

# 墨西哥的外交政策

## —— 百年外交主張與典範轉移

范盛保

崑山科技大學公共關係暨廣告系副教授

### 摘要

與強權美國有 3,000 公里邊界的墨西哥，於十九世紀中葉喪失了將近一半的領土給美國，在此種地緣政治下的墨西哥，以何種外交政策模式維持其國家生存是本論文探討的主題。本論文以墨西哥外交政策之規範性理論、尊重主權以及不干涉主義為主軸，在論述墨西哥近百年的外交政策主張時，以國家之國際行為中的三個層次，亦即個人、國家的特性以及國際體系，交叉分析，並以國際法觀點對於外交承認以及艾斯特拉達的不干涉主義有所析論。文末針對近年墨西哥外交政策的典範轉移做些許描述。

**關鍵詞：**艾斯特拉達主義、外交承認、充分權力原則、典範轉移

## 壹、前言

1810 年獨立的墨西哥，在此前經歷了西班牙近 300 年的統治。獨立之際的領土面積，倘若以今日國家領土的面積比較之，其領土面積是大於今日印度、略小於歐盟，堪稱是世界第七大國家。然而，1846~1848 年間的美墨戰爭及後續發展，導致墨西哥喪失了將近一半的領土，其失去的範圍包括現今美國境內的德州、加州、內華達州、猶他州、新墨西哥州、亞利桑那州以及部分的科羅拉多州與懷俄明州 (Valeriano & Powers, 2010: 748; Cornelius & Weldon, 2013: 550)。美國的昭昭天命鯨吞蠶食了墨西哥一半的領土，由於墨西哥對美國並無構成軍事威脅，且因兩國鄰近的地理位置以及共有 3,000 公里邊界，自獨立以來墨西哥的外交政策的發展受到美國極大影響，雙方在許多非軍事議題，例如石油、天然氣、移民、勞動供給、投資、邊境問題等，有某種程度的互賴關係而影響其外交政策 (Scott, 1982: 44; Wiarda, 2000)。

如果以現實主義的角度來看，曾遭遇美國侵略的墨西哥，其國際政治與外交政策首要目標應該是發展軍備、軍事結盟以抗衡強鄰美國，維護國家領土主權的完整。但是墨西哥並沒有走這條路，墨國的外交政策幾乎是以「民族自決」、「尊重主權」與「不干涉主義」等三原則為政策立場，寄望以「規範性理論」排除美國的野心，減少美國對墨西哥的影響力。2017 年 1 月 23 日墨西哥總統尼托 (Enrique Peña Nieto, 2012-18) 發表了〈外交政策立場〉(Mexico's Position on Foreign Policy) 聲明，他特別說到墨西哥外交政策有兩個優先序，第一是強化墨西哥在全球的能見度，以便多元化墨西哥對外政治關係以及在貿易、投資、旅遊、合作等關係。第二是建立與美國對話、協調雙邊關係的嶄新局面。在尼托的外交第一優先序中，他陳述了墨西哥處在太平洋與大西洋之間的優越地理位置，墨西哥必須追求一個平衡的、務實的、適時的議題，來拓展他的出口對象以及投資來源，深化雙邊關係與政治對話，並且積極參與在國際社會與多邊關係機制。接著，此〈外交政策立場〉開始陳述墨西哥與拉丁美洲、歐洲、亞太地區、中東、非洲、聯合國國際多邊組織等的關係。

如果對墨西哥外交政策的探討是論述其各類議題（貿易、投資、人權）或墨國多邊關係，其範圍甚廣、政策性變化甚多，非單一論文所能處理，且易淪於將墨西哥官方的種種政策宣言採描述性質呈現，非本論文撰寫宗旨。不過，〈外交政策立場〉第二優先序中與美國的對話與協調適足以凸顯墨國百年外交政策的主軸。尼托總統特別提到，在與美國對話、協調的過程中，有 5 個原則必須遵守，以達成 10 個目標<sup>1</sup>。此 5 個原則分別是「國家主權」、「相互尊重法治」、「雙贏局面」、「北美整合」以及「廣泛的協調」。很有趣的一點是在尼托總統所提到的 5 個原則中的「國家主權」以及「相互尊重法治」二大原則。今天如果換成是任何中國週遭國家，例如台灣，在跟中國談交流時，提出「國家主權」、「相互尊重法治」，似乎是理所當然。假設台灣的強鄰是美國，我們會向對台灣無領土野心的美國喊出說要「尊重國家主權」、「尊重法治」嗎？顯然不會。但是，墨西哥對美國喊出「尊重主權」、「尊重法治」，其實就是墨國將近百年的外交政策主軸。如前述，本論文不在探究個別性的外交政策議題，例如邊境與移民或是自由貿易，本論文比較傾向於探討導引墨西哥傳統外交政策之背景因素，以及墨西哥百年來對外所採取的政策立場，特別是墨國對美國喊出的「國家主權」、「相互尊重法治」之外交政策分析，以及近年墨國外交政策有別於過往外交原則的典範轉移。

## 貳、墨西哥的外交典範

### 一、國際政治與外交政策

動物園裡的動物有天決定放下武裝和平相處，於是召開外交會議。

<sup>1</sup> 10 個目標分別是美國必須信守公平對待墨西哥移民人權、對於非法移民應遵守議定書或相關協議、美墨必須共同發展中美洲以降低自墨西哥偷渡至美國人數、確保雙方自由金流、阻止非法武器／金錢流入、確保美加墨自由貿易、升級北美自由貿易架構、與美國之貿易協定必須有助於改善墨西哥工資、保障美加墨之投資與貿易、為邊境問題一起努力而非因邊境問題導致分裂。

犀牛說，使用牙齒攻擊其他動物非常野蠻，應該設置法令禁止牙齒使用，不過我的角是天生的防禦工具，可以正當使用。

獅子跟老虎替牙齒喊冤說，牙齒跟爪子是他們不可或缺的武器。

熊則說，不管是牙齒還是角，通通應該被禁止攻擊別的動物，當我們遇到別的動物時最好給他們一個溫暖的擁抱。

對於牙齒、角或是擁抱，各方意見不同，發生激烈爭執。此時，管理員過來好言相勸，請動物們回到各自的籠子安靜生活。雖然動物們對和平的遠大目標沒有達成，但又繼續在動物園裡快樂地生活。

邱吉爾 (Winston Churchill) (Rourke & Boye, 2005: 245-46)

邱吉爾的寓言故事很精準的傳達了外交的概念以及外交政策所依賴的根據。外交的主要目的是維護和平、避免戰爭，而外交最終的根據就是國力。不管犀牛、獅子、老虎、熊怎麼說，表面上是要維護和平，實際上還是在處處算計，最後被最有實力的管理員趕回籠子裡。雖然國家間合作已成為潮流，但對於現實主義者而言，外交只能在某種程度上緩和國際無政府狀態的程度，現實主義者認為「外交可能會、也可能不會降低國家間的衝突」(Henderson, 2004: 218-19)。而國力的元素則取決於一個國家的地理位置、天然資源、工業化能力、軍事備載能力、人口、國家特性、國家士氣等，這些國力的統整形塑成一個國家的外交政策 (Morgenthau, 2004: 113-64)。對外政策強調的是行動，對外政策係國際關係中獨立行為體 (常為國家) 所實施的官方對外關係的集合 (Hill, 2003: 3)。與國際政治不同的是，國際政治指涉國與國之間的互動或國家與國際組織之互動。換言之，國際政治包含至少兩個行為者，各行為者各自依對外利益之合作或衝突型態，推動各自對外政策 (洪丁福, 2000: 159-60)。

傳統上對於國家所進行的國際行為研究分為三個層次，分別是個人、國家的特性以及國際體系的研究。舉墨國為例，在個人部分，由於墨西哥的外交政策統籌者為總統，許多墨國總統的主張除了引導墨國外交外，甚至成為國際的典範。第二個層次探討此國家的文化歷史經驗、政府型式、制度結構、官僚組織、經濟行為等。Mares (1988: 83-86) 認為就墨西哥而

言，有三個國家的特點足以解釋其傳統外交政策，分別是墨西哥受外國侵略的歷史、墨國在 1910-17 革命的經驗以及其領導者必須對墨西哥左派人士合理化其獨裁而主張資本主義的政府。第三個層次探討的國際體系包含兩個面向，一個是探討國際經濟藉以解釋國際政治。此論點認為世界經濟走向相互依賴並有相對的脆弱性，重要經濟體在策略市場上佔有重要地位。例如，墨西哥豐富的石油庫存（約排名全球 15 大石油產國）提供墨國在石油的供需間享有戰略市場的優勢。另一個國際體系面相則是聚焦在無政府狀態下的自助與生存原則，並且要在地緣政治的條件下擴大外交影響力，以便在國際體系中維持主權國家立場。本論文在探討墨國的外交政策時，個人、國家的特性以及國際體系三個層次將會交叉出現。

