

当前拉美政治格局的“左退右进”

——从南共市和美洲国家组织对委内瑞拉的政策变化谈起

为什么2012年查韦斯的改革被右翼批评为“民主的倒退”时，委内瑞拉仍然能够突破其阻挠成功加入南共市？为什么2016年的马杜罗政府被右翼指责人权记录、“宪法秩序”遭到破坏时委内瑞拉却被南共市中止了成员国资格，而且又面临美洲国家组织中止其成员国资格的威胁？其根本原因绝不仅仅是委内瑞拉的民主状况，而是当前拉美政治格局的“左退右进”使然。

■ 杨建民/文

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2017.05.013

自 2015年阿根廷左翼在大选中落败，委内瑞拉右翼在议会中获得控制权，2016年巴西总统迪尔玛·罗塞芙被弹劾下台，继任的米歇尔·特梅尔总统组织了以中右翼为主的政府，拉美政治的“左退右进”已成定局。2016年以来，南方共同市场（以下简称“南共市”）和美洲国家组织成为拉美政治斗争的重要战场，其中受影响最大的就是激进左翼国家委内瑞拉。南共市和美洲国家组织对委内瑞拉的政策变化说明拉美地区主流意识形态和政策的重大变化。当前，委内瑞拉作为世界石油储量最大的国家，激进左翼仍然控制着国家权力，不可避免地成为区内外右翼势力夺取的首要目标。

凭借左翼共识，委内瑞拉成功加入南共市

自2004年12月委内瑞拉成为南共市的联系国，到2012年7月底被批准成为南共市正式成员国，先后耗时七年半之久。这在当时左翼群体性崛起的拉美实在难以想见，右翼根据

南共市中的“民主条款”进行阻挠是其中的根本原因。

20世纪80年代以来，“民主条款”是一些拉美一体化组织的必备条款。无论是美国曾长期主导的美洲国家组织，还是拉美国家组成的南共市、南美洲国家联盟，无不将“民主条款”写入一体化文件。1987年，在阿根廷和巴西商讨建立拉普拉塔商业合作区时，曾就“只有民主国家才能加入该一体化计划”达成共识。玻利维亚虽然距拉普拉塔河口甚远，但因其是“民主国家”，可以加入该计划，而当时仍然处在独裁统治之下的巴拉圭则被排除在外。1989年，巴拉圭开始“还政于民”。到1991年，在巴西、阿根廷、乌拉圭和巴拉圭签订《亚松森条约》时，四国都已经是所谓“民主国家”了。1992年6月，在南共市条约中加入了“实行民主体制”的条款。在1998年的第14次峰会上，南共市各国签署了《乌斯怀亚议定书》，重申民主承诺，强调实行完全有效的民主体制是一体化的根本保障和动力。

2005年12月，南共市第29次



峰会同意吸收委内瑞拉为第五个成员国。2006年7月，南共市成员国与委内瑞拉签署了关于委内瑞拉加入南共市的协议（以下简称“入市协议”），该协议需经各成员国议会批准后方可生效。到2008年，阿根廷和乌拉圭两国议会先后通过该协议，但巴西和巴拉圭议会遭受右翼反对而多次否决。2009年12月，巴西参议院也批准了委内瑞拉的“入市协议”。而巴拉圭议会因受右翼红党控制一直拒绝

批准该协议。2010年3月，巴拉圭参议院外委会以委内瑞拉“有意挑起与哥伦比亚的边境冲突”为由再度否决委内瑞拉的“入市协议”。虽然巴拉圭卢戈总统大力游说和推动，但巴拉圭右翼控制的议会的态度毫无松动，甚至有右翼议员表示：“查韦斯在任一日，巴拉圭议会就不会通过委内瑞拉加盟南共市的申请。”右翼议员们认为，查韦斯推进国有化、加强媒体控制、修改宪法、谋求无限期连任等

