

# 格達費重返國際社會： 美國與利比亞復交經緯

時  
評

Colonel Gaddafi Rejoins the International Community:  
An Account of the Rapprochement between Libya and the United States

嚴震生 (Yen, Chen-Shen)

政治大學國際關係研究中心第一所研究員

## 壹、前言

2006年5月15日，美國國務卿萊斯女士宣布將利比亞由支持恐怖主義的國家名單上剔除，同時在斷交25年後，美國與利比亞正式恢復邦交，象徵利比亞領導人格達費已不再受到孤立，同時利比亞已從放逐國家重返國際社會。這個重返國際社會的過程，肇始於3年多前利比亞外交行為的重要改變。在經過一段時間的觀察後，布希政府終於決定接受格達費的轉向，重新恢復自1981年以來中斷的雙邊外交關係。因此，任何有關華府與的黎波理復交經緯的討論，都應由3年前的重大宣布開始。

2003年8月，利比亞首次公開表示願意承擔15年前發生在蘇格蘭洛克比（Lockerbie）上空的恐怖攻擊泛美航空公司103號班機之責任，並支付受難家屬27億美元的賠償金。此外，利比亞也同意支付在1989年一架法國UTA航空公司遭到恐怖攻擊每位受難家屬100萬美元、總共為1億7千萬美元賠償金。它的這些舉動獲得了國際社會正面的回應，聯合國安全理事會隨即在9月的集會中通過決議，取消了自1993年以來對利比亞的制裁。同年12月，利比亞又宣布停止大規模毀滅性武器的生產，並歡迎聯合國核武檢查人員進入該國確認。美國在2004年4月暫停對利比亞的各項制裁，布希總統並在9月正式宣布將其取消，利比亞政府在美國的資產也獲得解凍，讓這個自雷根時代就受到制裁的北非國家，得以從放逐國家重返國際社會。利比亞是如何成為放逐國家？又是如何重返國際社會？它在重返國際社會後的發展又是如何？為何最終會獲得美國的認可？這些都是本文所要探討的對象。

## 貳、利比亞走向放逐國家

利比亞在1951年正式成為獨立國家後，國王阿爾賽努西（Idris Sanusi）基本上是採取較為開放的態度，曾同意美國石油公司在該國開發石油，並建立100多英里的油管，從該國內部直通地中海以利出口。1969年，阿爾賽努西國王在軍事政變中，遭格達費上校（Col. Muammar Gaddafi）推翻，利比亞正式進入格達費時代。

在經濟方面，格達費將包括石油工業在內的許多經濟活動，收歸國有。他在上臺後，發動了文化革命，將所有外來意識形態如資本主義或社會主義的機制和價值排除在外，以伊斯蘭教和本土社會主義為基礎，建立一個新的社會。其它阿拉伯國家的阿拉伯文名都是jumhuriya，就是「共和國」（republic），但格達費所建立的是另一類型的社會主義制度，在阿拉伯文稱之為jamahiriya，就是「普羅之國」（state of the masses）之意，權力是屬於各個人民委員會，不過事實上格達費是高高在上，集權力於一身，但是自1980年代末期開始，格達費不再有任何頭銜，僅以革命導師自居。在認同方面，他是強烈的阿拉伯民族主義分子，而利比亞這個伊斯蘭教的國家，也和周遭同樣信仰的鄰國有一特別不同之處，就是它的年曆是根據穆罕默德死亡之時間而計算。

由於格達費篤信泛阿拉伯主義，他曾企圖與人口較多的鄰近國家合併（1971年企圖建立一個包括利比亞、埃及、敘利亞在內的阿拉伯聯邦共和國、1972年與埃及商談合併事宜、1974年與突尼西亞成立伊斯蘭阿拉伯共和國、1980年嘗試與敘利亞合併），以壯大國力，但皆未能成功。此外，格達費也一直覬覦查德北方與其接壤的阿歐索狹長地帶（Aozou Strip），擴張領土。

在對外關係方面，格達費取得政權後，立刻關閉了英國及美國在利比亞的空軍基地。1973年石油危機發生後，國際油價飆漲，身為石油輸出國家組織成員的利比亞，享有豐厚的石油收益，也因而有機會用此經濟力量，來支持許多境外的激進組織，包括巴勒斯坦解放組織（Palestinian Liberation Organization，簡稱PLA）和愛爾蘭共和軍（Irish Republican Army，簡稱IRA）在內。他也讓許多沒有祖國的巴勒斯坦人，在利比亞定居。