## 二、墨西哥外交政策發展三階段

Hernandez-Lopez (2006: 218-19) 指出墨西哥自 1821 年獨立後有三段時期的外交主張建構墨西哥百年的外交政策。第一階段為獨立後的美墨戰爭及後續發展，一直到 1910-20 革命前後。這段期間的墨西哥，除了失去一半的國土外，1860 年代被法國軍事佔領。在趕走了侵略者後，又歷經迪亞斯 (José de la Cruz Porfirio Díaz Mori) 35 年 (1876-1911) 的獨裁統治，隨後爆發 1910 年代的革命。由於被美國佔領了將近一半的領土，又曾經受到法國佔領的因素，1867 年總統胡亞雷斯 (Benito Juárez) 宣布『平等以及相互尊重將是墨西哥外交政策的基本原則』。當墨西哥在面對意圖擴張的鄰居以及曾經覬覦的歐洲勢力時，胡亞雷斯主義主張個人間就如同國家間，相互尊重他人權利才有和平 (Butterfield, 2013: 58)。而對於佔領墨西哥的奧地利大公 Maximilian 的處置，雖有外國政府求情，但胡亞雷斯總統堅持將其處死，藉此對外國傳遞一個訊息：墨西哥不會接受任何外國政府介入墨國事務。接任的迪亞斯總統則是主要聚焦在吸引外國投資、多元化外交關係 (與義大利、西班牙、法國、英國建立外交關係)、影響美國民意以及提倡外國移民 (Encinas-Valenzuela, 2006: 15-17)。

第二階段起自 1910-20 年代墨西哥大革命之後革命制度黨自 1929 年起一黨執政，其迄點大致上是以 1994 年『北美自由貿易協定』簽定以及 2000

年前墨西哥首次政黨輪替前。Hill (2003: 256-57) 在分析對外政策的國內根源時，引用溫特 (Alexander Wendt) 的論點認為「對外政策行為通常主要取決於國內政治」；他也引用帕特南 (Robert D. Putnam) 的雙層博弈概念，認為「對外政策決策者，總是帶著兩張面孔，他們對國際政治的考慮，和對國內政治的考慮，在不斷相互影響」。從這個觀點來看，1910-20 年代因革命引起的政權更迭，是墨西哥外交政策的一個轉捩點。Neto 與 Malamud (2015: 15-16) 認為在這 71 年的統治當中，14 位革命制度黨的總統維持著霸權體系統治墨西哥，而且自 1946 年起幾乎所有的總統在意識形態上是中間或中間偏右。這種統治者意識型態的極端相似性也是其外交政策一致性的原因。

而第三階段則是 2000 年後的首次政黨輪替，國家行動黨終結了革命制度黨 71 年的執政。在每 6 年一次的總統大選中，自 2000 年起國家行動黨執政了 12 年，但卻在 2012 年被二次政黨輪替，失去了政權，革命制度黨又再重新執政。近 20 年來受到北美自由貿易區及政權首次更迭的影響，墨西哥的外交政策優先序，漸漸產生典範轉移。在前述墨國 2017 年〈外交政策立場〉文件中，外交部長卡索 (Luis Videgaray Caso) 提到的國際上的典範轉移包括「英國退出歐盟」以及「美國選出了經濟民族主義的川普」<sup>2</sup>。而在墨國內部則是其外交優先序有所改變，不論是強調保障國外墨西哥人的利益、重視墨國外銷以及杜絕毒品走私至美國，很顯然地，傳統的不干涉主義無法解決這些問題。雖然卡索的外交原則仍是呼應尼托總統的〈外交政策立場〉聲明，強調「國家主權」以及「相互尊重法治」等百年原則，但墨國百年原則的實質內涵亦已典範轉移。

<sup>2</sup> 美墨之間，除了貿易議題外，墨西哥非法移民問題也是重要的外交議題。卡索指出，2009 年約有 38 萬的墨西哥公民未持合法文件進入美國，但到 2014 年已經降至 8 萬人。然而，2013 年有 21 萬的他國公民經由墨西哥進入美國，而在 2016 年上升至 50 萬人。

## 參、墨西哥百年外交原則

### 一、相互尊重主權

1910 年革命時被逐的總統迪亞斯曾說：「可憐的墨西哥，離上帝這麼遠，卻離美國這麼近」(Neto & Malamud, 2015: 15)。姑不論迪亞斯總統雖有獨裁統治 35 年的事實，這句話很無奈的指出，信奉天主教的墨西哥離上帝這麼遙遠，而在世俗間的鄰居美國卻是一個近距離的威脅 (Tannenbaum, 1948)。迪亞斯政權積極將墨西哥塑造成命運共同體與團結的國家，他長期以來關注經濟增長以及墨國在新興世界經濟中的角色。在他執政的末期遇到兩個問題，第一，外國投資的擴張。在世紀之交外國人佔有墨西哥近三分之一的土地。第二，世界經濟的發展損害了墨西哥的農業、礦產業、木材加工業和紡織業，導致失業率提高，經濟衰退，並爆發飢荒和糧食暴動 (Richards, 2004: 26-27)。

1913 年革命期間的墨國總統馬德羅 (Francisco Madero) 藉由解釋美國與墨西哥關係時強調「平等」的重要性，認為兩國之間的關係應該根基於尊重墨西哥主權、領土的完整性以及尊嚴。美國強大的國力一直給墨西哥帶來威脅。一戰前後與美國之間所發生的事件引導墨西哥的外交政策模式，此模式幾乎是其整個二十世紀的外交走向。1914 年 8 月爆發第一次世界大戰，此前的 4 個月，美國強佔了維拉克魯斯 (Veracruz, 位於墨國中部偏東) (Wikipedia, 2017a; Ambar, n.d.)。經過了一年多的折衝，1915 年 10 月美國在墨西哥的各種政治勢力中支持了卡蘭薩 (Venustiano Carranza) 任總統，並先給與事實上 (*de facto*) 的承認，以便美國提供武器給卡蘭薩政權。美國入侵維拉克魯斯正好給墨西哥一個正當的理由，在第一次世界大戰期間拒絕與美國站在一起，而美國在一戰末期正好也期待墨西哥保持中立。整個戰爭期間，墨西哥保持中立不對任何國家宣戰，但在實質作為上，英國軍艦 75% 的用油來自墨西哥，而墨西哥也保證德國在墨西哥的公司正常運作 (Wikipedia, 2017b; Ambar, n.d.)。

一戰期間所發生的齊默爾曼電報 (Zimmermann Telegram) 事件給革命時期的墨西哥帶來更明確的外交主張。德國外相齊默爾曼於 1917 年 1 月向

德國駐墨西哥大使發出加密電報，電報內容建議與墨西哥結成對抗美國的軍事聯盟。電報全文如下：

我們計劃於 2 月 1 日開始實施無限制潛艇戰，於此同時，我們將竭力使美國保持中立。如使美國中立之計畫失敗，我們建議在下列基礎上同墨西哥結盟：協同作戰；共同締結和平；向貴國提供大量資金援助；墨西哥也會重新收復在新墨西哥州、德克薩斯州、亞利桑那州失去的國土。建議書的細節將由你們草擬。一旦本國已經確定與美國開戰，請告知總統上述計畫，並請他自行邀請日本立刻參與此計畫，同時為我們與日本的談判進行斡旋。請告知貴國總統我們強大的潛水艇的參與將可能逼使英國在幾個月內求和。

墨西哥則基於下列考量因素，拒絕了德國的要求。第一，美國在軍事上遠比墨西哥強大，沒有任何證據顯示，墨西哥能夠打贏美國。第二，德國的慷慨財政支援，或許並不可靠。即使墨西哥得到財政支持，武器、彈藥和其他需要的戰爭需求品大概必須從 ABC 國家（阿根廷，巴西和智利）購買，這將會使墨西哥與他們之間造成緊張關係。第三，即使有一些機會，墨西哥有軍事手段來贏得與美國的衝突，並收回有關領土，墨西哥將難以容納此大片領土上說英語的人口，且此區人民相較於其他人擁有更好武器以抵抗入侵。第四，ABC 國家在 1914 年組成「尼加拉瀑布和平會議」（Niagara Falls Peace Conference in Niagara Falls, Ontario, Canada），以避免美國和墨西哥因美國占領維拉克魯斯而引起的全面戰爭。如果墨西哥要與美國進行戰爭，那麼它就會與這些國家造成緊張關係（Wikipedia, 2017c）。

