

# 雷根政府的中美洲政策

王切女

## 一、前言

一九八一年雷根總統上臺之後，薩爾瓦多內戰被視為雷根政府反共外交政策的試金石，為此雷根政府大量增加對薩爾國的軍事與經濟援助。一九八二年三月，美國大力推動薩爾國的選舉，然而薩爾國的局勢並無好轉的趨勢。雷根政府除以尼加拉瓜運送武器給薩爾國左派游擊隊，而斷絕美國對尼加拉瓜所提供的經濟援助，多方拒絕尼國的經濟貸款與開發援助貸款外，並透過宏都拉斯，大量支援尼宏邊界反桑定政權的前尼加拉瓜國民自衛隊（「尼加拉瓜民主勢力」Fuerza Democrática Nicaragüense），遂使尼宏邊界衝突頻起。同時，瓜地馬拉則因政變頻傳，右派恐怖份子殺人如麻，左派游擊隊頗為活躍，情勢亦不樂觀；而中美洲唯一的民主國家哥斯大黎加，除面臨經濟破產的危機外，境內的反桑定政權游擊隊組織——「民主革命盟聯」（the Alianza Democrática Revolucionaria），亦可能造成哥斯大黎加與尼加拉瓜的緊張情勢。一時之間中美洲危機四伏。

尤其是自一九八二年十月以來，薩爾國游擊隊活動日益囂張，然而美國國會唯恐重蹈越戰覆轍，對雷根政府一九八三年預定對薩爾國提供一億一千萬美元的軍事援助，遲遲不願首肯。為此，雷根總統於四月二十七日參眾兩院聯席會議中發表演說，強調中美洲危機已嚴重地威脅美國的國家安全，並要求國會在一九八四年對中美洲提供六億美元的軍事與經濟援助，其中軍事援助被雷根政府形容為中美洲「民主化、經濟發展與外交的後盾」。另一方面，雷根立即任命前民主黨參議員史東（Richard Stone）為中美洲特使，從事穿梭外交，擔負談判重任。

六月初，宏都拉斯的三軍統帥阿巴瑞斯（Gustavo Alvarez Martinez）訪美之時，華府宣佈，一百名美國軍事顧問將於一九八三年年底在宏都拉斯訓練二千四百名薩爾瓦多的軍隊。七月十八日雷根總統任命前國務卿季辛吉為中美洲兩黨委員會主席，負責對美國中美洲政策提出長期性的建議。七月二十日國防部宣佈，將有約四千名的美國軍隊自九月初起在宏尼邊界舉行為期六

個月的聯合軍事演習，並有兩艘航空母艦所帶領的兩批戰艦巡行於尼加拉瓜與加勒比海和太平洋水域之間。當時美國國會議員與報界中不少自由派人士，交相指責雷根政府的船堅砲利政策。雷根總統遂於七月二十六日的演說中宣稱，此次演習實為中美洲「民主與發展的後盾」，否認正開啓中美洲的戰火，並譴責國會與美國報界未曾注意及他尋求該區和平解決的措施。然而事隔三個月，美軍在東加勒比海國家的邀請下出兵格林那達，使得美國是否相繼進軍尼加拉瓜的猜測更爲盛行。本文將試圖探討雷根政府中美洲政策形成的背景、策略，並對該策略成敗的幾個關鍵因素加以分析。

## 二、雷根政府中美洲政策形成的背景

美蘇自一九六八年結束冷戰進行和解以來，美國自我限制擴大其海外勢力，蘇聯却加緊擴大非洲與中東地區的干預活動。蘇聯集團不僅將其兵力擴展到安哥拉、衣索匹亞與南葉門等地，且大量的發展傳統性武器與核武器。一九七九年底，蘇聯入侵阿富汗，紅軍史無前例的超越了戰後華沙公約的邊界。另一方面，伊朗革命回教極端份子竟將德黑蘭美國大使館人員，囚禁了四百四十天，美國人民所受到凌辱莫此爲甚。雷根總統一九八一年就職之時，正是美國人民對和解政策感到失望，而又就心蘇聯在戰略上已超越美國，亟思振衰起敝重振美國聲威的時刻。雷根總統一上臺即一再表示，他將尋求美國軍事現代化，降低追求全球性的策略，強調維持與友邦的親密關係，並發起反蘇運動，拒斥蘇聯在國際政治上擴充勢力的野心。

此種追求恢復美國傳統優勢的政策，在拉丁美洲尤其明顯。拉丁美洲在某種程度上是美帝國的一部份，而這一帝國是溫和而非正式的<sup>①</sup>。美國在拉丁美洲的優勢，簡單地說是在政治上排除競爭的勢力，亦即門羅主義所揭示的原則。美國在西半球的優勢是歷經數十年的經營，最初它僅在加勒比海盆地地區建立霸權，之後才將其勢力擴展到整個拉丁美洲。二次大戰之前，美國的拉丁美洲政策主要是指它與墨西哥、中美洲和加勒比海地區的關係而言，直至一九三〇年代美國才開始對南美洲有較深的關切。二次大戰期間，整個拉丁美洲都加入同盟國，巴西甚至派兵到義大利參戰。拉丁美洲的戰略物資大多運送到美國<sup>②</sup>，戰後美國對拉丁美洲的影響力更達到顛峯狀態。從一九四五到一九六五年，美國是拉丁美洲大多數國家最主要的經濟、政治與軍事夥伴。

最近幾年來，拉丁美洲的國際關係又回復到一九二〇年代的情況，當時美國在南美洲是一強權，却不具有統御的權力，其影

註① Robert Wesson, ed., *U.S. Influence in Latin America in the 1980s*. (New York: Praeger Publishers, 1982), p. 10.

