

從南美外交危機看美洲政經版圖重組

向 駿

(致理技術學院副教授)

壹、前言

3月1日哥倫比亞政府軍以陸、空聯合行動，越界進入厄瓜多爾邊境追剿哥國最大左派叛軍—「哥倫比亞革命武裝力量」(Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC，以下簡稱革命武裝力量)，結果擊斃21名武裝人員，包括該組織二號人物雷耶斯(Raúl Reyes)。次日，厄瓜多爾總統柯雷亞(Rafael Correa)指控哥國侵犯主權，除召回駐哥大使、驅逐哥國駐厄大使外，並調派軍隊至兩國邊界，哥倫比亞外交部雖道歉，但指厄瓜多爾暗助叛軍，兩國對峙情勢急劇升高。委內瑞拉總統查維茲(Hugo Chávez)不但調動10個裝甲營至兩國邊境，更指哥國舉動「可能引發戰爭」，剛退休的古巴強人卡斯楚(Fidel Castro)則宣稱整起事件是「美帝計畫種族屠殺的結果」。¹

3日厄瓜多爾宣布與哥國斷交，委國則驅逐哥國外交官，且無限期關閉駐哥使館。4日，哥國總統烏立貝(Álvaro Uribe)在美國支持下宣稱要將查維茲資助恐怖主義的罪證告上國際法庭，柯雷亞則赴巴西尋求盧拉(Luis Inácio Lula da Silva)總統的支持。6日，中美洲的尼加拉瓜宣布與哥國斷交。7日，多明尼加總統在第20屆里約集團(Rio Group)高峰會中斡旋成功，哥、厄、委三國總統握手言和，尼加拉瓜、委內瑞

¹ 夏嘉玲，「侵厄瓜多剿叛軍 哥國恐引戰火」，聯合報，2008年3月4日。

拉與哥倫比亞復交，外交危機暫時告一段落。²

此次外交危機的導火線「革命武裝力量」成立於1964年，多年來此一反政府組織盤據東南部原始叢林和亞瑪遜河流域。1980年代起，該組織不但藉製造毒品與提供販毒路線安全保障賺取暴利而急速壯大，並開始綁架地主與工商界人士累積龐大財富。1990年代更因轉向殺害或綁架哥國軍、政高階官員，成為國際公認的恐怖組織。³但委內瑞拉卻是唯一准許「革命武裝力量」設立辦事處的國家。2006年哥國駐美使館發佈「FARC名列國際恐怖份團體的577理由」文件譴責其暴行。⁴針對此次危機，總統烏立貝表示「我們不能接受另一個國家庇護的恐怖分子導致我們的同胞流血犧牲。」

貳、美國政策面臨挑戰

由於美國至少在表面上一直將「民主」、「和平」視為其外交的核心價值，國務院早於1997年即將「革命武裝力量」列入「國外恐怖組織」(foreign terrorist organizations, FTOs)名單。1998年哥國前總統巴斯特拉納(Andrés Pastrana)提出「哥倫比亞馬歇爾計劃」之構想，次年美、哥共同成立「哥倫比亞計劃」(Plan Colombia)。911事件後，「反恐」成為美國首要目標，美國在「哥倫比亞計劃」的支出高達數十億美元。然哥國常因反恐侵犯人權，故到此次危機結束前，美國的「哥倫比亞貿易促進協定」(Colombia Trade Promotion Agreement)仍未獲得國會的支持，眾議院「國際關係/拉美委員會」(International Relations Subcommittee on the Western Hemisphere)資深眾議員波頓(Rep. Dan

² 蔡文英，「瀕臨開戰 哥厄委3國突言和」，**蘋果日報**，2008年3月8日。

³ 郭篤為，「哥倫比亞反恐 網路號召百萬人響應」，**中國時報**，2008年2月6日。

⁴ “577 reasons why the FARC is on the international lists of terror groups,” Embassy of Colombia, Washington, DC.

Burton, Ind.) 認為重啓與哥國的談判時，不該爲了滿足美國國內的利益團體而忽略國家安全。⁵

印地安那州的眾議員波頓曾在 1996 年和北卡羅來納州參議員赫姆斯 (Jesse Helms) 共同提出「古巴自由民主團結法案」(The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act)，主張把對古巴的經濟制裁擴大到與古巴有商業來往的第三國，結果引發國際強烈抨擊。《華爾街日報》曾謂華府若能廢除所謂的「赫姆斯—波頓」法案 (Helms-Burton Act)，對後卡斯楚的古巴將是「有助益的一步」。此番波頓在兩黨對峙的總統選戰中鼓吹對哥倫比亞的經貿合作再掀波瀾。

