

從宏都拉斯政變看拉美民主發展

Honduras' "Coup" and Its Impact on Latin America's Democracy

向駿 *Antonio C. Hsiang*

致理技術學院國際貿易系副教授

Associate Professor of Department of International Trade,

Chih-lee Institute of Technology

摘要 / Abstract

2009年6月28日宏都拉斯前總統賽拉亞 (José Manuel Zelaya) 遭罷黜流亡國外後由國會議長米契列地 (Roberto Micheletti) 接任總統成為二十一世紀中美洲地區的第一次政變。究其主因大致有二，其一為「程序民主」和「實質民主」間有相當落差；其二為對憲政體制及選舉制度兩項「憲政工程」無法達成共識。政變影響有三：一為恐掀起拉美「民主回潮」，二為加深美國兩黨政治對立，三為宏國民主發展恐將成歐巴馬對拉美關係上的「有毒資產」。

After ex-president of Honduras Manuel Zelaya was ousted on June 28, 2009, the president of Congress Roberto Micheletti was sworn in as country's

interim President. It became the first Central America's coup in the 21st Century Coup. There are two main reasons led to the event. First, there is a big gap between procedural democracy and substantial democracy. Second, there is no consensus between constitutional system and electoral system. Three impacts of Honduras coup are: increasing possibility of democratic reverse wave in Latin America, deepening confrontation between US Republic and Democratic parties, and transforming as toxic asset for Obama's policy toward Latin America.

關鍵詞：宏都拉斯、拉丁美洲、第三波、民主回潮

Keywords: Honduras, Latin America, Third Wave, Reverse Wave

壹、前言

2009年6月28日深夜宏都拉斯總統賽拉亞(José Manuel Zelaya)被軍方強行押解登機流亡哥斯大黎加之後，由國會議長米契列地(Roberto Micheletti)接任總統，此一二十世紀以來中美洲的首次政變再次提供學術界特殊的研究案例，¹美國舊金山大學政治學教授朱恩斯(Stephen Zunes)將其稱為「德古西政變」(Tegucigolpe)。²

「德古西政變」之所以特別在於事件本身是否應被稱為「政變」仍無定論，至少美國官方一直避用「政變」一詞，美國國防部雖撤銷和宏國所有的軍事合作，但仍拒絕將事件稱為「政變」。也因此數月以來宏都拉斯前、後任國家領導人一直為其本身的合法性隔空叫陣，此其一。³除了聯合國、美洲國家組織(Organization of American States, OAS)外，古巴和委內瑞拉等也因支持左派的賽拉亞而共同呼籲對新政府實施貿易制裁，導致出現「極權的卡斯楚(Raúl Castro)、假民主的查維茲(Hugo Chávez)和歐巴馬站在一起」之現象，此其二。⁴各方所提解決方案恐將陷宏國民主於「雙輸」局面：如果准許賽拉亞返國復職等於認可其違憲的行為，如果不准賽拉亞返國復職等於認可罷黜總統的行為，此其三。⁵事件發生後，包

¹ 拉丁美洲其他特殊案例如1992年4月秘魯前日裔總統藤森謙也(Alberto Fujimori)在軍方支持下斷然宣佈關閉國會並大幅改組司法部門，因而在政治學界創造了新名詞--「自為政變」(self-coup)，但也因此被拉丁美洲史學家認為是90年代第一個重返威權統治的南美國家。又如，2001年阿根廷政府不顧信用破產，逕自宣布債券無效，導致「賴賬事件」。再如，委內瑞拉總統查維茲(Hugo Chávez)10年來推動的「二十一世紀社會主義」已被學界廣泛研究。

² Stephen Zunes, "Showdown in 'Tegucigolpe,'" *Foreign Policy In Focus*, July 10, 2009. 宏都拉斯首都德古西加巴(Tegucigalpa)，因其字尾galpa與西班牙文「政變」golpe類似，故取其諧音Tegucigolpe可中譯為「德古西政變」。

³ Michael Shifter, "Obama's Honduras Problem," *Foreign Affairs*, Aug. 24, 2009. Natalie Pullen and William Mathis, "Arturo Valenzuela: Looking Back to Look Ahead (II)," COHA, Aug. 26, 2009.

⁴ Ray Walser, "Honduras's Conservative Awakening," *Web Memo* No. 2566, The Heritage Foundation, July 27, 2009.

⁵ Mel Martinez, "Foundations of democracy being dismantled," *The Miami Herald*, July 13, 2009.

括美洲開發銀行 (Inter-American Development Bank)、歐洲聯盟 (European Union)、世界銀行 (World Bank)，以及美國國際開發總署 (Agency for International Development) 等，均暫停對宏都拉斯的援助，但臨時政府卻態度強硬，對歐巴馬政府的拉美政策造成嚴厲的考驗，此其四。隨著僵局不斷的延宕，拉美左派政府如委內瑞拉、尼加拉瓜、厄瓜多爾等之危機感日益增強，甚至擔心會引發骨牌效應，此其五。⁶ 拉丁美洲會因此「再度成為眾所矚目的回潮代表」嗎？⁷

貳、文獻回顧

探討「民主」和「民主化」運動的文獻概可分為三類。

第一類著重於分析政治制度對民主的開放、過度、和鞏固所可能產生的影響。熊彼得 (Joseph A. Schumpeter) 曾謂「…民主政治不是理想的情境，而是一種制度的安排。」⁸ 普茲沃斯基 (Adam Przeworski) 認為建立民主的首要條件在於使政治參與者都瞭解到民主政治乃是解決衝突的唯一方式，任何以非民主手段達到目的之行為都將招致更大的損失。不論得勢 (當選) 或失勢 (落選) 都不是永久的，遵守民主程序的競爭規則成為雙方獲得政治權力的最佳保證。⁹ 而民主化過程中最大的特徵就是「不確定性」(uncertainty)，亦即大部分的衝突雖都經由民主程序解決，但卻沒有任何人可於事先準確預測結果。¹⁰ 然因各國政治環境與條件的差異，所

⁶ Alexandra Olson, "Latin leftists fear a Honduras coup domino effect," AP, Aug. 19, 2009.

⁷ 蔡東杰,〈現實主義民主與第三波浪潮的反思〉,《全球政治評論》,第 27 期(2009),頁 4。

⁸ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London: Geo. Allen & Unwin, 1943, p.242.

⁹ Adam Przeworski, *Democracy and the Market* (New York: Cambridge University Press, 1991), p.4.

