

· 青年文库 ·

民主化巩固时期拉美的文—武关系

董经胜

主要观点 20世纪80年代中后期恢复文人体制后,拉美的文—武关系主要有四种类型:军人控制体制、军人监护性体制、有条件的军人服从体制和巩固的民主控制体制。不同文—武关系模式的形成,部分取决于军政权向文人政权转型的方式,部分取决于转型前的军人政府政治体制的本质。转型后的体制类型既不是在文人体制外表掩饰下军人控制的政权,也远未实现民主的文—武关系。拉美国家转型后的文—武关系不仅差异巨大,而且随着时间的推移又发生了很大变化。

关键词 拉丁美洲 文—武关系 军事政变 民主化 新自由主义改革

作者 北京大学历史系副教授,历史学博士。(北京 100871)

一

广义而言,文—武关系(civil-military relations)涉及社会上的一般公众与武装力量成员相互间的态度和行为。但从较狭义的、特定的政治含义而言,它是指武装力量与合法建立的国家公共权威机构之间的主从关系或上下级关系。实际上,文(civil)与武(military)二者的概念界限有时是难以区分的。例如,10~12世纪的蒙古游牧民族社会中,其统治者和部落民同时也是战争领导人和武装力量。甚至在那些武装力量已成为职业常备军从而完全区别于一般公众的地方也是如此,如18世纪的某些欧洲君主制国家,军队是由贵族子弟指挥的,而这些贵族家庭又同时为其统治者提供法官和大臣,统治者本人既是政治领袖,又是全职全权的武装力量总司令。1789年法国大革命后,军官团对民族国家的忠诚取代了过去对王朝君主的忠诚。军官团逐渐成为一种长期性、职业化

和专业化的团体,其成员的生活方式、职业训练、社会地位以及(常见的)物质利益也都明显地有别于一般公众。这种双重发展使得武装力量与政府之间出现了观点上的分歧。从此,这类矛盾冲突屡见不鲜,在军事政变中表现得尤为明显。

自19世纪初赢得政治独立以来,拉丁美洲的军人一直活跃在政治舞台上,特别是20世纪六七十年代,除个别国家外,拉美地区绝大多数国家沦为军人政权的统治之下,甚至长期以来以军人不干预政治而著称的智利和乌拉圭亦未能幸免。因此,拉美地区的文—武关系成为西方学术界长期关注的研究课题。然而,20世纪80年代中后期以来,拉美再次实现了由军人政权向文人政权的过渡。此后,拉美进入了所谓的“民主化巩固”时

《布莱克维尔政治学百科全书》,第128-129页,北京,中国政法大学出版社,2002。另参见洪陆训:《文武关系之理论、研究途径和类型学》,《东亚季刊》第26卷第1期。

董经胜:《拉美军人与政治:理论与范式的演进》,《史学理论研究》2003年第3期。

期。民主化的巩固涉及许多方面，但对于拉美新建的文人政府而言，最为迫切的问题则是如何防止再次被军人政变所颠覆，也就是说，民主化的巩固首先需要建立民主的文-武关系。

民主的文-武关系有三个基本特征。

第一，军人必须在政治上从属于民主体制。军队作为“国家监护人”在政治上自主的观念是与民主制的基本原则不符的。民主理论不承认任何集团（无论是军人还是文人）拥有比人民的意愿更大的合法性。不同的个人和社会集团对于“公共利益”以及实现这一利益的途径有着不同的见解，这些相互冲突的观点反映了不同的价值观和对现实的不同理解。但是，个人和部门利益能够在公共利益的名义下部分地得到实现。专业化可能给予武装力量相对于其他社会集团更大的自主性，但并没有把它变成一个非阶级的或者客观的、无自身利益的部门，军队也有其团队的、部门的利益。军官是现存社会等级的一部分，高级军官在这个社会秩序中占据了相对优越的位置。拉美军人作为政治监护者或仲裁者的传统角色与民主制的巩固是不适应的。在文人体制下的军人干预（不是军事政变），包括否决权和可能发动军事政变的威胁而产生的政治影响，是军人对民主权威的自由行使所施加的限制。不管以何种形式出现，宪政的权威屈从于非民主的监护权力——文人的或者是军人的——从根本上说是与民主的原则相悖的。民主的巩固与军人的影响并不冲突，只要这种影响是有所限制的。在巩固的民主制中，武装力量在防御和安全事务中拥有重要的发言权，这是由于军人拥有的专业知识和任务的特殊性决定的。然而，军人的影响应被限定于其专业范围之内，甚至在这个范围之内，文人的决策也不能被军人所否决。在民主制中，文人官员必须拥有行政自主权，而不必担心军人对民主制的不忠。