齊默爾曼電報被英國攔截且公諸於世後，除了引起美國極大的反德情緒，決定加入第一次世界大戰，對墨西哥最大的影響就是墨西哥在 1917 年 8 月獲得了美國法理上（*de jure*）的承認。對一個新興國家的「事實承認」與「法理承認」通常是同一時間發生；但是對一個政權的更迭，美國的立場是他國「事實承認」促成政府間的往來，「法理承認」成就了外交的關係。也就是這種被美國「事實承認」與「法理承認」有著近兩年（1915-17）的空窗期；再加上美國一直自視為墨西哥的守護者（*brother's keeper*），墨國革命期間美國也出現是否應該軍事干預的論戰（Babson, 1920: 210）。卡蘭

薩總統在 1918 年發表了外交政策的原則 (Scott, 1982: 46)：

1. 所有國家、所有政府間一般性和區域性組織，主權一律平等；
2. 尊重主權以及其他國家的法律；尊重人民的自決權；
3. 與其他國家交往時，不以任何形式或任何理由干涉他國內政；
4. 外交不應該被做為壓迫弱勢政府的工具，應該被看成是為文明的利益所用，並且是一體適用；
5. 每個國家對於其他國家間的爭議，應該嚴格遵守中立；
6. 國家與國家之間的衝突應該和平解決，拒絕武力相向；
7. 對於本國人與外國人都應在法律之下獲得平等權利，外國人不應享有特權。

卡蘭薩總統執政期間美墨關係為墨西哥境內石油議題與外資擁地所主導。由於 1917 年的墨國新憲第 27 條規範「國家領土邊界以內的土地和水源為國家所固有」，亦即地底下的所有權亦歸給國家，此條文引起外國石油公司的關注。由於墨國此舉是將私有財產國營化，繼任的奧布雷貢 (Álvaro Obregón) 總統在 1920-24 年間也因此又不被美國承認。當墨西哥最高法院在有關石油公司提起的案件中宣稱前述憲法條文不能追溯適用，墨西哥亦不會徵收任何外國石油公司後，奧布雷貢交換到美國的承認 (Heritage Foundation, 1988: 6; Wikipedia, 2017d)。

在胡亞雷斯總統執政期間，墨西哥喪失了大半領土；在卡蘭薩總統執政期間，墨西哥是美國外交與軍事干預的受害者。1931 年墨西哥外交部長艾斯特拉達 (Genaro Estrada) 發展出「不干涉主義」，被稱為「艾斯特拉達主義」 (Estrada Doctrine)，他的目的是希望墨西哥在外交衝突中保持中立，並且拒絕許多國家在外交實務上利用「承認」當成政治運作，換言之，國與國之間就是只講外交關係，擱置建交前提的承認問題 (Hernandez-Lopez, 2006: 219)。像台灣這樣的一個國家，在全世界有許多的駐外代表處，但是卻缺少了他國的外交承認與大使級的駐外使館，艾斯特拉達主義 (不干涉主義) 關於承認與外交關係的探討值得一提。

## 二、艾斯特拉達主義 ( 不干涉主義 )

「國家承認」與「政府承認」是兩個不同層次的議題。對新興國家而言，「國家承認」與「政府承認」經常同時發生；但對於既存國家而言，政府來來去去，「政府承認」遂成為一種工具。一個政體是否需藉由「承認」而被認定為國家有兩個不同的理論，一個為「宣示說」(declaratory school)，另一個為「構成說」(constitutive school)。「宣示說」認為國家的存在取決於此政體是否符合國際法對於國家人格的要求，也因此，國家可以因為不被承認而存在，承認的功用只是在表達「知悉」(acknowledge)此國家的存在，承認國並藉此宣布有此意願以國家之權利與義務來對待此具國際人格之政體 (Henkin, et al., 1993: 244)。承認只是一個「宣示性行為」，對於一個未存在的國家而言，承認不會產生國家的存在。如果國家已經存在，不論是否被他國正式承認，他仍有權被視為國家。「構成說」則認為一個政體是藉由他國的承認而「構成」(constitute)或是「產生」(create)一個新的國家。在「構成說」的理論下，只需要看一個政體是否被承認來決定這個政體是否為國家。這兩種學說在實務上的分歧比理論上的分歧要小很多。對於宣示性學派而言，一個政體滿足了國家人格的要求，但在實務上仍須「藉由他國認定」而成為國家，此主張不悌等同於構成說；相反的，構成性學派認為，如果一個政體已符合國家身分的要求，他國有此「義務」以國家身份對待此政體。既然已經是一種義務，他國注定要遵守，構成說的主張不悌又等同於宣誓說。延緩承認或延緩接受此政體具國家身份，反映出對此新國家之生存能力的不確定性，或是此政體係在違反國際法的情況下產生。

當考慮到要不要給予一個政府承認時，多數國家會基於政治與法律的條件做考量。但是，由於國家對於「承認」他國政府是可以自由運作，也因此，「承認」常被認為是一種政治行為。墨西哥在革命後成立的軍事政府，曾因為外國政府利用「承認」對於既存政權傳遞的「合法性」或「非法性」訊息，導致政府或政權當局的合法性資格和國家身份變成外國政府的附屬物。也因此，艾斯特拉達主義主張墨西哥政府不會發布「准予承認」，以避

免實務上侵犯他國主權<sup>3</sup> (Henkin, et al., 1993: 205-206)：

墨西哥政府不會發出授予承認的聲明，因為墨國認為這樣一個方式是侮辱性的做法，除了違反其他國家主權的事實外，某種程度還意味著他國政府可以對其他國家的內部事務發表意見，因為他國政府會採取實質上是批評的態度來針對外國政權的合法資格作出有利或不利的決定。

墨西哥認為，對一個政府「法理上」或「事實上」的承認，不代表對其合法性的判斷。迅速的承認一個新成立的政府有時候會導致原本合法政權的跨台，撤銷或者拒絕承認某一政府有時候是導致政府失能而無法維持有效統治的因素 (Engel, 1969: 529)。換言之，當墨西哥認為某政府的存在是受質疑時，墨西哥僅會簡單的維持或者撤出他的外交使館<sup>4</sup>。對墨國而言，「承認」的運作不再是一個政策工具，艾斯特拉達主義主張，對於革命性的政府或是非遵行憲政而成立的政府，將被視為該政府內部「領導者的正常改變」，而不再是「政府本身的改變」(Cochran, 1973: 27-28)。此外，艾斯特拉達主義也強調墨西哥對於任何政府，不管其意識形態為何，將給予無條件的外交承認 (Heritage Foundation, 1988: 3)。而艾斯特拉達主義對墨西哥政府的真正意涵是，墨西哥不再受到外國政府拒絕承認的威脅，特別是當外交承認變成美國與歐洲國家施展壓力的工具，墨國藉由艾斯特拉達主義的前提與不干涉主義，持續與其他拉丁美洲國家共同合作，向國際

<sup>3</sup> 原文是：「..... the Mexico government is issuing no declarations in the sense of grants of recognition, since that nation considers that such a course is an insulting practice and one which, in addition to the fact that it offends the sovereignty of other nations, implies that judgment of some sort may be passed upon the internal affairs of those nations by other governments, inasmuch as the latter assume, in effect, an attitude of criticism, when they decide, favorably or unfavorably, as to the legal qualifications of foreign regimes.」(Henkin, et al., 1993: 245)

<sup>4</sup> 近期在實務的運作上，2017年9月墨西哥政府批評北韓「在近幾個月進行核試與發射彈道飛彈，明確違反了國際法與聯合國安理會的決議」、「開發核武與彈道飛彈對世界和平與安全，以及日本與韓國等重要的同盟國造成嚴重的威脅」，將北韓駐墨西哥大使金亨吉列為「不受欢迎人物」，限時在3天內離境。墨國外交部官員同時表示，不會與北韓斷交 (Reuters, 2017/9/8)。

