

# 拉美地区的安全形势与安全合作

徐世澄

**主要观点** 当前拉美国家面临的安全问题和安全形势包括国际安全和国内安全两个方面。国际安全方面的主要威胁和问题是恐怖主义、毒品走私、非法移民和难民、边界和领土的争端与冲突、霸权主义和强权政治的威胁、敌对势力的颠覆活动。国内安全方面的主要威胁和问题是政治的脆弱性、治理能力的丧失、经济的危机、失业和贫困人口的增加、社会的动乱、民族间的冲突。自冷战结束以来,恐怖主义的凸显成为影响国际安全的主要因素之一。“九一一”事件后,拉美国家之间、拉美国家与美国之间在安全和反恐问题上的合作在加强。出于各自利益的考虑,美国在安全和反恐斗争方面需要拉美国家的合作,而拉美国家在维护国内和国际安全方面也需要美国的支持。然而,拉美国家之间,特别是美拉之间在上述问题上也存在不少矛盾和斗争。美国借反恐加紧控制拉美国家,而拉美国家当然不会听任美国的控制。美拉之间这种既有合作又有矛盾和斗争的状况将会继续下去。

**关键词** 拉丁美洲 安全形势 安全合作

**作者** 中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员,博士生导师。(北京 100007)

本文简要介绍目前拉美地区所面临的安全问题和安全形势,着重介绍拉美地区的恐怖主义活动以及拉美国家之间和拉美国家与美国之间在反恐和安全方面的合作、存在的矛盾和斗争。

## 拉美地区的安全问题和安全形势

同世界其他地方一样,在拉美地区,传统的观点是把安全定为保卫国家免受外来的颠覆和攻击。然而,近10多年来,安全的内涵不断扩大。由领土、资源、民族矛盾等因素引发的军事对抗与冲突尚未消除,以恐怖主义为代表的各种非传统的安全问题又日见突出。安全问题已不再是单纯的军事问题,它已涉及政治、经济、金融、社会、科技、文化等诸多领域。正如墨西哥国际问题专家莫尼卡·塞拉诺所说:“国家安全的概念的意思是指国家(Nacion)是安全的指示物(Referente)”,

“从广义上说,安全的概念是指摆脱一切威胁”。莫尼卡指出:“拉丁美洲同世界其他地方一样,在冷战结束后修改并扩大了关于安全概念的含义,使人们摆脱了传统的那种认为安全只局限于军事方面的概念,而把视线扩大到包括各种威胁在内。”<sup>1</sup>美国拉美问题专家安德烈·赫里尔和约瑟夫·图尔钦也认为,拉美越来越多的人承认,毒品走私、难民、环境恶化、公共秩序遭破坏等各种新问题将对国家和地区安全构成威胁。

目前拉美国家所面临的安全问题和安全形势包括国际安全和国内安全两个方面。国际安全方面的主要威胁和问题有:恐怖主义、毒品走私、非法移民和难民、边界和领土(领海)的争端和冲突、霸权主义和强权政治的威胁、敌对势力的颠覆和破坏活动,等等。

<sup>1</sup> Monica Serrano, *Orden publico y seguridad nacional en America Latina*, Foro Internacional, enero-marzo, 1988.

拉美的恐怖主义活动常常同反政府游击队及毒品走私联系在一起,恐怖主义组织和游击队组织的活动经费相当一部分来自毒品贩卖。目前拉美的恐怖主义组织及其活动主要在哥伦比亚、秘鲁等国。

