

# 拉美国家参与全球治理的发展及其路径选择

于淼

(吉林外国语大学 吉林长春 130117)

**摘要:** 拉丁美洲与加勒比海国家是全球治理中一支非常重要的力量,是国际多边治理论坛的重要组成部分。拉美国家有对其身份认同相同,有共同的历史进程和政治发展,在全球化的经济发展中有共同的利益诉求。但由于其国家的政治进程和经济模式的不同,所采取参与全球治理的路径也不尽相同。大部分拉美国家属于中等国家行列,因此要在全球治理过程中发出自己的声音,他们采用区域合作与跨区域合作的模式,为了抵抗大国的压制,他们加强推动全球治理的机制改革,为了加强本国发展,提高国际地位,通常采取国际及国内议题联动模式。多路径的选择,是拉美国家提升国际地位,加强国际影响力的有效途径。

**关键词:** 拉美国家;全球治理;路径;困难

## 一、拉美国家参与全球治理的历程发展

拉丁各国是发展中国家内比较早完成了自身的独立任务,也是最早提倡国家主权平等、互不干涉的原则。19世纪阿根廷外交家卡洛斯·卡尔沃提出任何国家不得以武力索债的国际法原则。<sup>①</sup>1907年这一原则被时任阿根廷外长德拉戈在海牙和平会议上提出,并被世界各国接受。这次会议有16个拉美国家参会。“这是对南半球国家获得主权和政治独立地位的正式承认”。<sup>②</sup>这也是拉美国家在取得独立后在国际舞台上所表现的小国的愿望。

第一次世界大战结束后,国际联盟应运而生,拉美国家由于其自身力量薄弱,一直受制于西方大国,因此其寄希望于国际组织能够对国家间的问题进行仲裁和调节,抑制西方大国的武力干涉,但事实上,这些国际组织在保护弱小国家上基本起不到任何作用。1945年,联合国成立,拉美国家占据了联合国席位的三分之一,却也只是成为了美国的投票表决器。1948年,联合国拉丁美洲经济委员会成立,该组织的成立是为了促进拉美各个国家的发展,推动地区经济合作。在20世纪50年代,由阿根廷经济学家劳尔·普雷维什提出的中心-外围结构主义理论,加强了拉美国家对自身在国际舞台上外围地位的理解,并促使拉美国家为自身发展而促进国际经济秩序的改革。自上世纪60年代以后,拉美各国成立了很多原材料出口集体,对抗西方国家所支持的大国强制的国际经济规范和决策程序。

20世纪80年代,拉美国家陷入债务危机,西方债权国及国际金融组织趁此机会强制要求拉美国家进行经济结构改革,以获得贷款的强制条件要求拉美债务国家选择新自由主义的经济发展模式。而1989年美国推行的“华盛顿共识”更是将新自由主义政策体系化。<sup>③</sup>然而,新自由主义并没有拯救拉美的危机,反而让拉美各国陷入了更深的发展危机之中,因此发生了大量的社会运动,拉美地区整体的政局也发现变化-左翼政权崛起,新自由主义逐渐退出了历史帷幕。

进入21世纪,全球经济发展趋势发生了大变化,以中

国、印度、巴西为首的新兴国家迅速崛起,而老牌的西方大国在全球的GDP总量大幅下降。美国2008年的次贷危机并没有对拉美国家产生如预期般的影响正式因为他们对欧美市场的依赖性降低,对其他新兴国家的发展合作增加。随着发展中国家经济的增长的加快,他们在国际舞台上发挥的影响力也越来越大。前任巴西总统卢拉,一直倡导通过多边机制内的南南合作,推进全球治理的秩序变革。为了维护发展中国家的地位,他推动了21个发展中国家组成了世贸组织框架下的协调集团;2003年,为加强联合国改革和农产品贸易补贴,巴西、印度和南非成立对话论坛;2008年金融危机后,叶卡捷琳堡费会上,金砖国家倡议“建立一个基于多边与规则基础上更为民主的国际体系”,2011年金砖国家成立“五国银行”,呼吁改革完善国际货币体系,推动贸易本币结算,增加新兴市场国家的发言权和代表性。<sup>④</sup>除此以外,随着拉美左翼政权的崛起,他们通过结盟的方式来增强其国际地位。2001年查韦斯提出成立“美洲玻利瓦尔替代计划”,并在框架内组建了南方银行,先后建立货币区,以此通过制度化的进程将拉美不同地区的反体系力量结合起来。在此同时,拉美的政治开发中,大量的非政府组织成立,他们活动涉及环保、人权、土著等多个领域,并于很多国际组织保持着密切的关系。如此可见,在这一阶段拉美国家参与全球治理的行为体及其政治选择出现了多元化的结构调整,具有国际背景的非政府组织及跨国行为体成为拉美地区全球化进行的新力量。在全球治理时代,南北关系与南南合作已经不以国家为唯一主导,而呈现出了更多复杂多元化的特点。

