

# 从美洲国家组织看美国政策和美拉关系

美洲国家组织曾在处理美洲事务过程中很大程度上追随和顺应了美国的战略需要，但这一组织并非美国随心所欲、得心应手的政策工具。美国在西半球的影响力不同时期表现出不同的特点。美古复交带来的乐观情绪使美洲国家组织的地位和作用问题重新彰显，也使历史上曾出现过的西半球合作理念和泛美主义再次成为人们议论的话题。

张凡 / 文

2016年，拉丁美洲地区正处多事之秋，地区热点问题涉及一些国家的国内局势，其中委内瑞拉首当其冲。拉美乃至西半球国家及其区域性国际组织都未能置身事外。6月初，针对此前美洲国家组织秘书长阿尔马格罗关于召开紧急会议讨论委内瑞拉政府违反民主规范的呼吁，委内瑞拉总统马杜罗希望拉美国能够保持团结、合作，不要向美国企图孤立委内瑞拉的“粗暴压力”屈服。古巴领导人劳尔·卡斯特罗则在加勒比国家联盟会议上明确表示，美洲国家组织是帝国主义的工具，古巴永远不会重返这一组织。事实上，与第二次世界大战后的联合国和其他国际组织的发展轨迹类似，美洲国家组织曾一度成为美国利益和政策的有效工具，但拉美国长期以来也利用这一组织进行了不懈的抗争。

## 作为美国政策工具的 美洲国家组织

美洲国家组织成立于1948年4月，由西半球所有主权独立国家组成，总部设在美国首都华盛顿。美洲国家组织的前身为19世纪末成立的“美

洲共和国国际联盟”，20世纪初，其常设机构称为“泛美联盟”。二次大战结束后，随着国际冷战局面的逐步形成，美国于1947年组织了西半球的“集体安全”体系，即以“美洲国家间互助条约”（里约热内卢条约）为代表的军事防御联盟。次年成立的美洲国家组织则主要是一个政治机构，在宣布成立该组织的美洲国家国际会议上，时任美国国务卿乔治·马歇尔主导了会议议程并促使各成员国承诺在西半球共同反对共产主义。20世纪50—60年代，美洲国家组织的活动深受美国政策的影响。

美洲国家组织宪章所宣示的宗旨包括成员国共同努力达成和平、团结、合作、主权、领土完整、独立等目标，但在这些冠冕堂皇的辞藻下面，美国特别坚持宪章声明中要包含反对共产主义的内容，而拉美国特别看重宪章中的“不干涉”条款。然而，美国却在该组织成立后不久，就重新阐释了“不干涉”原则的含义。1950年，美国助理国务卿爱德华·米勒声称，虽然早期的美国干涉令人遗憾，但依门罗主义原则却属于正当行为。根据里约热内卢条约和美洲国家组织的规

约现在可以实行“集体的”而非“单边的”行动：不干涉原则从未禁止共同体对于集体福祉面临威胁表达关切，集体行动是绝对必要的。米勒将里约条约称为“我们美洲共同体的门罗主义”，因此，里约热内卢条约和美洲国家组织成员国作为“集体”可以合法干预成员国内部事务，而支持这种行动的主要理由就是所谓“共产主义的政治侵略”。<sup>[1]</sup>

1954年，针对危地马拉阿本斯政府的土地改革等改良主义措施，美国操纵美洲国家组织通过决议为其干涉提供依据。在当年的美洲国家组织会议上，时任美国国务卿的杜勒斯向与会代表施压并胁迫会议通过决议，称“国际共产主义运动对任何美洲国家政治体制的支配或控制”将对整个半球“构成威胁”，因此需要“根据现有条约采取适当行动”。杜勒斯主张美国将门罗主义延伸至包括拒斥“美洲共和国以外的意识形态”。其后美国通过支持政变的方式颠覆了阿本斯政府。

在美国的支持下，美洲国家组织于1959年成立了美洲人权委员会和美洲开发银行，并于1961年发起了“争



2015年4月10日，第七届美洲国家首脑会议在巴拿马首都巴拿马城开幕，古巴首次出席。

取进步联盟”。1962年，美洲国家组织中止了古巴政府参与该组织活动的资格。根据1962年1月通过的决议，古巴“马克思列宁主义政府”与“美洲体系的原则和目标”相悖，遂应剥夺其代表和参加会议和活动的权利。

这一时期美洲国家组织受美国操纵最明显的事例当属1965年对多米尼加共和国的干涉。1965年4月底，美军在多米尼加登陆后的第二天，美洲国家组织在美国要求下召开特别会

议听取所谓情况报告；一周后，美洲国家外长会议为美国提议背书，要求成员国参与组成“美洲和平部队”。这支部队完全由美国指挥，多米尼加共和国事实上处于美国军事占领之下。美洲国家组织在这一事件中的所作所为严重伤害了该组织在拉美国家中的信誉。应该看到，上述事例在很大程度上是由冷战背景所决定的，拉美国家无法依靠域外势力或本地区国家的力量平衡美国的影响，美洲国家

