

福克蘭群島衝突期間歐洲共同體 對阿根廷實施制裁之探討

鍾志明*

【摘要】

一九八二年四月，阿根廷軍隊進佔屬於英國的福克蘭群島，在歷經一連串的國際調停失敗後，最終演變成雙方的軍事衝突；經過為期十週的戰爭，阿根廷軍隊於福島投降。危機期間，基於共同體的內部團結意識，歐體會員國均對阿根廷實施外交和經濟制裁。然而制裁非但未能阻止衝突雙方爆發戰爭，其內容亦因排除諸多適用範圍，以致效果無法凸顯，且這股團結意識也未能支撐到危機結束。本文認為，一個緊密結合的區域性組織，能促使其成員國家在外交政策上的合作，但若缺乏進一步的利益交集和共同的努力，則無法保證此一合作最終不會瓦解崩潰。

關鍵詞：歐洲共同體、制裁、福克蘭群島、英國、阿根廷

* 作者感謝兩位匿名審查人所惠賜之寶貴意見，然文責自應由作者自負。作者為南華大學歐洲研究所助理教授。

壹、前言

長久以來，英國與阿根廷皆聲言擁有福克蘭群島（Falklands）的主權。實際上，英國自一八三三年之後即掌握此一位於南大西洋上群島的管轄權，並援引國際法上的自決原則作為其統治之合法性基礎。亦即島上的英裔住民並無意願與阿根廷「統一」（HMSO, 1982b:83-85）；而阿根廷方面則堅稱，當年英國的武裝佔領行動違反國際法（Goebel, 1982；Randelzhofer, 1983）。

一九七六年三月二十四日阿根廷軍事政權上台時表示，解決福島主權爭議乃布宜諾斯艾利斯政府的主要任務之一¹；而當 Leopoldo Galtieri 將軍在一九八一年發動政變就任總統，則是為日後埋設了攻佔福克蘭群島的因子（Boltersdorf, 1985:66-67）。由於軍政府的貪污腐化，經濟嚴重衰退，引起阿國民眾普遍的不滿，一九八二年年初起，全國各地皆有示威抗議，反對軍人干政（Mack, 1992:64-65）。一時之間，軍事政權似乎垮台在即，然而發生在南喬治亞島（屬福克蘭群島）上一件無關輕重的意外事件（Mack, 1992:134-137），卻提供了 Galtieri 將軍轉移國內不滿情緒的大好時機，使得軍政府得以延續其治理不善的政權（Zuppi, 1990:77-79）。

阿根廷軍隊於一九八二年四月二日清晨進佔福克蘭群島，此項軍事行動造成英阿兩國的嚴重衝突，在歷經一連串的國際調停失敗後，最終演變成雙方的海空大戰。阿國軍政府顯然低估了英國「鐵娘子」動武的決心，在經過為期十週的戰爭之後，六月十四日其軍隊於福島投降，「收復失土」的希望²亦告落空，戰敗也導致翌年軍事政權的垮台，由民選的 Raul Alfonsin 上台執政。相反地，英國保守黨原本因高失業率以及種族衝突處置不當，在一九八二年初的聲望可謂降到谷底，卻因對外打贏了福島戰役，而在一九八三年下院的選舉當中獲得大勝（Deas / Grondona, 1982:689-704）。

1 ?Der Falkland-Krieg hatte womoglich nicht stattgefunden.“ In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1999/1/4.

2 參見 Galtieri 將軍於軍事行動當天（1982/4/2）的電視和廣播演說，收錄於：Europa-Archiv, No. 19/1982, pp. D 478-479.

福克蘭群島衝突期間，英國與歐洲共同體（European Community，簡稱歐體）會員國均對阿根廷實施外交和經濟制裁。一九八二年六月停火之後，不顧倫敦的反對，歐體及其會員國皆撤除對布宜諾斯艾利斯的制裁措施。英國方面則仍維持對阿國的貿易限制，一直到八十年代末福島主權被擱置一旁，雙邊才逐漸恢復接觸，迄一九九八年倫敦方完全取消對阿根廷的武器禁運。

貳、英國與歐體之立場

福克蘭群島危機爆發後，英國在國際上所採的策略為孤立阿根廷，俾對其軍事政權施壓，作法上包括了：取得美國的同情與支持、訴諸聯合國、以及聯合歐洲共同體及其會員國集體對阿根廷實施制裁。在歐體方面，則秉持對盟邦英國的團結意識，以共同的聲明與行動來表達對事件的看法。

一、英國對阿根廷的制裁與行動

在四月二日阿根廷軍隊佔領福克蘭島的當天，倫敦立即宣布與布宜諾斯艾利斯斷絕外交關係，並向聯合國安全理事會提議召開臨時會議。四月三日安理會通過第五二號決議（EA, 1982:D484），要求阿根廷即刻自福島撤軍，同時也呼籲英、阿政府循和平途徑解決雙方的爭端。安理會這項明快的決議，確保了國際社會對英國立場的普遍支持（Parsons, 1983:172）。由於要求安理會的進一步決議³可能遭到蘇聯的否決，甚或反過來限制住英國本身的決策與行動自由，故首相柴契爾夫人（Margaret Thatcher）並未在聯合國內提出進一步的建議方案。除了在國際上爭取與國、致力於政治解決外，英國也決定展現其優勢的武力，使阿根廷能知難而退。由兩艘航空母艦領航的數十艘大小船艦於四月五日離開普茲毛斯港，浩浩蕩蕩開往南大西洋。

