

墨西哥安全環境與國防武力

吳東林

台南大學兼任助理教授

摘 要

墨西哥屬於北美洲國家，東、西方面臨海洋，南、北方分別緊鄰瓜地馬拉、貝里斯以及美國，歷史上主要的軍事威脅係來自海上和北方緊鄰的美國。第二次世界大戰結束後，墨西哥因地緣戰略位置之便，長期在美國的安全保護傘之下無明顯的外來安全威脅。相對地，墨西哥販毒集團對國家各層面造成的問題，成為影響國家生存與發展的內部安全威脅。2007 年 3 月墨西哥求助於美國共同打擊販毒集團，『美利達計畫』順利成形。此計畫內容包含 4 項支柱，前 3 項著重協助墨西哥政府採購裝備以打擊犯罪組織，以及建立完備的警政措施、司法和邊境管理制度，第 4 項支柱則希望從根本協助墨西哥地方和社羣建立人民預防犯罪的機制。

關鍵詞： 公共安全、內部安全、國防、『美利達計畫』

壹、前言

墨西哥係北美洲南端國家，據 2016 年 7 月的估計，人口約 123,166,749 人，排名世界第 12 名 (Central Intelligence Agency, 2017a)；土地面積約 1,943,945 平方公里，排名世界第 14 名 (Central Intelligence Agency, 2017b)。1521 年，西班牙征服並殖民統治墨西哥成為新西班牙的總督轄區 (Viceroyalty of New Spain) 達 3 個世紀之久；1821 年獨立後，西班牙後裔、土生白人 Agustín Cosme Damián de Iturbide y Arámbaru 於次年稱帝，建立第一帝國，但是 1823 年被推翻，墨西哥建立聯邦合眾國，此時國內政治與經濟情況並不穩定。十九迄二十世紀初期，墨西哥歷經 1838-39 年法國第一次入侵的糕點戰爭 (Pastry War)、1846-48 年美國與墨西哥戰爭 (American-Mexican War)、1857-61 年自由派戰勝保守派的改革內戰 (Civil War)、1861-67 年法國第二次入侵墨西哥 (Franco-Mexican War) 並扶植第二帝國傀儡政權等戰爭與一段獨裁統治，其中與美國戰爭後將大約三分之一的領土割讓給美國，另 1910 年開始的墨西哥革命 (Mexican Revolution) 始推翻獨裁統治 (Central Intelligence Agency, 2017c)，1917 年正式訂立憲法實施總統制政治體制 (Central Intelligence Agency, 2017d)。

墨西哥地理位置東鄰加勒比海 (Caribbean Sea) 與墨西哥灣 (Gulf of Mexico)，西濱北太平洋 (North Pacific Ocean)，南接瓜地馬拉 (Guatemala) 與貝里斯 (Belize)，北與美國接壤 (Central Intelligence Agency, 2017b; Global Security, 2017a)。地形上，墨西哥境內呈東南朝西北、由高至低的墨西哥高原走向 (Global Security, 2017b)，使墨西哥宛如一座山地城堡，雖然可瞰制來自墨西哥灣與北太平洋的入侵，但是高原兩側瀕海的狹長平原地帶缺乏縱深，易被外來勢力截斷 (請參考圖 1：墨西哥地理位置圖)。此外，由於墨西哥係美國南端唯一的接壤國，成為美國進出中南美洲的陸上戰略通道以及遏制中南美洲國家非法移民、走私、毒品進入美國的重要門戶 (Central Intelligence Agency, 2017e)。

墨西哥現今並無明顯的外來安全威脅，其軍事緣起可遠溯至前哥倫比亞時期 (pre-Columbian era) 一個好戰且追求武力擴張的中美洲最強帝國—

Aztec 帝國。十五世紀初期，位於現在墨西哥市附近的 Tenochtitlan、Texcoco 和 Tlacopan 等 3 個城邦結盟建立 Aztec 帝國，當時的軍隊已經建立高度的軍事組織，具有正式的教育訓練、武器裝備、戰爭規劃以及協同作戰等能力（Merrill & Miró, 1996: 282）。依據 Aztec 文化，每一名男子出生後都會舉行一個儀式，這個儀式象徵男子註定成為一名戰士且將為戰鬥而死的光榮命運；據記載，Aztec 軍隊可在 1 小時內召集 16,000~18,000 名戰士，約相當於 10% 的男性人口（GlobalSecurity, 2017c）。上述軍事傳統與文化使 Aztec 軍事發展在十六世紀初期達到了最高峰，也深深影響著墨西哥軍隊的發展。1519 年，西班牙叩關攻擊墨西哥，與西班牙軍隊相較，當時的 Aztec 軍隊由於火器與馬匹機動性均不如西班牙，因此僅進行輕微的抵抗即被征服。1521 年，西班牙開始建立這一塊新殖民地成為新西班牙總督轄區，並在十八世紀後期建立軍隊。1800 年，軍隊的規模主要包含定期自西班牙前來輪流駐防的 4 個步兵團和 2 個重騎兵團，以及由當地民兵組成的 10 個步兵團和 9 個重騎兵團，軍隊總數大約 30,000 人（Merrill & Miró, 1996: 283）。



資料來源：Central Intelligence Agency (2017b)。

圖 1：墨西哥地理位置圖

1810-21 年墨西哥獨立戰爭的 4 個階段期間，前 3 個階段僅能召集裝備簡陋的土著與混血兒、游擊武力、反抗團體等武力對抗西班牙軍隊，最後階

段才由一名軍官 Agustín Cosme Damián de Iturbide y Arámbaru 起義組成初期脆弱的軍事聯盟爭取獨立，其後逐漸影響保守主義者轉同情為支持獨立戰爭，最終組成一支 16,000 人武力擊潰西班牙軍隊獲致勝利，這一支革命武力也成為墨西哥獨立後常設軍隊的主體。獨立初期建立的墨西哥帝國軍隊幾乎是西班牙殖民時期民兵武力的延續，軍官承繼自西班牙殖民時期的成員，一般士兵則大部份來自於由山區入侵村莊後失聯的農民，這些補充兵的逃亡率很高，因此整體而言當時軍隊只是一支缺乏訓練、裝備簡陋的武力 (Merrill & Miró, 1996: 284)。另一方面，墨西哥獨立後三軍部隊也著手削減西班牙殖民時期賦予軍官的一些不合理特權與規定，並於 1855 年廢止。獨立後的軍隊也逐步淘汰十九世紀強制徵兵的規定，因為這種制度吸收了許多罪犯和社會上不受歡迎的人，也造成軍官與士兵階層的重大分歧，這些分歧一直到二十世紀初期受到墨西哥革命戰爭期間平等主義的影響才逐漸減緩。此外，墨西哥獨立後的軍隊雖然進行重整，但是仍然維持西班牙殖民時期的軍階以及傳統上騎兵單位的高度威望等兩項傳統 (Global Security, 2017c)。

1821 年墨西哥獨立後雖然歷經多次政權更迭，但是一直保留教士和軍人的免稅權和司法豁免權，這也是主張限制教會和軍隊特權的自由派與保守派長期鬥爭的重要原因。1867 年，當時的總統 Benito Pablo Juárez García 贏得法、墨戰爭後繼續進行自由主義的社會改革，此時曾在法、墨戰爭中扮演決定性角色的將領 Jose de la Cruz Porfirio Díaz 逐漸利用其軍事影響力介入政治運作，並與總統漸行漸遠。1872 年 García 去世，Díaz 實際掌握了政權，並自 1876 年起擔任總統實施獨裁統治迄 1910 年墨西哥革命戰爭爆發為止，此期間 1880-84 年由其欽定繼承人 Manuel González 擔任總統。Díaz 獨裁統治墨西哥期間，積極運用軍事力量掌控政治權力，且無情地去除挑戰他威權的人。同時，Díaz 恢復強制徵兵制度，運用軍隊殘酷地鎮壓反政府暴動。雖然，Díaz 統治的政府部門已經派任忠誠可靠的人管轄，但是 Díaz 對軍隊的控制仍然藉軍區輪調換防的手段防範將領久駐一處後深植地方勢力 (Merrill & Miró, 1996: 286-87)。

1910 年，Díaz 的自由派政治對手 Francisco I. Madero 在美國發表宣言

反對 Diaz 獨裁統治，並自任為墨西哥臨時總統且建立一支解放軍（Army of Liberation），這一支武力日後轉型為墨西哥憲政軍（Constitutionalist Army）。此時，地區領袖紛紛加入反對政府行動，這些反對勢力素質雖然部份只比強盜好一點，但是由於配備自美國走私且性能較佳的溫徹斯特式連發來福槍（Winchester rifles），因此在與聯邦軍隊的對抗中迅速取得優勢，1911 年終於逼迫 Diaz 辭去總統職位。繼任總統的 Madero 雖然贏得勝利，卻接著面對當初參與革命的反對派軍事領袖貪得無厭的要脅以及必須應付全國性交戰動亂狀態，1913 年叛變者驅逐 Madero 後致使墨西哥革命戰爭陷入流血暴亂達 4 年之久（Merrill & Miró, 1996: 287）。