组织成了美国霸权支配下为美国利益服务的一个工具。

冷战终结后，美国成为唯一的超级大国，对于处在经济转型和政治民主化进程中的拉美各国的影响力再次达到高峰。美洲国家组织这一时期的活动则充分反映了美国的利益、价值和在西半球的政策目标，但同时也一定程度上适应了拉美国家的发展需要。20世纪90年代，美洲国家组织的主要活动包括：巩固民主体制，通



过派遣观察团监督成员国的选举，并于1991年通过1080号决议（授权秘书长在成员国发生政变10日内召集非常设理事会会议），2001年通过美洲民主宪章；维持和平稳定，通过特别使团支持战乱国家和平进程、扫雷和解决边界纠纷，保护人权；促进自由贸易，建立自1994年迈阿密会议开始的美洲峰会制度，推动囊括整个西半球的自由贸易区建设；打击毒品贸易，通过80年代建立的美洲控制毒品滥用委员会协调各成员国的合作；

促进可持续发展，支持成员国的社会进步。

### 拉美国家的抗争 与美洲国家组织的式微

虽然美洲国家组织曾在处理美洲事务过程中发挥过重要作用，并在很大程度上追随和顺应了美国的战略需要，但这一组织并非美国随心所欲、得心应手的政策工具。

从第二次世界大战后的历史上看，20世纪70—80年代，东西方关系经历了从70年代的缓和到80年代所谓“新冷战”的转变。拉美国家利用国际变局积极谋求独立自主和对外关系的多样性，开始改变对美单一依赖的外交关系模式。拉美国家所追求的经济社会发展目标，参与不结盟运动、加强与第三世界的团结合作，以及在200海里海洋权益、巴拿马运河主权等问题上的立场，均与美国的关切与目标拉开了距离，在美洲国家组织会议上美拉双方已很难再度形成共识。这一时期的突出事例包括：1979年尼加拉瓜革命胜利之际，拉美国家阻止了美国试图利用该组织成立泛美和平部队进行干涉的动议，与1965年多米尼加事件形成鲜明对照；1982年，英国和阿根廷马岛战争中美国支持英国的立场，严重冲击了拉美国家对泛美安全体系尚存的幻想；1982年，拉美国家债务危机爆发后，美洲国家组织完全置身事外；在中美洲战乱愈演愈烈的情况下，拉美国家干脆抛弃了美洲国家组织，自行组织孔塔多拉集团和里约集团，担当了本地区最重要的斡旋和调解角色。

进入21世纪以后，拉美国家的区域合作和一体化进程进入了新的阶段，其突出特征是新组织的出现和旧

组织的翻新。这种局面使美洲国家组织充其量只是众多不同层次的组织之一，其影响力已今非昔比。其间，拉美主要国家或抵制美洲国家组织带有美国政策倾向和色彩的动议，或直接提出改革该组织以更多顺应拉美国家诉求的主张。巴西、阿根廷、委内瑞拉派驻该组织的代表长期不到任，个别国家（如2011年的巴西）甚至停止向该组织缴款。一些拉美国家（如2012年的委内瑞拉、玻利维亚、尼加拉瓜、厄瓜多尔等）集体退出里约热内卢条约，委内瑞拉同时还退出了美洲人权法院和美洲人权公约。2012年，巴拉圭议会以非正常手段弹劾民选总统卢戈后，美洲国家组织未能采取暂停其成员国资格的措施，将自身置于与地区多数国家完全对立的地位。在委内瑞拉政局变化中，美洲国家组织长期被排斥在外。<sup>[2]</sup>

在美洲国家组织历史上，中止成员国资格的事件有两例。其一是2009年洪都拉斯总统塞拉亚被军方罢黜后，美洲国家组织一致通过决议中止该国成员国资格。另一例事件就是1962年该组织中止古巴成员国资格。该决议以14票赞成、1票反对（古巴）、6票弃权（阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、厄瓜多尔和墨西哥）通过。应该指出，在当时的大背景下，投弃权票的国家也承受了巨大的压力。其后，这一决议不断受到拉美国家的质疑，重新接纳古巴也成为泛美体系会议上经常出现的话题。但长期以来，古巴政府一直视美洲国家组织为美国的“殖民部”，拒绝重新成为这一“使拉美国家名誉扫地的机构”的成员。在2009年美洲峰会上，时任委内瑞拉总统查韦斯曾明确表示将否决任何将古巴排斥在外的宣言。同年，根据