註② 參閱 Abraham F. Lowenthal, "The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption," *Foreign Affairs*, Vol. 55, No. 1 (October 1976), pp. 203-204.

響力是相當大，却非獨一無二，西歐國家在該區也有重要的利益。最近幾年來，蘇聯、日本與西德都大幅度地擴展他們在拉丁美洲的活動。蘇聯與拉丁美洲的貿易額每年超過十億美元，蘇聯已成爲阿根廷主要的貿易夥伴之一，並對其他國家提供技術援助<sup>⑥</sup>。日本與拉丁美洲的貿易額從一九六〇年的六億一千萬美元增加爲一九八〇年的一百四十六億美元。西德在拉丁美洲的投資仍在迅速增加中，同時西德由於政治與文化的基礎，使其在該區的活動相當活躍。拉丁美洲國家既有獨立自主的需求，又將其經濟、軍事與文化關係邁向多元化發展，遂使得美國在西半球的獨霸勢力面臨挑戰。一九五〇年拉丁美洲的輸出品有百分之四十八輸往美國，一九八〇年只有百分之三十四輸往美國。一九七〇年代末期，有四、五個國家對拉丁美洲國家重武器的輸出已超越美國。凡此種種都顯示出美國在拉丁美洲的霸權已逐漸在衰退中<sup>④</sup>。

正當美國感受到它在拉丁美洲的霸權已面臨挑戰之際，尼加拉瓜左派游擊隊却成功地推翻了蘇慕薩政權。同時有大批的古巴教師、醫療人員、軍事顧問與情報人員湧入尼加拉瓜。涉及尼加拉瓜人民生活每一方面的「桑定國防委員會」<sup>⑤</sup>，亦是抄襲古巴革命後的組織形態。一切都顯示出，尼加拉瓜已偏離革命前所承諾的不結盟政策與多元化社會的路線，而傾向蘇聯集團與社會主義路線。更令人矚目的是，薩爾瓦多的游擊隊受到尼加拉瓜革命勝利的鼓舞，已掀起全面的內戰。

卡特政府面對此種情勢，決定貸款給尼加拉瓜，其目的有二：一是協助尼加拉瓜解決經濟困境，以避免尼加拉瓜過分向蘇聯集團靠攏。當時的副國務卿克里斯多福（Warren Christopher）在催促國會儘速通過援助尼加拉瓜款項時曾說：「設若吾人無理會（尼加拉瓜），則吾人幾乎可確信它將是吾人所不喜歡的共產政權或古巴政權」<sup>⑥</sup>。另一是藉援助款項約束尼加拉瓜，使它不致在海外從事顛覆活動。卡特政府除迅速對尼加拉瓜提供八百八十萬美元的緊急援助外，並向國會提出七千五百萬美元的長期（四十年）低利（年率百分之二）三）貸款援助計劃，但該援助計劃須經總統保證尼國未曾協助海外顛覆活動，始可撥款。一九八〇年九月，卡特向國會保證尼加拉瓜未協助薩爾瓦多的游擊隊，七千五百萬美元的援助計劃始獲國會認可。

惟對局勢日漸惡化的薩爾瓦多，卡特政府不願重蹈對尼加拉瓜政策的覆轍，乃改變對薩國的政策，認爲美國的最大利益在於適當的處理不可避免的社會與經濟變遷，拉攏中間派抑制左派的發展<sup>⑦</sup>，力促薩國政府實施重大的社會改革，並提供軍事與經濟

註④ Robert S. Leiken, "Eastern Winds in Latin America," *Foreign Policy*, No. 42 (Spring 1981).

註⑤ Abraham F. Lowenthal, "Change the Agenda," *Foreign Policy* (Fall 1983), pp. 75-76.

註⑥ 「拉丁國防委員會」的組織與 Thomas P. Anderson, *Politics in Central America* (New York: Praeger Publishers, 1982), pp. 171-172.

註⑦ Thomas T. Anderson, *Op. Cit.*, p. 169.

註⑧ William M. Leo Grande and Carle Anne Robbins, "Oligarchs and Officers: The Crisis in El Salvador," *Foreign Affairs*, Summer 1980, p. 1092.

