

拉美政治

## 拉丁美洲人权保护机制的 建构与制约因素

江 凯

**内容提要：**作为一种“矛盾的先驱者”，拉丁美洲一方面深受西方文化价值影响，在人权理念层面具备一定的“先进性”，在推进人权理念与国际人权规范的形成过程中发挥了关键作用。另一方面，由于历史遗留因素的影响，拉丁美洲在20世纪70—80年代也曾发生过系统性、大规模的人权侵犯事件。理念与现实的结合催生了具有鲜明地区性特色的拉丁美洲区域性人权保护机制，形成了“宣言+公约+委员会+法院”的多重人权保护体系，在国内层面也形成了以真相委员会和人权审判法庭为代表的人权侵犯应对机制。与此同时，在联合国人权保障机制和以非政府组织为代表的第三方力量的协助下，一种多层次的人权保护机制在拉丁美洲逐步形成。然而，在促进和保护区域内人权实现的过程中，普遍的贫困现状、免责制度遗留以及国家安全意识形态构成了地区内部的制约因素，而美国与拉丁美洲在人权议题上的互动则构成了来自于外部的正反面影响。总体来看，拉丁美洲人权保护机制的发展历程，为发展中国家构建区域性人权机制提供了丰富的可借鉴经验。

**关键词：**人权理念 人权保护机制 国际人权规范 人权委员会 人权法院

**作者简介：**江凯，法学博士，就职于中共中央对外联络部信息编研室。

**中图分类号：**D082；D998.2 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649（2022）02-0120-21

二战后，伴随着《联合国宪章》以及《世界人权公约》的通过，人权运动正式开始国际化的进程。以联合国人权保护机制为核心、区域性人权保护机制为中介、国内人权保护机制为根本的国际性人权保障体系逐步成型。在这一体系中，区域性人权保护机制基于特定区域内国家间共识，能够更好地体现出本地区的文化与价值观取向，并具有相对有力的执行机制，因此在国际人权保障体系中占据了关键的位置。无论是欧洲、非洲、拉丁美洲等区域性人权保护机制，还是以东盟政府间人权委员会为代表的次区域性人权保护机制，都为尊重与促进本地区人权状况的发展发挥了不可替代的作用。而拉丁美洲人权保护机制具有一定的特殊性，因为这一区域性人权保护机制结合了复杂的组成部分，既包含了拉丁美洲本土价值取向，也受到了西方文化的浸染；既体现出发展中国家群体在人权领域，尤其是对经济社会权利独特的诉求，也展现出对公民政治权利、普遍管辖权等发达国家人权观的支持与推动。因此，在探究拉丁美洲人权保护机制的进程中，“东西方”国家或“南北方”国家的两分法并不适用。<sup>①</sup> 在理念与行动层面，拉丁美洲更像是一个“矛盾的先驱者”，既对人权理念有着坚定的支持与诸多创新，同时大规模人权侵犯的历史却与前者形成了鲜明的对比。因此，本文目标在于根据拉丁美洲人权保护机制创设的背景，探讨其具有本土特色的基本架构与运行机制并与其他区域性人权保护机制进行对比，最后基于内外部两个层面，对其有效性的干扰因素进行评析。

## 一 拉丁美洲人权保护机制的创设背景

由于20世纪后半期拉丁美洲国家大批军政府上台并进行高压统治的历史，拉丁美洲同国际人权规范之间的关系常常被误解为一种单向度的影响，即国际人权规范对这一区域而言是一种外部性的干涉，区域内国家在外部压力干涉下选择遵守或违背相关人权规范，只是在规范扩张进程中，拉美国家逐渐接受人权规范并对其加以内化。然而，这种单向度的影响对拉丁美洲而言并非实际，与之相反，拉美国家不仅不是国际人权规范的被动接受者，反而在国际人权规范形成的进程中扮演了关键的推动角色。在拉丁美洲区域人

<sup>①</sup> Louise Fawcett, “Between West and Non-West: Latin American Contributions to International Thought”, in *The International History Review*, Vol. 34, Issue 4, 2012, pp. 679-704.

人权保护机制的形成与完善过程中，拉丁美洲的人权理念构成了基石，而殖民统治的遗产与大规模人权侵犯的现实成为其创设与完善人权保护机制的关键动因。

（一）现实背景：殖民统治遗产与大规模人权侵犯现状

拉美国家产生大规模人权侵犯的事实有着浓厚的历史因素，这种因素集中体现在西方殖民主义所带来的历史遗留。欧洲殖民者在以野蛮方式武力征服拉丁美洲后，通过培植本土代理人、植入宗教与文化传统、传播等级与阶级意识等方式，以意识形态统治的方式对拉丁美洲加以殖民。其后，在19世纪拉美各国追求独立的斗争中，尽管国家在本国法律或实践中接受了“自由”与“解放”等理念，却仍旧保留了殖民主义的遗产。这种遗产体现在两个方面：一是由本土代理人主导的镇压型意识形态体系，二是混乱不堪的经济状况。因此，有的学者将这一拉美现代国家建立的阶段称为“未完成的革命”<sup>①</sup>。意识形态因素加剧了社会不平等的现状，在性别、种族、肤色等各个层面存在不同程度的歧视；经济混乱则体现在极端的城乡不平等以及对可可、甘蔗、矿物等资源的过度依赖。这种意识形态与经济的双重遗产最终导致了一个关键的后果，即政治的极度不稳定。在追求独立的战争进程中，国家行政与税收部门相对孱弱，而强制性机构（如军队）则过于强大，从而形成了弱国家、强军队的状态，而掌权者为保持国内秩序与稳定，过度依赖于使用武力，最终造就了国家政权使用军事手段压迫民众的恶性循环，成为之后几十年发生大规模人权侵犯事件的直接原因。

二战后，拉美国家的人权侵犯呈现出长时段、大规模、高伤亡的特点。从时间上看，拉美国家的镇压行动在20世纪后期以三波浪潮的形式席卷整个地区，呈现出明显的次区域集聚的特点。20世纪70年代，人权侵犯在阿根廷、智利、乌拉圭、巴拉圭以及巴西等南美各国达到顶峰，80年代危地马拉、萨尔瓦多等中美洲国家政权因野蛮的内战与极度的人权侵犯而受到世界的关注，90年代这种人权的侵犯则转向安第斯国家，如哥伦比亚在反毒品战争中造成的大规模人权侵犯，等等。<sup>②</sup>从人权侵犯的形式上看，主要包含无差别杀戮、系统性酷刑、法外处决、强迫失踪、拘禁等多种形式。从人权侵犯的原

<sup>①</sup> John Charles Chasteen, *Born in Blood and Fire: A Concise History of Latin America*, New York: W. W. Norton & Company, 2001, Chap. 3.

<sup>②</sup> Kathryn Sikkink, *Mixed Signals: U. S. Human Rights Policy and Latin America*, New York: Cornell University Press, 2004.