儘管危機發生後英國已對阿根廷實施經濟、財政制裁和武器禁運⁴，但若無其他國家跟進，則制裁的效果勢必無法凸顯。英國貿易大臣 John Biffen 在下議院即明白表示：「本人確信，倘若我們獲得最親近的歐洲共同體盟

³ 例如採取強制行動（enforcement actions）以達成五二號決議中所提出之要求。

⁴ 四月五日生效。

國之充分支持，則在此衝突中任何有益的經濟措施將可取得最大的成效」（HMSO, 1982a:23）。由於與歐體會員國的貿易量約佔阿根廷出口總額的20%，因此歐體的進口杯葛將對阿國軍政府構成強大的壓力；英國官員亦表示，與歐體會員國的密切協商，乃英國在國際上孤立阿根廷的外交核心（Hufbauer / Schott / Elliott, 1990:537）。

西德作為歐體內阿根廷最大的貿易伙伴和重要的武器供應國、以及時任歐體輪值主席的比利時，這兩國皆是英國極力爭取支持的國家，柴契爾夫人也親自與大英國協、西歐、美、日等國領袖尋求奧援。許多西方國家如法、德、比、荷、瑞士與奧地利皆回應倫敦的請求，宣布對阿根廷執行武器禁運，紐、澳與加拿大召回駐布宜諾斯艾利斯的大使，紐西蘭並對阿根廷實施貿易禁運，美、日兩國則未採取立即的制裁行動。英、阿兩國均是美國的盟邦，位在這兩難的尷尬處境，華盛頓決定採中立的立場，並派遣國務卿海格（Alexander Haig）進行調停。不過，英國特遣艦隊預定四月二十一日開抵福克蘭島首府史丹利港（Port Stanley），等於是給海格的居間斡旋一個時限。

在美國的穿梭外交失敗後，歐洲共同體對阿根廷的制裁亦無法阻止英、阿正式開戰。交戰期間，英國卻必須在歐體農產價格與預算問題上做出重大讓步，以確保其歐體盟邦在福島衝突中的一致立場，並在五月間歷經多次的外長會議和艱苦的談判，方達成延長制裁阿根廷的共同決議；此外，英國原希望在戰爭結束後仍能維持對阿的限制措施，亦遭到歐體會員國之反對。

二、歐體會員國之基本立場

在過往的國際危機中，經常是在美國的強力要求下，歐洲共同體會員國方採取一致的聯合行動；然而這一次則截然不同，不僅沒有外來的壓力，連在伊朗人質危機、蘇聯入侵阿富汗以及波蘭實施戒嚴等事件中，歐體對是否制裁德黑蘭與莫斯科的「慣常」猶豫不決亦不復見。當阿根廷進佔福克蘭群島的當天，歐體國家立即在「歐洲政治合作」（European Political Cooperation; EPC）⁵架構下，譴責阿根廷違反國際法的軍事行為，並要求

⁵ 歐體創設條約並未就會員國外交事務之協調有所規定，歐體國家在七十年代開始逐步建立起在外交政策上之合作機制，並將其稱之為「歐洲政治合作」，此項政府間之合作並未簽

布宜諾斯艾利斯當局自福島撤兵 (Bull. EC, 4/1982:1.1.4 ; Edwards , 1984:295)。

四月十日歐體十國再度發表聲明，除了決定對阿根廷實施武器與裝備之出口禁運外，並表示將考慮依照共同體條約之相關規定，採取必要的共同經濟制裁措施 (AA, 1987:144)。後來歐體理事會於四月十六日通過決議⁶，除了少數之例外，一律禁止自阿根廷進口任何產品；該項禁令之時效之所以訂為一個月，乃是預設美國的斡旋應可在五月十七日前取得正面的結果，屆時歐體決議便須有所修訂甚或廢止。

縱觀歐洲共同體會員國在對阿制裁政策上之政治考量，包括了對盟邦英國的團結立場、對歐體成員國領土的違法武裝行動、以及擔憂存有領土爭議之地區——如法國海外屬地和西柏林——未來可能引起類似的衝突 (Freedman / Gamba-Stonehouse, 1991:152; Martin, 1992a:159)，所以願意採取一致的作為，來表達共同的立場。至於經濟利益方面，由於四月十六日以前所簽訂之商業契約不在進口禁令之列，且鑑於貨物在海上運送至歐洲所需的時程，以及預期衝突可望在數週之內平和收場，故歐體對阿根廷所實施的制裁，將不致對會員國造成太大的經濟損失。

參、歐體之制裁政策

歐洲共同體對阿根廷的制裁可大致分為三個階段：在危機發生後的第一個階段裡，歐體會員國將制裁視為對事件的表態以及避免戰爭的手段，並立即通過制裁的決議；在第二個階段，也就是英、阿在福克蘭群島正式交戰後，歐體內部的團結出現鬆動，不少會員國開始質疑制裁的目的與正當性；於戰爭膠著期間，亦即第三個階段，會員國就是否延長對阿制裁展開密集的協商與談判。特別是在後兩個階段中，倫敦可謂「兩面作戰」

