

· 外论摘编 ·

## 从红色威胁到激进民众主义

——拉丁美洲对美国的非安全因素\*

· 威廉·M. 利奥·格兰德

\*

2004年11月，美国总统乔治·W. 布什在阿根廷参加第4届美洲国家首脑会议期间，受到了来自民众的强烈抗议。这是自1958年时任美国副总统的理查德·M. 尼克松在委内瑞拉被愤怒的民众投掷石块以来，美国政府高级官员在拉丁美洲受到的最差的待遇了。在委内瑞拉总统乌戈·查韦斯和玻利维亚总统候选人埃沃·莫拉莱斯的鼓舞和煽动下，数万名民众举行集会，谴责美帝国主义和已遭搁浅的美洲自由贸易区计划。布什会受到强烈抗议，事先并非毫无征兆。在他出访前夕进行的民意调查显示，53%的南美洲人和87%的拉美“意见领袖”（Opinion Leaders）对美国总统表示反感，这使得布什成为有史以来最不受欢迎的美国总统。2000年至今，对美国持反对意见的拉美人数量增长了1倍以上，其所占比重从14%上升到了31%。而在墨西哥、阿根廷、巴西和智利等拉美主要大国，这一比重还要高。<sup>①</sup>去年，美洲国家组织（OAS）中，首次出现了美国所支持的秘书长候选人落选的情况。同时，由于拉美各国的领导人对扩大自由贸易持怀疑态度，11月的首脑会议也无果而终。

2001年“9·11”恐怖袭击发生之前，布什总统曾宣称西半球将成为美国外交政策的重点。但在袭击发生之后，所有事情都让位于反对恐怖主义的战争，而这个恐怖主义是以伊斯兰原教旨主义为核心的。由于同这场冲突没有直接关系，拉美在美国外交政策中的重要性降到了最低点。美国与墨西哥和智利等主要拉美盟友关系的好坏，也完全取决于它们是否支持美国发动的阿富汗和伊拉克战争。<sup>②</sup>美国外交重心的突然转移，使拉美处于美国全球战略的边缘位置，并使人产生“布什总统对拉美缺乏连贯外交政策”的印象。

作者简介：威廉·M. 利奥·格兰德（William M. Leo Grande），美国华盛顿美国大学公共事务学院院长。

拉美没有受到来自伊斯兰恐怖分子的威胁，并不意味着该地区一切运转良好。相反，贩毒、犯罪、社会暴力、政治无能、持续贫困和不断加深的公正现象等复杂问题，正对拉美民主构成日益严重的威胁。但是，正如之前美国总是透过“冷战”这一被扭曲的“棱镜”解读拉美的社会经济问题一样，如今美国又面临着透过反恐战争解读这些问题的风险。

### 传统安全威胁的消失

当前危及美国西半球利益的威胁，以及在可预见的将来可能出现的威胁，已经与美国在冷战期间或冷战之前几十年所面临的传统威胁大不相同。自1823年发表“门罗宣言”以来，美国在拉美最关注的问题是阻止其他势力在美洲（部署武力）的军事存在并因此而获得威胁美国本土的能力。

冷战期间，苏联是美国的主要对手。但是，对于将常规军事力量部署到拉美而言，苏联所具备的能力微乎其微。苏联唯一能做的是与该地区意识形态类似的政府联合，以求获得一席之地。因此，美国在拉美地区的安全重心便是阻止左翼政府上台执政，以防止其向苏联敞开进入拉美的大门。

\* 原文载于《世界政策杂志》（*World Policy Journal*）2005年第4期（No. 4, Winter 2005-2006）。本译文已获作者和《世界政策杂志》的书面授权。文中注释除特别注明之外，均系原文注释。

① Reuters, “Bush Unpopular in South America, Poll Shows”, *Boston Globe*, September 12, 2005; Larry Rohter and Elisabeth Bumiller, “Protesters Riot as Bush Attends 34-Nation Talks”, *New York Times*, November 5, 2005; Andres Oppenheimer, “New Latin American Poll Spells Trouble For U. S.”, *Miami Herald*, November 9, 2003.

② Ginger Thompson and Clifford Krauss, “Antiwar Fever Puts Mexico in Quandary on Iraq Vote”, *New York Times*, February 28, 2003; Larry Rohter, “Chile Feels the Weight of Its Security Council Seat”, *New York Times*, March 11, 2003.

古巴是这一潜在问题的典型体现：古巴在1959年革命之后转向苏联，成为一个与美国长期敌对的国家，1962年导弹危机时更对美国构成直接威胁。此后直到冷战结束，美国对拉美的政策可被精准地概括为“不能出现第二个古巴”。

冷战结束后，这一传统安全威胁消失了。全球的主要势力都没有在拉美部署敌对军事力量的意图和能力。中国在近年来扩大了与拉美的贸易联系，寻求从拉美进口原材料，以满足其经济快速增长的需要。中国对拉美的进口额在1990年只有15亿美元，到2004年时已增至近220亿美元（尽管对中国的出口只占拉美总出口额的4%）。仅2004年一年，中国对拉美基础设施、能源和矿业发展的投资就达8.89亿美元。<sup>①</sup>在经济联系日渐增强的同时，中国与拉美国家之间的关系也得到加强，但还没有任何迹象表明这些关系的发展会对美国的安全利益构成挑战。<sup>②</sup>

