

略论美洲国家组织的维和机制

· 李巨轸

内容提要 美洲国家组织以西半球集体安全原则为维和的法律依据,以泛美防务委员会和西半球安全委员会为主要维和机构,通过谈判、调查、调停与斡旋、仲裁、司法解决等规定程序和平解决争端,不懈开展地区联合反恐,进行安全信任机制建设,对维护西半球的和平与安全起了非常重要的作用。

关键词 美洲国家组织 集体安全 维和机制

美洲国家组织是世界上历史最为悠久的国际组织之一,也是西半球最重要的政府间国际组织,它在协调美国与拉美国家的关系、维护西半球和平与安全方面具有重要的作用,国内学者对此鲜有系统论述,本文旨在探讨美洲国家组织的维和机制及其实践与效果。

一、西半球集体安全原则： 美洲国家组织维和的法律依据

美洲国家组织在维护西半球安全与和平时采用集体安全的原则。集体安全,是相对于个体安全而言的。个体安全保障,是指国家凭借本国力量或联合友邦来防御其他国家的进攻,以维护自身安全的一种方法。而集体安全,则意味着其基点不在个别国家或某些国家的联合,而是一种“从整体角度防止或控制战争的国际制度”。更确切地说,是一种在由主权国家组成的国际社会,用以控制武力的使用、保障和平的组织化措施。就这一制度的法律性质而言,主要表现在“各国共同约定:以暴力改变现状为非法并将受到外交、经济甚至军事等方面的集体制裁”。集体安全的根本意图在于防止战争、维护和平,因此它试图克服“国际无政府状态”,建立和维持某种秩序。^①它与军事同盟有很大的不同,军事同盟是外向性的,总是针对某个共同敌人的,而集体安全则是内向性的,不是针对具体敌人的。军事同盟常常与现实主义联系在一起,而集体安全则似乎更多地与理想主义联系在一

起。集体安全的要旨在于,对组织内部所有成员国予以法律约束;任何侵略者均将被视为公敌,任何受害者均将获得支援;各国相互保证,共同维护世界安全。

关于集体安全,研究国际组织的专家克劳德曾给出过一个十分通俗的定义,他说:“集体安全这个观念,可以似是而非地用简单字句来描述:这是国际关系中的一个原则,就是各人都是其兄弟的看护者。也是‘人人为我,我为人人’这个口号的国际译本。这就是说,任何一国对他国的侵略及非法用武会受到所有其他国家联合力量的抵抗。”^②换句话说,集体安全是一种国际政治制度,在这个制度之下,各国的安全,不仅靠它本身的力量,更有整个国际社会的集体力量来保障。

美洲国家组织确定维护西半球的集体安全原则有一个渐进的过程。1936年,面对日益恶化的国际局势,美洲国家组织的前身泛美联盟在阿根廷首都布宜诺斯艾利斯召开了一次旨在维护美洲和平的特别会议,会议通过了一项公约,提出了一些集体保护西半球和平的建议。1938年,在秘鲁首都利马举行了泛美联盟第8届美洲国家会议,发表了《利马宣言》,保证要保持美洲国家的团结,以反抗所有外来的干涉和侵略。这次会议还创立了一个新的分支机构——外长协商会议,当发生侵害和威胁西半球和平的事件时,可立即召开会议进行紧急协商应对。

第二次世界大战爆发后,美国为了协调西半球国家的立场,积极策划在其控制的泛美联盟框架内

收稿日期:2007-07-28

作者简介:李巨轸,男,2005年毕业于南开大学历史学院,获历史学博士学位。现为福建师范大学社会历史学院副教授。(福建师范大学社会历史学院,福州 350007)

^① 任晓:《从集体安全到合作安全》,载《世界经济与政治》,1998年第4期,第10页。

^② L. S. Finkelstein, *Collective Security*, San Francisco, Chandler Press, 1966, p. 31.

召开美洲国家外长协商会议。第一次外长协商会议于1939年9月23日~10月3日在巴拿马城召开,主要议题是确保西半球的安全,会议通过了《美洲各国团结联合宣言》《美洲各国中立宣言》和《巴拿马宣言》等重要文件。联合宣言重申1938年利马会议上通过的《西半球各国团结一致的宣言》,并表示“他们愿用尽一切适当的、力所能及的精神上和物质上的措施,以维持和加强美洲各共和国之间的和平和协调”^①。《巴拿马宣言》决定要在美洲大陆周围建立宽度为300海里的“安全地带”,不允许各交战国在上述地带采取军事行动,协议一旦遭到破坏,大陆各国应采取联合行动。