毒品生产和走私在拉美许多国家都存在,主要的毒品生产和走私国是哥伦比亚、秘鲁、玻利维亚、墨西哥和巴拿马等国。哥伦比亚的可卡因产量占世界可卡因产量的80%。秘鲁和玻利维亚的古柯种植面积在世界上名列前茅。墨西哥是世界最重要的大麻和鸦片生产国,也是南美洲贩毒集团向美国运送毒品的重要通道。美国是世界最大的毒品消费国,其毒品消费量约占世界总消费量的60%,其中70%~80%是经墨西哥进入美国的,有相当大一部分毒品产自拉美国家。毒品的非法生产和走私,严重影响了拉美国家政治社会的稳定和经济的健康发展。在政治上,贩毒集团凭借其巨额非法收入,形成强大的社会势力,建立“并行国家”,无孔不入深入社会各个领域,千方百计贿赂和腐蚀政府官员,为其非法活动开绿灯。拉美一些国家的大毒枭拥有巨额资产,有飞机、轮船、汽车和现代化的通讯工具,还有专业化的武装队伍,甚至建立“国中之国”。与此同时,贩毒集团常常施用各种手段恫吓或暗杀那些坚决禁毒的人,绑架政府要员、议员、企业家、外国记者和游客,有的贩毒集团还与游击队组织和跨国犯罪集团勾结在一起,进行恐怖活动,从而直接威胁拉美国家的安全和政局的稳定。

由于经济和政治等方面的原因,多年来,拉美不少国家都有相当多的人移居他国,特别是美国、加拿大、西班牙等国;当然,拉美地区有些国家,如墨西哥、委内瑞拉、阿根廷等国也接纳了来自拉美一些小国和穷国或处于动乱国家的移民或难民。在这些移民中,有相当一部分是非法移民。在美国的非法移民有上千万。目前仅墨西哥1国在美国的无证件移民就有近400万。这些非法移民为了谋生和“寻梦”,背井离乡,常常冒着生命危险偷渡国境,在美国西部和南部一些农场或服务业中打工。他们为美国的经济的发展做出了贡献,但其工资却十分微薄,且长期以来遭受非人待遇,甚至经常遭到暴力攻击。墨西哥方面多年来一直努力维护其在美移民的权利,争取使非法移民得到合法地

位。虽然墨西哥和美国于2002年3月达成了关于建立《美墨边境同盟》的协定,表示将共同建立“智能边境”,以有效打击偷渡、贩毒、走私和恐怖活动,确保合法的商品和人员的正常交流。布什政府曾允诺要与墨方签署一项移民协定,准备给予在美国的墨西哥非法移民以合法地位。然而,它却以种种借口,迟迟不同墨西哥签署移民协定。2003年5月,美国众议院外交委员会通过一项决议,提出在与墨西哥签署移民协定时,应以墨西哥石油公司对美国企业的投资开放为条件。这项决议的通过引起墨西哥方面的强烈反应。墨西哥内政部副部长莫特苏马指出,这种企图是“不能接受的”。他说,解决将近400万墨西哥非法移民的问题不应该以其他东西为条件,移民问题不仅同墨西哥有关系,而且同美国也有关系,因为它和安全问题密切相关。

美国在对古巴实施长达40多年的经济封锁的同时,一直纵容古巴非法移民。2003年三四月间,古巴连续发生多起劫机和劫船事件,对古巴的国家安全构成了威胁。古巴政府对被抓获的劫犯判以重刑,对其中3名劫船犯处以死刑。古巴认为这些事件是美国一手策划的,旨在挑起对古巴的侵略。卡斯特罗主席认为这是关系到古巴“生死存亡”的大事。

拉美一些国家之间存在领土或领海争端,这些争端大多是历史遗留下来的。有些争端,如智利与阿根廷有关比格尔海峡的争端、秘鲁与厄瓜多尔的边界争端、洪都拉斯与萨尔瓦多的边界争端、智利与阿根廷有关冰河地带的边界争端,已先后于1984年11月、1992年9月、1998年10月和1998年12月得到解决。但是,至今哥伦比亚与尼加拉瓜、哥伦比亚与委内瑞拉、委内瑞拉与圭亚那、委内瑞拉与苏里南、尼加拉瓜与洪都拉斯、哥斯达黎加与尼加拉瓜、危地马拉与伯利兹之间仍存在边界领土(领海)争端。这些争端不时引起双边关系的紧张,影响相关国家的安全。