除了福島的戰役外，還必須威脅與妥協並用，以確保歐體盟邦的「反阿」

訂任何規範條約，而是以各國外長所提出的一系列報告作為基礎（如下文中所提到的「倫敦報告」），這些文件皆收錄於：Auswärtiges Amt (ed.), Europäische Zusammenarbeit (EPZ). Dokumentation. Bonn: AA, 8th ed., 1987。

⁶ Verordnung (EWG) 877/82 des Rates vom 16.4.1982, ABl. L 102/1 -2, 16.4.1982; Beschluss zur Aussetzung der Einfuhr aller Erzeugnisse mit Ursprung in Argentinien (82/221/EGKS), ABl. L 102/3, 16.4.1982.

立場，延續對布宜諾斯艾利斯的制裁措施。

一、團結意識與讓步妥協之拔河

歐體會員國原希望非武力的經濟制裁可避免戰爭的爆發，然當衝突雙方在南大西洋接戰後，各國不同的立場和利益也跟著日益凸顯，例如考量國內的反戰聲浪或是本身經濟損失將隨之擴大，而反對延長制裁阿根廷，故英國須向部分會員國施壓，以便取得其密切的合作。歐洲共同體此一區域組織，在此正好提供了一個適當的談判架構，可作為多邊利益交換的場合。

在四月二十五日英國取回被阿根廷軍隊佔領的南喬治亞群島後，歐洲共同體外長於盧森堡聚會，商討因應最新的局勢演變。雖然會員國仍一致地站在倫敦這一邊，但也同時要求雙方能儘快停火，尋求和平的解決方式。愛爾蘭就認為，隨著戰鬥行為的展開，福島衝突已進入一個新的局面，共同體應重新考慮其原有的政策。波昂方面則支持延續制裁的作法，外長 Hans-Dietrich Genscher 強調，歐體的團結一致對外，亦符合所有會員國（愛爾蘭除外）作為北大西洋公約組織（NATO）成員之共同利益（Martin, 1992a:161）。一如美國，義大利也是處在兩邊為難的窘境，一方面理應支持盟邦英國，另一方面卻也不願影響其與阿根廷以及整個拉丁美洲的密切關係。最後，義大利與愛爾蘭皆聲明其一貫支持英國的立場，但直言希望在海格的促成下，英、阿雙方應坐下來進行和談。從這次外長會議的結果得知，共同體內部並非完全認同英國的軍事行動，只是還不願去承擔破壞歐體團結的罪名。

無視歐體會員國之謹慎立場，五月二日一艘阿根廷巡洋艦（General Belgrano）於福克蘭群島南方的 200 海哩禁航區⁷外被英國潛艇擊沈，艦上有超過三百名官兵因而陣亡。此一攻擊事件與慘烈傷亡的消息震撼全球，同時也大大降低了歐體內部對英國的友善支持（Freedman / Gamba-Stonehouse, 1991:347；Edwards, 1984:306），轉而強烈要求交戰雙方立即停火。整體而言，歐體對美國斡旋終歸失敗（Gompert, 1985:106-117；Schmelter-Mühle, 1996）感到失望，因原預期在海格居間奔走下，衝突雙

⁷ 英國於四月七日宣布，自十二日起福島周邊 200 海哩為禁航區。„Rede des britischen Verteidigungsministers, John Nott, vor dem Unterhaus am 7. April 1982 über militärische Maßnahmen im Falkland-Konflikt.“ In: Europa-Archiv, No. 19/1982, pp. D484-485.

方將進行和平談判，也使得歐體會員國相信危機應可在短期內消弭，而願意先以經濟制裁作為對阿根廷施壓的手段。愛爾蘭、義大利、西德與丹麥皆對歐體的制裁政策提出質疑：設若制裁之動機在於避免戰爭，而今既然衝突雙方正式開戰，則制裁便已告失敗，自無理由再延續此一損人不利己的政策。

愛爾蘭在福克蘭群島的主權歸屬問題上，可謂有著反英的歷史傳統（MacQueen, 1985:41）。其外長於四月初即曾表示，中立的愛爾蘭應在紐約（聯合國）、而非布魯塞爾（歐洲共同體）致力於衝突的解決。五月四日，都柏林內閣決定在歐體外長會議上正式提議，解除共同體對阿根廷的聯合制裁，以免涉入有關戰爭之行為。總理 Charles Haughey 面對新聞界表示：

「我方的選擇比（歐體內）任一國家來的有限，作為一個始終不參與任何軍事聯盟的中立國，我們必須對所有可能涉及軍事的行動?? 不論是經濟或其他性質 採取明確的立場〔 〕我們無法接受以制裁作為軍事行動的輔助措施」⁸。

不過，他也補充說道，既然共同體對阿根廷的制裁是一個聯合的行動，則其廢止亦需所有會員國之共同決議。究其實，都柏林乃不願獨自退出制裁的行列，致波及其自歐體所獲得之大筆援助（如農業補貼）。各國未在事前獲知愛爾蘭的提議，因此並沒有立即就此表態，加以英國一艘驅逐艦（HMS Sheffield）隨後亦遭到阿根廷擊沈，使得戰事擴大為雙方的敵對攻擊，此際共同體會員國在決策上也更加謹慎，各國同意延至一個月制裁期限將屆時再作定奪。

