

# 由哥倫比亞計畫論美國在中南美洲之 反毒政策

---

## The Plan Colombia and the U.S. Anti-Drug War Strategy in Latin America

陳勁 *Ching, Chen*

成功大學政治經濟學研究所教授

*Professor of Graduate Institute of Political Economy,*

*National Cheng-Kung University*

### 摘要 / Abstract

吸毒是現代社會一種病態現象，美國是世界最大的吸毒國。過去數年來，半數以上走私的古柯鹼藉由各式交通工具經過中美洲運進美國。吸毒導致大量犯罪及重大經濟損失。為了剷除毒品來源，布希總統宣佈實施耗費數十餘億美元之哥倫比亞計畫，顯示其決定擴大在拉美進行反毒戰爭之規模，以及升高美軍在其間介入的程度。然而在反毒之外，華府之拉美政策規劃也帶有在西半球擴張霸權的意涵。當冷戰結束，共產國家的對抗威脅消退，新的情勢使美國軍方進行反毒戰爭的意願明顯轉向積極。國家安全官僚體系的成員，和那些從設立龐大軍事體系獲益的各方人士，以及鼓舞國民士氣對外用武的政治人物，全

部都將反毒戰爭視為一個有用的替代品。使用軍事武力來對抗毒品交易，在美國成為有效的論據或藉口，以便維持膨脹的軍事支出和員額。美國國家安全之訴求與各方利益團體之運作，呈現一個緊密的結合。

In the last decade, hundreds of tons of cocaine and other illicit narcotics have been transported through Middle America into the United States, which had caused great deal of economic losses and rising of crimes. With the aim to eradicate the drug sources, Bush administration launched the Andean Initiative and the Plan Colombia, waging a so called anti-drug war in South America. But the anti-drug war also serves as a mean to expand U.S. influence in the west hemisphere in the post cold-war era, in which all the U.S. military, the national security bureaucrats, the politicians and the elements of the military-industrial complex could find and obtain their interests. Whether the anti-drug war and the Plan Colombia can really solve the drug problem at home, can help the people in Latin America, or it was nothing but a substitute for a national 'enemy image and an excuse for maintaining the military establishment, deserve a deeper and closer study.

---

**關鍵詞：**反毒戰爭、美國外交政策、毒品經濟、拉丁美洲、軍事援助

**Keywords:** anti-drug war, U.S. foreign policy, drug economy, Latin America, military assistance

## 壹、前言

最近 10 年，「毒品工業」成爲世界上發展最快的行業。吸毒與販毒在許多國家日益氾濫。據聯合國統計，全世界毒品交易額每年高達 5,000 億美元，幾乎超過石油交易額。2001 年世界古柯鹼(cocaine)產量逾 900 公噸，毒品生產和販運已在全世界形成強大的地下網絡，勢力蔓延超過 72 個國家和地區。<sup>1</sup> 吸毒是現代社會的一種病態現象，美國是世界最大的吸毒國。美國司法部毒品管制局(Drug Enforcement Administration, DEA) 局長馬歇爾(Donnie Marshall)承認，2001 年美國有 2,300 萬人吸毒，毒品非法交易額超過 1,000 億美元。吸毒導致大量犯罪，每年經濟損失達 1,100 億美元。<sup>2</sup> 毒品氾濫驚動了白宮，布希總統(George W. Bush)曾大聲疾呼：「現在最明顯的問題是吸毒問題，因爲致命的古柯鹼『病菌』，已對美國軀體造成嚴重損傷。」<sup>3</sup>

中美洲這個曾經在冷戰期間情勢緊張的區域，上一回在美國媒體佔大幅版面的時候是 80 年代，當時中美洲幾個國家正飽受戰火摧殘。古巴和蘇聯所支持的共產叛亂份子和美國支持的右翼份子，進行持續長時間的血腥對抗。隨著冷戰結束，美國與俄國減少對該區域的援助，中美洲數國的內戰總算能以一系列的和平協議終結。首先是 1990 年在尼加拉瓜、1992 年在薩爾瓦多、以及 1996 年在瓜地馬拉達成的和平協議。<sup>4</sup> 儘管各方對和平後的建設有高度期待，然而中美洲在戰爭結束後的 10 餘年來，幾乎看不到太多實質的進展。這個地區的

<sup>1</sup> J. Kawell, "Drug economies of the Americas," *NACLA Report*, Vol.36, No.2 (9-10/2002), pp.8-17.

<sup>2</sup> 相關數據另參閱 Drug Enforcement Administration, "Drug Trafficking in the United State," at <http://www.usdog.gov/dea/concern/drug-traffiking.html>. (2005/8/2)

DEA 之中文名亦有譯成「藥品管制局」者，鑒於「藥品」「毒藥」「毒物」「毒品」在此間中文有不同程度之指涉，管理上亦分別有不同主管官署(衛生署、環保署、法務部調查局)。而美國司法部 DEA 查緝之標的主要為古柯鹼、嗎啡、海洛因、鴉片、安非他命、大麻等可濫用誤用之麻醉品 narcotics，同時(anti-drug war)譯為「反毒戰爭」似已約定成俗，因此本文仍將 Drug Enforcement Administration 譯為「毒品管制局」。

<sup>3</sup> Michael Shifter, "A Shaken Agenda: Bush and Latin America," *Current History*, February 2002, p.55.

<sup>4</sup> J., Booth, & Walker, T, *Understanding Central America*, (Boulder, CO: Westview Press, 2000).

七個國家非但沒有達到預期中的和諧富足，相反的，他們面對的卻是個傷痕累累的社會：貪污腐敗猖獗、連年動亂、毒品走私、貧窮惡化、人口過剩、以及被國際社會疏離在外等等問題，都沒法獲得改善。<sup>5</sup>

除了這些難題之外，當華府全力關注哥倫比亞政府必須同時與左派游擊隊和右派民兵（paramilitary）進行戰鬥之際，華盛頓當局鮮少有人想到整體的中美洲發展。這樣的疏忽是極端短視的，不僅替中美洲帶來許多問題，同時與美國相連的邊境和海域也呈現潛在的危機，因為中美洲已成為哥倫比亞毒品向北方運銷走私的主要路徑。根據美國執法官員指出，過去數年來，60%走私的古柯鹼都是經過中美洲藉由小飛機、快艇、以及卡車運輸進入美國。這樣的數量比起 1993 年幾乎是三倍成長，而毒品交易增長引起新的憂慮：中美洲潛在著「哥倫比亞化」的危機。<sup>6</sup> 面對這些日益嚴峻的問題，美國勢必得更謹慎地研擬因應的策略。

在本文中，除了先檢視毒品問題在中南美洲形成的發展背景，並就美國對此情勢之政策反應做一探討。同時試圖分析美國在中南美洲規劃並執行之反毒政策中，所包含的區域安全、國防武力維持、軍事工業與政治人物藉此獲益的各項因素。最後再對美國反毒策略代表性之「哥倫比亞計畫」（Plan Colombia）執行成效做一評估檢討。

## 貳、對美國反毒政策形成之理論分析途徑

分析美國在南美反毒戰爭政策之形成及後續行動，涉及下述幾個國際政治理論的觀察點。

（一）現實主義。依據現實主義派學者摩根索(Hans J. Morgenthau)的論點，國家遇有機會便運用權力，擴張影響力，追逐利益。<sup>7</sup> 1990 年前蘇聯瓦

<sup>5</sup> 中美洲各國一般政經情況可參閱美國中情局資料庫

<http://www.cia.gov/publications/factbook/geos/co.html>. (2005/8/6)

<sup>6</sup> Ana Arana, "The New Battle for Central America", *Foreign Affairs*, Vol.80 No.6, November/December 2001, pp.88~101.

<sup>7</sup> Hans J. Morgenthau and Kenneth W. Thompson, *Politics Among Nations: The Struggle for Power*

解後，世界局勢起了根本的變化，意識形態的鬥爭在中南美洲退潮，獨強的美國在此看到什麼？特別是五年來左派和自由派人士紛紛於南美各國選舉勝出後，美國如何在這個傳統上被視為「後院」的地區維繫甚至加強其影響力，當然是華府決策者必須思考的。<sup>8</sup> 哥倫比亞的毒品問題越來越嚴重，種毒、製毒和販毒活動猖獗，國內武裝衝突持續不斷，並且可能波及鄰國。<sup>9</sup> 哥國頓時成爲美國對外政策的一個核心，被美國視爲對西半球安全的威脅。在美國不願意失去對自家後園掌控的情況下，華府進而積極介入當地的軍事和政治經濟，提供拉美各國許多援助。

(二) 利益團體在國家外交決策上的角色。研究美國外交政策的學者通常會注意到軍方、軍工複合體(the Military-Industrial Complex)、政客等等集團勢力在外交政策形成過程中所扮演的角色。軍工複合體的成員來自各方，促使國家增加國防開支是他們的共同目標。其中軍火工業和政府訂定合同，賺取利潤，並且試圖影響民意走向；負責新式武器系統發展以及擴大軍隊編制的軍官得以加官進爵，就連相關領域的大學教授與研究機構也能分到一杯羹。然而在蘇聯解體後的國際局勢，各國軍備支出大爲減少，軍火工業受影響甚鉅，任何可以增加軍火銷售的情勢與政策，都會引起高度關注。而冷戰後美國軍力縮編，軍方迫切需要尋找維護本身規模必要性之正當理由(raison d'être)。至於中南美各國爲了獲得美國政府龐大的資金挹注，由美軍提供裝備和訓練來幫助政府軍對抗武裝叛亂游擊隊，自然也都成爲美國中南美外交政策形成的對應因素。

(三) 戰爭發生之原因。以往爲了擴張領土、爭奪資源、市場，或爲了維護意識形態的價值，都會引導國家進入戰爭。<sup>10</sup> 但是在上個世紀 90 年代後期，反毒，反恐在各地形成新的用武理由。美國指責反美勢力、恐怖份子與販毒集

---

*and Peace*, 6<sup>th</sup> ed. (NY: Knopf, 1985).

<sup>8</sup> Tom Barry, "Our Backyard Pax Americana," *Americas Policy Report*, in <http://www.americaspolicy.org/reports/2003/0302pazam-bocv.html>, (2004/10/23)

<sup>9</sup> Agence France Presse, "Nineteen Colombian Rebel Camps Detected in Venezuelan Territory," May 1, 2003.

