

感謝下列單位的贊助與支持

行政院國家科學委員會

行政院大陸委員會

行政院研究發展考核委員會

行政院青年輔導委員會

行政院新聞局

外交部

經濟部國際貿易局

亞太和平研究基金會

中華民國國際關係學會

淡江大學

拉丁美洲與世界關係

拉丁美洲研究在台灣 陳小雀.....	VII
The Political Situation in Venezuela after the 2010 Parliamentary Elections and the Arab Spring Francisco Luis Pérez Expósito.....	1
Impact and Consequences of the Presidency of Álvaro Uribe Vélez on Latin America since the Year 2002 to 2010 David A. De Leon Salazar.....	25
América Latina en la primera década del Siglo XXI: integración y democracia con desigualdad Roberto Antonio Garay Saravia.....	51
二十一世紀初拉丁美洲與美國關係新情勢 王秀琦.....	77
美國與古巴關係之現況與前景：敵對關係下的合作 柯玉枝.....	105
巴西重組拉丁美洲地緣政治版圖 向駿.....	129

拉丁美洲研究在台灣

在戴萬欽國際事務副校長的領導之下，淡江大學國際研究學院接下「中華民國國際關係學會第四屆學術研討會」的籌備工作。經過國際研究學院各研究所半年來的努力與合作，「國關理論與全球發展」國際研討會終於在 2011 年 6 月 9 日正式登場，而且完美落幕。當天共計發表論文一百二十篇，國內外與會學者、專家、研究生更達四百餘人。其中，美洲研究所負責「新現實主義／新自由機構主義與美國外交政策」、「拉丁美洲與世界關係」、「二十一世紀的拉丁美洲」、「美國外交政策的理論與實際」四個子議題。

有鑒於國內對拉丁美洲研究議題較為陌生，美洲研究所以《拉丁美洲與世界關係》為題，收錄此次學術研討會中有關拉美研究的六篇論文。這六篇論文當中，英文論文兩篇，西班牙論文一篇，另外三篇以中文撰寫，作者均為拉丁美洲研究領域的專家。從委內瑞拉、哥倫比亞、巴西、古巴等國的內政談起，再擴及拉丁美洲國家與世界關係，尤其與美國關係的新發展，本書提供國際關係議題、拉丁美洲區域研究另一個視野。

白方濟（Francisco Luis Pérez Expósito）長年研究拉美、台灣、大陸三邊關係，以 2010 年委內瑞拉國會選舉結果為題，分析委內瑞拉的政治局勢，尤其強人查維茲（Hugo Chavez）因執政黨在國會選舉失利所面臨的新挑戰。梁其超（David A. De Leon

拉丁美洲與世界關係

Salazar) 鎖定哥倫比亞議題，探討烏利貝 (Álvaro Uribe Vélez) 總統任內對拉丁美洲的影響與衝擊，著墨於烏利貝政府與美國的合作關係，強調國家安全和反毒政策這兩項合作議題。格拉伊 (Roberto Antonio Garay Saravia) 側重於二十一世紀的拉丁美洲區域安全，檢視拉美各國脫離獨裁統治後的民主政治發展，藉區域整合下的經濟成長，凸顯拉美社會的不平衡。王秀琦以毒品戰爭、美古關係、域區整合、移民問題，探究美國對拉丁美洲政策之轉折，由原先共和黨的強硬作風及對拉美的忽視，轉為歐巴馬尋求平等夥伴關係的訴求。柯玉枝借用外交政策研究中的扈從與結盟概念，從歷史的脈絡，檢視美國與古巴關係，分析現況及未來，以及兩國敵對關係下的合作。向駿以「巴西崛起」破題，從四個層面探討魯拉 (Luiz Inácio Lula da Silva) 的外交成就，分析巴西這個世界第七大經濟體如何重組拉丁美洲地緣政治版圖。

在此特別感謝淡江大學戴萬欽副校長所率領的國際研究學院團隊，對中華民國國際關係學會的支持也一併致謝，最後更感謝行政院國家科學委員會、行政院大陸委員會、行政院研究發展考核委員會、行政院青年輔導委員會、行政院新聞局、外交部、經濟部國際貿易局、亞太和平研究基金會、淡江大學的贊助。有各界的支持與參與，美洲研究所得以集結六位學者的論文，為國內添增拉丁美洲研究系列專書。

陳小雀代序於淡江大學美洲研究所

**The Political Situation in Venezuela
after the 2010 Parliamentary Elections and
the Arab Spring**

Francisco Luis Pérez Expósito*

*Professor, Graduate Institute of the Americas, Tamkang University.
(白方濟，淡江大學美洲研究所專任教授。)
E-mail: spain.Taiwan@gmail.com

Abstract

The parliamentary elections of 2010 in Venezuela ended the absolute parliamentary control of the ruling party and threatened to limit the power of President Hugo Chávez to enact relevant legislation or to change the constitution. The Government reacted by asking the National Assembly to pass an “Enabling Act”, which grants extraordinary powers to President Hugo Chávez to legislate by decree without control of Parliament for 18 months, open serious questions about the itinerary of Venezuelan democracy, and whether or not these measures comply with the spirit and letter of the Constitution. The difficult situation in Venezuela, and the growing confrontation between Chávez and the students and political opposition raises the question of whether there can be in Venezuela a revolt similar to the “Arab Spring”. In this paper, we analyze all these matters, and their implications for Venezuela.

KEY WORDS: Venezuela, Hugo Chávez, Elections, “Enabling Law”, Arab Spring

**La situación política en Venezuela
tras las elecciones parlamentarias de
2010 y la Primavera Árabe**

Francisco Luis Pérez Expósito*

* Catedrático del Instituto Posgraduado de las Américas,
Universidad de Tamkang. (白方濟, 淡江大學美洲研究所專任教授。)
E-mail: spain.Taiwan@gmail.com

Resumen

Las elecciones parlamentarias del 2010 en Venezuela pusieron fin al absoluto control parlamentario del oficialismo y amenazaron con limitar el poder del presidente Hugo Chávez para promulgar legislación de importancia o cambiar la constitución. La reacción del oficialismo venezolano a favor de aprobar con mayoría absoluta leyes que deberían pasar con mayoría de dos tercios y la aplicación en diciembre de 2010 de la Ley Habilitante, que otorga poderes extraordinarios al presidente venezolano Hugo Chávez para legislar por decreto sin control del Parlamento durante 18 meses, abren serios interrogantes sobre el derrotero de la democracia venezolana y sobre si se están o no cumpliendo las reglas del juego constitucional. Las dificultades económicas y políticas en Venezuela y la creciente tensión entre Chávez y los estudiantes y oposición despiertan la curiosidad sobre un posible levantamiento similar al de la Primavera Árabe. En este trabajo, se analizan estos temas para descubrir la dirección en que Hugo Chávez quiere llevar a la democracia venezolana y sus perspectivas.

PALABRAS CLAVES: Venezuela, Hugo Chávez, Ley Habilitante, Primavera Árabe

I. Introduction

The political situation in Venezuela remains uncertain after the Parliamentary elections of 2010, and people worry about what might happen before and after the presidential elections of 2012, especially regarding a possible violent outcome similar to the one of the Arab Spring. Events like the Arab Spring are somehow “accidents of History”, and it is quite difficult to study them with rational and academic tools. It is not easy to foresee something related with so many factors and variables, difficult to measure and analyze. The Black Swan Theory or Theory of Black Swan Events is a theory developed by Nassim Nicholas Taleb to explain unexpected large scale and highly consequential events that play an important role in history. The main points of this theory are:

1. The disproportionate important role of events hard to predict, important and with great impact in history, science, finance, and technology.
2. The impossibility of measuring the probability of these consequential rare events using scientific methods.
3. The psychological biases that blind people of the gigantic role of rare events in history.

These kinds of events are a surprise and have a great impact, but after their occurrence people rationalize them, and offer explanations.

The eventual happening of a Venezuelan Popular Revolt is an event hard to predict, important, and with a great potential of historical impact. One way to approach this question is to analyze the present political situation of Venezuela, and to evaluate the importance of the main factors involved, including those related to the strategy and capacity of Chávez to control internal and external opposition. The hypothesis is that unless Chávez oversteps his pressure over internal and external dissent,

acts illegally and gives them an excuse to launch a violent movement, and loses his capacity to enlist a sizeable group of supporters, the Venezuelan Revolt will not happen. Nevertheless, this is a “rational” expectation, and these rare events do not always follow common rationality.

We will see that President Chávez is a master strategist, who knows how to use his power to instill fear and greed, and to divide and disillusion his opponents. In this paper we will see that Chávez is a popularly elected leader, very careful not to overstep the line of legality, who counts with the stable support of a third of the population (according to recent opinion polls), who counts with external support in countries which received his donations of oil and in those fighting US hegemony, and who does not act against the core interests of US, EU, and other important countries.

Disgruntled university students have a strong revolutionary potential, and the political opposition to Chávez, which counts with more support in the opinion polls than the Venezuelan leader, can start a revolt against him. Nevertheless, the middle class extraction of most of the students opposed to Chávez and the internal division and low spirits of the political opposition seem to be important obstacles to such a revolutionary movement.

The Venezuelan president record is mixed. Some people see him as a dictator, others as a hero of the poor and underprivileged. A 2010 OAS report¹ indicated “achievements with regard to the eradication of illiteracy, the set up of a primary health network, land distribution and the reduction of poverty”,² and “improvements in the areas of economic, social,

¹ Organization of American States (24 February 2010). Press release N° 20/10, IACHR publishes report on Venezuela.
<http://www.cidh.oas.org/Comunicados/English/2010/20V-10eng.htm>

² Juan Francisco Alonso, (24 February 2010). “IACHR requests the

The political situation in Venezuela after the
2010 parliamentary elections and the Arab Spring

and cultural rights”.³ The report also found “blistering” concerns with freedom of expression, human rights abuses, authoritarianism, press freedom, control of the judiciary, threats to democracy, political intimidation, and “the existence of a pattern of impunity in cases of violence, which particularly affects media workers, human rights defenders, trade unionists, participants in public demonstrations, people held in custody, ‘campesinos’ (small-scale and subsistence farmers), indigenous people, and women”,⁴ as well as erosion of separation of powers and “severe economic, infrastructure, and social headaches”, and “chronic problems including power blackouts, soaring crime, and a perceived lack of investment in crucial sectors”.⁵

But for both followers and critics, Chávez is a smart politician, who counts on rich oil resources to finance his official propaganda and policies, and who knows how to handle the international public opinion. He doesn’t cross the limits of legality, but changes all laws in his favor. He does not overstep the formal limits of democracy, but keeps his full power intact. He does not provoke a US reaction, but keeps the relations tense. He does not “kill” the opposition, but keeps it toothless, disunited, and weak. His strength lies in the weakness of his

Venezuelan government to guarantee all human rights”, *El Universal*.
http://english.eluniversal.com/2010/02/24/en_pol_esp_iachr-requests-the-v_24A3481131.shtml

³ Carrie Schimizzi, (24 February 2010). “Venezuela government violating basic human rights: report”, *Jurist: Legal news and research*,
<http://jurist.law.pitt.edu/paperchase/2010/02/venezuela-government-violating-basic.php>

⁴ “Venezuela violates human rights, OAS commission reports”, *CNN*,
24 February 2010. <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/americas/02/24>.

⁵ Paulo Prado, (24 February 2010). “OAS Report Chastises Venezuela”,
The Wall Street Journal.
<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703510204575085801117383696.html>

country —poverty, unequal distribution of resources—, and in the support of the underprivileged and a new class of privileged supporters.

The lack of a credible alternative to his leadership is another strong point in favor of Chávez, but there is a growing disenchantment in the Venezuelan people with the future of the country, which does not speak well of Chávez. The percentage of Venezuelan who looked with optimism the future of the country went from more than 60% in 2008 to 40% in 2010, a 20% decrease in two years.⁶

After the 2010 Parliamentary Elections, Hugo Chavez has enough support to continue in power, and the opposition enough votes to hope for change in the future. Nevertheless, the actions of President Chavez, especially the use of the so called “Enabling Law” or “Enabling Act” (“Ley Habilitante”), seem to indicate an authoritarian use of his power to change the rules of the democratic game and so nullify the popular will expressed through elections. The Catholic Church, civil groups, and the political opposition have expressed their condemnation. This latest course of actions by the Chavez regime seems to go against the trend of democratization, and for some people it is a clear proof of his authoritarian or Marxist⁷ character. All this criticism bring us to ask: Is the Chavez regime respecting the democratic due process? Is Venezuela at the verge of a North African style revolution?

⁶ See Luis Christiansen, “El Gobierno lo tiene difícil”, *SIC*, Año LXXIII, N° 727, August 2010, pp. 292-295.

⁷ The International Institute for Strategic Studies (IISS) of the United Kingdom published a report on the relationship of Hugo Chavez and the FARC relationship (IISS: The FARC financed Chávez before 1999), <http://english.eluniversal.com/2011/05/13/iiss-the-farc-financed-chavez-before-1999.shtml>, <http://english.eluniversal.com/2011/05/13/report-discloses-chavez-colombian-guerrilla-relationship.shtml>.

II. The Parliamentarian Elections of 2010

The 2010 parliamentary election in Venezuela took place on 26 September 2010 to elect the 165 deputies to the National Assembly. The majority was represented by the United Venezuelan Socialist Party (PSUV), and the opposition participated through the Coalition for Democratic Unity, MUD, and the party Patria Para Todos (PPT). A total of 6,465 candidates registered with the National Electoral Council by the June deadline. Around 17.5 million of the country's 28.5 million population were eligible to vote for 165 seats in the National Assembly.

Results came out on 28 September. There was a turnout of 66.45%. The PSUV won 96 seats with the 48.20% of the popular vote, the MUD 64 with the 47.17% of the popular vote, and the PPT 2 with the 3.14% of the popular vote.

The PSUV lost the two-thirds majority in the assembly, and thus would not be able to pass organic legislation without the support of some members of the MUD opposition. The PSUV also did not attain a three-fifths majority, which means it would not be able to pass enabling legislation without the aid of 3 non-PSUV members of the National Assembly.

Chavez, in spite of all his advantages and huge resources, was not able to win an unqualified majority, and he lost the power to change the constitution and to rule without consultation with the opposition. His reaction was to look for a way to change the rules of the game, and to recover his previous power. This seems to confirmed the analysis of Javier Corrales :

While elections take place, the government spends most of its time manipulating the law – either breaking it or changing it— with the sole intention of hurting the opposition. The line dividing state and the ruling party spending has been erased: citizens and organizations that are truly loyal to the government get

most state jobs, contracts, and subsidies, while overt opponents get nothing. In Venezuela, literally, it does not pay to be in the opposition. But the government not only breaks the law, it also changes it to its advantage. For this election, a new law was enacted in 2009 that diminished the number of seats that are determined by proportional representation in favor of majorities. What this means is that the ruling party, where it is a majority, has fewer chances of sharing seats with minority parties. And for those jurisdictions in which the ruling party is a minority, the new law introduced a convenient solution: biased gerrymandering.⁸

Chávez knows how to use legal means to further his program, and will keep on doing so, because he seems to be fully convinced of the holiness of his ideals.

His electoral strategy of polarization is giving good results. The loss of support for the government in these last few years is not reflected in a rise of support for the opposition, but in the increase of the group of people not identified with neither of them⁹. In several opinion polls conducted in 2010, three groups were detected: “chavistas”, conformed by a 30.6% of the people; “non-chavistas”, 31.1%; and “neither of them”, 38.3%¹⁰. Chávez strategy of polarization impedes the formation of a third force, and fosters the inaction of the group not aligned with him or the opposition. The electoral failure of the PPT, a group of former

⁸ Javier Corrales, “Venezuela’s Parliamentary Elections: Change Can’t Happen”, The Brookings Institution, 23 September 2010. http://www.brookings.edu/opinions/2010/0923_venezuela_elections_cardenas.aspx

⁹ See Gil Yépez, José Antonio (2009). *La Centro Democracia, El modelo de sociedad preferido por los venezolanos*, El Nacional, Caracas.

¹⁰ La de LACSO del 2010, for example.

allies of Chávez, shows that there is little support for a third political group.

Chávez has won all except 2 of the 14 elections and referenda since 1999, in spite of severe social problems in the country. Defenders claim that this success is due to the reduction in poverty. In 2010 elections, Chávez could not get a clear victory because of the appalling economic and social conditions: crime out of control; high unemployment, and food shortages. The reason for not suffering a clear defeat might be his governing favoritism and changes of the rules to his advantage.

Another sign of Chávez tendency to change the rules of the games is his “conscious effort to undermine local governments and recentralize public policies has only compounded the breakdown of law and order. Practically all of Latin America’s recent successes against crime, in places like Bogotá, Colombia, and Sao Paulo, Brazil, have been led by dynamic local authorities. Yet Venezuela’s local governments, systematically deprived of resources and prerogatives by Chávez, have become a shadow of their former selves. Their weakening is no accident: Approximately 45 percent of the country’s population lives in states or cities governed by the opposition”.¹¹

Critics of Chávez also point out that his “indulgence of the FARC and his tolerance of pervasive corruption among Venezuelan authorities, may now be coming to haunt him. Where drug trafficking becomes entrenched, crime rates soar. Just look at Mexico and Central America. In any society, the causes of crime are exceedingly complex. Yet in Venezuela’s case, a few of them can unequivocally be traced back to government policies. Long ago, Hugo Chávez made a decision to politicize law-enforcement bodies, undermine local governments, and befriend narcoterrorists. For the sake of political expediency, he made a pact with the devil. Now,

¹¹ *Ibid.*

disguised as burgeoning crime rates, the devil has come around to collect his due.”¹²

Since 1999, when Chávez took office, no Latin American country has seen a more acute deterioration in personal safety than Venezuela. The country’s homicide rate has gone from 20 per 100,000 people in 1998 to 49 per 100,000 in 2009 —nine times as high as in the United States. This places Venezuela solidly among the world’s most violent countries, alongside chronically bad cases such as Jamaica and Guatemala. In the capital city, Caracas, the rate is 122 per 100,000, a figure comparable only to that of Ciudad Juárez, the Mexican border town where drug traffickers are literally waging a war against the state and one other. Car theft rates, a good barometer of property crime (unlike other crimes, stolen cars are usually reported to the authorities), have also exploded from 69 per 100,000 people in 1998 to 155 in 2009.

Most glaring is the collapse of law-enforcement institutions, which have grown riddled with corruption and politicization under Chávez’s rule. The judiciary, turned by the president into an appendage of his administration, has become a dysfunctional instrument, able to persecute political opponents but not criminals. The result is impunity on a scale that is bad even by Latin American standards —only 2 percent of murders are solved by the Venezuelan authorities. It is hardly mystifying that, according to the Iberoamerican Governance Barometer (a regional public opinion survey), a mere 15 percent of Venezuelans trust the police, while 18 percent trust the Supreme Court. In the region, only Paraguay produces worse results on questions of trust.

¹² *Ibid.*

III. The “Enabling Law” of January 2011

Venezuela started 2011 with the polemic “Law of Universities” and the much questioned “Enabling Law.” In the September 2010 Parliamentary Elections, the opposition won a majority of the votes (52%), but not of seats due to changes in the Organic Law of Electoral Processes.

Before the deputies were able to take possession of their seats in the new National Assembly on January 5th 2011. The ruling National Assembly, on December 17th 2011, approved an Enabling Law that granted President Hugo Chavez the power to rule by decree until the middle of 2012, year of the presidential elections. Deputy Carlos Escarrá said that Chávez asked for this, “to face in a more efficient and effective way the calamity caused by the rains.”¹³ Venezuela, as many other parts of the world, has been affected by heavy rains and other natural disasters since the end of 2010.

Critics said that the granting to President Hugo Chávez of broad powers to enact laws by decree for 18 months is a move intended to undermine the legislative powers of the new National Assembly. It essentially allowed Chávez “to rule as a dictator through the summer of 2012 and lay the groundwork for his re-election in December 2012 [...] the United States Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs, Arturo Valenzuela, described the decree law as undemocratic. The Secretary General of the Organization of American States (OAS), José Miguel Insulza, [...] said that the extraordinary powers are ‘completely contrary’ to the 2001 Inter-American Democratic Charter”.¹⁴ This shows how Chávez knows how to

¹³ <http://www.telesurtv.net/noticias/noticias/86012-NN/aprueban-ley-habilitante-en-venezuela-para-atender-emergencia-por-lluvias/>

¹⁴ “Chávez Condemns Criticism of New Decree Powers”, *Honduras Weekly*, 07 January 2011.
<http://www.hondurasweekly.com/international/3255-chavez-condemns-critici>

play with the legality, created by his followers, to his own political benefit. The actions of Chávez might be “antidemocratic”, but they are not “illegal” according to the legality created by him. This offers ammunition to his local or international supporters to defend the Venezuelan president.

Insulza, criticized the democratic character of the law, and this irritated president Chávez who declared: “To mister Insulza I will respond from now on, I will not even ignore you because this is shameful”.¹⁵ The Bolivarian Republic of Venezuela is a member of the Organization of American States (OAS), this organization has as one of its goals to promote and consolidate democracy. And the Venezuelan Ministry of Foreign Affairs emitted a press release condemning Insulza’s opinion as attacks that constitute “a new, abusive and opportunistic act of interference that discredits even more the Secretary General of the OAS”.¹⁶

Under this tense environment between President Chávez and the OAS, on January 12th opposition deputies met in Washington DC with the executive Secretary of the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States, Santiago Cantón, and with the Secretary General of the organization, José Miguel Insulza. The attendees qualified the meeting as positive. The letter presented by the deputies remarks the “Weakening of Venezuelan

sm-of-new-decree-powers

¹⁵ “Chávez califica de vergonzosos ataques de Insulza contra Habilitante”, *Revolución o Muerte*, *El Nacional*, Caracas, 08 January 2011. http://www.revolucionomuerte.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2801:chavez-califica-de-vergonzosos-ataques-de-insulza-contra-habilitante&catid=53:noticias-nacionales&Itemid=34

¹⁶ “Chávez comienza el año con expropiaciones dentro y enfrentamientos fuera”, *EFE*, 10 January 2011. <http://notidiariooscar.blogspot.com/2011/01/efe-chavez-comienza-el-ano-con.html>

The political situation in Venezuela after the
2010 parliamentary elections and the Arab Spring

democracy, the disregard for the popular will expressed during the parliamentary elections the past 26th of September of 2010”¹⁷ among other things. Nevertheless, other sources do not seem so positive about the deputies’ visit to the OAS. The *El Nacional* reports on the night of January 13th that Secretary General José Miguel Insulza, [...] did not ask for the modification of the Enabling Law in Venezuela or that the organism makes any decision on it. “Now, deciding if these postures will be discussed is something that corresponds to the member states” of the OAS.¹⁸ It seems that, the OAS do not see the “Enabling Law” as fostering democracy, but it does not consider it “illegal”.

Venezuela finds itself in a conflict where the opposition is looking for support from international entities and expects some reaction from the neighboring countries members of the OAS. At the end it will be them, as indicated by secretary José Miguel Insulza, that will have the last word in this power conflict between the opposing segment of the National Assembly and president Chávez over the “Enabling Law”.

IV. The Catholic Church and the “Enabling Law”

The Venezuelan Episcopal Conference (VEC), the highest authority of the Catholic Church in the country, issued a “Pastoral Exhortation” (VEC, 2011) in which it stated: “As citizens, as Christians and pastors of the Church, bishops can not remain silent” and considers that the “Enabling Law” is “an unacceptable disregard for the popular will expressed in

¹⁷ “La carta que la MUD entregó a la OEA”, 12 January 2011.

<http://www.lapatilla.com/site/2011/01/12/la-carta-que-entregaron-a-la-oea/>

¹⁸ “Insulza: Yo no pedí que se modifique la Ley Habilitante”, *El Nacional*, Caracas, 13 January 2011.

http://www.el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/177052/Mundo/Insulza:-Yo-no-ped%C3%AD-que-se-modifique-la-Ley-Habilitante

elections on Sept. 26”. On laws intended to address serious national problems contends that “Instead of solving these problems, recent laws create a serious political situation, because they imposed on Venezuelans a statist and totalitarian socialist system, which extends the circle of poverty, and exacerbates the dependence of the people regarding centralized power”.

The VEC rejects the latest policies of Chávez: “We are deeply concerned about the new political radicalization, it certainly causes a serious conflict situation [...] we are faced with the intention to impose a political system and totalitarian socialist-Marxist, contrary to the democratic system as enshrined in the Constitution of 1999, and reaffirmed the rejection the proposed constitutional reform. The bishops believe that taxation is morally unacceptable because it offends the dignity of each person created in the image and likeness of God is unaware of popular sovereignty and seriously affected the common good, democratic institutions and rights of Venezuelans” (VEC, 2011).

For The Catholic Church, the political situation in Venezuela has become dictatorial, and the country’s Episcopal Conference¹⁹ has pronounced itself categorically against anti-democratic measures and laws that seem to be contrary to the Constitution of the Republic. This is a very significant manifestation by a religion that represents, at least, more than fifty percent of the national population, and religion has a special mobilizing power in Latin America. Chávez, knowing the strength of religion, takes a lot of care not to directly attack the Catholic Church, but only their present leaders in Venezuela,

¹⁹ “The Catholic Church in Venezuela”, *Diario de las Américas*, 01 December 2010.
<http://www.diariolasamericas.com/noticia/114772/the-catholic-church-in-venezuela>

and uses all kinds of symbols, taken from the popular Catholic religion in Venezuela to wrap his political messages. This might act as a vaccine against the criticism from the Venezuelan Bishops.

The influential Catholic Church leaders are also bound by the pacifist doctrine of the Church, and they will not support a violent revolt unless they can equate Chávez with an unjust tyrant. Therefore, even though the Venezuelan Catholic Church represents the will of an important part of the population, its political effect will largely be just symbolic.

V. Will Venezuela Be the Next Egypt ?

Many analysts are asking themselves about the possibility of a democratic revolt in Venezuela, and there are others who construct possible scenarios for the future. Briceño-León²⁰ envisions three possible types of action by the government:

1. The control of the process of radicalization of society, the imposition of the political left “Jacobin” and the concentration of power in the presidency. This seems to be the road taken in December 2010, with the laws and acts of expropriation and threats.
2. The dialogue with different sectors of society. This is the orientation proposed by some of the supporters and allies, seeking to gain time or re-establish a domain without destroying the other.
3. The third way, which is the one been happening in reality is a mixed route where there is both aggression and alternating dialogue, baffling the enemy and preventing its movements.

²⁰ Roberto Briceño-León (2011). *Venezuela 2010-2012: Entre el Conflicto y el Cambio*, Caracas, Documentos LACSO.
http://www.reseau-amerique-latine.fr/doc_adj/8439_Briceno_Leon_Roberto_Venezuela_2010_2012_Entre_el_Conflicto_y_el_Cambio.pdf

No matter what scenario prevail, the situation will be complicated, and Chávez will play an important role, because there is little chance of a democratic revolt like the ones happening in the North of Africa, because Chávez has a strong domestic base of support, the opposition is still divided, and the international community is not so eager to get involved in Venezuela. There are many factors against a revolt to topple Chávez: His great skills in using the strategy of “stick and carrots”, disconcerting his adversaries with strong and soft measures, and his never reaching the “critical mass” that will unleash a violent reaction. People do not usually go to a fight to death unless they feel there is very little to lose.

Venezuela faces undaunted economic and social problems, and the present policies might not solve them. But in the political sphere, Chávez is pushing hard.

The Venezuelan opposition could use this situation as an opportunity to organize a popular fight for democracy. In the university, students have succeeded in forcing the government to withdraw a university reform bill. But Chávez is bent to continue using his special powers to dictate new laws. He might increase restrictions on the media and the Internet, and limit the freedom of expression in Venezuela.

For some people, the legalistic maneuvers of Chávez will not be able to cover the poor economy that might bring to the downfall of the regime. And most analysts think that Chávez and his regime will become more radical and undemocratic in reaction to popular protests. “As Javier Corrales and Michael Penfold explain in *Dragon in the Tropics: Hugo Chavez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*, Chávez knows how to manipulate institutions in order to weaken the system of checks and balances under an aura of legality. He also knows how to use his control of the economy to alienate the private sector. Moreover, Chávez seems to have an innate ability to turn adverse situations into opportunities to consolidate his power, as

The political situation in Venezuela after the
2010 parliamentary elections and the Arab Spring

was the case during the 2002 coup d'état and the 2003 strike that froze oil production and allowed him to seize full control of oil-giant PDVSA".²¹

Chávez knows also how to play with the international community using "oil and economic diplomacy". With the Caribbean and Central American states, Chávez uses foreign aid, which is 10 times that of the US. This gives Chávez a virtual veto capacity in inter-American organizations. With Colombian, Chávez uses measures like delaying payments to exporters, and shutting the border to extract concessions from Bogotá. Oil contracts with Spanish corporations are used to influence the Spanish government, and the oil exports to US to influence Washington.

Chávez intelligent maneuvering, locally and internationally, lowers the chances of a violent revolt against him, but "rare events" can never be totally discarded.

