

# 中美洲和平展望

王建勛

(國際關係研究中心研究員)

## 壹、中美洲歷經十年戰亂

一九八九年七月十九日，是尼加拉瓜蘇慕薩政權（Anastacio Somoza Debayle 1936-1979）垮臺，桑定政權建立的十週年紀念日。十年期間，美、尼衝突時呈緊張、尼加拉瓜與薩爾瓦多內戰延續不斷。美國除了擴充在宏都拉斯的軍事基地、舉行軍事演習、實施禁運、在尼國港口佈雷之外，並支持宏國境內的尼加拉瓜反抗軍，經常向尼國突擊。而尼國桑定政權越來越傾向蘇聯和古巴，不斷接受蘇聯的武器，擴充軍備，且爲了防制美國入侵，一直在動員備戰。

從雷根入主白宮開始，就面臨薩爾瓦多不斷升高的游擊戰。他曾引用「骨牌理論」，認爲桑定政權的革命輸出，其不僅可能對中美洲各國產生連鎖反應，對美國安全亦會構成威脅。因而雷根除了揭發蘇聯、古巴及桑定政權的顛覆陰謀，①並採取緊急措施挽救薩爾瓦多危機，不斷增加對薩爾瓦多和宏都拉斯的軍事援助，並展示美國的軍事力量，以嚇阻外來的侵略。②可是直到雷根總統第二任期終了，美國的各项努力，仍未能消除中美洲危機；薩爾瓦多內戰仍未結束，桑定政權亦未向美國壓力屈服。

中美洲歷經十年戰亂，最重要的是此一地區人民的生活已受到極大的創傷。③由於戰爭的影響，地區經濟成長普遍衰退，幾乎都是負成長。從一九八〇年至一九八七年，中美洲地區的平均國民所得降低了一五%。④有上百萬人被迫離開家園，無家可歸的難民，更增加了各國沉重的負擔。現在中美洲國家多已陷入近半個世紀以來空前的經濟危機。

註① *The Latin American Times*, Sept., 1983, p. 14.

註② Eldon Kenworthy, *United States Policy in Central America, Current History*, vol. 84, No. 500, Mar., 1985, pp. 97-100.

註③ *Le Monde diplomatique*, Aug. 1989, p. 12.

註④ *Ibid.*

在薩爾瓦多，內戰已造成七萬人死亡。內戰對國內各項建設的破壞，估計約達二十億美元，相等於美國多年來對薩國的援助額。⑤生產不斷衰退，經常有四〇％的人口失業。物價上升、通貨膨脹、貨幣貶值。一九八七年外債已高達二十二億美元，每年應付外債的利息，幾佔出口總值的一半。⑥薩國經濟每下愈況，貧者愈貧，人民生活水準普遍下降。

在瓜地馬拉，從一九七〇年至今，瓜國左右兩派流血衝突已造成六萬人死亡。現在瓜國有七五％的人口沒有自來水，六〇％的人口無法獲得醫療和保健。⑦社會動亂造成人口失蹤不斷增加。據一九八九年六月十四日國際特赦組織的報告，一九八八年初以來，瓜國綁架、暗殺及失蹤人口又快速的增加，人權已無法保障。⑧一九八九年五月九日，就因為瓜國總統塞瑞柔（Yinicio Cerezo）要結束瓜國三十年來的流血衝突，要與「左派革命聯盟」（UNRG）進行談判，因而引發一起軍事政變。⑨叛軍雖被救平，但顯示瓜國的社會騷亂仍影響到政治不能穩定。

在宏都拉斯，宏國沒有直接涉入地區衝突，但美國軍隊的駐留與反抗軍在其境內活動，仍然受到地區動亂的影響。宏國是中美洲最爲貧窮與落後的國家。一九八七年平均國民所得只有七百八十美元。一九八〇至一九八七年的經濟成長率是一・九％。城市失業增加，物價不斷高漲。雖然美國經濟援助，從一九七九年的三千一百萬美元，增加到一九八五年的二億八千萬美元，但外債仍在不斷增加，財政經常惡化，更無力改善人民的貧窮。宏國財政部長阿寇斯塔（Manuel Acosta）曾在電臺廣播中表示，如不能改善宏國的貧窮與落後，很快會引起社會暴亂和武裝革命。⑩

