

## 略论早期泛美体系的历史演变

李巨轸

(福建师范大学 社会历史学院,福建 福州 350007)

[摘要]1948年以前,泛美体系大致经历了四个发展阶段,第一阶段从19世纪20年代到1889年,西蒙·玻利瓦尔开启了泛美运动的序幕,泛美运动步入历史舞台;1889—1923年是第二阶段,美国扛起泛美大旗,推行门罗主义,成立了“美洲共和国国际联盟”,泛美体系的创制由此开始;1923—1933年是第三阶段,拉美国家加强团结,在泛美体系中用一个声音和美国对话,推动了泛美体系的发展;1933—1948是第四个阶段,在“睦邻政策”和第二次世界大战的影响下,泛美关系出现了空前的合作局面,泛美体系的组织化建设取得成效,泛美组织演变成了一个区域性的军事集团,为美洲国家组织的诞生奠定了基础。

[关键词]泛美体系,美国,拉丁美洲,历史演变

[中图分类号]K7 [文献标识码]A [文章编号]0457-6241(2007)09-0056-07

### Studies on the Trajectory of Inter-American System before 1948

**Abstract:** As the Inter-American System has developed, it passed through four phases prior to 1948. The first phase began in the 1820s and lasted until 1889, which was exclusively a Latin America movement, and Simón Bolívar was the founder. The second phase, which was characterized by U. S. dominance, lasted from 1889 to 1923. The third phase from 1923 to 1933 was a brief transition period during which Latin American nations reasserted themselves. The fourth phase from 1933 to 1948 was a cooperative, unifying period in which the foundations for the creation of the Organization of American States.

**Key Words:** Inter-American System, U. S., Latin-America, Trajectory

1948年是泛美体系的一个重要分水岭,这一年,“美洲共和国国际联盟”改组为“美洲国家组织”标志着泛美体系进入了一个新的纪元。此后,泛美体系的发展脉络十分清楚,而且论著也颇多,关于泛美体系早期即1948年前泛美体系的演变,学界系统论述不多,下面分四个发展阶段对早期泛美体系的演变略作探究。

—

早期泛美体系发展的第一阶段是从19世纪20年代到1889年,这一阶段西蒙·玻利瓦尔开启了泛美运动的序幕,泛美运动步入历史舞台。

关于建立美洲联盟的思想,玻利瓦尔并不是首倡者,拉美独立运动的先驱弗朗西斯科·德·米兰达早在1871年就初步形成了“西班牙美洲”的思想,拉美独立运动的杰出领袖何塞·圣马丁宣称:“整个美洲就是我的国家,南美洲国家必须

【收稿日期】2007-08-15

组织成紧密的联盟,以实现其自由与独立的理想。”奥希金斯也认为:“有必要组成一个拉丁美洲联盟,以捍卫政治上的和国民的自由。”甚至还有一类美洲主义者如胡安·堡迪斯提·阿尔贝迪,甚至提出要在制定一部美洲国际法的基础之上构建一个美洲联盟,其设定的泛美国际法原则主要包括:划定美洲国家间的边界、保护商业发展、建立一个半球银行和公共信用机制、限制军备、建立国际维和机构等<sup>[1](p.2)</sup>。但是,这些美妙天才的设计基本上停留在梦想阶段,真正系统地提出美洲一体化理论,并有计划有步骤地采取行动将之付诸实践的当首推西蒙·玻利瓦尔。

玻利瓦尔认为西班牙美洲具有“共同的起源、共同的语言、相同的习惯和宗教”<sup>[2](p.60)</sup>,号召人民团结联合,共同抗击殖民统治。早在1810年玻利瓦尔就提出了建立拉美各国联盟的思想,他表示:“他们(委内瑞拉人)最终将举起独立的旗帜,向西班牙宣战。他们不会不抓紧把全美洲人民引向联合,组成联邦。”<sup>[3]</sup>此后,玻利瓦尔在《塔赫那宣

言》和《好买加来信》中多次强调这一思想。玻利瓦尔在革命实践和理论建树中把学习欧洲资产阶级的民主自由思想与西属美洲争取民族独立的斗争结合起来；把争取建立民主共和国、巩固民族独立同争取国家繁荣、富强结合起来；把争取实现拉美一体化同争取国际合作、确保世界和平结合起来，形成了其鲜明的特色。概括地说，玻利瓦尔的精神实质在于：以联合争独立，以独立求富强，以拉美一体化巩固国家的独立，以反对所有外来统治确保和平与合作。这就是西蒙·玻利瓦尔亲手设计的美洲一体化的具体方案，也是拉丁美洲人民的伟大理想，玻利瓦尔为了这个崇高的理想付出了毕生的精力。1819年，经过努力，玻利瓦尔把委内瑞拉和新格林纳达联合成一个政治实体——“大哥伦比亚共和国”，这个共和国一直维系到1830年。国内外很多历史学家都认为“大哥伦比亚共和国”具有一定的历史意义，他是玻利瓦尔美洲一体化理念的部分实现。

