

包戈尼訪問非洲四國

林碧炤

蘇俄主席包戈尼於三月底訪問坦桑尼亞、尚比亞、莫三鼻克和索馬利亞四國，引起西方學者與報界廣泛的注意。西方若干具有領導性的報刊都認為包氏之訪問非洲有着相當不平凡的意義，原因是：(一)羅德西亞問題目前正處於僵局，包戈尼非洲之行使得南部非洲的局勢更為緊張。(二)包氏之行與卡斯基的訪非同時進行，以古巴日前在安哥拉的擴張勢力，此舉必有深遠打算。(三)包氏訪問莫三鼻克與索馬利亞，可能會經商討軍事合作，威脅印度洋的安全。西方輿論界之見解當有可信之處，然而，究實而言，包氏訪問非洲所產生的影響，除此而外，并牽涉到整個非洲局勢和美蘇關係，本文將逐一加以分析。

一 坦桑尼亞

坦桑尼亞面臨印度洋，而且是通往尚比亞及莫三鼻克的必經之路，包戈尼選擇坦國為非洲之旅的首站，自然是順理成章之事。不過，最為觀察家們注意的是，包氏抵達達雅沙蘭之時，該國所給予的歡迎場面並不熱烈，比起一九六五年六月周恩來訪問之時的情景，顯然有故意冷落之嫌。論者相信坦國如此做法有兩個主要目的，一是避免過分刺激中共；二是在俄國尚未表明真正的政策立場之前，採取審慎的態度。

為了更進一步說明坦國所以如此做法的原因，我們必須回顧蘇俄和坦國的外交關係。坦甘伊加在一九六一年年底獨立，①從該年起，蘇坦雙方雖一直維持正式關係，但無親密可言，原因是蘇俄非洲政策的中心在當時是集中於若干被認為是激進，且具有革命色彩的國家，例如：埃及，阿爾及利亞，迦納，幾內亞和馬利。②坦甘伊加當時的外交政策是以審慎，親西方為

註① 坦甘伊加 (Tanganyika) 與桑吉巴 (Zanzibar) 於一九六四年聯合組成坦桑尼亞聯合共和國 (Tanzania)。為區別起見，一九六四年之前，坦桑尼亞之名不宜使用。

註② 有關蘇俄的非洲政策，參見下列一書：

H.D. Cohn, *Soviet Policy Toward Black Africa*, N.Y.: Praeger, 1972.
R. Legvold, *Soviet Policy in West Africa*, Cambridge, Mass.: HUP, 1970.

主，因為英國仍然是該國主要的財政支持者，而且由於獨立不久，百事待舉，無暇外顧。

直到桑吉巴於一九六三年年底獨立，由於歷史的原因和英國殖民政策的結果，少數阿拉伯人組成政府統治多數黑人。一九六四年初，當地黑人在蘇俄、中共和古巴支持之下，政變成功，並為東非帶來相當複雜的政治鬥爭。^③蘇俄原先計劃在桑吉巴建立據點，然後再圖肯亞與坦甘伊加，基於這項考慮，她唆使東德與古巴立即對桑吉巴給予外交承認並提供軍經援助。但是，中共也同時跟進，派駐大使，以壯聲勢。西方國家對於共產勢力在該島的坐大，深表關切，因為美國在該島設有衛星追跡站，且該島亦處於印度洋上的重要戰略地位。為了消除西方的疑慮和免除匪俄雙方的競爭，當時坦干伊加總統尼瑞爾出而倡議坦甘伊加和桑吉巴聯合共和國。這項政治企圖引起蘇俄不悅，原因有二：（一）桑吉巴和坦甘伊加合併之後，蘇俄與東德設在桑吉巴的大使館勢必要關閉，辛苦建立的外交據點因而失去。（二）坦甘伊加和西方國家保持密切的政經關係，將來成立聯合共和國之後，可能會影響到桑吉巴島內的親共勢力。

