



藉美國與哥倫比亞的軍事合作 檢視非傳統安全理論

作者 國防大學戰爭學院上校主任教官胡敏遠

提要>>>

- 一、美國與哥倫比亞的軍事合作關係因受拉美「區域主義」、「反美意識」因素，導致雙邊合作遭受嚴重挑戰，進而影響美國在拉美的戰略布局。
- 二、拉美區域安全問題包括軍事政變、內戰、國際犯罪集團與邊境衝突等四項。影響哥倫比亞的安全議題除了非政府組織的武裝游擊力量外，還包括毒品氾濫與國際犯罪集團的非法行為等，上述問題又與美國在拉美的「反毒」與「反恐」政策息息相關。
- 三、從美哥軍事合作問題檢視非傳統安全理論，呈現出下列問題：(一)軍事打擊游擊武力的綜效，深值檢討；(二)美哥軍事合作計畫引爆區域「軍備競賽」，對區域安全影響深遠；(三)美哥軍事合作引發拉美左派意識抬頭，造成國家間對立的負面效益。
- 四、美哥兩國的軍事合作計畫因不能明確區分傳統安全與非傳統安全間的差別，與兩者使用手段的異同，目前雙方都遭受進退維谷的窘境。
- 五、美國在哥倫比亞的戰略思考必須學習如何相互尊重，同時也必須運用相互協商、和平解決的方式，才是共同解決安全問題的根本出路。

關鍵詞：非傳統安全、哥倫比亞計畫、南美國家聯盟、區域安全、軍事合作

前言

哥倫比亞為美國在拉丁美洲最忠實的

夥伴，亦是美國在南美洲打擊國際販毒集團的重要基地，美國與哥倫比亞的軍事合作關係已維持數十年之久，近年來因拉美

區域主義抬頭、「反美」意識高漲，導致雙邊軍事合作議題遭受嚴重挑戰，美國在拉丁美洲的戰略布局進而受到嚴重影響。

事實上，美國與哥倫比亞的軍事合作計畫（以下簡稱美哥軍事計畫）是基於雙方安全認知所簽訂。拉美激進左派國家為創造更大的國際影響力，乃將「反美」與「排美」之訴求，作為凝聚與整合拉美國家「一體化」的重要憑藉¹。美哥兩國軍事計畫因而在拉丁美洲引起軒然大波，委內瑞拉總統查維斯甚至派出重兵屯駐於哥委邊境地區，以威脅哥倫比亞，同時不惜以斷絕外交關係向哥倫比亞抗議²。此一議題也讓拉丁美洲區域安全問題出現嚴重的矛盾現象，基此，本文重點置於美哥軍事合作與拉美區域安全的關聯性。研究範圍：首先，簡述非傳統安全理論及影響拉美地區的安全因素；其次，敘述美哥兩國的外交關係及共同面對的安全問題；再次，研究美哥軍事計畫對區域安全造成的影響；最後，再以非傳統安全理論檢視拉美地區安全問題與美國在南美洲的戰略思考等問題，以期對南美區域安全能深入的瞭解。

非傳統安全理論及拉美地區的安全問題

一、非傳統安全理論概述

傳統國際政治或國際關係研究，所謂「安全」的指涉對象是國家的安全，安全的概念必須結合「國家利益」和「外交策略」，才能確保安全之獲得。傳統安全研究藉由國際關係古典現實主義理論作為分析的假設、判斷及推論的依據，研究方法是以軍事安全為主要參照物；將國際社會視為無政府狀態的結構；國家是理性的行為體，也是唯一的行動體；國家最大的目的是要擴大權力以獲得安全³。因此，安全就是國家安全，國家安全也等同於政治安全及軍事安全，安全研究甚至將軍事安全視為戰爭現象的研究，安全研究成為國家安全研究、戰略研究的代名詞⁴。

「非傳統安全論」是在冷戰後期，由「傳統安全論」研究擴溢出來的另一種安全論述。非傳統安全有下列幾項特色：首先，安全意識與安全概念也從政治、軍事領域擴展到文化意識、社會秩序、國際犯罪、恐怖主義……等議題上。其次，「非傳統安全」認為安全總是與「安全認識」、「現實狀態」、「不同議題」相連接，因此非傳統安全本質上是一種安全觀念；它和現實生活無法分離。非傳統安全與傳統安全的差異，它除了強調地理與政治上的國家實體外，安全實體包括更寬廣的地區安全、全球安全與人類安全。再次，由非政治或非軍事威脅因素所影響的

1 洪國起，〈玻利瓦爾主義與拉美「一體化」〉《南開學報》，1999年，第5期，頁28。

2 <http://www.mayaguez2010.com/es/noticias/ultimo-minuto/657-de-colombia-y-venezuela-el-dominio-en-ciclismo.html>

3 John Garnett, "Theories of Peace and Security: A Reader in Contemporary Strategic Thought" (London: Macmillan Press, 1970), p.20.

4 Bill McSweeney, "Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations" (London: Cambridge University Press, 1999), p.32.