援助，促其實現。一九七九年十一月，卡特政府提供價值二十萬五千美元的鎮暴裝備給薩國，並派遣由六人組成的美國軍事訓練團抵達薩國，協助安全部隊控制暴動。一九八〇年初，卡特政府編列了六百萬美元的額外軍事援助及五千萬美元的經濟援助。至卡特離職前三天，美國對薩國提供具有殺傷力的武器（價值五百萬美元），並將駐薩軍事人員增加為二十人。同時，美國亦加緊對宏都拉斯提供軍事援助，並力促宏薩兩國恢復自一九六九年因邊界衝突而中斷的外交關係，廢除兩國間的非軍事區，加強宏薩邊界的巡邏，以阻止薩爾瓦多的游擊隊在該區活動。美國對尼加拉瓜所提供的經濟援助，因證據顯示尼加拉瓜對薩爾瓦多叛軍提供援助而中斷。

總之，卡特政府的中美洲政策，最初是接近於促進第三世界和平與公平變遷的長期策略。惟此一策略是建構在全球和解與西半球穩定發展的基礎上，它對迅速變化的政治與經濟情況，難以做適當的反應。卡特政府初未能成功地阻止桑定叛軍在尼加拉瓜建立政權，繼又未能以鼓勵薩爾瓦多的改革措施來挫敗游擊隊，終使得卡特政府在任期結束之前，對薩爾瓦多運送具有殺傷性的武器、直升機與軍事顧問。同時，卡特政府亦增加對宏都拉斯的軍事援助，並擱置對尼加拉瓜的經濟援助<sup>⑥</sup>。

雷根政府的中美洲政策則是相對於卡特政府初期所採行的策略。卡特最初是計劃以和平變遷的方式來避免該區的革命，雷根的目標則是對已經進行的革命運動加以阻止。和解政策使得卡特降低安全的考慮與和蘇聯對抗的決心，而專注於每個國家變遷的內在因素。蘇聯入侵阿富汗、威脅波蘭，再加上古巴軍事設施的加強、古巴介入尼加拉瓜及尼加拉瓜軍事援助薩爾瓦多的游擊隊，都使得雷根強調革命的外在因素。基於危機認知的結果，雷根政府的中美洲政策遂落入東西方對抗的架構中<sup>⑦</sup>。

雷根政府雖將中美洲革命視為東西方的對抗，而採取相當強硬的路線。然而美國外交的權力重心，自越戰與水門事件之後，已有了改變。一九七三年國會制定了戰爭法，限制總統「徵兵」與「宣戰」的憲法權力，使得總統的領導權大為削弱。同時，國會在一九七〇年代中亦詳細地訂下了美國對外援助（包括軍事與經濟援助）的條件，尤其是人權紀錄的檢視。憲法、國會的限制，加上大眾傳播媒介的壓力，使得雷根政府的強硬政策不能不做若干的修正，況且政府體系中的行政官僚，亦時有對抗來自白宮的意旨。因此，雷根的中美洲政策在實際上實較言語上溫和些，尤其是自史東被任命為中美洲特使以來，美國亦會積極的謀求中美洲和平。惟中美洲北鄰墨西哥，南以巴拿馬運河為界，一向被美國視為安全的後院，一旦中美洲淪為共產政權，則不僅會削弱美國在世界各地的影響力，且將使美國的安全備受威脅。況且雷根本人具有相當濃厚的理想主義色彩，他深切地認識到共產黨的惡毒與邪惡，一心以戰勝共黨為己任，尤其是在西半球更不容共黨坐大。因此，雷根的中美洲政策雖有強調加勒比海盆地計劃與

註⑥ Susan Kaufman Purcell, "Carter, Reagan, and Central America," *ORBIS*, Summer 1982, pp. 322-323.

註⑦ *Ibid.*, p. 323.

謀求和談的傾向，但基本上仍以全力支持薩爾瓦多、積極建設宏都拉斯為軍事基地與孤立尼加拉瓜為主。

### 三、雷根政府的中美洲策略

#### 1. 全力支持薩爾瓦多

雷根總統上臺之後，隨即宣稱，由於蘇聯與古巴集團的介入，薩國的戰爭不祇是一地方性的事務，而是東西方對抗的一部份，遂加緊援助薩國。一九八一年雷根政府對薩國提供了二千五百萬美元的額外軍事援助以及六千三百五十萬美元的特別經濟援助，而使得一九八一年的援薩經費達一億二千六百五十萬美元。一九八二年美國除給予二千六百萬美元的軍事援助外，二月間還給予五千五百萬美元的緊急軍事援助，三月間給予三千五百萬美元的額外軍事援助，計一九八二年的軍事援助共達一億一千六百萬美元。另外美國在加勒比海盆地計劃下，給予七千五百萬美元的經濟援助（另有二千萬美元協助薩國從事土地改革）。一九八三年美國國會除通過二千六百三十萬美元的軍事援助外，還通過三千萬美元的額外軍事援助；在經濟援助方面，單是額外的食物援助即達五千八百八十萬美元。一九八四年美國對薩國的經濟援助計劃將高達一億二千萬美元，軍事援助已經國會通過的款項是六千四百八十萬美元。除此之外，美國亦透過國際貨幣基金會、美洲開發銀行等國際金融機構，對薩國提供了大量的貸款。

