

国际关系

冷战后美国与南美洲国家的 军事合作

石磊

内容提要：近年来，拉美国家尤其是南美洲国家因其所蕴含的丰富自然资源、原材料及其广阔的经济与市场前景备受世界瞩目。美国作为当今世界唯一的超级军事大国，向来将该地区视作自己的“后院”，不断试图通过政治、经济、文化、军事等各种手段维护其传统势力范围。与南美洲国家开展军事合作成为美国在该地区不断维护与拓展自身国家利益的重要手段之一，对这一问题的研究具有重要的理论价值和现实意义。本文从冷战后美国与南美洲国家军事合作的五大形式入手，对当前双方的军事合作基本情况进行归纳分类并分析双方军事合作的主要动因和制约因素、其产生的作用以及未来的发展趋势。双方的军事合作在某种程度上是一把“双刃剑”，一方面实现了双方的个性化需求和共同目标，另一方面，由于这种合作所具有的较强政治性，明显的不对称性、不对等性，美国与南美洲国家的合作一直存在矛盾，南美洲国家内部之间也存在不小的猜忌和怀疑。在未来很长一段时间内，美国与南美洲国家军事合作不会发生太大的变化，还将继续保持合作与矛盾并存、矛盾中求合作、合作中求发展的特点。域外新兴大国踏足南美、南美洲国家间区域一体化等将为双方军事合作带来新的内容与特点。

关键词：美国 南美洲国家 军事合作 外交一体化

作者简介：石磊，法学硕士，国防大学防务学院讲师。

中图分类号：E512 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2016) 02-0082-20

长期以来,美国把拉美视为自己的传统势力范围,采取政治、经济、外交、军事、文化等多种手段对这一地区加以控制。军事合作是一种兼具军事与外交特性的综合性手段,在美国加强与拉美国家关系方面发挥着独特的作用。因而,对双方军事合作的研究也是解析美国西半球军事战略的重要视角。南美洲是拉美的主要组成部分,拉美左翼力量主要分布在南美洲国家。冷战后的南美洲国家逐渐走出激进主义和军方控制政治的局面,努力建立一种均势以摆脱美国对南美地区的控制和影响。自20世纪末以来,南美诸多左翼政党相继赢得本国大选,纷纷上台执政,南美洲国家间一体化意愿不断加强。美国越发觉察到自己在该地区影响力的减弱,曾经的“后院”正与自己渐行渐远,因此采取包括军事合作在内的各种手段对拉美国家持续施加影响。本文将重点研究冷战后美国与南美洲国家间的军事合作,对双方军事合作的内容与形式、动因、制约因素、未来发展趋势等进行分析与研判。

一 双方军事合作的主要内容与形式

美国与南美洲国家的军事合作由美国国务院与国防部管理,美国南方司令部则对美国与南美洲军事合作直接负责,对美国在拉美和加勒比地区的军事活动实施统一指挥。同时,还设有专门的基金和项目支持与该地区的军事合作。美国各大军种也设有各自的拉美合作基金。尽管美国在地理上与南美洲国家接近,但与其他地区相比,双方军事合作的规模与力度都相对较小,总体上处于相对次要的位置。

(一) 高层交往

1995年,在美国时任国防部部长威廉·佩里的倡议下,西半球国家防务部长历史性地第一次聚集在美国威廉斯堡并召开首届美洲国防部部长会议。成员国由包括美国以及南美洲12国在内的34个国家组成。自1996年开始,美洲国防部部长会议改为每两年举办一次,主办方由成员国轮流担任,最近一次即第11次美洲国防部部长会议于2014年10月12—14日在秘鲁阿雷基帕举行。该会议是在美洲国家组织框架下由美洲各国国防部部长参加的国际性多边政治会议,是美洲大陆最主要的防务论坛。美洲国防部部长会议为美国与南美洲国家国防部部长间双边或多边会晤与对话提供了交流平台。举办美洲国防部部长会议旨在为美洲国家军队建立沟通机制,从而加强各国间防务

合作与安全合作。

此外,高层互访也构成了高层交往的重要形式。2014年10月,美国国防部部长哈格尔对南美三国哥伦比亚、智利和秘鲁进行了为期6天的访问。^①在哥伦比亚,哈格尔与哥伦比亚总统桑托斯、国防部部长平松以及其他军事领导人进行了会晤,参观了特种兵军事基地并观看军事表演;在智利,与智利政府领导人就加强合作、深化伙伴关系进行了探讨;在秘鲁,出席了由秘方主办的最新一届美洲国防部部长会议,并在会议期间与其他南美洲国家国防部部长进行了会晤与交流。

双边防务工作组也是维持美国与南美洲国家军事合作的重要机制。目前,美国国防部与阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、萨尔瓦多、墨西哥、秘鲁和乌拉圭等国家都建立了双边防务工作组。此类双边工作组不尽相同,分别重点关注两国双边关系中最为重要的事务。以巴西为例,2000年7月初,在双方军事合作冻结25年之后,美国与巴西恢复了军事方面的最高层次合作并建立了双边防务工作组,该工作组下设合作与防务、科学与技术以及军人和文职人员政策三个小组。此类双边工作组开展的活动旨在实现高层互动,并就如何开展合作设立工作机构并制订相应的计划,为美国在该地区的战略交往与互动提供重要指导。

除此之外,美国与南美洲国家间还设有很多其他层次和类型的联系和接触机制。这些机制为美国向南美洲诸国施加影响提供了基本框架。

(二) 军事接触

美国南方司令部总司令与南美洲国家的军队领导人保持着多种接触;美国参谋长联席会议也与该地区各国相应机构保持联络,与阿根廷、巴西和智利设立了年度双边磋商机制;美国与南美洲国家军事人员多次互访,进行部队间的相互交流。

目前,在西半球存在不同军兵种间的领导人会晤机制,例如美洲陆军会议、泛美海军会议和美洲空军间合作体系等。各国军队领导人借助以上机制,针对维和、人道主义救援、抗震救灾、科学技术、军地合作、环境和新兴威胁等问题开展彼此间多边对话。这些机制为美国与南美洲国家军队领导人接触提供了重要渠道。

^① U. S. Department of Defense, "Hagel to Attend Ministers' Conference on South America Trip", Washington, D. C., October 8, 2014. <http://www.defense.gov/News - Article - View/Article/603405>. [2015 - 02 - 10]