BIBLIOGRAPHY

- Alonso, Juan Francisco (24 February 2010). "IACHR requests the Venezuelan government to guarantee all human rights", *El Universal*. In http://english.eluniversal.com/2010/02/24/en_pol_esp_iachr-requests-the-v_24A3481131.shtml
- Briceño-León, Roberto (2010). *Situación Social de Venezuela: Indicadores y Procesos*, Caracas, Documentos LACSO.
- Briceño-León, Roberto (2011). *Venezuela 2010-2012: Entre el Conflicto y el Cambio*, Caracas, Documentos LACSO. In http://www.reseau-amerique-latine.fr/doc_adj/8439_Briceno_Leon_Roberto_Venezuela_2010_2012_Entre_el_Conflic

²¹ Mauricio Cárdenas, "Will Venezuela Be the Next Egypt?", The Brookings Institution. 09-02-2011. In http://www.brookings.edu/opinions/2011/0209_venezuela_cardenas.aspx

to_y_el_Cambio.pdf

- Cárdenas, Mauricio (09 February 2011). “Will Venezuela Be the Next Egypt?”, The Brookings Institution. In http://www.brookings.edu/opinions/2011/0209_venezuela_cardenas.aspx
- Carrera Damas, Germán (2007). “Sobre los orígenes y los supuestos históricos y doctrinarios del militarismo venezolano”, *Mensaje histórico*, N° 18, Barquisimeto, Grupo Jirahara.
- Chávez, Hugo (2007). *Ahora la batalla es por el Sí*, Caracas, Biblioteca Construcción del Socialismo, Colección Discursos Presidenciales.
- Chávez, Hugo (2009). *La Revolución Bolivariana 9 Años de Logros*, Caracas.
- “Chávez califica de vergonzosos ataques de Insulza contra Habilitante, Revolución o Muerte” (08 January 2011), Caracas, *El Nacional*, Caracas. In http://www.revolucionomuerte.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2801:chavez-califica-de-vergonzos-ataques-de-insulza-contrahabilitante&catid=53:noticias-nacionales&Itemid=34
- “Chávez comienza el año con expropiaciones dentro y enfrentamientos fuera” (10 January 2011), Caracas, *EFE*. In <http://notidiariooscar.blogspot.com/2011/01/efe-chavez-comienza-el-ano-con.html>
- “Chávez Condemns Criticism of New Decree Powers” (07 January 2011), Caracas, *Honduras Weekly*. In <http://www.hondurasweekly.com/international/3255-chavez-condemns-criticism-of-new-decree-powers>
- CEPAL (2010). *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2010). *Panorama Social 2010*, Santiago de Chile, CEPAL.

The political situation in Venezuela after the
2010 parliamentary elections and the Arab Spring

- Christiansen, Luis. "El Gobierno lo tiene difícil", *SIC*, Año LXXIII, N° 727, August 2010, pp. 292-295.
- Corrales, Javier (23 September 2010). "Venezuela's Parliamentary Elections: Change Can't Happen", The Brookings Institution. In http://www.brookings.edu/opinions/2010/0923_venezuela_elections_cardenas.aspx
- D'Elia, Yolanda y Luis Francisco Cabezas (2008). *Las Misiones Sociales en Venezuela*, Caracas, Ildis.
- Daguerre, Anne (2010). "Les programmes de lutte contre la pauvreté au Venezuela", *Critique internationale*, 2010/1 (N° 46).
- Dieterich, Heinz (2008). "Política económica y discursiva suicida del gobierno venezolano", *Rebelión*. In <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=63079>
- Eastwood, Jonathan and Rocío Saucedo (2007). "Contextualizando a Chávez: el nacionalismo venezolano contemporáneo desde una perspectiva histórica", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 69, N°. 4 (Oct-Dec), pp. 605-63.
- España, Luis Pedro, *et al.* (2009). *Detrás de la Pobreza. Diez años después*. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.
- Gil Yépez, José Antonio (2009). *La Centro Democracia. El modelo de sociedad preferido por los venezolanos*, Caracas, Libros El Nacional.
- INE Instituto Nacional de Estadística (2010). "Sistema de Consultas de Estadísticas del Comercio Exterior", Caracas. <http://www.ine.gov.ve/comercio/ComercioConsulta.asp>
- "Insulza: Yo no pedí que se modifique la Ley Habilitante" (13 January 2011), Caracas, *El Nacional*. In http://www.el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/177052/Mundo/Insulza:-Yo-no-ped%C3%AD-que-se-modifique-la-Ley-Habilitante
- Irwing, Domingo (2010). "Las relaciones civiles militares en

- Venezuela, 1999-2007: Tiempos de Hugo Chávez Frías y la FAN”, en J. Magdaleno (compilador), *Ideologías: ¿Máscaras del Poder? Debatando el socialismo del siglo XX*, Caracas, Libros El Nacional.
- Keller, Alfredo (2010). *Estudio de la Opinión Pública Nacional*, Caracas, AK y Asociados.
- “La carta que la MUD entregó a la OEA” (12 January 2011). In <http://www.lapatilla.com/site/2011/01/12/la-carta-que-entregaron-a-la-oea/>
- LACSO (2010). *Estudio sobre la estratificación social en Venezuela*, Caracas, LACSO.
- Lander, Edgardo (2010). *¿Quién ganó las elecciones parlamentarias en Venezuela? ¿Estamos ante la última oportunidad de debatir sobre el rumbo del proceso de cambio?*, Caracas, s/d.
- Levy-Carciente, Sary y José Guerra (2010). *Balance Económico 2009 y Perspectivas 2010*, Caracas, Facultad de Economía y Ciencias Sociales, Universidad Central.
- Machado-Allison, Carlos (2011). “Venezuela: drama agroalimentario”, *EL Universal*, Caracas, 6 January 2010. In <http://carlosmachadoallison.blogspot.com/>
- Magdaleno, John (2010). *Ideologías: ¿Máscaras del Poder? Debatando el socialismo del siglo XX*, Caracas, Libros El Nacional.
- Márquez, Patricia. “Vacaciones flacas y odios gordos: la polarización en Venezuela”, en P. Márquez y R. Piñango (editores), *En esta Venezuela, Realidades y nuevos caminos*, Caracas, Ediciones IESA, pp. 29-46.
- Mascareño, Carlos (2010). “Venezuela Siglo XXI: el regreso al centralismo”, en J. Magdaleno (compilador), *Ideologías: ¿Máscaras del Poder? Debatando el socialismo del siglo XX*, Caracas, Libros El Nacional, pp.87-96.
- Maza Zavala, Domingo Felipe (2009). *La década crítica de la economía venezolana 1998-2007*, Caracas, Libros El

The political situation in Venezuela after the
2010 parliamentary elections and the Arab Spring

Nacional.

- Organization of American States (24 February 2010). Press release N° 20/10, IACHR publishes report on Venezuela. In <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/English/2010/20V-10eng.htm>.
- Prado, Paulo (24 February 2010). "OAS Report Chastises Venezuela", *The Wall Street Journal*. In <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703510204575085801117383696.html>
- Reina, F. y Yolanda D'Elia (2011). *Situación de los derechos humanos y la democracia en Venezuela ante las recientes medidas legislativas*, Caracas, Civilis.
- Revotier, Julien et Sandrine Revet (2008). "Le Venezuela contemporaine a la épreuve des faits", *Cahiers de l'Amérique Latine*, N° 53, pp 17-22.
- Santos, Miguel Ángel (2011). "12 Años: Los números de la Revolución", *El Universal*, 6 enero 2011. In <http://miguelangelsantos.blogspot.com/2011/01/la-revolucion-en-cifras-12-anos-despues.html>
- Schimizzi, Carrie (24 February 2010). "Venezuela government violating basic human rights: report", *Jurist: Legal news and research*. In <http://jurist.law.pitt.edu/paperchase/2010/02/venezuela-government-violating-basic.php>
- "The Catholic Church in Venezuela" (01 December 2010), *Diario de las Américas*. In <http://www.diariolasamericas.com/noticia/114772/the-catholic-church-in-venezuela>
- "IISS: The FARC financed Chávez before 1999" (2011). Caracas, *El Universal*. In <http://english.eluniversal.com/2011/05/13/iiss-the-farc-financed-chavez-before-1999.shtml>.
- Valecillos, Héctor (2010). *Los venezolanos y el trabajo. Perspectiva histórica de una relación problemática*,

Caracas, Rayuela Taller de Ediciones.

“Venezuela violates human rights” (24 February 2010), OAS commission reports. *CNN*. In

<http://edition.cnn.com/2010/WORLD/americas/02/2/>.

Villarreal, Gladys (2009). “Cosa nueva, cosa vieja. El contexto político de la Violencia”, en R. Briceño-Léon, O. Avila y A. Camardiel, *Inseguridad y Violencia en Venezuela*, Caracas, Editorial Alfa, pp.67-98.

Woods, Alan (29 October 2010). “¿Adónde va la revolución venezolana? Una contribución al debate sobre la propiedad y las tareas de la revolución”, en *Lucha de Clases, voz de trabajadores y jóvenes marxistas del PSUV*. In

<http://www.luchadeclasses.org.ve/psuv/6834-alan-woods>

**Impact and Consequences of the
Presidency of Álvaro Uribe Vélez on
Latin America since the Year 2002 to 2010**

David A. De Leon Salazar*

* Currently student in the Ph. D. program of the Graduate Institute of the Americas, Tamkang University.

(梁其超，淡江大學美洲研究所博士生。)

E-mail: deleonsalazar@hotmail.com

Abstract

This research is focus on several important topics and transcendental during the presidency of the Álvaro Uribe in Colombia and his repercussions in the process to eradicate the drug trafficking, production and the anti-guerrilla fight on Colombia and with neighbors countries.

Also its important to know and distinguish that the presidency of president Uribe it was a decisive period for the eradication, lowering and combat against the drug cartels and the drug trafficking that came from Colombia to the United States and Europe, which that countries are the main consumers.

Since the year 2002 to 2010, as a consequence of the presidency Álvaro Uribe together with the Colombia Plan to eradicated the drug trafficking, the Colombian society appreciate rapid changes during the 8 years, in comparison of former presidential mandates, as for example, an increase on public safety, better economic stability and a huge reduction in kidnaps from the guerrillas and the drugs cartels. Nowadays with the new president Manuel Santos, that during the presidency of Álvaro Uribe he was the defense minister and it exist a sort of continuation of the policies that former president Uribe implemented.

Finally, it's important to point out that in both of his terms; Álvaro Uribe's presidency had ups and downs. He also had some scandals like assassinations of farmers and people in the country side of Colombia by the so called operation of "Falsos Positivos". Also some violations of human rights, bugging telephone lines of important people and corruptions act inside the governmental apparatus.

KEY WORDS: Colombia, Guerrilla, Democracy, Alvaro Uribe, Drug Trafficking, Economic Stability

**Impacto y consecuencias de la
presidencia de Álvaro Uribe Vélez en
América Latina desde 2002 al 2010**

David A. De León Salazar*

* Actualmente cursa el programa de doctorado en el Instituto de
Posgraduado de las Américas, Universidad de Tamkang.

(梁其超，淡江大學美洲研究所博士生。)

E-mail: deleonsalazar@hotmail.com

Resumen

En este estudio abordaremos varios puntos importantes y trascendentales durante la presidencia del presidente Uribe en Colombia y sus repercusiones en el proceso de la lucha anti-drogas y anti-guerrillas en dicho país y en los países limítrofes al mismo.

También es importante saber y distinguir que la Administración Uribe fue decisiva para la disminución y el combate contra los narcotraficantes y el tráfico de drogas provenientes de Colombia hacia Estados Unidos de América y Europa, los cuales constituyen sus principales mercados de consumo.

Desde el año 2002 y hasta el 2010, como consecuencia de la presidencia de Uribe junto al Plan Colombia, la sociedad colombiana vio más cambios durante estos 8 años, en comparación a los mandatarios anteriores, como por ejemplo, una mayor seguridad, más estabilidad y menos índices de secuestros procedentes de las guerrillas y los narcotraficantes. Actualmente con el nuevo presidente Manuel Santos, hay una continuidad del mandato y de las políticas de estado del presidente Uribe, porque el actual presidente fue en el pasado Ministro de Defensa y procede del mismo partido de gobierno.

Para finalizar, puedo señalar que todo en el mandato del presidente Álvaro Uribe no fue color de rosa, también durante su mandato ocurrieron, según denuncias, fallas a los derechos humanos, interceptaciones telefónicas ilegales, falsos positivos e implicados en actos de corrupción.

PALABRAS CLAVES: Colombia, Guerrilla, Democracia, Álvaro Uribe, Tráfico de Drogas, Estabilidad Económica

Introduction

This paper will examine the recent developments in the bilateral relations between the US and Colombia, during the term of President Álvaro Uribe in Colombia and also how this policies influence the entire region.

Another point that this research will discuss is how relations can improve opportunities for cooperation and trade, constitute. Taking in consideration that trade agreements negotiated during the Álvaro Uribe term will be a new tool and also helps to substitute drugs plantation for some goods that the farmers can export to other countries and specific to the U.S. worldwide tend.

It's was official, the Uribe era in Colombia was end on August 7, 2010. Since the Álvaro Uribe took place of President of Colombia in 2002, several things have been change in certain fields in Colombia like for example: Economical, society, cultural and human rights.

Not all is negative results, Álvaro Uribe administration with billions in U.S. aid under Plan Colombia; the hard-line Uribe knocked the FARC guerrilla¹ group on its heels, giving

¹ Guerrilla groups emerged during the 1960s following a Marxist ideology, and during the last forty years they have got control over vast areas of the country, especially those zones in which the state is weak or even inexistent. Amongst them, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia: FARC –Revolutionary Armed Forces of Colombia– formed in 1964, is the largest group with membership estimated to be 15000 and 16000. FARC operates mainly in rural areas and in some urban centres. With changes in the source of funding the FARC saw in illicit crops a way of getting some resources, thus, they initially taxed the business in areas under their control, yet, they became more involved in other aspects of the business such as cultivation and processing as well as some activities of distribution. In addition, the Ejército de Liberación Nacional –National Liberation Army– ELN is Colombia's second largest guerrilla force. Their zone of influence used to be the north-eastern departments around the oil industry, although they have been repelled by paramilitaries.

the government the upper hand in its 4-decade-long struggle against insurgents. Expanded police ranks have sharply reduced violent crime in cities. A tripling in foreign investment since 2003, mainly in mining, energy and tourism, is fueling an increasingly dynamic economy.

Also since August 2002 inauguration of President Álvaro Uribe, the Colombian government has begun to implement needed reforms, curb drug trafficking, and bring the country's three outlaw terrorist armies to justice. Uribe imposed a tax to raise \$780 million in part to train two new army battalions and establish a network of paid civilian informants. He also initiated plans to double the number of army combat troops and police from 100,000 to 200,000.² Meanwhile, the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC), Colombia's largest guerrilla army, has been losing strength because of captures, desertions, and defections of mid-level commanders. Aerial eradication of coca plants has exceeded that achieved the previous year under President Andrés Pastrana. In October, the Colombian congress repealed an exemption that kept high school graduates from serving in military combat positions and approved judicial reforms to allow oral trials and improve the administration of justice.³

However, Uribe's determination has met resistance. The day of his inauguration, a guerrilla mortar attack killed more than a dozen people in the capital. Since January 2003, a new rebel bombing campaign has killed 67 and injured more than 250.

² The Heritage Foundation article. *Restructure Aid to Colombia*, Stephen Johnson
<http://www.heritage.org/research/reports/2003/05/restructure-aid-to-colombia>
[cited 29 May 2011]

³ *Ibid.*

Also in recent years, Colombia, in close cooperation with the United States through a strategy known as Plan Colombia, has made significant progress in reestablishing government control over much of its territory, combating drug trafficking and terrorist activities, and reducing poverty. The improving security conditions and the weakening of the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) guerrillas are evidence that the strategy is working, according to supporters. Critics, however, argue that while pursuing these security gains, U.S. policy has not rigorously promoted human rights, provided for sustainable economic alternatives for drug crop farmers, or reduced the amount of drugs available in the United States.

Colombia's New approaches during Uribe's Administration

President Uribe took a hard-line approach to negotiations with illegally armed groups, declaring that the government would only negotiate with those groups who were willing to give up terrorism and agree to a cease-fire. These included paramilitary groups with which former President Pastrana had refused to negotiate. Negotiations with the AUC paramilitaries resulted in a July 15, 2003, agreement in which the AUC agreed to demobilize its members by the end of 2005. President Uribe endorsed a controversial Justice and Peace Law that provided a framework for those demobilizations. Uribe also built up the Colombian military and police, which stepped up their counternarcotics operations and activities against the FARC. High public approval ratings, largely due to reductions in violence as a result of his security policies, prompted Colombia to amend its constitution in 2005 to permit Uribe to run for reelection.

On August 7, 2006, Álvaro Uribe was sworn in for his second term as president. Pro-Uribe parties had won a majority in both houses of congress in the elections of March 2006,

giving President Uribe a strong mandate. His government improved the security situation in Colombia, demobilized the AUC, and made headway in defeating the FARC and ELN. According to U.S. State Department figures, kidnappings in Colombia declined by 83%, homicides by 40%, and terrorist attacks by 76% between 2002 through 2008. Police are now present in all of Colombia's 1,099 municipalities, including areas from which they had been ousted by guerrilla groups.⁴ President Uribe oversaw the demobilization and disarmament of more than 31,000 AUC paramilitaries, although the demobilization process has been criticized for failing to provide adequate punishments for perpetrators and provide reparations to victims of paramilitary violence.⁵ On March 1, 2008, the Colombian military raided a FARC camp in Ecuador killing a top FARC leader and capturing his computer files. This was followed by the July 2, 2008, rescue of 15 hostages long held by the FARC, including three U.S. defense contractors and a former Colombian presidential candidate.⁶

Despite this progress under the Uribe government, Colombia faces serious challenges. While the FARC's numbers are dramatically reduced, it still has thousands of fighters capable of carrying out terrorist attacks, kidnappings, and other illicit activities.⁷ Not all paramilitaries demobilized, and others

⁴ U.S. Department of State, "Charting Colombia's Progress", March 2008.

⁵ Latin American Working Group, "The Other Half of the Truth", June 2008.

⁶ The dramatic hostage rescue took place during the period when Juan Manuel Santos was defense minister in the Uribe government. Shortly after his inauguration, President Santos approved a raid on September 23, 2010 that resulted in

another government victory over the FARC, the killing of commander Jorge Briceño (or "Mono Jojoy").

⁷ The FARC is believed responsible for more than half of the cocaine entering the United States, according to the

have returned to paramilitary and criminal activities since demobilizing. One weakness of the demobilization program has been the difficulty reintegrating demobilized forces into law abiding civilian life.⁸ Moreover, a new generation of paramilitaries is forming that is more criminal than political in nature.⁹ An estimated 4,000 to 9,000 new fighters have formed and as many as 15% to 20% of the troops of the new paramilitary groups may consist of former combatants.¹⁰

Impact of Drugs Trade on Central America

On other hand it has being battered by nature, bad government and youth gangs were not enough, Central America now finds itself thrust into the front line of the drugs trade and prey to big time organized crime. Nearly all the world's cocaine is produced in Colombia, Peru and Bolivia. The biggest consumer is the United States, where the wholesale price of a kilo of the stuff, even full of impurities, starts at \$12,500. The route to market used to run from Colombia to the tip of Florida, across the Caribbean. But the United States Coast Guard shut down that corridor by the early 1990's and shipments switched to the

November 2008 "Background Note on Colombia", by the U.S. Department of State.

⁸ Jonathan Morgenstein, *Consolidating Disarmament: Lessons from Colombia's Reintegration Program for Demobilized Paramilitaries*, United States Institute of Peace, Special Report 217, Washington, DC, November 2008.

⁹ Those concerns are cited in the U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices 2007*, March 2008. See also: International Crisis Group (ICG), "Colombia's New Armed Groups", May 2007; Chris Kraul, "In Colombia, Paramilitary Gangs Control Much of Guajira State", *Los Angeles Times*, August 31, 2008.

¹⁰ Chris Kraul, "New gangs run Colombians off their land; The government says paramilitary groups no longer exist. But more and more people are being displaced", *Los Angeles Times*, December 3, 2008; "Militias March again", *The Economist*, October 31, 2009.

Pacific coast of Mexico. Now Mexico too has increased the pressure on the traffickers, just as Colombia has done in the south.

Ever supple, the drugs business has sought new premises. Somewhere between 250 and 350 tones of cocaine-or almost the whole amount heading from the United States-now pass through Guatemala each year, according to American officials. Whereas a decade ago Central America seized less cocaine than either Mexico or the Caribbean, in 2008 it intercepted three times more than other two combined. Mexico's Sinaloa, Gulf and the Zetas gangs are now active through much of the isthmus, often with local allies. Unlike the Colombians, they pay their local help in drugs, not cash.

As well as using Central America as a corridor, the traffickers are moving more of their operations there. "We went thought a phase in which we made the mistake of seeing ourselves as a supply transit center, so we just had to interdict. That's not enough. In Central America drugs are produced, processed and consumed" says Laura Chinchilla, Costa Rica's president. In March, to official surprise, what looked like a Mexican cocaine factory was uncovered in Honduras.

In the Northern Triangle (Guatemala, Honduras and, El Salvador), weak law enforcement and tracts of wilderness make a perfect environment for organized crime. The Petén, a sprawling, sparsely populated jungle region in northern Guatemala, has become a landing zone for clandestine flights from Colombia and Venezuela. In the Laguna del Tigre national park lies a "cemetery" of more than 30 crashed light aircraft which has been used to ferry cocaine. (The drugs business is so profitable that aircraft are considered disposable.) Locals are paid by narcos to keep the runways open, sometimes clear more themselves to attract business.

Returning to Colombia, in the end, Uribe's legacy is a mixed one. He remains deeply popular. After the rescue of

Impact and Consequences of the Presidency of
Álvaro Uribe Vélez on Latin America since the Year 2002 to 2010

Ingrid Betancourt and the other hostages (including three Americans), Uribe's popularity stood at an incredible 92 percent approval rating. Today, he still polls around 60 percent. His policies have worked largely because he professionalized the armed forces and turned an inefficient army into Latin America's most powerful fighting force with the help of American aid and training. But the limits to his security policies became increasingly evident as his second term wore on.

While he put the FARC on the defensive sending them deeper into the mountains and jungles of the country, there they remain. Though the FARC's power peaked shortly after the time Uribe first came into office in 2002, the FARC is far from defeated and it is unlikely to ever be fully defeated militarily as long as the lifeline that the drug trade provides remains. Down from over 30,000 guerrillas under arms, it still boasts some 8,000 fighters scattered across a country the size of Texas and California combined. They remain capable of wreaking havoc in just the last week they attacked three towns in southwestern Colombia killing two and wounding ten.

According to the United Nations, the drug trade represents just 0.8 percent of Colombia's GDP. Other estimates put it at no more than 3.0 percent. Either way that's still a multi-billion dollar trade. With those sort of earnings, not to mention their other lines of work such as extortion and kidnapping, the FARC can comfortably maintain a presence across much of rural Colombia. And coupled with the fact that in Hugo Chávez they have an ally, the FARC isn't going to disappear anytime soon.

Finishing off the FARC means eradicating the drug trade in Colombia. That is more dependent on the United States and its approach to the drug trade than on anything else at this point. In short, peace in Colombia (and in Mexico) is predicated on the Americans recognizing that the drug war is a forty year failure and that it is time to try other policy options including decriminalization, a partial legalization and treating drug abuse

as a medical problem and not a criminal justice one. Beyond the limits to the security policies, Uribe's tenure was increasingly marked by excess and scandals that further injured Colombia's human rights profile.

The First was the DAS scandal which had two components. The DAS is Colombia's all-encompassing security agency, effectively it is an INS + FBI + CIA all rolled into one. Its director, Jorge Noguera, ordered the extrajudicial assassination of at least four individuals, one of whom had no ties to any subversive group though he was a critic of the Uribe government. Noguera is currently on trial. Moreover under Noguera there was a systematic harassment of anyone who was perceived to be sympathetic to the FARC or other leftist groups. The DAS wiretapped illegally journalists, lawyers, human rights activists, indigenous leaders and trade unionists. That's bad enough but early last year the scandal widened when it was learned that the DAS was spying on government officials in the independent Attorney General's office and on opposition members in Congress. How much Uribe knew is not clear.

The third scandal was the result of the incentive structure within the Colombian security forces to bring members of the FARC, dead or alive, to justice. The full extent is not yet known but at least 40 and maybe as many 535 innocent young men from poor neighborhoods were lured to their deaths by members of the armed forces with promises of employment only to be killed and passed off as members of the FARC or paramilitaries in order to reap promotions and financial rewards. The dead were called "falsos positivos" or "false positive". The scandal forced the November 2008 retirement of Army Chief General Mario Montoya, one of the heroes of the Betancourt hostage rescue.

Impacts of Drug Trade on Colombia an Overview

The cocaine trade has brought about what some have called a “demographic revolution” in Colombia. Economic opportunities created by production, processing, and marketing of coca products attracted large numbers of migrants to the coca-growing areas of southeastern Colombia. In the Caguán area, in the southern FARC controlled “demilitarized zone,” the drug trade has attracted a large floating population, many of whom accept FARC guerrillas as the main guardians of their newfound “narco-economy”.¹¹ This development has expanded the social base of the guerrillas and complicated counter-narcotics efforts in the area.

The heroin and cocaine trade has fueled high rates of drug-related crime and violence. During the 1990s, the country was repeatedly wracked by bomb attacks, kidnappings, and shootings designed to intimidate government officials and coerce changes in policy, particularly with regard to extradition of suspected Colombian drug traffickers to the United States.

Interfactional fighting, both within and between cartels, has also been a common feature, reaching a zenith in 1993 when a virtual civil war broke out between Pablo Escobar and a rival vigilante group, los pepes. Overall, it is estimated that drug-related violence currently accounts for a high proportion of the country’s 30,000 annual murders, one of the highest homicide rates of any country outside a war zone and more than double the number of murders recorded in the United States during 1998.¹²

¹¹ Camilo Echandía Castilla, *El Conflicto Armado y las Manifestaciones de la Violencia en las Regiones de Colombia*, Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, 2000, p. 79.

¹² See figures in the Federal Bureau of Investigation (FBI) Supplementary Homicide Reports, 1976–1998,

Politically, the impact has been rampant corruption, undermining both governmental legitimacy and executive authority. Heroin and cocaine remain the most lucrative commodities on the black market. Estimates of the valuation of the illegal drugs sold in the United States vary widely. By one gauge, the 520 metric tons of cocaine that Colombia produced in 1999 could, at an average retail street price in the United States of one hundred dollars a gram (or \$100 million per metric ton), have netted as much as \$52 billion—more than the gross domestic product of many nations. Even if only a fraction of these revenues returns directly to the drug syndicates as profits, overall earnings would remain in the hundreds of millions, if not billions of dollars.¹³

Revenues of this magnitude have given the various syndicates involved in the Colombian drug trade a virtually open-ended capacity to corrupt.¹⁴ This was perhaps best reflected by the enormous loss of international and domestic legitimacy that befell the Colombian government after it became apparent that drug syndicates had helped finance the 1994 election campaign of President Ernesto Samper.¹⁵ The drug

<http://www.oip.usdoj.gov/bjs/homicide/city.htm>.

¹³ U.S. Department of State, International Narcotics Control Strategy Report, 1999.

¹⁴ See, for instance, United States Commission on National Security/21st Century, *New World Coming: American Security in the 21st Century*, Phase I Report on the Emerging Global Security Environment for the First Quarter of the 21st Century, September 15, 1999, p. 108.

¹⁵ Arlene Tickner, “Colombia: Chronicle of a Crisis Foretold”, *Current History*, 97/616, 1998, p. 64; *Europa World Year Book*, “Colombia”, Europa Publications, London, 1999, pp. 1006–1007. In January 1996, former defense minister Fernando Botero testified that Samper was aware his campaign had been financed by contributions of approximately US\$6 million from drug traffickers. Following the revelations, the United States began to identify Colombia’s drug problem directly with President Samper and work toward his departure from power.

trade has also affected wider Andean stability. Colombian cartels and narco-insurgents now routinely cross over into the adjacent territories of Panama, Venezuela, Brazil, Ecuador, and Peru, exploiting poorly monitored border regions for safe havens as well as to facilitate the regional movement of drugs. Narcotics have played their part in helping to stimulate a growing cross-frontier migration and refugee problem. The Colombian government's inability to secure its borders has severely complicated Bogotá's regional relations, particularly with Venezuela, Ecuador, and Panama.¹⁶

Impact of the Drug Trade on U.S. Interests

While these invasive socio-political effects have generated growing concern in Washington, it is the consequences of the Colombian drug trade on the United States itself that are stimulating most American interest. Crack and cocaine sales drive much of the country's drug-related violence as rival gangs compete for lucrative sales territory and addicts steal to feed their habit. Major metropolitan centers such as Los Angeles, New York, Chicago, Washington, and Miami have been especially hard hit, where drugs have played an important role in accelerating already serious levels of social decline and inner-city decay.¹⁷

Heroin and cocaine have also had a serious health impact in

¹⁶ Gabriel Marcella and Donald Schulz, "Colombia's Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads", SSI, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, March 5, 1999, pp. 13–16; Bruce M. Bagley, "The Evolution of Drug Trafficking in Colombia in the 1990s", unpublished paper provided to authors, February 2000, pp. 12–13; Michael Shifter, "The United States and Colombia: Partners in Ambiguity", *Current History*, 99/634, 2000, p. 53; and "Civil War Displaces 1 Million Colombians in Five Years", *CNN Interactive World Wide News*, February 22, 2000.