因与动机来看，主要在于稳固政权与镇压反对势力，如智利皮诺切特军政权在 1973 年 9 月 11 日在国家体育馆对异见者进行的大规模拘禁、酷刑与屠杀，1976—1983 年阿根廷军事政权以秘密拘禁与杀人小队为主要镇压手段的“肮脏战争”（Dirty War），以及巴西自 1964 年军事政变后形成的以军队、警察与监狱为执行机构的高度机制化的压迫体系，时常以国家安全原则为由镇压政治异见者，等等。其他人权侵犯现象还包含对土著人权利的压迫、对女性权利的不作为以及反毒品与反恐战争中对人权的无视与侵犯等。从人权侵犯的程度来看，拉美国家的人权侵犯造成了极大的民众伤亡。从表 1 的数据中可以看出，因人权侵犯而被剥夺生命的人数常常数以万计。

表 1 拉美国家人权侵犯造成的死亡者数量（单位：万人）

国家	预估死亡者数量（中位数）
哥伦比亚（1949—1962 年）	25.0
危地马拉（1966—1996 年）	15.0
萨尔瓦多（1979—1982 年）	7.5
尼加拉瓜（1978—1990 年）	7.0
哥伦比亚（1984—2007 年）	5.0
秘鲁（1982—1997 年）	3.0
智利（1973—1987 年）	2.8
阿根廷（1976—1980 年）	2.0

资料来源：Monty G. Marshall, “Major Episodes of Political Violence and Conflict Regions, 1946–2015”, Center for Systemic Peace, University of Maryland, 2016. <http://members.aol.com/cspmgm/warlist.htm>. [2019-05-20]

究其根本，拉丁美洲大规模人权侵犯的案例可以用一种基本的框架来解释。首先，由殖民主义遗产或外部势力干涉所导致的排他性的意识形态是拉美国家人权侵犯的基础，例如种族主义与歧视性的意识形态，反共产主义、反恐怖主义与反毒品的目标，国家安全主义与安全至上信条等相互糅和。这种排他性的意识形态为国家提供了一种“敌对角色”，从而为其基于上述理由侵犯特定群体的人权提供了意识形态支撑与合理解释。其次，由于国内政权的不稳定性，国家出于自身安全与生存的需要，作出了对特定的敌对角色进行压制的选择。最后，由于部分拉美国家自身内部民主的脆弱性，很难对大规模人权侵犯的行动加以监管与限制，从而造成了大规模人权侵犯的现状。

## （二）理念背景：作为人权先驱的拉丁美洲

基于拉丁美洲 20 世纪大规模侵犯人权的现状，很容易将人权视为拉美国家一种外部性的干涉因素，然而回顾历史，却可以发现拉丁美洲在人权理念创新以及推进人权国际化的进程中起到了不可替代的作用。早在 16 世纪，西班牙教士巴托洛梅·德拉斯卡萨斯（Bartolomé de las Casas）在目睹西班牙帝国残酷对待其治下南北美洲印第安人后，便著《西印度毁灭述略》一书，揭示西班牙殖民者的残虐行为，并呼吁平等对待土著人群体。尽管这种呼吁不能完全落实到对个体权利保护的理念层面，但他对印第安人权利保障的论述却使其成为历史上第一位提出“集体权利”概念的先驱者。<sup>①</sup>

在法律层面，拉美各国法律尤其是宪法提出了丰富的人权理念与人权创新。当大多数拉美国家在 19 世纪得以独立时，其后殖民时代宪法的制定在很大程度上受到了欧洲启蒙运动思想、法国《人权宣言》以及美国《独立宣言》的影响，例如从美国宪法中吸纳了区别于国家的个人权利与自由，从欧洲各国宪法中吸纳了平等与公民义务的概念等。20 世纪初，拉美各国法律中逐渐出现了新的人权理念创新，如在墨西哥 1917 年《宪法》中首次提出了以工作权与合理的工作条件为代表的经济与社会权利，这一创新打破了以往各国仅仅规定公民权利与政治权利的桎梏，使得经济与社会权利同公民政治权利一样在宪法中具备了合法地位。此后，拉美各国宪法中又提出了许多开创性的人权理念，如承认土著人与少数群体的集体权利的重要性、提出权利与义务相结合的概念以及强调经济与社会权利的重要性，等等。这种理念上的创新为二战后拉美各国参与国际人权法律文书的起草、推动国际人权保障体系的形成提供了坚实的理念支撑。

拉丁美洲是国际人权体系形成进程中关键的参与者，然而，基于大国研究的导向，在人权研究领域拉丁美洲这一地位往往被忽视。在二战结束后，国际社会形成了一种将人权与民主纳入到战后国际秩序中的共识，这种共识在拉丁美洲的反响尤其强烈。然而在战后四大国参与的敦巴顿橡树园会议中，最终草案仅仅有一处提及了人权这一理念，这直接引发了许多非政府组织与拉美国家的不满。<sup>②</sup> 为解决这一问题，拉美国家在 1945 年于墨西哥城举办了美洲战争与和平问题大会，人权议题在会议演讲与决议中都被反复提及。会

<sup>①</sup> William J. Talbott, *Which Rights Should Be Universal?*, Oxford: Oxford University Press, 2007, Chap. 4.

<sup>②</sup> Paul Gordon Lauren, *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1998, pp. 174 - 179.

议提出，战后对人权的承认与保护应当上升到国际层面上来。<sup>①</sup> 随后，美洲国家司法委员会成立，准备起草《美洲人的权利和义务宣言》。在 1945 年的旧金山会议中，以乌拉圭、智利、巴拿马和墨西哥为代表的拉丁美洲代表团多次提出了人权国际保护的提案，如乌拉圭代表团曾提议《联合国宪章》应当包含一个“权利宣言”以及对这些权利“系统性的司法保障”。<sup>②</sup> 拉美国家凭借着会议中所占的席位优势（50 席中占 20 席），最终使得人权保护落实到了《联合国宪章》的文本之中，并使联合国授权经济及社会理事会建立一个人权委员会以处理国际人权事务。可以说，如果没有《联合国宪章》对人权话语的纳入，也不会有后来 1948 年《世界人权宣言》这一国际人权的奠基性文书。而更加不可忽视的是，这一人权话语的落实并非是大国之功。出于对国内管辖权有所威胁的考虑，无论是英国、美国还是苏联都并非希望人权这一话语落实到有法律约束力的国际法律文书之中。相反，小国与公民社会对人权的支持及其对大国施加的道德压力，才最终使得人权议题真正走向了国际化的进程，拉美各国更是其中的中坚力量。

在《世界人权宣言》的起草进程中，拉丁美洲同样扮演着不可替代的角色。首先，早在《世界人权宣言》通过前的 8 个月，《美洲人的权利和义务宣言》就已经在 1948 年 4 月第九届泛美大会上获得通过。相比于《世界人权宣言》，《美洲人的权利和义务宣言》第一次广泛而详尽地列举了权利清单，表述了“人民主权”的思想，并界定了权利与义务，吸纳了经济与社会权利。<sup>③</sup> 这为《世界人权宣言》的起草提供了重要的借鉴，作为主要起草者之一的加拿大法学家汉弗莱（John Humphrey）在第一份草案中就充分借用了巴拿马与智利的提案中关于经济、社会与文化权利的语言与思想。同时这也打破了此前的一贯误区，即认为“《世界人权宣言》中关于经济、社会与文化权利的内容是苏联施压的结果”。这种误区过分夸大了苏联作为社会主义国家在《世界人权宣言》中起到的作用，同时无视了拉美国家才是其中真正的推动力量，正是《美洲人的权利与义务宣言》“深深地影响了《世界人权宣言》的起草

<sup>①</sup> Kathryn Sikkink, “Latin America’s Protagonist Role in Human Rights”, in *International Journal on Human Rights*, Vol. 12, No. 22, 2015, p. 208.

