

# 論美國與巴西關係之演變

王建勛

## 一 美巴間之傳統睦誼

巴西雖然在一八一四年脫離葡萄牙的殖民統治，由巴西王國，改建共和，但是仍受葡國的保護。直到一八二二年以後，美國對歐洲標榜「門羅主義」，對美洲提倡「泛美主義」，巴西才成爲完全獨立的國家。亦因爲美國對巴西的影響，一八九一年，巴西仿照美國的政治制度，制定第一部聯邦共和憲法，是爲巴西走向和平與繁榮的開始。

進入一九三〇年代，美國不僅接替了英國在巴西的重要商業活動，且由於巴西面積廣大、天然資源豐富與工商發展潛力深厚，亦吸引了美國的大量資金，使美國成爲巴西所需技術、工業品以及文化的泉源。隨着美巴關係的發展，巴西在拉丁美洲已扮演重要角色，而這種特殊關係，更奠定了兩國間傳統睦誼的基礎<sup>①</sup>。

至第二次世界大戰期間，巴西參加同盟國以對軸心國作戰，不僅刺激巴西工業快速發展，且由美國提供大量軍事裝備，使巴西的軍事走向現代化。二次大戰以後，美國爲對付冷戰與來自歐洲共產主義的威脅，致力於加強西半球的團結，以一個政治、經濟與軍事聯盟的政策，把拉丁美洲的安全納入北美防衛體系之中，巴西亦因而成爲美國維護西半球安全的重要伙伴<sup>②</sup>。同時，美、巴關係的加強，更促成了美國與拉丁美洲國家，於一九四七年七月，在里約熱內盧簽訂「美洲國家相互援助條約」(Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance)。美國依據該項條約，擴大對拉丁美洲的軍事援助，對巴西的軍事結構與軍事思想發生了很大的影響。當時的巴西軍事首長賽爾華(Golbery do Couto Silva)將軍，接受美國的軍事領導，推行美國的軍事教育，而以一個「地緣政治」的理論，負起西半球安全的任務<sup>③</sup>。

註① Harold Eugene Davis, *Latin American foreign Policies*, Johns Hopkins University Press, London, 1975, pp. 221-230.

註② Edwin Lieuwen, "The United States and the challenge to Security in Latin America, Mershon national Security Program", Ohio University Pamphlet Serie No. 4, Apl. 1966, p. 13.

註③ Le Monde diplomatique, "Bési; dispoisme Tropical", June 1976, p. 11.

A. C. Stepan, *Latin American Institutional Development: Changing Military Perspectives in Brazil*. Rand Corporation Rapport. R-586-Dos, Apl. 1971, p. 132.

然而進入一九六〇年代，拉丁美洲各國間的經濟壁壘、人口膨脹以及農業不振，使此一地區普遍存在的貧窮與落後問題，無法解決。且因對外輸出減少，開始資金不足，貿易赤字增加與對外債台高築，很多拉丁美洲國家都發生可怕的通貨膨脹。一九六一年，巴西總統瓜多羅士（Janio Quadros）就因為要壓制通貨膨脹，而實行嚴厲的緊縮措施，並意圖擺脫對美國的倚靠，轉向共黨國家尋求出路。不久瓜多羅士在各方不滿風暴下去職，而由副總統古拉（João Goulart）繼任。古拉為勞工黨領袖，雖非共黨，但思想左傾，自就任後，在經濟方面，實行國有化，並領導巴西脫離傳統的親西方路線；在內政方面，不但不遏止共黨滲透，反而庇護其活動，甚至將政府很多重要職位給予共黨；在外交方面，更反對制裁古巴，並以中立姿態與中共及蘇俄拉攏，使巴西面臨赤化的危險。