拉美国本身也不会对美国安全构成实际威胁。尽管美国与古巴的关系一直处于敌对状态，但古巴对美国造成的威胁已消失殆尽。失去苏联的经济和军事援助后，古巴不得不削减军事力量，将其向境外部署军力的能力降至最低。虽然古巴军队仍然强大而令人敬畏，但却已成为一支国土防卫型的军队。值得注意的是，美军南方司令部司令班茨·J. 克拉多克将军向众议院军事委员会提交的2005年现状报告（Posture Statement）中，只在讲到美军关塔那摩监狱的管理问题时才提到了古巴。<sup>③</sup>

传统意义上的叛乱在20世纪60年代的拉丁美洲和80年代的中美洲时常发生，如今也已非常少见，只有哥伦比亚的游击队仍在频繁活动，试图通过武力推翻国家政权。20世纪80年代至90年代，拉美向民主化的转变已经将叛乱这种斗争形式边缘化为一种政治策略。当持不同政见者可以通过民主途径表达他们的不满、并组织他们的追随者时，武装暴力便不再是一种有吸引力的选择了。事实上，过去的几十年拉美发生的主要叛乱中，大部分的起因就是各国的独裁政府不允许民众自由宣传社会和经济改革。在大规模国内冲突的受害者中产生的厌战情绪，已成为一种强大阻碍，使武装斗争得不到广泛支持。

### “非传统的”安全威胁

冷战时期担负的传统任务逐渐消失，使拉美军方

和美军南方司令部出现了一次认同危机。共产主义威胁已经不存在了，他们还有什么存在的理由呢？<sup>④</sup> 确切的回答就是重新定义“安全”的含义，并确定一系列新的“非传统的”威胁：禁毒、反恐，以及最近出现的来自“激进民众主义”的“威胁”。

这些非传统威胁包括一些跨国问题，尽管其中有不少涉及安全问题，但并非产生武装冲突的最初原因。2003年，美洲国家组织在一次安全特别会议上通过了一项声明，概述了美洲安全面临的主要非传统威胁，包括犯罪行为及其导致的公共安全缺失、贩毒、恐怖主义、健康和环境危机、大规模杀伤性武器的扩散，以及贫困和社会排斥。<sup>⑤</sup>

通过战略重心向犯罪、环境恶化和贫困问题的转移，美洲国家组织将一些以往被认为是政治、经济和社会的问题重新定义为“安全威胁”。这一更宽泛的概念认为，普通民众的整体福祉面临着多种风险，而不只是军事袭击。正如美洲国家组织的声明所指出的，这些非传统威胁来自多方位，其应对措施也应是全方位的，需要集合经济、政治、社会乃至军事等所有国力和手段。

虽然这是从更人文化的角度来审视安全问题，但它也带来了危险。由于将这些复杂多样的问题列入安全威胁的范畴，人们就会对通过传统军事手段

<sup>①</sup> United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, *Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2004, Trends 2005*, New York, UN ECLAC, 2005, chap. 6.

<sup>②</sup> “Posture Statement of General Bantz J. Craddock, United States Army, Commander, United States Southern Command, Before the 109th Congress, House Armed Services Committee”, March 9, 2005; Riordan Roett, “Relations Between China and Latin America/the Western Hemisphere”, Testimony Before the Subcommittee on the Western Hemisphere, House International Relations Committee, 109th Congress, 1st session, April 6, 2005.

<sup>③</sup> “Posture Statement of General Bantz J. Craddock”, March 9, 2005. Cuba is Also Absent as a Threat in the 2003 and 2004 Posture Statements of Craddock’s Predecessor, Gen. James T. Hill.

<sup>④</sup> For an Inside View of the Debate Over Mission, See the Report of a 1997 Conference That Brought Together Military Officers from Around the Hemisphere; Donald E. Schulz, ed., *The Role of the Armed Forces in the Americas: Civil – Military Relations for the 21st Century: Conference Report* Carlisle, PA, U. S. Army War College Strategic Studies Institute, 1998. See Also Carina Perelli and Juan Rial, “Changing Military World Views: The Armed Forces of South America in the 1990s”, in *Beyond Praetorianism: The Latin American Military in Transition*, ed. Richard L. Millet and Michael Gold – Biss, Coral Gables, FL, North – South Center Press, 1996, pp. 59 – 82.

<sup>⑤</sup> “Declaration on Security in the Americas”, October 28, 2003, Thirty – Fourth Regular Session, OEA/Ser. L/XIV. 2. 34, November 17 – 20, 2003, CICAD/doc. 1269/03.