<sup>②</sup> “New Uruguayan Proposals on the Dumbarton Oaks Proposals”, in *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco*, United Nations Information Organizations, Vol. 3, New York: United Nations Information Organizations, 1945, p. 34.

<sup>③</sup> Kathryn Sikkink, “Latin America’s Protagonist Role in Human Rights”, in *International Journal on Human Rights*, Vol. 12, No. 22, 2015, p. 212.



过程与最终结果”<sup>①</sup>。

### （三）“矛盾的先驱者”：理念与现实的差距

尽管拉丁美洲在推进人权理念的发展与国际人权规范的形成中都发挥了关键的作用，但在国际法或国际关系关于国际人权问题的研究中却始终忽略了拉丁美洲这一行为体。究其原因，拉美国家在人权理念与实践上存在着巨大的鸿沟，正如上文对人权实践与理念背景的阐述，拉美国家在人权问题上更像是一个“矛盾的先驱者”。一方面，拉丁美洲推动了经济与社会权利、集体权利等对于发展中国家至关重要的新的人权观念的形成，并同样强调着公民政治权利作为人权不可忽视的地位；另一方面，拉美国家却在20世纪后半段几十年的时间中，凭借国家政权创下震惊世界的大规模和系统性的人权侵犯记录。这种鸿沟同样体现在具体的案例之中，例如在波哥大第九届泛美大会讨论《美洲人的权利和义务宣言》期间，哥伦比亚著名的左翼政治领导人盖坦（Jorge Eliécer Gaitán）却被暗杀在波哥大街头，从而造成了大规模的暴动，而国防部队则以同样的暴力方式加以回应，最终导致上千人死亡以及部分城市被夷为平地。讽刺的是，在举办一场宣扬人的权利与义务、倡导区域民主、构建新的区域人权组织的会议的同时，政府却在会场外无视那些神圣的词语，践踏着作为人所享有的基本权利。波哥大事件也预示着在后来冷战几十年的时间中，拉美国家出于国家安全或其他原因的考量，可能侵犯民众基本人权。然而，也正是这种现实敦促着拉丁美洲人权保护机制向着更加完善的方向发展，成为区域性人权保护机制的典范。

## 二 拉丁美洲人权保护机制的建构

正是基于拉丁美洲先进的人权理念，拉丁美洲的区域性人权保护机制得以在二战之后迅速成型，并形成了“宣言+公约+委员会+法院”的多重人权保障体系。也恰恰是二战后拉美各国大规模的人权侵犯记录，促使着拉美区域性人权保护机制同联合国人权保护机制与跨国行为体相互联系，加速了区域人权保护机制的自我改革，最终向着更加健全、更加完备的方向发展。而在国内层面，拉美各国也相继针对过往的人权侵犯记录，建立起相应的国

---

<sup>①</sup> Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999, p. 130.

内人权保障机制，以促进国内人权保护机制的发展。

(一) 区域层面：一种普遍性人权保护机制的建构

《联合国宪章》与《世界人权宣言》中的人权话语或规定意味着人权开始进入了国际化进程，成为国际社会关注的重要议题之一。然而由于各个区域、各种文明或宗教、各国家之间存在历史和文化等一系列因素的差异性，对“人权”内涵的阐述产生了多种不同的理解。与此同时，由于《世界人权宣言》作为一项宣言并不具有严格的法律约束力，而联合国人权保护机制又缺乏一个强制性的执行机构，因此战后对国际人权的保护在实践层面仍旧是欠缺的。而同一地区国家由于具备相似的背景，更容易就人权概念的阐释达成共识，也更容易建立起一种符合地区国家共同意志的区域性人权保护机制，并构建出有效的执行机制，对区域内人权进行切实的保护。这也是二战后随着国际人权保护机制建构的同时，欧洲、拉丁美洲以及非洲等地区相继建立区域性人权保护机制的重要原因。

由于地区之间具备较大的差异性，因此各地区构建的区域性人权保护机制在机构构成、有效性方面存在差距。1948年4月，新成立的美洲国家组织通过的《美洲人的权利和义务宣言》宣示了拉美国家对人权概念的基本认同，提出了建设一个区域性人权保护机制的计划。然而在该《宣言》通过后的11年中，美洲国家组织的成员国却并没有就其所阐述的权利作出具体的细化或阐述，也没有构建出在特定场景下对这些权利加以应用与保护的具体手段。在冷战期间，尽管拉美各国宪法同样如《宣言》般规定了许多具体的权利，但出于法官的阶级限制以及对共产主义威胁的恐惧，国家却没能设立一个有效而独立的司法部门与执行部门以切实地保障这些宪法中所规定的权利。<sup>①</sup>

1959年，即菲德尔·卡斯特罗（Fidel Castro）领导的古巴革命胜利的同年，美洲国家组织在第五次外长磋商会议中出于“特定的”原因，通过了一项决议，决定创建美洲国家间人权委员会（IACHR）。<sup>②</sup>委员会包含7位由大会选举的独立专家，任期4年，主要负责调查由政府主导下发生的人权侵犯案件，以及发布本地区的人权状况报告。然而，自1960年开始运行以来，美

<sup>①</sup> Tom Farer, “The Rise of the Inter-American Human Rights Regime: No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox”, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, No. 3, 1997, pp. 512–513.