<sup>10</sup> Carl von Clausewitz, *On War*, (New York: Penguin Books, 1981), pp.101-109.

團結合，爲了保衛國家安全，美國必須積極加以反制（霸權穩定主義抬頭）。冷戰結束後，美國軍方將其對抗共產主義國家的焦點，轉移到打擊傾向共產主義之游擊隊上。有些游擊隊爲了募集資金進行毒品製造和買賣。爲了不使其影響美國經濟和社會，也爲了維持美國霸權地位的穩固，華府遂不斷介入中南美游擊隊武裝衝突的問題。<sup>11</sup> 9-11 恐怖攻擊後，美國不再扮演世界警察的角色，逐漸將安全維護工作轉移到本國邊境。並且以管制毒品販運爲由，投入大量人力與裝備來維持邊境的安全與穩定，甚至以同樣的理由，將這個毒品防禦圈推展到外國境內。

（四）媒體與政客。龐大的媒體產業和新聞市場需要議題引起注意，而政客亦常配合媒體炒作愛國主義。前者在議題和政策辯論以及批判政府中取得收視的商業利益，後者透過媒體傳播獲取知名度。<sup>12</sup> 美軍在境外的反毒作戰與美國境內反毒戒毒成效，是否是正相關，是否有更經濟有效的方法，並加以深入探討，正是屬於眾人高度關切但卻無簡單答案的爭論議題。儘管有些政客明瞭可能有必要改變現行頗具爭議的反毒計畫策略，但是爲了顧及自身的選舉優勢，卻依舊將反毒問題緊扣住軍事選項，以避免示弱導致選票流失。<sup>13</sup> 另外一些政客，則積極利用新聞媒體來強調軍隊介入拉丁美洲戰爭的正當性，以爭取選民的認同。

前述幾個探討國際關係的理論研究途徑當然都有爭議和侷限，然而在本文中將會交叉地運用這些觀察角度，去審視各個相關的問題與情勢發展，希望能將美國強力推展反毒戰爭以及「哥倫比亞計畫」的實際原因與可能之成效，做一深入的分析。

---

<sup>11</sup> J. Marshall, *Drug Wars: Corruption, Counterinsurgency, and Covert Operations in the Third World*, (Forestville, CA: Cohan & Cohen, 1991).

<sup>12</sup> James Der Derian, *Virtuous War: Mapping the Military-Industrial-Media-Entertainment Network*, (Boulder, CO: Westview, 2001).

<sup>13</sup> Linda Robinson, "Terror Close to Home," *U.S. News & World Report*, October 6, 2003, p.20.

## 參、拉丁美洲毒品問題嚴重之背景

### 一、拉丁美洲種毒販毒之情況

全世界大部分毒品尤其是古柯鹼產自於拉丁美洲地區，祕魯、玻利維亞、厄瓜多爾、哥倫比亞都是重要產區。近 10 年來，哥倫比亞成爲國際毒品走私的據點和主要供應產地。毒品生產及販運既是這個國家突出的社會問題，又是重要的政治問題，它影響到哥國政治、經濟和社會的穩定。毒品栽種干擾了哥倫比亞正常的農業生產，嚴重衝擊國家的經濟。上個世紀 70 年代，大麻種植在哥倫比亞大西洋沿岸地區日益蔓延。從 1979 年起，古柯種植在普圖馬約(Putumayo)、卡克塔(Caqueta)以及東部熱帶平原區迅速發展。國際「毒品美元」(Drug Dollar)大量湧入，使越來越多的人從事毒品生產和販運活動，在哥倫比亞出現結構性從事毒品非法活動的地下經濟。據估計 1990 年哥倫比亞地下經濟年收入約爲 24 億美元，其中大麻收入佔 16 億美元，其他毒品和走私收入佔 8 億美元。<sup>14</sup> 據官方不完全統計，全國有 9 萬公頃土地毀糧種毒，20 萬人從事毒品生產和走私活動，170 萬人直接或間接依靠毒品收入爲生。<sup>15</sup>

各地毒販組成強大的集團，其勢力滲透到國家政治、經濟和社會生活各個角落，直接威脅國家政局的穩定。販毒集團擁有自己的飛機、船隻、汽車和現代化通訊工具，建立起專業化武裝組織，雇用大批刺客和保鏢。販毒份子公開向代議民主制度挑戰，他們還組成了與國家政權平行的私人權力機構，形成「國中之國」，成爲一股威脅政府的破壞力量。<sup>16</sup> 哥倫比亞警察首長、高階警官都曾因爲參與販毒被捕。販毒份子直接混入軍警部隊、議會和政府機關。若干販

<sup>14</sup> 徐寶華，〈全球毒品蔓延和哥倫比亞的掃毒戰〉，《拉丁美洲研究》，北京，1992 年，第 5 期，第 20 頁。

<sup>15</sup> 隨著毒品非法活動蔓延，吸毒人數急遽增加，哥倫比亞吸毒人數佔全國總人口的 25%，在首都波哥大(Bogotá)就有 50 萬人吸毒。妓女和學生吸毒者越來越多，其中 12 至 20 歲的少年佔了 40%，這直接嚴重影響到青少年的成長和下一代的健康。

<sup>16</sup> Rensselaer W. Lee III, "The Latin American Drug Connection," *Foreign Policy* Vol. 61, No.4, (Winter 1985-86), pp.142-59.

毒集團成員曾當選為眾議員或省、市議會議員。一些議員和企業家以毒品非法出口是國家外匯收入的重要來源為由，甚至建議將毒品貿易和消費合法化。哥倫比亞販毒集團使用暴力之赤裸凶悍亦令人震驚，僅在1989年內就有超過400名警察、100名法官和司法助理、11名記者遭到殺害。<sup>17</sup>

由於毒品交易逐漸向北移動，販毒所帶來的利益和權力很迅速地被80年代先前參與內戰的各類組織所利用。毒品產銷之利益爭奪取代了意識型態的政治角力，也構成了政治恐怖份子和毒品交易集團的危險勾結。這樣的情況在中美洲最大的國家瓜地馬拉，更是特別嚴重。政治活動和暴力犯罪之間的界線變得越來越模糊。在薩爾瓦多，擄人勒贖、銀行搶劫、以及謀殺等犯罪問題相當猖獗，犯罪學家將這些問題歸咎於過去的戰爭所致。理由相當簡單：犯罪者使用武器及鬥爭之技巧較一般人更為高明。在尼加拉瓜，近年來因為走私毒品和軍火而被逮捕者，多半為過去右派反抗軍(Contras)或是左翼桑定陣線(Sandinista)的成員。<sup>18</sup> 犯罪率在中南美整個地區急速攀升。在薩爾瓦多，謀殺率增加到現在的每10萬人有120人被謀殺(相較於美國每10萬人約只有8人)。在一個甚至沒有設置軍隊只有警察，過去素有中美洲的瑞典之稱的哥斯大黎加，綁架也變得稀鬆平常。常有記者只因為譴責貪污而遭到謀殺。在瓜地馬拉、薩爾瓦多和宏都拉斯，年輕人仿效美式幫派組織，控制工人階級的鄰居甚至整個村落。

長期以來，中南美各國政府對於激增的犯罪和暴力反應欠佳。大多數地方的警力裝備不足，不但無法對付一般型態的犯罪，更何況是對抗裝備精良的犯罪組織。中美洲的警察首長們定期規律地會商，試圖要替這個問題找出解決之道。但是這些犯罪份子在面對執法者時毫無懼色，在某些情況下，警察甚至必須面對他們先前任職於治安或是情報單位而後從事非法的同袍。在瓜地馬拉，人們知道許多退休的反情報官員從事多項有組織的犯罪。儘管警察對此知之甚詳，但是他們卻難有所動作，因為這些罪犯在政府組織裡有太多有力的朋友。

<sup>17</sup> Peter R. Andreas, Eva C. Bertram, Morris F. Blachman, "Dead-End Drug Wars", *Foreign Policy*, Vol. 67 No.85, (Winter 1991-1992), pp.106-128.

<sup>18</sup> T. Farer, (ed.), *Transnational Crime in the Americas*, (NY: Routledge, 1999).



除此之外，政府的腐敗、叢林的地貌、內戰時期遺留下來的秘密簡易機場、以及缺乏高科技設備的邊境管制，都有利於黑幫運作並建立跨國運輸的管道。<sup>19</sup>

當隱藏的威脅在這個區域逐漸增加浮出表層時，相對地尋求整個區域政經問題的解決也變得更為迫切。但是及至目前為止，在試圖獲致更廣泛地解決根本問題方面，布希總統或是當地政府的態度卻仍是相當遲緩，這實在是個悲劇性的錯誤。除非這個問題能夠標本兼治及早解決，否則後果可能不堪設想。中美洲似乎重新陷入 1980 年代中的混亂和血腥戰爭。近期的數個和平協議一直試圖替中美洲的重建催生，然而以現在情況看來似乎不如預期。

## 二、黑暗的軍隊

令中美洲各國官員最為困擾的，應該是政府當局對暴力犯罪組織逐漸失去了控制，而暴力犯罪已成為政治議題的焦點。毒品產銷在哥倫比亞轉化為一個政治面向的問題，進一步刺激哥國的社會衝突。這樣的擔憂對鄰近國家如瓜地馬拉也同樣顯著。瓜地馬拉在毒品交易上有一定的歷史因素，現在同時也為源於 90 年代中期和平協議各個派系權益分配不當所造成的後果所苦。了解瓜地馬拉如何身陷犯罪浪潮之例，有助於我們明白毒品問題如何肆虐這個地區的其他國家。

1996 年由於國際倡議和平會談的結果，瓜地馬拉結束長達 36 年的內戰。「瓜地馬拉國家革命聯盟」(Guatemalan National Revolutionary Union, 西語縮寫 URNG)的左翼游擊隊成功地解散復員，並納入正規的政治軌道。同時，新政府開革了 40 餘名涉及貪污和毒品的高階軍官，並且將軍隊編制縮減 30%。瓜地馬拉強大的國防軍曾經為打贏一場成功的內戰而深感驕傲，但是和平會談的過程卻造成這隻軍隊分裂。一小群改革派的軍官可能因為締造受聯合國主導的和平協議在國際上被視為英雄，但是這樣的結果卻使得他們不見容於家鄉的同僚。<sup>20</sup> 這些依據協商而安排的改變，激起過去被迫退休強硬派官員的憤怒。

<sup>19</sup> U.S. Department of State, *2001 Patterns of Global Terrorism*, 2001, p.48

<sup>20</sup> T. Walker, *Repression, Resistance, and Democratic Transition in Central America*, (Wilmington, DE: Scholarly Resources, 2000).