雷根政府除對薩國提供巨額的軍、經援助外，一九八二年還大力推動薩國的制憲會議選舉。此次選舉是在游擊隊的杯葛乃至公然破壞投票站、交通工具的情況下進行，却仍有百分之七十四的選民參與投票，足證游擊隊先前宣稱所擁有的支持和作戰能力，與事實所顯示的結果，有相當的差距。薩國人民若有機會獲得諮商，他們會選擇和平。從此一觀點而言，薩國的選舉是成功的；但選舉的結果並沒有改善薩國境內的動亂狀況。薩國游擊隊的活動因選舉而沉寂一時，但至一九八二年十月又轉趨活躍，且有日趨上風之勢。

美國有鑒及此，遂加緊訓練薩國軍隊。目前薩國反游擊隊的軍隊以獵犬（hunter）營最具威力，計擁有八個獵犬營（每營三百五十人），都是在宏都拉斯接受美軍訓練，包括一九八一年受訓的亞蘭寇特（Atlancatl）旅與一九八二年受訓的拉馬貝洛索（Ramón Belloso）旅。從一九八三年六月起，美國更派遣一百二十名的軍事顧問赴宏都拉斯，協助薩國訓練軍隊。至一九八四年底，受美軍訓練的薩軍人數將提高至二萬人，屆時薩國陸軍將增為三萬二千人（目前有二萬三千人）<sup>⑩</sup>。

另一方面，雷根政府在國會強大的壓力下，亦不能不力促薩國進行社會經濟結構的改變，其中最重要的即土地改革計劃。惟

薩國的土地改革計劃並不太成功，地主雖被迫將土地轉移給佃農，但在同年內却有半數的地主再度收回土地。今（一九八四）年三月二十五日薩國將舉行總統選舉，美國與薩國中間派的基督民主黨都寄望此一民主程序的採行，能產生中間派的總統，從而使得薩國政府取得更合法的地位。

## 2. 積極建設宏都拉斯為軍事基地

宏都拉斯位於薩爾瓦多與尼加拉瓜之間，對防止共黨骨牌理論的實現本極重要；加以蘇聯古巴集團透過尼加拉瓜對薩爾瓦多游擊隊供應武器，而這些武器幾乎都是透過宏都拉斯來運送；同時，薩國游擊隊的活動亦集中於宏薩邊界。因此，從戰略觀點而言，宏都拉斯實具有舉足輕重的地位。宏都拉斯在最近半年多以來已充分顯示出它是美國在中美洲的重要軍事基地。美國與宏都拉斯所舉行的「大松二號」軍事演習，自一九八三年九月份開始展開，約有四千名美國軍隊在宏國境內參與為期一個月的聯合演習，另有五千名則參與為期六個月的演習。演習的地點，一是在靠近聖羅瑞若(San Lorenzo)的佛雪卡海灣(Gulf of Fonseca)西北，另一則是在大西洋海岸翠吉洛(Trujillo)與布魯托卡蒂拉(Puerto Castilla)兩個城鎮間所設立的「地區軍事訓練中心」(Centro Regional de Entrenamiento Militar y de Seguridad, 簡稱 CREMS)。在聖羅瑞若大約有五十名美國的軍事訓練人員已建立永久的訓練團，在「地區軍事訓練中心」則有一百二十五名的軍事訓練人員。這些美軍已在此訓練薩爾瓦多與宏都拉斯的部隊，瓜地馬拉假如願意降低自尊心，也有可能參與宏國境內的軍事訓練<sup>⑩</sup>。

此外，美國已在靠近卡瑪亞瓜(Comayagua)的帕瑪羅拉(Palmarola)花費了三千萬美元，改善機場，以便現代化的美國飛機能在此升降。聖羅瑞洛與布魯托卡蒂拉亦在興建飛機跑道。首都德古斯加巴(Tegucigalpa)附近則設有雷達站，觀察由尼加拉瓜至薩爾瓦多的武器運送情形。同時，宏都拉斯也獲得美國所提供的龐大軍事援助，一九八二年是三千八百萬美元，一九八三年是四千萬美元，同年宏都拉斯本身的軍事經費只有四千五百萬美元。

宏都拉斯除被美國當成軍事基地外，它在中美洲戰爭中還負有三大任務。一是攔截藏匿於宏薩邊境的薩國游擊隊，另一則是攔截由尼加拉瓜運送至薩爾瓦多的武器，乃至對反桑定政權的游擊隊提供安全的庇護所。一九八〇年十月，宏薩兩國簽署和平條約，恢復邦交，重開邊界，廢除兩國間的非軍事區。自此以後，薩國反政府軍的游擊隊已不再能進入該區尋求庇護。至阿巴瑞斯於一九八二年一月擔任宏國三軍統帥之後，宏國更積極地成為美國在中美洲的忠實盟友。一九八二年六月，宏軍與薩軍對莫拉札(Morazán)省的叛軍發動鉗形攻擊。十月間，宏國又參與圍攻莫拉札與查拉達那格(Chalatenango)省叛軍的活動。薩國的「國民解放陣線」(Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional)自一九八二年七月起亦宣稱，它正與宏國作戰，並