政策是委内瑞拉“民主化进程”的倒退。尽管委内瑞拉加入南共市已获得所有成员国政府的同意，但受右翼影响较大的议会仍然坚决反对。2011年12月，为解决委内瑞拉加入南共市的程序难题，南共市轮值主席国乌拉圭的总统何塞·穆希卡提出修改南共市宪章，使各国总统享有批准新成员加入的权力，这样左翼政府就可以绕开右翼控制的议会吸收委内瑞拉入市，但该提议遭到巴拉圭议会的强烈抗议，并以退出南共市相威胁。2012年3月，南共市专门成立的委内瑞拉入市工作小组赴巴拉圭与该国议会进行交涉，但仍然无果而终。

委内瑞拉左翼政府深陷外交困境，与其国内的经济困难和激烈的“府院之争”不无关系。图为2017年4月19日，在委内瑞拉首都加拉加斯，委总统马杜罗（右一）出席执政党支持者举行的游行活动。



在僵持了数年之后，委内瑞拉的“入市”问题因巴拉圭左翼总统卢戈的弹劾案发生了戏剧性变化。2012年6月22日，卢戈被弹劾下台，南共市其他三个成员及其联系国发表了有关巴拉圭民主秩序已遭到破坏的声明。6月29日，南共市第43次峰会做出决定，鉴于巴拉圭的有效民主秩序已遭到破坏，根据《乌斯怀亚议定书》中有关成员国和联系国民主承诺的条款，中止巴拉圭在南共市的成员国资格，其在一体化过程中的投票权和否决权同时被中止，直到巴拉圭证明完全有效的民主体制得以重新确立为止。2012年7月31日，南共市召开特别首脑会议，正式批准委内瑞拉成为其第五个成员国。2013年8月，在巴拉圭新的民选总统就职重新获得成员国资格时，委内瑞拉加入南共市已经成为既定事实了。

从南共市中止巴拉圭成员国资格和委内瑞拉最终加入南共市来看，“民主条款”表面上是保障南共市实施有效民主体制的重要法律依据，但实际上将其理解为拉美左翼战胜右翼、吸

收委内瑞拉“入市”的工具更有解释力。“民主条款”先是右翼阻挠其“入市”的依据,但很快又成为巴西、阿根廷和乌拉圭的左翼政府中止巴拉圭的成员国资格,绕开巴拉圭右翼议会吸收委内瑞拉“入市”的依据。这实际上是拉美左右翼激烈争斗而最终左翼共识起主导作用的结果。

南共市左翼共识消失, 委内瑞拉被中止成员国资格

2016年,随着南共市的主导国家阿根廷和巴西政治的右转,南共市此前的左翼共识已经烟消云散。巴拉圭、阿根廷和巴西的右翼政府不满委内瑞拉的“人权记录”和“民主状况”,不同意委内瑞拉接任轮值主席国。而左翼执政的乌拉圭国力弱小,也未能利用轮值主席国地位支持委内瑞拉,而是发表声明结束了自己的任期。南共市的其他四国同时向委内瑞拉施压,谴责马杜罗政府的非民主做法,如囚禁反对派领导人、无视反对派在议会中的多数地位、日益严峻的政治和经济危机等,要求其遵守《乌斯怀亚议定书》中的民主条款,遵守2005年的人权保护协定,停止军事统治,尊重民主制度、恢复民主。

委内瑞拉的轮值主席国问题成为拉美左翼和右翼斗争的焦点。委内瑞拉援引1991年的《亚松森条约》和1994年的《黑金城议定书》认为各成员国按字母顺序轮流担任主席国,而巴西、阿根廷和巴拉圭三国则指出后者第37条规定,南共市所有决定必须由成员国一致同意。2016年8月3日,委内瑞拉总统马杜罗单方面宣布接任轮值主席。8月4日,在乌拉圭蒙得维的亚举行的南共市首脑会议上,巴西、阿根廷、巴拉圭和乌拉圭

四国决定由四国大使组成“集体”主席,直到六个月后由阿根廷接任轮值主席国。2016年12月1日,南共市四个创始国以“委内瑞拉未按期履行南共市有关贸易、司法和人权方面的协定”为由,决定中止委内瑞拉的成员国资格。

