

North
Atlantic
Ocean

從政治外交層面看

南錐禿鷹行動

引發之人權爭議

——以智利皮諾契政權為例



邱稔壤 ◆ 著

從政治外交層面看

南錐禿鷹行動

引發之人權爭議

——以智利皮諾契政權為例



邱稔壤 ◆ 著

從政治外交層面看南錐禿鷹行動引發之人權爭議

以智利皮諾契政權為例

作 者 邱稔壤

發行人 張書銘

出 版 印刻出版有限公司
台北市和平西路一段 56 號 7 樓之 5
電話：(02) 2364-5331
傳真：(02)2364-5445

法律顧問 現代法律事務所 郭惠吉律師、林春金律師

總 經 銷 成陽出版股份有限公司
台北縣樹林市佳園路 3 段 219 巷 37-3 號
訂書專線：(02)2668-8242〔代表號〕
訂書傳真：(02)2668-8743

郵撥帳號 1900069-1 成陽出版股份有限公司
製版印刷 海王印刷事業股份有限公司
台北縣中和市中正路 800 號 11 樓之 2
電話：(02)8228-1290
傳真：(02)8228-1297

出版日期 2002 年 4 月
定 價 360 元
I S B N 957-30142-7-0

版權所有・翻版必究

本書如有缺頁、破損或裝訂錯誤請寄回本公司更換

自序

筆者撰寫本書的動機，源自於對拉丁美洲情勢的長期關注。在進入政治大學國際關係研究中心服務前，筆者於一九九一年夏天曾有機會，陪見一位來自阿根廷的學者，並聆聽淡江大學前校長陳雅鴻，對南錐區域經濟整合的高見。而後筆者在國關中心的工作，亦以拉丁美洲為主要的研究範疇。一九九三年夏天，經由合作交換組組長鄭端耀的推薦，筆者得以參加拉丁美洲學術參訪團。此項活動強化了筆者對南錐國家的研究興趣，同行學者的前輩風範，亦對筆者日後研究有不少的助益。而當年在相繼訪問了北美洲的墨西哥和南美洲的智利、阿根廷和巴西等大國的相關學術機構之後，不但增長了個人的見聞，更引發筆者對拉美大國在後冷戰時期政經局勢的關注。尤其智利在拉美各國當中，雖有其先天的限制，不過政治情勢相對穩定，經濟發展亦隱然有拉丁美洲之虎的雛形。

筆者在一九九四—九五學年期間，於美國哈佛大學進行訪問研究，同時為空大附專撰寫國際政治教材。在向我駐波士頓辦事處處長李大維請益後，就決定前往旁聽國際關係課程。當時哈佛大學的授課老師，本身除了講授國際關係外，亦致力於美洲區域經濟整合的研究。由於筆者專長和任課老師頗有相似之處，因此在國際關係中的拉丁美洲區域研究，得到不少的啓

發。值得一提的是，在波士頓停留期間，筆者曾由從事高科技研究友人李政鋒的安排，前往其位於麻省理工學院的實驗室參觀。以期就近了解，如何經由當時仍不普遍的網路連結蒐集資料，此一經驗對筆者日後研究工作有莫大的助益。

返國後陸續看到任職的國關中心同仁，如嚴震生和袁易等人，亦已陸續啓用網際網路資料，並以之作爲論文寫作的研究工具，此舉導致筆者見賢思齊之意更見殷切。不過網路運用對筆者的直接衝擊，實爲一九九七年元月前往智利參加學術研討會時。當時筆者慕名前往參加這個兩年一度的拉丁美洲與加勒比海研究盛會(VIII FIEALC)，同時發表題爲「Chile: Tigre Latinoamericano en Transformación」的論文。未料與會的美國學者，業已正式引用網際網路資料，並以之作爲研究材料的主要來源。筆者面對學術研究型態的改變，遂對此一新穎的研究工具，產生更大的興趣。而後終因機緣湊巧，得以前往資策會註冊與網際網路相關的短期課程，也正式開啓了筆者在學術研究工作上的新視野。