¹⁷ U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, 1999.

the United States. Although cocaine and crack use gradually declined during the 1990s, some 5.7 million Americans were estimated to be taking the drug in 1999 (compared to 7.7 million in 1990 and 6.6 million in 1995). In the same time frame, there has been a rising trend in the use of heroin, which has witnessed a 15 percent increase in demand since 1990. More problematic, there has been an escalation in multiple-drug use, with law enforcement authorities increasingly reporting seizures of packs containing both heroin and cocaine (commonly known as speedballs). The consequences of this combined substance abuse have been severe, contributing to a surge in emergency room admissions.¹⁸

During the 1990s—a decade in which Colombia emerged as the main source for the two drugs in the United States—Washington spent an average of \$57.7 billion every year on law enforcement, interdiction, educational, rehabilitation, and health-related programs designed to stem the flow of heroin and cocaine and manage their effects. The budget for international drug control operations in FY2000 amounted to approximately one and a half billion dollars. If one were to add indirect losses brought about by the use of these narcotics, including curtailed job opportunities and decreased workplace productivity, overall economic costs would be far higher. As the Office of National Drug Control Policy observes, this financial burden is shared by all of society, either directly or indirectly through higher tax dollars.¹⁹

¹⁸ Total hospital cocaine-related admissions, for instance, rose from 80,355 in 1990 to 172,014 in 1998, while those associated with heroin more than doubled from 33,884 to 77,645 during the same period. Office of National Drug Control Policy, National Control Strategy, 2000, <http://www.whitehousedrugpolicy.gov>, March 1, 2000.

¹⁹ *Ibid.*

Plan Colombia Funding

From FY2000 through FY2009, U.S. funding for Plan Colombia²⁰ and its follow-on, the Strategy for Strengthening Democracy and Promoting Social Development, totaled over \$7 billion in State Department and Defense Department programs. Most U.S. assistance is provided through the ACP account, although this account was consolidated into the INCLE account in the Obama Administration's FY2010 request. In FY2008 Congress funded eradication and interdiction programs through the ACP account, and funded alternative development and institution building programs through the Economic Support Fund (ESF) account. In previous years, alternative development and institution building were funded through the ACP account. In addition, support for aerial eradication programs is provided from the State Department's Air Wing account. The Defense Department requests a lump sum for all counternarcotics programs worldwide under Sections 1004 and 1033, and under Section 124, of the National Defense Authorization Act. DOD can reallocate these funds throughout the year in accordance with changing needs. While not considered a formal component of the ACP Program, the Defense Department has provided Colombia with additional funding for training and equipment for a number of years, as well as the deployment of personnel in support of Plan Colombia.²¹

²⁰ Before Plan Colombia most of the resources for the war against drugs were assigned to the National Police, because the war on drugs during the most of 1990s was focused on the urban areas and overthrowing the drugs cartels. In addition the army was linked to the abuse of human rights due to their association with paramilitaries, and their involvement in massacres and intimidation to union members and human rights activists in the country; perceived as left-wing sympathisers.

²¹ U.S. Government Accountability Office, Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing

In 2008 there was significant debate in Congress over the proper level and components of U.S. assistance to Colombia. While some Members supported the Bush Administration's emphasis on security-related assistance to Colombia, others expressed concerns that the Administration put too much of an emphasis on so-called "hard-side" security assistance, rather than traditional development and rule of law programs.²² Many Members have expressed a desire to see a more rapid transfer of responsibility for the military operations associated with Plan Colombia from the United States to Colombia. The FY2008 Consolidated Appropriations Act (P.L. 110-161) reduced interdiction, eradication, and military aid to Colombia by roughly \$104 million to about \$305 million and increased funds for alternative development, human rights, and institution building programs by some \$84 million to \$236 million.²³

Conclusions

As a conclusion is good to know that during President Uribe the democracy and the Colombian democratic system and the society advance in a huge way, as in security and stabilization of the nation,

Democracy and free markets are part of these nations strategy of insertion into the international system. These assumptions, taken together, indicate that the nations are more profoundly inserted into the international system than they have been at any time in their history, and that they will be more affected by the international system than ever before.

By expanding markets, facilitating competition and disseminating knowledge, international trade can create opportunities for growth and promote human development.

Assistance, October 2008, GAO-09-07.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

Impact and Consequences of the Presidency of
Álvaro Uribe Vélez on Latin America since the Year 2002 to 2010

Trade can also increase aggregate productivity and exposure to new technologies, which can stimulate growth.

Also Trade Agreements are important tools for all economies and regions in the present days, to engage more in the world and get more competitive advantages. In that sense the countries can engage in multiple interdependence to get profits of it and it is not necessarily that these countries are common partners.

Finally and nowadays President Juan Manuel Santos²⁴ took office in August 2010 in Colombia after winning 69% of the vote in a runoff election held in June 2010. Santos defeated Colombian Green Party candidate Antanas Mockus. In his first months in office, President Santos has taken the country in a new direction, building on the accomplishments of his predecessor, Álvaro Uribe, who served for two terms, pursuing social, economic and political reforms in a program he calls “democratic prosperity.” Santos has strengthened relations with neighboring countries, including Venezuela and Ecuador, which had been strained under Uribe. Early indications are that he wants to broaden the scope of U.S.-Colombian relations to include issues such as energy and technology.

On contrary Former President Uribe pursued an aggressive plan to address Colombia’s decade’s long conflict with the

²⁴ Santos served as defense minister under President Uribe (2006-2009) and in two previous governments as finance minister and minister of trade. As Uribe’s defense minister he oversaw some of the strongest blows against the FARC guerrillas including the 2008 bombing raid inside Ecuador that killed a senior FARC commander, and the July 2008 rescue of 15 prized hostages, including a Colombian presidential candidate and three American defense contractors. Born in 1951, Santos comes from a well-known political family in Colombia, owners of the leading newspaper *El Tiempo* where he worked briefly as a journalist. His great Uncle, Eduardo Santos, from the Liberal Party, served as President (1938-1942). Santos is trained as an economist and studied at the University of Kansas and Harvard University, and the London School of Economics.

拉丁美洲與世界關係

country's leftist guerrillas and rightist paramilitary groups and to reduce the production of illicit drugs. Uribe is credited with restoring public security and creating a stable environment for investment.



Source: Map Resources. Adapted by CRS. (K. Yancey 2/6/04)

Impact and Consequences of the Presidency of
Álvaro Uribe Vélez on Latin America since the Year 2002 to 2010

Table 3. U.S. Assistance for Plan Colombia, FY2000-FY2012
(in millions \$)

	ACI/ACP	ESF	FMF	IMET	INCLE	NADR	Air Wing	DOD	Total
FY2000	60.1	—	—	—	—	—	38.0	128.5	226.6
P.L. 106-246	832.0	—	—	—	—	—	—	100.7	932.7
FY2001	48.0	—	—	—	—	—	38.0	190.2	276.2
FY2002	379.9 ^a	—	—	—	—	25.0	38.2	117.3	560.4
FY2003	580.2 ^a	—	17.1	1.2	—	3.3	41.5	164.8	808.1
FY2004	473.9	—	98.5	1.7	—	.2	45.0	178.2	797.5
FY2005	462.8	—	99.2	1.7	—	5.1	45.0	155.3	769.1
FY2006	464.8	—	89.1	1.7	—	—	45.0	140.5	741.1
FY2007	465.0	—	85.5	1.6	—	4.1	37.0	129.4	722.6
FY2008	244.6	194.4	55.1	1.4	41.9	3.7	39.0	119.9	700.0
FY2009	230.1	196.5	53.0	1.4	45.0	3.2	12.4	127.9	669.5
FY2010 (est)	^c	201.8	55.0	1.7	243.9	4.8	—	122.8	630.0
FY2011 (req)	—	202.9	51.5	1.7	204.0	4.8	—	n.a.	464.9
FY2012 (req)	—	189.1	44.0	1.8	160.6	4.8	—	n.a.	400.3
Total	4,241.4	984.7	648.0	15.9	695.0	59.0	379.1	1,675.5	8,699.0

Sources: Figures are drawn from the annual State Department Foreign Operations Congressional Budget Justifications for fiscal years 2002 through 2012 and the State Department's Washington File, "U.S. Support for Plan Colombia, FY2000 Emergency Supplemental Appropriations," July 5, 2000. DOD data for FY2002-FY2010 provided by DOD in response to CRS request, received April 22, 2010.

Notes: For FY2000 and thereafter, Plan Colombia funds are assigned to the State Department's International Narcotics and Law Enforcement Bureau (INL) or the Andean Counternarcotics Initiative (ACI). The State Department transfers funds to other agencies carrying out programs in Colombia, of which USAID has received the largest portion. Defense Department data reflects non-budget quality estimates of DOD counternarcotics support provided. DOD requests one sum for programs around the world and adjusts its regional allocations as needed. Table 3 does not include P.L. 480 (Food Aid). Air Wing figures for FY2009 and FY2010 are estimates provided by the State Department. Accounts as follows: ACI/ACP=Andean Counternarcotics Initiative/Andean Counternarcotics Program; ESF=Economic Support Fund; FMF=Foreign Military Financing; IMET=International Military Education and Training; INCLE=International Narcotics Control and Law Enforcement; NADR=Nonproliferation, Antiterrorism, Demining and Related Programs.

- a. Includes \$6 million appropriated to FMF but transferred to the ACI account.
- b. Includes \$93 million in FMF regular appropriations and \$20 million in FMF supplemental funds that were transferred to the ACI account.
- c. U.S. Department of State has subsequently reallocated sums to different accounts in the FY2010 Congressional Budget Justification for Foreign Operations. In the FY2010 request, funds previously shown in the Andean Counternarcotics Program moved to the State Department's INCLE account.

拉丁美洲與世界關係

Table 1. UNODC Estimate of Coca Cultivation in Colombia
(in hectares)

Year	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Area	163,000	145,000	102,000	86,000	80,000	86,000	78,000	99,000	81,000	68,000
% change	—	-11%	-30%	-16%	-7%	8%	-9%	27%	-18%	-16%

Table 2. U.S. ONDCP Estimate of Coca Cultivation in Colombia
(in hectares)

Year	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Area	136,200	169,800	144,450	113,850	114,100	144,000	157,200	167,000	119,000	116,000
% change	—	25%	-15%	-21%	0.2%	26%	9%	6.2%	-29%	-3%

Main coca-growing areas on Colombia, Peru, Ecuador and Bolivia



Impact and Consequences of the Presidency of
 Álvaro Uribe Vélez on Latin America since the Year 2002 to 2010

Figure 2. Military Bases Addressed by the Defense Cooperation Agreement



Source: Adapted by CRS from information provided by U.S. Southcom.

BIBLIOGRAPHY

Books

- Camilo Echandía Castilla, *El Conflicto Armado y las Manifestaciones de la Violencia en las Regiones de Colombia*, Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá, 2000.
- Destler, I.M. *American Trade Politics*, Washington DC., Institute for international Economics, Fourth edition, June 2005.
- Hatton, Timothy J., and Jeffrey G. Williamson. *Global Migration and the World Economy. Two Century of Policy and Performance*. Cambridge, Massachusetts. The MIT Press, 2008.
- Marcella, Gabriel and Donald Schulz, “Colombia’s Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads,” SSI, U.S. Army War College, Carlisle Barracks, March 5, 1999
- Mooney, Annabelle and Betsy Evans. *Globalization: The Key Concepts*, New York, Routledge, Taylor & Francis Group, 2007.
- Schott, Jeffrey J. *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*, Washington, DC., Institute for International Economics, April 2004.
- Tickner, Arlene “Colombia: Chronicle of a Crisis Foretold,” *Current History*, 97/616, 1998, p. 64; *Europa World Year Book*, “Colombia,” Europa Publications, London, 1999.
- U.S. Government Accountability Office, Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance, October 2008.

Electronic Sources

- “A Basic Guide for Free Trade Agreements”. [database online]. [cited 15 November 2006]. Available from <http://www.mfat.govt.nz/downloads/trade/FTAart.pdf>

- Browne, Stephen. "Fair Trade on ITC's Radar Screen". International Trade Forum. [Database online]. [Cited 20 November 2010]. Available from <http://www.tradeforum.org/>
- "The World Factbook". Central Intelligence Agency of the United States of America. [Database online]. [Cited December 30 2009]. Available from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/co.html>
- "Chicago-Style Quick Guide". [Database online]. – [cited April 23 2011]. Available from http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide.html.
- Dam, Kenneth W. "Cordell Hull, the Reciprocal Trade Agreement Act, and the WTO". Chicago: University of Chicago, 2004. [Database online]. [Cited 12 November 2010]. Available from <http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/WkngPprs226-50/228-kd-hull.pdf>.
- "Developing countries in disadvantage with free trade agreements". [Database online]. [Cited 03 of May 2011]. Available from <http://www.citizenstrade.org/freetradeandeconomictheoryexplained.php>.
- "Diario Semana". [cited 30 of May 2011] Available from <http://www.semana.com/colombia-in-the-world/with-uribe-ending-colombia-looks-back-and-ahead/142850-3.aspx>

**Latin America in the
First Decade of the XXI Century:
Integration and Democracy with Inequality**

Roberto Antonio Garay Saravia*

* Assistant Professor, Graduate Institute of the Americas, Tamkang University. (格拉伊，淡江大學美洲研究所專任助理教授。)
E-mail: roberto_garay@hotmail.com

Abstract

In Latin America, the rules and institutions of the regime are similar to those more mature democratic countries, but their societies are profoundly different from those. A new reality without antecedents that stands on an equilateral triangle formed by three edges: democracy, poverty and inequality. The first edge of the triangle is the diffusion of democracy in the region. All countries that integrate it meet basic requirements of democracy. The second edge is poverty. In 2010, the region had 183 million people (or 33.1%) with income below the poverty line. However, compared to other major regions in the democratic world, Latin America offers the singularity of the cohabitation of political freedom with the severe material privations of many. Democracy and wealth, democracy and poverty are two combinations that generate needs, difficulties and different risks. The third edge is inequality in the last forty years.

Advances in this process of democracy and integration can only be seen with a medium or long term, the economic, social and institutional development needs occur in a slow way and is often intermittent. The end of the first decade of the century is an occasion to assess the status of these issues in Latin America as a political and economic dimension, and that is the subject of this article.

KEY WORDS: Latin America, twenty-first century, democracy, inequality, integration

**América Latina en la
primera década del siglo XXI:
integración y democracia con desigualdad**

Roberto Antonio Garay Saravia*

* Profesor asistente del Instituto Posgraduado de las Américas,
Universidad de Tamkang.
(格拉伊，淡江大學美洲研究所專任助理教授。)
E-mail: roberto_garay@hotmail.com

Resumen

En América Latina, las reglas e instituciones del régimen son similares a las de los países democráticamente más maduros, pero sus sociedades son profundamente diferentes de las de aquéllos. Existe una nueva realidad sin antecedentes que se sostiene por un triángulo equilátero formado por 3 aristas: democracia, pobreza y desigualdad. La primera arista del triángulo es la difusión de la democracia en la región. Todos los países que la integran satisfacen los requisitos básicos del régimen democrático. La segunda arista es la pobreza. En el 2010, la región contaba con 183 millones de personas (o un 33.1%) cuyos ingresos se situaban por debajo de la línea de pobreza. Pero comparada con otras grandes regiones democráticas del mundo, América Latina ofrece la singularidad de la cohabitación de las libertades políticas con las severas privaciones materiales de muchos. Democracia y riqueza, democracia y pobreza son dos combinaciones que generan necesidades, dificultades y riesgos diferentes. La tercera arista es la desigualdad, que ha persistido en los últimos cuarenta años.

Los avances en el proceso de democracia e integración sólo pueden apreciarse con una perspectiva de mediano o largo plazo, ya que las grandes transformaciones económicas, sociales e institucionales que requiere el desarrollo ocurren en forma lenta y a menudo intermitente. El fin de la primera década de siglo es una ocasión propicia para evaluar el estado de estas cuestiones en América Latina en su dimensión política y económica, y ése es el objeto del presente artículo.

PALABRAS CLAVES: América Latina, siglo XXI, democracia, desigualdad, integración.

Introducción

En América Latina, las reglas e instituciones del régimen son similares a las de los países democráticamente más maduros, pero sus sociedades son profundamente diferentes de las de aquéllos. En estos últimos veinte años se ha producido un conjunto de grandes transformaciones. Por primera vez en la historia, una región en desarrollo y con sociedades profundamente desiguales está, en su totalidad, organizada políticamente bajo regímenes democráticos.¹ Vivimos el periodo más prolongado de democracia en América Latina. Nunca, desde la independencia, tantos países de la región han vivido en democracia sin interrupciones dictatoriales por tanto tiempo. Es importante recordar que hasta hace apenas tres décadas en casi toda la región existía absolutamente todo lo contrario. A su vez, esta democracia es singular; es al mismo tiempo una región democrática y la más inequitativa del planeta.

Una nueva realidad sin antecedentes que se sostiene por un triángulo equilátero formado por 3 aristas: democracia, pobreza y desigualdad. La primera arista del triángulo es la difusión de la democracia electoral en la región. Todos los países que la integran satisfacen los requisitos básicos del régimen democrático, sólo los países agrupados en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)² comparten este rasgo. La segunda arista es la pobreza. En el 2010, la región contaba con 183 millones de personas (o un 33.1%)³ cuyos

¹ Existen pocas excepciones como Cuba que se caracteriza por estar gobernada por un sistema de corte autoritario.

² Un recurso muy útil de análisis lo constituye el *OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics*, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), París, Francia, 2010. Disponible en formato digital en el portal <http://www.oecd-ilibrary.org/>, accesado el 08 de junio de 2011.

³ Revítese el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la*

ingresos se situaban por debajo de la línea de pobreza. Por cierto, esta situación varía de país en país. A pesar de estas diferencias, comparada con las otras grandes regiones democráticas del mundo, América Latina ofrece la singularidad de la cohabitación de las libertades políticas con las severas privaciones materiales de muchos. Democracia y riqueza, democracia y pobreza son dos combinaciones que generan necesidades, dificultades y riesgos diferentes.

En toda sociedad existen fuertes desigualdades y asimetrías de poder, pero las sociedades latinoamericanas son las más desiguales del mundo; con ello nos aproximamos a la tercera arista; la desigualdad. Como en el caso de la pobreza, no sólo se observa la profundidad de la desigualdad en la región en comparación con el resto del mundo, sino también su persistencia a lo largo de los últimos cuarenta años. En las últimas décadas, 10% del sector más rico de la población ha recibido, en el promedio de la región, 37% del ingreso; esta proporción es casi tres veces la que ha recibido el 40% más pobre (poco más de 13%).⁴ Esa desigualdad económica se

transmisión intergeneracional de la desigualdad. 1a. edición, San José, Costa Rica. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010; *Panorama social de América Latina, 2010*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile, 2010; *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. CEPAL, Santiago de Chile, 2010; *América Latina frente al espejo: dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social*. CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, 2010; *América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las élites latinoamericanas*. PNUD y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Buenos Aires, Argentina, 2001; *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010. Crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes*. CEPAL, Santiago, Chile, 2010.

⁴ PNUD, *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*.

América Latina en la primera década del siglo XXI:
integración y democracia con desigualdad

refleja en muchas otras formas, entre las que destaca la desigualdad en el acceso al trabajo, a la educación, a la satisfacción de las necesidades básicas, entre otras.

Por primera vez conviven estas tres aristas, y la democracia enfrenta el desafío de su propia estabilidad coexistiendo con los retos de la pobreza y la desigualdad. Los riesgos que derivan de esta situación son distintos y más complejo que el tradicional golpe de Estado militar. Para muchos ciudadanos latinoamericanos alcanzar mayores niveles de desarrollo en sus países es una aspiración tan importante que muchos estarían dispuestos a apoyar un régimen autoritario si éste pudiese dar respuesta a sus demandas de bienestar y a pasar por encima de las leyes si existiese una situación difícil;⁵ ello explicaría en parte el renacimiento del caudillismo populista de otros tiempos y la inclinación al lado izquierdo del espectro político en la región.

América Latina comienza la segunda década del siglo XXI con la toma de la presidencia de Brasil por Dilma Roussef, y el triunfo también en una segunda vuelta apretada de Ollanta Humala, en Perú. Por otra parte, la elección de cuatro mujeres **presidente**,⁶ así como la expansión democrática, muestra cómo la región se va poniendo al día más allá desde el punto de vista

⁵ Para sondear más detalladamente este tópico revítese *Informe 2010*. Corporación Latinobarómetro, diciembre, Santiago, Chile, 2010. En el 2010, el estudio cuenta con el apoyo de organismos internacionales y gobiernos: OEA (Organización de Estados Americanos), CAF (Corporación Andina de Fomento), SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency), la Agencia de Cooperación de Canadá (CIDA), el gobierno del Reino de Dinamarca, PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), BID (Banco Interamericano de Desarrollo), AECI (Agencia Española para la Cooperación Internacional) y el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. Una versión digital de este documento está disponible en el portal www.latinobarometro.org, accesado el 07 de junio de 2011.

⁶ Michelle Bachelet (Chile, 2006); Cristina Fernández (Argentina, 2007); Laura Chinchilla (Costa Rica, 2010) y Dilma Roussef (Brasil, 2010).

del estado de su democracia y a pesar de la crisis económica global. Sin embargo, pese a lo particular de esta situación, es habitual que se piense en América Latina a partir de la experiencia histórica de las democracias desarrolladas, desconociendo que la estabilidad tiene aquí contenidos y dilemas distintos, resultado de su propia originalidad. Éstas son democracias pobres y desiguales.

Los avances en este proceso de democracia e integración sólo pueden apreciarse con una perspectiva de mediano o largo plazo, ya que las grandes transformaciones económicas, sociales e institucionales que requiere el desarrollo ocurren en forma lenta y a menudo intermitente. El fin de la primera década de siglo es una ocasión propicia para evaluar el estado de estas cuestiones en América Latina en su dimensión política y económica, y ése es el objeto de la presente ponencia.

La oleada de democratización política y el “giro a la izquierda” en Latinoamérica

Los tiempos han cambiado mucho en América Latina. La preocupación política central no la representan las dictaduras, este era un escenario político difícilmente imaginable veinticinco años atrás. La política en la región ha sido marcada en los últimos diez años por un giro a la izquierda, donde por primera vez en la historia de la región agrupaciones de izquierda y centro izquierda logran que sus candidatos triunfen en la mayor parte de los países.

Hugo Chávez en Venezuela (electo inicialmente en 1998), Brasil con Luis Ignacio Lula da Silva (2002 y 2006) y Dilma Roussef (2010), la Argentina de los Kirchner (2003 y 2007), Uruguay con Tabaré Vázquez y José Mujica (2004 y 2010), Bolivia bajo Evo Morales (2005 y 2009), Chile con Michelle Bachelet (2006), Nicaragua con Daniel Ortega (2006), Ecuador con Rafael Correa (2006), Mauricio Funes en El Salvador (2009)

y recientemente, Ollanta Humala en el Perú (2011). Lo anterior significa que a mediados del 2011, cerca del 60% del total de la población latinoamericana de 580 millones vive en países gobernados por presidentes electos a la izquierda del espectro político.

Es importante resaltar, que no hay acuerdo en cuanto a la definición de “la izquierda” en América Latina. Las manifestaciones llamadas “populistas” tal como Venezuela, Bolivia y Ecuador tienen orígenes y maneras de gobernar distintas de las manifestaciones de corte social demócrata como las de Chile, Uruguay o Brasil; y la definición de la izquierda en América Latina en décadas anteriores —estrechamente ligada al Partido Comunista— tiene poco o nada que ver con su programa y comportamiento actual. No obstante, consideramos que sí es posible afirmar que existe una “nueva izquierda” cuya definición tiene dos ejes centrales: El primero de ellos, una crítica a las reformas económicas neoliberales impulsadas en los años 80’s y 90’s conocidas en su conjunto como el Consenso de Washington, y como respuesta, un énfasis en el papel del Estado como regulador de los mercados y garante del bienestar social. Como segundo eje; una crítica a los procesos de transición y consolidación democrática, que, si bien acabaron con las dictaduras militares del pasado, no han podido superar los “déficits democráticos” de la institucionalidad frágil y poco transparente y la debilidad de los mecanismos de representación y participación política.

La participación, uno de los puntos débiles en la relación del gobierno con la población, se ha expandido considerablemente bajo los gobiernos de izquierda. Los nuevos espacios de participación han abierto canales importantes para la expresión de los ciudadanos, sobre todo por parte de aquellos sectores sociales tradicionalmente excluidos. Este vuelco hacia la izquierda puede explicarse en la raíz de los problemas centrales que se originan en la calidad de la democracia y que

son experimentados por el ciudadano promedio; a este respecto, pueden señalarse la persistencia de la pobreza; la desigualdad; el crecimiento del sector informal; el desencanto con las instituciones del gobierno democrático, especialmente los partidos políticos; la dificultad para el establecimiento de mecanismos adecuados de participación, representación y rendición de cuentas; las rupturas relacionadas con los efectos domésticos y las implicaciones de política exterior de la globalización.

Para decirlo con más exactitud, la rotación hacia la izquierda es el resultado de una amplia insatisfacción con la calidad de la democracia, particularmente con las reformas neoliberales y con las respuestas de las elites políticas a las demandas de los ciudadanos. Este rechazo a las reformas neoliberales de los 90's ha revalorizado al Estado como agente central en la lucha contra la pobreza. Mientras que bajo las reformas estructurales muchas de las funciones sociales del Estado pasaron a la órbita de las ONG de la sociedad civil, ahora el Estado ha retomado estos espacios para implementar políticas de disminución de la pobreza. Por lo tanto, uno de los temas que surge en el análisis de la relación Estado-sociedad civil bajo las nuevas izquierdas es el rol de las ONG en este nuevo escenario, donde su papel como proveedoras de servicios es recuperado por un Estado dirigido por gobiernos de izquierda.

Como se ha señalado, uno de los desafíos centrales que enfrenta la nueva izquierda es el de construir institucionalidad estatal, es decir, reconstruir un Estado con capacidad y autonomía para corregir las fallas del mercado, implementar políticas destinadas a reducir la pobreza, la desigualdad; y crear mecanismos de participación democrática que permitan la inclusión de los actores populares en el juego político. En este sentido, la nueva izquierda enfrenta el desafío de resolver una crisis de incorporación en la región; el reto de la inclusión socioeconómica y participativa.

Incorporación paulatina al mundo globalizado

Los países de América Latina completan la primera década del siglo XXI con mayores niveles de internacionalización que en el pasado y con regímenes comerciales más abiertos. Este período se inició con un escaso dinamismo de la economía mundial asociado a la denominada crisis “punto.com”, así como al ataque terrorista a las Torres Gemelas que no solo afectó la demanda mundial sino que introdujo una serie de medidas adicionales sobre seguridad en puertos, aeropuertos y aduanas, que han incidido en el dinamismo del comercio internacional. Sobreviene luego un período prolongado de rápida expansión de la actividad económica mundial y del comercio (2003-2008), muy influido por el dinamismo de China y, en particular, por la intensa y funcional interacción entre China y los Estados Unidos. La década concluyó con un nuevo episodio de crisis a partir de septiembre de 2008. Esta fue la crisis más intensa que ha conocido el mundo desde la Gran Depresión de los años treinta, y causó la mayor contracción del comercio mundial desde entonces, situación de la cual la región no logró mantenerse al margen.

América Latina es importante de estudiar con relación al proceso de globalización porque la mayoría de los países de la región han hecho esfuerzos para participar competitivamente en la economía global. Aunque la mayoría de las naciones latinoamericanas ofrece hoy economías abiertas al mercado mundial, las condiciones internas de estos países aún se ven seriamente afectadas por altas tasas de pobreza, desigualdad y exclusión social. Estas condiciones no son enteramente nuevas para los países de América Latina, siendo un rasgo instalado desde el inicio de la conquista y la colonización y que prevalece hasta nuestros días; el problema que se plantea es si la globalización está acelerando el proceso de cambio de esta situación o es un factor que contribuye a la permanencia de estas

situaciones socio-económicas negativas para la mayoría de la población.

Los beneficios y problemas de la globalización en los mercados y economías regionales se vinculan a las riquezas naturales y extraordinarios recursos con que cuenta América Latina. La región aporta aproximadamente el 40% de la producción mundial de plata y el 30 y 36% de la producción total de cobre, estaño, y bauxita. Además, la región produce el 15 y el 22% de la producción mundial de fierro, zinc, plomo, y níquel. En el área de los materiales energéticos, como gas natural, petróleo y productos derivados del petróleo y del carbón, la región se ubica entre los mayores productores de estos elementos en la economía mundial.

Brasil se ubica en primer lugar en la producción mundial de columbium y en sexto lugar en cuanto la producción de manganeso. Chile, por otra parte, mantiene una posición de liderazgo en la producción mundial de cobre, mientras, Cuba y la República Dominicana, ocupan el sexto y el séptimo lugar en la producción de níquel. México es sin disputa el país número uno en la producción de plata y Jamaica ocupa el tercer lugar en el mundo en la producción de bauxita. En general, durante las últimas décadas América Latina como analizaremos más adelante, ha intentado mejorar su posición de competencia en la economía global mediante la participación y la creación de nuevas estructuras y organizaciones, acuerdos regionales y subregionales.

