

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

## 「中等權力國家在全球結構中的外交政策：比較巴西與墨西哥的例子」

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC89-2414-H-004-054<sup>。56</sup>

執行期間：89年8月1日至90年7月31日

個別型計畫

計畫主持人：鄧中堅

共同主持人：蔡東杰

執行單位：國立政治大學外交系  
中華民國 91 年 4 月 30 日

# 中等權力國家在全球結構中的外交政策：比較巴西與墨西哥的例子

關鍵詞：中等權力國家，新興工業化國家，外交政策，巴西，墨西哥，利基外交，永續發展

## 摘要

在冷戰期間，兩大超級強權的核子競爭，形成了「相互保證的毀滅」，這樣僵局的出現使得國際間的安全出現了很大的挑戰。一些自詡為中等權力的國家出現，他們在外交作為方面與強權有所區別，它們透過國際組織，來爭取用彼等的方式來因應國際間各種衝突。之後，它們更將注意力擴大到經濟、社會、文化的領域。這些國家在國際社會積極尋找志同道合的國家，已經隱然成為一個甚具影響力的集團，對國際社會的發展有正面的功能。

過去的研究幾乎都集中在北方中等權力國家，例如，加拿大、澳洲等國，然而本研究計畫用「中等權力國家」理論為分析架構，探討巴西和墨西哥兩個南方中等權力國家。分析的結果發現，這些國家與北方中等權力國家有許多相似之處，在外交政策方面是根據本身的能量，來做理性選擇，也就是一方面善用個別國家在特定議題領域上的優勢，另一方面也發揮個別國家在區域的影響力，領袖該區域的國家，這也就是所謂「利基」的設定與追求。

南方國家在上述的議題領域中，基本上接受做為一位國際公民的規範與責任，追求國際平等與公正，以及達到永續發展的目標。

## Abstract

### The Middle Power's Foreign Policy in the Global Framework: the Comparison between Brazil and Mexico

**Key Words:** Middle power, Newly Industrializing Countries, foreign policy, Mexico, Brazil, niche diplomacy, sustainable development

In the Cold War era, the nuclear deterrence resulted in military stalemate between the United States and Soviet Union. In the meantime, the importance of economic issues was emerging. In the early 1970s, a group of developing countries, was called Newly Industrializing Countries (NICs) , did successfully reach a quite high level of industrialization and started to challenge the leadership of the western countries in the field of economy. Furthermore, the NICs also played a more assertive role in their foreign policy and were regarded as the model of small countries.

In this research, we will use “middle power” theory as analytic framework. The contents of middle power foreign policy are different from those of big power and focus on the following issues: basic human needs, human rights, wildlife, environmental protection, population and socio-economic development and so on. In other words, middle power foreign policy put emphasis on sustainable development, instead of military confrontation. In addition, we will discuss two important cases (Brazil and Mexico) and apply a comparison between these two cases. From this comparison, we can observe the effects of American penetration into their political economy.

The results of this research will contribute to the study of international relations and to the foreign policy decision-making of this country.

## 壹、緒論

在冷戰期間，兩大超級強權的核子競爭，形成了「相互保證的毀滅」，這樣僵局的出現，使得東西方的對抗無法鬆弛。一九七〇年代初期的全球第一次的能源危機對國際社會帶來了相當大的衝擊，尤其是第三世界國家的主張受到很大的關注，「南北關係」有取代「東西關係」的趨勢。新興工業化國家（Newly Industrializing）的出現更加提升了開發中國家的地位。新興工業化國家不僅在工業化發展的水準已經逐漸對工業化國家造成威脅，甚至有超越的狀況。在外交方面，新興工業化國家採取積極的作為，隱然成為其他中小型開發中國家的代言人。這些國家在現行全球架構下，扮演重要的角色。

過去的研究幾乎都集中在北方中等權力國家，例如，加拿大、澳洲等國，然而本研究計畫擬以用「中等權力國家」理論為分析架構，探討巴西和墨西哥兩個南方中等權力國家。

## 貳、何謂中等權力國家？

有關「中等權力國家」的定義可以從四方面來討論。第一，中等權力國家從在國際階層的位置來決定之，是居於大國（Great Power）與小國（Small Power）之間。第二，中等權力國家從地理的因素來決定之；一種看法是國家是在所處的地理區域的強權，另一種說法是國家在意識型態上是處於兩大超級強權之間。第三，中等權力國家從主觀規範取向加以定義；主要是其與位置在其上或其下的國家相比，更具有潛在的智慧或更有善良；他們更受到其他國家的信任，因為他能運用外交的影響力，而不太可能訴諸於武力。第四，中等權力國家從行為取向加以定義，他們的作為傾向是以多邊的方式來解決國際問題；在國際爭端中，接納折衷的立場；以作為一個好的國際公民來指導其外交。