<sup>②</sup> OAS, *Fifth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs*, O. A. S., Santiago of Chile, 1959, pp. 10–11. <http://www.oas.org/council/MEETINGS%20OF%20CONSULTATION/Actas/Acta%205.pdf>. [2019-05-15]



洲国家间人权委员会却受到了两项基本的限制：其一，委员会不具备接受个人来文的管辖权；其二，委员会无权针对普遍的人权状况或具体的人权案例向一个国家发起实地调查。与此同时，在这一时期内，许多形式上是民主国家的缔约国政府却在侵犯着《美洲人的权利和义务宣言》中所列举的各项人权，而委员会却无力进行管辖。针对这些问题，1967年美洲国家组织依据《美洲国家组织宪章》，通过了《布宜诺斯艾利斯议定书》，将美洲国家间人权委员会界定为美洲国家组织的“主要机构”（principal organ），从而为委员会接受个人来文赋权。<sup>①</sup>此外，委员会在每一年度还会发布年度报告，详细地阐述一年中委员会所受理的案件并为美洲各国人权状况提供自身意见。美洲国家间人权委员会的创设基于拉美各国对于人权保护的共识，它代表着拉丁美洲人权保护机制开启了正式化、机制化的进程，作为一种为美洲国家接受人权条约之前的一种“过渡性安排”，美洲国家间人权委员会为后来区域人权公约与人权法院的创设奠定了基础。

随着美洲国家间人权委员会的有效运行，起草《美洲人权公约》进入了美洲各国的正式议程。1969年11月，在哥斯达黎加的圣约瑟（今译圣何塞）召开的美洲人权会议中，12个美洲国家通过了《美洲人权公约》（ACHR），这一区域性人权公约最终于1978年正式生效。但直到1977年，仅仅有6个国家批准了这一公约，比起公约生效需要的批准国家数量仍缺少5个。《公约》生效进程的推动主要应归功于美国卡特政府的上台及其对人权议题的恪守。在不到两年的时间里，卡特通过游说或强制的手段，成功地使得足够的美洲国家政权批准了《美洲人权公约》，使公约得以正式生效。《公约》内容主要包含两个方面：其一是实质性内容，基本上是对《世界人权宣言》所列举权利的重复；其二是机制性内容，即对创设人权委员会与人权法院的规定。作为“过渡性安排”的美洲国家间人权委员会在《美洲人权公约》生效后最终得以正式形成，成为一个公约机构与宪章机构的双重组合；作为《公约》规定的美洲国家间人权法院也在1979年正式成立。自此，拉丁美洲区域性人权保护机制正式成型，构成了“宣言+公约+人权委员会+人权法院”的多重

---

<sup>①</sup> 美洲国家间人权委员会并不要求来文者证明与受害者的家族或其他直接联系，这意味着如“大赦国际”或“人权观察”等非政府组织可以以“个人”（individual）身份提交申诉，而在委员会受理的大部分案例中也都有非政府组织的参与。参见 Thomas Buergenthal, “The Revised OAS Charter and the Protection of Human Rights”, in *The American Journal of International Law*, Vol. 69, No. 4, 1975, pp. 828-836.

人权保障体系。

不同于初期的人权委员会,《美洲人权公约》给予了美洲国家间人权委员会更大的权力。在政治层面,根据《美洲国家间人权委员会规约》(IACHR Statute)与《美洲国家间人权委员会程序规则》,美洲国家间人权委员会有权针对人权侵犯案件采取一系列的行动,既包含“静悄悄的外交手段”,对相关缔约国人权状况进行实地调查并提出建议,也包含通过出版人权报告对人权侵犯者进行公开的谴责。<sup>①</sup>在法律层面,人权委员会有权接收来自国家或个人的来文申诉,并针对案件提出委员会意见,决定是否将案件递交至美洲国家间人权法院。<sup>②</sup>伴随着《美洲人权公约》的生效与人权委员会和人权法院的投入运营(见表2),拉丁美洲人权保护的条约体系也开始越发完善。

表2 拉丁美洲人权条约体系

年份	人权文书名称
1948	《美洲人的权利和义务宣言》
1969	《美洲人权公约》
1988	《美洲人权公约补充议定书》(又称《圣萨尔瓦多议定书》)
1990	《关于废除死刑的议定书》
1984	《卡特赫纳难民宣言》
1985	《美洲防止与惩戒酷刑公约》
1995	《美洲免遭强迫失踪公约》
1996	《美洲防止、惩戒和根除对妇女暴力行为公约》
2001	《美洲消除对残疾人一切形式歧视公约》
2016	《美洲土著人权利宣言》

注:部分公约内容有更新。

资料来源: Sonia Cardenas, *Human Rights in Latin America: A Politics of Terror and Hope*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2010, p. 89.

拉丁美洲的区域性人权保护机制同欧洲、非洲区域保护机制共同构成了现存的三个区域性人权保护机制,相比较而言,欧洲人权保护机制在司法与

<sup>①</sup> “Rules of Procedure of the Inter-American Commission on Human Rights”, Statute of the Inter-American Commission on Human Rights, OAS. <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/rulesiachr.asp>. [2019-05-15]

<sup>②</sup> 通常美洲国家间人权委员会针对来文具有如下几步处理程序:可受理性评估,国家政府针对案件的回应,来文者的评论,调查程序,委员会建议,委员会报告,最终判决。在委员会得出报告的阶段,会决定是否将这一案件递交给美洲国家间人权法院做进一步的处理。

准司法程序上最为发达，拉丁美洲次之，而非洲相对落后。总体来说，拉丁美洲人权保护机制同其他区域性人权保护机制有如下差异。其一，在机制的结构层面，拉丁美洲人权保护机制包含了美洲国家间人权委员会和美洲国家间人权法院的组织形式，而非洲人权法院的设立十分滞后，欧洲则为了加强相关的司法力量，取消了原有的欧洲人权委员会，仅仅保留了欧洲人权法院这一机构。其二，在受理程序上，美洲国家间人权法院并不同于欧洲人权法院，并不能直接接收个人来文，而必须经过美洲国家间人权委员会的受理程序，最终决议是否将某一具体案件转交到美洲国家间人权法院，这意味着许多案件最终并不能进入美洲国家间人权法院的审理程序之中。其三，在权限方面，美洲国家间人权委员会有权对存在着人权侵犯证据的国家或地区进行实地访问调查，这种访问调查为本土的人权活动家们提供了有力的机构支持。其四，在法律效力上，同欧洲不同的是，美洲国家间人权法院的裁决并不自动纳入到拉美国家国内的法律体系之中，这导致该地区缔约国国内法院与立法程序并不总是依照着美洲国家间人权法院的相关裁决执行，从而削弱了该体系的权威。其五，在判决案例的数量上，各地区机制之间存在巨大差异，如美洲国家间人权法院在其年度报告中指出，在 2018 年美洲国家间人权法院仅受理了由美洲国家间人权委员会提交的 18 例新案件，自 1979 年成立以来法院共收到 282 项争议申请<sup>①</sup>；而欧洲人权保护机制自 1998 年改革以来，欧洲人权法院接收来文与做出判决的案件数量迅速增长，到 2005 年以后法院每年做出判决的案件数量几乎都达到 1000 例左右<sup>②</sup>，这使得拉丁美洲人权保障体系的可获性与有效性受到质疑。

## （二）国内层面：国家人权机构创新与改革

伴随着 20 世纪 80 年代以来拉丁美洲开始的民主转型，拉美各国针对国内人权保障的举措主要集中于以下两个路径：其一，针对过往军事政权或极权政府所犯下的大规模人权侵犯，抵制对于其免责制度的呼声，并启动问责程序，以真相委员会与人权审判的形式对相关人员进行问责；其二，针对国内具体的人权保障要求，加快国家人权机构（NHRIs）的建设，改革旧有的国内相关机制以确保对人权的切实保护。

<sup>①</sup> *Annual Report of Inter-American Court of Human Rights (2018)*, C. R. : IACHR, San José, 2019, pp. 25 - 36.

