

美國中美洲政策之評析

王建勛

(國際關係研究中心研究員)

自一九七九年七月，尼加拉瓜的蘇慕薩政權被「桑定解放陣線」推翻以後，由於蘇聯和古巴的介入，中美洲即進入動亂。從雷根入主白宮開始，即面臨薩爾瓦多危機，以及不斷升高的美國和尼加拉瓜衝突。雷根政府在八年當中，直接或間接使用在此一地區的金錢已接近卅億美元，並且採取了所有軍事、政治、經濟以及外交等措施，向尼加拉瓜施壓，但仍未能使其屈服。現在薩爾瓦多已有六萬人死於戰亂，還有廿萬難民，經濟與各項建設的破壞更無法計算，迄今內戰還沒有停止的跡象。尼加拉瓜經年動員備戰，以致民窮財盡、通貨膨脹高達百分之八百，已面臨經濟破產的邊緣。在美國而言，雷根總統在兩個任期中，均被中美洲問題所困，是越戰以外美國陷於地區衝突時間最長的一次。因為雷根總統的任期即將終了，未來美國大選結果，勢必會影響美國的中美洲政策，故在此一時刻對美國的中美洲政策作一評估與檢討。

壹、中美洲動亂的根源

一、特殊的地理環境

中美洲國家，包括巴拿馬、尼加拉瓜、薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯以及哥斯達黎加，都位於中美洲地峽。因為中美洲地峽極適合建造一條貫通太平洋與大西洋的運河，故早在西班牙統治時期，即有建造一條運河的計畫。至一八二一年中美洲國家紛紛獨立以後，中美洲的戰略地位與經濟價值提升，美、英、法三國爲了在中美洲地峽上建造運河而發生不少衝突。①

註① Pope G. Atkins, *Latin America in the International Political System*, New York, Macmillan, 1977, p. 213.

美國基於地緣關係與本身利益，對於在中美洲地峽建造一條運河表現得更為積極。至一九〇三年，雖然美國支持巴拿馬脫離哥倫比亞而獨立，並與巴拿馬簽定運河條約，但對原來計畫在尼加拉瓜建造運河的權利並未放棄。因為美國要在中美洲建造運河，並保護運河，而種下爾後美國不斷干預中美洲國家內政的惡果。

中美洲國家從獨立開始，就是自由與保守兩派衝突的局面，而美國經常站在保守派一邊，實行軍事干預。特別是自一九一三年威爾遜總統以後，幾乎所有中美洲國家因選舉而引發的政治衝突，美國均曾實行軍事干預。據統計，自一八五三至一九三三年的八十年期間，美國對中美洲國家即實行了廿六次的軍事干預，其中尼加拉瓜十次最多，其次是巴拿馬九次。②一直到一九三三年羅斯福總統提出「善鄰政策」，美國才把駐守在尼加拉瓜的軍隊撤除。③

因為中美洲國家人民早已認識到一九〇三年巴拿馬運河條約是一個不平等條約，而引起對美國的反感，且對美國的軍事干預亦曾作出抵抗。其中最重要的是尼加拉瓜境內的反美運動和武裝組織。尼加拉瓜的「桑定解放陣線」(Frente Sandinista de Liberacion Nacional)，即是承襲此一歷史背景，而形成的反對美國控制，而後推翻蘇慕薩政權的一支武裝力量。④

二、社會與土地問題

瓜地馬拉、宏都拉斯、尼加拉瓜、薩爾瓦多以及哥斯達黎加五國在獨立後，因承襲著西班牙統治時期所遺留下來的封建大地主制，以及少數白人與大多數印第安人隔離的兩種不同的社會制度，而造成中美洲五國至今仍存在著種族衝突、土地集中、所得分配不均的歷史特徵。宏都拉斯百分之二的人擁有全國一半的可耕地，有一半以上的人口是無地耕種的貧苦農民。⑤瓜地馬拉有全國人口百分之六十的印第安人是無地耕種的貧苦農國。尼加拉瓜經過蘇慕薩家族(Anastacio Somoza Debayle)四十多年的統治，聚斂了國家大部份財富，而大多數人民生活日益貧苦。⑥造成大多數人民與蘇慕薩政權對立，亦是蘇慕薩政權終被推翻的原因之一。薩爾瓦多是很早即因土地問題而引起社會暴亂的國家，一九三二年的農民暴亂，在軍事鎮壓中有三萬人喪生。⑦今