基本上，我們瞭解中等權力國家不是強權國家，可以運用其優越的政治經濟實力，影響其他國家。中等權力國家的特徵是什麼呢？第一，他們並非一直受到國際社會的注意力，只是偶爾成為關注的焦點。第二，中等權力國家在世界政治舞台上的角色也較小國家為重要。第三，中等權力國家的影響力經常是在於他們

在國際組織中的角色。

雖然中等權力國家的界定仍然不是那麼清楚，但是從有關根據過去的研究，我們可以發現中等權力國家主要包括加拿大、澳洲、丹麥、荷蘭、挪威、瑞典、墨西哥、巴西、阿根廷；前面六個國家又稱為北方中等權力國家，後面三個國家又稱為南方中等權力國家。

## 參、中等權力國家相關的理論

在全球化的時代，電子通訊的創新使得時間及空間發生變化，連帶限制了傳統主權的觀念，而決策自主性已變得無法捉摸。國家不再是唯一的分析單位，次國家及全球主義者的利益的地位也愈來愈重要。我們必須接受當代機制（institute）的本質及行為者等級在國際關係上，比之前任何時期都還廣泛。換言之，處理特定議題的機制不但快速的增加，而且其自主性也愈來愈大。

在全球化時期，新外交的特徵是特定議題（issue-specific）重要性的增加、任務取向（mission-oriented）的外交及切斷意識型態、地區、發展的障礙。

「中等權力國家」（Middle Power）在外交政策的內涵上與強權國家有很大的差別；它們主要探究人道、人權、和平維持、衛生保健、野生動物和生態保育、人口以及社會經濟發展等議題，這些掲橥的目標亦多在於如何維持人類的永續發展，而不是軍事對抗。事實上，根據「利基」的考量，中等權力國家從事外交作為，應該將資源集中在特定的議題領域，集中在最能夠產生有價值回報的議題領域，這遠勝於試圖去含蓋所有議題領域。在過去幾十年中，一些西方中等權力國家（特別是加拿大、丹麥、荷蘭、挪威、瑞典）一直十分重視國際價值。這些國家一直積極支持聯合國，他們的國民也在國際公共服務（international civil service）表現十分傑出。他們的軍事部門經常參與維持和平行動。他們的代表在聯合國大會及聯合國的專門機構十分積極，且具有建設性的力量。他們平均每一位國民所提供的開發援助是經濟合作暨發展組織較高的國家，相當大一部份援助是透過多邊國際機構發送。許多非政府組織在這些國家十分活躍，這些團體促進第三世

界的利益，與第三世界國家的人民結合在一起，籌集大筆的緊急救助基金，選派大批青年志工前往第三世界進行開發工作。

從過去的分析中，我們可以觀察到中等權力國家有下列的行爲模式。第一，催化者的角色：提供一個知識和政治的動力，以發起一項行動，並扮演領導的角色，聚集支持該議題的力量。第二，協助者的角色：在早期及中間階段，其重點是議程設定。行爲者促進某種形式的集會結社、合作、結盟行動。第三，經理人的角色：這是第三階段，主要側重在機制的建立。廣義而言，機制建立不但是建立正式的組織和體制，而且也包括慣例和規範的開發。透過聯絡辦公室、穿梭外交、正式和非正式機制，信心建立也尋求化解誤解和錯誤的認知。

#### 肆、墨西哥外交政策與作為

至少從一九一七年卡蘭薩政府成立之後，墨西哥外交政策的主要理念（特別是在革命建制黨執政的七十一年）主要包括了卡蘭薩主義（Carranza Doctrine）、艾斯特拉達主義（Estrada Doctrine）、卡爾伏主義（Calvo Doctrine）。

墨西哥一九一一年革命後首任總統卡蘭薩（Venustiano Carranza）提出了以不干預為核心的外交政策，總稱為「卡蘭薩主義」，其主要論點如下：強調各國主權平等；尊重各國主權和民族自決；反對任何形式的干預；反對壓迫弱小國家，主張世界大同觀念；在其他國家爭端中，嚴守中立立場；以和平手段解決各項爭端；遵守國際法，平等對待外國人。

