

全球治理专题

# 中等国家参与全球治理的路径选择与现实困境：以拉美国家为例

谌园庭

**内容提要：**拉美国家是参与全球治理的重要力量，在全球治理中表现出相当高的活跃度。本文以中等国家理论为分析工具，考察拉美国家参与全球治理的利益诉求、路径选择和现实困境。拉美国家参与全球治理具有共同的、内在的利益逻辑，即寻求发展利益，谋求在拉美地区的主导权，提升全球影响力，展示国家软实力，树立良好国家形象。在参与全球治理的路径选择上，拉美国家采取了改革与塑造全球治理机制相结合、区域合作与跨区域合作相促进、国际国内议题联动设置的模式。这些路径选择在很大程度上符合拉美国家的发展利益需求，提升了拉美国家在国际事务中的影响力。与此同时，拉美国家在参与全球治理中也面临着一些现实困境和挑战。首先是大国权力制约拉美国家在全球治理中的表现和影响力；其次是拉美国家自我认同与实力之间的不匹配；再次是拉美国家参与全球治理的积极性受国内政治经济周期性变化的影响；最后是不同拉美国家之间存在利益需求差异，相互之间的团结受到影响。

**关键词：**中等国家 全球治理 拉美国家 发展利益 多边主义

**作者简介：**谌园庭，法学博士，中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员，国际关系研究室主任，墨西哥研究中心秘书长。

**中图分类号：**D878.3 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2018) 06-0033-13

世界正处于一个深度全球化时代，伴随全球化而来的是全球治理。当前，国际体系正在发生深刻变化和调整，无论是大国、中等国家，还是小国，都力求在全球治理、理念供给、规则制定以及多边互动等方面发挥自身影响力，以实现自身的利益和诉求。本文旨在以中等国家理论为分析工具，考察拉美国家参与全球治理的利益诉求、路径选择和现实困境，以期为中国参与全球治理提供经验借鉴。

## 一 中等国家：一种分析工具

冷战结束至今，国际体系的力量分配问题一直是国际关系最具争议的话题之一。单极、两极、多极和非极等概念常常用于分析国际体系和民族国家间关系，但其定义都是基于大国的数量进行区分。从国际体系的维度，将民族国家区分为大国（great power）、中等国家（middle power）和小国（small power），有利于在纷繁复杂的国际关系中厘清民族国家相互间的互动模式。事实上，大国从来都是国际体系的支配型力量，因而国际政治的实质通常被认为是大国政治。众多中等国家因对国际政治施加影响的能力有限，在国际政治和国际关系研究中受到的重视程度是无法和大国比拟的。

即便如此，仍有一些学者从中等国家视角，对其定义、能力和意愿以及对国际事务的影响力等方面进行了研究。中等国家这一概念可以追溯到16世纪意大利哲学家乔瓦尼·博特罗（Giovanni Botero）的著作，他把国家分成三类：帝国、中等国家和小国，并认为“中等国家拥有足够的能力和权威处理自己的事务而无需他国的帮助”。<sup>①</sup> 率先将中等国家这一概念引入外交实践的国家是加拿大。在二战后期关于国际秩序安排的过程中，加拿大提出应充分尊重中等国家参与国际事务的贡献和能力，并积极推动中等国家外交，使其在国际舞台上发挥独特的作用。在此基础上，加拿大前外长里德尔（R. G. Riddell）对中等国家进行了概念界定：“中等强国是指规模、物质资源、承担责任的意愿和能力以及影响力和稳定性等方面都接近成为大国的力量。”<sup>②</sup>

<sup>①</sup> Giovanni Botero, *The Reason of State*, New Haven: Yale University Press, 1956.

<sup>②</sup> R. G. Riddell, "The Role of Middle Powers in the United Nations", *Statements and Speeches* 48: 40, Ottawa: Department of External Affairs, 1948.

