

拜登重返拉美的挑戰

向駿

致理科技大學國貿系教授兼拉丁美洲研究中心主任

1月20日就任美國總統的拜登(Joseph R. Biden Jr.)曾任參議院外交委員會主席(2001~2003, 2007~2009), 2009~2017年任副總統8年期間曾訪問拉美16次, 可算是「知拉派」。前總統川普(Donald Trump)僅於2018年到阿根廷出席過G20峰會, 前副總統彭斯(Mike Pence)和前總統歐巴馬(Barack Obama)則各去過5次。

針對川普和龐佩奧(Mike Pompeo)卸任前給拜登政府外交關係設下的絆馬索, 《紐約時報》社論痛批龐佩奧斷絕所有後路, 「為了自私原因犧牲國家利益, 這不是有榮譽感的外交官或愛國者所當為。」《華盛頓郵報》在題為「龐佩奧設給拜登骯髒詭雷」的社論中指則他在離職前不僅在其推特上大肆宣傳其任內政績, 甚至放寬與台交流限制、將古巴列為支持恐怖主義國家, 以及將葉門青年運動列為恐怖組織, 這種「自導自演」的舞台效果, 對美國不僅危險, 甚至更致命。該報專欄作家塔魯爾(Ishaan Tharoor)將其形容為「外交報復性行為」(diplomatic vandalism)。

拜登如欲重返後院需先排除川普設下的路障, 例如修補川普打破美拉之間的君子協定(gentlemen's agreement)。去年6月16日美國財政部提名川普的拉丁美洲最高顧問克拉佛-卡羅內(Mauricio Claver-Carone)擔任美洲開發銀行(IDB)行長, 9月12日他順利當選並於10月1日就職成為首位擔任IDB行長的美國人。儘管前財政部長梅努欽(Steven Mnuchin)強調此舉有助引領拉美度過日益惡化的疫情, 但引發拉美多國抗議, 聯名反對寫信的前總統包括巴西前總統卡多索(Fernando Silva Cardoso)、智利前總統拉哥斯(Ricardo Lagos)、烏拉圭前總統桑吉內提(Julio María Sanguinetti)、哥倫比亞前總統桑托斯(Juan Manuel Santos)以及墨西哥前總統塞迪略(Ernesto Zedillo)。克拉佛-卡羅曾任美國駐國際貨幣基金(IMF)的執行主任, 長久以來以反對古巴卡斯楚政權及委內瑞拉總統馬杜羅(Nicolas Maduro)聞名。拜登政府如何有效防止他將個人意識形態帶進IDB是維繫美拉關係的關鍵。

概括承受前任遺緒

川普是美國歷史上第一位被彈劾兩次的總統。面對華府國會之亂後被譏為「美國政治拉美化」的窘境，拜登只能無奈地概括承受。所謂政治拉美化係指「政治遊戲規則難以制度化(Institutionalization)，不斷被街頭暴力所動搖，[甚至連]權力和平交接過程都被挑戰。深一層看，美國民主制度的敗壞就是『參與式民主』(participatory democracy)的街頭化與武器化，變成惡質的民粹政治，在謊言於社交媒體發酵後，成為一頭失控的怪獸，吞噬美國民主的理性，腐蝕美國憲法制度的根基。」

拜登在拉美最大的挑戰來自墨西哥和巴西，因為這兩個國家不僅是拉美的前兩大經濟體，而且兩位民粹總統都是川普的粉絲，因此也是最晚向拜登致賀的總統。以 2018 年 12 月 1 日就職的墨西哥總統羅培茲(Andrés Manuel López Obrador)為例，直到去年 7 月 8~9 日才把首次出國訪問獻給川普，他雖強調訪美是慶祝 7 月 1 日生效的「美國-墨西哥-加拿大協定」(USMCA)，但加拿大總理杜魯道(Justin Trudeau)託辭日程排不開婉拒出席，真正原因是他覺得墨西哥在協定談判過程中「出賣」了加方。