古巴赤化以後，其可能助長拉丁美洲各國的革命運動，影響西半球的安全，固使美國深感憂慮，且美國在拉丁美洲的重要利益，亦面臨威脅。所以到一九六三年，美國鑒于拉丁美洲各國的政治仍不能穩定，「進步聯盟」計劃亦遭到很大阻礙，並為應付古巴共黨的挑釁，防制拉丁美洲出現第二個古巴，乃在理論與政策方面開始轉變<sup>④</sup>。在理論上，美國認為民主政治發展緩慢或無效的國家，為免除共黨騷亂與顛覆危機，軍人干預國家政治已不可避免。勢必與拉丁美洲國家的軍事領導階層維持穩固的關係。因而美國對巴西的聯繫，亦已轉向軍方，論者目為一九六四年三月巴西軍事政變推翻古拉左傾政權的重要因素。同時，美國的軍事援助計劃，亦在配合美國的政策，向拉丁美洲國家提供軍事訓練，在巴西軍事政變以後，美國與巴西軍事政府的密切關係，曾成為美國與拉丁美洲國家關係發展的範例。

## 二 巴西的軍事統治與美、巴關係的轉變

一九六四年三月，布朗可（Castelo Branco）將軍通過軍事政變，取得政權，廢除憲法，組成一個親西方的政府。他解除瓜多羅士和古拉對美國企業與資本的限制，斷絕與古巴的關係，派兵支援美國壓制多明尼加的共黨動亂，並且聲援美國所提在美洲國家組織之下，建立「泛美和平軍」（Inter-American Peace Force）的計劃。由於「地緣政治」的理論已成為布朗可政府的最高指導原則，他完全接受美國的資本主義，並為反對共產主義，而強調國家安全與經濟發展。但是布朗可政府雖然受到美國的信任與支援，却無法解除國內通貨膨脹的威脅。

到了戴西華（Costa e Silva）政府時期，巴西仍未能扭轉長久以來的經濟危機，和社會騷亂，使巴西政局更為晦暗。一九六八年十二月，戴西華政府頒佈第五號「制度法」（Ato Institucional No.5），解散國會，宣佈全國戒嚴，並停止人民一切權利，更造

註④

Lucian W. Pye, "Military Development in The New Countries", Mit. 1962, p. 31.  
一九六七年美國眾院外委會檢討外援法案聽證會證詞。

成僵持局面。一九六九年八月，戴西華因病不起，共黨恐怖份子即乘機綁架美國駐巴西大使艾爾布利克（Burk Elbrick）。掀起恐怖風潮。三軍最高指揮部被迫接受綁匪所提釋放政治犯及支付贖金等條件，使艾爾布利克獲得釋放，不久即離開大使任所，成爲美、巴友好關係上的一大損失。

一九六九年底，麥迪西（Emilio Garrastazu Medici）將軍被推選爲軍事政變以來第三任總統。麥迪西是以發展經濟恢復民主爲號召。他先頒佈新憲法，並於一九七〇年十一月舉行國會議員選舉。選舉結果，麥迪西的執政黨——國民革新聯盟（Alianza Renovadora Nacional）在參、衆兩院獲得絕對多數。他爲了加強與美國的關係，於一九七一年十二月親自訪問美國，當時的美國總統尼克森，曾告訴麥迪西：巴西未來的發展，將影響整個南美洲的動向，希望巴西在南美洲扮演一個重要角色。

當時，智利阿萊德政權正以左傾的經濟措施和左傾的外交政策，推行社會主義，排斥美國；而祕魯自一九六八年十月沒收美國「國際石油公司」（International Petroleum Company）財產以來，其國有化運動亦使很多拉丁美洲國家，羣起效尤，這都影響到美國與拉丁美洲國家的友好關係。巴西基於對美國的傳統睦誼，曾設法阻止這種情勢的繼續擴張，并曾於一九七三年四月召開的美洲國家組織第三屆大會中，抵制若干國家企圖排斥美國的活動。不久，阿根廷貝隆主義東山再起，爲了防制其可能在南美洲發生不良影響，巴西更展開了對鄰國的外交與經濟攻勢，而阻擋了南美洲社會主義的蔓延和排美活動的擴大。