一九三〇年代墨西哥外長艾斯特拉達不滿美國藉由「承認」來評斷一國政府的合法性，從而構成對新政府的干預政策及行動。因此，艾斯特拉達主張一個新政府不論其如何取得政權，應予以自動承認，通稱為「艾斯特拉達主義」。

阿根廷的政治家卡爾伏（Carlos Calvo）在其所著國際法中表示，反對外國政府以武力或均是干預的方式，為本國人民向他國索取一切契約上的債務，或因為內亂、叛亂、暴動而發生的損害賠償，此稱之為卡爾伏主義。墨西哥在面對外國干預時主張卡爾伏主義，同時將該條款明訂於一九一七年的憲法中，且在一九三

八年墨國石油公司國有化運動中，墨西哥政府即援引此條文對抗外國公司及外國政府。

在革命建制黨執政的一大段時間中，墨西哥在外交作為方面是率先反對美國介入瓜地馬拉、多明尼加、格瑞那達和巴拿馬等國內政，更曾是智利阿燕德政府和古巴卡斯楚共產政權的支持者。

多年來墨西哥在聯合國的投票記錄和古巴相似的程度，超越與美國的一致性。

墨西哥在一九七〇年代的南北對抗，向工業化國家爭取平等地位的努力中，扮演關鍵性的領袖角色。一九七二年四月在第三屆聯合國貿易暨發展會議中，墨國倡議制訂各國經濟權利和義務憲章。在其推動下，聯合國在一九七四年第六屆特別會議中通過了「關於建立國際經濟新秩序宣言」和「行動綱領」，並在同年第二十九屆聯合國大會通過了「國際經濟權利與義務公約」。

在一九八〇年代中美洲危機中，墨西哥仍然扮演主動領袖的角色，與美國的立場相左。一九八三年為了促進中美洲的和平墨西哥、哥倫比亞、巴拿馬和委內瑞拉四國外長在巴拿馬的康塔多拉（Contadora）集會，最後成立了康塔多拉集團，並於翌年通過了「關於中美洲和平與安全既要」謝意，聯合呼籲中美洲國家透過談判來解決問題。一九八五年為了聲援康塔多拉集團，的和平幹旋行動，巴西、阿根廷、秘魯、烏拉圭等四國外長在秘魯的卡塔黑納（Cartagena）集會，發表支持康塔多拉集團的立場，這四個國家也就稱為卡塔黑納集團，支持集團或利瑪集團。一九八六年，兩各級團八個國家的外長在巴西的里約熱內盧集會，決定成立常設性的政治協調機制，此即所謂八國集團或里約集團。此外，智利、玻利維亞、烏拉圭與厄瓜多先後加入，會員已達十二國。目前，不僅每年召開元首高峰會議，會議目的除了區域性安全問題外，也擴及社會、經濟議題、區域整合。

里約集團已經成為整個拉丁美洲地區的總代表，它不斷譴責美國的霸權主義。如，一九九六年，里約集團多次發表聲明，嚴厲譴責美國實施制裁古巴的《赫爾姆斯—伯頓法》，並決定協調把這一個問題提交海牙國際法院審理。

直到一九八〇年度末期墨西哥因積極推動經濟自由化後對美

關係才漸趨正常。在朝向自由主義經濟體制發展的目標下，墨西哥以自由貿易協定的方式，建立一個最有利於本身發展之經貿網路。從一九九一年開始，他積極與其它國家簽署自由貿易協定，包括：一九九一年墨西哥－智利自由貿易協定；一九九二年墨西哥－中美洲自由貿易協定；一九九二年墨西哥－尼加拉瓜自由貿易協定；一九九三年墨西哥－哥倫比亞－委內瑞拉自由貿易協定；一九九三年北美自由貿易協定；一九九四年墨西哥－哥斯大黎加自由貿易協定；一九九四年墨西哥－玻利維亞自由貿易協定；一九九五年墨西哥－歐洲聯盟安全與貿易協定。

墨西哥國家行動黨於二〇〇〇年執政之後，雖然外交部長是中間偏左的立場，但是主要受到總統的影響，墨西哥日益親美。這一個轉變受到在野黨。二〇〇二年四月十日，革命建制黨在墨西哥參議院主導下，以「理由不充分」為由，決議禁止福克斯總統前往美國、加拿大進行工作訪問。

在涉及古巴的問題上，福克斯總統採取與美國一致的立場。在二〇〇二年四月聯合國人權委員會對古巴人權的討論及決議中，墨西哥對股巴士採取了譴責的立場，這使墨古關係進一步惡化。該委員會在四月十九日以二十三票贊成，二十一票反對，九票棄權，通過了烏拉圭要求古巴尊重人權的提案。如果墨西哥投票反對，則該提案就不會通過。福克斯總統的贊成票在國內引發討論，一方面是墨西哥與古巴長期以來保持良好關係，另一方面此舉有違墨西哥不干預他國內政的外交原則。