¹⁰ Adam Przeworski, "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy," in Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead, eds., *Transition from Authoritarian Rule* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986), p.58. Also see Adam Przeworski, "The Games of Transition," in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and J. Samuel Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation* (Norte Dame, Ind.: University of Norte

導致的制度結果也不盡相同。¹¹杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 則謂「…透過選舉制度所產生的政府也許效率並不高、腐敗、短視、不負責任或被少數特殊利益所操控，而且無法採納符合多數公益的政策，…但不能說它不民主。」¹²

林茲 (Juan Linz) 和凡內瑞拉 (Samuel Valenzuela) 認為要鞏固民主需建立一套有助於維持民主政治的制度與行為準則。處於「民主鞏固」階段的國家，各個政黨至少要有兩項共識，其一為憲政體制 (constitutional system)，另外一個則為選舉制度 (electoral system)，薩托利 (Giovanni Sartori) 將其稱為「憲政工程」。¹³然而由於擁有改變制度能力者因追求自身利益 (權力極大化) 產生的非理性考量，會驅使其贊成某種制度或是反對另一種制度，其結果也為制度發展增添變數。¹⁴根據曼沃林 (Scott P. Mainwaring) 和琳安 (Aníbal Pérez-Liñán) 的研究，「就政權崩解的模式而言，民主的崩潰實乃政黨數量、政黨制度的極化和民主品質所致。」¹⁵「選舉民主幾乎任何地方均可建立，但如權力不能從菁英傳給百姓，民主無法持久。」¹⁶

第二類側重於財經政策對產業 (利益) 團體間政治結盟可能產生的影響。如弗萊登 (Jeffrey A. Frieden) 分析拉美國家因對外債危機處理方式的不同而導致不同的民主發展。¹⁷ 瑞默 (Karen L. Remmer) 則分析經濟危

Dame Press, 1992), p.105.

¹¹ 蔡東杰,〈民主化運動與憲政改革：巴西與墨西哥之比較研究〉,《全球政治評論》,第3期(2003),頁115-130。

¹² Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Last Twentieth Century*, New Heaven: Yale University Press, 1991, p.7.

¹³ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes*, 2nd ed., New York: New York University Press, 1997.

¹⁴ Barbara Geddes, "Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America," in Arend Lijphart and Carlos Waisman, eds. *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Boulder: Westview Press, 1996, pp.19-20.

¹⁵ Fabrice Lehoucq, "The Third Wave of Democracy: Findings and Implications," *Latin American Research Review*, Vol. 43, No.1 (2008), p.246.

¹⁶ Ronald Inglehart and Christian Welzel, "How Development leads to Democracy," *Foreign Affairs*, Vol.88, No. 2, March/April, 2009, p.44.

¹⁷ Jeffrey A. Frieden, *Debt, Development, and Democracy: Modern Political Economy and Latin*

機與民主化發展在拉美國家互動的經驗。¹⁸ 當拉美國家「從程序民主進入到實質民主的過渡期中，經濟發展的不穩定性乃是影響其民主鞏固的重要因素之一。」¹⁹而「新自由主義」(neoliberalism)、跨國企業及國際貿易對拉美民主發展的影響更廣泛被研究。²⁰

第三類則將分析重點置於文化的差異上，強調不同文化對民主化可能產生的不同影響。部分學者認為威權性的文化體系，如天主教、回教和儒家思想等，因講究權威、服從、容忍、秩序等，似乎不適用於民主政治的發展。但部分學者也指出以政治文化的觀點來看民主發展時，有可能單純地將民主政治視為文化的產物，但政治文化與民主政治之間應該存在著雙向的關係：即政治文化可能影響民主政治的發展，而民主政治的運作也可能影響政治文化的形成，政治文化既是政治發展的因也是果，端視地區的不同而定。²¹因此，「對於不同型態政治經濟發展的研究必定會涉及到文化因素，不論是區域研究或是比較政治研究，沒有政治文化變數的加入恐怕都不夠完整。」²²

America, 1965~1985, Princeton: Princeton University Press, 1991, pp.3~91.

¹⁸ Karen L. Remmer, "Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience," *World Politics*, Vol. 42, No. 3 (1990), pp.315~335.

¹⁹ 蔡東杰，〈民主化理論的釐清與重構：以拉丁美洲為例〉，《問題與研究》，36卷8期(1997)，頁67-80；向駿，〈北美自由貿易協定對墨西哥政治的影響〉，《問題與研究》，36卷3期(1997)，頁91-99。

²⁰ Judith A., Teichman, "Competing Visions of Democracy and Development in the Era of Neoliberalism in Mexico and Chile," *International Political Science Review*, Vol. 30, No. 1 (January 2009), pp.67-87. Javier Rodríguez and Javier Santiso, "Banking on Democracy: The Political Economy of International Private Bank Lending in Emerging Markets," *International Political Science Review*, Vol. 29, No. 2 (March 2008), pp.215-246. Beatriz Magaloni, "Partisan Cleavages, State Entrenchment, and Free Trade: Latin American in the 1990s," *Latin American Research Review*, Vol. 43, No. 2 (2008), pp.107-135.

²¹ Larry Diamond Seymour Lipset, and Juan Linz, "Building and Sustaining Democratic Government in Developing Countries: Some Tentative Finding," *World Affairs*, Vol. 150, No. 1 (1987), p.423.

²² 向駿，〈拉丁美洲政治文化變遷〉，收於向駿主編，《拉丁美洲研究》(台北：五南圖書公司，2001年)，頁120。

參、政變的國內及國際因素

宏都拉斯政變之國內因素有二，其一為「程序民主」(procedural democracy)和「實質民主」(substantial democracy)間有相當落差。宏都拉斯政變不僅「突顯出了民主理論在『理想』與『現實』之間存在的巨大落差」，且再度提供拉丁美洲「嘗試失敗的民主最終更帶來長期的政經動盪不安」案例。²³

宏國自 1980 年代恢復憲政以來，主要由自由黨及國民黨兩大黨輪流執政，1982-1990 年自由黨執政，1990-1994 年國民黨執政，1994-2002 年自由黨執政，2002-2006 年國民黨執政，2006-2010「政治權力」(Political Rights)和「公民自由」(Civil Liberties)均獲 3 分(最差為 7 分，台灣分別為 2 分及 1 分)屬「部分自由」(partly free)國家。

更糟的是宏都拉斯也是拉美最貧窮國家之一。2008 年的人均所得為 1,842 美元。根據「世界糧食計劃」(World Food Program)的報告，其貧窮人口的比例從 2007 年的 69%增加到 2008 年的 73%。另根據《全球經濟自由：2009 年度報告》(Economic Freedom of the World: 2009 Annual Report)，宏都拉斯在全球 179 個接受評比的經濟體中排名第 91 (台灣第 18)。再以「國際透明」組織(Transparency International)於 2008 年公佈的全球「貪腐認定指數」(Corruption Perception Index, CPI)為例，宏都拉斯在 180 個國家中名列 126 (台灣 39)堪稱「中南美洲末段生」。這就不難理解何以學者會指出聯合國和美洲國家組織「都低估了宏都拉斯受苦於賽拉亞的程度及確保他留在國外的決心。」²⁴

國內因素之二是「憲政工程」品質不佳。「德古西政變」充分顯示宏都拉斯對薩托利所謂的「憲政體制」和「選舉制度」兩項「憲政工程」無法達成共識。此次政變的主角賽拉亞在 2005 年 11 月贏得大選後於 2006

²³ 蔡東杰，〈現實主義民主與第三波浪潮的反思〉，《全球政治評論》，第 27 期(2009)，頁 8。

²⁴ Michael Shifter, "Obama's Honduras Problem," *Foreign Affairs*, Aug. 24, 2009.