麥迪西的經濟政策是壓制通貨膨脹，鼓勵私人投資，增加輸出，而促進工業發展。雖然他的政策同以往沒有多大差異，但他却成功的引進了大量外資，使衰退中的工商業獲得復甦。

由於生產大量增加，一九七二年的貿易較一九六四年增加一倍，總貿易額達卅六億美元。

一般而言，一九七三年，巴西已逐漸恢復生產秩序，對外貿易漸見好轉，國家債務信用增強，人民儲蓄與國家投資增加，經濟已由衰退轉爲繁榮。但由於能源危機及石油價格提高，巴西外匯負擔加劇，國家支付失去平衡，一九七四年石油輸入超出廿億美元，較一九七三年增加一倍，入超達四十億美元，通貨膨脹率達百分之卅以上，並且必需品缺乏，問題頗爲嚴重。

所以一九七四年三月，繼任麥迪西出任巴西總統的蓋賽爾（Ernesto Geisel）將軍<sup>⑤</sup>，就特別關心世界能源危機對巴西經濟的影響。他除了節約能源、嚴格控制預算外，並努力開拓新的國際市場，以減少貿易逆差，同時加強與中東及共黨國家的經濟關係。由世界能源危機所引起巴西外交路線的改變，最明顯的例子，是巴西外長賽爾法瑞亞（Antonio Silveria）一九七四年四月在

註⑤ 蓋賽爾總統於一九〇八年八月三日出生，與布朗可、戴西華、麥迪西總統一樣，同爲南大河州（Rio Grand de Sul）人。蓋賽爾自幼接受軍事教育（Military College of Porto Alegre 1921-1924）。在一九三〇年代加入（Genio Vargas）總統時期，他在巴西東北地區担任行政職務。一九四一年他進入美國陸軍參謀學校（Army Command and General Staff College）深造，然後又進入國防與工業學院聯合創立的巴西高級軍事作戰學院（Superior War College）。從一九五三年，他歷任要職，一九五〇年出任巴西西里亞地區司令，一九六二年出任第五空降旅司令。一九六四年他參預軍事革命，然後出任布朗可總統的參謀長。一九六九年出任「巴西石油公司」總裁，一直到他出任巴西總統爲止。

美國阿塔蘭達 (Atlanta) 所召開的美洲國家組織年會中，改變對阿根廷抵制的立場，而支持阿根廷的國有化運動，並且聲援巴拿馬爭取運河區的主權。同時，蓋賽爾以一個極富彈性的外交政策，尋求對拉丁美洲經濟整體化以及集體反共的領導地位。

這時，巴西不僅支持拉丁美洲的國有化運動，聲援領海範圍二百海里的要求，拒絕簽署核子擴散條約，並且還展開一連串的獨立外交活動；一九七四年四月，蓋賽爾派第二個商業貿易代表團前往中國大陸訪問，不久，雙方即建立了外交關係。七月，蓋賽爾與熱衷於第三世界的墨西哥總統艾契瓦利亞 (Luis Echevaria) 舉行會議，隨後，在安哥拉內戰結束前幾個月，巴西便承認安哥拉人民解放陣線，並且在聯合國中，投票贊成對以色列種族主義的譴責。很顯然的，巴西在國際社會中，又已開始採取了與美國相反的政策。

蓋賽爾採取現實主義外交和趨向於第三世界的主要目的，還是在挽救巴西的經濟危機和繼續推行工業化發展。在工業化發展方面，他除了要繼續麥迪西時期所開始建造的通過亞馬遜 (Amazonas) 森林，一直到哥倫比亞和祕魯的邊界，長約四千公里的公路以外，更確立了一個新的核能發展計劃，作為巴西工業化發展的新標誌。為了推行此一核能發展計劃，一九七五年六月，蓋賽爾政府與西德簽定了十五年長期核子合作協定。根據這個協定，西德出售給巴西八個十三億瓦特的核子反應爐，一個鈾濃縮工廠和一套核子燃料再處理設備。此一高達一百廿億美元的核子買賣，已成爲拉丁美洲從來都沒有過的鉅額交易。

