

# 墨西哥與拉丁美洲

王建勛

## 壹 前言

近年來，墨西哥加速工業化發展的結果，農業發展緩慢，糧食生產不足，而土地問題愈形尖銳，農村人口大量湧向都市，失業的威脅亦造成社會問題。從一九六八年十月學工潮以來，其所演成蔓延不息的城市暴亂，一九七〇年七月的總統選舉，乃是通過極具危險的社會騷亂而舉行的。統治墨西哥已有四十年之久的「革命憲政黨」(Partido Revolucionario Institucional) 總統候選人艾契瓦利亞(Luis Echeverria Alvarez)在大選中為保持不被擊敗的紀錄，承認加速工業發展所造成的各種缺失。他為平息一九六八年以來的羣衆餘怒，答應在拒絕共產主義原則下進行有效的改革。於是艾契瓦利亞「再革命」的口號，已使墨西哥的經濟與政治進入一個新的局面。

艾契瓦利亞於一九七〇年十二月就職總統。在四年來的任期中，他努力矯正工業化發展的缺失，諸如增加農業生產的價值，改善農業生產的條件，縮短人民貧富的差距，加強對勞工的保障等等。艾契瓦利亞以大幅度的預算用於社會安全計劃，如國民健康、兒童福利、家庭救濟以及國民住宅之興建等，他以溫和的方法來結束自一九一〇年大革命以來資產階級所擁有的一些特權。一九七三年他面對國際經濟的混亂，極力保持物價的穩定，在重新調整生產結構的同時，不遺餘力的開發天然資源，尤其是石油的勘查與開採，逐日增加的石油產量，已使墨西哥成爲一個石油輸出國家。

但是艾契瓦利亞在尊重個人自由與人權保障下的社會均富政策，與其尋求國家經濟的獨立，已完全表現在「不結盟」國家聯盟的外交政策上面。他不僅以「第三世界」自居，先後訪問了莫斯科和北平，並且他以私人的外交活動以達其商業目的，亦廣泛的訪問了拉丁美洲國家。艾契瓦利亞以其一九七二年在第三屆「聯合國經貿會議」所提「國際經濟權利與義務公約」全力推動發展中國家的經濟獨立，是以發展中國家陣營來改變國際現勢。因而他亦遊說拉丁美洲國家結束自一九六四年以來對古巴的封鎖，創立脫離美國影

響的拉丁美洲整體化的經濟與合作。當前墨西哥不僅是美洲國家關係變遷的主導，而且亦是美洲國家與古巴關係間的重要調人。所以墨西哥對拉丁美洲的前途將有特別深遠的影響。

## 貳 新經濟政策與石油增產

從一九六四年狄亞士(Portirio Diaz)總統時期起，墨西哥的工業已有良好的發展；無論是石油生產、森林開發、鐵路修建、工廠的設立，都有顯著的成果。至一九七〇年，墨西哥工業成長率平均每年高達8.4%，遠景更爲樂觀。但是墨西哥在工業化發展過程中，農業仍屬落後，與其他拉丁美洲國家一樣，經濟發展失去平衡，各種經濟部門的生產差距愈來愈遠；傳統的手工業與建築業在工業發展中最爲活躍，而最重要的第一生產部門農、牧、礦業趨於萎縮。所以儘管墨西哥各大城市均有蓬勃新興的氣象，但都市與鄉村脫節，並且在急劇的人口膨脹中，來自於農村大量剩餘勞動力所造成都市中的大量失業，亦形成嚴重的社會問題。同時，農、牧、礦業生產縮減，以及國際市場的競爭，墨西哥的輸出亦受到限制，在工業產品進口的沉重負擔下，貿易赤字不斷增加。

所以自艾契瓦利亞總統執政開始，他即以增加農、牧、礦業的生產爲目標，以糾正加速工業發展所產生的缺失。一九七一年，艾契瓦利亞爲應付美元危機，曾採取緊急措施，儘量減少幾佔進口外匯百分之廿五的工業裝備，並以國家財力發展機械生產。進而在反對失業的新經濟政策上，吸收大量外資，開發土地，並把手工業集中，輔導其成爲接連於國內外資本的新興企業。艾契瓦利亞的新經濟政策，一方面增加農、礦生產的價值，改善農、礦生產的條件，一方面調整生產結構，在有計劃的收縮與擴充中，創造最佳的投資環境。在此一新政策下，雖然墨西哥的工業成長率降低了三·五%，但在農業、礦業以及爲應付能源危機的石油生產，均有顯著的增加。