儘管反抗獨裁統治的墨西哥革命戰爭結果呈現災難性的動亂，但是此期間墨西哥武裝部隊卻堅持一個共同的信念，這個新的共同信念強調軍隊源自於農民的本質，而且軍隊是民眾意志的守護者；依據這個傳統，現代的墨西哥軍隊界定本身是「沉默而無名的守護者」（silent and anonymous guardian），為國家未來的持續發展提供安全的保證（Merrill & Miró, 1996: 287-88）。上述墨西哥軍隊的信念成為日後武裝部隊轉型的轉捩點，也成為武裝部隊專業化與去政治化的重要基礎。本文即從國家安全的角度探討墨西哥安全環境、國防任務與組織、安全議題與軍隊角色及其與美國安全合作關係等議題，期對墨西哥的國防武力發展與角色定位有更深一層的認識。

貳、墨西哥安全環境

1917 年，墨西哥革命後制定的憲法第 3 章第 89 條賦予總統「基於聯邦內部安全和外部防衛的需要，可以運用包含地面部隊、海軍與空軍等常設武裝部隊」的權力與責任（Antonio Rafael de la Cova, 1997），但是墨西哥的安全環境以及歷任政府對國家安全概念的認知卻迥異於一般國家。自第二次世界大戰結束以後，墨西哥安全環境最主要的威脅並非來自於外來的軍事入侵，而是內部販毒集團（drug cartels）的猖獗已經成為墨西哥國家安全最大的禍源。但是，另一方面，墨西哥在處理販毒集團威脅國家安全時，卻僅視其為社會或經濟層面的問題，缺乏自整體安全環境的規劃與作為，

加上警政與司法制度無力打擊犯罪組織以及無適當的法源作為軍隊執法的依據，因此經常遭致非議，販毒集團也日益坐大、有恃無恐。

一、外部安全環境

墨西哥於十六至十九世紀期間曾遭受其它國家的武力侵犯，二十世紀初期革命戰爭結束以後，墨西哥主要的國家安全重心轉為維持內部的政治穩定與防範外國的經濟控制。第二次世界大戰時墨西哥曾參加以美國主導的同盟國（Allies）陣營對抗軸心國（Axis），這是墨西哥最後一次面臨外來安全威脅，但是此期間以及整個冷戰時期均在美國的保護傘之下，未再遭受其它國家的軍事威脅。即使如此，在墨西哥歷史上，自十九世紀中葉以來與北鄰美國的關係卻令墨西哥人民感覺親疏不定，其中原因除了美國曾藉戰爭手段迫使墨西哥割讓大片領土之外，也曾數次以武力侵犯墨西哥領土主權（Merrill & Miró, 1996: 290）。因此，第二次世界大戰結束後，墨西哥人民仍然視美國強大主導勢力為墨西哥主權的主要外來威脅，尤甚於來自西方國家所描繪的蘇聯與古巴結盟以及中美洲革命政權的威脅。

縱觀墨西哥二十世紀以來的歷史，歷任政府對外部安全威脅的內涵與轉變，始終缺乏宏觀、正確的認識，亦不願積極面對。冷戰時期，當美國主導的「圍堵」（Containment）戰略引薦至拉丁美洲，且強調由外部防禦共產勢力結合各國內部安全機制以對抗共產主義的影響時，墨西哥基於已往與美國之間爭議的歷史情結，並不信任美國且僅被動的接受此項政策。當時的革命制度黨（Institutional Revolutionary Party, PRI）政府較關注內部事務和維持它的政權，並未認識到共產主義可能對國家帶來的威脅和風險（Christian Leon Borja, 2013: 4）。其次，當時墨西哥認為這項新的美國政策與其政府政策和法律相牴觸，也認為圍堵共產主義已經違反憲法。墨西哥外交政策主要原則主張國家應有自決權利，且其內、外事務不受外來勢力的介入。換言之，墨西哥具有選擇政治體制與國際關係的自由，尤其墨西哥在國際事務上希望與包含共產國家古巴在內的每個國家維持良好關係，因此墨西哥當時對美國倡導的反共產主義政策並不感興趣（Borja, 2013: 4）。1980 年代，美國曾鼓勵拉丁美洲國家應全面且從跨國性安全的意涵來處理國家安全問題，但是這些

國家安全想法和概念也僅部份被墨西哥採納（Borja, 2013: 4-5）。冷戰結束後，外部安全威脅的內涵已經從已往的大規模軍事威脅轉變為諸如由貧窮、低度社會發展、移民潮、國家結構不均衡、毒品走私、恐怖主義、顛覆以及因經濟競爭和領土糾紛等問題所引起的安全議題，聯合國和美洲國家組織（Organization of American States, OAS）也將上述新的安全議題界定為拉丁美洲國家的挑戰、風險與威脅，但是墨西哥卻遲遲未具體呈現在其相關的國家安全法律和政策中（Borja, 2013: 9-10），影響所及，一旦遭受上述非傳統安全問題的外來威脅，墨西哥勢將缺乏立即處理突發危機的能力。

墨西哥雖然對非傳統安全威脅缺乏宏觀的認識與具體的應對作為，且不願與共產主義國家敵對，但是墨西哥與美國在安全事務上的關聯性卻密不可分。近年來，墨西哥對美國武力入侵的恐懼已經趨緩，只是對美國經濟與政治勢力滲入有所憂慮（Merrill & Miró, 1996: 291）。基於上述認知，墨西哥在處理區域潛在的敵對勢力方面，仍然採取傳統外交政策上較為保留的態度。例如，墨西哥迄今並不認為鄰近的古巴共產主義和可能向北蔓延的中美洲衝突會直接威脅其國家安全，因此南邊與瓜地馬拉接壤的 970 公里邊界儘管兩國軍隊偶有小衝突發生，仍然維持無重兵駐防狀態。1980 年代初期，墨西哥軍隊曾阻止瓜地馬拉難民進入境內時，也只是採取溫和的反應方式以避免對立（Merrill & Miró, 1996: 292）。此外，墨西哥北邊與美國鄰接的 3,200 公里邊界也未積極主動設立圍籬，而其近岸海域和正面橫寬 320 公里的專屬經濟區（Exclusive Economic Zone, EEZ）僅有簡易的海上艦艇巡邏，其海岸安全均在美國武力的保護範圍內（Merrill & Miró, 1996: 292），這是墨西哥地緣位置與對美關係上得天獨厚的重大利益。

全般而言，美國與墨西哥的外部安全環境息息相關，在可預見的未來兩國並不存在軍事衝突的潛在因素，墨西哥即使對美國的經濟滲入或政治態度偶有微言，但是亦難改變當前關係密切的戰略安全態勢。長期以來，美國為了防範經由墨西哥入境的非法移民和毒品，1994 年起在兩國邊境自然障礙隔離的其它地帶開始設立圍籬。2017 年初，美國 Donald Trump 總統簽署『促進邊境安全和移民執法』（*Border Security and Immigration Enforcement Improvements*）行政命令（Davis, 2017），計畫在既有的圍籬基礎上全面建築

混凝土牆以取代原有的柵欄。Trump 同時宣稱將由墨西哥支付工程經費，墨西哥總統 Enrique Peña Nieto 明白表示反對，也取消與 Trump 的會面。儘管美國與墨西哥因為此項社會和經濟問題出現摩擦，但是預判兩國的安全關係不至於生變，因為不僅墨西哥需要美國的安全協助，相對地，在地緣位置上美國亦不樂見其後門墨西哥出現安全罅隙致影響全般區域安全環境，因此兩國的安全關係以及墨西哥的外部安全環境如無重大變數將持續穩定發展。

二、內部安全環境

墨西哥內部安全環境所面臨的最大威脅是犯罪組織，特別是販毒集團。販毒集團的危害在一般國家也許僅列為社會安全層面的問題，但是對墨西哥而言為何會被列為危害國家安全的最大威脅呢？探討這個問題之前，應先了解為何墨西哥會成為販毒集團將毒品輸入美國，甚至世界各地最主要的轉運站？一如前文分析，墨西哥長期以來即是非法移民、毒品進入美國的捷徑，當毒品（古柯鹼）的主要輸出來源且與世界各地犯罪組織往來密切的南美洲國家哥倫比亞於二十世紀後期受挫於加勒比海周邊的掃毒行動後，遂與墨西哥毒販合作將毒品轉運至美國。墨西哥毒販初期依賴毒品轉運謀取利益，日久壯大之後便與哥倫比亞合作成為主要銷售者，將毒品販運至世界各地（Stratfor Worldview, 2008）。簡言之，地緣位置的因素使墨西哥成為中、南美洲毒品來源者與美國、亞洲和歐洲需求者的橋樑，也衍生日後販毒集團派系衝突及其與墨西哥政府之間長期的對立，成為墨西哥國家安全的最大禍源（Kan & Williams, 2010: 221）。

墨西哥販毒集團對國家安全的威脅除了毒品本身之外，各個販毒集團之間為了控制毒品轉運、銷售和種植區的巨大非法利益所引起的衝突更是最大的關鍵因素（Kan, 2011: 5）。各個販毒集團為了取得上述非法利益不惜進行綁架、勒贖、搶劫、販賣人口和洗錢等不法行為，甚至攻擊調查他們犯罪行為的政府官員、報導暴力行為的記者以及商人和警察，其中攻擊、殺害政治人物也是販毒集團的策略之一，藉由這樣的極端暴力行為使政治人物有所顧忌，進而削弱政府的力量，並將勢力伸入政府機構內以推展他們的非法事業（Beaubien, 2010）。墨西哥 Tiquicheo 市長 María Santos Gorrostieta