据《美国南方司令部2015年态势报告》提供的数据,2014年,南方司令部下属的陆军南方司令部(美国南方集团军,也称第六集团军)与南方司令部责任区内18个国家开展了174项安全合作,其中包括:与重点国家间的陆军参谋对话,向陆军南方司令部派驻外国联络官,不同主题的职业发展交流,陆军司令和贵宾访问计划等。这些合作项目旨在提高该地区伙伴国的军队能力。陆军南方司令部还在该地区10个国家开展了20次以反恐为主题的专家交流会,共有来自该地区的750名士兵参加,内容涵盖医疗、搜救、后勤、通信等不同方面。^①

(三) 对外军事培训

对外军事培训一直被美国视为最能推动和巩固与外国军事合作的重要形式。美国现设有分别由国务院或国防部负责的多种对外军事培训项目,例如国际军事教育训练(IMET)^②、多国联合交流训练(JCET)和地区反恐基金项目(CTFP)等。在这些项目的资金支持下,目前美国对南美洲国家军事培训的主要形式有:南美军人与文职人员赴美国参加美国军事培训和教育课程;美国派军事培训组、特种兵赴海外为南美洲国家提供培训和训练;美国在本土或海外建立专门培训南美洲国家人员的教育机构,用英语或者其母语(西班牙语)直接授课,例如美洲学校(于2001年更名为西半球安全合作学院)^③、海军技术指导培训学校(NAVSCIATTS)、美国西半球防务研究中心(CHDS)等,内容涵盖语言培训、侦查培训、飞行训练、专业军事教育培训以及领导能力培训等等。根据美国国防部国防安全合作局2013年9月30日发布的财年报告所提供的数据,2009—2013年南美洲国家接受美国“国际军事教育训练”培训最多的是哥伦比亚(2431人)和智利(1186人),其后依次是阿根廷(689人)、秘鲁(299人)和巴西(239人)。

美国五角大楼认为军事培训课程的开设有利于实现其政治效果。首先,

^① United States Southern Command, “Posture Statement of General John F. Kelly, United States Marine Corps Commander”, presented before the 114th Congress House Armed Services Committee, Doral, 2015.

^② 1976年,美国国会授权启动国际军事教育训练(IMET)项目。1990年又授权增加“拓展国际军事教育训练”(E-IMET),专门培训国防管理、军地关系和军事司法人才。该项目由美国国防部负责实施,主要招收文职防务官员。

^③ 美洲学校始建于1946年,每年向约1000名南美军事人员提供培训。1996年9月,美国军方迫于拉美和加勒比地区各国政府及美国国内人权组织的强大压力,公开了美洲学校的7本训练手册内容,其中很多内容严重侵犯人权。2000年,美洲学校被迫关闭。次年,改名为“西半球安全合作学院”并重新开学,课程改成了“维和”“救灾”和“缉毒”等名称,但其实际内容没有任何改变。

这些课程深受外国军人的欢迎；其次，通过这些课程，外国军人“可以获得对美国社会的直接认知，从而加强合作关系和职业谅解”^①。此类军事培训一方面让受训的外国军人了解美军的作战理论和指挥程序，提高他们的职业素养和能力，大大促进了美国军队与合作伙伴军队在军事合作中的一致性，为未来开展国际联合军事行动奠定了合作基础；另一方面，也逐步成为美国输出其民主价值观的重要渠道。美国南方司令部司令约翰·凯利上将在《美国南方司令部2015年态势报告》中曾指出，当伙伴国人员参加美国的培训课程、演习以及高级军官会议和研讨会时，他们可以从美国军人所展示的榜样形象和态度中学习到美国的军事准则和民主、人权价值观。^② 美国将这些民主价值观融入对外军事培训的课程中，并以此潜移默化地影响南美受训军官，诱使其所在国家进行西式政治体制改革，以此厚植人脉，培养亲美势力。很多曾经在美国受训的外国军人回国后都得到了不同程度的提升，甚至成为本国军政界要人乃至国家元首，他们在制订本国国家和军队政策或者重要战略决策时，可能受到之前在美国所学内容的影响，极有可能做出符合美国利益的选择或是在重要的国际场合给予美国关键性的外交支持。

（四）联合军事演习与比赛

南方司令部经常组织同南美洲国家军队间的双边和多边军事演习。演习内容除了传统的防务行动之外，还包括维和、人道主义救援、抗震减灾、打击贩毒等其他非传统安全领域的活动。南方司令部设有专门的人道主义救援项目（HCA），美国军事人员根据这一项目提供基础设施建设支持和医疗服务。目前主要的年度联合演习有：由南方司令部于2002年发起、每年一度的“巴拿马极限”（PANAMAX）多国海上演习，是该地区最重要的军事演习之一，旨在保护巴拿马运河的安全；美洲“尤里塔斯”（UNITAS）两栖联合演习，始于1959年，每年举行一次，旨在加强国际海上联合行动，促进北美洲、南美洲和中美洲海军间的协同作战能力和西半球合作。

除了机制化年度军演之外，该地区还经常举办其他不定期的军演或军事

^① Carlos Barrachina Lisón, “La Asistencia Militar de Estados Unidos en América Latina: Permanencias, Discontinuidades e Intereses”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 20, No. 2, January – June 2006, p. 111.

^② United States Southern Command, “Posture Statement of General John F. Kelly, United States Marine Corps Commander”, presented before the 114th Congress House Armed Services Committee, Doral, 2015, pp. 22 – 23.