虽然这次南共市国家依据的不完全是委内瑞拉的所谓“民主状况”和民主条款,但却达到了地区右翼向委内瑞拉左翼政府施压的目的。马杜罗总统指出,阿根廷、巴西和巴拉圭的右翼势力企图借此对委内瑞拉发动“政变”。值得注意的是,为什么2012年巴拉圭左翼总统卢戈被弹劾下台、政治右转时被称为“议会政变”,被南共市中止了成员国资格,而2016年出现的巴西左翼总统罗塞芙被弹劾下台,巴西政治右转被西半球的主要国家理解为正常的事情?归根结底,这都是因为拉美地区的左翼已经丧失了地区政治的主导权,而且当前拉美政治“左退右进”的趋势仍然在继续。

美洲国家组织极力推动 委内瑞拉政权更迭

目前,美洲国家组织成为拉美区内外右翼力量的大本营之一。从1948年成立至今,美洲国家组织已经发展成为一个可以就人权和民主等政治问题进行集体干预的国际组织。1990年,美洲国家组织成立了“民主促进工作组”。2001年6月,在美洲国家组织通过了《美洲民主宪章》(以下简称《宪章》),成为该组织促进西半球民主的行动指南。《宪章》指出:“美洲各国人民享有民主,其政府有义务促进和保卫民主,民主是美洲人民社会、政治和经济发展的基本要件。”当成员国的民主制度非法中断或面临危机时

可向美洲国家组织秘书长或常设理事会求助,美洲国家组织秘书长应立即着手进行调查,并将结果呈报常设理事会进行集体评估,以采取必要的行动。这些行动包括召开特别会议、提供政策咨询、成立专门工作组等,情况特别严重的,将中止该成员国的资格,对其实行集体制裁。该组织就是利用《宪章》向委内瑞拉施压,要求委尽快举行地方选举和罢免公投。

2016年以来,美国和部分拉美国家鼓动美洲国家组织出面干涉委内瑞拉内政的行动。4月29日,美洲国家组织秘书长路易斯·阿尔马格罗在会见委内瑞拉反对派代表团时指责委内瑞拉政府破坏民主制度,威胁将根据《宪章》对委内瑞拉进行制裁。5月31日,该组织发表阿尔马格罗关于委内瑞拉民主形势的报告,称委内瑞拉出现“宪法秩序”变化,已经严重影响该国的民主秩序,要求将其开除出美洲国家组织。6月1日,美洲国家组织常设理事会召开会议,委政府提出的声明草案仅得到四个国家的支持,会议最终通过了由阿根廷等21个国家提出的“和解声明”,要求各方通过对话解决危机,在完全尊重委内瑞拉主权的条件下,维护国家和平与安全。同时,还通过决议支持由西班牙前首相萨帕特罗、多米尼加共和国前总统费尔南德斯和巴拿马前总统托里霍斯组成的国际斡旋小组提出的委政府与反对派重开对话的建议案,要求双方尽快进行谈判。这两项决议虽然对委内瑞拉构成了一定的压力,但事实上否决了阿尔马格罗提出的实施《宪章》的方案,使委内瑞拉暂时摆脱了被制裁或中止会员国资格的危机。

2016年8月25日,阿尔马格罗

致信仍在狱中的委内瑞拉反对派领导人洛佩斯，批评马杜罗政府的政策，认为委内瑞拉的民主已经终结。2017年1月，反对派控制的议会通过决议，宣布马杜罗总统因没能履行职责而“放弃职务”。美洲国家组织多次召开特别会议讨论委内瑞拉形势，要求马杜罗政府尽快恢复选举和罢免公投。2017年3月14日，阿尔马格罗向美洲国家组织提交了一份报告，要求委内瑞拉在30天内举行“自由、公正、透明”的总统选举，否则就对委启用《宪章》并中止委内瑞拉的成员国资格。同年3月21日，委议会通过决议支持阿尔马格罗提出的立即举行总统选举和实施《宪章》的要求，以恢复“宪法秩序”。2017年4月3日，美洲国家组织再次召开特别会议要求委内瑞拉恢复宪法秩序。同一天，马杜罗总统指出，特别会议是美洲国家组织对委内瑞拉发动的“政变”，要求该组织停止干涉委内瑞拉内政，不要成为右翼国家攻击委内瑞拉的工具。