冷战时期，中等国家的概念被广泛地作为一种分析工具，用以检验一些国家在国际政治中的影响力。这些国家虽然缺乏超级大国的能力，但仍然在全球政治中发挥相当大的影响力，比如加拿大、澳大利亚和瑞典。

冷战结束后，全球化的深化促使一批新兴国家群体性崛起，如金砖国家（BRICS）成员巴西、俄罗斯、印度、中国和南非。这意味着国际体系的权力结构发生了重大变化，新兴国家开始进入全球治理体系的核心地带。由于不同的中等国家追求不同的发展道路，这些发展和变化促使国际关系研究领域不得不将传统和新兴的中等国家加以区分，其中，地区大国（regional power）的概念频繁出现。地区大国是指在特定区域发挥影响力的国家。如果其所在地区没有其他国家能与之竞争，那么地区大国就可能成为地区霸权。地区大国表现出相对较高的军事、经济、政治和意识形态的能力，并能制定地区安全议程。总的来说，中等国家和地区大国这两个术语表达了国家的能力、等级、影响和意愿。在某些情况下，地区大国的自我形象与其实际能力和影响力之间存在不匹配的情况。比如巴西国内对于其定位是大国还是中等国家存在分歧，有学者认为不应该以中等国家的身份作为理解巴西的概念指南或捷径。<sup>①</sup>

2008年国际金融危机爆发之后，全球发展环境发生了深刻调整和变化，世界局势变得极为不平静。曾经的领导力量要么依然被经济危机所困，要么处于不同阶段的政治转型和僵局之中，传统强国主导的全球多边机制正在变弱或者失灵。这是一个不确定的动荡的时代，与此同时，这也是一个充满机遇的时代，因为世界处在一个“可塑的关键时期”。<sup>②</sup> 在全球秩序重塑的过程中，无论是传统强国还是新兴国家，都希望在国际体系的变革中发出自己的声音，发挥自身的影响。在新的力量对比中，新兴国家在全球治理中的地位大幅提升，以G20为代表的全球治理对话机制表现出了显著的引领作用。一些中等国家在不同的议题领域也日益显示出卓越的领导力，逐渐成为全球治理中不可忽视的一支力量。中等国家在全球治理中的崛起反映了国际体系的结构变化，加大对这一类国家的关注和研究有助于理解全球治理结构的扁平化发展趋势。

<sup>①</sup> Sean Burges, “Mistaking Brazil for a Middle Power”, in *Journal of Iberian and Latin American Research*, Vol. 19, Issue 2, 2013, pp. 286–302.

<sup>②</sup> Martin Indyk and Robert Kagan, “A Plastic Moment to Mold a Liberal Global Order”. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2013/1.> [2018-01-11]

本文旨在考察拉丁美洲国家在全球治理中的地位和作用，以及拉美国家参与全球治理的利益诉求、路径选择与现实困境。中等国家理论这一分析工具，有利于本文将更多的拉美国家置于考察范围内。

目前，在学术界的已有研究中，对于中等国家的定义、分类和评估一直存在分歧。界定中等国家最常规的方法是基于国家的军事能力、经济实力和地缘战略地位。此外还有一种方法比较常用，即评估一个国家的领导能力及其在国际舞台上的影响力和合法性，认为中等国家通常利用各种类型的国际组织作为外交舞台，并依靠“利基外交”（niche diplomacy）来实现具体的外交政策目标，以配合其相对有限的能力。国内学术界则通常使用中等强国的说法，这一用法隐藏的潜台词是，在众多中等国家中，中等强国的实力和影响力仅次于超级大国或大国。适用于这一提法的拉美国家只有巴西、墨西哥和阿根廷这三个进入了G20对话机制的地区大国。显然，这一提法不利于将智利、哥伦比亚、委内瑞拉等拉美中等国家参与全球治理的行动和经验涵盖进去。因此，本文采用中等国家的提法，并对其给予简单定义：中等国家是中等规模的国家，有能力并愿意推行具有全球视野的积极外交。需要特别提出的是，作为拉美地区最大的国家，巴西仍处在通往大国之路的十字路口，或许能够继续上升，成为大国；或许作为关键性国家，继续保持中等国家地位。<sup>①</sup> 尽管加入了新兴大国俱乐部“金砖国家”合作机制，但巴西并不具备参与大国博弈的实力，因此，本文仍将其归类于中等国家行列。