Con la excepción de Brasil, Chile y México; el punto débil de América Latina continúa siendo la baja capacidad tecnológica, tanto en generación como en uso de nuevas tecnologías. Ello implica que la mayor parte de las exportaciones, corresponde aún a productos agropecuarios, materias primas y productos extractivos. La exportación de productos manufacturados, en todos los países, sigue concentrándose en los sectores de menor valor añadido. Las exportaciones de servicios continúan también

América Latina en la primera década del siglo XXI:
integración y democracia con desigualdad

mayoritariamente en las líneas tradicionales, como turismo, con escasa competitividad en los servicios a las empresas, actividad de alto crecimiento y alto valor añadido. Una nueva dependencia, la tecnológica, marca la nueva economía latinoamericana en un momento decisivo de su articulación a la economía global.

Por otra parte, la penetración del Estado y del sistema político por redes criminales organizadas mediante actividades criminales de todo tipo (centradas en el tráfico de drogas y en el lavado de dinero); constituyen un generador de inestabilidad, en varios países de la región. Por ejemplo, la crisis violenta que sufre México con las luchas que libran los Cárteles mexicanos del narcotráfico por obtener influencia en los distintos niveles del Estado.

La crisis económica global que actualmente comienza a alejarse podría tener un impacto regional en el nivel de la pobreza y afectar a los sectores más vulnerables de la población, de igual manera, generar un mayor descontento y poner en peligro las reformas estructurales que los países han implementado con enormes sacrificios durante la última década. Estas reformas han sido largamente implementadas por los gobiernos para hacer que sus países entren en una posición modernizada a la competencia en una economía global. Sin embargo, como lo señaló el ex presidente de Chile, Ricardo Lagos, “las naciones Latinoamericanas han abierto sus economías y mercados, han liberalizado sus sistemas económicos y han privatizado sus industrias públicas y lo que se puede observar es que estos pasos no han sido debidamente acompañados por una inversión pública en las áreas de salud, educación infraestructura, y protección ambiental”.⁷

América Latina ha sido afectada por el sistema globalizado

⁷ Lagos, Ricardo. *Hacia un nuevo consenso social internacional*. En Muñoz, H. (Editor), *Globalización XXI* (pp. 19-25). Aguilar: Santiago, Chile, 2000, pág. 23.

y las relaciones que la región ha tenido con los mercados mundiales, una de las consecuencias ha sido que en un número reducido de países y dentro de estos países un número bastante reducido de personas han logrado un acceso más directo a los beneficios de la economía global. La primera década del milenio termina con aproximadamente un 33.1% por ciento de las familias latinoamericanas viviendo en condiciones de pobreza y una proporción de un 13.3% de las familias viviendo en condiciones de extrema pobreza o indigencia. Estas cifras se traducen en 183 millones de personas pobres y 74 millones de indigentes.⁸

Desde ese punto de vista, la mayoría de los países latinoamericanos no han logrado tener los niveles necesarios en el área de inversión pública en políticas de desarrollo nacional y social. De hecho, mientras la mayoría de esos países ofrecen economías abiertas al mercado internacional, las condiciones internas de esos países se caracterizan por altos niveles de pobreza, fuertes desigualdades en los ingresos, y una situación de exclusión social extrema. Con todo, a finales de la primera década del siglo XXI puede decirse que América Latina está, de lleno, en la globalización. Con sus procesos de crecimiento dinámico, competitivo y modernizador, del que forman parte, hoy por hoy indisoluble, procesos de exclusión social.

Integración regional: Acuerdos regionales con capas de integración subregional

⁸ PNUD. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*; CEPAL. *Panorama social de América Latina, 2010*; CEPAL. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*; CEPAL. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010. Crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes.*

América Latina en la primera década del siglo XXI:
integración y democracia con desigualdad

En la actualidad, existe un conjunto de tratados de regulación de las relaciones comerciales internas de América Latina, y de ésta con el mundo. Hay un movimiento hacia la unificación regional, se empiezan a formar instituciones que, aunque no funcionan del todo, comienzan a cobrar vida. La pertenencia a bloques de integración les otorga a sus miembros una mayor estatura político-económica para negociar extra-regionalmente y alcanzar objetivos comunes. La integración implica compartir intereses, lo cual puede exigir un determinado grado de flexibilización en cuanto a las aspiraciones particulares de cada Estado.

El estado de la integración en América Latina presenta importantes variaciones entre una subregión y otra y entre un esquema de integración y otro⁹. En particular, las iniciativas más ambiciosas de integración comercial se han visto altamente afectadas por las distintas visiones que coexisten en la región en este ámbito. Un esfuerzo concertado renovado ha estado en curso desde los años 50's y 60's, no obstante, los resultados muestran avances seguros pero a paso lento. La falta de coordinación en las políticas macroeconómicas ha sido un factor de esta lentitud, asimismo, los choques externos con las crisis financieras que han obligado a algunos de estos países a recurrir al proteccionismo, reduciendo de esa manera la velocidad de los procesos.

El observador externo de los esfuerzos actuales de la integración latinoamericana podría verse confundido por el elevado número de diferentes organizaciones y estructuras existentes. En la actualidad, diversos esfuerzos de integración

⁹ Revítese Alejandro Foxley, *Regional Trade Blocs: The Way to the Future?* Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2010; Ritzer, George *Globalization: A Basic Text*. Wiley-Blackwell Publishing, West Sussex, United Kingdom, 2010 y Buzan Barry and Waever Ole *Regions and Powers The Structure of International Security*, Cambridge University Press, New York, 2003.

coexisten; entre ellos: ALADI¹⁰ (Asociación Latinoamericana de Integración); MERCOSUR¹¹ (Mercado Común del Sur: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay; miembros asociados: Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú); CAN¹² (Comunidad Andina de Naciones: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú); MCCA¹³ (Mercado Común Centro-Americano: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua); CARICOM¹⁴ (Comunidad y Mercado Común del Caribe: Antigua y Barbuda, Bahamas [miembro de la Comunidad pero no del Mercado Común], Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Surinam Trinidad y Tobago; miembros asociados: Anguilla, Bermuda, Islas Vírgenes Británicas; Islas Caimán, Islas Turks y Caicos); ALBA¹⁵ (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América:

¹⁰ Creado el 12 de agosto de 1980 e integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

¹¹ Fundado el 26 de marzo de 1991 por el Tratado de Asunción, posteriormente el Protocolo de Ouro Preto firmado el 16 de diciembre de 1994 en la ciudad de Ouro Preto, Brasil, que estableció la base institucional del Mercosur.

¹² El proceso andino de integración se inició con la suscripción del Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969, antes de 1996, era conocida como el Pacto Andino o Grupo Andino.

¹³ Su fundación data de 1960 y se rige por el Tratado de Managua y sus protocolos modificatorios.

¹⁴ Organismo regional que nació el 4 de julio de 1973 con la firma del Tratado de Chaguaramas por los primeros ministros de cuatro naciones (Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago) con el fin de fortalecer sus lazos e integrar un mercado común en la región del Caribe.

¹⁵ Se crea en La Habana, Cuba el 14 de diciembre de 2004. Se concreta en un proyecto de colaboración y complementación política, social y económica entre países de América Latina y el Caribe, promovida inicialmente por Cuba y Venezuela como contrapartida del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), impulsada por Estados Unidos.

América Latina en la primera década del siglo XXI:
integración y democracia con desigualdad

Cuba, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda); y más recientemente UNASUR¹⁶ (Unión de Naciones Suramericanas: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Guyana, Surinam, países observadores: México y Panamá).

Cada uno de estos esquemas reclama ser un bloque crítico de construcción hacia la completa integración en América Latina, la mayoría de estos grupos tienen estructuras y burocracias bien definidas; algunos tienen Consejos de Jefes de Estado y de Gobierno, parlamentos regionales, reuniones anuales de Ministros de Relaciones Exteriores y otros dignatarios. Es importante destacar que, subyacen varias visiones de cómo el proceso de integración debe modelarse; estas posiciones van desde versiones de aquellos que les gustaría agrupar políticamente a países desde “el sur para enfrentar al norte”,¹⁷

¹⁶ El 18 de diciembre de 2004, en la Tercera cumbre suramericana reunidos en Cuzco, Perú, los presidentes de los 12 países de América del Sur firmaron la declaración de Cuzco donde decidieron conformar la Comunidad de Naciones Suramericanas. Posteriormente, reunidos en la Isla de Margarita el 17 de abril de 2007, decidieron renombrar a la comunidad como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), creada sobre una región con raíces comunes. Este esfuerzo regional dio fundación a la Unión de Naciones Suramericanas en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 23 de mayo de 2008, donde se suscribió su Tratado Constitutivo y se eligió a su primera dirigente.

¹⁷ Las visiones más críticas sobre los beneficios de la liberalización comercial para la región se han articulado en el proyecto de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y su iniciativa asociada, el Tratado de Comercio de los Pueblos. Ambas surgieron en 2004, en contraposición directa al proyecto —también hoy discontinuado— del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El ALBA enfocada en los países de América Latina y el Caribe pone énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social con base en doctrinas de izquierda; el enemigo es el neoliberalismo, representado por la hegemonía de los Estados Unidos de

como la de aquellos que proponen un “regionalismo abierto”¹⁸ teniendo como objetivo final el libre comercio. Como lo ha señalado con mucha penetración Barbara Stallings, América Latina es la región con la historia más larga de intentos de integración de sus economías y sociedades.¹⁹ Por ello, no debería de extrañarnos que fuera inicialmente Simón Bolívar ni más ni menos, quien en 1826 propusiera la creación de la “Unión Panamericana” con el objeto de unir políticamente a la región.

Más específicamente, la última tentativa de acelerar el proceso de la integración regional lo constituye la UNASUR, liderada por Brasil. Es importante mencionar que, la UNASUR no constituye un acuerdo de integración destinado a suplantarse a los esquemas regionales vigentes. Se construye sobre ese antecedente para potenciar agendas transversales y colocar la decisión política en el centro de la escena por medio de la toma de decisiones autónomas del subcontinente, en especial de cara a la Organización de Estados Americanos (OEA). Ejemplo de ello es la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), integrado por la Secretaría General de la UNASUR y los Ministros de Defensa de los países miembros del bloque.²⁰

Esa es la clave de lectura para la comprensión de la Unión

América.

¹⁸ El país más emblemático es Chile, pero también caben dentro de esta categoría Colombia y Perú.

¹⁹ Stallings, Barbara. *Regional Integration in Latin America: Lessons for East Asia*. En Tamio Nakamura, ed., *East Asian Regionalism From a Legal Perspective: Current Features and a Vision for the Future*. New York, Routledge, 2009, pág. 9.

²⁰ La Presidenta Cristina Fernández encabezó el acto de lanzamiento del Consejo de Defensa Sudamericano de UNASUR, que tendrá su sede en Buenos Aires, el 27 de mayo del 2011, <http://www.presidencia.gov.ar/informacion/actividad-oficial/25102-la-primer-a-defensa-de-un-pais-esta-en-su-desarrollo-economico-con-inclusion-social-a-firmo-cristina-fernandez>, accesado el 06 de junio de 2011.

América Latina en la primera década del siglo XXI:
integración y democracia con desigualdad

hoy vigente. Desde su fundación el eje fue la integración política (ya no la económica, por lo menos de manera exclusiva) y la reafirmación de dos ideas: democracia y autonomía. Asimismo, un componente peculiar de la UNASUR es la ampliación de la membresía a Surinam y Guyana, de manera de contar con casi la totalidad de la sub-región (exceptuando a la Guayana Francesa) e incorporar así la diferencia cultural en la medida en que no podemos afirmar la existencia de una tradición “latinoamericana” en esos dos países.

En la UNASUR se da una disputa entre la integración regional como herramienta de desarrollo —los cuatro Estados del Mercosur junto a Bolivia, Ecuador y Venezuela— y el nuevo regionalismo, es decir, la estrategia de Tratados de Libre Comercio de Perú, Colombia y Chile. Para comprender la reafirmación de la UNASUR pese a las divergencias debe tomarse en consideración que los mandatarios de cada Estado han logrado sobreponer sus diferencias para reafirmar su identidad común sudamericana en base al valor de la democracia y la reafirmación de la autonomía. La fase actual de la UNASUR complementa los acuerdos existentes a partir de la incorporación de dos temas en la agenda: el diálogo y la decisión política con vistas a la autonomía de América del Sur en la resolución de sus conflictos y la defensa de la soberanía y la democracia.

Los gobiernos de la UNASUR han logrado trascender los particularismos y construir una nueva “alta política” basada en la reciprocidad y la responsabilidad asimétrica o diferencial con un componente elevado de solidaridad. El desafío radica en cómo compatibilizar agendas e intereses de gobiernos en temas álgidos —como la seguridad y la defensa, las políticas sociales, la reforma del sistema financiero— en un espacio que promueva una mayor integración regional bajo el común denominador del bienestar de los pueblos.

No obstante, es importante destacar que las diferencias

políticas e ideológicas seguramente persistirán en América Latina, pero los acuerdos regionales y subregionales producirán efectos positivos en el comercio y el crecimiento de los países de la región en los próximos años. Esto es importante debido al lento crecimiento que experimenta la economía global como consecuencia de la crisis global financiera y la falta de progreso en las negociaciones multilaterales dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC.)

A manera de conclusión

A mediados del 2011 observamos que América Latina ha logrado enormes avances en términos políticos y económicos, inclusive culturales durante la última década. Como se ha señalado, la mayoría de los países de la región son gobernados hoy en día por sistemas políticos democráticos y economías de mercado. En este marco de ideas, las transformaciones desde ambas aristas han sido totalmente radicales. En adición, economías con gran peso en el concierto latinoamericano como Brasil, Chile, y México, se ha convertido por vez primera en toda su historia en exportadores de alta y mediana tecnología, y la región se encuentra inmersa en plena globalización, así como en plena regionalización económica; integrada bajo los diferentes esquemas de integración citados con anterioridad, lo que ha permitido un gran incremento en el marco del comercio tanto intra-regional como inter-regional.

Estamos seguros que estos escenarios no son suficientes para la prosperidad de América Latina, por ello y como lo demuestran distintas experiencias, los gobiernos, los partidos políticos, así como la sociedad civil deben de trabajar unidos, y sumar esfuerzos en aras de concluir de una vez por todas con la reformas estructurales en la mayoría de los países de la región; con el objetivo de incrementar el crecimiento económico, fortalecer la competitividad, acentuar notoriamente el desarrollo

América Latina en la primera década del siglo XXI:
integración y democracia con desigualdad

económico y fomentar la endeble cohesión social, que se observa en toda la región. De suceder lo contrario la región jamás incrementará su desarrollo económico y ni mejorará su débil cohesión social, poniendo en gran riesgo los grandes avances económicos y políticos que se han registrado, en las últimas décadas. De igual manera, de fracasar las reformas estructurales; la región podría enfrentar el enorme riesgo en torno al retorno de los sistemas políticos de corte populista, que podrían poner en gran apuro el crecimiento económico, la paz y la estabilidad de la región.

En adición, América Latina necesita hoy más que nunca transformar su producción de productos agrícolas primarios a bienes y servicios con valor agregado. Para que la tecnologización tenga éxito las economías de la región deben de invertir substancialmente en ciencia y tecnología, y sobre todo en el desarrollo del capital humano, de esta manera los latinoamericanos, desde México hasta Argentina, lograrán incrementar su calidad de vida y equipararla a la de sus principales socios económicos inter-regionales.

Como comentario final, América Latina es en el 2011 un lugar verdaderamente interesante; es uno de los sitios donde están cambiando muchas cosas ¿Hasta dónde llegaran? No lo sabemos, pero durante las siguientes décadas del siglo XXI algunos países tendrán grandes avances —como México, Brasil o Chile que ya han despegado—. Otros verán el estancamiento y algunos retrocederán. Y cada país dentro del nuevo regionalismo deberá creativamente modelar el camino hacia adelante, ya que no se trata de una realidad llana y uniforme, es multicolor y enfrenta sus propios problemas y peculiares dificultades. Observar como esto sucede en las próximas décadas será fascinante.

BIBLIOGRAFÍA

- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). *Informe del Secretario General sobre la evolución del proceso de integración regional durante 2008-2009*. Montevideo, 2010.
- Amorim, Celso. *La integración Suramericana*. Diplomacia, Estrategia y Política, N° 10, octubre–diciembre 2009.
- Baldwin, Richard. *Sources of the WTO's Woes: Decision-Making's Impossible Trinity*. Policy Insight N° 49, Centre for Economic Policy Research, Geneva, 2010.
- Buzan, Barry y Waeber, Ole. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge University Press, New York, 2003.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). *Celebrar el pasado, construir el futuro: Cincuenta años de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington D. C., 2009.
- Blanchard, Olivier Jean, Kenneth A. Froot, y Jeffrey D. Sachs, eds. *The Transition in Eastern Europe (Volumes 1 and 2)*. National Bureau of Economic Research Project Report, University of Chicago Press, Chicago, 1994.
- Botana, Natalio. *Dimensiones históricas de las transiciones a la democracia en América Latina. Texto preparado para PRODDAL*. En PNUD, “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: Contribuciones para el debate”, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. 2004.
- Botto, Mercedes, Diana Tussie, y Valentina Delich. *El MERCOSUR en el nuevo escenario político regional*. Revista Nueva Sociedad, N° 186, 2003.
- Bouzas, Roberto, Pedro da Motta Veiga, y Sandra Ríos. *Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur*. En “América Latina: Integración o Fragmentación” presentado en la conferencia organizada por el ITAM, the Woodrow

América Latina en la primera década del siglo XXI:
integración y democracia con desigualdad

- Wilson International Center for Scholars y Fundación Grupo Maya, México, 2008.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2006. Tendencias 2007*. Santiago, Chile, 2007.
- , *El Arco del Pacífico Latinoamericano después de la crisis: desafíos y propuestas*. Santiago, Chile, 2009.
- , *El comercio de servicios en los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI): Evaluación cuantitativa y normativa*. Santiago, Chile, 2008.
- , *El comercio internacional en América Latina y el Caribe en 2009: Crisis y recuperación* (versión preliminar actualizada). Santiago, Chile, 2010.
- , *Espacios de convergencia y de cooperación regional*. Santiago, Chile, 2010.
- , *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago, Chile, 2010.
- , *La República Popular China y América Latina y el Caribe: Hacia una relación estratégica*. Santiago, Chile, 2010.
- , *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, 2010.
- , *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010. Crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes*. Santiago, Chile, 2010.
- , *Panorama social de América Latina 2010*. Santiago, Chile, 2010.
- CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Corporación Latinobarómetro. *América Latina frente al espejo: dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social*. Santiago, Chile, 2010.
- CEPAL, IPEA y PNUD. *Hacia el objetivo del milenio: Reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile,

2003.

- Cerdas-Cruz, Rodolfo; Rial, Juan, y Zovatto, Daniel (comps.). *Elecciones y democracia en América Latina, 1988-1991. Una tarea inconclusa*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, San José, Costa Rica, 1992.
- Einaudi, Luigi R. *Brazil and the United States: The Need for Strategic Engagement*. Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington, D.C., 2011.
- Garretón, Manuel A. *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio del siglo*. Homo Sapiens, Rosario, Argentina, 2000.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). *OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics*. OECD Publishing, Paris, Francia, 2010.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. 1a. edición, San José, Costa Rica, 2010.
- PNUD *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. 2a edición, editorial Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, Argentina, 2004.
- PNUD y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las élites latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina, 2001.
- Ritzer, George. *Globalization: A Basic Text*. Wiley-Blackwell Publishing, West Sussex, United Kingdom, 2010.
- Stallings, Barbara. *Regional Integration in Latin America: Lessons for East Asia*. In Tamio Nakamura, ed., East Asian

América Latina en la primera década del siglo XXI:
integración y democracia con desigualdad

Regionalism From a Legal Perspective: Current Features
and a Vision for the Future. New York: Routledge, 2009.

二十一世紀初拉丁美洲與美國關係新情勢

王秀琦*

* 淡江大學美洲研究所專任副教授。
E-mail: elisahcw@mail.tku.edu.tw

摘要

二次戰後美國挾其強大國勢，於整個美洲甚至全球掌握霸權的地位，美洲事務形同美國事務，拉丁美洲長期居於弱勢，受到美國的宰制。然而隨著冷戰結束，兩極對抗的國際結構不再，美國卻成爲全球唯一的霸權。不過，美國卻在進入二十一世紀之初即遭逢九一一事件的衝擊，使美國的威信遭受空前的打擊。另外，在美國內部則因人口結構的改變，隨著拉丁裔美國人人口的快速增長，他們對於拉美政策亦有新的看法。這些新情勢在在使得美國在新世紀之初，即必須對其拉美政策作出調整。

自 1998 年委內瑞拉強人查維茲（Hugo Chávez）執政以來，以追求獨立於美國之對外政策爲其目標，查維茲藉由出口石油的豐厚收入，一方面強勢援助其他拉丁美洲國家之左傾勢力，一方面推動 ALBA 色彩之社會主義改革，以及拉丁美洲區域整合，逐漸凝聚拉丁美洲的反美勢力，儼然已成爲拉丁美洲，尤其是較貧窮落後之拉美國家的代言人。拉丁美洲日益強大的左派政權之串聯，也使美國在此固有之勢力範圍越來越難以施展，目前唯有依賴在哥倫比亞及墨西哥的反毒政策，勉強維繫其於拉美地區之影響力。卡斯楚下台後的古巴，其政治發展也未如美國所願，過去的經濟封鎖難以爲繼，而美國政府想和緩與古巴關係之企圖，也難以符合國內反卡斯楚之古巴裔美人的期待。

關鍵字：美國、拉丁美洲、國際關係、美洲區域整合

一、前言

進入二十一世紀，不但是世代的交替，在美洲也代表了區域國際關係的新紀元。美國雖然成爲全球唯一的霸權國家，然而失去蘇聯的挑戰，在沒有明確假想敵的情況下，美國反而逐漸失去在國際舞台的領導地位。九一一事件暴露出美國必須面對的是無所不在的恐怖主義，國內經濟發展的困境使其在國際舞台上揮灑不再自如，長久以來在美洲的霸權地位更因委內瑞拉查維茲政權的出現開始鬆動。

在區域整合的議題上，柯林頓總統「美洲自由貿易區」的構想在委內瑞拉總統查維茲（Hugo Chávez）領軍的「玻利瓦美洲替代方案」（ALBA）、「南方共同市場」（MERCOSUR）、「南美國家聯盟」（UNASUR）的挑戰下，似乎只能推進到中美洲加勒比海地區；古巴與美國的長期矛盾在卡斯楚退而不休的情況下，也似乎進展緩慢；拉丁美洲毒品在美國市場氾濫的情形，哥倫比亞雖然願意與美國合作加以抑制，然而墨西哥的毒品貿易組織卻益形猖獗；再加上中美洲青少年幫派迅速蔓延，又與毒品產業相互結合，使毒品問題更加複雜化；美國國內非法移民問題也有待解決。

2000年小布希總統贏得美國總統大選，就任後即採取較爲積極強勢的對外作爲，尤其在九一一事件後發起「反恐戰爭」，對拉美事務多有偏廢，造成拉美國家累積越來越強烈的反感。歐巴馬2009年元月接任美國第四十四任總統以來，在其外交政策上，已經展現與其前任布希總統相當程度的差異。作爲美國第一位非白人總統，他背負了許多發展中國家的期待，在美國與拉美的外交關係上，拉美國家也有類似的期待，希望歐巴馬總統能以更對等的方式緩和美國與拉美國家日益緊張的關係。

根據世界貿易組織的最新統計，美國仍是拉美國家最大的貿

易夥伴，即便是正面與美國作對的查維茲總統也必須將 50% 以上的石油銷往美國，未來美國對拉美外交政策仍將對拉美地區產生重大影響。布希時期對拉美的忽視，強化了拉美次區域整合的意圖，使美國在拉美地區之影響力大幅減少。歐巴馬雖在拉丁美洲面臨嚴峻的挑戰，若能善用其非白人總統的特色，爭取拉美國家的認同，採取更以拉美國家需求為考量的政策，或能擺脫拉美國家將美國邊緣化的危機，繼續保有在拉美地區的影響力，並保有對拉美各項重要資源的掌控權。

二、二十世紀初美國對拉美政策之轉折

二次大戰結束之際，美國的力量舉世無雙，不論政治、軍事或經濟層面，美國都是世界的霸權。雖然在越戰和石油危機爆發後，美國的優越地位一度出現危機，但美國開始與歐洲及日本合作，透過多邊合作模式，尚能維持美國霸權的象徵。冷戰結束後，美國成為世界單極霸權，雖然多極化的趨勢隱然成形，還沒有任何單一力量可與美國匹敵。唯在九一一事件之後，美國單邊主義的興起，逐漸將美國帶入霸權衰落的危機中。過度將注意力集中在中東，使得美國將拉美降低到讓當地國家無法忍受的低順位上。

此一變化起因於共和黨右翼鷹派力量的崛起，改變了原來的外交格局。在布希總統上台後，尤其是在九一一事件後，美國開始在國際上採取較為獨斷的單邊主義，例如發動伊拉克戰爭、利用各種手段遏制拉美國家的左派政府、採取強烈的價值觀外交（如邪惡軸心的認定）。這些行為表面看來可壓制或孤立那些敢挑戰美國霸權的力量，實則削弱了美國的單極霸權地位。¹ 由於缺乏兩極

¹ 〈小布希的貢獻—葬送美國單極霸權（中段）〉，

體系對抗的動機，冷戰過後逐漸成形的多極體系，已不願容忍美國的單邊主義，而美國在國內外遭遇的挫折，尤其在經濟權重的衰退，更使其無法在缺乏協商共識的前提下，單方號令全球。

布希於 2005 年前往阿根廷參加第四屆美洲國家高峰會議時，以足球明星馬拉度納（Diego Maradona）為首的數千名抗議群眾在場外抗議，與會的拉美各國領袖亦態度冷淡，不斷抱怨美國在之前五年中忽視並漠視拉丁美洲。學者羅伊（Riordan Roett）也表示，第四屆高峰會主題為「增加就業對抗貧窮與強化民主治理」，但美國除了老套的自由貿易、開放市場、緊縮財政及私有化等在過去造成拉美貧富差距不斷擴大的說法外，並無法提供實質的經濟承諾，因此更無法得到拉美各國總統的支持，尤其委內瑞拉的查維茲更是大力反對美洲自由貿易區。此外，之前一個月的民意調查更顯示，歷經嚴重經濟危機的阿根廷人民根本不希望見到布希到阿根廷。美國與拉美存在許多猜疑及不信任，因為美國仍然將拉美視為囊中物，以為拉美必須無異議的跟隨美國的腳步。只是拉美已經改變，在國際舞台上與過去不同的表現。²

布希雖然忽視拉美，卻無法完全不去注意在拉美的利益。首先移民的問題及自由貿易區的協商便深切的影響美國的國內政策，而以委內瑞拉為首的拉美反對勢力、不確定的古巴政權轉移、中國在該地區逐漸增強的影響力，均使美國憂心不已。³

<http://blog.udn.com/longreach/2250772>, 頁 2。(2011/05/22)

² Larry Rohter, "Bush Faces Tough Time in South America", *New York Times*, 2011, <http://www.nytimes.com/2005/11/02/international/americas/02latin.htm>, p. 1. (2011/05/26)

³ Riordan Roett, "Estados Unidos y América Latina: estado actual de las relaciones", *Nueva Sociedad*, N°. 206, noviembre-diciembre de 2006, p. 110.

拉丁美洲與世界關係

作為美國第一位非白人總統，歐巴馬以「變革」的口號打動了許多美國人的心。因為美國人已經厭倦經濟的混亂，在布希八年任期中，更害怕再度被捲入另一個越戰當中。此外世界各國也對一個全新的美國外交政策殷切期待，尤其拉丁美洲各國更盼望美國在該區的政策有實質的轉變，包括毒品戰爭、對左派政權的政策、美古關係的困境、以及區域自由貿易的推動。美國若欲維持在西半球的優勢地位，則歐巴馬必須對美國之拉美政策審慎的重新規劃。因為布希八年任期中，重中東輕拉美的態度，已經促使巴西的興起、查維茲強勢在拉美推展左派政府、以及拉美區域整合的逐步成形。歐巴馬不能只是坐而言，必須起而行，確實尊重拉丁美洲國家的感受，方能落實其求變的口號。⁴

在歐巴馬的就職演說中，提到將與開發中國家攜手共進，促進貧窮國家的繁榮及生存環境的改善，也將不再無視於全球環境的惡化，繼續浪費資源，因為世界已經不同，美國也必需跟著改變。看起來歐巴馬是歷來美國總統當中，最能開放心胸面對其他國家的總統。雖然演說中並未具體提及拉丁美洲，然部份說法已足夠勾起拉丁美洲人民的希望。例如他表示：「在安全防衛上，我們拒絕在安全與我國的理想之間做出錯誤的抉擇。所有密切關注美國的國家及人民，無論城市鄉村，無論男女老少，請了解美國是各位的朋友，我們將追求和平與尊嚴的未來，也已準備好再次引領全球。」⁵

⁴ Tomas Ayuso and Guy Hursthouse, “¿Cambio?: Latin America in the Era of Obama-An Early Reading on the Administration”, <http://www.coha.org/2009/02/%c2%bfcambio-latin-america-in-the-era-of-Obama%e2%80%95-an-early-reading-on-the-administration/>, p. 1. (2009/09/20)

⁵ Obama's Inaugural Speech, http://media.washingtonpost.com/wp/srv/politics/documents/obama_inaugura

三、毒品戰爭

在拉丁美洲，美國所面臨最棘手的問題即是毒品的問題，其中又以哥倫比亞及墨西哥的情況最為嚴苛。早在布希政府時期即與哥倫比亞簽訂了「哥倫比亞計畫」，成為其反恐戰爭的一環，以提供哥國必要之軍事協助，對抗哥國內部游擊隊及毒品生產走私之問題，並協商美國哥倫比亞之自由貿易協定以輔之。在此層面，歐巴馬基本上蕭規曹隨。至於自由貿易協定的簽署，歐巴馬當選之前雖然高調批評且指責烏利貝總統對人權的侵犯，就職後態度也大幅翻轉，甚至於 2009 年因為與哥國簽署利用該國軍事基地之協定而引發南美各國的撻伐。⁶ 南美諸國對於美國與哥國簽署之協定的真正動機、包含的利益，尤其是其意義多所質疑。整體而言，哥國早知此協定將使其在政治上遭到拉美各國的孤立，但因國內之游擊隊和毒品勢力，他需要美國更可靠的軍事支持；而美國則因西半球各國自主性日益提高，必須以此協定再次建立美國在南美洲之地緣政治與經濟聯繫。⁷

哥倫比亞計畫自 2000 年經美國核准後，雖然十年當中毒品作物栽植面積減少 40%，毒品產量減少 26%，但距離最初減少 60% 的目標仍有一段距離。至於游擊隊的問題，由於哥倫比亞計畫帶來的經濟援助已大有進展，但相對也付出嚴重違反人權的高昂代價，並造成區域的外交爭議。另一方面，面對南美洲越來越多反美的左派政府，美國必須加強在該地區之情報蒐集工作。而根據

l/address.html?hpId=topnews, p. 2. (2010/04/03)

⁶ Guy Hursthouse and Tomas Ayuso, *op. cit.*, p. 2.

