

全球治理: 拉美的作用及中拉互动的政治基础

贺双荣

(中国社会科学院拉丁美洲研究所 北京 100007)

【摘要】全球治理的兴起及中国崛起的大国担当为全球治理贡献中国方案及中国智慧,成为新时期构建中国特色大国外交的重要战略任务。拉美及加勒比国家是全球治理中的一支重要力量,中拉同属发展中国家,有共同的身份认同、理念和利益诉求。中拉应加强在全球治理上的互动与合作,共同推动全球治理机制改革,维护发展中国家的利益,促进全球问题的解决。中国及新兴国家的崛起及世界权力结构的变化,为中拉在全球治理上的互动与合作既带来了前所未有的机遇也带来了巨大挑战。

【关键词】全球治理; 政治基础; 发展中国家; 20国集团; 金砖国家; 中等强国合作体

【中图分类号】D822 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1672-4860(2017)05-0001-10

Global Governance: Latin America's Roles and Political Basis for Interaction with China

HE Shuang-rong

(Institute of Latin American Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China)

Abstract: With emergence of global governance and commitments of China as a rising power, it becomes the main strategic task for promoting the major-country diplomacy with Chinese characteristics to contribute Chinese solution and wisdom for global governance in a new era. Latin America and Caribbean countries have formed an important force in global governance. As developing countries, China and Latin America have common identity, ideas and interests. They should strengthen interaction and cooperation in global governance so as to promote the reform of global governance regime, safeguard developing countries' interests and address global issues. The rise of China and emerging countries and the changes of world power structure not only have brought unprecedented opportunities but also great challenges for the interaction and cooperation of China and Latin America in global governance.

Keywords: global governance; political foundation; developing countries; G20; BRICS; MIKTA

拉丁美洲和加勒比(以下简称“拉美”)是全球治理中的一支重要力量,中国与拉美国家同属发展中国家,共同的身份认同、理念和利益诉求,为中拉在全球治理上的互动与合作奠定了一定的政治基础。但拉美一些国家发展中国家身份认同的变化、全球治理议题的广泛性和全球化时代各国利益的多样性,也对中拉在全球治理问题上的互动与合作形成了一些阻碍。充分认识这些问题形成的深层次原因,有助于与拉美国家的互动并建立更加良好的政治基础。

一、拉美国家是推动全球治理的一支重要力量

拉美国家不仅是国际多边治理论坛的重要组成部分,而且以其对全球治理论坛在议程设置、议题的优先选项、集体谈判等方面的能力,使其在全球治理等方面发挥着重要作用。

(一) 拉美是全球治理多边论坛的重要组成部分

拉美有33个国家,人口6.27亿(2015年),

收稿日期: 2017-06-11

作者简介: 贺双荣(1963-),女,北京人,研究员,硕士生导师。研究方向: 拉美国际关系。

在“一国一票”的国际多边组织中,拉美国家是一支重要的力量。以联合国为例,作为联合国成员,拉美 33 个国家占联合国 193 个成员的 17%。在联合国安理会,拉美拥有 2 个非常任理事国席位,在联合国经社理事会占有 10 个席位,在联合国人权理事会占 8 个席位。

随着 20 国集团等全球非正式多边论坛的兴起,拉美一些国家以其地缘代表性及政治经济影响力,也成为这些非正式多边论坛的重要组成部分。2008 年国际金融危机后,20 国集团以其代表性、平等性及促进世界经济复苏的突出表现,使其逐步“从全球治理的边缘走向中心,成为国际经济合作的主要平台。”^[1]¹⁰在 20 国集团中,有巴西、墨西哥和阿根廷 3 个拉美国家。在推动全球治理改革的新兴国家机制中,巴西是金砖国家成员,墨西哥是中等强国合作体(MIKTA)成员^①。在由新加坡创建、希望通过小国的内部磋商和立场协调,对 G20 及联合国施加影响力的全球治理集团(Global Governance Group, 3G)^[2],拉美国家是其重要的组成部分。到 2016 年 9 月 22 日第 9 届外长会议召开时,3G 共有成员 30 个,其中拉美国家有 9 个:巴哈马、巴巴多斯、智利、哥斯达黎加、危地马拉、牙买加、巴拿马、秘鲁、乌拉圭。在气候变化谈判中有重要影响力的小岛屿国联盟(AOSIS)的 39 名成员中,加勒比国家有 16 个成员,占成员国总数的 41%。

(二) 拉美地区在全球治理论坛中有较高的集体谈判能力

“追求所谓的天然统一是拉美地区政治话语的永久组成部分”。^[3]在现实政治中,拉美是“组织化”和“地区集团化”程度最高的地区之一。除全球性多边组织外,许多拉美国家参与了不结盟运动、77 国集团、各种商品协定组织(如石油输出国组织、咖啡生产国组织)等由发展中国家组成的国际组织。此外,拉美还建立了很多地区性治理平台,如南方共同市场(Mercosur)、太平洋联盟(Alianza Pacifica)、加勒比共同体(Caribbean Community)、中美洲一体化体系(SICA)、美洲玻利瓦尔联盟(ALBA)、南美国家联盟(UNASUR)等。其中,2011 年 12 月成立的拉美和加勒比共同体(CELAC,简称“拉共体”)是一个包括所有拉美国家的最广泛地区组织。这使拉美国家在全球治

理多边论坛中常常能发出集体的声音,采取协调一致的行动。拉美国家通过建立“适当的防御性联盟”,希望找到应对各种国际压力和要求的国际可能性^[4],增强了集体谈判能力。