在和平協定簽訂後的 4 年，這個團體勾結數個可獲暴利的非法企業，再加上有組織的政治暴力運作，逐漸轉變為一個龐大強有力的犯罪組織。為了鞏固組織的運作，這些腐敗的退職官員與販毒集團建立新的運毒管道，強化和政府的勾結，並與海關、移民局、司法、警察以及軍事部門建立關係。<sup>21</sup> 這個新犯罪階級在 1998 年謀殺瓜國聲望崇高的吉拉迪主教(Juan Gerardi)，第一次展露出他們凶狠的實力。當新聞媒體披露吉拉迪主教在內戰期間曾指示處理政治暴力問題之後的數天，吉拉迪在自家門外的街上被痛毆致死。<sup>22</sup>

雖然法庭已經對吉拉迪謀殺事件做了宣判，但是政治暴力犯罪在瓜地馬拉卻更形惡化。2 年內有超過 150 件動用私刑的事件。在 2002 年的前 4 個月，瓜國發生超過 50 件的綁架、超過 12 件的銀行搶劫，以及數十次發生於白天的街頭謀殺事件。還有多起針對人權律師和人權運動人士的攻擊。審理涉及毒品和軍隊案件的法官經常受到恐嚇和炸彈攻擊。五月份，一名在遙遠的 Quiche 省與遭受軍隊屠殺倖存者一起工作的美國傳教士福特(Barbara Ann Ford)，竟然在瓜地馬拉市光天化日之下遭到謀殺。幸好，像這樣伴隨著急遽升高的暴力犯罪以及退職軍官涉案的意外，在中美洲其他國家尚未同樣嚴重。在其他國家像是薩爾瓦多，立場強硬的軍官團對同樣情況的事件不會袖手旁觀，因此較少有軍官涉入犯罪組織的事情。類似的情況如果發生在薩國，則可能會激起右翼份子激烈的反制。

另一個因為內戰和平協議所帶來的後遺症正在侵蝕中美洲的安定，那就是關於起訴戰犯的問題。大多數終止內戰的和平協定中通常包含了特赦條款，以保護那些先前因為職務不得不接受命令而涉入犯罪的人員。但是其中有些國家的特赦，像是瓜地馬拉，則排除了「最嚴重犯罪之豁免」(immunity for the worst

---

<sup>21</sup> B. Bagley, & W. Walker, (Eds.), *Drug Trafficking in the Americas*, (Miami: North-South Press, 1996).

<sup>22</sup> 吉拉迪主教屬下組織高度公開的報告，譴責瓜地馬拉軍方涉及內戰衝突期間 20 萬件謀殺事件中的 90%。這樣的指控，顯而易見地激怒了軍方。Gerardi 命案的調查，受到來自軍方的阻撓：官員的誤導、錯置關鍵證物、甚至試圖要去清理犯罪現場。國際壓力最後迫使政府必須保持犯罪現場的完整，三名情報官員和兩名民政官員被判刑。然而，下令殺害 Gerardi 者被認為是來自更高層的人物。

offence)。有些政治受害者，像是 1992 年諾貝爾和平獎得主孟秋 (Rigoberta Menchú)，則試圖在其他國家(例如西班牙)進行訴訟程序，來規避這些特赦。這個區域幾個國家的軍官和文官開始擔心，會因為內戰時的罪名遭到起訴，因此開始脫離政府體系採取自保措施以避免這個情況發生。

關於起訴的疑慮起於 1998 年的 10 月，前智利獨裁者皮諾契將軍(Augusto Pinochet)在倫敦被英政府逮捕，而發出拘捕令的是西班牙的噶松法官(Baltasar Gazon)。<sup>23</sup> 瓜地馬拉媒體大幅報導這個消息，隔年，當傳言噶松法官計畫要對前薩爾瓦多總統克瑞斯提亞尼(Alfred Cristiani)，因其濫用政府力量殺害六名耶穌會修士(其中有三名是西班牙公民)，追究刑責時，這樣的恐懼更加升高。瓜地馬拉退職軍官的不安全感迅速蔓延，使得國家更為不穩。當退休官員煽動年輕同胞不要和新體制合作，即將發起政變的耳語便流傳開來。<sup>24</sup> 瓜國執法官官員認定，主教之所以被殺害是因為他試圖要切斷軍隊和毒品的聯繫。一名官員解釋道：自從戰爭結束，國家便落入有組織的黑幫掌控。就像俄國一樣，秘密警察 KGB 涉入組織犯罪，在瓜地馬拉是退休的軍官控制了毒品交易。<sup>25</sup>

大批瓜地馬拉的軍事和情報官員嚴重涉入犯罪的原因，可追溯到該國的制度未能激發他們對法治和國家文官監督的尊重。許多退休的情報官員在 1960 到 70 年間曾接受美國的特勤訓練，但是在 1977 年他們被一份卡特(Jimmy Carter)政府發佈批評瓜地馬拉人權的報告所激怒。自此瓜地馬拉拒絕所有美國軍事上的援助，並轉向以色列、智利、以及阿根廷尋求協助。這樣對抗的經驗固然強化了瓜國軍隊對自身團體感情的認同，然而從未試圖要加強其對法治的

---

<sup>23</sup> Aron Arias, "Who judges the Chilean Terrorists?" *Law News*, Feb.11, 1999, at <http://www.nichenews.com/aron.html> (2005/7/22).

<sup>24</sup> 根據 *El Periódico* 日報的發行人 José Rubén Zamora 指出，這樣的謠言只可能來自於退休的軍方人員本身。是否有任何實質的叛亂密謀仍是一個問號。但是美洲國家組織(OAS)則將這樣的謠言當真，並通過了支持瓜地馬拉 Portillo 政權的決議。

<sup>25</sup> 這樣的犯罪網絡現在牽涉到瓜地馬拉社會的最高層級。4 年前，一大群活躍的軍事將領，包含了當時的國防部副部長，被發現主導一個毒品和竊盜犯罪組織。這個組織和哥倫比亞的 Cali 組織掛勾，運用電子產品將毒品運送到泛美公路。雖然這個組織的首領，前情報官員 Alfred Moreno Molina 和 16 名同謀一起被逮捕(其中包含數名上校)，但是許多其他成員則逃過了起訴，而今仍繼續進行犯罪行為。

尊重。

在瓜地馬拉拒絕美國介入之前，美國對中美洲的政策著重在打擊左翼叛亂勢力，導致美國官員經常有意無意地忽略他們右派盟友違法的事證。一名前美國官員表示，在這個區域非法獲得金錢是很容易的，而且眾人深知有許多現職軍官牽涉其中。但是打擊毒品交易在 80 年代當時，並不列於美國的優先工作目標。更深入一點說，美國彼時的反毒策略著重在向毒品的來源國家，像是阿富汗、哥倫比亞、緬甸、尼加拉瓜、泰國以及俄國施壓，但是卻忽略了截阻像是中美洲的毒品運輸路徑。美國與拉美軍方的特殊關係多少是前述荒謬現象的原因之一。

#### 肆、美國歷來之反毒政策

若回顧 1980 年代初期的情況，當時美國大部份的境外反毒努力是針對南美洲安地斯山區的國家，那裡是大批古柯鹼和大麻流入美國的原產地。美國訓練並武裝當地的反毒警力和民兵，去清剿實為左派叛軍卻被美國指稱所謂的「毒品游擊隊」(narco-guerilla)，如著名的毛派游擊隊「光明之路」(Sendero Luminoso, Shining Path)。美國指派毒品管理局 (Drug Enforcement Administration) 的探員去協助毒品產製國的政府，設置基金成立農作物替代計畫，嘗試勸服安地斯山區的農民將毒品作物轉換為合法的其他農作物。<sup>26</sup> 然而當反毒戰的企劃者看到了他們所有的溫和策略都告失敗，不免感受到嚴重的挫折，同時促使他們找尋更強硬的措施，以實現那似乎日益渺茫的勝利。

##### 一、美國政府部門對境外反毒策略的調整

1981 年美國國會通過法律，藉由修正 1878 年禁止派遣軍人去執行民法的柯米塔圖斯法案 (Posse Comitatus Act)，以有限的方式授予總統在反毒行動中動

---

<sup>26</sup> Mike Williams, "Troubles from U.S.-Backed Eradication of Coca in Bolivia a Lesson for Colombia," *Cox News Service*, January 17, 2001.

用軍隊的權力。<sup>27</sup> 在1984年5月郝金斯參議員 (Senator Paula Hawkins) 即提案派遣美國部隊到南美洲，並敦促總統雷根(Ronald Reagan)「提供任何所需要的資源，包括美國的軍隊，給哥倫比亞政府去進行打擊非法毒品的戰役。」<sup>28</sup> 在戈巴契夫(Mikhail Gorbachev)掌權的時期，美蘇關係是逐漸改善的。可是早在80年代中期以來，許多右翼鷹派人士即精心建構了所謂「毒品恐怖份子」(narco-terrorist) 或「毒品共黨份子」(narco-communist) 對美國安全威脅的理論。雖然無法肯定其間的主要動機是否是思想鬥爭或其他原因，確是有許多證據顯示，古巴政府深深地被牽連在毒品交易中。<sup>29</sup> 和古巴相較，在非共產主義拉丁美洲的政府官員涉入販毒，大致還都是貪污腐敗的財務原因。

讓軍事行動納入反毒鬥爭的一個重要步驟，源於1986年4月雷根總統簽署一項國家安全決策指令(National Security Decision Directive, NSDD)，宣布毒品買賣為對美國安全的嚴重威脅。<sup>30</sup> 自此，軍方是否應該介入外國境內的反毒工作便為眾人所討論。不過，即便是美國的自由派人士也不得不承認，捲入第三世界國家的紛爭固然有其困難，但是這樣的任務確實有著測試美軍器材、人員、和提供新戰術研究的機會。1986年夏天，美國派遣六架高性能黑鷹(Black Hawk) 直昇機和160名部隊到玻利維亞，協助該國政府掃蕩古柯鹼加工廠的網絡。這批部隊以四個多月的時間，參加執行剷除毒品製造站的「鼓風爐行動」(Operation Blast Furnace)。<sup>31</sup> 1988年5月參眾兩院另再通過決議，指示國防部應採取更嚴密措施監控美國邊界，以有效對抗非法藥物走私入境。

直到1989年8月18日哥倫比亞自由黨的總統候選人嘉蘭(Luis Carlos Galan)遭暗殺，哥倫比亞政府對麥德林販毒集團(Medellin Cartell)發動一連

---

<sup>27</sup> U.S. Congress, House, Committee on the Judiciary, Posse Comitatus Act Hearing, 97th Cong., 1st sess., June 3, 1981.