1823年，拉美国家面临神圣同盟武装干涉的威胁，玻利瓦尔感到召开美洲国家国际会议商议对策刻不容缓，翌年，他向拉美国家发出照会，建议召开国际会议。玻利瓦尔主张将美国排斥在外，但是，哥伦比亚副总统弗朗西斯科·桑坦德尔违背玻利瓦尔的意愿向美国也发了邀请函，而且，墨西哥和中美洲联邦也同意美国出席会议。美国国内对是否出席巴拿马会议展开了激烈的争论，致使出席会议的两名美国代表延误了出发时间，而且其中一名代表因黄热病死于途中，另一名代表在会议闭幕时才赶到巴拿马。巴拿马会议于1826年6月22日至7月25日举行。出席会议的国家有大哥伦比亚、秘鲁、墨西哥和中美洲联邦，巴西因担心会上讨论奴隶制或君主制以及它正同阿根廷进行的战争而未参加，阿根廷亦因为与巴西的战争而未与会。智利因内乱没有出席，巴拉圭则未被邀请。英国与荷兰派观察员出席了会议。从会议的内容看，巴拿马会议主要取得了四项成果：一是通过了一个“联邦条约”，即《团结、同盟和永久联邦条约》，会议决定没有出席此次会议的美洲国家均可以参加；二是通过了一项“军事协定”，决定由各成员国组建一支军队和联邦建队，为共同防务作贡献；三是缔结了一项仲裁条约，以协调各国关系；四是通过了召开新的代表大会的决定。其中，“联邦条约”是核心部分，它规定：“如果有必要，缔约各国将共同维护和保卫全体和每一个美洲联邦成员国的主权与独立，以反对所有外来统治，巩固今后永久和平的基础，

促进和睦与合作。”<sup>[4]</sup>由于诸多原因，最后只有哥伦比亚一国批准了这些文件，巴拿马会议没有达到预期的效果。尽管如此，但是，它仍不失为“美洲国家间的第一次国际会议”，是“19世纪国际上最突出的、最有胆识的团结尝试”<sup>[5] (p.60)</sup>。诚如玻利瓦尔1824年在邀请美洲国家参加巴拿马会议的演讲会上曾自信地预测的那样：“万年以后，当后人追溯我们公法的源头、回顾这些关乎命运的条约时，他们将会对巴拿马地峡大会记录表示敬意。在这些记录中，他们将会找到最早的联盟方案，而这种联盟标志了我们和全世界关系的开端。而那时，科林斯地峡又将如何能与巴拿马相比称？”<sup>[6] (p.16)</sup>巴拿马大会的历史意义远远大于当时的现实意义，通过这次大会，建立一个泛美国际组织的观念深深地植入了西半球各国人民的心中，它是美洲一体化史上的一个重要里程碑，将作为泛美体系的开端而永载史册。

拉美国家争取联合的尝试因巴拿马会议的开启而延续了下来，1831年，墨西哥倡议召开第二次拉美国家会议，但因应者寥寥而搁浅。此后三十多年时间里，拉美国家共召开了三次区域性国际会议。第一次是1847年12月在秘鲁召开的利马会议，智利、秘鲁、新格拉纳达、玻利维亚和厄瓜多尔五国参加了会议；第二次是1856年9月在智利召开的圣地亚哥会议，智利、秘鲁和厄瓜多尔与会；第三次是1864年11月14日至1865年3月13日在秘鲁召开的第二次利马会议，秘鲁、玻利维亚、哥伦比亚、委内瑞拉、厄瓜多尔、智利和危地马拉七国到会。据统计，这些会议共形成了50多个旨在和平解决彼此间争端和促进团结的双边协定，但是由于当时监督机制和执行机构的缺位，这些协定只是流于纸上<sup>[7] (p.55)</sup>。尽管这期间的泛美运动具有一定的地域局限性，合作形式也只是限于条约的签订，但是这些会议的召开却一再表明拉美国家向西半球发出了泛美合作的信号，泛美运动在拉美国家的主导下已经步入了历史舞台。

## 二

早期泛美体系发展的第二阶段是1889—1923年，这一阶段美国一改前一阶段对泛美事务所表现出来的冷淡，扛起泛美大旗，推行门罗主义，成立了“美洲共和国国际联盟”，泛美体系的创制由此开始。

