

## 美國總統布希在拉丁美洲之外交困境

---

向駿

(親民技術學院應用外語系專任助理教授)

### 壹、前言

去年底美國**基督教科學箴言報** (*The Christian Science Monitor*) 認為 2005 年是美國外交上失敗的一年。**新聞周刊** (*Newsweek*) 則形容布希是美國近代最孤立閉鎖的總統，形同生活在與外隔絕的氣泡裡 (*Bush in the Bubble*)。該周刊國際版編輯札卡利亞 (*Fareed Zakaria*) 更露骨地指出布希總統之所以發展出「帝國式的外交」是因為他「缺乏和世界溝通的天分」，具體事實為布希多次出國訪問的行程安排竟是和受訪國家「盡可能少接觸」 (*as little contact as possible*)。上述觀點反映在布希政府外交關係上最明顯的後果，莫過於對拉丁美洲外交的泡沫化。

### 貳、反美或脫美風起雲湧

列舉數例說明去年拉美的反美或脫美風潮。年初委內瑞拉和哥倫比亞間爆發的外交危機，最後在巴西、智利和秘魯的斡旋下解決，美國完全沒有插手的機會，此其一。美洲國家組織 (*Organization of American States, OAS*) 新任秘書長 4 月 11 日的初選及 5 月 2 日的決選顯示，華府的支持反成為候選人的死亡之吻，結果由美國最不屬意的智利前內政部長殷蘇薩 (*José Miguel Insulza*) 當選，此其二。

巴西總統魯拉 (*Luis Inácio Lula da Silva*) 在 5 月主持的南美—阿拉

伯國家第一屆高峰會，雖然象徵意義大於實質意義，但令華府難堪的是美國所提成爲該會觀察員的要求竟被拒絕，此其三。8月中旬國防部長倫斯斐 (Donald H. Rumsfeld) 訪問拉美的同時白宮宣佈大幅度削減參加「國際刑事法庭」但拒絕授予美軍豁免權的國家，受到美國制裁的 24 個國家中有一半位於美國的「後院」，導致多國反對美國在巴拉圭建立軍事基地，此其四。

委內瑞拉 12 月 4 日國會選舉，查維茲 (Hugo Chávez) 領導的「第五共和運動」大勝，對布希而言可算是在拉美外交上再次受挫。查維茲就任以來已多次公開挑釁布希，去年 11 月他更以六折的價格向波士頓和紐約的數千貧民提供民用燃料油，這也是查維茲利用石油推廣其「二十一世紀社會主義」最強烈的行動之一，此其五。

至於玻利維亞，12 月 18 日的總統大選由強烈反美的莫拉雷斯 (Evo Morales) 當選，媒體稱此結果是美國的「惡夢」。就在選前一個月的美洲高峰會期間，莫拉雷斯還曾和查維茲一起出現在反美的「人民高峰會」，而莫氏的競選口號之一竟是「古柯萬歲，美國該死」(Long live coca, death to the Yankees)，當選後爲了「爭取社會主義運動」高度的政治聯繫，他首先訪問的就是古巴和委內瑞拉，難怪國務院認爲他是「查維茲和卡斯楚的傀儡。」此其六。

這也就難怪美洲對話組織 (Inter-American Dialogue) 主席哈金 (Peter Hakim) 在今年 1/2 月號 *外交事務* (*Foreign Affairs*) 雙月刊上題爲「華盛頓正失去拉美嗎？」(“Is Washington Losing Latin America?”) 一文中指出，由於布希和克林頓的縱容，導致「美國對拉美的政策走向偏差，既沒有力度，也沒有方向。」他認爲中共雖還不至於在拉美威脅美國的影響力，但卻務實地尋求政經利益。

### 參、美墨政經矛盾昇高

至於墨西哥，前外交官辛塞爾 (Adolfo Aguilar Zinser) 去年 6 月車

禍喪生後再次引發該國對美外交路線轉變的廣泛關切。2002年辛塞爾擔任駐聯合國大使期間墨西哥當選為安理會的非常任理事國，稍後美國因出兵伊拉克尋求安理會背書，未料被美國視為盟友的墨西哥竟唱反調。2003年底辛塞爾在演說中指責美國仍把墨西哥當「後院」，非但引發前國務卿鮑爾（Colin Powell）強烈批評，甚至導致布希數度拒絕接聽福克斯總統（Vicente Fox）的電話，結果福克斯只得撤換辛塞爾。2004年初辛塞爾更指控英美兩國在他擔任聯合國大使期間對他監聽，並要求墨西哥依國際法向聯合國提出正式的抗議。