在尼加拉瓜，尼國的經濟情況更壞。多年來，反抗軍的攻擊與破壞，不僅已造成五萬人傷亡、一萬三千個孤兒和三十五萬流離失所的難民，在經濟上亦受到很大傷害。⑪一般估計，至一九八八年底，國民生產損失了約三十六億美元。國防經費大量增加，從一九八二年佔國家預算一八・二％，增加到一九八七年的四六・三％，影響國家公共投資大幅削減，財政赤字增加，通貨膨脹不止，一九八八年的通貨膨脹率高達三三六倍。⑫一九八九年貨幣貶值了一一〇％，可是通貨膨脹情形並無

註⑤ *Le Monde*, Oct. 19, 1988, p. 7.

註⑥ *L'Etat du Monde*, 1987-1988, Paris, p. 333.

註⑦ *Le Monde diplomatique*, Aug. 1989, p. 12.

註⑧ *Ibid.*

註⑨ *Le Monde* May 11, 1989, p. 7.

註⑩ *Le Monde diplomatique*, Aug. 1989, p. 12.

註⑪ *Ibid.*

註⑫ *Ibid.* *Le Monde*, oct6 1989 p. 4.

任何改善。農業遭受到的損害最爲慘重，農業生產平均每年降低三·五%，已倒退至一九六〇年的水準。一九八七年四月，農業生產即已減少了五九·七%，使對外輸出減少了五億三千萬美元，近兩年來對外輸出仍在減退。<sup>⑬</sup>現在尼國面臨經濟破產，民窮財盡。雖然桑定政權尚能抵抗一萬二千名的反抗軍，但已無力修補戰爭的創傷。

從整個中美洲情況觀察，遭受長期戰亂破壞與影響的中美洲國家，如果不能使地區走向和平，似已無法與貧窮戰鬪，而可能會遭遇到更大災難。

## 貳、中美洲和平談判的挫折

雷根總統時期，美國對中美洲採取的強力干預政策，曾引起國內外強烈反應。<sup>⑭</sup>固然美國大多數人民都不願意在中美洲挑起一場戰爭，美國國會更經常以促進中美洲和平談判或以改善中美洲國家的人權情況爲條件，一直限制雷根政府的干預行動。<sup>⑮</sup>中美洲地區的衝突，雖並非是世界衝突的焦點，但亦不無引發大戰的危險，此不僅使美國感到困擾，國際間亦不願冷眼旁觀，特別是西方國家，幾乎都不希望看到中美洲的衝突升高爲東西方對抗。

雷根爲消除各方的阻力，尋求兩黨共識，曾任命季辛吉主持「兩黨中美洲委員會」(National Bipartisan Commission on Central America)，徹底檢討美國對中美洲的政策。據該委員會提出的報告，<sup>⑯</sup>其主要重點，一方面是強調美、蘇在中美洲的對抗，認爲蘇聯和古巴在中美洲已威脅到美國的戰略均衡，蘇聯要迫使美國在此一地區陷入困境，所以美國仍應繼續對中美洲國家提供軍事援助；另一方面則強調中美洲地區的經濟危機與社會騷亂的嚴重性，認爲美國對中美洲國家應提供大規模的經濟援助。該委員會所提各項建議，雷根雖表接受，但國會的反應却有分歧，特別是民主黨議員多反對此一報告仍是從東西方對抗的基礎上觀察中美洲問題，認爲美國對中美洲的政策不應過份強調軍事對抗，而故意忽略和平談判的重要性及以和平爲基礎的主要目標，乃促請雷根能儘快的以談判解決中美洲危機。

在國際間的反應中，拉丁美洲國家對美國的干預政策反應較爲強烈。它們基於拉丁美洲國家都是處於經濟危機與社會騷

註⑬ *Ibid.*

註⑭ Eldon Kenworthy, *op. cit.*, pp. 97-100.