在此重要關鍵，中共立即向尼瑞爾保證支持聯合共和國的構想，並同意提供大量援助。蘇俄雖圖阻撓，但未得逞，坦桑尼亞共和國終於一九六四年四月成立。尼瑞爾鑑於蘇俄的反對，對於莫斯科深懷戒心，這便種下了以後蘇坦外交冷淡的伏因。從一九六四年起，蘇俄對於坦桑尼亞一直採取不積極的外交態勢，從下列幾件事例可見一斑：（一）一九六五年底，羅德西亞白人政府片面宣佈獨立，英國拒絕出兵干涉，坦桑尼亞為了履行非洲國家團結組織的決議，與英國斷絕外交關係。此舉使坦桑尼亞損失了七百萬鎊的貸款，當時蘇俄並未提供援助，中共卻趁機示惠。（二）坦桑尼亞所關心的坦尚鐵路也未得蘇俄的支持。（三）尼瑞爾在非洲國家元首之中，以經常出外訪問見稱，但是他卻卻非克里姆林宮的上賓。（四）從一九六一年到一九七四年為止，蘇俄所提供的經援只有二千萬美元，中共的經援卻達二億四千萬。^④

莫三鼻克和安哥拉的獨立為南部非洲創下新局，亦修正了蘇俄對坦桑尼亞的態度。為了說明這項因果關係，我們要注意到下列事實：（一）尼瑞爾在東、南非洲是一位具有領導地位的政治人物，他和尚比亞的卡翁達及莫三鼻克的馬奇爾友情深厚。尼瑞爾更是莫三鼻克獨立戰爭中的有力支持者，提供訓練基地，排解解放運動間的糾紛，協助武器運輸到莫國境內，尤屬功不可沒。這些傳統的革命友情奠定了坦桑尼亞和莫三鼻克的密切關係。至於尼瑞爾與卡翁達之間，由於坦尚兩國的政策目標，經濟發展原則，甚至於外交路線，均頗相似，故亦相處至洽。在這種情形下，蘇俄如果能贏得這位關鍵性人物的友誼，對於她的非洲攻勢必有助益。（二）坦桑尼亞是輸送軍火前往莫三鼻克和尚比亞，援助民族解放運動的孔道。坦桑尼亞和尚比亞間有公路、鐵路以及空運路線。蘇俄的軍事

註③ 參閱 A. Ogunsewo, *China's Policy in Africa*, London: CUP, 1974, pp. 180—183

註④ 這一項數目根據聯合國發展基金會所發表的數字。在此必須強調，左列數目只是表示蘇俄與中共所應允的經援款項，實際上已經支付的數額並非如此，以蘇俄為例，實際支付的，並未達二千萬。

裝備在達雅沙蘭卸貨之後，可以直達尚比亞首都路薩卡，毫無阻礙。(三)自莫三鼻克獨立之後，坦桑尼亞逐漸脫離肯亞和烏干達，向南發展經濟關係，在將來的歲月中，坦桑尼亞計劃配合坦尚鐵路의 通車，建立一個包括尚比亞和莫三鼻克的經濟體系。(四)因此，蘇俄如果欲圖在南部非洲有所作為，拉攏坦桑尼亞是必然之舉。

包戈尼此次優先訪問坦桑尼亞，其主要目的，似在為過去的蘇坦外交關係解凍。從電訊報導中，我們得知包戈尼和尼瑞爾曾經商談一般非洲情勢，並且同意進行經濟合作。(五)包氏離開坦國之後，莫斯科和達雅沙蘭均未發表任何有關經濟合作協定的內容，一般認為蘇俄有意試探坦國的反應，然後再決定外援的範圍和數額。不過，蘇俄的示惠政策很可能遭到中共的阻力，她應該如何說服尼瑞爾接受莫斯科的援助，則是一項考驗。

依目前的跡象判斷，蘇坦關係的突破似乎要寄託在二種假設之上：一是尼瑞爾的新外交策略，即接受莫斯科的善意，以平衡中共的勢力；二是南部非洲游擊戰爭的升高，演變成全面性戰爭。第一項假設能否成爲事實將視尼瑞爾的政策考慮和外交技巧而定。他首先必須估量中共的可能反應，然後再決定新的外交路線，理由相當簡單：以目前中共在坦國所享有的軍事、經濟和政治地位，激怒北平以討好莫斯科並非上策。在第二項假設之下，南部非洲戰事一旦升高，目前世界列國之中，有能力亦願意支援民族解放運動者，非蘇俄莫屬。如上所言，蘇俄軍事裝備必須借道坦桑尼亞，在一致支援戰爭的前提下，蘇坦兩國的關係可能獲得改善。(六)