1940年春,纳粹德国以破竹之势占领了丹麦、挪威、荷兰、比利时和法国。荷兰和法国沦陷后,其在美洲的殖民地大有落入德国手中的危险。为了协调美洲各国的立场,泛美联盟于1940年7月21~30日在哈瓦那紧急召开第二次美洲国家外长协商会议,主要讨论欧洲国家在美洲的殖民地问题,通过了《哈瓦那公约》及其补充专约、《哈瓦那宣言》等文件。《哈瓦那宣言》亦即《美洲各国防御互助合作宣言》,其主要内容是“一个非美洲国家对一个美洲国家的领土完整和不可侵犯性、主权或政治独立的任何破坏的尝试应被视为是对本宣言签字各国的侵略行为”^②。这里首次提出了美洲国家间互助的原则,为美洲的集体防务打下了基础。

1947年泛美联盟在里约热内卢召开了“美洲国家维持大陆和平和安全会议”,会上通过的《泛美互助条约》^③(即《里约条约》,又称《泛美联防公约》)最终确定了西半球的集体安全原则。《泛美互助条约》包括序言和28条正文,其核心思想体现在第3条和第6条上。这两条的主要内容可概括为两点:一是反对战争,成员国之间不诉诸武力;二是“任何一国对美洲一国的武装攻击应视为对全体美洲国家的武装攻击”,各缔约国应联合采用一致行动。该条约于1948年12月3日生效,为无限期有效。

1948年美洲国家组织成立后,《里约条约》不仅继续保留有效,而且其主要条款的内容还被《美洲国家组织宪章》吸纳。《美洲国家组织宪章》第一章第1条表达了各成员国对美洲国家组织维护西半球和平与安全秩序所寄予的希望,“美洲国家以本宪章来建立它们已经发展起来的国际组织,以期获得一种和平与正义的秩序……”《宪章》第二

章第4条规定了美洲国家组织的主要宗旨,共5款,其中有3款涉及和平与安全,如第4条第1款,“加强美洲大陆的和平与安全”;第2款,“防止会员国间所能引起困难的可能原因并保证会员国间可能发生的争端的和平解决”;第3款,“为遭到侵略的那些国家规定共同行动”。^④《宪章》在第五章又专门就美洲国家组织的“集体安全原则”作了阐述,其中第24条规定,“一个国家对一个美洲国家的领土完整或领土的不可侵犯性或对其主权或政治独立的任何侵略行为应认为是对其他美洲各国的一种侵略行为”^⑤;第25条的内容是,“如果任何美洲国家的领土不可侵犯性或完整性或政治独立遭受到一种武装攻击或一种非武装攻击的侵略行为,或被一种大陆以外的冲突,或被一种两个或两个以上美洲国家间的冲突,或被任何其他可能危及美洲和平的事实或情势所影响时,则美洲国家为了促进大陆团结原则或集体自卫,应适用为此订立的特别条约所规定的手段及程序。”^⑥《美洲国家组织宪章》尽管历经数次修正,但对有关集体安全原则的条款内容基本保持不变,现行的1993年文本只是将1948年文本中的“集体安全”部分由第五章变成了第六章,将第24条、第25条相应变成第28条、第29条而已。

然而,在过去很长一段时间内,这些条约的规定在实践中并没有得到有效遵循。美国经常纠集少数随从国家在维护集体安全的名义下干涉一些拉美国家的内政甚至军事入侵拉美国家。在马岛战争中,美国则全然抛弃了《泛美互助条约》及《美洲国家组织宪章》中规定的集体安全原则,不仅不支持阿根廷,反而支持英国,可以说是美洲国家组织集体安全原则的最大悲哀。

美洲国家组织所施用的集体安全原则仅从内容而言是符合西半球安全利益的,它表达了一种西半

①②《国际条约集(1934-1944)》,北京,世界知识出版社,1959年,第237页,第271页。

③1947年,美国和18个拉美国家在巴西里约热内卢签署了《美洲国家间互助条约》。2002年,墨西哥因认为这项冷战时期的条约“已经过时”而宣布退出该条约。2003年10月38日在墨西哥举行的美洲国家组织西半球安全特别会议上,美国副国务卿格斯曼强调,《里约条约》“仍然是美洲安全框架里不可或缺的部件”。以墨西哥为代表的拉美发展中国家则认为,该条约是在二战结束后签署的,历史环境已经改变,意识形态差异和军事威胁已不再是美洲国家面临的主要问题,建议废除该条约。

④⑤⑥《国际条约集(1948-1949)》,北京,世界知识出版社,1959年,第67页,第70页,第70~71页。

球和平不可分的思想,各国只有共同参与,通过集体行动才能维护美洲的整体和平,它是其缔约国政府和人民所共享的价值观的重要组成部分。

二 泛美防务委员会与西半球安全委员会: 美洲国家组织维和的主要机构

美洲国家组织曾经有一个维护西半球和平的外围机构即“泛美和平委员会”(Inter-American Peace Committee, IAPC),是在1940年的第二次外长协商会议上建立的,但是直到1948年美洲国家组织建立后才由理事会推动其开展活动。泛美和平委员会本身没有权力来主导和谈,它仅就争端事态作出详细的调查,然后将调查结果向理事会或外长协商会议汇报。1967年,泛美和平委员会改名为泛美和平解决争端委员会(Inter-American Committee on Peaceful Settlement, IACPS),1985年的《美洲国家组织宪章》修正案通过决定取消了该委员会。