(三) 拉美国家是全球治理很多重大议题的倡导者和推动者

拉美国家在国际体系上具有双重身份:经济上的发展中国家和政治文化上的西方国家。作为发展中国家,拉美国家先于很多发展中国家融入全球化进程。这些国家对于全球化的理解和认识比其他发展中国家和地区更清晰。在政治文化上,拉美国家具有西方属性,这使他们更了解由美国和西方国家主导的全球治理体系的规则和运行机制。因此,拉美国家一直是全球治理论坛中许多重大议题的推动者和发展中国家利益的代言人。如:1967 年 2 月 14 日,拉美国家签署特拉特洛尔条约(the Treaty of Tlatelolco),不仅推动了拉美无核区的建立,也带动了世界无核区的发展。目前,世界无核区已有 4 个,涉及 114 个国家;拉美国家对《世界人权宣言》起草做出过巨大贡献,而且“拉美国家的政府、社会运动和区域组织对国际人权理念和实践做出的贡献比此前被人们认可的要大得多”^[5]。在发展议题上,2004 年巴西和智利与法国一道发起了反饥饿和极端贫困国际行动(International Action Plan Against Hunger and Extreme Poverty);在联合国在气候变化谈判中,“近些年,拉美国家在有关引起环境问题和气候变化的原因和解决方案的全球讨论中发挥着至关重要的作用”^⑤,巴西提出了“共同但区别的责任”谈判原则^[7];在南极治理中,阿根廷和智利是 1959 年 12 月 1 日南极条约 15 个缔约国成员,等等。

(四) 拉美国家通过积极参与国际组织影响全球治理议题及议程的设置

拉美国家是最早参加地区及全球性国际组织的发展中国家。从 19 世纪末开始的泛美体系,到 20 世纪初的国联和 1945 年成立的联合国等国际组织,拉美国家通过参与这些地区性和全球性的多边国际论坛积累了丰富的经验,并通过主办全球性会议、在国际组织中担任公职,影响全球治理议题和议程的设置。

国际组织是全球治理的重要多边机制,是国际规则的主要制订者、决策者和协定的执行者。拉美

国家许多人在国际组织中担任要职, 由此对全球治理发挥影响力。目前拉美人在重要的国际组织中担任的职位有: 巴西人阿泽维多 (Roberto Azevêdo), 2013 - 2017 年、2017 - 2021 年在世界贸易组织 (WTO) 中任总干事; 墨西哥的前外长和前财长安赫尔·古里亚 (Angel Gurría) 自 2006 年至今, 一直担任经合组织的秘书长; 巴西人何塞·格拉齐亚诺·达席尔瓦 (José Graziano da Silva) 2012 - 2019 年任联合国粮农组织 (FAO) 总干事; 阿根廷人费尔南德斯·德古尔门迪 (Silvia Fernández de Gurmendi, 2015 年 3 月 15 日就职) 任国际刑事法院院长。值得关注的是, 《联合国气候变化框架公约》(U. N. Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) 执行秘书长一职自 2010 年 7 月一直由拉美人担任。2016 年 7 月, 哥斯达黎加人克里斯蒂娜·菲格雷斯 (Christiana Figueres) 卸任后, 由墨西哥前外长埃斯皮诺萨 (Patricia Espinosa Cantellano, 2006 - 2012 年) 接任。

此外, 拉美国家还积极承办各种治理论坛。2012 年 6 月 20 - 22 日, 巴西继在 1992 年主办联合国环境与发展会议 20 年之后, 再次主持了里约 20 + 峰会, 使其成为促进全球可持续发展的领军者。墨西哥和秘鲁分别于 2010 年和 2014 年主办了《联合国气候变化框架公约》第 16 次、第 20 次缔约方会议。巴西和墨西哥先后在 2008 年 11 月和 2012 年 6 月主办 20 国集团财长和央行行长会议及 20 集团峰会, 阿根廷还将于 2018 年主办 20 国集团峰会。由于主办国有优先得到信息以及设置谈判议程的权力^[8], 他们由此影响着全球治理问题的谈判。比如, 墨西哥在 2012 年主持 20 国集团峰会时, 除重点讨论的金融监管、国际金融机构改革等议题外, 还将“绿色发展”作为了讨论的新议题。

(五) 拉美国家是推动全球治理机构改革的重要力量

加强全球治理的重中之重, 是推动全球治理机构的改革。发展中国家只有通过提升在全球治理机构中的代表性和发言权, 才能推动建立更加公平、民主及包容的全球治理结构, 打破西方发达国家对全球治理规则和治理议题的垄断地位, 捍卫自己的利益。拉美一直是推动全球治理机制改革的重要力量。20 世纪 60 - 80 年代, 拉美国家希望改变依附性的外围地位, 推动建立国际政治经济新秩序。近

年, 拉美国家, 特别巴西、墨西哥等新兴大国, 成为推动全球治理机构改革的一支积极的力量。

巴西, 拥有大国潜力和大国梦想。2003 年卢拉总统上台后, 在经济持续高速增长的推动下, 巴西的大国梦想重现。其中, 推动全球治理机构改革成为巴西大国战略的一部分。“对于巴西来说, 参与国际机构代表着拥有更大政治空间的机会, 能够领导一些国际规则的制订, 拒绝授受那些可能对其产生不利影响的规则, 推动达成那些有利的规则或规定。”^[9]与此同时, 巴西积极推动联合国安理会改革, 希望成为扩大后的安理会常任理事国; 在 WTO 贸易谈判中, 巴西与印度和中国组建发展中的 20 国集团, 反对西方国家的贸易保护主义, 特别是农业补贴; 在国际金融改革中, 巴西扩大了在 IMF 的份额; 在联合国气候变化谈判中, 巴西也发挥积极的引领作用; 2008 年国际金融危机后, 在联合国安理会改革缺乏进展的情况下, 巴西希望打破西方发达国家在全球治理中的主导地位, 巴西时任外长阿莫林 (Celso Amorim) 指出, “G8 已死, 我一点都不怀疑, 它什么都代表不了”^[10], “强烈主张 G8 由更广泛的集团替代, 无论是 20 国集团的形式或 G8 + (G - 8plus)”。巴西除了强力主张扩大 20 国集团在多边合作中的作用^[11]外, 还与利益相关国组建了多个“意愿联盟” (Coalitions of the Willing), 致力于推动全球治理机构改革。巴西与印度、中国、俄罗斯和南非组建了金砖国家集团; 与日本、德国和印度组建了 4 国集团, 致力推动联合国安理会改革; 2003 年, 与印度、南非组建了一个有共同身份的规范性权力集团 (A Shared Identity with Normative Power), IBSA 对话论坛 (IBSA Dialogue Forum, IBSA); 在联合国气候变化谈判中巴西与中国、印度和南非组建了基础 4 国 (BASIC)。除了推动拉美地区一体化外, 巴西还分别在 2005 年和 2006 年推动建立了南美 - 阿拉伯首脑峰会、南美 - 非洲峰会等跨地区的对话与合作机制。

