

拉美專題

魯戈遭罷黜之始末及影響

張光球

致理技術學院應用英語系助理教授

摘要

拉丁美洲(以下簡稱拉美)一直是我國的外交重鎮,所以該地區一有狀況,尤其是發生在我邦交國時,皆會引起我政府單位的關注。我國在南美洲唯一的邦交國巴拉圭,該國總統魯戈(Fernando Lugo)在 2012 年 6 月 21 日遭國會彈劾,進而罷黜,引發拉美國家的震驚,亦引發我政府對雙方邦交關係是否生變的關切。

關鍵字: 巴拉圭、魯戈、罷黜、南美洲

The Story and Impact of Lugo Ousted

ABSTRACT

The diplomatic relations in Latin America are more important to Taiwan. Therefore, Taiwan is concerned about what has happened in the region.¹

Paraguay is the only one country having official relations with Taiwan, and the President, Fernando Lugo, was impeached and ousted in June, 2012. The ouster made Latin America uncomfortable. Taiwan should scrutinize what would be impact on the relations in the future.

Keywords: Paraguay, Lugo, Ouster, South America

¹ Kuang-Chiu, Chang, Assistant professor at the Chihlee Institute's Department of Applied English.

壹、事件的原由

天主教教區主教出身的魯戈總統，為符合巴國憲法中規定神職人員不得競選公職的規定，在 2006 年辭去主教一職投身政治運動，成為「變革愛國聯盟」的領袖。² 這個團體是由 20 個小黨派所組成的中間偏左的政黨，在 2008 年大選時與最大反對黨「真正激進自由黨」(Partido Liberal Radical Autentico, PLRA, 以下簡稱藍黨) 合作。³ 最後終結了執政長達 61 年的「國家共和聯盟」(Asociacion Nacional Republicana, ANR o Partido Colorado, 以下簡稱紅黨)。

魯戈有「窮人的主教」的稱呼，他的競選是以改變巴國嚴重盛行的貪腐和走私猖獗為訴求；改善窮人衛生保健環境；創造就業機會，以吸引外流工人回國；將土地重分配給無土地的貧農。然而，他上任後才發現改革大不易，尤其是土地改革政策，令他的支持者失望不已。但是他在教育及醫療保健的改革成績上值得肯定，並開始發放超過 20 萬個貧窮家庭的補助金。⁴ 但是，政府中的左派成員與藍黨的理念相距甚遠，在政策上常意見相左，而他本人與藍黨的副總統佛朗哥 (Federico Franco) 亦是常有相互攻擊之舉。⁵ 簡言之，魯戈總統是處於內有自己人掣肘，外有紅黨圍剿的情形下，主持巴國大政。

貳、引爆點

魯戈 2008 年上任以來即因言行問題曾面臨兩次可能的彈劾，加上私生子不斷出現，以及仇富的言論，例如，在牛肉養殖場主人薩巴亞 (Fidel Zavala) 被「巴拉圭人民軍」(Ejercito del Pueblo Paraguayo, EPP) 綁架後，他重提要將在銀行擁有龐大帳戶者的相片，刊登在報紙的社會版上，造成貧富階級的對立。最近他否決一項提供明年大選各黨派，五千萬美金競選經費的法案，各種不利他的謠言四起，其中又以他計畫宣布延後大選，以能繼續執政，殺傷力最大。⁶ 正當各政敵在苦思如何找機會反制他時，機會終於來臨。

巴國警方於 6 月 15 日在卡靈德尤省 (Canindeyu) 東北方的咕魯瓜帝

² 人民網，“巴拉圭總統被迫走人，”
<http://news.163.com/12/0624/08/84OIGKO500014JB6.html#from=relevant>, 上網檢視日期: 2013 年 4 月 23 日。

³ Wikipedia, “Fernando Lugo,”
http://en.wikipedia.org/wiki/Fernando_Lugo, 上網檢視日期: 2013 年 4 月 23 日。

⁴ 新京報，“巴拉圭總統處理非法佔地不當被彈劾下台，”
<http://news.163.com/12/0624/03/84O0V0HH0001121M.html#from=relevant>, 上網檢視日期: 2013 年 5 月 2 日。

⁵ 北京晚報，“僅用五小時便被趕下台，”
<http://news.sina.com.cn/w/2012-06-24/155924647426.shtml>, 上網檢視日期: 2013 年 5 月 6 日。