年 1 月宣誓就職總統，任期 4 年。根據 1982 年通過的宏都拉斯憲法，總統必須卸任 10 年後才能再次參選，該憲法第 239 條甚至規定，任何尋求修憲及延長任期的總統將自動失去總統職位。²⁵ 由於下次大選訂於 2009 年 11 月 29 日舉行，企圖連任的賽拉亞總統自上半年起積極推動修憲公投。3 月 24 日賽拉亞透過行政命令（編號 PCM-05-2009）要求「國家統計局（National Statistical Institute）於 6 月 28 日辦理「預備性投票（preliminary poll），議題為「你贊成在 2009 年 11 月的大選中包括由人民決定是否召開全國修憲大會的第 4 張選票？」²⁶

結果繼宏都拉斯最高選舉法庭（Supreme Electoral Tribunal）宣佈該公投不合法後，最高法院（Supreme Court）也做出相同的判定。6 月 23 日國會甚至通過法律禁止在大選前 180 天內舉行公投。由於大選將於 11 月 29 日舉行，因此 6 月 28 日的公投成為非法。然在最高法院宣判公投違憲後賽拉亞仍一意孤行故引發軍方、反對黨強烈反彈。賽拉亞於 6 月 24 日免除總參謀長巴拉斯克斯（Romeo Vásquez Velásquez）職務，稍後國防部長奧雷亞納（Edmundo Orellana）則和三軍軍種總司令集體辭職表示對總參謀長的支持。次日最高法院宣佈塞拉亞將巴拉斯克斯免職違反憲法，必須恢復其職務，但賽拉亞並未理會，結果導致 6 月 28 日清晨遭軍方押解被迫流亡哥斯大黎加，國會議長米契列地宣佈繼任總統至 2010 年 1 月 27 日賽拉亞任期屆滿為止（大事記要見表一）。由於「持續主義（continuisimo）—國家領導人企圖無限期延長任期—乃拉美威權傳統，…立即的憲政制裁成功地防止了宏都拉斯的持續主義。」²⁷

²⁵ 至 2005 年止國會就該憲法做過 10 次解釋並增訂 26 次。第 239 條英譯如下：“Article 239: No citizen who has already served as head of the Executive Branch can be President or a designated person. Whoever violates this law or proposes its reform, as well as those that support such violation directly or indirectly, will immediately cease in their functions and will be unable to hold any public office for a period of 10 years.”

²⁶ 英文如下 “Are you in accord that in the general elections of November 2009 there be included a fourth ballot in which the people decide whether to convoke a National Constituent Assembly?” 其他三張分別為總統、國會議員及市長選票。

²⁷ Sara Miller Llana, “Was Zelaya's ouster a coup?” *The Christian Science Monitor*, July 21,

表一：宏都拉斯政變大事紀要（2009 年 6 月 23 日至 12 月 2 日）

日期	大事紀要
6 月 23 日	國會通過法律禁止在大選前 180 天內舉行公投。
6 月 24 日	總統賽拉亞免除總參謀長巴斯克斯（Romeo Vásquez Velásquez）職務，國防部長奧雷亞納（Edmundo Orellana）及三軍總司令則集體辭職表態。
6 月 25 日	最高法院宣佈將巴斯克斯免職違反憲法必須恢復其職務。
6 月 28 日	總統賽拉亞於清晨遭軍方逮捕後被迫流亡哥斯大黎加，國會議長米契列地（Roberto Micheletti）繼任總統至 2010 年 1 月 27 日賽拉亞任期屆滿為止。
7 月 3 日	美洲國家組織（OAS）秘書長殷蘇薩（José Miguel Insulza）要求 72 小時內讓賽拉亞復職。
7 月 6 日	宏都拉斯新政府未在限期前讓步，殷蘇薩斡旋失敗。
7 月 9 日	哥斯大黎加總統阿里亞斯（Oscar Arias）在美國支持下主持調解，但未達成任何協議。
7 月 18 日	賽拉亞同意阿里亞斯提議與部分反對黨組成聯合政府，但不可包括參與 6 月 28 日政變的人士，然遭米契列地政府悍然拒絕。
7 月 28 日	美國撤銷米契列地政府 4 名官員的外交簽證，其中包括國防部長塞維亞（Adolfo Sevilla）和國會議長薩維德拉（Alfredo Saavedra）。美洲國家組織驅逐宏國代表。
7 月 30 日	美國駐宏大大使尤雷斯（Hugo Llores）重申美國只承認賽拉亞是宏國的合法總統。
8 月 4 日	賽拉亞抵達墨西哥，卡德隆總統（Felipe Calderón）表達支持復職。

2009.
 “21st Century Coup,” *Latin American Press*, July 3, 2009.

8月5日	賽拉亞在墨西哥表示「只要肯對宏國商界施壓，美國可以在五分鐘之內結束政變。」宏都拉斯國會拒絕對賽拉亞特赦提案。
8月6日	反對政變陣線數千群眾分別到達首都和第二大城後要求結束政變，三大工會開始進行無限期大罷工。
8月9日	「南美洲國家聯盟」成員國外長重申不會承認宏國臨時政府舉行的任何選舉。
8月12日	賽拉亞在巴西感謝盧拉總統的支持並再度請求美國施壓。示威者向員警投擲石塊，米契列地指責賽拉亞的支持者是「恐怖分子」。
8月17日	米契列地表示賽拉亞如果返國將面對 18 項違憲指控而入獄。「南方共同市場」(MercoSur) 議會通過聲明堅決支持塞拉亞的憲法政府。
8月22日	最高法院再度重申已控告塞拉亞「對抗政府、叛國及濫權」。
8月24日	在阿根廷、墨西哥、加拿大、哥斯大黎加、多明尼加共和國和牙買加外交部長組成的 OAS 代表團到訪前夕，宏國最高法院以「國際法不得抵觸國內法」為由拒絕《聖荷西協議》11 項原則中的 10 項，僅同意有關賽拉亞放棄公投修憲謀求連任，以及成立人民制憲議會替代立法議會的建議。
8月25日	美國駐宏使館停發大部分簽證，米契列地宣稱不怕任何制裁。
8月28日	米契列地重申，在賽拉亞放棄回國復職的前提下，他願意為「國家和社會的穩定」考慮辭職，並選擇第三人出任宏都拉斯總統職務。
9月3日	美國國務卿柯林頓會晤賽拉亞後，國務院宣佈將進一步大幅刪減對宏國援助並強調美國不會承認宏國大選結果。
9月11日	美國註銷米契列地外交及觀光簽證。
9月21日	賽拉亞潛入巴西駐宏大使館後強調回國是為「談判及設計一條讓宏國回復和平與安寧的道路。」臨時政府要求巴西交出賽拉亞。
9月27日	宏國臨時政府驅逐 4 名 OAS 代表並要求巴西在 10 天內決定如何處理賽拉亞，否則關閉巴西大使館。稍後並宣佈中止憲法保障的權利