早在1823年12月2日，门罗总统在致国会的咨文中就提出了美拉关系史上著名的“门罗宣言”，其内容大致可以归纳为以下几点：一是美洲体系原

则,认为“同盟诸国的政治制度和美洲的制度本质不同”,因而,“欧洲国家把他们的制度延伸到这个半球的任何部分的任何企图都是对我们和平与安全的危害”<sup>[8](p.16)</sup>。其实质是排斥非美洲国家在西半球进行领土扩张,把美洲变成孤立于欧洲之外而又以美国为首的封闭体系。二是不再殖民原则,主张“美洲两大陆已经获得并维护了自由和独立,因此,以后任何欧洲列强不得视之为殖民对象”<sup>[9](p.776)</sup>;三是互不干涉原则,宣称:“我们从未干涉过任何欧洲国家的现存殖民地或属地,而且将来也不会干涉。但对于那些已宣布独立并维护独立的,而且被我们基于伟大动机和公正原则承认其独立的国家,任何欧洲国家为了压迫它们或者以任何其他方式控制其命运而进行的干涉,我们只能视为对美国的不友好行为。”<sup>[9](p.776)</sup>其中思想是不许欧洲干涉美洲事务。门罗宣言发表后的几十年间,由于美国忙于西部的开发和传统欧洲市场的依赖,加上经济实力的不济和国内政治体制中的党派对立严重,致使门罗宣言被束之高阁,形如一纸空文。

进入19世纪八九十年代后,美国开始进入垄断帝国主义阶段,在加紧对外扩张的过程中,拉美在美国的国家战略中位置日益突出,于是,美国利用玻利瓦尔提倡的泛美团结思想在拉美国家中已经形成的巨大影响,在门罗主义的基础上打起了“泛美主义”的大旗。扛起这面大旗的代表人物是詹姆斯·G·布莱恩,他在1881年11月就力主邀请拉美国家以商讨防止美洲间战争为由召开泛美会议,但由于“太平洋战争”及美国总统詹姆斯·加菲尔德刺杀事件而取消。布莱恩认为“西半球各国人民有一种‘特殊的联系’”,“当前拉美国家间的冲突有可能诱导欧洲的入侵,进而危害到门罗宣言”<sup>[10](p.50)</sup>。1888年,美国国务卿布莱恩极力主张召开一次美洲国家会议的想法终于得到总统和国会的支持,5月,向拉美国家发出了会议邀请函,通知他们于翌年10月在华盛顿召开美洲国家会议,讨论建立关税同盟、国际争端仲裁、改进各国交通、统一海关规章、统一度量衡、制定专利法和著作权保护法、罪犯引渡和使用流通货币等问题。1889年10月2日,由美国主导的第一次美洲国家会议在美国首都华盛顿开幕。17个拉美独立国家和美国出席了会议,多米尼加共和国因不满美国未批准1884年的互惠条约而拒绝参加。会上,美拉就议题展开了激烈的争辩,拉美国家否决了美国提出的建立关税同盟和强制性仲裁体系的建议,美国则对拉美国家提出的要求制定“美洲国际法”等建议不予

理睬,由于美拉的对峙和互不相让,其他议题也大致遭到了同样的厄运。会议于1890年4月19日结束,历时200天所取得的最大成就便是建立了“美国共和国国际联盟”这个国际组织,其常设机构是“美洲各国商务局”,主要职能是接受和散发成员国的经济、技术信息。“美国共和国国际联盟”便是美洲国家组织的源头,泛美体系的创制也由此开始。

