

拉丁美洲 在今後十年 世界政治的 地位

GREGORY F. TREVERTON 著
王正己 譯



黎明文化事業公司

拉丁美洲 在今後十年 世界政治的 地位

GREGORY F. TREVERTON 著
王正己 譯

黎明文化事業公司

翻 有
印 著
必 作
究 權

599 • (67—76)

拉丁美洲在今後十年
世界政治的地位

著 作 者：Gregory F. Treverton

翻 譯 者：王 正 己

出 版 者：黎明文化事業股份有限公司
行政院新聞局出版事業登記臺字第一八五號
發 行 所：

臺北市長安東路一段五六號

臺北市重慶南路一段四十九號

臺北市林森南路一〇七號文化大樓

高雄市五福四路九五號

郵政劃撥帳戶一八〇六一號

印 刷 者：黎明文化公司編譯部

地 址：臺北市長安東路一段五六號

中華民國六十七年 月 日初版

定 價：新 臺 幣 貳 拾 元

◆ 如有缺頁及倒裝請寄回換書 ◆

卷首語

本文係英國倫敦國際戰略研究所出版的專題研究報告 (ADELPHI PAPER) 第 137 號，作者特瑞佛頓 (Gregory F. Treverton) 爲前哈佛大學甘迺迪研究所研究員，現任華府國家安全會議。此項研究報告係作者於一九七六年未進入政府工作前，在國際戰略研究所擔任研究員時完成者，其所表達意見爲作者個人的觀點，並不代表美國政府的立場。

作者在本研究中描繪出拉丁美洲各國間未來的關係，及這些國家在今後十年國際政治中的地位。他預測阿根廷與美國間將有日增的緊張情勢，但不致爆發戰爭。同時，本地區各國仍將有國內暴亂發生，但不致造成國家的崩潰，或引入本地區以外的國家來填補真空。雖然各種演變有利亦有弊，但拉丁美洲國家今後在全球事務中，尤其是世界經濟關係中的地位將日益重要，是可以確定的。故本項資料對研究拉丁美洲問題，以及我國與拉丁美洲國家關係的政府官員、專家學者，尤具參考價值。

英倫國際戰略研究所成立於一九五八年，爲一有關核子時代國際安全、國防與軍備管制問題的研究與資料中心；其研究人員來自世界各國，所作研究亦係超政府者。該所主要在研究戰略問題，不僅是軍事方面的安全問題，而且包括建立與運用軍隊所涉及的社會與經濟問題，以及政治與道德的影響，亦即有關和平的基本問題。本局對該所的研究譯介甚多，期望研究國際戰略的人士，多加參閱利用，並請不吝指正！

今後十年拉丁美洲在世界政治中的地位

目 錄

緒 論	一
第一章 區域性與全球性環境的變遷	五
第一節 新獨裁主義的崛起	五
第二節 改變中的美國地位	九
第二章 南北經濟關係中的拉丁美洲	二二
第一節 石油	二二
第二節 商品與企業聯盟	二四
第三節 區域性與全球性經濟組織的影響	二七
第四節 國際公司	三五
第三章 政治危機與美國的反應	四二
第一節 巴拿馬：局部對抗與政治團結	四四
第二節 古巴：對拉丁美洲的干預與對加勒比海的影響力	四六
第三節 巴西：獨裁政權崩潰的可能性	五四

第四節	阿根廷：國內暴力的新型態	五八
第四章	巴西：區域性霸權	六三
第一節	爲「經濟繁榮」的外交政策	六三
第二節	巴西經濟與政治的穩定	六七
第三節	霸權的影響	七六
第五章	核子擴散	八四
第一節	拉丁美洲的核子發展	八四
第二節	阿根廷與巴西的核子計畫	八六
第三節	「核子選案」的影響	八九
第六章	結論	九五
註釋		九九