繼續指控宏都拉斯的軍隊入侵<sup>②</sup>。

然而宏都拉斯的另一個任務似乎更爲重要。一九八一年十一月美國國會通過一千九百萬美元的經費，支持中美洲的秘密活動，當初原想運用這筆款項去攔截從尼加拉瓜運送到薩爾瓦多的武器，然而後來却被用來武裝與訓練反桑定政權的游擊隊<sup>③</sup>。國會遂於一九八二年十二月制訂布蘭迪（Boland）修正案，禁止旨在推翻尼加拉瓜政府的秘密活動；惟以宏尼邊界爲基地的尼加拉瓜民主勢力却在美國中央情報局的支持下日漸茁壯。根據中央情報局的報導，美國所支持的反尼加拉瓜游擊隊的人數在一九八一年底僅五百人，一九八二年十二月已增爲四千人，至一九八三年秋天，更增爲一萬人至一萬二千人<sup>④</sup>。而這批游擊隊的任務亦從當初攔截尼加拉瓜運送武器給薩國游擊隊，變成了旨在迫使尼加拉瓜政府改變政策，包括阻止其輸出革命，促使其參與中美洲談判與採取多元主義的政策。

尼加拉瓜民主勢力最初是採取占領尼加拉瓜的一部分土地，甚至成立臨時政府，但由於此一戰術不太成功，遂將叛亂戰改爲消耗戰，以不斷的軍事進攻與經濟破壞爲主。據尼加拉瓜官方的統計，農業方面因戰爭而遭受的損失，單是一九八三年一月至八月即達二千五百萬美元，木材方面的損失亦達二千萬美元。此外，同年十月中旬尼加拉瓜民主勢力對可里托（Corinto）港石油設施的轟炸，更造成尼加拉瓜燃料的限制與漲價（提高了百分之三十）。惟根據尼加拉瓜民主勢力領袖卡利洛（Adolfo Calero Portocarrera）<sup>⑤</sup>於去年十二月中旬接受「洛杉磯時報」訪問時表示，他的游擊隊已將游擊戰與襲擊戰略目標（如港口、石油設施等）轉向更大規模的軍事行動，以佔據「自由地區」，成立臨時政府與尋求國際援助<sup>⑥</sup>。美國衆議院雖曾激烈反對援助尼加拉瓜游擊隊的活動，但在參衆兩院的協議下，國會於一九八三年十一月中旬仍通過二千四百萬美元的援助經費。

### 3. 孤立尼加拉瓜

雷根政府除在軍事、外交上對尼加拉瓜採取孤立的措施外，還在經濟方面施加壓力。

在軍事和外交方面，美國除舉行美空軍事演習與支持反桑定政權的游擊隊外，還盡力促使中美洲國防會議（Consejo de Defensa Centroamericano）的恢復。中美洲國防會議成立於一九六四年，當時在美國的贊助下，由瓜地馬拉、宏都拉斯、薩爾瓦多與尼加拉瓜四國參加；哥斯大黎加與巴拿馬則具有觀察員身份。中美洲國防會議唯一的目標是「協調行動」以對抗「內部的

註② *Keesing's Archives*, August 1983, pp. 32310-32311.

註③ *Newsweek*, November 8, 1982, pp. 8-16, 與 *Time*, March 25, 1983.

註④ *International Herald Tribune*, November 26-27, 1983, p. 1.

註⑤ 卡利洛原爲尼加拉瓜保守黨的領袖與實業家，他於一九八三年下半年取代蘇慕薩舊日部下 Roger Bermúdez 上校，而成爲尼加拉瓜民主勢力的領袖。

註⑥ *International Herald Tribune*, December 14, 1983, p. 4.

叛亂」。在成立後的八年中，該會議在中美洲實施十次的反游擊戰演習。一九六九年宏都拉斯在宏薩「足球戰」之後退出。一九七九年，隨著蘇慕薩政權的崩潰與尼加拉瓜國民自衛隊的解體，中美洲國防會議事實上已告中斷<sup>①</sup>。一九八三年十月一日瓜地馬拉、薩爾瓦多和宏都拉斯三國的國防部長，與巴拿馬國民自衛隊長及美國在巴拿馬的南方統帥葛曼(Paul Gorman)將軍在瓜地馬拉市集會，決定恢復中美洲國防會議，其目的除美國官員所說的交換叛軍資料與協議聯合軍事演習外，威信這些國家都希望與雷根政府合作，以解除尼加拉瓜的威脅<sup>②</sup>。美國進軍格林那達之後，中美洲國防會議於十月二十七日在宏都拉斯召開緊急會議，議程雖未經透露，但據尼加拉瓜民主勢力的領導人卡利洛透露，這次會議是在商討入侵尼加拉瓜的計劃，中美洲國防會議支持此一計劃<sup>③</sup>。雖然目前大多數的分析家都認為，至少在最近美國不大可能會入侵尼加拉瓜，但美國聯合中美洲的友邦，對尼加拉瓜採取敵對的態度，確實給尼加拉瓜帶來相當的壓力，惟恐美國仿照進軍格林那達的前例，由中美洲國防會議國家出面請求美國出兵尼加拉瓜。尼加拉瓜執政團的協調者奧加達(Daniel Ortega)對此即公開表示，尼加拉瓜正準備對抗一場侵略戰，同時也擬定計劃，將武器分散至各地。