註② Neue Roming, *Intervention in Latin America*, pp. 26-32 轉引自：林亨能，「美國對中美洲之現行政策」，問題與研究，第二十四卷第九期，民國七十四年六月，頁卅五。

註③ Jhon A. Booth, *The End and The Beginning: The Nicaraguan Revolution*, Westview Press 1982, pp. 41-47.

註④ Meil MacCanlay, *The Sandino Affair*, Chicago, Quadrangle Books, 1985, pp. 247-256.

註⑤ William M. Leogrande, *Communism in Central America and the Caribbean*, Hoover Institution Press, 1983, p. 42

註⑥ Thomas W. Walber, *Nicaragua in Revolution*, New York, Praeger Press, 1982, pp. 225-226.

註⑦ Norma Stoltz Chinchilla, *Revolution in Central America*, Stanford Central America Action Network, Westview Press, 1983, pp. 48-49.

天佔中美洲人口二十分之一的人，就控制了三分之二的可耕地，且隨著人口的膨脹，土地愈加集中，有些小農的土地亦被大地主併吞。⑧那些大多數無地耕種的印第安人只能替大地主工作，在大地主壓制下，生活極為困苦，更沒有接受教育的機會，農村人口大都是文盲，這更助長了種族的歧視。中美洲國家的種族歧視，特別是瓜地馬拉，幾乎和南非相等。

從一九三〇年以後，中美洲的土地問題日益尖銳，經常引發社會暴亂，軍人一向是保護大地主的利益，對暴亂的農民實施鎮壓，這不僅擴大了社會衝突，亦是近二十年來不斷引發左右兩派政治激烈鬭爭的主要原因之一。

三、經濟危機

中美洲的哥斯達黎加、瓜地馬拉、尼加拉瓜、薩爾瓦多、宏都拉斯五國在獨立初期，因為都缺少立國的條件，所以五國會組成聯邦，但不久即告解體。⑨因為五國統合觀念一直存在，到一九六〇年五國即成立了「中美洲共同市場」，後來又成立「中美洲防衛理事會」(Consejo de Defensa Centroamericano)。它們不僅要在經濟上加強合作，亦決心在軍事上合作共同對付共黨顛覆，所以在一九六〇年代，這五個國家曾是一個堅強的「反共堡壘」。因此，在一九六一至一九六五年這段期間，地區貿易以及就業都在快速成長。最重要的是，五國改變了原來以單一農產品如咖啡、香蕉等為主的貿易輸出，而使工業品輸出首次佔總輸出的六五%。

但是好景不常，從一九六五年以後，由於農產品國際市場價格下降，工業品國際市場競爭激烈，五國對外貿易開始逆轉。最不幸的是，一九六九年七月，宏都拉斯與薩爾瓦多爆發戰爭，導致「中美洲共同市場」和「中美洲防衛理事會」均告癱瘓。五國經濟政策開始分歧，地區情勢逐漸混亂。

一九七五年以後，由於世界能源危機的衝擊，五國生產更加衰退，農村充滿了失業人口，外貿赤字增加，通貨膨脹惡化。加上接連的地震、颶風等天災，五國均陷入困境，而面臨了嚴重的經濟危機。有的國家為應付本身的困難，已不願追隨美國，主張採取現實主義的經濟政策，恢復與共黨國家的關係。因而造成地區矛盾擴大，「反共堡壘」發生動搖。

四、美國政策的

從一八二三年美國的「門羅主義」，到一九三三年美國的「善鄰政策」，美國確實是幫助了中美洲國家走向獨立。然而相反

註⑧ Medea Benjamin, *Le terre ou La Résolte, Le Monde diplomatique*, Paris, Nov. 1985, p. 20.

註⑨ Steve C. Ropp & James A. Morris, *Central America Crisis and Adaptation*, University of New Mexico Press, 1984, p. 13.