霸权主义和强权政治是对拉美一些国家安全的主要威胁。最典型的例子是美国对古巴的霸权主义政策。从古巴革命胜利后不久到现在,美国一直对古巴进行贸易禁运、经济封锁、外交孤立、军事入侵和意识形态渗透,支持古巴国内外敌对势力进行颠覆破坏和恐怖暗杀活动。特别是自2002

年9月以来,美国政府及其驻古巴利益办事处明目张胆地资助和支持古巴国内的反革命活动。2003年4月9日,古巴外长佩雷斯·罗克在其举行的记者招待会上,强烈谴责美国的这一行径,并表示古巴保留撤销美国驻古巴利益办事处的权利。他列举了大量事实和证据,证明美国政府通过其驻古巴利益办事处向古巴国内的反革命分子提供经济和物质支持。他指出,美国驻古办事处实际上变成古巴反革命分子活动的“大本营”。同年5月13日,美国政府以“从事了与其身份不符的对美国有害的活动”为由,下令驱逐14名古巴外交官。古巴外交部于5月15日发表声明,指出这是美国对古巴“采取敌视态度的进一步升级”。声明指出,美国此举的目的是要在两国间制造危机,引发对抗;古巴不会被美国这样或那样的挑衅行为吓倒,也绝不会放弃捍卫国家主权和独立的斗争,古巴将在必要时采取相应措施回应美国的挑衅。声明谴责美国对委内瑞拉查韦斯政府采取敌视态度,谴责美国支持委内瑞拉反对派策动2002年4月12日的政变和其他一些倒查韦斯政府的活动。声明认为,美国以帮助哥伦比亚扫毒和反恐为名,派兵进入哥伦比亚,这是对哥伦比亚内政的干涉。

拉美国家国内安全方面的主要威胁和问题有:政治的脆弱性、治理能力的丧失、经济的危机、失业和贫困人数的增加、社会的动乱、民族的冲突和生态环境的恶化,等等。

莫尼卡·塞拉诺认为:“政治的脆弱性会导致不安全的气候,软弱的或四分五裂的国家引起‘政权的跨国平衡’和‘否认的国际化’。国内的失衡和国外的失衡之间界限不明造成国际不稳定。”<sup>①</sup>拉美国家国内安全的问题同国际安全的问题常常很难分割开来,如一个国家的政府由于官员贪污腐败、或领导层内部争权夺利,在政治方面很脆弱,政府失去治理能力。在这种情况下,经济也难以搞好,社会可能发生动乱,公共秩序会遭到破坏,这很容易给恐怖主义、毒品走私等跨国犯罪活动提供方便条件,引发非法移民等问题。

近些年,拉美一些国家的政治脆弱性明显增加,一些当政者失去治理能力,政局发生动荡,经济出现危机,社会发生动乱。1999年3月因执政党红党内部权力之争,巴拉圭副总统阿加尼亚被暗杀,从而引发一场严重的政治危机。2000年1

月,厄瓜多尔发生政变,总统马瓦德被赶下台,副总统诺沃亚接任总统。同年11月,秘鲁总统藤森因贿赂丑闻引发政治危机,在出国参加国际会议后路过日本时滞留不归,后遭议会罢免。2001年12月19日,阿根廷爆发经济、政治和社会危机,总统德拉鲁阿辞职,在半个月内存换了4位总统。阿根廷经济危机还危及巴西、乌拉圭、巴拉圭等国从而影响了这些国家政治经济的稳定。2002年4月12日,委内瑞拉发生政变,查韦斯总统被剥夺权力。两天后,在拥护查韦斯的部队和民众的支持下,查韦斯于4月14日清晨重新掌权。然而,自他重新执政以来,委内瑞拉局势并没有平静。反对派在美国的公开和隐蔽的支持下,多次发动大规模的群众游行,自2002年12月1日起又举行了持续两个多月的大罢工。罢工严重影响了委内瑞拉的石油生产和出口,使国民经济遭受巨大损失。目前委内瑞拉朝野严重对立,彼此间的分歧根本难以消除。政局和社会的动荡,经济的危机,使国家的安全受到严重的损害。