1901年10月,第二次美洲国家会议在墨西哥首都墨西哥城召开。会上订立了索偿债务的仲裁条约,决定每5年召开一次美洲国家会议,并把“美国共和国国际联盟”的常设机构扩大为“美洲各国国际事务局”,在美国的运作下,会议决定由美国国务卿任该事务局理事会主席。于是,这个以协调美洲各国经济活动的机构变成了一个超国家权力的政治性机构,且美国居主导地位。1906年7月,在巴西里约热内卢举行了第三次美洲国家会议,会上,拉美国家代表强烈要求对有关干涉内政、国家主权和国际仲裁等政治问题进行讨论,但是,美国坚持只讨论经贸问题,拉美国家无能为力。1910年,第四次美洲国家会议召开,在美国的操纵阻挠下,拉美国家所关心的政治问题再度被搁置一边,这次会议的主要内容是把“美洲各国国际事务局”改为“泛美联盟”,其领导委员会由美国国务卿和拉美国家驻美使节组成,美国国务卿任主席<sup>[9](p.26)</sup>。泛美联盟总部设于华盛顿共和国大厦,其经费主要由美国大资本家安德鲁·卡内基提供。泛美联盟虽然实际上由美国所控制,但是由于美拉关系在这段时间经常交恶,尤其是在西奥多·罗斯福总统对古巴(1898—1902年)和巴拿马(1903年)实行保护制度和干涉多米尼加共和国(1905年)迫使其偿还国际债务后,拉美国家对美国的信任度大大下降。第一次世界大战爆发后,追随美国参战的拉美国家仅8国,其中7个是加勒比国家(6国为美国的保护国),大国中只有巴西参战,大多数拉美国家因为美国的侵略扩张损害了他们的利益而对大战采取观望和中立的态度,不愿随美国卷入战争。战后,国际联盟建立,拉美20个国家中有15国成为创始会员国,随后5个拉美国家也相继加入,可是美国却拒绝加入,这使得大多数拉美国家认为美国不愿意通过国际组织来解决国际争端,他们对泛美联盟中的美国角色也感到担忧,对美国产生了极强的警惕和戒备心理。这期间美拉间的冲突冲淡了合作,这使得泛美联盟在相当长一段时间内只是一个十分松散的组织,凝聚力微弱。尽管第五次美洲国家会议因为第一次世界大战而延期举行,但从第一届到第

四届,已经形成了5年一次的例会机制,美洲共和国国际联盟明显地已经开始运转起来。虽然这些会议上难以达成一致性的原则协议,美国和拉美各国所讨论的议题却越来越广泛,共识点也在慢慢形成,为以后的发展打下了一定的基础。

### 三

1923—1933年是早期泛美体系发展的第三个阶段,拉美国家在两次泛美大会上均对美国在泛美联盟的优势地位提出了挑战,一定程度上改组了泛美联盟。拉美国家还对“门罗主义”提出了质疑,要求美国给予界定。拉美国家在泛美联盟开始用一个声音同美国对话,他们在“美洲共和国国际联盟”中具有了一些主动权,这便是泛美体系在此阶段的突出特点。

1923年3月25日,第五届美洲国家会议在智利圣地亚哥召开,除玻利维亚、墨西哥、和秘鲁外,美洲其他十八个国家参加了会议。这次会议本应于1915年召开,但由于战争和各国间存在较大意识分歧而推延。这是在第一次世界大战结束后举行的首次泛美会议,意义非同寻常,它表明了美洲共和国国际联盟及其常设机构泛美联盟虽然在13年间悄无声息但又事实存在的客观现实。会上,拉美国家空前团结,不再局限于仅仅在美国设定的议程内进行投票表决,而是根据自己的意愿提出了很多政治性议案,如要求改组泛美联盟、规范法学家理事会的工作、建议采取举措使美洲共和国国际联盟成员国建立更加紧密联系、是否应在更广泛的范围内使用司法公正原则和和平解决争端的原则、军备限制、如何面对美洲以外势力的入侵、居住在美洲国家的外国居民的权利等进行讨论<sup>[9](p.95)</sup>。拉美大国几乎一致性地提出了“美洲共和国国际联盟”成员国之间要遵守“不干涉原则”,“没有任何国家有权干涉他国内外事务”。“不干涉原则”是泛美体系中主权国家司法平等原则的一个引论,拉美国家对这一原则极其重视,这些原则虽没有在这次会议上通过,但是却为后来的美洲国家组织所采用。还有好几个拉美国家提出要求美国对“门罗主义”进行界定,美国对之袖手旁观、消极对待。

这次会议最重要的成果是泛美联盟改组议案获得通过。以前是拉美国家驻美国大使或者外交代表同时兼任驻泛美联盟的代表,新的组织办法规定由各国均可指派代表常驻泛美联盟<sup>[6](p.95)</sup>。这表明无论与美国是否有外交关系,无论与美国外交关系

是否正常,只要参加泛美联盟的美洲其他国家都有权向泛美联盟派驻自己的代表。泛美联盟领导委员会主席以前一直由美国国务卿担任,通过改组,主席和副主席均由成员国选举产生。虽然出于谦恭和政治现实主义等多种原因,泛美联盟主席在改组后一段时间内仍由美国国务卿担任,但是,这和以前有了很大的不同,其至少在程序上是根据多数成员国意志选举产生而非强国特权指定的,一定程度上削弱了美国对泛美联盟的绝对控制。