的力量解决这些问题寄予过高的期望。将这些问题重新定义为威胁，意味着突出强调它们对国家福祉的重要性，并且因此而调整优先关注的重点，以及重新配置过去用于传统安全威胁的资源。重新定义并不意味着这些被认为是“安全威胁”的问题也可通过以往应对传统威胁的手段来加以改善。但是，这种可能产生的误解已经存在并体现在美国的政策之中了。

五角大楼关于美洲面临“安全威胁”的概念与美洲国家组织做出的重新定义相似，只不过美国最关注的问题仍然是贩毒（特别是在哥伦比亚）、恐怖主义和暴力犯罪。<sup>①</sup> 在10月份与中美洲国家国防部长举行的会议上，美国国防部长唐纳德·拉姆斯菲尔德指出，“毒贩、走私贩、绑匪、恐怖分子、暴力团伙——这些都是非常严重的威胁。”过去一年多以来，这句话他已经重复很多遍了。<sup>②</sup> 尽管美国官员明白这些问题源于社会和经济原因，但他们提出的解决方案更注重于治标而非治本。2001年以来，美国对拉美的军事援助增长了1倍以上，从每年2300万美元跃升为每年5400万美元；军事和警察培训增加了52%；用于反麻醉品计划的资金也翻了一番，从将近4.61亿美元提升至10亿美元以上，但对经济和发展的援助数额却几乎没有变化。<sup>③</sup>

第二个危险就是依赖拉美国家的军队来应对这些问题的倾向。这有可能造成民事与军事职责的混淆，特别是在公共安全领域更是如此。<sup>④</sup> 在20世纪80年代和90年代，拉美民众致力于建立民主政府，以取代在60年代和70年代大量出现的军人政权。包括拉姆斯菲尔德在内的美国官员，过于轻率地低估了军人像过去一样干政的危险。钟摆不只一次地在民主和军人统治之间摇摆。美军南方司令部前司令弗雷德·F. 沃纳将军曾在一次有关拉美军队职能扩大化的讨论中提醒他的同僚，“成熟的民主应该是……精炼军队的职能，不然对新生的民主政治而言，可能意味着为军人干政提供新的借口，以及重新退回军国主义的危险。”<sup>⑤</sup>

拉美的民主的确不是十分稳固。许多国家都被腐败、不能满足民众需求和经济政策失败等问题所困扰。民主体制的合法性遭到了破坏，该地区的民意调查显示公众对政府的信任度非常低。2004年，拉美晴雨表组织（Latinobarómetro）进行的一次民意调查显示，只有24%的拉美人表示信任本国的立法机构，32%的人表示信任本国的司法机构，37%的人表示信任本国的警察，18%的人表示信任

本国的政党；只有29%的拉美人对民主表示“满意”，55%的人表示如果独裁政府能解决他们国家的经济问题，他们将会选择独裁政府而非民主政府。<sup>⑥</sup>

历史经验表明，一旦文人政府无能，致使要求彻底变革的民众运动兴起，拉美的军人就会试图攫取政权。当军队因军民角色混淆而经常性地介入民事之时，阻止军人干政的一个重要壁垒便不再牢固。美国1878年制定的《地方民团法》（Posse Comitatus Act）就对军队和警察的职责进行了明确区分。该法案规定，除非国家处于极端紧急状态之下，否则禁止军队参与警察事务。拉美的历史表明，在该地区适用这一传统基本原则更为迫切。较之拉美地区正在着手解决的其他问题，公共安全的军事化给拉美民主带来的危险最大。

## 毒品战争

在所有非传统安全威胁中，麻醉品走私给北美造成的影响最大和最直接。流入美国的毒品中，90%的可卡因和超过一半的海洛因都来自拉美。<sup>⑦</sup> 据估计，每年吸毒的经济成本已超过1600亿美元，其中650亿美元用于购买毒品。非法吸毒导致犯罪行为大幅增加。2001年进行的一项调查显示，

<sup>①</sup> William M. LeoGrande and Kenneth E. Sharpe, “Two Wars or One? Drugs, Guerrillas, and Colombia’s New Violencia”, *World Policy Journal*, Vol. 17, Fall 2000, pp. 1-11. See Also, “Posture Statement of General James T. Hill, United States Army Commander, United States Southern Command, Before the 108th Congress, Senate Armed Services Committee”, April 1, 2004; “Posture Statement of General Bantz J. Craddock”, March 9, 2005.

<sup>②</sup> Charles Aldinger, “U. S., Central America Discuss Security Cooperation”, Reuters, October 12, 2005.

<sup>③</sup> U. S. Agency for International Development, “Latin America and the Caribbean,” *U. S. Overseas Grants and Loans*, Washington DC, USAID, 2004, <http://quesdb.cdiie.org/gbk>; Bruce Finley, “U. S. Casts a Wary Eye South: A Pentagon Led Initiative Puts New Anti-Terrorism Focus on Latin America”, *Denver Post*, November 12, 2004.

<sup>④</sup> This Issue and Others Relevant to the Discussion of Security Threats in Latin America is Analyzed in Detail in Gaston Chillier and Laurie Freeman, *Potential Threat: The New OAS Concept of Hemispheric Security*, Washington DC, Washington Office on Latin America, 2005.

<sup>⑤</sup> General Fred F. Woerner, “Civil – Military Relations in Latin America: Pitfalls and Prospects”, in Schulz, ed., *Role of the Armed Forces in the Americas*, pp. 71 – 76.