跨國性問題，都應包含在非傳統安全範疇內。最後，非傳統安全問題屬於跨國性和擴散性，安全的發生不僅會對某一個國家造成威脅，也會牽連到其他國家。

「非傳統安全」理論的提出，表示安全研究的對象、重點、典範和安全所關注的焦點都發生了重大變化，此點說明了當前世界的安全現象，實為一種「無序性」的安全意識⁵。非傳統安全觀隨著無所不在的跨國經濟、技術、資金及人才的交流，同時經由融通各個行為體「全球化」時代的到來，國際間的安全範圍已不再是單純的政治或軍事對抗，而是政治、經濟、軍事、科技、文化等多層關係構築而成的相互網絡⁶。因此，非傳統安全的典範發展大致可歸納如下：第一、安全的概念已從軍事和防務領域擴大到經濟、社會、文化和生態領域；第二、傳統安全研究突破以往國家安全為本位的觀點，把安全從以國家為中心擴大到世界安全和人類安全；第三、根本上不否定軍事手段的前提下，強調實現國家安全的多元化，而多元化的安全手段更有利於世界和平的穩定。綜言之，非傳統安全實際上已涵蓋傳統安全的範圍。

二、拉美地區的安全問題

從上述非傳統安全理論來看，拉美地區的安全問題涵蓋了非常廣泛的非傳統安全因素，其原因來自於地區內欠缺有效的區域性國際組織（無政府狀態），加上各國之間存在各種不同利益與意識形態的衝突，彼此之間無法建立有效的合作機制所致。拉美區域安全問題主要包括軍事政變、內戰、國際犯罪集團與邊境衝突等四項。

（一）軍事政變

上個世紀80年代以前，由於缺乏民主制度，威權統治及軍人干政現象四處可見，拉美各國不斷發生軍事政變。1990年代以降，大多數國家受惠於民主潮流的趨勢，加上歐、美等大國的監督與干預影響下，各國自願或被迫地走上民主體制，拉美國家威權政體或軍人政府逐漸被民選政府所取代，軍事政變問題漸漸消失。然而，2009年宏都拉斯發生政變⁷，拉美的政治民主化再度遭世人質疑。不容置疑，拉美地區的軍事政變將隨全球民主潮流不斷刺激與推動下，軍事政變終將走入歷史灰燼之中。

（二）內戰問題

從拉美一些國家獨立的歷史來看，在建立國家過程中由於國家內部存在反對

5 <http://www.maxwell.Syr.edu/ir/globdev04.syl-f2kl.htm>

6 李瑛，〈多極化時代的安全觀：從國家安全到世界安全〉《世界經濟與政治》（北京），1998年，第5期，頁42。

7 2009年6月28日宏都拉斯發生軍事政變。數百名全副武裝軍人因反對當日旨在修改憲法的全民公投，扣押民選總統塞拉亞（Jose Manuel Zelaya），並將其緊急轉移至哥斯大黎加境內。政變當日，宏國舉行緊急會議，宣布罷黜塞拉亞，並依憲法規定任命國會議長米契爾（Robert Micheletti）為臨時總統。宏國軍事政變立刻在拉丁美洲各個國家間產生巨大震撼，無論是美國、美洲國家組織、聯合國都出面干預，但宏國臨時政府仍保持強硬立場，不為所動。2009年11月29日，宏國依臨時政府公布之選舉辦法，選出新任總統，至此宏國軍事政變才暫告一段落。

勢力（團體），因爭權奪利藉由爭取人民權益之名，招兵買馬組織反抗軍與執政團體進行對抗，這些國家包括瓜地馬拉、薩爾瓦多、宏都拉斯、巴拿馬、尼加拉瓜、哥倫比亞、秘魯、巴拉圭、玻利維亞、阿根廷、厄瓜多爾等國。但歷經20世紀民主制度洗禮、國際勢力的干預、大國居間斡旋調解下，大部分國家的內戰問題多已解決，極少部分的叛亂武裝集團轉變為黑道勢力並遷徙到山區為武裝游擊部隊，例如秘魯的「光明之路」（Sendero Luminoso）現已蜷縮在安第斯山脈之中，必須依靠暴力或黑道組織的支應才能生存。

值得一提的，哥倫比亞的叛軍組織在拉美國家的發展卻是一支獨秀；他們是兼具有組織、有訓練的武裝叛亂團體。哥倫比亞革命武裝力量也是拉丁美洲最大的反政府武裝組織，目前仍挾持著包括政界人士、軍人、警察、企業家等在內約700多名人質⁸。是故，哥國內戰問題短期內無法獲得解決之道。

（三）國際犯罪集團與各國的邊境地區問題

拉美國際犯罪集團大多生存於各國邊境地區，他們的非法行為又與各個國家之毒梟、黑道、洗錢集團、反政府武裝團體等相互結合，成為一種國內與國際非法集團的共犯結構。拉美各國為打擊邊境地區的國際犯罪集團，必然會牽涉與他國共

同合作的軍事安全問題。然而，國際犯罪集團的非法買賣與毒品銷售的最終目標仍為美國。因此，拉美國家的內戰（目前僅存哥倫比亞）、販毒、國際犯罪等問題都與美國在拉美地區的安全戰略有密切關聯性。