Salazar 因嚴厲打擊販毒集團而被媒體譽為「21 世紀女英雄」，但是 2012 年 11 月卻遭到虐殺棄屍，此事件引起墨西哥國內很大的震撼 (Sam Webb, 2012)。對墨西哥政府而言，販毒集團的暴力衝突行為並非內戰或叛亂、恐怖主義，他們也不追求政治目的，但是高強度的暴力行為已經對政治、經濟、社會和軍事部門造成巨大的衝擊，嚴重侵蝕國家的安全效能與國際間的形象，被恫嚇的墨西哥人民甚至希望離開這個國家 (Borja, 2013: 13-14)，對墨西哥整體國家安全的負面衝擊不可謂不大。

墨西哥販毒集團對國家社會的危害係內部安全的範疇，政府應可依據相關法律綜合運用多種手段獨力消弭安全威脅。但是事實不然，癥結即在於墨西哥內部法律規定的不完備，以至於讓販毒集團有機可趁、有恃無恐。墨西哥憲法其實已經明訂總統基於需要可以運用包含武裝部隊在內的各種手段確保內部的安全 (de la Cova, 1997)，諸如應付社會運動、叛亂團體、游擊武力和天然災害救援等內部安全問題 (Borja, 2013: 5)。但是墨西哥政府與其它國家相異之處，在於未積極依據憲法內涵進一步制定國家安全政策與戰略等具體的戰略指導文件，而僅發布與政府部門處理社會和經濟問題有關的文件，完全忽略類似販毒集團威脅的國家安全議題 (Borja, 2013: 5)。1995 年，墨西哥國會批准第一部『國家安全法』(National Security Law)，此法被視為國家安全政策的基礎與重要的法律依據。但是，此法對國家安全概念的定義十分模糊，例如墨西哥內部安全最關切的跨國性組織犯罪究竟是一般犯罪議題？抑或是屬於國家安全議題？並無清楚的界定。其次，此法也未明定哪一個單位是國家安全的主管機關，因此政策制定者仍無適當依據進一步訂定國家安全所需的相關政策和戰略以及適當的運用武裝部隊。在此情形下，當墨西哥政府每次派遣武裝部隊處理內部威脅時，經常受到國內和國際間高度質疑其適法性 (Borja, 2013: 8)。此外，『國家安全法』內容十分狹隘，約 90% 敘述國家安全情報中心 (Intelligence Center of National Security, CISEN) 的內部規定，幾乎排除武裝部隊、聯邦警察和其它安全機構在維護國家安全與利益時所扮演的重要角色 (Borja, 2013: 6-7)，此法根本不足以提供政府和武裝部隊應付現存的內部安全威脅。

綜合而言，墨西哥因缺乏適當法源而影響政府處理販毒集團造成的內

部安全威脅，也因為法律不完備致運用武裝部隊介入打擊販毒集團時，經常受到國內、外的質疑。探討這個問題時其實因國家而異，也可自兩個面向分析。首先，各國處理內部販毒違法事件時，因為犯罪組織規模及其影響層面未擴大到足以威脅整體國家安全甚至國際聲譽，因此大多將其視為一般犯罪問題，由警察及調查、司法機關全權處理。例如，台灣處理類似問題時，通常由警政署、調查局、海岸巡防署等權責機關負責。但是，墨西哥的情況一如前文分析，不得不考量制定適當法律規定以運用武裝部隊處理販毒集團帶來的嚴重威脅。其次，相對地，民主國家的武裝部隊任務僅負責抵禦外來軍事威脅入侵，確保國家領土主權完整。各國除非實施戒嚴軍管或少數共產主義、威權專制國家之外，少有經常性運用武裝部隊處理內部安全問題的情形。因此，墨西哥內部安全層面所面臨的販毒集團高強度、大規模威脅雖然屬於罕見案例，但是墨西哥係一民主體制國家，即使制定合法、完備的法律規定賦予武裝部隊處理內部安全問題，難免再次受到國內、外的質疑。

參、墨西哥國防任務與組織

1920 年代以來，墨西哥軍隊經常以本身資源協助社會經濟發展，特別是政府無法顧及的鄉村地區。第二次世界大戰結束後長達半個世紀的時期裏，墨西哥武裝部隊從未被派遣至國外執行軍事作戰任務，其主要任務反而是嚇阻、防範威脅公共秩序的抗爭、農村政治運動、游擊叛亂、城市恐怖主義等暴力行為 (Merrill & Miró, 1996: 292)。

一、國防任務與角色

一般國家均會制定明確的國防政策與戰略指導文件，墨西哥卻無公開的國防政策相關資訊，而且武裝部隊的主要任務亦不同於其它國家。第二次世界大戰結束後墨西哥並無外來的安全威脅，亦沒有對外用兵的企圖；另一方面，墨西哥不訴諸武力解決外在紛爭，亦不希望干預它國內部事務，因此從未尋求軍事結盟來解決地區安全問題 (Global Security, 2011a)，這項傳

統的國家安全認知也侷限了墨西哥武裝部隊的角色。長久以來，墨西哥軍隊只是被動的應付外部防衛問題，主要任務轉移至確保內部政治穩定、致力於反毒行動、協助社會發展等層面，真正實踐為民服務的職責（Global Security, 2011a）。

一如前文分析，墨西哥缺乏具體的國防政策，其對武裝部隊運用的法源依據僅散見於 1917 年憲法中的部份原則性條文。墨西哥憲法第 29 條明定總統運用武裝部隊必須得到相關政府首長同意以及眾議院的批准；第 73 條規定宣戰權屬於眾議院；第 76 條規定參議院授權總統海外用兵的權力（Díez & Nicholls, 2006: 17-18）；第 89 條明定總統是武裝部隊總司令，實際掌握軍隊執行內部安全與外部防衛任務；第 129 條規定軍隊平時不能執行超出與軍事事務直接有關的任務，但是這一條規定經常被總統的行政命令濫用（Cova, 1997; Global Security, 2011a）。此外，1926 年墨西哥又針對武裝部隊制定了一連串法令，其中在最重要的是『組織法』（*Organic Law*）中依不同層面明列三重任務：維護國家的完整與獨立、維護憲法、維持內部秩序（Global Security, 2011a）。上述所列與武裝部隊運用有關的法源依據均為一般國家普遍具備，並無特殊之處。憲法第 29、73、76 條內涵同樣說明墨西哥軍文關係亦基於「文人統制」的精神由文人節制武裝部隊的運用，而且軍隊不能介入政治事務。但是，縱觀墨西哥自革命戰爭結束以來的歷史，由於國情特殊－武裝部隊的任務以打擊販毒集團、維護內部安全為主，加上政治勢力介入軍事事務，因此長期以來致力於落實「文人統制」的軍文關係錯綜複雜，值得進一步深入分析。

二十世紀期間，墨西哥革命制度黨一黨獨大掌握政權長達 79 年，在這一段被稱為「完美的獨裁」（*perfect dictatorship*）統治期間，軍文關係在一協定（*pact*）之下規範武裝部隊必須忠於總統以及專注於軍隊本務，退出政治和政策制定的運作，相對地文人政府也不能過度干預軍隊內部事務（Díez & Nicholls, 2006: 38）。1940 年代，軍隊在墨西哥政治事務的重要角色逐漸淡出，自第二次世界大戰起在內閣、部會、州政府和其它官僚機構中具有軍人背景的人員也逐漸減少。但是，墨西哥內部長期動亂的情形使保守的中產階級加上商業利益驅使，又要求軍隊介入內部安全問題的處理，致軍

隊無法脫離政治事務的運作 (Merrill & Miró, 1996: 290), 「文人統制」的軍文關係始終難以釐清。

在 1980 年代, 隨著墨西哥打擊毒品走私的需要, 軍隊的角色日益升高, 在在衝擊原先的軍文關係協定。在新的情勢之下, 經由國家安全會議、內政部以及國防部、海軍部的溝通機制, 軍隊的高階軍官開始參與安全與國防政策的制定, 這種情形即使也曾受到文人和高階軍官的警告, 但是並無改善。影響所及, 當 1980 年代革命制度黨政權日益受到反對勢力興起的制衡時, 軍隊的中立性受到嚴厲的挑戰, 部份將領不僅表達同情反對勢力, 更公開反對執政當局, 1990 年代甚至有將領獲得左翼的民主革命黨 (Party of the Democratic Revolution, PRD) 支持參選進入國會。2000 年, 國家行動黨 (National Action Party, PNA) 的 Vicente Fox Quesada 當選就任總統之後更積極鼓勵各軍種軍官參與體制內的政策制定, 國防部長和海軍部長也藉著與文人機關維持緊密關係以建立與總統的溝通管道。相對地, 國會參議院和眾議院議員更以監督軍隊的職責為由介入軍隊的升遷調職與軍備採購程序 (Díez & Nicholls, 2006: 38-40), 軍文關係看似密切, 實則分際模糊。