格達費重視阿拉伯國家的團結，在1970年埃及的納瑟總統過世後，他就以阿拉伯世界的領導人自居，以對抗以色列和西方國家為職志。雖然大部分阿拉伯國家對他毫無恐懼、敢於說真話及向西方國家嗆聲的表現，給予高度的肯定，但卻也覺得他性情古怪，難以預測、不易掌握。西方國家除了對他將石油公司收歸國有的激進做法表示不滿外，也對他獨特的外交行為，感到困惑。

自1980年代開始，利比亞和西方國家交惡的情況日趨嚴重。除了因為利比亞是許多恐怖事件的背後黑手外，和美、英兩國的衝突則是另一原因。1980年初，為了展現利比亞對伊朗1979年伊斯蘭教革命的支持，格達費默許示威抗議的該國暴民攻擊並洗劫美國駐利比亞大使館，美國宣布中止在利國的所有外交活動。格達費不但將美國石油公司驅逐出境，同時亦宣布美國的船隻不得進入利比亞的海域。

1981年，美國在利比亞自認是其領空的瑟泰海灣（Gulf of Sirte）打下兩架具「挑釁性」的利比亞飛機。雷根總統禁止美國公民使用美國護照，前往利比亞。美國以利比亞支持恐怖主義（sponsor of terrorism），中止了和利比亞的外交關係。次年，美國宣布禁止利比亞的石油進口。1984年，英國因為一位女巡警在利比亞駐英國大使館附近執行公務時，被大使館人員從館內射殺身亡，而與利國切斷外交關係。

1986年利比亞被指控為柏林一家迪斯可夜總會爆炸案的背後主謀，而這家夜總會又是大批美軍經常消費的場所。雷根總統對此採取了報復行為，出動美國空軍轟炸利比亞的軍事設施，甚至是首都的黎波里的住宅區，炸死37人。格達費的住家亦無法倖免，甚至是他的養女也在這次攻擊中受難身亡。除了軍事報復外，美國也對利比亞展開經濟制裁，所有美國和利比亞間的貿易都受美國財政部控管，利比亞在美國的資產也全數遭到凍結。

1988年12月，一架泛美航空公司103號班機遭到恐怖分子破壞，在蘇格蘭小鎮洛克比上空爆炸，機上270名乘客全數喪生。英美兩國很快就查出這次恐怖爆炸案的主謀是2名利比亞恐怖分子。為了迫使利比亞將這2名恐怖分子交出，聯合國安全理事會也在1992年通過決議，展開國際社會對利比亞的經濟制裁。

事實上在洛克比爆炸案後、聯合國安理會通過制裁決議案前，1989年9月法國UTA航空公司一架班機在非洲尼日上空飛行時發生爆炸，利比亞又被指控是此恐怖攻擊的主謀。該機共有170名乘客，全數喪生於撒哈拉沙漠的上空。利比亞在短短3年的恐怖攻擊和專斷作為，已經造成它和西方世界的美、英、法、德等主要大國的直接衝突，也在1990年代初期因國際的制裁，而成為放逐國家（pariah state）。

## 參、利比亞重返國際社會

1999年利比亞決定將洛克比爆炸案的2名嫌犯交付荷蘭的蘇格蘭特別法庭，這項配合國際法庭刑事審判的做法，獲得國際社會的回應，聯合國暫時停止對它的各項制裁，英國也和利比亞恢復外交關係。雖然此刑事審判在2001年1月的判決結果——2名嫌犯1位被判無期徒刑、1位被判無罪開釋——並不能讓所有受難家屬接受，但

至少利比亞願意承擔責任的態度，代表格達費似乎願意放棄其一意孤行的獨特外交行為，重返國際社會。

除了國際制裁暫時停止外，格達費的善意努力，也讓利比亞在2003年1月被選為聯合國人權委員會的主席。同年8月，利比亞在給聯合國安理會的一封信中，表示願意為洛克比爆炸案負責，並簽署協定，同意支付27億美元，作為對受難家屬的賠償。9月，國際社會對利比亞的負責做法有了正面的回應，聯合國安理會投票通過取消對利比亞的制裁。利比亞政府在12月再度作了重要的宣示，表明放棄大規模毀滅性武器的研發計畫。隨後，聯合國核武檢查人員進入利比亞展開檢查工作。

2004年1月，利比亞同意為法國UTA客機在撒哈拉的爆炸案負責，宣布支付受難家屬1億7千萬美元。同年8月，利比亞又表示將支付3千5百萬美元，做為1986年柏林夜總會爆炸案受難家屬的賠償金。至此，利比亞已對其直接參與的三項重要恐怖攻擊事件，明確地表達了負責的態度。英國首相在2004年3月出訪利比亞，成為60年來首次造訪的英國政府首長。美國助理國務卿柏恩斯（William Burns）也在6月造訪的黎波里，並在和格達費會晤後，宣布美國在利比亞設立辦事處，展開了雙方外交關係的恢復，利比亞已完全走出了「放逐國家」的陰影。