卡斯楚於四月二十一日公布他與福克斯總統私人會談的錄音，證實在三月間在墨西哥參與「聯合國發展融資會議」時，確實遭到福克斯總統親自限期離境。而福克斯總統曾經公開否認有「施壓」之嫌，故在錄音帶公布後被迫向全國民眾道歉。目前，墨西哥正與古巴談判遣返非法難民。

儘管如此，墨西哥在國際社會相關的議題上也並非是完全與美國一致。在二〇〇二年七月間，有關給予美國維和部隊豁免國際刑事法庭的管轄權的討論中，墨西哥是與歐洲、加拿大等國站在一致的立場，反對利用聯合國安全理事會以給予個人免於國際刑事法庭的管轄。

## 伍、巴西的外交政策與作為

在軍政府還政於民之後，巴西外交政策的重點是在大規模毀滅性武器、環境保育等公正的議題方面達到永續發展的目標。巴西卡爾多索總統第一任時期的外長藍普瑞（Luiz Felipe Lampreia）表示，巴西的外交政策是在國際政治議題上扮演積極的角色：捍衛民主、國家永續發展、提升人權、遏止販毒及組織犯罪、經濟整合、貿易及武器轉移不歧視原則。

在有關核生化武器方面，巴西先後簽署、批准了下列條約與公約。一九九〇年科洛爾總統宣布巴西拒絕發展核子武器，隨後與阿根廷共同發表「核能政策聯合宣言」。一九九一年十二月，巴西與阿根廷簽署阿根廷巴西核原料監控署，建立核子原料相互監督機制。

一九九一年批准「拉丁美洲和平使用核能協定」（又稱瓜達拉哈拉條約）。一九九四年批准「拉丁美洲非核區條約」（又稱特拉特洛爾科條約）。一九九五年加入「飛彈科技管制體制」。一九九六年四月加入「核子供應國家集團」。一九九七年三月加入「禁止化學武器擴散組織」。一九九八年批准「核子非擴散條約」。一九九八年批准「全面禁止核試爆條約」。

此外，巴西也簽署了一些限制對人員殺傷性較強的武器公約，顯現了對人道的關懷。一九九五年十月簽署「禁止及限制使用部分造成過度傷害或無差別效果公約」。一九九九年四月批准「禁止使用、儲存、製造及轉移地雷公約」。一九九九年簽署「生產及走私武器、彈藥、爆炸物及相關物質公約」。

巴西境內有亞馬遜熱帶雨林，所以對於全球環境及氣候變遷至為重要。一九九二年，聯合國「環境與發展會議」在巴西里約熱內盧召開。巴西政府執行亞馬遜警戒制度（Amazon Vigilance System），目的在打擊毒品交易、走私、濫砍濫伐及保護原住民。在毒品走私與相關犯罪方面，巴西與南美各國建立定期諮商機制，並加強情報交換、警力合作、邊界管制等，防制走私與洗錢。

巴西雖然是中南美洲地一大國，但是體認到經濟整合的重要性，積極推動>巴西自沙尼總統任內開始加強與阿根廷的經濟關係，並於一九八九年籌組共同市場。一九九〇年科洛爾總統上台，

他也支持整合計畫，於七月間與阿根廷總統梅南簽署文件，決定提前在一九九四年成立共同市場，並邀請巴拉圭與烏拉圭兩國加入。一九九一年，四國元首在巴拉圭首都亞松森簽署「亞松森公約」，成立「南方共同市場」，推動四國間商品、勞務、資本自由流通，對外一致關稅，以及共同貿易政策。

一九九四年十二月，第一屆美洲國家領袖高峰會議在美國的邁阿密舉行，會中提議成立「西半球自由貿易區」。在二〇〇一年四月在加拿大魁北克市舉行的第三屆美洲國家領袖高峰會再次確認了在公元二〇〇五年元月完成「美洲自由貿易區」之相關談判，並於十二月底正式成立。巴西在這方面積極扮演拉丁美洲國家領袖的角色，與美國分庭抗禮。