回想赴智利參加國際學術研討會時，智利軍事強人皮諾契雖然已經逐漸隱退，不過筆者從與會學者言論當中仍舊感受到，智利在冷戰時期激化的意識型態猶未完全平復。而會外由我駐智利代表王飛，請其所屬代爲安排的參訪單位，亦對智利情勢有不同的解讀。而後就在皮諾契從陸軍總司令轉任終身參議員不久，即傳出皮諾契已於一九九八年十月在英國倫敦被拘

禁的消息。由於皮諾契是拉丁美洲軍事政權的表徵，也是最富爭議性的軍事強人，因此皮諾契事件立即激起筆者對此一問題的興趣，並經由當時已相當豐富的網路資料，在一九九九年春天完成「智利軍政府統治時期之人權爭議及其發展」一文。雖然筆者在撰寫該篇論文時，已經同時著手有關南錐「禿鷹行動」的資料蒐集，然而有鑑於單篇論文難以做出完整的論述，而筆者又高度關注此一跨國情報蒐集在南錐國家所引發的國際人權爭議；因此隨著皮諾契引渡案出人意表的政治安排，以及往後各種解密資料的出現，筆者於是決定以專書來討論此一喧騰國際的重大事件。

雖然此一撰稿的決定，未能立即予以實現，不過卻使筆者在正式投入時，可以從不同的角度和面向，切入研究的主題。在本書撰稿期間，筆者不但體會了「知之者不如好之者，好之者不如樂之者」的真諦，對於終能得償宿願，順利完成既定的工作目標，筆者心中充滿喜悅和感激。尤其任職的國際關係研究中心，不但有良好的研究環境，而且同仁推己及人。因此在本書即將付印之際，對於研究工作進行期間，來自二所所長方山和中心多位同仁如彭慧鸞、吳玲君、陳文賢的鼓勵，筆者心存感念。特別是金榮勇的寫作經驗談，更堅定了筆者每天清晨六點到辦公室報到的決心。而在本書完稿之後，旅美退休同仁鄒念祖的不吝指教，亦使筆者獲益良多。此外趙甦成、李德成和電腦小組，在編輯排版與電腦維修的協助，謹此一併致謝。

誠然父母、師長、妻兒、諸親、好友，對筆者的支持和關懷，實為本書得以完成的最大動力。回首悠遊於指南山下的歲月，特別是寒夜將盡，萬籟俱寂的時刻，筆者點滴在心頭，並將永誌不忘。

邱 稔 壤 謹識於台北
國立政治大學國際關係研究中心
西元二〇〇二年三月

目 錄

自序	i
導論	1
第一章 西班牙向英國要求引渡人權罪犯皮諾契	
第一節 智利軍政府對人權之系統性侵害	16
第二節 西班牙檢察官對皮諾契侵害人權之指控	24
第三節 英國法院在引渡案對豁免之歧見	37
小 結	51
第二章 拉丁美洲軍事政權之國家安全至上論	
第一節 拉美軍人干政之發展	57
第二節 區域代理戰爭之延續	65
第三節 國家安全措施之擴張	72
第四節 美國在智利之政變計劃	79
第五節 軍事強人皮諾契之崛起	88
小 結	98

第三章 皮諾契政權與南錐禿鷹行動之剷除異己

第一節	皮諾契之威權統治與自由經濟	102
第二節	禿鷹行動之源起與發展	113
第三節	侵害人權之國際罪行	124
第四節	外界對季辛吉和皮諾契之聯想	132
第五節	皮諾契設計之自我赦免	144
小 結		151

第四章 南錐各國無力偵辦禿鷹行動之人權侵害

第一節	皮諾契修憲自保之效用	154
第二節	拉美民主轉型之人權爭議	163
第三節	南錐國家除智利外之真相調查	172
第四節	巴拉圭攸關禿鷹行動之恐怖檔案	185
第五節	跨國偵辦禿鷹行動侵害人權之時機	192
小 結		199