## 二、拉美国家参与全球治理的利益诉求

拉美各国在参与全球治理之中,由于各国的历史进程类似,同时浸染在西方政治文化中,因此在其现代政治经济的发展进程有很多相似之处,这使得各国间很容易产生共识,团结程度要比其他大陆高。但各国的自身发展的理念和模式不尽相同,所以他们参与全球治理的利益诉求也因此各不相

同。

1. 拉美地区在发展的过程之中, 虽然在经济实力上并不相同, 巴西、阿根廷、墨西哥的发展要快速于其他国家, 成为该地区的经济大国。但却一直没有一个真正作为“领头羊”的国家。因此各国一直能够取得地区发展的主导权, 全球治理也为这些国家提供了很多机会, 巴西在地区发展和全球治理问题中充分体现了其大国身份, 提出了很多倡议; 墨西哥有自己独特的地缘环境, 通过加强北美大国与拉美各国的沟通, 加强其在该地区的影响力; 而阿根廷则是在平衡巴西的影响力的过程中实现自身在该地区的地位; 墨西哥利用其自身的地缘位置, 成为北美与拉美的沟通桥梁, 能够对该地区施加自身影响。委内瑞拉身为左翼政权的先锋, 在政治危机前也发挥自身的影响。而智利则是通过开发的发展模式, 在经济发展和贸易中发挥着带头作用。

2. 自中世纪以来, 拉美各国一直处于受外部影响的被动反应之中, 不是影响全球议程的主角。<sup>⑤</sup>因此, 若要加强该地区各国的国际影响力, 摆脱边缘状态, 拉美各国最好的办法则是采取“抱团发展, 合作谋利”的方式, 而对于拉美几个大国来说, 如巴西、阿根廷、墨西哥, 加强在全球治理的影响力, 也是其追求国家发展的重要途径。

3. 对于如拉美国家的中等国家, 若要提高其国际地位, 无法与传统大国的硬实力抗衡, 最好的方式则是树立自身良好的国家形象, 展示国家的软实力。他们多采用多边主义方式, 与志同道合的国家合作, 提升自身的国家地位。如巴西, 未采用传统大国的硬实力影响全球治理模式, 而是通过自身软实力发挥影响效果; 阿根廷的马克里政府时期, 塑造大国形象是其政府外交的主要目标, 举办了多次多边主义活动, 如第 11 届世贸组织部长级会议、G20 峰会等, 均是为了改善国家形象, 提高地区影响力。

### 三、拉美国家参与全球治理的路径选择

拉美国家在参与全球治理的路径选择上, 利用新的合作模式, 在大国的博弈中能够谋取更多的空间, 维护自身利益发展。

1. 在国际体系中, 大国一直处于权利的中心, 而其他中等国家或是小国则处于边缘位置, 这是非常不公平的。在全球事务中, 无论是安全问题还是发展问题, 都需要中等国家的参与。因此中等国家则寻求机会对现在的治理机制进行有效改革。联合国、世贸组织、国籍货币基金组织、世界银行等都代表了不同的治理方面, 其机制需要改革和创新。而中等国家在参与全球治理时, 首先是对治理机制和规则的维护, 他们承认这些机构的地位和作用, 但同时提出要对机构进行改革, 提高效率, 呼吁所有国家的认同。如智利政府支持联合国拉美经委会在 2011 年召开的地区会议上, 探讨“全球治理中的联合国: 拉丁美洲和加勒比视角”, 希望强化联合国在全球治理的核心地位。<sup>⑥</sup>对于全球治理机制中应对新问题的低效和规则中的不公正问题, 拉美国家积极推动, 国

际货币基金组织和世界银行在 2010 年的联合会议上通过投票权的改革方案, 眨眼发展中国家在涉及银行的整体投票权大幅度提高, 中国成为了第三大股东国。拉美国家如阿根廷、巴西、墨西哥的份额也都有提升。2015 年, 国际货币基金组织的改革方案通过, 巴西成为其前十大成员国。

2. 目前全球治理机制有明显的缺陷, 其有效性不足, 但需求大, 因此出现机制上的严重匮乏。一些拉美国家则趁此机会, 与其他国家合作, 创新新的国际机制, 如巴西与其他金砖国共建了金砖国家新开发银行, 其目的是为了弥补国际货币基金组织的行动力过缓问题。自 2015 年, 金砖国家新开发银行开业, 巴西任首任董事长, 启动初始资本为 1000 亿美元, 总部设在上海。这是首个由新兴经济体针对国际金融制度的弊端所创建的金融机构, 成为国际体系中的一种新的替代方案。