哥倫比亞的安全情勢分析

哥倫比亞由於特殊的地略位置加上其與美國的親密關係，哥國的安全問題自然牽伴著整個南美洲的區域安全。

一、哥倫比亞地略情勢概述

哥倫比亞擁有4,200萬人口、土地面積為140餘萬平方公里，相當於法國、西班牙和葡萄牙三個國家面積的總和；在拉丁美洲為第五大國，僅次於巴西、阿根廷、墨西哥和秘魯。就地理位置言，哥國地處中美洲與南美洲的接合部；北濱加勒比海、西臨太平洋，是南美洲唯一橫跨太平洋與大西洋的國家，其國土也橫跨南北兩個半球，因此，它有「拉丁美洲的門戶」之稱⁹。就地緣戰略觀點言，哥倫比亞是扼控美洲地區南北進出的交通孔道，亦為美國掌控拉丁美洲的重要國家。哥倫比亞陸上邊界總長為6,342公里，分別與委內瑞拉、巴西、秘魯及厄瓜多爾及巴拿馬等國為鄰¹⁰。哥倫比亞亦為一多山國家，主要山脈為安第斯山、聖馬爾塔內華達山和馬卡雷納山等組成，全國地形是由平原、丘陵、山地交互穿插合成。由於複

8 李衛國、路道寬、姚樹建，〈2009年拉美地區安全形勢透析〉《拉丁美洲研究》，第32卷第1期，2010年2月，頁20。

9 劉寶華，《哥倫比亞》（北京：社會科學文獻出版社，2004年3月），頁1、2。

10 Jarango Cano, "Geografia fisica y Economica de Colombia" (Bogoda: Cultural Colombiana LTDA, 1964), pp.19-20.



雜且陡峭的山地地形，提供了毒梟、非法武裝集團、游擊隊等犯罪集團良好的避難場所。

二、哥倫比亞與美國的政治及外交關係

美國與哥倫比亞自1822年建交以來，雙方關係相當密切。哥國一直把美哥關係視為外交發展的關鍵因素，並在大多數國際外交場合上追隨美國。在經濟上美國是哥倫比亞第一大投資國和貿易夥伴。2008年美哥經貿交易額在哥國進出口總額中分別占30.18%及48.74%。換言之，哥國出口額中將近有一半銷售至美國，可見哥倫比亞對美國經濟的依賴，極為深切¹¹。

美國在哥倫比亞的戰略利益主要集中在非傳統的安全領域上，包括石油獲取的保證；打擊恐怖主義、毒梟、跨國犯罪集團等方面。哥國政府為獲取其政權之穩定及安定國內治安問題的雙重壓力下，積極地拉攏與美國的關係。尤其針對美國在拉美的戰略方針，哥國更是配合美國的「反恐」和「打擊販毒」、「走私」等政策，與美國共同打擊上述犯罪集團，也因而獲得美國提供的各項經濟和軍事援助。兩國之間的合作領域也從政治、外交關係擴展到各項傳統與非傳統安全合作等領域。

三、影響哥倫比亞國家安全的因素分析

影響哥倫比亞的安全議題除了非政府組織的武裝游擊力量外，還包括毒品氾濫與國際犯罪集團的非法行為等，上述犯罪事件又與美國在拉丁美洲的「反毒」與「反恐」作為相互關聯，茲分析如後：

(一)反政府武裝團體與美哥軍事合作的緣由

二次世界大戰結束，由於哥國政治勢力分配不平衡，加上土地和財富的占有與分配不均等狀況影響，導致城鄉差距、貧富懸殊等情勢日益惡化，內戰於焉爆發。從1964年起哥國各個地區因戰爭使得國內各黨派、各地區嚴重分裂。嗣後，經政府軍多年掃蕩、收平叛軍組織，內戰於1968年勉強結束。然而，戰後叛軍餘孽卻利用廣大山地作為掩護，繼續收容與壯大游擊武力並與政府軍進行長期對抗。

哥倫比亞非法武裝游擊隊較為著名者分別為「哥倫比亞革命武裝力量」（Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC）（以下簡稱FARC）和「哥倫比亞人民解放軍」。數十年來，哥倫比亞各個游擊隊及武裝叛亂團體在全國建立起祕密據點，進行綁架、暗殺、搶奪等恐怖活動。尤其，FARC與哥倫比亞政府對抗逾40年，其主要挑戰的目標是哥倫比亞社會不公平、不正義的景況與政治立場，FARC的政治主張與作為曾獲得國際人權組織廣泛的支持。冷戰結束後，FARC因須維繫武裝組織的開銷，於是插足古柯鹼及綁架政要等勾當，以致形象轉差¹²。FARC的行為不僅僅威脅哥國當地政府，還危及平民、自然環境和基礎設施，因此，被哥倫比亞政府、美國、歐盟等界定為恐怖組織¹³。

不可否認，哥倫比亞因與美國的特

11 齊峰田，〈美國對哥倫比亞的政策：幫手還是兇手〉，載於《世界新格局下的拉美研究》（上海：復旦大學出版社，2007年4月），<http://big5.eastday.com:82/gate/big5/news.eastday.com/w/20100818/u1a5399395.html>