<sup>⑥</sup> *Latinobarómetro 2004: A Decade of Measurements*, Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro, August 13, 2004, pp. 19 – 20, pp. 22 – 23, pp. 33 – 34, p. 37.

<sup>⑦</sup> “Posture Statement of General Bantz J. Craddock”, March 9, 2005.

在美国因犯罪而被捕的人中，将近 2/3 的人对非法麻醉品的检测呈阳性。<sup>①</sup>

20 世纪 90 年代，拉美军方和美军南方司令部都在寻找新的任务之时，打击毒品走私便自然成为候选任务之一。虽然“毒品战争”是尼克松总统于 1968 年首先提出来的，但却是罗纳德·里根总统大幅提高了这场战争的强度。1986 年，里根政府将非法毒品确定为国家威胁，实施了一系列强硬的新措施，包括增加用于境外扫毒和禁毒项目的资金。1989 年，乔治·H. W. 布什总统将禁毒列为美军南方司令部一项新的主要的任务。美国军事援助的重心也由在中美洲进行了 10 年的镇压叛乱项目转向在安第斯国家的缉毒项目。<sup>②</sup>

1999 年，比尔·克林顿政府宣布在哥伦比亚开展一项“毒品紧急计划”，并向其提供 17 亿美元的一揽子援助。“哥伦比亚计划”的实施不仅是要大幅提高哥伦比亚军队打击贩毒分子的能力，同时还要提高其打击反政府游击队的能力，这些游击队已在农村地区活跃了 40 多年。他们对其控制区内的毒品生产征收赋税，用这些税收购买武器，并因此而被冠以“毒品恐怖分子”（Narcoterrorists）的称号。随着冷战的结束，美国政府再向拉美提供镇压叛乱的资助将无法得到国会政治上的支持，而以禁毒的名义提供资助就显得更加合情合理。

20 世纪 60 年代以来，美国已投入 450 亿美元用于禁毒战。<sup>③</sup> 这场战争共有两条战线：供给方（阻止毒品流入美国）和需求方（减少美国对非法毒品的需求量）。打击供给方的措施包括铲除毒品原植物和阻断毒品运输。由于安第斯地区是毒品生产的集中地，这些措施主要针对这一地区。

毒品产业带来的巨额利润在该地区国家的政府最高层内滋生腐败，削弱了他们严厉打击贩毒分子的决心。即使是诚实正直的政治家也会受到毒贩和毒品种植者所拥有的政治力量的影响。在哥伦比亚，贩毒分子向国会议员候选人的竞选活动提供支持，而来自古柯种植地区的政客们则反对铲除古柯政策，因为这些政策剥夺了他们赖以谋生的主要手段。<sup>④</sup> 玻利维亚的埃沃·莫拉莱斯就将种植古柯的农民组织起来，发展成一个大范围的民众运动，该运动正在支持他竞选总统。

贩毒集团还建立私人武装，并在一些国家的部分地区争夺国家对强制暴力的专属权。警察自身的弱点使他们不是贩毒分子的对手。警察部队通常缺乏训练、装备落后或薪酬过低。缺乏训练使他们对

高效的警务工作程序一无所知；装备落后常使他们难敌武器精良的贩毒分子；薪酬过低则使他们易被腐败侵蚀。由于毒贩们的实力胜过了警察部队，军队便成为打击贩毒分子的主要力量，警察职能面临着被军事化的风险，20 世纪 90 年代后期，哥伦比亚由最初依靠警察转而依靠军队就是一个例证。尽管从传统意义上讲，毒品走私不是一种军事威胁，但看起来却需要用军事手段来应对，因为走私贩们和军队一样，也拥有成体系的补给系统。在拉美毒品生产点附近，贩毒分子还拥有装备精良的私人武装，用以保护毒品工厂。

然而，撇开这些表面现象，毒品走私的问题却不是通过军事手段可以解决的。造成拉美毒品走私的最主要原因是美国吸毒者对非法毒品持续不断的需求——这种需求使毒品贸易有着巨大的利润可图。美国的非法毒品市场对政府的打击措施显示出了很强的抵抗力，而只要其存在一天，罪恶的毒枭们就有办法向它输送毒品。毒品贸易的利润如此巨大，而进行毒品交易的成本却十分低廉，这使得针对供给方的根除和封锁措施收效不大。在一个地区成功地铲除毒品原作物只不过促使其种植被转移到了别处：美国于 20 世纪 90 年代在玻利维亚和秘鲁实施的焚毁计划（Fumigation Programs），促使毒贩们在哥伦比亚资助新的毒品原作物的种植，而在哥伦比亚进行的焚毁行动又导致毒品作物的种植移至玻利维亚和秘鲁。

对于贫困的农民而言，尽管他们从种植毒品作物中所得到的收益只是这巨额利润中很小的一部分，但是，古柯和罂粟仍使他们获得大大多于传统农作物的收入。许多种植者都生活在土壤贫瘠且基

<sup>①</sup> “Drug Data Summary”, Drug Policy Information Clearinghouse, Office of National Drug Control Policy, March 2003.