时任美洲国家组织秘书长因苏尔萨的提议,该组织撤销了1962年中止古巴资格的决议。在这一过程中,美国曾向该组织及其成员国施压,试图为重新接纳古巴设置前提条件。厄瓜多尔代表的发言则表达了其他拉美国家的立场,即重新接纳古巴将不附带任何条件,而是要“纠正一个历史错误”。最终成员国大会决定废除中止古巴决议案,但仍要求古巴遵守成员国业已签署的所有条约。古巴政府随后声明,鉴于美洲国家组织的历史记录,“古巴将不返回美洲国家组织”。

因此,虽然美国试图使美洲国家组织成为美国政策的工具并在很多重要时期成功地迫使该组织为自己的干涉背书,但美国还无法做到为所欲为。即使在冷战高峰时期,拉美国家也从未完全被绑在美国的战车上,如美洲国家组织曾在针对危地马拉的决议上附加了一份修正案,要求成员国协商而非采取直接行动。后续的发展是美国政府通过秘密军事行动颠覆了危地马拉政府,而不是美洲国家组织授权的直接干预。在多米尼加事件中,美洲国家组织基本上是在事后对既成事实的勉强认可。究其原因,拉美国家对于美国干涉威胁的担心远远大于所谓的“共产主义扩张”。

### 美国实力地位、 战略调整与美拉关系

美洲国家组织的运作是美国实力地位、战略调整以及美拉关系总体状况的缩影。在美拉关系中,美国一直处于主导地位,这种力量的不对称格局并没有发生根本变化。但美国在西半球的影响力不同时期还是表现出不同的特点。二战后美国影响力最为明显的是20世纪50—60年代和20世

纪90年代两个时间段。美国此时不仅在全球范围内处于力量巅峰,而且在西半球成为区域内国家谋求安全和发展的源泉和保障。拉丁美洲国家在这两个时期都曾对美国寄予厚望,以实现国家和地区的稳定和经济社会发展。美洲国家组织在这两个时期达成共识较为容易,处于组织运作的活跃期。冷战后期,美国实力地位曾受到强劲挑战,更多资源和精力放在了应对全球冷战局面的演变上,在拉美的政策则带有浓厚的政治意识形态和军事色彩。这与拉美国家的发展诉求明显偏离,导致美拉关系矛盾增加,美洲国家组织地位衰落。21世纪最初的十年间,适逢“9·11”恐袭之后,美国的战略重心转至中亚、中东和北非,对拉美的政策则被称为所谓的“善意忽视”。其后包括“重返亚洲”等战略调整仍将拉美置于战略视野的边缘。而拉美国家更无法认同美国的战略考虑及其一系列具体政策,表现在区域关系中就是美国影响力的下降,美洲国家组织的作用进一步衰微。

就美洲国家组织本身而言,作为历史悠久、机制完善且包括西半球所有国家的区域性国际组织,特别是作为美国和拉美国家间最正式、权威和方便的沟通渠道,在关键时期和重要事件中始终是一种常备的中介和途径。而美国的影响力仍不可忽视,除总部设于美国首都这一天然条件外,美国也是该组织经费的最大提供者。与此同时也应该注意到,美洲国家组织的决策采取一致原则,在成员国诉求日益分化,特别是美国与拉美国家在政治上产生裂痕的情况下,集体行动已变得十分困难,例如美洲自由贸易区建设已淡出议事日程,而选举观察团的派遣需要所在国政府同意并发

出邀请,一些国家(如委内瑞拉)可以将美洲国家组织拒之门外。美国国会内的共和党议员曾力推减少为美洲国家组织提供经费的立法,奥巴马总统也曾签署改革美洲国家组织的法案(2013年),说明美国国内对该组织感到失望的也大有人在。

2014年12月,美国和古巴领导人宣布两国将开启关系正常化进程,次年两国恢复外交关系。美古复交带来的乐观情绪使美洲国家组织的地位和作用问题重新彰显,也使历史上曾出现过的西半球合作理念和泛美主义再次成为人们议论的话题。美国国务卿克里2013年底在一次讲话中公开宣称门罗主义时代已经结束,意欲为美拉之间的关系模式重新定调。一时间,美国“重返拉美”的论调也开始出现在报端。在这种情况下,美洲国家组织时而沉寂时而活跃的历史有可能再次出现转折。但其尴尬之处在于,任何新的动议在利益和诉求日益多样化的拉美都有可能遇到阻力。事实上,无论是前秘书长因苏尔萨,还是现秘书长阿尔马格罗,均出自各自国家左翼党派,其当选也未必是美国所乐见,但身处这一位置就不能不顾及美国的意愿,而这又必然激起另一端势力的反弹,关于委内瑞拉局势的较量就是一例。■

(作者系中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员)

(责任编辑:魏银萍)

[1] Peter H. Smith, *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, New York: Oxford University Press, 1996, p.126.

[2] 贺双荣、思特格奇:《美洲国家组织:美国霸权政策的工具与国际组织的自主性》,载吴白乙主编、刘维广副主编《拉丁美洲和加勒比发展报告(2014-2015)》,北京:社会科学文献出版社,2015年,第311-312页。