4 月 7 日布希在向國會提交與哥國自貿協定的記者會上提醒由於哥倫比亞是美國的重要盟友，該協定不僅有助於維護「後院」安全且有利美國經濟，故呼籲跨黨派的支持。⁶然在 4 月 10 日，眾議院仍以 224 票對 195 票取消該院須在 60 天內對該自由貿易協定表示贊成或反對的期限，等於是無限期凍結對該協議的投票。貿易代表史瓦布 (Gustav Schwab) 抨擊眾議院的決定只會損害工人、農民和美國服務業的供應商。⁷值得一提的是民主黨前總統參選人希拉蕊 (Hillary Clinton) 的首席選戰策士潘恩 (Mark Penn) 所任職的柏森／馬斯泰勒公關公司 (Burson-Marsteller) 去年曾接受哥倫比亞政府支付 30 萬美元用以協助美國國會議員與相關人士了解上述自貿協定，並確保美國繼續執行總金額高達 50 億美元的哥國掃毒計畫，導致潘恩因利益衝突而被迫辭職。⁸

參、國際政經版圖重組

⁵ Dan Burton, "Colombia deserves renewal of trade agreement," *The Miami Herald*, March 8, 2008.

⁶ "Text of Bush speech on free trade pact with Colombia," April 7, 2008. <<http://www.whitehouse.gov/infocus/internationaltrade/>>

⁷ 「美國眾議院凍結對與哥倫比亞的自由貿易條約的投票」，*人民日報*，2008 年 4 月 11 日。

⁸ 陳世欽，「磋商美哥自貿協定引風暴 希拉蕊首席策士請辭」，*聯合報*，2008 年 4 月 8 日。

英國前首相柴契爾夫人 (Margaret Thatcher) 曾以「三分天下」形容蘇聯解體後的國際局勢，她認為當時世界的三大集團分別植基於美元、日圓和馬克。冷戰結束後美國急欲鞏固美元集團、進而建立其全球霸權的地位，「北美自貿協定」(NAFTA) 因此得以順利簽署並於 1994 年生效，而當時墨西哥執政的革命制度黨 (PRI) 為疏解國內改革壓力則順勢加入該協訂，美元集團內的經濟整合可算是起步較早的。但時移境遷，當年的馬克集團不但已成功整合為歐盟，歐元更壓得美元抬不起頭；日圓集團的龍頭則為中國取代，「東協加一」除積極推動區域內經濟合作、貿易自由化外，人民幣更成為投資的重要標的。

布希總統連任後在所謂「讓美洲人過得更好」的口號下全力推動「美洲自由貿易協定」(FTAA) 談判，中美洲雖於 2006 年 1 月正式納入其經濟版圖，但對南美洲的整合卻步履蹣跚。在美洲地緣政經板塊重整中，影響最大的當屬巴西。冷戰結束後巴西「大國外交」戰略內容有二：其一為強調發展與南美國家的「睦鄰友好關係」，其二為發展與世界其他發展中大國的「新興大國關係」。巴西對美國的經濟依存度自上世紀末已開始下降，事實上，巴西「主要貿易伙伴基本形成了美國、歐盟、拉美和亞洲『四足鼎立』的格局。」⁹

再者，由於巴西長期以來積極推動生質替代能源，不僅獎勵農民種植甘蔗，更建立研究機構、改良作物品種與釀造方法，其技術已獨步全球。據統計目前巴西每 10 輛新車中就有 8 輛使用乙醇汽油，2007 年 2 月號的《科學雜誌》不僅認為巴西的替代能源計畫為成功案例，更謂「捍衛世界未來的能源將在甘蔗園。」因此美國期能和巴西在乙醇燃料和生質能源應用上合作，甚至試圖與巴西共同建立全球乙醇燃料的生產標準。

對美國而言，南美區域安全最直接的威脅來自委內瑞拉。委國為世界第 5 大及南美第 1 大產油國，其石油儲量達 780 億桶，而重石油儲量更達 2,380 億桶。石油佔該國總出口 80%，其中 60% 出口到美國，佔美

⁹ 吳志華，「巴西的『大國外交』戰略」，*拉丁美洲研究*，27 卷 4 期 (2005 年 8 月)，頁 11。

國進口石油的 15%。查維茲自 1998 年當選總統以來即大力推展石油外交，近年來石油價格飆漲，大幅增加的石油財富提供查維茲加強軍備所需及外交結盟的籌碼。就武器而言，委內瑞拉至少已向俄羅斯購買 24 架噴射戰鬥機、53 架運輸及攻擊直昇機與 10 萬隻 AK-47 衝鋒槍。¹⁰就外交而言，查維茲已和中國簽訂長期原油供應合約，一方面可分散出口過度集中的風險，另一方面則可拉攏中國共同制衡美國。2006 年查維茲曾揚言如果美國拒絕繼續提供 F-16 戰機配件，他將考慮向中國購買米格機替代。