社會推展此原則 (Encinas-Valenzuela, 2006: 24)。

墨國的外交主張在國際規約上的成就，除了「不干涉主義」已被尊為「艾斯特拉達主義」外，第二次大戰後聯合國的成立鼓勵了墨西哥長期以來對於國際政治之規範性、道德性的渴望。1965 年通過的聯合國大會 2131 號決議文特別強調，「任何國家，不論為任何理由，均無權直接或間接干涉任何其他國家之內政或外交，故武裝干涉及其他任何方式之干預或對於一國人格或其政治經濟及文化事宜之威脅企圖，均在譴責之列」。此不干涉原則在 1970 年聯合國 2625 號『友好關係宣言』決議文中又再度被強調，略以「各國在其國際關係上應避免為侵害任何國家領土完整或政治獨立之目的，或以與聯合國宗旨不符之任何其它方式使用威脅或武力之原則」、「任何國家和國家集團均無權以任何理由直接或間接干涉任何其他國家之內政和外交事務」(Scott, 1982: 48-49)。1974 年聯合國大會第 3281 號『經濟權利與義務憲章』決議文也特別強調，各國間的經濟關係如同政治和其他關係一樣，受下列原則指導，包括各國主權領土完整和政治獨立、所有國家主權平等以及互不侵犯、互不干涉原則。

### 三、持續性、一致性以及可預測性的外交模式

墨西哥外交部長賽普爾韋達 (Bernardo Sepúlveda Amor) 在 1984 年時特別提到，墨國的外交政策是有持續性、一致性以及可預測性。不像其他國家其外交政策可能因新政府上任而有所變化，或是有所偏離傳統做法，他認為墨西哥在過去 60 年來的外交政策有一致性的路徑。雖然 1920 年後行政部門有所更迭，但墨國的外交政策仍維持一致性，並且遵循幾個原則，包括民族自決、不干涉原則、國家平等原則以及和平解決爭端 (Latell, 1987: 81)。由於墨西哥的外交政策主導者是總統，筆者將二戰期間至 2000 年政黨輪替前各個總統的外交政策簡要說明如下，讀者也可略知墨國外交政策在各總統主政下的走向。

二戰初期，墨國是維持中立狀態，卡德納斯總統 (Lázaro Cárdenas, 1934-40) 在 1939 年 9 月二戰爆發後的公開宣示被視為墨國中立主張的依

據<sup>5</sup> (Halperin, 1940)：

在這個對我們國家具有特殊意義的事件的最高時期，由於面對雄心勃勃、不道德和帝國主義利益之間的國際衝突的爆發，我們再次重申我們的社會信條，譴責將戰爭當成是解決困難的荒謬手段。我們繼續堅信，我們有一天會看到，世界有組織的工作人員其行動促成有效的制度，將終結野心所造成的災難，並維護自由，國家主權，以及維護建制的和平。

二戰期間德國潛艇在墨西哥灣摧毀了墨西哥兩艘載著石油的船隻後，艾維拉總統 (Manuel Ávila Camacho, 1940-46) 於 1942 年 5 月 22 日向軸心國家發動戰爭。雖然墨西哥對於二戰是短暫參與，但仍屬於勝利國家，因此獲得參加戰後國際會議的權利，且加入同盟國此舉改善了與美國的關係。戰後執政的阿萊曼總統 (Miguel Alemán Valdés, 1946-52)，與美國的關係延續二戰期間的合作，但墨國拒絕派部隊參加朝鮮戰爭。魯伊斯總統 (Adolfo Tomás Ruiz Cortines, 1952-58) 任內，墨西哥與美國之間的外交關係有些冷淡，因為魯伊斯拒絕要求墨西哥一起參與國際戰爭的任何協議。魯伊斯總統的外交政策是保守和尊重其他國家的主權，尋求融入拉丁美洲國家組織 (美洲組織)。洛佩斯總統 (Adolfo LópezMateos, 1958-64) 與迪亞斯總統 (Gustavo Díaz Ordaz Bolaños, 1964-70) 的外交主張都跟古巴革命有密切關係，洛佩斯總統不跟進美洲國家組織 (Organization of American States) 決議與古巴斷絕外交，持續與古巴保持外交關係；而迪亞斯總統則堅持不干涉原則 (徐世澄, n.d.)。在說明此間墨國外交政策前，古巴在墨國外交所扮演的角色值得一提。

古巴原為西班牙的殖民地，1898 年美西戰爭後，古巴在名義上是脫離

<sup>5</sup> 原文是：「In this supreme hour marked by events of transcendent significance for our country, as it confronts the outbreak of an international conflict between ambitious, unscrupulous and imperialistic interests, we must again reiterate our social credo which condemns war as an absurd instrument for the solution of difficulties which arise between nations. We continue in our faith that we shall some day see arise out of the action of the organized workers of the world an effective system which will put an end to the disaster caused by ambition, and will defend the liberties and the sovereignty of nations, [and] the maintenance of organic peace.」

西班牙的獨立國家，但一直受美國的強烈干預，美國甚至在古巴憲法中加入了『普拉特修正案』(Platt Amendment)，條文中規範「古巴政府同意美國可行使干預維護古巴的獨立」，使得古巴實際處於美國的被保護國地位，美國並藉此並防止其他殖民國家的染指(維基百科，2017)。雖然此法案在 1934 年被廢除，但古巴歷屆政府實際上仍是親美政府，甚至為美國所控制。1952 年因政變上台的巴蒂斯塔(Rubén Fulgencio Batista y Zaldívar)掌權，取消國會選舉，堵住了卡斯楚的參選之路。卡斯楚遂以推翻巴蒂斯塔政權為目標，在 1953 年的起義失敗被捕後，發表了著名的《歷史將宣判我無罪》辯詞(卡斯特羅，2008)。1955 年獲釋的卡斯楚離開古巴到墨西哥，1956 年再由墨西哥進入古巴，發動革命，最終在 1959 年革命成功，巴蒂斯塔逃離古巴(BBC, n.d.)。前美國駐古巴大使 Earl T. Smith 在 1960 年向參議院作證表示(Wikipedia, 2017e)：「在卡斯楚執政之前，美國對於古巴有莫大的影響力，以至於美國駐古巴大使是古巴第二位有權力的人，有時權力甚至高過古巴總統。」

卡斯楚掌權初期，美古關係尚未惡化，卡斯楚還曾訪問美國，受到艾森豪政府的熱烈歡迎，而美國也希望把古巴納入美國的勢力範圍。1959 年 5 月，古巴在土地改革法下開始沒收土地和私有財產，也包含卡斯楚家族所擁有的農場<sup>6</sup>(BBC, n.d.)。1960 年 8 月，古巴政府國有化所有美國以及其他外國在古巴的資產，引來美國報復性的制裁措施。同年底美國外交官員 Edwin L. Sweet 以及 William G. Friedman 被古巴政府指控「鼓勵恐怖行為、同意政治庇護、資助顛覆刊物、偷渡武器」等罪名，被逮捕並且驅逐出境，隔年 1 月艾森豪政府於卸任前半個月宣布同古巴斷絕外交關係。1962 年，美國總統甘迺迪簽署法案，正式對古巴實施全面禁運(禁運持續至 2015 年 7 月 20 日恢復邦交關係止)，企圖通過經濟命脈來掌控古巴政權，此舉迫使卡斯楚向美國以外的勢力求援(Wikipedia, 2017e)。

<sup>6</sup> 卡斯楚說服母親和大哥把父親去世後留下的 1.3 萬公頃土地(130 平方公里，約半個台北市)，全部無償交給國家。BBC(n.d.)的旁白特別指出，卡斯楚的母親可能一輩子也不會原諒這個兒子。

1960年夏天古巴總統多爾蒂科斯(Osvaldo Dorticós Torrado)至墨西哥訪問，墨國洛佩斯總統除了陳述墨古之間革命歷史的相似性外，並且認為「墨古兩國經歷了相同的路徑，了解並珍惜古巴正在經歷的轉變」。洛佩茲總統極力捍衛古巴人民的自決權以及不干涉權力。在經歷了1961年的豬灣事件、1962年的古巴飛彈危機後，1964年7月美洲國家組織決議跟古巴斷絕外交以及經濟關係，墨西哥是唯一未跟進的國家，藉著與古巴保持外交關係，墨西哥反而成為古巴與其他世界的重要連結(Keller, 2012: 100; Doyle, 2003)。