此外，美國亦已關閉尼加拉瓜在美國南部大城市所設立的一些領事館。這些領事館的關閉已大大的阻礙了尼加拉瓜正常進口的作業；而美國在經濟方面對尼加拉瓜所採取的壓力，亦至為明顯。一九八三年四月美國取消尼加拉瓜輸美的蔗糖配額，而將之重新分配給中美洲的友邦——薩爾瓦多、宏都拉斯與哥斯大黎加。一九八三年七月，美國財政部官員在說明美國拒絕美洲開發銀行貸款二百二十萬給尼加拉瓜時，更明白表示，美國將反對由世界銀行或美洲開發銀行貸款給桑定政府，除非桑定政府已在經濟政策上有重大的改變——採取措施「恢復私人企業」與「改善公營企業的效率」<sup>④</sup>。據尼加拉瓜「國際重建基金會」(負責接洽與辦理國外貸款與援助的政府機構)的會長加奎恩(Edmundo Jarquin)說，尼加拉瓜在一九八三年中所以爆發外債清償問題，是由於雷根政府對私人銀行與多邊借貸機構施加壓力的結果。自一九八〇年尼加拉瓜召開債務再協議會議以來，尼加拉瓜已付出一億六千萬美元的利息給私人銀行(本金為九億美元)，但只獲得一千一百萬美元的新貸款。由於雷根政府對國際借貸機構施加壓力，已使得世界銀行凍結了擬貸給尼加拉瓜的五千萬美元，美洲開發銀行凍結的款項更高達一億八千二百萬美元<sup>⑤</sup>。

註① *Latin America Weekly Report*, 4 November 1983, p. 9.

註② *Latin America Weekly Report*, 14 October 1983, p. 5.

註③ *Latin America Weekly Report*, 4 November 1983, p. 9.

註④ *International Herald Tribune*, June 2-3, 1983, p. 5.

註⑤ *Latin America Weekly Report*, 29 July 1983, p. 1.



#### 四、雷根政府中美洲策略成敗的關鍵

雷根政府的中美洲政策是以支持友邦，遏止共黨勢力在該區擴大為主旨。為達此一目標，雷根政府全力支持薩爾瓦多政府，孤立桑定政權，並試圖將宏都拉斯建立為軍事基地。然而美國政府的此一策略能否達成預定的目標，似須從下列幾個方向加以探討。

1. 就全力支持薩爾瓦多而言 過去三年多以來，美國曾不斷提供軍經援助給薩爾瓦多；在未年的一年甚至五年（假如雷根連任總統）內，仍將如此。根據季辛吉主持的中美洲兩黨委員會於今（一九八四）年一月十一日所提出的建議案，雷根政府在未來的五年內應給予中美洲八十四億美元的經濟援助，且應儘速給予薩國相當幅度的軍事援助。雷根在一月三十一日所提出的國情咨文中，曾力促國會全力支持政府執行中美洲兩黨委員會的建議案。雷根並表示，支持美國在該區的友邦並「不容易、也不便宜」，但為了「戰略與道德的理由，必須如此」。雷根已向國會提出「中美洲民主、和平與發展計劃」(Central America Democracy, Peace and Development Initiative)，要求國會給予中美洲八十四億美元的經濟援助，並在一九八四~八五年間，給予四億一千五百萬美元的額外軍事援助。薩國勢必獲得巨額的軍經援助。據報導，雷根政府要求國會在 一九八四年給予薩國一億七千八百七十萬美元的額外軍事援助，一九八五年給予一億三千二百五十萬美元的額外軍事援助。由於薩國的人權紀錄，這項援助將不易獲得國會的支持，因此，舒茲於二月二十一日在參院預算委員會中作證時表示，雷根總統可能以緊急援助的方式給予薩國軍事援助，而毋須經國會的同意。無論如何，雷根在其任內都將全力的支持薩國政府，避免薩國陷入共黨手中。

2. 就薩國本身的情況而言 薩國「殺人隊」對薩國人民的威脅仍不亞於左派的游擊隊。據估計自一九八〇年以後，約有三萬名的政治殺戮事件是由極右派的「殺人隊」所為。他們高舉著「反共」的旗號，謀害任何不同意他們的人，包括左派與中間派人士。卡特政府後期美國駐薩國大使懷特 (Robert White) 對「殺人隊」大聲撻伐，公開指責迪歐伯森 (D'Aubuisson，國民共和聯盟的領導人，一九八二年當選為薩國制憲委員會主席，目前為薩國最有希望當選總統的候選人之一，傳與右派「殺人隊」有密切的關係) 是「病態的殺手」(Pathological Killer)。去年離職的美國駐薩國大使辛頓 (Deane Hinton) 亦指控右派的「殺人隊」為黑手黨 (Mafia)。然而類似此種對右派「殺人隊」的指控，在去年年底之前都未能引起雷根政府的嚴重關切。最初雷根政府的想法是，只要贏得戰爭，暴行即可停止。現任薩國大使匹克林 (Thomas Pickering) 似乎極力地反對此種思潮。去年十一月初國防部二位傑出的強硬派人士艾克里 (Fred Ikle，國防部負責政策的副部長) 與杉契斯 (Nestor Sanchez，國防部副助理部長，負責拉丁美洲事務) 到薩國訪問後，證實美國需要抑制迪歐伯森與其黨羽的作為。雷根本人遂決定派遣副總