一、農業方面：由於耕地開發有限以及墨西哥政府長期以來對糧食價格

的壓制，是為墨西哥農業發展遲緩的原因。當艾契瓦利亞解除對農產品價格的限制，積極開發土地以後，不但耕地面積較一九七一年增加了百分之十，蔗糖產量亦打破歷年紀錄，而達到一九七三年的二百九十五萬噸。玉蜀黍產量增加了八·七%，麥一八·四%，而一九七四年農產品的收成可望打破歷史紀錄達到二百四十萬噸。其他如咖啡在近三年平均每年增產十六萬袋。一九七三年咖啡產量是三百七十萬袋，而在未來十年的咖啡生產計劃是八百萬袋。誠然的，墨西哥的農業是受着自然條件的限制，可耕地面積狹小，三·五%的人口增殖率太高，雖然努力糧食生產，仍不能滿足全國需要，而必須以其他資源的開發來補充。一九七一年，艾契瓦利亞創立「漁業發展局」，積極向海洋發展。為要充分開發墨西哥兩岸一萬哩長的海洋資源，他特別強調二百經濟海里的主張。自從「漁業發展局」從捕漁計劃、投資、設備、漁船建造等方面全力推動漁業增產，在一九七三年，墨西哥漁產量增加了百分之八。

二、礦產方面：礦產的開發本是墨西哥經濟發展中最弱的一環。但自艾契瓦利亞創立「國家財政局」(Nacional Financiera)，購入奧特蘭(Aulan)礦業公司百分之五十一的股權以後，在實行礦業國有化政策下，一九七三年墨西哥的礦產增加了2·5%，幾乎是一九七二年增產率1·5%的一倍。例如非鐵金屬銻、錫、鎢的生產增加了百分之六十八，特別是錳的生產增加了21·1%。這些礦產百分之六十輸往美國、日本及法國。

三、能源開發方面：墨西哥在工業快速發展中，電力從一九六〇年至一九七〇年，十年間增加了百分之一百四十五。佔有重要地位的石油，以其國營石油公司(Petroleos Mexicanos)的開發，其年產量從一九六〇年的一億零八百萬桶，增加到一九七〇年的一億七千七百萬桶，十年來增產了百分之六十四。但是電力與石油生產的增加率，仍無法配合工業發展的需要。因而，艾契瓦利亞即以一個緊急開發能源計劃來開發電力和增加石油生產。目前雖有很多國家面臨着能源危機，但墨西哥重要油田的發現，能源問題已不再對墨西哥構成威脅。

(一)電力：墨西哥電力開發的不足，主要是來自於電價過低的阻力。自艾契瓦利亞政府提高電費以後，一九七三年的充份投資已使電力增加了八·五%。而當前新的增加電力計劃，是以三百廿億比索(約四億美元)開發五百

墨西哥與拉丁美洲

七十億KW的電力，可充分供應工業用電所需的百分之五十五。

(二)石油：在拉丁美洲，墨西哥僅次於委內瑞拉是第二產油國。但是近年來，由於墨西哥工業發展快速，用油量激增，其石油產量已只能維持自己的需要，很少再有餘油出口。尤其是一九七一年，耗油量的急劇增加，交通佔15·8%、運輸佔九·四%、航空佔13·5%、電信佔21·9%，已難維持石油生產與需要的平衡，因而迫使艾契瓦利亞要以大量的資金從事石油勘探與開發。可以說，從一九七一年，墨西哥開發石油資源已是最重要工作之一。