“泛美防务委员会”(the Inter-American Defense Board, IADB)是美洲国家组织中历史最为悠久的安全机构,因其英文缩写IADB与美洲开发银行(the Inter-American Development Bank)的英文缩写完全相同,二者常被人们混淆。泛美防务委员会也是现今历史最为悠久的集体安全维护组织,始建于1942年3月30日。泛美防务委员会原是泛美联盟的一个主要机构,美洲国家组织成立后,被纳入其中,隶属秘书处。泛美防务委员会既是美洲国家组织的常设军事咨询机构,又是西半球国家间军事、军地协调机构以及军事合作意向、协定的执行机构,其宗旨是研究并提出西半球共同防务所必需的措施,并就军事合作问题向各国政府和美洲国家组织协商机构提供咨询和建议。2003年10月23日在墨西哥举行的美洲国家组织西半球安全特别会议专门澄清了泛美防务委员会与美洲国家组织的关系,即该组织只能作为美洲国家组织提供军事参考意见的建议者,没有独立实施军事行动的权力,其军事功能应当从属于各国的政治决策。泛美防务委员会的军事专家来自各国陆军、海军、空军以及海军陆战队,其主要机构包括:代表理事会即各国将军委员会,由各国将军或者相当于将军级的文职官员组成,是最核心的决策机构,每两个月举行一次例会,监督经由子委员会和临时使团开展的活动并处理泛美防务委员会的重大事务;国际军事参谋

部,是一个技术性机构,负责西半球安全项目规划和实施管理;泛美防务学院以及一个专司后勤保障和翻译服务的秘书处。泛美防务委员会主席一直由美国人担任,现任主席是卡尔·H·弗里曼少将,总部设在华盛顿,工作语言是西班牙语、葡萄牙语和英语。泛美防务委员会通过原则和决议时采用少数服从多数的原则,每个成员国只有一个投票权,任何国家无加票权。该委员会日常工作是建立西半球国家安全信赖机制,这是加强多边军事合作及各国军民关系的一个独特的模式。

“西半球安全委员会”(the Committee of Hemisphere Security, CHS)是美洲国家组织维护西半球和平与安全的另一重要机构,是根据美洲国家组织大会第1353号决议和应美洲国家组织常设理事会的要求而在1995年设立的。究其源头,则可追溯到1991年美洲国家组织大会通过的第1123号决议,该决议决定“由常设理事会建立一个工作组,专司西半球安全事务的研究,以为大会和常设理事会提供咨询和解决方案”。^①该工作组运作后不久,在1992年在它的基础上成立了“西半球特别委员会”。后来,这个委员会在1995年更名为“西半球安全委员会”。该委员会的首任主席是巴西常驻美洲国家组织大使路易斯·奥古斯托·德阿劳霍·卡斯特罗(Luiz Augusto de Araujo Castro),现任主席是圣基茨和尼维斯常驻美洲国家组织大使伊森本·C·威廉姆斯(Izben C. Williams)。

西半球安全委员会与泛美防务委员会虽皆为美洲国家组织的组成单位,但两者在维护西半球安全事务方面是有区别的。首先,泛美防务委员会不仅是二战中西半球国家因德国法西斯的疯狂行动而产生的集体恐慌并由此滋生集体自卫念头的产物,而且更是美国强权的产物,自成立之日起就明确规定这个委员会的主席和参谋长必须由美国人担任。至今,虽然它发生了很大的变化,但仍是服从美国利益为主的一个国际机构,在西半球安防方面受美国的影响比较大。西半球安全委员会的成立是拉美国家在美洲国家组织中极力斗争争取的结果,更多地代表了拉美国家的安全利益。其次,在西半球安全委员会成立以后,泛美防务委员会的职责发生了很大的变化,西半球安全委员会在一定程度上承担了泛美防务委员会原来具有的咨询机构以及西半球

^① OAS Document, AG/RES. 1123 (XXI - O/91). http://int.juridico.oas.org/english/resolutions_before_1995.htm

多边军事合作决策机构的角色，且在这方面取而代之的倾向越来越大。

此外，除了这两个日常机制以外，美洲国家组织还有一些应急机制，如外长协商会议是美洲国家组织有关和平与安全问题的一个协商机构，用以紧急处理美洲国家之间的突发事件。美洲国家组织正是通过这些职能机构和机制在维护西半球的和平与安全方面发挥着应有的作用。

三 美洲国家组织的维和实践及绩效

美洲国家组织对于西半球和平与安全的维护，大致以1989年为分界点划分为冷战时代的维和实践和后冷战时代的维和实践两个阶段。

(一) 冷战时代美洲国家组织的维和实践及绩效

1948~1989年间美洲国家组织成员国之间发生的争端和冲突数以百计，但是美洲国家组织真正介入进行调解的却并不是太多。为便于论述，本文将这一时期分为1948~1959年、1959~1969年和1969~1989年三个时段并选取一些比较有代表性的个案来进行探讨。