<sup>28</sup> Arnold S. Trebach, *The Great Drug War*, (New York: McMillan Press, 1987), p.167.

<sup>29</sup> James A. Michel, "Cuban Involvement in Narcotics Trafficking," *U.S. Department of State Bulletin* 83 (August 1983), p.86.

<sup>30</sup> D. Mabry, *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, (CT: Greenwood, 1989); Keith B. Richburg, "Reagan Order Defines Drug Trade as Security Threat," *Washington Post*, June 8, 1986.

<sup>31</sup> Carla Anne Robbins, "U.S. Mission: Cut Off Drugs at the Source," *U.S. News & World Report*, July 28, 1986, p.55.

串攻勢後，美國政策又做了些改變。在那次事件幾天後，老布希總統(George H.W. Bush)立即提供哥國 6500 萬美元緊急軍事援助，並且隨後在九月初主動宣告，將以五年 22 億美元之經費在安地斯地區展開另一階段更廣泛的反毒行動。事實上，布希總統在稍早接見拉丁美洲的警察首長時，即暗示美國可能進行更具規模的軍事介入，他並表達有意派遣美國軍事顧問協助追緝販毒集團組織「直到地球的盡頭」(to the end of the earth)。<sup>32</sup> 早先，位於巴拿馬之美軍南方指揮部(South Command)所派出的特種部隊成員，被限制在玻利維亞、秘魯基地營區內訓練南美當地反毒部隊，同時禁止特種部隊伴隨南美作戰單位外出巡邏。<sup>33</sup> 新的美國安全決策指令則允許美軍到一些被認為是大致安全的地區進行巡邏，並增派數百人之訓練教官、顧問、後勤支援人員到安地斯各國，加速建立當地的反毒武力。

雖然經濟援助是美國供應經濟學策略的一個重要的部份，然而認為美國應加強軍事參與來剷除毒品的聲浪卻日益升高。儘管布希總統宣佈了將實施安地斯計畫(Andean Initiative)，明確地誓言在拉丁美洲使用美國軍事武力，不過他還是強調，由地主國政府提出相關之請求仍是必要的前提。然而根據 1989 年 11 月 3 日，應白宮請求由司法部發布一項法律上的意見卻表明，即使沒有地主國政府的同意，美國軍方亦有權力在國外追緝並拘捕毒梟。<sup>34</sup> 而國會方面也在相近時間通過「國防授權法案」(National Defense Authorization Act, NDAA)，指定國防部為偵查監視所有非法毒品走私進入美國工作的領導官署(lead agency)。

1989 年 12 月老布希政府進行兩項動作，顯示其決定擴大在拉美反毒戰爭的規模，以及升高美軍在其間介入的程度。白宮第一個決定是發動「正義作戰」(Operation Just Cause) 入侵巴拿馬，逮捕被認為進行販毒的軍事強人諾瑞嘉(Manuel Noriega)。白宮第二個決定是在哥倫比亞外海派駐航空母艦戰鬥群，

<sup>32</sup> Paul Bedard, "Bush to Widen Military Role in Drug War," *Washington Times*, August 16, 1989.

<sup>33</sup> Cynthia McClintock, "The War on Drugs: The Peruvian Case," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.30 (Summer- Fall 1988), pp.127-42.

<sup>34</sup> Michael Isikoff and Patrick E. Tyler, "U.S. Military Given Foreign Arrest Powers," *Washington Post*, December 16, 1989.

以攔截毒品之轉運。這似乎顯示，美國有意以西半球反毒戰爭作為接續冷戰的敵對標的。美國政府已經多次強調並指示海關勤務單位和海岸防衛隊(Coast Guard) 要採取更強硬的禁制措施，防止非法毒品流入美國。同時在其他的場合，美國政府也發起廣泛的文宣運動來對抗國內的毒品生產製造，特別是針對大麻種植者的非法作為。<sup>35</sup>

布希政府利用販毒集團在哥倫比亞的暴力行為，作為美國增加在安地斯山地區活動的辯解並不讓人意外。嘉蘭暗殺事件引起眾人的譴責，同時提供完好的機會讓美國實施軍事干預的政策。華府依據安地斯計畫分配 26,000 萬美元援助哥倫比亞、秘魯，和玻利維亞的軍方和警察。而這項數額只是為期五年總額超過 20 億美元援助計畫的第一筆撥款，其中包括各種各樣適合當地作業的武器系統，使拉丁美洲的軍方獲得必要的武裝，足以勝過裝備良好的販毒集團。

儘管美國派兵至南美洲有著可預期的風險，不過這個決定不但有國會和行政部門的支持，一般民意也表示高度肯定。一次全國民意調查顯示，74%的美國人支持布希派遣軍事顧問到哥倫比亞的計畫。更加明顯的是，即使一些戰士也許會在異國陣亡，36%的受訪人仍支持派遣作戰部隊。<sup>36</sup> 不過華府當局堅持，現行的計畫並未到達動用美國部隊投入作戰的程度。但是布希和國防部長錢尼(Richard Cheney)明確地拒絕排除美軍最後上陣的作戰角色。<sup>37</sup> 他們的拒絕可理解地造成許多美國人的困擾，並且令人回想到上世紀 60 年代對越南巨型的干預，當初也不過就是從運送一些器材裝備和派遣很小數量的軍事顧問開始的。

為了有效影響相關國家配合美國的反毒行動，國會在 1986 年的反藥物濫用法案(Anti-Drug Abuse Act)，將美國是否提供經濟和軍事協助，是否給予最惠國待遇之貿易條件，和美國對世界銀行授予貸款的是否支持，與外國政府能否積極配合美國在剷除毒品的努力做了聯繫。小布希總統在 2001 年「國家毒

<sup>35</sup> David Johnston, "119 Seized in Drive to Halt Indoor Marijuana Growing," *New York Times*, October 27, 1989.

<sup>36</sup> George C. Wilson, "Experts Doubt Military Can Stop Flow of Drug," *Washington Post*, September 8, 1989.

<sup>37</sup> Text of the address by President Bush, *White House press release*, September 5, 1989, p.3.

品控制策略報告」(National Drug Control Policy Annual Report)中明確表示,「關於與生產和運輸非法藥物國家的雙邊關係,美國必須升高對那些國家落實反毒努力之要求。我們必須有準備中斷那些任意地讓毒梟在其領域內活動的國家的常規關係。」<sup>38</sup> 這些都顯示美國國會與政府部門對境外反毒策略的立場是日益堅定的了。

## 二、美國軍方對於加入反毒戰爭態度之轉變

早期堂堂美軍對於從事非正規的小型作戰是相當冷淡的。但是當冷戰逐漸和緩,新的情勢使美國軍方支持反毒戰爭的誘因明顯地有了轉變。國家安全官僚體系的成員,和那些從設立龐大軍事體系而獲益的各方人士,以及熱情鼓舞國民士氣對外用武的政治人物,全部都將反毒戰爭視為一個有用的替代品。使用軍事武力來對抗毒品交易,在美國成為有效的論據或藉口,以便維持膨脹的軍事支出和員額。退休的前美國陸軍參謀長邁爾將軍(General Edward Meyer)承認,冷戰的結束不可避免地將使部隊員額縮減至 77 萬人以內。<sup>39</sup> 為了防阻進一步的裁員行動和爭取資源,美軍必須尋找一切可能的工作承擔起來。<sup>40</sup>

顯然,反毒戰爭是一個讓人振振有詞可供替代的任務。在有限的程度上,利用攻擊拉丁美洲毒品交易作為一個重要的使命,可以填補蘇聯瓦解後出現的空隙。也就是用邪惡的毒販集團替換邪惡的蘇聯帝國作為「必要的敵人」。五角大樓發言人霍華德(Dan Howard)說明了國防部立場,指出軍方準備承擔更多的工作,但那也需要相應的資源為後盾。一項聯合參謀首長會議的分析曾表明,軍方需要 140 億美元購買 66 架額外的空中預警管制機(AWACS),同時還需要 62 億美元用來操作巡邏邊境的飛機和船艦。<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Office of National Drug Control Policy, "2001 National Drug Control Policy Annual Report," at <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/policy/ndcs00/index.html> (October 27, 2001).

<sup>39</sup> George C. Wilson, "Ex-Chief Warns Army to Prepare for World of Next Century," *Washington Post*, June 3, 1989.

<sup>40</sup> 美國前任南方指揮部司令圖爾曼(General Maxwell Thurman)即曾感慨地表示,反毒戰爭是其廣大防衛轄區內僅有的備戰目標(the drug war is the only war we've got)。

<sup>41</sup> James N. Baker & Richard Sandza, "A New Mission Impossible, Seal the Border in 45 Days," *Time*, May 30, 1988. p.19.