另外,泛美联盟还设立了四个常设委员会处理经济及商贸关系、国际劳工、公共卫生和文化合作等方面的事务,泛美联盟执行机构的专业化倾向越来越明显。此后,泛美联盟逐渐涉足西半球事务的其他领域,其区域组织的特性渐渐体现出来。这次会议还有一个重要成果是出台了著名的《冈特拉条约》(Gondra Treaty),又名《美洲国家间避免或防止冲突条约》(Treaty to Avoid Or Prevent Conflicts between American States),条约正文共十条,另包括5则附加条款。主要内容是规定:“在缔约两国或数国间,不论由于何种原因而发生的一切争端如不能通过外交途径解决或根据现存条约交付仲裁,应提交到根据第四条所设立的委员会,以便调查并作出报告。”<sup>[11](p.840)</sup>其中所指的调查委员会由五人组成,且都应是美洲各国公民,产生办法是:“当事国政府在召集开会时各指定两人,其中只有一人为其本国国民。第五人则由已被指定的人通过协议选出,并任主席职务。”<sup>[11](p.841)</sup>调查委员会成立至使命结束之前,冲突国“不在另一方边境动员或集结军队,也不进行任何敌对行动或作战行为的准备”<sup>[11](p.840)</sup>。有关该委员会的预备程序,均由设在华盛顿和蒙得维的亚的两个常设委员会负责办理,“它们各由三位驻在上述首都为时最长的美洲外交官组成”。这是美洲国家在泛美体系中为和平解决国家间冲突而订立的第一项最重要约定,也是当时世界范围内解决国家间冲突的典范之约。此外,这次会议还通过了有关公布海关档案、保护商业农业和工业商标和品牌、划一商品的名称等条约,体现了美洲国家经济一体化的愿望和要求。

1928年1月16日至2月20日,第六次美洲国家会议在古巴哈瓦那召开,当时21个美洲国家全都参加了会议。这次会议是在美拉关系处于低谷的状态下召开的,面对美国对拉美日益肆虐的干涉,拉美国家掀起了维护民族主权的运动。在前一年的美洲法学家会议上,根据哥斯达黎加代表的建议,通过了一项决议,确认了“不干涉原则”,规定:“任何

国家没有权力干涉其他国家的内外事务。<sup>[61] (p. 63)</sup> 经过努力,这一原则成为此次泛美国际会议的主要议程,一些拉美国家尤其是墨西哥、阿根廷、智利等拉美大国想使之成为泛美体系的主要原则。美国代表团团长、前国务卿休斯对此进行了狡辩,他声称美洲国家面临的困难并非来自外部的入侵而是因为内部的困扰,主要是一些国家的政府无力控制政权,不能对当地美国公民提供必要的保护,美国按照国际法的惯例有权采取行动以保护自己公民的权利,这不是干涉,而是“暂时的干预”<sup>[12] (p. 252)</sup>。这样,由于美国的反对,加上美国所控制的一些拉美小国的应声附和,“不干涉原则”最终没能在大会上通过。但是,总体而言,这次会议还是富有成效的,会上签署了《关于外国人地位的公约》《关于外交官的公约》《海上中立公约》等十个公约,这些公约中最重要的便是《关于国际私法的公约》,其对会议上通过的国际私法法典即《巴斯塔曼特法典》的批准、生效、保留、修改等做了规定。《巴斯塔曼特法典》通过 437 个条则,规定了美洲国家应遵循的国际民法、国际商法、国际刑法、国际程序法,体现了美洲国家间在私法领域的认同,是 20 世纪最重要的泛美国际私法,也是影响世界国际私法发展进程的重要法典。

尽管 1923—1933 年之间美拉关系箭张弩拔,极为紧张,但是泛美体系在这一阶段某些方面的发展却呈现出了深化和扩张之势头,从上述的两次美洲国际会议的成果可窥一斑。另外,一些特定的泛美会议开始步入历史舞台,其开端是 1928—1929 年在华盛顿举行的美洲国家关于和解和仲裁的特别国际会议,会上通过了《美洲国家间一般仲裁条约》和《美洲国家间和解公约》。这是泛美体系在五年一次的大会外就特定的问题进行深入探讨而举行的第一次特别会议。这期间泛美体系的发展还有一个体现就是一些不同层面的机构的建立,如 1927 年在蒙特维的亚成立了“美洲国家儿童事务协会”(Inter-American Child Institute, IACI), 1928 年在华盛顿成立了“美洲国家妇女委员会”(Inter-American Commission of Women, IACW), 1929 年在墨西哥城成立了“泛美地理历史协会”(Pan American Institute of Geography and History, PAIGH)。

