

# 福克蘭群島公投之實與虛

●紀舜傑／淡江大學未來學研究所助理教授

曾經引起英國與阿根廷於1982年爆發舉世注目戰爭的福克蘭群島（阿根廷稱馬爾維納斯群島），在今年3月11日再度躍上全球的新聞版面，同樣是領土與主權的爭議，不同的是，這次透過公民投票的方式進行。雖然結果就像1982年戰爭一樣極為明顯，但是紛爭是否就得到解決，仍是大多數人心中的疑問。

福島這次的公投題目為：「你是否贊成福克蘭群島維持當前英國海外領土政治地位？」在一千六百七十二名合格選民中，一千五百一十七人投票，投票率為92%，投票者之中有99.8%投贊成票，投下反對票的只有三人。面對這樣的結果，英國政府大聲疾呼，希望阿根廷能正視此公投結果，並尊重福克蘭群島居民做英國人的意願，也強硬地宣示英國保護福島及其居民的決心。而阿根廷政府則指控此公投非聯合國舉辦或受聯合國監督，是違法與毫無意義的政治操作。

國際間的反應也南轅北轍，儘管有來自加拿大、智利、墨西哥、紐西蘭、巴拉圭、美國與烏拉圭監督這場自辦公投的國際觀察團，表示這場投票「自由、公平」，但阿根廷仍得到以巴西為首的拉丁美洲多國，以及中國、俄羅斯等支持。美國政府則是保持一貫立場，只承認英國對福島的實際管轄權，但是不肯表態支持英國擁有福克蘭群島主權。一般認為，雖然英國一直是美國堅定的盟友，但美國歷史上「門羅主義」，宣示美國不樂見歐洲強權插手美洲政治的傳統，加上當前區域政治的現實考量，美國要在拉丁美洲擴展外交勢力，就需要阿根廷支持，因此不想也不能得罪阿根廷。美國一直都只是呼籲英國和阿根廷透過談判解決問題，不表態支持英國。

福克蘭群島由二百多個大小島嶼組成，總面積一萬二千一百七十三平方公里，距離阿根廷約五百公里，而與英國則有一萬二千八百七十五公里。依阿根廷的說法，福島是阿根廷在1767年從西班牙王室繼承下來的財產，但英國卻聲稱該島一直屬於英國，並在1833年從阿根廷手中奪走。從此兩國對福島的爭執不斷，阿根廷並將福島主權視為是其民族主義的重要議題，在教育中灌輸其國民擁有福島的思想教育，1982年在阿根廷軍事執政團領導下的政府為轉移國內危機焦點操作下，一些激進份子登陸福島，引爆與英國的戰爭。這種激進冒進的作法，是歷史的不智，也是不負責任的錯誤，帶給阿根廷和英國的生命損失，對問題的爭執點並無根本幫助。

福克蘭戰爭後，英國鼓勵移民，島上本來就沒有多數的原住民，加上英國訂定極為嚴格的移民政策，以防堵阿根廷人和其他人移入，導致現在超過90%的居民都是英國後裔或新移民。然而2012年所做的普查調查顯示，福島居民中59%自認是福克蘭群島人，認同是英國人的比例卻只有29%。一般認為，因為福島資源的缺乏，只能依靠漁業和旅遊業，亟需英國的接濟與保護，缺乏獨立的條件，因此選擇繼續接受英國的主權管轄。雖然第二次世界大戰以後，英國喪失大多數的殖民地的控制力，但卻堅持保留少數殖民地。福島對英國的重要性在於其地理位置特殊，對戰爭會產生重要的致勝關鍵。近年來其周圍蘊藏豐富資源的因素，也讓英國不願輕易放棄。

英國面臨殖民地以公民投票展現主權意志的例子並不少見，1956年馬爾他島人曾公投決定仍歸屬英國統治，但到1965年馬爾他島人以公民投票方式選擇了獨立。相反的，直布羅陀的居民於1967年以絕對的多數表達仍願歸屬英國殖民地，而不願回歸西班牙，到了2002年底再度舉行公民投票，近三萬居民中，以99%的比率堅決表達繼續當「英國人」的意願，反對由西班牙和英國共擁主權，雖然英國及西班牙外相都表示不承認這項公投。同樣地，北愛爾蘭也於1970年公投決定歸屬英國。