儘管委國國家統計局指出，經濟成長保持在 8%至 10%之間、失業率從 2006 年的 10%降到 2007 的 6.3%，¹¹然因高通貨膨脹率（2007 年為 22.5%），百姓實際生活支出比官方統計要高的多。¹²去年 12 月 2 日查維茲在擔任總統以來的第 8 次公投中以 51%對 49%初嚐失敗，經濟惡化導致社會動盪應為主因之一，查維茲為抵銷公投失敗的打擊轉而積極介入哥倫比亞人質解救行動。

美國參議院外交委員會代表團在 2008 年 3 月 18-19 日赴哥倫比亞和厄瓜多爾瞭解月初兩國邊界衝突危機後，所提報告題為《玩火：哥倫比亞、厄瓜多爾、委內瑞拉》。該報告的建議有三，其一為考慮增加對委內瑞拉的制裁；其二為確保從「雷耶斯電腦」（Reyes Computers）所搜集的資訊被廣泛地傳播及其分析過程的透明化；其三為美國應制定確保邊界安全的「厄瓜多爾計劃」（Plan Ecuador）。¹³

肆、外交危機印證「權力轉移」理論

¹⁰ 「美國防部長訪問拉丁美洲 尋求抵制查維斯勢力」，中央社，2007 年 10 月 3 日。

¹¹ 張翠容，「顛覆世界秩序的委內瑞拉總統查韋斯」，亞洲週刊，2008 年 1 月 6 日，頁 26-31。

¹² Tyler Bridges, "Hugo Chávez: Latin America's money man," *The Miami Herald*, Jan. 21, 2008.

¹³ 詳見 *Playing with Fire: Colombia, Ecuador, and Venezuela*, Report to Members of the Committee on Foreign Relations, United States Senate (S. PRT. 110-45), April 28, 2008. Available via < <http://www.gpoaccess.gov/congress/index.html> >

此次厄瓜多爾與哥倫比亞之間的外交危機雖暫時解除，但整個事件卻成爲國際關係上「權力轉移」理論 (Power Transition) 的最佳案例。

「權力轉移」係由密西根大學教授奧根斯基 (A.F. Kenneth Organski) 於 1958 年在其所著《世界政治》一書中首次提出，1980 年他和古格勒 (Jacek Kugler) 合著的《戰爭總帳》算是該理論之完整建構。1996 年古格勒主編的《均勢與戰爭》認爲「均勢」 (parity) 和「不滿」 (dissatisfaction) 是「戰爭」的必要條件。

儘管「權力轉移」屬於「全球性」的國際關係理論，¹⁴但藍基 (Douglas Lemke) 教授認爲在區域體系或次區域體系也適用。他將南美洲分成大西洋岸 (阿根廷、巴西和烏拉圭)、太平洋岸 (智利和秘魯)、北方濱海區 (哥倫比亞、厄瓜多爾和委內瑞拉) 和中部國家 (玻利維亞和巴拉圭) 等四個次區域體系做爲分析的單位 (unit of analysis)。他的研究發現南美洲和平時期相對較長因爲次區域體系內的國力很少達到戰爭所需的均勢，¹⁵同時他也提出「比鄰」 (proximity) 是區域體系內衝突的重要因素。

近年來，一方面由於美國對哥倫比亞大量的「反恐」援助，另一方面因爲油價飆漲帶給委內瑞拉大量的石油收益，哥、委因此逐漸達到「均勢」。而左派查維茲和右派烏立貝在總統任內積怨已久，去年底起雙方在釋放人質的角力更升高了「不滿」程度。「比鄰」、「均勢」、「不滿」三項條件皆備故衝突機率升高。

¹⁴ 華茲 (Kenneth Waltz) 在其經典《人、國家與戰爭》中指出「戰爭起源」可分爲以下三者：「個人層次」 (individual level) 係就決策者的人格特質如嗜權、好鬥等角度推敲戰爭爆發的原因；「國家層次」 (state level) 從國內政治體制或決策程序角度，如是否民主，預測戰爭發生的可能；「國際層次」 (system level) 主要從國際體系的權力結構，如「無政府狀態」或「單極/兩極/多極」等探討人類戰爭的由來。Kenneth N. Waltz, *Man, The State and War: A Theoretical Analysis* (New York: Colombia University Press, 1959)。耿曙，「分析層次與國際體系」，張亞中主編，**國際關係總論** (台北：揚志文化事業公司，2003 年)，頁 39-59。

¹⁵ Douglas Lemke, "Small States and War: An Expansion of Power Transition Theory," in Jacek Kugler and Douglas Lemke, eds., *Parity and War: Evaluation and Extension of The War Ledger* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1996), pp.77-91.

