

# 季辛吉與拉丁美洲

王建勛

## 壹 前言

古巴共黨要成爲拉丁美洲的「社會主義」櫥窗，一九六一年美國爲應付古巴共黨的挑釁，甘迺迪總統發動了「美洲進步聯盟」(Alliance For Progress)。「美洲進步聯盟」的用意，是以美國和拉丁美洲各國，進行一項歷時十年的經濟合作；美國援助拉丁美洲國家經濟發展，拯救拉丁美洲國家的貧窮，但拉丁美洲各國本身，則要在十年內實施內部改革。至詹森總統時期，美國雖明確宣佈繼續保持此一政策，同時希望拉丁美洲國家進行更多的「自助運動」，然而「美洲進步聯盟」已逐漸的被拉丁美洲國家沉重的官僚政治包袱所窒息，多數國家不能真正從事改革而癱瘓。一九六七年四月，美洲東浦(Punta del Este)高層會議，詹森總統雖提出更具雄心的援助計劃①，但因未獲美國國會的支持，而成爲一張未能兌現的「空頭支票」。而後美國不斷削減對拉丁美洲的援助，美國私人資本的擴張，拉丁美洲生產的衰落、貿易赤字增加，拉丁美洲各國的經濟普遍惡化。一九六八年十月，祕魯爆發民族主義軍事政變，其探行石油國有化運動與美國私人資本的衝突，更激發拉丁美洲民族主義風潮。一九六九年五月，拉丁美洲國家在智利威納·瑪(Viña-del-Mar)召開第一次沒有美國參加的「美洲經社理事會」。在這次會議中，他們把對美國在經濟方面的爭論作成一致決議，並將此一文件送給尼克森總統。

從一九六九年至一九七〇年，「美洲經社理事會」的決議已成爲拉丁美洲國家與美國爭執的原則。一九七〇年九月，阿萊德當選爲智利總統，其銅礦國有化所招致美國的「經濟制裁」，更引起拉丁美洲國家的不滿，而擴大了美洲國家的紛歧。一九七一年的「利瑪宣言」、一九七二年三月的「波哥

達協議」，以及一九七二年四月的「美洲國家組織」第二次大會，很多拉丁美洲國家譴責美國對智利的「經濟制裁」，並爭取經濟獨立，而要加强拉丁美洲國家之團結。至一九七三年三月廿一日安理會在巴拿馬開會，美國對於要求簽訂一項有關巴拿馬運河新約，使用否決權以後，幾乎所有拉丁美洲國家一致譴責美洲國家關係「毫無共同利益」，而從經濟方面的爭論演變成政治上的分離；很多拉丁美洲國家，藉口東西方談判已使國際局勢改觀，而要求改變「美洲國家組織」，提出建立拉丁美洲體系的建議，其意圖即是要使「美洲國家組織」解體。

一九七三年四月四日，在華盛頓召開「美洲國家組織」第三次大會時，美國國務卿羅吉斯曾告訴拉丁美洲國家在經濟與社會需要上減少對美國的依賴。他警告拉丁美洲國家不要繼續利用「美洲國家組織」作爲辯論及對抗美國的論壇②。以致這次會議並未能緩和美洲國家的關係。而經過國際共黨的推波助瀾；企圖利用拉丁美洲的各種革命運動，製造紛亂，以擴大拉丁美洲的反美風潮，而使情勢更爲惡化。當智利阿萊德政權鼓動反美風潮之際，美國與拉丁美洲的關係陷於有史以來的最低潮。這時，季辛吉就插手了拉丁美洲事務。

## 貳 尼克森的「合作伙伴」與季辛吉的「新原則」

詹森總統時期，因受越戰拖累，難以實現他對拉丁美洲的諾言，所以使其一九六七年美洲高層會議中的諾言落空。尼克森就任總統之初，急於解決越戰，致把外交重點放在亞洲、歐洲以及其他地區，對於拉丁美洲顯然是採取低姿態。一九六九年四月十四日，尼克森在「泛美聯盟」成立六十九週年紀