一般相信，英國策動這次福島公投，主要在增加與阿根廷談判的籌碼，戰爭已經不是當前時空背景下的理性選擇，也期望以公投的正當性來博取國際視聽的支持。除了上述國家的反對外，其實英國內部也有持負面的看法，部分英國媒體認為福島居民享受英國的軍事保護，和經濟上的支持，實在沒有理由不繼續受英國管轄，反而是英國應該審慎考量有無必要花費龐大的軍費，只為保有昔日帝國的一些珍珠。

當英國或是其他支持福島公投結果的人士呼籲，阿根廷政府應該尊重民族自決的權利時，阿根廷方面認為福島上的英國移民從未被聯合國有關決議承認為一個民族，這些島民無權使用民族自決權的條款來決定所居住土地的歸屬。更清楚地說，阿根廷認為，沒有民族，哪來民族自決？

從公投的角度來看，大多數人在承平時都有維持現狀的偏好下，大幅度或是激烈改變現狀的提案都會遭到強烈的質疑，特別是涉及主權或憲法層次這種對國家的根基改變的公投，難度最高。如果無法給人民改變將會更好的願景，很難說服人民接受。以此觀之，福島居民並沒有改變現狀的誘因或需求。

此外，主權層次的公投甚為艱難，因為它的議題複雜性極高，主權是最上位的議題，通常會受到較下位議題的干擾；例如政治、軍事、經濟、或是能源等紛爭，因為下位議題更貼近人民的生活，因此較能動員支持者。這樣的議題混淆或干擾，經常將主權議題模糊焦點，甚至是完全失焦。福島居民的認同並非完全傾向英國，但是在安全與經濟的考量下，他們寧願選擇英國的管轄。

英國想藉著福島公投增加與阿根廷的談判籌碼，此算計是否成功難以評斷，然而以

英國最期望美國表態來看，他們並沒有得到期望中的效果。這也再次說明大國政治的現實，美國清楚區分福島的主權和管轄權，不願介入英國與阿根廷的領土紛爭，因此福島公投的宣示意義達成，但裡子的實質意義並沒有進展。

以歷史的角度來看，公投是兩面刃，可以用來抗暴，爭取獨立主權，例如第二次世界大戰後藉著公投獨立建國的國家。公投也可能是獨裁者鞏固權力的工具，就像希特勒利用公投一般。公投當然也可能是當權者溫和的鎮壓，以當前台灣馬英九政府利用超高門檻的公投，企圖杜絕反核正當性的作法即是例證。

前面提到中國支持阿根廷否定福島公投的訴求，除了是中國反殖民主義的必然動作之外，也有防堵中國內部將來可能產生的效應。如果中國支持居民或住民自決，甚至是民族自決，那中國面對分離、獨立的挑戰必將接踵而來。因此中國必然反對任何形式的公投。

任何公投的舉行都有其象徵意義和實質意義，最佳狀況當然是兩者同時達成。然而，事與願違的結果也是經常可見。有時候提出公投案者可能明知不可為而為之，將目標定位為議題宣傳或教育，即使失敗是可預期，也大膽地提出公投案，認為象徵意義可以大於實質意義。但是，這樣的策略到頭來可能對所訴求的議題造成巨大的傷害，畢竟公投案失敗一定會被解讀成民意的不支持，因此其正當性有問題，在公投是與非的答案對決後，未通過的議案可能在議題設定的平台上完全失去討論的空間，意即公投案成功可以達到議題的目的，但是失敗可能便宣布此議題的死刑，這是值得所有提公投案的人謹慎評估的重點。

而此次福島公投則是結果在投票前幾乎已經底定，大概沒有人會預期相反的結果。這樣的公投除了宣傳效應外，實在難以發揮其他效果。福島爭執已經歷經幾世紀，若不是其附近海域發現儲藏著大量石油和天然氣，英國與阿根廷實在沒有在當前攤牌的道理。所以問題又攪進主權與經濟利益的糾葛，這種難題不至於導致戰爭，應該是談判桌上的大戲，如果雙方可以達成類似聯合開發的結果，屆時再回顧當前表面上的主權之爭，此次公投到底是何種歷史定位，可能變成微不足道。◆