二、包裹決議與戰後情勢

歐體十國外長於五月八、九日兩天聚會，商討延長對阿制裁措施及爭議已久的英國會費問題。愛爾蘭先前的提議，顯然引起倫敦的高度警覺，英國外長 Francis Pym⁹在會議上以罕見嚴厲的口吻威脅，假如制裁措施未獲延長，或是與其他不相干的議題綁在一起，英國將不惜退出歐洲共同體

⁸ The Irish Times, 1982/5/7, 引自：MacQueen, 1985:47。另參見：Salmon, 1982:205-227。

⁹ 因過於輕忽福島情勢，原外長 Lord Carrington 於四月五日 辭職以示負責，有關英國的誤判可參見 Boltersdorf, 1985:77-85。

(Martin, 1992b:163); 此外, 英國亦動之以情地強調, 即使其子弟兵與船艦受創不輕, 但倫敦政府始終都未放棄經由國際斡旋、和平解決衝突的希望。緣於會員國對是否延長歐體制裁之意見不一, 乃決定一週後再行研商。

實際上, 若干會員國(例如愛、比、德、法)已陸續在私底下建言, 英國倘能在共同體預算上作出讓步, 則各國可望在福島危機中充分配合英國的政策, 一位德國外交官就強調, 歐體的團結不是一條單行道(Martin, 1992b:165-166), 意味著會員國也期待倫敦方面釋出善意。五月十六日的外長會談再度因英國堅拒自原有立場退讓, 致協商無法達成任何結論。由於十八日北約外長會議將在盧森堡召開, 故歐體會員國外長先於十七日在盧森堡集會, 繼續其艱苦的談判。在這個臨時會議上, 儘管九國清楚表明, 希望倫敦放棄杯葛共同體預算以換取制裁之延長, 英國外交部長 Francis Pym 仍無絲毫讓步之意。

除了丹麥認為應在「歐洲政治合作」、而非共同體架構下討論對非會員國制裁之外, 較令人意外的是, 率先表示反對制裁的竟是義大利, 此乃聯合政府中的社會主義黨主張, 只要戰鬥行為仍在持續進行, 便堅決反對延長共同體的制裁(MacQueen, 1985:49)。倫敦方面則樂觀地認為, 只要巴黎與波昂同意延續制裁措施, 羅馬政府內部的不同意見應不難解決(Martin, 1992a:167); 換句話說, 歐洲共同體的體制制約將使義大利必須自行克服其內政上的爭議, 就如同愛爾蘭的例子一樣。然而, 倫敦似乎重蹈誤判情勢之覆轍(Edwards, 1984:306-307; Martin, 1992a:168), 會員國不僅未依英國之意修正共同體農產價格與預算安排, 連對阿根廷的制裁措施也只剩下比、荷、盧、法、德、希等六國願意繼續執行, 而且只延長一個星期¹⁰, 而非英國所希望的一個月。義大利與愛爾蘭同意, 將不會自阿根廷額外增加進口數量, 丹麥則表示, 哥本哈根將自行對阿採取貿易限制, 藉以凸顯歐體無權對外實施制裁。

法國清楚意識到會員國之間已漸形成共識, 計畫將共同體農業及預算問題與對阿制裁掛勾、形成整批交易, 於是改變其原本堅定支持英國的立場, 而於五月十八日的農業部長會議上, 對一九六六年的「盧森堡妥協」

¹⁰ Verordnung (EWG) 1176/82 des Rates, ABl. L 136/1, 1982/5/18; Beschluss der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (82/320/EGKS), ABl. L 136/2, 1982/5/18.

¹¹做出彈性解釋，在英國代表的強烈抗議之下，七國（英、丹、希除外）仍以十六年來未曾動用過的條件多數決的表決方式，通過一系列有關農產價格的決議（Ehrhardt, 1982:240; Hadler, 1983:47-49）。柴契爾夫人雖然對此作法表達極度不滿，但顧慮到一星期後歐體又將針對延長制裁進行討論，因此並未採取任何具體的反對動作。直到五月二十四日外長又齊聚布魯塞爾，英國火氣方見緩和¹²，加以共同體盟國皆不願見到與拉丁美洲國家關係繼續惡化（Rhein, 1983:26-27; Parsons, 1983:174-176; Seeler, 1982:612），最後英國還是勉強接受了歐體預算之安排，以換取會員國同意對阿制裁無限期延長¹³，義大利、愛爾蘭與丹麥則仍持「選擇性退出」（opting-out）之立場。

阿根廷投降後的一個星期，六月二十一日歐體外長於盧森堡開會。英國強調，在南大西洋上的衝突只是進入停火時期，而布宜諾斯艾利斯軍政府垮台在即，希望共同體能維持對阿國的制裁，並支持其國內之反對勢力；法、德和荷蘭三國則認為，福克蘭群島已無戰事，且應儘速修復與拉丁美洲國家的關係，因此不贊成繼續經濟制裁阿根廷。最後倫敦無法說服盟邦，除了維持武器禁運之外，歐體會員國決撤銷對阿制裁¹⁴，美國亦隨後取消限制措施。在無任何友邦之支持下，英國仍執行其對阿根廷之制裁政策，雙方關係要等到九十年代之後才逐漸獲得改善（FCO, 1998a; FCO, 1998b; Makin, 1992:224-237）。