今後十年拉丁美洲在世界政治中的地位

緒論

在一九七六年，世界上第六個陸地面積最大的國家巴西，擁有遠超過一億的人口；其國民生產毛額接近八百億美元，正規部隊總兵力二十五萬人（註①）。由於這些與許多歐洲國家居於同等地位的經濟與軍事指標，使其聲稱具有中等強國的地位，不僅在拉丁美洲內，而且在拉丁美洲外也有其利益與影響力。在本地區內，就經濟與軍事條件言，巴西的地位雖然是突出的，但並不是獨一無二。諸如委內瑞拉以其每年超過二千美元的平均國民個人所得——為巴西的數倍——使其成為所謂「第三世界」最富的國家之一。阿根廷擁有其龐大的工業基礎及精練的軍隊組織。古巴在介入安哥拉的內戰時，已充分的表現了它的軍事能力。

在此同時，阿根廷的持續經濟蕭條與政治動亂，都顯示出其經濟的成就與軍事的成長皆不能在此整個地區中形成均衡配布。貧國與富鄰相比，顯得落伍與失勢。例如，玻利維亞在一九七四年的平均國民所得僅約二百七十美元。（海地更低）。

本地區內其他的重要發展方面，經濟性的遠不如政治性的為多。這些發展中最重要的一項是軍事統治的獨裁政府的崛起。在一九六三年，南美所有大國都是文人的政府，至少

在形式上是民主的；但到了一九七六年，便祇有委內瑞拉及哥倫比亞是象徵性的文人政府。

這些發展正在改變拉丁美洲國家之間及其與本地區以外各國間關係的性質（註②），此對北方的工業化國家有着重大的影響。在最近的幾個事例中，拉丁美洲國家曾尋求直接將其影響力伸展於本地區之外去：古巴之介入安哥拉；巴西也向新近獨立的各葡萄牙非洲殖民地示好；委內瑞拉也努力尋求第三世界理事會的領導地位。拉丁美洲發生何事，及拉丁美洲國家如何設想以及如何去追求其國際利益，都可能具有其特別的重要性，因為就經濟水準、外交與軍事詭巧程度、以及人力動員程度等方面而言，本地區都位於工業化的北方與亞非國家間的中點位置。

本研究旨在提供瞭解這些發展的一些基本知識，及其在今後十年中對拉丁美洲內各國之中和各國之間以及拉丁美洲與其他地區國家間國際關係及其影響。這是一項鑑定其重要趨勢與因素之努力，並提示其可能如何地去影響未來發展的工作。

本研究的重點是在於拉丁美洲人所廣泛考慮與解釋的安全，他們堅持經濟條件與軍事條件並重。誠然，國際關係的糾纏常是很難分解的：例如，巴西與阿根廷間的敵對狀況，包括在兩國間的「緩衝國」內經濟上與在政治上的影響力的競爭，不同的南大西洋戰略構想，以及兩國中任一國獲得核子武器的可能性（到目前為止此一可能性還很渺茫）。

拉丁美洲在二十世紀中葉並沒有違背其盎格魯撒克遜民族平易悠然的傳統而從事暴力

或喜歡發生衝突。在本地區最近的一次大型戰爭是一九三二年至一九三五年的厦谷（Chaco，地區名，爲南美中部大厦谷區 Gran Chaco 之部。譯註）戰爭。從一九四一年秘魯與厄瓜多爾發生衝突，直至在一九六九年宏都拉斯與薩爾瓦多發生衝突之間的時間裡，沒有發生過國與國間的暴力衝突（註③）。

當然，這並不是說本地區一向是平靜無事的。這裡常常有以非法定的手段所作的政府更迭，但就全般來說，這些更迭所帶來的流血越來越少，指稱阿根廷軍方於一九七六年的迅速掌權爲一次政變，暗示某種程度地出手意料之不智作法。一九六〇年代及一九七〇年代中在鄉村與城市中的大多數游擊叛亂活動都已衰微，不知是因爲國內政治的適應性已使其無此必要，抑或是由於國家鎮壓方法益趨精練而使其無法得逞。然而由於幾件內部暴亂突出事例的繼續發生，實應警惕到國內暴動可能再起，且其方式也許與六十年代大不相同。

拉丁美洲新獨裁主義的崛起，爲本研究的一個主題，它與另一個主題：美國影響力的減弱（或改變）互有關聯。此兩主題構成了第一章的主要內容，連同本地區內各國相對經濟與軍事地位的變化，也指出了本研究的基本論題爲：

