



● 作者/Ryan C. Berg and Wazim Mowla ● 譯者/趙炳強 ● 審者/丁勇仁

臺灣在拉丁美洲及加勒比海地區的未來

Taiwan's Future in Latin America and the Caribbean

取材/2022年9月外交家網站專文(*The Diplomat*, September/2022)

在美國分神處理遠東與歐洲問題的背景下，中共正試圖攏絡拉美地區國家。臺灣的14個邦交國中，就有8個位在拉美地區，在國際舞臺上他們能夠適時為臺灣發聲，因此如何鞏固拉美地區對臺美的向心力，成為了臺北與華盛頓之間亟待解決的課題。

宏都拉斯(Honduras)為臺灣在拉丁美洲的其中一個邦交國。(Source: Shutterstock)



即使是遠在地球另一端的拉丁美洲和加勒比海地區(LAC，以下合稱拉美地區)，也無法自外於目前發生在東亞的事件。2022年10月，中共召開了第20次全國代表大會，最高領導人習近平邁入第三個任期。中共的外交政策變得危險且強硬，加上COVID-19疫情導致的經濟停滯、俄羅斯在烏克蘭掀起的戰爭，以及對其權力達到頂峰而無法再進一步提升的擔憂，中共的行徑勢將更為大膽。

一個愈來愈大膽的中共，其外交政策上的行動將集中於印太地區及南海，而最重要的目標，也許就是臺灣。對臺灣防空識別區的日常性入侵、大規模網路攻擊及經濟脅迫，只是近期的案例而已。但只關注在這些多事之地的決策者卻忽略了大局。肆無忌憚的習近平將有更大的野心，可能會更進一步在外交和經濟上孤立臺灣。以西半球為中心，臺灣需要美國制定相關戰略，以確保臺灣目前在拉美地區的地位。

臺灣與拉美之間：共生關係

拉美地區對於臺灣在國際體系中的地位和生存的重要性毋庸置疑。臺灣的14個邦交國中，就有八個在美洲，分別是南美洲的巴拉圭、中美洲的瓜地馬拉和宏都拉斯，以及加勒比海共同體(CARICOM)的海地、貝里斯、聖文森國及格瑞那丁(下稱聖文森)、聖克里斯多福及尼維斯聯邦(下稱聖克里斯多福)及聖露西亞。臺灣與近四分之一的美洲國家建立了外交關係，協助相關國家在全球體系中站穩腳跟。這些邦交國的政治領導人經常倡議將臺灣納入聯合國與世界衛生組織

等國際機構，並在危機時刻擔任次要代言人的角色。

對於臺灣的盟邦來說，維持關係也有好處。臺灣在拉美地區的影響力跨越了60多年。聖文森、聖克里斯多福等國家在宣布獨立後與臺灣保持外交關係。因此，即使在外交上轉向承認中共可得到外部利益，但相關國家之政治領導人也必須打破幾十年的現狀，並消耗大量國內政治資本才能為外交關係的改變取得正當性。

除了長久的關係之外，與臺灣保持關係還有兩個主要優勢。首先，與中共和其他大國相比，邦交國在臺灣外交政策中的重要性，會高於在中共外交政策中的重要性。中共的外交政策野心是全球性的，且觸及層面較小。經常被遺忘的拉美地區國家只能從臨時性的參與、投資和援助中受益。相較之下，臺灣有更多時間與14個正式邦交國相處，確保持續的接觸。例如，在多數自然災害和經濟衝擊發生之後，臺灣都會出現並提供援助。對拉美地區國家而言，這一點特別重要，因為這些國家受到COVID-19大流行的影響尤其嚴重，而且拉美地區也是公認世上第二容易發生災害的地區。

其次，臺灣的大部分拉美地區友邦人口和市場都較小，這對臺灣來說是有利的。小國(尤其是加勒比海共同體成員國)的容納能力極為有限，因此，少量的援助和貿易便能確實發揮很大的作用。2021年聖文森火山噴發後，臺灣捐出30萬美元，並詳細規劃火山灰的清理作業，此舉為聖文森人民提供近400個工作機會，並向該國捐贈5萬美元，以幫助籌獲追蹤火山後續活動的監控設



近期臺海局勢改變，拉丁美洲國家可藉此良機，重新平衡他們與美「中」兩大強權的互動關係。(Source: Shutterstock)

備。雖然這類資金與援助之規模對巴西和墨西哥等人口數眾多的國家微不足道，但對聖文森(估算人口僅僅超過11萬人)而言，臺灣的作為與中共能提供的東西相比，是具有影響力及競爭力的。

儘管與臺灣保持關係的好處顯而易見，但轉向與中共友好的誘惑始終存在。在疫情爆發期間，中共承諾在全球疫苗短缺的時刻向巴拉圭提供COVID-19疫苗，這引發了人們的警覺，即臺灣在南美洲的唯一邦交國是否能堅守其立場。捐贈的前景很誘人，也似乎反映了中共過去對臺灣包括巴拿馬及多明尼加共和國等昔日邦交國的進逼。隨著災難和挑戰的不斷增加，無論是另一場疫情