近年来,由于经济的不景气,拉美的失业人数和贫困人数不断增加。2002年拉美经济的增长率为-0.6%,1998~2002年这5年拉美的人均国内生产总值(GDP)都没有增长(其中2002年的人均GDP还低于1997年),因此拉美经委会把这5年称为“失去的5年”。2002年拉美贫困人口达到2.21亿(比上年增加了700万人),占拉美总人口的44%。拉美的失业率从2001年的8.4%增加到2002年的9.1%。阿根廷由于经济危机,2002年的失业率高达21%。近年来,拉美一些国家(如厄瓜多尔、玻利维亚、墨西哥、危地马拉等国)的民族矛盾尖锐,印第安农民运动此伏彼起,持续不断。

## 拉美地区的恐怖主义活动

目前国际上对恐怖主义的界定还没有得到广泛的认同。美国国务院于2003年4月30日公布的《2002年世界恐怖主义形势》报告提出了如下的关于恐怖主义的界定:“‘恐怖主义’一词是指亚国家集团(Subnational group)或秘密代理人攻击

<sup>①</sup> Monica Serrano, *publico y seguridad nacional en America Latina*, Foro Internacional, enero-marzo, 1988.

非战斗人员的蓄谋的、具有政治动机的暴力行为，这种行为通常是为了影响公众。‘国际恐怖主义’一词是指涉及不止一个国家的公民或领土的恐怖主义。‘恐怖主义组织’一词是指任何进行国际恐怖主义的组织，或任何拥有进行国际恐怖主义活动亚组织的组织。”<sup>3</sup>中国有的学者认为，“恐怖主义是为了改变某一政治目的而对个人、集团采取的一种极端的行动。国际恐怖主义是指国际社会中某些组织和个人采取绑架、暗杀、爆炸、空中劫持、扣押人质等恐怖手段，企求实现其政治目标或某项具体要求的主张和行动。”<sup>4</sup>

自冷战结束以来，恐怖主义的凸显是世界局势不稳定和影响国际安全的一个重要因素。自20世纪90年代以来，世界上几乎每年都发生重大的恐怖事件，拉美地区也不例外。1992年，恐怖分子在布宜诺斯艾利斯袭击以色列驻阿根廷大使馆，造成22人死亡。1994年，它们又在布宜诺斯艾利斯炸毁了旅居阿根廷的犹太人活动中心以色列互济会大楼，造成35人死亡、143人受伤。1996年12月17日，秘鲁恐怖主义组织图帕克·阿马鲁革命运动在利马攻占日本驻秘大使的官邸并扣留秘鲁政府高级官员和外国驻秘使节72名人质。1997年4月，秘鲁政府派军警对日驻秘大使的官邸实施突袭，解救了人质，并将那里的恐怖分子全部击毙。在哥伦比亚，长期以来，由反政府游击队、贩毒分子和右翼准军事组织构成的“恐怖三角”，不仅威胁哥伦比亚的安全，而且威胁整个拉美地区的安全。哥伦比亚现有两支游击队和一支右翼准军事组织。哥伦比亚的游击队活动，已有四五十年时间，游击队的力量和影响较大，控制哥伦比亚不小的地区。哥伦比亚历届政府与游击队打打停停，先后举行了多次对话和谈判，但国内和平进程一直极不平静。在美国的干预下，2002年2月哥伦比亚政府宣布与革命武装力量的和谈破裂，5月政府与民族解放军的谈判也告破裂。哥伦比亚是拉美地区暴力活动最严重、最不安全的国家，每年发生的绑架案的次数名列世界前茅。游击队与政府之间、游击队与右翼准军事组织之间的冲突不断。由于哥伦比亚游击队常常在边境地区活动，有时甚至流窜到委内瑞拉、巴拿马等邻国活动，因而引起邻国的不安，影响地区的安全。