一、六十年代中激起美國反應的那種政治危機——古巴、多明尼加共和國、智利——將不是今後十年拉丁美洲安全及國際關係的主要特色（註④）。在第三章將特別討論美國

減少介入本地區的傾向。

二、優勢政治（或地緣政治）的主張將是拉丁美洲各國間的關係。尤其是，巴西的霸權是否將在本地區區域性的持續下去，萬一如此，則又將產生何種後果（將在第四章中討論）。

三、拉丁美洲各國間及其與本地區以外（尤其是工業化的北方）國家間關係的核心，將由政治轉移到政治經濟，再轉移到本地區內各種形式的經濟合作，而且在有關係成全球性經濟秩序上，拉丁美洲將周旋於南北之間而扮演出可以想像的角色問題，這些都是第二章的主題。在這些方面美國要想減少介入是特別困難的，因為拉丁美洲與北方國家（尤其是美國）之間有其發生衝突的潛在可能性。

拉丁美洲的核子擴散問題，主要是（雖不完全是）巴西與阿根廷傳統敵對關係的一部分；此問題對全球安全至關重要，故有在第五章作單獨討論的必要。

所研究的期間是今後十年或不到十年。從現在推測這樣長的時間，必然會忽略今後十年中的許多現實，但就目前以前至少提供一些未來形態的暗示來說，則這段時間是够短的了。本研究稱不上是精心之作，但它的確試圖指出拉丁美洲各國間及其與本地區以外國家間之各種關係的主要問題，並考慮這些主題所暗示的各種重要的可能發展。

第一章 區域性及全球性環境的變遷

在影響拉丁美洲國家在今後十年全球政治中地位的已變環境中，有兩種情況特別重要：即拉丁美洲軍事統治獨裁政府的崛起和美國所扮演的角色的改變。

第一節 新獨裁主義的崛起

現在已在拉丁美洲司空見慣的軍事統治獨裁政府，雖然有其不同的思想色彩，但均一貫地、斷然地致力於維持國內的秩序及促進某種形式的經濟發展。這些「新獨裁主義」的興起乃是六十年代拉丁美洲政治上的大事，此對本地區各國彼此之間及其與外界國家之間如何建立關係方面，具有重大的影響。

十五年前，在工業化國家，尤其是美國，認為貧國的政治發展是由一個簡單的方程式所支配：那就是更多的社會經濟發展似乎就等於更有可能的政治民主。但六十年代的事態發展已破壞了這個方程式的愉快假定。現在似乎令人煩惱地顯示出，標榜着（太過樂觀）「現代化」過程的緊張及挫折更可能破壞而非助長政治之民主（註⑤）。一個國家跟着一個國家，文人的民主政府曾顯得當其面對互爭的國內（及國外）要求與堅強的壓力，並同時促進一點點社會經濟的發展時，便無能或不願同時維持國內之秩序。這些政府已為軍人支配的獨裁政府所取代了。

第一款 相同處與相異處

新獨裁政權的政府曾被賦予各種不同的稱謂：「官僚獨裁主義」(Bureaucratic authoritarianism)，「世襲階級」(Patrimonial order)，或一種新形式的「社團主義」(Corporatism)(註⑥)。所有這些名稱都表示出此等政府與拉丁美洲舊式獨裁政府間的差異。新獨裁政權是組織的而非個人的，都有致力於某種形式社會與經濟改革的承諾；事實上，他們之中大多數是從這種承諾及其能把一個中央集權國家的力量用於此一目的，而獲得其國內的合法地位者。

這些政權也並不安定，他們都限制有效的政治參與，不過有幾個政權容許藉選舉作有限的民意表達。雖然沒有一個政權是不事壓迫(甚至嚴厲的壓迫)的，但大多數並不是純粹的壓迫。相反地，他曾藉壓制某些要求却答應一些其他的要求，而維持其權位，因可以藉此而防止形成可能威脅其政府生存的反對派聯合陣線。到一九七七年為止，巴西軍政府已掌權十二年，秘魯政權已統治八年，而墨西哥的執政黨社會革命黨(Partido Revolucionario Institucional，簡稱PRI)則已成爲將近四十年的統治機構。

在每種情況下政府的組成分子相似：包括軍官及文職策畫人員——常被大家稱爲老練的「專技政治家」——他們擁有國內工業界及出口商的支持，以及城市中產階級的堅強擁護。這些政權有幾分依賴於團體工具來抑制利害集團的要求，並企圖操縱提出要求的過程。