⁷ Sebastian Castañeda, "The Consolidation of U.S. Military Presence in Colombia and Those Who Are Apprehensive Over It", <http://www.coha.org/the-consolidation-of-u-s-military-presence-in-colombia/>, p. 1. (2010/03/25)

2005 年美國海外軍事設施結構檢視委員會(Commission on Review of Overseas Military Facilities Structure)的建議，美國最好避免在拉美新增軍事基地，應該設法尋求使用在該區各國既有軍事設施的協定，而南美洲獲得最多美國軍經援助的哥倫比亞當然是首選。此外哥國也是美國在拉美第三大，在全球第十大石油供應國，每天 32 萬桶，且其石油蘊藏量在拉美也位居第五大，並與委內瑞拉分享在奧林諾柯(Orinoco)帶狀區的龐大石油蘊藏。因此，以戰略資源之掌控而言，哥國之重要性不言而喻。⁸

再將目光轉到墨西哥。自從 2006 年之後墨西哥境內各大販毒組織與國家警力之間展開高強度的爭戰，該年當選總統的卡德隆(Felipe Calderón)爲了瓦解擁有強大武裝力量的販毒組織及緩解墨西哥境內前所未有的暴力情勢，對販毒組織宣戰，在 2007 年已經造成超過 8,000 人以上死亡，衝突最嚴重的地區爲美墨邊境的華雷斯(Juárez)及迪華納(Tijuana)兩城市。此情勢經過數年並未改善，使得美國官員對於邊境不安情勢將危及美國與拉美之安全深感不安。中美洲的瓜地馬拉、宏都拉斯與薩爾瓦多均已受到波及，販毒組織的屠殺事件頻傳。卡德隆總統曾向歐巴馬表示：墨西哥越安全，美國才能更高枕無憂。但美國若只是提供軍事及情報上的協助，效果有限，因爲墨西哥販毒組織仍可繼續從美墨邊界取得武器。因此雙方必須更密切合作，而美利達倡議(Iniciativa Mérida)即是解決方案之一。只是若不減少美國國內毒品的消費，仍然無法阻斷販毒組織供應毒品的意願。⁹ 光從供應面看待毒品問題是不夠且無法解決問題的。

從卡德隆在 2007 年向販毒組織宣戰後，因販毒組織衍生的死

⁸ *Ibid.*, pp. 2-4.

⁹ Tomas Ayuso and Guy Hursthouse, *op. cit.*, pp. 1-3.

亡事件到 2009 年達到高點，那一年就有 7,800 人遭殺害。而販毒組織遭到政府嚴厲緝捕之餘，便流竄至中美洲各國，他們與當地幫派合流，使當地犯罪增加，甚至攻擊當地國之政府及軍警力量。¹⁰ 歐巴馬上台後，在美利達倡議下美國提供的援助，以及美國答應協助墨西哥與中美洲各國減少販毒組織的承諾，到目前仍然進展有限，到 2010 年初，僅提交 14 億美元（約 3%），而倡議的運作仍待加強。拉美多國前任總統如巴西的卡多索（Fernando Henrique Cardoso）、墨西哥的賽迪略（Ernesto Zedillo）、哥倫比亞的加維里亞（César Gaviria）均曾向歐巴馬表示，請其重新思考美國目前的「反毒戰爭」，若持續將相關經費只用於壓抑來自拉美之毒品，毒品問題將永無止日。不過歐巴馬在第五屆美洲國家高峰會開幕中曾表示：只以法律及強制力，而不從美國內部著手，無法解決此問題，因此美國將積極展開行動減少國內毒品的需求，並阻斷武器繼續流向南方。¹¹ 當然拉美各國都希望他能實現諾言。

四、美古關係

美國與古巴斷絕外交關係並進行貿易禁運近半個世紀，至今無法真正解凍。

當蘇聯解體，美國期待古巴內部將快速崩解，可是卡斯楚撐過了九〇年代。到查維茲上台，又以其石油為後盾支援古巴，將

¹⁰ Guy Hursthouse and Tomas Ayuso, “¿Cambio?: The Obama Administration in Latin America: A Disappointing Year in Retrospective”, <http://www.coha.org/cambio-the-obama-administration/>, p. 3. (2010/04/06)

¹¹ “Official Remarks of United States President Barack Obama at the Opening Ceremony of the Fifth Summit of the Americas”, http://www.summit-americas.org/GA09CD/v_summit_obama_en.pdf, p. 4. (2010/04/09)

古巴視為他在拉美的重要盟邦，之後中國又開始穩定的向古巴進行採購，使得古巴經濟得以維持，古巴共黨的統治因而能夠持續。2006年卡斯楚因病卸下國家主席之職，美國再度燃起希望，但黨軍大權仍控制在他們兄弟之手，因此也未出現美國期待的政治變局。流亡在美國之古巴社群基於反卡斯楚的立場，不斷要求美國政府採取行動，而這些人多為共和黨的支持者，因此布希政府在2008年前很難在解除古巴禁運的議題上採取任何具體作為。¹²

在歐巴馬總統執政之後，初期他承諾將對古巴採取不同的政策，受到各方的歡迎，然經過一段時間的觀察，他的改變仍然過於謹慎。¹³ 其實多數區域研究學者都認為美國對古巴的禁運並無法有效迫使古巴走向民主化，反而傷害了美國在古巴以及其他地區的經濟、外交及國家安全利益。歐巴馬競選期間對古巴之民主化抱持樂觀的態度，一般都認為他執政後將有更具建設性的古巴政策出現，以扭轉過去美國缺乏效益且損害國家形象的政策走向。可惜之後他的政策不但沒有快速的進展，反而有更趨保守的情況，令大家的希望破滅，不但使古巴與美國的關係持續敵對，更使美國在拉美地區受到孤立。¹⁴

在2009年1月，歐巴馬首先發布行政命令表示將關閉在關達

¹² Riordan Roett, *op.cit.*, pp. 123-125.

¹³ Felipe Matsunaga, "Barack Obama and Where he and Hillary Clinton are going with the Cuba Issue", <http://www.coha.org/2009/07/barack-obama-and-cuba-dancing-rumba-but-to-a-very-slow...> p. 1. (2009/07/27)

¹⁴ Katya Rodriguez, "Cuba-U.S. Rhetoric Timeline: Hope for a Basic Shift in Policy Disintegrates into Continued Polarization", <http://www.coha.org/cuba-u-s-rhetoric-timeline-hope-for-a-basic-shift-in-policy-disintegrates-into-continued-polarization/>, p. 1. (2010/03/18)

那摩 (Guantánamo Bay) 的拘留所，¹⁵ 在 4 月 13 日決定對古巴籍美國人至加勒比海各國旅遊及匯出僑匯放寬限制。¹⁶ 4 月份又宣布放寬對美古間電訊聯繫的限制，另外在 2003 年與古巴之間移民問題的協商中斷後，宣布重啓協商對話，7 月即加以落實，主要商討如何阻止古巴移民潮繼續湧向美國。這些都顯示歐巴馬政府確實想做出更彈性更建設性的改變。¹⁷ 2009 年 4 月 18 日在千里達舉行的美洲國家高峰會中，歐巴馬呼籲美古重新開始，也尋求與拉美各國的「平等夥伴關係」，拉美各國領袖也要求美國盡早解除對古巴的單方貿易禁運。4 月 30 日勞爾·卡斯楚 (Raúl Castro) 表示願與美國就任何議題對話作為回應，唯獨不願協商與主權、政治社會體制、自決或與內政相關的問題，並呼籲歐巴馬單方取消禁運，因為解鈴尚需繫鈴人。¹⁸ 然而當年 6 月 4 日美洲國家組織卻以古巴進行民主化作為接受其重返美洲國家組織的條件，結果古巴以此為美國之不妥協態度而加以拒絕。¹⁹ 這使美古關係又回到原點，連美國國務卿希拉蕊 (Hilary Clinton) 也表示美國的古巴政策已告失敗，美國需要以更建設性的方式來處理兩國關係。²⁰

¹⁵ Mimi Hall, "Obama's Inaugural Speech, One Year Later: Assessing His Words", *USA Today*, http://www.usatoday.com/news/washington/2010-01-18-obama-one-year-late_r_N.htm, p. 3. (2010/04/03)

¹⁶ 布希時古巴裔美國人僑匯之上限為每年 1200 美元，在古巴有親人者每三年可返鄉探親兩週。2004 年支援自由古巴委員會 (Commission for Assisance to a Free Cuba) 估計每年匯回古巴的僑匯約有 4 至 8 億美元。

¹⁷ Felipe Matsunaga, *op. cit.*, p.1.

¹⁸ Roque Planas, "The Embargo on Change", <http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/10/28/the-embargo-on-change>, pp. 1-2. (2010/02/08)

¹⁹ Katya Rodriguez, *op. cit.*, p. 2.

²⁰ Felipe Matsunaga, *op. cit.*, p.2.

事實上，歐巴馬是美國歷來最有可能成功改善美古關係的元首，71%的拉美人支持兩國重建外交關係，他在拉美也有 70%的支持度；強硬派古裔美人社區近年已因年輕一代的出現而較為妥協，普遍認為他是第一位有意願改善兩國敵對關係的美國總統。²¹可惜取消禁運仍需國會的支持，但國會中仍缺乏支持解除禁運的遊說團體。結果 2009 年 9 月底，國政府再度宣布延長對古巴禁運一年，隨即遭到聯合國的譴責。且 2010 年初美國又將古巴列入支持恐怖主義四個國家的名單中。因此歐巴馬政府初期對於古巴政策之承諾少有進展，即便關閉關達那摩基地的命令，在一年後也再度宣布延後三年實施。²²

其實許多美國人都很憂慮美國對古巴不妥協的政策。他們認為美國單方的貿易禁運將阻礙區域安全及穩定，且在美國全球信用下降之際，將進一步降低美國在美洲的影響力。此外，禁運將進一步鼓勵古巴與俄國、中國及巴西合作開發沿海美古共享之專屬經濟區之原油及天然氣資源，另其他中美洲暨加勒比海國家投向委內瑞拉查維茲的加勒比海石油倡議（Petrocaribe Initiative）。²³其實美國孤立古巴的政策已經失敗，只是徒然將古巴推向其他的勢力而已。歐巴馬應力圖改變此發展方向，否則將危及美國在此地區的利益。

²¹ *Ibid.*

²² Katya Rodriguez, *op. cit.*, pp. 2-3.

²³ Thomas Ricks, "Marine Colonel: Drop the Cuba Embargo", October 23, 2009, http://ricks.foreignpolicy.com/posts/2009/10/23/marine_colonel_drop_the_cuba_embargo, pp. 1-2. (2010/02/08) 查維茲以玻利瓦美洲替代方案給予古巴支持，並提供石油換醫生的方案；莫拉雷斯則以期走向社會主義運動（Movimiento a Socialismo, MAS）給予支持；令中國也給予 6 億美元的刺激經濟貸款；巴西提供 3 億美元給古巴作為基礎建設及現代化的資金。

五、美洲自由貿易區協定

1994 年美洲國家高峰會中，包括美國在內的西半球 34 國簽署一項支持代議民主及社會正義並推動單一的美洲自由貿易區（Free Trade Area of the Americas, FTAA）的共同宣言，然而由於國會不願授權予柯林頓快速通過自由貿易協定之權而停頓下來。2001 年布希執政後國會授予其推動貿易之權，與約旦、新加坡、摩洛哥及澳洲簽訂雙邊協定，唯與拉丁美洲之單一自由貿易區協定則進展速度緩慢而至最終停頓。最大的障礙在於巴西為首的國家將美洲自由貿易區視為美國霸權的展現，再加上查維茲指稱美洲自由貿易區是美國控制拉美貿易政策的帝國主義戰略。眼見遭遇障礙，美國選擇發展與次區域之自由貿易及雙邊自由貿易協定。²⁴ 2004 年 8 月中美洲暨多明尼加共和國與美國簽署自由貿易協定（Dominican Republic and Central America FTA, CAFTA-DR），之後歷經數年到 2007 年全數國家批准該約，並自 2009 年 1 月生效。²⁵ 不過在雙邊協定當中，美國與哥倫比亞自由貿易協定雖於 2006 年簽署，到 2007 年又在度協商簽定，只是在國會中一直爭辯不休，迄今仍未正式核准，主要爭議在勞工權利。與巴拿馬的自由貿易協定則在 2007 年 7 月由巴拿馬批准，但迄今美國國會仍未批准，主因為美國國會擔憂巴拿馬政府無法解決逃稅及洗錢問題。²⁶

²⁴ Riordan Roett, *op. cit.*, p. 116.

²⁵ “Dominican Republic and Central American Free Trade Agreement”, http://en.wikipedia.org/wiki/Dominican_Republic_%E2%80%93_Central_America_Free_Trade_Agreement, p. 1. (2011/05/31)

²⁶ “U.S.-Colombia Free Trade Agreement”, http://www.sourcewatch.org/index.php?title=U.S._-_Colombia_Free_Trade_Agreement, pp. 1-4. (2011/05/31)

在第二屆高峰會中，巴西已經表示對美洲自由貿易區興趣缺缺，寧可推動次區域性貿易合作，至 2005 年，在阿根廷的第四屆美洲國家高峰會時，以委內瑞拉查維茲為首的反對聲浪更是甚囂塵上。²⁷ 其實，拉美與美國間貿易量在 21 世紀的第一個十年中有大幅成長，即使最常表態反美的查維茲領導的委內瑞拉，也非常依賴與美國的貿易關係，2007 年有半數的出口是輸往美國。只是拉美已經逐漸走向貿易合理化的體系，持續減少美國在拉美的貿易比重，南方共同市場（Mercosur）、南方國家聯盟（UNASUR）、玻利瓦美洲替代方案（Alternativa Bolivariana para América, ALBA）及加勒比海石油倡議（Petrocaribe）均成為拉美各國加強區域貿易的連結，也是他們抗拒布希總統在拉美推動美洲自由貿易區的表徵。主要是因為布希總統在此議題中的態度非常強硬，乃以美國中心的角度看待西半球的貿易，要求其他拉美國家遵循美國的選擇。²⁸

在 2008 年發生全球金融危機時，雖然有北美自由貿易區協定（NAFTA），美國於 2010 年 3 月卻採取保護政策，終止自 2007 年以來給予墨西哥卡車進入美國的許可，墨西哥也採取若干報復措施。此舉實違反自由貿易政策，但歐巴馬左右為難。若堅持自由貿易，勢將違反美國的利益；若尋求公平的貿易，則將再度傷

Office of the United States Trade Representatives, “Panama Trade Promotion Agreement”, (retreated May 31, 2011), <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/panama/tpa>, p. 1. (2011/05/31)

²⁷ Richard Feinberg, “The Eclipse of the Americas: How the Trinidad Summit Marked the Fragmentation of the Inter-American System”, <http://www.foreignaffairs.com/articles/65081/richard-feinberg/the-eclipse-of-the-americas>, p. 1. (2010/02/08)

²⁸ Tomas Ayuso and Guy Hursthouse, *op. cit.*, p. 3.

害美墨關係。²⁹ 儘管歐巴馬在第五屆美洲國家高峰會中強調與拉美國家「平等夥伴關係」，追求相互尊重及共同的利益與價值，也提到將成立小型金融成長基金（Micro-finance Growth Fund）及美洲國家能源及氣候夥伴關係（Energy and Climate Partnership of the Americas），並特別提及巴西與墨西哥在這方面的貢獻，³⁰ 尋求拉美國家的諒解。然而光是釋出善意無法引發拉美領袖的興趣，主因有四：1）多邊主義所需的承諾超過美國願意提供的範圍；2）由於不願引發衝突，又與美國有許多利益上的矛盾，巴西很難與美國攜手合作；3）拉美國家對美國的意圖仍然抱持質疑的態度；4）過去美國與拉丁美洲的關係充滿困難。³¹

整體而言，由於玻利瓦美洲替代方案的操作，美國一些錯誤的作為，以及巴西對次區域主義之偏好，降低了美洲國家體系再生的可能，美國最好依不同的議題，分別與有興趣的拉美國家推動合作，如在能源方面，與墨西哥、巴西、智利和加拿大合作，甚至包括玻利維亞和厄瓜多；在移民議題上，則與加勒比海國家、中美洲國家、墨西哥等國合作。以更彈性的方式尋求拉美國家的合作，方能維持美國在本區域的影響力。³² 此外拉美國家間由於商務、間諜案、邊界衝突、以及南美大國如巴西對全球角色的追

²⁹ 向駿，〈歐巴馬在拉丁美洲的挑戰〉，《歷史月刊》，2009年6月19日，頁4。（2010/03/22）

³⁰ “Official Remarks of United States President Barack Obama at the Opening Ceremony of the Fifth Summit of the Americas”, April 17, 2009, http://www.summit-americas.org/GA09_CD/v_summit/obama_en.pdf, pp.1-2. (2010/04/09)

³¹ “No Se Puede”, *América Economía*, Sep. 1, 2009 debates, <http://www.americaeconomia.com/NotePrint.aspx?Note=330062>, pp. 1-2. (2009/12/08)

³² Richard Feinberg, *op. cit.*, pp. 1-2.

求，拉美國家也很難真正團結一致。短期內拉美整合的理想仍然不如預期。不論是安地斯國家共同體（Community of Andean Nations, CAN）、南方共同市場或南美國家聯盟，歧見仍在所難免。主因為拉美國家對中國和俄國的興趣日增，使得區域內對自由市場的看法愈加分歧，對於區域發展是否應包含美國也有不同的意見。哥倫比亞、秘魯和智利較傾向自由市場經濟，而玻利瓦美洲替代方案的國家則寧可追求維護正義的經濟而非自由貿易協定。此外巴西為尋求區域領導權，難免捲入區域內的紛爭，若他尚未準備好接受挑戰，則在拉美區域經濟整合中仍難扮演決定性角色。³³

2011年3月歐巴馬總統前往巴西、智利、薩爾瓦多三國進行訪問，歐巴馬在智利時即表示，對美國而言，拉美現在比以往任何時候都重要，尤其是經濟領域。他還重申美國希望與拉美建構「平等夥伴關係」，加快區域自由貿易進程。歐巴馬此行重要目的在為美國尋求商機，擴大出口及創造就業機會。³⁴但美洲自由貿易區協定只能作為遠程目標了。

六、移民問題

來自拉丁美洲加勒比海移民的問題在美國一直都是關注的焦點。目前在美國有1200萬非法移民，其中多數來自拉丁美洲。在

³³ “Fricciones entre Países Frenan Integración Sudamericana en 2009”, Dec. 20, 2009, 2009, http://espanol.news.yahoo.com/s/ap/091220/latinoamerica/ams_gen2009_integration, pp. 1-2. (2009/12/21)

³⁴ 〈歐巴馬訪拉美是何打算〉，《新華網》，2011年3月24日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2011-03/24/c_121224729.htm, p. 1. (2011/04/09)

布希總統任內，有關移民問題之解決卻遙遙無期，令墨西哥中美洲及加勒比海地區國家相當不快。移民政策一直是美國政府的重要課題，但國內意見分歧。右派保守勢力擔心非法移民無法掌控，不但製造社會治安問題、造成地方政府沉重的負擔，更會影響美國人的就業機會；然而左派勢力則強調移民人權的保護，尤其主張移民是美國經濟的重要支柱，因為他們可以擔任連最窮的美國人都都不願意承擔的工作。

2005 年 11 月白宮提出溫和的「客居勞工」計畫（Plan de trabajadores huéspedes）時，立即遭到阻力。2005 年 12 月眾議院以 239 贊成對 182 反對通過在美墨邊境修築圍牆以阻隔非法移民，另外也建議將非法移民視為罪犯處理。儘管 2006 年布希再提出他的「客居勞工」計畫，隨即又遭到反對。當 5 月數千名拉美勞工示威要求修改當時的移民法規時，人口普查單位公布了美國 2005 年拉丁裔人口增加了 140 萬人，達到 4,130 萬人，拉丁裔人口在幾年前即超越黑人人口等資料，這些數據立即成為正反雙方激辯的依據。後來眾院聽證會中國土安全部估計當時有 1,100 萬非法勞工在美國境內，也同樣被用來作為爭辯的工具。接下來共和黨政府開始準備 2006 年選舉，因為移民問題過於複雜且爭議性高，白宮決定放棄大幅修改移民法，而致力於國內的安全議題。³⁵

歐巴馬對於移民問題採取較開放的態度。2009 年 3 月歐巴馬即向拉丁裔國會議員表示將在 2009 年底以前向國會提出移民改革法案。不過由於當年歐巴馬仍須為健保法案及 2010 預算而奮戰，因此有國會議員認為在當年不太可能提出移民改革法，因為 2006 及 2007 年提出移民改革法時也遭到挫敗，2007 年時歐巴馬身為參

³⁵ Riordan Roett, *op. cit.*, pp. 112-114.

議員還投下贊成票。他表示將就非法移民合法化及建立完善移民體系兩方面進行討論。³⁶ 不過由於 2010 年國會大選民主黨失利，使這個諾言無法實現。2011 年勞動節時，數千名勞工及移民在紐約走上街頭遊行抗議，要求歐巴馬實現他的諾言，要求更多的工作機會及通過移民改革的諾言。甚至有抗議者表示，歐巴馬更甚於布希，他只會做不斷承諾，卻將責任歸給共和黨。³⁷

在 2011 年 4 月時歐巴馬簽署一份移民改革方案，他認為應該能獲得國會支持。但是仍有更激進的份子要求歐巴馬應運用他的行政權停止遣送非法移民回國，尋找其他的解決方法，因為在 2009 年及 2010 年即分別有將近 38 萬 8 千名及 39 萬 3 千名非法移民遭遣送回國。此外，因為佔多數的共和黨籍議員已公開表示將抵制移民改革，也使得非法移民因失望而失去耐性。³⁸ 因此 5 月在華盛頓舉行的拉丁裔美人祈禱早餐會中，歐巴馬表示，反對為數眾多的非法移民取得公民資格的人，應該記得美國是以移民起家的國度。他表示將持續要求國會就非法移民的問題找出解決之道。他甚至主張應該進行一個全面的支持非法移民合法化的運動，方能促成一個完整的移民體系。³⁹

³⁶ “Obama promete una reforma migratoria antes de fin de año”, 19/03/2009, http://www.adnmundo.com/contenidos/politica/obma_reforma_migratoria_es_te_ano_hispanos_promesa_pi_190309.html, p. 1. (2010/06/01)

³⁷ “Nueva York pide reforma migratoria a Barack Obama”, 01/05/2011, <http://www.informador.com.mx/impresion/289438>, p. 1. (2011/06/01)

³⁸ “Obama muestra apoyo a reforma migratoria; activistas lo critican”, <http://es-us-noticias.yahoo.com/activistas-piden-obama-pare-deportaciones-202416373.html>, pp. 1-2. (2011/04/22)

³⁹ “Obama habla a favor de indocumentados durante acto con hispanos”, <http://es-us.noticias.yahoo.com/obama-habla-favor-indocumentados-acto-hispanos-123431012.html>, p. 1. (2011/05/31)

可見歐巴馬雖然努力推動移民改革方案，但在保守派的堅持及共和黨於國會居多數的情況下，仍有相當長的道路要走。可惜在 2010 年國會期中大選前，因為健保法案疲於奔命，使他無法利用最佳的時機完成移民改革的承諾。

七、美國西半球霸權難以為繼

在布希總統上台之前，委內瑞拉的查維茲已經在拉美重新開啓拉美政治左轉的開端。美國保守派認為 1998 年查維茲當選總統後，陸續出現的中間偏左政府，如巴西的魯拉 (Luiz Inácio Lula da Silva)、阿根廷的季辛尼 (Néstor Kirchner)、烏拉圭的巴斯格 (Tabaré Vázquez)、玻利維亞的莫拉雷斯 (Evo Morales)、甚至智利的芭奇麗 (Michelle Bachelet) 都會危及美國的國家利益。尤其是查維茲在布希的第二個任期中，越來越將他的玻利瓦革命與消除美國在西半球的影響力連結在一起，並促成南美洲的區域聯盟，加強與俄國及中國的軍事經濟合作關係，不斷對美國做出挑釁的動作，更是使美國頭痛。⁴⁰

歐巴馬總統一直以「平等夥伴關係」的概念做為其拉美政策之主軸，然而 2009 年宏都拉斯政變暴露出此政策有其先天的缺陷。因為沒有強大領導能力的美國，美洲國家的夥伴關係可能使許多西半球的重大議題，如跨國犯罪、民主制度、安全等出現愈趨緊張的危險。雖然巴西和智利等國有意願承擔與其經濟地位相符的外交責任，但卻不願因此與鄰國發生衝突，他們若無意願在規範性及安全性的問題承擔更重要的區域角色，致使問題惡化，美國將被迫再次扮演領導者的角色。如巴西在宏都拉斯政變事件

⁴⁰ Riordan Roett, *op. cit.*, pp. 118-123.

中，以區域領導者的角色，也只允許因政變下台之賽拉亞前總統（José Manuel Zelaya）藏匿於巴西駐宏國大使館中，無法打破政治僵局；美洲國家組織除譴責政變外，也無法將兩造帶上談判桌；哥斯大黎加的阿里亞斯總統（Óscar Arias）也無法使雙方達成協議；最後仍是美國派官員前往斡旋，終使雙方同意於同年 11 月以選舉的方式讓宏國回歸民主憲政。可見拉美國家仍無法實現真正的「平等夥伴關係」。⁴¹

因為 2009 年政變，美洲國家組織於該年 7 月終止宏國在該組織的權利。2011 年 5 月初在哥倫比亞及委內瑞拉兩國總統的努力下，宏都拉斯羅勃總統（Porfirio Lobo）在哥倫比亞的卡達赫那（Cartagena）與賽拉亞前總統透過視訊達成協議（Acuerdo de Cartagena），保證撤銷對賽拉亞的控訴，使其合法回國繼續參政；承認反政變的群眾抗議民族陣線（Frenta Nacional de Resistencia Popular, FNRP）；改善人權紀錄；由羅勃總統舉行制憲會議重訂憲法，作為美洲國家組織讓宏國回到該組織的條件，5 月底宏國已撤銷一切對賽拉亞的指控，後者可望於之後返國。此事件美國並未積極支持，主要是對查維茲的不信賴，但卡達赫納協定在一定程度上強化了哥倫比亞在南美洲的外交影響力，也緩和南美洲左派勢力日益強盛的情勢，因為巴西、阿根廷等傳統區域領導國都忙於選舉及內部問題，哥倫比亞則因為與美國的特殊聯繫而成為解決此紛爭的理想對象。⁴² 因此也可說美國透過哥倫比亞在南美進

⁴¹ Christopher Sabatini and Jason Marczak, “Obama’s Tango: Restoring U.S. Leadership in Latin America”, *Foreign Affairs*, Jan. 13, 2010, <http://www.foreignaffairs.com/articles/65923/christopher-sabatini-and-jason-marczak/obamas-tango>, pp. 1-3. (2010/02/08)

⁴² “Zelaya to Honduras; Honduras to the OAS”, <http://www.coha.org/zelaya-to-honduras-honduras-to-the-oas/>, pp.1-3.