念時，首先宣佈了「美洲進步聯盟」的「死亡」。他面對所有拉丁美洲國家的外交官員，表示拉丁美洲國家不應再強調美國單方面的貢獻，今後美國與拉丁美洲國家應加強經濟合作，而不應再強調美國對拉丁美洲國家的援助<sup>③</sup>。所以尼克森在一九六九年十月美洲記者協會上，再明確的提出他對拉丁美洲的新政策，他表示美國將避開與拉丁美洲的特別關係，而在平等基礎上建立新的「合作夥伴」。所謂「新的合作夥伴」，亦就是「尼克森主義」的主旨，如同他對亞洲或是歐洲，都希望各友邦竭力「自助」，美國祇能給予有限度的支持一樣。因而尼克森在第一次的總統任期中，他對於拉丁美洲國家就依據一個「現實的政策」，採取個別處理原則，按照各國不同的環境與對美國的態度，採取不同的雙邊政策。美國與巴西之友好，而與祕魯及智利關係之惡化，即是一個顯著的例子。然而拉丁美洲國家面對着依然存在但却無法起死回生的「美洲進步聯盟」<sup>④</sup>，已感失望，而今他們與美國的貿易赤字又急劇的增加，因而拉丁美洲的經濟衰退，普遍染上通貨膨脹的惡果<sup>⑤</sup>。當他們要求美國增加經濟援助，重視拉丁美洲國家生產輸出的利益，並檢討美國的私人投資，均未獲滿意答覆的時候，而引發了拉丁美洲國家要對美國私人資本採取「粗暴」的意圖，更招致了美國的「經濟制裁」。美洲國家關係繼續惡化，很多拉丁美洲國家主張修改「美洲國家組織」，脫離美國的影響。

尼克森在第二次總統任期中，對於拉丁美洲日益高漲的反美情緒，亦曾設法安撫。一九七三年五月，尼克森派國務卿羅吉斯前往拉丁美洲訪問，旨在消除雙方的矛盾，使情勢緩和，而尋求美國和拉丁美洲國家新的協調關係。但是羅吉斯結束十七天拉丁美洲訪問之後，發現拉丁美洲已有劇變。他報導所訪問的每一個國家都有著濃厚的民族主義意識，他認為美國難以和這種民族主義意識充份合作。但是他亦瞭解到拉丁美洲國家與美國貿易逆差的嚴重，而建議尼克森立即改變這種情況<sup>⑥</sup>。

不久羅吉斯下台，季辛吉接替了國務卿的職務。季辛吉對於美國與拉丁美洲國家關係逐漸惡化以及現時所存在的一些問題，亦曾作深入的瞭解。並且季辛吉開始處理拉丁美洲事務，不僅代表尼克森總統，亦曾獲得美國國會大多數議員之支持，其中包括參議院民主黨領袖曼斯菲爾德(Mansfield)以及共和黨領袖斯科特(Scott)在內。這使得季辛吉在制訂美國對拉丁美洲政策上可以減少顧慮，而放手去做。但是季辛吉插手於拉丁美洲事務亦並非

偶然的；一九七三年上半年，智利阿葉德左傾政權所鼓動的反美風潮，對西半球的安全已構成嚴重威脅，一直到同年九月智利軍事政變，阿葉德政府被推翻，使美國重新調整拉丁美洲政策的條件已告成熟。有如巴爾尼(Richard J. Barnett)在「季辛吉與智利」一文中說<sup>⑦</sup>：季辛吉已瞭解到，在智利事件中所帶來的影響，比來自於古巴和越南還重要的多，這是因為智利事件在世界其他地區更容易發生連鎖影響。所以他認為，智利的災難給予季辛吉指導全球策略的發展上是一個有力的證明。