儘管川普認為美墨關係「從未如此親近」，但墨西哥反對派人士質疑這次訪問的時機有為川普助選之嫌，如墨西哥前駐美大使沙魯坎(Arturo SaOrukhán)認為羅培茲此行「對墨西哥和美國的長期和戰略關係是自殺的行為」，但羅培茲也因次得到回報。去年 10 月墨西哥前國防部長西恩福戈斯(Salvador Cienfuegos)在加州遭美國執法單位以販毒、洗錢罪名逮捕，但 11 月 17 日美聯邦檢察官以「敏感」外交政策考量為由撤銷控訴，將其轉交墨西哥調查。羅培茲總統向華府表示感謝「聽取我們的立場並進行糾正」，墨西哥外交部長厄伯拉特(Marcelo Ebrard)表示美國撤銷此案前所未見，展現對墨西哥主權與軍隊的尊重，代表兩國間的安全合作可以繼續推動，並讚許此舉象徵墨國外交勝利。川普此一決定不僅還了羅培茲的人情，更為拜登政府的美墨關係設下了絆馬索。

中美洲難民海嘯

對拜登政府而言立即而明顯的挑戰是來自於宏都拉斯的難民海嘯。2018 年 9 月 7 日國務院發言人諾爾特(Heather Nauert)雖以書面表示將「探討美國如何在中美洲和加勒比地區支援堅強、獨立、民主的制度」，但 9 月 24 日總統葉南德茲斯

(Juan Orlando Hernandez)受訪時批評「中美洲正在發生變化，我想美國已經後知後覺了」，並表示他歡迎中國在中美洲日益增長的外交存在，認為這對當地而言是一個「機遇」，因此不難理解 2018 年 10 月 13 日宏都拉斯移民大軍「北漂」對川普造成的壓力，11 月 20 日白宮幕僚長凱利(John Kelly)甚至簽署「內閣命令」允許部署美墨邊境的美軍在某些情況下使用武力。

2021 年 1 月 15 日深夜大批來自宏都拉斯的「北上難民團」(caravan)再度開始跨越邊境進入瓜地馬拉，並朝北方千里之外的目的地美國前進。瓜國官方估計直到 16 日晚間為止短短 24 小時內就有 9,000 名偷渡客闖關入境。在美國與墨西哥聯手施壓下，瓜地馬拉派出數千軍隊在邊境後方 20 公里設置了「鎮壓防線」，以強勢武力阻止其中 6,000 難民北上前進。中美洲難民團考驗的是拜登與民主黨移民政策的「道德感」。

中美洲北三角地區應是拜登儘早爭取的地方，因為那「是美國風險增加的重要源頭。」拜登政府是否應向瓜地馬拉施壓，要求其恢復由前任總統莫拉雷斯(Jimmy Morales)政府驅逐出境的聯合國反腐敗機構 CICIG？拜登政府是否應對薩爾瓦多總統布格磊(Nayib Bukele)的獨裁政治表達關切？美國司法部是否應查明宏都拉斯現任總統葉南德茲涉嫌組織犯罪？這些都是拜登重返拉美的挑戰。

暴政三馬車

美國前國家安全顧問波頓(John Bolton)曾於 2018 年 11 月 1 日在演講中稱古巴、委內瑞拉和尼加拉瓜三國為「暴政三駕馬車」(Troika of Tyranny)，結果所有拉美國家政府聯合起來反對美國。先看古巴。繼 2015 年 7 月 20 日美、古正式恢復外交關係後，2016 年 3 月 21~22 日歐巴馬展開破冰之旅，成為 1928 年柯立芝總統訪問哈瓦那後再度訪問古巴的美國總統。歐巴馬在和古巴總統勞爾·卡斯楚共同主持的記者會中指出「我們過去 50 年的做法不符合我們的利益，也不符合古巴人民的利益，」他還表示「我們依然存在嚴重的分歧，包括在民主和人權問題上，」並謂如果古巴在這些領域做出改變，將有助於說服國會解除禁運。

歐巴馬所謂「我們的利益」在其 2016 年 1 月的國情咨文中說的很清楚：「50 年孤立古巴[的政策]未能促進其民主，反而降低了美國在拉美的影響力。」《經濟學人》認為，儘管共和黨有所批評，但低估了此行的意義：歐巴馬公開表達對

民主的訴求將有利於古巴 2018 年政權轉移後的發展。川普上台後不但推翻奧巴馬的和解政策，並嚴格執行美國公民前往古巴旅遊禁令、禁止美國與古巴的武裝部隊商企進行商業行為。2021 年 1 月卸任前川普更將古巴重新列入恐怖主義資助者名單。