註⑮ Eldon Kenworthy, "United States Policy in central America," *Current History*, vol. 86, No. 524, Dec, 1987, pp. 402-404.

註⑯ *Le Monde*, Jan 11, 1984, p. 3. *Report of the President's National Bipartisan Commission on Central America*, New York, Macmillan 1984.

亂，如果美國對尼加拉瓜採取直接軍事干預，必然會引起拉丁美洲左派勢力普遍崛起，對整個地區不利，所以大多數拉丁美洲國家認為中美洲是一個地區問題，大國不應干預，最好經由地區談判，恢復中美洲國家的合作與地區和平。先是一九八二年二月墨西哥提出一項中美洲和平計畫，然後是墨西哥、委內瑞拉、哥倫比亞及巴拿馬四國外長，於一九八三年一月在巴拿馬屬島康塔多拉（Contadora）召開會議，討論如何以和平方法解決中美洲危機，而形成一個謀求中美洲和平的「康塔多拉集團」。該集團亦曾促使中美洲國家都坐下來談，然而却無法阻止地區衝突繼續升高。其主要關鍵，乃是該集團本身力量脆弱，既無法說服美國，亦無法消除中美洲五國之間的歧見。如何使中美洲國家都能實行民主？如何撤除外國的軍事人員和停止軍事干預？中美洲國家如何裁減軍備，甚而化解意識形態的對立？面對這些複雜而難以解決的問題，儘管大家都在尋求談判，但却無法達成使各方面均能滿意的協議。

最早是一九八三年九月九日，「康塔多拉集團」提出一個中美洲和平條約草案。<sup>⑭</sup>此一條約草案包括有關政治、經濟和安全問題等廿一條款。在安全方面；有裁減軍備、維持中美洲地區適當標準的軍力平衡、撤除所有外國軍事顧問、禁止在鄰國土地上建立顛覆組織、停止各種軍事援助或支持游擊隊顛覆其他國家政府、停止輸送武器，建立減少意外衝突的溝通管道。在政治方面，促使中美洲各國通過談判，尊重人權，建立民主選舉程序。在經濟方面，應停止相互抵制和經濟制裁，建立中美洲地區經濟合作。因為尼加拉瓜不願意簽訂此項和平條約，反而要求美國和尼國簽訂互不侵犯條約，保證不侵犯尼國，而美國則仍要以軍事、政治和經濟的壓力迫使尼國就範，使此項和平談判一開始即遭遇阻礙。

一九八四年九月，「康塔多拉集團」再度修改中美洲和平條約草案，規定在六個月內關閉所有外國在中美洲的軍事設施和軍事基地、停止軍事演習、撤除所有軍事顧問、禁止威脅鄰國安全以及限制擴軍及尋求現代化武器等。對於此一修改後的中美洲和平條約草案，尼國表示可以接受，但美國認為太偏向尼國而要求修改，以致又告擱淺。<sup>⑮</sup>

一九八五年十月，「康塔多拉集團」又提出一個中美洲和平條約草案，分送給中美洲國家，要求各國政府在四十五天內，答覆是否簽訂此項條約。此一條約草案是經由美國及薩爾瓦多、宏都拉斯等國家要求而修改的。其中特別刪除了一九八四年條約草案中有關禁止外國軍事演習及撤除外國軍事基地等條款。尼國表示不能接受，堅持除非美國停止軍事演習、停止支持反抗軍，否則絕不簽訂此項條約。<sup>⑯</sup>至一九八五年底，哥斯達黎加、瓜地馬拉及宏都拉斯均已進入大選，尼國乃建議「康

註⑭ *The Latin American times*, No. 69, Nov. 1985, pp. 19-23.

註⑮ *Ibid.*, p. 22.

註⑯ *Weekly Report*, May 23, 1986, p. 1.