的，亦因為美國不斷加深對中美洲國家的干預與影響，導致中美洲國家亦加深了對美國的倚靠，使這些國家完全在美國支配與干預中成長，而造成這些國家先天失調，無法建立穩固的政治與經濟基礎。

二次世界大戰結束，美國面對東方冷戰，又要保護海外美國私人資產，所以經常會把第三世界的民族主義與共產主義混為一談，以致儘管中南美洲有許多革命都是深具民族主義色彩，但只要危害到美國的利益，即可能被視為對美國的挑戰。^⑩因為美國在中美洲地區只顧地區安全，而忽略了中美洲國家人民獨立自主的要求。美國扶植只要是反共的政權，不管此一政權對待人民的態度如何。當時尼加拉瓜蘇慕薩政權，即曾以堅持反共的態度，支持美國壓制鄰國的民族主義革命，特別是一九五四年他協助美國推翻實施土地改革的瓜地馬拉總統阿本茲 (Jacobo Arbenz Guzman)。^⑪

進入一九六〇年代，甘迺迪總統為防止中南美洲再出現第二個古巴，曾發動「進步聯盟計畫」(Alliance for Progress)，對中南美洲實行大規模的經濟援助。但此一計畫表現得虎頭蛇尾，無法擺脫大地主的阻力及促使社會改革，故不久即宣告失敗。^⑫

到了詹森總統執政時，他面對著中南美洲強烈的民族主義，乃又返回老羅斯福總統的干預政策路線。一九六四年他支持巴西的軍事政變，壓制巴拿馬運河區的暴亂，一九六五年他派兵干預多明尼加共和國的內亂。然而他的干預政策，在中南美洲引起軒然大波，很多國家寧可不要「集體安全」，而強調「不干預原則」。這又迫使詹森總統改變政策，他要以大規模的軍事援助與軍事訓練，加強中南美洲國家軍人在國家政治上所扮演的重要角色，來抵抗共黨的顛覆。^⑬因為詹森總統的軍事援助政策，提高了中南美洲軍人的地位，助長了軍人的專權，而不斷發動軍事政變。因此，在中美洲，除了哥斯達黎加自一九四八年即已廢除軍隊以外，其他國家的政治，幾乎都被軍人所壟斷。

一九七〇年代中葉，美國自中南半島撤退以後，又坐視蘇聯和古巴在非洲擴張，其聲望已經下降。卡特入主白宮以後，他認為中南美洲的軍事獨裁已嚴重違反人權。所以他的人權外交，不僅針對蘇聯，亦包括中南美洲國家。當時卡特總統鑑於中南美洲違反人權的事情層出不窮，乃停止經濟或軍事援助，對那些軍事政府施加壓力。可是中南美洲的一些大國，並不怕失去對美國的

註⑩ Robert L. Helbroner, *Marking a Rational Foreign Policy Now*, *Harper's Magazine* Sept. 1968, p. 65.

註⑪ Thon A. Booth, *Op cit.*, pp. 59-60.

註⑫ Howard J. Wiarda, "Mistreading Latin America-again," *Foreign Policy*, No. 65, Winter 1986-87, pp. 135-53.

註⑬ Charles A. Meyer, U.S. Military Assistance Policy Toward Latin America, *Department of State Bulletin*, Aug. 4, 1969, p. 101.

從一九六〇至一九七二年，美國國防部已經在英國和巴拿馬運河區的軍事學校訓練了六萬一千三百廿九名拉丁美洲國家的軍官 (Le Monde, Feb. 27, 1974).