#### 四

1933—1948 年是早期泛美体系发展的第四个重要发展阶段,在美国推行的“睦邻政策”和反法西

斯战争的影响下,泛美体系发生了很大的转变,尽管美拉之间冲突并没有消除,但是合作堪称主流,这一时期是泛美体系问世以来处于最好发展态势的第一个时段。

富兰克林·罗斯福在 1933 年 3 月 4 日的总统就职演说中提出了强调合作的“睦邻政策”,他说:“在对外政策方面,我认为我国应该奉行睦邻政策——决心尊重自己,从而也尊重邻国的权利——珍视自己的义务,也珍惜与所有邻国和全世界各国协议中所规定的神圣义务。”<sup>[13] (p. 16)</sup> 同年 4 月 12 日,他在泛美联盟的一次会议上对“睦邻政策”的内涵进一步进行了解释,强调要“相互尊重和理解别国的观点”,“希望在信任、友谊及和善的基础之上建立一种新的体系”<sup>[9] (p. 114)</sup>。“睦邻政策”的核心是放弃对拉美国家的武装干涉政策。12 月 28 日,在伍德罗·威尔逊基金会上,罗斯福曾公开宣布:“从现在起,美国的坚定政策就是反对武装干涉。”他补充说:“如果需要干涉的话,那将是整个大陆协调一致的行动,而不是美国的行动。”<sup>[14] (p. 147)</sup> 从双边的层面上看,美国为推行睦邻政策确实做出了很大的让步,如从海地撤军、容忍墨西哥和玻利维亚的石油国有化政策、废除《普拉特修正案》、试图消除对阿根廷牛肉的歧视<sup>①</sup>等,这对缓和美拉关系起到了不小的作用。从多边层面上讲,睦邻政策对一系列泛美会议上能够就西半球共同关心的问题达成共识起到了重要的作用,对泛美运动而言是个新的推动剂。

1933 年 12 月 3 日至 26 日,在蒙特维的亚举行的第七次美洲国家会议上,美国一改过去历届泛美大会上压制拉美国家讨论政治议题的做法,开会伊始就宣布可以就有关西半球共同利益的任何问题进行公开讨论,成为自第六届泛美会议以来美国系列转变中最大凸显点之一。美国代表团团长、国务卿科德尔·赫尔多次声明,美国唯一的目的是推行睦邻政策,美国愿同所有拉美国家合作。赫尔呼吁美洲各国共同“建立永世长存的和平大厦”,在合作方面开始一个“伟大的复兴的新纪元”。这标志着美国在多边的层面上开始正式推行睦邻政策。尽管这些口头的辞令华丽无比,尽管有一些拉美国家对之将信将疑,但是,“睦邻政策”还是受到了拉美国家的普遍欢迎,由于美国的让步和妥协,第七次美洲国家会议取得了一系列积极的成果,其

<sup>①</sup> 1927 年的一次阿根廷牛肉检疫中,发现有口蹄疫迹象,美国因此而限制对阿根廷牛肉产品的进口多年。

中首要的便是《各国权利和义务公约》获得通过。该公约是由古巴和海地代表提出的,主要内容规定:“各国在法律上都是平等的”;“国家的基本权利不得以任何方式加以侵犯”;“任何国家都无权干涉他国的内政或外交”;“国家在本国领土上的管辖权适用于一切住民……外国人不得要求不同于或更多于本国国民所享有的权利”;“国家领土不可侵犯……不得成为其他国家所进行的军事占领或其他暴力措施的对象”<sup>[111](p.545)</sup>等。这一条约的通过并不意味着美国就会真的执行,但是却给拉美国家提供了一个和美国斗争的合理武器。会议还通过了一些有利于发展美拉经济关系的决议,决定逐渐降低关税,消除其他一些妨害外贸发展的障碍。这次会议上,拉美国家很多年以来一直极力倡导的一些重要原则如国家的平等、不干涉、和平解决争端、不承认领土征服、外国人的司法管辖等获得了通过,形成了决议,成为泛美体系系列原则机制的重要组成部分。