¹¹ 法國總統戴高樂（Charles de Gaulle）因一項農業法案未能如期獲共同體決議通過，乃於一九六五年召回其駐歐體之常駐代表，並拒絕出席部長理事會長達半年之久。後來共同體外長於一九六六年一月在盧森堡召開協商會議並獲致諒解，同意執委會所提以多數決議處理之議案，若涉及會員國之重大利益時，理事會須於適當時間內謀求全體所能接受之解決方案，此即一般通稱之「盧森堡妥協」，此後十餘年之久皆以共識決定議案。參見：Lahr, 1983:223-232。

¹² 英國軍隊已於五月二十一日成功登陸福島。

¹³ Verordnung (EWG) 1254/82 des Rates vom 24.5.1982, ABl. L 146/1, 1982/5/25; Beschluss (EGKS) 82/324 vom 24.5.1982, ABl. L 146/2, 1982/5/25.

¹⁴ „Erklärung der im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) in Luxemburg zusammengetretenen Außenminister der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft vom 20. und 21. Juni 1982 zum Ende des Falkland-Konflikts.“ In: Weidenfeld/Wessels, 1983, pp. 395-396.

肆、制裁政策之評估

一、範圍及其強度

福克蘭群島危機發生後，英國立即宣布對阿根廷實施外交、經濟、財政制裁和武器禁運，並於四月五日起生效。阿根廷在英國的資產約有十四億美金，前者向英國銀行的信用借貸則在五十八億美金之譜，而取消阿國出口信用保證，對雙方貿易皆帶來不利影響；鑑於國內經濟、財政狀況原就不佳，阿根廷在一九八二年下半年需向國際金融市場借款超過七億美金。由於英、阿雙邊貿易額並不大¹⁵，以及前此已簽訂之商業契約與海外英國銀行所掌握的阿根廷資產不在制裁、凍結之列，因此英國單獨的制裁，對阿根廷實際的衝擊有限，甚至可謂僅具象徵意義。

然而，一九八一年阿根廷與歐體之貿易達到四十億 ECU (European Currency Unit)，一九八一年歐體國家佔阿根廷總進口的 22% (一百一十五億美金)、總出口的 25% (八十三億美金) (Follak, 1985:227; Martin, 1992a:150; AdG, 1982:25506)。故作為阿根廷第二大的出口地 (僅次於蘇聯)，若是歐洲共同體會員國能聯合對阿根廷實施經濟制裁，其對後者的影響將會十分凸顯，這也是英國極為在乎歐體盟邦能否密切配合的原因。

雖然歐洲共同體對阿根廷的軍事行動立刻予以譴責並要求撤軍，但對於經濟制裁一事卻有些顧慮。禁止阿根廷產品進入歐市，並不會帶給會員國太大的損失，因自阿國進口係以肉類及農產品為大宗，而這類農畜產品在歐體內原本就有生產過剩的問題。不過，倘若停止皮革進口，則義大利與愛爾蘭之製鞋業勢將遭受不小的打擊；而且歐體各國也擔心，布宜諾斯艾利斯當局會採取反制措施，禁止會員國出口至阿根廷，長期下來恐將把市場拱手讓給中、南美國家和蘇聯 (Zuppi, 1990:160-162)。

由於既存之商業契約關係不受限制，故四月十七日生效的歐體制裁，對雙方之影響範圍與層面皆不大。例如當季蔬果之運送，早在年初就已談妥；來自阿根廷的穀類農產，亦可持續供應至八月，牛肉之進口亦同；加

¹⁵ 一九八一年僅達二億九千萬美金。

之衝突伊始，進出口貿易商也預期到，共同體對阿制裁只是早晚的事，故已採取必要之因應作法（AdG, 1982:25584）。唯有軍備供應國之禁運及英國的財政制裁，對阿根廷在國際市場上尋找武器與資金造成不小的困擾。鑑於制裁之強度不高、又對執行範圍加以設限，所以歐體對阿制裁初期之成效十分有限；但持平而論，尚未等到制裁出現其潛在的效果，在南大西洋之衝突便以軍事途徑加以解決了。由這一點來看，會員國希望以經濟制裁取代武力來改變阿國軍政府政策的想法並未實現。

二、參與國及制裁成效

當英國獲得歐體與聯合國決議的支持時，其最親密的盟邦美國卻好似置身事外。固然華盛頓能夠理解倫敦在福克蘭群島主權問題上的立場，但一如歐洲共同體，美國也不願賠上其與拉丁美洲的關係，故採中立、等距外交的作法：先是在安理會中對兩個美國盟友間發生衝突表達遺憾，繼而表示願意居間斡旋，尋求政治的解決方案。美國的政策意向與外交提議，被歐體會員國視為危機將可在短期內落幕的保障（Boltersdorf, 1985:87），乃同意對阿根廷採取經濟的限制措施，以協助華盛頓向阿國軍事政權施壓。洵至四月三十日海格調解任務失敗，美國也立即宣布對阿根廷禁運武器與經濟制裁，並公開支持英國的立場。接下來秘魯的和平建議與聯合國秘書長的奔走，都無法制止英、阿的兵戎相向或停火（Kinney, 1989:149-215; Zuppi, 1990:93-105）。因北約之防衛範圍僅及北大西洋領域，故未在福島衝突裡協助其成員之一的英國出兵（Kinney, 1989:246-247）。