Keller(2012: 103)在分析墨西哥於卡斯楚掌權的前10年，毫不諱言的支持卡斯楚，實際上是著眼於內部政治的需求。墨西哥前總統卡德納斯(1934-40)在1960年代對墨國政治仍維持很大的影響力。他極度同情古巴革命，當卡斯楚在1956年被墨西哥警察逮捕時，在卡德納斯總統的奔走下，卡斯楚獲得釋放。卸任後的卡德納斯總統仍十分活躍在群眾運動。1960年6月，他批判了美國商人與地主在墨西哥的寡占，他宣稱「墨西哥不能免於革命之外」。豬灣事件後，他對古巴人民遭遇海空封鎖表達抗議，並且呼籲「拉丁美洲政府阻止對古巴弟兄的侵略」。他甚至鼓舞群眾推翻政府，並且跟隨著蘇聯、中國、古巴極權的共產政權(Keller, 2012: 105-106)。在面對國內蠢蠢欲動的左派勢力，墨西哥的做法是與古巴保持良好的關係，並且寄望卡斯楚的全球革命能夠排除墨西哥。卡斯楚也的確投桃報李，在美洲國家組織宣布與古巴斷交之際，卡斯楚在譴責此舉時，特別說到「古巴與墨西哥傾向於承諾以規範、尊重他國主權的政策來與他國交往」(Keller, 2012: 114)。墨西哥與古巴維持外交關係的舉動當然會造成墨西哥成為卡斯楚擴散革命的主要通道，也會冒著受美國在政治與經濟上報復的可能性。然而，這些潛在危機都沒有發生。卡斯楚支持墨西哥國內政治穩定，並未向墨西哥輸出革命；美國原本質疑墨西哥與古巴的關係匪淺，但也接受墨西哥與古巴維持外交關係的做法，藉以緩解墨國境內的左派人士的主張(Keller, 2012: 117)。

埃切韋里亞總統(Luis Echeverría Álvarez, 1970-76)非常關注外交事務，他的任內拜訪了35個國家，與64位國家元首會面，並且與67個國家

互換大使。埃切韋里亞時期的墨西哥外交政策，主軸為「第三世界主義外交」與「多元化外交」。在「第三世界主義」的架構中，埃切韋里亞總統重新定位墨西哥外交政策。他聲援發展中國家，並試圖建立墨西哥作為第三世界利益的捍衛者。聯合國 1974 年的 3281 號決議文『各國經濟權利和義務憲章』，最早由埃切維尼亞總統於 1972 年在智利聖地牙哥舉行的聯合國貿易和發展會議上提出，經過兩年的討論，最後成就此決議文。意圖作為第三世界領導者的墨西哥，在埃切韋里亞總統的主政下，強烈抨擊世界體系是建構在殖民時期的分工、天然資源的掠奪以及第三世界原物料、人工成本的貶值 (Latell, 1987: 83-84)。

在「多元化外交」的原則下，墨國強調不同政治制度和不同意識形態國家之間的和平相處。墨國在 1949 年後仍與流亡至台灣的中華民國政府維持邦交，一直到 1971 年 11 月與中華民國斷交並於隔年與中國建交。墨西哥跟中國的建交公報基本上仍遵循著墨西哥的外交原則。雙方建交公報上提到「按照各國在法律上平等、互相尊重主權獨立和領土完整」、「不進行侵略以及不干涉他國內政和對外事務的原則下建交」，並在「平等、對等的基礎上派出代表機構」<sup>7</sup>。在排除意識形態的干預下，墨西哥向逃離其國家鎮壓軍事獨裁的南美國家的許多政治難民提供政治庇護，其中包括前智利總統、薩爾瓦多阿連德的遺孀布西 (Hortensia Bussi)。此外，他譴責猶太復國

<sup>7</sup> 約莫在 1970 年以前，中國跟全世界國家建立外交關係時，只會提到「中華人民共和國是中國唯一合法政府」；或是提到「與建交國兩國之間互相尊重主權、領土完整、互不侵犯、互不干涉內政」；或是提到「兩國之間為加強友好關係，正式建立外交關係，並互派大使」。換言之，在 1970 年以前，中國跟所有國家建交時，幾乎從來不曾提過「台灣是中國不可分割的一部分」。1970 年 10 月當中國跟加拿大政府建立邦交時，開始會在建交公報上提出「台灣是中國領土不可分割的一部分」，許多國家，例如加拿大、義大利、澳大利亞、紐西蘭、馬來西亞以及之後的美國等，知道中國愛搞這些「小動作」後，就會在建交公報上加註，「他們認識到、認知到、注意到中國的立場」。自 1970 年以後，中國頻頻向全世界宣傳「台灣是中國神聖領土的一部分」，且一定要把這句話放在 1970 年以後跟中國建交的國家之建交公報上。一直到今天，當中國與他國元首談話、見面、簽約，都持續如法炮製。相對於上述國家，墨西哥與中國的建交公報則顯其主權獨立，不受中國干涉。不過在 2013 年 6 月中國與墨國簽署了『聯合聲明』，中國仍是不改其干涉他國內政作法，硬是在公報上加了「墨國表示堅定奉行一個中國原則，重申墨西哥政府關於台灣和西藏是中國領土不可分割的一部分的立場」。

主義，並允許巴勒斯坦解放組織在首都設立辦事處。不過支持巴勒斯坦這件事似乎違背了墨國長期以來的不干涉原則，猶太人的作法則是透過美國來牽制墨西哥，最終，埃切韋里亞總統被迫低頭、道歉（Latell, 1987: 84）。

洛佩斯總統（José López Portillo, 1976-82）任內在外交事務上有兩件事情值得關注。一個是與美國、伊朗的關係，另一個則是與尼加拉瓜桑定政權以及薩爾瓦多的關係。1979年以前，伊朗是由親美的君主體制所統治，伊朗末代沙王巴列維在何梅尼所領導的伊斯蘭革命中被推翻，伊朗皇室被正式廢除。離開伊朗的巴列維在1979年10月流亡到墨西哥，巴列維因為癌症需要接受醫療，卡特總統同意讓巴列維到美國接受治療，洛佩斯總統也告知巴列維在醫療後可以回到墨西哥。接著在同年的11月4日發生長達444天的伊朗人質危機，美國駐伊朗大使館人員被扣為人質，伊朗向美國提出遣返被罷黜的巴列維國王以及不干涉伊朗內政，在不可能將巴列維國王遣返回伊朗，又不希望巴列維留在美國而危害到人質安全，此時的墨西哥卻不願意接受巴列維國王於美國就醫後回到墨西哥。對卡特總統而言，墨西哥並無外交人員在伊朗，並且已經撤離墨西哥公民，而且墨西哥又不需要伊朗的石油，洛佩斯卻為了展現主權獨立於美國之外，也不想展現出對第三世界革命的不支持，遂拒絕巴列維的返回墨國，卻也導致美墨關係惡化（Fauriol, 1987: 85-86）。

尼加拉瓜的蘇慕薩政權（Anastasio Somoza Debayle）在1979年7月遭遇到桑定民族解放陣線（Frente Sandinista de Liberación Nacional）推翻，結束了自1936年以來的獨裁統治。1979年5月墨西哥先跟蘇慕薩政權斷絕外交關係（此舉顯然違背了艾斯特拉達主義），桑解陣線對墨西哥此舉表示「革命的喜悅」，在桑解陣線執政後，墨西哥給予經濟援助，洛佩斯總統公開強調對於桑定政權的強烈支持（Fauriol, 1987: 87）。而鄰國薩爾瓦多則在歷經親美軍人的獨裁統治半世紀後，受到尼加拉瓜革命勝利的影響，1979年反政府武裝規模擴大，引發薩爾瓦多12年的內戰。12年的內戰係由美國支持的軍事政府以及部份外國支持勢力，包括智利、阿根廷、以色列以及中華民國，反抗軍陣營則有古巴、尼加拉瓜所支持的法拉本多·馬蒂民族解放陣線（Farabundo Martí National Liberation Front, FMLN）及墨西哥所支持的革命

民主陣線 (Democratic Revolutionary Front, FDR 後併入 FMLN) (Wikipedia, 2017f; Fauriol, 1987: 88)。墨西哥在 1980 年撤離在聖薩爾瓦多的大使，並將大使館等級降為領事館，且對軍政府時有批評。在由墨西哥所贊助名為「拉丁美洲政黨進步聯盟」的組織中，墨西哥僅承認 FDR 跟 FMLN 兩個組織為「代表性的政治勢力」(representative political force) (Fauriol, 1987: 88)。