<sup>②</sup> *ECHR, Overview 1959-2018*, Strasbourg: Council of Europe, March 2019, p. 4. [https://www.echr.coe.int/Documents/Overview\\_19592018\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592018_ENG.pdf). [2021 - 02 - 20]

首先，面对大量过往的人权侵犯记录，拉美各国创设的真相委员会成为对这些犯罪进行问责的最为重要的途径。各国的真相委员会基本上是通过溯及过往的手段，如搜集受害者证词、寻找实体或其他证据、披露相关文件的方式，发挥着记录与还原事实及赔偿受害者两种基本职能。在真相记录的职能中，真相委员会发布的最终报告成为较具权威的官方文件。但由于不同国家真相委员会的独立性和资料可获取性的不同，其主要的授权领域与最终的效用也有所不同，表3记录了拉丁美洲各真相委员会的成立时间与相关成果。

表3 拉丁美洲真相委员会列表

国家	成立时间	真相委员会名称	发布报告
玻利维亚	1982	国家调查失踪委员会	无
阿根廷	1983	国家失踪委员会	1984年记录1976—1983年间的9000多件失踪案
智利	1990	国家真相与和解委员会	1991年记录1973—1990年间的相关人权侵犯
萨尔瓦多	1992	萨尔瓦多真相委员会	1993年记录1980—1992年间的相关人权侵犯
危地马拉	1994	历史澄清委员会	1999年记录1962—1996年间的相关人权侵犯
海地	1994	国家真相与公正委员会	1996年记录1991—1994年间的相关人权侵犯
厄瓜多尔	1996 2007	真相与公正委员会（创设后被废弃） 真相委员会	暂无
巴拉圭	2003	真相与公正委员会	2008年记录1980—2000年间的上百件失踪案
秘鲁	2000	真相与和解委员会	2003年记录1980—2000年间的69000多起失踪与死亡案件
乌拉圭	2000	国家和平委员会	2002年记录1973—1985年间的失踪案件
巴拿马	2001	真相委员会	2001年记录1968—1989年间的相关人权侵犯

资料来源：Sonia Cardenas, *Human Rights in Latin America: A Politics of Terror and Hope*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2010.

根据表3可以看出，各国真相委员会的效力存在着较大的差别。例如，尽管玻利维亚在1982年就创设了第一个真相委员会，但这一委员会受到国防

部的直接管控，而国防部在过往的人权侵犯中又是主要执行者，因而玻利维亚的真相委员会被早早废弃，并且没有发布过任何相关的人权侵犯报告。类似地，厄瓜多尔第一个真相委员会也由于缺乏政治上的支持而被迫解体。但也有许多拉美国家的真相委员会发挥着不可忽视的作用。例如在阿根廷时任总统阿方辛（Raúl Alfonsín）的支持下，阿根廷调查失踪真相委员会通过各种渠道搜集资源，最终在1984年发布了报告《永不再现》（Nunca Más），翔实记录了由军事极权政府在过往所犯下的大规模侵犯人权的罪行。在报告的揭露下，阿根廷国内法庭对1976—1982年间的军事集团领导人进行了指控与审判，从而实现了对相关人员的追责。<sup>①</sup>值得注意的是，部分拉美国家的真相委员会是在外部协助之下成立的。例如萨尔瓦多的真相委员会是在联合国协助下成立的，并成为其和平协定的一部分，委员会的最终报告对于国内的和平进程起到了关键的作用。

在真相委员会及其最终报告发布的同时，拉美国家对于人权侵犯的问责，尤其是对人权侵犯者的审判也开始启动。其中最有代表性的同样是阿根廷对于“肮脏战争”中高级别军事集团的指控，自1985年阿根廷人权审判开始，许多高级别军官都被判处终身监禁。然而出于对国家稳定的考虑，阿根廷国会于1986年和1987年通过了两项备受争议的法案：《终止法案》（Ley de Punto Final）停止了对“肮脏战争”期间发生的包含人权侵犯等罪行的进一步起诉；《服从法案》（Ley de Obediencia Debida）则决定对军队低阶士兵的人权侵犯行为不予以起诉，原因在于他们“只是在服从命令”。<sup>②</sup>随后在1990年，阿根廷时任总统梅内姆（Carlos Menem）宣布赦免“肮脏战争”期间以魏地拉（Jorge Rafael Videla）将军为首的军事政府成员，这意味着对人权侵犯者的审判最终落入了无效的境地。但阿根廷对问责制的追求仍在继续，2005年，阿根廷最高法院宣布《终止法案》与《服从法案》违宪，宣称大赦法案不适用于反人类罪。2006年，一名前布宜诺斯艾利斯警官因种族屠杀罪被判刑。2007年，阿根廷联邦法院推翻了梅内姆的赦免令，重启了对“肮脏战争”期间人权侵犯者的审判。与此同时，阿根廷在跨国司法层面也

<sup>①</sup> Juan E. Mendez and Javier Mariezcurrena, “Human Rights in Latin America and the Caribbean: A Regional Perspective”, in *Human Development Report*, UNDP, 2000. <http://hdr.undp.org/en/content/human-rights-latin-america-and-caribbean>. [2019-05-16]

<sup>②</sup> Sonia Cardenas, *Human Rights in Latin America: A Politics of Terror and Hope*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2010, pp. 171-172.

扮演了先锋角色，如在国内通过立法支持普遍管辖权<sup>①</sup>与国际法对人权的保护。在21世纪初，拉美国家对智利前任领导人皮诺切特的起诉同样创下了一国前领导人被判刑的先例，最终推动了人权保护的跨国司法进程。

在追溯过往人权侵犯案件的同时，拉美国家也着力构建了新的国家人权机构，并通过推进司法改革、推动民主选举、施行国家人权计划等方式保障公民的政治权利与经济社会文化权利。在美洲国家间人权委员会与美洲国家间人权法院的协助下，拉美各国逐步将国际人权规范纳入到国内立法之中，并对其中与人权公约内容不相符的法律加以修订。例如，美洲国家间人权委员会曾向各国政府提交建议书，要求将关于种族屠杀、战争罪与反人类罪的普遍管辖权的国际规范纳入本国的立法规范之中。<sup>②</sup>在国内人权保护机制化的进程中，危地马拉在1985年首次创建了地区内第一个国内人权机构，随后拉美国家开始设立人权监察专员办公室，以调查对人权侵犯的指控与政府当局的不作为。作为独立于政府的机构，人权监察专员办公室的职能在于接受人权申诉，提供相关建议，并逐步推动国内的人权教育。可以说，拉美各国的人权监察专员办公室主要起到了一种中介性的作用，为在国内层面推动国际人权规范的实施、协调国家与公民社会的关系以及保障国内公民的人权发挥了积极的作用。