技能竞赛，如始于 2002 年的“南十字座”大型联合空中军演，发起于 2006 年的大规模战役演习“美洲国家伙伴关系”“持续承诺-2008”人道主义行动，等等。美洲国家特种部队军事竞技比赛（Fuerzas Comando）可谓由美国南方司令部筹办的国际性军事技能大比武与展示，旨在推动参赛国军队间的关系，提高协同作战能力和改善地区安全。

这些演习和竞赛提高了参与国军队的训练水平和作战能力，促进了南美洲国家间多边合作，交换了彼此作战经验，增强了各国军队间互信、互联、互通，并鼓励通过集体行动应对共同面临的安全挑战。美国也借此机会提高了其特种部队在平时或紧急情况中进入特定地区和在特定条件下实施军事行动、执行相关任务的能力。

（五）装备技术合作

在美国与南美国家间的军事合作中，美国提供的防务物资与技术援助是双方合作内容的重要部分，主要包括作战武器（包括飞机、坦克、军舰等），辅助设备（包括作战系统、后勤补给、维修等）以及相关军用高新科技（软件）和情报信息的无偿提供或优惠转让。

表 1 南美洲国家接受“对外军售”（已交付）的情况（单位：千美元）

国家	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
阿根廷	10006	25702	12153	13781	13632
玻利维亚	1	163	101	-	14
巴西	46313	31813	37393	133261	55403
智利	8547	23300	22986	84051	56504
哥伦比亚	108943	430835	148895	121428	145290
厄瓜多尔	1204	3426	1373	935	1911
圭亚那	46	-	-	-	-
巴拉圭	213	111	82	49	251
秘鲁	647	1149	5056	6324	9954
苏里南	*	-	*	1	41
乌拉圭	267	532	360	253	427
委内瑞拉	-	-	-	-	-

注：* 代表小于 500 美元。

资料来源：数据整理自 Defense Security Cooperation Agency, *Foreign Military Sales, Foreign Military Construction Sales and Other Security Cooperation Historical Facts*, Washington, D. C., 2013.

美国政府通过多种项目支持向南美洲国家进行武器装备销售或直接转让,例如对外军售(FMS)、对外军事财政援助(FMF)、直接商业销售(DCS)、多余军备转让(EDA)以及最新设立的反毒倡议。其中,对外军售是美国有偿提供防务物资与技术援助的主要方式,可帮助美国获得可观的经济收入;对外军事财政援助则由国会授权向受援国提供专用拨款资金,资助外国军队购买美国制造的武器、设施及美国提供的军事技术和训练服务等;多余军备转让一般针对不发达的盟友,对其提供武器装备从而实现美国过剩武器装备的对外转让。2013年美国国防安全合作局提供的一份报告资料显示了2009—2013年财年间南美洲各国接受美国“对外军售”(已交付)的情况(见表1)。

二 双方军事合作的主要动因

国际军事合作主要是指与其他国家在军事安全领域开展的合作,目的在于促进相互间安全利益的实现。^①美国与南美洲国家开展军事合作的动因是多方面的,既有双方个性化的需求,也有共同的安全需要。

(一) 南美洲国家对美国的依赖

美国是当今世界唯一超级大国,是影响南美洲国家安全与发展的最主要外部因素,与美国关系的好坏,将直接影响到国家的安全与发展。

经济上,美国和拉美国家地理上互为传统近邻,彼此在经贸关系上保持着密切的关系。从20世纪90年代至今,美国一直是拉美市场第一大贸易国和第一大投资来源地,拉美国家与美国的贸易额甚至一度达到拉美地区对外贸易总额的60%左右。^②作为南美洲最大的经济一体化组织,南方共同市场国家对外贸易额的20%左右是与美国进行的。虽然拉美国家和美国在经济关系上各有需求,但总的来说,前者对后者需求相对更大。

军事上,美国在西半球占据主导地位,拥有雄厚的资金和先进的军事技术,还有最为丰富的现代作战经验和完善的军事职业教育体系;而南美洲国家军事能力相对较弱,需要大量的资金和先进的技术、理念来实现国防与军

① 张英利主编:《军事外交学概论》,北京:国防大学出版社,2009年,第41页。

② 中国商务部:《美洲开发银行行长预测中国五年内成拉美最大贸易伙伴》,2012年6月2日。
<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/jyj/1/201206/20120608158621.html>。[2015-02-13]

队现代化建设。因此,美国军队具备的优良硬件条件成为吸引拉美国家与其开展军事合作的重要资本。拉美国家与美国开展军事合作的历史由来已久。军事合作在某种程度上是巩固同盟关系尤其是军事同盟的重要手段。大多数情况下,选择与一方进行军事合作,可能于无形中就造成了另一个或多个现实或潜在的对手。一些实力不够强大的弱国为避免遭受第三方报复,保持自身在国际社会中的地位和国内政局稳定,只好长期依附于强大的同盟国,与其保持政治和安全政策的一致性。

(二) 美国试图加强对南美洲国家的控制

1823年12月,时任美国总统门罗提出“美洲是美洲人的美洲”的著名口号,欧洲国家逐渐被美国排挤出拉美大陆,美洲终于成了“美国人的美洲”,拉美也自然而然地成为美国人的“后院”。

经济上,拉美大陆优越的地理位置和怡人的气候条件,给当地民众带来了丰富的自然资源。尤其是南美12国更是具备充裕的能源、矿产、森林和水力资源等,这些都是经济发展必需的重要原材料,对美国的战略意义不容小觑。美国一直把该地区视作自己的自然资源战略储备,中东的不稳定使得南美洲的能源对美国而言更加具有战略意义。在美国能源信息署(EIA)最近公布的2015年世界石油储量最新排名中,委内瑞拉以2980亿桶位居榜首,南美12国的石油总储量达到3277亿桶。^①哥伦比亚的产油量甚至大于某些波斯湾国家,其大部分产油出口至美国得克萨斯州和路易斯安那州的炼油厂。玻利维亚和秘鲁则拥有大量的天然气储备。

政治上,“谋求稳定”是当前美国在拉美地区的主要国家利益。一方面,美国希望避免一切产生于拉美地区的针对美国本土的军事威胁,认为任何拉美国家的不稳定因素都会对美国的国家利益和安全构成最为直接的威胁;另一方面,为了阻止其他大国在拉美地区扩大影响力,损害美国在该地区的经济政治利益,美国试图通过各种手段扩大自身在拉美地区的影响,加强对该地区的控制,而军事合作则是重要方式之一。

(三) 解决共同安全威胁

从20世纪60年代起至80年代初,出于美苏争霸的需要,伴随着美国与苏联实力对比的变化,美国把其对拉美政策的重点放在积极遏制苏联在拉美

^① U. S. Energy Information Administration, “International Energy Statistics”, Washington, D. C. <http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm?tid=5&pid=57&aid=6>. [2016-03-29]