德拉馬德里總統 (Miguel de la Madrid, 1982-88) 在外交上的成就應是在 1983 年與哥倫比亞、巴拿馬、以及委內瑞拉發起了康塔多拉集團 (Contadora Group)。康塔多拉集團是一個反對外來干涉、主張和平解決中美洲爭端而建立的地區性國際組織。鑒於中美洲衝突加劇，局勢緊張，康塔多拉集團於 1983 年 7 月在墨西哥坎昆集會，發布了關於中美洲和平的『坎昆宣言』，接著在 9 月於巴拿馬通過了『意向文件』，內載基本原則與承諾，以處理該區嚴重衝突問題，達成和平安全和促進經濟社會發展，以及加強民主制度 (聯合國秘書長，1983)。雖然聯合國安理會要求康塔多拉集團隨時向安理會通報其工作情況，並呼籲有關國家與此集團合作，雖然康塔多拉集團一再呼籲中美洲五國 (薩爾瓦多、尼加拉瓜、宏都拉斯、瓜地馬拉、哥斯大黎加) 在沒有外來干涉的情況下直接談判，要求一切外國軍事顧問撤出，停止輸入武器，但康塔多拉集團經過幾年的努力，最終仍無法說服各國完成『康塔多拉關於中美洲和平與合作法案』(Contadora Act on Peace and Cooperation in Central America) 的簽署。Meyer (1992: 247-49) 認為在此法案中有三個實質上的議題分裂了中美洲。第一個是各國關於武器控制、減少武器的立場不同；第二是此法案同意國際軍隊於此區的軍事演習；第三個則是相關國家對此法案批准、執行等意見的分歧。雖然『康塔多拉法案』最終胎死腹中，但此法案催生了 1987 年 8 月的『在中美洲實現穩定持久和平的程序』(Procedure for the Establishment of a Firm and Lasting Peace in Central America)，此『程序』亦將『康塔多拉關於中美洲和平與合作法案』列入其致力達成的目標、原則，以實現中美洲和平穩定，也算是德拉馬德里總統的外交成就。

## 肆、墨西哥外交的典範轉移

在 1990 年代初期，國際局勢發生重大轉折，東歐劇變、蘇聯解體、冷戰結束。薩利納斯總統（Carlos Salinas de Gortari, 1988-94）在就任後的『國家發展計畫』中宣示四個目標，分別是捍衛國家主權、民主、經濟復甦以及改善生活水準，墨西哥政府的外交政策重點大幅轉向經濟。薩利納斯總統在 1991 年跟智利簽署了拉丁美洲國家之間第一個雙邊自由貿易協定，並正式加入亞太經濟合作組織（APEC），退出亞洲、非洲、拉丁美洲開發中國家為主的「七十七國集團」（Group of 77）。薩利納斯總統任內國內政治極度不穩定。『北美自由貿易協定』在 1994 年 1 月 1 日生效，取消了墨西哥在 1910 年代革命後所制定的憲法第 27 條關於保障土著社群土地所有權（native communal landholdings）不被私有化，墨西哥南部恰帕斯州（Chiapas）爆發了為期 12 天以維護當地印地安人利益為目標的薩帕塔武裝鬥爭（Zapatista uprising）。1994 年 3 月革命制度黨總統候選人科洛西奧（Luis Donaldo Colosio-Murrieta）遇刺身亡；9 月，革命制度黨總書記魯伊斯（José Francisco Ruiz Massieu）遇刺身亡（Wikipedia, 2017g）。雖然薩利納斯政府放棄傳統的反美立場，成為美國的夥伴，外交政策從傳統的反美、講原則、獨立自主，轉變成親美、相互依賴，繼任的賽迪略總統（Ernesto Zedillo, 1994-2000）更公開與傳統的立場決裂，做出了促進而不是抵抗全球化進程的選擇。但是，革命制度黨 71 年的連續執政仍舊無法抵擋 2000 年的政黨輪替。

右翼的國家行動黨在 2000 年開始了為期 12 年的執政，福克斯總統（Vicente Fox Quesada, 2000-2006）上任後，希望與美國間建立如歐美一樣的「北美聯盟」、「戰略聯盟」甚至「軍事聯盟」，但美國以反恐為優先，擱置了福克斯的想法（何國世，2003：176）。福克斯任用左翼的卡斯塔尼達（Jorge G. Castañeda）為外交部長，卡斯塔尼達想遠離老舊的「不干涉主義」與「國家絕對主權」等原則，他的外交政策主張更多的開放以及接受願意國際社會的批評。他的務實試圖重新調整墨西哥的外交政策，以適應新的時代，卻敵不過國會要求辭職的聲浪，兩年後被迫下台（Adiós, 2003）。

Aleman (2005: 658) 分析有三個重要的因素抗拒了卡斯塔尼達主義 (Castañeda Doctrine)：第一，墨西哥在 1830-1914 年第一次全球化期間，因為堅守獨立國家的原則，而遠離了全球化的趨勢；第二，1920 年代以後，墨西哥長期的外交政策是不干涉主義與國家主權，在全球社會中只是扮演好偽善的、自以為有道德的旁觀者 (self-righteous observer) 的角色，而不是扮演一個願意分擔世界責任與合作的國家；第三，墨西哥自我放逐國際社會已久，自然很難說服政治菁英與社會在國際間應如何扮演一個積極的角色。

前述墨西哥外交部長卡索所認為的墨西哥外交政策優先序的典範轉移要面對英國退出歐盟以及美國選出的經濟民族主義的川普。除了墨西哥百年不干涉主義有所轉變外，2004 年 CIDE (Center of Economic Research and Teaching) 的調查顯示出墨西哥人排斥外國投資墨國能源部門，但願意接受美國的執法單位在其港口或邊境協助對抗恐怖主義。墨西哥人認為外交政策目標的前三個優先序在於保障國外墨西哥人的利益、提高墨國外銷以及杜絕毒品走私至美國。其他的優先序還包括對抗恐怖主義、保障人權、強化聯合國功能以及推展民主，FitzGerold (2004: 25, 28) 認為這是展現出以墨西哥人利益為優先的民族主義。2006 年針對墨國人民公共意見與外交政策進行調查 (CIDE, 2007: 9)，人民普遍認為有四個墨西哥的外交政策議題令墨西哥陷入困境：是要強化 NAFTA 還是要重新談判？外交政策的活躍性在加入聯合國安理會、維和行動以及擔任國際組織高層職位間應如何拿捏？百年的外交不干涉主義傳統、絕對主權，與提倡人權、分享主權該如何取得平衡？與北邊和南邊國家各該維持何種關係？

Hernandez-Lopez (2007: 1370-71) 分析墨國百年的不干涉主義與主權原則，已逐漸產生改變，最明顯的例子是美墨間的移民問題。傳統上墨西哥的外交政策從未著墨在移民問題上，在墨西哥傳統的主權觀念裡，移民者，合法或非法，一旦進入了美國，就屬於美國的司法管轄，不論移民者遭受任何待遇，都屬於美國的主權表現。墨國的不干涉原則與主權主義在移民問題上得到最佳詮釋。美國的「充分權力原則」(plenary power doctrine) 認為聯邦政府 (國會與行政部門) 擁有廣泛的移民入出境管制權力，法院

在從事違憲審查之際，應該給予最高的尊重。這使得聯邦所從事的移民管制，甚至包括許多相當嚴苛不公的措施，實際上都不受法院的檢驗。根據美國聯邦最高法院向來之見解，聯邦政府對於移民和規劃事務具有排它性的規範與權力，排斥和驅逐外國人是國家行使主權行為之表現，因此無庸受司法審查（Hernandez-Lopez, 2007: 1379）。美墨雙方在邊境、移民問題上依美國的充分權力原則、墨國的不干涉主義以及主權原則的運作上，原本並無太大扞格，但當時序接近二十一世紀時，墨國百年外交原則也逐漸改變，（Hernandez-Lopez, 2007: 1380-95）用五個例子來說明墨國的不干涉主義與主權原則已經重新被詮釋，這五個例子都與美國的移民政策有關。

第一個例子是遊說 1996 年的『非法移民改革與移民責任法』（*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, IIRIRA*）。該法律取消了反對驅逐的重要抗辯事由，造成更多移民遭到拘押和驅逐，包括合法永久居留者在內。IIRIRA 並大幅擴張合法永久居民與因刑事定罪而遭自動驅逐出境的範圍，將一些相對輕微非暴力的犯罪也納入驅逐範圍，並導致逃避迫害者申請庇護時更難獲准（Human Right Watch）。墨西哥在 NAFTA 協議過程中已有遊說經驗，在此法中亦遊說美國國會議員，促使這個在柯林頓時期簽署的法律並沒有嚴格被執行。第二個例子則是發展『墨西哥國民在美國的領事方案』（*Consular Programs for Mexican Nationals in the United States*），此方案包括了墨西哥與美國學校、移民社區的教師交換以及文化交流等。第三個案例則是修正國籍法，允許墨西哥國民可以有雙重國籍，讓他們在歸化美國國籍時更加方便，並且藉此影響美國移民政策。2000 年政黨輪替後的新任總統福克斯積極地與美國協商雙方移民協議以及在美國移民政策辯論中，公開說出墨西哥對於美國移民政策的立場等，都是墨西哥重新詮釋非干涉主義的第四以及第五個例子。