1936年12月1日到23日,泛美联盟召开了一次特别会议即美洲国家维持和平会议。1936年,对于相对平静的美洲而言,和平的局面在欧洲、亚洲和非洲已经被打破,意大利入侵了埃塞阿比亚,西班牙内战爆发,日本侵占中国的步伐加快,世界局势日益紧张。美洲国家维持和平会议在这样的背景下召开,受到了西半球各国的重视。美国总统亲自参加了会议,并发表演讲称,美洲国家决心和平相处,如果有外来的侵略,西半球国家已经“充分准备好,要为我们共同的安全和利益而进行协商”<sup>[10](p.96)</sup>。美国代表团团长赫尔也号召美洲各国对军国主义势力要有清醒的认识,其不可避免地会对西半球产生直接的影响,并提出了三点建议,即当西半球面临威胁时美洲各国进行集体协商、设立外长协商会议以决定共同行动方案、拉美国家应采用中立原则。显然,美国希望拉美国家和它站在一边共同面对即将到来的全球挑战,但是,也有少数国家如阿根廷等国由于和德国等欧洲国家的关系密切而对美国大肆宣扬的欧洲威胁论不愿意接受。大会经过讨论,最后通过了《关于维持、保卫和恢复和平的公约》《美洲国家团结与合作宣言》《美洲国家关于不干涉的附加议定书》等文件,签署了兴建泛美公路等多项决议。在这些文件和决议中规定,一旦美洲大陆受到威胁,美洲国家将通过共同协商来制定维持和平的措施;美洲国家要和平解决一切纠纷,不准征服别国领土;不允许一个国家干涉另一个国家的事务等。尤需一提的是《关于维持、保卫和恢复

和平的公约》泛美体系历史上第一次提出了如何对付来自美洲以外的威胁的问题,对此后泛美关系的发展起到了较大的影响。

两年以后,1938年12月9日至27日,泛美体系在秘鲁首都利马举行了第八届美洲国家会议。这时国际局势更加阴云密布,大会的主要任务就是如何采取措施落实1936年泛美特别会议的一些决议和讨论新出现的一些问题。最后,大会通过了《利马宣言》(即《美洲国家团结宣言》)和其他决议。利马宣言的重要意义在于为协调美洲各国行动提供了法律依据。

利马会议建立了一个新的机制即外长协商会议,由于二战的影响,此后10年间没有召开美洲国家会议,美洲的许多重大国际问题都是通过召开外长协商会议来进行解决的。第一次外长协商会议于1939年在巴拿马召开,主要讨论美洲国家在战争中的集体中立问题,通过了《关于美洲各共和国中立的总宣言》等文件。第二次外长协商会议1940年在古巴哈瓦那召开,主要讨论美洲可能遭受直接攻击的问题和欧洲在美洲的殖民地问题,通过了《美洲国家防御合作互助宣言》,为集体防范德国法西斯打下了基础。第三次外长协商会议于1942年1月在里约热内卢举行,主要讨论和轴心国断交的问题,通过了一项弹性很大的最后议定书,要求美洲各国同轴心国断交。会议还决定成立美洲国家防务委员会,以就西半球的防务问题提出建议。这次会议完成了多数拉美国家从中立到对轴心国宣战和断交的转变,为加强美洲国家反轴心国的进一步合作创造了条件。美国代表团团长威尔斯说,在西半球历史上,由所有美洲共和国采取高度政治性质的共同行动,里约热内卢是第一次。这次会议堪称美拉关系史上的里程碑。

第二次世界大战使得美洲国家空前团结起来,虽然一些南美国家如智利、巴西等与轴心国曾经有着千丝万缕的联系,但是,最后都站到了反轴心国的行列,同轴心国断交、宣战甚至派出远征军。二战期间,泛美体系通过召开外长协商会议、设立美洲国家防务委员会、美洲国家防务咨询委员会、美洲国家财政经济咨询委员会等,为协调美洲各共和国之间的关系、共同进行反轴心国的斗争做出了积极贡献。1945年初,世界反法西斯战争胜利的曙光已经出现,国际局势发生了重大转折。为了探讨战后泛美合作机制和战后面临的其他重要问题,1945年2月21日至3月8日,美洲国家的外长们(阿根廷除外)在墨西哥查普尔特佩克城堡举行了美洲国

家战争与和平会议。会上,拉美国家希望泛美关系得到进一步提升,美洲国家团结合作,以推动国民经济的更好发展。美国也希望在战后后院能继续得到巩固,防止共产主义的入侵。于是,经过协商,通过了《互助和美洲团结》的决议,即“查普尔特佩克议定书”,强调新的局势迫切需要美洲人民联合团结起来,对来自非美洲国家或美洲国家的侵略可以采取包括使用武力在内的制裁,并将为此缔结一项专门条约。该议定书是美国战后在西半球建立美洲政治军事同盟迈出的重要一步。会议研究了泛美体系和即将建立的联合国之间的关系问题,认为“泛美组织在西半球区域内的事务相对于即将建立的联合国而言具有优先处置权,只有当其无能为力时,联合国方可介入”<sup>[15](p.28)</sup>。这后来成为《联合国宪章》51条的主要内容。会议通过了《美洲国家经济宪章》,主要内容是要求西半球各国“消除一切形式的经济民族主义”,“消除关税壁垒”,“对外国投资提供保障”等内容。会议还要求阿根廷对日德宣战,接受会议决议,阿根廷接受了要求。这次会议为1947年、1948年的两次重要泛美会议制定了明确的方向,是《里约条约》缔结和美洲国家组织建立的重要基石。