與北約或是美國的「中立」比較起來，英國相當重視歐洲共同體在此次危機中所能扮演的角色。然而，學者也點出了唐寧街主人之困境——亦即先前在許多議題上，英國曾經得罪過不少歐體成員國（Edwards, 1984:301）。所幸比利時於一九八二年上半年自英國手中接下歐體輪值主席之職，而其外長 Leo Tindemans 推動歐洲統合一向不遺餘力，他汲汲於改善歐洲政治合作架構的各項機制；此外，依照前不久所通過的「倫敦報告」（London Report）（AA, 1987:57-63）改革建議，一名英國外交官常駐比利時外交部，以協助比國於擔任輪值主席期間之繁重工作，實際上形同柴契爾夫人另一個資訊來源及溝通管道；而在四、五月間一系列的會議和決議

中，歐洲政治合作與歐體兩大架構之界線被 Tindemans 刻意模糊化¹⁶，凡此皆有助於英國在共同體內爭取與國或是快速通過有利倫敦之決議（Kuyper, 1982:148）。鑑於會員國對實施制裁並未強烈反對，加上可從比利時獲得輔助的利多因素，英國乃於四月六日正式向歐體提出聯合制裁阿根廷的建議。

英國所提之制裁措施，並未超出其本身已片面付諸實行的範圍，項目清單包括武器禁運、禁止若干農工產品（如肉類、鋼鐵、皮革與紡織品）輸入、停止貿易優惠待遇、以及凍結出口信貸等。福島危機剛發生之際，歐體各國原則同意進行集體的制裁，有待進一步協商的是由丹麥所提出有關法律適用的部分：亦即對阿制裁究竟是會員國單獨的行動，還是歐體架構下的對外經貿措施？其法律基礎為歐洲經濟共同體條約第一一三條共同貿易政策或第二二四條所規範的戰時緊急狀態？抑或應視為歐洲政治合作架構下各國的外交政策協調？由於哥本哈根堅拒引用一一三條作為歐體對阿制裁之法律依據，故四月十日的外長會議並未就此做出明確的決定。

後來，丹麥國會要求內閣繼續與歐體執委會及各會員國磋商，希望能找出妥協方案（Edwards, 1984:304）。在經過密切的研商之後，雙方各讓一步，部長理事會因而通過兩個為期一個月的制裁法規，其一為經濟共同體之規則（Verordnung）（依據第一一三條），其二為煤鋼共同體之決定（Beschluss），且都在立法意旨中明白提及背後政治外交的考量、以及依照 224 條之規定進行了諮商的過程，丹麥、歐體機構與各國皆能各取所需地去詮釋制裁之法案（Bruha, 1982:675; Stein, 1993:26-27; Kuyper, 1982:148）。

但隨著危機演變成英、阿交戰之後，歐體會員國不同的利益與政策考量也就日益顯現，這個差異清楚體現在是否應延長制裁之爭議上。縱使德、法兩國擔心長期的貿易限制將不利於自身經濟，但仍持一貫支持英國的立場（Volle, 1989:39）；國家中立與主權之堅持，則使得愛爾蘭和丹麥欲退出聯合制裁；此外，義大利國會通過選舉改革法，賦予海外公民參加國內選舉及投票的權利，鑑於生活在阿根廷境內的眾多義國移民，羅馬對延

¹⁶ 故引起丹麥的不滿，哥本哈根最後以國內法令自行對阿制裁以示抗議。

長制裁之興趣缺缺 (Edwards, 1984:311)。不過，在英國的強力要求和德、法的支持下，各國勉強同意延長一個星期。起初，不少國家還擔心，若將制裁之延長與共同體農業及預算問題掛勾，可能會適得其反；但在巴黎修正其原先政策作法、並在農業部長理事會運用多數決之後，其他會員國也就較無顧忌地向英國提出整批交易案，其結果是長期延宕的歐體農業及預算問題獲得初步解決，英國也取得對阿制裁無限期延長之承諾。倫敦固然有失有得，但歐洲共同體會員國在福島爭端中的聯合陣線，亦因愛、丹、義三國的退出而宣告破裂，不僅對適用第一一三條為法律基礎的嘗試是個打擊，對共同體內部的團結氣象亦屬一大挫敗，而此卻正好是在一個會員國與第三國發生嚴重衝突乃至兵戎相見之際。

儘管福克蘭群島危機主要是個英國的「家務事」(Freedman, 1982:504)，最後也是英國以優勢武力解決，但是對倫敦的一意孤行未遵照「倫敦報告」在歐洲政治合作架構中進行任何諮商，便片面對阿根廷實施制裁及出兵，歐體國家也難以掩飾其不滿的情緒；而共同體會員國希望以制裁取代戰爭的期待，亦因英國派出特遣部隊而告落空。歐體以經濟制裁作為手段以達政治目的的作法，福島危機中的阿根廷並非首例，然而實施具有歐體法拘束力的制裁措施，在阿根廷的例子裡卻是首見，此實乃標誌著歐洲統合歷史中一個重要的里程碑 (Kuyper, 1982:142)，尤其是多數會員國已漸能接受在共同體架構下執行聯合的對外制裁。