統布希於去年十二月訪薩，並向薩國當局發出最後通牒，籲請薩國當局結束「殺人隊」的暴行，否則薩國將失去美國人民的支持<sup>②</sup>。布希並向薩國當局提出涉及「殺人隊」而應被放逐的名單，包括軍職人員與平民<sup>③</sup>。之後一、二個月「殺人隊」的活動似乎已較為平靜，同時據「國民警察」(the National Police)警察長羅培斯努拉(Carlos Reynaldo López Nuila)上校宣稱，所有列名於黑名單的二十位人士已被通知離開薩國，大多數也已離去<sup>④</sup>。惟此種現象是否將持續下去，或竟是在美國強大壓力下一時的平靜。一位美國高級官員即曾表示，即使美國使用所有的壓力，也不可能完全剷除「殺人隊」——因為這正是薩國社會的一部分；但對大部分「殺人隊」的暴行應可阻止，否則薩國很可能失去美國的支持，如此薩國政府與軍隊幾乎確定是必敗無疑<sup>⑤</sup>。

其次，薩國軍人的士氣似乎並不太高。雖然比蒂斯(Fugenio Vides Casanova)出任國防部長後，薩國軍隊已不再採行格西亞(José Guillermo García, 前國防部長)時期上班制(僅在上午九時至下午五時的時間內進行戰事)的作戰方式，但薩國軍隊的士氣似乎遠落於游擊隊之後。今年年初游擊隊對查拉達那格省厄帕列索(EI Paraiso)附近第四步兵旅本部與古斯卡蘭(Cuscaltán)橋兩個具有戰略地位的攻擊，暴露出政府軍的重大缺點。政府軍在厄帕列索戰役中是在全無準備之下遭受攻擊。在古斯卡蘭橋戰役中，陣亡人數僅六名，但當其指揮官陣亡後，駐守該地的士兵即迅速逃逸。惟目前游擊隊雖然可能在戰場中締造佳績，也可能以迫擊砲轟炸機場或佔領偏僻地區，但一旦軍隊決定再度攻入該區，游擊隊卻沒有能力保住<sup>⑥</sup>。

當然，薩國境內右派份子時想廢除土地改革計劃，與全面掌握政權，甚至在必要時發動政變，這不僅會斷傷薩國人民擁護政府的決心，也必影響美國對薩國的援助意願，惟美國也正全力避免這些事件的發生。

3. 就孤立尼加拉瓜而言 美國所採行的軍事與經濟措施，却曾給予尼加拉瓜強大的壓力。尼加拉瓜民主勢力在尼國北面的活動，確實給尼國帶來不小的威脅，尤其是對農作物與戰略目標的攻擊，更造成相當大的損失。惟尼加拉瓜民主勢力是以前蘇薩薩的國民自衛隊為主力，目前仍未能贏得足夠的人民支持以推翻桑定政權。

註<sup>②</sup> 雖然在去年十一月三十日，雷根總統以口袋否決(Pocket veto)，否決了國會定期審查薩國人權狀況的法案，但在國會中遭到強烈的批評。中美洲兩黨委員會雖主張對薩國給予巨額的軍經援助，但仍主張人權條件是必要的，雷根在中美洲民主、和平與發展計劃中，亦承諾定期報告中美洲各國的人權狀況。

註<sup>③</sup> *Newsweek*, January 16, 1984, pp. 19-21.

註<sup>④</sup> *International Herald Tribune*, January 25, 1984, p. 5.

註<sup>⑤</sup> *Newsweek*, January 16, 1984, p. 23.

註<sup>⑥</sup> *Ibid.*, pp. 18-19.