今年 2 月 5 日，美國國家情報總監麥康諾（Michael McConnell）在 16 個情報單位主管的陪同下於美國參院情報委員會年度「美國當前及未來的威脅」聽證會上表示，在古巴和伊朗的協助下，委內瑞拉總統查韋斯持續挑戰美國在拉丁美洲的利益。¹⁶此一證詞相當程度地反映了美國對查維茲的不滿和不安！

此次哥、厄外交危機應可視為美國和委內瑞拉之間的代理戰。查維茲不但「逢美必反」，更將哥倫比亞視為「美帝的爪牙」、「拉美的以色列」。17 今年 1 月查維茲主張哥國應依日內瓦公約將「革命武裝力量」視為內戰中的「合法軍隊」，並承認其政治地位。¹⁸結果導致 2 月 5 日超過 200 萬哥倫比亞民眾上街示威，全球共 125 個城市同步響應，要求「革命武裝力量」釋放人質並結束 40 多年的暴力。¹⁹

查維茲和「革命武裝力量」的友好關係至少可追溯到 1992 年。當年他因「流產政變」被補入獄後，「革命武裝力量」曾資助他 15 萬美元，而近年來查維茲對其回報累計至少多達 3 億美元。證據甚至顯示，查維茲正夥同柯雷亞成立所謂的「厄瓜多爾計劃」（Plan Ecuador）制衡美、哥的「哥倫比亞計劃」。²⁰

查維茲不僅經常在國際間與布希言詞交鋒，更以實際行動對抗「美帝」。2005 年他不但成立「南方電視台」制衡美國的 CNN 外，更和古巴簽訂綜合社會主義貿易及政治整合模式的「玻利瓦美洲替代方案」（Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA），玻利維亞、厄瓜多爾、尼加拉瓜則於左派國家領導人上台後陸續加入此一

¹⁶ Report: Chávez's anti-U.S. crusade is intact Pablo Bachelet, *The Miami Herald*, Feb. 6, 2008. 張宗智、林寶慶，「台海最大威脅是誤判」，*世界日報*，2008 年 2 月 6 日。

¹⁷ Simon Romero, "Colombia a Flashpoint in Chávez Feud With U.S.," *The New York Times*, March 5, 2008.

¹⁸ Ian James, "Chávez seeks global help in freeing more hostages," *The Miami Herald*, Jan. 15, 2008.

¹⁹ 「200 多萬哥倫比亞人 全球舉行反叛軍示威」，*聯合早報*，2008 年 2 月 6 日。

²⁰ Mary Anastasia O'Grady, "The FARC File," *The Wall street Journal*, March 10, 2008, p. A14.

有「人民貿易協定」之稱的方案。同年6月在查維茲倡議下成立的「加勒比石油計畫」，由16個成員國組成。

2007年12月9日「南方銀行」在查維茲主導下成立，啓動資金70億美元，會員包括阿根廷、玻利維亞、巴西、厄瓜多、巴拉圭和烏拉圭。該銀行提供會員國融資的規定不但寬鬆且不附帶政治條件，等於取代「國際貨幣基金會」和「世界銀行」的角色。就在今年1月下旬美國國務卿萊斯(Condoleezza Rice)訪問哥倫比亞的同時，查維茲和尼加拉瓜總統奧帝嘉(Daniel Ortega)共同主持「玻利瓦美洲替代方案銀行」成立的儀式。

今年1月27日查維茲更在例行的周日全國聯播節目中宣稱，委內瑞拉、古巴、玻利維亞與尼加拉瓜將在兩個月內成立「反帝軍事同盟」，並將以聯合部隊共同對抗美國。兩天後，尼加拉瓜總統奧帝嘉宣布，哥倫比亞強行驅逐在加勒比海領海內的尼加拉瓜漁船違反國際法庭對兩國海域劃界的判決，因此訓令外長向聯合國祕書長提出控訴，並加強尼加拉瓜海空軍戰備能力。²¹