⁶ Ola, Todo o Mundo, “巴拉圭: 總統出言傷人，與在野黨互噴口水，”，“巴拉圭左派總統下令掃蕩叛亂，”
<http://blog.yam.com/denislee/category/3956906>, <http://blog.yam.com/denislee/article/28718493>, 上網檢視日期: 2013 年 4 月 24 日。

(Curuguaty) 地區，出動超過 300 名警力強行驅離約 150 名佔領私人莊園的無土地農民，結果造成 6 名警察及 11 名農民共 17 人的死亡（另一說是 8 名警察及 9 名農民），80 多人受傷。這起因土地糾紛釀成的悲劇，震驚了巴國朝野，魯戈總統為平息眾怒下令撤換內政部長菲力斯索拉 (Carlos Filizzola) 以及警察總長羅哈斯 (Paulino Rojas)，並以最大反對黨紅黨人士甘迪亞 (Ruben Candia) 接掌內政部，而上述相關土地亦是在紅黨商界的政治人物瑞格美 (Blas N. Riquelme) 的名下。⁷ 因新人事的佈局，激怒了原本支持魯戈以藍黨為首的執政聯盟，並於 21 日宣布不再支持魯戈，同時對他提出彈劾案。21 日當天眾議院以 76 比 1 的票數起動對魯戈彈劾案的程序，隔天參議院也以 39 比 4 的票數通過彈劾案。參眾兩院對他的共同指控是「嚴重失職」(poor performance of his duties, malfeasance in office)。⁸ 彈劾案通過後，副總統佛朗哥隨即繼任總統，直到 2013 年 4 月的總統大選。參議院進一步指出，魯戈除了處理上述土地糾紛不當外，更犯以下的錯誤，以強化這次彈劾的合法性：

1. 2009 年他以有政變之虞，解除三軍司令的職務；
2. 支持以年青人為主的社會主義團體，使用軍營舉行會議；
3. 無心對付 EPP 的叛亂；
4. 「那坤泰」(Nacunday) 地區領土的侵略；
5. 簽署有關「南方共同市場」(Mercado Comun de Sur, Mercosur) 的「烏斯懷亞 2」(Ushuaia II) 文件，損害到巴國部分利益；
5. 無法維持社會的和諧。

參、魯戈的動作

魯戈對於他彈劾案的態度搖擺不定。起初，雖然他抱怨參議院在投票前只給他兩個小時的答辯，但在憲法和法律之前，他完全尊重並接受彈劾的事實。對於在國會大廈外支持他的抗議群眾，他呼籲他們保持安靜理性進行抗議，以免國家陷入流血衝突，並等待國際力量的支援。同時，他也批評反對派人士是用不正當的手段，驅逐他下台，造成對南美國家民主政治體制的嚴重傷害。而整個過程，他認為缺乏有效、合法、政治的原因，所以他不會提出辭呈，但會離職。⁹ 魯戈是以消極的態度應對政局的變革，以塑造成受害者的氛圍，保持有尊嚴的下台。

兩天後 (24 日)，由於以南美洲國家為主的拉美國家一致譴責此一彈劾案，同時拒絕巴國新政府出席即將召開的，兩個區域性的國際會議，新政府則希望魯戈能出面調解鄰國的反彈。¹⁰ 魯戈在國際聲援下開始反擊。首先，他表示之前

⁷ 王忠會編輯，“巴拉圭議會啟動彈劾總統程序，”

<http://www.chinanews.com/gj/2012/06-22/3980851.shtml>, 上網檢視日期: 2013 年 4 月 24 日。

⁸ NOW 財經，“巴拉圭總統盧戈被彈劾下台，”

<http://news.now.com/home/international/player?newsId=37674>, 上網檢視日期: 2013 年 4 月 23 日。

⁹ VOA，“巴拉圭前總統盧戈指被彈劾下台是議會政變，”

<http://www.voacantonese.com/content/paraguay-impeachment/1248824.html>, 上網檢視日期: 2013 年 4 月 23 日。

¹⁰ 王忠會編輯，“巴拉圭總統魯戈遭罷黜下台 稱新政府非法，”