## 肆、與美國復交的進程

在利比亞於2003年年底宣布放棄大規模毀滅性武器的研發計畫後，美國總統布希正式取消對利比亞的經貿禁令。在柏恩斯訪問利比亞後，華府也放寬了美國公民進出利比亞的限制。

2005年1月，在格達費上臺所開放的第一次石油和天然氣的探勘決定後，美國石油公司在闔別20多年後，首次重返利比亞。同年8月，美國參議院外交委員會主席、印第安納州的資深共和黨籍參議員魯格（Richard Lugar）出訪利比亞，與格達費會晤。雖然在會談中，魯格仍然不免要關心該國是否和恐怖主義仍有關連，但會後的幾項發展更引人注目。第一、魯格宣布在關閉了24年後，美國駐利比亞大使館將重新開放；第二、格達費透過魯格邀請布希總統和萊斯國務卿訪問利比亞；第三、利比亞釋放131位政治犯，以改善其國際形象。魯格訪問利比亞後，雙方發言及後續動作都展現了善意，兩國關係逐漸趨於正常，今年5月15日美國宣布與利比亞復交早在意料中，也為雙方20多年來的不正常關係劃上休止符。

在萊斯國務卿的發言談話中，除了宣布美國與利比亞恢復邦交外，同時也表示美國不再視利比亞為支持恐怖主義的國家，並且在美國每年所公布那些不配合美國反恐行動的國家名單上將其除名。此外，萊斯也強調外交關係的改善，讓美國及利

比亞進一步討論保障人權、推動言論自由、及擴大經濟與政治自由等重要議題。

萊斯女士並藉著利比亞的重返國際社會及美國與其恢復外交關係，向北韓及伊朗兩個她歸為「暴政前哨站」（outpost of tyranny）的國家喊話，希望它們能幡然悔悟，為了國際社會的和平安全及兩國人民的福祉，追隨利比亞的例子，做出明智的決定，改變其一意孤行的外交作為。

## 伍、美利復交的背後因素及意涵

格達費2003年放棄大規模武器研發計畫的決定，當然是利比亞與美國復交的濫觴，但美英兩國在2002年開始和利比亞進行的秘密談判才是整個過程中最值得重視之處。在幾個月的談判中，美英外交官成功地說服利比亞政府對洛克比爆炸案採取負責的態度，並且規勸該國放棄發展核子及生化武器。利比亞則是獲得美國默許，將逐漸終止對該國的經濟制裁及政治孤立。果不其然，先是有聯合國安理會取消了對利比亞的制裁，接著又有英國首相布萊爾的造訪。美國方面則是先有柏恩斯助卿的造訪，又有魯格參議員的背書，以至於萊斯的復交聲明。觀察家認為若是這些秘密談判提前曝光，絕不可能會有如此具體實質的進展。美國與利比亞是透過這些談判方能逐漸建立互信，進而達成共識。

除了外交談判達成共識是雙方恢復邦交的重要因素外，另一項意義重大的考量則是能源（特別是石油）價格的高漲。對利比亞來說，長期受到經濟制裁當然造成其油元收益的損失，但是在原油價格持續飆升的情況下，格達費當然希望能讓其豐富的原油為國家爭取巨額的經濟利益。從美國的角度來看，在中國能源需求大幅提升促使北京政府進軍國際原油市場之際，華府自然要擔心石油短缺所引發的能源安全問題，利比亞的石油不但品質好，在運送距離方面又比中東波斯灣地區及非洲幾內亞灣地區要近得多，自然是美國考慮的重要油源，因此願意捐棄過去政治衝突所帶來的敵意，並捨去意識形態的歷史束縛，與利比亞復交。

在伊拉克的動亂持續、美國撤軍仍遙遙無期之際，近來伊朗的核武問題又讓白宮相當頭痛，因此利比亞放棄發展大規模毀滅性武器並與美國恢復邦交，至少可以使布希政府少擔憂一個潛在的敵人，專心解決伊拉克及伊朗的問題。同時，格達費的轉向至少提供了伊朗一個正面的範例，就是若是能放棄核武計畫，取得美國的諒解，當可避免受到經濟制裁及政治孤立的窘境，無怪乎萊斯女士要代表暴政前哨站的伊朗及北韓效法利比亞，幡然悔悟，重返國際社會。

簡言之，利比亞在長期受到外交孤立，亟願透過對以往支持恐怖主義暴行肩擔賠償責任以重返國際社會。美國在伊拉克戰事不順、伊朗又引發新爭議之際，當然