國防部長錢尼強調，布希總統 1989 年的國家安全指令是要國防部內每一個成員都清楚了解，這是一個高階的國家安全使命。因此，就必須投入更多的時間和能量，甚至更多的設備、部隊和人力資源。多年來被認為在政治上甚為精明的聯合參謀首長會議主席克羅上將(Admiral William Crowe)明確地接受反毒戰爭任務，等於發出統一口徑的信號，打消許多軍官對於大張旗鼓介入國內外掃毒動員的反對聲浪。<sup>42</sup> 當然，參與安地斯計畫也為軍方和他的國防工業盟友在採購武器系統方面，開闢了一條康莊大道。

雖然由勤務性質來看，警察應該才是承擔反毒鬥爭主要責任的部門，但是由於向拉丁美洲提供專業技術和設備，讓美國軍事官員能夠進一步推動另外一項不便明說的目標，也就是加強日後在世界上其他地區若發生低強度衝突時美國可能用得上的盟友軍隊。美國必須與各國軍方建立並維持良好的長期關係。這個動機也許正是為何安地斯計畫的援助直接交給接收國軍方的原因。<sup>43</sup> 畢竟文人政府上任下臺來去不定，培養與職業軍人集團的穩定關係卻是長久有效的投資。

華府國際戰略研究中心副主任泰勒(William J. Taylor)指出，在後冷戰情勢中，軍方承擔新的使命有著潛在的好處。國防經費最近不僅已經減少，在可預見的未來還將大幅度地削減。因為國會和美國民眾都認知到軍事威脅業已降低，要求政府應該在社會計畫上增加開支，並且減少美國軍事武力對維護世界安全的承諾。如果國防部領導階層了解大環境的變化，他們應以軍事的「社會效用」(social utility) 來說服國會，提出論證說明不宜再進一步裁減軍力員額，因為國會已經授權美軍增加介入反毒戰的強度。<sup>44</sup> 1989 年 12 月美軍派遣一組航母戰鬥群至加勒比海以攔截販運毒品的飛機，即是因應這樣的訴求作出的調度。

---

<sup>42</sup> Bob Woodward, "The Admiral of Washington," *Washington Post Magazine*, September 24, 1989, pp.18-26, 42-47.

<sup>43</sup> Rensselaer W. Lee III, *The White Labyrinth: Cocaine and Political Power* (New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1989), pp.221-24.

<sup>44</sup> U.S. Congress, House, Committee on Armed Services, Defense Policy Panel and Investigations Subcommittee, report on "Narcotics Interdiction and the Use of the Military: Issues for Congress," 100<sup>th</sup> Cong., 2d sess., August 24, 1988, pp.12-13.

民主黨籍之眾議院濫用麻醉劑及管制委員會主席藍格 (Charles B. Rangel) 甚至提出警告，如果美國不意志堅定地壓制毒梟，便可能得面對恐怖的後果。藍格提出他「骨牌理論」的版本說到：「如果哥倫比亞陷落，那麼這個區域其他更小和較不穩定的國家就會成為販毒集團的目標。日後吾人會發現，民主的美國形同孤島，被毒販控制政權的國家所包圍，就像被共產主義國家包圍一樣地糟。」<sup>45</sup> 藍格還表示，「如同 20 年前甘迺迪就任總統職務之初，派遣軍事顧問到越南圍堵共產主義，布希派遣軍事訓練官到哥倫比亞與毒梟戰鬥。歷史也許會記錄布希的決定，正是美國在扮演積極的世界角色中一個象徵性的轉折點。」<sup>46</sup>

在任何情況下，毒品恐怖分子的圖像或與毒品共產主義的鏈接，的確有助於強化那種印象：反毒戰是一場針對國家安全一連串嚴重威脅的真實戰爭。對於以往通常在國會反對美軍進行對外干涉的黨團，毒品即是安全威脅的明確圖像，在爭取美國於西半球進行軍事干涉的支持起了重要的作用。例如，當證據顯示巴拿馬強人諾瑞加(Manuel Noriega)與毒品交易確有關聯時，立即促使麻州和康奈狄克州參議員凱利(John Kerry, D-Mass.) 及杜德(Christopher Dodd, D-Conn.)主張投入美國強勁的力量去剷除他。<sup>47</sup> 美國軍方在華府國會山莊獲得堅強的後盾。

反毒戰和冷戰最重要的相似性是他缺乏一個可辨識的終點，而相對於早期的常規軍事衝突，這是明顯差異的對比。如何才算勝利，並沒有什麼清楚的概念。那些附和美國強勢軍事角色的擁護者，經常強調反毒戰可能有著不確定的時限，這或許會是一場延續數十年長的奮戰。<sup>48</sup> 然而視反毒戰為提款機的國家安全官僚和軍方，卻是喜歡這樣的模糊性。無論毒品交易如何地縮減，他們總是聲稱目前只贏得一場戰役，而不是整個戰爭。既然有了進展，而且最後的勝利已經不遠，那麼更有理由再繼續投入必要的資源，以求達到最後圓滿的成

---

<sup>45</sup> Charles B. Rangel, "We Can Do Something for Colombia," *Washington Post*, August 24, 1989.

<sup>46</sup> Jim Hoagland, "It's a Crisis of Drugs—And Guns," *Washington Post*, September 5, 1989.

<sup>47</sup> John Kerry, "Fighting Drug Lords Is Not Imperialism," *Washington Post*, March 19, 1988.

<sup>48</sup> Bruce Bagley, "Colombia: The Wrong Strategy," *Foreign Policy* Vol.77 (Winter 1989-90), pp.154-71.

功。

### 三、美國民意對反毒鬥爭的支持與質疑

龐大的毒品黑市替販毒組織創造了可觀的收益，使他們膨脹強大到足以威脅整個西半球脆弱的民主體系。因此，全力打擊販毒組織有著高度的正當性。至於在反毒戰爭中採取的相關措施，是否有可能影響到憲法保障的自由，根據一項由華盛頓郵報和美國廣播公司(ABC)進行的民調顯示，爲了抑制毒品交易及濫用，有60%的受訪回答者願意放棄些許(a few)自由，67%願意接受警察隨機攔車檢查毒品，74%支持布希派遣軍事顧問至哥倫比亞去協助該國加強反毒工作。<sup>49</sup>

不過問題在於，任何一個即便如美國擁有那麼龐大和細緻的軍事機構，也無法有效密封35,000萬人民，每年63萬架次的飛行，和800萬個貨櫃通過的疆界。<sup>50</sup> 試圖在國際層面用軍事解決毒品問題是不大容易的。強制安地斯山區的國家發起戰爭對抗毒梟集團似乎是危險和近視的，因爲他們必須違抗強有力的國內政治和經濟選民，甚至是武裝良好的對手。讓美國軍事力量在那種衝突中扮演一個直接介入的角色，可能亦是有勇無謀的是想法。這樣的策略路線將破壞南美國家尚屬脆弱的民主政府合法性，損壞美國在西半球的聲譽，同時還提高那些昂貴而且已經過度膨脹的美國國家安全官僚的力量。

儘管若干媒體炒作以及見解獨特者之修辭，認爲毒品交易並不構成對國家安全嚴重的威脅，亦不認定反毒問題在美國與戰爭道德等值。但如果日後在反毒戰爭升高擴大時，軍方開始大批徵調兵員，特別是在拉丁美洲的毒品來源國家部署美國軍隊，那麼它在道德上的挑戰可能就會與美國在越南干預的慘敗歷史等量齊觀。<sup>51</sup> 其結果將是在國內出現動亂，對自由產生危險的侵蝕，更看

<sup>49</sup> *Washington Post*, September 8, 1989.

<sup>50</sup> Peter Reuter et al., "Sealing the Borders: The Effects of Increased Military Participation in Drug Interdiction," *RAND Report R-3594-USDP* (Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, January 1988).

<sup>51</sup> James N. Baker and Richard Sandza, "Is the War on Drugs Another Vietnam?" *Newsweek*, May 30,

到大批年輕戰士躺在被國旗覆蓋的棺木裡，從一場自始即不可能勝利的海外戰爭返鄉。

許多關於美國是否可以單方面設定外交議程，以及耐心的外交折衝是否優於斷然使用權力的激烈討論，並沒有弱化華府的拉丁美洲及哥倫比亞政策。美國的單邊主義(unilateralism)與軍事干預主義(interventionism)十足被視為支配該區域的手段。事實上，自 1980 年代以來美國對國際和平的控制，甚少透過公開討論的方式處理，通常是依其片面主張獨斷行事。<sup>52</sup> 其實像大多數國際社會一樣，在西半球關於外交與軍事議題主要的多邊討論，均強烈支持美國對反恐發動的戰爭。美洲國家組織很快地表達各成員的團結一致。巴西主動舒緩與美國關於對等互助協定之爭議，已經形成西半球的輿論共識：當恐怖分子攻擊一個國家時，應視同所有國家均遭受攻擊。在美國的指示下古巴雖然被排除在討論之列，但哈瓦那也同聲指責恐怖分子的攻擊。不過，各國雖然表示支持美國，但卻無助於美國在西半球非安全議題（美洲自由貿易區）上之合作與夥伴關係承諾的建立。

美國主導反恐戰爭立即使美國與拉丁美洲的關係，朝向近似冷戰時期國家安全所遭遇的情勢轉變。哥倫比亞游擊隊的暴力行動不僅威脅哥國的穩定與區域民主，同時也威脅到美國的國家安全，這已成為白宮官員和多數議員的定見。<sup>53</sup> 當美國民眾與其總統都把游擊隊列為「國際恐怖份子」時，反暴力顛覆的政策得到新的支持。<sup>54</sup> 他們建請政府增加對國內警察與軍隊的支援，而

---

1988, p.38.