然而，從一九五四年以來，美國一直在阻止巴西在核子方面發展，而今，由於巴西仍拒絕簽署核子擴散條約，並且核子燃料再處理設備可能用於軍事用途，更引起美國的顧慮。美國一方勸阻西德停止此項交易，一方對巴西施加壓力。因爲西德與巴西都不願廢除此一協定，而形成一個僵持的局面。本年二月二日，美國曾向巴西提出一個妥協方案，由美國同意供應巴西所需核子燃料，但以巴西放棄購買核子燃料再處理設備爲條件。然而此一方案仍被蓋賽爾政府拒絕，並且蓋賽爾在三月十日，鄭重聲明巴西政府和人民爲獲得必須的新能源，決不修改與西德的核子協定，而此項協定更爲全體國民所支持。巴西不肯對美國讓步，使已在擴大中的美、巴分歧，更因此一問題而產生新的裂痕。

### 三 卡特總統的人權外交與美、巴特殊關係的中止

巴西與美國爲着兩國間有關貿易的問題，早已發生爭論。一九七四年，巴西對美國輸出，由十七億降爲十億，而美國對巴西的輸出仍高達卅億美元。巴西雖曾努力扭轉對美貿易的劣勢，但一九七五年，仍入超十八億美元，仍佔巴西外貿赤字的一半。同時，美國進口關稅的增加，已引起巴西與其他南美洲國家採取報復措施。巴西雙方貿易改善的期望不能實現，季辛吉與拉丁美洲國家的「新對話」又無進展，已漸對美國不表信任。

一九七五年二月，季辛吉訪問拉丁美洲，主要目的，是想藉古巴出兵安哥拉所引起拉丁美洲國家的激烈反應，加強美洲國家的集

體防衛，鞏固美洲國家相互援助的特殊關係。所以季辛吉巧妙的把爭論中的經濟合作與集體安全分開。在經濟合作方面，季辛吉要在一個平等、尊重的基礎上進行與拉丁美洲國家合作，而在集體安全上，則以加強美國與巴西的雙邊關係，作為恢復美國與拉丁美洲國家關係強化的一種象徵。所以季辛吉與巴西簽署一項雙邊協定，根據此項協定，美國與巴西就經濟及國際重大問題每年舉行至少二次的磋商，亦將成立一些機構，以研討雙方的貿易問題，加強美國對巴西的技術援助等。不過此一協定，雖然一時掩蓋了巴西的不愉快氣氛，但是以後一直不見美國採取行動。至一九七六年，美國進入大選熱潮，未來美國新政府是否改變對巴西的政策，成爲不確定的因素，這又拉遠了蓋賽爾政府與美國的距離。接著卡特在大選中獲勝，入主白宮，他所強調的人權外交，立刻就引起巴西的強烈反應。

卡特的人權外交，非僅針對蘇俄，且亦包括拉丁美洲。今年三月二日，美國國務卿范錫宣佈，美國爲了人權問題，決定削減阿根廷和剔除烏拉圭的軍事援助<sup>⑥</sup>。這是卡特政府因人權外交而實施的首次經濟制裁。對於巴西，雖仍保留了五千萬美元的軍援，但却附帶了人權條件。所謂人權條件，即是美國國務院就接受美國軍援的八十個國家內的人權情況向國會提出的報告中有關巴西的部份，其中指出，巴西軍警任意拘捕、刑求，管制新聞、限制國會議員言行，壓制宗教及印第安人，以及鼓勵極右派以暴易暴等情事。所以三月六日，蓋賽爾政府聲明拒絕美國五千萬美元的援助，接著阿根廷、智利、烏拉圭、薩爾瓦多、尼加拉瓜以及瓜地馬拉亦作了同樣的決定，並且同聲指責美國干預他國內政。

正當卡特的人權外交，引起該等國家激烈反應之際，三月十日，美國代表提桑（Tyson）在出席日內瓦召開的聯合國人權委員會時，公開承認美國曾直接干預智利的內政，而造成一九七三年九月的軍事政變，一舉推翻了左傾的阿葉德政權。加以美國國會亦從很多報告中，揭露美國中央情報局曾牽涉到智利的軍事政變。凡此，皆足以使巴西等國家對美國愈加反感。因而蓋賽爾政府又於三月十二日宣佈廢除巴西與美國在一九五二年所簽定的軍援協定。