綜合評斷墨西哥複雜的軍文關係, 長久以來密切的互動最大的好處是軍文溝通較少藩籬阻礙, 而且實際促成軍隊事務的透明化以及組織結構的轉變。但是, 隨著武裝部隊處理在其它國家屬於文人司法機關範圍的公共安全事務日益增多, 對武裝部隊逾越軍事本務以及軍人泛政治化的批判就愈多— Fox 總統執政期間就曾被軍人批評無能處理與反對黨的關係和消除貧窮, 這已逾越軍人的職責與本分。其次, 墨西哥人民對武裝部隊處理犯罪組織事件的信賴實際上遠高於警察和司法機關, 這種情形長此以往將弱化一般文人機關的功能, 對墨西哥深化、鞏固民主化的過程造成一定程度的傷害。此外, 節外生枝的是武裝部隊執行打擊毒品走私任務之際, 卻衍生出不肖軍人趁機貪汙腐化的弊端 (Díez & Nicholls, 2006: 42-43)。以上現象均為墨西哥國情特殊且國防任務與角色迥異於其它民主國家所造成的錯綜複雜軍文關係, 改善之道唯有依據最高法源逐級制定具體可行且權責分明的國家戰略、國防政策、軍事戰略, 提供軍文機關遵循, 如此才能在分工又合作的清楚分際上解決國家安全最大的威脅— 販毒集團的危害。

二、國防組織與兵力結構

墨西哥的國家安全環境由於受到美國保護的影響，不以外部安全威脅為慮，因此僅專注於應付內部販毒集團所帶來的威脅，其國防組織與兵力的規劃也以防範內部安全威脅為主軸，與一般國家不盡相同。另一方面，墨西哥武裝部隊由於歷史變遷及上述因素使然，迄今存在兩個並行的軍隊指揮系統，也異於其它國家的國防組織編制。

(一) 墨西哥國防組織

回溯墨西哥武裝部隊發展歷史，早在 1814 年獨立運動期間的『憲法令』(*Constitutional Decree*) 已經明定設立戰爭部長 (*Secretary of War*) 一職，獨立後改為國家戰爭與海軍部長 (*Secretary of State of War and Navy*)，1824 年墨西哥合眾國的聯邦憲法 (*Federal Constitution*) 繼續沿用前名。此後數次易名¹，迄 1939 年改為國防部長 (*Secretary of National Defense*)，另分支設立海軍部長 (*Secretary of the Navy*)，均由總統直接任命現役高階將領擔任，兩個職務與組織也互不隸屬，自此墨西哥武裝部隊存在兩個並行的首長 (*Secretary of National Defense, 2015a*)，每一位部長各自扮演雙重角色與功能——直接向總統負責的內閣成員以及所屬部隊的作戰指揮官 (*Díez & Nicholls, 2006: 11*)。其次，依據墨西哥憲法第 89 條的精神，總統係武裝部隊最高指揮官；1988 年，墨西哥在總統辦公室之下設立內閣層級的國家安全會議 (*National Security Council*)，成員包括外交部長、國防部長、海軍部長、檢察總長以及相關部會首長，在總統指揮之下各自監督主要的政策領域 (*Merrill & Miró, 1996: 297-98*)。由上述分析顯示，墨西哥國防組織指揮體系屬於軍政、軍令一元化體制，有利於在總統全權指揮下應付墨西

¹ 墨西哥國防組織名稱歷史沿革：1814 年 *Secretary of War*；1821 年 *Secretary of State of War and Navy*；1836 年 *Ministry of War and Navy*；1856 年 *Ministry of War and Marina*；1861 年 2 月 23 日 *Secretariat of State and the Office of War and Navy*；1861 年 4 月 16 日 *Secretary of War and Navy*；1937 年 *Secretariat of National Defense*；1839 年 *Secretary of National Defense*，另分支設立掌管 *Autonomous Department of National Navy* 的 *Secretary of Navy*。

哥最大的安全威脅－販毒集團的危害。但是，由於國防部長和海軍部長均為現役高階將領，兩名首長之上也無類似民主國家設立的文職國防部長，容易滋生國防政策制定與執行上事權不統一的弊端，執行作戰任務時也容易產生指揮、部署罅隙以及相互推諉的現象，而且總統實際指揮兩名武裝部隊指揮官並不易就專業立場統籌管理整體國防資源的分配與運用，嚴格而言墨西哥的國防組織並不是健全易行的體制。

墨西哥兵役採義務役制度，男性年滿 18 歲入伍服 1 年兵役，志願役則年滿 16 歲即可入伍，女性服兵役採志願役制度。墨西哥兵役制度較為特殊的是義務役人員僅能分發陸軍服務，海、空軍則全部是志願役人員（Central Intelligence Agency, 2012），這對較需要專業及長期服役的海、空軍而言是一項積極而正確的制度。其次，墨西哥士官兵均依家庭所在地就近分發各軍種所屬軍區服務，可增進各軍種兵源補充的便利性與機動性。但是，墨西哥軍官則於各基地與總部之間實施經常性輪調，主要的目的是防範軍官於地方久任一職後就地坐大實力（Díez & Nicholls, 2006: 12），影響部隊統一指揮。此外，墨西哥軍官的來源較為特殊，成員係自社會中的中低階層遴選人員進入軍事學校就讀，同時因應未來畢業後服務部門的需求施予專業的技術訓練。此項遴選及訓練機制最大的優點是一方面滿足了部隊所需的專業人才，一方面也提升了社會中較無特權和教育程度較低人口的流動性與素質（Díez & Nicholls, 2006: 13），這一點值得軍事教育規劃者參考。

（二）墨西哥兵力結構

墨西哥武裝部隊區分國防部（Secretariat of National Defense, SEDENA）及海軍部（Secretariat of the Navy, SEMAR）兩個獨立指揮體系，現役部隊總兵力約 273,575 人，預備部隊約 110,000 人（Global Fire Power, 2017）。國防部主要轄陸軍和空軍，海軍部主要轄海軍、陸戰隊、海軍航空兵等單位。陸軍與海軍均由位於首都墨西哥市的總部和分布各地的所屬基地所組成；國防部長經由一般參謀的運作，指揮陸軍和空軍單位以及陸軍軍分區（Military Zone）指揮部、後勤與行政署處；海軍部長則實際指揮海軍作戰主官、海軍參謀長以及掌握作戰部隊的海軍軍分區。從歷史的經驗來看，墨西哥武裝部

隊於全國各地的分區部署有利於縮短指揮鏈執行國內的任務，而且對各地的危機事件也較能因應狀況即時反應和處理（Díez & Nicholls, 2006: 12; Merrill & Miró, 1996: 298）。但是，墨西哥陸軍與海軍分布各地的各層級軍區（Military Region）與軍分區並不同於其它國家規劃、部署的戰區（theater）；戰區指揮官通常被賦予統合區域內各軍種部隊的任務，戰時在戰區指揮官統一指揮下遂行聯合作戰。相反的，墨西哥陸軍與海軍各層級的軍區與軍分區僅是單一軍種且各自獨立的單位，不具聯合作戰的功能，任務執行效能遠不及戰區（請參考圖 2）。