阿根廷(一九七六年四月以後)、巴西、秘魯及墨西哥等國政府，均合於納入「新獨

裁主義」之一類。這些政權間的相似處雖然是很明顯的，但其差異處也是一樣的明顯。秘魯大多數的內閣都是完全由軍官組成，甚至連一個象徵性的非軍人立法機關也沒有；而巴西則有一連串的軍人與文人混合內閣，並維持一個有限文人的國會。此種狀況的另一極端，墨西哥的統治集團則幾乎全屬文人。

各政權間的差異，也明顯地表現於其邁向社會與經濟發展的方法上。秘魯政府已藉基本工業國有化的方法，迅速地擴展其國家在經濟發展中所擔任的職分。秘魯政權有時被稱為「民粹黨」，一直是以對外人投資存有戒心為其特色（註⑦）。相形之下，巴西政權（及以前的墨西哥執政黨）雖仍認為國家在經濟發展中具有獨特的職分，但比較不太直接運用國家的權力。巴西和墨西哥一樣，曾吸引外人投資，可是一旦投資者在該國建立事業後，即苛刻地與他們談條件。

第二款 國際行動

新獨裁政權的明顯特色，將左右其在拉丁美洲以內及以外的國際行動。由於比較團結的統治階層管理着比較安定的國家，他們至今尚能獲有向外活動的自由；倘若這種團結及安定狀況能維持下去，則這種行動自由也會繼續存在。這種自由的確是相對的。統治階層的團結被認為是強制性的，即使在利害有着尖銳的差異時亦然，因此使得某些行動令人不可思議，而某些外交政策主張也是不准討論的。這些限制在巴西更為顯明，在巴西規定不容有威脅軍人團體團結的行動。

新獨裁政權在對外行動方面其他可預測的特色，是出自他們經濟上的比較成功，及他們在技術上與官僚政治上的能力。經濟上的成功顯然是維持國內穩定的一個因素，使得政府能注意許多經濟團體的要求。這種成功同時也是國際地位的來源，尤以在較為貧窮的南方國家間更是如此。它使拉丁美洲國家在所謂第三世界理事會中追求領導地位，也在南北經濟會談中有所發言權。同時，新獨裁政府的技術能力與官僚團結，使得他們成為考慮特殊問題時將予計及的一股力量。

大多數新政權係由軍人支配之一事實，將會影響到他們對外交關係的看法。軍事統治的政府將特別注意傳統上對軍事力量的關切。當然歷史性的關切是外在的安全；但現在慣常的新關切則是內部的安全。對內部安全的關切從來也不會忽視過，它已迫使本地區幾個政權都採取行動來補救退化的經濟與社會型態，這種型態被認為是內部暴亂的根源（註⑤）。然而，可望獨裁政權能迅速地以軍事行動來應付國內的動亂。阿根廷在瑪利亞·愛斯特拉·裴倫（Maria-Estela Peron）政府期間，軍隊逐漸承擔了取代警察而來控制反對左翼叛徒的運動。

軍人統治的獨裁政府似乎很可能對國家安全的外來威脅——無論是真實的或可能的——非常敏感。由於幾個原因，目前在拉丁美洲各國軍隊中，對防禦傳統的外在安全使命似乎更為令人矚目。除了幾個特出的事例以外，在鄉村與城市裡的游擊隊的暴亂都業已減弱。且由於拉丁美洲國家間經濟的交互影響作用增加，因而各國間發生摩擦的可能性亦就增加。

在某些情況下，這些緊張情勢使由歷史性的對抗或長期的邊界爭執所產生的摩擦亦隨之增加（註⑨）。

拉丁美洲國家間這些緊張情勢不可能導致戰爭，雖然無法完全排除此種可能性。然而，獨裁政權可能對「國家安全」的潛在威脅非常敏感，甚或估計過高。於是他們可能以一切對外的行動來應付這等被誇大了的威脅。此等對外行動包括：外交主動以對抗敵對勢力，經濟攻勢，甚或採取軍事的措施，諸如變更部署或增強軍備等。其危險是：此等行動將由其所針對的目標再作同樣的反應，這就使想像的危險成為事實。