### （三）第三方力量：联合国与跨国倡议网络对拉丁美洲人权的保障

联合国人权保护机制的成型离不开拉美国家的力量，同时联合国机制对拉丁美洲人权保障事业也发挥着重要的协助性作用。首先，大部分拉美国家都批准了《公民权利与政治权利国际公约》《经济、社会与文化权利国际公约》以及其他联合国核心人权公约，包括相关公约中关于个人申诉机制的任择议定书，这意味着这些国家都受到联合国人权条约体系的监督，需要向相关公约的委员会定期提交报告，并针对条约机构受理及做出结论性意见的个人申诉提出具体的国家意见与回应。其次，在条约程序之外，联合国人权保护体系同样可以通过人权事务高级专员，通过人权理事特别程序、特别报告

<sup>①</sup> 普遍管辖权是每个主权国家对国际犯罪所拥有的刑事管辖权，即不论犯罪是否发生在本国领域内，犯罪人是否为本国公民，也不论是否侵害本国或公民的利益，各国均有权运用本国刑法行使的管辖权。参见刘杰：《当代国际关系中的普遍管辖权问题》，载《社会科学》，2004年第6期，第34页。

<sup>②</sup> “Recommendation to the Member States on Universal Jurisdiction and an International Criminal Court”，IACHR，1998。http://www.oas.org/en/iachr/reports/annual.asp.[2019-05-20]



员以及工作组的非条约性程序对相关国家的人权状况进行监督与促进。<sup>①</sup> 联合国人权特别报告员与工作组在拉丁美洲人权保障过程中起到了关键的作用。例如在1980年针对阿根廷“肮脏战争”期间国内大规模的失踪案件，联合国成立了强迫失踪特别工作组，这一包含5名独立专家的工作组发起了数以千计的调查，对找寻失踪者或其遗体、联结受害者家属与国内政府、激发公民社会对于强迫失踪的关注都起到了不可替代的作用。<sup>②</sup> 此外，联合国许多项目与机构也从事了大量拉丁美洲人权保护的工作。例如联合国难民署（UNHCR）在许多拉美国家都设有办公室，为保护这一区域的难民与无家可归者提供了坚实的助力；世界卫生组织（WHO）的区域性机构泛美卫生组织为提升地区健康状况、改善基于种族与阶层的卫生不平等条件发挥了重要作用。

联合国人权保护机制对地区内国家而言更多是一种“自上而下”的机制，这种来自于上层的压力提升了侵犯人权的成本，但却不足以推进国内人权保护机制的大规模改革。为达成改革的目标，需要多方行为体的共同施压，既包含国际人权保护机制，也需要外部国家、非国家行为体的努力。在这一推动拉丁美洲人权机制改革的进程中，由国际或区域性组织、国际或国内非政府组织、国内本土的人权活动家、国内负责人权事务的政府机构等行为体共同构成的跨国倡议网络（TANs）<sup>③</sup> 成为关键引擎。在此仅以非政府组织对拉丁美洲人权机制的影响为例。

由于国际人权非政府组织作为重要的“第三方力量”，可以自由地在国际层面发现、批判某一国家具体的人权状况，而这种批判为国际人权监管机制提供了重要信息。它们所运用的方法就是去促使国际社会“关注相关人权侵犯事件”<sup>④</sup>，也就是通过国际组织的杠杆作用推进国际人权标准的设立与国际人权法的施行。有学者将人权非政府组织人权主张的外部化进程界定为“飞

<sup>①</sup> 2006年联合国大会通过决议，自1946年成立的人权委员会被全新的人权理事会所替代，新成立的人权理事会可以通过多种程序对特定国别或特定议题进行调查。参见联合国人权事务高级专员办事处网站 <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Home.aspx>. [2019-05-19]

<sup>②</sup> “Question of Missing and Disappeared Persons”, E - CN. 4 - RES - 1980 - 20 (XXXVI), OHCHR. [https://www.ohchr.org/\\_layouts/15](https://www.ohchr.org/_layouts/15). [2019-05-19]

<sup>③</sup> 跨国倡议网络指由共同价值、共同话语和频繁的信息与服务交流联系所组成的特殊组织网络，这类网络活跃在全球治理的各个领域，其作用和影响途径引起了学者越来越多的关注。

<sup>④</sup> Kenneth Roth, “Defending Economic, Social and Cultural Rights: Practical Issues Faced by an International Human Rights Organization”, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 26, No. 1, 2004, pp. 63 - 73.

反效应” (the boomerang effect), 他们认为当国家与国内行为体之间的互动渠道被阻塞时, 一种跨国网络的回旋效应就可能形成, 即“非政府组织会绕开本国政府, 直接向国际社会中的盟友寻求帮助, 从外部对国家施加压力。这种现象在人权领域中是最为明显的”<sup>①</sup>。

在拉丁美洲, 一方面, 以大赦国际 (AI) 与人权观察 (HRW) 为代表的国际人权非政府组织充分发挥了这种“第三方力量”的作用, 它们通过实地调查、发布年度报告、为人权受害者提供法律与其他援助等方式, 对侵犯国进行施压, 对受害者施加援助。另一个非政府组织“华盛顿拉丁美洲办事处” (WOLA) 则对拉丁美洲有着更为关键的影响作用, 它由公民社会团体与宗教组织构成, 致力于推动区域内的人权、民主及社会经济公正。它曾经赞助了第一届监督区域内民主选举的美国代表团、协助起草了支持美国施加人权压力的相关法律并批判了美国在拉丁美洲的反毒品战争对人权的侵犯。可以说, “华盛顿拉丁美洲办事处对于美国作为域外国影响拉丁美洲的人权政策发挥了至关重要的作用。”<sup>②</sup>

但另一方面, 大赦国际、人权观察、“自由之家”等国际人权非政府组织具备浓厚的西方国家政府背景, 成为西方国家在拉丁美洲推行意识形态的重要工具。国际人权组织基于其“权威性”与话语权, 在拉美国家通过实地调查和发布国别年度报告等方式主动塑造议题、引导国内与地区舆论走向。同时, 通过自身在联合国经济及社会理事会咨商地位与人权理事会观察员身份, 借“影子报告”或会议发言机会, 向西方国家所不满的拉丁美洲“威权国家”政权施压, 抢占国际道义制高点, 为西方国家在拉美地区进一步推行民主化铺平道路。同时, 通过国内、区域与国际多层次活动, 国际人权非政府组织在塑造拉丁美洲各国政治格局、话语环境等方面也发挥了不少负面影响, 部分欧美国家的基金会常借“民主”“自由”旗号, 通过其赞助的拉丁美洲非政府组织向政府施压, 甚至直接参与或暗中组织反政府活动。<sup>③</sup> 诸如“大赦国际”等西方非政府组织更是借发布年度国别人权报告等方式, 无端干涉拉美国家内部事务, 受到拉丁美洲部分国家的强烈抗议。

<sup>①</sup> Margaret Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell: Cornell University Press, 1998, p. 12.

<sup>②</sup> Sonia Cardenas, *Human Rights in Latin America: A Politics of Terror and Hope*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2010, p. 107.