## 二 拉美国家参与全球治理的利益诉求

拉美国家是参与全球治理的重要力量。由于发展模式和发展理念的不同，不同国家参与全球治理的利益诉求也不尽相同。但属于“西方文化家庭”的共同身份使得拉丁美洲团结和统一的程度远远超过亚洲、非洲，甚至在某种程度上超过欧洲<sup>②</sup>，基于此，拉美国家参与全球治理有着其共同的、内在的利益逻辑。

---

<sup>①</sup> Harold Trinkunas, “Brazil’s Rise: Seeking Influence on Global Governance”, Latin America Initiative, Foreign Policy at Brookings, April 2014, p. 2.

<sup>②</sup> Emilio Lamo de Espinosa, “Is Latin America Part of the West?”. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect>. [2018-03-23]

### （一）寻求发展利益

发展中国家面临的最根本性的任务是发展问题，也就是现代化的问题。促进经济和社会可持续发展是拉美国家参与全球治理的主要动因。从独立以来的各个历史时期，拉美国家的现代化战略选择具有相当大的趋同性，其原因是拉美国家的国别特征左右不了自身的战略选择，起支配性作用的因素是经济全球化进程以及相应的国际关系体系的演进情况。<sup>①</sup> 经历过数次经济危机的冲击，拉美国家已经提高了抵御外部风险的能力，但仍须在实现长期、包容性、可持续发展方面取得进展。当前，世界经济增长出现周期性、结构性和技术性的现象，拉美国家面临不利的外部环境，在这种情况下如何不被边缘化，是拉美国家推进全球化和全球治理的一大动力。正如阿根廷总统马克里所说，全球化是促进阿根廷和其他拉美国家经济复苏的关键性因素。<sup>②</sup>

### （二）谋求拉美地区主导权

拉美地区一直缺乏一个真正意义上的“领头羊”国家，谋求地区主导权，不仅仅是巴西、墨西哥、阿根廷等地区大国所追求的，也是委内瑞拉、智利等中等国家所追求的。而全球治理为这些国家的诉求提供了平台。就如巴西所考量的，阿根廷经济实力下降，墨西哥专注于北美一体化，为巴西谋求地区主导权和发挥全球治理影响力打开了空间。墨西哥则希望利用自身特殊的地缘战略地位，成为北美与拉美之间的桥梁，从而达到施加地区影响力的目的。阿根廷在实力不断下降的情况下，通过平衡巴西的影响力来体现自身的影响力。委内瑞拉在政治经济危机爆发前，扛起了拉美左翼的大旗。智利则通过开放的经济发展模式，寻求在自由贸易和市场经济方面发挥引领作用。

### （三）提升全球影响力

自16世纪被西班牙征服以来，拉美各国一直处于对外部影响的被动反应状态，而不是影响全球议程的主角。<sup>③</sup> 由于担心一直处于依附与边缘化状态，拉丁美洲努力通过身份认同和现代化来寻求区域团结与融合，以及在全球事务中取得领导地位。谋求对全球治理的影响力成为巴西追求大国地位的特殊

<sup>①</sup> 曾昭耀主编：《现代化战略选择与国际关系：拉美经验研究》，北京：社会科学文献出版社，2000年，第14页。

<sup>②</sup> “Sun Valley Conference: Argentine President Macri Explains Economic turnaround”. <http://www.cnbc.com/2016/07/07/> [2017-07-12]

<sup>③</sup> 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.