事實上，墨西哥蘊藏有大量的石油資源。在艾契瓦利亞所擬定的三年石油緊急增產計劃下，石油勘探工作在廿一州中普遍進行。其中墨西哥灣以南的大漠里巴斯(Tamaulipas)、東部的維拉克魯斯(Veracruz)、以及西部巴雅加利福尼亞半島(Baja California Sur)等地已開鑿了七百個油井，有些油井已開始產油。墨西哥的石油增產是從一九七一年的每日四十五萬桶，增加到一九七二年的五十萬桶。而一九七三年的石油產量又增加到每日五十五萬桶，至一九七四年初，每日產量已達五十八萬二千六百桶。最近國際間報導墨西哥東南塔巴斯高(Tabasco)、查比斯(Chiapas)兩州發現了新的油田，據專家估計，此兩州可能有二百億桶原油產量，比美國阿拉斯加的油藏多一倍，和波斯灣的油藏相等。倘若估計正確，不僅墨西哥將成為石油輸出國，並且亦將完全改變墨西哥的經濟情況。

對於墨西哥新油田的發現，墨西哥官方亦予證實，墨西哥的官員表示這是真的，並謂墨西哥新發現可以改變世界石油局勢。但是艾契瓦利亞告訴記者說，塔巴斯高與查巴斯兩地的新油田將不接近美國方面的說法；這兩地的藏油不像美國方面所說的那樣大。他承認墨西哥發現新油田是事實，很廣大，但數量卻沒有這樣多。無論如何，墨西哥的石油產量每日均在增加，目前產量每日已達六十三萬五千桶。而墨西哥新油田的發現，無疑的將會給墨西哥帶來更多的財富，使墨西哥的經濟遠景更為樂觀。

## 叁 「不結盟」政策與拉丁美洲整體化發展

從一九六〇年，墨西哥百分之九十的外資與百分之五十的貸款均來自美

國，並且美國還佔墨西哥輸出總額的百分之七十三。墨西哥與美國的貿易，幾乎都是美國從墨西哥進口原料，墨西哥從美進口工業品及機械裝備等。而墨西哥輸入美國的原料價格極不穩定，美國輸入墨西哥的工業品價格愈漸上升，使墨西哥的貿易遭受極大損失。墨西哥的貿易赤字從一九六〇年的四億四千五百萬美元，昇到一九七〇年的十億零八百八十萬美元。另外墨西哥為補充工業設備，不得不求助於國外各種貸款，因而從一九六五年至一九七〇年，外債負擔平均每年增加百分之十四，至一九七二年十二月，其外債總額已達四十五億五千三百一十萬美元。自一九七二年，艾契瓦利亞對過份依賴美國的畸形情況曾作有效的糾正，並分散其貿易市場，但是無法驟然分開的美、墨經濟關係，墨西哥的對外貿易仍未好轉。一九七三年，墨西哥輸出增加達四億一千九百萬美元，約佔二五·一%，但相反的，進口却打破歷年紀錄，高達十一億二千二百萬美元。因而繼續增加到十六億七千九百五十萬美元的貿易赤字，已不能由觀光收入（約四億六千六百九十萬美元）來彌補。並且由於墨西哥經常要支付國際金融機構貸款的利息和國有化外國企業的補償，已嚴重影響到墨西哥的財政，當前墨西哥的財政赤字是十三億三千二百萬美元。所以墨西哥亦和其他拉丁美洲國家一樣，面臨通貨膨脹的威脅。

誠然，貿易問題最使艾契瓦利亞感到擔心。在他三年來的總統任期中，一直企圖以私人外交活動來打開新的局面，幾乎他所有的外交活動，都是出於商業目的。一九七二年四月，艾契瓦利亞在第三屆「聯合國經貿會議」中所提「國際經濟權利與義務公約」，以及一九七四年六月，墨西哥外長拉巴薩（Rabasa）在阿爾及爾所召開的「不結盟國家會議」上，呼籲受着貿易入超傷害的落後國家應緊密團結，其目的即是要聯合所有發展中國家結束「大國對小國的經濟壓迫」。而一九七三年四月，艾契瓦利亞前往加拿大、英國、比利時、法國、蘇俄及北平訪問，即是在爭取國際間對其所提「國際經濟權利與義務公約」的支持和加強與他們的雙邊經濟與貿易關係。

很明顯的，艾契瓦利亞的外交目標因受經濟政策的影響，他要利用國際間的矛盾以達成經濟目的，經常以「第三世界」自居。他一方面要聯合「不結盟國家」與工業化國家對抗，另一方面，他鼓勵拉丁美洲國家脫離美國的影響，另成集團，以改變他們當前所蒙受着的「不平等經濟關係」。一九七一年五月，艾契瓦利亞首途訪問巴拿馬、祕魯和智利，是表示墨西哥不但支