第二，民主制的巩固要求根据宪法程序任命的文人官员对武装力量在政策上进行控制。在巩固的民主制中，由总统和议会来确定对国家的威胁来自哪里，以及武装力量的任务是什么。文人官员决定防务和其他领域在财政资源上的分配。虽然与其他国家部门一样，军人在其日常专业职能的履行中被赋予一定程度的自主性，但给予军人的决策权必须在民主宪政的框架内行使，并且接

受适当的宪政权威的监督。

第三，在巩固的民主制中，军人必须遵守法律原则。虽然军人有局限于自身的、不适用于其他社会集团的法律准则，但是武装力量成员既不能被剥夺一般的宪政权利，也不能享有特别的宪法和法律特权，特别是军人要尊重其他社会成员的人权。在发生武装对抗和叛乱的情况下，军人可以动用武装力量，但是必须遵守本国的和国际的法律。违背这些法律的军人成员将受到法律的制裁。

在完全巩固的民主制中，武装力量既不是决策者，也不是政治角色，它不能凌驾于法律之上。

根据上述原则来衡量，20世纪80年代拉美转型后的政府在武装力量、国家和社会之间的关系上存在着巨大的差异，这种差异决定了转型后政治的“游戏规则”的巨大差异，从而实际上也形成了不同的政治体制。

1. 军人控制体制。其特征是文人政府实际上从属于军人的控制。尽管文人占据了正式的权威部门的位置，但是重大的政策决策是由实际的权力控制者、通常是陆军首脑作出的。事实上，军队首脑在幕后控制着文人总统。属于这种类型的最典型的例子是诺列加将军统治下的巴拿马，当文人总统向诺列加对巴拿马国防力量的个人控制提出挑战时，诺列加两次废黜了文人总统。在海地，当马尼加总统和阿里斯蒂德总统试图摆脱军人的控制时，都被军人推翻了。在国际压力下，海地军人允许一个由反阿里斯蒂德的议会“选出了”过渡总理和总统，但直到美国入侵前，国家权力实际上仍然控制在军人手中。

2. 军人监护性(tutelary)体制。其特征是武装力量参与决策过程，并监督文人权威的决策。在

曾昭耀：《民主化巩固时期拉美政治发展的特点》，《拉丁美洲研究》2001年第5期。

例如，乔纳森·哈特林和阿图罗·巴伦苏埃拉认为，“民主”或“政治民主”有下列三个结为一体的重要方面：用罗伯特·达尔的话来说就是竞争，立宪政体，包容性或参与性。如果竞争和尊重宪法程序被精英分子和广大公民普遍接受，公民权和实际参与选举又扩大到只受最少限制的成年公民，那么立宪民主便可以看作是巩固的。这是对民主的一种程序性界定。它往往还被这样一种公民观所补充：该观念体现了形式上的平等（普选权），和得到法律保护以免受滥用国家权力下的统治；同时，它还包括充分的物质满足和充分教育的观念，这样参与才被看作是富有意义的而不是被大量操纵的。很明显，当前拉美的政治体制及其运作离上述目标仍相去甚远。参见莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第六卷（下），第64~66页，北京，当代世界出版社，2001。

这种体制中,军事领导人公开就与国家安全有关的广泛的国家政策发表意见。文人政治角色,包括总统,通过在军队内部寻求支持来影响决策。皮诺切特所设计的转型后的智利政治体制可能是监护性体制的原型。智利1980年宪法产生了一个由现役军官组成的国家安全委员会,该委员会拥有广泛的权力,不受其他政府部门的控制。萨尔内政府时期的巴西是监护性体制的另一典型个案。巴西高级军官积极参与有关宪法修正、农业改革和劳工立法等方面的争论。军人控制体制和军人监护性体制之间的不同在于其程度上的差异。前者,军人有效地控制广泛的政策事务,几乎没有文人自主参与;后者,武装力量参与决策的过程,而不是简单地将自己的意愿强加于文人政府。因此,在巴西,武装力量是一个重要的政治角色,它积极参与国家政策的争论;而在海地,军人是决定性的政治角色,而不是与其他政治力量分享权力的角色。