路径。而墨西哥作为世界上最大的西班牙语国家，致力于在政治、经济和文化方面发挥重要的国际作用。上任培尼亚政府外交政策的总体目标是“恢复墨西哥在世界上的领导地位，并在解决全球性重大挑战上，确立墨西哥作为一个新兴力量的影响力。”<sup>①</sup>在阿根廷成为“正常国家”之后，马克里政府积极谋求使阿根廷进入“全球体系的大门”，提升其全球影响力，展示其地区大国地位。

#### （四）展示国家软实力，树立良好国家形象

中等国家擅长以多边主义的方式，与拥有相似理念的国家合作，发挥柔性影响力，以提升自身的国家地位与形象。巴西在参与全球治理过程中，始终强调自身的特殊性，即不会采取传统大国展示硬实力的途径，而是通过展示巴西软实力达到发挥影响力的效果。在墨西哥，卡尔德龙执政期间积极推动气候外交，参与全球气候治理，希望通过积极参与全球事务摆脱毒品国家、失败国家的形象。重塑大国形象是阿根廷马克里政府外交政策的主要目标，2017—2018年，阿根廷接连主办了第11届世界贸易组织（WTO）部长级会议和G20峰会两场重要的多边主义活动。从这个意义上说，马克里政府达到了改善国家形象并代表拉丁美洲发声的目的。

### 三 拉美国家参与全球治理的路径选择

在参与全球治理的路径选择上，拉美国家同样具有共性。拉美国家也努力开辟新的合作模式和路径，力争在大国博弈中谋求更多的战略空间，维护自身的发展利益。

#### （一）路径选择一：改革与塑造全球治理机制相结合

当今国际体系中，尽管各种类型国家之间关系的范围和深度不断得到扩展和加深，但本质上仍是大国处于权力中心位置，这对于数量众多的中等国家和小国而言显然是不公平的。在全球治理中，无论是非传统安全，还是发展等全球性问题的解决，都离不开中等国家的有效参与。改革现存的全球治理机制和塑造新的机制相结合，成为中等国家参与全球治理的路径之一。

首先，推动全球治理机制的改革。众所周知，全球治理是通过不同的治理机制来体现的，联合国、世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行等

<sup>①</sup> “Política Exterior de Enrique Peña Nieto”. <http://www.excelsior.com.mx>. [2018-01-23]



机构代表了不同方面的治理体系。但现存国际机制迫切需要改革或创新，在这一方面，新兴国家之间有着广泛的共识和巨大的合作空间。就其在全球治理机制改革中的作用来看，中等国家首先是现有全球治理机制和规则的维护者，如拉美国家都认可联合国在全球治理中的主渠道作用。与此同时，拉美国家也积极参与联合国改革进程。拉美国家普遍认为联合国需要全面改革，以提高其效率和代表性，同时也呼吁改革要在取得成员国广泛共识的基础上进行。在智利政府的支持下，联合国拉美经委会于2011年8月召开地区会议，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中的核心作用。<sup>①</sup> 全球经济治理机制也存在代表性不足、规则的公正性欠缺、应对新问题的效率不高等问题。在包括拉美国家在内的新兴经济体的合力推动下，国际货币基金组织和世界银行2010年春季联合会议通过了投票权改革方案，将发展中国家在世界银行的整体投票权提高到47.19%。其中，中国的投票权几乎翻了一番，跃居为第三大股东国。此外，阿根廷、巴西和墨西哥三个拉美国家的份额都有了不同程度的提升。2015年国际货币基金组织的改革方案也获得了通过，巴西成功晋升为前十大成员国。

其次，参与全球治理对话机制的塑造。20世纪70年代布雷顿森林体系崩溃，随之而来的是全球资本主义的周期性动荡，国际金融和经济结构变得更加不稳定和复杂。尽管多边机构仍然是该体系的核心，但在2008年国际金融危机爆发之前，新兴市场、游说团体、跨国公司、非政府组织和社交网络等新的参与者不断涌现，经济全球化、集约化、跨国化和相互依存加大，表明世界不可能再被少数传统大国主宰。全球经济治理对话机制经历了从G5、G7、G8、G8+5，最终到G20的发展历程。巴西和墨西哥在2007年作为5个新兴经济体的一员，受邀参加了在德国海利根达姆召开的G8峰会。传统经济强国和新兴经济体在峰会上就全球性问题进行了结构性对话。这次对话被称之为“海利根达姆进程”，其意义在于使全球治理模式出现了突破性进展，传统经济强国需要在决策和理念方面与新兴经济体进行协商。墨西哥不仅组织了新兴经济体国家的内部会议，还作为东道主举办了第一次海利根达姆进程内部的正式会议，其外交地位与技巧使其有优势承担其他经济上更强大国家