無疑的，季辛吉與尼克森配搭的政策，使美洲國家關係出現轉機。季辛吉首先要緩和拉丁美洲現存的反美情緒，他很迅速的與巴拿馬簽定一項基本宣言；糾纏了數十年的巴拿馬運河問題，由於一九七四年二月七日，季辛吉與巴拿馬外長塔克(Juan Antonio Tack)簽署一項原則性聲明，以作為未來談判運河條約的基礎，應允最後將運河區交還巴拿馬，而使美國與拉丁美洲的情勢趨於緩和<sup>⑧</sup>。另外，對於祕魯自一九六八年以來國有化的各項美國投資事業的補償問題亦獲致協議<sup>⑨</sup>。季辛吉唯一仍堅持美國立場的是古巴問題。

很明顯的，季辛吉處理拉丁美洲事務的原則，是要儘量減少那些不同的雙邊關係，而在一九六九年「美洲經社理事會」一致決議的妥協基礎上確定一個整體的拉丁美洲政策。因為自一九六九年以來，拉丁美洲已非往日拉丁美洲可比；今天拉丁美洲各國都要在一個被尊重與平等地位上接受美國的援助，亦要在合理的利潤與不被剝削的情況下保持美國的私人投資。在這方面，雖然拉丁美洲各國的制度與理論不一，但是保護國家利益，維持國家生計的目標仍是一樣的。尼克森不理會「美洲經社理事會」的決議，致使一個單純的「經濟利益」衝突，逐漸發展成複雜的政治問題，尤其是拉丁美洲各國左右兩派的激盪，政治與社會的不安所招致的共黨動亂，亦都與西半球的安全有關。而當拉丁美洲政潮起伏，政變頻頻，尼克森却謹慎的不再干預拉丁美洲事務，聲明美國遵守不干預他國內政的原則。實際上，美國對拉丁美洲採取不聞不問的態度，使美洲國家關係尤呈膠着狀態。當前季辛吉似乎認為西半球的安全仍是美洲國家關係最重要的一環；能够保有此一重要部份，美國對於「威納·瑪會議」的決議可以作某種程度的讓步。

### 叁 「墨西哥會議」的成就

在去年聯大開會期間，季辛吉曾邀集了當時與會的拉丁美洲國家外長和代表們舉行了一次午餐會。當時季辛吉表示希望美國與拉丁美洲進行一項「新會談」。由於拉丁美洲國家重視季辛吉的構想，乃獲致一致同意，先於去年十一月十四日在波哥達，而後又於一九七四年一月十八日在墨西哥兩度舉行協調會議。廿四個拉丁美洲及加勒比海國家代表出席，會中決定八項問題以作為與季辛吉談判的基礎，其中包括美洲發展合作問題；經濟合作問題；重整美洲制度問題；巴拿馬運河問題；國際貿易結構及國際貨幣制度問題；多國性企業問題以及技術交流；美國與拉丁美洲一般關係等問題。

除去古巴與加拿大，廿四個拉丁美洲及加勒比海國家於一九七四年二月廿一日至廿三日，在墨西哥京城郊區特拉特勞柯（Tlatelco）與美國國務卿季辛吉連續舉行了三天會議。由於這次會議亦是季辛吉為促進美國與拉丁美洲國家的友誼，首次參加的美洲國家間的聚會，因而會議的正式名稱是「拉丁美洲國家外長與美國國務卿會議」。所以會議的主體，一方是美國，一方是所有拉丁美洲國家。