3 有条件的军人服从体制。通常情况下,武装力量避开对政治问题的公然干预。然而,军人保留在危急时刻进行干预以保护国家利益和保证国家安全的“权力”。例如,在厄瓜多尔1988年的选举中,为阻止民众主义候选人阿夫达拉·布卡拉姆获胜,军队就是否发动一场政变以取消总统选举展开了争论。在这种模式中,高级军官很少就军事事务之外的政策问题公开发表政治言论或宣言。一名厄瓜多尔军官将这种关系描述为一个“心照不宣的协定。公民社会和国家尊重武装力量的章程、部门的法规和成员法规,以保证武装力量的自我决定权……这个心照不宣的协定的基础是相互尊重。武装力量不就国家的政治发表自己的意见。”尽管受到宪法的约束,但是当政府的政治和经济失败达到危机的程度时,军人的确考虑干预的必要。无论政府还是反对派力量都明白,军人对文人体制的忠诚是有条件的。因此,文人政府在可能引起军人不满的事务上一般遵从军人的意愿。于是,武装力量在非军事政策上行使着一种间接的政治影响——虽然不是典型的否决权。而且,武装力量通常享有较高度度的部门自主性和在安全政策上的半垄断权。总统和议会确定军事财政时,往往只有很有限的争论。通常,国防部长由军人担任,现役司令由总统任命,但要在军事法规限定的范围内选择。例如,在洪都拉斯,最高军事司

令由议会从武装力量最高会议提名的3名候选人中任命,撤销其职务需要议会2/3的多数同意。最高军事司令不隶属于总统,总统对武装力量的命令必须通过最高军事司令。秘鲁、厄瓜多尔、玻利维亚、洪都拉斯的军人都具有这种有条件的政治服从和高度的部门自主性的特征,尽管各国间存在着较大的差异。

4 巩固的民主控制体制。武装力量在政治上和政策上服从于文人权威,在多数情况下国防部长由文人担任。不管军人同意与否,文人政府依然能够推行自己的政策,而不必担心民主体制的稳定受到威胁。文人政府在向军事专家进行咨询并听取其意见后,自主决定军事预算和制定国防政策。文人权威还行使监督军人教育的职责,以及推行保证对军人实行民主控制的军事改革。在拉美新的民主制中,只有乌拉圭和阿根廷接近这一模式。与巴西形成鲜明对照,阿根廷自1983年以来没有军官占据内阁成员职位。与智利不同,在国防委员会中,阿根廷军官是建议者,而不是投票人。阿根廷武装力量不再拥有政治上自主的“监护”权,军人接受了宪法规定的文人权威对防御政策和军事预算的最终决定权。但是,在阿根廷和乌拉圭,军人服从于民主控制不包括军人对违反人权的行为承担责任。在这两个国家,军人在军队组织、军事学说和教育上拥有很大的自主权。因此,这些情况可归类于部分的民主控制。

在这些文—武关系类型中,还有一个重要的差异,这就是这些模式的制度化程度。制度化包括法律—组织的以及态度的层面。在制度化的民主控制体制中,武装力量自愿接受文人的控制,因为它已将民主准则内在化了。军人强调政治和职业上对文人权威的服从是合法的和必须的,反民主

Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics, Brazil and the South Cone*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988, pp. 93-114

J. Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1998, p. 40

J. Mark Ruhl, "Redefining Civil-Military Relations in Honduras", in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 38, 1 (1996), p. 38

S. M. 利诺维茨:《拉美军人对政府的挑战》,现代国际关系研究所编:《美国政要论苏联和东欧》,第188页,北京,时事出版社,1990。

的观念在军官团中被边缘化了,或者已不复存在。制度化的民主控制还需要为文人对军队的控制建立法律的和组织的框架:文人领导的国防部,在议会内建立一个委员会以行使立法的监督职能,确立武装力量在民主体制内运作的司法准则,提供处理文人和军人权威之间的摩擦的渠道。民主控制的制度化的支柱是,在危机时刻,公众的注意力集中于解决冲突的宪法机制,而不是军事政变的可能性。对武装力量的制度化的民主控制是民主化巩固的最基本组成部分。在20世纪70年代,委内瑞拉是拉美国家中实现武装力量制度化的民主控制的代表。然而,委内瑞拉1992年的政变企图提醒人们,民主控制也可能因这一组织机制的衰败或者武装力量超政治地位的角色观念的恢复而再度非制度化。