二 尚比亞

包戈尼訪非的第二站是尚比亞。在路薩卡，歡迎的場面遠比在達雅沙蘭時熱烈。包氏除了進行正式的外交拜會之外，還特地前往尚比亞和羅得西亞邊界參觀考察，並在維多利亞瀑布之傍聲言：「桑比吉河是隔開自由和奴役的界線，我確信不久自由將越過桑比吉河進入羅得西亞，南非和西南非洲」。(七)隨後，他會見了南部非洲的主要革命領袖：羅得西亞愛國陣線的恩柯穆 (Nkomo, Rhodesian Patriotic Front)；西南非人民組織的紐舟瑪 (Nujema, South West Africa People's Organisation)；南非非洲國家會議的唐波 (Tembo, African National Congress of South Africa)。在會後發表的聯合公報中，這些革命領袖一致推崇蘇俄

註⑤ 這個論點從東非航空公司的解體，東非經濟聯盟的名存實亡，以及坦桑尼亞和烏干達的交惡，便可得證明。事實上，肯亞和坦桑尼亞由於經濟政策，外交路線

和意識型態的差異，很難繼續合作。向南發展，聯合莫三鼻克和尚比亞成爲一體，是主要的目標。

註⑥ 見倫敦時報以及衛報一九七七年三月二十五日。

註⑦ 筆者必須說明這二項預測純屬個人研判，國際事務之中，存有多種變數，未來演變，仍待事實證明。

註⑧ 包戈尼的講詞譯出衛報三月二十九日的報導。

對非洲民族解放的貢獻。

回顧安哥拉的慘痛經驗，我們不難發現包氏此舉的重大意義。包氏會見這些革命領袖等於正式宣佈蘇俄的立場，支持他們進行武裝鬥爭，排除異己，奪取政權。以羅德西亞為例，假若白人政府在南非支持之下，和墨索里華或者西索爾等革命領袖，達成協議，合組政府，而恩柯穆拒絕參政，並進行武裝行動，屆時安哥拉型式的內戰將再度重演。在西南非和南非，情形幾乎是相同的，革命領袖間往往是意見不合，各有派別，蘇俄承認紐瑪及唐波，實為動亂的南部非洲佈下了火種。

從蘇俄和尚比亞的關係看，包氏的訪問以及尚比亞政府允許他會見革命領袖，並公開聲言蘇俄的軍事援助，實是一項重大的突破。以往蘇尚兩國外交關係並不密切，蘇俄對於尚比亞所面臨的重大危機，如一九六五年羅德西亞獨立後所面臨的經濟與安全威脅，都抱着相當冷漠的態度。論者以為蘇俄的低調外交是基於二種考慮：第一是尚國一向依銅礦為生，而銅礦的主要市場在西方各國，在六十年代的冷戰觀念中，尚國被認為是親西方的國家。蘇俄估量這種經濟依存關係之後，自然採取較為冷淡的態度。其次，尚國固然是南部非洲的重要據點，但是卡翁達對於民族解放運動的政策則是模稜兩可；他雖然一再表示支持黑人爭取自由，實際上作法並非如此積極。莫斯科深知尚國不可能與羅德西亞和南非公開決裂，因為通往南非的鐵路關係着尚國的生存。

然而，安哥拉之戰為蘇尚二國的關係帶來轉機。在內戰期中，卡翁達曾經一度支持安哥拉完全獨立同盟（UNITA）對抗蘇俄和古巴所支持的人民解放運動（MPLA）。卡翁達的本意是聯合南非支持 UNITA 奪取政權，穩定西邊疆界，以換取南非壓迫史密斯政府將政權轉讓給黑人的承諾。⑨ UNITA 不幸失敗，MPLA 控制了安哥拉，蘇俄與古巴的勢力隨着在該地生根。從此以後，蘇俄與尚比亞面臨了新局面；就蘇俄而言，尚比亞是進入南部非洲的跳板，消除前嫌，建立新的關係則是十分必要。就尚比亞而言，古巴大軍駐留安哥拉已是既成事實，除了妥協之外，別無他途，因為尚比亞的軍力不足以抗衡。再者，坦尚鐵路已經通車，南非和羅德西亞鐵路系統的主要性相對減低，尚比亞的外交政策較有迴旋的餘地。更有進者，坦桑尼亞與莫三鼻克皆支持 MPLA，尚比亞如果繼續和 UNITA 的餘黨及南非進行暗中交易，可能會失去鄰邦的友誼。