因為拉丁美洲國家均期待著與季辛吉的談判而能獲得對現在以及未來問題的解決，顯然特別重視季辛吉在開幕會議上的演說。季辛吉的演說並沒有提出任何的警告，亦沒有作出驚人的承諾，他僅從當前拉丁美洲國家普遍關切的事項，來引導複雜問題的解決。例如美洲國家關係的惡化主要是由於經濟與商業關係所引起，尤其是自能源危機以來，拉丁美洲國家都在擔心美國採取新的關稅政策。在這方面，季辛吉却表示華盛頓對於拉丁美洲國家產品輸入美國市場，將儘可能的避免設立新的限制。再如季辛吉要改變美國以往懷抱優越的大國立場，他以巧妙的手法提出建立各項諮商委員會的建議。為了預防美洲國家間擴大爭論，這些諮商委員會的創立，包括各國外長、各計劃部門首長，使對各種紛歧的問題，從事討論、協調的程序中，能獲致美洲國家間的共同決定，從而美洲國家的共同體能成爲一個和平與合作的新機構。季辛吉建議諮商是基於三個理由：其一為美國與拉丁美洲國家應從一個共同目標和一個現代化的地區性機構來促成相互間的真正合作；其二是本著良知與人民的意願，在一個具體行動的基礎上，使美洲國家的共同計劃達成協議；其三是確定具體行動的方法，使美洲國家的共同計劃得能實現。

季辛吉要使美國與拉丁美洲國家建立新的關係，並減少拉丁美洲國家所

經常感到美國是大國的威脅，他保證爲了能夠減少爭論與紛歧，今後美國與拉丁美洲國家相互援助的基礎上，建立一個爲全體所能接受的程序。雖然季辛吉還沒有對美國私人在外國的投資確定一個立法制度，但是他必須設法制止拉丁美洲國家與美國在「經濟利益」上繼續衝突。所以他說：「美國私人在外投資，如果他們真正違背條約義務，或對他國造成重大傷害，各國是有權採取保衛措施。無疑的，季辛吉這項保證已反映了美國多年來依據「西肯魯帕」（Hickenlooper）及「貢薩里斯」（Gonzales）條款採取「經濟制裁」對拉丁美洲所造成的嚴重威脅。

當季辛吉談到未來的時候，他提出一個新的口號，那就是「新的精神」，亦就是「特拉特勞柯（Tlatelco）精神」。所謂「新的精神」，就是要「克服物質上的貧窮」與「避免精神過渡的失望」。因爲實際上雙方現有的問題繁多，雖然季辛吉的演說難以滿足拉丁美洲國家所有的要求，但却普遍給予拉丁美洲國家一個新的希望。起碼這次會議在建立雙方從協商與交換意見的基礎上來便利雙方今後繼續磋商是相當成功的。

會議結束後，美國與廿四國外長在墨西哥特勞柯發表聯合宣言，其中除重申國家平等、不干預內政、各國有權選擇其認爲適當的政治、經濟與社會制度、互助合作、共存共榮等原則外，並強調拉丁美洲各國與美國區域安全觀念，不以政治軍事爲限，應以合作團結方式，保證社會、經濟及文化的均衡發展。更強調美洲國家的合作必須從經濟集體安全制度基本需要上來保證未來整體化的發展。接著大會宣佈達成十項決議，其重要者有：

1. 讚揚美國與巴拿馬對運河問題之協議；
2. 共同研究一項調查解決各國外人投資所引起各項問題的方法；
3. 儘速的重新調整美洲制度；
4. 美國應注意拉丁美洲國家之需求，加速全美洲各國的經濟發展，改善人民生活；
5. 美國政府應盡力使美國國會通過立法，給予拉丁美洲國家關稅優遇，並減少拉丁美洲貨品輸美各項障礙；
6. 使外國財政合作透過多邊國際組織，不以政治性質，而以各國優先次序爲準；
8. 美國對拉丁美洲應維護最低限度的援助，並協助解決困難；

8. 加強農、工、教育各項技術交流，並成立美洲科學技術委員會主持其事；
9. 決定由各國外長依本次會議精神，就有關問題繼續進行磋商。

## 肆 當前美洲國家紛歧的癥結——古巴問題

從一八二二年「門羅主義」以來，拉丁美洲的安全已成為美國對外關係最重要課題。一八八九年創立「美洲聯盟」，美國即負起拉丁美洲安全的責任。亦因為美國勢力的增強，而引起拉丁美洲國家的反感，所以在一九一〇至一九三三年間，羅斯福總統的「善鄰政策」，已減少美國對拉丁美洲國家的政治干預。然而至二次世界大戰開始，特別是一九四七年，由於國際共黨的威脅，美國與拉丁美洲國家簽訂了相互援助的「里約條約」，而成為美洲國家軍事合作理論與實行的基礎。但是自一九五九年古巴赤化以後，美國為應付古巴共黨的挑戰，在政策上有了很大改變：不僅是協助拉丁美洲國家防制國際共黨的侵略，亦要保護拉丁美洲國家的內政安全，以避免拉丁美洲出現第二個古巴。因而美國積極的干預政策，逐漸引起拉丁美洲國家的反感，以致一些拉丁美洲國家主張廢止「里約條約」。