3. 拉美国家参与全球治理的重要路径则是他们进行的区域合作及跨区域合作。区域合作是其首选方式, 而区域合作也是为了提高地区在全球治理中的地位。而跨区域合作则更有利于发挥拉美国家的影响力。拉丁美洲不同国家因其诉求和发展模式的不同, 区域及跨区域合作的方式也不同。比如太平洋联盟、南方共同市场、美洲玻利瓦尔联盟, 他们的合作发展模式完全不同, 活跃度也不同。但国家间的利益冲突和政权性质的更迭, 使得各国在合作时产生了很多摩擦, 影响了合作的实质性的进展。在跨区域合作中, 各国均在寻求合作伙伴, 能够共同实现发展目标。巴西在金砖国家机制外, 与印度、南方建立战略合作联盟、参与印度-巴西-南方的三方国际论坛。而近些年, “BRICS+N”是金砖国家加强与新兴经济体开展对话合作模式的新路径。而此类跨区域组织是全球治理发展动力, 拉美国家也借此提高其国际影响力。

4. 拉美国家进行全球治理的另一个途径是利用国家的需求推动国际的相关议题, 并以此寻求国际支持, 来更好的解决国内问题。联动议题的提出有利于拉美国家增强其全球治理的话语权, 同时有利于本国发展问题的解决。如贫困和不平等问题是拉美国家发展中最明显也是最严重的问题, 困扰着很多拉美国家。巴西则借主办 1992 年和 2012 年的联合国环境与发展会议, 在会议上, 拉美国家提出了相关问题, 这些问题并不是西方大国所关注的问题, 因此, 在以巴西为首的发展中国家推动下, 贫困问题成为联合国千年发展目标的重点。拉美国家提出的移民和打击贩毒等非传统问题也被列入入联合的重点安全议题之中。通过国际议题设置, 带动拉美国内问题的解决。阿根廷则在 2018 年 G20 峰会上, 将议题设为就业、基础设施建设和粮食安全。此议题收到了很多西方大国的非议, 但最后在中国的支持下, 议题得以确立。而这次峰会后, 阿根廷也因此成为本次会议的最大受益国, 获得了欧洲、美国、中国、日本在建设公路、铁路、水电等多种基础设施项目上的投资。可见推动联动议题, 是拉美国

家解决本国发展问题的一种有效途径。

#### 四、结语

在全球治理中，拉美的经验和发展路径是值得借鉴的，首先在美国占主导地位的西半球发展中，拉美国家所受的地缘压力大于其他国家。但拉美国家利用其自身历史文化发展优势，在全球治理中一些议题中占据主导优势。但同时其所面临的挑战是要如何在新兴经济体纷纷崛起的趋势中，在全球治理中提升自身的话语权，实现自身的发展利益。以拉美国家为代表的中等国家在未来的全球发展中将会加大其与大国之间的竞争，同时他们之间的区域合作将得到进一步的发展，这点我们在拉美国家的参与过程中可见一斑。在拉美国家的区域合作中，他们可以将与传统大国诉求全然不同的议题设置为国际议题，并以此解决自身问题。但拉美国家内部的竞争中，在很多国际问题上无法取得一致，如联合国改革、气候问题，也无法用一个声音说话。因此如何加强拉美国家之间的地区合作，是拉美国家思考的重要问题，只有联合合作，才能让他们在国际治理中占据主导地位。

#### 参考文献

[1]王翠文:《拉美国家参与全球治理的历史与现实》,天

津《南开学报》2012年第6期

[2]G. Pope Atkins, Latin American and Caribbean in the International System, Colorado: Westview Press, 1999, p.243

[3]Juan Carlos Moreno – Brid, Esteban Pérez Caldentey and Pablo Ruiz Núñez, “The Washington Consensus: A Latin American Perspective Fifteen Years Later”, Journal of Post Keynesian Economics, Vol. 27, No. 2, 2004

[4]Riordan Roett, The New Brazil, WashingtonD. C. The Brookings Institution, 2010, p. 15.

[5]Benjamin Creutzfeldt, “China and the U. S. in Latin America”, en Revista Científica General José María Córdova, Vol. 14, No. 17, enero – junio, 2016, pp. 23 – 40.

[6]ECLAC, “The United Nation in Global Governance: A Latin America and Caribbean Perspective”, Santiago September 2011.

#### 作者简介:

于淼(1986-),吉林长春人,吉林外国语大学西班牙语系,讲师,硕士。中国社科院研究生院在读博士生。