很顯然的，安哥拉赤色政權的建立，已使蘇尚兩國的外交關係為之一變。包戈尼的訪問等於是正式宣佈兩國間新友誼的開始。在路薩卡，包氏面告卡翁達，蘇俄對民族解放運動的軍事援助將更為加強，同時，對尚比亞的經濟援助亦將相對增加。根據外電報導，蘇俄援助的範圍可能包括：代訓科技人員，設立科技學院以及其他教育設施。⑩ 在此必須強調，蘇俄在尚比亞的新政策將遭到較小的阻力，原因是中共對於卡翁達的影響力並不顯著。卡翁達自可衡量輕重，在莫斯科與北平之間，保持等距離。

註⑨ 以上論點依據 The Economist, 28 February, 6 March, 13 March 1976 報導。

註⑩ 包戈尼訪問尚比亞的目的，除了前述各項之外，亦在於企圖說服卡翁達執行一九七四年十一月所簽訂的交換情報協定以及其他早先簽訂的文化合作協定。這些條約，自簽訂以來，一直付之高閣。

三三 莫三鼻克

包戈尼離開尚比亞之後，即往莫三鼻克。論者對於此一安排不表驚訝，因為莫三鼻克一直是蘇俄的友好國家。在爭取獨立的革命戰爭中，俄國的軍援源源不斷，獨立之後，蘇俄的援助亦有增無減。去年二月，莫三鼻克工業和財政部長親往莫斯科，簽訂了技術合作協定。接着，莫國又派軍事代表團訪俄，但是訪問的結果，並未對外發表。五月，莫國總統馬奇爾親訪蘇俄，雙方親密的程度可謂已達頂峯。

以此為背景，包氏的官方訪問可以視為善意的回報。包氏的例行拜會和演講詞亦無新奇之處，不過，在訪問之後，雙方簽訂了一項友好條約，引起了觀察家們的注意。根據條約的規定，「如果什麼地方的情勢變化可能威脅或破壞平時，雙方將即刻進行接觸，以協調彼此的立場，來消除這項威脅或重建和平」。除此之外，雙方同意「根據已達成的協定，繼續在軍事方面進行合作」。

① 依字面的解釋，此一條約的簽訂並非表示兩國聯盟關係的成立，只是同意彼此接觸和協調立場。但是，雙方同意軍事合作和消除威脅和重建和平，卻有深遠的涵意，茲分析如后：

(一) 莫三鼻克和尚比亞目前與南部非洲的游擊戰爭關係密切，尤其前者與羅德西亞邊界長遠，又無天然屏障。以往游擊隊員經常由此地滲入羅德西亞，藏匿於叢林地區待命出擊。莫三鼻克獨立之後，馬奇爾正式宣佈，所有革命份子將受到保護，並允給予一切必要的支持。最近游擊戰況又顯示，在莫、羅二國邊區已經出現了無數的游擊陣地，大約有一萬名黑人正接受整編與訓練，準備進行軍事行動。羅德西亞面臨如此威脅，曾經派兵進入莫三鼻克圍殲游擊份子，破壞陣地，並警告莫國政府，謂羅國陸空軍將採取一切必要行動，以應付危機。依上所述，莫三鼻克與蘇俄簽訂一項包含軍事合作的友好條約，顯然是針對邊界地區的安全問題。更進一步而言，條約的宣佈等於回告羅德西亞，一旦邊界遭到侵入，蘇俄與莫三鼻克將合力對付。

