

与此同时，美国还千方百计地阻止联合国大会通过亚洲——阿拉伯国家提出的决议。美国驻联合国大使提醒联大，联合国的主要职能是维护世界安全，联合国不能干涉一个国家的内部问题；它没有把准则强加于某个国家的权力，它只有倡导这些准则的权力。尽管美国代表团对种族隔离进行了抨击，但美国在联大直接讨论南非种族隔离问题上还是选择了“暧昧”态度，通过质疑联合国是否有能力处理这样的问题，故意从这一问题上叉开。美国还和英国等国一起企图拖延把南非种族隔离问题提交给联合国特别政治委员会讨论，但在亚非国家的推动下，亚洲与阿拉伯国家提出的决议还是在联合国特别政治委员会中进行了辩论，并提交联合国大会表决。由于这一决议呼吁南非放弃种族隔离政策并设立一个委员会对南非种族形势进行评估，美国在12月5日联大会议上投了弃权票。美国驻联合国代表查尔斯·A·斯普雷格还对此决议表示抗议说，美国认为这个决议的目的必须是在南非促进和鼓励实现人权和基本自由，决议不应包含会刺激南非革命党人的挑衅性内容。

（二）美国政府反对国际社会对南非进行严厉谴责和采取具体施压行动

美国还在联合国努力缓和对南非种族政策的批评。1952年9月艾奇逊指出，美国认为，南非的种族问题，只能通过温和的谈判才能使其有所改善。他还认为联合国所有成员在批评南非种族政策时必须保持极大克制。10月艾奇逊再次强调，联合国根据联合国宪章在人权领域履行自己的责任发挥自己的能力时要特别小心。因此，美国希望能够促使印度和反对南非种族政策的其他支持者采取一种温和与理性的态度对待这一问题。在1952年的联大会议上，美国还寻求谨慎地阻止通过一项谴责南非的决议。国务院近东、南亚和非洲司完全赞同和支持对南非种族问题采取一种温和谨慎的方法，在决议中避免使用暴力谴责语言。

美国还反对针对南非采取任何实质性行动。对于南非的种族隔离问题，美国的立场是，似乎很难说南非的种族立法，无论它多么不幸和具有爆炸性，包含着对联合国成员国之间和平的威胁或破坏了和平，它也不应该构成一个联合国成员国对另一个成员国的侵略行为。美国对印度1952年提交联大的决议草案中建立一个南非种族形势调查团的建议持强烈保留态度。美国认为，即使建立这样一个调查团，其组成也应是技术性而不应是政治性的，它应该对这类不同的问题进行调查，而不仅仅是针对南非一个国家。

(三) 美国政府支持南非白人政权的努力

美国政府在南非种族歧视制度问题上除了反对联合国干预, 反对国际社会的强烈谴责和反对采取具体施压行动以外, 还在美国与南非的双边关系上奉行了一系列支持南非白人政权的政策, 涉及政治、经济和军事等诸多领域。

首先, 从政治上来看, 美国政府在南非白人政权遭到越来越多的舆论谴责之时, 却对该政权的种族政策表示理解。1950年3月, 助理国务卿乔治·C·麦吉会见南非总理马兰时声称, 美国有耐心关注南非政府为处理种族问题所采取的措施, 并希望它们能取得成功。1952年10月, 负责联合国事务的助理国务卿希克森会见南非大使时, 表示理解南非政府的困难处境, 因为南非和非洲大陆其他地区土著人的人数大大超过白人, 而白人政权只是少数政府。美国政府发出的这些信号无疑是对南非政府种族政策在政治上的一种纵容。

其次, 杜鲁门政府在经济上公开鼓励美国私人资本到南非投资, 它认为这不仅对南非的经济具有重要作用, 而且可以对南非白人的舆论和政策产生积极影响。所以, 当美国公司对于在南非做生意尚心存疑虑之时, 美国大使馆便对它们做出了在南非投资“有利可图的明确承诺”。在这种政策鼓励之下, 美国资本大量进入南非。1950年, 美国银行、纽约国民城市银行等美国八家银行联合向南非提供了2000万美元循环信贷。1952年, 南非从美国进出口银行获得了1960万美元贷款, 用于发展电站和运输设施。