<sup>③</sup> 范蕾:《拉美非政府组织与政府的关系模式》, 载《拉丁美洲研究》, 2010年第4期, 第23页。

总而言之，联合国人权保护机制为拉丁美洲的人权保障事业提供了自上而下的国际压力与规范性指引，而以人权非政府组织为代表的跨国人权倡议网络为这一事业提供了来自内部与外部的监督与协助。拉丁美洲区域性人权保护机制作为最关键的中介性力量，最终将国际人权规范与人权保护落实到了国家层面，使得拉丁美洲人权保护的复合型体系能够有效运作。

### 三 制约拉丁美洲人权保护的主要因素

尽管从国内到区域再到全球层面的人权保护机制在拉丁美洲已经逐步体系化并不断完善，但由于地区内文化与历史的特殊性、各国政治制度与发展水平的差异、美国对拉丁美洲不可忽视的地缘政治影响等因素，拉丁美洲在真正实现对区域内人权的尊重与保护方面仍旧存在着不足。这种制约人权保障效能的障碍既有着区域内历史与现状影响的内部因素，也包含外部国家的干涉因素。为应对这些制约区域内人权保障的影响因素，拉美各国仍须努力。

#### （一）制约拉丁美洲人权保护的内部因素

在构建拉丁美洲人权保护机制时，三种关键的制约因素对拉丁美洲人权保障构成了内部的障碍：首先，地区内普遍的贫困与不平等成为导致人权侵犯的根源；其次，伴随着在实践层面较弱的民主机制，一种免责氛围始终存在，为侵权者打开了赦免之门；最后，基于排斥性的意识形态，深入人心的国家安全理念成为了国家政府克减基本人权的合理化理由。

作为发展中国家区域集团的代表，拉美国家同样存在着大量的发展问题，贫困人口基数大、贫困率高、财富分配不均衡导致贫富差距逐步拉大等，都成为拉丁美洲所面临的严峻问题，直接导致了基本人权得不到社会的保障，特定人权需求得不到满足的问题很容易转化为社会矛盾与冲突，最终加剧国家政权的不稳定性及对国家暴力的依赖，并形成一种恶性循环。在拉美地区，由此衍生的一个尤其值得关注的问题就是民主与人权的关系，两者的互动直接造成了上文所述的前两个制约因素。首先，作为发展中国家群体，拉美国家在民主化的道路上经历了长期艰苦探索，受到西方文化的影响与西方国家的干预，拉美国家早在20世纪80年代就普遍开始民主化转型，与此同时，在美洲国家组织主导下将人权规范纳入民主原则的进程也开始发生。1990年美洲国家组织《亚松森宣言》明确宣称，代议制民主是保护美洲体系的最佳政治体制，并强调了尊重人权的重要性；1991年在圣地亚哥举行的美洲国家

组织大会，是历史上除古巴外第一次所有出席的拉美国家总统都由民主选举产生的会议。在这次会议中，参会各国通过了《圣地亚哥协议》，宣布“每个国家在保障与促进代议制民主与人权方面都有着不可逃避的责任”，这一承诺由美洲国家组织大会第 1080 号决议付诸实施，使得大会有权召集会议对民主秩序受到破坏的国家进行外交上的干预<sup>①</sup>，从而使得美洲各民主政权承诺对区域内相关国家宪法秩序所受到的任何威胁做出集体性的回应。<sup>②</sup> 2001 年“9·11”恐怖袭击事件发生后，美洲国家组织大会在利马通过了新的《美洲民主宪章》，宣称“民主对于有效践行基本自由与人权的普遍性、不可分割性与独立性方面是不可或缺的”，并强调了保护民主政权的集体行动义务。<sup>③</sup>

这种对民主制度的集体性保护突出了包含拉美国家在内的美洲各国对于以民主制度为代表及其附属的各项权利的重视，这在实践中则体现在美洲国家间人权委员会与美洲国家间人权法院在 20 世纪后半期对生命权、自由权等公民政治权利的保护。然而，这种对民主与公民政治权利过度关注的状况却并没有在实际层面推进国内民主的真正实现，与此相反的是，由于忽视对经济、社会与文化权利的保护而导致的大规模贫困与巨大的贫富差距，使得拉美国家公民的政治参与程度并不高，对土著人、女性等群体的社会排斥成为实现民主的极大障碍，许多公民被排斥在了政府决策之外，对权力监督的缺乏意味着国内法治程度仍旧低下。对于由社会不公平所造就的大规模人权侵犯，这种法治缺失下的“不完整的民主”又成了为侵权者保驾护航的工具，尤其以免责制度为典型。在免责制度之下隐藏着的是自上而下的包含警察、商人、政府官员、立法者在内的系统性腐败。因此，尽管在选举层面拉美国家已经实现了民主，但如果官员并不受自己的选民与国家法律制约，这种民主最终也只能是不完整的，对人权的保障也更是不完整的。

最后，尽管军队在拉美国家的地位相对下降，但在国家安全的意识形态之下，军队仍旧发挥着重要的影响力。随着非传统安全概念的产生，国家安全的内涵也在不断延展。基于国家安全的理由，无论是恐怖分子、毒枭抑或

<sup>①</sup> Sonia Picado, “The Evolution of Democracy and Human Rights in Latin America: A Ten Year Perspective”, in *Human Rights Brief*, Vol. 11, No. 3, 2004, pp. 28 - 29.

<sup>②</sup> Juan E. Mendez and Javier Mariezcurrena, “Human Rights in Latin America and the Caribbean: A Regional Perspective”, in *Human Development Report*, UNDP, 2000, p. 11.

<sup>③</sup> “Inter - American Democratic Charter”, OAS, Lima, 2001. [http://oas.org/charter/docs/resolution1\\_en\\_p4.htm](http://oas.org/charter/docs/resolution1_en_p4.htm). [2019 - 05 - 14]

是政治异见者、人权活动家都有可能成为“威胁”国家安全的对象。保护国家安全与国家政权似乎成为侵犯人权的正当理由。联合国人权事务高级专员办事处在2019年5月针对危地马拉人权捍卫者遭袭击的状况发布了一份报告，记录了2017—2018年间该国针对人权活动家的884起袭击事件，报告强调“土著人民、妇女捍卫者、少数群体捍卫者、记者、法官和律师以及内部武装冲突受害者的捍卫者尤其面临风险”<sup>①</sup>。可见，出于国家安全等借口侵犯人权的事件在拉美国家仍旧广泛存在。

## （二）制约拉丁美洲人权保护的外部因素：美国干涉

对拉丁美洲政治的解析始终离不开这一地区与美国重要的历史纽带，而拉丁美洲人权保护机制的发展也同样离不开美国在其中扮演的关键性作用。20世纪70年代，伴随着卡特政府的上台，人权问题在美国外交政策中逐步凸显并开始机制化。与此同时，拉美国家大规模的人权侵犯也开始达到高潮，尤其是智利与阿根廷国内系统性的人权侵犯。出于意识形态斗争与反共产主义扩张的需要，使得美国必须对这一关键区域进行干预。

