

墨西哥毒品戰爭及其區域安全影響分析

蔡東杰*

墨西哥發動毒品戰爭之背景

橫互於拉丁美洲的哥倫比亞、秘魯、玻利維亞和巴西邊界的安第斯山和亞馬遜地區，由於盛產古柯鹼與大麻，自1970年代起便有「銀三角」之稱（相較於被稱為「金三角」的東南亞產毒區）。其中，年產量6萬噸（全球最大）的古柯鹼乃是秘魯最主要農產出口品，每年賺取外匯超過1億美元；其次，年產古柯葉5萬噸的玻利維亞估計有60萬人從事毒品工作；第三是古柯鹼最大提煉國家的哥倫比亞，產量佔全球四分之三，甚至大麻產量也居世界第一位，並為美國最大的毒品供應國；至於墨西哥則是大麻的第二大產地。更重要的是，毒品並非僅僅是經濟問題而已，對前述拉丁美洲國家來說，由此所衍生的組織犯罪等社會治安問題，一方面成為「發展之瘤」，也埋下區域安全情勢動蕩的隱憂。

為此，墨西哥總統卡德隆（Felipe Calderón）自2006年底上任後，便立即公開向以販毒為主的組織犯罪宣戰，但情況並不樂觀。大體來說，有關該國治安不斷惡化的因素，基本上可從以下幾個方面來觀察：首先是前總統福克斯（Vicente Fox）弱化政府角色，並放任犯

罪組織挑戰公權力的結果；其次，由於軍方薪資偏低，大量職業軍人在毒販誘惑下離職（所得估計約原薪資5-8倍之多），讓彼此實力對比出現此消彼長的態勢；第三，美墨長達3000公里的邊界估計有超過12000個毒品交易據點，再加上美國政府在查緝軍火走私方面成效有限，圍堵緝捕工作十分困難；第四，由於政府維持治安不力出現的「寒蟬效應」，多數媒體對於相關訊息刻意淡化處理，也讓整體情勢無法被全面突出；最後，受到國際經濟不景氣影響，失業率大增與出口銳減等困境，同樣成為墨西哥當前社會動盪不安的根源之一。正如英國風險控管公司（Control Risks）在2007年所指出的，「特別在墨西哥灣沿海及北部地區，毒品相關暴力事件將繼續層出不窮」，這亦反映在迄今的現實發展當中。

根據美國國防部文件顯示，墨西哥現任政府已因為毒品走私集團持續的暴力挑戰而搖搖欲墜；自2006年12月至2009年3月為止，卡德隆總統掀起的反毒戰爭雖已造成超過7,000人死亡，但該國吸毒相關犯罪率仍在持續攀升中。可以這麼說，墨西哥不安定的社會情勢，許多美國民眾既擔心毒品與暴力蔓延問題更氾濫，也憂心墨西哥移民將衝擊美

* 作者現為中興大學國際政治研究所教授

國本即嚴重的失業挑戰，這都是歐巴馬政府所以對相關問題投注高度關切的背景。

美國對反毒問題的態度與對策

根據研究顯示，全球共有四分之三以上的國家和地區存在毒品貿易問題，非但年交易額超過8,000億美元，濫用毒品最嚴重的國家則是美國，估計每年消費非法毒品總額達1,500億美元以上，至於「廣義吸毒者」（包括少量吸食與長期上癮者）亦約佔全國總人口的20%左右；除此之外，美國有50%以上的犯罪行為被認為與販毒活動直接或間接相關，不僅讓35%刑事員負責偵查毒品問題，反毒預算也從1982年的16億暴增至1999年的177億美元。總的來說，這些不僅顯示出美國毒品問題的嚴重，從某個角度看來，基於密切的地緣鄰接性，加上拉丁美洲與美國長期且頻繁的歷史互動，這也讓在二十世紀下半葉毒品消費量暴增的美國，成為刺激拉丁美洲毒品生產最為關鍵的動能來源。

當然，一方面作為拉丁美洲毒品問題根源，同時也是受該地區毒品出口影響最大的美國，對此自然不可能沒有回應，尤其老布希（George H.W. Bush）政府更將此問題列為重要施政目標。在國際方面，美國首先在1990年推動合併聯合國所屬機制以提高禁毒效率，例如成立「國際藥品管制規劃署」（UNDCP）來研究和觀察毒品濫用問題並推動國際掃毒工作；為強化效能，聯合國接著合併犯罪防治機制與國際藥物管制規劃署，設

置藥品管制與犯罪防治辦公室，最後於2002年更名為聯合國藥品暨犯罪辦公室（UNODC）。至於在區域部份，美國援助拉丁美洲反毒行動的預算不僅從1980年的4,000萬增至1990年約3億美元，1989年更提出「安第斯戰略」，同意向哥倫比亞、玻利維亞和秘魯提供大量援助。接著在聯合國麻醉品管制基金將1990年約6,400萬美元預算的三分之一投入銀三角地區後，美國也在同年召開第一屆美國掃毒高峰會，與秘魯、玻利維亞、哥倫比亞簽署「卡塔赫納協議」，誓言共同貫徹掃毒，並於1992年第二屆高峰會中，繼續納入厄瓜多、墨西哥和委內瑞拉等主要毒品生產國。

