



## 重新构想拉丁美洲的地区治理

费德里克·梅尔克、奥利弗·斯图恩科尔、安德里斯·费尔德曼<sup>1</sup>

编者按：当前，拉丁美洲在新冠疫情、经济萎缩和政治分裂的重压下，面临严重的治理危机，亟需重新构想区域合作的新途径。本期摘译推荐的文章对拉美区域合作面临的困境做了全面深入的剖析，并从处理热点问题和应对大国竞争等方面提出了具体务实的政策建议。

拉丁美洲正面临三重危机：新冠疫情、严重的经济萎缩，以及高度的政治极化与民主体制的衰退。

无论从人类生活还是经济指标上看，没有哪个地区比拉丁美洲受新冠疫情的打击更大。该地区约占世界人口的 8%，但确诊病例却占到全球的 19%，死亡病例占世界的 28%。新冠疫情带来的经济影响同样极具破坏性。根据联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会数据，拉丁美洲正经受 120 年以来最严重的经济危机，2020 年的国内生产总值下降了 9.1%。

该地区受到如此严重的打击，主要源于以下原因。首先，在新冠肺炎大流行开始之前，拉丁美洲的经济体系就已经十分脆弱。公共卫生领域的长期投资不足限制了各国救治新冠患者的能力。财政拮据使政府难以为底层民众提供紧急现金

<sup>1</sup> 费德里克·梅尔克 (Federico Merke) 是阿根廷圣安德烈斯大学 (Universidad de San Andrés) 国际关系副教授，奥利弗·斯图恩科尔 (Oliver Stuenkel) 是巴西热图里奥·瓦加斯基金会 (Fundação Getulio Vargas) 国际关系学院教授，安德里斯·费尔德曼 (Andreas E. Feldmann) 是美国芝加哥大学拉美研究与政治学学院副教授。本文英文原文发表于卡内基国际和平研究院网站：

<https://carnegieendowment.org/2021/06/24/reimagining-regional-governance-in-latin-america-pub-84813>，此为中文摘译版。

转移支付。同时，劳动生产率和就业市场也受到封锁令和工作场所停业的沉重打击。

其次，新冠疫情恰好在该地区政治极度不稳定的情况下爆发。2019年是历史上政治动荡最严重的年份之一，大规模抗议活动席卷了玻利维亚、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、海地和委内瑞拉等国。

最后，该地区受严重政治极化和民主体制倒退的困扰。在包括厄瓜多尔和秘鲁在内的国家中存在严重的政党分裂，使得政府治理难上加难。

基于上述复杂的社会、经济和政治危机，拉丁美洲的各国政府以及非政府组织迫切需要合作。传统的地区治理机制已经陷入瘫痪。有观点认为，区域合作已不复存在。然而，这种悲观的看法将扼杀重新构想区域合作的能力。拉丁美洲目前经历的严重危机正说明，该地区需要更多的创造性思维，探索促进区域合作的新渠道。

## 一、区域合作面临的政治困境

尽管部分国家之间存在敌对的历史，但拉丁美洲在不同领域内的合作传统由来已久，且成果丰硕。该区域在共同规范下对集体行动的承诺在许多合作机制和机构中都十分明显，包括美洲国家组织（OAS）下的外交论坛、联合国下属的拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC）所代表的经济支持机构，以及以泛美卫生组织（PAHO）为代表的公共卫生组织。区域合作在20世纪90年代和21世纪的第一个十年里取得了显著进展，许多规范性安排诞生。尽管存在不足，但《圣地亚哥民主承诺》（1991年）、南方共同市场（1991年）、《美洲民主宪章》（2001年）以及南美国防委员会（2009）等协定和组织为拉丁美洲的合作奠定了基础。

但是，尽管区域性机构与平台数量在增加，不断累积的分歧也使该地区区域合作的深度以及应对共同挑战的能力不断下降。在面临成员国国内政治动乱时，区域合作的困境最为突出。2019年，当玻利维亚、智利和厄瓜多尔发生大规模动荡时，区域行为体不仅未能充当调解人，还发表不及时且具有煽动性的联合声明，使情况进一步恶化。2020年，各国采取不同措施应对新冠肺炎大流行，相互间的分歧进一步扩大。下列原因可以解释为什么区域合作机制在现有情况下不能发挥作用，进而也能解释为何多边主义在拉丁美洲遭遇几十年来最严重的危机。

第一，该地区缺少愿意支持区域合作或具备足够政治影响力的领导人。在墨西哥总统安德烈斯·奥夫拉多尔（Andrés Manuel López Obrador）和巴西总统雅伊尔·博索纳罗（Jair Bolsonaro）于2018年赢得大选后，拉丁美洲最大的两个国家开始拥抱民族主义，公开谴责区域合作与多边参与。

第二，智利、阿根廷、玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁等一些更支持多边主义方式的国家正经历严重的内部危机，无法发挥领导作用。而包括哥斯达黎加、巴拿马和乌拉圭在内的少数坚定捍卫多边主义且政治稳定的国家则缺少启动区域性议程必需的资金。