<http://www.chinanews.com/gj/2012/06-25/3984532.shtml>, 上網檢視日期: 2013 年 4 月 24 日。

的意願是基於幾位主教為了國家安定的要求，而他幫助農民才是國會彈劾他的主因。接著，在國內他成立「平行內閣」(parallel cabinet) 以示他的政府仍然在運作中，挑戰佛朗哥政府的合法性，直到他重新掌權。¹¹ 在國際上他希望藉由 29 日在阿根廷曼杜莎 (Mendoza)，召開 Mercosur 元首會議的機會為自己平反，並將「南美國家聯盟」(Union de Naciones Suramericanas, Unasur) 輪值主席的棒子親自交接給下一屆的秘魯。原本魯戈表示會出席上述兩個南美區域組織會議，後來宣布為了不影響成員國領袖的決定，他將不出席任何以上的會議。¹² 魯戈應對形勢的發展已有警覺，回任之路困難重重。

29 日南美國家在 Mercosur 會議上，針對魯戈的彈劾案已經做出對巴國制裁的決議：1. 巴國將被暫停 Mercosur 會員資格至 2013 年 4 月該國大選，屆時由 Mercosur 和 Unasur 共組觀察團調查，再決定是否恢復巴國的會員資格。2. 為避免殃及巴國民眾，不會對巴國實施經濟制裁。¹³ 此舉已經打破了魯戈重掌政權的想法，他過於相信其他領袖的口頭支持(lips service)。

肆、重點分析

巴國經由國會彈劾魯戈的事件，以及國際間的反應存在著許多研究的空間。

一、巴國內部：

魯戈在不到兩天的時間內即遭彈劾，速度之快超乎想像。因此，他的彈劾幾乎可以斷定是政治操作。魯戈畢竟缺乏一般的政治歷練，他的當選主要訴諸於對巴國廣大貧民的照顧，而當時紅黨推出的女性候選人，歐維拉 (Blanca Ovelar) 的政見與魯戈相似，巴國又在紅黨長期的執政下，形成貧富差距懸殊，人心思變，¹⁴ 加上藍黨的支持，他成為巴國獨立以來第一位以和平方式登上總統大位的在野黨領袖。

因個人的行事風格，使魯戈在國會中的朋友日益減少。雖然巴國憲法對總統任期的規定是五年一任，且不得連任，但是藍黨眼看下次大選的時間已不到一年，如果再讓他繼續執政，恐怕會影響藍黨的選情。另一方面，紅黨也利用時任副總統佛朗哥覬覦大位的企圖心，順勢擴大分裂藍黨與左派人士所組成的聯合政府，配合彈劾案的進行。

他們深知魯戈的支持者主要在農村地區，如果彈劾案不快速處理，等到他的支持者大量湧入聚集首都亞松森 (Asuncion) 後，事情的演變將會複雜化，變數亦多。所以閃電通過彈劾，以既成的事實，減低國內及國際上的反彈。

¹¹ 陳曉航，“巴拉圭下台總統籲前政府部長組平行政府，” 環球時報
<http://world.huanqiu.com/roll/2012-06/2852081.html>, 上網檢視日期: 2013 年 4 月 24 日。

¹² 京華時報，“盧戈將不參加南共市峰會，”
<http://news.hexun.com/2012-06-28/142931997.html>, 上網檢視日期: 2013 年 5 月 4 日。

¹³ 新浪網，“南共市暫停巴拉圭成員國資格接納委內瑞拉，”
<http://news.sina.com.cn/w/2012-06-30/072424686966.shtml>, 上網檢視日期: 2013 年 5 月 4 日。

¹⁴ James Painter, “Paraguay Election : Key Candidates,” BBC
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7352148.stm>, 上網檢視日期: 2013 年 5 月 3 日。

然而，紅藍兩黨在未來的大選之路上，各存在著衝突點。首先，巴國總統不得連任，所以紅黨勢必會提出佛朗哥已是總統的事實，挑戰他繼續參選的資格問題。其次，紅黨方面，魯戈認為紅黨的準總統候選人卡爾特斯（Horacio Cartes）是整件彈劾案的幕後推手。卡爾特斯本身即是一位爭議性頗多的商人，美國國務院（2007-2010 年）及巴西國會都有不利於他非法商業行為的報告，例如，利用他的銀行為毒梟洗錢及走私香菸。¹⁵ 藍黨必定會針對他的貪瀆及清廉大作文章。

巴國內部政黨派系不多，但是主要還是以紅、藍兩黨為有實力的主要政黨，其餘尚有親愛祖國黨（Patria Querida）、全國道德公民聯盟黨（PUNACE）、國家團結黨（PS）、國家組合黨（PEN）等。在明年大選之前紅藍兩黨會爭取各友好政黨的支持，但是經過魯戈事件後，兩黨，尤其是藍黨，在尋求支持時會謹慎選擇合作的對象，並以自身的候選人出任總統為要。