墨西哥是拉美第二大。随着外交战略的转型, 墨西哥以中等强国的身份在国际政治舞台上日益活跃。1994 年加入北美自由贸易协定后, 墨西哥经济取得快速增长。2001 年, 墨西哥 GDP 在世界的排名中一度超过巴西, 成为拉美第一大经济强国, 世界第九大强国。在经济实力推动下, 墨西哥

开始奉行积极的外交政策。2001 年 7 月, 福克斯总统认为, “不管我们是否愿意, 是否适合我们的利益, 我们走向世界并参与那里正在发生的事情的时机已足够成熟”^[12]。进入 21 世纪后, 积极参与国际多边事务及全球治理成为福克斯政府 (Vicente Fox, 2000 - 2006 年) 外交的 3 个支柱之一^[13]。现任总统培尼亚·涅托政府认为, 以其体量、影响力和相对权力, 墨西哥能够成为一个“一个负责任的全球行为者” (player de responsabilidad global), 即积极“参与寻求建立一个更公正、更有效率的全球治理的国际行为者”^[14]。2013 年 9 月, 墨西哥与印尼、韩国、土耳其和澳大利亚等价值观和立场相近的国家组中等强国合作体 (MIKTA), “在多边机制中就共同关心的问题提高集体的声音”^[15]。与此同时, 墨西哥把向国际货币基金组织的缴款增加了 146%, 使墨西哥在 IMF 的出资份额从 2010 年改革前 1.52% 增加到 1.87%。

阿根廷是拉美第三大国, 作为拉美地区曾经的强国, 由于国力持续下降, 其作为 20 国集团成员格的资格一度受到质疑。2015 年 12 月, 马克里总统上台后, 阿根廷的外交在发生着积极的变化。2016 年 2 月 29 日, 阿根廷与国际债权人达成债务协议, 重新成为一个“正常国家”。马克里政府奉行一个“开放的和参与的外交政策” (open and engaged foreign policy)^[16], 希望阿根廷在国际社会上发挥影响力。2017 年 4 月, 阿根廷主办了世界经济论坛拉美会议, 还将主办世界贸易组织部长级会议, 2018 年还将主办 20 国集团首脑峰会。

除上述 3 国外, 拉美的中小国家也在积极推动全球治理机制的改革。根据 2010 年的数据统计, 拉美 33 个国家中, 1000 万人口及以下的小国有 23 个。虽然小国被看作是国际体系的被动“接受者”和“服从者”, “但在全球语境已然大幅变迁的背景下, 小国亦能在全球治理、观念供给、国际规范、多边互动等方面利用自身优势, 凸现自身特长, 以弥补体系漏洞, 发挥大国难以替代的辅助性、独特性作用。”^[17] “在过去 50 年, 大量小的、不发达及弱国, 他们通过结盟、通过集体行动, 发挥着影响力, 并取得一定成功”^[18]。哥斯达黎加与约旦、列支敦士登、新加坡和瑞士组成“五小国集团” (Small Five Group, 5S), 2008 年以来提出了一系列有关安理会改革的草案, 呼吁联合国安理

会提高透明度以及关注增加新成员、否决权以及安理会与联大之间关系等问题^[19]。特立尼达和多巴哥则在 1990 年 10 月联合国第二次气候变化大会上, 领导创建了小岛屿国联盟 (AOSIS)^{[17]253}。

二、中拉互动与合作的政治基础

中国在全球治理问题上经历了从被动到主动, 再到积极参与并发挥引领作用的战略转型过程。全球治理作为一个外部输入的概念, 最初“中国参与全球治理的愿望并不是很积极”^[20]。随着中国的崛起, 中国与世界的关系日益密切, 并开始意识到在全球治理中的作用及责任。2004 年 8 月, 中国国家主席胡锦涛在第 10 次驻外使节会议上强调了国际多边作为中国外交舞台的重要性, 首次明确提出了“领域外交”, 即针对全球化引发的各种全球性问题与功能领域, 如在金融安全、能源安全、气候变化等领域, 积极参与多边合作和全球治理。2008 年, 国际金融危机为中国及新兴发展中国家推进全球治理机构改革提供了机会, 中国在全球治理问题上由被动转为主动。在 G20 峰会上, 中国先后提出了改革国际货币和金融体系、加强国际金融监管等一系列倡议, 在联合国气候变化谈判上的立场也发生了积极变化。2012 年, 中国共产党十八大以后, 中国在全球治理问题上更加积极进取, 希望在全球治理中发挥引领作用, 提出中国方案、贡献中国智慧。

全球治理需要各国的参与。与此同时, 在推动和引领全球治理的过程中, 中国需要构建全球伙伴关系。中国与绝大多数拉美同属发展中国家, 除墨西哥外, 拉美多数国家是 77 国集团成员。虽然中国的整体实力不断提升, 但这并没有改变中国的发展中国家身份。尽管全球化发展的不均衡使拉美等发展中国家出现分化, 在全球治理一些议题上的立场出现分歧, 但共同的身份认同, 使中拉在全球治理一些关键问题上有共同的利益和理念, 并就此奠定了双方互动与合作的政治基础。