行操作。

儘管如此，在已開發國家發生經濟危機之際，成爲金磚四國之一的巴西，挾其經濟實力，儼然已是該地區在經濟及地緣政治層面的要角。巴西前總統魯拉曾向歐巴馬表示，期待美國能以互相尊重作爲其拉美政策的指標。他表示：歐巴馬應尊重我們的主權，追求平等的共存關係，尤其是在與古巴、委內瑞拉和玻利維亞的關係。以目前巴西在拉丁美洲的地位，美國欲強化與拉美整體的關係，與巴西維持良好關係將是關鍵，也就是說，過去美國專屬的後院，美國必須學會與巴西，或在未來與其他國家分享。⁴³此外，除了巴西，南美幾個主要國家，如祕魯，在過去幾年均有亮眼的經濟成長，原物料價格看漲，也讓智利、委內瑞拉等國有很好的表現，而左派政權陸續在拉美各國出現，也是對美國在西半球霸權的挑戰。美國與哥倫比亞簽署軍事基地協定引發拉美各國的批判即是一例。⁴⁴而美國以外勢力的進入，包括俄國及中國對委內瑞拉等國的軍售，以及在資源共同開發中的介入，也是促使美國影響力下滑的因素。

2011 年歐巴馬訪問拉美時，在巴西與蘿賽芙總統（Dilma Rousseff）舉行的記者會中，他表示：「美國將繼續努力，確保 21 世紀新的格局在國際機構中得到體現...，這包括巴西渴望在聯合國安理會獲得一個席位……，美國將繼續與巴西等國合作。」這是美國官方首次表態公開承認巴西進入聯合國常任理事會的願望。兩位總統也簽署了 10 項合作協議，內容涉及開發生質能源、

(2011/05/31)

⁴³ Tomas Ayuso and Guy Hursthouse, *op. cit.*, pp. 4-5.

⁴⁴ Christopher Sabatini and Jason Marczak, *op. cit.*, p. 1-2.

貿易投資等。⁴⁵

美國應該重新檢討在拉美地區的國家利益，並促成及領導必要的同盟關係以強化該等利益。首先美國必須加強與巴西（在生質能源及反歧視法等議題）、烏拉圭（強化貿易關係）、哥倫比亞和巴拿馬（促成自由貿易協定）之合作。然而私人部門、公民社會及學術機構也是影響拉美對國態度的重要因素。另外對於連政府也無法解決的社會不平等的問題長期著墨的非政府組織，也是美國應該爭取的合作對象。⁴⁶ 根據來自美國及拉丁美洲的一些建議，普遍主張美國應採取更謙和、多邊心態的政策，尊重的傾聽鄰國的心聲。建議美國強化能源合作，尤其是生質能源及其他替代技術；通過全面性的移民法規；將簽證配額及短期勞工計畫與美國的勞工市場需求結合；通過與哥倫比亞及巴拿馬的自由貿易協定；尋找其他促成西半球經濟整合的途徑，並認真的檢討失敗的反毒政策。再者，大家也共同主張美國應逐步取消對古巴的經濟禁運，並以多邊的方式促成古巴之民主改革及公民社會。⁴⁷

換言之，在拉美各國消除它們的歧見之前，美國應認真推動歐巴馬的「平等夥伴關係」，並承擔必要的責任，因為在有其他的領導者出現之前，多事的拉丁美洲仍舊需要一個有足夠能力的領導者，而目前美國仍是最佳選項。

⁴⁵ 〈歐巴馬首次公開承認巴西入長願望〉，《新浪網》，2011/03/22，<http://news.sina.com.tw/article/20110322/4285037.html>, p. 1. (2011/04/09)

⁴⁶ Christopher Sabatini and Jason Marczak, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁷ Richard Feinberg, "U.S.-Latin America Relations: A New Direction for a New Reality; Re-thinking U.S.-Latin American Relations: A Hemispheric Partnership for a Turbulent World"; "Memos to the President-Elect", Capsule Review, *Foreign Affairs*, March/April 2009, <http://www.foreignaffairs.com/articles/64759/richard-feinberg/us-latin-american-relations-a-new-direction-for-a-new-reality-re->, pp. 1-2. (2010/02/08)

八、結論

進入二十一世紀之後，不但全球局勢有明顯的改變，在西半球的美國與拉丁美洲之間的關係也產生微妙的變換。首先是美國在拉丁美洲的霸權地位開始遭到強烈的質疑。尤其是來自以委內瑞拉查維茲為首的南方大國的挑戰。其次在新世紀美國的兩任總統之間，也出現了美國對拉美政策的轉變。由原先共和黨的強硬作風及對拉美的忽視，轉為歐巴馬尋求平等夥伴關係的訴求。

雖說美國外交政策一向有較高的延續性，兩大黨在對外政策上的共識亦高。不過因為對拉美政策還牽扯到對古巴的禁運和移民政策在內，可以看出兩任總統在這些議題上的作為有所不同。但是在其他層面如反毒戰爭、自由貿易協定及維繫美國在拉美之影響力等問題上，則仍然維持相當一致的作法。

只是反毒戰爭牽涉到美國的國內層面，美國卻一味在海外進行打壓毒品生產及走私活動的層面，較少反求諸己尋求國內對毒品需求之減少，雖然銷耗龐大的資源，卻反而招來拉美各國的譴責。至於自由貿易協定的政策，短期內似乎不可能達成 1994 年柯林頓總統時的期待。由於拉美國家長期累積對美國帝國主義霸權的不信任感，加上巴西也不甘雌伏，又有左傾之查維茲致力於連結拉丁美洲的反美左派政權，目前美國僅能由小處著手，先與對美國需求較高的中美洲加勒比海，哥倫比亞等國家著手。即便如此，除北美自由貿易區已運作多年，及與多明尼加中美洲自由貿易協定已自 2009 年 1 月開始運作外，與哥倫比亞和巴拿馬的自由貿易協定都尚未生效。

至於如何維繫美國在拉丁美洲的影響力，則需要美國改變其霸權思維，真正如歐巴馬所言，與拉美推動「平等夥伴關係」，並說服拉美各國相信美國的誠意，針對拉美各國真正的需求，依各

國不同的情況，分別在各種議題上尋找適當的夥伴。否則面對俄國及中國在拉丁美洲逐漸增強的企圖心和影響力，美國對拉美政策在未來將更形複雜。

參考文獻

- 〈小布希的貢獻—葬送美國單極霸權（中段）〉，
<http://blog.udn.com/longreach/2250772>。(2011/05/22)
- 向駿，〈歐巴馬在拉丁美洲的挑戰〉，《歷史月刊》，2009年6月19日。(2010/03/22)
- 〈歐巴馬首次公開承認巴西入長願望〉，《新浪網》，2011/03/22，
<http://news.sina.com.tw/article/20110322/4285037.html>，
(2011/04/09)
- 〈歐巴馬訪拉美是何打算〉，《新華網》，2011年3月24日，
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2011-03/24/c_121224729.htm。(2011/04/09)
- Ayuso, Tomas and Hursthouse, Guy, “¿Cambio?: Latin America in the Era of Obama-An Early Reading on the Administration”,
<http://www.coha.org/2009/02/%c2%bfcambio-latin-america-in-the-era-of-obama%e2%80%95-an-early-reading-on-the-administration/>。(2009/09/20)
- Castañeda, Sebastian, “The Consolidation of U.S. Military Presence in Colombia and Those Who Are Apprehensive Over It”,

<http://www.coha.org/the-consolidation-of-u-s-military-presence-in-colombia/>. (2010/03/25)

“Dominican Republic and Central American Free Trade Agreement”,

http://en.wikipedia.org/wiki/Dominican_Republic_%E2%80%93_Central_America_Free_Trade_Agreement.

(2011/05/31)

Feinberg, Richard, “The Eclipse of the Americas: How the Trinidad Summit Marked the Fragmentation of the Inter-American System”,

<http://www.foreignaffairs.com/articles/65081/richard-feinberg/the-eclipse-of-the-americas>. (2010/02/08)

———, “U.S.-Latin America Relations: A New Direction for a New Reality; Re-thinking U.S.-Latin American Relations: A Hemispheric Partnership for a Turbulent World”; “Memos to the President-Elect”, Capsule Review, *Foreign Affairs*, March/April 2009,

<http://www.foreignaffairs.com/articles/64759/richard-feinberg/us-latin-america-relations-a-new-direction-for-a-new-reality-re->. (2010/02/08)

“Fricciones entre Países Frenan Integración Sudamericana en 2009”, Dec. 20, 2009, 2009,

http://espanol.news.yahoo.com/s/ap/091220/latinoamerica/ams_gen2009_integration. (2009/12/21)

Hall, Mimi, “Obama’s Inaugural Speech, One Year Later: Assessing His Words”, *USA Today*,

拉丁美洲與世界關係

http://www.usatoday.com/news/washington/2010-01-18-obama-one-year-later_N.htm. (2010/04/03)

Hursthouse, Guy and Ayuso, Tomas, “¿Cambio?: The Obama Administration in Latin America: A Disappointing Year in Retrospective”,

<http://www.coha.org/cambio-the-obama-administration/>.
(2010/04/06)

Matsunaga, Felipe, “Barack Obama and Where he and Hillary Clinton are going with the Cuba Issue”,
<http://www.coha.org/2009/07/barack-obama-and-cuba-dancing-rumba-but-to-a-very-slow....> (2009/07/27)

“No Se Puede”, *América Economía*, Sep. 1, 2009 debates,
<http://www.americaeconomia.com/NotePrint.aspx?Note=330062>. (2009/12/08)

“Nueva York pide reforma migratoria a Barack Obama”,
01/05/2011,

<http://www.informador.com.mx/impresion/289438>.
(2011/06/01)

“Obama habla a favor de indocumentados durante acto con hispanos”,

<http://es-us.noticias.yahoo.com/obama-habla-favor-indocumentados-acto-hispanos-123431012.html>. (2011/05/31)

Obama’s Inaugural Speech,

http://media.washingtonpost.com/wp/srv/politics/documents/obama_inaugural/address.html?hpid=topnews.
(2010/04/03)

“Obama muestra apoyo a reforma migratoria; activistas lo critican”,

<http://es-us-noticias.yahoo.com/activistas-piden-obama-par-e-deportaciones-202416373.html>. (2011/04/22)

“Obama promete una reforma migratoria antes de fin de año”,
19/03/2009,

http://www.adnmundo.com/contenidos/politica/obma_reforma_migratoria_este_ano_hispanos_promesa_pi_190309.html. (2010/06/01)

Office of the United States Trade Representatives, “Panama Trade Promotion Agreement”,

<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/panama/tpa>. (2011/05/31)

“Official Remarks of United States President Barack Obama at the Opening Ceremony of the Fifth Summit of the Americas”,

http://www.summit-americas.org/GA09CD/v_summit_obama_en.pdf. (2010/04/09)

Planas, Roque, “The Embargo on Change”,

<http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/10/28/the-embargo-on-change>. (2010/02/08)

Ricks, Thomas, “Marine Colonel: Drop the Cuba Embargo”,
October 23, 2009,

http://ricks.foreignpolicy.com/posts/2009/10/23/marine_colonel_drop_the_cuba_embargo. (2010/02/08)

Rodriguez, Katya, “Cuba-U.S. Rhetoric Timeline: Hope for a

Basic Shift in Policy Disintegrates into Continued Polarization”,

<http://www.coha.org/cuba-u-s-rhetoric-timeline-hope-for-a-basic-shift-in-policy-disintegrates-into-continued-polarization/>. (2010/03/18)

Roett, Riordan, “Estados Unidos y América Latina: estado actual de las relaciones”, *Nueva Sociedad*, N°. 206, noviembre-diciembre de 2006.

Rohter, Larry, “Bush Faces Tough Time in South America”, *New York Times*,

<http://www.nytimes.com/2005/11/02/international/americas/02latin.htm>. (2011/05/26)

Sabatini, Christopher and Jason Marczak, “Obama’s Tango: Restoring U.S. Leadership in Latin America”, *Foreign Affairs*, Jan. 13, 2010,

<http://www.foreignaffairs.com/articles/65923/christopher-sabatini-and-jason-marczak-obamas-tango>. (2010/02/08)

“U.S.-Colombia Free Trade Agreement”,

http://www.sourcewatch.org/index.php?title=U.S._Colombia_Free_Trade_Agreement. (2011/05/31)

“Zelaya to Honduras; Honduras to the OAS”,

<http://www.coha.org/zelaya-to-honduras-honduras-to-the-oas/>. (2011/05/31)

美國與古巴關係之現況與前景： 敵對關係下的合作

柯玉枝*

* 政治大學國際關係研究中心第二研究所助理研究員。
E-mail: ychiko@nccu.edu.tw

摘要

在國際關係中，國力強弱及地緣政治格局，經常成爲國家在制定及執行外交政策時，必須列入考量的重要政策因素。對於中小型國家而言，權力的相對特性使強國在側的中小型國家，在孤立政策難有空間時，必須面臨選擇加入或對抗的兩難困境。雖然或謂「以小事大以智，以大事小以仁」，但在重要國家利益之前，大國咄咄逼人地利用軍事力量的展現，試圖逼迫中小型國家改變政策的舉措，以及中小國尋求盟友以增加對抗強國壓力的力挽狂瀾之舉，則促成雙邊關係對立化、多邊化及複雜化的情況，而隨之而來的緊張與不安，終使互信不足的雙邊關係益發敏感、僵硬與不友善。當然，如果敵對的兩國意圖改善敵對的狀態，和解成爲暫時性或階段性的必然選擇。

美國與古巴關係自古巴於 1959 年社會主義化後，雙邊關係始終維持緊張格局。豬羅灣（Bay of Pigs）事件激化費德爾·卡斯楚（Fidel Castro）的反美態度，而美國對古巴長期的孤立政策及經濟制裁的結果，不僅未有效影響費德爾不友善的對美外交政策，甚至在 1962 年引發古巴飛彈危機。冷戰終結後，柯林頓與小布希政府均持續維持對古巴經濟制裁的政策，歐巴馬政府上台後雖主張改善美古關係，雙邊關係進展雖仍極有限，但是否可能成爲美古雙邊關係正常化的開端？爲探討這個問題，筆者擬借用外交政策研究中的扈從與結盟概念，從歷史脈絡檢視分析美古關係的現況與未來。

關鍵字：美國、古巴、扈從、聯盟

一、前言：研究動機與方法

在國際關係中，國力強弱及地緣政治格局，經常成爲國家在制定及執行外交政策時，必須列入考量的重要政策因素。傳統國際關係理論指出，國家經常採用的外交政策取向有孤立、結盟、不結盟。現實主義學者以「權力平衡」(Balance of Power)切入，認爲主權國家皆願意維持國際間權力均衡狀態，以利維持國際和平。¹ 至於，究竟是權力平衡(balance of power)、威脅平衡(Balance of threat)影響國家的決策方式則需要視時空環境的條件而定。岡格爾(Thomas Gangale)提出「焦點理論」(the Focus Theory)，主張安全威脅才是國家選擇外交政策取向的重要因素，且通常會導向結盟對抗的權力平衡政策；但若從國家可預期的報酬內容切入，國家會選擇向大國傾斜的政策；當然國家也可以利用和解的方式，來解決部分歧見，但是通常會在霸強式微的情況下產生。²

由於強權國家具有較中小型國家優越的先天條件與影響力，在大小對立的國際關係結構中，依據筆者自行繪製圖一可見，小國的外交政策選擇不外乎圖一所示的左側之結盟(alliance)對抗大國，或是右側的扈從(bandwagon)追隨大國兩種，而大國的選擇通常是以展現與使用軍事威望與政治影響力，以期達成改變目標小國立場的政策，在手段上則多利用軍事及經濟制裁、外交孤

¹ Stephen M. Walt, 1988. "Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia". *International Organization*, Vol 42, No. 2, pp. 282; Thomas Gangale, "Alliance Theory: Balancing, Bandwagoning, and Détente", presented at the annual convention of the International Studies Association, San Diego, California, 25 March 2004, http://www.ops-alaska.com/ir/Alliance_Theory.htm.

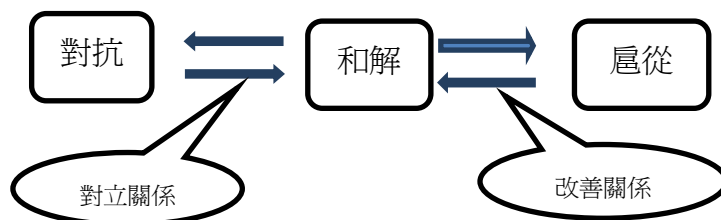
² Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations*, 3rd edition (New York: Knopf, 1960).

立、秘密行動或和解等措施，甚至不排除利用「干涉」之名，直接發動軍事行動，亦即採取圖一左側之對抗政策以施壓小國迫使其改變政策的立場當然，如果敵對的大小兩國意圖改善敵對的狀態，亦即希望改變對立結構，則會出現圖一中間的第三種暫時性或階段性外交政策路線—和解。

美國與古巴關係是典型的地理位置鄰近、國力差距懸殊的大小國家關係，雙邊關係可遠溯至十九世紀初期，1898 年美西戰爭後，美國正式取代西班牙成為影響古巴的最主要外部國家，當時古巴採取的就是扈從追隨美國的外交政策立場。³ 但是，1959 年古巴革命及推行社會主義政策後，⁴ 美國與古巴關係因古巴政府採取激進國有化政策及懷疑美國的政治意圖出現嚴重裂痕，迄今美國仍未終止對古巴進行的超過五十年的經濟制裁政策，而古巴斯楚政權並未曾因為美國的壓力改變其政治立場，甚至轉而利用反美來鞏固其統治基礎。

³ 美西戰爭的導火線是美國麥克金雷 (William McKinley) 總統為保護內戰狀態中的美國軍艦「緬因號」(USS Maine) 於 1898 年 2 月 15 日在古巴哈瓦那港 (Havana harbor) 爆炸沉沒且造成 266 位美國海軍死亡的事件。“Spanish–American War”, *Wikipedia*, http://en.wikipedia.org/wiki/Spanish%E2%80%93American_War; J. A. Sierra, “Timetable History of Cuba: Struggle for Independence,” *historyofchba.com*, <http://historyofcuba.com/cuba.htm>

⁴ 1952 年美國支持的古巴軍人巴蒂斯塔 (Rubén Fulgencio Batista y Zaldívar) 發動政變，廢除古巴憲法，停止古巴選舉並禁止政黨活動。1953 年 1 月 28 日，菲德爾·卡斯楚 (Fidel Castro) 領導百餘名青年發動攻擊蒙卡達軍營 (Cuartel Moncada) 失敗被捕入獄。1955 年大赦出獄後，組織「七二六運動」(Movimiento de 26 julio) 以推動反對巴蒂斯塔獨裁統治革命運動，後因風聲走漏，流亡墨西哥，1956 年 11 月 25 日重返古巴繼續進行推翻巴蒂斯塔的革命運動。1959 年元旦建立了古巴共和國。



圖一 外交關係選擇

在本篇文章中，筆者想利用前述常見的外交政策取向，以美古關係為例，觀察在大、小對立關係中，國家的政策反應。然因篇幅所限，再加上國人對美古關係多不熟悉，本文不擬利用專節方式，分別針對外交政策取向進行冗長的文獻回顧，而希望以有限的篇幅，介紹與分析自 1959 年以來的美古關係主要演變過程，讓讀者能對美古關係何以始終展現敵對與合作的情況有所理解。

二、美、古敵對關係之歷史演變⁵

(一) 冷戰時期的美古關係

冷戰時期的美古關係受到古巴革命前後雙邊關係演變的影

⁵ 本節有關美古關係史的參考資料來源有如下數端，徐世澄，《古巴》（北京：社會科學文獻出版社，2003 年 11 月），頁 261-301；陳小雀，《加勒比海諸國史》（台北：三民，2007 年），頁 83-95；“Cuba: Issues for the 110th Congress,” CRS Report for Congress, updated September 24 2008, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33819.pdf>; “Cuba – United States relations,” *Wikipedia*, http://en.wikipedia.org/wiki/Cuba_%E2%80%93_United_States_relations; J. A. Siwrra, “Timetable History of Cuba (1980-19),” *history of cuba.com*, <http://historyofcuba.com/history/time/timetbl5b.htm>; “Obama Administration Has Not Changed US Latin American Policy”, *PRAVDA.Ru*, May 27 2010, http://english.pravda.ru/world/americas/27-05-2010/113544-obama_latina_merica-0/

響，美國始終維持以「經濟制裁」、「美洲政治孤立」、甚至是直接干涉為核心的古巴政策，期待能藉此權力運作，使革命後的卡斯楚政府繼續維持親美的「扈從」立場。然而，由於卡斯楚的社會主義路線及土改政策，與美國希望能夠繼續維持在革命前古巴所享有的經濟利益，雙方政策歧異甚大，進而成為引動美國採取強硬政策作為的動機，企圖藉由施壓古巴以促使古巴改變政策，而古巴為抵擋美國的「要求」與壓力，遂採取尋找替代盟邦的立場，期能形成共同對抗美國的聯盟關係，當時的蘇聯遂成為古巴極力爭取的對象，重要性遠勝中國。

1. 美古關係惡化與蘇古結盟：敵對關係形成

1959年9月4日，美國駐古巴大使彭扎爾（Philip Bonsal）在會見菲德爾·卡斯楚（Fidel Castro，以下簡稱菲德爾）時指出，美國對古巴政府對農業及公用事業的國有化政策表達嚴重關切。1960年3月，美國貨輪 La Coubre 號在哈瓦納港爆炸，共造成七十五人喪生。對此，菲德爾指控美國並稱這是緬因號（USS Maine）事件的翻本，而美國艾森豪（Franklin D. Roosevelt）總統則同月17日決定採取如下反古巴秘密行動，包括下令中央情報局組織、訓練及武裝古巴游擊隊，中止採購古巴蔗糖、停止石油運往古巴、持續對古巴軍事禁運等。7月3日，美國通過《蔗糖法》限制古巴蔗糖銷往美國。1960年10月19日，美國對古巴展開出口限制。1960年底，古巴逮捕且驅逐史威特（Edwin L. Sweet）及弗雷蒙（William G. Friedman）兩位美國使節，指稱他們企圖擅動、資助恐怖行動。1961年1月3日美國政府為抗議古巴連串的國有化政策而撤回駐古巴使節團且關閉大使館，4月15日豬羅灣/科奇諾斯

灣（Bay of Pigs/ Bahía de los Cochinos）事件，之後古巴政府爲了維護國家安全，採取加速向蘇聯靠攏的結盟策略，而美國則拉攏美洲國家對古巴施壓，1962年1月，美國在美洲國家組織外長會議中提案驅逐古巴案並獲通過。⁶

1962年10月22日至27日，古巴飛彈危機爆發，美古關係益形惡化。美國甘迺迪（John F. Kennedy）總統向美國和全世界發表廣播演說指出，美國發現並證實蘇聯在古巴部署核導彈的事實，強烈要求蘇聯在聯合國的監督下，撤出已經部署在古巴的進攻性武器，並宣佈美國將對所有航向加勒比海的船隻進行「檢疫」，以確定該類船隻未載運任何可能危害美國的物品。之後，在美國威脅將在土耳其及中東地區部署核彈後，美蘇兩國迅速達成協議。蘇聯同意自古巴撤出飛彈且停止進行相關基地設施的興建計畫。⁷ 1963年，古巴完全向蘇聯靠攏，而美國則持續擴大對古巴進行內外施壓，1964年5月14日，宣布禁止美國食品及藥品對古巴出口，並在同年的美洲國家組織第9屆外長會議中，促成有關對古巴進行集體制裁的決議。1966年11月2日，美國宣佈《古巴調適法》（Cuban Adjustment Act），宣佈對逃離古巴赴美的古巴人給予「難民」身分，當時共有12萬3千位在美古巴人立即取得永久居留權。

⁶ 1961年4月17日，在美國中央情報局的策動下，逃亡海外的古巴人約1500人，在古巴西南海岸豬羅灣（另稱：科奇諾斯灣/Bahia de los Cochinos）進行登陸行動，試圖策動反古巴革命政府的行動。三天後，前述行動失敗，約90人陣亡，1000多人被俘。1963年，部份被俘者透過古巴與美國交換緊急需要的藥品、食品和農業機械的行爲而返回美國。“Bay of Pigs Invasion”, John F. Kennedy Presidential Library and Museum website, <http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/Archives/JFKPOF-115-003.aspx>

⁷ “Cuba – United States relations”, Wikipedia, *Ibid.*

2. 1970 年代的美古關係：尋求改善關係的初步努力

1970 年代，美古關係出現緩和跡象，1973 年 2 月 15 日，美古曾經針對反對劫機、劫船等犯罪行為簽訂相關協議。1975 年 7 月 28 日，美國在美洲國家組織第十七屆外長會議有關授權各國以各自認定的適當方式處理各國與古巴關係的決議投下贊成票；1975 年 8 月 21 日，美國福特政府宣布部分取消對古巴的禁運，且允許美國公司的國外子公司對古巴出售貨物。不過，前述緩和趨勢卻因美國不滿古巴在 1975 年底介入非洲安哥拉，以及古巴懷疑美國中央情報局介入 1976 年 10 月一架古巴大型客機在巴貝多近海墜毀的事件而中止。

1977 年起，美古關係在卡特政府就任後又重新開展緩和關係的進行，1977 年 3 月 19 日宣布取消禁止美國公民前往古巴旅遊的禁令，4 月 27 日，美古簽訂漁業相關協定，9 月 1 日，美古兩國同意互設照管利益辦事處（Interests Section），10 月古巴外貿部長應美國 75 家公司邀請訪美；1979 年 1 月，美古同意開放雙邊探親。然而自雙邊關係出現緩和跡象的同時，1978 年古巴協同蘇聯介入衣索比亞、索馬利亞事件卻使美古關係無法加速開展，同年 2 月美國國務卿范錫（Cyrus Vance）表示在古巴軍隊依舊介入非洲事務的情況下，美古關係很難正常化；同年 7 月，古巴更要求美國軍隊撤出關達納摩灣（Guantanamo Bay）。

3. 美國強硬政策再現

雷根政府在 1981 年上台後，美古關係因為雷根政府採取加強經濟制裁及貿易禁運措施的強硬政策而趨於緊繃。1981 年 10 月

30 日，美國海軍在加勒比海地區進行長達四周的軍事演習，10 月 31 日，古巴對美國的軍事行動嚴加戒備，11 月 6 日，美國國防部官員指稱前述行動希望能夠傳遞訊息給古巴，同月 23 日，古巴副國務總理羅格里格斯（Carlos Rafael Rodríguez）在墨西哥祕密會晤美國國務卿海格（Alexander Haig），惟並未達成任何協議。

1982 年 4 月 19 日，雷根政府宣佈緊縮美國公民前古巴探親旅遊的限制，並規定美國公民在古巴的消費水準不得超過 1977 年的標準。同年 6 月 16 日，古巴副國務總理羅格里格斯在聯合國表示，為了因應美國的挑釁行爲，古巴政府自 1981 年起已倍增其軍事力量。1984 年 5 月 14 日，美國政府宣布將花費 4300 萬美金整建關達納摩海軍基地。同年 12 月 14 日，美國與古巴達成移民協議，古巴同意讓 2746 位在馬列爾大逃亡（Marielitos）的古巴人可以重返古巴，美國則同意允許每年兩萬古巴人移民（事實上每年僅接受 2000 人申請）。⁸

1985 年 5 月 20 日，在雷根政府及古巴強硬派人士的支持下，馬蒂廣播（Radio Martí）開始對古巴進行廣播，而古巴政府則以中止前項移民協議表達抗議。同年 10 月 4 日，雷根政府宣佈禁止古巴學生、學者及藝術家前往美國的旅遊禁令。1987 年 5 月 28 日，古巴空軍 General Rafael del Pino 逃往美國，並在馬蒂廣播中抨擊古巴領導人缺乏道德。同年 7 月 6 日，古巴政府揭發美國主古巴照管利益辦事處人員從事間諜行爲。同年 8 月 13 日，古巴與

⁸ 1980 年 4 月 21 日，古巴政府宣佈古巴人民若有意離開古巴可以前往馬列爾港（the port of Mariel），至該年 9 月底約有 12 萬多名古巴人經由該港口離開古巴導美國或其他丁美洲國家，此事件被稱爲是馬列爾大逃亡（Marielitos）。“Éxodo del Mariel”, *Wikipedia*, http://en.wikipedia.org/wiki/%C3%89xodo_del_Mariel

拉丁美洲與世界關係

尼加拉瓜桑定政府達成協議，要求所有外國軍事顧問離開中美洲。

1984年6月29日，美國總統大選獨立參選人黑人牧師賈克遜（Jesse Jackson）訪問古巴，不僅使古巴政府釋放26位犯人，且兼有促成古巴天主教開放及1984年美古移民協議的效果。1985年1月24日，五位美國天主教領袖會晤菲德爾古古巴政府高層，1986年2月17日，古巴天主教會主辦國際會議，與會者包括來自拉丁美洲、美國及教廷的主教。同年4月11日，蘇聯同意提供古巴5年30億的貸款援助。1987年3月11日聯合國人權委員會（The United Nations Human Rights Commission）否決美國有關古巴違反人權的提案。1987年11月20日，美古兩國決定恢復先前中止的1984年移民協議。1988年2、3月間，在雙方合意下，美國人權領袖代表團前往古巴監獄參觀，之後發表報告指出古巴監獄犯人待遇，並未出現明顯差於美國犯人之情況。1988年4月21日，美國紐約地區總主教歐克諾（John Cardinal O'Connor）前往哈瓦那會晤菲德爾，這是自1959年以來羅馬天主教樞機主教首度前往古巴。