本年六月間，美國聯合拉丁美洲的民主國家，在美洲國家組織第七屆大會中提出人權議案，要求各國政府在任何情況下，都不得使用酷刑或不經審判程序而即刻處決或長期監禁。此案雖經以十四票贊成、八票棄權，獲得通過，但是棄權的阿根廷、巴西、智利、巴拉圭、薩爾瓦多、烏拉圭、哥倫比亞等國，仍將不受任何約束，也沒有義務在人權方面與美洲國家組織合作，使美國改善拉丁美洲國家人權的努力，再次遭到挫折。而在另一方面，蓋賽爾復於九月九日通知美國取消一九四二年五月七日兩國簽訂的海軍代表團協定和一九五五年重訂的聯合軍事代表團及聯合海軍代表團兩項協定。巴西政府的這些行動，旨在減少美國政治與軍事的影响，亦等於要減少與美國的合作關係。

註⑥ 美國一九七八年度對拉丁美洲的軍事援助總額是一億伍仟萬美元。其中巴西五千萬美元、哥倫比亞三千九百萬美元、玻利維亞一千五百萬美元、祕魯一千零九百萬美元、厄瓜多爾一千零四百萬美元、阿根廷一千五百萬美元（削減）。

#### 四、卡特的人權外交對巴西政局之影響

巴西總統蓋賽爾，在其執政之初，即有意在執政黨——「國民革新聯盟」及反對黨——「巴西民主運動」(Movimento Democrático Brasileiro) 的基礎上，推行兩黨制度，以便使一九六四年以來的軍事革命合法化。所以他制訂新憲法，舉辦國會議員選舉，並且預定在一九七八年舉行州長與總統的直接選舉。但是一九七四年九月十五日的國會議員選舉結果，巴西民主運動在參議院廿二席中獲得十六席，在眾議院獲得一百六十二席(執政黨獲二百零二席)，巴西民主運動不僅可在參院居於多數黨地位，在眾議院亦可以對執政黨發揮抵制作用。顯然的，反對黨在國會議員選舉中獲勝，對一九六四年以來的軍事革命是一大挑戰，對蓋賽爾政府已構成威脅；更可說明，巴西雖然經過多年來的軍事統治，但民主運動仍是一個強大力量。一般而言，代表反對派的民主運動成爲一個有效的政黨，使巴西政治走向正常化，是符合蓋賽爾政治開放與恢復民主的既定原則的，不過，問題在於巴西民主陣容複雜，很容易被左派或共黨滲透，而使一九六四年以前，由古拉所領導的左傾力量，死灰復燃。是故蓋賽爾對民主運動的發展仍要謹慎防範，以免重蹈一九六四年的覆轍。基於此項考慮，蓋賽爾仍不肯廢棄軍事政府前所頒佈的第五號「制度法」<sup>⑦</sup>，且更積極的清剿共黨與恐怖份子。例如一九七五年三月間，曾捕獲廿七個城市暴亂份子，并分別判處一年至卅年不等的徒刑；一九七六年，又在大规模剿共行動中，拘捕了一千多名共黨份子，使巴西共黨的重要頭目，幾乎已有一半被捕。然而蓋賽爾政府的剿共行動，亦曾遭到各方面的反對與譴責，彼等認爲剿共行動經常累及無辜，並使用刑求與暗殺手段，對付反政府份子。當卡特總統提出人權外交的時候，巴西的人權問題，已發展成反政府的風潮。無論是民主運動、宗教運動、以及自一九六八年以來再度爆發的學潮，都曾與政府發生了衝突。