<sup>①</sup> ECLAC, “The United Nation in Global Governance: A Latin America and Caribbean Perspective”, Santiago, September 2011.

所不能或不愿做的事情。<sup>①</sup> 2008年国际金融危机爆发后，G20峰会被推向了国际舞台的中心，阿根廷和巴西、墨西哥一道成为拉美国家的代表。但由于主权债务违约纠纷，阿根廷在全球经济治理中一直处于被边缘化的地位，直到2016年债务违约纠纷问题了结，阿根廷才重新被国际体系所接纳。2012年，墨西哥在拉美国家的支持下，成功主办G20洛斯卡沃斯峰会，除了关注世界经济形势和国际金融议题，墨西哥还将发展中国家关注的就业问题设置为主要议题，有效地为发展中国家争取了更多国际话语权。

最后，参与构建全球治理新机制。由于全球治理需求加大，而有效治理机制不足，全球治理出现了严重的国际机制“赤字”。巴西和其他金砖国家一道尝试构建新的全球治理机制：金砖国家新开发银行，以弥补国际货币基金组织等机构行动能力不足、力度不够的短板。2014年7月金砖国家发表《福塔莱萨宣言》，宣布金砖国家新开发银行初始资本为1000亿美元，总部设在上海。2015年7月21日，金砖国家新开发银行开业，首任董事会主席由巴西人出任。金砖国家新开发银行的意义在于，它是首个由新兴经济体就国际金融制度所做的安排，为国际体系提供了一种替代方案。

## （二）路径选择二：区域合作与跨区域合作相促进

拉美国家始终将区域合作与跨区域合作作为参与全球治理的两个发展路径。其中，区域合作与区域治理是拉美国家参与全球治理的倚重，有利于提升其在全球治理中的话语权；跨区域合作不仅有利于提升国际地位，也有助于增强拉美国家在本地区的影响力。因此，区域合作与跨区域合作在拉美国家参与全球治理进程中实现自身的发展利益方面能起到相互促进的作用。但不同拉美国家由于规模、发展模式和理念、国家利益目标不尽相同，在进行区域合作与跨区域合作时选择了不同的路径。

在区域合作层面，智利、哥伦比亚、秘鲁和墨西哥组建的太平洋联盟，与巴西、阿根廷作为主导力量的南方共同市场，以及委内瑞拉主导的美洲玻利瓦尔联盟构成了拉美区域合作的不同发展模式。在全球治理的参与中，3个区域组织的活跃程度不同。长期以来，由于成员国不同的内外部利益、相互之间悬而未决的矛盾，南方共同市场内部龃龉不断，影响其合作的实质性进展。随着巴西、阿根廷国内政权的更迭，该组织与太平洋联盟有靠近和融合

---

<sup>①</sup> [加拿大]安德鲁·F.库珀、[波兰]阿加塔·安特科维茨主编，史明涛、马骏等译：《全球治理中的新兴国家：来自海利根达姆进程的经验》，上海：上海人民出版社，2009年，第12-13页。



的趋势。美洲玻利瓦尔联盟从成立之初就带上了浓厚的意识形态色彩，在参与全球气候治理、全球经济治理的过程中，经常代表发展中国家发声。如在参与全球气候谈判时，美洲玻利瓦尔联盟始终坚持“气候正义”原则，坚持发展中国家的发展权，要求发达国家承担历史责任并率先采取减排行动。目前该组织面临的最大挑战是委内瑞拉等左翼国家政局的走向。此外，拉美和加勒比国家共同体（CELAC）是唯一一个涵盖所有拉美国家的地区组织，它的存在反映出拉美国家希望共同发声的诉求。