	45天，並可視需要延長。但魯拉表明「巴西不會接受一個靠政變上臺的政府的最後通牒。」
10月7日	在OAS外長組成的代表團監督下賽拉亞與臨時政府展開談判。
10月16日	米契列地方面提出賽拉亞復職的最終決定權在最高法院，賽拉亞表示「無法接受」，其任命的外交部長羅達斯（Patricia Rodas）在玻利維亞宣布「談判破裂」。
10月23日	美國國務卿柯林頓親電賽拉亞和米契列地表達對宏國政局關切。
10月28日	包括負責西半球事務的助卿向農(Tom Shannon)、首席副助卿凱利(Craig Kelly)、白宮特別助理及西半球事務資深主管芮斯特瑞波(Dan Restrepo)等人組成的美國高階代表團赴宏參與談判。
10月29日	OAS宣佈雙方達成12點協議，包括由宏國國會決定賽拉亞能否恢復總統職位。
11月5日	宏國國會未討論協議，賽拉亞拒絕提出組閣名單，米契列地成立全國團結政府。美國參議院通過任命Arturo Valenzuela為負責西半球事務的助理國務卿。
11月26日	宏都拉斯最高法院15名法官中14名投票贊成建議國會賽拉亞在接受審判前不能合法復職。
11月25日	米契列地「暫時」辭職至12月2日，以示對總統選舉做出的努力。
11月29日	「國家黨」候選人羅博(Porfirio Lobo)獲55%選票擊敗「自由黨」對手桑托斯(Elvin Santos)，當選宏都拉斯下屆總統。
12月2日	國會以111票對14票反對賽拉亞復職。

國際因素則為美國惡質干預。長期以來美國一直是阻礙拉丁美洲民主發展的來源之一。²⁸宏都拉斯向來有「香蕉共和國」(Banana Republic)之稱，其北部的香蕉園早於十九世紀已吸引美國企業垂涎。美國的標準水果

²⁸ 向駿，〈拉美民主的四大威脅〉，《南風窗》，2007年9月(下)，頁79。

公司 (Standard Fruit)、古雅米爾水果公司 (Cuyamel Fruit) 和聯合水果公司 (United Fruit) 三大公司瓜分宏國 75% 的香蕉園地。二十世紀初，香蕉佔宏都拉斯總出口近 70%，美國公司不僅掌握該國的經濟命脈，更與當地政治密不可分，例如古雅米爾水果公司金援宏國的自由黨，聯合水果公司則支持國家黨。自由黨和國家黨為宏國主要政黨，與美國大企業連手組成典型的「金權政治」。²⁹ 因此，美國長期以來是宏都拉斯經濟上最依賴的國家。2007 年宏都拉斯對美國出口佔其 GDP 的 1/4，2008 年美國僑匯佔 GDP 的 21%，而美國對宏國的投資則居中美洲國家之冠。³⁰

冷戰期間宏都拉斯分別在 1955 年、1963 年、1972 年、1975 年及 1978 年發生過 5 次政變，但宏都拉斯也一直是美國在中美洲最堅定的盟邦。由於美國長期的經援，宏國是拉美少數仍保留美國軍事基地的國家，但賽拉亞於 2008 年 6 月加入「玻利瓦美洲替代方案」(ALBA) 卻令華府深感不滿。該方案係由委內瑞拉總統查維茲和古巴前領導人卡斯楚 (Fidel Castro) 於 2004 年 12 月共同提出，其目的除堅決反對美國主導的「美洲自由貿易區」外，並在「團結合作的基礎上實現拉美和加勒比海地區一體化」。2009 年 2 月 2 日查維茲在「替代方案」成員國領袖簇擁下驕傲地表示「新時代覺醒與獨立的浪潮正衝擊著委內瑞拉、南美洲、中美洲以及加勒比海地區，今天我們可以說拉丁美洲已經不再是美國的后院，已經脫離了美帝的枷鎖。」³¹

美國每年提供宏都拉斯國 4500 萬美元援助與貿易補貼，兩國長期的軍事合作更可追溯到美國以武力對付尼加拉瓜叛軍的 1980 年代，宏國的空軍基地 (Palmerola) 有 500 名美國駐軍，³²數十年來美國一直視宏都拉

²⁹ 張翠容，〈洪都拉斯政變四面楚歌〉，《亞洲週刊》，23 卷 27 期，2009 年 7 月 12 日，頁 28-29。

³⁰ Fernando Carrera Castro, "The hidden factor that brought down Zelaya," *Foreign Policy*, July 13, 2009.

³¹ 郭篤為，〈執政滿 10 年 查維茲：還要再 10 年〉，《中國時報》，2009 年 2 月 4 日。

³² 1981 年開始使用的 Soto Cano 空軍基地，亦稱 Palmerola 空軍基地，乃宏都拉斯與美國聯合

斯為「不沉的航空母艦」。³³美國在宏都拉斯擁有相當經濟利益，這些利益都受到當地傳統政商集團的保護，「事實上，宏國的保守勢力便是由美國所扶持，致使該國成為拉美最保守的國家，即使 1970-80 年代革命浪潮席捲中美洲，宏都拉斯亦不為所動。」³⁴

儘管歐巴馬對宏都拉斯危機表示關切並要求和平解決，但並不表示美國未涉其中，事實上美國是美洲地區唯一未召回大使的國家。8月15日宏國外交部前副部長巴耶（Patricia Valle）指出，軍機於6月28日運送賽拉亞流亡哥斯大黎加前曾在宏國的索多加諾（Soto Cano）空軍基地停留加油，顯示美國官員某種程度涉入政變行動。

政變初期，歐巴馬雖冠冕堂皇地表示「這種政變非法，如果不徹底扭轉這種局面，將為軍隊製造政權更迭提供可怕的先例」，但國務卿柯林頓（Hillary Clinton）卻表示：「美國政府現階段還沒有正式將此事定義為軍事政變。」理由很簡單，如果是軍事政變，美國就必須取消或中止對宏都拉斯的援助，所以當被問到是否考慮取消對宏國援助，她表示並不會考慮。³⁵這是典型的兩面手法，一方面反對政變集團的行動，另一方面卻不中止對政變集團的援助。唯有如此，華府才可操縱政變集團--聽話就繼續支持，不聽話則撤回支持，這是美國對全球接受援助或保護國家的標準作法。³⁶儘管美國已暫停對宏國軍援，但美國南方指揮部仍邀請宏都拉斯參加9月11日至22日的21國海軍聯合演習。賽拉亞於9月21日現身巴西駐宏國大使館後，美國駐「美洲國家組織」（OAS）大使安塞姆（Lewis Anselm）表示，「賽拉亞在未達成任何協議情況下返國，是不負責任且愚蠢的，也對渴望重新建立民主憲政的宏國人民福祉一點幫助都沒有。」³⁷

使用之基地。目前美軍將其用於中美洲的反毒及人道任務的基地。

³³ 王麗娟，〈宏國搞政變 美國難插手〉，《聯合報》，2009年7月4日。

³⁴ 張翠容，〈洪都拉斯政變四面楚歌〉，《亞洲週刊》，23卷27期，2009年7月12日，頁28-29。

³⁵ Tim Padgett, "Why Obama Won't Use the M-Word for Honduras' Coup" *Time*, Sep. 5, 2009.