(二) 由於資料來源有限，目前無法得知蘇俄所作的承諾，雙方軍事合作的內容細節以及所規範的地區。從蘇俄在非洲的活動紀錄判斷，軍事合作可能包括軍隊的訓練（在非洲本土或者蘇俄境內），軍事武器的援助以及派遣軍事專家指導游擊戰術。以安哥拉為例，蘇俄儘量避免直接介入，但是軍援武器一直不斷。將來倘若羅德西亞內戰爆發，蘇俄可能重施故技。

(三) 在軍事合作的項目中，最為論者所關心的便是海港的使用權。問題的中心在於莫三鼻克是否同意蘇俄海軍使用Maputo（首都Lourenco Marques的新名）、Beira和Lumbo三港。倘若雙方已經就此達成協議，則不僅南部非洲的深受影響，且將遠及蘇俄的海權擴張與印度洋的安全與均勢，甚至涉及西歐國家的經濟和工業生產。上述各種影響將於討論索馬利亞時一併分析。

註① 此處中文譯文依據中央日報六十六年四月四日。

四 索馬利亞

依照莫斯科先所發佈的官方聲明，包戈尼的非洲之行只包括上述三國，然而，他結束在莫三鼻克的訪問之後，突往索馬利亞。一般認為，包戈尼不可能乘一時之興，中途轉往木骨都東，而是已經計劃在先，至於是否成行，則視前述三國的反應，再作決定。觀察家們作此判斷顯然是根據下列推斷：索馬利亞與蘇俄的軍事關係相當密切，蘇俄海軍經常進出木骨都東和北部帕柏拉港（Berbera）。⑭包戈尼很可能在訪問莫三鼻克之後，爲了協調蘇俄與莫、索二國的軍事合作，決定親往木骨都東，以商訂細節。同時，觀察家們也認爲索馬利亞對於即將獨立的法屬索馬利蘭，懷有野心，⑮包氏的訪問無疑是助長索馬利亞的聲勢。

倘若前一項判斷屬實，包氏之行的後果是多方面的。在非洲的西海岸，蘇俄海軍已在幾內亞享有海港使用權，沿着安哥拉海岸南下，繞過好望角，再從莫三鼻克一直到索馬利亞，可以通行無阻。依照這種安排，蘇俄的海權可謂已達另一頂峯。就東部非洲而言，從 Maputo 港南下，可以威脅南非，而 Berbera 港則可控制亞丁灣，另外木骨都東和莫三鼻克的 Beira 港對於印度洋亦具重要戰略地位。⑯面對這種可能產生的海上局勢，西方戰略家的憂慮是可以了解的；舉例而言，假若蘇俄以索馬利亞，莫三鼻克和幾內亞爲基地，出而阻撓西方船隻的航行，西歐工業國家的原料來源，便將中斷。屆時西方國家將如何應付？北大西洋公約組織會員國中，英國一再縮減國防開支，撤退海外駐軍，面對蘇俄的海外擴張，公約組織又將如何以對？⑰

與蘇俄海權密切相關的是法屬索馬利蘭的獨立。該地與亞丁港，帕柏拉港鼎足而三，控制出入紅海和亞丁灣的船隻。更有甚者，法屬索馬利荷蘭首府 Djibouti，和衣索匹亞首都阿地斯阿貝巴，以鐵路相接，是衣國貨物的吞吐港，亦是進入該國的孔道。以往，索馬利亞基於聯合所有索馬利亞人建立聯合共和國的主張，對於該地區曾經提出領土的要求。衣索匹亞鑑於該地區深繫衣國經濟發展，亦欲據爲己有。法國政府一向保持中立立場，對立該地區一直視爲是海外省的一部份。然而，法國政府於去年宣佈，爲了滿足當地人民的意願，法屬索馬利蘭將於今年六月獨立。目前西方觀察家猜測蘇俄可能支持索馬利亞，奪取該地。⑱

註⑭ 美國時代雜誌，新聞週刊以及紐約時報，對於蘇俄海軍在索馬利亞的活動，有不同的報導。但是，索馬利亞政府一再否認蘇俄海軍享有帕柏拉港的使用權，或者蘇俄曾在該地設立飛彈基地。目前，不爭之論爲，索馬利亞允許蘇俄海軍進出該國主要海港接受補給。至於其他的細節安排，無法定論。除海軍之外，索馬利亞陸軍亦出自蘇俄之手，目前執政之軍事將領，大多數曾在莫斯科接受過訓練。另外，索馬利亞空軍亦配有俄式米格機。基於如此密切之軍事關係，西方報界對於蘇俄海軍的行動，自然格外敏感。