倚靠，至於那些脆弱的中美洲小國，則很少有反抗和報復的能力。因此，一直由美國扶植的蘇慕薩政權，即首當其衝的成爲卡特人權外交犧牲的目標。^⑭

貳、蘇聯、古巴對中美洲的意圖

一般來說，自從尼克森總統要以談判代替對抗，美、蘇和平共存以來，蘇聯、古巴，甚至中共已經在利用正常的外交活動，在中南美洲擴張。導致當任何一個中南美洲國家和美國關係惡化時，它們都會煽動這些國家和美國對抗，造成地區情勢緊張。

一九七九年底，桑定政權建立初期，仍是包括民族資產階級和自由主義者在內的多元化政府。^⑮蘇聯雖然已在拉攏尼加拉瓜，但還沒有提供軍事援助。一九七九年十二月，蘇聯入侵阿富汗，引起東西方關係惡化以後，美國要利用阿富汗危機，團結西方盟國，企圖支持阿富汗反抗軍陷蘇聯於困境，因而激起蘇聯亦要利用中美洲情勢陷美國於泥淖，而開始輸送武器給尼加拉瓜，化格瑞那達，並暗中指使薩爾瓦多左派游擊隊，企圖在雷根總統就職前，發動攻勢，一舉推翻薩國政府。^⑯

事實上，進入一九八〇年代，東西方關係又逐漸惡化。蘇聯爲了向外擴張，在世界各地尋找可以製造動亂的據點，以阻止美國的霸權，排除美國勢力或分化西方國家的團結，蘇聯以結盟政策在世界各地建立傀儡政權，以便輸送蘇聯對本地區的影響。所以蘇聯不僅要把古巴和尼加拉瓜發展成軍事強國，作爲蘇聯在加勒比海和中美洲擴張的補充力量。^⑰同時，蘇聯亦企圖在格瑞那達建立軍事基地，把古巴、尼加拉瓜和格瑞那達建立成「三角戰略地帶」，這樣即可以威脅加勒比海和巴拿馬運河航行的安全。雖然美國出兵格瑞那達，使蘇聯蒙受挫折，但是蘇聯的戰略目標，重點仍放在歐洲及整個第三世界，爲避免阻礙其對西歐及第三世界的外交活動，尚不願意在中美洲和加勒比海與美國直接衝突。此後蘇聯的態度變得更爲謹慎，除了加強對古巴的控制，要把尼加拉瓜納入社會主義陣營，對尼加拉瓜的武器供應，均以美國所能容忍者爲限，一直不敢把米格戰鬥機運交給桑定政權。

^⑭ William M. Leogrande, "The Revolution in Nicaragua: Another Cuba?" *Foreign Affairs*, 1979 Fall, p. 34.

^⑮ *Est & Quest, Le Processus Revolutionnaires au Nicaragua*, Paris, No. 634, Nov. 1979, pp. 4-12.

^⑯ Rhoda Pearl Rabbín, "US-Soviet Rivalry in central America and the Caribbean," *Journal of International*, May 1981, p. 347.

^⑰ *The Latin American Times*, London, Vol. 7, No. 8, pp. 17-18.

叁、雷根總統的中美洲政策

雷根是一位極為保守的人，所以他一向以美國的利益來看中美洲。因為他一直認為巴拿馬運河是屬於美國的，而反對巴拿馬運河新約。當蘇聯入侵阿富汗時，他的反應是為什麼美國允許蘇聯和古巴軍事合作，威脅西半球的安全？他認為這已使人懷疑美國還是一個大國。所以他主張應對古巴實施海上封鎖。

自越戰結束以來，美國的政策退縮不前，尤其是美國在加勒比海的消極態勢，對蘇聯和古巴的擴張已失去嚇阻作用。從雷根過去這些反應，國際間已預測到他入主白宮以後，將在加勒比海與中美洲重振起美國的聲威，採取強硬的干預政策。

事實上，從雷根總統第一任期開始，他一方面發表「白皮書」，揭發蘇聯、古巴等國際共黨以武器支援薩爾瓦多左派游擊隊實行顛覆陰謀，呼籲盟國和美國採取一致的對抗政策；一方面終止卡特政府給予尼加拉瓜的經濟援助，並採取緊急措施派遣軍事顧問，增加軍事援助，來挽救薩國危機。