(一) 拉美是世界和平的积极维护者

拉美国家是世界较为和平的地区。虽然拉美国家间也存在边界纠纷和矛盾, 但该地区较少发生战争与武装冲突。随着民主化进程的发展, 南美国家在 20 世纪 90 年代初开始探讨建立南美和平区^[21]。1998 年 7 月 24 日, 南共市 4 国与智利和玻利维亚

宣布建立南美和平区^[22]。2014年1月,拉共体在第二次峰会上宣布建立拉美和平区,“铭记和平是所有人的最高财富和合法愿望,维护和平是拉美一体化的重要组成部分,也是拉共体原则和共同价值观念”^[23]。

拉美国家也是世界和平的积极维护者,主张通过谈判解决矛盾和冲突。2013年9月26日,墨西哥时任外长梅亚德(José Antonio Meade Kuribreña)在联大一般辩论中表示“禁止使用武力及和平解决争端是指导我们外交政策的宪法原则的核心”“任何未经联合国授权使用武力是违背联合国原则和目的的,必须避免”^[24]。在伊朗核问题上,巴西等拉美国家主张通过对话解决问题,2010年,巴西总统卢拉为此与土耳其积极从中斡旋。

拉美国家还积极参加联合国维和行动。截至2013年12月31日,拉美8个国家参加了联合国维和行动,共派出维和人员6177人^[25]。其中,乌拉圭是人均派遣维和人员最多的国家,全球排第8位^[26]。值得一提的是,巴西参加了8次维和行动,在世界各国向联合国派遣维和人员的排名中,巴西居第11位。2004-2017年,巴西还担负了联合国海地稳定特派团(MINUSTAH)军事指挥的责任。2017年1月3日,秘鲁宣布秘鲁派205人参加联合国在中非的维和部队(MINUSCA)。

(二) 中拉都支持并增强联合国在全球治理中的主体地位

在一个由主权国家构成的全球体系中,加强全球治理面临的一个困境是如何实现合法性及效率之间的平衡。联合国无疑是最具代表性、权威性及合法性的多边治理平台。但联合国的效率及其作为主要决策机构的安理会的代表性问题一直受到诟病。20世纪90年代,联合国改革被提上日程。但由于各方利益难以协调,联合国改革没有进展。为了应对日益扩大的全球性挑战以及国际权力的加速转移,国际社会出现了一些集团化、非正式的治理模式,如8国集团、20国集团等“意愿联盟”或“俱乐部”。这些集团或组织没有组建文件,没有办公大楼,多数也没有常设人员,但它们“在世界政治上获得越来越大的影响力”^[27]。全球治理格局日益呈现碎片化及复杂化,联合国面临被边缘化的危险。“G7、BRICS和MIKTA在G20中比肩而立……其中,G7和BRICS分别代表着守成和新

兴崛起两股力量,而MIKTA则成为‘中间地带’”^[28]。对于20国集团,包括许多拉美在内的世界小国对其合法性提出质疑,认为它“没有国际合法性”或“没有授权即行使其功能”^[29]。由拉美左派国家组成的玻利瓦尔美洲国家联盟(ALBA)认为,没有穷国的代表参加,20国集团缺少代表性^[30]。

在全球治理的主体地位问题上,中国坚持联合国在全球治理中的主渠道作用。2017年1月18日,习近平主席在联合国日内瓦总部发表演说时指出,“中国将坚定维护以联合国为核心的国际体系,坚定维护以联合国宪章宗旨和原则为基石的国际关系基本准则,坚定维护联合国权威和地位,坚定维护联合国在国际事务中的核心作用。”尽管拉美国家在如何进行联合国改革问题上存在分歧,但加强联合国在全球治理中的主体地位是拉美国家的普遍共识:2011年8月8-9日,联合国拉美经委会就加强联合国在全球治理中的作用专门举行地区研讨会;2012年3月12日,智利大使加尔韦斯(Eduardo Galvez)负责起草,由45个国家(包括15个拉美国家)联署的一份名为“加强联合国系统:联合国系统在全球治理中的核心作用”草案(Draft Resolution A/66/L.38),提交给第66届联大,“重申需要有包容、透明和有效的多边方法来应对全球挑战”^[31]。拉美国家中“特别是像加勒比海这样的小国、弱国,更需要一个强大的联合国。如果没有联合国,类似加勒比这样的小国就没有向全球社会表达他们诉求的论坛……他们也无法得到(联合国)保护而不受更大、更强国家冒险主义的欺凌”^[32]。

(三) 中拉是全球治理规则的倡导者和维护者

2016年11月,中国政府在发布的第二份对拉美的政策文件中指出“坚持国际协作,促进公平正义,是中拉关系发展的国际责任。中方愿同拉美和加勒比国家在国际多边机制内加强沟通协作,共同维护以联合国宪章宗旨和原则为核心的国际秩序和体系,推动多极化和国际关系民主化、法治化进程,增强发展中国家的代表性和发言权。中方愿同拉美和加勒比国家深化南南合作,巩固多边贸易体制,推动全球治理改革,共建开放型世界经济体系。”

在由主权国家组成的国际体系中,全球治理应

基于原则、规则、规范及国际法,而非霸权。“全球治理的目标在于形成国家间、国家层面上的规范(其中特别是国际法和国际法治)、组织和运作规程”^[33]而组成的国际机制(international regimes)。作为全球治理规则的遵循者,而非制订者,发展中国家希望加强和完善国际法及国际规则,反对发达国家的制度霸权。中国主张“世界上的事情越来越需要各国共同商量着办,建立国际机制、遵守国际规则、追求国际正义”^[34]。