<sup>52</sup> 美國歷來的單邊主義(unilateralism)、例外主義(exceptionalism)、干預主義(interventionism)和新帝國主義(neoimperialism)，這一切都在布希的美國外交政策中佔有顯著地位。而這些主義亦都出自美國政策制定者習慣稱為美國的後院的拉丁美洲。近兩百年來，美國一直試圖在經濟、外交、和軍事政策上來維持西半球的「美利堅和平」(Pax Americana)。美國主導該區域的經濟活動、確保沒有威脅由此發生、並企圖防止其他國家干預本區的事務。

<sup>53</sup> 小布希就任總統的第一個月內曾重複承諾，將使 21 世紀成為「美洲的世紀」。然而在 911 事件之後，他卻拋開對鄰近區域的關注。取而代之的目標是成就一個全球性的由美國所主宰的「美利堅和平」(Pax Americana)體系，試圖將長久以來美國在西半球實施的霸權擴展到全世界。

<sup>54</sup> U.S. Department of State, International Information Programs "Terrorist Groups Increasingly linked to Drugs, Officials Say," accessed at <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/02031300.htm>. (2004/11/20)

拉丁美洲國家也提出他們配合進行反恐戰爭的需求清單。當然，五角大廈告訴國會，國防部實施的那些軍隊訓練、軍事援助、區域基礎建設皆是打贏反恐戰爭的必要基礎。

另一方面國會內部也有聲音，認為近年為了提升美國的安全而擴大軍援中南美，對當地人權維護與鞏固逐漸失去的民心產生負面影響。布希政府 2003 年的預算計畫，對增加毒品管制的政策發展並未包含支持軍隊的反顛覆戰爭。更多的監督使計畫執行不會產生混淆，而讓毒品管制基金去援助哥倫比亞對抗武裝游擊隊。只不過，古柯鹼在哥國的生產與流通，使美國政府別無選擇地動用美軍直接執行反恐與反暴動的任務。然而，依照美國駐哥國大使派特森(Anne Patterson)的說法，保護國家開發石油的基礎設施與壓制兩個左派叛亂集團(FARC 與 ELN)的重要性，已超越了美國以反毒戰爭為名而援助哥倫比亞的焦點。<sup>55</sup>

當初柯林頓總統(Bill Clinton)推動中南美經濟整合以及讓國防部藉由承擔鄰國間和平的決心，透過多邊合作、維持和平的使命以及謹守憲政過程，對維護美國政治與經濟利益而言，確是一個真實的信徒。只不過對於促成拉美各國經濟自由化與支持民主和平轉型的官方說法，被攻擊直昇機、戰鬥機，和旨在提高美國對該地區出口自私的重商主義破壞了。柯林頓啟動的反毒戰爭一方面使該地區充斥著美國軍援與訓練人員，同時也在美國強力支配的美洲穩定、和平與發展投下黑暗的陰影。這似乎是美國民眾，在顧慮崇高的道德價值與依循現實主義追逐國家利益之間，難以兼顧的矛盾。

## 伍、哥倫比亞計畫之發展與實施

「哥倫比亞計畫」(Plan Colombia)的動議是由哥國前外長暨全國和解委員

---

<sup>55</sup> 近兩年哥倫比亞已經成為美國第八大石油輸入國，為了保護美國西方石油公司(Occidental Petroleum Corp.) 490 英里長的卡諾利蒙管線(Caño Limón oil pipeline)及相關設施，布希政府 2004 年特別撥款 9,800 萬美元組編訓練兩個旅的哥國部隊，專門執行保護石油開採及輸運的任務。參閱 Doug Stokes, "The U.S. War of Terror in Colombia", at <http://www.dougstoke.net>. (2005/7/12)

會成員奧坎玻(Agusto R. Ocampo)提出的，他曾參加中美洲和平進程的活動，並根據活動中的經驗提出構想。按照當時的設想，此一計畫的制訂與和平談判同時進行，以便為已達成協議各個方面的工作項目籌措資金。此外，還考慮到鼓勵民眾與政府聯合行動，協助受暴力活動與毒品種植影響的地區，恢復正常生活秩序並進行相關的投資。<sup>56</sup> 因此，「哥倫比亞計畫」的出現與帕斯特拉納總統(Andres Pastrana)倡議的和平進程緊密相關，旨在與游擊隊達成和平協議後，共同恢復經濟，重建國家。1998年12月，帕斯特拉納總統首次公開提到「哥倫比亞計畫」，指出游擊隊「哥倫比亞革命軍」(Revolutionary Armed Forces of Colombia, FARC)將參加「哥倫比亞計畫」各項方案的討論、制訂、和執行。負責本案的哥國內政部長馬丁內茲(N. Martinez)、國家計畫委員會主席魯依斯(M. Louis)偕同高級和平專員里卡多(Victor Ricardo)，向「哥倫比亞革命軍」領導群提出建議，將「哥倫比亞計畫」列入未來談判的議程。<sup>57</sup> 這就是說，早在1999年1月7日和平談判正式開始前，「哥倫比亞計畫」作為和平談判框架的重要內容，就已成為哥國政府與叛軍先期協議的一部份。<sup>58</sup>

現在引起議論的是後來的「哥倫比亞計畫」，他與最初的版本相比有很大的變化，兩者之內容與規畫方針有著本質上的不同。出現這種轉折的根本原因是稍後一年來，哥美兩國關係不同尋常的變化。而變化的出現是源於兩大因素：一是哥倫比亞的毒品問題越來越嚴重，種毒、製毒和販毒活動日益猖獗。二是哥國內部武裝衝突持續不斷，並且向外擴展波及鄰國。<sup>59</sup> 由於這兩個問題，哥倫比亞成了美國對外政策的一個核心，被美國視為對西半球安全的威脅，促使他擴大對哥倫比亞政府的援助。新版本的「哥倫比亞計畫」就是在這種背景下，伴隨美國軍政要員的鼓動，逐步成形。

---

<sup>56</sup> Information Network of the Americas (INOTA) "Plan Colombia: A Closer Look" at <http://www.colombiareport.org/plancolombia.htm>. (2005/4/12)

<sup>57</sup> Ricardo Penaranda & Gonzalo G. Sanchez (eds), *Violence in Colombia 1990-2000: Waging War and Negotiating Peace*. (Wilmington: Scholarly Resources, 2001).

<sup>58</sup> 哥國南部尚有另一支左派叛軍「民族解放軍」(National Liberation Army, or ELN)，唯其規模較小。

<sup>59</sup> "War in Colombia means war in Venezuela" (Ignacio Arcaya, Ambassador to the United States, statement at diplomatic briefing, Venezuela embassy, Washington, D.C., 10/22/2001)

1999 年 8 月華盛頓要求帕斯特拉納制訂一套對付毒品戰和游擊隊威脅的全面計畫。華盛頓表示將大幅度增加軍經援助以支持該計畫實施。美國一個高級代表團到哥倫比亞審議這項計畫，國務院的顧問還與哥方合作，參與新版本「哥倫比亞計畫」的草擬工作。同一時間，美國負責指揮各項行動的「緝毒沙皇」(Drug Zsar)麥卡弗瑞將軍(General Barry McCaffrey)與美軍南方司令部的高級軍官，會同共和黨議員一起，率先要求美國增加對哥倫比亞政府支援並制訂一項計畫，以獲取一籃子的補充援助。

新版的「哥倫比亞計畫」把開展反毒鬥爭作為主要內容。哥倫比亞國防部長拉米雷斯(Louis Fernando Ramos)，國民警察司令賈拉諾將軍和武裝部隊司令塔皮爾斯將軍三人最先被邀到美國，向美國國防部長科恩(William Cohen)和國會議員就其內容作說明。稍後共和黨參議員科佛代爾(Paul Coverdall)，得溫(Mike DeWine)和格拉塞利(Charles Grassley)於 1999 年 10 月 20 日提出第 S1758 號法案(Plan for peace, prosperity, and the strengthening of the state)，在國會最後形成新版的「哥倫比亞計畫」，又稱為「聯盟法案」(Alliance Act)。該計畫要求在 3 年內向哥國提供 16 億美元補充援助，其中 70%以上將用於反毒鬥爭有關的各個方面，同時促請哥國政府加速政經改革並開放外國投資。<sup>60</sup>

整個「哥倫比亞計畫」預算約 75 億美元，其中哥倫比亞自籌 40 億美元，另外 35 億美元希望通過國際社會為「實現政府的和平努力」捐款來募集。因此這也需要向歐盟國家發出合作的呼籲。為此，1999 年 10 月底，帕斯特拉納總統訪問了歐盟執行委員會和歐洲議會等機構，進行遊說。但是歐洲聯盟比較傾向在社會計畫方面提供合作，於是帕斯特拉納總統在對「哥倫比亞計畫」的說明中，強調了其他非軍事的部份。他在歐洲議會全會上介紹計畫內容時指出，這是一項全面和統一的戰略，旨在加強國家各個重要方面，諸如尋求和平、恢復哥國經濟、創造就業、保護人權、加強司法和擴大社會參與之發展。最終

---

<sup>60</sup> 該法案及特別強調要協助 the government of Colombia complete urgent reform measures intended to open its economy fully to foreign investment, particularly with petroleum industry, as a path toward economic recovery and self-sufficiency. 參閱 <http://www.afsc.org/colombiaoil/global-economic-5.html>. (2005/7/6).

結果是希望增強該國的生機，而這是實現和平與進步的條件。<sup>61</sup> 帕斯特拉納請求歐盟參加所有這些方面的努力，也期待整個歐洲向和平投資。結果歐盟各國同意提供 28,000 萬美元協助該項計畫，但是與哥國政府期望的 10 億美元有大段距離。<sup>62</sup>

以第 S1758 號法案為基礎形成的新版「哥倫比亞計畫」，在反毒戰略方面與最初之設想相較有幾處調整。整體而言，「計畫」的中心任務優先次序發生了變化。新版「計畫」共有五節：第一節是經濟形勢，第二節是反毒戰略，第三節講司法制度改革和保護人權，第四節講民主化和社會發展，第五節講和平進程。在專門論述反毒戰略的第二節，增加了一處以「關於使命的說明」為小標題的段落。其內容如下：「國家的使命在於：確保秩序、穩定和法律的執行；保障國家的領土主權；保護國家和平民不受來自武裝叛亂集團和犯罪組織的威脅，截斷這些集團與支持他們的毒品產業的聯繫」。在「戰略目標」之後另外增加一段，此段標題為「計畫中形成一體的重點」，並談到軍隊和警方應該如何在反毒戰略中採取聯合和系統的行動，以便在 6 年期間內分 3 個階段將毒品的種植和生產減少一半。

「哥倫比亞計畫」的經費除了用於訓練哥國政府軍之外，相當一部分是委託一家「蒙山托企業」(Monsanto Corporation)派遣飛機在叛軍控制的古柯種植區內，大量噴灑落葉劑(herbicide)以消滅古柯樹。根據美國衛星的偵測，哥國境內約有 34 萬英畝(acres)栽種古柯，自 2001 年起的半年美方已經對 75,000 英畝完成噴藥，並計畫在二年內完成一半面積之噴灑作業。<sup>63</sup> 但是這樣也同時摧毀了數千英畝的糧食耕地。噴灑落葉劑截斷農民的生計造成飢饉，當然會引起廣泛的憤怒以及反美情緒。而且，這般大規模長期噴灑的化學藥劑會深入土壤，並逐漸進入亞馬遜河流域，形成自然環境的嚴重傷害，更令各界環保人士憂心不已。如此粗糙的措施怎麼可能帶來哥國民眾的信服和長久的社會穩

<sup>61</sup> 哥國對「哥倫比亞計畫」的官方說法，參閱該國駐外大使館提供之資料，“Plan Colombia: The Roadmap for Peace,” at <http://www.colombiaemba.org/opencms/plancolombia>. (2005/8/4)

<sup>62</sup> Michael Shifter, “This Plan Isn’t Working”, *Washington Post*, December 10, 2000.