总体而言，美国对于拉丁美洲人权保护的作用有着明显的两重性。首先，不可否认的是美国的人权外交政策对于推动拉美人权机制的建立发挥着不可替代的作用。正如表4所示，美国主要从20世纪70年代开始以人权问题为由对部分拉美国家实施制裁，而这些制裁的执行同拉美国家（古巴除外）国内人权机制的形成几乎是同步的，这意味着美国通过制裁对这些国家施加的外部压力的确促进了该地区发展人权保护机制的努力，但这种作用是备受争议的。

出于特定目标的需要，美国在拉美地区人权保护中的角色是极为复杂的，既有积极促进作用，也产生了很多负面的影响，构成了实现人权保护的外部制约。例如出于意识形态斗争的目标，美国在冷战期间经常在区域内国家的内部冲突中选边站队，同极权政府结盟以应对国内的反对力量。与此同时，美国也在一定程度上鼓励并支持某些国家的国内势力推翻那些美国认为威胁到自身利益的政权，如1954年危地马拉政变、1973年智利的政权颠覆等。美国同拉美地区人权侵犯行动的共谋关系还体现在为极权主义政权的人权侵犯行动“开绿灯”。例如，在2004年解密的文件之中就发现了美国时任国务卿基辛格在1976年对阿根廷将军侵权行为的默许，与此同时，美国也曾直接协

<sup>①</sup> “Situación de las Personas Defensoras de Derechos Humanos en Guatemala: Entre el Compromiso y la Adversidad”, OHCHR, 2019. [http://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/PUBLICACIONES/Informe\\_personas\\_defensoras.pdf](http://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/PUBLICACIONES/Informe_personas_defensoras.pdf). [2019-05-24]



助过一个名为“秃鹰行动”的区域性情报机构网络，而这一情报网曾为跨境侵犯人权等行为提供了坚实的助力。<sup>①</sup> 有学者认为，在拉丁美洲人权侵犯事件高发的几十年中，美国政府向拉美各国领导人传递的是一种“混合的信号”，既包含着表面上对这些国家侵犯人权行为的谴责，同时又体现出一种直接的默许与鼓励，而这种混合信号最终导致了拉丁美洲系统性的人权侵犯得以发生。<sup>②</sup>

表4 20世纪美国对拉美国家的人权制裁状况

60—70年代	80年代	90年代
古巴（1960年—）	萨尔瓦多（1987—1988年）	萨尔瓦多（1990—1994年）
智利（1975年）	尼加拉瓜（1981—1990年）	尼加拉瓜（1992—1995年）
乌拉圭（1976—1981年）	海地（1987—1990年）	秘鲁（1991—1995年）
巴拉圭（1977—1983年）	巴拿马（1987—1990年）	哥伦比亚（1991—1995年）
阿根廷（1977—1983年）		巴拉圭（1996年）
危地马拉（1977年—）		
萨尔瓦多（1977—1981年）		
巴西（1977—1984年）		
玻利维亚（1979—1982年）		

资料来源：Institute for International Economics, “Chronological Summary of Economic Sanctions for Foreign Policy Goals, 1914–1999”, Institute for International Economics, 2006. 转引自 Sonia Cardenas, *Human Rights in Latin America: A Politics of Terror and Hope*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2010, p. 125.

毫无疑问的是，意识形态在解释美国针对拉美国家压迫与人权侵犯的态度中发挥了关键的作用，反共产主义、国家安全学说、新自由主义经济理论、反恐怖主义都可以作为一种“特殊情况”，为暂时性的人权侵犯提供合理化的理由。正如冷战中盛行的“多米诺骨牌”理念认为，任何对现状的挑战都有可能带来共产主义的大规模渗透。正是基于这一观念，许多国家出现了针对共产主义的大规模压迫。美国在其中起到了关键的引领作用，尤其是在20世纪60—80年代，“美洲学校”（SOA）对拉美国家军队灌输的国家安全理念成为日后大规模人权侵犯的意识形态基础。后来美国发动的大规模反毒品战争与反恐战争，又为拉美国家侵犯人权提供了新一轮的意识形态支撑，从而对

<sup>①</sup> John Dinges, *The Condor Years: How Pinochet and His Allies Brought Terrorism to Three Continents*, New York: The New Press, 2004, pp. 97–98.

<sup>②</sup> Kathryn Sikkink, *Mixed Signals: U. S. Human Rights Policy in Latin America*, N. Y.: Cornell University Press, 2004.



这一地区人权保护事业构成了新的障碍。

#### 四 结语

拉丁美洲人权保护机制的根基在于人权与民主的传统理念和对公民权利与政治权利的重视。在理念的支撑下，民主与人权成为拉美国家所关注的重要议题，而对公民权利与政治权利的重视则是这一理念的最佳体现。为应对系统性人权侵犯的惨痛历史，拉丁美洲人权保护机制构建了“宣言+公约+人权委员会+人权法院”的多重人权保护机制，并在国内层面形成了“真相委员会+人权审判”的机构设置。总体而言，拉丁美洲区域性人权保护机制作为由发展中国家所构建的区域性人权保护机制，在许多层面上都走在了世界前列，并为发展中国家集团构建区域性人权保护机制提供了清晰的借鉴。

然而，基于拉美地区大规模侵犯人权的现实，不可忽视的是，拉丁美洲人权理念与区域人权机制的构建似乎呈现出一种明显的矛盾状态。一方面，拉丁美洲受到了西方人权与民主理念的深远影响，在对人权内涵的界定上同西方社会高度一致，甚至于在很多方面超越了西方国家所关注的人权内容，这在《美洲人权公约》以及后来的《圣萨尔瓦多议定书》中都得到了很好的体现。而拉美国家对于国际人权规范，尤其是对国际核心人权文书的参与程度同样达到了较高的水平，这同其他发展中国家或国家集团形成了鲜明的对比。而另一方面，西方传统中的人权和民主理念在这一地区又遭遇了严重的“水土不服”，以至于许多极权政府得以在这片土壤上存活，免责风气盛行。该地区发生了一系列震惊世界的大规模、系统性的人权侵犯事件，这同该地区所秉持的先进的人权理念似乎是格格不入的。这种现象衍生出的一个问题是，以西方话语体系为主导的国际人权话语与规范是否适合于发展中国家的发展状况与传统规范？在国家经济发展水平与国民素质尚未达到西方发达国家水平的前提下，一味地追求高标准、严要求的西方人权理念与规范，是否会造成发展中国家“跑得越快，摔得越狠”的尴尬境地？而西方国家出于人道主义理由或以人权为借口干涉发展中国家内部事务，是否像拉美国家受美国人权外交影响的情况那样，真正地从根本上改善了该地区的人权状况，还是仅出于西方国家国家利益考量的选择，或是一厢情愿的美好愿望？拉丁美洲人权机制发展的经验教训似乎能够为这些问题找到一些答案。

（责任编辑 王 帅）