在跨区域合作中，拉美国家也积极寻找志同道合的伙伴，以进一步实现共同目标。巴西除了参与金砖国家机制之外，还参与了印度—巴西—南非三国论坛（IBSA），与印度、南非建立了跨区域战略合作联盟。近几年，金砖国家通过“BRICS + N”的模式与其他新兴经济体建立起对话和互动机制，打开了整个发展中世界的合作之门，使得全球治理体系出现新的动力。墨西哥则与印度尼西亚、韩国、土耳其、澳大利亚一起创建了中等强国合作体（MIKTA）。该组织通过各种举措，例如绿色增长和发展合作计划，证明了中等国家可能对全球治理产生的影响。<sup>①</sup>此外，在G20中，MIKTA成员国最适合利用自身优势，促进建立共识和提升合作势头。无论是BRICS、IBSA，还是MIKTA，这些跨区域合作组织都是完善全球治理的动力平台，有助于不同规模的拉美国家提升行动能力，发挥相应的国际影响力。

### （三）路径选择三：国际国内议题联动设置

正如前文所提及，拉美国家参与全球治理的首要动因是谋求自身的发展利益。因此，在全球治理的议题设置上，拉美国家体现出以下特点：以国内需求推动相关国际议题的设置，通过国际议题塑造寻求国际支持，从而带动国内问题的解决。

一方面，拉美国家致力于以国内需求推动相关国际议题的设置。贫困和不平等一直是困扰拉美国家可持续发展的痼疾。巴西于1992年和2012年两次主办联合国环境与发展会议，充分显示出拉美国家对于发展问题的重视。在巴西等国的推动下，反贫困议题被列为联合国千年发展目标的重点。拉美国家还是2030年可持续发展议程的积极推动者。在联合国2030年可持续发展议程的制订过程中，来自巴西、墨西哥、哥伦比亚等拉美国家的代表参与

<sup>①</sup> Sung - Han Kim, "Global Governance and Middle Powers: South Korea's Role in the G20". <https://www.cfr.org/report/global-governance-and-middle-powers-south-koreas-role-g20>. [2018-07-09]

了2015年后发展议程高级别知名人士小组。在哥伦比亚政府的倡导下，可持续发展目标被纳入2015年后发展议程中。同时，在联合国框架下，拉美国家积极推动移民、反毒等非传统安全议题。2017年9月，墨西哥培尼亚总统出席了在纽约举行的第71届联合国大会下的移民和难民议题首脑会议。他强调，作为移民大国，墨西哥一贯高度重视并积极参与解决难民和移民问题，墨西哥有能力在此议题上承担领导责任。2018年墨西哥承办了联合国移民和难民议题首脑会议。

另一方面，通过对国际议题的塑造带动拉美国家国内问题的解决。在2018年G20峰会上，东道主阿根廷将峰会议题设置为未来就业、为发展加强基础设施建设和人类粮食安全。会前，三大议题的设置饱受非议，有人质疑这些议题远没有贸易争端、货币稳定等问题更受关注。但就业、基础设施建设以及粮食安全不仅直接反映了阿根廷的关切，也是拉丁美洲国家关注的重点。马克里还确立G20峰会口号是“为均衡和可持续发展建立共识”，这同样也是拉丁美洲的视角。在中国的支持下，这些议题最终得以确立。阿根廷也成为本次峰会的最大受益国，来自欧洲、美国、中国、日本的资本宣布将投资该国公路、铁路、水利和能源设施项目。