## 伍、結語

墨西哥政府自 1910 年革命後，經常面臨美國利用「承認」作為政治運作，美國消極的承認他 1913 年的革命政府，而對於 1949 年在中國革命成

功的北京政權與已失去政權而流亡至台灣的中華民國政府，美國的「承認」政策也是高度政治性的實務運作。美國國務院在 1958 年 8 月的外交備忘錄中特別提到：「外交的承認是一個特權而非權利」(recognition is a privilege and not a right)。美國認為外交的承認是國家政策的工具，藉此工具獲取最大利益。雖然此時的中國共產黨政權已有效統治中國，但美國認為「中國共產黨僅是 2% 的中國人民所組成，這個政權殘忍、鎮壓、逼迫犧牲，導致廣泛的社會不安，並未顯示出其意欲尊榮國際義務」。美國雖然明瞭中國共產黨政權已掌控中國，但認為「與其交往並不一定需要有外交關係」(Kelsen, 1996: 404-405)。Kelsen 認為，此備忘錄將「外交承認」描述為「政治承認」，對於存在而受質疑的政府，無任何法律效果。

美國國務院在 1976 年再度強調，「就美國的看法而言，國際法並沒有要求一個國家承認某政權為國家，完全取決於他國判斷此政權是否有資格被承認為國家。美國傳統以來都有賴於一些事實，包括有效的控制清楚的領土、人口以及有組織的政府有能力且有效的發展外交關係，並且履行國際義務。美國並且考量此政權是否被他國所承認」。同樣的，英國政府也認為：「當一個政府希望獲得承認為國家，其正常的要求是擁有且持續擁有清楚界定的領土、人口，有效統治的政府，並在對外事務上獨立運作。其他因素，包括聯合國的決議，也必須被納入考量」。根據 Shaw (1997: 301-302) 的說法，英國的「其他因素」包括「人權」等議題。

在實務的運作上，蘇聯解體後對於在東歐新產生的 12 個國家，歐洲共同體主張「承認」的前提是必需要遵守『聯合國憲章』、『赫爾辛基協議』、以及『巴黎憲章』所要求的「法治、民主與人權」；美國對於承認的前提則是強調此些新興國家的核能安全、民主與自由市場 (Henkin, 1993: 250-51)。布希總統宣布美國將會跟六個已承諾尊重美國提出民主自由原則的國家建立外交關係，而當另外 6 個國家 (包括摩爾多瓦、土庫曼斯坦、亞塞拜然、塔吉克、喬治亞和烏茲別克) 也都承諾美國所要求負責任的安全政策以及民主原則，美國就會與其建交 (Henkin, 1993: 263-64)。此例再度說明，時至今日對美國而言，「承認」仍是特權與政治運作。

雖然艾斯特拉達主義 (不干涉主義) 面臨必需的典範轉移，但在外交

承認上，充分展現出「宣示說」的重要性。對於一個未存在的國家而言，承認不會產生國家的存在；如果國家已經存在，不論是否被他國正式承認，他仍有權被視為國家。台灣歷經兩次的政黨輪替，回顧歷任總統的外交政策主張，除了 1999 年李登輝總統的『兩國論』外，迄今 20 年看不出任何一位總統有自己的外交理念，更別說這些外交理念可以成為國際間呼之百應的外交準則。墨西哥的百年外交原則有其一定的穩定性，每任總統都會提出自己的外交主張。反觀台灣在李登輝總統的兩國論之後 20 年，我們的外交主張是什麼？我們要如何突破國際困境？如何突破大國將承認視為工具、特權與政治運作？這裡所期待的台灣外交主張，當然不是國民黨的外交立場，蓋因國民黨早已把台灣外交當成內政在處理。筆者所反思的是台灣本土政黨的外交主張。作為台灣本土政黨的國家元首，應該很清楚的告訴人民，我們的外交走向遵循的原則與最終目的。除了自由、民主、人權等普遍性的價值口號之外（崇尚自由、民主、人權的歐洲國家，何曾尊重過加泰隆尼亞的公投選擇？足見這些口號會因場景不同而有不同詮釋），除了現實主義的比拳頭、比國力、比國家利益等的大國外交外，台灣有沒有可能找出另一種外交模式？另一種外交主張？就算此外交模式、外交主張是未來百年要走的外交路徑亦未嘗不可？這個未完成的答案卷，仍然有賴學術界的共同努力。

## 參考文獻

- 卡斯特羅 (卡斯楚), 2008。〈歷史將宣判我無罪〉 (<http://news.163.com/08/0219/21/453H2BQR0001121M.html>) (2017/8/30)。
- 維基百科, 2017。〈普拉特修正案〉 (<https://zh.wikipedia.org/wiki/普拉特修正案>) (2017/8/15)。
- 何國世, 2003。《墨西哥史—仙人掌王國》。台北: 三民書局。
- 洪丁福, 2000。《國際政治的理論與實際》。台北: 啟英文化。
- 徐世澄, n.d。〈冷戰結束後墨西哥的外交政策中的變與不變〉 (<http://ilas.cass.cn/webpic/web/ilas/uploadfiles/cn/%7BE6A7FAA4-3263-4DE1-A174-1BB62BAA1A23%7D.pdf>) (2017/7/20)。
- 聯合國秘書長, 1983。《中美洲局勢: 秘書長的說明》S16208 ([https://digitallibrary.un.org/record/61523/files/S\\_16208-ZH.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/61523/files/S_16208-ZH.pdf)) (2017/8/30)。
- Adiós, Castañeda. 2003. "Cuban Daily Takes Parting Shot at Mexico's Jorge Castañeda." *Worldpress*, January 11 (<http://www.worldpress.org/americas/909.cfm>) (2017/9/10)
- Aleman, David Mena. 2005. "Resistance from Within: Why Mexico's Attempt to Advance an Active Foreign Policy Failed." *Review of Policy Research*, Vol. 22, No. 5, pp. 657-66.
- Ambar, Saladin. n.d. "Woodrow Wilson: Foreign Affairs." (<https://millercenter.org/president/wilson/foreign-affairs>) (2017/7/20)
- Babson, Roger W. 1920. "A Constructive Policy for Mexico." *Journal of International Relations*, Vol. 11, No. 2, pp. 209-14.
- Heritage Foundation. 1984. "Why Mexico's Foreign Policy Still Irritates the U.S." Backgrounder (<http://www.heritage.org/americas/report/why-mexicos-foreign-policy-still-irritates-the-us>) (2017/6/30)
- Heritage Foundation. 1988. "Evolution of Mexican Foreign Policy." Backgrounder (<http://www.heritage.org/americas/report/evolution-mexican-foreign-policy>) (2017/6/30)
- BBC. n.d. "Fidel Castro America Nemesis Fidel Castro BBC Documentary 2016 (Cuban Leader)." YouTube (<https://www.youtube.com/watch?v=m4WiD-dV3w4&t=845s>) (2017/6/30)
- Butterfield, Beldon. 2013. *Mexico behind the Mask: A Narrative, Past and Present*.