再者，這次彈劾案能順利的完成，巴國軍方保持高度的中立有相當大的關係。巴國軍方向來可以左右巴國的政局，但在彈劾案一開始後，軍方即宣布一切尊重憲法及相關法律的規定和結果。這樣的發展除了顯示出，軍方不滿魯戈時常以有軍事政變的可能性來打擊軍方，亦說明巴國軍隊國家化的成效。

簡言之，魯戈的改革方式，尤其是土地重分配給貧農，是想經由國會立法和推動，此舉必對既得利益者形成威脅，而既得利益者又可藉由利益關係，要求國會議員阻止相關法律的實施。結果造成他被彈劾下台的原因之一。

二、國際部分：

與其說全球關注這次的彈劾，應該說是拉美國家，甚至僅是南美國家的家務事，而南美國家的態度卻令人有雷聲大雨點小的味道。

彈劾剛開始時，巴西和烏拉圭率先表示抗議，接著阿根廷、委內瑞拉、智利、厄瓜多、古巴等國表達不滿，她們的言詞是以「政變」、「不具正當性」、「違法」為主。中美洲國家則以聯合聲明，敦促國際反對彈劾魯戈。雖然巴西總統羅賽芙（Dilma Rousseff）建議將巴國逐出 Mercosur 和 Unasur 組織外，真正的行動只有阿根廷、巴西和委內瑞拉召回駐巴大使，但是整起事件最嚴重的制裁亦不過是委內瑞拉停止對巴國的石油出口。¹⁶ 最後各國還是將責任推到，等 Mercosur 和 Unasur 會議上大家取得一致共識後，再議。

¹⁵ 李是慰，“巴拉圭：菸草大亨率領紅黨重新執政，” *Ola, Todo o Mundo*, <http://blog.yam.com/denislee/article/62568457>, 上網檢視日期: 2013 年 5 月 12 日。

Cartes 已於 2013 年 4 月當選總統。

¹⁶ 中央廣播電台，“南美南方共同市場提譴責 暫停巴拉圭參加峰會，” http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=362135&id=5&id2=2, 上網檢視日期: 2013 年 5 月 10 日。

南美各國元首的態度主要在於兩個面向。1. 希望保持區域內得來不易的民主體制，維持區域穩定，避免影響經濟發展；2. 防止國會彈劾總統成為常態，以避免自己成為下一個對象。南美國家的態度可以讓人理解，她們大多國土相連接，鄰國一但發生嚴重動盪勢必影響相關國家。例如，巴西是巴國最大的貿易夥伴，所以巴西的態度是一大關鍵。巴國每年將由伊泰普（Itaipu）水壩生產的電力賣給巴西，占前者出口額第二位；巴國最大的出口物黃豆，是巴西數十萬人賴以為生的主食。因此，巴西僅止於口頭上的譴責，未有實質的制裁行動。¹⁷ 巴西正值經濟起飛階段，任何外部或內部的不利因素，都會造成其既有發展的遲緩，所以會先以國家利益為優先考量。

魯戈的事件令人聯想到 2009 年，宏都拉斯前總統賽拉亞（Mamuel Zelaya）遭軍方罷黜一事，但兩者性質及過程不同。賽拉亞是要舉辦修憲公民投票，以便讓自己能連任。最高法院裁決公投違法，軍方則在公投開始前一個小時，將他帶離總統府，驅逐到哥斯大黎加。賽拉亞是未經法律程序被趕下台。魯戈則是經由國會的合法彈劾程序，而且起初他也接受事實，離開總統府。

美國對此事始終保持低調的態度。國務院女發言人喬登（Darla Jordan）表示，在巴國民主原則的精神下，美國敦促巴國人民能以冷靜及負責的和平態度反應魯戈的彈劾案，另一位女發言人紐蘭（Victoria Nuland）僅表示，美國會參考「美洲國家組織」（OAS）的調查，她亦證實魯戈在 21 日有要求見美國駐巴國大使，但沒有說明他們會談的內容，同時亦未正面回答記者所提出，是否為政變的問題。¹⁸ 聯合國秘書長潘基文（Ban Ki-moon）對魯戈事件的態度和美國一致。美國和聯合國的反應，均顯示出希望以中立言論降低外界不必要的解讀，造成區域的動亂。畢竟，在民主政治的原則下，巴國已完成必要的法律彈劾程序，而且軍方並未介入，所以低調反應為上策。簡言之，國際上對巴國的制裁行動不會持續太久。