美国国务院于2002年5月21日所公布的

《2001年世界恐怖主义形势》报告在谈到拉美地区的恐怖主义活动时，主要提到哥伦比亚和秘鲁的恐怖主义活动以及阿根廷、巴西和巴拉圭3国交界地区的恐怖主义活动。报告将古巴列为“支持恐怖主义的国家”之一。报告指出，阿根廷、巴西和巴拉圭3国交界地区已成为中东地区一些恐怖主义组织进行活动、特别是进行后勤和金融活动的中心；2001年哥伦比亚共发生2800起绑架事件，成为世界上发生绑架事件最多的国家。报告将拥有9000人的哥伦比亚右翼准军事组织哥伦比亚联合自卫队同拥有1.6万人的哥伦比亚革命武装力量和拥有5000人的民族解放军一起，定性为恐怖主义组织。报告指出，2001年秘鲁共发生了130起恐怖事件，其中大部分是由恐怖主义组织“光辉道路”策划和制造的。<sup>5</sup>

美国政府于2002年9月20日公布的《美国国家安全战略》的报告全面系统地总结了布什政府执政以来，特别是“九一一”事件以来美国国家安全战略的调整变化。这些变化主要表现在：美国承认自身安全环境“更加复杂危险”，指出美国拥有全面推进其战略利益的“历史机遇”；强调美国要以“恐怖分子和无赖国家”为主要对手，美国将采取“先发制人”的战略铲除恐怖威胁；宣称美国要把确保自身安全作为第一要务，相应进行国家安全机制及军事力量的转型；表示美国将协调大国关系，以集中力量应对反恐作战的需要；大肆宣扬美国的价值观和政治经济模式，妄称美国的“先发制人”战略是“为正义和自由而战”。

《美国国家安全战略》报告第四部分在谈到拉美地区的冲突和合作时指出：“在西半球，美国同那些与美国有着共同优先考虑事项的国家，尤其是墨西哥、巴西、加拿大、智利和哥伦比亚，已建立了灵活的联盟。美国将同这些国家一起支持建立一个真正民主的半球，通过一体化推动安全、繁荣、机遇和希望。美国将与地区机构（如美洲首脑会议制度、美洲国家组织及美洲国防部长级会议等）合作，为整个西半球造福。”报告说：“拉美部分地区面临地区冲突，尤其是由毒品卡特尔及其帮

<sup>3</sup> <http://usinfo.state.gov/>

<sup>4</sup> 俞正梁等著：《全球化时代的国际关系》，第157页，上海，复旦大学出版社，2000。

<sup>5</sup> <http://usinfo.state.gov/>

## 拉美国家在安全和反恐方面的国际合作

凶的暴力所引起的冲突。这种冲突和无法无天的麻醉品走私会危及美国的健康和安全。因此，美国制定了积极的战略帮助安第斯国家调整经济、加强执法、挫败恐怖组织和切断毒品供应；同样重要的是，美国致力于减少本国内对毒品的需求。”报告还说：“在哥伦比亚，美国认识到对该国安全形成挑战的恐怖和极端组织与为此类组织提供经费的贩毒活动之间的联系。美国正致力于通过把有效主权延伸至国家全境，向哥伦比亚人民提供基本的安全，以帮助哥伦比亚保卫其民主制度，挫败左翼和右翼的非法武装集团。”<sup>3/4</sup>

美国国务院的《2002年世界恐怖主义形势》报告在谈到拉美地区的恐怖主义活动时指出，“国际恐怖主义组织将拉美变成在世界其他地区推行其事业的‘战场’”，“国内恐怖主义组织仍继续折磨着哥伦比亚，在某种程度上，还折磨着秘鲁”，“三个组织（指哥伦比亚革命武装力量、民族解放军和哥伦比亚联合自卫队）同毒品走私均有联系”。报告怀疑2002年3月20日在布什总统访问秘鲁前两天，在利马美国大使馆对面商业中心发生的造成10人死亡的汽车炸弹事件是由秘鲁恐怖组织“光辉道路”一手策划的。<sup>5</sup>2003年“光辉道路”绑架了60人，其中有12名外国人。报告再次将古巴列为“支持恐怖主义的国家”。