有一相關的可能性會發生於新軍事統治政權的獨裁特性，那就是他們可能像其他獨裁政府一樣，容易傾向於為其內在的困難而找尋外在的替罪者，或求助於外在威脅來排除內在的壓力。更可能的是，設若支配這些政權的軍官們，由於他們本身的職業習性關係，無論如何總是會注意於外來威脅的。

第二節 改變中的美國地位

美國已不再像從前一樣地支配拉丁美洲的政治；獨裁政府的出現，在某種程度上，她們不再有此必要了。然而，拉丁美洲國家在以美國為中心的全球性經濟秩序中仍處於依賴的地位。有一句墨西哥的諺語，很可以擴大地應用到整個的拉丁美洲：「憐恤窮苦的拉丁美洲人吧，他們得天獨厚，但却與美國毗鄰。」不管你喜不喜歡這種說法，拉丁美洲國家

在國內的一切作爲，尤其在國外的一切舉動，大都取決於其和美國的關係。特定的關係因國家而各異，但美國的富強壯大則是他們關係中的一個共同因素。「美國與拉丁美洲國家間的關係是……不相稱的國家間的不相稱的關係。」（註⑩）

然而最顯明的，有清楚的跡象顯示，美國已不再像從前一樣能支配着拉丁美洲了，儘管有一九七〇年代初期在智利發生了悲劇性的事件。現在，在聯合國中，拉丁美洲國家組織（廿五年前他們與美國組成了一個集團）投票反對和支持美國的次數幾乎相等；甚至「寵愛的兒子」巴西也投票贊成譴責猶太主義爲種族主義的決議案。本地區各國最初不理美國所主張的孤立古巴，其後更投票推翻該項提案。最近他們又成立了一個區域性組織，拉進了古巴，却排除了美國。近如十年前在多明尼加共和國所發生的那種美國軍事干預的事情，現在似乎不可能會在類似的情況下再度發生。

第一款 依賴性結構

拉丁美洲國家日益專注於該區域與美國及其他工業化世界的關係結構，以及他們的地位在國際經濟體系中的影響作用。該種地位在本質上被視爲一種依存性，雖有變化但並未減弱（註⑪）。它左右着拉丁美洲在國際事務中所擔任的角色，與拉丁美洲人如何來體認此種角色；它同時亦指出，何以獨裁政府成爲本地區主要的政府形式之原因。

冒着一些諷刺描述的危險，該項理論係基於兩項前題：

(一) 拉丁美洲在世界經濟秩序中一直且繼續處於依存地位；

(二)外在的不相稱與內在的不相稱並存。「依存」是一個難以捉摸的字眼，在有關依存經濟的著述中，其意義就有所不同。不過通常是用來表示比較缺乏自主之意：儘管獨立於現代世界中，工業國家的經濟擴張也可以自立自持，而拉丁美洲國家（及其他依存國家）的經濟則祇能反映出在工業經濟中正在發生的事情而已。

拉丁美洲的結構依存性，在其繼續依賴輸出其農產品至工業世界市場方面最為明顯，這種依賴係於十九世紀當英國為工業中心之時即已開始。在那些視拉丁美洲之經濟為依賴性經濟的人士看來，一九五〇年代在本地區開始的以「輸入代替工業化」之時期，既未改變其內部之經濟結構，亦未改變其與工業經濟間的關係。其所以未能做到此點，具有許多原因，包括拉丁美洲國家國內市場的狹小，以及它們對「輸入代替工業化」的貪婪來當作外國資金與工藝的消費者（註⑫）。

依存觀點的第二個主要因素是內外行動型態的並行主義。在傳統的經濟發展觀念中，貧國的鄉村地區仍是獲利甚微的，因為它們的封建狀態還沒有感受到已開發世界的現代化因素的影響。現代化城市與封建式鄉村的二元社會被認為是一種暫時現象：改變將會從城市擴展出去的。然而依存觀念，却將因果關係倒轉過來：正如已開發國家以貧國的犧牲作為代價而變成了富國，所以貧國中城市的現代化也有賴於使鄉村地區保持其繼續落後的現狀。

「輸入代替工業化」係集中於城市之中，在那裡存在有消費品的市場；常隨伴發生的