³⁶ 〈歐巴馬怎樣『善後』宏國政變〉，《中國時報》，2009年7月2日。

³⁷ 〈美外交官：賽拉亞返國愚蠢且不負責任〉，中央社，2009年9月30日。

若從宏都拉斯一個名為「和平與民主」(Paz y Democracia)的非政府組織立場觀察,美國的態度就更明朗了。該組織由美國民主基金會(National Endowment for Democracy)和美國國際發展署(USAID)資助,其發言人迪亞斯(Martha Diaz)在接受CNN訪問時指出「這次不是政變,而是一次維護憲法和民主的表現,宏國的民間社會根本不支持總統修憲。」³⁸ 其實「宏都拉斯臨時政府和美國政府的目標是一致的,那就是通過拖延手段,不讓被推翻的賽拉亞總統回國重新執政,一直拖延到今年11月29日舉行大選,選舉新的總統,最終把賽拉亞總統趕下臺。」³⁹

一、政變影響之一：加深美國兩黨政治對立

事實上宏都拉斯政變為歐巴馬政府帶來相當困擾。7月上旬,17位共和黨參議員在寫給國務卿柯林頓的聯名信中指出,歐巴馬強烈支持賽拉亞復職的立場並未審慎考量其違憲在先的事實,信中並批評國務卿不願在華府會見宏都拉斯臨時政府的代表。為了表達抗議,參議院外交關係委員會19位委員中的4位共和黨委員投票反對歐巴馬所提兩位對拉美關係最重要的人選,一位是國務院負責西半球事務助理國務卿巴連蘇維拉(Arturo Valenzuela),另一位是駐巴西大使向儂(Thomas A. Shannon Jr.)。

保守派大老共和黨參議員狄米特(Jim DeMint, Rep.-S.C.)於國會聽證會中曾就宏都拉斯事件質詢巴連蘇維拉,巴氏回答:「根據我對拉美政變的研究,這是一次典型的軍事政變。」狄米特又問:「宏都拉斯軍隊採取的行動是否屬於捍衛憲法?其目的是否在阻止賽拉亞總統違憲?」巴氏答道:「我不想糾纏過多的細節。我對這些細節不瞭解。」巴連蘇維拉是美國知名的拉美專家,他對宏都拉斯政治危機不是不瞭解,只是不便公然揭穿美國政策的矛盾。美國駐宏都拉斯前大使亞柯士(Cresencio S. Arcos)倒是說了實話,他認為「這是自冷戰結束以來首次見證美國在拉美共識上

³⁸ 同註34。

³⁹ 〈洪都拉斯政治僵局潛藏美國因素〉,《人民日報》,2009年8月6日。

的改變，部分原因是美國缺乏對拉美的政策。」⁴⁰

8月4日國務院給參議院外交委員會主席魯加（Richard Lugar, R-Ind.）的信函充分顯示美國模糊和矛盾的立場。信中除表示已回絕對宏都拉斯實施經濟制裁外，並謂「我們介入的策略並非基於對任何特定政客或個人的支持，但尋求和平解決危機。」⁴¹狄米特本人對於本次宏都拉斯政變的立場是，一方面稱許國務院不再強力支持賽拉亞，另一方面又譴責美洲國家組織所提有利於賽拉亞的解決方案，並謂「宏都拉斯人民為維護民主而戰，美國應全力支持其對民主的護衛。賽拉亞應當被允許返國，但不應復職，而應面對人民及憲法的審判。」⁴²

儘管美國各大媒體如《紐約時報》、《華盛頓郵報》、《洛杉磯時報》、《邁阿密前鋒報》等都不認同政變式的手法，但也不支持賽拉亞，並指委內瑞拉和古巴為他撐腰，企圖把宏國變成社會主義專制國家。⁴³美國雖已暫停1千8百萬美金軍援，但《紐約時報》認為華府如不進一步表態，如撤回大使或凍結政變相關人員銀行帳戶，將使宏都拉斯政府認定危機會隨大選結束。⁴⁴然因「美洲國家組織」早被左翼的拉美聯盟掌握，因此歐巴馬面臨的嚴厲考驗有二，其一是防止左派國家聯手反美，其二防止美國國內與拉美既得利益集團聯合勢力的持續擴張。⁴⁵

⁴⁰ Andres Oppenheimer, "Partisan split on Honduras can be costly," *The Miami Herald*, July 23, 2009.

⁴¹ Brian Thompson, "A Month Without Zelaya: The Honduran Crisis Deepens, No Quick Solutions on the Horizon," COHA, August 7, 2009.

⁴² Natalie Pullen and William Mathis, "Arturo Valenzuela: Looking Back to Look Ahead (I)," COHA, Aug. 25, 2009.

⁴³ "A Chance for Honduras," *The Washington Post* (editorial), July 9, 2009. "Put pressure on Honduras," *Los Angeles Times* (editorial), July 14, 2009. "End the Honduran crisis," *The Miami Herald* (editorial), July 31, 2009. "Honduran coup leaders try to beat the clock," *Los Angeles Times* (editorial), Aug. 12, 2009.

⁴⁴ "Mr. Micheletti's Dangerous Game," *The New York Times* (editorial), August 15, 2009.

⁴⁵ 張翠容，〈洪都拉斯憲法之爭背後〉，《亞洲週刊》，23卷28期，2009年7月19日，頁19。

二、政變影響之二：拉美恐掀「民主回潮」

杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 在《第三波：二十世紀後期民主化浪潮》一書中曾經提出 6 點可能引發第三次民主回潮 (reverse wave) 的潛在原因，其中至少有 2 點適用於宏都拉斯案例。⁴⁶其一為「民主政權若總是未能有效的運作，這將瓦解其合法性。」公投適法性之爭充分顯示宏都拉斯民主無法有效運作。其二是「如果一個非民主國家大加擴展實力，並開始向境外擴張，這也會刺激其他國家的威權主義運動。」賽拉亞之所以加入「玻利瓦美洲替代方案」(ALBA) 就是因為看到委內瑞拉查維茲不僅對內擴權又不斷對外擴張的成功案例，最後選擇走上民粹之路。

不同於二十世紀下半葉拉丁美洲民主飽受軍事政變的摧殘，二十一世紀以來，不少拉美的民選國家領導人卻在街頭示威或暴動下被推翻，例如 2001 年的阿根廷總統德拉路 (Fernando de la Rúa)、2003 年的玻利維亞總統桑切斯 (Gonzalo Sánchez de Lozada)、2004 年的海地總統亞里斯提德 (Jean-Bertrand Aristide)、2005 年的厄瓜多爾總統古提雷斯 (Lucio E. Gutiérrez Borbúa) 及玻利維亞另一位總統梅薩 (Carlos Meza) (詳見表二)。

這也就不難瞭解何以宏都拉斯臨時總統米契列地自認有合法性。他在媒體公開撰文表示，賽拉亞之所以被民選文人政府罷黜，因為獨立的司法和立法機關發現他違反憲法。最高法院曾以 15-0 的投票結果認定他非法舉辦「公投」，因此下令軍隊逮捕他。在宏都拉斯的法律下，軍隊是執行最高法院逮捕令適當的單位。⁴⁷

儘管有「一種觀點認為，宏都拉斯軍方依照最高法院的指令行事，把『破壞法律和侵犯憲法的總統』趕下臺，不會對憲法秩序造成破壞。但這種傳統思維方式增加了解決危機的難度。宏都拉斯政變是冷戰後中美洲的首次政變，這也是對拉美民主體制的考驗。美洲國家組織成員國 2001 年

⁴⁶ 詳見杭廷頓 (Samuel P. Huntington) 著，劉軍寧譯，《第三波：二十世紀後期民主化浪潮》，(上海：三聯書店，1998 年)，頁 356-358。

⁴⁷ Roberto Micheletti, "The Path Forward for Honduras," *The Wall Street Journal*, July 27, 2009.