战后,泛美体系向着更加紧密的方向发展。加强防务合作,组建地区性军事集团在1947年8月召开的里约热内卢会议上被正式提上日程。会议签署了《泛美互助条约》,即著名的《里约条约》,包括序言和26条正文。《里约条约》阐释了美洲集体安全原则,核心内容即对一美洲国家的侵犯便是对所有美洲国家的侵犯,美洲国家应该通过泛美联盟和外长会议集体协商共同解决的措施。《里约条约》的签订,标志着泛美体系演变成为区域性政治军事集团。

从早期泛美体系的发展脉络可以看出,推动泛美体系发展的动力主要有两股,一股来自拉美,源于他们强烈的团结意识和“弱国无外交”,需要团结起来和欧洲列强、美国抗争和合作,这样才不至于过多地受制于美欧,才有可能争取本国国际地位和利益的最大化;二是美国对拉美在战略利益上的需求,美国无论势力外扩还是经济发展中的资源需求与市场开拓,都离不开拉美这个后院的支持。美国的利益半径是全球,但是立足点却是西半球,西半球的“铁板一块”是美国半球外交最大的地缘政治企图。我们还可以看出,泛美体系的发展顺畅与否,决定于美拉关系的松紧,当美拉利益取向趋于一致时,美拉关系发展得就顺利,泛美体系也就更

能在广度和深度上取得进展,反之,则裹足不前,甚至倒退。泛美体系从1826年玻利瓦尔实践美洲一体化联合思想的巴拿马会议的召开到1947年《里约条约》的签订,其间历时121年,泛美体系经历了由拉美主导到美国主导的转变,由松散联盟到制度化国际组织的渐变过程,尽管历程曲折,但美洲国家间的联系日益紧密,合作范围逐步扩大,为以后泛美体系的深入发展奠定了历史基础,美洲国家组织的许多重要原则、制度框架、组成机构实际上已经在泛美体系的早期基本形成了。

**【作者简介】**李巨轸(1978—),男,湖北潜江人,历史学博士,福建师范大学社会历史学院副教授,主要从事拉丁美洲史和世界近现代史研究。

**【责任编辑】倪金荣**

参考文献:

- [1] Organization of American States, The OAS and the Evolution of the Inter-American System [C]. Washington D. C.: OAS, General Secretariat, Department of Public Information, January 1988.
- [2] 玻利瓦尔. 玻利瓦尔文选[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1983.
- [3] 洪国起. 玻利瓦尔主义与拉丁美洲一体化 [J]. 南开学报(哲社版), 1999(5).
- [4] 雷古洛·布雷利·雷瓦斯. 玻利瓦尔不朽的一生[J]. 拉丁美洲丛刊, 1981(1).
- [5] Robert H. Holden & Eric Zolov, A Documentary History: Latin America And The United States [M]. New York: Oxford University Press, 2000.
- [6] Carolyn Michelle Shaw, Institutional Limitations on Hegemonic Influence in International Organizations: Conflict Resolution in the Organization of American States, 1948—1999 [M]. UMI Microform: No 9992911.
- [7] Harold Molineu, U. S. Policy Toward Latin American: From Regionalism to Globalism [M]. Westview Press, 1986.
- [8] James D. Richardson, Compilation of the Messages and Papers of the Presidents, 1787—1879 [M]. Washington, D. C.: Government Printing Office, 1879.
- [9] J. Lloyd Mecham, A Survey of United States - Latin American Relations [M]. Houghton Mifflin Company, 1965.
- [10] 洪育沂,徐世澄. 拉美国际关系史纲[M]. 北京: 外语教学与研究出版社, 1996.
- [11] 国际条约集(1924—1933)[Z]. 北京: 世界知识出版社, 1959.
- [12] Samuel F. Bemis, The Latin American Policy of United States: A Historical Interpretation [M]. New York: Harcourt, 1943.
- [13] 关在汉. 罗斯福选集[C]. 北京: 商务印书馆, 1982.
- [14] Federico G. Gil, Latin American - United States Relations [M]. New York: Harcourt Brace, 1971.
- [15] O. Carlos Stotzer, The Organization of American States [M]. 2nd ed., Praeger Publishers, 1993.