1. 1948~1959年间美洲国家组织对西半球和平与安全的维护

美洲国家组织成立后，它面临的重要挑战便是根据1947签署的《里约条约》的规定解决成员国之间的争端，维护西半球的和平与安全。根据美国西北大学的研究报告即《美国与拉丁美洲关系研究报告之三——美洲国家组织》中提供的数据，1948~1959年期间，美洲国家组织所进行的正式调解活动有20项^①，但这其中有好多只是国家间的相互指控，不是明确的争端，对地区和平与安全影响而言没有太大的实际意义。这20项活动中只有6项具有维和的性质，其中具有代表性的是对尼加拉瓜入侵哥斯达黎加事件和1949年加勒比海地区危机局势的处理。1948年12月11日，发生了尼加拉瓜武装入侵哥斯达黎加的事件。应哥斯达黎加大使的要求，美洲国家组织受理了该事件的调解。理事会紧急召开了会议，决定把理事会作为一个临时的协商机构来全权负责处理这件事情，并很快就派出一个调查委员会到两个当事国。根据调查委员会的报告，理事会提出了一项解决方案，呼吁双方政府停止冲突，杜绝进一步的敌对行动，遵守不干涉他国的原则。作为临时协商机构的理事会就

此问题成立了两个专门委员会，一个由军事专家组成的委员会被派到边界地区以确保方案的有效执行，另一个委员会帮助起草哥尼两国的和平协定即《友好协定》(Pact of Amity)。在美洲国家组织的斡旋和调解下，冲突双方在1949年2月21日签署了该条约，争端得到成功调解。这是美洲国家组织进行的真正意义上的第一次维和行动。

1949年加勒比海地区危机局势的受理。多米尼加指控海地、古巴和危地马拉对其进行干涉，古巴、危地马拉也指控多米尼加对它们进行干涉，加勒比海地区4国卷入其中，局势一片紧张。美洲国家组织理事会就此发布了多项决议，严正谴责多米尼加、古巴和危地马拉。理事会要求所有冲突涉及国积极参与调解活动，同时派出一个监督委员会负责对话的进展，并告诫这些国家，如果加勒比地区的和平局势被破坏，将对其进行制裁。在美洲国家组织的努力下，加勒比地区的局势得到了一定缓解。

美洲国家组织成立后的第一个10年，也是美拉关系较为和谐的10年，美洲国家组织能够步调一致地协调成员国来解决西半球出现的冲突、争端。从美洲国家组织在这一时期的维和实践可以看出，它更多情况下是通过理事会作为临时协商机构来运作处理问题的，除了成员国特殊要求外，一般不采取通过外长协商会议的方式来解决；而且，这期间所援引的条款基本上都来自《里约条约》，《美洲国家组织宪章》虽然在1951年12月13日就生效了，但一直没有被成员国援引。

2. 1959~1969年间美洲国家组织对西半球和平与安全的维护

1959~1969年，美洲国家组织在维护西半球和平与稳定方面的作为，具体表现为对12个事件的处理，它们是：加勒比事件（1959年），造成了该地区的紧张局势；尼加拉瓜事件（1959年），尼加拉瓜反叛势力不断增长而引起的危机；多米尼加—委内瑞拉事件（1960年），对多米尼加侵犯委内瑞拉主权的反应；古巴“威胁”事件（1960年），就国际共产主义对西半球“威胁”的顾虑；古巴停权事件（1962年），在美洲国家组织内取消古巴权利的事件；古巴导弹危机事件（1962年），在此问题上，美洲国家组织与美国进行合作；多米

^① 北京编译社译：《美洲国家组织——美国西北大学研究报告》，北京，世界知识出版社，1962年，第46页。

尼加—海地事件（1963年），对两个国家紧张局势的反应；巴拿马—美国事件（1964年），即巴拿马“国旗骚乱”事件，因美国的高中生在巴拿马运河区拒绝悬挂巴拿马国旗而引起；古巴—委内瑞拉事件（1964年），古巴由于对委内瑞拉的干涉而导致受制裁的加重；多米尼加事件（1965年），对多米尼加内战的反应；古巴—委内瑞拉冲突事件（1967年）；萨尔瓦多—洪都拉斯边界冲突事件（1969年）。^① 因为美洲国家组织对这些事件的处理程序与50年代的做法大同小异，这里不再一一展开，下面仅就其相对于前10年美洲国家组织处理事件的不同之处进行阐述。

首先，这期间解决冲突的机构发生了一些变化。1959年8月，美洲国家组织在智利召开了第五次外长协商会议。美国国务卿克里斯琴·阿奇博尔德·赫托（Christian Archibald Herter）对这次会议的主要议题作了高度概括，他说：“这次会议的中心议题是如何使拉美不断增长的对民主化和社会变革的需求与拉美国家的和平关系、不干涉内政的原则相互协调，共同促进。”^② 这次外长协商会议是自美洲国家组织建立以来外长们第一次聚在一起协商讨论美洲地区的紧张局势问题，也是美洲国家组织首次把外长协商会议作为临时协商机构来处理美洲的争端。在1959~1969年间有代表性的12起冲突解决中，通过外长协商会议来解决的就有8起之多，通过美洲国家理事会作为临时协商机构解决冲突的只有4起。^③