進入新世紀後，根據2001年發動全球「反恐」戰爭後的戰略規劃，美國既將毒品問題與恐怖主義氾濫聯繫在一起，小布希並在2002年成為首度訪問秘魯的現任美國元首，主要目標便是與秘魯、哥倫比亞、玻利維亞與厄瓜多等討論區域貿易及反恐、反毒戰爭等問題。甚至美國在今（2009）年8月更計畫與哥倫比亞簽訂新的軍事協定，增加在該國駐軍，並獲得7個軍事基地的使用權，主要目的（或主要藉口）便是合作反毒；儘管拉丁美洲其他國家同聲反對，但預計美國仍將持續增加對拉丁美洲毒品問題的介入程度。至於與美國有直接地緣鄰接性的墨西哥當然更受關注；根據司法部所屬全國毒品管制協會（NDCC）公布的「2009年毒品威脅評估報告」指出，全美45州共230個城市皆有墨西哥毒販，最嚴重的是邊境各州（德州、加州與亞利桑納州），且墨西哥境內持續的毒品暴

力活動也已導致邊境地區犯罪率大幅增加；對此，歐巴馬（Obama）政府一方面努力減少流向拉丁美洲毒梟的軍火，甚至負責本土安全的美軍「北方指揮部」亦正計畫協助墨西哥打擊毒品活動。

當前反毒政策面臨之困境

由巴西前總統卡多索（Fernando Cardoso）、哥倫比亞前總統賈維里亞（Cesar Gaviria）和墨西哥前總統柴迪洛（Ernesto Zedillo）共同領導的「拉丁美洲反毒暨民主化委員會」，曾在今（2009）年3月公佈一份名為「毒品與民主：走向一個新範例」的報告指出，拉丁美洲國家公部門力量在反毒戰爭中已告失敗，因此應採取全新的戰略來回應問題。他們認為，在毒品貿易豐厚利潤的支撐之下，拉丁美洲的組織性暴力與武裝游擊隊已取得某種程度的聯繫，直接威脅許多政府的穩定性，這一方面顯示出公共政策的失敗（例如毒品交易額與氾濫程度在強力鎮壓下反而有增無減），反而產生新的問題與挑戰（尤其是交易地下化與資訊的不透明大大增添查緝難度）；為此，長期而根本的解決辦法是讓主要的毒品消費國減少需求，至於在中短期政策上則是更強調衛生與教育政策，同時建議讓擁有大麻一定程度地「除罪化」。

當然，毒品問題既是個歷史悠久的社會與國際威脅，想徹底解決此一問題也絕非一蹴可幾。一般認為，國際上對相關問題仍舊存在下列爭議：首先是責任歸屬問題，亦即應由生產者拉丁美洲負責，抑或應歸咎於美國或歐洲國家等

主要消費者，這牽扯到政策焦點問題；其次是主權捍衛問題，亦即拉丁美洲國家普遍擔憂美國可能藉由掃毒行動，重啓「門羅主義」，行干涉內政之實，這也是各國為何反對美國駐軍哥倫比亞的原因；第三是軍事建制問題，亦即對抗毒梟的主力應是設法組織多國部隊，或由各國治安單位自行負責；最後則是經濟發展問題，正如前述，毒品生產與貿易對部分國家而言無異是其經濟命脈，在缺乏可行性替代經濟方案的情況下，貿然配合反毒行動似乎並不理性。總而言之，從墨西哥過去一年多以來的毒品戰爭發展可以看出，相關問題既有其根深蒂固與盤根錯節的社會與經濟根源，再加上當前美洲內部國際因素的錯綜複雜，這些都是前述反毒措施難以落實的原因所在。

毒品問題衍生之非傳統戰略問題

從現實面看來，正如前述，毒品問題固然直接挑戰政府部門的威信，所造成的社會治安與秩序動蕩狀態也影響各國經濟發展的穩定度；更甚者，在全球化浪潮的推波助瀾下，跨國毒品走私集團、組織暴力犯罪網路與恐怖主義活動的相互結合，已經愈來愈成為威脅區域安全的重要問題。當然，此一挑戰首先還是反映在國內層面上，例如在玻利維亞，強大的地方古柯農組織便與工會團體進行結盟，並在議會中佔有一定的席位；在秘魯，古柯種植者則依賴對於山區地形的熟悉程度，組織自衛隊或甚至形成反抗政府的軍事力量；在哥倫比亞，由

於更有利且隱蔽的地理優勢，加上全球軍備氾濫所獲得的火力支援，該國政府更被迫與美國簽署引渡協議，一方面透過「挾洋自重」來威嚇武裝販毒集團，同時逐步使該國成為美國在拉丁美洲最重要的盟邦，從另一方面來說，正因販毒者的「火力升級」，致使毒品走私從相對單純的社會治安爭議，變成有賴於國際合作解決的區域安全威脅，也讓美國有機會行「掃毒軍事化」政策（亦即允許並安排軍隊參與掃毒戰爭），從而增添了問題的複雜性。

值得注意的是，除具有「準軍事性」的非傳統安全意涵之外，毒品問題所衍生的「經濟安全」問題也不容小覷，尤其在全球化導致國家之間相互依賴程度大幅提升的情況下；例如墨西哥與美國由於同為北美自由貿易區成員，前者也是美國前進拉丁美洲的跳板，在金融海嘯仍舊餘波盪漾之際，一旦墨西哥政經局勢變得不可收拾，美國勢必遭受池魚之殃。其次，在拉丁美洲政權近年來紛紛「左轉」以致影響美洲整合進程的情況下，毒品問題也成為美國與拉丁美洲國家互動時的敏感話題。總而言之，對台灣而言，儘管我國並無機會直接介入拉丁美洲的毒品糾葛，但作為西太平洋地區的毒品轉運站之一，同樣深受困擾的台灣則不妨可從中學習各國與區域合作反毒的正反經驗，以供自己未來解決類似問題時的政策參考之用。