拉美政治的“左退右进”还在继续，委内瑞拉政府深陷困境

伴随拉美主要国家和美国的右转，美洲国家组织也就成了右翼组织，其之所以在促使委内瑞拉政权更迭方面如此卖力，其背后显然有美国和拉美右翼的支持。2016年10月31日，美国副国务卿香农还亲访委内瑞拉，对委的民主状况表达了高度关注。2016年的巴西弹劾案与2012年的巴拉圭弹劾案性质上虽然非常相似，都是左翼总统被右翼议会弹劾下台，但巴西和巴拉圭的政府在南共市中的境遇完全不同。2016年的巴西和当前的委内瑞拉都是府院之争，为什么美洲

国家组织抓住委内瑞拉不放？归根结底是因为该组织是政府间组织，地区的右转使其成了右翼组织。由于美洲国家组织是西半球参加国家最多的国际组织，除古巴外都是其成员国，由它向委内瑞拉政府施压不仅影响巨大，而且被排除在外的古巴也不能在组织内部予以声援，虽然阿尔马格罗并不一定能够实现将委内瑞拉开除出组织的目的（委内瑞拉右翼也反对），但如果能促使委内瑞拉政府提前举行选举或实施罢免公投，无疑会提前实现右翼早日上台的目的。显然，委内瑞拉之所以在南共市和美洲国家组织中陷入如此孤立的境地，绝不仅仅是因为该国的所谓“民主状况”，从根本上是因为当前拉美政治左右两翼呈“左退右进”之势，且仍在继续。

委内瑞拉左翼政府深陷外交困境，与其国内的经济困难和激烈的“府院之争”不无关系，三方面的因素叠加，委内瑞拉左翼的执政面临前所未有的挑战。委内瑞拉经济连续三年出现较大幅度的负增长，2014—2016年GDP增长率分别为-4.0%，-7.1%和-9.7%，在拉美和加勒比地区33个国家中垫底^[1]；恶性通货膨胀的局面难以遏制，国际货币基金组织估计，该国的2016年通胀率为475.8%，2017年通胀率将攀升至1660.1%^[2]；本币玻利瓦尔汇率失控，连续出现大幅贬值等。虽然马杜罗政府也采取了提高汽油价格、进行汇率改革甚至推出废钞令等措施，但这些措施要么难以奏效，要么难以执行而作罢，而经济仍然像脱缰的野马，恶化的趋势仍在继续。

在政治上，自2013年马杜罗上台以来，先是用议会授权通过总统令治理国家，在2015年底反对派获得

议会多数席位后，则用最高法院的授权继续通过总统令行使国家权力，这样就使得国家政治一直处于非正常状态。在经济管理方面，马杜罗政府则多次连续宣布“经济紧急状态”（每次60天），至今仍然如此。加上政府控制的最高法院裁定中止罢免公投、新议会通过的法律一律无效，议会则邀请美洲国家组织进行干涉并宣布马杜罗总统“自动离职”等诸多针锋相对的斗争，就使得委内瑞拉的“府院之争”白热化。

总之，委内瑞拉左翼仍然掌握着国家权力，控制着行政、司法、选举等国家机构，逐渐回暖的国际油价等因素也有助于马杜罗完成总统任期，但目前委国内的政治经济危机确实给了阿根廷、巴西等拉美右翼政府及其影响下的南共市和美国影响下的美洲国家组织向委内瑞拉施压的口实，而在这些一体化组织中既有的民主条款也就再次成为这些行动的根据。而委内瑞拉之所以在国际上同样深陷困境，正是拉美政治格局的“左退右进”使然。■

（作者系中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员，政治研究室主任）

（责任编辑：魏银萍）

[1] ECLAC, Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2016, p.39., Santiago de Chile. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40826/62/S1601332_en.pdf. 2017年4月20日。

[2] IMF, "World Economic Outlook", October 2016, p.44. <http://www.imf.org/external/country/VEN/index.htm>. 2017年4月20日。