簽署的《美洲民主憲章》，主張應當對政變等違反民主的行為採取集體行動。當前，維護民主體制成為拉美國家的共識。如果此次危機不能按憲章精神解決，將是對該組織宣導的維護民主體制機制的打擊。」⁴⁸

宏都拉斯事件是《美洲民主憲章》(Inter-American Democratic Charter)簽署以來第一次接受真正的考驗。⁴⁹該憲章第19條規定，會員國資格會因「民主秩序中斷」而被暫停，其中包括「憲政體制被非憲法手段變更」(an unconstitutional alteration of the constitutional regime)。紐約大學教授卡斯達涅達(Jorge Castañeda)認為此一規定必須對拉美國家一體適用，不可因某些國家不悅而有選擇性的應用。⁵⁰所謂某些國家當然包括美國。

表二：拉美總統任期屆滿前離職分析（1985-2006）

國家	總統	憲法任期	離職日期	離職原因	備考
玻利維亞	Hernán Siles Zuazo	1982~1986	1985	經濟政策失敗導致大規模示威且造成民眾死亡	軍方扮演要角，民選總統繼任
阿根廷	Raúl Alfonsín	1983~1989	1989.7.8 提前5月	經濟政策失敗導致大規模示威	新當選總統提前就任
海地	Jean-Bertrand Aristide	1991~1996	1991.9.29	軍事政變	軍事執政團取代
巴西	Fernando Collor de Mello	1989-1994	1992.12.29	經濟危機/貪腐嚴重導致示威，總統辭	副總統繼任

⁴⁸ 袁東振，〈政變考驗拉美民主體制〉，《人民日報》，2009年7月29日。

⁴⁹ José Miguel Insulza, "OAS intent on democracy," *The Miami Herald*, Aug. 1, 2009.

⁵⁰ Jorge Castañeda, "Moving Ahead in Honduras," *Newsweek*, Aug. 10~17, 2009, p.17.

				職避免遭彈劾	
瓜地馬拉	Jorge Serrano Elías	1991~1996	1993.6.1	企圖關閉國會及逮捕最高法院成員	副總統接任 4 天後辭職，國會指定繼任者
委內瑞拉	Carlos Andrés Pérez	1989~1993	1993.5.20	經濟危機/貪腐嚴重導致兩次可能政變故遭彈劾	國會指定繼任者
多明尼加	Joaquín Balaguer	1994-1998	1996.8.16	選舉舞弊導致大規模示威	提前選舉
厄瓜多	Abdalá Bucaram	1996-2000	1997.2.6	經濟危機/貪腐嚴重，國會控以「心智不足」	國會指定繼任者
巴拉圭	Raúl Cubas Grau	1998-2003	1999.3.29	赦免前總統候選人、副總統遭暗殺導致遭彈劾	國會指定繼任者
厄瓜多	Jorge Jamil Mahuad	1998~2002	2000.1.21	貪腐嚴重導致原住民大規模示威	軍方扮演要角，副總統繼任
阿根廷	Fernando de la	1999~2003	2001.12.20	經濟危機/貪	副總統辭

	Rúa			腐嚴重導致 街頭暴動	職國會指 定繼任者
秘魯	Alberto Fujimori	2000-2005	2000.11.22 上任未滿 4 個月	選舉舞弊/貪 腐嚴重導致 大規模示威	第一副總 統辭職國 會指定繼 任者
玻利維亞	Gonzalo Sánchez de Lozada	2002~2006	2003.10.17	大規模示威 且造成民眾 死亡	副總統繼 任
海地	Jean-Bertrand Aristide	2001~2004	2004.2.29	軍隊動亂/貪 腐嚴重導致 政權失控	最高法院 首席法官 繼任
厄瓜多	Lucio E. Gutiérrez Borbúa	2003~2007	2005.4.20	政治危機致 示威,在軍方 表態不支持 後至巴西使 館尋求庇護	國會指定 副總統繼 任
玻利維亞	Carlos Meza Gisbert	2002~2006	2005.6.6	無法解決國 際與國內對 天然氣所有 權之爭議	最高法院 首席大法 官接任臨 時總統

資料來源：1.Arturo Valenzuela, "Latin America Presidencies Interrupted," Journal of Democracy, Vol.15, No.4, (Oct. 2004), pp.8-9. 2.作者自製。

三、政變影響之三：打擊美國對拉美地區的影響力

宏國民主發展恐將成歐巴馬對拉美關係上的「有毒資產」(toxic asset)。⁵¹美國對宏都拉斯政變雖表示譴責，但對賽拉亞去留的關切恐甚於宏國的民主發展，主因在於賽拉亞於 2008 年加入由查維茲和卡斯楚倡導的「玻利瓦美洲替代方案」，而該方案重點即在「對抗門羅主義構想」，亦即以「美洲人的美洲」對抗「美國人的美洲」。⁵²從「美洲國家組織」對整個事件的積極斡旋、到協議簽署後美國不敢居功，乃至宏都拉斯國會未在大選前就賽拉亞能否復職投票，不僅顯示「美洲人管美洲事」的趨勢，更顯示美國對拉美事務主導權的衰微。

肆、拉美民主發展困境

「國際因素 (international factor) 是民主化理論與實務間對話的重要議題。」⁵³就宏都拉斯案例而言，於 10 月 29 日達成的協議雖係由 OAS 宣佈，但美國的高階代表團應是幕後主要的推手，其成員包括負責西半球事務的助卿向農 (Tom Shannon)、首席副助卿凱利 (Craig Kelly)、白宮特別助理及西半球事務資深主管芮斯特瑞波 (Dan Restrepo) 等人。該協議主要內容如下：一、成立「全國團結和解政府」；二、不包括相關政治赦免規定；三、承認 11 月 29 日總統選舉結果的合法性；四、選舉期間管制軍隊的權力由行政體系轉交獨立的選舉法庭；五、成立認證委員會監督和解之進行；六、成立真相委員會就 6 月 28 日事件發生前、中、後細節進行調查；七、呼籲國際停止經濟制裁並派遣選舉觀察員至宏都拉斯。⁵⁴

⁵¹ William Mathis, "The Coup in Honduras: A Set Back for both Democracy and U.S.-Latin American Unity," COHA, July 31, 2009.

⁵² Fernando Ramón Bossi, "10 puntos para conocer el ALBA: Construyendo el ALBA desde los pueblos," *Portal ALBA*, 2008, p.1. 邱稔壤，〈委內瑞拉在全球化浪潮下之『玻利瓦美洲替代方案』〉，《臺灣民主季刊》，第六卷，第一期，頁 112。

⁵³ Laurence Whitehead, "Freezing the Flow: Theorizing About Democratization in a World in Flux," *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1 (July 2005), p.1.