伍、結論

歐洲共同體的內部團結意識，使得其會員國能對阿根廷進佔福克蘭群島做出立即的反應，並採取強制、但仍屬和平的手段做為因應。然而必須指出的是，制裁非但未能阻止衝突雙方爆發戰爭，其內容亦因排除諸多適用範圍，致其效果無法凸顯，且這股團結意識也未能支撐到危機結束。福島衝突的例子說明了，一個緊密結合的區域性組織，確實能促使其成員國家在外交政策上的合作，但若缺乏進一步的利益交集和共同的努力，則無法保證此一合作最終不會瓦解崩潰。歐體在這個事件中，不僅作為會員國相互談判、尋找共同利益的場所，亦給予整批交易提供政策縱深。就歐洲統合之進展而言，困擾歐體甚久的「盧森堡協議」魔咒已被解開，歐洲共

同體與歐洲政治合作兩大架構的鴻溝也被跨越，可說是福島危機所帶來積極、正面的「副作用」！

參考書目

一、外文部分

1. „Rede des britischen Verteidigungsministers, John Nott, vor dem Unterhaus am 7. April 1982 über militärische Maßnahmen im Falkland-Konflikt.“ In: Europa-Archiv, No. 19/1982, pp. D484-485.
2. „Rede vom General Galtieri in Rundfunk und Fernsehen am 2. April 1982 zur Besetzung der Falkland-Inseln.“ In: Europa-Archiv, No. 19/1982, pp. D 478-479.
3. Archiv der Gegenwart (AdG). 1982. Königswinter: Verlag für Zeitarchive.
4. Auswärtiges Amt (AA), ed. 1987. Europäische Zusammenarbeit (EPZ). Dokumentation. Bonn: AA, 8th ed.
5. Boltersdorf, Jörg. 1985. Krisen und Krisenkontrolle in den internationalen Beziehungen am Beispiel des Falkland-Konflikts von 1982. Berlin: Wissenschaftlicher Autoren-Verlag.
6. Bruha, Thomas. 1982. „Handelsembargo gegen Argentinien durch EWG-Verordnung?“ In: Deutsches Verwaltungsblatt, 1982/7/15, pp. 674-682.
7. Calvert, Peter. 1992. „The Malvinas as a Factor in Argentine Politics.“ In: Alex Danchev (ed.), International Perspectives on the Falklands Conflict. A Matter of Life and Death. New York: St. Martin's Press, pp. 47-66.
8. Deas, Malcolm/ Mariano Grondona. 1982. „Der Falkland-Konflikt und seine Folgen: Bewertung aus der Sicht beider Seiten.“ In: Europa-Archiv, No. 23, pp. 689-704.
9. Documents in Europa-Archiv (EA).
10. Edwards, Geoffrey. 1984. „Europe and the Falkland Islands Crisis 1982.“ In: Journal of Common Market Studies, No. 4, pp. 295-313.

11. Ehrhardt, Carl A. 1982. „EG-Konfrontation mit Großbritannien.“ In: Aussenpolitik, No. 3, pp. 225-242.
12. Follak, Klaus-Peter. 1985. „Internationale Wirtschaftsbeziehungen zwischen Politik und Recht.“ In: Bayerische Verwaltungsblätter, No. 8, pp. 227-235.
13. Foreign & Commonwealth Office (FCO). 1998a. Growing Warmth in British-Argentine Relations. London, Background Brief.
14. Foreign & Commonwealth Office (FCO). 1998b. The Falkland Islands, South Georgia and the South Sandwich Islands. London, Background Brief.
15. Freedman, Lawrence. 1982. „Britische Verteidigungspolitik nach dem Falkland-Krieg.“ In: Europa-Archiv, No. 16, pp. 496-506.
16. Freedman, Lawrence/ Virginia Gamba-Stonehouse. 1991. Signals of War. The Falklands Conflict of 1982. Princeton: Princeton University Press.
17. Goebel, Julius. 1982. The Struggle for the Falkland Islands: A Study in Legal and Diplomatic History. New Haven: Yale University Press, 2nd ed.
18. Gompert, David. 1985. „American Diplomacy and the Haig Mission: An Insider's Perspective.“ In: Alberto R. Coll/ Anthony C. Arend (eds.), The Falklands War. Lessons for Strategy, Diplomacy, and International Law. Boston: George Allen & Unwin, pp. 106-117.
19. Hadler, Wilhelm. 1983. „Der Ministerrat.“ In: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (eds.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1982. Bonn: Europa Union Verlag, pp. 47-56.
20. Her Majesty's Stationery Office (HMSO). 1982a. The Falklands Campaign. A Digest of Debates in the House of Commons. 2 April to 15 June 1982. London: Central Office of Information.
21. Her Majesty's Stationery Office (HMSO). 1982b. Britain and the Falklands Crisis. A Documentary Record. London: Central Office of Information.