<sup>②</sup> “Congress Clears Massive Anti-Drug Measure”, *Congressional Quarterly Almanac*, Vol. 42, 1987, p. 92; Michael Isikoff, “Drug Plan Allows Use of Military,” *Washington Post*, September 10, 1989; idem., “Drug Funds Also Meant to Deter Rebels”, *Washington Post*, October 19, 1989.

<sup>③</sup> John M. Walsh, “Are We There Yet? Measuring Progress in the U. S. War on Drugs in Latin America”, *Drug War Monitor*, Washington DC, Washington Office on Latin America, December 2004.

<sup>④</sup> Betsy Marsh, *Going to Extremes: The U. S. -Funded Aerial Eradication Program in Colombia*, Washington DC, Latin American Working Group, March 2004, pp. 36 - 37; See Also, Coletta A. Youngers and Eileen Rosin eds., *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U. S. Policy*, Boulder CO, Lynne Rienner, 2004.

基础设施落后的偏远地区，很难种植或销售传统农作物。从陆上、空中和海上向美国走私毒品的路线却是如此之多，阻断运输的措施只不过是促使贩毒分子变换走私途径而已。拦截措施从来没能有效地减少毒品供给，也从未改变美国市场上毒品的价格。事实上，1981年以来美国1克纯可卡因的批发价已从201美元降至38美元以下，1克纯海洛因的批发价也从1007美元降至139美元。同一时期，美国用于国际毒品控制项目的投入则几乎增长了10倍，从每年3.75亿美元增加到每年36亿美元。<sup>①</sup> 每年都有更大面积的毒品作物被铲除，更多的走私毒品被缴获，但这些数字就如在越南击毙敌人的数目一样，都是让人们误以为战争正在取得胜利的并不真实的指标。

毒品问题是表明非传统安全问题十分复杂的绝好范例。它不仅需要一套减少供给的战略，更重要的是要有一套减少需求的战略。打击供给方不仅需要有助于铲除毒品原作物、捣毁毒品实验室和禁止毒品贩运的安全资产（Security Assets），而且需要有政治和经济资源，以向小种植者提供替代经济形式，并削弱毒贩们的政治势力。而打击需求方既需要加强警力和加重对吸毒者的刑罚，也需要更完善的戒毒和防毒措施，更需要向美国那些贫困的邻国进行社会和经济基础设施方面的投资，这些国家正是毒品的生产地。

### 国际恐怖主义

“9·11”之后的反恐战争削弱了美国对拉美的政策，因为该地区实际上并不存在伊斯兰恐怖主义威胁。正如克拉多克将军在2005年3月所宣称的，目前并没有伊斯兰恐怖主义组织在拉美活动，尽管该地区有一些支持者愿意向他们提供经济和后勤方面的援助。<sup>②</sup> 没有真正的恐怖主义威胁和高层决策者们因此而将注意力集中于伊斯兰东方（Islamic East）的趋势，使中层决策者们将他们最关注的对拉美的政策决定改装成为反恐战争的附属品，以使其得到更多的重视。在这种情况下，随着哥伦比亚主要的游击队和准军事组织——哥伦比亚革命武装力量、民族解放军和联合自卫队——被美国国会列入恐怖组织的名单，在“9·11”之前被认定成毒品战争的哥伦比亚内战，又被重塑为一个反恐战争的新战线。美国国会关于禁止美国军事援助用于反游击队的限制被解除，对哥伦比亚的军事

援助也得到增加。<sup>③</sup>

这种文字诡辩导致了一场关于威胁的严重混乱。毫无疑问，哥伦比亚的武装组织都参与了恐怖主义行为，包括绑架、非法死刑（Extrajudicial Executions）、屠杀，以及在公共场所安置炸弹等。但他们并不是像“基地”组织成员那样的“国际恐怖分子”。哥伦比亚武装组织追求的政治目标仅限于哥伦比亚境内，暴力行动针对的也是哥伦比亚人。与“基地”组织不同，他们并没有攻击美国的意图，他们的目的也不是国际性的。因此，他们对美国利益造成的威胁与“基地”组织有着根本的不同。哥伦比亚游击队和准军事组织只对哥伦比亚人和他们的国家构成威胁。当然，国内的冲突“溢出”国界也有可能对邻国形成威胁，但他们并没有像伊斯兰恐怖组织那样对美国造成实质的威胁。忽略这一区别而将所有制造暴力活动的人一概称为“恐怖分子”，只会降低真正的反恐战争所具有的合法性，使其沦为不那么受欢迎的政策。

同样，布什政府中的强硬派也将恐怖主义威胁作为他们对古巴采取对抗政策的理论基础。尽管没有证据显示古巴在近期积极支持外国革命者，更何况恐怖分子，但古巴仍被美国国务院列入支持国际恐怖主义的国家的名单之中。<sup>④</sup>

这并不是说西半球不存在国际恐怖分子。美洲持续时间最长的国际恐怖主义行为是由一小股古巴流亡者策划的一系列反对古巴的准军事袭击。早在20世纪60年代初，这类袭击由美国政府组织，并通过中央情报局实施。美国停止对此类行为的支持

<sup>①</sup> Drug Prices Are from the Office of National Drug Control Policy (ONDCP), *The Price and Purity of Illicit Drugs: 1981 Through the Second Quarter of 2003*, Washington DC, Executive Office of the President, November 2004, Tables 1 and 5; Drug War Spending is from ONDCP Budgets as Reported in Walsh, “Are We There Yet?”.