第五章 皮諾契被拘禁事件引發之國際人權爭議

第一節	皮諾契前往英國就醫之背景	205
第二節	國際人權組織對皮諾契事件之堅定立場	211

第三節 英國、智利和西班牙對引渡案之政治安排	219
第四節 美國開放智利機密檔案之過程	236
第五節 皮諾契事件之後續發展及其迴響	244
小 結	257
 第六章 結 論	 261
 附錄	 277
 參考書目	 373

導 論

在同一個社會中所發生的衝突，在道德上固然可以評估和規範，不過在不同的社會所發生的衝突則不然。因為在同一社會中的道德標準相同，然而在不同社會中的道德標準確有差異。基於此種差異，因此沒有辦法達到各方在道德上都可以接受的法律規範。實際上，各國政府領導人都有這種顧忌，儘管他們扮演的角色不盡相同，政策選擇權力也有限制，不過卻沒有辦法逃避人道上的責任。故而國際法雖不是全部適用於個別國家，卻也受到各國善意的遵守，它所顯現出來的人道原則是無可抹滅的。¹簡而言之，國家互動的結果形成了國際行為規則，將這些國家間遊戲規則予以法制化，即形成了人性化的道德考量，也成為有拘束力的行為規範。在兼顧國家利益的情況下，國際法儘管沒有強制的執行機關，卻受到各國的遵守，國際社會的秩序方才不致混亂。因此各國政府的外交政策目標，在顧及本國的利益下，都披上了道德的外衣，並且以倫理的高調加以辯證。²由於國家間以人爲本的互助精神，仍需具體的行

¹ Douglas P. Lackey, The Ethics of war and peace (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc, 1989), pp.1-3.有關人權之源起與發展，並請參閱 Celso Lafer, La reconstrucción de los derechos humanos (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), pp.136-144.

² K. J. Holsti, International Politics, A Framework for Analysis，李偉成、譚潮澄合譯，國際政治分析架構（台北：幼獅文化事業公司，民

為規範，國際人權法案就在地球村尚無世界政府的情況下，在第二次世界大戰之後陸續成形。

一、相關國際人權法案之成形

第二次世界大戰以後，國際社會對於人權問題即已開始注意，並以各種形式的宣言、規約、協定、公約、憲章等等，將人權保障明文化。相關國際人權保障協定較為人矚目的有，一九四五年聯合國憲章第五十五、五十六條籲請各國對人權的尊重，而後有一九四八年聯合國的世界人權宣言(the Universal Declaration of Human Rights)，一九五〇年的歐洲人權公約(European Convention on Human Rights)，一九六六年的公民權利暨政治權利國際公約(the International Covenant on Civil and Political Rights)和經濟、社會、文化權利國際公約(the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)，一九六九年的美洲人權公約(American Convention on Human Rights)，一九七五年的赫爾辛基協定(the Helsinki Accords)，一九八一年的非洲民族暨人權憲章(African Charter on Peoples and Human Rights)等。³而全球性和地區性的人權協定，

國八十一年一月二印)，頁 575-577。

³ Joel Kriege, ed., *The Oxford Companion to Politics of the World* (New York: Oxford University Press, 1993), pp. 401-403.