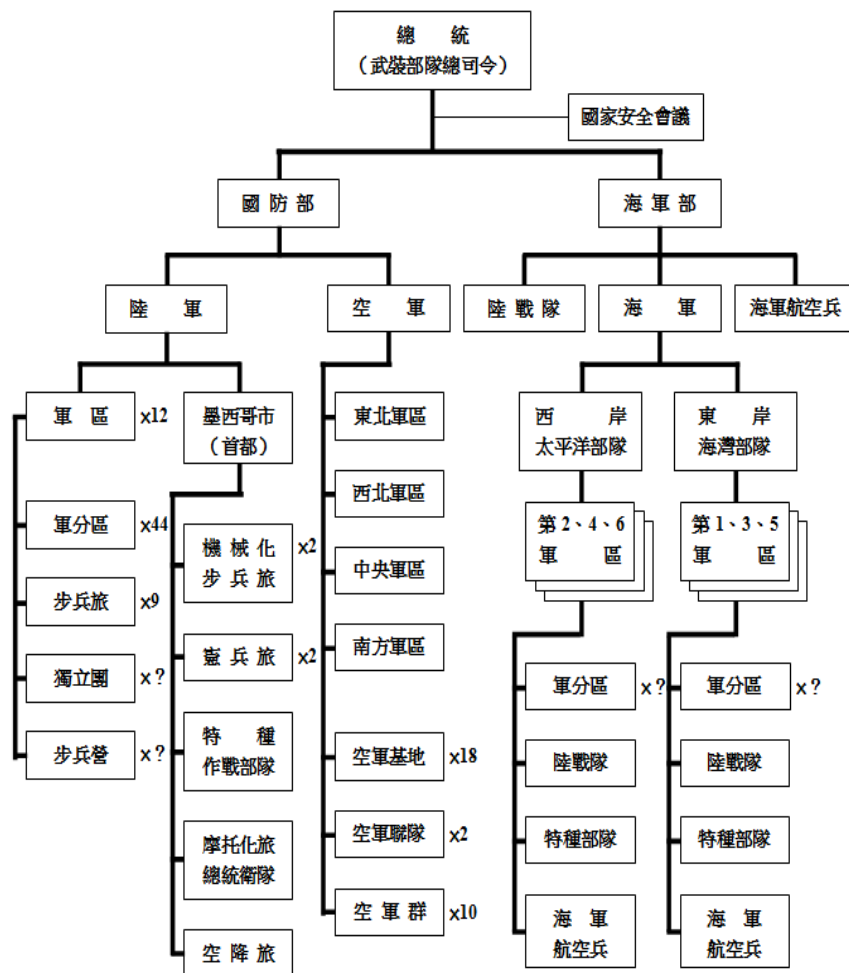


圖 2：墨西哥國防組織架構圖

1. 陸軍

墨西哥國防部主要任務為編組、運用和籌畫陸軍與空軍部隊，維護領土完整、獨立和國家主權 (Secretary of National Defense, 2017a)。其次，依據『墨西哥陸軍與空軍組織法』第 1 章，所列任務除第 1 項「維護領土完整、獨立與國家主權」與一般國家武裝部隊首要任務無異外，第 2 項「確保內部安全」、第 3 項「依公眾需求援助平民百姓」、第 4 項「配合國家發展執行民間任務與社會工作」等 (Secretary of National Defense, 2017a)，一般而言均非武裝部隊設立的宗旨，但是墨西哥卻列為陸軍與空軍的本務，十分特殊。尤其，1966 年公布的『第 3 號國防計畫』(PLAN DN-III-E) 增列了第 5 項任務「發生災難時協助維持秩序，對受災的人民與財產提供援助並協助受災區的重建工作」(Secretary of National Defense, 2015b)，更是迥異於其它國家。

陸軍主要由國家總部、地方指揮部和獨立單位等 3 個類型的單位所組成，下轄 9 個步兵旅和為數不等的獨立團、步兵營 (Díez & Nicholls, 2006: 13; American Memory, 2008)，兵力約 144,000 人 (GlobalSecurity, 2017d)。陸軍依地理特性劃分 12 個軍區以及 44 個次級的軍分區，每個軍區依據作戰需要增減兵力。陸軍主要的作戰單位由 3 支部隊組成，每支部隊轄 3 至 4 個步兵旅和獨立團、營等相關單位分駐於各軍區。每個軍分區則進駐為數不等的步兵營，特定軍分區另部署 1 個摩托化騎兵團或 1 個砲兵團。其次，墨西哥市特別部署 2 個機械化步兵旅以及 2 個憲兵旅、特種作戰部隊、摩托化旅的總統衛隊、1 個空降旅等精銳部隊拱衛京師要域 (Díez & Nicholls, 2006: 13; American Memory, 2008)。此外，陸軍主要武器裝備研判包含各型裝甲偵察車 331 輛、裝甲人員運輸車 662 輛、牽引式砲兵 123 門、自走砲 6 門、反坦克車 8 輛等 (GlobalSecurity, 2011b)，其餘均為輕武器。以墨西哥陸軍編制和主要裝備的規模在其領土面積約為台灣 65 倍的幅員且兵力僅略多於台灣陸軍的情形下，並不足以應付販毒集團猖獗的內部威脅。其次，陸軍缺乏打擊力強的重武器與裝甲部隊以及先進的防空武器，如遭遇兵力規模相等的外來軍事威脅，現行武器裝備明顯無法達成維護其國家領土與

主權完整的首要任務。

2. 海軍及陸戰隊、海軍航空兵

墨西哥於 1821 年獨立後即建立海軍；海軍部雖然是與國防部平行的獨立單位，但是編制規模遠小於以陸軍為主體的國防部，海軍部任務除了外部防衛之外，也包含一般國家少有的確保內部安全任務（Secretary of National Defense, 2017b）。海軍部下轄海軍、陸戰隊和擔任運輸與監偵任務的海軍航空兵，兵力研判約 37,000 人，主要單位區分東岸的海灣部隊和西岸的太平洋部隊等兩支獨立的海上作戰部隊。東岸的海灣部隊轄第 1、3、5 海軍軍區，西岸的太平洋部隊轄第 2、4、6 海軍軍區以及次級的部門與軍分區，且兩支部隊各自轄指揮部、驅逐艦、輔助艦艇、陸戰隊和特種部隊（GlobalSecurity, 2017f; Díez & Nicholls, 2006: 16）。近年來，海軍逐漸將原本由陸戰隊執行的河川巡邏任務交出給陸軍，而且精簡陸戰隊兵力，將其派遣至艦艇上扮演反毒品走私以及在領海中登船檢查可疑船隻的任務（Díez & Nicholls, 2006: 16-17）。

墨西哥海軍主要武器裝備研判目前僅包含巡防艦 2 艘 2,360 噸 Bronstein 級、4 艘 3075 噸 Knox 級；各型近海巡邏艇 27 艘；各型近岸巡邏艇 25 艘；戰車登陸艦 3 艘 1,625 噸 511 級；各型航空器 52 架（GlobalSecurity, 2011d）。但是，墨西哥海岸線長達 9,330 公里（Central Intelligence Agency, 2017b），加上販毒走私猖獗，即使無外來海上軍事威脅，以海軍的小型編制與數量有限的武器裝備，其執行任務能力似嫌薄弱。

3. 空軍

墨西哥武裝部隊很早就認知空權的重要性，1911 年革命戰爭期間曾以飛機攜帶手榴彈執行過簡易的炸射任務，1915 年陸軍著手創設軍事航空武器單位，這是空軍的源起，1932 年正式成立空軍團，迄今隸屬於以陸軍為主體的墨西哥國防部（Merrill & Miró, 1996: 301; Secretary of National Defense, 2015c）。墨西哥空軍兵力研判少於 12,000 人，1996 年編組成 2 個聯隊、10 個空軍群（GlobalSecurity, 2017e），分駐於東北、西北、中央及南方等 4 個空軍

軍區、18 個基地 (Díez & Nicholls, 2006: 15)。主要武器裝備研判包含僅 10 架 F-5E/F 戰鬥機；64 架 PC-7 Pilatus 及 4 架 PC-9M 反叛亂用輕型飛機；2 架 SA2-37A、4 架 C-26 偵察機；11 架 1A1-201 Arava 搜救機；各型武裝直升機 50 架；各型通用直升機 50 架；各型運輸機 38 架 (GlobalSecurity, 2011c)。

從上述墨西哥空軍的編制與武器裝備來看，規模小且主戰飛機僅有 10 架大部份國家已經汰除或移作訓練用之 F-5E/F 戰鬥機，空中作戰與空防能力薄弱，僅能因應目前國情所需的反毒任務，一旦遭遇外來軍事威脅，不足以確保墨西哥的制空權。此外，即使因應內部威脅需載運武裝部隊執行任務，其空中運輸能力亦明顯不足以及時運送龐大的陸軍部隊。

肆、墨西哥安全議題與軍隊角色

一如前文對於墨西哥安全環境的分析，第二次世界大戰結束後墨西哥在美國的軍事保護以及不與共產主義國家為敵的外交政策前提下，長期以來並無外來的軍事安全威脅。相對地，由於地緣關係使然，墨西哥間接成為販毒集團大本營哥倫比亞將毒品輸往美國和世界各地的中介角色，甚至最終扮演主要的毒品轉運與輸出者。多年的發展結果，迄今販毒集團不僅成為墨西哥的內部安全大患，甚至已經成為國家安全的最大危害議題。長年來墨西哥政府無不思索解決此項安全問題，但是由於法令的不完備以及政府部門與販毒集團之間錯綜複雜的關係，即使運用軍隊介入打擊犯罪組織的任務，效果亦不明顯，甚至遭致各國與民眾質疑軍隊干預內政的不當。

其次，墨西哥長期以軍隊擔負打擊販毒集團的任務雖然具備憲法第 89 條賦予總統「基於聯邦內部安全和外部防衛的需要，可以運用包含地面部隊、海軍與空軍等常設武裝部隊」的大前提，但是關鍵之處在於始終未能立法界定公共安全 (public safety)、內部安全 (internal security)、以及國防 (national defense) 之間的分際，以至於過與不及之間經常造成效果不彰或政府首長濫用軍隊的惡例。本段將以此為基礎進一步分析墨西哥掃毒行動中軍隊角色的利弊得失，以及近年來民兵組織的角色替代與警察因應本項任務的未來展望。

在上述公共安全、內部安全與國防三者之間，軍隊角色被質疑介入前兩項在一般民主國家屬於警察任務範圍的關鍵問題在於：武裝力量介入公共安全、內部安全的期限和限制為何？介入的法令準則為何？以及一旦超出指派的責任時，何時、如何對武裝力量究責（Payan & Correa-Cabrera, 2016: 1）？

相對於警察執行公共安全和內部安全任務時的角色，軍隊首先暴露的不足處是未受過專業的調查技術，也不知如何維持犯罪現場、審問證人或蒐集證據，甚至缺乏憲法賦予逮捕和居留人民的權力。其次，軍隊一旦曝露於羣眾中，將如警察一樣遭致容易被攻擊的脆弱性。此外，為了避免前項長期曝露的脆弱性，軍隊經常性的進出社羣將難以與民眾建立合作和犯罪預防的良好關係，甚至因無積極性的互動關係亦容易導致違反人權的事件發生（Malinowski & Blaha, 2015: 28）。墨西哥文人政府也明白上述指出的問題，但是面對犯罪率持續上升，加上警力和預算的不足，因此始終無法排除軍隊擔任國內執法的角色。長此以往，不僅面臨法律和憲政體制上的困境，也難以走向一個穩定、法治的民主國家。