根據蓋賽爾政府所制定的新憲法規定，未來的州長，必須經由人民直接選舉。現在由於卡特人權外交的衝擊，巴西民主運動的力量較往昔更強，預料在選舉中將可在聖保羅、里約熱內盧和南大河(Rio-Grando-do-sul)等幾個大州獲勝。因而蓋賽爾要求國會修改現行的選舉制度，把直接選舉改爲間接選舉，並給予總統選擇候選人的權利，但因反對派在國會中強烈的反對，而無法獲得通過。爲此，蓋賽爾經由電視對全國人民演說，指責反對派在國會中獨裁、阻礙了國家政治進展。并且認爲少數幾個民主運動的政治領袖，即可壓迫國會反對政府的司法改革，已不符合民主政治的要求。<sup>⑧</sup>至本年四月一日，蓋賽爾終於宣佈停止國會活動，而使巴

註⑦

巴西軍事政變以後，即廢除憲法。一九六四年四月九日，巴西軍政府以「革命最高統帥部」的名義，頒佈法令，名爲「制度法」(Ato Institucional)。該法計十一條，均爲非常時期之權宜規定。此後布朗可時期又頒佈第一、三、四號制度法。一九六八年十二月，因共黨發動城市暴亂及學潮所造成社會的不安，戴西華時期又頒佈第五號制度法。根據此一法令，可不定期關閉國會、宣佈全國戒嚴、沒收人民財產、及停止人民一切權利。

註⑧

「巴西民主運動」(Movimento Democrático Brasileiro)是在一九六五年由「巴西勞工黨」(Partido Trabalhista Brasileiro)與一些鼓吹恢復民主的政治領袖聯合組成。他們一向主張停止軍事統治，完全恢復民主。因而他們時常攻擊軍事政府以「非常權力」扼殺人民的自由，當前無論是政治或經濟，它們都反對政府的政策。

西自軍事政變以來，第三次解散甫告成立不久的國會。

自巴西軍事政變以來，軍事將領們對於國家安全與民主政治之間，亦曾費了不少思考。雖然歷屆軍事政府都曾試探走向民主，祇是每當向前一步，即遭遇一個危機，結果反而往後倒退兩步。一九六五年十月，巴西州長選舉以後，因政黨與軍方敵對，而停止了所有政黨的活動；一九六八年的學潮及共黨操縱的城市暴亂，戴西華政府頒佈「第五號制度法」，解散國會，宣佈全國戒嚴，並停止一切人民權利。到了蓋賽爾總統，他不僅面臨著以往歷屆軍事政府所遭遇到同樣的困難，並且由於卡特的人權外交與核子發展計劃的爭議，更產生了以下的一些新的問題：

在經濟方面，根據蓋賽爾對巴西人民的說法，他認為一九七六年的經濟發展並不太壞；經濟成長達到百分之八點八、貿易赤字從一九七五年的卅五億美元，減少到廿二億美元。雖然外債已增加到二百七十二億美元，較一九七五年同期增加了一百億美元，但是外匯準備却增加了六十五億美元。誠然通貨膨脹仍在增加，一九七六年已達百分之四十六，但他認為至少工資已經提高。所以他表示他的經濟發展並不太壞，即使有些犧牲，亦是必要的。然而蓋賽爾的經濟政策，主要的還是在以往的工業發展基礎上謀求更遠大的目標。他雖然利用各種方法，增加工業投資，要使國民生產每年增加百分之十，但是不斷增加中的外債重壓，又迫使蓋賽爾一方面採取緊縮措施，壓制通貨膨脹，另一方面亦要減少貿易逆差，儘量擴大出口物資的市場。由卡特人權外交引起巴西激烈反應之後，蓋賽爾已努力發展與西歐國家的經濟關係，利用西歐國家的合作來使巴西工業脫離美國的影響。這些都招致了巴西大企業者們的反對。自巴西工業部長哥美斯（Severo Gomes）因支持大企業家的立場，批評政府的經濟政策，而被蓋賽爾解職以後，大企業家們更擔心政府採取左傾的經濟路線，而紛紛減少投資，不與政府合作，並要求蓋賽爾政府還政於民，以便實行真正的民主。