塔多拉集團」停止談判，等待各國選舉結束再說，而暫時中斷。

一九八六年一月，「康塔多拉集團」和「利瑪集團」（巴西、阿根廷、烏拉圭及秘魯）等八國外長在委內瑞拉的卡拉巴里達（Caraballeda）召開會議，會後發表聯合公報，呼籲中美洲國家恢復談判。數日後，中美洲五國元首於參加瓜國總統塞瑞柔（Narco Vinicio Cerzo）就職典禮的機會，舉行了高峯會議。五國同意與「康塔多拉集團」繼續謀求中美洲和平。同年二月「康塔多拉集團」與「利瑪集團」再度舉行外長會議，重新呼籲美國停止援助反抗軍，並與尼國進行談判。

一九八六年五月廿四日，「康塔多拉集團」終於又促成中美洲五國元首在瓜地馬拉的埃斯卡路斯（Esquipulas）召開高峯會議，商討該集團修改過的中美洲和平條約草案。<sup>②</sup>此一再度修改過的和平條約草案，基本上是要求中美洲國家均能實行民主，撤除外國軍事顧問、停止軍備競賽、遵守不干預原則；但對美國是否應停止支援反抗軍及軍事演習並未包括在內。在此次高峯會議中尼國堅持不舉行自由選舉是中美洲五國間之基本分歧。此次五國高峯會議結果，除了一致同意仿效歐洲共同體，籌畫建立「中美洲議會」之外，對於禁止外國軍事演習、撤除外國軍事顧問與軍事基地等是否應併入和平條約以及如何查證與監督等問題仍有爭議，且無法解決。<sup>③</sup>至此「康塔多拉集團」多年的和平努力已完全失敗。

### 叁、中美洲五國和平計畫的轉機

在雷根總統時期，美國對中美洲的政策，從來都沒有排除以軍事行動獲致中美洲和平的可能。但是隨著中美洲情勢的惡化，國際間和平解決中美洲危機的呼聲越來越高，在中美洲軍事與外交同時交織，往往美國升高軍事行動的時候，國際間的外交活動亦就跟著頻繁起來。更重要的是，當雷根避免採取直接軍事干預，而把希望完全寄託在反抗軍的時候，美國國會兩院對支援反抗軍撥款橫加阻撓，迫使白宮不得不把秘密軍售伊朗所得用於援助反抗軍。<sup>④</sup>這又引起軒然大波。雷根被軍售伊朗事件所困，國會是否繼續撥款已成疑問。

誠然，雷根被軍售伊朗事件所困，有利於國際間擴大對中美洲的謀和行動。一九八七年一月十九日，「康塔多拉集團」、「利瑪集團」等八國外長與聯合國秘書長裴瑞茲（Perez de Cuellar）、「美洲國家組織」秘書長薩瑞斯（Joao Soares

註② *Weekly Report*, May 30, 1986, pp. 1-6.

註③ *Weekly Report*, Jun. 13, 1986, p. 1.

註④ Eldon Kenworthy, *op. cit.* 1987, p. 403.

）聯袂到中美洲進行斡旋。這對美國構成更大壓力。同年二月，美國參院外委會即否決了上年度給予反抗軍一億美元中所餘四千萬美元的款項；三月衆院亦否決了此項撥款，並且有些議員還警告，除非雷根以外交途徑謀求中美洲和平，否則他們將拒絕雷根提出任何對反抗軍的援助。

雖然雷根曾先後派遣特使史東 (Ricard Stone)、哈比 (Philip Habib) 以及國務卿舒茲前往中美洲折衝，但因雷根對中美洲政策並無改變，而無任何進展。雷根爲了應付來自於國內外謀和的壓力，至一九八七年八月三日，當國會結束長達三個月伊朗軍售案聽證會以後，立刻透過兩黨領袖的會商，對中美洲展開主動外交，宣佈中美洲六點和平計畫；其內容包括要求桑定政權與反抗軍停火、對反抗軍大赦、停止接受蘇聯和古巴的軍事援助。此外，並要求在國際監督下，尼國實行自由選舉，並以六十天爲期限進行談判，然後在停火階段，中美洲五國進行裁軍談判，美國則停止在宏國的軍事演習，並停止對反抗軍的一切援助。