文—武关系的非民主模式也有不同程度的制度化。一方面,在制度化的监护性体制中(如危地马拉,军人对政府决策的参与被列入国家安全和宪法条款),军人不受法律原则约束的自主权体现在限制文人法庭对军事人员行使法律裁决的司法条款中。正式和非正式军事组织的存在,如情报部门、军事工业、准军事组织和庇护网络等,使得军人对于其他国家部门和公民社会的渗透成为可能。使军人的监护角色合法化的观念通过军事院校的教育得以理论化并一代代传下去。同样,有条件的军人服从体制也可以通过制定使军人作为“宪政秩序的保护者”的角色合法化的特别宪法条款,限制总统对军人的调派和提拔的权力或者因缺少文人权威能够实行对军人的监督机制而制度化。另一方面,除了一个无足轻重的议会和一个纸面上的总统制之外,美国入侵前的海地没有任何制度性机制来限制军人对政府的控制。因此,尽管军人的监护和有条件的服从可以在没有正式的司法—制度机制或强大的民众支持的前提下得以施行,但是,与那些此类行为被建构于组织结构或文—武关系原则的体制相比,这样的体制更易于变革。

二

不同类型的文—武关系的形成,部分取决于军政权向文人政权转型的方式,部分取决于转型

前的军人政府政治体制的本质。

除了阿根廷,拉美的民主转型几乎都是通过谈判实现的权力交接,军人通常对此后的文人政府的构成施加了影响。在厄瓜多尔和乌拉圭,有的候选人被军人排除在第一轮总统选举之外。在智利和巴西,军政府期间设计的选举体制使保守的、支持军人的政党拥有充分的代表权。几乎在每一个国家,军人都要求并得到了在“内部事务”中高度的自主权。

在西班牙,威权政府的成员大多是文人和退役已久的军官。因此,转型后的西班牙,可以让佛朗哥为独裁统治承担责任,而作为一个部门的军队没有受到直接攻击。但是,在几乎所有拉美国家,转型前的军政府都是以武装力量的名义进行统治的等级制的军人政权,即使在智利这个高度个人化的独裁体制中,现役军官仍占据了皮诺切特政权中很多政府职位,这些军官与军队的关系密切。因此,对皮诺切特的批评也就是对军事部门的不敬。几乎在所有的拉美国家,通过谈判实现的政治转型都是由军人推进的,因此在确定重建文人政府的前提时,武装力量会坚持保护其自身不会因军政府的行为而受到报复并保持军事部门的自主性,军人还试图保证军政府时期的关键性政策和计划能够得以延续。

武装力量交出政权对于保护军事部门的利益是有利的。面对经济上的失败和民众支持的丧失,军官们需要文人的帮助以稳定经济,需要政治领导人的合作来推行这种有控制的政治转型。同样的逻辑,尽管文职领导人更愿意使自己的自主权最大化,即拒绝军人对转型设置条件,但是文人通常也急于重掌政权,正如军人急于交出政权一样。此外,特定的文人集团还得益于军人为转型设置的条件。于是,文人反对派联盟受制于军人分而治之的策略。如果反对派领导人拒绝接受军人的条件,军人强硬派发动政变的威胁就一直存在。为了避免这一威胁,应在多大程度上妥协?在这一问题上的争论进一步分裂了反对派联盟。正如奥唐

Douglas Chalmers and Craig Robinson, "Why Power Contenders Choose Liberalization: Perspectives from South America", in Lwenthal and Fitch (eds.), *Armies and Politics in Latin America*, New York: Holmes & Meier, 1986, pp. 399-405.