墨西哥為了解決內部安全問題所採取的主要措施並非自強化警察執法為主的警政措施著手，而是立法以作為軍隊扮演執法角色的依據，『1986年陸軍與空軍法』（1986 *Law of the Army and the Air Force*）和『2002年海軍法』（2002 *Law of the Navy*）即是墨西哥特別賦予武裝力量參與內部安全行動所制定的法律，只是仍然無進一步細節條文釐清公共安全、內部安全與國防三個概念的定義與範圍，亦未規範軍隊介入的條件和限制，最後僅籠統的合併歸類於內部安全範圍，欠缺民主國家詳細界定「行政執法、國土安全與國防」的精神（Payan & Correa-Cabrera, 2016: 2）。此外，墨西哥政府為了因應現實且複雜的國內安全環境，指示武裝部隊制定一份國防政策文件『2013-18 國防部門方案』（2013-2018 *Sectorial Program for National Defense*），作為執法的戰略指導方針，但是此項文件僅為宣示性文件，缺乏規範與強制性。

相對地，武裝部隊本身也擬定了『聯合國防計畫』（*Joint National Defense Plan*），指導國防部和海軍部協同處理公共安全和內部安全問題，但是此項文件並非立法通過的文件，而且兩個部門均保留了本身機密部份

未公開，規避了民主責任機制的監督。事實上，墨西哥武裝部隊希望正式立法規範軍隊執法行動，只是歷任政府並無積極作為，國會也拒絕討論此項議題，2016 年 4 月國會甚至批准軍法典章修訂內容，擴大軍隊權限可以進入住家和設施進行搜索與逮捕行動，完全開民主的倒車，與民主核心價值背道而馳（Payan & Correa- Cabrera, 2016: 3）。

墨西哥打擊販毒集團的過程中也曾出現民兵團體參與反毒行動的歷程，2006 年當墨西哥政府宣示反毒的決心後，在強勢的政治人物或商人的支持下，民兵團體在部份州裏應運而生。但是民兵配合反毒作戰並非國家政策，迄今也未受到前後兩任總統的重視。事實上，在墨西哥不論是真正的自衛武力或強勢政客的私人武力，均已存在一個世紀之久，甚至第二次世界大戰結束後許多自治市的警察武力類似市長私人的民兵部隊。另一方面，自治市警察武力經常直接被犯罪組織滲透和控制，更嚴重的是墨西哥政府和軍隊也常補充民兵來打擊暴亂活動，形成治絲愈棼的現象。演變至今，民兵已經規避監督者的控制，甚至製造社會問題，愈來愈惡化的脫序行為不僅背離反毒的功能，更成為社會秩序和法治的威脅以及內部衝突的新來源（Felbab-Brown, 2015: 173-74），這是墨西哥處理內部安全議題始料未及之處，也是政府治理的隱憂。

綜觀墨西哥內部安全議題的處理過程與未來展望，維持或強化軍隊介入公共安全與內部安全範疇的法律基礎，並不符合民主國家的運作體制；藉由民兵團體協助政府反毒行動，亦不是根本解決之道，更何況墨西哥民間自衛武力始終難以避免腐化、濫權的指控。從民主制度的核心價值來看，以軍隊執行掃毒行動僅能是一項權宜措施，非長久之計。墨西哥當務之急應是健全警政措施，以警察力量擔任公共安全與內部安全領域的執法角色，而不應試圖以軍隊替代警察角色。前文提及墨西哥警政弱化的因素是人力和預算的不足，難以贏得人民的期待，這是政府施政的技術層面問題，並非國家層面取捨考量的關鍵。換言之，警政改革是墨西哥改變處理內部安全最大威脅—販毒集團以及其它公共安全問題的方法之關鍵。警政改革應從培養具備良好訓練、檢調技術以及可以贏得人民信賴的有效警力著手，專業化的警政改革也需著眼於改善警察與人民之間的關係和責任監督

機制（Malinowski & Blaha, 2015: 29）。

就墨西哥而言，專業化的警政改革首先是提高警察人員的薪資與福利、建立有保障的工作與發展體制以及嚴格遴選新進人員、改善裝備與訓練等項目。其次，由於墨西哥警察教育程度不足，因此加強人權知識教育是警政改革的基礎工作。同樣地，相關的犯罪現場維持、證據蒐集、證人訪談等技術訓練亦是警政改革的重點項目（Malinowski & Blaha, 2015: 29）。綜上所述，簡言之，墨西哥應以具備司法專業的警察取代軍隊執法工作，而其警政改革方向應朝塑造專業化警察、贏得人民支持、確保警察風紀與責任監督等方向努力。

伍、墨西哥的安全合作關係——淺談『美利達計畫』

以墨西哥的角度來看，與美國鄰接最長的陸地邊界，亦受到美國長期的安全保護，自然相當重視與美國之間的關係發展。相對地，自美國的角度而言，由於歷史與地緣位置的因素使然，兩國之間的貿易、經濟改革、教育交流、人民安全、毒品管制、移民、企業改革或環境等議題和互動關係，在在均直接影響數以百萬計的美國人民生命與生計。美國與墨西哥的互動關係除了外交和正式的官方往來之外，雙方高達 14 億美元的雙邊貿易以及每天數十萬人合法的邊境往來（Bureau of Western Hemisphere Affairs, 2017），早已形成兩國之間穩固和重要的雙邊關係，因此美國亦十分重視與墨西哥之間的合作關係，尤其在安全合作方面，美國願意援助墨西哥處理販毒集團衍生的內部安全問題，『美利達計畫』（*Mérida Initiative*）即是二十一世紀美國援助墨西哥打擊犯罪組織的典型例子。

其次，美國是民主國家的先驅和典範，希望墨西哥軍隊介入內部安全問題只是一項權宜之計，不應脫離民主制度的正常運作，因此〈美利達計畫〉的精神在協助墨西哥軍隊回歸軍事本務，一方面協助墨西哥建立以警政和司法為主的內部安全處理機制，另一方面則希望提升墨西哥良好的政府治理與促進經濟繁榮（Malinowski & Blaha, 2015: 27-28），根本解決因貪污腐化或民生貧窮等問題間接助長犯罪組織愈形猖獗的問題。本段將自美

國援助墨西哥的角度分析〈美利達計畫〉緣起、計畫的 4 項支柱與內涵、被援助對象墨西哥的配合進程，以了解計畫設計結構與目前發展情形。

2006 年 12 月，墨西哥總統 Felipe Calderón 就任後面對猖獗的毒品交易所衍生的暴亂情形，宣示將打擊犯罪組織列為優先處理的內部安全問題，並於 2007 年 3 月向美國總統小布希 (George W. Bush) 請求援助。同年 10 月，兩國同時公布自 2008 年開始執行的『美利達計畫』，這是一項美國援助墨西哥且擴及中美洲國家的整套計畫。計畫內容包括 4 項支柱：(1) 瓦解犯罪組織的運作能力；(2) 協助墨西哥進行制度化改革，以確保法治精神和尊重人權；(3) 重塑兩國「21 世紀的邊界」；(4) 協助墨西哥建立強固和精實的社羣。本項計畫初始的 2008 至 2010 年階段，主要援助墨西哥軍隊和警察等聯邦安全武力採購反制毒品以及邊境安全和反恐怖主義、公共安全和執法、建立法治制度等所需的裝備。

2011 年，美國總統 Barack H. Obama 與墨西哥總統 Calderón 雙方決定擴大計畫內容的援助範圍，特別加強第 2 支柱有關保護人權的法治制度之建立 (Seelke & Finklea, 2017: 9)。2013 年 8 月起，兩國政府同意繼續強化墨西哥司法部門、反制洗錢、聯邦與州階層關於治安和感化制度的專業化、邊境安全以及暴亂根源處理方法等範圍的改革 (Seelke & Finklea, 2017: 10)。由此不難理解美國此項長期的援助計畫不僅清楚規範 4 項具體範圍，援助金額除了運用於現況的處理之外—例如裝備採購與人員訓練，更希望投注於墨西哥警政與司法制度的建立與穩定發展，以求正本清源維持墨西哥社會長治久安。

『美利達計畫』第 1 項支柱首先從瓦解犯罪組織的運作能力等現況處理著手，內容包括美國撥款援助墨西哥聯邦安全武力採購反制跨國犯罪組織所需的飛機與直升機、聯邦警察與檢察總署相關設備以及反制非法毒品、武器與金錢交易的非侵入性檢查儀器與 400 支警犬隊等項目 (Seelke & Finklea, 2017: 13-15)。第 2 項支柱旨在協助墨西哥進行制度化改革，確保法治精神和尊重人權。墨西哥動亂與犯罪情形已經嚴重打擊內部的執法與司法制度，但是遭到逮捕的罪犯被控訴入獄的比例卻非常低，其原因在於警察常因本身的腐敗、濫權以及經由刑求取得犯罪證據等行為無法獲得人