不但各具特色且相互交錯，在分類日益精細的情況下，對人權的保障也更為詳盡。

而在國際人權法案的發展趨勢亦顯現出，個別國家至高無上的主權，已逐漸受到人權保障思潮的衝擊，有必要適度作出調整。尤其支持普遍的民主價值，已成界定現代民主國家的標準。例如依照一九四八年世界人權宣言第二十一條的主張，⁴可以預見民主的原則和該條列舉的權利，即為所有民族和國家應形努力達成的共同標準。而其精義也出現在一九六六年公民權利暨政治權利國際公約第二十五條，亦即在沒有不合理的限制底下，每位公民在其國家皆有權利和機會，直接的或經由自由選舉的代表，參與主導公共事務；同時也可以在真正的定期選舉中投票或被選舉；此外並可經由平等的管道擔任公職。美洲人權公約第二十三條和其他的區域協定內容，對此亦有呼應的規定。儘管相關承諾依舊脆弱，卻也是對一個合乎標準的國家，在國際公法上予以新評定的信號。⁵只是對國際人權法案的善意

⁴ Universal Declaration of Human Rights, <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/eng.htm>, p.4. 世界人權宣言第二十一條全文為：1. Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives. 2. Everyone has the right to equal access to public service in his country. 3. The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.

⁵ David Held & Anthony McGrew, David Goldblatt & Jonathan Perraton,

遵守，雖為現代民主國家的職責，不過在其國內法與國際人權法案相抵觸，而在執法機構尚未確立的國際社會，⁶仍由各國自行其是。

儘管相關人權保障協定在全球、區域和國家等三個層次，有了相互交錯的建制，使得威斯特費里亞和會(Peace of Westphalia)⁷後所盛行的現代主權國家，再也無法任意對待自己的子民。然而有些國家認為，這種建制並不代表人權已成為世界各國共同遵守的基本標準。在國家仍然聲明主權豁免(sovereign immunity)之時，除非在國際社會經由雙邊或多邊行動，公開宣傳並討論主要的案例，否則無法有太大的作為。不過歐洲人權公約在前言就表示，歐洲將集體力行陳述於世界人

Global Transformations : Politics, Economics and Culture (Cambridge: Polity Press, 1999), p.69. 一九六六年公民權利暨政治權利國際公約第二十五條全文，請參閱 International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm, p.8. 美洲人權公約第二十三條全文，請參閱 American Convention on Human Rights, Signed at the Inter-American Specialized Conference on Human Rights, San José, Costa Rica, 22 November 1969, <http://www.cidh.oas.org/Básicos/basic3.htm>, p.8.

⁶ Antonio Truyol y Serra, Los Derechos Humanos (Madrid: Editorial Tecnos, cuarta edición, 2000), pp.50-52.

⁷ 一六四八年的威斯特費里亞和會為歐洲文明由中古時期進入現代時期的分界點，當時歐洲在經過三十年戰爭之後，體系內已無凌駕各國之上的威權統治者，因此各個國家行為者得以平等的方式，建立彼此互動的方式，現代的主權國家於焉誕生。Lynn H. Miller, Global Order: Values and Power in International Politics (Boulder: Westview Press Inc., 1994), pp.20-22.

權宣言的權利。⁸此舉已為全球的法制革新立下典範，如果確實予以遵守，則歐洲各國政府將無法任意威脅或凌虐自己的人民。⁹由於歐洲各國繼承了共同的政治傳統、理想、自由、法律的理念，所以能夠提供各國皆可接受的人權標準。

世界各國對於人權的重視，在美國卡特政府(the Carter Administration)於一九七〇年代末期對於人權外交的宣揚後，在一九八〇年代逐漸將人權的考量，作為與他國政府往來的標準之一。也就是他國政府對人民言論、結社自由、正當法律程序、法律前平等、不將公民作為不名譽和殘酷對待標的物等權利的尊重，¹⁰已成為本國對外政策考量的重點。而可以輔助人權外

⁸ 歐洲人權公約前言末段如下：Being resolved, as the governments of European countries which are likeminded and have a common heritage of Political traditions, ideals, freedom and the rule of law, to take the first steps for the collective enforcement of certain of the rights stated in the Universal Declaration. 歐洲人權公約全文，請參閱 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocol No. 11, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>, pp.1-12. 世界人權宣言與歐洲人權公約的連結，詳細內容參見 Juan Antonio Carrillo Salcedo, “Vínculos entre la Declaración Universal de 1948 y el Convenio Europeo de Derechos Humanos” en Xavier Pons Rafols (Coord.), La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Barcelona: Icaria editorial, s.a., 1998), pp.63-72.