還是自然災害，都將為中共的推進打開更多的蹊徑。

鑑於中共承諾的立即援助與投資，通常再加上媒體的關注，在即將舉行的選舉中，尋求勝選的反對派團體可能會開始與中共對話，以支持他們向潛在選民做出承諾。此外，對多數這些國家而言，特別是考量到被美國忽視的感覺時，承認中共可以擴大他們的外交政策選擇。與中共的合作，為這些被遺忘的國家提供了另一個強大的力量，來參與且平衡他們與美國間之關係。

在許多方面來說，美洲都是臺灣最後的前線，相比臺灣在太平洋和非洲的其他邦交國，這些國



家在區域和全球舞台上都擁有更大的政治和經濟影響力。美國近期的活動，包括眾議院議長裴洛西(Nancy Pelosi)的出訪及加強外交關係，都可能成為中共採取更強硬姿態，限制臺灣在美洲立足的催化劑。因此，在美、「中」、臺相互關係改變的情況下，拉美地區理應受到各方更多關注。

中共的作為

習近平和中國共產黨認為美國近期的作為(以及幾項總統發出的聲明)企圖改變臺灣周邊現狀，隨之而來的則是中共拉攏拉美地區國家轉而背離臺灣的作為，可能會達到白熱化的程度。更糟的是，中共的影響力將在拉美地區極其脆弱的時候到來。COVID-19的爆發破壞了拉美地區國家的醫療體系，加劇了不平等，也擾亂了政治情勢。對於臺灣的邦交國，尤其是加勒比海共同體國家，疫情、氣候變遷、糧食及能源價格上漲，正在嚴重削弱相關國家的經濟活力。也許對習近平和中共最有利地是，這場疫情爆發導致了當權派的垮臺，並開啟了一個反建制政權時代，甚至願意與中共建立更緊密關係的邊緣聯盟。自疫情開始以來，臺灣就有三個邦交國的政權曾經發生更替(不包括海地)。

此外，如果過去可以預示未來，那麼該地區目前的左傾可能助長中共的作為。假使如目前的民意調查結果顯示，前總統魯拉(Luiz Inácio “Lula” da Silva，通稱魯拉)贏得10月的巴西總統大選，則拉美地區人口最多的七個國家都將由左派總統執政。2000年代中期，一群被稱為「粉紅浪潮」(Pink Tide)的左派總統，透過主要出口該地區的

大量商品以向中共靠攏。作為回饋，中共則幫助左派領導人鞏固國內同盟，他們花費大量預算，投資社會專案，並擴大了國家的作用。如今，對那些美好時光的懷舊情緒，則驅使許多左派人士渴望時光倒流。

如今這一大票的左派總統，面臨著在疫情大爆發的破壞之後，重建拉美地區經濟、教育與醫療體系，以及安全保障的艱鉅任務。許多拉美地區國家面臨著嚴重的財政危機，在疫情爆發期間擴大支出以強化社會安全網。在財政短缺而需要放緩社會專案發展的背景下，中共熟悉的機會正在出現。在疫情爆發期間，中共利用了拉美地區對COVID-19疫苗需求的機會。在許多方面來說，中共瞭解一件事的重要：提供拉美地區國家的迫切需要，可透過災後援助和伴隨的媒體報導，而無須在該地區進行長期投資。對中共來說，這些都是具有重大影響的低成本舉措。隨著拉美地區正尋求為新興的經濟和社會危機進行緩解，以及即將來臨的潛在全球衰退之際，中共可能會在後疫情時代再次看到類似的戰略價值。

由於幾乎沒有其他選擇，再加上能夠團結原本不支持削減社會專案的國內政治聯盟，這種誘人前景可能會讓一些拉美國家很難拒絕。魯拉已經表示，如果他再次擔任總統，巴「中」關係將更加密切；秘魯總統卡斯蒂約(Pedro Castillo，於2022年12月7日遭解職，由博魯阿爾特[Dina Boluarte]繼任)於上任之初，即將「中」秘關係放在首位。事實上這樣的風險也很高，因為即使與中共保持適當距離，也可能意味著直接的治理危機。

拉美地區的少數右傾政府甚至也與中共拉近

了距離；與其說是因為信念的動搖，不如說是他們認為美國已經分心，而且基本上對該地區事務毫無參與感。例如厄瓜多總統拉梭(Guillermo Lasso)和烏拉圭總統拉卡耶(Luis Lacalle Pou)已開始針對與中共的貿易協定進行談判。讓問題更加複雜的是，拜登政府在「美洲峰會」(Summit of the Americas)上提出的指標性貿易計畫「美洲經濟繁榮夥伴關係」(Americas Partnership for Economic Prosperity)，將與美國有貿易協定的國家放在優先地位，而那些願意與美國展開合作應對中國問題，卻沒有簽定相關貿易協定的國家(如厄瓜多和烏拉圭等)卻毫無斬獲。