民的信任，亦難以和檢察官維持良好關係，在在削弱警察打擊犯罪的能力。再加上低薪、工作條件欠佳以及升遷機會有限，致使在部份州、市難以補充和留住警察人員。在這方面，Calderón 政府特別增加警察預算、提高遴選標準，同時從聯邦層級強化警察訓練與裝備。現任的 Nieto 政府也將聯邦警察和公共安全部納入內政部管轄，並在聯邦警察單位建立一支新的憲兵隊以及將檢察總署的警察納入新的調查局，美國援助的訓練項目即是針對這些單位實施（Seelke & Finklea, 2017: 15-16）。

『美利達計畫』的第 3 項支柱是重塑兩國「21 世紀的邊界」，這項援助內容目前正值美國總統 Trump 與墨西哥總統 Nieto 互有爭執之際。1994 年『北美自由貿易協定』（*North American Free Trade Agreement, NAFTA*）簽訂之後，美國與墨西哥之間貿易迅速增加，但是兩國邊境關口基礎設施和海關人員作業所需的大量投資始終未進行。2010 年 5 月，兩國宣布將在第 3 項支柱中共同合作強化邊境管理，自此二十一世紀邊境雙邊執行指導委員會（*Twenty-First Century Border Bilateral Executive Steering Committee, ESC*）定期開會，並具體發展兩國行動計畫以及監督計畫的執行。此項計畫重點在於規劃邊境基礎設施、確保人員與貨物流通、安全與執法等廣泛目標的細部內容。2015 年 12 月，該委員會提出報告指出已經在部份地區建設完成新的設施，同時新訂一項『貨物預檢方案』（*Cargo Pre-Inspection Program*），規範兩國海關人員沿邊境 3 處地點共同作業，清查兩國人民入境前相關物品，以減化貨物通關的重複檢查作業（Seelke & Finklea, 2017: 19-20）。此外，第 3 項支柱的援助範圍還擴及墨西哥與瓜地馬拉、貝里斯交界且進出管制鬆散和不安全的南方邊境。在美國的援助下，自 2013 年起墨西哥開始執行南方邊境安全計畫，並已沿超過 1,600 公里的 3 國邊境設置 3 處安全檢查哨，以及在墨西哥河域建立 12 處先進海軍基地（Seelke & Finklea, 2017: 21）。

前 3 項支柱重點係美國因應墨西哥現況，自政府層級進行即時性的援助與合作，以及協助墨西哥政府建立完備的警政措施、司法和邊境管理制度，第 4 項支柱則強調從根本協助墨西哥地方和社群建立人民預防犯罪的機制。換言之，本項內容著重在解決暴亂與犯罪的根本原因，促進安全與社會發展，並建立能承受、抵抗暴亂與犯罪壓力的社羣。本項支柱的特點

是兩國官方在高犯罪率地區共同設計、執行社羣方案，授權地方領導者、公民社會代表和私部門參與者，在其所屬的社羣主導犯罪預防、降低毒品需求等工作，尤其防制屬於高危險群的年輕人接觸毒品（Seelke & Finklea, 2017: 22-23）。

綜觀『美利達計畫』發展迄今，美國雖然是提供大量金額與訓練項目的援助者，墨西哥是最初提出需求的被援助者，兩國合作打擊犯罪組織成效也頗有進展，但是計畫推動的過程中雙方的立場與競合，也有值得探討或檢討之處。首先，當 2007 年 3 月『美利達計畫』公布之前，墨西哥總統 Calderón 向美國總統 Bush 請求援助之初，並不願意接受美國大量的反毒援助，這是歷史情結使然，擔心美國在無具體的援助計畫和管控機制情形下介入墨西哥內部事務。同年 10 月『美利達計畫』公布後，美國的立場很鮮明的表示此項計畫必須由兩國共同分擔責任，美國除了提供援助以及處理國內毒品需求和非法武器、金錢流向墨西哥等問題之外，墨西哥也必須有決心解決內部犯罪和腐敗的問題（Seelke & Finklea, 2017: 9）。換言之，美國並不樂見單方面負全責，只是此時尚未要求墨西哥提供相對比例的金額。其次，美國一向視人權維護為普世價值，國會也將人權維護作為『美利達計畫』援助墨西哥的一項條件，2008 至 2015 年『美利達計畫』執行期間，國會提供墨西哥軍隊和警察的援助比例之中，均設立必須維護人權的特定條件（Seelke & Finklea, 2017: 12）。

在墨西哥方面，長久以來以軍隊替代效能不彰的警察執行內部安全事務，早已為民主國家所詬病，因此『美利達計畫』第 2 項支柱中可以看見美國急於協助墨西哥建立完備的警察與司法制度，除了著眼於確立民主核心價值之外，也確保人權得以被重視和維護。墨西哥近年來也希望經由憲政改革提案，整合鬆散的自治市警察力量成立州層級的警察聯合指揮部，以統一事權和建立廉能的警政制度，但是自 Calderón 總統任內迄目前的 Nieto 總統期間均未獲國會立法通過（Seelke & Finklea, 2017: 16），這是墨西哥政府無法配合『美利達計畫』實踐自我發展的缺憾之處。補救之道，經由公民社會和與人權相關的非政府組織實施體制外的監督（Seelke & Finklea, 2017: 17），也許是可行的方法之一。

『美利達計畫』已行之有年，美國國會從最初將金援從事制度改革的特定計畫列為優先處理的議案，之後自 2011 年起大幅縮減金援墨西哥軍隊。目前，美國國會正在檢討 2018 年『美利達計畫』的預算需求以及審查先前所撥資金的運用情形。Trump 政府基於國家多面向安全戰略規劃，2018 年預算中縮減對墨西哥的援助，以 850 萬美元執行『美利達計畫』，較 2017 年減少 38.8% (Seelke & Finklea, 2017: 11-12)。另一方面，美國國會也表示將根據墨西哥持續處理暴亂、腐敗和維護人權的事實，以及與美國合作執行移民問題和反毒的成效，設定每次金援『美利達計畫』的層級 (Seelke & Finklea, 2017: 13)。綜合而言，『美利達計畫』雖然持續執行，但是美國 Trump 政府已經針對此項計畫提出較小範圍的安全與反毒策略，也相對縮減援助程度。較為樂觀的是，即使『美利達計畫』預算逐年降低，在可預見的未來美國基於區域安全和本身利益考量，國會兩黨仍會繼續支持且維持一定的金援程度 (Seelke & Finklea, 2017: 10, 12)。

陸、結論

墨西哥屬於北美洲國家，但是其政治、經濟、軍事甚至社會體制發展或面臨的問題卻與其它中、南美洲拉丁國家類似，整體而言屬於開發中國家。地緣位置上，墨西哥東、西面臨海洋，南、北分別緊鄰瓜地馬拉、貝里斯以及美國，歷史上主要的軍事威脅並非來自南方國情和面臨問題相似的拉丁美洲國家，反而是來自海上和北方緊鄰的美國。二十世紀中葉第二次世界大戰結束後，國際戰略環境轉變，美國在一定程度上將其後門墨西哥納入區域安全體系的一環，因此墨西哥因著地緣戰略位置之便，長期在美國的安全保護傘之下迄今無明顯的外來安全威脅，墨西哥也不再視美國為軍事安全威脅的對象，轉而防範美國政治和經濟勢力的滲入或干預。即使此現象隨著兩國互動關係日漸頻繁而趨緩，但是墨西哥北方與美國長達 3,200 公里的邊境，卻因毒品供應方（墨西哥販毒集團）與需求方（美國吸毒者）往來情形猖獗，遂成為兩國最脆弱的國防。

墨西哥販毒集團長期對國家各層面造成的問題，廣及藉機滲入政府機

構及影響政府體制運作、威脅謀害政府官員和人民造成社會治安問題，在在已非單純的公共安全問題，而是影響國家生存與發展的內部安全威脅。面對此類國家安全最大威脅，墨西哥政府長期以來均以軍隊介入作為打擊犯罪組織最主要的手段，但是成效不彰，其原因除了內部機制或人員造成的弊端之外，缺乏明確的政策與法律依據是最大關鍵。一如前文分析，墨西哥始終無法明確界定「公共安全、內部安全與國防」三者之間的範圍，軍隊也常因任務執行依據不明確遭致軍人干預內部事務的非議，在分際不清的情形下自然難以獲致成效。

面對此問題，墨西哥政府卻反其道而行，不以回歸民主體制健全警政措施與司法制度為改革主軸，反而試圖藉修法來強化軍隊擔任執法角色的依據，完全違背民主體制核心價值。一般而言，民主國家的軍隊專司國防任務，公共安全和內部安全問題則由警政、調查機關和海巡單位負責。墨西哥由於無外來軍事威脅，因此賦予軍隊處理內部安全問題，反而弱化了軍隊的國防本務和執行任務的能力。另一方面，以目前墨西哥軍隊僅略多於台灣兵力的 27 萬餘人負責領土面積約 65 倍於台灣的執法任務似嫌薄弱，何況墨西哥軍隊武器裝備量少、質差，擔任內部安全任務尚嫌能力不足，更難維護、確保國家領土主權的完整。