拉美国家是国际法的积极倡导者、推动者和捍卫者,“是国际规则的革新者,而不是一个简单的代价的接受者(price takers)”^[35]。面对强国,拉美国家希望通过国际法来规范霸权国的行为,在某种程度上拉美国家已将国际关系等同于国际法。早在第二次泛美国际会议(1901-1902年),拉美国家就第一次提出了制订国际法。在第三次泛美国际会议上,国际司法委员会(International Commission of Jurists)成立并起草国际法。拉美国家提出的“和平解决争端”、不干涉原则等都写入了许多国际法和国际组织的章程中。它们不仅对国际法和全球治理规则的完善做出了巨大的贡献,而且维护了拉美国家的主权。20世纪60-80年代,拉美国家开展的捍卫200NM海洋权的斗争,为1982年联合国海洋法的签署做出了贡献^[36]。拉美国家还提出了很多被视为软法(soft law)的国际规范(international norms),如“依法占有”(uti possidetis juris)原则^②。拉美提出的另一项附属规范是地区安全安排^[37]。

在当今的全球治理中,拉美国家积极捍卫全球治理规则。从拉美国家在国际犯罪法庭(international Criminal Court)上的立场和做法可以看出,拉美国家对于维护国际规范,反对霸权的决心及原则性。2002年国际刑事法院正式建立。截至2015年10月6日,拉美33个国家中有28个国家批准了《罗马规约》(Rome Statute)。2002年5月,由于担心此法对美国公民实施司法管辖,小布什政府不仅拒绝批准前总统克林顿签署的有关建立国际犯罪法庭的《罗马规约》,而且根据其颁布的《美国服役人员保护法案》(American Service members' Protection Act, ASPA),消减那些已批准《罗马规约》但拒绝与美国签署双边豁免协定(BIA,又称98款)国家的军事援助,拉美成为受美国此项政

策影响最严重的地区。2003年7月1日,美国依法中止了对35个国家的军事援助,其中受到影响的有14个拉美国家^[38]。面对美国的制裁,2006年9月,哥斯达黎加外长托瓦尔(Roberto Tovar)表示,美国的行为是一个冒犯,“一个国家可以穷,但要有尊严”^[39]。此外,2003年拉美国家普遍反对美国对伊拉克单方面采取军事行动。其中,墨西哥和智利作为联合国安理会非常任理事国,虽然与美国保持了密切的经济关系,但拒绝支持联合国安理会通过对伊拉克动武的决议。

(四) 中拉都是主权与不干涉原则的捍卫者

“相尊重主权、互不干涉内政是作为中国外交政策基石的和平共处五项原则的重要内容。在基于主权国家的全球治理中,中国主张“《联合国宪章》确立的主权平等原则是当代国际关系的基本准则,覆盖国与国交往的各个领域”^[1]。

拉美国家是主权和不干涉原则的捍卫者。1832年,委内瑞拉政治家安德烈斯·贝略(Andres Bello)在《人权原理》一书中,提出了主权国家法律地位平等的思想^[40]。历史上,拉美国家提出了许多不干涉原则,如卡尔沃主义(Calvo Doctrine)^③、德拉戈主义(Drago Doctrine)^④、埃斯特拉达主义^⑤等。这些不干涉原则不仅在过去帮助拉美国家维护主权、反对大国干涉起到了积极作用,且对今天的世界和平与发展仍然具有重要的现实意义。

冷战后,由于跨国政治、经济和安全问题的发展,拉美国家在不干涉原则上的立场有所改变,承认民主、人权及其他跨国问题遭到威胁时,主权在一定程度上要让位于集体行动。但是,拉美国家坚决反对大国滥用制度霸权。西方国家提出“保护的责任”(Responsibility to Protecting, R2P)后,古巴、尼加拉瓜、委内瑞拉等拉美国家极力反对^[41]。巴西与中国等“金砖国家捍卫国家主权、独立和领土完整的国际规范,反对美欧过度使用武力和强制手段来实现他们的战略和人权目标上有共同利益(stake)”^[42]。针对西方打着“保护的责任”旗号,推行“新干涉主义”,反而造成新的人道主义危机时,巴西常驻联合国代表瓦尔蒂(Maria Luiza Ribeiro Viotti)于2011年11月提出了一个“保护中的责任”(responsibility while protecting, RWP)概念,这对完善全球治理的规则,捍卫不干涉原则,制止某些大国在实施“保护的责

任”过程中的不负责任的行为是一个制约。

三、中拉互动与合作面临的挑战

全球治理机构改革正面临着前所未有的机遇,中拉双方也增加了互动与合作的政治基础。但拉美一些国家发展中国家身份认同的变化、全球治理议题的广泛性以及全球化背景下各国利益的复杂性,使得中拉在全球治理问题上的互动与合作面临不少挑战。

(一) 拉美一些国家的“发展中国家”身份认同的变化

“发展中国家”作为一个概念和群体,是在20世纪60年代出现的。共同的身份认同是中拉在全球治理中互动与合作的政治基础。然而,经过几十年的发展及其全球化的不均衡发展,发展中国家出现了分化,这种分化在拉美地区显得尤为突出。尽管学界及国际组织对“发展中国家”的概念从来没有一个明确的定义,但根据世界银行基于GDP及GNP等经济指标的划分,智利(2012年)、乌拉圭(2012年)、阿根廷(2014年)等进入了高收入国家行列^[43]。以国际组织谈判的视角,77国集团成员被看作是发展中国家,OECD国家为发达国家。墨西哥在1994年加入OECD后,宣布退出了77国集团;智利虽然没有退出77国集团,却在2010年5月7日成为了OECD成员。拉美其他一些国家也启动了加入OECD的进程。2013年5月30日、2015年,OECD先后与哥伦比亚和哥斯达黎加签署加入该组织的协定。2017年5月30日,巴西特梅尔政府提交了加入OECD的正式申请。拉美国家加入发达国家的国际组织,将会承认遵守发达国家的规范、标准及价值观,利益也将会不断整合。因此,这些国家在全球治理问题上,也将向欧美等发达国家靠拢并成为“摇摆国家”。比如,在联合国气候变化谈判中,拉丁美洲和加勒比独立协会(Independiente de Latinoamérica y el Caribe, AILAC)[®]作为一个谈判集团,为试图在北南国家中搭建桥梁,开创了“拉美的第三条路”^[44],巴西则经常游走于基础4国与欧盟和美国之间。与此同时,随着中国经济的崛起,拉美国家对中国的发展中国家的身份提出的质疑,认为中国已不是发展中国家,中拉关系不是南南关系,而是南北关系^[45]。中拉贸易,由于“生产力的差异不断放大