其次，《美洲国家组织宪章》有关条款开始被援引。1959年对加勒比事件的处理以及作为临时协商结构的外长协商会议的召开，援引的不是《里约条约》，而是《美洲国家组织宪章》的第39条，也是第一次作为依据和原则被援引。援引《里约条约》处理争端的相关条款，通常意味着讨论是否实行严厉的制裁甚至是军事行动，相对而言，《美洲国家组织》的有关条款则显得更为温和一些。1959年古巴革命胜利后，美国总是倾向于援引具有强硬色彩的《里约条约》，而大多数拉美国家则选择诉诸于较为温和的《美洲国家组织宪章》。^④ 在20世纪六七十年代一些加勒比国家加入美洲国家组织后，它们在投票选择援引依据时也是更愿意选择《美洲国家组织宪章》，而不是《里约条约》，而且这些国家基本上都没有签署过《里约条约》。

在事件处理中，美洲国家组织成员国之间的意

见一致性不如前10年。如1960年古巴革命取得胜利后，为了讨论如何面对国际共产主义的“挑战”而召开了第七次外长协商会议，成员国就是否谴责“古巴明确地受到了中苏的影响”等问题进行了争论。美国处在一个极端，要把卡斯特罗的政党定义为一个“非法”组织。墨西哥等国持相反的立场，声明了对古巴强有力的支持并拒绝予以谴责。最后，外长们在“谴责”国际共产主义的声明中也没有点名批评古巴。在1962年讨论是否将古巴开除出美洲国家组织时，成员国间的争论也是非常激烈的，墨西哥等国强烈反对将古巴开除。最终，决定仍保留古巴的组织成员国地位，但是对其进行停权处理，暂时不允许古巴政府参加美洲国家组织的活动，这与美国的要求和希望相去甚远。从另一个角度看，正是由于成员国意见难以取得一致，因此这一阶段美洲国家组织处理问题的效率开始变得低下。

3. 1969~1989年间美洲国家组织对西半球和平与安全的维护

1969~1989年对美洲国家组织而言是消沉的20年，美洲国家组织在这一阶段受理了8起比较大的事件，分别是：厄瓜多尔和美国冲突事件（1971年），1974年、1975年两次古巴事件，尼加拉瓜内战事件（1978年），哥斯达黎加和尼加拉瓜冲突事件（1978年），厄瓜多尔和秘鲁冲突事件（1981年），阿根廷和英国的马岛事件（1982年），美国入侵巴拿马事件（1989年）。^⑤ 这期间，美洲国家组织处理解决争端和冲突的特点之一是援引《美洲国家组织宪章》和《里约条约》的次数一样多。上述8起大的事件处理中，有一半援引了

① Carolyn Michelle Shaw, *Institutional Limitations on Hegemonic Influence in International Organization: Conflict Resolution in the Organization of American States 1948-1989*. 见 ProQuest Digital Dissertation 数据库缩微胶片: UMI No. 9992911, p. 107.

② G. Pope Atkins, *Encyclopedia of the Inter-American System*, Westport, CT: Greenwood Press, 1997, p. 329.

③ Carolyn Michelle Shaw, *Institutional Limitations on Hegemonic Influence in International Organization: Conflict Resolution in the Organization of American States 1948-1989*. 见 ProQuest Digital Dissertation 数据库缩微胶片: UMI No. 9992911, p. 109.

④ G. Pope Atkins, *Encyclopedia of the Inter-American System*, Westport, CT: Greenwood Press, 1997, p. 322.

⑤ Carolyn Michelle Shaw, *Institutional Limitations on Hegemonic Influence in International Organization: Conflict Resolution in the Organization of American States 1948-1989*. 见 ProQuest Digital Dissertation 数据库缩微胶片: UMI No. 9992911, p. 99.

《美洲国家组织宪章》，另一半援引了《里约条约》。另外，所有这些冲突事件都是由外长协商会议而非非常设理事会来处理的，虽然关于马岛事件的处理先是由理事会作为临时协商机构运行的，但是很快就召开了第二十届外长协商会议来专门处理这件事情。这一时期还有一个特点，即成员国尤其是美拉之间的鸿沟越来越大，很难就事件的处理达成一致意见。一些拉美成员国在许多场合挑战美国的提议，如1975年逆美国而行撤销了对古巴的禁运、拒绝过多卷入尼加拉瓜事件、谴责英国对马岛的行动以及美国对巴拿马的干涉等。