<sup>63</sup> Ted Galen Carpenter, “Plan Colombia: Washington’s Latest Drug War Failure,” *Cato Institute Policy Analysis*, at <http://www.cato.org/dailys/07-27-01.html>, (2005/7/6) p.2.



定。

此外，美國「聯盟法案」包括一項在原則上很重要的條款。該條款說：當國務院向國會報告，有可信的證據顯示「警察部隊某單位成員向哥倫比亞非正規部隊(paramilitary)提供了物質上的支持」時，則不得向該單位提供援助。法案雖然規定了這一原則，但能否執行則另當別論。因為哥倫比亞軍隊和警方與右派民兵有著緊密的聯繫與合作，有時甚至採取聯合行動來對付游擊隊和販毒份子。特別是 2002 年哥國右派的新總統鄔瑞比(Alvaro Uribe)上任後，對待叛軍的立場更是強硬。布希總統在 2003 年的預算建議書中，已經很清楚地將援助哥國相關經費的重點，從毒品管制工作轉移到支援哥國軍方進行反顛覆的作戰。<sup>64</sup>

正如一些西方記者所觀察，在拉美看到的情況是軍人創造了一種令人困惑的環境。在這種環境中，表面上獨立的準軍事人員和民兵可以執行他們慘無人道的行動卻完全不受懲罰，同時那些正規軍人的手段總是「乾乾淨淨」，繼續接受像美國這樣民主法治國家的援助，而沒有引起公眾普遍錯愕。這也顯示「哥倫比亞計畫」在執行上仍是有許多矛盾爭議的地方。

### 陸、美國軍方在南美反毒工作中之特別角色

在 21 世紀初，當拉丁美洲許多國家尚屬脆弱的文人政府試圖穩固其存在之際，美國對該地軍隊挹注了前所未有的金援及其他形式的支援。2000 年，華盛頓當局撥交予拉丁美洲的軍警價值超過 10 億美元的訓練、裝備、武器、以及其他援助，幾乎是美國提供該地區雙邊經濟社會發展援助金額的兩倍。根據國際政策中心(the Center for International Policy)研究員伊薩克森(Adam Isacson)所作之觀察，這些作為顯示，這是美國自中美洲內戰緩和後，首次提供了比經濟發展援助更多的軍事和安全援助。<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Tom Barry, op.cit., p.4.

<sup>65</sup> Adam Isacson, "Militarizing Latin American Policy" *Foreign Policy in Focus*. Vol.6, No.21, May 2001. <http://www.fpiif.org/briefs/vol6/v6n21millat.html>.

更重要的是，布希政府的高級官員亦指出，這個趨勢在未來的兩年內很可能會持續下去。他們甚至還推測，如果哥國政府發動由美方支援的陸軍部隊，對該國南方被游擊隊控制的地區展開攻勢，美國對哥倫比亞及鄰國的軍事援助數字還會升高。伊薩克森表示，2001 年對於美國國防部在拉丁美洲之活動是特別忙碌的一年。美國為支持「哥倫比亞計畫」(Plan Colombia) 特別撥款 13 億美元給哥國，藉由提供訓練和裝備哥倫比亞軍警部隊，打擊那些控制栽種毒品地區的左派的勢力，以減少古柯鹼和鴉片之生產製造。次年華盛頓當局對哥倫比亞再提供了 95,000 萬美元的軍事及警力援助，同時對祕魯、玻利維亞、厄瓜多爾之軍隊則另提供一億多美元援助，其中包括協助厄瓜多爾更新一處空軍基地設施，提供厄國軍機偕同美國偵察機進行「反毒戰爭」。

哥、秘、玻、厄這四個國家構成了反毒戰爭的基礎架構，這是為何美國對這四個國家的援助就佔了對整個拉美軍警援助的九成。根據該報告協同作者，同時是華府獨立的「拉美工作小組」(Latin American Working Group, LAWG) 主任歐爾森(Joy Olson)指出，幾乎所有運往拉丁美洲的設備和武器都是源自於美國的反毒計畫。近年來美國在該地區的軍事訓練規模以相當可觀之速率成長，分批接受訓練的軍警人員由 1999 年的 10,000 人增加到 2001 年的 15,000 人。此外，美國也在其本國營區訓練來自拉丁美洲的人員，其人數比來自東亞、南亞、中亞、和前蘇聯獨立國協的人員總和都還要多。在北大西洋組織各盟國之外，只有南韓獲得比哥倫比亞更多的軍事訓練。美國現在對除了古巴之外的拉丁美洲每一個國家都提供軍事訓練計畫。1999 年約有超過 5,000 名美軍派遣至拉丁美洲和加勒比海地區，執行訓練和作戰的任務。依據國防部的「聯合交流訓練」(Joint Combined Exchange Training, JCET) 計畫，美國的特種部隊另外還訓練了約 3,600 名拉丁美洲菁英戰鬥人員。直到 90 年代中期，這個計畫一直規避國會的監督。這些訓練內容包含了從空中突襲至狙擊手以及鎮壓暴動的各种戰術指導。

近年來，美國國防部與國務院對於私人承包業者(private contractors)的依賴似乎日益增加。這些私人承包業者對拉丁美洲軍方提供各式各樣的服務，其

行爲將更難受到規範和監督。這些承包業者有些是規模不小的企業，例如「戴恩集團」(Dyncorp)，這個機構於1999年花費了大約3,700萬美元，部署超過100名飛行員、技師、及其他勤務人員，在哥倫比亞執行噴灑藥物殺死古柯樹的作業。<sup>66</sup> 另外一家設籍於維吉尼亞由退休高階美軍軍官所組成的「國際軍事專業資源公司」(Military Professional Resources International, MPRI)，代表國防部訓練包含克羅埃西亞、奈及利亞和拉丁美洲關鍵重要盟邦的軍隊。國防部堅稱，近年這些訓練計畫的主要使命，是要教導這些國家的軍隊尊重文官政府。然而事實上在與這些國家交流的過程之中，這些說法被接受訓練國家的軍方認爲，只是形式上「美國核准的章戳」(US seal of approval)，未必是美國國防部真正的意願。

同時期華府同意出售智利價值6億美元10至12架的F-16，作爲美國對拉丁美洲軍方的支持。這不僅解除了25年來美國不對拉丁美洲銷售高性能戰鬥機的禁令，同時引起了關於智利軍方實力的新問題。美國近年來對拉丁美洲的軍售每個年度從未超過3億美元。然而這幾筆引起注意的軍售，在一兩年內可能還沒完畢，後續之數額可能達到三倍之多。但是這些軍售已形成壓力，迫使其他國家的軍隊跟進購買更新的武器系統。<sup>67</sup> 伊薩克森報告同時指出，過去在冷戰期間曾經對數以千計的拉丁美洲軍官，包含了許多聲名狼藉踐踏人權的份子，傳授反顛覆訓練的「美洲學校」(School of Americas, SOA)，又以「西半球安全合作機構」(the Western Hemisphere Institute for Security Co-operation)的名稱重新開始運作。至於其訓練課程內容是否如同以往，則仍不明朗。

時至今日，華盛頓當局和中美洲國家政府進行許多聯合的反毒計畫。2002年，美國在薩爾瓦多的柯馬拉帕(Comalapa)國際機場設置了一個前進作戰基地(forward operating location, FOL)以偵查並蒐集該地區毒品運輸的情報。其他的

---

<sup>66</sup> Adam Isacson, "Anti-Drug Military Cooperation in South America," *Totse-Com*, <http://www.totse.com/en/drugs/legal-issues-of-drug-use/162567.html>, p.5, (2004/10/5)

<sup>67</sup> Isacson 這份新報告釐清一些關於美國訓練活動的誤解。儘管外界普遍以爲，由於美國與墨西哥快速增加之軍事訓練關係被揭露，於1997年引起墨國當局之尷尬，使雙方聯繫有所削減，但是該訓練活動實際仍持續進行著。而且當時引起爭議的73架直昇機雖然在1999年退回到美國，卻由墨國另採購73架西斯那輕型機 Cessna aircraft 所取代。

美軍前線基地則設置在委內瑞拉外海的阿魯巴 (Aruba)、古拉考(Curacao)、荷屬安地列斯群島(the Dutch Antilles)，以及厄瓜多的曼塔(Manta)，對哥倫比亞空域形成完整的四面包圍。<sup>68</sup> 雖然前年一月的地震損壞使得薩爾瓦多的 FOL 系統停擺了幾個月，但是這個系統已經協助美國海關在加州海岸查獲了 13 噸走私的古柯鹼。不過這些成果離達到目標還很遠，FOL 系統還不足以彌補美國多年對這個地區的警戒鬆懈所造成的困境。

### 柒、美國在拉美反毒政策成效之探討

雖然拉丁美洲的困境主要原因來自其當地政府，但是國際社會也必須負起部分責任。過去 10 餘年聯合國與美國在尼加拉瓜、薩爾瓦多和瓜地馬拉實施的和平計畫太過匆促，而且外界對這幾國家經社發展的支持明顯不足。一名曾在中美洲服務的聯合國官員指出：他們需要非常多的幫助，先進國家必須要提供這些剛從戰爭恢復的國家大量的經濟和科技上的援助，但是以尼加拉瓜和薩爾瓦多的例子來看，人們似乎只是走近看看並且命令他們停止作戰辦理選舉罷了。

舉例來說，聯合國在尼加拉瓜曾投資了 10 幾億美元幫助他們穩定國家。這些計畫包含了協助解除部隊武裝、幫助他們重建家園、遣散由美國支持的反抗軍(contras)、以及參與某些經過核准的委員會工作。但是在協助 1990 年舉辦的選舉後，聯合國便結束在尼加拉瓜的計畫。由於缺乏公民對國家的監督，尼加拉瓜很快地變成中美洲貪污最嚴重的國家。國際的努力被批評為試圖要擔任政府的主要建議者，並且在該國強制推行許多不受歡迎的變革。<sup>69</sup> 有些瓜地馬拉人甚至認為，聯合國的代表團若不能有效解決該國大規模犯罪和政治暴力的問題，那這些計畫就應該被終止。如果聯合國誤用了其對中美洲的援助，

<sup>68</sup> Coletta Youngers & Dean Brackley, "Cocaine Madness," *NACLA Report on the Americas*, Vol.34, Issue 3, Nov/Dec 2000, p.5.