12 BBC新聞，〈Colombia's most powerful rebels〉，2003年9月19日發表，於2008年1月10日更新發布。

13 於下頁。

殊外交關係，當哥倫比亞遭逢安全困境，美國自然無法倖免於外，成為美國必須面對的安全問題。美國對哥倫比亞的外交政策有三個主要目標：第一，維持一個親美的民主政府；第二，維持哥國現政府的統治能力；第三，藉由幫助哥國政權遂行「反毒」及「反恐」之目的，上述三個目標實際上都是相互關聯¹⁴。事實上，美哥兩國軍事合作計畫是將打擊FARC與掃蕩國際販毒集團畫上等號。經過多年的打擊與壓縮FARC武裝部隊，估計在2007年人數為3,000~4,000人；相對的，FARC因受美哥兩國聯手制壓後，為採取報復，FARC在哥國境內進行更多的恐怖事件（全國30%以上的恐怖事件），尤其是在該國東南部的叢林，以及安第斯山脈腳下的平原地區，經常出現恐怖攻擊事件¹⁵。

（二）毒品販售與美國在哥倫比亞反毒的關聯性

綜觀哥倫比亞政經發展，由於各地區經濟發展不一，國家長久存在懸殊貧富差距的社會問題，大麻種植與毒品加工生產遂成為貧窮農人維持生計的重要手段。

哥國又因具備良好地略位置，遂成為南美國際販毒集團貨品轉運中心。在哥國生產與轉運的毒品種類包括可卡因、大麻、古柯鹼及海洛因等高單位毒品，1980年代中期哥國僅可卡因單項的年產量就占全世界總產量的90%，其中80%銷往美國，美國成了哥國毒品銷售的主要國家¹⁶。另外，在哥倫比亞的毒品交易在國民經濟中扮演了非常重要的角色，毒品收益的再分配可以影響政府部門或私人公司的營運，也會左右民眾的就業、收入、投資、商業活動與經濟生活的發展態勢¹⁷。

值得注意的是，美國不僅是拉丁美洲產毒國家的消費市場，全世界生產的60%以上毒品都是以美國為主要出口國。根據美國中央情報局估計，1998年哥倫比亞生產可卡因為435噸（美制噸為907.18千克），海洛因產量為8公噸，超過亞洲成為美國海洛因的主要供應國¹⁸。美國為有效控制哥倫比亞的毒品氾濫情況，必須不斷強化與哥倫比亞的軍事合作以打擊毒梟，其中尤以兩國合作的掃毒政策，不斷地上升成為美國的重要外交日程¹⁹。

美國為擴大掃毒效能，在1989年提

13 〈哥倫比亞革命武裝力量〉，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%93%A5%E4%BC%A6%E6%AF%94%E4%BA%9A%E9%9D%A9%E5%91%BD%E6%AD%A6%E8%A3%85%E5%8A%9B%E9%87%8F>

14 張家棟，〈中心與邊緣的新博弈——以美國與哥倫比亞關係為例〉，載於朱源博、江時學、蔡同昌主編，《國際新格局下的拉美研究》（上海：復旦大學出版社，2007年5月），頁183。

15 同註12。

16 "Plan Colombia: Plan for Peace, Prosperity, and the Strengthening of the State," http://www.usip.org/library/pa/colombia/adddoc/plan_colombia

17 蘇振興，〈增長、分配與社會分化——對拉美國家社會貧富分化問題的考察〉《拉丁美洲研究》，2005年，第1期，頁2。

18 Linda Robinson, "Trainers, guns, and money for Colombia", News & World Report, March 13, 2000.

19 http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-04/08/content_349306.htm



出「安第列斯戰略計畫」，分別與安第列斯國家組織的哥國、厄瓜多爾及秘魯訂定掃毒合作計畫。此一計畫藉由擴大經濟援助、簽訂引渡、國家反毒協同作戰等措施，美國在南美洲的反毒戰獲得明顯成效。針對上述國家的援助金額也從1989年的900萬美元，上升到1999年的2.89億美元的額度。美國援助的對象與額度又因為哥倫比亞的特殊地緣位置及其與美國親密的外交關係，美國將打擊拉美國際販毒集團的重點，幾乎都聚焦在哥國身上。

(三) 哥國的武裝游擊組織與美國的「反恐」行為

一般咸認，在哥倫比亞販毒組織與地方政府和非法武裝組織實為沆瀣一氣。由於，哥倫比亞反叛軍與游擊隊為籌組軍隊以對抗政府，必須具有大筆資金，從事販毒、走私與綁架勒索等不法事件乃必然之選擇。販毒集團通常會通過對政治的投資，賄賂政府及各地方官員，因而哥國許多地方政府的官員都直接或間接地與毒梟有連帶關係。長久以來哥倫比亞很多的地方政府早已經形成一個包括販毒組織、叛亂武裝和地方組織的三位一體共犯結構，綁架也與毒品產業結合為一，此一現象也是哥倫比亞政治的最大特色。