第三, 美国政府向南非白人政权提供军事援助, 力图使其成为美国在全球遏制共产主义的计划的一部分。1949年, 杜鲁门政府促使国会通过了共同防御法, 主张“加强”世界上“自由国家的士气和物质抵抗力量”。同年8月, 南非国防部长F·C·伊拉兹马斯访问华盛顿, 与杜鲁门政府官员进行会谈。他声称南非非常需要美国的军事设备, 可美国当时只答应提供很少援助。于是伊拉兹马斯暗示, 美国向南非提供军事援助的多少可能影响到南非铀矿对美国的出口。在这种情况下, 美国政府官员承诺说他们会寻求尽早修改军事援助项目立法, 使杜鲁门当局在向南非提供武器上具有更多的灵活性。显然, 南非政府在1949年的安全关注是集中在国内而非国外。无独有偶, 美国军事援助项目的部分目的也是使受援国“改善内部安全形势”。1951年11月, 美国与南非正式签署军事援助协议。南非承诺利用这些军事装备“将只用于维持它的国内安全、合法防御, 或允许它所参加的它所在地区的防御, 或联合国集体安全安排与措施, 它将不会对任何国家发起任何侵略行为。”

此后, 美国政府根据1949年共同防御法在1952年与南非再度签署协议, 为南非从美国购买武器提供

4000万英镑的军事援助。据1952年10月印度政府的了解, 协议包括两方面的内容: 一是援助的目的是根据联合国宪章进一步维护国际和平与安全; 二是美国提供的军事装备将会只用于维护南非的国内安全。这样, 美国向南非提供的实际上是仅用于维护国内安全的武器, 结果自然成了南非政府镇压非白人反种族隔离活动的装备。印度政府对此表示忧虑。它指出, 联合国近来就南非的种族政策进行的辩论和通过的决议, 都认为南非的种族政策危及到了世界的和平, 可美国向南非提供的军事援助极有可能会被南非政府用于对付反对南非政府种族政策的团体, 从而进一步加剧种族冲突。因此, 从这种意义上来说, 印度政府认为美国——南非政府的协议与联合国的行动似乎是相互冲突的。事实上, 美国对南非的军事援助在白人政权加强种族隔离制度的过程中起到了帮凶的作用。

三、结 语

总之, 从1948-1952年, 美国认为南非的种族问题属于南非的内政问题, 联合国无权干预; 为了与印度的关系和在第三世界国家中的“声誉”, 美国又不得不呼吁双方通过直接谈判解决它们之间的争议, 努力使有关南非种族政策的联合国决议变得温和, 反对南非退出联合国和对南非采取任何实质性行动。杜鲁门政府“中间道路”政策的实质就是不允许国际社会对南非种族隔离制度采取实质性制裁行动。不过, 这种逆历史潮流而动的变相支持南非种族隔离制度的“中间道路”政策在杜鲁门政府即将下台时也面临愈来愈强大的挑战。

[参考文献]

- [1] FRUS, 1948, Vol V. The Near East, South Asia, and Africa, Part 1 [M]. Washington: United States Government Printing Office, 1975
- [2] FRUS, 1949, Vol VI The Near East, South Asia, and Africa [M]. Washington: United States Government Printing Office, 1977.
- [3] FRUS, 1952 - 1954, Vol XI Africa and South Asia, (in two parts) Part 1, Editor in Chief: John P. Glennon [M]. Washington: United States Government Printing Office, 1982
- [4] [英]巴兹尔·戴维逊. 现代非洲史——对一个新社会的探索 [M]. 舒展, 等译, 屠尔康, 等校. 北京: 中国社会科学出版社, 1989.
- [5] 葛佳. 南非——富饶而多难的土地 [M]. 北京: 世界知识出版社, 1994.
- [6] 葛佳等. 南部非洲动乱的根源 [M]. 北京: 世界知识出版社, 1989.
- [7] 贺文萍. 非洲国家民主化进程研究 [M]. 北京: 时事出版社, 2005.
- [8] [美] 雷迅马. 作为意识形态的现代化: 社会科学与美国对第三世界政策 [M]. 牛可, 译. 北京: 中央编译出版社, 2003.
- [9] 梁根成. 美国与非洲——第二次世界大战结束至80年代后期美国对非洲的政策 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1991.
- [10] 刘绪贻, 韩铁, 李存训. 美国通史: 战后美国史 (1945 - 2000) [M]. 北京: 人民出版社, 2002.