更嚴重的是移民問題。去年5月10日美國參議院通過撥款案以利加州與墨西哥邊境構築圍牆，墨西哥外長以「極不恰當」批評該法案，福克斯總統揚言若溝通不成將不惜訴諸聯合國仲裁的決心。未料12月17日眾議院以239對182票通過更嚴格的移民法案，其中包括在兩國邊界建立長達700英哩的圍牆，此一構想使美墨關係再度陷入緊張。該法案除規定「國土安全部」須在18個月內在美國邊界建立「全面的作業管制」外，更主張對非法入境者處以「重罪」。

此一嚴苛的法案立刻在墨西哥和中美洲等國掀起軒然大波。福克斯總統表示這是二十一世紀的「柏林圍牆」，其外長則以「愚蠢、徒勞和浪費」嚴厲抨擊美國少數「目光短視、仇視和排外」的不負責任行為。「瓜地馬拉主教會議」則在全國教堂宣讀前所未見的聲明，呼籲政府盡其所能與美國協商避免移民法案成真。墨西哥眾議院議長宣布將透過「美墨國會聯盟」表達對美方計劃修築「恥辱之牆」的不滿，並聯繫拉美各國和西班牙、葡萄牙國會展開反移民法案。今年3月底美、加、墨三國領袖在墨西哥會面所討論的正是日益嚴重的移民問題。為了抗議眾議院通過「嚴厲打擊非法移民」法案，近來美國的遊行示威活動如火如荼展開，而墨西哥在5月1日由工會組織發起的「全面抵制美貨」活動則將反美聲浪推向最高潮。

今年2月3日美國財政部警告位於墨西哥市鬧區的喜來登（Sheraton）旅館，准許參加石油鑽探主管會議的古巴代表團住宿違反「美國與敵貿易」法案（U.S. Trading With the Enemy Act）。美籍業主迫

於壓力，立即向古巴代表團下逐客令。墨西哥百姓認美國在其境內執法侵犯其主權，墨西哥市長宣稱旅館違反「反歧視法」等規定應勒令歇業，墨西哥總統堅稱旅館只需繳納罰款。2月28日喜來登旅館遭勒令歇業，並罰款1萬5千美金，次日墨西哥市政府則以「違規已改正」准予恢復營業。

雙方折衝期間，25位美國律師曾聯名致函批評財政部「過度延伸引用美國法律可能會有全球性的重大效應」。信中並舉例質問財政部，「假如一家美商在外國擁有的電影院賣了一張票給古巴人，那家公司該受罰嗎？」*洛杉磯時報* (*Los Angeles Times*) 社論認為此案中受害的是美國的商業利益而非卡斯楚政權，因此可算是「愚蠢運用制裁的經典案例」。

#### 肆、推動民主難掩偽善

卡內基國際和平基金會 (Carnegie Endowment for International Peace) 的「民主與法治計畫」(Democracy and Rule of Law Project) 主持人卡若塞 (Thomas Carothers) 認為，「儘管查維茲是極端的個案，但(拉美)對美國推動民主的戒心日益升高，隨著左派政府的增加更形成反美風潮。去年美洲國家組織拒絕美國所提在拉美成立監督民主機制的建議反應了疑慮正在加深。」如何面對拉美國家處理「威權遺緒」問題將成為美國在拉美推動民主的痛腳。拉美自90年代民主化以來，為解決「威權遺緒」問題各國紛紛成立「真相調查委員會」，所調查的罪行概可分為三類。第一類為年代雖久然因一黨執政多年故不便調查者，如墨西哥於2001年11月任命特別檢察官調查1968年10月2日特拉特洛可廣場屠殺案及其後至少275件的謀殺案件。第二類為年代雖不太久，但再不查明可能無法還給當事人公道者，如阿根廷調查自1976至1983年軍政府時期的總統魏德拉 (Jorge Rafael Videla) 與前海軍總司令馬賽拉 (Emilio Eduardo Massera) 因涉及屠殺、竊嬰等罪行。第三類為年代不久但通常為「威權—民主過渡」或「政黨輪替」之前發生者，前者如智利對前獨