对于美国的世界恐怖主义形势报告和美国国家安全战略中有关拉美部分的内容，拉美一些国家（如委内瑞拉和古巴等国）有不同的看法。委内瑞拉总统查韦斯不同意美国将哥伦比亚两支左翼游击队定性为恐怖主义组织，反对美国在哥伦比亚推行的“哥伦比亚计划”，并且拒绝在反对哥伦比亚游击队的斗争中同美国合作。对于美国将古巴列为“支持恐怖主义的国家”的指责，古巴外交部于2003年5月2日发表声明坚决予以驳斥。声明表示：古巴反对任何形式的恐怖主义，古巴自革命胜利后40多年来一直是美国策划或支持的各种恐怖主义的受害者；古巴政府曾于2001年11月29日首次向美国政府提出签署双边反恐协议的建议，随后又多次重提这一建议，但都遭到美国的拒绝。

在反恐的共同斗争中，拉美国家逐步认识到，安全已不再是“零和”游戏，安全的共性在增加，各国的共同安全利益上升，相互依存加深，拉美各国安全对话机制逐步建立，在安全方面的合作不断加强。

1996年美洲国家组织在利马举行了第一次关于恐怖主义的专门会议，与会国家代表共同制定了反恐行动计划。这次会议通过的《关于防止、反对和消灭恐怖主义的利马声明》指出，恐怖主义是“旨在在居民中制造混乱和恐怖的蓄意和系统的严重的表现”，恐怖主义“造成死亡和破坏，是令人憎恶的犯罪活动”。1998年，美洲国家组织在阿根廷的马德普拉塔市举行了第二次关于恐怖主义的专门会议，会议提议成立美洲反恐委员会。会议所通过的《马德普拉塔承诺》指责恐怖主义活动是“破坏和平和文明的生活、影响法律和民主实施、危及由民主选举产生的宪制政府的稳定和美洲国家经济社会发展的严重刑事犯罪”。1999年6月美洲国家组织正式批准成立美洲反恐委员会。同年10月，美洲反恐委员会在美国迈阿密召开了首次会议。

2001年“九一一”事件发生时，美洲国家组织正在利马举行第28次特别会议，会议立即发表声明，强烈谴责恐怖分子对美国的袭击，并表示要全力声援美国政府和人民，加强西半球在反恐方面的国际合作。在“九一一”事件中，拉美有30个国家在美国的侨民遇难。2001年9月19日，中美洲5国首脑在洪都拉斯举行会议，会议决定采取共同行动，打击国际恐怖主义。9月21日，在华盛顿举行的美洲国家组织外长咨询会议通过决议，谴责恐怖袭击，号召美洲国家组织成员国采取有效措施制止恐怖主义组织在各自领土上进行活动，并要求相互提供有效支持反对恐怖袭击，以维护本大陆的和平与安全。

<sup>3/4</sup> <http://usinfo.state.gov/>

<sup>5</sup> <http://usinfo.state.gov/>

2002年6月3日,美洲国家组织在巴巴多斯首都布里奇敦举行年会,与会的美洲各国外长通过并签署了《美洲反恐协定》。协定规定,美洲国家将切断对恐怖主义的资助,加强对边界的控制,增强美洲国家警察和司法部门之间在反恐斗争中的合作。

2003年2月,哥伦比亚、巴拿马、哥斯达黎加、洪都拉斯、萨尔瓦多、危地马拉、尼加拉瓜的总统和阿根廷外长在巴拿马城举行会议,会议主要讨论了哥伦比亚的恐怖主义活动、哥伦比亚和巴拿马边境因哥伦比亚游击队活动所造成的紧张局势及其可能对地区安全带来的影响。会议通过的联合声明一致谴责哥伦比亚的恐怖爆炸事件,决心加强拉美各国之间的反恐合作,以避免整个拉美地区的安全受到危害。