巴西對推動多邊合作不遺餘力，一九九九年促成拉丁美國國家與歐洲聯盟國家元首會議，巴西在里約集團扮演核心主導角色，利用該集團為巴西進行雙邊和多邊的外交。二〇〇〇年八月，卡爾多索總統邀請拉丁美洲十二個國家（阿根廷、玻利維亞、智利、哥倫比亞、厄瓜多、秘魯、巴拉圭、圭亞那、蘇利南、烏拉圭、委內瑞拉、墨西哥）的元首舉行高峰會議，並簽署巴西公報，其主要的內容如下：民主、人權及社會的議題；強化南錐共同市場與安地斯集團下的「民主條款」，並尊重彼此的民主體制；政治諮商唯有在南美民主國家間進行，並在現有的區域組織（如，美洲國家組織、里約集團）中進行對話。

巴西積極介入協調秘魯與厄瓜多之間的邊界衝突，促使兩國從一九九七年開始在巴西利亞直接進行談判，並於一九九八年簽署「巴西利亞總條約」，結束了兩國一個多世紀的邊界衝突和領土爭端。

## 陸、結論

比較分析了墨西哥與巴西兩個南方中等權力國家，我們可以發現，在後冷戰時期這兩個南方國家在外交政策方面是根據本身的能量，來做理性選擇，也就是一方面善用個別國家在特定議題領域上的優勢，另一方面也發揮個別國家在區域的影響力，領袖該區域的國家，這也就是所謂「利基」的設定與追求。

在議題領域或利基的選擇方面，南方國家的重點是在經濟整合、環境保育、核能的和平用途、區域安全（特別是大規模毀滅性武器的防止）等。格外值得注意的是，南方國家之間的合作關係日益受到重視。

更進一步說，南方國家在上述的議題領域中，基本上接受做為一位國際公民的規範與責任，追求國際平等與公正，以及達到永續發展的目標。南方中等權力國家與北方中等權力國家結合成志同道合的國家集團，會對全球的治理產生影響，也可以矯治強權國家講求以「力」服人的偏頗。

## 参考書目

- Alan K. Henrikson," Middle Powers as Managers: International Mediation within, across, and outside Institutions," in Niche diplomacy : middle powers after the Cold War , pp. 46-72. Edited by Andrew F. Cooper. New York : St. Martin's Press, 1997.
- Brian Hocking, "Finding Your Niche: Australia and the Trials of Middle-Powerdom," in Niche diplomacy : middle powers after the Cold War , pp. 129-146. Edited by Andrew F. Cooper. New York : St. Martin's Press, 1997.
- Cooper, Andrew F. "In search of Like-Minded Partners: A Revitalized or regressive Form of Middle Power Diplomacy." Paper presented at the Fifth Canadian Studies Conference, National Chengchi University, Taipei, 23 March 2001.
- Cooper, Andrew F. , "Niche Diplomacy: A Conceptual Overview," in Niche diplomacy : middle powers after the Cold War , pp. 1-24. Edited by Andrew F. Cooper. New York : St. Martin's Press, 1997.
- Cooper, Andrew F., Richard A. Higgott, and Kim r. Nossal. Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order. Vancouver, Canada: UBC Press,1993.
- Ferris, Elizabeth G. & Jennie K. Lincoln (Eds.) Latin American Foreign Policies. Boulder, CO: Westview, 1980.
- Fox, Annette B. The Politics of Attraction. New York: Columbia University Press, 1977.
- Geoffrey Hayes,"Canada as a Middle Power: The Case of Peacekeeping," in Niche diplomacy : middle powers after the Cold War , pp. 73-89. Edited by Andrew F. Cooper. New York : St. Martin's Press, 1997.
- Holbraad, Carsten, Middle Powers in International Politics. New York: St. Martin, 1984.
- Lowenthal, Abraham F. & Gregory f. Treverton (Eds.) Latin America in a New World. Boulder, CO: Westview, 1994.
- Lynch, Colum, "U.S. Wins 1-Year Shield From War Crimes Court," Washington Post, July 13, 2002 A16.
- Neumann, Iver B. Regional Great Powers in International Politics. New York: St. Martin, .
- Öyvind Österud, "Between Realism and 'Crusader Diplomacy': The Norwegian Channel to Jericho," in Niche diplomacy : middle powers after the Cold War , pp. 90~99. Edited by Andrew F. Cooper. New York: St. Martin's Press, 1997.

- Pratt, Cranford (Ed.) Middle Power Internationalism: the North-South Dimension.  
Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press, 1990.
- Richard Higgott, "Issues, Institutions and Middle-Power Diplomacy: Action  
and Agendas in the Post-Cold War Era," in Niche diplomacy : middle  
powers after the Cold War, pp. 25-45. Edited by Andrew F. Cooper. New York :  
St. Martin's Press, 1997.