地区的扩张。随着柏林墙的倒塌,美国在拉美地区面临的战略威胁也随着冷战结束、苏联解体而消失,美国将其在西半球安全事务的关注点由“反共反苏”转移到反毒斗争上。20世纪90年代起,美国与南美洲国家的军事合作主要围绕两大主题展开。第一,乔治·H.W. 布什政府于20世纪80年代发起的缉毒战成为美国拉美政策的核心。美国有着巨大的毒品消费市场,进入美国市场的毒品主要来源于哥伦比亚、智利和玻利维亚等拉美国家,因此美国加大了对安第斯地区特别是哥伦比亚的军事援助以期共同打击贩毒活动。第二,2001年“9·11”事件之后,反恐的需要大大促进了美国对外军事合作,美国政策的制订者们将地区恐怖主义、毒品交易和非法移民视为对自身国家安全的重要威胁。与此同时,拉美腐败现象肆虐,有组织犯罪猖狂,毒品大量流通,为恐怖主义的滋生与发展创造了有利条件。哥伦比亚便是受到南美洲恐怖主义威胁的典型案列,贩毒分子、准军事集团和游击队进行的恐怖活动严重损害了哥伦比亚的国家利益,甚至被美国视为威胁自身安全的罪魁祸首。在秘鲁,游击运动与毒品和武器贩卖者也有着千丝万缕的联系。2009年4月30日美国国务院公布的《2008年世界恐怖主义形势国别报告》把哥伦比亚革命武装力量、民族解放军、联合自卫队和秘鲁“光辉道路”列入恐怖主义组织名单。因此,国家利益是影响美国与南美洲国家军事合作的核心因素,解决双方面临的共同安全威胁则是美国与南美洲国家进行军事合作的重要基础。

三 双方军事合作的作用

美国与南美洲国家的军事合作提高了后者的军事能力,增强了美国对南美洲国家的影响力。而南美洲国家一方面保持着与美国的军事合作关系,另一方面也试图加强内部联合与团结以实现独立自主。可以说,双方军事合作从反面推动了南美洲国家安全防务一体化进程。

(一) 提高了南美洲国家的军事能力

在开展形式多样、内容丰富的军事合作过程中,美国向南美洲国家的军队提供了现代化建设经验,帮助提高南美洲国家军队职业化水平。在不断加强合作伙伴能力建设的进程中,美国为伙伴国军队和安全部队提供了包括筹划、训练和设备在内的一系列战略和作战支持,以应对国内稳定、主权和安全方面的共同挑战,维护地区安全。与此同时,美国还向伙伴国提供后勤支持,分享专业知识和信息,并为设备和技术转让或采购提供便利。合作伙伴

能力建设在不同的国家有不同的重点。根据美国南方司令部官网提供的信息,针对巴西的建设重点在于空间领域和军事能力现代化;在哥伦比亚,美国的重点是支持其军队和安全部队打击国内贩毒和恐怖主义活动,分享这方面的军事专业知识,加强合作伙伴国家的能力;在秘鲁,美国主要为其提供打击“光辉道路”的相关计划支持。

美国提供的各类军事教育与培训拓宽了南美洲国家军队人员的国际视野,为其职业发展奠定了坚实的能力素质基础。一些伙伴国家的政府和军队领导人通过参加美国国防大学提供的相关课程学习,提高了其有效应对当前安全环境下各种战略挑战的能力。通过与美军开展年度联合训练和军事演习以及竞技,参与国部队在传统作战以及非战争军事行动等方面的训练水平和作战能力得到明显提高。在这一过程中,南美洲国家军队人员可以学到美国先进的军事理论学说,例如其最新作战理念、联合作战理论,了解美军的编程原则和作战指挥程序等,并在实战中交流作战行动以及非战争军事行动等方面的经验与教训,以此提升各级指挥员的运筹决策水平和战略思维能力。

总的来说,通过与美国开展军事合作,南美洲国家自卫能力大大提升,并促进了其与美国这一军事大国的信息交流与情报共享,协调了双方对于安全挑战的认识,加强了西半球国家军队间的互联互通,为未来开展国际联合军事行动奠定了合作基础。

(二) 增强了美国的影响力

美国与南美洲国家军事合作最直接的后果就是美国借此扩大了在拉美国家的军事存在与渗透。据西班牙《起义报》称,美国在拉美地区的军事基地多达40个以上。^①冷战结束后,美国在厄瓜多尔、智利、秘鲁等南美洲国家都建有自己的军事基地。以哥伦比亚为例,哥军方在卡克塔省某空军基地设立的一个联合侦查中心刚建成不久,美国就获准不仅可以使用该中心的各种设施,而且包括该空军基地本身;美国还出资3.5亿美元,协助哥伦比亚军队改建位于圣何塞附近的另外一处空军基地,并在首都波哥大某机场建立一个行动指挥中心。^②2002年,乔治·W. 布什政府又同包括哥伦比亚在内的一系列拉美国家分别签署了双边协定。这些协定的签署为美军在这些国家和地

^① 《美国在拉美建40多个军事基地 研究称是统治计划》,新华网,2012年6月12日, http://news.xinhuanet.com/world/2012-06/12/c_123271819.htm. [2015-02-13]

^② 侯晓蒙:《美国在反恐大背景下围紧“后院”的篱笆——拉美的美国军事存在》,载《国际展望》,2003年第2期,第52-53页。

区开展军事行动提供了重要的法律依据,美国借此扩大了在拉美地区的军事渗透。

凭借与哥伦比亚的军事合作,美军已经在南美洲拥有了一个以哥伦比亚为核心的前沿基地群,哥伦比亚成为美军在南美地区名副其实的“战略支点”。2009年上半年,美国与哥伦比亚谈判并签署了新的军事协议,获得了哥伦比亚境内7个军事基地长达10年的使用权,用于开展打击非法贩毒活动的相关行动。美国将在以上7个军事基地部署战斗机和各种武器装备,驻扎最多800名军人和600名文职人员。^①获得以上7个军事基地的使用权将有利于美军飞机开展监控行动。飞机可从此处飞临太平洋上空,在空中进行必要的反毒监视飞行,并同步追踪游弋在太平洋水域涉嫌走私毒品的可疑船只。此外,美国于2008年4月宣布重启解散长达58年之久的海军第四舰队^②,以加强其海军力量在拉美和加勒比地区海域的活动。海空军的协同作战将确保美国对南美洲国家的海岸线实施更好、更广的掌控。这实现了奥巴马提出的“提高与哥伦比亚的安全合作等级”的目标,使美国的军事力量牢牢地驻扎在南美腹地。^③