（二）東歐民主化及後冷戰時期的美古關係

1989年東歐民主化後，1990年3月23日，反卡斯楚的馬蒂電視開播（TV Martí）在美國開播，同年10月，美國國會通過馬克修正案（the Mack Amendment）限制接受美國公司補貼的外國公司與古巴進行貿易，也計畫針對向古巴採購蔗糖或其他產品的國家進行制裁或中止援助。1991年蘇聯軍隊撤出古巴，及同年12月8日蘇聯瓦解，終止對古巴的長期援助。古巴外交政策重點也從與前蘇聯和東歐國家結盟，轉而致力靈活的多邊外交，廣交各

國以期重新建立一個在打破美國孤立及經濟制裁的壓力的聯盟。

1. 1990 年代的美古關係

1992 年 2 月 5 日，美國國會議員托里切利（Robert Torricelli）提出古巴民主法案（the Cuban Democracy Act），10 月 15 日，國會通過前述法案，其主要內容包括：禁止美國海外子公司與古巴進行貿易，禁止任何進入古巴港口的船隻在 6 個月內進入美國港口，對任何對古巴提供經濟援助和進行貿易的國家進行制裁。

1992 年 7 月，古巴頒布憲法修正案，修正 1976 年的古巴憲法中有關古巴外交政策體現在「無產階級國際主義、蘇聯及其他社會主要國家的友誼」的規定，擴大古巴國際交往對象至拉丁美洲、歐洲及亞洲。

1993 年柯林頓政府上台後初期，美古關係並未有突破，1994 年 7 月至 9 月，兩國因為數萬名古巴人民搭乘小船逃往美國問題，9 月 9 日兩國達成協議，美國同意每年至少提供兩萬個移民名額。1995 年 5 月 2 日，美古兩國再度確認新移民協議，並同意將船隻歸還古巴。

不過，1995 年 7 月 13 日後，在美反卡斯楚人士對古巴展開以空投反對卡斯楚的傳單及貼紙的幾次非法飛行行動，1996 年 1 月及 2 月間，有兩架飛機分別遭古巴擊落，以及 1996 年 3 月 12 日，柯林頓簽署美國國會通過俗稱為《赫爾姆斯－波頓法》（the Helms-Burton Act）的古巴自由與民主鞏固法案，以加強對古巴施壓，該法案的主要內容包括，要求古巴賠償 1959 年後被沒收的（包括逃往古巴入籍美國的古巴人）企業及財產，不同意發給購買或租借古巴沒收的美國企業及財產的外國公司簽發赴美簽證，禁止

拉丁美洲與世界關係

美國海外公司向嫌向公司提供信用貸款，美國有權拒絕向與古巴有信貸關係的國際金融機構之支付債務，美國公民有權向法院起訴與古巴沒收其財產有連帶關係的外國政府或個人。前述演變顯示美古關係並未真正解凍。

1997年6月29日，《邁阿密前鋒報》(*The Miami Herald*)公佈民意調查結果，顯示多數四十五歲以下的古巴裔美國人同意與古巴展開談判，但年長者反對。同年8月，邁阿密地區《新前鋒報》(*El Nuevo Herald*)刊登反卡斯楚的付費廣告，表達支持以包括暴力方式追求古巴自由的抗暴行動。此結果顯示美國輿論對美古關係的兩極看法。

前述的美國加強對古巴施壓的政策作為在1997年出現鬆動，1997年2月美國宣佈同意在古巴設立美國新聞機構分支機構。1998年3月及1999年1月，柯林頓總統宣布採取放寬對古巴的制裁措施，主要內容包括准許在美古巴人每人每年可有1200美元僑外匯回，擴大美國與古巴間的民間與體育交流，美古直接通郵，向古巴提供人道援助等。1999年3月，古巴職棒隊訪美，同年美國參眾議員、州長及商會人士也前往古巴訪問。

1998年10月，以參議員華納(John W. Warner)為首的二十四位美國參議員要求組成重新評估美古關係的跨黨委員會，因為常年制裁未見成效，且美國對古巴的立場顯較伊朗與北韓來得嚴厲。1999年1月5日，柯林頓拒絕成立前述重新評估美國古巴政策的跨黨委員會。1999年2月18日，六位美國黑人國會議員(U.S. Congressional Black Caucus)前往古巴考察禁運令成效。2月23日，主張美國應與古巴進行人道貿易的團體(The coalition of Americans for Humanitarian Trade With Cuba)也主張美國應該重新檢討其古巴政策，並要求美國解除對古巴食品及藥物的禁運措

施。1999 年 10 月，伊利諾州州長萊恩（George Ryan）率團訪問古巴，這是自 1961 年豬羅灣事件後，美國首位現任州長訪問古巴。

不過，1999 年 11 月至 2000 年 6 月，美古兩國因為古巴男童埃利安·岡薩雷斯（Elián González）撫養權歸屬的問題，引發兩國輿論爭辯。⁹ 2000 年 2 月，美國指控古巴這位美照管利益辦事處人員從事間諜工作，並將其驅逐出境。2000 年 10 月 11 日及 18 日，美國眾議院及參議院依序通過允許美國向古巴出口基本食品及藥品的法案，然限制必須以現金支付，限制美國公司對該等貿易行為提供公共或私人的貿易信貸，且持續限制古巴對美國出口任何商品，同月 28 日柯林頓並正式簽署生效。

2. 小布希政府的美古關係

2001 年小布希總統上台後，其對古巴的政策曾因九一一事件後，古巴表達譴責恐怖主義，且願意對美國提供必要協助的政策，而曾有所鬆動。2001 年 11 月 7 日，美國以正式外交照會方式表達對古巴遭受風災的慰問之意，古巴並以主動建議由古巴國營公司以現金向美國採購食品及藥品，且由古巴派船承運，美國雖表示同意古巴所提採購食品及藥品的建議，卻堅持須由美國或第三國船隻運送。2002 年 12 月，四十年來第一艘由美國貨船載運美國貨品的船隻首度抵達拉瓦那港（價值 300 萬美元的 500 噸雞隻及 2.4 噸玉米），之後美國船隻又陸續運送總價超過 3000 萬美金的美國食品前往古巴。2002 年 1 月 3 日，菲德爾在會見兩位美國共

⁹ 男童埃里安的佛里里達親戚希望為埃里安爭取政治庇護，後美國上訴法院判決埃里安撫養權屬於其古巴父親。“Elián González affair”, Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Eli%C3%A1n_Gonz%C3%A1lez_affair

和黨參議員時表示，將與美國在掃毒議題上進行合作，也不反對美國以關達納摩基地監獄羈押塔里班（Taliban）和基地組織戰俘。

然而，就在各界期待美國前總統卡特於 2002 年 5 月 12 至 17 日前往古巴進行為期六天的私人訪問，是否能為美古正常關係創造機會之際。在卡特訪問古巴之前，美國副國務卿伯爾頓約翰·伯爾頓（John Bolton）指控古巴正在研發生化武器，及小布希總統在 5 月 20 日兩次公開指出美古關係正常化前提為，「古巴進行自由和公正的選舉」、「釋放所有政治犯」、「允許反對黨合法活動和組黨」，甚至在 2002 即 2003 年公佈的「世界恐怖主義形勢」報告中將古巴列為是「支持恐怖主義的國家」，美古關係又再度出現急轉直下的演變。

2003 年 3、4 月間，古巴接連發生劫機及劫船事件，菲德爾認為這都是美國從中搞鬼所致。同年 5 月 13 日，美國驅逐十四名古巴駐美國外交官（駐聯合國代表七人、照管利益處人員七人），古巴對此反應甚為激烈，認為是美國對古巴採取敵意政治的升溫。而古巴處決三位劫機犯的舉動，則使美國暫時關閉協商大門。2004 年 5 月，小布希總統又提出在兩年內斥資 5900 萬美元資助反古巴活動、將古巴僑民的匯款金額縮減一半、控制旅美古巴人回國探親的次數等措施，對古巴進一步實行經濟封鎖的加壓計畫。

之後，隨著委內瑞拉查維茲（Hugo Chávez）總統懷疑美國於 2002 年介入該國內政，以及古巴懷疑布希政府曾計劃於 2003 年中對古巴發動直接的軍事侵略，委內瑞拉與古巴基於共同反美的立場，結盟關係逐漸成形，美古關係也自 2003 年出現下走的趨勢。2005 年《美國地理雜誌》（*US Geological Survey*）報導，古巴外海

探勘出豐富的油氣資源（原油 46 億桶、天然氣 9.8 兆立方呎）。¹⁰ 2006 年 1 月，菲德爾指責美國試圖破壞兩國關係，並窩藏古巴恐怖分子，隨後呼籲古巴民眾 1 月 24 日在美國駐古巴照管利益辦事處前舉行示威遊行，以及菲德爾在 2006 年傳出健康問題所引起的政治繼承形勢，以及 2008 年 9 月美國曾與委內瑞拉、玻利維亞間發生外交衝突，都使美古關係受到程度不一的影響。

3. 歐巴馬政府的美古關係¹¹

歐巴馬政府上台初期，美古關係的確出現開始出一些現些許的改善的跡象，然轉變不大。2009 年 4 月歐巴馬前往參加美洲國家組織年會的場合中，曾主張希望聆聽西半球國家的心聲，也在行前的 4 月 13 日，宣布一系列放寬對古巴限制的措施，其中包括解除公民前往古巴探親及向其在古巴親屬匯款的限制，部分變動了美國維持 47 年之久的對古貿易制裁。對於美國的善意，勞爾政府也積極地回應。他在 2009 年 4 月會見美民主黨議員訪問團時曾表示，「古巴願意在平等的情況下，與美國就雙邊關切的議題展開會談，且甚麼議題皆可進行商談。」2009 年 5 月 31 日，國務卿希拉蕊·柯林頓（Hillary Clinton）曾表示，對古巴與美國恢復移民

¹⁰ “Cuba claims massive oil reserves”, October 17, 2008, *Cuba Journal*, <http://cubajournal.blogspot.com/2008/10/cuba-claims-massive-oil-reserves.html>

¹¹ Arturo Valenzuela, “U.S. Policy Toward Latin America”, Testimony Before the Subcommittee on the Western Hemisphere, Peace Corps, and Global Narcotics Affairs of the Senate Committee on Foreign Relations, Washington, DC, February 17, 2011, <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2011/156757.htm>

問題談判表示歡迎。¹² 2010年9月初，美國財政部宣佈修改針對古巴的財產控制規定，允許旅美古巴人無限制地看望在古巴的親屬和向其匯款。這些舉措在當時曾一度被外界認為是美古關係改善的重要積累。2011年1月美國政府繼續採取放寬旅遊管制。¹³

但是，在前述種種美古兩國採取試圖緩和關係的政策之際，卻也同時存在抑制雙邊關係緩和的事件。2009年9月15日，歐巴馬卻宣佈，美國政府將再延長對古巴的經濟制裁一年，理由是「古巴必須改善人權狀況，且須實行民主制度」，2010年又再度延長一年。對此，古巴政府當然無法接受，並痛罵美國的經濟封鎖政策，是一種「道義上無法接受的犯罪及種族滅絕政策」。而2009年12月發生在古巴的美國間諜案，則使美古關係出現緩和跡象的美古關係再陷僵局。¹⁴

對於前述歐巴馬政府前述既主張改善美古關係卻不停止經濟制裁的矛盾行為，有人認為這是因為全面性地重新擬定古巴政策從未在歐巴馬的新政府裡，成為優先處理的議題之一，歐巴馬的表現只是一種大戰略不變下的些微調整而已，美國企圖透過對古

¹² Matthew Lee, "Clinton tries to remake US image in Latin America", *The Associated Press*, June 1, 2009, cited from *Hillary Clinton Club*, http://hillaryclintonclub.com/newsupdate2/2009_05_31_archive.html

¹³ Peter Orsi, "US delegation meets with American jailed in Cuba", *Boston.com*, June 9, 2011, http://www.boston.com/news/world/latinamerica/articles/2011/06/09/us_delegation_meets_with_american_jailed_in_cuba/

¹⁴ 服務於 USAID 的美籍猶太裔人葛羅斯 (Alan Gross) 被控攜帶違法的通訊設備進入古巴，古巴政府在 2009 年 12 月逮捕葛羅斯，2011 年 3 月葛羅斯被判刑十五年。2011 年 6 月，美國國會議員前望探視葛羅斯。Peter Orsi, "US delegation meets with American jailed in Cuba", *Boston.com*, June 9, 2011, http://www.boston.com/news/world/latinamerica/articles/2011/06/09/us_delegation_meets_with_american_jailed_in_cuba/

巴進行經濟制裁，迫使古巴做出美國期待的轉變。當然也有人認為是，因為歐巴馬必須回應那些反古巴強硬派參議院及眾議院議員的壓力所致，例如來自佛羅里達州第十八選區的眾議員洛斯里丁曼（Ileana Ros-Lehtinen）及反古巴民間遊說團體。¹⁵

不過若從美古雙邊貿易實績來看，美國長達數十年的經濟制裁政策，不僅似乎已在事實上使美國逐漸喪失以經濟籌碼取得影響古巴的政策空間，更可能使美國境內形成遊說美國改變對古巴敵對政策的利益團體。表 1 數據顯示即使美古雙邊貿易額並不高，但是美國在美古貿易中卻享有順差，在 2001 年至 2008 年的順差額更呈現連年增長的情況。前述演變不僅讓人再度重新思考經濟制裁的成效。就理論言，經濟制裁是利用全面性地或至少是絕大部分地剝奪被制裁國既有或未來可期的經濟利益，迫使被制裁改變政治立場的政策作為。¹⁶ 在美古關係尚未惡化前，美國的確是古巴最大貿易夥伴，是最大宗出口產品蔗糖的最大進口國，但是在長達 50 年的經濟制裁後，美古貿易關係就如同表 1 一般，是美國享順差而非古巴。因此，除非美國可靠地承諾提供未來經濟利益，依照現有的美古貿易情況，美國市場並不是古巴的重要市場，美國想靠經濟工具逼迫古巴就範的政策意圖恐怕不易達成。

¹⁵ “Ileana Ros-Lehtinen”, *Wikipedia*,

http://en.wikipedia.org/wiki/Ileana_Ros-Lehtinen; “Anti-Castro Cubans shift funding to US Democrats”, AFP news, Nov 15 2009, http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5h4pzbnS4Gxd85LR2fydXrNQ49_nA

¹⁶ Margart P. Doxey, *Economic Sanctions and International Enforcement*, 2nd edition (New York: Oxford University Press, 1980), pp. 14-15. 童振源，《全球化下的兩岸經濟關係》（台北：生智，2003），頁 80-85。

(三) 國際社會的反應對美古關係的影響

相較於美國持續試圖利用經濟制裁來促使古巴改變其政治立場的政策作為，在後冷戰時期，後冷戰時期國際社會對美古關係的反應是，普遍希望美國檢討是項政策的意圖，尤其是有關對古巴的禁運措施方面。在冷戰時期，國際組織的重要性因為美蘇對峙而下降，跨越東西意識型態限制的國際多邊交往多為試探性質而不熱絡。冷戰結束後，蘇聯因素消失後，身為共產集團國家的古巴被迫必須加速思考該國對美古關係的政策思維與做法，而多元化外交戰略成為其可以著力的方向。從如下幾個國際組織在1990年代以後在敦促美國取消對古巴經濟制裁的議題上的反應，以及2009年美洲國家組織重新接納古巴入會而美國不表異議的做法，顯示古巴藉由結盟政策尋求替代友邦以抗拒鄰近大國—美國的政策作為，相當成功地為古巴爭取到避免被美國吸納進入扈從關係的困境。

在國際組織層面方面，首先論及聯合國對敦促美國解除對古巴經濟制裁的事宜。1992年11月24日聯合國大會以五十九票同意、三票反對（美國、以色列及羅馬尼亞）、七十九票棄權的結果下，通過古巴要求美國停止禁運的提案。之後，這項要求美國解除對古巴禁運的決議案幾乎連年在聯合國大會中通過，形成一股國際輿論壓力。1994年10月26日，聯合國大會以一〇一票同意、兩票反對（美國及以色列）、四十八票棄權連續第三年通過決議要求美國停止對古巴的禁運措施，贊成票超過百票。目前聯合國大會支持美古解除對古巴禁運的國家已達一百七十三國。

在其他方面，1996年11月19日天主教教宗若望保祿二世（Pope John Paul II）同意接受邀請訪問古巴，並於1998年2月成行。1998年5-6月，歐盟國家要求美國取消對古巴的禁運。2009

年 6 月 3 日，美洲國家組織，決議中止長達四十七年的驅逐令，表示願重新接納古巴成為美洲國家組織的一員。不過，國際社會在冷戰結束後依舊關切古巴的人權狀況。1993 年 12 月 20 日，聯合國大會投票譴責古巴違反人權（七十四票同意、二十票反對、六十一票棄權）。1991 年 4 月，古巴決定開放與加拿大之間的電子郵件聯繫，並於 1992 年 1 月正式開通。1998 年 7 月 29 日至 8 月 3 日，菲德爾還訪問加勒比海地區的牙買加、巴貝多及格瑞那達。2009 年 07 月 30 日，俄羅斯與古巴簽署探油協議，俄羅斯提供古巴 1.5 億美元的貸款。2009 年 06 月 17 日，古巴正式加入《制止核恐怖主義行為國際公約》。¹⁷

三、結論－敵對關係下的美古合作關係分析與展望

在國際關係中，國力強弱及地緣政治格局，是國家在制定及執行外交政策時必須列入考量的重要政策因素。對於中小型國家而言，權力的相對特性使強國在側的中小型國家，在孤立政策難有空間時，必須面臨選擇加入或對抗的兩難困境。

總體而言，就美古雙邊關係而言，從上述關係發展史可發現，就美國而言，在冷戰時期，為迫使古巴改變社會主義政策、沒收民間企業、進行土地改革等行為，以維護美國國家利益，美國以經濟制裁為政策工具，期待古巴能夠在無法承載過大壓力的情況

¹⁷ Matthew Lee, "Cuba tops agenda at Americas meeting", The Associated Press, June 2, 2009, cited from Hillary Clinton Club, http://hillaryclintonclub.com/newsupdate2/2009_05_31_archive.html; 「古巴正式加入《制止核恐怖主義行為國際公約》」，來源：《中國新聞網》，轉引自《你好台灣網》，2009 年 06 月 18 日，http://big5.am765.com/gate/big5/www1.am765.com/xw/xwfl/gj/200906/t20090618_463489.htm

下讓步，（被迫）重新選擇加入周邊大國的政策。進入冷戰終結的後冷戰時期，美國仍是持續利用高壓手段，企圖迫使古巴改旋易軌。

另就古巴而言，無論是在冷戰時期或是後冷戰時期，卡斯楚兄弟統治下的古巴依舊對美國向外尋求結盟或爭取支持的方式以對抗美國的政策，從冷戰時期的投入東方集團懷抱，在中蘇共分裂後，依舊選擇與蘇聯站在一起扈從政策。在後冷戰結束的後冷戰時期，雖然不在存在一個足以與蘇聯相比的，可以與美國相抗衡的霸權國家，但是古巴依然利用廣交與國的方式，漸漸突破美國的封鎖線。不過，即使在對抗美國壓力的過程中，古巴也經常尋求與美國進行議題合作，呈現敵對下合作的情況。

不過，我們也看到一個現象，就是美國與古巴無論是在冷戰時期或是後冷戰時期，都曾出現短期的和解情況，亦即兩國政府分別調整外交策，使美古兩國關係從對抗與扈從的兩端，慢慢往中間的和解移動，較為可惜的是這種趨勢不僅是斷斷續續的，也經常因為一些單一的個案因素而使美古關係發展出現停滯或後退的情況。

在現任歐巴馬政府時期，包括古巴在內的各界人士雖曾期待美國會大幅改善對古政策，全都抱持期待的精神，但是卻少重大突破。展望未來的美古關係，如果美國依舊抱持大國、強國心態，利用壓制手段迫使對手國屈服，而古巴目前又頗能運用結盟小國或其他強國的方式來對抗美國的壓力，美古關係僵局將極可能會在各自都不願讓步的情況下，繼續現有的關係狀況，亦即在安全威脅下，美國持續對古巴施壓，而古巴則利用聯盟政策對抗來自美國的壓力。

參考文獻

- 〈古巴正式加入《制止核恐怖主義行為國際公約》〉，來源：《中國新聞網》，轉引自《你好台灣網》，2009年06月18日，
http://big5.am765.com/gate/big5/www1.am765.com/xw/xwfl/gj/200906/t20090618_463489.htm
- 〈卡斯特羅邀美國記者和學者遊覽水族館北京新浪網〉，《北京新浪網》，2010年9月1日，
<http://news.sina.com.tw/article/20100901/3722095.html>
- 徐世澄，《古巴》（北京：社會科學文獻出版社，2003年11月）。
- 童振源，《全球化下的兩岸經濟關係》（台北：生智，2003）。
- 陳小雀，《加勒比海諸國史》（台北：三民，2007年）。
- “Anti-Castro Cubans shift funding to US Democrats”, AFP news, Nov 15 2009,
http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5h4pzbnS4Gxd85LR2fydXrNQ49_nA
- “Cuba claims massive oil reserves”, October 17, 2008, *Cuba Journal*,
<http://cubajournal.blogspot.com/2008/10/cuba-claims-massive-oil-reserves.html>
- “Cuba: Issues for the 110th Congress”, CRS Report for Congress, updated September 24 2008,
<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33819.pdf>.
- ”Cuba – United States relations”, *Wikipedia*,
http://en.wikipedia.org/wiki/Cuba_%E2%80%93_United_States_relations
- “Elián González affair”, *Wikipedia*,

http://en.wikipedia.org/wiki/Eli%C3%A1n_Gonz%C3%A1lez_affair

“Ileana Ros-Lehtinen”, *Wikipedia*,

http://en.wikipedia.org/wiki/Ileana_Ros-Lehtinen

“Éxodo del Mariel”, *Wikipedia*,

http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%89xodo_del_Mariel

“Spanish–American War”, *Wikipedia*,

http://en.wikipedia.org/wiki/Spanish%E2%80%93American_War

Doxey, Margaret P. *Economic Sanctions and International Enforcement*, 2nd edition (New York: Oxford University Press, 1980).

Gangale, Thomas. “Alliance Theory: Balancing, Bandwagoning, and Détente”, presented at the annual convention of the International Studies Association, San Diego, California, 25 March 2004,

http://www.ops-alaska.com/ir/Alliance_Theory.htm

Kennedy, John F. *Presidential Library and Museum website*, <http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/Archives/JFKPOF-115-003.aspx>

Lee, Matthew. “Clinton tries to remake US image in Latin America”, The Associated Press, June 1, 2009, cited from Hillary Clinton Club,

http://hillaryclintonclub.com/newsupdate2/2009_05_31_archive.html

———. “Clinton tries to remake US image in Latin America”,

美國與古巴關係之現況與前景：敵對關係下的合作

The Associated Press, June 1, 2009, cited from Hillary Clinton Club,

http://hillaryclintonclub.com/newsupdate2/2009_05_31_archive.html

Morgenthau, Hans J. *Politics among Nations*, 3rd edition (New York: Knopf, 1960).

Orsi, Peter. "US delegation meets with American jailed in Cuba", *Boston.com*, June 9, 2011,

http://www.boston.com/news/world/latinamerica/articles/2011/06/09/us_delegation_meets_with_american_jailed_in_cuba/

Siwrra, J. A. "Timetable History of Cuba(1980-19)", *historyofcuba.com*,

<http://historyofcuba.com/history/time/timetbl5b.htm>

———. "Timetable History of Cuba: Struggle for Independence", *historyofchba.com*,

<http://historyofcuba.com/cuba.htm>,

Valenzuela, Arturo. "U.S. Policy Toward Latin America", Testimony Before the Subcommittee on the Western Hemisphere, Peace Corps, and Global Narcotics Affairs of the Senate Committee on Foreign Relations, Washington, DC, February 17, 2011,

<http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2011/156757.htm>

Walt, Stephen M. "Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia", *International Organization*, Vol. 42, No. 2 (1988), pp. 275-316.

巴西重組拉丁美洲地緣政治版圖

向駿*

* 致理技術學院國貿系副教授兼拉丁美洲經貿研究中心主任。
E-mail: ahsiang1@ms39.hinet.net; hantonio@mail.chihlee.edu.tw

摘要

魯拉（Luiz Inácio Lula da Silva）八年總統任內成功地將巴西從區域強權轉變為全球的權力掮客，本文從四個層面探討魯拉的外交成就及巴西如何重組拉丁美洲地緣政治版圖。就大戰略層面言，有效強化與中國的戰略夥伴關係，此其一。就區域整合層面言，在「南錐共同市場」的基礎上成功籌組「南美國家聯盟」，成員國包括南美十二個國家，此其二。就區域安全層面言，繼 2008 年與法國簽訂軍事合作後又於 2010 年與美國簽署「國防合作協定」（DCA），此其三。就能源發展層看，不僅持續發展替代能源更積極開發外海油源，此其四。巴西史上首任女總統羅賽芙（Dilma Roussef）外交的挑戰包括如何有效持續爭取安理會常任理事國地位，如何在崛起中避免成為拉美眼中的另一個「美帝」，及如何在追求「轉型正義」的過程中無損對美國的關係。

關鍵字：拉丁美洲、巴西、魯拉、羅賽芙、地緣政治

前言

今（2011）年 4 月 13 至 15 日在中國海南舉行的「金磚五國」（BRICS）國家領導人第三次會議，由於南非首次與會故廣受媒體青睞。但同樣值得關注的是此為巴西總統羅賽芙（Dilma Roussef）就職後第一次出訪拉丁美洲以外的國家。

巴西史上首位女總統羅賽芙今年元旦就職在國會致詞時推崇前總統魯拉（Luiz Inácio Lula da Silva）過去八年將巴西帶上國際舞台。對一位卸任前仍享有 86% 高支持率的前總統而言，羅賽芙的讚譽絕非溢美之辭。本文除從大戰略、區域整合、區域安全、能源發展等四個層面探討魯拉任內的外交成就外，並將討論羅賽芙總統可能面對的挑戰。

魯拉崛起及政績

魯拉為巴西史上第一位出身工人家庭的總統，1970 年代末成為工會活躍分子並因在軍政府時期領導示威被捕入獄。他前三次競選總統均因予人過度激進形象而敗陣，2002 年 10 月 6 日魯拉第四次代表勞工黨（Labor Party）參選，當年登記的選民多達 1 億 1,500 萬，為數十年來最多的一次，這當然與代表左派的魯拉當選希望濃厚有關。結果魯拉不負眾望以 46.4% 得票遙遙領先，然因得票未過半數，故在 10 月 27 日與執政的巴西社會民主黨（Brazilian Social Democratic Party）候選人塞拉（José Serra）捉對撕殺。結果魯拉以 61.3% 的得票率獲壓倒性勝利，2006 年他再以 60.83 % 的得票率獲得連任。

內政扶貧為首

拉丁美洲與世界關係

根據中國社科院拉丁美洲研究所所長鄭秉文的研究，拉美是「增長性貧困」最典型的地區之一。所謂「增長性貧困」係指經濟雖呈現增長趨勢但因幅度太小、速度太慢無法為減困做出足夠貢獻，故貧困率不降反升。其反映在拉美有以下四個相關的特徵，其一為貧困人口增量空間分布呈畸形趨勢：城市貧困人口比重大於農村；其二為畸形分布導致「城市病」，亦即「絕對貧困化」；其三為兩極化加劇；其四為城市治安條件惡化導致社會不穩定因素增加。¹

長久以來巴西一直是世界上貧富差距最大的國家之一。巴西雖躋身全球十大經濟體，國內生產毛額超過 2 兆美元，但其中 47% 仍集中在 10% 最富有階層，10% 最貧窮階層只佔 GDP 的 0.7%。² 為改善變此一現象，魯拉於 2003 年上任後把「扶貧」列為工作重點，不斷加大社會專案投入，七年間使 2000 萬人擺脫絕對貧困，3,100 萬人進入中產階層，提前實現了聯合國的千年發展目標。由於扶貧的成果受到聯合國讚譽，魯拉在 2010 年的達沃斯世界經濟論壇上獲頒「全球政治家」獎（Global Statesmanship Award）。³

根據巴西應用經濟研究所 2010 年的調查報告，2003 年至 2008 年間巴西每年極端貧困人口遞減 2.1%，貧困人口每年遞減 3.1%。如能保持此一速度，到 2016 年巴西將實現消除極端貧困人口（人

¹ 鄭秉文，「拉美增長性貧困與社會保障的減困功能--國際比較的背景」，《社會凝聚：拉丁美洲的啟示》，北京：當代世界出版社，2010 年，1-69 頁。

² 〈巴西貧富懸殊影響經濟平衡發展〉，《中央社》，2010 年 12 月 24 日。

³ 楊立民，「巴西：扶貧減困加大社會項目投入」，《經濟參考報》，2010 年 3 月 4 日。

均收入不足最低工資的 1/4) 的目標，貧困人口 (人均收入不足最低工資的一半) 也將從 2010 年佔總人口的 28.8% 下降到 4%。⁴

2003 年 1 月 1 日魯拉在就職當天不僅宣佈「零饑餓計劃」(Zero Hunger Program)，更成立了「社會發展和反饑餓部」(Ministry of Social Development and Hunger Alleviation)，承諾讓所有巴西人都能一日吃三餐。「零饑餓計劃」不僅限於向貧困家庭發放食品，而且還鼓勵發展家庭農業，為貧困地區創造就業機會、加強教育投資、改善貧困地區飲水和衛生條件，目的是使貧困家庭通過政府的救助提高自行脫貧能力融入社會發展進程。

同年 10 月，巴西政府將過去由多個部門發放的助學金、基本食品、燃氣補貼、最低保障金等整合為「家庭救助金計劃」，其目的在提供貧困家庭基本生活保障。享受該計劃的家庭必須持身份和收入證明在當地政府登記，而且每兩年重新登記一次。政府發給符合條件的家庭一張銀行卡，每月定期撥入救助金。持卡人可到銀行提取現金，也可以到任何超市和商店購物。聯邦政府把社會救助金直接撥發接受救助者的作法，降低了被地方官員貪污挪用的可能性。

2009 年巴西政府撥款 119 億雷亞爾 (巴西幣單位) 執行「家庭救助金計劃」，受益家庭 1,240 萬戶，受益人口則高達 4,950 萬人，約占全國人口 26%。2010 年巴西政府投入該計劃的預算增加到 137 億雷亞爾，比前一年增加 15.1%。由於窮人領取救助金後幾乎全部用於消費，因此也啟動了當地的市場、刺激了經濟、增加

⁴ 吳志華，〈巴西 貧民窟改造成新社區〉，《人民日報》，2010 年 7 月 9 日。

了就業。難怪該計劃不僅受到巴西社會的普遍支持，更在國際社會得到高度評價。⁵

魯拉任內另一項相關政策為開徵「扶貧稅」，即對包括支票兌付在內的每筆金融交易徵收 0.38% 的特殊稅款。該項稅收每年達 70 億美元，主要用於扶貧。2004 年 1 月底魯拉曾向聯合國前秘書長安南（Kofi Annan）提議在國際社會推廣巴西的「扶貧稅」制度，即通過對國際金融交易徵稅的方式幫助消除全球饑餓和貧困現象。

外交為內政的延長

2010 年 9 月《經濟學人》（*The Economist*）為慶祝智利、阿根廷和墨西哥獨立兩百週年曾以「不屬任何人的後院：拉丁美洲的崛起」（Nobody's Backyard: The Rise of Latin America）為封面故事。⁶ 該期特別報導中題為「拉美十年？」（A Latin American decade?）的結論中再度引用了魯拉在金融危機期間抨擊西方國家的名言，「畢竟，誠如魯拉所說的正是那些『金髮、藍眼的銀行家』搞砸了全球的資本主義，造成的災情甚至超過了拉丁美洲以前的所作所為」。⁷ 儘管歐巴馬（Barack Obama）並非金髮、藍眼，但身為美國總統只得概括承受。

曾被歐巴馬形容為「全世界最具人望的政治家」（the most popular politician on earth）的魯拉八年總統任內成功地將巴西從區

⁵ 楊立民，〈巴西：扶貧減困加大社會項目投入〉，《經濟參考報》，2010 年 3 月 4 日。

⁶ “Nobody's Backyard”, *The Economist*, Sept. 11, 2010, p.11.