- Washington, D.C.: Potomac Books.
- Caso, Luis Videgaray. 2017. "Remarks by the Secretary of Foreign Affairs on Mexico's foreign Policy Position." (<https://consulmex2.sre.gob.mx/nuevayork/index.php/en/actividades-del-consulado-2/643-10-objetivos-gobierno-republica-negociacion-eua-ing>) (2017/8/30)
- CIDE. 2007. "Mexico and the World 2006: Public Opinion and Foreign Policy in Mexico." (<http://libriaciade.com/libros/pdf/DTEI-156.pdf>) (2017/8/30)
- Cornelius, Wayne A., and Jeffrey A. Weldon (顏和正譯), 2013。〈墨西哥政治〉收於 G. Bingham Powell、Russell J. Dalton、及 Kaare Storm (編)《當代比較政治：一種世界觀》(*Comparative Politics Today: A World View*)。台北：五南出版社。
- Cochran, Charles L. 1973. "The Estrada Doctrine and United States Policy." *University of Miami Inter-American Law Review*, Vol. 2, No. 1, pp. 27-31.
- Doyle, Kate. 2003. "Double Dealing: Mexico's Foreign Policy toward Cuba." National Security Archive (<http://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB83/index.htm>) (2017/9/10)
- Encinas-Valenzuela, Jesus Ernesto. 2006. "Mexican Foreign Policy and UN Peacekeeping Operations in the 21<sup>st</sup> Century." Master Thesis, Naval Postgraduate School.
- Engel, James F. 1969. "The Revolution and Mexican Foreign Policy." *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 11, No. 4, pp. 518-32.
- Fauriol, Georges. 1987. "Differing Perception in Foreign Policy and Security: The Mexican Foreign Policy Tradition." *California Western International Law Journal*, Vol. 18, No. 1, pp. 75-79.
- FitzGerald, Tara. 2004. "Mexico's International Vision: Talking the Myths." *Business Mexico*, November, pp. 25-31.
- Halperin, Maurice. 1940. "Mexico Shifts Her Foreign Policy." *Foreign Affairs*, October (<https://www.foreignaffairs.com/articles/mexico/1940-10-01/mexico-shifts-her-foreign-policy>) (2017/8/30)
- Henderson, Conway W. (金帆譯), 2004。《國際關係：世紀之交的衝突與合作》(*International Relations: Conflict and Cooperation at the Turn of the 21<sup>st</sup> Century*)。中國海口：海南出版社。
- Henkin, Louis, Richard Crawford Pugh, Oscar Schachter, and Hans Smit. 1993. *International Law: Cases and Materials*. St. Paul, Minn.: West Publishing Co.
- Hernandez-Lopez, Ernesto. 2006. "International Migration and Sovereignty Reinterpretation in Mexico." *California Western Law Review*, Vol. 43, pp. 203-33.

- Hernandez-Lopez, Ernesto. 2007. "Sovereignty Migrates in U.S. and Mexican Law: Transnational Influences in Plenary Power and Non-intervention." *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 40, pp. 1345-1424.
- Hill, Christopher. 2003. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Shanghai: Shanghai People's Publishing House.
- Human Right Watch, 2016。〈美國：侵犯移民權利 20 年〉。( <https://www.hrw.org/zh-hans/news/2016/04/25/289364> ) ( 2017/12/18 )。
- Kelsen, Hans. 1996. *Principles of International Law*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Keller, Renata. 2012. "A Foreign Policy for Domestic Consumption: Mexico's Lukewarm Defense of Castro, 1959-1969." *Latin American Research Review*, Vol. 47, No. 2, pp. 100-19.
- Latell, Brian. 1987. "Continuity and Change in Mexican Foreign Policy." *California Western International Law Journal*, Vol. 18, No. 1, pp. 81-93.
- Mares, David R. 1988. "Mexico's Foreign Policy as a Middle Power: The Nicaragua Connection, 1884-1986." *Latin American Research Review*, Vol. 23, No. 3, pp. 81-107.
- Meyer, Mary Kathryn. 1992. "Latin American Diplomacy and the Central American Peace Process: The Contadora and Esquipulas II Cases." Ph.D. Dissertation, University of Massachusetts Amherst.
- Morgenthau, Hans J. 2004. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, brief ed. Peking: Peking University Press.
- n.a. 2017. "Mexico expels North Korean ambassador over nuclear tests." *Reuters*, September 8 ( <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-mexico/mexico-expels-north-korean-ambassador-over-nuclear-tests-idUSKCN1BI2ZV> ) ( 2017/9/20 )
- Neto, Octavio Amorim, and Andres Malamud. 2015. "What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008." *Latin American Politics and Society*, Vol. 57, No. 4, pp. 1-27.
- Nieto, Enrique Pena. 2017. "Mexico's Position on Foreign Policy: Principles and Objectives That Will Guide the Negotiation with the US." ( <https://consulmex2.sre.gob.mx/nuevayork/index.php/en/actividades-del-consulado-2/643-10-objetivos-gobierno-republica-negociacion-eua-ing> ) ( 2017/8/30 )
- Richards, Michael D. ( 任靈蘭譯 )，2004。《世界歷史上的革命》( *Revolutions in World History* )。中國北京：商務印書館。
- Rourke, John T. 與 Mark A. Boye ( 張明貴、賴明芝譯 )，2005。《世界政治：國際關係

導論》(*World Politics: International Politics on the World Stage*)。台北：麥格羅希爾。

- Shaw, Malcolm N. 1997. *International Law*. Cambridge: Grotius Publication.
- Scott, Robert E. 1982. "National Development and Mexico's Foreign Policy." *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, Vol. 37, No. 1, pp. 42-59.
- Tannenbaum, Frank. 1948. "Personal Government in Mexico." *Foreign Affairs*, October (<https://www.foreignaffairs.com/articles/mexico/1948-10-01/personal-government-mexico>) (2017/8/30)
- UN Peacemaker. 1987. "Procedure for the Establishment of a Firm and Lasting Peace in Central America (Esquipulas II)." (<http://peacemaker.un.org/centralamerica-esquipulasII87>) (2017/7/30)
- Valeriano, Brandon, and Matthew Powers. 2010. "United States-Mexico: The Convergence of Public Policy Views in the Post-9/11." *World Policy Studies Journal*, Vol. 38, No. 4, pp. 745-75.
- Wiarda, Howard J. 2000. "Beyond the Pale: The Bureaucratic Politics of United States Policy in Mexico." *World Affairs*, Vol. 162, No. 4, pp. 174-90.
- Wikipedia. 2017a. "United States Occupation of Veracruz." ([https://en.wikipedia.org/wiki/United\\_States\\_occupation\\_of\\_Veracruz](https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_occupation_of_Veracruz)) (2017/7/30)
- Wikipedia. 2017b. "Mexico in World War I." ([https://en.wikipedia.org/wiki/Mexico\\_in\\_World\\_War\\_I](https://en.wikipedia.org/wiki/Mexico_in_World_War_I)) (2017/8/10)
- Wikipedia. 2017c. "Zimmermann Telegram." ([https://en.wikipedia.org/wiki/Zimmermann\\_Telegram](https://en.wikipedia.org/wiki/Zimmermann_Telegram)) (2017/8/10)
- Wikipedia. 2017d. "Álvaro Obregón." ([https://en.wikipedia.org/wiki/%C3%81lvaro\\_Obreg%C3%B3n](https://en.wikipedia.org/wiki/%C3%81lvaro_Obreg%C3%B3n)) (2017/8/10)
- Wikipedia. 2017e. "Cuba-United States Relations." ([https://en.wikipedia.org/wiki/Cuba%E2%80%93United\\_States\\_relations#Relations\\_1900.E2.80.931959](https://en.wikipedia.org/wiki/Cuba%E2%80%93United_States_relations#Relations_1900.E2.80.931959)) (2017/8/15)
- Wikipedia. 2017f. "Salvadoran Civil War." ([https://en.wikipedia.org/wiki/Salvadoran\\_Civil\\_War#Coup\\_d.27.C3.A9tat.2C\\_repression\\_and\\_insurrection:\\_1979.E2.80.9381](https://en.wikipedia.org/wiki/Salvadoran_Civil_War#Coup_d.27.C3.A9tat.2C_repression_and_insurrection:_1979.E2.80.9381)) (2017/8/15)
- Wikipedia. 2017g. "Carlos Salinas de Gortari." ([https://en.wikipedia.org/wiki/Carlos\\_Salinas\\_de\\_Gortari#Foreign\\_policy](https://en.wikipedia.org/wiki/Carlos_Salinas_de_Gortari#Foreign_policy)) (2017/8/15)

# Mexico's Foreign Policy: Centennial Diplomacy and Paradigm Shift

Lloyd Fan

*Associate Professor, Department of Public Relations  
and Advertisement, Kun-Shan University, Tainan, TAIWAN*

## Abstract

Mexico, which has a 3,000-kilometer border with the United States hegemony, has lost nearly half its territory to the United States in the mid-19th century. Under such geopolitics, what kind of foreign policy model serves Mexico's national survival is the subject of this paper. This thesis is based on the normative theory of Mexico's foreign policy, respect for sovereignty and non-interventionism. When discussing the nearly 100-year-long foreign policy proposition in Mexico, the author applies three levels analysis in terms of world politics as cross-analysis, including individual level, national characteristics level and International system level. Besides, discussion of diplomatic recognition and Estrada's non-interventionism are contended from the international law viewpoint. At the end of this article, the author will give a brief description of the paradigm shift of Mexican foreign policy in recent years.

**Keywords:** Estrada Doctrine, diplomatic recognition, Plenary Power Doctrine, paradigm shift