為徹底打擊三位一體的犯罪集團，哥國政府開始尋求美國的援助，而美國也為剷除國際販毒集團的聲勢，美哥軍事合作成為兩國安全合作的共同憑藉。美國為獲取在哥國「軍事介入」的合理化，特別將哥倫比亞國內的3支反政府組織，界定為國際恐怖主義組織，並將這些反叛軍罪

行界定為：一支與國際恐怖分子掛勾並憑藉毒品走私、綁架、勒索等方式聚斂的財富；運用殘暴屠殺等手段對哥國政府與人民進行長期迫害的犯罪集團²⁰。美國在哥國的軍事計畫即將「反毒」、「反恐」與哥國掃蕩叛亂游擊組織行動結合為一。

美哥軍事合作的近期發展

近20年來，美國在哥國的掃毒計畫大致分為兩個階段：第一個階段為2001年「911」事件以前，美國是透過軍事援助及經濟援助兩個管道與哥國政府共同打擊在哥國的國際販毒集團。在軍事援助上，配合兩國的情報交換及兵力掃蕩等多重管道施壓下，有效地遏制住多處哥國毒品的生產和走私活動。在經濟援助方面，1991年美國國會通過「安第斯貿易優惠法案」給予一定金額作為因毒品替代種植而造成毒品經濟損失的補償，估計約有14萬公頃的毒品作物，給予完全放棄種植該項作物的每個農戶2,000美元的補償，並在種植棕櫚、橡膠、咖啡等農作物的技術指導和市場銷售上提供幫助²¹。哥倫比亞政府在獲得美國大批軍、經援助後，也有效地打擊了哥國境內國際販毒集團，順勢壓制了哥國反抗軍及游擊隊的革命勢力。2001年後，「哥倫比亞計畫」就是在美哥兩國不斷強化「掃毒」、「反恐」的合作策略上，演進為兩國的軍事合作計畫。

事實上，「哥倫比亞計畫」原本是哥倫比亞政府為「尋求和平、振興經濟、創造就業、保護人權、加強法制和提高社會參與」等目的下，推行的一項面向21世

20 Michael Shifter, "Plan Colombia Isn't Working", Washington Post, Dec. 10, 2000.

21 http://www.usip.org/library/pa/colombia/adddoc/plan_colombia

紀、試圖解決國內問題的一系列安全計畫²²。該計畫在1999年10月由哥倫比亞總統帕斯特拉納（Andres Pastrana Arango）提出，2000年8月正式啟動²³。計畫內容主要包括：嚴厲打擊販毒集團、加速國內和平進程、促進國家經濟發展以及改變貧困階層的生活狀況；剷除犯罪和腐敗，使國家有能力面對經濟全球化的挑戰；建立社會公正、推動國家進步和繁榮，恢復國內民眾和國際社會對哥倫比亞的信心²⁴。然而，該計畫的實踐牽涉到龐大的預算開銷問題，哥國政府為籌措足夠資金，必須仰賴美國的支持與援助²⁵。

2002年1月哥倫比亞右翼領袖烏里韋（Alvaro Uribe）在美國大力支持下當選總統。烏里韋的政績以打擊FARC為首要任務，他的政策與作為讓哥倫比亞與美國的關係不斷拉近，美國也更加資助哥倫比亞。烏氏在位期間，兩國之間的軍事合作關係更是進入到另一個新的里程碑²⁶。美國援助「哥倫比亞計畫」的政策在實施過程中有以下特點：第一、資助規模不斷增大：2002年美國政府決定為該專案提供13億美元資助，哥倫比亞也因此成為繼以色

列、埃及之後美國的第三大受援國。在2000～2004年間布希政府又通過實施該計畫向哥倫比亞政府提供了超過10億美元的援助，用於支持哥倫比亞政府掃毒、實施毒品替代種植項目和加強民主專案²⁷。2003年12月美國國會通過法案，同意在2004年度向哥倫比亞政府提供4.63億美元援助，以打擊毒品、發展替代種植、加強司法和民主等，但輔以繼續向古柯鹼和大麻種植區噴灑藥物和在人權方面作出相應承諾等援助條件。到2005年年初為止，美國為此共向哥倫比亞提供了大約33億美元的經濟和軍事援助²⁸。第二、援助範圍擴大：哥倫比亞政府軍和美國派駐哥倫比亞的軍事力量打擊哥倫比亞國內的反政府組織，哥倫比亞政府加強民主和司法及治理腐敗。2004年布希總統向國會提議，計畫把美國駐哥倫比亞幫助實施該計畫的軍事人員和文職人員增加1倍，即由400人和300人分別增加到800和600人，並對援助的軍事裝備和反毒技術進行較大提升²⁹。第三、援助時限延伸：2005年4月美國前國務卿賴斯（Condoleezza Rice）在訪問哥倫比亞期間表示，鑒於「哥倫比亞計

22 <http://news.rednet.com.cn/Articles/2004/02/519069.HTM>

23 徐寶華編，《哥倫比亞》（北京：社會科學文獻出版社，2004年3月），頁138、139。

24 http://www.smxdaily.com.cn/xhnews/20050428/WestKing_0844_20050428124720.html

25 「哥倫比亞計畫」總投資為75億美元，其中哥國政府出資40億美元，美國資助13億美元用於掃毒方面，其餘部分由哥國政府向歐盟及其他國家進行籌集。<http://usinfo.state.gov>, "Top Democrat in U.S. Senate Voices Support for More Aid to Colombia", By Eric Green, 2004.