在雷根總統兩個任期中，雖然不斷增加對薩爾瓦多及宏都拉斯的軍事援助，促進地區民主化的發展，並以展示美國的軍事力量，嚇阻外來的侵略，但是美國和尼加拉瓜的衝突卻不斷升高，造成地區情勢更為緊張。美、尼衝突升高的主要原因，就是雷根總統已把蘇聯、古巴及尼加拉瓜的對外擴張，視為中美洲動亂的主要根源。他引用「骨牌理論」，把外來的侵略說成是對整個中美洲，甚而是對美國安全的威脅。因此，他對尼加拉瓜倒向蘇聯和古巴，不斷擴充軍備，威脅鄰國安全，認為是不可接受的事實。所以雷根唯恐尼加拉瓜在蘇聯和古巴支持下入侵宏都拉斯，進而引起宏、尼戰爭，而不斷和宏國舉行聯合軍事演習；其目的方面是要切斷蘇聯和古巴對尼加拉瓜輸送武器，一方面亦是迫使桑定政權停止「革命輸出」。迄今諸如「巨松一號」(Big Pine-1)、「巨松二號」、「巨松三號」、「海洋冒險」(Ocean Venture-84)、「宇宙之旅」(Universal trek-85)等軍事演習已達廿五次之多。同時，美國中央情報局從一九八一年開始，即秘密支持在宏都拉斯境內的反桑定政權的反抗軍。^⑧其後在美國軍事援助下，經過訓練與裝備的反抗軍曾擴編至一萬五千人，經常向尼國邊境進行攻擊，以增加對桑定政權的軍事威脅。除此之外，雷根總統更以杯葛國際金融機構貸款、破壞尼國經濟發展以及實施全面貿易禁運等經濟制裁為手段，造成尼國經濟窒息。當一九八四年三月，蘇聯和古巴繼續向尼國輸送武器的時候，美國中央情報局更在尼國科倫度(Corinto)、多爾度(Duerto)、桑地羅(Sundiro)、日佛(El-Blnf)等港口佈雷。

註⑧ The Washington Post, Mar. 16, 1982.

誠然，雷根總統認定桑定政權所引發的危機，不僅可能對中美洲各國產生連鎖的影響，對美國的安全構成威脅，更重要的是，若美國在處理中美洲危機上表現得軟弱，則美國在自由世界的領導威信將受到重大打擊。此一觀點雷根曾在國會聯席會議上明白的表達出來。^④雷根曾以行動表示其決心，斷然進軍格瑞那達，消除了蘇聯對加勒比海地區赤化與顛覆威脅，並對古巴及尼加拉瓜產生了嚇阻作用。雷根的強硬政策，雖然收到一定程度的效果，但在尼加拉瓜却遭遇到強大的阻力。所以儘管雷根有意推翻桑定政權，然而他在行動上却受到限制，導致美國在中美洲陷於一個「和」、「戰」兩難的僵持局面。

首先是大多數美國人民都不願意在中美洲挑起一場戰爭。然後隨著中美洲情勢的惡化，美國內部，無論是政府、國會或輿論，對中美洲究竟應採取什麼政策？亦引起爭論。美國國會對雷根總統所提出的軍事援助案，經常以促進中美洲和平談判或以改善中美洲國家人權情況為條件，甚而唯恐中美洲成為「新的越南」，而一直限制雷根總統的干預行動。^⑤國務院則認為中美洲地區情勢惡化，主要是來自於各國的經濟危機與社會問題，故亦不排除以政治方法來解決。美國一些軍事將領如三軍參謀長威塞將軍（John Vessey）、巴拿馬南方指揮部麥伊將軍（Edward C. Meyes）、諾丁將軍（Wallace Nutting）、前北約盟軍統帥羅吉斯將軍（Bernard Rogers）、以及前國防部長溫柏格，亦均以越戰為鑑，而保持審慎的態度。主張在未獲得大多數美國人民和國會支持下，不要在中美洲採取直接軍事干預。此外，中南美洲國家，亦都唯恐美國和尼國衝突擴大，會造成地區危險，激發反美情緒、破壞地區民主政治的發展，因而強調中美洲危機是一個地區問題，大國不應干預，最好是經由地區談判，恢復中美洲國家的合作與地區和平。