然而，魯戈事件的間接受益者是中共。中共總理溫家寶利用參加巴西里約「世界永續發展高峰會」（Rio + 22）的機會，順道訪問南美國家。我國因與巴國有外交關係，因此以往中共欲進一步與 Mercosur 貿易來往，會遭到巴國的反對，巴西「聖保羅州報」甚至直指巴國是中共與 Mercosur 之間達成經貿協議的主要障礙。魯戈事件後，巴國已被 Mercosur 停權，並已允許委內瑞拉在 7 月底成為正式的永久會員。換言之，在巴國尚未恢復南美區域國際組織會員資格之前，我國在南美洲正式的政經場合，是處於不利的被動地位。

¹⁷ 中華工商時報，“巴西不主張孤立巴拉圭，”

<http://news.hexun.com/2012-06-27/142865344.html>, 上網檢視日期: 2013 年 5 月 4 日。

¹⁸ Victoria Nuland, “Daily Press Briefing,” *State of Department*,

<http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2012/06/194135.htm#PARAGUAY>, 上網檢視日期: 2013 年 5 月 11 日。

因為巴國的停權，25 日溫家寶在阿根廷以視訊方式與巴西羅賽芙總統，烏拉圭穆吉卡（Jose Mujica）總統舉行三邊四方的會談。他提議 Mercosur 成員國與中共洽簽自由貿易協定，並從部長級會議開始，預期中南間的貿易額在 2016 將可達 2,000 億美元。¹⁹ 27 日他進一步提出，中共計畫提供 100 億美元的貸款給拉美各國，以建設拉美的公共設施，並期望未來 5 年能使中拉經貿成長至 4,000 億美元。²⁰ 中共除了可藉此進一步深耕拉美外，更可宣揚於國際。

溫家寶此行最大的收獲應該是能順利進入 Mercosur 組織內。中共在拉美的投資主要在取得拉美的自然資源，以利大陸建設之需，同時也是在為大陸生產廉價的商品開拓市場，輸出基礎建設所需的人力。近年來美國憂慮中共深耕拉美的動機，將再次引起關注。中共目前的拉美策略是聚焦在經貿發展關係上，但是根據 2008 年 11 月 5 日中共發表的「中國對拉丁美洲和加勒比政策文件」中，『第四部分 加強中國同拉丁美洲和加勒比的全方位合作』的和平、安全和司法方面，特別強調雙方在軍事交流合作，司法和警務合作，非傳統安全，三大方面深且廣的合作。顯示出中共為確保來自拉美原物料供應的安全，和展開大國外交的全球格局，軍事和司法警務的力量也開始向拉美延伸。

五、結語

巴國對我國的外交處境，有指標性的意義。魯戈不只一次表示願與中共建交，所以魯戈的下台對我國不見得是壞事。我駐巴國大使劉立德已於當地時間 6 月 29 日在大使官邸宴請佛朗哥總統伉儷，表示我國已承認巴國新政府。2013 年 4 月，巴拉圭業已選出代表紅黨的卡爾特斯為總統，正式將魯戈遭罷黜的爭議畫下句點。未來台巴間的關係發展仍有待觀察，現行我國需要努力的工作是：1. 加強與紅、藍兩黨的關係，避免得罪任一方；2. 強化台巴之間的經貿關係，形成有力的雙方經貿聯結，以對其他國家起示範作用。

然而，台巴關係的隱憂在於，巴國會處於周邊各國要求對中共的一致態度，而有所影響。其次，巴國及其他屢有傳言欲與中共建交的我邦交國，之所以未能成真，主要在於兩岸現有的友好關係，但是未來兩岸關係如果有變化，外交戰場會是中共考慮抵制我國的方式之一。

¹⁹ 新浪網，“溫家寶出席中國與南共市國家領導人視頻會議，”
<http://news.sina.com.cn/c/2012-06-26/111124658592.shtml>, 上網檢視日期: 2013 年 5 月 8 日。

²⁰ 人民網，“中拉建立長期戰略性關係十分必要，”
<http://cpc.people.com.cn/n/2012/0706/c83083-18456491-2.html>, 上網檢視日期: 2013 年 5 月 9 日。