26 <http://ciponline.org/colombia/aidtable.htm>, "U.S. Aid to Colombia Since 1997", Center for International Policy.

27 <http://co.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/200502/20050200345618.html>

28 Michael Shifter, "Plan Colombia Isn't Working", Washington Post, Dec. 10, 2000.

29 <http://fbc.binghamton.edu/commentr.htm>, "Death by a thousand cuts", by Immanuel Wallerstein, Commentary, No. 160, May 1, 2005.



畫」執行情況良好，尤其在減少非法作物種植方面取得進展，儘管該計畫有效期限即將結束，但美國支持哥倫比亞爭取徹底解決這一問題的承諾不會終止，並稱「現在不是放棄一個使毒品種植減少，使哥倫比亞民主安全得到恢復的時候³⁰。」由此可見，美國對哥倫比亞的援助將日益增加。

2009年以降，美哥兩國軍事合作發展更加緊密。8月哥倫比亞與美國簽訂軍事協議；美國可以在2019年以前，使用哥倫比亞多處軍事基地，並在這些基地部署戰鬥機和各種武器，美國將可派駐800位軍人及600位文職人員於上述基地。為感謝哥國租借上述基地，美國將向哥國提供50億美元的經濟援助³¹。2010年4月15日哥倫比亞總統烏里韋利用美國國防部長蓋茨（Robert Gates）造訪哥國首都波哥大，特別強調美哥兩國將繼續保持緊密合作，打擊販毒和恐怖主義³²。從美國對哥倫比亞的援助政策來看，美國的經濟援助對哥倫比亞外交政策產生重大作用，因為它可使哥倫比亞國內毒品問題暫時獲得解決，國內的政治局勢也會有些好轉，經濟的成長和社會的穩定會出現正面效益。但是，由於與美國過分的接近，為哥倫比亞帶來的消極作用和影響，也不能低估。

美哥兩國軍事合作問題檢視 非傳統安全理論的若干問題

一、軍事打擊游擊武力的效益問題

「哥倫比亞計畫（Plan Colombia）」是哥倫比亞憑藉美國的援助，以軍事力量打擊毒梟並消滅游擊革命武力的重要政策。該計畫對哥國國內政局的安定與社會秩序的穩定獲得良好成效。計畫實施期間，哥國國內和平進程在曲折中繼續推進，民眾對現政府的支持度也不斷上升，對政府在反腐、反毒、打擊游擊隊等方面的滿意度有所提高。然而，哥國的內戰與安全問題卻變得更加複雜化。

哥倫比亞革命武裝力量就曾警告說，美國大規模增加對哥倫比亞的軍事援助，並允許哥倫比亞政府軍將美國援助的掃毒專用武器裝備用於同游擊隊作戰，這將使哥倫比亞的和平進程和社會矛盾複雜化，促使國內武裝衝突迅速加劇³³。因為，目前哥倫比亞境內的反政府組織已被美國甚至國際團體界定為國際恐怖主義組織，他們的生存空間愈來愈受到限制，他們或屈從於和談、簽訂和平協議；或以反美名義，憑藉毒品走私、綁架、勒索等方式聚斂財富，與政府進行更持久而沒有輸贏的戰爭。

然而，哥國打擊國內叛亂游擊組織乃屬國內政治（內戰）問題，而美國在世界各地的「反恐」戰爭並不能與哥國內政問題畫上等號。因為，「反恐」行動是依美國對外政策來界定和理解，僅憑一張「恐怖主義」標籤，欲解決哥倫比亞長期以來存在國內的貧富懸殊、派系鬥爭、權力分配不均等問題，根本上無法改變哥國內部

30 <http://co.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/200504/20050400084061.html/article/>

31 〈美國與哥倫比亞關係〉，<http://world.people.com.cn/GB/9861987.html>

32 http://news.ifeng.com/world/201004/0416_16_1605694.shtml

33 <http://fb.c.binghamton.edu/commentr.htm>

的矛盾，而且持續40多年的內戰問題也不會得到根本解決。因此，美哥藉由軍事聯盟使用武力打擊國內反抗勢力的手段，是否真能安定國內各造的反抗勢力，愈來愈令人懷疑。

二、美哥軍事計畫引爆「軍備競賽」對區域安全的影響

美國和哥倫比亞的軍事合作關係對區域國家早就引發極大的震撼，其抗議之舉不僅引發激進左派國家委內瑞拉總統查維斯（Hugo Chaves）的高分貝抗議，甚至導致多個國家繼續提升軍備支出。以厄瓜多爾為例，自2008年起與哥國邊境危機³⁴發生後，厄國軍購金額已超過3億美元，項目包括24架巴西戰機。再以「南美國家聯盟」（UNASUR）為例，2008年軍費支出達510億美元，較2007年增建30%。6月初，「南美國家聯盟」要求美國應避免在區域內製造衝突，充分顯示對美、哥協定的不滿³⁵。另外，2009年10月美哥軍事合作計畫，美國在未來10年內可租用哥國境內7個軍事基地，更是刺激多數左派國家，出現了大批購買武器的風潮。2009年起拉美許多國家紛紛大量增加國防預算，添購各式新型武器裝備。例如，2009年5月智利與荷蘭達成軍購協議，從荷蘭購買18架二手F16戰機，智利還向美國購買艦