#### 四 拉美国家参与全球治理的现实困境

拉美国家在参与全球治理中表现出相当高的活跃度，并在全球治理机制改革、议题设置等方面发挥着重要的推动作用，这些路径选择在很大程度上符合拉美国家的发展利益需求，提升了拉美国家在国际事务中的影响力。由于国内政治和国际关系在塑造中等国家的行为和观念方面发挥着关键作用，因此，国内政治和国际关系的走向在很大程度上影响拉美国家参与全球治理的战略选择和实际效果。事实上，拉美国家在参与全球治理中一直面临着现实困境和挑战。

首先，大国权力制约拉美国家在全球治理中的表现和影响力。对于拉美国家而言，大国权力因素就是美国因素。在汉斯·摩根索阐述的国家权力的

基本要素之中<sup>①</sup>，没有什么因素比地理位置对墨西哥产生的影响更大了。就自然资源、人口、领土和工业化水平而言，可以说，与美国接壤是导致墨西哥无法发挥更大国际作用的主要因素。不同于拉丁美洲邻国，在几乎整个 20 世纪，在实施民族主义的社会和经济改革的同时，墨西哥都与美国保持着微妙的外交平衡。墨西哥也在一定程度上成为国际政治的重要力量，在重大国际问题上也展示了其相对于美国的自主性。<sup>②</sup> 1994 年加入北美自由贸易协定后，墨西哥和美国不仅在经济问题上密切合作，而且还在公共安全、反洗钱、反恐怖主义、移民管理等方面密切合作。实际上，这种合作已经高度制度化，即便美国特朗普政府出台具有挑战性的政策，如对北美自由贸易协定的重新谈判和施加新的移民限制，墨西哥也只能在保持双边合作的前提下进行谈判。墨美特殊关系很大程度上约束了墨西哥在全球治理问题上的表现。由于美国在拉美地区的主导地位，与巴西对美推行软平衡外交不同，阿根廷左翼政府长期实行反美政策，也使其无法获得真正的地区影响力。

其次，拉美国家自我认同与自身实力之间的不匹配。在拉美地区，有两个国家拥有大国梦：巴西和阿根廷。由于自身的潜力，巴西一直拥有大国抱负，认为凭借其国家规模、人口、自然资源、经济和军事发展状况，巴西有实力角逐大国地位。曾经的经济实力让阿根廷本国精英认为阿根廷本来就应该属于第一世界。两个国家的大国定位与其他国家对它们的认识存在显著差距：巴西被认为是永远的潜力大国，而阿根廷作为 G20 成员国的身份都饱受质疑，认为其无法有效代表拉美国家参与 G20 并发挥地区影响力。相反，墨西哥对中等强国的自我认同与其国家实力在很大程度上是匹配的，它希望在发达国家和发展中国家之间发挥桥梁作用，这也符合墨西哥同时具备的发达国家和发展中国家的身份地位。因此，中等国家在参与全球治理时应清醒认识自身的真正实力和在国际体系中的地位，如果一味追求大国地位，反倒有可能损害国家利益。<sup>③</sup>

再次，拉美国家参与全球治理的积极性受国内政治经济周期性变化的影响。

<sup>①</sup> 汉斯·摩根索认为，有九个要素构成了国家权力：地理、自然资源、工业能力、战备、人口、民族性格、国民士气、外交的素质和政府的素质。参见 [美] 汉斯·摩根索著，徐晰、郝望、李保平译：《国家间政治——权力斗争与和平》，北京：北京大学出版社，2006 年，第 122 - 188 页。

<sup>②</sup> Monica Rankin and Dina Berger, "Peculiarities of Mexican Diplomacy", in William H. Beezley (ed.), *A Companion to Mexican History and Culture*, First Edition, Blackwell Publishing Ltd., 2011, p. 538.