美国在南美地区的军事存在,扩大了美国对南美洲国家的军事政治影响以及战略威胁,同时也提升了美国应对南美地区危机的能力和反应速度,确保其在危机面前克服时间和距离等因素造成的不利影响,作出快速灵活的反应。

(三) 从反面推动了南美洲国家安全防务一体化进程

美国在拉美“后院”有着重要的政治、经济和安全利益。对于南美洲国家来说,一方面保持着与美国的军事合作关系,另一方面也试图实现内部联合与团结,真正实现独立自主,摆脱美国的控制和干涉。为实现南美地区一体化,增强本地区经济实力,2004年年底,在卢拉的倡导下,南美洲12个国家的领导人或代表聚集秘鲁库斯科,经过探讨最终成立了一个近似于欧盟的组织——南美国家共同体,后于2007年4月正式更名为南美国家联盟。

① 张国英、贾安平:《综述:美洲和平与安全依然面临挑战》,新华网,2010年6月9日。
http://news.xinhuanet.com/2010-06/09/c_12201552.htm。[2015-02-15]

② 该舰队主要担负遂行美国海军在拉美和加勒比海域一切行动的任务,责任区域覆盖该地区30多个国家,主要作战任务和使命是:支援南方司令部进行特种作战,执行打击贩毒、反恐、人道主义救援等任务。

③ 徐帅、李瞰:《美国美洲军事政策的新动向》,载《外国军事学术》,2011年第8期,第23-25页。

很长一段时间以来,美国主要将中亚和中东作为重点关注地区,对拉美和加勒比地区的投入相对减少,从而造成美国在当地影响力的相对下降。与此同时,哥伦比亚、巴西及厄瓜多尔等国不断加大军事投入,军事能力进一步加强,特别是委内瑞拉的海军实力得到迅速发展,引起了美国海军的担忧。为扭转这一不利态势,美国不顾南美地区主要大国(巴西、阿根廷、委内瑞拉、玻利维亚等)的反对,于2008年重新启动海军第四舰队,该舰队覆盖了中南美洲和加勒比地区1560万平方海里的水域,美国试图借此持续扩大在拉美地区的军事存在。海军第四舰队重建的目的之一是制约该地区的进步政府,它具有得天独厚的地理优势,能对包括委内瑞拉、玻利维亚和厄瓜多尔等国在内的左翼执政国家构成海上威慑。但其最根本的目的和作用是为了遏制巴西在本地区的迅速崛起,因为该国拥有丰富的陆地和海洋自然资源。^①此外,海军第四舰队还具有在拉美地区阻拦其他国家的战略潜艇进入拉美海域的重要战略作用。

从某种程度上来说,海军第四舰队的重建成为南美国家联盟防务理事会成立的重要催化剂。为促进和推动南美国家间在防务与安全方面的合作,共同应对美国潜在的遏制与威慑,南美国家联盟于2009年3月成立了南美国家联盟防务理事会,主要目的在于:在南美地区建立和平区,使之成为实现本地区各国民主制度稳定、一体化发展的重要基地,并为世界和平做出贡献;塑造符合次地区与南美各国特色的防务认同感,加强拉美和加勒比地区的团结;促进地区性防务合作共识的取得与加强。防务理事会的成立为各成员国以和平方式解决冲突与争端提供了重要渠道,有效地避免了新的地区冲突产生。尽管成员国之间的利益目标不尽相同,但实现本地区经济与军事一体化的大方向是一致的。^②南美国家联盟防务理事会积极致力于在南美洲国家间建立互信,为南美各国在防务与安全方面的对话、合作乃至调解提供了重要平台;同时还积极遏制某些国家对南美内部事务的干涉,针对美国的意图明显。^③

① 《美国重组驻拉美军力》,新华网,2012年5月7日。http://news.xinhuanet.com/mil/2012-05/07/c_123086841.htm。[2015-01-16]

② 陈晓航:《南美洲国家谋划地区防务战略》,载《人民日报》2011年5月15日02版。

③ 李伟:《拉美左派崛起对左派政府与美国关系的影响》,载《山西高等学校社会科学学报》,2011年第8期,第62-65页。

四 美拉军事合作面临的主要制约因素

事实上,从 20 世纪 90 年代冷战结束至今,美国与南美洲国家的军事合作进程并非一帆风顺,一直在合作与矛盾并存中进行,面临着许多制约因素,包括美国的霸权主义、南美洲左翼执政国家的反美情绪、俄罗斯重返南美地区、南美地区一体化等。目前看来,在未来很长一段时间内,这些制约因素将继续存在。

(一) 美国的霸权主义

美国《国家安全战略报告(2010)》指出:“我们的国家安全战略聚焦于重建美国领导权,以使我们在 21 世纪更有效地促进美国的国家利益。”^① 维护全球霸权是美国国家安全战略的核心目标之一,这与南美洲国家的国家利益在诸多方面存在冲突。美国为实现其霸权目标,从未停止过对该地区的控制和渗透,以其强大的经济与军事实力为后盾,一直在政治、安全、经济和社会发展领域利用其既有影响,对拉美国家颐指气使,经常打着“反恐”“缉毒”“人权”等旗号干涉拉美国家的内部事务,指责南美一些国家的人权状况,向其强推美国式民主、人权和所谓“普世价值”。

委内瑞拉发生的数起军事政变,哥伦比亚加强和美国军事合作引发的地区紧张局势,哥伦比亚军队越境进入厄瓜多尔打击哥反政府武装引起两国断交风波……在这些地区安全问题背后,都可以清晰地看见“美国因素”的影响。2013 年,令人震惊的美国“棱镜门”窃听事件曝光,引起了全世界的广泛关注。该窃听事件将美国在道德、人权等领域执行的“双重标准”赤裸裸地展现在世人面前,美国霸权主义因而受到更多谴责与排斥。据外媒称,美国国家安全局一直在监控着厄瓜多尔、委内瑞拉、墨西哥、哥伦比亚、巴西、智利、秘鲁和中美洲国家。^② 这一消息的公布引起了拉美世界的一片哗然,破坏了美国与哥伦比亚、智利和巴西等国间的相互信任,美国与拉美左翼政府的矛盾一触即发。

美国的霸权主义心态和强权政治使得其在与第三世界国家交往中经常表

^① White House, *National Security Strategy*(2010), May 2010, p. 1.