裁者皮諾契（Augusto Pinochet）的居家軟禁，後者如秘魯對前總統藤森謙也（Alberto Fujimori）的控訴。然美國卻在去年 11 月下旬表示，美國公民未來可能受到「國際刑事法庭」（International Criminal Court, ICC）審判時，8 個不願提供豁免權的拉美國家將受到中止提供所謂「經濟支持基金」的懲罰，其理由是法庭可能因政治原因調查美國的軍人和官員，可見美國仍在袒護拉美威權統治期間的幫凶。

今年 3 月 11 日就職的智利總統巴奇利女士（Michelle Bachelet）雖是 1990 年連續第 4 任中間偏左的總統，然因智利的經濟政策是拉美最自由化的，也是第一個和美國簽署自由貿易協定的南美國家，所以智利是華府在拉美最放心的國家。但根據華盛頓郵報（Washington Post），美國卻宣佈可能將停止對智利的軍援，且其 F-16 戰機飛行員的訓練費用將大幅提高，原因是智利國會將通過參加國際法庭的條約中並未包括豁免美國國民的附帶條款。

再以海地為例說明美國在拉美鼓吹民主背後的偽善。海地是拉丁美洲第一個獨立、擺脫奴隸制度的國家，但也是拉丁美洲最貧窮、文盲比例最高的國家，社會不平等與普遍的貧困是海地動盪不安的根源。致力推翻獨裁多年的亞里斯提德（Jean-Bertrand Aristide）於 1990 年成為海地史上首位經由民主方式產生的總統，但數月後因政變被迫流亡。1994 年在美國協助下重掌政權，千禧年他二度當選總統，卻再度面臨流產政變危機，當時政變的主導者前警察總長後來成為 2004 年大動亂的叛軍領袖，同年 2 月底美國在海地情勢失控下把亞里斯提德挾持到中非共和國，次月初亞里斯提德在記者會上重申自己是被劫持，堅稱仍是海地總統並呼籲國人對占領該國的「毒梟和恐怖分子」實行「和平抵抗」。美國國務院發言人包潤石則表示，「亞里斯提德先生如果真心為祖國著想，就讓他的國家邁向未來，不要再掀舊帳了。」而所謂舊帳其實是美國粗暴干涉海地內政中不足與外人道的惡行。去年 12 月 20 日數千名巴拿馬民眾遊行抗議美國 16 年前入侵該國所造成的傷亡，其代表的正是對美國「藉民主之名行干預之實」偽善的不滿。

布希總統連任後在所謂「讓美洲人過得更好」的願景口號下，全力

推動美洲自由貿易區談判，中美洲雖於今年1月正式納入其經濟版圖，但美墨邊境「二十一世紀的柏林圍牆」等於是更高的政治壁壘。更荒謬的是去年耶誕節前美國財政部竟以四十多年來的禁運政策拒絕古巴參加今年3月舉行的「世界棒球經典賽」(World Baseball Classic)，結果在古巴同意將收入捐出美國始撤銷原先決定。

美國對古巴的經濟制裁政策雖超過40年，但爲了數百萬張古巴裔選票，歷屆總統都不願取消。面對美國延續冷戰思維的外交作爲，卡斯楚從未示弱。近年來拉美左派政權如雨後春筍般出現，卡斯楚更有恃無恐。巧的是就在美國財政部向墨西哥喜來登旅館提出警告的同一天，卡斯楚將聯合國教科文組織2005年的「何塞·馬蒂」(José Martí)國際獎章頒發給委內瑞拉總統查維茲。該獎章係由聯合國教科文組織執行委員會於1994年創設，其目的在獎勵符合古巴民族英雄何塞·馬蒂維護國家主權思想的個人。此次由卡斯楚頒獎給查維茲多少也反映了聯合國並不認同美國對古巴的長期制裁。明乎此，不難理解何以布希政府對拉丁美洲的外交正在泡沫化。