这期间，西半球的几起冲突本可以由美洲国家组织来处理，尤其是20世纪80年代发生在中美洲的那些冲突。但是，中美洲国家宁愿由孔塔多拉集团来协调也不愿意诉诸美洲国家组织。这时，一些拉美国家认为美国可以通过直接的压力或通过游说几个成员国来轻易地控制和影响美洲国家组织，因此它们不愿意将冲突诉诸美洲国家组织。另外，在美洲国家组织之外通过其他多边形式来解决问题，可以免于受到已经形成的规章制度如《里约条约》《美洲国家组织宪章》的约束，使谈判更具灵活性。^①具有讽刺意味的是，美国这时也不愿意将美洲国家组织作为其谈判的平台，因为它害怕一些拉美国家在美洲国家组织内团结起来形成反美阵营。虽然美洲国家组织没有直接调解中美洲和平进程，但是，包括当时美洲国家组织秘书长克莱门特在内的一些主要工作人员参与推动了中美洲和平进程的工作。

（二）后冷战时代美洲国家组织的维和实践及绩效

后冷战时代即1989年以来，美洲国家组织在维护美洲和平与安全方面采取了诸多务实措施，下面仅就几个主要措施及其绩效略作探讨。

1. 争端和平解决措施

美洲国家之间并非完全和睦相处，而是存在着诸多争端与纠纷，此类问题处理得好，会相安无事，若处理不当，则可能导致兵戎相见。美洲国家组织自成立起，尤其是近20年以来，致力于美洲国家间争端的和平解决，业已形成了一套可行的争端和平解决机制。现行的《美洲国家组织宪章》从第24至27条对争端的和平解决原则进行了细致规范，第24条对和平解决争端作为成员国家应遵循的原则作了明确规定；第25条具体规定了争端和平解决的方法，包括“谈判、调查、调停与斡

旋、和解、仲裁和司法解决以及当事国在适合的时期所同意的其他方式”；后面紧承的第26条、27条对第25条中所指的“其他方式”作了补充规定，第26条规定，“如果两个或两个以上的美洲国家之间发生争端，而按照当事国之一的意见，认为通过通常外交途径不能解决时，当事国应同意用某些其他和平程序，以使问题得到解决”；第27条规定，“一种特别条约应建立和平解决争端的适当程序并决定应用这些程序的适当手段，务使美洲国家之间任一争端不致在一个合理时期中不能得到解决”^②。后两条简言之就是当成员国之间的争端采用通常方式不能解决时，美洲国家组织应召集相关国家签订一种使用特别的和平程序来解决争端的条约。美洲国家组织在西半球行使争端和平解决的职能是符合联合国宪章精神的，《联合国宪章》第52条第2款即鼓励各会员国利用区域组织使其区域争端在提交安理会之前先行就地解决。

迄今，美洲国家组织已成功调解了众多美洲国家间的争端，仅2000年年初，美洲国家组织就和平调处了冲突多起，如洪都拉斯和尼加拉瓜1999年就海岸线归属问题发生冲突，在美洲国家组织的斡旋下，促成双方在2000年3月就签署了旨在确保和平共处的一揽子协议和谅解备忘录，两国决定在军事方面保持对话，摒弃对抗，保持克制，不将矛盾诉诸军事手段，在加勒比海域实行联合巡逻等。此外，还调处了伯利兹与危地马拉之间的边界纠纷，使哥斯达黎加与尼加拉瓜就圣胡安河航行权问题打破僵局，重启对话。长期以来，美洲国家组织高效、可行的争端和平解决机制的运用，有效地避免了成员国之间重大冲突、战事的发生，为西半球的稳定做出了很大贡献。特别值得一提的是，美洲国家组织近年来对美洲国家间争端的调处、对美洲自由贸易区的谈判进程均产生了重大影响，使得美洲各国代表得以专注地坐到谈判桌前就美洲自由贸易区的有关问题讨价还价。

2. 实施扫雷工程

西半球区域贸易自由化已经是一种不可逆转的

^① Carolyn Michelle Shaw, *Institutional Limitations on Hegemonic Influence in International Organization: Conflict Resolution in the Organization of American States 1948 - 1989*. 见 ProQuest Digital Dissertation 数据库缩微胶片: UMI No. 9992911, p. 116.

^② OAS Document: OEA/Ser. A/STL/1, *Charter of the Organization of American States*. <http://www.oas.org/juridico/english/charter.html>