然而在雷根宣佈中美洲六點和平計畫的第二天，同年八月五日，中美洲五國元首在瓜地馬拉首都瓜地馬拉城簽訂了中美洲五國和平條約，提出依照他們自己意願的中美洲和平方案。<sup>②</sup>他們故意對雷根的中美洲六點和平計畫表示冷淡，而特別強調停止所有外來勢力的干預，同時相互保證各國禁止利用本國領土製造威脅或推翻鄰國的行爲。此外，五國亦達成協議，桑定政權和反抗軍以及薩爾瓦多政府與左派游擊隊在九十天內停火，在一百五十天內尼國在國際監督下進行自由選舉。

雖然國際間對雷根的六點和平計畫多表懷疑，咸認中美洲五國和平計畫才是取得中美洲穩定與持久和平的最佳途徑。但雷根則認爲中美洲五國和平協議漏洞百出，不能保證尼國桑定政權真的實行民主，而予以拒絕。

中美洲五國和平協議，主要是首先要求桑定政權與反抗軍及薩國政府與左派游擊隊均能停止衝突，並確保民主自由，特別是尼加拉瓜應實施自由選舉。可是中美洲五國和平協議實施一年以後，各方均未表現具有完全遵守和平計畫的意願。一九八八年六月九日，桑定政權與反抗軍談判破裂。同年七月，桑定政權與反抗軍已不願停火協定，而再度發生衝突，造成約二百人死亡。桑定政權爲了報復，乃加強鎮壓國內的反對派，並驅逐美國大使，使美尼關係更爲緊張。<sup>③</sup>雷根正好利用桑定政權驅逐美國大使與鎮壓異己而被孤立的大好時機，再向國會要求撥款四千七百萬美元，其中兩千萬美元爲軍援。參院雖只通過二千七百萬美元的人道援助，但至少可使軍援來源已經斷絕的反抗軍得以繼續生存。

中美洲五國和平計畫遭遇挫折以後，一九八八年八月二日，美國國務卿舒茲在瓜地馬拉與宏都拉斯、薩爾瓦多、哥斯達

註② Ibid., p. 430.

註③ Le Monde, July 13, 1988, p. 5.

黎加及瓜地馬拉四國外長舉行會議，其目的主要是爲了加強美國與四國的同盟關係，一致向尼國施加壓力。惟哥斯達黎加和瓜地馬拉都拒絕與美國簽署反桑定政權的聯合聲明，因而在中美洲即引起兩個理論的衝突：其一是美國的「有限主權論」，認爲中美洲是美國的「後院」，必須要以干預政策維護中美洲地區的安全；其二是哥斯達黎加總統阿里亞斯（Oscar Arias）的「區域整合論」，要以中美洲五國的地區合作來消除所有外國的干預，外國停止干預是中美洲走向和平的先決條件。

哥斯達黎加總統阿里亞斯是中美洲五國和平計畫的策畫人，因此他曾獲得諾貝爾和平獎。他唯恐中美洲五國和平計畫失敗，乃利用雷根以後時期採取政治攻勢，再度發起五國召開高峯會議。一九八九年二月十二日在薩爾瓦多召開五國高峯會議。②因爲他們已把中美洲和平的希望寄託在布希總統身上，且由於尼國答應儘快進行國內談判與民主程序，而使五國元首又達成協議，預定在九十天內作成詳細計畫，撤除反抗軍在宏國境內的基地，並遣送一萬二千名反抗軍及其眷屬。會後尼國總統奧蒂嘉（Daniel Ortega）曾宣稱尼國同意在國際監督下，於一九九〇年二月廿五日舉行自由選舉。③

因爲桑定政權已和反對黨簽訂協議，決定在一九九〇年二月大選前，暫停徵兵，無條件釋放政治犯，所有反對黨均可參加未來的大選，更促成了中美洲五國於一九八九年八月五日，在宏都拉斯海濱勝地特拉（Tela）再度舉行高峯會議。④五國達成進一步協議；宏都拉斯不再允許反抗軍利用其領土對抗他國政府，美國支持的反抗軍應在卅天內解散，在國際監督委員會成立後九十天內安置反抗軍及其眷屬返國。此外，五國協議要求聯合國和「美洲國家組織」在卅天內組成觀察團，查證反抗軍解散及安置事宜。⑤