註⑮ 見 J. Drysdale, 'The Problem of French Somaliland', Africa Report, November 1966, pp. 10-12

註⑯ 關於蘇俄海權擴張與印度洋安全，參見譚溯澄文，東亞季刊，八卷一期（六十六年一月），一一九—一二九頁。

註⑰ 北大西洋公約組織對於包戈尼訪非之評論，見大公報，四月二日及四日。

註⑱ 美國新聞與世界報導（四月四日）持這種看法。其他重要的期刊和新聞，例如：時代雜誌、經濟學人、觀察家報、國際先鋒論壇報，各有報導。事實上，一般學者無法期望上述刊物能有絕對正確的報導。國際事務本是變化多端，再者，包戈尼訪非所牽涉的範圍極爲廣泛，各家自然各取角度，各伸己見。

不過目前作此預測，爲時過早，亦可能與事實不相符合。法屬索馬利蘭固然是重要的戰略據點，但是地處索馬利亞與衣索匹亞之間，目前沒有充分證據足以證明，蘇俄寧願犧牲衣索匹亞，以討好索馬利亞。蘇俄似乎可以俟該地正式獨立後，給于外交承認，再推展友好關係。如此一來，既可在東北非建立新據點，又可兼顧與索、衣兩國的固有友誼。

五、結語

從外交的慣例而言，一國元首出外訪問通常具有象徵性與實質性的目的。前者包括友好訪問和互惠往來。後者則視訪問的背景與有關的問題而定。綜觀包戈尼的訪非活動，他似乎二者兼顧。在非洲四國的首都，他毫不掩飾地宣告非洲政要，同時警告白人政府：蘇俄將繼續支持民族解放運動。他和莫三鼻克以及索馬利亞商談軍事合作，與坦桑尼亞和尚比亞討論經濟合作。記得一九六四年當周恩來訪問非洲之時，英人 W. A. C. Adie 曾經形容他頭戴外交官禮帽 (diplomatic topper) 和游擊隊扁帽 (guerrilla beret)，穿梭於沙哈拉沙漠南北。^⑩如今引用此句形容包戈尼訪非，亦頗恰當，只是尚須另加身懷「利劍和重金」一句而已！

非洲在歷史上是列強爭相分割之地，而今亦然。包戈尼所作所爲不僅是執行蘇俄的外交政策，亦是針對美國而發。簡單而言，蘇俄旨在試探卡特政府的外交政策是否繼續執行季辛吉的「和解」抑或採取強硬路線？在季氏主持國務院期中，他汲汲於越戰和談，中東停火談判，以及美蘇限武商談，非洲幾乎是國務院的冷門區域。且季氏深信美國必須在次要問題上讓步，並承認蘇俄的政治地位，以換取和解的實現。安哥拉的淪入共黨手中正足以說明季氏對非政策的基本模式。

安哥拉戰後，蘇俄與古巴勢力突然坐大，南部非洲危在旦夕，季氏始認清非洲問題的重要性，乃有所謂南部非洲的穿梭外交以及日內瓦會議，但是問題始終未獲解決。以蘇俄的立場來說，在未真正認清卡特政府的外交政策立場之前，南部非洲的問題正是最佳的試金石。^⑪

事實上，卡特政府的做法亦是相當積極；楊格大使的訪問非洲，印度洋和平區的倡議，協調英國外相歐文訪非，以及最近支持法國運送摩洛哥軍隊前往薩伊，均是佐證。儘管如此，卡特所面臨的困難是多方面的，美國的外交努力亦很難在短期之內獲得成果，理由是：(一)南部非洲的問題中心不是單純的政權移轉問題，而是複雜又難以解決的種族問題。試想今日西方世界中，具有共同膚色，共享文化背景的加拿大、英、法後代以及北愛爾蘭的居民，尚且糾紛迭起，甚至流血暴動，更何況南部非洲的黑白人種。在該地區，政權的移轉除了代表政府議會的更換外，更牽涉到政治特權、經濟利益以至社會地位的變化。季辛吉早先在處理南部非洲問題

註⑩ W. A. C. Adie, "Chou En-lai on Safari," *China Quarterly*, 18(1964) PP. 174—175.