^② 《“棱镜门”令拉美怒火中烧》,新华网,2013 年 7 月 11 日。http://news.xinhuanet.com/world/2013-07/11/c_124989733.htm. [2015-02-16]

现出高人一等的傲慢态度，在与南美洲国家军事合作中更是将本国利益凌驾于其上，引起后者的不满甚至反感。这与美国试图通过军事合作加强对南美洲国家控制的初衷背道而驰，大大降低了其对外军事合作的有效性。

（二）左翼执政国家反美情绪高涨

早在19世纪末20世纪初，美国的“大棒政策”就曾招致南美洲国家的不满和抵制。20世纪80年代以来，受到美国扶持的右派在拉美推行“新自由主义”改革，但并未很好地解决拉美国家面临的贫富差距、腐败以及社会保障等一系列社会问题，逐渐失去民心，民众开始转而支持左翼力量。2002年，巴西劳工党领导人卢拉当选巴西总统标志着拉美政治开始“向左转”的趋势。左翼政治力量的不断壮大更加剧了拉美国家与民众的反美情绪。在处理对外关系时，委内瑞拉、玻利维亚和厄瓜多尔等国纷纷谋求政策的独立自主，主张拉美国家应当加强内部团结与互助，反对美国插手本地区事务，其中一些国家的领导人还在各种场合公开表达对美国对拉美政策的不满。

2002年，获得美国暗中支持的委内瑞拉反对派发动的军事政变宣告破产，查韦斯政府的反美立场愈发强烈，加强了与古巴、伊朗和利比亚等国的关系。2008年，玻利维亚政府下令驱逐支持反对派的美国驻玻利维亚大使。为表示对玻利维亚的强有力支持，查韦斯随即驱逐了美国驻委内瑞拉大使；巴西、阿根廷等国领导人也纷纷表达对美国干涉他国内政行径的强烈不满；南美国家联盟也发表声明反对任何分裂玻利维亚的企图与行为。厄瓜多尔政府于2009年2月相继驱逐两名美国外交官，理由是“美国插手厄瓜多尔内政”。

2013年莫拉莱斯“迫降门”让其南美兄弟左翼国家对欧美“怒不可遏”，引发重大外交风波。随后，南美国家联盟召开特别会议并发表了措辞强硬的声明，认为该迫降事件严重侵犯了包括玻利维亚在内的所有拉美国家和人民的权益，严重践踏了现行的国际法基本准则，涉事四国政府应当做出解释并且公开道歉。莫拉莱斯总统甚至表示，如有必要将关闭美国使馆。委内瑞拉、玻利维亚等国甚至一度宣布会为斯诺登提供政治避难。2014年4月，厄瓜多尔政府要求美国驻厄大使馆关闭隶属于美国国防部的“安全合作办公室”，撤离美国国防部相关雇员，理由是美国政府在厄瓜多尔部署的军事人员太多，过多干涉其军队和警察事务并渗透了太多领域。

面对美国的霸权主义和强权政治，南美左翼国家反美情绪高涨并逐步抱团，激化了美国与这些国家间的固有矛盾，造成左翼国家对美国的极度不信任，严重破坏了进行军事合作所必需的“军事互信”和“政治互信”，阻碍

了相互间的军事合作进程。

(三) 俄罗斯重返南美地区

现阶段,虽然美国仍是世界唯一超级大国,但由于过去10余年深陷战争泥潭,投入了巨大的军事、政治、经济和人力资源,在战略上过度扩张,其总体实力有所下降,因此在全球范围内开始新一轮的战略收缩,从而无暇过多关注南美洲国家,这在一定程度上削弱了美国在南美地区的影响力。与此同时,随着国际战略格局的巨大调整,越来越多的区域外新兴大国逐渐崛起,资源丰富的南美大陆吸引了它们的眼光,促使它们不断加大对南美地区的关注与投入,踏足南美大陆以拓展生存空间,增强本国在该地区的影响力。对美国极不信任的南美左翼各国纷纷借此机会转向其他新兴大国寻求军事合作,俄罗斯便是最典型的例子之一。

2006年,美国声称“委内瑞拉没有为美国的反恐战争提供任何帮助”,并以此为由宣布对委内瑞拉实施全面军事禁运,于是委内瑞拉转而同俄罗斯加强军事合作,签署了多个大额军备采购合同。2008年9月,俄罗斯战略轰炸机、军舰等被运抵委内瑞拉,用于开展俄委联合军事演习,此举进一步密切了俄罗斯与委内瑞拉之间的军事联系,也加强了各自在本地区的军事影响力。巴西、玻利维亚等国也纷纷与俄罗斯签署军事合作协议。据俄罗斯媒体报道,自从“棱镜门”事件被曝光后,巴西表示放弃原计划向美国购买总额价值40亿美元的36架战斗机。^①2013年10月,时任巴西国防部部长接受俄罗斯国防部部长谢尔盖·绍伊古率领的俄罗斯代表团的访问,并于会谈后宣布巴西将参加俄苏霍伊公司的T-50战斗机项目;俄方计划向巴西出售价值达10亿美元的防空武器系统。^②至此,在美俄外交博弈中,美国完败,俄罗斯军事力量得以重返拉美地区。

《美国南方司令部2015年态势报告》在分析当前面临的安全环境时,特别提到了“不断增加的俄罗斯存在”^③。该报告指出,从2008年起,俄罗斯就不断通过各类宣传、军备销售、缉毒协议、贸易等方式加大在拉美的存在。

① 《巴西不满被美国监听,40亿美元战机合同或告吹》,国际在线,2013年8月14日。<http://gb.cri.cn/42071/2013/08/14/5411s4217556.htm>。[2015-02-25]

② 《外媒:巴西武器采购“弃美投俄”,将与俄研发T-50》,新华网,2013年10月20日。http://news.xinhuanet.com/cankao/2013-10/20/c_132814428.htm。[2015-02-25]

③ United States Southern Command, “Posture Statement of General John F. Kelly, United States Marine Corps Commander”, presented before the 114th Congress House Armed Services Committee, Doral, 2015, p. 8.