在內政方面，巴西歷屆軍事政府，主要是依靠軍方的支持。因此，軍方經常都在影響政府的政策。然而巴西軍中則因為民族主義與自由主義的分歧，而不能團結。固然卡特的人權外交已激起軍中民族主義情緒，有些軍事將領曾迫使蓋賽爾放棄美國的軍事援助，但亦有更多的軍官響應卡特的人權外交，要求尊重人權，恢復民主自由。本年三月卅日，巴西慶祝軍事革命十三週年的時候，就有四十名陸軍軍官以「軍人民主憲政運動」（Movimento Militar Democrático Constitucionalista）的名義，上書總統，要求釋放所有政治犯，恢復真正的民主，未獲蓋賽爾答覆。四月廿一日，又有一百一十名陸軍軍官聯名，上書譴責政府藉口反對共產主義，而意圖實行無限期的軍事統治，并要求蓋賽爾去職、大赦政治犯，廢除第五號「制度法」，由聯邦法官領導兩黨起草新憲法，實行自由選舉。這些請願書，一經巴西報章（O Estado de Sao Paulo）刊載，更助長了民主運動。

然而，在另一方面，軍中民族主義思想對政府的壓力，亦在不斷增加。縱然自軍事政變以來的歷屆政府，都曾允許外資活動，但是「國家石油公司」（Petrobras），迄今仍是代表國家經濟獨立的一種象徵。蓋賽爾最初曾有意利用外國技術與資金開採巴西所蘊藏的石油，即因為引起軍中爭論，而猶豫不決。而今又因為巴西與西德的核子協定，其中附帶條款，准許西德開採巴西鈾礦獲

有百分之廿的權益，並且規定巴西永久使用西德的技術與器材，而更加深了軍中民族主義分子的不滿情緒，認為這是另一個喪失國家主權的漏洞。

總之，從本年初以來，巴西各種問題都在繼續惡化，影響所及，蓋賽爾已在修改其最初預定的民主程序，而卡特的人權外交與核子發展計劃所引起美、巴雙方的爭議，更加速了蓋賽爾總統停止民主實施的脚步。

## 五 美、巴關係的可能發展及其影響

近年來，拉丁美洲國家大多數都面臨著經濟危機與共黨動亂。軍事政變固然是要消滅共產主義，但亦要保證社會與政治的建設，尤其是迅速擺脫落後與貧窮，然而有些軍事政府，長期停止憲法，剝奪人民權利，甚至隨意拘捕人犯，以刑求代替審判，亦給人以一種獨裁的印象。因而不斷興起的自由主義，亦經常造成政治不安、社會騷亂，使共黨得以乘機滲透，更使軍事政府再加強極權統治。如此互相激盪，形成了惡性循環。一般而言，巴西亦正處於這種困境。

當然，在這種情況下，卡特的人權外交，對拉丁美洲的軍事政府都構成了威脅。可是由於這些軍事政府對美國依賴程度的不同，其可能發生的效果，並不完全一樣。今年八月，美洲事務助理國務卿訪問南美洲幾個國家之後，便有祕魯、玻利維亞、厄瓜多爾及智利，相繼宣佈在不久將來把軍事政府改為文人政府。烏拉圭和阿根廷也還沒有與美國鬧翻。目前美國所最担心的就是巴西。巴西不僅土地面積廣大，並且人口已經超出一億，是拉丁美洲名符其實的大國。自一九六四年軍事政變以來，巴西經濟雖然仍是困難重重，但是在工業發展方面，已有成效。

近年，因美國的軍事援助經常不能滿足巴西的需要，並且在軍備贈與、租借或購買上有著極嚴格的條件限制，故自一九七六年起，蓋賽爾為了革新軍事裝備，已轉向西歐國家。現在巴西聖保羅的軍事工業，幾乎已可供應巴西所需要的一般武器，唯有海軍方面仍須依靠美國。顯然的，巴西逐漸的認為美國的軍事援助已不重要了。巴西廢止美、巴雙邊軍事協定，雖然尚未影響到美洲國家相互援助條約，然而一旦美、巴傳統友好合作關係有了改變，便很容易導致西半球共同防衛基礎的動搖。