奈和施米特强调指出的,拉美的民主转型是一个长期的、充满迷惑的、混乱的过程,其最终的结果是很不确定的¹⁰。但是,这种解释只能说明,反对派的让步和军人特权的维持更有可能出现在拉美的民主转型中,而不可能出现在西班牙由文人控制的转型中,特别是不会出现在像希腊那样几乎不通过任何谈判威权政府即倒台的民主转型中。这一论断也不能解释拉美内部不同国家间的差别,如危地马拉与乌拉圭或秘鲁与巴西之间的差别。造成这些差别的根源,部分在于军人政府成功与失败的程度以及军人政府的政策差别。

毫不奇怪,在绝大多数成功的、长期掌权的军政府中,如在巴西和智利,转型后军人对保留其监护权的要求较为强烈。监护权可以保证继任的文人政府维持军政府的主要政策的延续。经济上和政治上的成功与否和武装力量内部的统一或分裂密切相关。与阿根廷军人的分裂和迷茫形成鲜明的对照,巴西和智利军人政府的相对成功,使得温和派和“专业化”的军官与军政府形成了联盟。正是由于军队内部强有力的支持,巴西军政府领导人才有能力拒绝文人立即举行总统直接选举的要求;¹¹皮诺切特也敢于拒绝向反对派让步,尽管他在1988年的公民投票中遭到了失败。经济上的成功、文人的支持、军队内部的统一,这些因素提高了军人对继任的文人政府实行控制或施加影响的能力。

军人政府的政策对于转型后的文—武关系也有重要的影响。70年代保守的军政府——智利、阿根廷、乌拉圭——都是在政治极端化、深重的经济危机和不同程度的城市暴乱背景下上台的。军政府推行的紧缩和反通货膨胀计划造成实际工资急剧下降;经济开放导致许多国内工业破产和失业率迅速上升;工会遭到镇压,劳工领袖和左派政党的武装分子成为“失踪”的主要对象。侵犯人权的程度和范围在阿根廷最为严重,但是大规模的镇压是拉美国家的普遍现象,这些国家又恰恰拥有拉美地区动员程度最高的民众部门和最强有力的工会组织。因此,较高度度的压制对于公民社会的非动员化是必要的。

但是,一旦镇压解除了,政治反对派又重新活跃起来,文人对军人的特权地位和影响在新的文人政府中的延续持有较强烈的抵制态度。抵制是

由人权组织和左派政党领导的,而这两者在南锥体国家都是较强大的。但是,反对军人的情绪并不局限于左派。在阿根廷,残酷的镇压和马岛战争中的军事失败交织在一起,动摇了传统的文—武关系模式的合法性基础,任何试图保留军人监护权的企图都遭到反对。在智利、巴西和乌拉圭,军政府维持监护权的意图反映了军人对继任的文人政府的不信任,或者军人认为颠覆性的威胁依然存在。然而,军人的特权受到文人反对派的反对。在智利和乌拉圭,文人政党组织的强大、军人在全民公决中的失败,加强了反对派讨价还价的地位。于是,转型后的政府既反映了军人为未来的文人政府所设计的保守的、反颠覆的政策倾向,又反映了由于前军政府经济失败和侵犯人权而带来的文人对军人特权的反对。

在秘鲁、厄瓜多尔和巴拿马,转型前的军政府是改革型的,相对来说是非镇压性的。经济精英和政党领导人充当了军政府反对派的先锋。为了阻止更左的社会派别的改革要求,改革型的军政权提倡土地改革和农业中劳工关系的现代化。军政府推行的收入再分配措施虽然被证明基本上是不成功的,但是贫困阶层从政府扩大了服务和基础设施投资中得到了利益。抗议者和反对派领导人有时被囚禁,但通常时间较短,酷刑和“失踪者”基本上很少见。与南锥体国家形成鲜明对比,这些国家在军政府时期,工会化的程度实际上提高了。这些国家的政治转型都是通过谈判实现的。在厄瓜多尔和秘鲁,军人试图保证转型后的政府权力将落入他们所希望的文人手中,以期新政府的执政政策保留更大的连续性,但是并没有真正试图给新政府强加监护性影响,这可能反映了军队内部对改革方向的分歧。在没有明显的国内安全威胁的情况下,武装力量满足于依靠现存的国家安全法来应对未来的问题。由于文—武关系极端化程度较低,文职领导人感到没有必要取消那些镇压性的法律。在这种情况下,军人相对来说较易回

10 Guillermo O'Donnell and Philippe Schmitter, *Transition from an Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 23-25, pp. 65-72

11 董经胜:《有关巴西政治转型进程的几个问题》,《拉丁美洲研究》2003年第3期。

到其传统的监护性(arbiter)角色,保留其在“必要时”再度进行干预的权力,以维持军事部门较高质量的自主性。同样,对文人政治家来说,也相对较易接受军人在宪政体制中作为一个潜在的力量。因此,军人对新政府有条件的服从模式对双方来说都不难接受。