<sup>69</sup> 一個聯合國官員曾表示，和平協定的執行不應該像這樣的。你無法在一個國家進行主要的財政改革時重組這個國家，強迫它實施制度上的改變，並將選舉的權利給予民眾。這是一個災難的政策，而我們卻將這樣的政策推行到中美洲。

那麼美國也沒有成功地扮演一個協助的角色。華盛頓當局應該更密切的關注中美洲，提供一個適用於整個區域的恩威並施的援助模式，並且設定衡量當地政府的基準，以避免在各項反毒工作的努力中出現傷害人權的問題。<sup>70</sup>

最近美國對中美洲的政策集中於移民和毒品問題上。然而，美國的援助應該要擴展至金融和科技上。根據一位負責中美洲事務前國務院官員維那（Jonathan Wiener）的觀察，在中南美必須要花上 10 年的時間，才能建立有效運作的司法體制及法治施政。一個社會需要獨立的司法體系、薪資優渥的警察、以及強有力的監督機制，才能使這個體系避免貪污的普及化。華府對於落實這些計畫應該要伸出援手。美國同時也可協助中美洲打擊一般性和組織性的犯罪。一名曾任職加州聖荷西市的前警政首長，在薩爾瓦多主持一個防範日益成長的少年幫派的計畫。聖荷西過去結合強勢警力與多元化社區方案，有效地避免少年幫派成為嚴重問題。現在薩國警察也運用類似的方式，結果確實成效斐然，自 1998 年至 2001 年，殺人案件在薩爾瓦多減少了 25%，而綁票事件則減少了 33%。

為了打擊販毒組織犯罪，中美洲各國的警力還應建立一個整合的電腦系統，以幫助他們追蹤跨越國境活動的犯罪。其實早在內戰期間，各國政府就都已陸續購置這樣可用於監聽和蒐集情報的硬體設施。有關當局要確定如何將這些設備用於新的用途，而美國方面完全可以提供寶貴的經驗。<sup>71</sup> 華府當局有能力也應該提供其他情報的協助。舉例而言，美國可協助當地政府蒐集關於退休將領以及過去的戰士涉及組織犯罪的資料。美國的執法單位對許多涉案的個人知之甚詳。他們應該要與中美洲的盟友共享資訊，並且採取進一步措施，例如管制或取消涉案人士進入美國的簽證，以阻斷罪犯潛逃的後路。當下，軍方

---

<sup>70</sup> 為了強調拉丁美洲在美國地緣政治策略中長期的重要地位，參議院外交關係委員會主席魯加（Richard Lugar, R-IN）邀請國務卿鮑威爾（Colin Powell）於 2003 年 9 月特別對該區域之民主與人權的展望在參院作證。這是在雷根政府之後，國務卿第一次被要求就此議題作廣泛的發言。

<sup>71</sup> 1878 年美國 Posse Comitatus Act 禁止武裝部隊介入國內的執法行為，而 1961 年「外國援助法案」（Foreign Assistance Act）明令，除了在國會同意之外，禁止對外國警察提供諮詢建議與訓練。因此，國務院之國際麻醉品及執法事務局（International Narcotics and Law Enforcement Affairs Bureau, INL）承擔了管理的責任。

支持的反毒行動並金錢流向美國，並且阻止洗錢交易，以消滅販毒集團的利基和動能。不足以解決問題。華盛頓當局必須要協助中美洲政府，阻絕毒品交易的

正如 90 年代駐節於宏都拉斯前美國大使亞可士(Crecencio Arcos)指出，要負起改變責任的是當地政府。如果沒有當地政治力量推動這些工作的話，美國利益將無法影響這個區域。美國可以支持改革，並幫助當地政府面對挑戰，但是當地政府不能期待美國挑起一切責任。雖然這段話可能是真的，但是美國在當地的措施仍然具有很大的影響力，而官僚體系不整、經濟發展不順、社會動盪、人權飽受威脅都使中美洲處在瓦解的邊緣。<sup>72</sup> 接下來的數年，這個區域是否將會往前進展，繼續這個目前略顯停滯的哥倫比亞計畫，或是退回到幾年前所面對的暴力困境？適切的國際介入，特別是美國介入的方式，可以決定中美洲的命運。

另一方面，發展新的安全策略，可使美國對抗現今面臨的那種混合型的安全威脅，維持美國在中南美優越的地位，同時也提升該區域幼稚民主的成長。<sup>73</sup> 除了軍事演習、各級訓練、與官方的指導關係之外，美國還可以提出建議並參與那些例行的軍隊與軍隊、民間與民間的交流合作。國會若能修正 1961 年對外援助法案(the Foreign Assistance Act)之第 660 款，以允許對外國民主政府警察機關的訓練與支援，並確保將他們納入包括從預防犯罪、司法改革到人權討論更廣泛的計畫，那麼效果或許會更好。同時，對反毒與反恐工作的支持必須佐以長期資金，以免國會撥款許可間隔過長，因青黃不接造成工作之停頓。

還有一個美國可以展現善意的機會是傾聽和支持出現於多邊論壇，例如美洲國家組織(the Organization of America States, OAS)以及西半球安全特別會議

---

<sup>72</sup> Amnesty International, "Amnesty International's Position on Plan-Colombia" June 2000, at <http://www.amnesty-usa.org/news/2000/colombia0707200.html>. (2004/11/05)

<sup>73</sup> 9-11 事件後，美國聯邦與地方層級的執法單位和軍事單位一直學習合作對付恐怖主義。但是，過去十多年間美國在拉丁美洲的外交官與軍方代表，鼓勵該區域落實新的民主機制，並中斷與軍隊及警察間以往的密切聯繫。這樣的改變旨在對百姓提供更好的照顧、改善對人權的尊重程度，但是由於沒有時間去建立必要的反制力量、程序與通訊，使得無國籍犯罪組織(stateless criminal organizations)的擴散卻因而獲得新的能量。

(the Special Conference on Hemispheric Security)的領導力量。上世紀 80 年代，透過多邊的孔塔多拉進程(Contadora process)與阿瑞亞斯和平計畫(Arias Peace Plan)，對促成中美洲的和平有很大的助益。這樣的典範應該受到華府的鼓勵和支持，並協助拉丁美洲共同面對哥倫比亞日益惡化的危機。美國應該以更大的耐心與信心，鼓勵爲了促進公民社會所進行的跨國合作網絡，或是加強由國際開發銀行所支持在拉丁美洲的發展計畫。唯有在中南美國家的政治、經濟與社會基礎獲得真正的改善時，根本地解決毒品各項問題才可望實現。

### 捌、結論

截至目前美國在中南美反毒戰爭策略之形成及後續行動，或許是出於政治領袖基於現實主義企圖擴張國家影響力追逐利益的動機，並由美國軍方、軍火工業、石油集團與各級政客，強勢宣傳毒品販運威脅到美國的國家安全等等因素，推波助瀾而成。然而若以美國國內吸毒問題是否因爲擴大反毒戰爭而明顯改善爲判斷指標，兩者顯然並不呈現正相關。2003 年美國入侵伊拉克戰事拖延未決，吸引了美國三軍整備作戰的能量和注意力。中南美反顛覆作戰又回歸到它原來的次要意義和邊際角色。愈來愈多的人相信，反毒戰爭只是美國尋求地區性霸權以及確保油源的一個障眼法而已。

當美國現今試圖鞏固並擴展其獨強勢力延伸到世界其他地區之際，布希的政策團隊面臨來自國內和國外日益上漲的反對聲浪。<sup>74</sup> 而所謂「美利堅和平」在泛美洲內部早已受到直接的挑戰。雖然美國在掃蕩毒品工作上顯得不甚成功，但是真正困擾布希落實西半球霸權的障礙，是拉丁美洲和加勒比海地區人民內心的觀感。在他們的國家中看不到太多經濟發展的未來。<sup>75</sup> 美國極盡努力保護其自身安全，卻得面對大批中美洲的政治或經濟難民，持續衝破在美國

---

<sup>74</sup> Johnny Holloway, "The Military Reflex of the Body Politic: Thinking Critically About the United States War on Drugs," Paper presented at the 43<sup>rd</sup> Annual Meeting of the International Studies Association, School of International Service, The American University, March 24, 2002.

<sup>75</sup> Tom Barry, "Our Backyard Pax Americana," *Americas Policy Report*, (2004/10/23), p.5.

這個霸權中心與他們的母國之間的軍事化圍籬。這對「美利堅和平」在全球的運作顯然並不是件吉兆。美國若僅將重點放在軍事的反毒戰爭上，肯定無法解決整個問題。

爲了突破僵局，布希總統承諾恢復西半球自由貿易談判議程。除了加強提供中南美在反毒戰鬥的援助，布希政府似應更加努力，鼓勵並支持南美各國推進在政治、經濟政策與防衛問題等等的後續改革。若非如此，單憑貿易協定能實現的成果還是很有限。事實上，若設想瓜地馬拉忽然轉變成右翼獨裁政權，或是薩爾瓦多及尼加拉瓜政局變得不穩定時，目前尚在談判中的美國與中美洲自由貿易協定，即不會獲得美國國會批准。同時，若中美洲廣大的鄉村地區與國境依然對跨國犯罪及恐怖組織提供掩護，則未來的南美洲貿易協定也可能出現危機。

美國由於其財富、力量、和政治的穩定，得以在當代這個整合程度及相互依賴較上個世紀更高的國際經濟體系中扮演領導角色，當然是值得追求的目標。然而，在西半球的美式和平需要更多相互尊重的夥伴以及負責任的領導，以處理不均衡發展和日益貧窮的難題。若能善用美國豐沛的國力，協助鄰近國家健全地成長發展，實現區域整體的繁榮與穩定，才能根本地全面防阻和截斷入侵美國的犯罪事與物。這該是美國除了反毒戰爭之外，更值得推動的外交政策願景。