作为其全球战略的一部分，俄罗斯正试图利用其力量投射削弱美国的领导地位，挑战其在西半球的影响力。

（四）南美地区一体化

在全球化深入发展的大势下，南美洲国家的一体化进程也在加速，各种地区与次地区组织不断成立，促使南美洲国家进一步团结，增强了各国应对各种安全威胁的能力。南美国家联盟下属的防务理事会为南美各国间防务合作提供了很好的平台，有利于各成员国在地区防务问题上达成共识。随着南美国家联盟防务理事会工作的不断深入展开与完善，南美国家防务一体化趋势越发明显，寻求内部团结的意愿越发强烈，在应对美国霸权主义和强权政治行为时态度也愈发独立与强硬。

在南美一体化进程加速的同时，整个拉美和加勒比地区也在为实现地区一体化进行不懈努力。2011年年底成立的囊括拉美和加勒比地区33国的“拉美和加勒比国家共同体”（拉共体）便是通过各国的不懈努力而取得的成果。拉共体是第一个也是目前唯一一个把美国和加拿大排除在外的美洲地区组织。《美国南方司令部2015年态势报告》在分析当前面临的地区挑战和机遇时指出，“美国正面临着来自拉共体等地区性组织的挑战。”^①拉共体正刻意排斥美国并不断寻求限制美国在西半球的影响力。与此同时，区域外新兴大国的不断崛起也为南美洲国家开展军事合作提供了更多新的选择。这些都将在客观上推动南美洲国家在政治、经济及军事等方面降低对美国的依赖程度，势必会对美国在地区的独霸地位形成巨大挑战。

五 趋势判断

军事合作是各国军方之间开展的一种合作，直接体现了国家间的军事关系。国家间军事合作的开展是国家政治意志的体现，旨在实现本国的对外政策目标，维护国家安全，最终实现国家利益。国家间军事合作具有的这种明显的政治性和目的性导致美国和南美洲国家间军事合作存在以下特征。

（一）合作立场不一致

固然双方都有通过合作应对长期以来存在的共同安全威胁的需求，但开

^① United States Southern Command, “Posture Statement of General John F. Kelly, United States Marine Corps Commander”, presented before the 114th Congress House Armed Services Committee, Doral, 2015, p. 9.

展军事合作的最根本目的还是实现各自国家利益。南美洲国家军事能力相对较弱,需要大量的资金以及先进的技术和理念来实现国防与军队现代化建设。美国军队具备的优良条件成为吸引南美洲国家与其开展军事合作的重要资本。美国则希望通过军事合作和援助与相关国家建立或进一步密切相互间友好和同盟关系,培养南美洲亲美友好力量,培植其在南美地区的“代理人”,达到加强对南美洲国家控制的目的。然而21世纪以来,拉美尤其是南美很多国家的左翼政党上台执政,敢对美国说“不”的国家越来越多。委内瑞拉、玻利维亚等国更是主张南美洲国家加强内部团结与互助,反对美国插手拉美地区事务,这引起了美国的高度紧张与担忧。为阻挠左翼力量在南美地区发展壮大,美国使出浑身解数,经常打着“民主”“人权”“打击毒品和犯罪”等旗号加强对南美洲国家的控制与干涉,试图利用各种机会颠覆左翼政府。国家利益的不同,决定了双方军事合作中存在不可调和的根本矛盾。

(二) 双方地位不对等

美国与南美洲国家间巨大的军事实力差距决定了双方在军事合作中的不对等地位,并成为美国对后者内政外交进行干预的重要筹码。必要时,美国甚至以军事援助为手段向盟友施压,要求其做出符合美国利益和意志的行动。1990年年初,乔治·H. W. 布什政府借口打击贩毒活动的需要,必须拦截非法载运毒品的有关船只和飞机,擅自决定在哥伦比亚附近的加勒比海水域进行海空“演习”,甚至打算封锁哥伦比亚海岸。面对哥伦比亚政府和民众的极度不满与强烈谴责,美国当局通过各种方法对哥伦比亚施加压力,甚至扬言要冻结对哥伦比亚的经济援助,以对哥伦比亚实行经济和贸易制裁为要挟。^①为了获得足够的情报,美国派遣众多情报人员驻守当地,甚至派出飞机进行监察。更加激起哥伦比亚民愤的是,美国提供的所谓拦截行动的情报错误率非常高,许多无辜的民用飞机惨遭误袭,民众为此付出了惨痛的代价。然而不幸的是,面对美国发出的拦截指示,哥伦比亚政府却无力拒绝。

冷战结束至今,美国和南美各国开展了形式多样、内容丰富、卓有成效的军事合作。尽管美国现阶段正进行全球范围的战略收缩,可能会少许分散对南美地区的关注,但笔者认为,在未来很长一段时间内,美国巩固并加强同南美洲国家军事合作的总战略不会发生大的变化。实现国家利益、解决共同安全威胁的需要依旧是当前以及未来双方开展军事合作的主要动力,与此

^① 徐宝华:《毒品问题引发的哥、美外交冲突》,载《拉丁美洲研究》,1996年第2期,第49-52页。

同时，美国的强权政治、南美左翼国家的反美情绪等在一定程度上将继续制约双方的军事合作，而域外新兴大国踏足南美地区、南美洲一体化等也会为未来双方军事合作带来新的挑战。

（三）合作与冲突将继续并存

美国不会放弃同南美洲国家的军事合作，这是因为双方共同面临的现实安全威胁——贩毒和恐怖主义依然存在，南美洲国家的安全与稳定同美国本土安全利益息息相关。从长远来看，美国在西半球的军事主导地位不会改变，其雄厚的资金、先进的发展理念和高端技术、丰富的现代作战经验和完善的军事职业教育体系依然是其吸引南美洲国家与其进行军事合作的资本。根据美国于2012年制定并出台的《西半球防务政策声明》可以推断，未来美国与拉美国家军事合作的重点将放在非传统安全领域，进而加大其在该地区的军事存在与影响力。