在華盛頓意念中，美國對拉丁美洲的防衛是出自善意，却反而引起拉丁美洲的反感，不時的反美風潮，使美國對西半球的防衛逐漸的退縮。對尼克森而言，當他仍是美國副總統時，他在南美所看到的羣衆示威與蕃茄的襲擊，亦許在他的記憶中很難忘記。然而尼克森減少過問拉丁美洲的事務，亦給予國際共黨乘虛直入的機會；無論是俄共、毛共以及古巴共黨，都在利用拉丁美洲的特殊情況，以改變以美國為領導中心的拉丁美洲現勢。尤其是幾乎已被美洲國家孤立的古巴，更利用美洲國家的矛盾，企圖突破美洲國家的封鎖，因而，在美洲國家紛歧中，更增加了美國與拉丁美洲國家的矛盾。

從尼克森訪問北平和莫斯科以來，尼克森「談判時代」的突破性外交，雖尚未化解美國與古巴的敵對，但美國與拉丁美洲國家對古巴的步調已不一致，尤其是一九七三年二月，美國與古巴簽訂為期五年的「防止空中劫機協定」以後，雖並非表示美、古關係可立即改善，但在拉丁美洲所引起的反

響，很多拉丁美洲國家都紛紛與古巴談判，甚而恢復外交關係。而美國內部亦熱烈的討論古巴問題，不僅是民主黨主張改善美國與古巴的關係，十二位共和黨參議員如麥卡勞斯基（Paul McCloskey）等亦共同簽署，要求華盛頓主動改善與古巴之關係，唯一表示反對的是美國國防部。一九七三年底，美國國防部情報局斯特華（Richard R. Stewart）將軍在國會作證時，指出雖然當前古巴沒有蘇俄戰略性武器，但是蘇俄在古巴的軍事設施並沒有完全撤除，而更多的蘇俄潛艇來往於古巴，以及經常沿着美國邊界飛行的蘇俄飛機，對美國仍是一種威脅<sup>⑩</sup>。

在美、古關係緩和聲中，季辛吉的態度還算堅定。在季辛吉而言，西半球的安全仍是最重要的部份，他認為古巴共黨的威脅依然存在，在這方面華盛頓只能確定一個長期的政策。所以在今年一月間，季辛吉已表示過，如果古巴不放棄革命輸出，美、古關係即不可能改善。雖然二月間俄會布里茲涅夫訪問古巴，亦曾促使古巴共黨停止「革命輸出」，顯然季辛吉尚有顧慮，所以在今年四月十六日，在華盛頓召開的美洲國家外長會議中，季辛吉閉口不提古巴問題。亦因為季辛吉不理會拉丁美洲國家結束對古巴孤立的呼籲，而使此一會議沒有任何新的創議。

除墨西哥未與古巴斷交之外，目前已有祕魯、阿根廷、厄瓜多爾、委內瑞拉、蓋亞那、千里達—多巴哥、巴貝多、牙買加、巴拿馬等國與古巴恢復了正常外交關係。這正如美國參議院外交委員會秘書長赫爾（Pat Holt）最近訪問哈瓦那歸來後所說：美國企圖孤立古巴的政策已告失敗。八月廿八日，美國福特總統在記者會上暗示，美國為了和美洲國家組織友邦採取同一步調，可能改變對古巴政策<sup>⑪</sup>。且傳聞美國與古巴已在瑞士展開祕密談判。剛由哥倫比亞、哥斯達黎加、委內瑞拉等國向「美洲國家組織」提案，要求「美洲國家組織」解除對古巴的封鎖，不久亦將在奎多（Quito）召開的美洲國家外長會議中進行討論。