墨西哥最大的鄰國是北方的美國，最重要的援助來源也是美國。相對地，美國基於區域安全戰略考量也不樂見其後門出現安全罅隙，因此當 2007 年 3 月墨西哥總統 Calderón 求助於美國總統 Bush 共同打擊販毒集團時，『美利達計畫』自然順利成形。這一份包含 4 項支柱的援助計畫，前 3 項著重協助墨西哥政府採購裝備打擊犯罪組織，以及建立完備的警政措施、司法和邊境管理制度，第 4 項支柱則希望從根本協助墨西哥地方和社羣建立人民預防犯罪的機制。另一方面，『美利達計畫』一開始美國即表示此項計畫由兩國共同分擔責任，美國提供援助、處理國內毒品需求與非法武器和金錢流向墨西哥，墨西哥也必須解決內部犯罪和腐敗的問題。2017 年初，美國總統 Trump 進一步希望由墨西哥支付邊境圍牆工程建築經費，明顯看出美國在執行此項計畫時強調共同負責的一貫態度。本項計畫自 2008 年起實施，並無設定終止日期，執行過程中美國基於國家多面向戰略考量，逐

年降低援助金額，但是美國國會兩黨表示將依據墨西哥處理犯罪組織的情形以及與美國合作的事實，訂定金援層級繼續支持本項計畫，畢竟墨西哥安全問題也關係美國的國家安全與利益。

參考文獻

- American Memory. 2008. "United Mexican States." (<http://memory.loc.gov/frd/cs/profiles/Mexico.pdf>) (2017/9/11)
- Beaubien, Jason. 2010. "Mayors Are New Targets in Mexico's Deadly Drug War." (<http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=130491241>) (2017/8/31)
- Borja, Christian Leon. 2013. *México's National Security Challenges and the Military Endeavor*. Carlisle, Pa.: United States Army War College (www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA589346) (2017/8/25)
- Bureau of Western Hemisphere Affairs. 2017. "U.S. Relations with Mexico." (<https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35749.htm>) (2017/10/8)
- Central Intelligence Agency. 2012. "The World Factbook: Mexico-Military and Security." (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mx.html>) (2017/9/9)
- Central Intelligence Agency. 2017a. "The World Factbook: Mexico-People and Society." (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mx.html>) (2017/7/30)
- Central Intelligence Agency. 2017b. "The World Factbook: Mexico-Geography." (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mx.html>) (2017/7/30)
- Central Intelligence Agency. 2017c. "The World Factbook: Mexico-Introduction." (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mx.html>) (2017/7/30)
- Central Intelligence Agency. 2017d. "The World Factbook: Mexico-Government." (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mx.html>) (2017/7/30)
- Central Intelligence Agency. 2017e. "The World Factbook: Mexico-Transnational Issues." (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mx.html>) (2017/8/19)
- Davis, Hirschfeld Julie. 2017. "Trump Orders Mexican Border Wall to Be Built and Is Expected to Block Syrian Refugees." *New York Times*, January 25 (<https://www.nytimes.com/2017/01/25/us/politics/refugees-immigrants-wall-trump.html>) (2017/8/29)
- De la Cova, Antonio Rafael. 1997. "1917 Constitution of Mexico." (<http://www.latinamericanstudies.org/mexico/1917-Constitution.htm>) (2017/8/27)
- Díez, Jordi and Ian Nicholls. 2006. *The Mexican Armed Forces in Transition*. Carlisle, Pa.: Strategic Studies Institute, United States Army War College (<https://ssi>).

- armywarcollege.edu/pdffiles/PUB638.pdf) (2017/8/25)
- Felbab-Brown, Vanda. 2015. "The Rise of Militias in Mexico: Citizens' Security or Further Conflict Escalation?" *Prism* 5, No. 4, pp. 173-86 (http://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_5-4/Rise%20of%20Militias%20Mexico.pdf) (2017/9/29)
- GlobalFirePower. 2017. "Mexico." (https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=mexico) (2017/9/10)
- GlobalSecurity. 2011a. "Military Policy." (<http://www.globalsecurity.org/military/world/mexico/policy.htm>) (2017/9/3)
- GlobalSecurity. 2011b. "Mexican Army Equipment." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/mexico/army-equipment.htm>) (2017/9/11)
- GlobalSecurity. 2011c. "Mexican Air Force Equipment." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/mexico/air-force-equipment.htm>) (2017/9/14)
- GlobalSecurity. 2011d. "Mexican Navy Equipment." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/mexico/navy-equipment.htm>) (2017/9/14)
- GlobalSecurity. 2017a. "Mexico: Introduction." (<http://www.globalsecurity.org/military/world/mexico/intro.htm>) (2017/7/30)
- GlobalSecurity. 2017b. "Mexico: Geography." (<http://www.globalsecurity.org/military/world/mexico/geography.htm>) (2017/7/30)
- GlobalSecurity. 2017c. "Mexican Military History." (<http://www.globalsecurity.org/military/world/mexico/history-military.htm>) (2017/8/4)
- GlobalSecurity. 2017d. "Mexican Army." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/mexico/army.htm>) (2017/9/11)
- GlobalSecurity. 2017e. "Mexican Air Force." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/mexico/air-force.htm>) (2017/9/14)
- GlobalSecurity. 2017f. "Secretariat of the Navy." (<https://www.globalsecurity.org/military/world/mexico/navy.htm>) (2017/9/14)
- Kan, Paul Rexton, and Phil Williams. 2010. "Afterword: Criminal Violence in Mexico-A Dissenting Analysis." *Small Wars and Insurgencies*, Vol. 21, No.1, pp. 218-31. (<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09592311003589732>) (2017/8/30)
- Kan, Paul Rexton. 2011. *Mexico's Narco-refugees: The Looming Challenge for U.S. National Security*. Carlisle, Pa.: Strategic Studies Institute (<https://ssi.armywarcollege.edu/pdffiles/PUB1083.pdf>) (2017/8/31)
- Malinowski, Tom, and Charles O. Blaha. 2015. "De-Militarizing Civilian Security in Mexico and the Northern Triangle." *Prism* 5, No.4, pp. 27-33 (<http://cco.ndu.edu/>

- Portals/96/Documents/prism/prism_5-4/Demilitarizing%20Civilian%20Security.pdf) (2017/9/29)
- Merrill, Tim L., and Ramón Miró, eds. 1996. *Mexico: A Country Study*. Washington, D.C.: Federal Research Division of Library of Congress (https://cdn.loc.gov/master/frd/frdcstdy/me/mexicocountrystu00merr_0/mexicocountrystu00merr_0.pdf) (2017/7/30)
- Payan, Tony, and Guadalupe Correa-Cabrera. 2016. "Mexican Armed Forces and Security in Mexico." (https://www.bakerinstitute.org/media/files/research_document/21a688d8/BI-Brief-053016-MEX_ArmedForces.pdf) (2017/9/29)
- Secretary of National Defense. 2015a. "Secretary of National Defense." (https://www.gob.mx/sedena/documentos/secretaria-de-la-defensa-nacional?_ga=2.90219930.140949749.1504926822-1703614006.1504926822) (2017/9/10)
- Secretary of National Defense. 2015b. "Defensa Nacional III—DN III." (<https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/que-es-el-plan-dn-iii-e>) (2017/9/3)
- Secretary of National Defense. 2015c. "Evolution (Mexican Air Force)." (<https://www.gob.mx/sedena/documentos/evolucion-fuerza-aerea-mexicana>) (2017/9/14)
- Secretary of National Defense. 2017a. "What Do We Do?" (<https://www.gob.mx/sedena/que-hacemos>) (2017/9/11)
- Secretary of National Defense. 2017b. "Marine Secretary: What Do We Do?" (<https://www.gob.mx/semar/que-hacemos>) (2017/9/14)
- Seelke, Clare Ribando, and Kristin Finklea. 2017. "U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond." (<https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>) (2017/10/8)
- Stratfor Worldview. 2008. "Mexico, U.S., Italy: The Cocaine Connection." (<https://worldview.stratfor.com/analysis/mexico-us-italy-cocaine-connection>) (2017/8/30)
- Webb, Sam. 2012. "Please Spare My Little Girl: How Mexico's Fearless Female Mayor Sacrificed Herself to Save Her Daughter's Life as She Was Abducted By Drug Gang, Tortured and Executed." *Daily Mail*, November 26 (<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2238577/Maria-Santos-Gorrostieta-executed-surviving-assassination-attempts.html#ixzz2DT7cJKnX>) (2017/8/31)

Mexican Security Environments and Defense Forces

Tony Wu

*Adjunct Assistant Professor
National University of Tainan, Tainan, TAIWAN*

Abstract

Mexico belongs to the North American countries, east and west facing the sea, south and north respectively close to Guatemala, Belize and the United States, the history of the major military threat from the sea and the north adjacent to the United States. After WWII, Mexico, for its geostrategic position, had no apparent external security threat under the U.S. security umbrella for a long time. In contrast, the problems posed by the Mexican drug cartels to all levels of the country have become internal security threats affecting the survival and development of the country. Since March 2007, Mexico asked cooperation with the United States to fight drug cartels, and the *Mérida Initiative* has been successfully shaped. Mérida Initiative content contains 4 pillars, and the previous 3 pillars focuses on assisting the Mexican government in procuring equipment to combat criminal organizations, as well as establishing comprehensive policing measures, judicial and border control systems. The 4th pillar wishes to contribute to the establishment of a crime prevention mechanism at the root of the Mexican local and communities.

Keywords: public safety, internal security, national defense, *Mérida Initiative*