美國與宏都拉斯所舉行的長期軍事演習，與中美洲國防會議的恢復，使得尼加拉瓜在中美洲陷於孤立的局面。尼加拉瓜在去下半年接二連三的提出和談建議，軟化談判立場<sup>②</sup>，不能不歸功於美國的強硬措施。惟尼加拉瓜並非格林那達。假如美國想利用中美洲國防會議進軍尼加拉瓜，其所引起的後果，則很可能使美國捲入中美洲長期的混亂中。原因是中美洲國防會議的締約國各有各的難題：薩國軍隊正與游擊隊展開拉鋸戰，一些分析家甚至認為，再過幾年，游擊隊可贏得這場戰爭，除非美國派遣軍隊，扭轉局勢；瓜地馬拉軍隊素來被形容為該區最具效率與最職業化的軍人，這大致是緣自一九六〇年代後期接受美軍密集式的反叛亂訓練與援助所賜，但瓜地馬拉軍官的政治立場分歧，腐化事件亦所在多有，加以孟特(Efraín Ríos Montt)總統被推翻後，一些最腐敗的軍官，重返軍隊，更加深瓜國軍人的分裂；宏國軍隊成爲美國訓練與援助最主要的對象，他們已箝制所有的反對派，包括合法的工會活動，但宏國大多數的軍隊都是新招募的農民，教育程度既低，又缺乏訓練，更不具有入侵他國的動機；巴拿馬顯然是在美國的壓力下參加中美洲國防會議恢復後所召開的兩次會議，然而有些外交官甚至懷疑巴拿馬參加中美洲國防會議的「合法性」，因爲巴拿馬僅具有觀察員的身份<sup>③</sup>。其時，進軍尼加拉瓜也不太可能獲得美國人民的支持。原因之一是美国在尼國的人數甚少，尼國亦未做出明顯危害美國人民利益的情事，美國一旦進軍，勢必引起輿論界的強烈批評<sup>④</sup>。其二是桑定政權儘管有強烈傾向馬克思主義的趨勢，但它還維持相當穩定的政權<sup>⑤</sup>，美國進軍不僅不易獲得尼國人民的支持，且很可能掀起拉丁美洲反美的情緒。其三是中美洲各國土地互相鄰接，經濟、社會背景雷同，一國的動亂易於波及他國，美國如進軍尼國，很可能使薩國與瓜地馬拉的游擊隊更爲活躍。更重要的是，美國所需付出的代價，將遠非格林那達之役所能比擬。

## 五、結 語

中美洲自二十世紀初期即完全在美國勢力的籠罩之下，至六〇年代末期，美國在拉丁美洲雖已逐漸喪失霸權，但對中美洲却仍具有統御權力。雷根政府認爲，美國如果從中美洲撤退，不僅是美國特權的消失，而且也是自由理想在道德上重大的挫敗；不

註① 諸如願意參加地區和談，不再堅持僅與美國、宏都拉斯舉行和談；宣佈赦免Miskito族印地安人與尼加拉瓜民主勢力反政府人士（領導人除外）；保證私人

土地免受政府徵收；宣佈今（一九八四）年十一月舉行大選；要求薩爾瓦多國民解放陣線與民主革命陣線撤離尼國；大量減少古巴的軍事顧問人員。

註② *Latin America Weekly Report*, 18 November 1983, p. 11.

註③ 美國輿論界對雷根的中美洲政策有很多的批評，保守派的 *Wall Street Journal* 首先對薩爾瓦多白皮書的可信性質疑。對美國政府支持反對桑定政權游擊隊的批評更是普遍。

註④ 參閱 Thomas P. Anderson, *Op. Cit.*, Chap. 13.

僅將使古巴獲得有限的戰略利益，而且也是蘇聯全球侵略的重大進展。基於此一認知，雷根政府遂將中美洲問題視為重大事件。雷根政府三年以來對中美洲所採取的策略，可說是全力支持薩爾瓦多政府，積極建設宏都拉斯為軍事基地，並採取孤立尼加拉瓜的措施。然而至目前為止，此一政策並不太成功。薩爾瓦多仍陷於長期的拉鋸戰，尼加拉瓜在中美洲雖處於孤立狀態，且有經濟困境，但它還維持穩定的局面。這在薩國主要是由於境內極右派「殺人隊」仍相當活躍，司法審判制度未建立，與軍隊士氣不太高所致。所幸雷根政府已在去年年底開始注意此一問題，力促薩國政府改善此種狀況，並將依據中美洲兩黨委員會的建議，給予薩國大量的經濟援助，推動薩國的民主化運動，希望從根本上剷除共黨蔓延的溫床。惟薩國社會不平等與政治極化現象由來已久，又有外力支援叛亂份子，因此使得雷根政府在大力支援上感到既「不容易、也不便宜」，但如能力促薩國社會、經濟與政治朝合理化的方向發展，而不只顧及軍事方面的進展，假以時日，和平的日子並非不可期。

雷根政府雖標明對尼加拉瓜採取二面政策——一方面對尼加拉瓜政府施加軍事與經濟壓力，一方面又力促尼國參與中美洲的和談，但却以強硬政策為主。尼加拉瓜在去年年底之前，接二連三的提出和談建議，軟化談判立場，雷根政府對此雖表示歡迎，反應却很冷淡。主管拉丁事務的助理國務卿孟利 (Langhorne A. Motley) 並於一月十九日重新提出美國減輕對尼加拉瓜施加壓力的先決條件是：尼國建立一真正的民主政權；確實停止支持游擊隊的叛亂活動與恐怖活動；刪減軍事力量，使其與鄰邦恢復軍事平衡<sup>④</sup>。但在美國強大的軍事與經濟壓力下，這些先決條件能否為尼加拉瓜所接受，恐將成為美國中美洲政策成敗的主要關鍵。

註④ *Latin America Weekly Report*, 27 January 1984, p. 11.

## 五次圍剿戰史 (上下冊) 十六開本 兩巨冊

工本費 新台幣 五百六十元  
美 金 十六元

郵資另加 國內：新台幣四十元  
國外：平寄美金八元  
航空美金二十二元

國際關係研究中心代售 憑機關學校公函證明發售