然而目前季辛吉對古巴問題仍拒絕表明態度，從季辛吉近曾拒絕發護照給共和黨參議員賈維茲（Jacob Javits）、民主黨參議員裴爾（Clairborne Pell）前往哈瓦那（據華盛頓郵報透露賈維茲等即將前往哈瓦那訪問），顯示季辛吉仍未改變他對古巴的立場。預料即使華盛頓同意解除對古巴的經濟

西伯利亞和蘇俄遠東區再已不是蘇俄渺無人烟的荒涼地區了。

### 附註：

註①見蘇俄「經濟報」(一九七四年三月第十二期)。

註②③④同註①。

註⑤G·E·契良耶夫：「貝阿鐵路與雅庫特」(「經濟報」一九七四年八月第三十二期)。

註⑥K·凱德羅夫：「貝阿大鐵路」(「經濟報」一九七四年六月第二十四期)。

註⑦⑧同註⑥。

註⑨A·謝爾傑耶夫：「貝阿大鐵路是第一流的鐵路」(「經濟報」一九七四年七月第三十期)。

註⑩同註⑥。

註⑪A·V·席多連科院士：「貝阿鐵路與天然富源的開發」(「經濟報」一九七四年九月第三十六期)。

註⑫同註⑥。

註⑬同註①。

註⑭⑮同註⑤。

註⑯同註①。

註⑰⑱⑲同註⑤。

## 認識中南美洲

著者王建功

本書係採用中南美洲最新資料，自一九六六年開始至一九七一年所先後在本刊撰寫的論文彙集成輯，凡卅萬言。無論在政情方面，或國際關係方面，以及國際共黨在拉丁美洲的滲透與顛覆方面，均有周延而精闢的分析。現已在台灣商務印書館出版。

平裝一冊 定價新台幣五十四元

總經理 台灣商務印書館

台北市重慶南路一段 郵政劃撥一〇五號

註⑳㉑㉒㉓同註①。

註㉔同註⑥。

註㉕俄共第廿二次代表大會通過的新綱領規定，鐵路要向最進步形式的機車過渡；現時蘇俄使用電氣化機車和內燃機車的貨車，已達到九四·四%。

註㉖「巴姆站」是現有的西伯利亞大鐵路的一個站名。

註㉗同註⑤。

——上接第33頁——

封鎖，亦不一定就是美、古關係正常化的前奏。不過，自本年二月「墨西哥會議」以來，季辛吉致力於開創美洲國家新關係，可能由於古巴問題而遭阻力。

註①參閱問題與研究第六卷九期，拙作「美國拉丁美洲政策與東浦高層會議」一文。

註②美聯社一九七三年四月六日及路透社七日華盛頓電。

註③May 14, 1969, "Le Monde: Le President Nixon et l'Amérique Latine."

註④一九七〇年三月經美洲洲廿三國批准的「美洲國家組織新憲章」已將「進步聯盟」的美洲國家委員會(Inter-American Committee)改組為美洲國家組織所屬經濟與社會理事會的常設理事會。

註⑤Sep. 2, 1974, U. S. News & World Report, "Where Chronic Inflation Brings Bewildering Results."

註⑥美聯社一九七三年五月卅日電。

註⑦Ricard J. Barnett, "The Nixon-Kissinger Doctrine And Meaning of Chile." The Transnational Institutes Conference on Chile, Amsterdam. 23%, 1974.

註⑧May 2, 1974, Christian Science Monitor.

註⑨Mar. 30, 1974, Le Monde.

註⑩Feb. 21, 1973, Le Monde, "Washington et l'Amérique Latine."  
註⑪合衆社一九七四年八月廿八日華盛頓電。

(一九七四年九月廿日脫稿)