註⑪ Colin Legum, "The Soviet Union, China and The West in Southern Africa," *Foreign Affairs*, Vol. LIV, no. 4, July 1976, PP. 745—762.

之時，便已洞悉此一本質，他計劃先求取游擊戰爭停火，再尋求黑白相處之道，一旦黑白無法相處，他準備說服西方國家收容羅德西亞的白人，並給予財政補償。這個方案是否仍為卡特所接受，有待美國官方的證實。不過，論者以為羅德西亞問題比較容易達成協議，因為，該地白人為數只二十六萬（黑人五百四十萬），而且史密斯已經同意多數統治的原則，目前只待細節的商討。相形比較之下，南非的問題顯得更複雜、更嚴重。在該國黑白人口之比為五比一（黑人二千一百萬，白人四百萬），而且種族隔離政策已實施有年，如何改善黑白間的差別待遇？如何消除彼此間的種族怨恨？如何能實施黑人的多數統治而同時又能確保白人的權益與安全？凡此種種都是困難所在。在此錯綜複雜情況中，包戈尼一本反帝與反殖的立場及宣傳口號，輕易地贏得黑人革命領袖的支持，並為蘇俄爭取非洲人民的友誼。相反地，美國政府的做法是相當謹慎，她同意多數統治原則，亦鼓勵南非政府改善黑白待遇，可是，任何迫切或倉促的行動，都可能引起的混亂，並招致共黨份子奪得政權，並不符合美國的利益。因此，美國的作法被共產國家譏批為帝國主義，意圖保護南非境內白人的利益。蘇俄官方甚至於坦白指出，美國本身的黑白問題拖延百年未決，又如何能順利解決南部非洲的種族糾紛。故美國面對蘇俄在非洲的滲透擴張與挑撥離間，須要在亂絲之中，尋出條理，以求因應之道。

除此之外，美國遭遇了第二個困境：即是如何改善與安哥拉、莫三鼻克與索馬利亞的關係，以平衡蘇俄的勢力。安哥拉的處境和越南頗為類似，她與美國素有前嫌，但亦需要美國的資金及技術，以助其戰後的重建工作。然而，安哥拉、莫三鼻克和索馬利亞各國，皆實行近乎共產式的社會主義政策，並聲稱唯有集中一切生產資源與工具在國家控制之下，方能達成快速的經濟成長。這些原則固然與美國所倡導的自由經濟背道而馳，而非洲政要在這個原則之下，又企圖兩面兼顧，從西方與共產國家取得外援，引起不少美國知識份子的不滿。美國前駐聯合國大使莫乃漢直稱亞非國家毫無原則，並譏評聯合國為荒謬之地，即是一例。美國政府在制定對非外交政策之中，應如何修正這種態度，以配合非洲的現實主義，亦是考驗之一。

以上的論點絕非表示美國無法與蘇俄在非洲大陸，一較長短。事實證明，蘇俄的非洲政策也屢遭難題，例如，中共的競爭，非洲政要與知識份子對於蘇俄的疑懼等。從美國的立場而言，目前問題的中心似乎在於如何確認非洲問題的複雜性，然後配合美國的國力，靈活應用外交的技巧。^⑨從最近薩伊的戰爭中，吾人似可窺見，美國政府已經朝此方向，有所作為——即是避免直接介入，但仍支援第三國以對付古巴和蘇俄。倘若包戈尼的訪非之行果真能喚醒西方各國，尤其是美國，體認非洲問題的本質，聯合謀求解決之道，則未嘗不是對自由世界極具建設性的衝擊。

註⑨ 根據 J.E. Spence 之見，美國的策略宜在一個極端，即直接干預或毫不理會之間，選擇一中間路線，以防止共黨國家的擴張勢力。見 "Detente in Southern Africa: An Interim Judgment," *International Affairs*, Vol. LIII, no. 1, January 1977, Pp. 11-14.