“So Near and Yet so Far”, *The Economist*, Sept. 11, 2010, 14 pps.

⁷ “A Latin American Decade?” *The Economist*, Sept. 11, 2010, p.18.

域強權轉變為全球的權力掮客可謂功在社稷，其重組拉美地緣政治版圖的戰略分析如下。

大戰略：強化與中國戰略夥伴關係

魯拉能成就大國外交主因之一在於強化與中國的戰略夥伴關係。巴西早於 1993 年與中國建立「戰略夥伴關係」，魯拉自 2003 年就任以後，更視中國為開發中國家夥伴，附加的期望是中國能協助巴西成為聯合國安理會常任理事國。⁸ 安理會改組雖無具體結果，但雙方從多哈回合（Doha round）談判（2008 年破局）、到多次的金磚四國（BRICs）峰會、乃至 2009 年哥本哈根的氣候高峰會均站在同一戰線和已開發國家對抗。因此中國得於 2009 年取代美國成為巴西最大的貿易夥伴，2010 年中國對巴西投資更名列全球之冠。

就巴西而言，加強與中國的戰略夥伴關係不僅可加速其經濟成長，更可制衡對美關係。長期以來魯拉對美國的外交政策多所批評，他反對美國介入哥倫比亞的反毒之戰，他也反對美國對古巴的禁運，更重要的是他反對美國推動的「美洲自由貿易區」(Free Trade Area of the Americas, FTAA)，他曾多次表示美洲自貿區根本就是美國「兼併」拉丁美洲的計劃。由於巴西人口、土地、經濟規模均為拉美之冠，美洲自貿區若無巴西參與恐難竟全功。

巴西之所以被美國視為「心不甘情不願的夥伴」(The Reluctant Partner) 因為一旦美洲自由貿易區（FTAA）成立其在「南錐共同市場」（Mercosur）甚至在南美洲的龍頭地位將受到威脅，因此

⁸ Mitch Moxley, “Development: China Wants Business with Latin America”, *Global Issues*, Aug. 18, 2010.

儘管查維茲言行極具爭議性，巴西仍捍衛委內瑞拉加入南美錐共同市場的權力。華府智庫國際經濟學院（Institute for International Economics）的舒特（Jeffrey Schott）認為如果南美經濟巨人不參加，美洲自由貿易協定就「不值得簽署。」⁹

區域整合：從「南錐共同市場」到「南美國家聯盟」

巴西前總統卡多索（Fernando H. Cardoso）在《巴西，如斯壯麗：傳奇總統卡多索回憶錄》中曾謂「華爾街有許多人害怕魯拉一旦當選，會帶領巴西走上激進的道路」，但「也只有魯拉能夠向世界證明，拉丁美洲左派可以管理穩定的現代經濟」。¹⁰

「美洲對話」（Inter-American Dialogue）主席哈金（Peter Hakim）表示：如果巴西無法償還外債所有拉丁美洲國家將面臨嚴重的資金外流和經濟成長萎縮。再者，由於美國金融機構和企業在巴西的大量投資，其影響將波及華爾街和美國經濟的復甦。¹¹除「美洲自由貿易區」的建立外，美國在拉丁美洲其他關鍵區域性議題上也需要巴西的合作，例如聯手制衡委內瑞拉總統查維茲及平息哥倫比亞的游擊戰事。這說明了何以魯拉是唯一公開反對出兵伊拉克卻仍然成爲白宮座上賓的國家元首。¹²

⁹ “Looking South, North or Both?” *The Economist*, Feb. 7, 2004, p.38.

¹⁰ Fernando H. Cardoso, *The Accidental President of Brazil: A Memoir*, Public Affairs, 2007. 林志懋譯，《巴西，如斯壯麗：傳奇總統卡多索回憶錄》，台北：早安財經出版社，2010年3月12日，頁350。

¹¹ Peter Hakim, “Which Lula for Brazil?” *The Washington Post*, Oct. 8, 2002, p. A25.

¹² Peter Hakim, “The Reluctant Partner”, *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 1 (Jan./Feb. 2004), p.114-5.

2008年5月下旬南美十二國元首在巴西首都簽署《南美國家聯盟憲章》後「南美國家聯盟」(UNASUR)正式成立，2009年3月12個會員國更在智利成立了南美洲第一個地區軍事聯盟—南美防務委員會(The South American Defense Council)。這兩個組織的成立等於是認可巴西在南美洲的龍頭地位。

再以全球匯率之爭為例，巴西財長曼特加(Guido Mantega)不僅大膽率先指出「匯率戰爭已經爆發」，他甚至未出席2010年10月22日在南韓召開的G20財長會議。《金融時報》專欄認為「作為一個力爭獲得聯合國安理會常任理事國席位的國家、一個全球貿易和氣候變化談判中強硬而堅定的談判對手，巴西是大多數重大國際談判的重要組成部分。如果一個論壇不能讓巴西相信它是可信的，那它將難以讓其它任何國家相信。」從全球層面看，若稱巴西為「崛起中大國」應不為過。¹³

區域安全：成功游走美法之間

巴西科技具相當水準，是拉美唯一擁有航母的國家，且武器自製率高達80%，預測在二十年內將成為世界第十大軍事強國。¹⁴ 盧拉認為只有當巴西成為經濟、科技和軍事大國時才會受到強權的尊重，因此一直希望能在軍事科技上和美國相抗衡。2006年競選連任期間，他曾公開支持巴西最大的飛機製造公司(Embraer)

¹³ Alan Beattie, "Bric Nations Grow Weary of G20's Rhetoric of Co-operation", *The Financial Times*, Oct. 22, 2010.

¹⁴ 周志偉，〈巴西「大國地位」的內部因素分析〉，《拉丁美洲研究》，27卷4期(2005年8月)，頁22。

和法國幻象合作發展高性能戰機以便和美國的 F-16 在國際市場競爭。¹⁵

2007 年 11 月巴西宣佈在近海發現大型油田，美國旋即於 2008 年 7 月 1 日正式恢復海軍第四艦隊 (U.S. Fourth Fleet)，負責中、南美洲及加勒比海地區的海域安全。就在美國正式宣佈恢復第四艦隊的前十天，巴西國防部長在與委內瑞拉總統會晤後表示，南美洲第一個軍事聯盟「南美防務委員會」可能於同年底前成立，並謂「該委員會的成員國只限於南美國家，美國無權參與和干涉。」¹⁶

爲了進一步制衡美國可能的介入，2009 年 9 月 7 日巴西與法國簽署的軍事合作協定，其中包括在巴西建造核子動力潛艇。鑒於巴西將成爲拉美第一個擁有核潛艇的國家，兩天後美國宣佈將 F18 超級黃蜂式 (Super Hornet) 戰機技術轉移給巴西，並將在巴西進行組裝。另基於 2014 年世足賽及 2016 年奧運會的安全保障，2010 年 4 月巴西與美國簽署了「國防合作協定」(DCA)，未來美國可爲兩國共同利益使用巴西軍事基地。美、法未來與巴西的軍事合作值得觀察。

能源發展：傳統、替代兼顧

巴西在替代能源的利用和研發上在全球居領先地位，因此小布希一直希望能和巴西建立所謂的「乙醇外交」，亦即強化雙方在乙醇燃料和生質能源 (biofuel) 應用上的合作，甚至儘快與巴西共同建立全球乙醇燃料的生產標準。小布希的如意算盤是，在經濟

¹⁵ Anthony Faiola, "As His Country Stumbles, The Practical 'Lula' Soars", *The Washington Post*, Sept. 22, 2002, p. A16.

¹⁶ 〈巴西國防部長說南美有望成立地區軍事聯盟〉，《人民日報》，2008 年 4 月 15 日。

上，一旦乙醇燃料第三方市場形成，美、巴作為規則制定者將擁有更多的定價權；在政治上，推廣乙醇燃料將為拉美地區發展農村經濟提供更多的就業機會，從而提升這些國家對美國的好感，這對緩和拉美的反美情緒有利，此舉更可恢復巴西在南美的龍頭地位進而制衡石油大國委內瑞拉。¹⁷ 但美國為保護本國農民利益，無意取消甚至降低巴西乙醇的進口關稅，巴西農民生產越多，可能反而吃虧越大。¹⁸

巴西對外海石油的開發更展現了相當雄心。巴西石油公司於2010年6月宣布未來五年將投資2,240億美元用以開採深海原油、1,188億美元用於探勘、開採原油及736億美元用於提煉、運送及銷售石油。¹⁹ 同年8月中旬更宣佈將展開亞馬遜森林索里蒙河域（Solimoes）石油開採的第二波投資。該公司在亞馬遜地區已有四座鑽井，根據國家石油管理局（ANP）的估計，即將開採的石油蘊藏量可達15億桶，是巴西陸地最大的油田。²⁰ 同年9月下旬巴西石油公司完成全球有史以來最大規模的新股籌資：670億美元，約等於伊拉克一年的經濟產出。從全球角度看，其增資「絕不僅僅是一宗大型交易，它反映出巴西對國際金融的影響力正日益增強。」²¹

¹⁷ 〈美國開展「乙醇外交」另有深意〉，《人民日報》，2007年2月14日。

¹⁸ 倪旅泉，〈布希的窩心之旅〉，《解放日報》，2007年3月15日。

¹⁹ 吳柏賢、謝瓊竹，〈巴西石油 擴大投資 2240 億〉，《經濟日報》，2010年6月22日。

²⁰ 〈巴西亞馬遜石油展開第二波開採〉，中央社，2010年8月17日。

²¹ “Brazil Dazzles Global Finance”, *The Financial Times* (editorial), Sept. 29, 2010. 〈巴西令國際金融界矚目〉，《金融時報》社評，2010

羅賽芙的挑戰

美國當然瞭解巴西的重要性，因此國務卿柯林頓（Hillary Clinton）上任後出訪的第一個拉美國家就是巴西，但 2009 年 3 月的巴西之行她並未能說服魯拉支持制裁伊朗，反倒是魯拉表示「把伊朗逼入死角，絕不是理智的做法」。²² 尤有甚者，繼巴西在 2010 年 12 月 3 日承認巴勒斯坦為主權國家後，截至 2011 年 3 月中正式承認巴勒斯坦國的南美國家計有委內瑞拉、阿根廷、厄瓜多爾、玻利維亞、圭亞那、智利、秘魯、巴拉圭、蘇里南和烏拉圭等十一個，這不僅是對以色列外交的沉重打擊，更可算是對美國中東政策的不滿！²³

羅賽芙上任後的幾項作為顯示將延續魯拉獨立自主的外交政策。1 月 10 日財政部長曼特加（Guido Mantega）再度抨擊美國操縱貨幣將導致貿易戰爆發。他表示由於美國侵略性的貨幣政策導致巴西對美貿易額從順差轉為逆差，因此繼央行對短期美元兌換巴西貨幣限制之後，巴西將採取更多行動保護該國貨幣的措施，此其一。²⁴

年 9 月 29 日。

²² 張源培，〈希拉蕊訪問拉美欲增強美在「後院」影響力〉，《人民日報》，2010 年 3 月 6 日。

²³ 安國章，〈蘇里南承認巴勒斯坦國 南美共有 10 國承認巴國〉，《人民日報》，2011 年 2 月 2 日。南美宣布承認巴勒斯坦日期如下：委內瑞拉 Apr./28/2009，巴西 Dec./3/2010，阿根廷 Dec./7/2010，玻利維亞 Dec. /22/2010，厄瓜多 Dec./25/2010，智利 Jan./7/2011，瓜亞那 Jan./13/2011，秘魯 Jan./24/2011，巴拉圭 Jan./28/2011，蘇利南 Feb./1/2011，烏拉圭 March/15/2011。承認巴勒斯坦的拉美國家還包括古巴、尼加拉瓜和哥斯大黎加等。

²⁴ Jonathan Wheatley and Joe Leahy, "Brazil Warns of Looming 'Trade War'", *The Financial Times*, Jan 10, 2011.

2010年8月魯拉在南方共同市場高峰會上簽署的一項聲明認為阿根廷對馬爾維納斯群島（Las Malvinas，簡稱馬島，即福克蘭群島）的要求是合法的，今年1月12日巴西政府禁止來自馬島的英國軍艦在里約熱內盧的港口停留，藉此表達支持阿根廷對馬島的主權要求，此其二。²⁵

羅塞芙選擇阿根廷為首次出訪國家，因為她「認為巴西和阿根廷對於將21世紀改變為拉丁美洲的世紀具關鍵性的作用」，此其三。²⁶

羅塞芙面對的可能外交挑戰至少有以下三項，首先是如何有效爭取「入常」。前總統卡多索在其回憶錄中曾謂「如果巴西在經濟成長和減少貧窮上都能獲得成功，那麼權力與影響力自然唾手可得。」²⁷ 他指的影響力是贏得聯合國安理會（UN Security Council）常任理事國席次。儘管聯合國安理會今年3月18日曾以十票贊成、五票棄權通過對利比亞實施禁航區，但投棄權票的五個國家包括擁有否決權的中國、俄羅斯及非常任理事國的德國、印度、巴西，且後三者均屬積極推動擴大安理會席次的「四國集團」（G4，另一為日本）。對羅塞芙總統而言，如果能爭取到安理會常任理事國的地位她將能走出前總統魯拉的陰影。

2010年5月巴西和土耳其及伊朗簽署進一步提純低濃鈾的協議後前總統魯拉表示是「外交勝利」，如此明目張膽地另組核俱樂部

²⁵ 管彥忠，〈巴西政府禁止來自馬島的英國軍艦在港口停留〉，《人民日報》，2011年1月13日。

²⁶ 〈巴西與阿根廷女總統風格迥異〉，《中央社》，2011年2月1日。

²⁷ Fernando H. Cardoso, *The Accidental President of Brazil: A Memoir*, Public Affairs, 2007. 林志懋譯，〈巴西，如斯壯麗：傳奇總統卡多索回憶錄〉，台北：早安財經出版社，2010年3月12日，頁342。

部對巴西爭取「入常」應有不利影響。故羅賽芙上任後不但任命親美的帕特里奧塔（Antonio Patriota）為外交部長，更對前政府拒絕譴責伊朗人權不表贊同，此一轉變應有利於未來爭取「入常」。羅賽芙積極爭取「入常」的另一具體表現為刻意和查維茲保持距離。²⁸

但美國至今仍未公開表示支持巴西「入常」。今年3月美巴兩國總統雖對重大國際問題交換看法，但對「入常」之事仍有分歧。例如，雙方雖表示要推動聯合國和安理會的改革，但歐巴馬卻回應：「我們繼續同巴西一起推進聯合國機構改革，使安理會成為更有效率的機構。」²⁹

其次羅賽芙應避免巴西成為拉美眼中的另一個「美帝」。儘管巴西的崛起和美國在拉美的式微有直接的關係，但許多拉美國家並不樂見巴西取代美國成為區域霸權，誠如某外交人員所謂「新帝國主義者到來，他們說葡萄牙語。」³⁰

今年3月美國總統歐巴馬訪問拉美期間國際媒體紛紛刊文警告中國將是美國在巴西最大的競爭者。《基督教科學箴言報》（*The Christian Science Monitor*）認為巴西可能成為美中關係的「棋局改變者」（game-changer）。³¹《華爾街日報》（*The Wall Street Journal*）認為中國快速的經濟成長有助巴西轉型為「全球的明日之星」。³²

²⁸ Mary Anastasia O'Grady, "Why Obama Went to Brazil", *The Wall Street Journal*, March 21, 2011.

²⁹ 吳志華，〈奧巴馬拉美行重在擴大影響〉，《人民日報》，2011年3月21日。

³⁰ Russell Crandall, "The Post-American Hemisphere", *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 3, May/June 2011, p. 89.

³¹ Andrés Cala, "China Grabs Latin America, Well Ahead of Obama's Outreach", *The Christian Science Monitor*, March 21, 2011.

³² John Lyons and Laura Meckler, "China Shadow Follows Obama in

《經濟學人》(*The Economist*) 則指出很多南美國家，特別是巴西越來越有信心能「闖出自己的名號」。³³

4月羅塞芙在出席金磚國家領導人第三次會晤及對中國進行國事訪問前接受新華社專訪時表示，「在國際格局變化和經濟秩序調整的今天，新興經濟大國在國際事務中發揮著非常重要的作用。金磚國家已成為推動世界多極化的主要力量。」至於巴西與中國的雙邊關係，羅塞芙認為「兩國關係基於互惠互利的準則，這種理念讓雙方在戰略領域受益匪淺，從而使得中國成為巴西的『全方位』戰略夥伴。」³⁴

根據巴西財政部的統計，2010年國內生產總值（GDP）達到2.1萬億美元，人均GDP達到11,185美元。如考慮物價和購買力等因素，巴西的GDP已超過法國和英國躍居世界第七大經濟體。巴西工商貿易及發展部長皮門特爾（Fernando Pimentel）強調和中國的「經貿關係不能局限於商品的買賣，還需要在科技、教育和市場研究上加強合作」，而羅塞芙總統訪問中國的「目的就是推動兩國關係朝著這個方向發展，制定雙邊貿易合作的新日程。」³⁵ 然而在加強與中國合作的同時可能會使其他拉美國家視為兩國聯手取代「美帝」的地位。

最後是如何在追求「轉型正義」的過程中無損對美國的關係。由於羅塞芙曾於1965年至1970年加入地下反抗組織並擔任某派系的領導，1970年她因顛覆罪被逮捕、受拷打並入獄三年。因此她

Latin Trip”, *The Wall Street Journal*, March 19, 2011.

³³ “Flying down to Rio”, *The Economist*, March 17, 2011.

³⁴ 吳志華，「巴西總統：金磚國家成為推動世界多極化的主要力量」，*《人民日報》*，2011年4月10日。

³⁵ 吳志華，〈巴西從戰略上重視發展對華貿易關係〉，*《人民日報》*，2011年4月8日。

對「轉型正義」的追求較前總統魯拉積極。根據巴西總統府人權辦公室的聲明，1964年至1985年軍政府期間遭殺害或失蹤的超過450人，檢察官認為1979年的「赦免法」不應使涉案人員免於受法律制裁。³⁶ 其實2010年11月4日檢察官已對軍政府期間違反人權的四名官員提出告訴，包括曾對羅塞芙施暴的前陸軍上尉。³⁷

智利前總統巴契列 (Michelle Bachelet) 為羅塞芙當選《時代》週刊 2011 年全球 100 位最有影響力的人物 (The 2011 TIME 100) 時撰文指出「巴西新總統是曾與前軍政府對抗的鬥士…… 她獻身民主發展、社會公正及女權。」³⁸ 冷戰期間美國對拉美的反共軍事政權多所支持，對巴西軍政府亦不例外。羅塞芙政府推動「轉型正義」過程中，美國當年的角色勢將逐一浮現。然而巴西未來的崛起之路若無美國的扶持恐將事倍功半，今年 3 月美國總統歐巴馬訪問巴西時曾謂，「美、巴是美洲地區兩個最大的經濟體，美國支持巴西成為崛起的經濟強國，我們支持巴西在世界銀行中發揮更大的作用。」羅塞芙追求「轉型正義」固然可展現其個人偏好，但如因此損及美國的尊嚴而影響巴西的國家利益恐將得不償失。

結語

二十一世紀以來魯拉得以重組拉美地緣政治版圖原因有四，就大戰略層面言有效強化與中國的戰略夥伴關係；就區域整合層

³⁶ “Search for Disappeared Dissidents Begins in Brazil”, *AP*, Nov 11, 2010.

³⁷ Bradley Brooks, “Brazil Wants Rouseff’s Alleged Torturers Tried”, *AP*, Nov 4, 2010.

³⁸ Michelle Bachelet, “Dilma Rouseff”, *Time*, April 21, 2011.

面言，在成功籌組「南美國家聯盟」。就區域安全層面言，在成功游走美法之間；就能源層面看，在能傳統與替代兼顧。巴西史上首任女總統羅賽芙外交的挑戰至少有三：其一如何有效爭取安理會常任理事國地位，其二如何避免成爲其他拉美國家眼中另一個「美帝」，其三如何在追求「轉型正義」過程中無損對美國的關係。

參考文獻

- 向駿，〈2010：拉美轉型正義年〉，《南風窗》（26期），2010年12月15-28日，88頁。
- ，〈扶貧成就新巴西 魯拉卸任民調高〉，《玉山周報》（83期），2011年1月12-18日，14-15頁。
- 艾倫·貝蒂，〈希臘應該向巴西學習〉，《金融時報》，2010年8月27日。
- ，〈新興強國對G20喪失信心〉，《金融時報》，2010年10月22日。
- 林志懋譯，《巴西，如斯壯麗：傳奇總統卡多索回憶錄》，台北：早安財經出版社，2010年3月。
- 安國章，〈蘇里南承認巴勒斯坦國 南美共有10國承認巴國〉，《人民日報》，2011年2月2日。
- 吳志華，〈巴西貧民窟改造成新社區〉，《人民日報》，2010年7月9日。
- ，〈奧巴馬拉美行重在擴大影響〉，《人民日報》，2011年3月21日。
- ，〈巴西從戰略上重視發展對華貿易關係〉，《人民日報》，2011年4月8日。

- ,〈巴西總統：金磚國家成爲推動世界多極化的主要力量〉,《人民日報》,2011年4月10日。
- 吳柏賢、謝瓊竹,〈巴西石油 擴大投資 2240 億〉,《經濟日報》,2010年6月22日。
- 馮克芸,〈巴西脫貧大計：上學就給錢〉,《聯合報》,2004年1月4日。
- 楊立民,〈巴西：扶貧減困加大社會項目投入〉,《經濟參考報》,2010年3月4日。
- 張源培,〈希拉蕊訪問拉美欲增強美在後院影響力〉,《人民日報》,2010年3月6日。
- 管彥忠,〈巴西政府禁止來自馬島的英國軍艦在港口停留〉,《人民日報》,2011年1月13日。
- 鄭秉文,〈拉美增長性貧困與社會保障的減困功能--國際比較的背景〉,《社會凝聚：拉丁美洲的啓示》,北京：當代世界出版社,2010年,1-69頁。
- Bachelet, Michelle, “Dilma Rousseff”, *Time*, April 21, 2011.
- Beattie, Alan, “Brazilian Lessons for Greece from the Hair-shirt School”, *The Financial Times*, Aug. 27, 2010.
- , “Bric Nations Grow Weary of G20’s Rhetoric of Co-operation”, *The Financial Times*, Oct. 22, 2010.
- Brooks, Bradley, “Brazil Wants Rousseff’s Alleged Torturers Tried”, *AP*, Nov 4, 2010.
- Cala, Andrés “China Grabs Latin America, Well Ahead of Obama’s Outreach”, *The Christian Science Monitor*, March 21, 2011.
- Cardoso, Fernando H., *The Accidental President of Brazil: A*

Memoir, Public Affairs, 2007.

Crandall, Russell, “The Post-American Hemisphere”, *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 3, May/June 2011, pp. 83-95.

Faiola, Anthony, “As His Country Stumbles, The Practical ‘Lula’ Soars”, *The Washington Post*, Sept. 22, 2002, p. A16.

———, “Leftist Takes Big Lead in Brazil”, *The Washington Post*, Oct. 7, 2002, p. A1.

Hakim, Peter, “Which Lula for Brazil?”, *The Washington Post*, Oct. 8, 2002, p. A25.

———, “The Reluctant Partner”, *Foreign Affairs*, Vol.83, No.1 (Jan./Feb. 2004), pp. 114-123.

Lyons, John and Laura Meckler, “China Shadow Follows Obama in Latin Trip”, *The Wall Street Journal*, March 19, 2011.

Moxley, Mitch, “Development: China Wants Business with Latin America”, *Global Issues*, Aug. 18, 2010.

O’Grady, Mary Anastasia, “Why Obama Went to Brazil”, *The Wall Street Journal*, March 21, 2011.

Ramirez, Jessica, “Car-Naval”, *Newsweek*, Sept. 20, 2010, p. 10.

Smith, Tony, “Markets in Brazil Plunge on Worries Over Election”, *The New York Times*, Sept. 24, 2002.

Sweig, Julia E. “A New Global Player: Brazil’s Far-Flung Agenda”, *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6, Nov./Dec. 2010, pp. 173-184.

Wheatley, Jonathan and Joe Leahy, “Brazil Warns of Looming

- “Trade War”, *The Financial Times*, Jan 10, 2011.
- Williamson, John, “Lula’s Brazil”, *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 1 (Jan./Feb., 2003), pp.105-113.
- “Brazil Dazzles Global Finance”, *The Financial Times* (editorial), Sept. 29, 2010.
- “Brazil to Raise Arms Exports”, *Arms Trade Newswire*, Oct. 26, 2001, Arms Trade Oversight Project.
- “Flying down to Rio”, *The Economist*, March 17, 2011.
- “India and South American Bloc to Ink Trade Pact”, *The China Post*, Jan. 26, 2004, p. 10.
- “Looking South, North or Both?”, *The Economist*, Feb. 7, 2004, p. 38.
- “Nobody’s Backyard”, *The Economist*, Sept. 11, 2010, p. 11.
- “Running out of Time”, *The Economist Global Agenda*, Oct. 3, 2002.
- “Search for Disappeared Dissidents Begins in Brazil”, *AP*, Nov 11, 2010.
- “So Near and Yet so Far”, *The Economist*, Sept. 11, 2010, 14 pps.

拉丁美洲與世界關係

作者：白方濟 (Francisco Luis Pérez Expósito)、梁其超 (David A. De Leon Salazar)、格拉伊 (Roberto Antonio Garay Saravia)、王秀琦、柯玉枝、向駿
(作者排名依文章編排順序)

主編：陳小雀

封面設計：蘇冠群

發行人：孔繁鐸

出版者：世理雜誌出版有限公司

地址：106 台北市大安區建國南路二段 9 號 9 樓之 2

電話：02-27045151 (代表號)

傳真：02-27046161

E-mail：wg2704@yahoo.com.tw

郵政劃撥：19525367 帳號 世理雜誌出版有限公司帳戶

出版日期：中華民國一〇〇年 (西元二〇一一年) 七月

定價：新台幣三〇〇元

ISBN 978-986-87021-2-7

國家圖書館出版品預行編目 (CIP) 資料

拉丁美洲與世界關係：中華民國國際關係學會學術研討會. 第四屆 / 白方濟等合著；陳小雀主編. -- 臺北市：世理雜誌，民 100.07
面； 公分
部分內容為英文

ISBN 978-986-87021-2-7 (平裝)

1. 國際關係 2. 文集 3. 拉丁美洲

578.54

100012508