<sup>②</sup> “Posture Statement of General Bantz J. Craddock”, March 9, 2005.

<sup>③</sup> Glenn Kessler, “Powell Pledges More Support for Colombia’s Anti-Rebel War”, *Washington Post*, December 5, 2002.

<sup>④</sup> See, for example, the Questions Asked of Secretary of State Colin Powell by House Members Ileana Ros-Lehtinen (R-FL) and Robert Menendez (D-NJ), in “Recent Developments in the International Campaign Against Terrorism”, Hearing of the House International Relations Committee, October 24, 2001, Federal News Service. For a Discussion of Why Cuba Does Not Belong on the State Department’s Terrorism List, see Anya K. Landau and Wayne S. Smith, “Cuba on the Terrorist List: In Defense of the Nation or Domestic Political Calculation?”, *International Policy Report*, Washington DC, Center for International Policy, November 2002.

后, 袭击并没有结束。最臭名昭著的袭击当属 1976 年炸毁一架飞离巴巴多斯的古巴民航客机事件, 这一事件致使 73 人死亡。1997 年, 古巴的旅游饭店和夜总会发生了一系列炸弹爆炸事件, 造成数 10 人受伤、1 名印度游客死亡——这些爆炸都是由古巴流亡者路易斯·波萨达·卡里莱斯策划的。<sup>①</sup> 目前波萨达·卡里莱斯正积极活动, 以求不被美国驱逐。2000 年, 巴拿马当局阻止了一场针对菲德尔·卡斯特罗的刺杀阴谋(波萨达·卡里莱斯也参与了策划行动), 美国海岸警卫队则于 1997 年挫败了一起明显是由流亡分子策划的在委内瑞拉刺杀卡斯特罗的计划。<sup>②</sup>

从以往来看, 这些袭击都是在几个美洲国家进行策划和组织的, 这些国家包括委内瑞拉、巴拿马、萨尔瓦多和美国。美国的反恐法律在这些事件中得到强力执行非常关键, 否则国际社会会认为美国因反对古巴政府而容忍针对古巴的准军事袭击。而在美国向伊斯兰恐怖组织开战并寻求全球支持之际, 这种印象很可能会极大地降低美国的信誉度。

### 犯罪和帮派暴力

暴力犯罪和帮派行为的增加已经成为拉美面临的一个严重的公共政策问题。如果说保持公共秩序和安全是政府的首要任务, 那么该地区许多国家的政府是做得不夠的。拉美是世界上暴力犯罪最严重的地区。<sup>③</sup> 大多数国家受犯罪行为侵害的民众比重在 30% ~ 40% 之间, 绝大多数民众认为受到的人身威胁明显增加。因暴力犯罪造成的直接经济损失每年约为 150 亿美元, 相当于该地区 GDP 的 2%。呈螺旋上升的暴力犯罪率不仅造成直接的经济和物质破坏, 还阻碍了外国投资和旅游业发展, 降低了政府的信任度, 并促生了警戒主义(Vigilantism)。<sup>④</sup> 政府不能保证公民的基本安全使民主体制面临风险。最严重的后果就是政府倒台, 正如海地总统让·贝特朗·阿里斯蒂德政府在近期被推翻一样。

与世界其他地方一样, 引发拉美地区暴力犯罪的长期结构性原因有: 贫困、缺乏对人力资本的投入(医疗和教育), 以及就业机会, 特别是城市就业机会的不足。过去 10 年来拉美经济增长缓慢和政府无力减轻贫困状况都使这些突出问题更加严重。中美洲地区的帮派势力迅速崛起, 究其原因在于于 20 世纪 80 年代和 90 年代中美洲国家因内部冲

突而引发的向美国的移民潮, 这使得来自中美洲的青年人沾染上了美国城市中的帮派文化。在因参与同帮派有关的犯罪而被捕后, 数千名青年人被遣返, 同时也将帮派文化带回中美洲地区, 并使其在城市的贫民区发展壮大起来。据估计, 中美洲参加帮派的人数已有 7 万 ~ 10 万人。<sup>⑤</sup>

广大民众对基本安全的渴求产生了让军队更直接地参与警务工作的需求——即使在萨尔瓦多也是如此, 而萨尔瓦多军队在历史上曾因践踏人权而仅拥有抵抗外来侵略的职能。尽管公共安全的军事化会给民主带来风险, 但布什政府仍然不断施压, 要求拉美各国军队更直接地参与打击犯罪暴力。2004 年 11 月, 在唐纳德·拉姆斯菲尔德与拉美各国国防部长举行的一次会议上, 美国向阿根廷、巴西和智利施加压力, 要求它们向本国军队部署负责国内安全的任务, 遭到了 3 国的拒绝。在 10 月与中美洲国家国防部长举行的会议上, 拉姆斯菲尔德支持建立一支地区特别快速反应部队, 以打击毒品走私和帮派活动。<sup>⑥</sup> 美国陆军战争学院(U. S. Army War College)最近的一项研究成果认为, “帮派是城市叛乱(Urban Insurgency)的一种变异形式”, 并提出一种新的反叛乱学说。该研究认为, 拉美民众需要摒弃对军队过去“暴行”的担心, 而“扩大军队的职能, 赋予其一项带有争议的国内保护任务”。<sup>⑦</sup>

① Ann Louise Bardach and Larry Rohter, “A Bomber’s Tale”, *New York Times*, July 12, 1998.