綜合中美洲五國和平談判的過程，中美洲五國和平協議的基本精神，就是五國首先要克服本身的困難，化解意識形態的對立，排除武力的方法，而以理性促使尼國桑定政權實行自由選舉。爲了達成此一目標，他們反對美國支持反抗軍，亦反對蘇聯輸送武器給尼國。哥國總統阿里亞斯曾指出，從一九八三年至一九八八年初，美國已提供了五億美元的軍事援助給反抗軍，然而蘇聯在同一時期對桑定政權的軍事援助比美國更多，平均已達二十五億美元。所以他認爲美國援助反抗軍一美元，蘇聯即會援助尼國五美元，美國支援反抗軍的效果是有限的。⑥不過，問題是中美洲五國雖最後達成和平協議，爲中美洲和平帶來曙光，然而美、蘇兩個超級大國如果不同意中美洲五國和平協定，則中美洲的和平仍是無法實現的。

註① Le Monde, Feb. 16, 1989, p. 1.

註② Ibid.

註③ International Herald Tribune, Aug. 25, 1989, p. 4.

註④ Ibid.

註⑤ Politique étrangère, No. 40, Paris, 1988, p. 23.

## 肆、中美洲的和平展望

就中美洲國家而言，自一九八六年五月五國召開高峯會議以來，迄今已召開了四次高峯會議。前兩次高峯會議，因為在雷根總統時期不易獲得美國的支持，肯定是不會成功的。從一九八九年二月的中美洲五國高峯會議開始，中美洲五國無論是左派或右派，都預料布希總統的中美洲政策將較雷根時期為溫和，使五國元首充滿信心的情況下，終於達成了更為具體的和平協議。

中美洲五國和平協議，雖已顯示中美洲有史以來第一次要以獨立自主的精神解決本身的問題，然而它們所面對的是反抗軍是否按照預定期限內解散？桑定政權能否如期舉行自由選舉？美、蘇兩大超級強國的態度如何？這些問題都是中美洲能否走向和平的重要關鍵。

首先是反抗軍解散問題。反抗軍主要仰賴美國援助。但自一九八八年二月美國國會停止軍援以來，反抗軍實力已經大減，僅賴同年七月國會通過的二百七十萬美元的人道援助勉強生存。事實上，美國援助反抗軍最大弱點，即是反抗軍不僅代表了美國軍事干預，也象徵蘇慕薩政權的復活，不易引發尼國人民的共鳴。而反抗軍又不能克服本身的困難，內部派系林立，難以對抗組織嚴密且頗具效率的尼國軍隊。所以美國國務卿貝克在國會作證時，曾承認雷根政府支持反抗軍的政策已完全失敗。可是在中美洲五國和平協議以後，雖然已有部份反抗軍返回尼國或獲得美國政治庇護而前往美國，但仍有一小部份要堅持戰鬥。最近約一千人的反抗軍在尼國瑪達卡波省（Matagalpa）開火攻擊，造成十九個農民死亡，幾乎使剛剛達成的中美洲五國和平協議再度破裂。

當一九八九年十月廿七日至廿八日在哥斯達黎加首都聖約瑟召開美洲國家高峯會議時，<sup>②</sup>最引人注目的是布希總統和加拿大總理穆隆尼（Brian Mulroney）均參加了此項會議，且加拿大已成為「美洲國家組織」第卅二個會員國。雖然哥國總統阿里亞斯在閉幕典禮中，保證美洲各國領袖將同舟共濟、締造民主、加速開發、減少外債、消滅毒品等，對西半球團結有甚大助益。但是在會議進行期間，奧蒂嘉突然以反抗軍開火攻擊為理由，宣佈結束對反抗軍停火，而使此次高峯會議蒙上一層陰影。最嚴重的是，此次高峯會議本是布希總統與奧蒂嘉握手示好的最好機會，但結果却變成布希破口大罵，不歡而散。隨著尼國戰火再起，奧蒂嘉雖表示如果反抗軍在十二月限期前解散，他願意恢復停火，並如期舉行選舉，但美、尼兩國間的