⁵⁴ Ray Walser, "Honduran Handshake: U.S. Policy Still Needs to Be Better," *Webmemo* 2673, The

協議中規定，賽拉亞能否復職由國會在諮詢最高法院意見後決定。國會議長薩維德拉（José Alfredo Saavedra）表示，國會不會拖延表決賽拉亞的復職案，但拒絕接受任何他人為國會訂定議事期限。再者由於協議中並未明訂由誰來領導「全國團結和解政府」，也未訂定國會決定是否接受賽拉亞復職的期限。因此和解政府雖可如期成立，但賽拉亞不一定同時復職。11月5日期限屆滿前，賽拉亞因堅持不先復位便拒絕合作未提出閣員名單，臨時總統米契列地則於期限前10分鐘宣布順利籌組「全國團結和解政府」，並再度出任該政府的總統。由於宏國國會並未就賽拉亞能否復職進行表決，導致賽拉亞有被騙感覺，他雖致函美國國務卿柯林頓（Hillary Clinton）要求支持他復職，但大勢已去。12月2日國會以111票對14票反對賽拉亞復職。

再以海地為例說明美國對拉美民主之影響。海地是拉丁美洲第一個獨立、擺脫奴隸制度的國家，但也是拉丁美洲最為貧窮、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。美國在1915到1934年占領海地長達19年，冷戰期間美國為制衡古巴卡斯楚轉而支持1957年上台的老杜華利（François Duvalier）獨裁政權。1980至90年代老布希和柯林頓政府再度介入海地，共同目標在恢復其政治穩定，不使海地繼續成為華府的「問題」。致力對抗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，但數月後卻因政變被迫流亡。1994年美國協助他重掌政權，但完全無視於他謀殺政敵及其貪腐政權導致經濟惡化的事實。⁵⁵

千禧年亞里斯提德再度當選總統，卻再度面臨政變危機。主導1994年政變的前警察總長後來成為2004年大動亂的叛軍領袖，亞里斯提德在海地情勢失控下於2月29日流亡中非共和國。次月初亞里斯提德在記者會上重申自己是被美國劫持而流亡，堅稱仍是海地總統並呼籲海地人民對

Heritage Foundation, Oct. 30, 2009.

⁵⁵ Ted Galen Carpenter, "United Colors of Democracy," Cato, July 29, 2009.

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。」⁵⁶

自亞里斯提德流亡海外後，延期多次的海地總統大選終於在 2006 年 2 月 7 日舉行，代表「希望黨」的蒲雷華（Rene Preval）雖當選，但其民主發展並不樂觀。海地問題專家馬奎爾（Robert Maguire）認為小布希政府「輸出的並非民主而是恐懼，亦即，如果不按照美國的利益行事，其下場可能和亞里斯提德一樣」。此一評論不但充分反應拉美普遍厭惡美國「藉民主之名行干涉之實」，更說明美國在拉美推動民主的偽善。⁵⁷

除了美國長期以來的干涉外，拉丁美洲民主發展還面臨了以下的困境：其一為民主品質不佳。拉美民主化學者歐當納（Guillermo O'Donnell）曾指出，許多拉丁美洲國家在民主化之後出現民選強人。他們以為獲得選民的選舉委託後，就有民主正當性，因此其多遂行強人政治、擴張行政權力、迴避國會監督，他把這種特殊民主型態稱為「委託式民主」（delegative democracy）。⁵⁸此一現象導致近年來區域內民主發展停滯甚至倒退，宏都拉斯只是諸多案例之一。

藤森謙也（Alberto Fujimori）應可算是拉美「委託式民主」的代表性人物之一，而他統治下的秘魯則可算是拉丁美洲「第三波民主化」後出現的第一波民主回潮。1990 年藤森以清新日裔形象當選總統後，不但在短短 2 年內將年通貨膨脹率從 7650% 降至 50% 並開始償還外債，更因 1992 年 9 月將為害秘魯多年的「光明之路」首腦古茲曼（Abimael Guzman）繩之以法，使他得於 1995 年打破憲法規定順利連任總統。然在 1990 至 2000 年間，秘魯國會、法院、媒體在藤森和軍方聯手鐵腕制壓下，對民主程序和社會正義的追求早已噤若寒蟬，因此《華盛頓郵報》將 2000 年藤森三度

⁵⁶ 彭淮棟，〈海地流亡總統記者會 控告美法綁架〉，《聯合晚報》，2004 年 3 月 9 日。

⁵⁷ 向駿，〈從海地大選看拉美民主危機〉，《歷史月刊》，第 219 期，2006 年 4 月 30 日。

⁵⁸ 張鐵志，〈新興民主的危機〉，《中國時報》，2009 年 7 月 30 日，A27 版。

勝選形容為「可能是二十一世紀拉丁美洲威權統治政體復辟的先聲。」繼任的托雷多（Alejandro Toledo）政府於2003年8月公佈的「真相調查報告書」計4千多頁，以「罄竹難書」形容藤森10年任內所犯罪行實不為過。

2003年札卡瑞亞（Fareed Zakaria）在其《自由的未來》（*The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*）一書中直指秘魯為「不自由民主」的國家之一。所謂「不自由民主」（illiberal democracy）指民主政府雖舉行選舉卻不尊重百姓的政治權力和基本人權。而拉丁歷史學家史期摩（Thomas E. Skidmore）和史密斯（Peter H. Smith）在其合著《現代拉丁美洲》一書2005年的版本中則有如下的增補：1992年4月藤森解散國會「自為政變」（autogolpe）之後的秘魯乃「不自由民主」最典型的案例。⁵⁹

其二為民選總統制壓民主。以委內瑞拉的民選總統查維茲為例，遠的不說，2007年5月28日委內瑞拉收視率最高的民營「卡拉卡斯廣播電視台」播出最後聲明後正式結束了53年的歷史，儘管委國《國民日報》譴責此舉是「關閉委內瑞拉的多元化」，並強烈抨擊政府愈來愈「專斷控制媒體」，但查維茲稍後表示「如果委內瑞拉的中產階級繼續鋌而走險，想要危害委內瑞拉人民，他們會失去他們的財產，一個接一個，一個接一個。」

委內瑞拉於1999年12月頒佈的憲法將總統任期由5年延至6年，且可連選連任一次。2007年8月21日委國全國代表大會通過查維茲提出的修憲案，該案表面的目的在「保障人民最大的幸福」，但主要內容係將總統任期延長至7年並可連任，但該案未能於同年12月的公投過關。2009年2月15日，因公投內容將取消連選連任次數之限制擴及國會議員、州長、市長等而通過，查維茲總統的任期不但得以延至2013年2月且可再爭取連任。《紐約時報》社論認為查維茲不斷奪權將會危害委內瑞拉的民

⁵⁹ Thomas E. Skidmore and Peter H. Smith, *Modern Latin America*, New York: Oxford University Press, 2005, p.217.