了双边贸易的不平等关系,从而使核心-边缘模式在中拉关系中越发明显。”^[46]

拉美一些国家发展中国家身份的变化及其对中拉共同身份认同的质疑,使中拉在有关成本与责任的分担这个“全球治理争论的核心问题”^[47]上出现分歧。西方国家认为,新兴国家应承担更大的国际责任,例如,2013年人类发展报告(2013 Human Development Report)认为,“崛起的南方国家在全球舞台上应承担更多与其日益增长的经济实力和政治影响力相符的责任,包括向多边组织缴纳更多的资金”^[48]。新兴大国不应该再以国际贸易法的语言,将“特殊的和有区别的待遇”看作是理所当然的。同样,应对气候变化的不利影响的“共同但有区别的责任”的思想,也不应该作为守成大国与崛起大国的重要关系分类。守成大国与正在崛起的大国在解决国际关注的问题时,应行使“负责任的主权”(responsible sovereignty)^[49]。“新兴大国缺乏对全球公共产品的贡献,日益被视为免费搭老牌强国努力推出动的最低水平和标准不断下降的公共产品的便车。”^[50]

在全球治理的责任问题上,拉美的“摇摆国家”更接近欧美等发达国家。这一问题在气候变化“共同但有区别”的责任问题上表现得尤为突出。墨西哥以及以智利为首的拉美独立协会,虽然认同“共同但有区别的责任”原则,发达国家应承担更多责任,但同时主张发展中国家也应承担更大的责任。

(二) 全球治理议题的广泛性

全球治理议题非常广泛,罗马俱乐部前主席佩切伊(A·Pacheyi)把全球问题归结为由近30个问题构成的总问题。在这么多议题中,由于国家的规模不同、发展阶段不同、受议题影响的程度不同,各国对议题的关注程度、利害关系也不同。因此,这决定了发展中国家在全球治理各个议题上的谈判立场很难达成一致。拉美国家之间,在联合国改革、气候变化等一些议题上存在诸多的差异。例如,拉美国家在安理会改革问题上,巴西与拉美中等强国和小国的立场差异很大。比如,巴西积极推动联合国安理会改革,并希望成为安理会常任理事国,而墨西哥和阿根廷虽然主张扩大安理会的作用,但反对增加带否决权的常任理事国席位。2013年8月6日,阿根廷总统克里斯蒂娜在联合国安理

会公开辩论时明确表示, 联合国改革应从联合国五常拥有的否决权特权 (veto privilege) 开始。^[51] 在联合国气候变化谈判中, 由于受气候变化的影响不同、谈判地位不同, 拉美国家分成了多个谈判集团: 巴西与中国、印度和南非组成基础 4 国; 墨西哥参加了环境整体性集团 (the Environmental Integrity Group, EIG)^②; 哥伦比亚、秘鲁、哥斯达黎加、智利、巴拿马和危地马拉等拉美国家组建了拉丁美洲和加勒比独立协会; 多数加勒比国家参加了小岛国联盟 (AOSIS); 阿根廷和萨尔瓦多与马来西亚、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡和泰国组成了志同道合发展中国家 (Like - Minded Developing Countries, LMDG) 谈判集团; 中美洲一体化体系 (SICA) 和美洲玻利瓦尔国家 (ALBA) 形成了独立的谈判集团。拉美国家在一些议题上的立场分化为中国与拉美国家的立场协调造成了困难。

(三) 全球化时代背景下各国利益的复杂性

利益考量, 是决定各国在全球治理立场的最主要的因素。而在全球化时代, 发展中国家的发展战略及融入全球化的方式出现了巨大的差异。墨西哥加入美国主导的北美自由贸易协定; 智利、秘鲁、哥伦比亚等国家奉行开放的地区主义, 并与欧美等国家签署了自由贸易协定; 巴西、阿根廷等拉美国家则实施了内向的发展及较为封闭的地区一体化战略。发展战略的差异及融入全球化的路径不同, 发展中国家的政治经济利益也呈现出复杂的变化, 这也在一定程度上也影响了发展中国家在全球治理问题上的立场及政策选择。以墨西哥为例, 随着 1994 年加入北美自由贸易协定, 其与美国的政治经济关系日益密切, 战略定位也发生了变化。巴西及拉美一些国家甚至认为, 墨西哥已不是拉美国家, 而是北美国家, 其外交独立性及与拉美国家的共识降低, 在对外关系以及贸易、气候变化等全球治理问题上, 已倒向了美国等发达国家。

拉美是全球治理中的一支重要力量, 中拉虽然具有互动与合作的政治基础, 但也需应对不少挑战。目前, 全球治理结构尚未发生根本改革, 仍由大国及发达国家主导。然而, 随着中国及新兴国家的崛起以及世界范围权力结构的变化, 全球治理结构改革也正面临前所未有的机遇。中拉通过对话, 加强共识, 消除分歧, 推动建立更公正、民主、包容的全球治理结构, 符合双方的共同利益。