註② 在美國詹森總統時期，一九六七年四月十二日，美洲國家元首曾在烏拉圭避難勝地東浦（Punta Del Este）召開美洲國家高峯會議。經過廿二年後，一九八九年十月廿七日南北美洲十六國元首藉慶祝哥斯達黎加實施民主一百週年的機會，再在哥國首都聖約瑟召開美洲國家高峯會議。五個非民主國家如智利、古巴、海地和巴拿馬未被邀請，另外墨西哥、巴拉圭、秘魯、蘇利南及瓜地馬拉因故未參加。



猜忌恐一時尚難消失。不過，聯合國安理會在十一月七日一致通過成立一支中美洲和平維持部隊。稍早延遲同意組成該部隊的美國，已投票同意在六個月內組成這支六百廿五人的部隊，以監督中美洲邊界的衝突。這或許有助於反抗軍問題的解決。

在美國而言，布希和雷根一樣，很了解中美洲的重要性，所以在美國大選期間，布希曾許下諾言，將不會放棄對抗軍的支持。他就任總統之初，為了獲得國會撥款支援反抗軍，曾表示「立法否決」(Legislative Veto)是違憲的行動，聲稱他無意接受一九七三年「戰爭權力法案」的約束。然而布希一方面有感於面對的拉丁美洲已是一個新的局面；舉凡外債、毒品及社會騷亂等問題，都會對拉丁美洲產生衝擊，使整個地區的民主政治更加脆弱。為了重視整個拉丁美洲結構的演變以及拉丁美洲民主政治的發展，又不願意一味的強調中美洲危機；<sup>②</sup>另一方面，面對民主黨控制的國會兩院，對於通過對抗軍的援助將更為艱難，亦必須與國會協商。因此，不久布希就和國會民主黨領袖達成協議，承諾如果桑定政權在一九九〇年二月舉行自由選舉，便中止對抗軍的援助。<sup>③</sup>同時，布希還與國會簽訂書面協議，同意國會可酌情在一九八九年十一月停止撥款。但是布希這些讓步並不表示已向國會屈服。一九八九年八月四日，亦即是中美洲五國高峯會議前夕，布希在華府接見反抗軍領袖時，仍重申他對反抗軍立場的支持。布希與反抗軍領袖都認為，反抗軍之解散，須以桑定政權推動民主改革為前提。換言之，在桑定政權未遂行民主政治前，布希無意放棄對抗軍的支持。布希的態度似乎是「等着瞧」，看奧蒂嘉是否如期舉行選舉及選舉結果而定。

現在桑定政權正猛烈抨擊尼國「反對派聯盟」是美國干預的工具，而「反對派聯盟」則指控桑定政權策畫的選舉是一個「騙局」。尼國內部已經是一個非常緊張的局面。即使是桑定政權如期舉行選舉，倘若「反對派聯盟」的總統候選人、新聞報 (*La Prensa*) 發行人查莫洛夫人 (Viteta Barrios de Chamorro) 當選總統，當然符合美國的願望，反之，如果代表執政的「桑定解放陣線」(FSLN) 競選總統的奧蒂嘉當選，則中美洲的和平即可能又遭遇阻礙。

在美、蘇關係而言。一九八七年十二月，美、蘇高峯會議前夕，戈巴契夫曾聲稱，如果美國停止支持反抗軍，蘇聯將停止輸送武器給尼國。<sup>④</sup>惟此時雷根仍提請國會撥款支援反抗軍，而沒有對此作出反應。此外，在美、蘇高峯會議前夕，哥斯達黎加總統阿里亞斯前往瑞典接受諾貝爾和平獎時，轉道美國，曾要求雷根把中美洲衝突列入美、蘇高峯會議的議程，他認為如果美、蘇達成協議，中美洲衝突幾個小時之內即可解決。<sup>⑤</sup>然而當時雷根仍要把阿富汗、中東、安哥拉、波斯灣等地區衝突列為與蘇聯談判的重點，而未把中美洲問題列為優先。直到布希總統，他雖然仍強調西半球的安全，但在理念上已不若

<sup>②</sup> *Strategic Review*, Summer 1989, Washington, DC, pp. 21-23.