雖然中共認為與拉美地區的密切關係是孤立臺灣的關鍵，但中共也必須與那些仍在外交上承認臺灣的國家接觸。中共通常會帶著一個大禮包而來，承諾加強經濟參與、基礎設施建設，以及為執政黨與偶爾被籠絡的菁英份子帶來政治利益。在拉美地區中，現在已有21個國家納入了中共的「一帶一路」倡議，此外還有更多國家正在蠢蠢欲動考慮加入。更進一步地是，當在拉美地區的說服作為失敗時，中共其實已證明自己有能力進行顯著的威逼行為。例如，當臺灣在南美的唯一正式邦交國巴拉圭正深陷於疫情的嚴重影響時，有謠傳稱北京願意提供疫苗，但條件是巴拉圭必須和臺灣斷交。

戰略的開始

幫助臺灣維持在拉美地區的現況符合美國最大利益。大國競爭正在加劇，且權力重心也更向特定區域集中。在劍指西方之前，中共打算先鞏

固其周邊地區的利益。俄羅斯對烏克蘭的入侵，以及在歐盟與非洲的區域性重新定位，以及供應鏈的縮短，代表美國也必須開始關注其鄰近地區。過去，美國充滿野心的外交政策，將拉美地區置於美國利益和關注的邊緣。但現在，隨著美國尋求在國際體系中與中共競爭，維持臺灣在西半球影響力的重要性不該只是一種附加的想法。

因此，美國應該採取幫助臺灣挽留盟邦的戰略。雖然臺灣的參與度依然很高，但臺灣其實面臨著一場艱苦的戰鬥。在物質和金融層面而言，臺灣無法與中共的貸款和投資競爭。需要增加的不是援助和投資的多寡，而是援助和投資的頻次。臺灣大多數邦交國的能源、技術和其他產業都在努力起步，而災害好發地區的氣候事件頻傳，更是讓這樣的努力困難重重。中共提供的資源終將超越臺灣。此外，臺灣與美洲的地理距離，也使前往該地區的旅程變得困難，並且由於時差的關係，政府與公司之間的溝通也充滿挑戰。最重要地是，臺灣作為一個沒有任何優勢的小國，具備了所有劣勢，包括無法利用國際組織提供的平臺維護其國家利益，以及無法擁有多樣化外交關係的能力。

在這些處於劣勢的所有領域中，美臺之間可以透過合作以幫助臺灣越級挑戰。這應該列為優先事項，因為支持臺灣對該地區也有好處。首先，美國應考量使臺灣的救助、貸款和援助符合其邦交國的需求。如此可增加臺灣關係的經濟影響力，並有助於減輕政治領導人的負擔，讓這些領導人不會因為有限的財政資源，而感到必須被迫向中共輸誠。





2022年8月30日，蔡英文總統接見瓜地馬拉共和國外交部部長步卡羅(Mario Búcaro)閣下一行。(Source: 中華民國總統府)

其次，政治性的語言，特別是美國的論述尤為重要。當臺灣與邦交國互訪時，美國官方的口頭和物質支援就應該隨之而來。美國在宏都拉斯總統卡斯楚(Xiomara Castro)當選後不久便派往的代表團就是最近的一個例子，說明了美國的關注和相關舉動可以阻止拉美地區領導人改變效忠對象。儘管美國對拉美地區的關注程度有所下降，但不少臺灣邦交國的人民仍對美國抱持好感。更緊密的伙伴關係，可將國家與臺灣的外交關係，和與美國的關係聯繫起來，這可讓那些感到被遺忘的國家得到更多關注。

最後，美國應該創造一個永久性的空間，讓臺灣政府、企業及民間社會組織能夠展示維持關係的效果和優勢。美國、臺灣及其美洲邦交國間之年度論壇可以達成這個目的。這些優勢將是雙重的。首先，臺灣將有一個年度性的場域，可以在美國的支持下與邦交國集體會面。另一方面，對這些拉美地區國家來說，這將為他們提供一個與美國領導階層會面的空間，這是他們之中的許多人無法在臨時的全球和區域性活動(如聯合國大會和美洲峰會)之外做到的事情。

臺灣最終能否成為國際體系的一部分，很可能取決於它與拉美地區關係的持久性。單打獨鬥的臺灣，其影響力勢必處於劣勢；但是與美國並肩作戰時，兩者便形成了一種強大的夥伴關係，此種關係可以鞏固臺灣在全球的地位，並協助拉美地區的繁榮持續到20年代末。

作者簡介

Ryan C. Berg博士為美華盛頓特區戰略暨國際研究中心(Center for Strategic and International Studies)美洲國家計畫(Americas Program)資深研究員。

Wazim Mowla為美華盛頓特區大西洋理事會(Atlantic Council)愛卓恩·亞許拉丁美洲中心(Adrienne Arsht Latin America Center)加勒比海地區倡議(Caribbean Initiative)的助理主任。

Reprint from *The Diplomat* with permission.