主，⁶⁰ 更有媒體將其稱為「民選獨裁政體」(elected dictatorship)。⁶¹ 此次宏都拉斯政變期間出現區域性領導人真空的現象，因而提供了查維茲透過「南美國家聯盟」(Union of South American Nations, UNASUR) 展現其號召力的機會。⁶² 至於是否將為查維茲在拉美「建立與伊朗、中國和俄羅斯聯盟的灘頭堡」則有待持續觀察。⁶³

其三為制度設計不良導致政客貪腐司法敗壞。此次事件初期「美洲國家組織」曾企圖以「美洲民主憲章」化解爭議，但斡旋終究失敗，因此秘書長殷蘇薩認為該憲章確實「有改善空間」。⁶⁴ 再以 1991 年在瓜地馬拉成立的中美洲議會 (Parlamento Centroamericano, PARLACEN) 為例，由於各會員國總統卸任後 5 年均為該議會議員且享有豁免權，因此成為諸多總統逃避貪腐行為的組織。以 2007 年 1 月 10 日卸任的尼加拉瓜前總統博拉紐斯 (Enrique José Bolaños Geyer) 為例，他在 2002 年就職演說中曾宣告「除貪去貧新時代」的誕生，但 5 年後這位正義鬥士卻藉議員的豁免保護傘逃避非法募款的調查。

博拉紐斯卸職 3 周後接下尼加拉瓜國會議員和「中美洲議會」議員雙重證書，開始享受卸任總統獨有的 5 年豁免特權。於此同時他和親信成立的「新時代基金會」向台灣、日本和「中美洲銀行」非法募款的內幕則陸續被揭發，⁶⁵ 2007 年 6 月 19 日博拉紐斯因涉嫌在任職期間包庇瀆職遭起訴，但他仍安享 5 年豁免特權。⁶⁶

根據「國際透明組織」的調查，多年來拉美一直是全球司法體系最腐

⁶⁰ "Mr. Chávez's Power Grab" *The New York Times* (editorial), August 22, 2007

⁶¹ Andres Oppenheimer, "Vote may turn Venezuela into 'elected dictatorship'," *The Miami Herald*, Nov. 29, 2007.

⁶² Christopher Sabatini, "Where are the leaders?" *The Miami Herald*, Aug. 15, 2009.

⁶³ Robert White and Glenn Hurowitz, "Honduras' coup must not stand," *Los Angeles Times*, Aug. 31, 2009.

⁶⁴ José Miguel Insulza, "OAS intent on democracy," *The Miami Herald*, Aug. 1, 2009.

⁶⁵ 郭篤為，〈需索台灣獻金 尼國前總統藉豁免避難〉，《中國時報》，2007 年 2 月 2 日。

⁶⁶ 〈尼加拉瓜前總統波拉尼奧斯因腐敗接受調查〉，《人民日報》，2007 年 5 月 23 日。〈尼加拉瓜前總統被起訴〉，《人民日報》，2007 年 6 月 20 日。

敗及政治干預司法最嚴重的地區之一。以 2008 年的「全球貪腐報告」為例，在 180 個被調查的國家中除「拉美模範生」智利名列 22 外，墨西哥 72、阿根廷 105、尼加拉瓜 123、巴拉圭 138。拉美國家逾八成受訪者認為本國司法體制腐敗。

司法敗壞不僅導致社會犯罪日益嚴重甚至陷國家於無政府狀態。以 2009 年的「全球和平指數」(Global Peace Index) 為例，在 144 個被調查的國家中，拉美最動亂的哥倫比亞名列 130，其他名列 100 名之後的國家包括了：委內瑞拉 120、海地 116、宏都拉斯 112、瓜地馬拉 111、厄瓜多爾 109、墨西哥 108 及牙買加 102。比較樂觀的發展是，繼哥斯大黎加後巴拿馬政府於 2009 年 11 月 30 日正式廢止參與「中美洲議會」的相關法案，將在一年內完成相關手續單方退出該議會，成為第二個脫離「中美洲整合體」附屬組織的成員國。⁶⁷

伍、結語

就宏都拉斯而言，賽拉亞為了趕搭拉美左傾風潮的列車，他承諾打破陳規、讓窮人擁有更多的權力，希望激起民粹主義達到他長期執政的目的。但激進的作法卻引發軍方、國會和最高法院不滿，聯手發動政變將他推翻，可見民粹政治終究有其風險。而各方所提解決方案更陷宏國民主於「雙輸」局面：如果准許賽拉亞返國復職等於認可其違憲的行為，如果不准賽拉亞返國復職等於認可驅離總統的非法行為。⁶⁸羅博雖當選總統，但此次政變將使宏國社會更加對立，其影響恐將持續到下一次總統大選。

就拉丁美洲而言，隨著僵局不斷的延宕，左派政府如委內瑞拉、尼加

⁶⁷ 郭篤為，〈『特權者賊窩』形象差巴拿馬退出中美洲議會〉，《中國時報》，2009年12月2日。

⁶⁸ Mel Martinez, "Foundations of democracy being dismantled," *The Miami Herald*, July 13, 2009.

拉瓜、厄瓜多爾等之危機感日益增強，甚至擔心會引發骨牌效應。⁶⁹卡斯楚就認為宏都拉斯事件將「在拉丁美洲掀起政變浪潮。」宏國事件在尼加拉瓜更成為了朝野的「政治工具」，由於宏都拉斯為「玻利瓦美洲替代方案」成員國，奧第嘉（Daniel Ortega）總統將對賽拉亞的攻擊視為對全體成員國的攻擊。學者認為此一事件將「改變以對話解決衝突的模式。」⁷⁰

就美國而言，在 2002 年委內瑞拉和 2004 年海地所發生的兩次政變中，布希政府的角色至今仍受爭議。歐巴馬政府如果真心想推動宏都拉斯甚至整個拉丁美洲的民主化進程，必須對哥倫比亞施壓，說服其盟友烏里貝（Álvaro Uribe）總統不應為再次連任而修憲，否則如何面對拉美為求連任而修憲的風潮。⁷¹再者，由於多明尼加共和國總統於 8 月下旬提出取消宏都拉斯身為「中美洲自由貿易協定」（Central American Free Trade Agreement, DR-CAFTA）會員國之資格，此舉恐將使美國推動「美洲自由貿易協定」（FTAA）的努力增添新的變數。⁷²正當歐巴馬政府苦思改善與拉丁美洲左派政府關係之際，美國堅持承認政變後的大選結果，勢將加深與拉美左派國家如委瑞拉、巴西、阿根廷等之對立，華府在後院的影響力恐將進一步被邊緣化。

⁶⁹ Alexandra Olson, "Latin leftists fear a Honduras coup domino effect," AP, Aug. 19, 2009.

⁷⁰ Tim Rogers, "Nicaraguans make proxy war of Honduran coup of President Manuel Zelaya," *The Miami Herald*, Aug. 20, 2009.

⁷¹ Juan Masullo, "Electoral Hypocrisy in Latin America," *Foreign Policy In Focus*, August 5, 2009.

⁷² Mary Anastasia O'Grady, "Obama vs. Honduran Democracy," *The Wall Street Journal*, Aug. 30, 2009.