對艦飛彈，主因智利與秘魯及玻利維亞存有邊界衝突及貿易糾紛。2009年9月委內瑞拉總統查維斯宣布再從俄羅斯購買價值22億美元武器，其中包括先進S-300飛彈防禦系統和92輛坦克。哥倫比亞則通過與美國簽署軍事協定，這些都提高了拉美國家間的緊張關係，導致拉美國家間軍事互信的下降³⁶。2010年5月美軍依據條約進駐哥倫比亞，更引發委內瑞拉、厄瓜多爾、玻利維亞等國抗議，當時巴西總統盧拉（Luiz Inacio Lula da Silva）對此更發表極度不滿之言詞。近來巴西不僅和法國簽約發展軍備，盧拉更在卸任前大動作支持伊朗的核子發展，這都與美、哥軍事合作有聯帶關係³⁷。

美國國防部長蓋茲於2010年4月13日出訪哥倫比亞與秘魯，訪問的主要目的即是在討論區域安全所引發的「軍備競賽」與美國的「掃毒政策」。蓋茲早瞭解到美國在南美洲的盟邦對於委內瑞拉等國大量購買攻擊性武器的憂慮，目前包括哥倫比亞及美國的幾個盟邦都將此事視為一大威脅³⁸。綜合而論，美哥軍事計畫已非單純的為剷平「恐怖主義」與「販毒集團」，它同時已引發了地區的軍備競賽以及區域內「反美」國家與「親美」國家的仇視與對抗，美哥軍事計畫非但不能真正解決哥

34 2008年3月1日，哥國政府軍越過厄瓜多爾邊境攻擊營地，擊斃「哥倫比亞革命武裝力量（FARC）」第二號頭目和16名武裝人員，導致哥、厄斷交，委內瑞拉總統查維斯則調動10個戰車營至哥委邊境地區。哥倫比亞與委內瑞拉、厄瓜多爾等國的邊境危機幾乎爆發戰爭。詳閱，向駿，〈美國在哥倫比亞的兩難〉《聯合早報》，2010年6月22日，版10。

35 向駿，〈美國在哥倫比亞的兩難〉《聯合早報》，2010年6月22日，版10。

36 賀雙榮，〈拉丁美洲國家對外關係的變化與調整〉《拉丁美洲研究》，2010年，第1期，頁17、18。

37 同註35。

38 http://www.mipunto.com/punto_noticias/desplegada.jsp?xml=newsmlmmd.05be8b6cdfd2d30f7d6d0973c560fc12.21&secc=lacionoamerica



國內戰問題，恐將為地區的安全問題帶來更多負面的影響。

三、美哥軍事計畫引發拉美左派意識抬頭 對拉美安全的影響

拉美左派勢力於本世紀初崛起，最初僅委內瑞拉、古巴等少數國家，藉鼓吹「反美」之勢，在拉美地區凝聚出的一股民粹力量。至2006年已超過10個以上國家舉行總統大選，左派當選的國家高達8個之多³⁹，拉美左派國家政治勢力瞬間改寫拉美國際政治版圖。拉美「激進左派」又在查維斯（委內瑞拉）、摩拉雷斯（Evo Morales）（玻利維亞）、柯內亞（Rafel Correa）（厄瓜多爾）等三位總統在其國內大力推行社會主義的帶動下，「激進左派」的政治主張幾乎與「反美」、「社會主義」畫上等號。拉美左翼浪潮在委內瑞拉總統查維斯的帶動下，企圖介入幹旋哥國政府與反叛軍FARC之間的衝突。查維斯左派的色彩及與哥國反叛軍接觸的大動作，直接觸動了美國和哥倫比亞的敏感神經。2008年烏里韋指查維斯暗助FARC，以擴大其個人在南美洲的影響力，造成委哥兩國關係緊張⁴⁰。

事實上，拉美左派國家懷疑美國公然以軍事行為干預哥倫比亞內部事務是另有所圖：一是擔心此舉將激化哥倫比亞業已轉緩的內戰形勢，進而禍及鄰國；二是擔

心美國藉此作為擴張據點，進一步干預或干涉其他鄰國事務。一些歐盟國家也非常謹慎地看待哥倫比亞對「哥倫比亞計畫」的募捐請求，主要擔心美國藉此計畫打擊哥倫比亞國內反政府武裝，控制哥倫比亞政府，而使哥倫比亞的人權狀況面臨重大災難⁴¹。從長期看，美國對哥倫比亞推行的援助政策，對拉美區域的國家觀感而言，招惹了多數鄰近國家的反感，這些作為與措施都對兩國的國家安全帶來更多負面的效應。