雷根總統面對這些阻力，只能不斷對尼國施加壓力，迫使尼國桑定政權接受美國的條件，包括：裁減軍備、斷絕與蘇聯和古巴的關係、與反抗軍直接談判，並實行有反對派參加的真正自由選舉。並且為了達成國內共識，獲得國會參、眾兩院的支持，繼續軍援反抗軍，亦曾試圖提供經濟援助，緩和中美洲的情勢，謀求以和平的方法解決中美洲衝突。在這方面雷根曾採取了一些具體行動：

一、先後派特使史東（Richard Stone）、哈比（Philip Habib）、史勞特曼（Harry Shandeman）以及國務卿舒茲等不斷到中美洲斡旋，但都沒有什麼進展。

註④ Viron Vaky, "Regan's Central American Policy: An Isthmus Restored," in Viron Vaky (ed.), *Central America: Anatomy of Conflict*, New York: Pergamon Press, 1984, pp. 238-240.

註⑤ 美國國會通過「包藍修正案」（Boland Amendment），明確規定「禁止美國政府提供軍事裝備，軍事訓練或顧問，或支持任何軍事活動，以推翻尼加拉瓜政府或挑起宏、尼兩國的軍事衝突」。The New York Times, Dec. 23, 1982, p. 1.

二、提出「加勒比海盆地援助計畫」(Caribbean Basin Initiative)，希望以經濟援助來緩和地區情勢。但此項援助並不包括古巴和尼加拉瓜，且援助對象有加勒比海及中美洲廿一個國家之多，而實際財政援助只有八億美元，杯水車薪，並未收到預期效果。

三、為達成國內共識，曾任命由季辛吉主持的「兩黨中美洲委員會」(National Bipartisan Commission on Central America)，前往中美洲實地調查。據該委員會事後提出的報告，他們非常重視中美洲地區的經濟危機與社會騷亂的嚴重性，故認為中美洲的自由、和平與安全，均要建立在如何幫助中美洲國家經濟與民主政治發展基礎之上。所以提出建議，美國在短期目標上，應以八十四億美元的經濟援助，促使中美洲經濟復甦。在遠程目標上，應設立「中美洲發展組織」(ACDO)，以策劃從現在至一九九〇年，以二百五十億美元援助中美洲國家。但報告中亦強調蘇聯和古巴在中美洲擴張勢力，已威脅到美國的戰略均衡。蘇聯即是以其全球戰略利益，迫使美國在此一地區陷入困境，以牽制美國的力量。故建議仍要繼續提供中美洲國家必要的軍事援助，以保障地區的安全。

雖然雷根總統已欣然接受該委員會的建議，並且他對中美洲的政策，已從政治、經濟以及軍事等整體戰略利益和全球戰略觀點來看中美洲。但美國參、眾兩院對此項報告反應仍很分歧，以致使雷根總統在中美洲的外交活動失去了號召力。

此後，雷根總統在第二任期中，都是為了支援反抗軍在奮鬥，把希望完全寄託在反抗軍身上。然而雷根總統對反抗軍的軍事援助，一再遭到國會的否決，即使通過，亦是在雷根多方奔走與向國人呼籲下，以極微的多數勉強過關。因為每次國會撥款均遭到很大困難，或是緩不濟急，故迫使白宮不得不以秘密方式把軍售伊朗所得用於援助反抗軍。因而又引起軒然大波。可以說在雷根總統第二任期中，幾乎完全被軍售伊朗事件所困。使得他要從一個間接的干預政策，利用反抗軍推翻桑定政權，或迫使桑定政權屈服，亦是力不從心。

事實上，雷根總統支持反抗軍最大的弱點，就是反抗軍不僅代表了美國的軍事干預，也象徵著蘇慕薩政權的復活(反抗軍內部成員大部分是蘇慕薩時期的國民軍)，因而無法引發尼國人民的共鳴。^②而反抗軍內部派系林立，爭權奪利，不能克服本身的困難達成團結，亦是不能對抗組織嚴密，且頗具效率的尼國軍隊原因之一。^③

註② The Washington Post, May 8, 1983.

註③ Le Monde Diplomatique, Mar, 1986, p. 7.