<sup>③</sup> 赵重阳：《中等强国参与全球治理的目标与实践效果——以阿根廷为例》，载《西南科技大学学报》（哲学社会科学版），2015 年第 6 期，第 44 页。

当前，拉美处于新一轮的政治经济周期中。从经济层面看，受大宗商品价格下跌的影响，拉美经济从2015年出现负增长之后，就一直处于艰难复苏中，在全球经济格局中面临进一步被边缘化的风险。从政治层面看，地区政治处于关键节点时期。自2017年到2019年，拉美处于超级选举周期，巴西、墨西哥、阿根廷、智利、委内瑞拉、哥伦比亚等国都会经历大选。当前地区政治出现“左右拉锯”的态势；曾经的左翼旗手委内瑞拉陷入危机，成为影响地区国家间关系的消极因素；区域合作与一体化进程出现倒退。在政治经济周期的压力下，拉美国家推行本国对外战略的能力不足；一些国家的政党轮替也带来了对外政策的调整，在一定程度上影响了参与全球治理的热情。巴西当选总统博尔索纳罗就宣布撤回巴西主办2019年联合国气候变化大会的候选国资格。

最后，拉美国家之间存在利益差异，相互之间的团结受到抑制。巴西、墨西哥、阿根廷之间存在利益的矛盾、冲突和竞争，在一些涉及自身的重大问题上并不能有效开展协调与合作。<sup>①</sup>在区域一体化、国际同盟问题上，墨西哥与巴西、阿根廷的立场泾渭分明。<sup>②</sup>在联合国安理会改革问题上，由墨西哥、阿根廷等中等国家发起的“团结谋共识运动”，打破了巴西和日本、德国、印度通过构建“四国联盟”的方式抱团获取安理会常任理事国席位的计划。巴西则反对墨西哥加入“金砖国家”的申请。在联合国气候谈判中，拉美国家分属不同谈判集团，巴西参与“基础四国”，墨西哥参与“环境完整性集团”，智利、哥伦比亚和秘鲁等国则成立了“小拉美集团”。在某种程度上，拉美各国对气候变化的不同立场不仅集中反映了该地区对外关系的多样性、多向性和多重性特征，也充分表明发展中国家经济社会的进步必然带来内部利益的多元化。<sup>③</sup>

## 五 小结

在参与全球治理的实践中，拉美国家的经验值得考察和借鉴。一方面，

---

① 袁东振：《拉丁美洲崛起的世界意义及对中国的影响》，载《西南科技大学学报》（哲学社会科学版），2015年第3期，第5页。

② 徐凡：《墨西哥与G20：全球治理视域下的角色定位与利益诉求》，载《东岳论丛》，2017年第11期，第155页。

③ 吴白乙：《对中国与发展中国家政治关系的再思考》，载《拉丁美洲研究》，2010年第4期，第9页。

在西半球秩序中，美国拥有绝对的主导地位。拉美地区在地缘政治方面承受的压力在某种程度上而言，要大于其他地区国家。即便如此，拉美国家在与美国实力悬殊的情况下，仍通过灵活务实的外交技巧，提升了对全球治理中特定议题的发言权和主导权。另一方面，拉美国家面临的现实挑战是如何依托当前新兴国家群体性崛起的国际大势，进一步在全球治理中谋求自身核心利益，实现其重大关切。有学者认为，未来几十年内，中等国家在国际舞台上的作用将大幅提升。这种日益增强的重要性可能产生两种后果：中等国家彼此间、中等国家与大国间的竞争加剧；抑或它们之间的区域合作将得到发展。从拉美参与全球治理的实践来看，这两种后果都在显现，尤其是在地区层面的合作与竞争。从合作角度看，拉美国家在参与全球治理的过程中，充分表现出“抱团发展、合作谋利”的特性，在国际金融、国际贸易、网络安全以及气候变化等议题上认同“共同但有区别”的责任原则、公平原则和各自能力原则，与传统大国相比表现出明显的诉求差异。从竞争角度看，在联合国改革、气候变化谈判等具体问题上，拉美国家还是立场各异，无法建立相互间的团结和信任，也无法用一个声音说话。从这个意义上讲，加强地区间的联合自强是拉美国家参与全球治理的必要选择。只有加强整个地区间的协调与合作，拉丁美洲才能真正成为下一个全球性力量。

(责任编辑 黄念)