注释

- ① 2013 年 9 月 25 日, 在第 68 届联大会议期间, 由墨西哥、印尼、韩国、土耳其和澳大利亚五个价值观和立场相近的中等强国成立的协调组织, 致力于“在多边机制中就共同关心的问题提高集体的声音”。
- ② “依法占有原则 (uti possidetis juris) 在国际法院的司法实践中有其特定的含义, 一般是指新独立国家根据殖民时期的法律继承前殖民省份或地区的领土和边界”。
- ③ 阿根廷学者卡尔沃 (Carlos Calvo) 于 1968 年提出的, 反对欧洲国家以保护侨民为名, 对别国采取干涉活动。该倡议被写入 1933 年《美洲国家权利和义务的公约》。
- ④ 1902 年阿根廷外长路易斯·马里亚·德拉戈 (Luis Maria Drago) 提出的国际法原则, 反对大国以索债为由, 对拉美国家进行干涉或占领。1907 年第二次海牙国际和平会议, 在德拉戈主义基础上, 通过了《德拉戈-波特公约》, 规定一国政府不得以武力向另一国索取债务。但在债务国拒绝接受国际仲裁或否认经国际仲裁做出的决定时, 债务国可以使用武力。
- ⑤ 埃斯特拉达主义 (Doctrina Estrada), 墨西哥外长提出的国际原则, 各国对新政府的承认是自然而然的, 不必专门发表声明, 这意味着承认各国的自决权和不干涉原则。
- ⑥ 2012 年 12 月由哥伦比亚、哥斯达黎加、智利、秘鲁、危地马拉和巴拿马组建成立, 其后又有洪都拉斯和巴拉圭等国家加入。
- ⑦ 包括列支敦士登、墨西哥、摩纳哥、韩国和瑞士。

参考文献

- [1] 钟龙彪. 浅析 20 国集团在全球治理中的角色嬗变 [J]. 现代国际关系, 2010 (4).
- [2] PRESS STATEMENT BY THE GLOBAL GOVERNANCE GROUP (3G) ON ITS NINTH MINISTERIAL MEETING IN NEW YORK [EB/OL]. https://www.mfa.gov.sg/content/mfa/overseasmission/newyork/nyemb_state-ments/global_governance_group/2016/201609/press_20160922.html.
- [3] Andrés Malamud, Pablo Castro. Are Regional Blocs Leading from Nation States to Global Governance? A Skeptical View from Latin America [J]. Iberoamericana, Vol. 37, No. 1, 2007, Vol. XXXVII, No. 1, 2007: 111.
- [4] Helio Jaguaribe. Autonomía periférica y hegemonía céntrica [J]. Revista de Estudios Internacionales, vol. 12, No. 46, 1979: 97.
- [5] Kathryn Sikkink. Latin America's Protagonist Role in Human Rights [J]. International Journal on Human Rights, <http://sur.conectas.org/en/latin-america-protago->

- nist – role – human – rights , Dec , 2015.
- [6] Michiel Baud , Fabio de Castro , Barbara Hogenboom. Environmental Governance in Latin America: Towards an Integrative Research Agenda [J]. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* , No. 90 , April 2011: 79.
- [7] Proposal of Brazil Submitted to United Nations Framework Convention on Climate Change ad Hoc Group on The Berlin Mandate [EB/OL]. <http://unfccc.int/cop5/resource/docs/1997/agbm/misc01a3.htm> , 30 May 1997.
- [8] Daniel Antón Aguilar García. La Presidencia Mexicana del G20 en una Nueva [J]. *Revista Mexicana de Política Exterior* , Núm. 105 , 2015: 65.
- [9] 格拉迪斯·莱奇尼, 克拉丽莎·贾卡格里亚. 卢拉时代巴西的崛起: 地区领袖还是全球参与者? [J]. 赵丽红, 方旭飞, 王文仙, 等译. *拉丁美洲研究* , 2011 (4).
- [10] ANA DANIL. G8 morreu , não tenho dúvida , diz Amorim [N]. *Folha de São Paulo* , 13 de junho de 2009.
- [11] Jonathan Luckhurst. Latin America in the G20: Insiders or Outsiders? [J]. *Latin American Policy* , Volume 6 , Number 1: 31.
- [12] TIM WEINER. Fox Trying to Give Mexico Bigger Role on World Stage [J]. *New York Times* , August 25 , 2001.
- [13] Rafael Fernández de Castro. Tresaños de política exterior [J]. *Revista Mexicana de Política Exterior* , No. 70 , 2003: 76.
- [14] Carlos de Icaza y Érika Ruiz Sandoval. México , Actor con Responsabilidad Global: Jugador en Nuevos Tableros. *Revista Mexicana de Política Exterior* , Núm. 100 , Enero – Abril de 2014: 30.
- [15] MIKTA to Raise “Middle Power Voice” [EB/OL]. [2015 – 03 – 02]. <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20140420000368>.
- [16] Sybil Rhodes , “The promise and problems of an open foreign policy” , March 30 , 2016. <http://www.buenosairesherald.com/article/211638/the-promise-and-problems-of-an-open-foreign-policy> ,
- [17] 韦民. 小国与国际关系 [M]. 北京: 北京大学出版社 , 2014 , 6 (1版): 241.
- [18] Margaret P. Karns , Karen A. Mingst. International organizations: The Politics and Processes of Global Governance [M]. 2004 by Lynne Rienner Publishers , Second Edition: 16.
- [19] Small Five Group Draft Proposal on Security Council Reform [EB/OL]. [2017 – 04 – 08]. <http://www.un-elections.org/?q=node/2385>.
- [20] Hongying Wang , James N. Rosen. CHINA AND GLOBAL GOVERNANCE [J]. *ASIAN PERSPECTIVE* , Vol. 33 , No. 3 , 2009: 15.
- [21] Jorge Mario Battaglino. The coexistence of peace and conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace [J]. *Revista Brasileira de Política Internacional* , Vol. 55 , No. 2 , 2012: 134.
- [22] South American leaders declare region “zone of peace” [EB/OL]. <http://edition.cnn.com/WORLD/americas/9807/24/argentina.summit> , July 24 , 1998.
- [23] Proclamation of Latin America and the Caribbean as a zone of peace [EB/OL]. <http://celac.cubaminrex.cu/articulos/proclamation-latin-america-and-caribbean-zone-peace> , Jan. 29 , 2014.
- [24] Position Paper of Mexico Sixty – Eighth Session of the United Nations General Assembly [EB/OL]. [2017 – 05 – 22]. <http://www.sre.gob.mx/en/index.php/component/content/article/30-news/2147-mexicos-position-paper-for-the-68th-session-of-the-united-nations-general-assembly>.
- [25] Guillermo Horacio Lafferriere y Germán Flavio Soprano. Participación militar argentina en misiones de paz. Desafíos para la política de Defensa e influencia en la organización y funcionamiento en las Fuerzas Armadas. 1990 – 2013. (Argentina) *Relaciones Internacionales* , No. 50 , 2016: 289.
- [26] UN warns Trump’s budget cut will make peacekeeping operations “impossible” [EB/OL]. <http://en.mercopress.com/2017/05/25/un-warns-trump-s-budget-cut-will-make-peacekeeping-operations-impossible> , May 25 , 2017.
- [27] Bernhard Rinke , Ulrich Schneekener. Informalisation of World Politics? Global Governance by Clubs [EB/OL]. [2017 – 03 – 01]. http://www.sef-bonn.org/fileadmin/Die_SEF/Publikationen/Globale_Trends/gt_2013_world-orders-peace_en.pdf.
- [28] 丁工. MIKTA 会是中国 G20 外交的新伙伴吗? [J]. *世界知识* , 2015 (24): 66.
- [29] Andrew F. Cooper. The G20 and Contested Global Governance: BRICS , Middle Powers and Small States [J]. *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy* , Vol. 2 , No. 3 , September 2014: 90.
- [30] Jodie Neary. Venezuela’s ALBA in the face of the Global Economic Crisis [EB/OL]. <http://upsidedown-world.org/archives/venezuela/venezuelas-alba-in-the-face-of-the-global-economic-crisis> , December 29 , 2008.
- [31] 联合国. 加强联合国系统: 联合国系统在全球治理中的核心作用 [EB/OL]. A/66/L. 38 , 2 March 2012 , <http://undocs.org/zh/A/66/L.38> [2017 – 03 – 06].