## 伍、歐亞覬覦拉美市場

由於原訂2005年開始運作的「美洲自由貿易區」(Free Trade Area of the Americas, FTAA)一直受到美國利益團體的杯葛而進度緩慢，而南錐共同市場(Marché commun du Cône sud, Mercosur)和安第斯國家集團(Andean Common Market, Ancom)成員國爲增加和美國的談判籌碼卻已於2004年12月17日宣佈將兩個經濟體結合爲南美國家共同體(The South American Community of Nations)。歐洲國家認爲有助於平衡現存於南、北美洲之間的不對稱，故支持建立此一共同體。若從地理位置看對美洲自貿區的態度可謂東、西壁壘分明：西邊的太平洋集團包括智利、秘魯、厄瓜多爾、哥倫比亞、中美洲和墨西哥支持加強和美國的經貿關係，東邊的大西洋集團如巴西、阿根廷、委內瑞拉、烏拉圭等則傾向於

加強和歐盟的關係。

至於中共近年來對拉美鋪天蓋地的全方位外交攻勢更使美國存有戒心。為滿足經濟高速發展所需要的能源，中共與拉美地區的貿易正急速擴展，中共主要的需求包括委內瑞拉的石油、智利的銅、巴西和阿根廷的大豆。其中最令華府憂心的是中共與委內瑞拉的關係不斷加強，而查維茲又與華府宿敵古巴和伊朗領導人保持密切關係，因此布希一直欲去之而後快。白宮 3 月發布的「國家安全戰略」(“National Security Strategy”) 甚至指查維茲是利用財富破壞該地區穩定的煽動者。而中共對拉美則是「利用政治上的落後獲取經濟上的利益」。

更令美國擔憂的是「華盛頓共識」在拉美被視為經濟詛咒的同時，中共正將「和平崛起」(peaceful rising) 視為擺脫貧困的典範推銷給拉美和非洲，且獲拉美多國青睞。拉美國家一方面看到中共的快速發展，另一方面看到本身經濟的停滯，當然急欲起而效尤故在外交上與北京亦步亦趨。儘管中共社科院拉美所副所長江時學曾謂「雖然目前有些國家與美國有分歧，但拉美三十多個國家中，絕大多數和美國的關係還是融洽的…在與拉美國家打交道的過程中，充分考慮美國因素的重要性。」但眾議院西半球事務小組委員會主席伯頓(Dan Burton)仍表示，「我們應該始終在門羅主義的框架下看待拉美問題。」

為化解美方的懷疑與憂慮，中共外交部拉美司司長曾鋼於 4 月中邀請國務院拉美次卿沙儂(Thomas Shannon) 赴北京訪問，雙方首次在中美戰略對話框架下就拉美問題進行磋商。針對中共積極協助拉美各國訓練軍隊並擔任軍事顧問一事，沙儂在美國駐北京大使館表示，美方對中共在拉美的軍事活動極感興趣，但因為美國與拉美間軍事關係十分密切，故目前仍稱不上「關切」。此一對話是否達到雙方理解彼此在該地區利益的目的仍待觀察。

## 陸、展望

古巴和委內瑞拉去年曾簽訂一個有別於美國式自由貿易協定的社會主義貿易及政治整合模式—玻利瓦美洲替代方案( *Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA* )。玻利維亞於今年4月29日也加入此一有「人民貿易協定」之稱的方案。準備參加尼加拉瓜總統大選的桑定黨領袖奧蒂加( *Daniel Ortega* )已表示,如果當選也將加入,以此觀之,反美或脫美風潮應會持續。至於美、墨之矛盾是否演變成政治上的「第二次美墨戰爭」,則視美國新移民法的內容及墨西哥下任總統當選人而定。由於拉美多國陸續浮現「威權遺緒」的新案例,如薩爾瓦多內戰期間涉及違反人權的軍官仍合法居留美國未受審判,未來華府推動民主的難度勢必增加。今年下半年墨西哥、巴西、厄瓜多爾、尼加拉瓜和委內瑞拉等國的大選,更將為美國在此一地區的外交政策增添變數。

(收稿:2006年5月9日)