趋势。然而, 仅靠破旧不堪的泛美公路是不可能承载区域化自由贸易的物流配送的, 随着美洲国家间开放程度的提升和开放格局的扩大, 美洲国家之间的边界也必将走向开放。但由于战争等因素的影响, 有些拉美国家的边界地区至今仍是一片片“雷区”, 地雷数目极其惊人, 特别是反人道主义地雷, 令人不敢越雷池半步。据不完全统计, 秘鲁和厄瓜多尔边界就有 3 万多枚反人道主义地雷。还有一些国家, 由于战乱频仍, 其境内的地雷数也十分惊人, 如尼加拉瓜境内的地雷数达 11.6 万枚之多。这些地雷危害甚大, 据尼加拉瓜全国扫雷委员会公布的数字, 从 1990 年到 2003 年 2 月 25 日, 共有 80 名尼加拉瓜人因触雷而死亡, 另有 500 多人因触雷而致残。^① 据哥伦比亚官方统计, 在全国 32 个省中, 竟有 30 个省埋有反步兵地雷, 总数高达 10 万枚。1990~2003 年, 这些地雷造成了 1 747 起人员伤亡的惨剧, 其中 1/4 是儿童, 给当地人民的生命安全造成了严重威胁。^② 为了彻底清除这些不安全因素, 美洲国家组织出台了一个“扫雷工程”, 向那些地雷隐患较大的国家提供专家、技术和资金支持。如在 2001 年, 美洲国家组织就为尼加拉瓜提供了 350 万美元的扫雷资助, 为危地马拉提供了 90 万美元的资助, 洪都拉斯为 50 万美元, 哥斯达黎加为 30 万美元, 为秘鲁和厄瓜多尔提供的边界扫雷资助为 250 万美元。^③ 不仅如此, 这个“工程”还包括更多的内容, 如在相关国家向百姓传授防止地雷袭击的知识, 帮助受地雷侵害者恢复身心健康, 帮助扫雷区发展社会经济, 建立一个反人道主义地雷行动的数据库等。而且, 美洲国家组织还规定了这些国家扫雷工程的最终完成期限, 如洪都拉斯是 2001 年, 哥斯达黎加为 2001 年, 尼加拉瓜是 2004 年, 危地马拉是 2005 年。^④ 目前, 扫雷工程在中美洲地区已基本上达到预期目标。据悉, 在美洲国家组织和相关国家的努力下, 中美洲已经成为世界上第一个“准无雷区”, 经过以后若干年的努力, 整个美洲也将步入“无雷区”行列, 这对西半球许多共同事业来说无疑是一个福音。

3. 反对恐怖主义

恐怖主义是一种很严重的犯罪行为, 美洲地区面临着国内恐怖主义和国际恐怖主义的双重威胁, 其对西半球的和平与安全有着十分不利的影 响。美洲国家组织很早就同恐怖主义展开了斗争, 早在 1970 年 6 月 25 日~7 月 8 日的美洲国家组织华盛顿大会上就讨论过防止“恐怖”和绑架活动, 并

通过了“谴责恐怖活动”的决议。1971 年, 美洲国家组织在一次大会上又专门讨论了关于防止和惩办恐怖主义行动协约。1995~1997 年召开的第 25~27 届美洲国家组织大会上, 反恐均作为主要议题之一。特别是在 1999 年, 为了加强反恐统一行动, 美洲国家组织还专门成立了泛美反恐委员会。

2001 年, “九一一”恐怖事件发生后, 美洲国家组织各部门几乎所有官员都对这一恶劣行径进行了强烈谴责。时任秘书长加维里亚 (César Gaviria) 指出: “这些卑劣的犯罪分子给我们的集体安全造成了最大的威胁……我们应该把恐怖主义从地球上根除, 我们必须团结一致地采取统一行动。我们团结起来消灭恐怖主义再也刻不容缓了。”^⑤ 反恐成为美洲国家组织现阶段的核心任务之一。

“九一一”事件后, 美洲国家组织启动了处理安全问题的紧急协商机制, 经过 10 天的紧张筹备, 外长协商会议在 9 月 21 日召开, 会上, 各国外长纷纷声讨恐怖主义行径, 加拿大外长约翰·曼利 (John Manley) 指出: “‘九一一’恐怖事件发生在美国领空和领土, 但却是对我们所有美洲国家的攻击。”^⑥ 圭亚那外长塞缪尔·鲁道夫·英萨纳利 (Samuel Rudolph Insanally) 指出: “针对‘九一一’恐怖事件, 西半球各国应加强打击恐怖主义的力度。各种形式的恐怖主义都是对国际和平与安全的威胁。”^⑦ 美国国务卿鲍威尔 (Colin Powell) 发言时首先对秘书长和各国外长、大使们的支持表

① 杨文正:《尼加拉瓜称可望于 2005 年成为无地雷国家》, 载《新华网》(2003-02-25)。http://news.xinhuanet.com/world/2003-02/25/content_745278.htm

② 刘连祥:《哥伦比亚今年共 120 人触雷身亡 另有 500 多人受伤》, 载《新华网》(2003-04-17)。http://news.xinhuanet.com/world/2003-04/17/content_836093.htm

③ OAS Document: CP/CAJP-1693/00-REV.3, *Draft Work Plan of the Unit for the Promotion of Democracy 2001*. http://www.oas.org/consejo/CAJP/docs/cp07761e08.doc

④ Laxness Larry, “Change Roles for the Military”, in *Américas*, December 2001, p. 54.

⑤ César Gaviria, “Speech on Condemning Acts of Terrorism in United States”. http://www.oas.org/en/pinfo/sg/speech001/092101e.htm.