② Glenn Kessler, “U. S. Denies Role in Cuban Exiles’ Pardon”, *Washington Post*, August 27, 2004; Ann Louise Bardach and Larry Rohter, “A Plot on Castro Spotlights A Powerful Group of Exiles”, *New York Times*, May 5, 1998.

③ Inter-American Development Bank, “Latin America at the Turn of a New Century”, in *Development Beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America*, Baltimore MD, Johns Hopkins University Press, 2000; *Latinobarómetro 2004: A Decade of Measurements*, pp. 49–51.

④ For a Discussion of How Rising Crime Rates Erode the Public’s Faith in Government, see, Alejandro Gaviria and Carmen Pagés, “Patterns of Crime Victimization in Latin America”, Working Paper 408, Washington DC, Inter-American Development Bank, October 29, 1999.

⑤ See Ana Arana, “How the Street Gangs Took Central America”, *Foreign Affairs*, Vol. 84, May/June 2005, pp. 98–110.

⑥ Bruce Finley, “South America Balking at Terror War”, *Denver Post*, November 18, 2004; Pablo Bachelet, “Regional Force to Be Discussed”, *Miami Herald*, October 9, 2005.

⑦ Max G. Manwaring, *Street Gangs: The New Urban Insurgency*, Carlisle PA, U. S. Army War College Strategic Studies Institute, March 2005, p. 2, p. 22.

从中期来看,改善公共安全服务可以减少暴力犯罪和帮派活动。但从长期而言,只要城市贫民区还被结构性问题所困扰,这些问题就无法被减弱到最低程度。虽然高效的治安服务可以迅速、有效地抓捕罪犯,但是糟糕的城市生存环境使贫困的年轻人看不到希望,从而不断催生新的罪犯。<sup>①</sup>

### “激进民众主义”

过去10年来,拉美经历了民众主义和左翼政治运动的崛起,从委内瑞拉乌戈·查韦斯的激进主义到智利里卡多·拉戈斯的安静的社会主义(Sedate Socialism)。这些运动都是拉美贫困阶层和工人阶层的一种政治诉求,他们的生活并未因民主化和实施新自由主义经济政策而得到改善,从1996年至2004年,拉美的GDP年均增长率只有2.6%(人均GDP年均增长率为1%)。拉美的城市失业率从9.4%增加到10%,43%的人口沦为贫困人口,其中近1/5是极端贫困人口。这些比率在1990年以后只稍有降低,而自1997年以来便没有任何减少。不仅如此,1990年以来拉美贫困和极端贫困人口增加了10%。拉美收入不公的程度超过世界上任何其他地区,并且还在不断加深。<sup>②</sup>

从民意调查和投票选举中可以看出,拉美人民一贯都对腐败和无能的政府深恶痛绝,特别是对那些看起来只顾为自己聚敛钱财的政治阶层更是如此。拉美晴雨表组织2004年的调查结果显示,71%的拉美人同意“国家正被想要获得巨大利益的人治理着”的说法,拉美各国的大部分民众也都同意这一看法。<sup>③</sup>

不满的民众选举左翼民众主义政治家们当政,这些当选者谴责新自由主义经济政策造成了增长缓慢、贫困率居高不下,以及对医疗和教育体系的人力资源投资不足。此类批评中,温和一些的只是呼吁在现有的体制结构内推行新的政策,激进一些的批评则提出进行制度改革。从1996年阿夫达拉·布卡拉姆当选厄瓜多尔总统以来,拉美共有6名民众主义者或社会主义者赢得总统选举,另5位包括:1998年乌戈·查韦斯当选委内瑞拉总统,2000年里卡多·拉戈斯当选智利总统、路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦当选巴西总统,2003年内斯托尔·基什内尔当选阿根廷总统,2004年塔瓦雷·巴斯克斯当选乌拉圭总统。就在写这篇文章时,民众主义领导人埃沃·莫拉莱斯正在竞选玻

利维亚总统;社会主义者米歇尔·巴切莱特将参加智利2007年1月举行的第二轮总统选举,并且是呼声最高的竞选者;而正在进行的2006年墨西哥总统竞选,左翼人士安德列斯·曼努埃尔·洛佩斯·奥夫拉多尔也处于民意领先地位。

民众主义也体现在街头。拉美许多国家民主体制存在的缺陷——腐败、缺乏透明度和效率低下——损害了它们的合法性,并进而催生了激进运动,将民众的失望情绪转化成为大规模的、有时伴随着暴力的要求政府进行变革的街头抗议。1997年以来,这种通过骚乱而罢免总统的策略使6位拉美国家的总统辞职或被国会免职:厄瓜多尔的阿夫达拉·布卡拉姆(虽然他本人是个民众主义者,但却不受民众欢迎)和卢西奥·古铁雷斯,玻利维亚的贡萨洛·桑切斯·德洛萨达和卡洛斯·梅萨,以及阿根廷的费尔南多·德拉鲁阿和阿道夫·罗德里格斯·萨阿。