持祕魯「石油國有化」、智利「銅礦國有化」，以及巴拿馬要求美國歸還運河區之主權，還企圖領導拉丁美洲的「民族主義」與「社會主義」結合成一「共同陣線」。

但自智利阿萊德政府垮台和阿根廷總統貝隆去世以後，古巴卡斯楚要突破美洲國家的封鎖，拉丁美洲的情勢有了新的變化。而艾契瓦利亞為配合拉丁美洲的新情勢，他在一九七四年六月「不結盟國家會議」以後，即倡議加強拉丁美洲國家的團結，建立不包括美國在內的拉丁美洲體系。當七月十日至卅一日，艾契瓦利亞再度前往拉丁美洲國家訪問時，他不遺餘力的對拉丁美洲國家進行遊說。

在這次訪問中，艾契瓦利亞曾遍及哥斯達黎加、巴拿馬、厄瓜多爾、阿根廷、巴西、委內瑞拉以及牙買加等國，並與各國元首會談。在會談中，艾契瓦利亞所持的理論是，「國際經濟權利與義務公約」在聯合國大會特別會議中通過以後，已改變了自二次世界大戰以來的國際形勢<sup>①</sup>。他認為亞、非、拉人民的獨立，不僅使大國承認了「第三世界」的政治與經濟現實，亦將會減少以往那些不正義所造成的暴力與恐懼，而在未來的國際關係中，得能建立新的秩序。因而艾契瓦利亞向拉丁美洲國家強調，長久以來，由於拉丁美洲國家與美國不平等經濟關係，普遍受到傷害，當各國正遭受難以解脫的經濟與社會壓力之際，而今拉丁美洲國家在共同利益上加強團結，其時機已告成熟。在這方面，他要求拉丁美洲國家放棄舊有的觀念，打破以往的經濟壁壘，縮短貧國與富國的距離，在加強彼此信心上達成拉丁美洲整體化的目的。

艾契瓦利亞對於拉丁美洲整體化的具體建議是在「中美洲共同市場」、「拉丁美洲自由貿易協會」、「加勒比海自由貿易區」的基礎上，依據南美洲「安第斯公約」(Pact Andes)集團的經驗，建立一個永久性的拉丁美洲整體化的合作與諮商機構。事實上，此一整體化機構是負責研究拉丁美洲經濟整體化的政策，包括合作方式與對外策略，其目的即是以拉丁美洲整體的力量來保障拉丁美洲各國生產物品的最低價格、商業貿易策略的調整、資金與物資供需的調配、科技的發展與自然資源的開發與利用，而能以本區域的經濟開發與利益的保護與工業國抗衡。

當很多拉丁美洲國家普遍蒙受古巴共黨「革命輸出」的災害時，墨西哥

是拉丁美洲國家唯一與古巴維持外交關係的國家。至艾契瓦利亞總統開始，墨西哥在強調「人民自決」的原則下，更鼓勵拉丁美洲國家恢復與古巴的外交關係。因而艾契瓦利亞不僅是倡議「美洲國家組織」解除自一九六四年以來對古巴封鎖的主導，並且自本年二月初，墨西哥外長拉巴薩(Rodriguez)與季辛吉會晤以後，亦自認是美國與古巴關係的調人。所以在本年七月，艾契瓦利亞的拉丁美洲國家訪問，亦曾儘量試圖說服拉丁美洲各國，拉丁美洲的整體化是應包括古巴以及加勒比海一些島國在內。他的理由是，雖然他們的制度或文化不同，但其歷史却與所有拉丁美洲國家一樣。在這次訪問中，巴西同意建立拉丁美洲整體化的合作機構，保護他們的天然資源，允許古巴進入拉丁美洲體系是一個重要關鍵。哥斯達黎加、哥倫比亞以及委內瑞拉向美洲國家組織提案，要求解除對古巴的政治與經濟封鎖，亦是受到艾契瓦利亞的影響。