⑥ John Manley, “Speech on the Twenty Third Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs”. http://www.oas.org/oaspage/crisis/canada-en-htm

⑦ Insanally, “Speech on the Twenty Third Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs”. http://www.oas.org/oaspage/crisis/Guyana-en.htm

示感谢,他说,“‘九一一’事件是对我们半球和人类的侵犯,这不仅仅只是意味着灾难,同时还将使这个美洲大家庭更加团结起来……我们尤其要加强泛美反恐委员会,我们拥有这个利器,我们需要这个利器,我们必须运用这个利器。”^①最后,大会通过了一个“关于加强西半球合作以预防、打击和根除恐怖主义的决议”,其主要内容是:严惩恐怖主义犯罪分子,同时对恐怖主义活动的组织者、发起者、提供资助支持者、为恐怖主义犯罪分子提供匿藏场所者一律以共犯论处;在对其追击、抓捕、起诉、引渡等方面密切合作;加强泛美反恐委员会和西半球安全委员会、泛美防务委员会的工作等。^②另外,会议还决定由常设理事会准备一个“美洲反恐公约”草案,以备向下一届美洲国家组织大会提交。

4. “信任与安全”机制建设

这是美洲国家组织为了西半球的和平与安全正大力推进的一项新事宜。其缘起于美洲国家组织第21次大会,在会上,各国代表团团长一致认为,考虑到新的世界变化和地区实际,应建立一种利于巩固西半球安全的磋商机制。1995年,美洲国家组织召开首次“信任与安全”会议,就促进本地区相互信任、安全等问题进行了讨论,并发表了《关于促进相互信任与安全措施的圣地亚哥声明》,其中务实地制定了13条具体可行的措施,如军事演习前事先向成员国通知,军事演习时邀请成员国派出观察员观察,相互交流军费、防务、武器装备等情报信息,建立邻国之间必要的军民通信联系以加强自然灾害救助等。这些措施将为各成员国之间消除不信任状况、增进友谊和了解、巩固地区和平与安全起到积极的作用。

从以上提及的一些主要措施及其绩效可以看出,近年来美洲国家组织在维护西半球的和平和安全方面是比较务实的,针对危及西半球安全的主要问题如成员国之间的争端、边界地雷问题等实实在在地开展工作。美洲国家组织的工作效率也有了很大的提高,这从美洲国家组织在2000年很短的时间内就成功调处了洪都拉斯和尼加拉瓜之间的海岸线争端以及在中美洲各国扫雷的进度中可以找到答案。

美洲国家组织在冷战时期和后冷战时期的维和

实践有所不同。冷战时期,美洲国家组织的维和主要体现在解决成员国间的争端、冲突和危机事件上,是一种被动应对的姿态。冷战结束后,美洲国家组织在西半球的和平与安全方面不仅仅是和平解决争端,而是主动开展了很多带有长效机制的活动,如扫雷计划、安全互信机制建设等,这些放眼未来的集体安全维护机制的出台和实施,表明美洲国家组织正在走向成熟。可以预见,美洲国家组织在维护西半球的和平与安全问题上将会起到越来越重要的作用。

(责任编辑 刘维广)

主要参考文献

1. G. Pope Atkins, *Encyclopedia of the Inter - American System*, Westport, CT: Greenwood Press, 1997.
2. L. S. Finkelstein, *Collective Security*, San Francisco, Chandler Press, 1966.
3. OEA Documentación: OEA/Ser. F/ II .23 Rc. 23/ RES. 1/01, *Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y el Eliminar el Terrorismo*. http://www.cicte.oas.org/Rev/en/Documents/Resolutions/doc_rc_23_res_1_01_spa.pdf.
4. Laxness Larry, “Change Roles for the Military”, in *Américas*, December 2001.
5. OAS Document, CP/CAJP - 1693/00 - REV. 3, *Draft Work Plan of the Unit for the Promotion of Democracy, 2001*. <http://www.oas.org/consejo/CAJP/docs/cp07761e08.doc>
6. Carolyn Michelle Shaw, *Institutional Limitations on Hegemonic Influence in International Organization: Conflict Resolution in the Organization of American States, 1948 - 1989*. 见 ProQuest Digital Dissertation 数据库缩微胶片: UMI No. 9992911.
7. 《国际条约集(1934 - 1944)》,北京,世界知识出版社,1959年。
8. 北京编译社译:《美洲国家组织——美国西北大学研究报告》,北京,世界知识出版社,1962年。

① OAS Document: E - 192/01, *Hemisphere's Foreign Ministers Begin OAS Consultations to Combat Terrorism*. <http://www.oas.org/OASpage/press2002/en/press2001/sept01/192.htm>

② OEA Documentación: OEA/Ser. F/ II .23 Rc. 23/ RES. 1/01, *Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y el Eliminar el Terrorismo*. http://www.cicte.oas.org/Rev/en/Documents/Resolutions/doc_rc_23_res_1_01_spa.pdf.