肆、結論

一、從蘇聯的政策轉變來看

尼加拉瓜是一個小國，它本身沒有條件支配中美洲的未來，所以中美洲的去向，仍要取決於美、蘇強權的對抗。就如哥斯達黎加總統阿里亞斯（Oscar Arias）所說的，如果美、蘇達成協議，中美洲衝突在幾個小時之內即可解決。②

事實上，戈巴契夫和雷根，在短短三年當中，已舉行了四次高峯會議，以致使多項地區問題出現了解決的希望。例如蘇聯已從阿富汗撤軍，並指使越南從高棉撤軍；南非已同意讓西南非獨立，交換古巴撤走在安哥拉的五萬名軍隊。在中美洲亦是一樣，一九八七年底，蘇聯即曾以減少尼國的石油供應，迫使桑定政權履行中美洲五國所簽署的和平條約，並使桑定政權和反抗軍直接談判。雖然這並不表示蘇聯已經放棄在中美洲擴張，但起碼蘇聯已從長遠的利益來參與中美洲；它將儘可能的排除武裝鬭爭路線，有意採取新的外交攻勢，促使中美洲地區走向中立化。

很明顯的，自一九八七年十月，蘇聯外長謝瓦納澤訪問南美洲國家以來，蘇聯對中南美洲已側重政治手段和經濟利益，其目的即是要以政治和外交的方法，來分化美洲國家的安全體系。尤其是現在大多數中南美洲國家都反對美國在中美洲的軍事干預，對美國已形成強大壓力。最近美國國務卿舒茲三度前往中美洲，然後又訪問南美洲國家，其目的就是在謀求加強中南美洲國家的團結，以防制蘇聯外交攻勢可能會破壞美洲國家關係的安全體系。

二、從地區和平談判來看

自一九八三年一月，墨西哥、委內瑞拉、哥倫比亞及巴拿馬四國外長在巴拿馬一個小島康塔多拉（Contadora）召開外長會議以來，即形成為謀求中美洲和平的「康塔多拉集團」。在近五年中，曾多次聯合中美洲五國召開九國外長或高峯會議，甚至「歐洲共同市場」或聯合國秘書長裴瑞茲，亦均曾參與該集團的外交活動。可是一直到今天，該集團並未能達成一個能使各方均能接受的和平方案。其原因：第一是美、蘇都無意退出中美洲；第二「康塔多拉集團」本身脆弱，無力改變大國的立場；第三是有些國家本身困難仍需要美國的幫助，故無法堅持它們的主張繼續向美國施壓。

註② Le Monde, Jan. 18, p. 1.

可是雷根總統爲擺脫伊朗事件的困擾，在國會結束長達三個月的伊朗軍售案聽證會以後，一九八七年八月，他提出一個「中美洲和平六點計畫」，其主要目的，即是要桑定政權停止接受蘇聯和古巴的援助，並和反抗軍直接談判，然後舉行自由選舉。中美洲五國亦在同一時期舉行高峯會議，提出一個「中美洲五國和平計畫」，其主要目的是要停止美國的軍事干預，並保證各國禁止利用本國領土製造威脅或推翻鄰國的行爲。雷根總統的和平方案，仍是以維護西半球安全爲前提，而中美洲五國的和平方案，沒有對蘇聯和古巴作出明確的立場，故兩者仍然分歧。因而雷根總統拒絕接受中美洲五國的和平方案。

雖然尼國桑定政權已經和反抗軍直接談判，且桑定政權與反抗軍之間的停火目前仍然有效，但自四個月前停火生效以來，雙方違反停火事件日益增多，桑定政權曾發動猛烈攻勢，使反抗軍損失慘重。且自一九八八年二月美國國會凍結已批准軍援反抗軍一億美元中餘款四千萬美元以後，桑定政權加強鎮壓國內反對派，並驅逐美國大使，使美、尼關係更加惡化，因而又引起雷根再要求國會撥款援助反抗軍。顯然的，任何和平談判，若沒有美國支持是不會成功的。

三、從美國的政策來看

巴拿馬擁有溝通兩洋的運河，海空航運的要道，使得中美洲的戰略地位日益重要。今天美國對外輸出的一半，都要經過墨西哥灣及巴拿馬運河。所以從經濟利益與戰略利益而言，雷根總統堅決要維護中美洲的安全，不要從中美洲撤退是可以理解的。但問題是今天國際形勢已有很大變化，美國的影響力已不同往昔；不僅是對中美洲，甚至對整個世界的影響力都有衰退的趨向。現在就舉出幾個具體的事例來說明這種情況：