2003年5月22日,美洲国家组织在华盛顿举行西半球安全研讨会,会上美国威尔逊研究中心拉美部主任约瑟夫·图利钦认为,冷战的残余依然存在,拉美要么成为(美国的)“拳承拍马的盟友”,要么成为“固执己见的反对者”;“美洲对话”组织的迈克尔·希夫特说,“伊拉克战争使拉美多数国家同美国拉开了距离”;墨西哥驻美洲国家组织大使米格尔·路易斯认为,在与安全相关的问题上,美洲各国各自关注的重点有所不同。

近年来,委内瑞拉与哥伦比亚之间的关系常常因为活跃在两国边境地区的非法武装组织和贩毒集团的出没而受到影响。哥伦比亚指责委内瑞拉包庇哥伦比亚游击队,而委内瑞拉则指责哥伦比亚支持在委内瑞拉境内的哥伦比亚准军事组织。前不久,两国边境地区还因此而发生过小规模军事摩擦。2003年4月23日,委内瑞拉查韦斯总统和哥伦比亚乌里韦总统在委内瑞拉奥尔达斯港举行了第二次峰会,两国总统发表了联合声明,并就因哥伦比亚内战所造成的难民问题达成协议。这次会议在一定程度上化解了两国政府的误解,加强了两国在安全和经贸方面的合作,有利于地区的安全。4月25日在秘鲁特鲁希略闭幕的第22届里约集团外长会议强调拉美国应当加强磋商与协作,以共同应对所面临的各种挑战。在会上,巴西外长塞尔索·阿莫里姆呼吁拉美各国采取共同行动,以便有效打击恐怖主义、毒品走私和有组织的跨国犯罪活动。

从总的趋势来看,在“九一一”事件后,拉美国之间以及拉美国家与美国之间在安全和反恐问题上的合作在加强。出于各自利益考虑,美国需要拉美国在安全和反恐斗争方面同美国合作,拉美国在维护国家和国际安全方面也需要美国支持。然而,拉美国之间,特别是拉美各国与美国之间,在安全和反恐方面也存在不少矛盾和斗争。阿根廷《号角报》2003年5月11日发表的一篇文章指出,在打击伊拉克的战争之后,由于美国继续对恐怖分子和暴君国家实行先发制人的打击,因而它很可能把打击恐怖主义的矛头指向拉美。文章认为,“九一一”事件后,美国根据自身利益的需要,提出拉美有3个需要警惕的地区。一个是墨西哥、中美洲和加勒比地区。这一地区已成为美国防务的外围地区,是美国国内安全的延伸;由于美国共和党政府坚持极右化和南方保守势力的日益强大,卡斯特罗肯定会被看成干扰美国安全的主要敌人。第二个地区是哥伦比亚和哥伦比亚-委内瑞拉边境地区。美国认为这是一个恐怖主义高风险地区。第三个地区是阿根廷、巴拉圭和巴西3国交界地区。安全问题会在美国的日程表上占有重要位置,美洲国家之间关系的这种过分“安全化”理论将会扩大和加深美拉之间现已存在的两种裂痕:一种是,美国社会向着更加保守、排外和以我为中心的方向发展,而南美洲各国社会向着更加民族主义、动荡不安和怨声载道的方向发展;另一种是,拉美各国政府将会明显倒向美国,而拉美各国社会将会越来越对美国持批评态度。<sup>A</sup>

拉美不少国家反对美国以帮助扫毒和反恐为名派军队去干涉拉美有关国家的内政;美国将古巴列为支持恐怖主义国家的指责遭到古巴的一再批驳,美国拒不同古巴签署双边反恐协议,又直接或间接地对古巴现政权进行一系列颠覆和破坏活动。2003年4月25日卡斯特罗主席发表电视讲话时说,不久前接连发生的古巴飞机和渡船被劫持事件是美国当局纵容犯罪分子、鼓励非法移民的结果。他列举了美国驻古巴利益办事处主任卡森上任半年多来在古巴从事颠覆活动的事实:频

<sup>A</sup> Clarin, 11 de mayo, 2003.