- [32] Ronald Sanders. Small States need a stronger UN [EB/OL]. <http://www.caribbeanmetnews.com/2005/09/27/sanders.shtml>, September 27, 2005.
- [33] Jeffrey L, Dunoff, Joel P. Trachtman. Ruling the World: Constitutionalism, International Law, and Global Governance [M]. Cambridge University Press, 2009.
- [34] 习近平. 推动全球治理体制更加公正更加合理为我国发展和世界和平创造有利条件 [N]. 人民日报, 2015-10-14 (1).
- [35] Jorge Dominguez. International Cooperation in Latin America: The Design of Regional Institutions by Slow Accretion [M]. in Amitav Acharya and Alastair I. Johnston, eds., *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 2007., 转引自 Kathryn Sikkink. Latin American Countries as Norm Protagonists of the Idea of International Human Rights. *Global Governance*, No. 20, 2014: 391.
- [36] Joel G Verner. Changes in the Law of the Sea: Latin American Contributions and Rationales [J]. *Social and Economic Studies*, Vol. 30, No. 2, 1981.
- [37] Amitav Acharya. Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World [J]. *International Studies Quarterly*, No. 55, 2011: 113.
- [38] Conor Riffle, Chris Strunk. Arrogance of Power Lashes Out Again [EB/OL]. <http://www.coha.org>, July 4, 2003.
- [39] US and Mexico at Odds over Tribunal [J]. *Seattle Times*, October 29, 2005.
- [40] 王翠文. 拉美国参与全球治理的历史与现实 [J]. 南开学报 (哲学社会科学版), 2012 (6): 55.
- [41] 罗艳华. “保护的责任”的发展历程与中国的立场 [J]. *国际政治研究*, 2014 (3): 19.
- [42] Leslie Elliott Armijo, Cynthia Roberts. The emerging powers and global governance: why the BRICS matter [EB/OL]. [2017-02-22]. <http://www.leslieelliottarmijo.org/wp-content/uploads/2011/02/ArmRobts-13-July-20-BRICS.pdf>.
- [43] 余芳东. 世界银行关于国家收入分类方法及问题探讨 [J]. *中国统计*, 2016 (6): 33.
- [44] Isabel Cavellier Adarve. AILAC: The new Latin American “third way” at UN climate talks [EB/OL]. Enero 23, 2013, <http://climatefinance.info/profiles/blogs/ailac-the-new-latin-american-third-way-at-un-climate-talks>.
- [45] Matt Ferchen. China-Latin America Relations: Long-term Boon or Short-term Boom? [J]. *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 4, No. 1, 2011: 55-86.
- [46] [阿] 埃杜阿多·丹尼尔·奥维多. 中国与拉美国家关系的现实与发展 [J]. *江苏师范大学学报 (哲学社会科学版)*, 2016 (3): 14.
- [47] Marcel F. Biato. Shaping Global Governance: A Brazilian Perspective. *ARTIGOS, VOLUME 1 - ANO III, Janeiro - Março*, 2008: 5.
- [48] United Nations Development Programme (UNDP). *The Rise of the South - Human Development Report 2013*. New York, UNDP: 109.
- [49] United Nations Development Programme (UNDP). *The Rise of the South - Human Development Report 2013*. New York, UNDP: 116.
- [50] Julian Culp. How irresponsible are rising powers? [J]. *Third World Quarterly*, Vol. 37, No. 9, 2016: 1527.
- [51] Argentina president takes aim at UN vetoes against Palestinians [EB/OL]. <http://www.timesofisrael.com/argentina-president-takes-aim-at-un-vetoes-against-palestinians>, August 7, 2013.