拉美新出现的左翼民众主义政治道路是否象征着一种对美国的威胁呢?在2004年的现状报告中,美军南方司令部司令詹姆斯·T.希尔将军将“激进民众主义”的发展定义为一种正在形成的安全威胁,因为这些民众主义领导人都表现出反美的倾向。<sup>④</sup>国防部长拉姆斯菲尔德在去年8月访问拉美的时候也着重提到民众主义,特别是乌戈·查韦斯对美洲民主造成的危害。一位与拉姆斯菲尔德同时访问拉美的国防部高级官员称:“一个一年前还看起来像个喜剧演员的人已经摇身一变成为了一个真正的战略威胁。”<sup>⑤</sup>美国陆军战争学院战略研究所最近出版了一本关于激进民众主义的专著,认定民众主义者是反民主的、反美的,而且还对美国安全利益构成了威胁。该专著劝告美国政府应采取措施

<sup>①</sup> For a Discussion of Some of the Social Initiatives Underway in Central America Aimed at Reducing Gang Activity, see, *Voices from the Field: Local Initiatives and New Research on Central American Youth Gang Violence*, Washington DC, Washington Office on Latin America, 2005.

<sup>②</sup> United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, *Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 2004 - 2005*, New York, UN ECLAC, 2005, Table A - 1; United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, *Social Panorama of Latin America 2004*, New York, UN ECLAC, 2005, pp. 6 - 12.

<sup>③</sup> *Latinobarómetro 2004: A Decade of Measurements*, p. 17.

<sup>④</sup> “Posture Statement of General James T. Hill”, April 1, 2004.

<sup>⑤</sup> David S. Cloud, “Like Old Times: U. S. Warns Latin Americans Against Leftists”, *New York Times*, August 19, 2005.

防止民众主义者执政，并且做好动用军事手段的准备，以应对任何“民众主义骚乱的爆发”。<sup>①</sup>

民众主义者也许会对国内的民主体制造成威胁，也许会敌视美国，但这些也有可能都不会发生。乌戈·查韦斯的做法可能会使人们对他遵守民主标准的承诺产生怀疑，但他和过去10年来拉美其他上台执政的左翼民众主义领导人一样，是通过民主选举当选的。对委内瑞拉立宪民主构成最严重威胁的不是查韦斯，而是他的反对者，他们在2002年发动了一场很快被挫败的军事政变——这场政变得到了美国的赞同。

民众主义者执政可能会令美国不悦，究其主因在于他们对开放市场和自由贸易持怀疑态度。他们的讲话风格有时会冒犯美国的决策者们，特别是当他们将本国所有的问题都归因于美帝国主义的时候更是如此。但他们是民主争辩（Democratic Contestation）的产物。他们对支持他们的选民的观点加以阐述并做出回应，这些选民正日益成为社会的大多数。对美国而言，容忍他们不认同的拉美政府和政治运动正是民主的代价。

对抗激进民众主义的方法是诚实、回应型政府（Responsive Government）和可提高社会各阶层生活水平并为他们提供机会的经济政策。虽然美国倾向于将民众主义运动视为一种威胁，但拉美人却将贫困和社会排斥看作是真正的威胁。民众主义诉求大都是通过已经存在的政治体制以非暴力的形式表现出来的，对民众主义诉求的抑制会有引发军事冲突的危险。这正是中美洲在20世纪70年代得出的教训：如果不允许用非暴力的方式进行抗议，那么

就会出现暴力的方式。

自从20世纪60年代提出“争取进步联盟”以来，美国政策的目标就是推动改革，以使拉美各国政府能从一定程度上抵御激进的或变革性的挑战，但该政策的推行并非一帆风顺。这一政策目标的前景也很难确定。从历史来看，美国的决策者们发现，与应对那些促使激进社会运动产生的突出的社会、经济和政治问题相比，提供军事援助镇压激进社会运动要容易得多。在20世纪60年代和70年代，军事援助计划使一些脆弱的文人政府执政国家出现了庞大的、财力物力充足的军事机构，从而便利了军事独裁政权的建立。

毒品走私、犯罪和激进民众主义等非传统“威胁”源自半个世纪以前就困扰着拉美的社会、经济和政治失败。而美国再一次试图通过提供军事装备和顾问的方式，改进社会和政治机能不良的表象，以求快速地解决问题。这种本末倒置的做法是对过去错误的重演，无法解决现有问题，而军事化的应对方式还将使拉美民主再一次面临风险。纵观历史，推翻美洲民主政府的力量大多是他们自己的军队，而不是叛乱分子、贩毒分子和激进民众主义分子的联合势力。

（赵重阳译，岳云霞校；责任编辑：鲁渝）

<sup>①</sup> Steve C. Ropp, *The Strategic Implications of the Rise of Populism in Europe and South America*, Carlisle PA, U. S. Army War College Strategic Studies Institute, June 2005.