# 民主化进程中拉美国家 政治制度面临的主要挑战

——对拉美国家政治不稳定的一种解释

袁 东 振

**主要观点** 在 20 世纪 80 年代以后政治民主化进程中, 拉美一些国家的传统政党或衰落, 或力量下降, 一些新的政党和政治力量异军突起, 许多国家的传统政党体系发生了变化。无论是传统政党制度的崩溃、政党制度的重建、国家权力机构之间的冲突, 还是民众对现存政治体制的不满或政府面临的治理性危机, 都加剧了拉美国家政治的动荡, 一些拉美国家的政治制度面临着一系列严峻的挑战。

**关键词** 拉美国家 民主化进程 传统政党 政治制度

**作者** 中国社科院拉美所社会文化室主任, 副研究员。(北京 100007)

在 20 世纪 80 年代以后政治民主化进程中, 拉美一些国家的政治制度面临着一系列严峻的挑战, 具体地表现在 4 个方面: 第一, 随着政治力量对比的变化, 许多国家传统政党制度出现危机; 第二, 传统政治体制的许多方面日益不适应新经济体制的需要, 丧失了维持政治稳定的功能, 权力机构之间经常出现激烈对抗, 宪制危机频频出现; 第三, 民众对现存政治体制出现信任危机; 第四, 许多国家的政府不能在现有政治体制框架内解决威胁政治和社会稳定的各种问题, 出现了所谓的治理性危机。上述挑战加剧了政治和社会的不稳定, 拉美国家迫切需要寻求实现政治稳定的办法。

本文拟对民主化进程中拉美国家政治制度面临的主要挑战及其对政治稳定的影响进行初步分析。

## 传统政党制度危机

近年来, 在政治民主化、经济改革和经济全球化进程推动下, 一些拉美国家的政治力量对比发生剧烈变动: 一些传统政党和政治组织衰落, 其中不少丧失了执政地位; 一些仍处于执政地位的政党控制国家政治生活的能力下降(20 世纪 90 年代的墨西哥); 一些新的政治力量(政党或政党联盟)迅速崛起, 不仅在一些国家的大选中获胜(秘

繁与古巴“反革命分子”接触、聚会, 并向他们提供活动资金。卡斯特罗指责卡森的行为严重损害了古巴的国家安全。在处理非法移民和难民问题上, 美国与墨西哥、古巴、海地等国之间, 存在着不少矛盾和问题。在打击哥伦比亚游击队和实施“哥伦比亚计划”方面, 哥伦比亚与委内瑞拉等邻国仍存

在不少分歧和矛盾。美国借反恐加紧控制拉美国家, 而拉美国家当然不会听任美国控制, 美拉之间既有合作, 又有矛盾和斗争, 这种情况还会继续下去。

(责任编辑 姜成松)

## Summary

### SECURITY SITUATION AND SECURITY COOPERATION IN LATIN AMERICA

Latin America's security challenges come from both internal and external sources. Externally, they result from terrorism, drug smuggling, refugees, border disputes, hegemonism, power politics, etc. Internally, they refer to the fragile democracy, weak governability, economic crisis, unemployment, poverty, social unrest, ethnic conflict, etc.

Bilateral and multi-lateral meetings and consultations have been held to deal with this issue. After the September 11 attack cooperation between the United States and Latin America in the area of anti-terrorism has been proceeding forward smoothly. Latin America needs the support from the U.S., and vice versa. However, Latin America and the U.S. have different views and attitudes in this regard. Many Latin American countries are against the U.S. for its actions of intervening in the affairs of Latin America in the name of fighting against terrorism.

(Xu Shicheng)

### MAJOR CHALLENGES FOR LATIN AMERICA'S POLITICAL SYSTEMS

Since the 1980s Latin America's political systems have been facing the following challenges: 1) With the significant changes among the major political forces, traditional parties in several countries of the region have fallen into demise. 2) Many elements of the traditional political systems cannot meet the demands of the new economic institutions, thus losing the function of maintaining political stability. 3) The public has lost faith in the existing political systems. This crisis of faith results from wide spread of corruption, violence and poverty. 4) Within the current political framework, the governments fail to deal with all kinds of problems and issues that threaten social stability.

(Yuan Dongzhen)