<sup>③</sup> *The Washington Post*, Mar 25-26, 1989, p. 1.

<sup>④</sup> *Politique étrangère*, No. 40, 1988, pp. 23-25.

<sup>⑤</sup> *Ibid.*

雷根那樣強硬，很希望從美、蘇和解來降低在中美洲的對抗。<sup>⑤</sup>所以在一九八九年四月，在戈巴契夫訪問古巴前夕，布希致函戈巴契夫，表示如果蘇聯停止輸送武器給尼國，美國亦將停止對反抗軍的援助，認為這將有助於地區和平與東西關係的改善。<sup>⑥</sup>戈巴契夫訪問古巴期間，與卡斯楚同持強硬立場，兩者曾一起抨擊美國的中美洲政策，而戈巴契夫在古巴國會演說時，亦提到他不同意美國繼續援助反抗軍，亦不同意中美洲是美國的「後院」。可是到了五月間，戈巴契夫又致函布希，表示蘇聯已停止供應武器給尼國。<sup>⑦</sup>據蘇聯駐古巴大使彼多羅夫（Louri Petrov）的說法，蘇聯是支持中美洲五國和平協議的。他認為中美洲衝突的解決，似可仿倣美、蘇合作解決安哥拉和那密比亞內戰的方法，經由第三國扮演調停的角色，特別是拉丁美洲國家。<sup>⑧</sup>

一九八九年十月四日，蘇聯外長謝瓦納澤訪問尼加拉瓜時，他曾在尼國聲明，如果尼加拉瓜反抗軍停止攻擊，蘇聯立即停止輸送武器給尼國，一直到一九九〇年二月尼國大選。但是他強調說，為了打開地區和平談判之門，在中美洲應維持一個均衡力量，最好蘇聯和美國能簽訂一個協定，以保障撤除所有外國軍事基地和所有外國的軍事力量。<sup>⑨</sup>很明顯的，蘇聯是要美國一起停止對中美洲的軍事干預，而使中美洲成爲一個「中立區」。蘇聯雖有意停止對尼國提供武器，不再以軍事方法，而要以政治和外交解決中美洲衝突，但是蘇聯並無意退出中美洲。

布希總統雖有意透過美、蘇和解取得中美洲和平，但是似不會對蘇聯、古巴及尼加拉瓜作出片面讓步。一九八九年五月廿一日，布希在白宮會宣佈美國不可能改善與古巴關係，亦反對古巴重回「美洲國家組織」。他提出減少與蘇聯的關係，撤除蘇聯軍事人員、建立自由選舉程序、釋放政治犯、終止革命輸出以及改善人權情況等，幾乎都是難以被蘇聯和古巴接受的條件。<sup>⑩</sup>更何況當蘇聯外長最近訪問哈瓦那時，卡斯楚仍聲言古巴要輸送武器給尼國。這更引起美國的不滿。不過，十年來，美國直接或間接用於中美洲的軍費已高達六十億美元，而蘇聯只是給予尼國的軍事與經濟援助，每年即要十億美元（每年經濟援助約五億美元）。減少此一沉重負擔，將是美、蘇未來在中美洲和解的主要因素。

顯然地，戈巴契夫的現實主義外交，已經使很多地區衝突趨於和緩，只是對中美洲和加勒比海尚無重大改變。這可能是蘇聯要把中美洲或古巴問題作爲最後和美國談判時的一張「王牌」。

註⑤ *Strategic Review*, Summer 1989, pp. 21-22.

註⑥ *Le Monde*, Mar. 30, 1989, p. 4.

註⑦ *Le Monde*, May 17, 1989, p. 7.

註⑧ *Le Monde*, APL, 7, 1989, p. 3.

註⑨ *Le Monde*, Oct. 6, 1989, p. 4.

註⑩ *Le Monde*, May 24, 1989, p. 4.