伍、危機中的輸家和贏家

此次外交危機中的第一個輸家是「革命武裝力量」，該組織除二號首腦遭擊斃外，而遭擄獲的電腦資料則顯示該組織和委內瑞拉、厄瓜多爾、玻利維亞、尼加拉瓜等左派國家之間的密切關係。「革命武裝力量」從上世紀60年代的「爲理想和信念而戰」到70、80年代「不知爲何而戰」，到現在的「爲錢而戰」，早已喪失精神支柱。其規模從本世紀初的1萬6千人減少到目前的6至8千人，以「西山已日暮」形容實不爲過。²²

第二個輸家是哥倫比亞總統烏立貝，他被迫在里約集團首腦會議通

²¹ 郭篤爲，「尼國回頭反美 金主台灣尷尬」，*中國時報*，2008年2月1日。

²² 孫岩峰，「六年後，女人質終於『回家』」，*世界知識*，2008年1月24日。

過的《聖多明哥宣言》中正式就越境軍事追擊「革命武裝力量」向厄瓜多爾政府和人民道歉。²³而原本有可能被陸續釋放的人質勢必迫延緩，可算是遭池魚之殃。

當然最大的輸家要算美國。美國在危機初期表示完全支持哥倫比亞並指責委內瑞拉向邊境派兵是挑釁行爲，「這樣的聲明即使不算火上澆油，也的確不是『滅火』、『降溫』之舉。」紐約大學拉美史教授葛元丁（Greg Grandin）認爲「布希公然拒絕不干涉他國事務的原則，侵犯了拉美國家最珍惜的主權。」²⁴

危機結束後美國國務卿萊斯立刻訪問巴西和智利，其目的在試圖建立「拉美反恐聯盟」。在與巴西外長的會談中，萊斯開門見山地表示，邊境不能成爲恐怖分子的避風港，區域內各國應該「竭盡所能防止恐怖分子利用自己的領土從事濫殺無辜的行爲」，並表示美國願意在保證邊境安全上成爲拉美國家的夥伴。萊斯除讚賞巴西在調解地區危機中做出的努力，也表示智利是美國在拉美地區的戰略夥伴之一。²⁵

至於危機的贏家之一應是拉丁美洲本身。《紐約時報》認爲「它在沒有外界幫助且未經歷暴力的情況下解決了自己的爭端。」²⁶成立於1986年的里約集團（Rio Group），長期以來苟存於美洲國家組織、南方共同市場的夾縫裏，並沒有太大的揮灑空間。此次危機，里約集團高峰會議適時提供溝通的平臺，成功取代「美洲國家組織」（OAS）的角色可算是鹹魚翻身，而巴西、阿根廷則充分顯示了在協調區域矛盾、緩和衝突的能力。²⁷

²³ 範劍青，「拉美四國危機：一次考驗 一次鍛煉」，*人民日報*，2008年3月11日，3版。

²⁴ Simon Romero, "Settling of Crisis Makes Winners of Andes Nations, While Rebels Lose Ground," *The New York Times*, March 9, 2008.

²⁵ 「賴斯拉美之行意在孤立反美勢力」，*人民日報*，2008年3月15日。

²⁶ 「拉美地區已能自立自主」，*中國時報*，2008年3月11日。Simon Romero, "Settling of Crisis Makes Winners of Andes Nations, While Rebels Lose Ground," *The New York Times*, March 9, 2008. 西班牙「埃菲社」3月7日。

²⁷ 範劍青，「拉美四國危機：一次考驗 一次鍛煉」，*人民日報*，2008年3月11日，3版。

早在 2 月初,《華爾街日報》的拉美專家歐格蘭蒂(Mary Anastasia O'Grady)就曾指出,「查維茲對哥倫比亞的挑釁和 1982 年阿根廷軍政府出兵福克蘭群島的情形相去不遠。」²⁸此次外交事件中查維茲是輸家或贏家,恐怕要到他任期過半再次發動公投的結果出爐才能見分曉。

美國國務卿萊斯今年 1 月在「世界經濟論壇」的演講中曾謂:「美國沒有永久的敵人。任何國家只要分享美國的價值觀,相信運用外交手段可化敵為友,都可以做美國的朋友。」²⁹若以當前美洲南、北對抗的實情觀之,查維茲去年 6 月的談話也許更正確:「時代已經變了,我們已經不是美國の後院。」³⁰

²⁸ Mary Anastasia O'Grady, "Desperado," *The Wall Street Journal*, Feb. 4, 2008, p.A14.

²⁹ 陸以正,「世界經濟論壇開幕 美國力挽狂瀾」,《中國時報》,2008 年 1 月 28 日。

³⁰ 胡加齊,「拉美左翼掀起反美浪潮」,《國際先驅導報》,2007 年 12 月 24 日。