近年来，南美左翼上台执政，各国不断努力建立区域内政治、经济、防务合作和对话机制，试图逐步降低对美国的依赖程度，为各国摆脱美国霸权提供了可能。美国与拉美关系也进入了调整与转型期。奥巴马在其担任美国总统的任期内，在某种程度上调整了前任政府极具单边主义特点的对拉政策，对拉美国家采取了对话与合作的态度，试图借此改善与部分国家的紧张关系。美国国务卿克里甚至于2013年11月在美洲国家组织总部演讲时抛出“‘门罗主义’时代已经终结”的言论，声称当今美洲国家间的关系应当以平等伙伴关系与共同责任为基础，美国将不再致力于干涉美洲其他国家的事务。虽然拉美国家对美国的示好做出了较为积极的回应，相互关系也在一定程度上有所改善，但从本质上来说，这只是美国对拉美政策的暂时调整，双方之间的固有矛盾和在一些事关切身利益的重点问题上的矛盾对立并未彻底消除，控制与反控制的对立依然存在。随着区域内军事大国巴西以及左翼力量的不断发展与崛起，它们与美国之间的力量抗衡可能越发强烈。此外，尽管南美各国地处同一块大陆，有着同根同源的语言与文化基础，但由于各国有着不尽相同的经济和社会发展模式，政治和意识形态差距较大，与美国的关系亲疏远近各异，对与美国的军事合作抱有不同的态度和看法，彼此之间存在一定的分歧和矛盾。因此，在未来很长一段时间内，美国与南美洲国家军事合作依然会保持合作与矛盾并存、矛盾中求合作、合作中求发展的特点。

（四）南美洲国家合作对象多样化

2009年成立的南美国家联盟防务理事会是南美各国防务一体化的初步尝

试。虽然该机制还不够成熟,但确实在解决地区安全冲突方面起到了非常重要的作用,为加强南美洲国家安全防务一体化、达成防务问题共识提供了很好的平台,指明了正确的方向。南美各国在寻求本地区内部团结的同时,对美态度也愈发独立与强硬,并不断把目光从美国传统势力范围——西半球转移到其他地区,寻求与域外新兴大国的军事合作。这势必将对国际格局多极化产生积极的推动作用。

越来越多的域外大国(如俄罗斯、中国等)不断踏足美国传统“后院”,加大与南美洲国家军事合作,这触碰了美国的“敏感神经”,令其如坐针毡。如《美国南方司令部2015年态势报告》对近年来中国在拉美和加勒比地区的影响力不断提升这一现象作了详细分析,认为中国与该地区军队的合作正在逐步扩大。^①为防止其他国家影响美国在南美地区的影响力以及既得利益,美国必然会立即作出反应,采取一系列新的措施加以应对。首先,美国及时调整对拉美政策,试图从经济、贸易、金融、外交等多方面加强同南美洲国家的联系,借此改善同南美洲国家的总体关系,防止自身在本地区影响力的下降。其次,美国还通过各种手段对试图闯入自己势力范围的国家施加压力,例如,美国试图利用东欧地区发生的危机与冲突遏制俄罗斯,其“亚太再平衡”战略的提出与实施也是旨在遏制中国的不断崛起。

(五) 依托地区组织开展合作

在美国国防部发布的《2011年美国国家军事战略:重新定义美国军事领导力》^②中提到,美国“寻求同南美洲国家在双边、半球和全球等事务合作上取得进展。为此,联合部队将在中美洲、南美洲和加勒比地区建立地区安全合作,以巩固和促进西半球的安全和稳定。美国欢迎巴西以及本地区其他伙伴(如南美国家联盟防务理事会)为经济发展和安全机制而付出的努力。这些努力将有助于相互依存,进一步整合伙伴国家的力量进入南美洲安全体系架构,这将促进本地区的稳定”^③。可见美国已经清楚地意识到了南美防务

^① United States Southern Command, “Posture Statement of General John F. Kelly, United States Marine Corps Commander”, presented before the 114th Congress House Armed Services Committee, Doral, 2015, p. 7.

^② 美国《国家军事战略报告》由美军参谋长联席会议制定,是落实《国家安全战略报告》和《四年防务评估报告》、指导美军建设和战略部署的指针性文件。根据美国法律规定,《国家军事战略报告》每两年发布一次,但如果沒有重大变化可不作实质性内容更新。上一版有内容更新的《国家军事战略报告》发布于2004年。

^③ U. S. Department of Defense, *The National Military Strategy of the United States of America 2011: Redefining America's Military Leadership*, Joint Chiefs of Staff, February 8, 2011, p. 13.

一体化的趋势并开始重视南美地区组织的作用。

最近一段时间以来，美国在全球范围内开始新一轮战略收缩，在某种程度上将会影响其与南美洲国家军事合作时在人力、物力等方面的投资。《美国南方司令部 2015 年态势报告》在分析当前南方司令部的迫切需求和重要关切时提到，“南方司令部目前正在努力处理前几年各种预算削减带来的累积效应。”^① 这一系列的削减已经给其作战、演习以及安全合作活动带来了巨大的不利影响，未来势必还会影响美国与其伙伴国间进行能力建设、开展多国演习、遂行信息化作战以及应对危机和突发事件等多方面的能力。

如何确保在减少投入的同时又能保证合作的效果？一方面，目前美国南方司令部正在制订一项“战略人力资本管理”计划，对现有人员进行调整，以保证对关键任务提供支援，同时不断提高对资源的管理与应用效率。另一方面，依托地区性一体化组织开展合作可以将原先“一对多”的合作模式简化成“一对一”模式，大大降低成本，达到事半功倍的效果。此外，合作内容也可能有所改变，美国可能会放弃在军事合作中的主导地位，改变原先大量投入人力、物力的做法，转向只提供先进理念和方法而主要由其合作伙伴或地区性组织提供人力、物力。由此推断，未来美国将会更加重视南美国家联盟防务理事会等区域性组织的平台作用，加强同南美洲国家的建设性对话与军事合作，增强双方军事与政治互信，共同维护南美大陆和西半球的安全、稳定与发展。

（责任编辑 高 涵）

^① United States Southern Command, “Posture Statement of General John F. Kelly, United States Marine Corps Commander”, presented before the 114th Congress House Armed Services Committee, Doral, 2015, pp. 25 - 26.