以美國而言，卡特的人權外交所引起各方的批評，亦使卡特政府遭遇很多困擾。所以卡特對於拉丁美洲的政策，亦可能會有一些改變。現在卡特對拉丁美洲的外交是具有雙重的目標：一方面是改善美國與整個拉丁美洲的關係，另一方面則是謹慎而小心的施加壓力，使拉丁美洲國家的政策，能逐漸符合尊重人權的要求。前者已因新巴拿馬運河條約的簽定，以及對古巴關係的緩和，而獲得多數拉丁美洲國家的讚揚；後者則因卡特政府遭遇困難日增，而對巴西作了若干讓步。就如本年七月間，卡特致蓋賽爾的信中說①

註① Le Monde, "President des États-Unis adresse un general Geisel un Message Conciliant Sur Les Droit de L'homme et Energie Nucleaire", July 1977.



：雖然兩國對於人權問題的某些觀點有著不同的態度，但是在全球觀念上，美國與巴西的立場仍是一致的。他表示對於巴西考慮簽署「拉丁美洲禁止核子武器條約」(特特拉洛爾科條約[Tlatelolco])感到滿意<sup>⑩</sup>。他認為五月間卡特夫人到巴西訪問，已了解到巴西對核能的需要，在這方面他答應給予最佳的評估，但是他仍希望巴西不要從事核子軍事用途，並希望巴西參加未來有關核能問題的國際會議，以求解決此一問題。

巴西雖然還沒有直接的答覆，但最近卡特聲明要出國訪問以後，(在其預定訪問的七個國家中包括巴西)，蓋賽爾的態度似乎亦在轉變之中。本年十月十二日，蓋賽爾突然解除陸軍部長佛羅達(Syrio Frois)將軍的職務。因佛羅達將軍是巴西的強人，他領導國家安全工作，並以極嚴厲的措施來壓制共黨與社會騷亂。他經常左右政府的政策，而被公認將於一九七九年接替蓋賽爾出任國家元首。最近因為蓋賽爾總統沒有接受他的建議，嚴懲在軍中掀起民主風潮的肇事軍官，而引他對蓋賽爾的激烈抨擊。所以一般認為佛羅達將軍的去職，可能會使巴西政府對人權問題的態度逐漸獲得改善。

不過，從整個美洲國家關係發展而言，近卅年來，美國的軍事援助雖已使美國的軍事理論，深深的影響著拉丁美洲國家的軍事發展，但在目前情勢下，美國的財經活動已成為與拉丁美洲國家間確定相互關係的重要因素。由於國際情勢的演變，大多數拉丁美洲國家都自認是開發中國家，也是接連於第三世界的國家。它們為了突破經濟上所遭遇的困難，自然要設法尋求多方面的援助與合作。因此，今日美國與拉丁美洲國家的關係，已與一九五〇年代美國在廣大外交支持下所建立的相互援助的理想，有所不同。就巴西而言，其歷屆軍事政府雖然都在維持與美國的傳統友好關係，但其真正的目標却在積極從事工業化發展。蓋賽爾的核能發展計劃，更可證明他要使巴西從落後國家成爲先進國家，不僅想藉此提高巴西在拉丁美洲的領導地位，甚而還要成爲世界強國。當這個目標一旦不爲美國所支持，甚至受到美國的阻礙時，就會影響到美國與巴西的友好關係。無疑的，這是今後美、巴關係發展的隱憂，亦是影響整個美洲國家關係的重要關鍵。

註⑩ 一九六九年九月二日，拉丁美洲十二國代表在墨西哥特特拉洛爾科(Tlatelolco)召開會議，大會主席由墨西哥副外長卡西亞(Alfonso Garcia Robles)担任，列席有當時的聯合國祕書長宇譚、國際原子能總署依克蘭地(Sigvard Elvund)。會中討論禁止核子武器在拉丁美洲地區使用及蔓延。最後簽訂拉丁美洲禁止核武器條約，又稱特特拉洛爾科條約。此一條約主要目的是要保證拉丁美洲地區不遭受核子戰爭的威脅，同時，避免核子武器在拉丁美洲蔓延。但是巴西一直拒絕簽署此一條約。

(一九七七年十月廿四日脫稿)