危地马拉和萨尔瓦多可以被看作另外一种类型。在这两个国家,民主体制的建立与国内战争密切相关。萨尔瓦多的高级军官通过1979年的改革性政变启动了政治转型的进程,因为他们担心镇压扩大化以及军人与精英阶层的传统联盟正为左派游击队日益带来更多的民众支持。尽管存在着来自强硬派的抵制,自由选举(没有左派参加)以及实际上军人与基督教民主党的联盟对于保证获得美国的军事和经济援助是必需的,而这一援助又是维持战争的保障。转型的结果是一种奇异的“共管性”体制的形成。在这种体制中,文人政府对军人指挥的战争没有任何实际上的控制,但是由于美国的支持,文人政府维持着一种政策行为的有限自主性。无论在萨尔瓦多还是在危地马拉,有控制的向有限民主的转型都是军人反叛乱战略的组成部分。转型后军人与国家安全有关的政策实行充分的控制,与南锥体国家不同,这些转型后的政府依然进行着“热”的内战。长期以来,政府对被怀疑为同情颠覆者的组织实行残酷镇压,公民社会受到了削弱。长期而严重的对人权的侵犯以及与此相关的社会激进化使政治上的中间派驯服了,几乎没有什么文人组织能够在转型后的体制中向军人权力提出挑战。

因为没有明确的文—武关系模式可供模仿,因而历史上的经历为转型后的文人和军人界定二者之间“正常的”与“合法的”关系提供了可借鉴的基础。而拉美国家文人政治体制的历史经历是有很大差异的。乌拉圭和智利有着长期的军人服从于宪政权威的历史,这使得文人反对军人在转型后保留对政府的监护权。¹²在巴西和秘鲁,传统上军人是主要的政治角色,也是政治危机关头最终的调停人。在厄瓜多尔和洪都拉斯,传统上军人是相对次要的政治力量。

因此,转型后的体制类型既不是在文人体制外表掩饰下军人控制的政权,也远未实现民主的文—武关系。从积极的方面来讲,军人试图建立监

护性体制的企图受到了挑战。军人完全控制的体制是极少数的。在军人有条件服从体制中,军人依然是一个重要的政治角色,但是并不干涉民选政府的日常事务。

三

转型后的文—武关系不仅差异巨大,而且随着时间的推移又发生了很大变化。最初,一些分析家认为,军人和转型后政府之间最初的控制与服从关系将会相对比较持久,一旦形成一种特定的模式,这一模式类型将较难改变。但是,事实再一次证明现实比预想要复杂得多。至少有以下因素促使转型后形成的文—武关系发生了变化,这些因素有些是消极的,有些是积极的。

从消极方面来看,从军政府那里继承下来的巨额外债负担使得新的民主制严重受制于国际货币基金组织、世界银行和外国债权人。为了支付外债而转移的公共资金和出口收入削减了其他方面的投资,特别是社会计划,并使本国资本市场疲软。20世纪80年代中期,拉美国家向发达国家的净资本外流每年约为250亿美元。结果,本国经济停滞,实际工资急剧下降。经济危机削弱了民主政府,侵蚀了文人政府的合法性,客观上有助于军人对于民主控制的抵制。同样,国内战争鼓励了监护性体制,因为军官们为了获得更多的资源进行战争,为了促使政府推行削弱游击队的政策向政府施加压力。反颠覆的战争主要是由军人而不是政府所进行的。

从积极方面来看,文职领导人抵制军人的监护权,民选官僚对军人在非军事政策领域的政治渗透成功地发起了挑战。危地马拉和萨尔瓦多和平协定的签署有利于文人抵制军人的监护权。洪都拉斯、巴西和危地马拉是转型后军人的政治影响力最大的国家,但即使在这3个国家,军人的监护权也受到了抵制和削弱。由于担心1979年尼加拉瓜革命的影响,洪都拉斯建立了军人控制体制政权。在这种体制下,军人严酷镇压被怀疑是颠覆

¹² Francisco Rojas A ravena, "Transición y relaciones civil - militares en Chile en el nuevo marco internacional," *Nueva serie Flasco*, Santiago, 1996, pp. 22- 23