## 肆 展望

跨北美與中美之間的墨西哥，不僅在經濟利益上與美國時起衝突，美洲國家關係上步調不一，並且在美、墨邊界問題上亦逐漸複雜。在經濟關係上，一九七三年三月，艾契瓦利亞向國會提出一個限制外資法案，以推動國有化發展，即是要脫離美國的經濟影響。在古巴問題上，艾契瓦利亞更與美國背道而馳，不但影響美洲國家團結，亦削減了美洲國家組織的力量。在邊界問題上，艾契瓦利亞要獲取美國承認墨西哥的非法移民，亦一直未獲解決。所以美、墨關係經常是處於不和諧狀態。尤其是從聖伊西德洛至布朗斯維爾(Braunsville)，美、墨邊境長達一千九百四十五哩。在漫長的美、墨邊境上，雖然有些地方設有樊籬，但仍不可能阻止兩地人民的偷渡，一個外國人隨時可越過邊界而受到阻攔。墨西哥政府為解決嚴重的失業問題，暗中鼓勵墨西哥人前往美國去賺錢，非法進入美國的墨西哥人，迄今已有數百萬。而今兩國邊界走私猖獗，毒品的偷運，使問題更為嚴重。

當美洲國家外長會議召開前夕，以及國際間盛傳墨西哥發現廣大石油儲藏之際，美國福特總統於本年十月廿一日在橫跨兩國邊境的諾加里鎮(Nogales)與墨西哥總統艾契瓦利亞晤面，然後轉往馬達雷那(Madalena)會談。此次會談的主題，就是石油、非法移民，以及古巴與美洲國家關係等問

題。但是經過這次美、墨元首會議，仍未消除歧見，在兩人分手前的聯合記者招待會上，墨西哥總統艾契瓦利亞聲明他的國家願意將剩餘的石油出售，但不能減低油價，美國購油必須依世界市場價格。福特總統則說：他已告知艾契瓦利亞，雖然墨西哥與古巴關係從未間斷，墨西哥又贊成古巴重返西半球，但美國沒有改變對古巴的立場。唯一達成協議的是兩國同意成立一個委員會，研究每年數以萬計的墨西哥人非法進入美國的問題。

從美、墨元首會議而言，美、墨歧見仍深，不僅美國在尋求新的石油資源上未獲墨西哥讓步，古巴問題仍將是美洲國家繼續紛歧的癥結。而在兩國元首會議以後不久，十一月八日在厄瓜多爾首都奎多所召開的美洲國家外長會議，各國代表對取消古巴封鎖的意見對立，古巴問題使美洲國家公然分裂②。墨西哥要擔負一個重要角色，對拉丁美洲發生影響，艾契瓦利亞將可能儘速參加石油輸出國家組織，與委內瑞拉聯合抵制美國，並號召拉丁美洲國家召開高層會議，以改變當前的美洲國家體系。

註(一) 一九七四年四月九日至五月二日，專門研究資源問題的聯合國大會第六次特別會議，在紐約舉行，根據大會特設委員會的建議，不經表決通過了由七十七國集團(發展中國家)起草的「建立新的國際經濟秩序宣言」和「行動綱領」兩項文件。該兩項文件即是艾契瓦利亞所提「國際經濟權利與義務公約」為基礎。此兩文件通過以後，使已開發國家與開發中國家更為對立。

註(二) 一九七四年十一月八日至十一日，美洲國家外長在厄瓜多爾首都召開美洲國家外長會議，會中討論哥斯達黎加、哥倫比亞以及委內瑞拉所提結束自一九六四年以來對古巴的封鎖議案時，爭論激烈，會場秩序大亂。智利、巴拉圭、烏拉圭代表一致譴責古巴仍繼續支持拉丁美洲國家的顛覆，危害拉丁美洲的安全，而堅決表示反對。最後投票結果，因未獲廿一國所需三分之二之多數十四票而未獲通過。贊成者十二票是墨西哥、委內瑞拉、厄瓜多爾、巴拿馬、哥倫比亞、祕魯、哥斯達黎加、阿根廷、千里達、多明尼加、洪都拉斯、薩爾瓦多。反對者智利、烏拉圭、巴拉圭三國。棄權者是美國、巴西、瓜地馬拉、玻利維亞、尼加拉瓜、海地等六國。由於古巴問題意見對立，拉丁美洲國家已經公然分裂。

(一九七四年十一月十九日脫稿)