1. 當蘇蘇薩政權告急時，美國要求「美洲國家組織」出兵遭拒。

2. 桑定政權的建立，固然蘇聯和古巴提供了援助，但亦有很多西方國家如西德、西班牙、奧地利、法國、墨西哥、哥斯達黎加、巴拿馬、委內瑞拉、北歐、加拿大以及不結盟國家，都曾對桑定政權施予援手，且不同意美國的干預政策。甚而有些中南美洲國家，認爲雷根政府對桑定政權的強烈敵意，亦是迫使桑定政權的權力重心轉移到強硬派之手，毫無選擇的倒向蘇聯的原因之一。

3. 桑定政權建立以後，雖在美國壓制下，仍能成爲聯合國安理會非常任理事國，美國支持的多明尼加共和國却告落敗。

4. 美國軍事干預格瑞那達，曾遭到國際間的強烈譴責。

5. 海牙國際法庭在美、尼衝突中，對美國支持反抗軍和在尼國港口佈雷，曾作成強制性的不利判決，更影響到美國的國際聲望。

6. 中美洲五國捨棄雷根的中美洲和平方案，而採納哥斯達黎加總統阿里亞斯的和平方案，不僅獲得國際間廣大的支持，哥國

總統還因此獲得一九八七年諾貝爾和平獎。

7. 一九八八年二月，雷根總統以經濟制裁為手段，迫使巴拿馬強人諾瑞加（Antonio Noriega）下臺未果，且諾瑞加以改善與蘇聯的關係為要挾，更使雷根政府不敢輕舉妄動。

8. 最近國務卿舒茲曾二度前往中美洲，有意促成薩爾瓦多、宏都拉斯、瓜地馬拉及哥斯達黎加四國結合成反桑定政權的聯盟，但結果却遭到哥斯達黎加及瓜地馬拉的拒絕。舒茲此行任務不僅失敗，亦造成中美洲國家的分裂，使未來地區和平更加困難。

②

四、從中美洲經濟危機來看

中美洲地區的革命與暴亂由來已久，究其原因，大都是經濟危機與社會問題所引起。今天中美洲的動亂，還是起因於土地、種族、社會財富分配及貧富懸殊等問題。這些問題經過政治的壓制，而使大多數人民相信唯有武力革命，才能根本解決這些問題。

在經濟基礎脆弱，並充滿社會矛盾的情況下，中美洲又經過八年的戰亂，使整個地區的經濟與社會問題更加惡化。近年來，中美洲五國經濟都是負成長，外債高達二百卅二億美元，且整個地區的經濟倒退了廿年。在一九八四年的時候，美洲開發銀行即曾估計，中美洲地區必須要二百卅二億美元的援助，才能使此一地區的經濟恢復到一九八〇年的水準。此一援助的數目正是此一地區積欠外債的數目。如果現在重新評估它們所需要的援助，恐怕已不止此數。

所以從地區的經濟危機來看，中美洲經過八年的動亂，經濟重建已經是一個很重要的課題。若美國只能實行政治和軍事干預，而不能提供大規模的經濟援助，實難根本消除此一地區的動亂，說不定將來還可能出現第三個或第四個古巴。

現在距離美國總統選舉的日期已近，中美洲問題必然會成爲兩黨候選人爭論的主題。共和黨總統候選人布希，他已許下諾言，將不會放棄對反抗軍的援助。換言之，他將維持雷根總統的干預政策。但是民主黨總統候選人杜凱吉斯則明白表示，他反對軍援反抗軍，認爲目前雷根政府在中美洲的表現，已違反了國際法和美國的法律，所以他一定要結束雷根政府的政策。基此觀察，倘若杜凱吉斯當選總統，則美國對中美洲的政策，可能會有很大改變。

民國七十七年八月廿日脫稿

註② *Le Monde*, Aug. 12, 1988, p. 1.

*

*

*