性的派别,并公然拒绝文人权威对武装力量的控制。到1990年,形势发生了变化。中美洲和平协定的签署、美国政策的变化以及公民社会的更加活跃,导致了一种有助于削减军人权力和自主性的政治氛围。侵犯人权的行为和腐败丑闻严重地损害了武装力量的公众形象。在巴西,民选政治家的斗争导致了军事预算的削减¹³,并使军人在最初一些行使重要监护权的领域的影响被边缘化了。在危地马拉,和平进程使军人的特权受到了挑战,尽管最终的结果依然是不确定的。在上述3个个案中,军人的政治力量都受到了挑战。在拉美,军人依然是一个重要的政治角色,但是总的趋势是军人正变成一个相对次要的、实际上与其他角色并存的政治角色。

除了上面提到的一些因素外,还有另外两个因素也促进了这一趋势。其一,维持监护性体制的前提是军人内部在一种特定的“政治方案”上有着一定程度的共识。如果军人实际上在关键政策问题上存在分歧,那么军人就很难行使对文人政府的一致的监护权。与其他拉美国家相比,巴西和危地马拉的军人的确有着明确的国家安全学说和军人自身的军事计划,但即使在这两个国家,军人内部也有反对这一计划的派别。特别是在巴西,军人专业化的传统观念在军官团的某些成员中一直根深蒂固,因此,对文人的监护权即使在军队内部也不是普遍认同的。文人政府所面对的不是一个统一的、具有较强的凝聚力的军人集团,相反,它通常能够在高级军官中找到在意识形态上、专业思想上的同盟者,从而将潜在的监护者置于一个公然违抗上级命令的尴尬境地。尽管武装力量在争取军事预算和军队的自主性方面有着共同的团队利益,但是军人的监护性角色加剧了军队内部意识形态的分歧。其二,虽然不像南欧国家那样面对着来自北约和欧盟的对于民主化的推动,但随着时间的推移,拉美的国际环境变得越来越对威权政治难以容忍了。冷战结束后,无论对美国来说,还是对拉美的军队领导人而言,以反对共产主义扩张为借口而坚持非民主的体制或侵犯人权的做法越来越难以为继了。

拉美国家的领导人越来越热衷于把集体捍卫民主制度作为美洲国家间的关系的基础。1991年

的圣地亚哥代议民主制决议规定,每个成员国在发生“民主选举产生的政府合法权力行使”受到威胁的任何事件时,立即召集美洲国家组织常设会议。1997年的华盛顿议定书对美洲国家组织宪章提出了修正,规定民主选举产生的政府如果被武力推翻,将取消该国的成员国资格。美洲国家组织的积极干预推动了秘鲁和危地马拉自我政变后宪政制度的恢复。例如,对危地马拉展开外交行动并辅以经济制裁威胁:欧洲国家和美国切断了对危地马拉的军事和经济援助,美国威胁撤销贸易优惠。“很明显,正是这一威胁促使实业界领袖加入了公民社会中要求塞拉诺下台的集团。”当军队或行政领导人采取违反宪制的行动受到公民社会的积极反对时,国际制裁的威胁使反对派处于很有利的地位。

总之,转型后拉美的文—武关系既是多样的,又是不断变化的。几种主要的因素——外债和政治衰败、国内战争和和平谈判、军队内部分裂、国际上对于民主制的强烈支持背景下军人和文选领导人之间的政治竞争——互有冲突的趋势,尚未有确定的结果。然而,即使在最坏的情况下,监护性体制已证明很难推行,更难制度化。

尽管出现了这些积极结果,当前拉美的文—武关系依然是非民主的。在危地马拉,严重的侵犯人权的行为仍在继续。在洪都拉斯,文人政府只是最近才开始掌握国防和安全政策。在巴西、危地马拉、洪都拉斯等国,武装力量依然享有高度的团队自主权,军人作为国家利益和国家安全的最终监护者的传统观念依然存在于许多军官的头脑中,镇压性的国家安全法依然没有废除。正如费利佩·阿格罗所注意到的,“尽管民主化将武装力量推离了事件的前台,它不再是每日不稳定和不确定状态的根源,但事实上,武装力量作为国家的常设部门是一个持续的存在。”¹⁴

(责任编辑 刘维广)

¹³ 14 J. Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, p. 52, p. 60