次看委內瑞拉。委內瑞拉憲政僵局從 2019 年初的「雙總統」演變成 2020 年初的「雙議長」。去年 1 月 5 日龐佩奧祝賀瓜伊多「連任議長」，次日副總統彭斯也表達祝賀，並稱瓜伊多為委內瑞拉「唯一合法的總統」。2 月 4 日川普不僅邀請瓜伊多出席國情咨文演說，更在演說中再度強調瓜伊多是「委內瑞拉真正的合法總統」，並痛斥馬杜羅是凌虐人民的暴君。

看似充滿希望的瓜伊多稍後因川普忙於總統連任選舉頓失奧援開始孤軍奮戰。更糟的是川普諸多民粹政策失去了抨擊委內瑞拉民主的正當性。以美國智庫「自由之家」(Freedom House)對全球人口逾 100 萬國家的民主品質進行的排名為例，2020 年美國排在第 33 位，介於斯洛伐克和阿根廷之間。2021 年 1 月 5 日歐盟新一屆議會宣誓就職次日，歐洲理事會發表聲明承諾繼續與瓜伊多等合作爭取民主，卻不再稱瓜伊多為「臨時總統」，而僅稱他為 2015 年國民代表大會的「前民意代表」。

末看尼加拉瓜。現任總統奧蒂嘉(Daniel Ortega)於 2016 年 11 月 6 日獲 72% 選票順利連任，其妻當選副總統，92 席國會議員中的 63 席都和奧蒂嘉同屬「桑定民族解放陣線」(FSLN)。華府智庫「美洲對話」(Inter-American Dialogue)總裁習福特(Michael Shifter)形容尼加拉瓜是「真實的紙牌屋」(Real-Life “House of Cards”)。針對奧蒂嘉指定妻子為副總統候選人《紐約時報》曾以「尼加拉瓜版的王朝」(Dynasty, the Nicaragua Version)為題的社論認為「奧蒂嘉宣布長期擔任政府發言人的妻子為未來選舉的副總統競選夥伴是企圖建立威權王朝最明顯的標誌」。選舉前夕《經濟學人》在「不幸的第四次」(Fourth time unlucky)一文中認為指定妻子為副總統候選人「已激怒了那些還記得長達年 43 蘇慕薩王朝的尼加拉瓜人。」因此，2016 年 11 月 6 日是「拉美民主悲哀的一天」(a sad day for Latin American democracy)。奧蒂嘉能否在今年 11 月再度連任成功考驗拜登政府的影響力。

美中戰略競逐

美中在拉美地緣經濟競逐的主要戰略目標有二，其一是北美的墨西哥。「美國-墨西哥-加拿大協定」(USMCA)中所謂的「毒丸」(poison pill)條款明顯針對中國，2018年10月13日墨西哥外長曾向中國外交部長王毅保證不會在任何方面影響墨中交往，並謂「中國是墨西哥值得依賴的夥伴，墨方願進一步發展雙邊全面戰略夥伴關係」，但同年12月1日就任的羅培茲總統卻可能將其視為疏遠中國的藉口。拜登總統1月20日就職當天火速通過的17道行政命令中包括廢除了川普政府「人口普查排除無證移民」政策，並指示國土安全部繼續執行歐巴馬時代的「逐夢者計畫」(Dreamer)，使符合資格的非法移民免於遭驅逐，並提供他們在美工作許可，這應有利於美墨雙邊關係的改善。

其二是南美洲的巴西。儘管博索納羅總統對中國華為參與5G建設持反對態度，但因中國是巴西最大的貿易夥伴，且華為在價格上具有競爭優勢，總統面臨包括來自副總統及業界的壓力。1月16日巴西政府表示不會禁止華為公司參加今年6月舉行的5G網路頻譜拍賣，巴西將成為美、中科技戰在拉美的戰場。

拜登就任總統次日，大陸外交部發言人華春瑩表示，「過去幾年中，川普政府，特別是龐佩奧在中美關係當中埋了太多的雷，需要排除；燒了太多的橋，需要重建；毀了太多的路，需要修復。我想中美雙方都需要拿出勇氣，展現智慧，彼此傾聽、正視和相互尊重，我想這是中美兩個大國應有的擔當，也是國際社會的期待」，這應該是觀察拜登政府拉美政策的重要考量因素。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)