22. Hufbauer, Gary C./ Jeffrey J. Schott/ Kimberly A. Elliott. 1990, *Economic Sanctions Reconsidered. Supplemental Case Histories. 2nd Vol.* Washington, DC: Institute for International Economics .
23. Kinney, Douglas. 1989. *National Interest/ National Honor. The Diplomacy of the Falklands Crisis.* New York: Praeger.
24. Kuyper, Pieter J. 1982. „Community Sanctions against Argentina. Lawfulness under Community and International Law.“ In: David O’ Keeffe/ Henry G. Schermers (eds.), *Essays in European Law and Integration.* Deventer: Kluwer
25. Lahr, Rolf. 1983. „Die Legende vom Luxemburger Kompromiss.“ In: *Europa-Archiv*, No. 8, pp. 223-232.
26. Mack, Carlos. 1992. *Der Falkland (Malvinas)-Konflikt. Eine Konstellationsanalyse des britisch-argentinischen Konfliktes unter besonderer Berücksichtigung der argentinischen Entscheidung zur Invasion.* Frankfurt/a.M.: Lang.
27. MacQueen, Norman. 1985. „The Expedience of Tradition: Ireland, International Organization and the Falklands Crisis .“ In: *Political Studies*, No. 1, pp. 38-55.
28. Makin, Guillermo. 1992. „The Nature of Anglo -Argentine Diplomacy, 1980-1990“, in: Alex Danchev (ed.), *International Perspectives on the Falklands Conflict. A Matter of Life and Death.* New York: St. Martin’s Press, pp. 224-237.
29. Martin , Lisa L. 1992a, „Institutions and Cooperation. Sanctions During the Falkland Islands Conflict.“ In: *International Security*, No. 4, pp. 143-178.
30. Martin, Lisa L. 1992b. *Coercive Cooperation. Explaining Multilateral Economic Sanctions.* Princeton: Princeton University Press.
31. Parsons, Anthony. 1983. „The Falklands Crisis in the United Nations, 31 March – 14 June 1982.“ In: *International Affairs*, No. 2, pp. 169-178.

32. Randelzhofer, Albrecht. 1983. „Der Falkland-Konflikt und seine Bewertung nach geltendem Völkerrecht.“ In: Europa-Archiv, No. 22, pp. 685-694.
33. Rhein, Eberhard. 1983. „Die Beziehungen zwischen Lateinamerika und Europa nach dem Malvinas -Konflikt aus Brüsseler Sicht.“ In: Hans J. Petersen (ed.), Die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Lateinamerika. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Baden-Baden: Nomos, pp. 25-31.
34. Rogers, Paul. 1992. „The Falklands War and British Defence Policy.“ In: Alex Danchev (ed.), International Perspectives on the Falklands Conflict. A Matter of Life and Death. New York: St. Martin's Press, pp. 191-202.
35. Salmon, Trevor. 1982. „Ireland: A Neutral in the Community?“ In: Journal of Common Market Studies, No. 3, pp. 205-227.
36. Schmelter-Mühle, Ulrike. 1996. Krieg im Südatlantik. Die Politik der USA im Falklandkonflikt von 1982. Frankfurt/a.M.: Lang.
37. Seeler, Hans-Joachim. 1982. „Wirtschaftssanktionen als zweifelhaftes Instrument der Außenpolitik.“ In: Europa-Archiv, No. 20, pp. 611-618.
38. Stein, Torsten. 1993. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union unter besonderer Berücksichtigung der Sanktionsproblematik. Graz: Forschungsinstitut für Europarecht, Universität Graz.
39. Volle, Angelika. 1989. Großbritannien und der europäische Einigungsprozess. Bonn: Europa Union Verlag.
40. Weidenfeld, Werner/ Wolfgang Wessels (eds.). 1983. Jahrbuch der Europäischen Integration 1982. Bonn: Europa Union Verlag.
41. Zuppi, Alberto L. 1990. Die bewaffnete Auseinandersetzung zwischen dem Vereinigten Königreich und Argentinien im Südatlantik aus völkerrechtlicher Sicht. Köln: Heymanns.

福克蘭群島衝突期間歐洲共同體對阿根廷實施制裁之探討

投稿日期中華民國九十二年二月十三日

接受刊登日期中華民國九十二年三月十七日

校對日期中華民國九十二年四月二十二日

責任校對林信宏

Study on Sanctions of the European Community against Argentina during the Falkland Islands Conflict

Chih-ming Chung^{*}

【 Abstract 】

In April 1982 the Argentine army invaded the Falkland Islands where the British had governed for centuries. After unsuccessful international mediations, this event became a military conflict between Argentina and the UK. Argentine soldiers surrendered on the Islands aftermath of ten weeks war. During the crisis, based on the internal solidarity sense, the European Community and its Member States had imposed diplomatic as well as economic sanctions upon Argentina. However, sanctions not only couldn't prevent the war from breaking out, but the effects of these restrictions were also limited by much exclusion. Further, the Community solidarity could not stand until the end of the crisis. This paper argues that a tight integrated regional organization can promote cooperation of its members in the field of foreign policy. On the other hand, this cooperation will collapse, if there are no mutual efforts made and closer convergence of interests.

Keywords: European Community, sanctions, the Falkland Islands, Great Britain, Argentina.

^{*} Assistant Professor Institute of European Studies Nanhua University.