從非傳統安全觀看美國在哥國的 戰略布局及對我國國家安全之啟示（代結語）

一、美國在拉美戰略布局的影響

美國與哥倫比亞的軍事合作源於雙方對安全性質、威脅認知和戰略判斷，上述的認知與判斷實際來自於傳統的安全理論。因為，傳統的安全觀認為，安全是指國家的軍事安全，威脅來源是特定的國家和集團；由於國際體系為無政府狀態，因而必須不斷增強本身的軍事力量才能解決面臨的威脅。殊不知，打擊「毒梟集團」與「恐怖主義」並不能用同一種思維邏輯，國與國之間的「外部威脅」與國內的「內部威脅」其處理方式也大不相同。不可否認，美哥的軍事合作計畫因不能明確

39 2006年當選的拉美左派國家分別為：委內瑞拉、玻利維亞、阿根廷、巴西、智利、厄瓜多爾、尼加拉瓜和烏拉圭。拉美左派勢力可區分為兩派國家集團：一派為「激進左派」，他們為原先反美的勢力集團，經過不斷擴充後所形成的國家集團，包括委內瑞拉、古巴、厄瓜多爾、玻利維亞等國。另外一派稱為「溫和左派」，包括巴西、阿根廷、烏拉圭、智利等國家，他們是以維繫國家主義、確保國家經濟利益為訴求。詳閱，胡敏遠，〈拉丁美洲左傾勢力再起之研究〉《國防雜誌》，第21卷第4期，民國95年8月，頁35～46。

40 <http://www.oeeee.com/a/20100725/912874.html>

41 <http://news.sina.com.cn/w/173348.html>

區分傳統安全與非傳統安全間的差別，與使用手段上的異同，因而目前雙方都遭受進退維谷的窘境。

其次，美哥的「哥倫比亞計畫」美其名為共同打擊威脅兩國的販毒集團，其實在此計畫背後有著美國推行美國在拉丁美洲的強硬政策（霸權的展示），美國的企圖即是貫徹長久以來視拉丁美洲為其「後院」的國家利益。因此，美國在美哥兩國關係中的強勢表現，究實情只是美國企圖在拉丁美洲實現其國家利益的戰略布局。因為，在哥倫比亞，美國的國家利益主要是防止「無序」狀態的發生，這是因為無序狀態的哥倫比亞國家可能危害美國利益，美國往往在某些特定議題方面（如大規模武器的擴散、恐怖主義、販毒、公共資源和環境等）會將自己的影響力施加到其他國家和組織的願望之上⁴²。目前對哥倫比亞政策正是被美國政府認為能夠獲取冷戰後其最大利益的所在。

未來，美國在哥倫比亞的戰略思考必須學習如何相互尊重才是兩國之間未來發展合作關係的前提和基礎，同時也必須運用相互協商、和平解決的方式，才是兩國共同解決安全問題的根本出路⁴³。上述思維也正是非傳統安全理論的重要觀點。

二、對我國國家安全之啟示

長久以來，我國與美國的友好關係奠基在彼此的軍事安全利益之上。我國因面臨中共強權威脅加上極欲獲得美國軍售之故，必須維繫與美國的良好關係，相對的美國在亞太地區為維護其安全利益與制衡中共的崛起，也將其利益與我國軍事戰略

結合起來，「臺灣關係法」更可說是雙方為維繫彼此利益所建構出的安全「契約書」。然而，目前兩岸關係的發展，已從軍事對峙轉向政、經、文化等領域發展，影響臺灣的安全問題不僅是傳統軍事威脅，反之已擴及到更為廣泛的經濟、文化等層面，政府必須從整體的面向來思考我國安全問題。例如，中共在處理臺灣問題上，其策略是採取「恩威並濟」的策略；一方面以武力發展作為嚇阻之用，另一方面又不斷「放利」，作為討好臺灣人民的手段。因此，未來解決臺灣安全問題的方法不單只有武力一項，應該具備更多元的管道才是維繫安全的最佳策略。

值得注意的，從非傳統安全的視野與美哥軍事合作計畫所衍生出的負面影響來看，我國有必要重新思考與確認安全的威脅源；是否該從傳統軍事安全擴充非傳統安全內容（威脅源來自於各個階層）發展，才能擴增安全層面。國防安全政策亦絕非是將國軍建立成如鐵板一塊的僵硬部隊，而是加入具體實踐的非傳統安全作法，例如建立文化與軍事相結合的知識部隊，以符合國防安全的政策目標。尤其，國軍應擴大與其他部會（外交、內政、經濟……）的交流與互動，才能使安全戰略的資源擴大，讓國防戰略不僅具備傳統軍事安全的能力，更增加具體非傳統安全的實踐能量，才是我國安全政策應有的思考。

收件：99年12月2日

第1次修正：99年12月23日

第2次修正：100年1月4日

接受：100年1月7日

42 周柏林，《美國新霸權主義》（天津：天津人民出版社，2002年3月），頁104。

43 Linda Panetta, "Plan Colombia-Plan of Death", <http://www.soawne.org/Pccrops.html>