⁹ David Held & Anthony McGrew, David Goldblatt & Jonathan Perraton, op.cit., pp.67-68.

¹⁰ 有關人權的範圍，聯合國憲章與世界人權宣言、國際人權盟約、聯合國人權委員會、歐洲人權公約、美洲人權保障制度、非洲人權保障制度、土著人民的保護之進一步說明，請參閱丘宏達，現代國際法（台北：三民書局，民國八十四年十一月初版，民國八十七年十月再版），頁 443-455。

交的手段很多，一般包括不公開的抗議、聯合抗議、公開譴責、呼籲國際有關機構實行調查、斡旋及制裁、取消或延緩部長級以上政府官員的互訪、對文化和體育協議加以限制、武器禁運、削減援助項目及金額、實施貿易制裁、取消使領館的設置、斷絕外交關係等。¹¹然而人權外交的手段亦有其功能的限制，否則國際社會不至於在人權法案日趨完備之時，侵害人權的案例卻依舊層出不窮。

二、本書之研究動機與資料來源

拉丁美洲雖在民主化潮流的衝擊下，展開了人權的新頁。只是過往的人權紀錄，仍為拉美部分國家內部爭論的議題。拉美各國於民主轉型期常要面對，民選政府是否應該追究軍政府人權疏失的問題，尤其是威權政體軍警高層官員於任內所犯下的人權罪行。¹²南錐各國¹³（地圖請見附錄一）在冷戰期間普遍存在軍政府侵害人權的問題，不過在各國皆無意或無力究辦的

¹¹ 有關人權外交的手段，請參閱孫哲，新人權論（台北：五南圖書出版公司，民國八十四年一月），頁 222-224。

¹² Samuel P. Huntington, The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century (Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991), pp. 212-214.

¹³ 南錐國家泛指六個位於南美洲中南部的國家，其中包括五個西班牙語系國家：智利、阿根廷、烏拉圭、巴拉圭、玻利維亞，以及拉丁美洲唯一的葡萄牙語系國家－巴西。

的情況下，真相調查和全民和解也就難以徹底。然而一九七〇年代中期由智利邀集南錐各國情報機構，發動跨國掃蕩異議份子的「禿鷹行動」(Operación Cóndor)，在主謀皮諾契(Agusto Pinochet Ugarte)於一九九八年十月於倫敦被捕後，南錐各國在「骯髒戰爭」(dirty war)下的人權受難者家屬，以及有公民因禿鷹行動而受害的歐洲國家，皆將審訊皮諾契當成是討回公道和完成國際司法正義的指標。

只是皮諾契引渡案事發當時，除了報章雜誌和網際網路資料之外，其他的專書和期刊皆相當的缺乏。不但參與禿鷹行動的南錐國家，對其國內所發動的骯髒戰爭和真相調查資料難以尋獲；即使早期美國在智利的秘密行動檔案資料，也因作業時機成熟才陸續解密；至於西班牙因皮諾契涉嫌幕後操縱禿鷹行動殺害西班牙僑民，法官企圖將其引渡至西班牙審問的法律程序亦剛啟動；英國朝野對於此一廣受世人矚目的外交事件，是否應行適用主權豁免規定，釋放前智利總統皮諾契，亦是各說各話；而智利逐漸沉寂的意識型態對立，亦因皮諾契在倫敦就逮，而重現左右對峙群情沸騰的局面。此外各方對國際社會在連番國際人權侵害事件曝光之後，何以仍無一套可以因應的運作機制感到不解。筆者當時對此一冷戰時期遺留下來的難題，雖然急於一探究竟，終因時機尚未成熟，唯有耐心等待塵埃落定後，方才進行下一步的行動。

此後筆者在國內無法進一步獲得書面資料的情況下，即行