第三，民众支持率的下降使各国政府在国内十分无力。部分原因在于：大宗商品繁荣期带来了史无前例的经济增长，为当时的政府提供了增加公共支出所必需的资源；繁荣期结束后，选民对社会福利计划和公共投资的突然中止以及消除不平等进程的放缓感到愤怒，导致现任政府的支持率急剧下降。

第四，各国领导人之间存在明显的政治对抗。这些分歧往往来源于不同的国内考虑，造成极右领导人（如巴西的博索纳罗总统）与极左领导人（如阿根廷的费尔南德斯总统和墨西哥的奥夫拉多尔总统）的对抗。各国首脑间激烈的意识形态分歧在该地区塑造出不同的对抗性联盟。

第五，拉丁美洲的政治决策者未能遏制委内瑞拉国内持续二十年的严重社会、经济和政治危机，进一步毒害了地区多边主义。如今，拉美各国政府在马杜罗是否是委内瑞拉的合法国家元首以及如何解决委内瑞拉的生存问题上依然存在分歧。

第六，这些国家还需面对越来越强大的有组织犯罪集团，许多甚至是跨国犯罪网络。这不仅削弱了拉美国家解决安全问题的能力，还对解决公共卫生、教育和环境等其他问题造成负面影响。

第七，大国竞争使该地区推进多边主义的难度进一步上升。美国和中国的地缘政治竞争限制了其他国家的回旋余地，使区域合作的前景更加暗淡。

第八，还必须考虑到该地区面临的经济挑战。自新世纪起，许多拉丁美洲国家的国内生产总值已经停止增长或增长率极低。就其经济结构而言，与中国和美国的贸易关系远比同邻国的贸易更加重要，区域内贸易仅在中美洲展现出相对积极的前景。

这八个原因解释了拉美国家区域合作面临困境的原因，也刻画出该地区的政治决策者、官僚以及学者在制定降低损失的策略以及加强特定领域的区域合作时面对的挑战。

## 二、地区治理的成功与失败

如果说政府间组织的状况是拉丁美洲区域合作的晴雨表，那么当下可谓阴云密布。美洲国家组织是拉丁美洲历史最为悠久且最具影响力的地区组织，目前正经历自1948年成立以来最严重的危机。在如何处理委内瑞拉和洪都拉斯的民主危机等棘手问题上，各国的分歧导致了严重的争吵和组织瘫痪。

其他组织的境况也并不乐观。作为美洲国家组织在南美洲的替代者，南美洲国家联盟（UNASUR）于2008年成立。随着巴西和委内瑞拉两国争夺影响力、哥伦比亚和智利等国拒绝给予支持，敌意和分歧立刻在这个新组织的内部变得明显起来。委内瑞拉和巴西国内不断恶化的危机使该组织的运转在成立不到十年的时间内就陷入了停滞。南方共同市场（MERCOSUR）和南美进步论坛（Prosur）面临相似的命运。

但是，尽管政治上的敌对、不信任和投机主义严重损害了区域合作，一股富有弹性的合作潜流始终在高层政治合作瘫痪的表面之下涌动着。这股合作潜流具有两方面的来源。首先是该地区成功地将国际多边主义规范内化，为促进区域合作提供了标准化语言。移民是一个典型案例：南美洲移民会议正是在开罗人口与发展会议的驱动下召开的。在公共卫生领域，世界卫生组织的《国际卫生条例》在组织区域合作方面发挥了核心作用。在反腐败问题上，《联合国反腐败公约》协助推进了美洲国家组织和美洲开发银行的相关措施。通过这些多边平台，即使各国领导人在更重大的政策问题上不能达成一致，区域内接触也仍然得以维系。第二个来源是各国的官僚、专家和监察机构，他们能够超越选举周期来思考区域解决方案。凭借着创造力和有限的资源，这些行为体同公民社会一道，在有限的范围内推动有关安全、卫生、移民和人权等各种问题上的技术性合作议程。

## 三、重新想象拉丁美洲的区域合作：十大构想

与其哀叹高层合作不复存在，或提出与政治现实不符的建议，最好的前进方式应当是仔细研究现有的有效合作案例，并将其经验和教训运用在欠缺合作的其

他领域之中。以下十大构想或将有助于开启关于重构拉丁美洲区域合作的建设性对话。

**1. 专注于技术性议题。**在民族主义者、民粹主义者高谈阔论国际威胁的时代，呼吁通过高级别的总统或部长外交来推动广泛对话既不现实，又容易适得其反。因此，合作应当聚焦技术层面，以避免民粹主义者的过激情绪。

**2. 关注次国家行为体。**拉丁美洲区域一体化的广泛对话需要“去总统化”，并更多关注次国家行为体，建设更多独立于国家政府的区域合作结构。例如，可以建设一个拉丁美洲地区版本的C40城市集团，由拉丁美洲最大的二十个城市的市长举行年会。这一行为体在讨论例如气候变化、城市安全、交通、移民、5G和城市的未来等议题时，将带来诸多好处。

**3. 搁置争议和热点议题。**重启多边合作的努力应当从争议较少、更具操作性的议题开始，例如清洁能源、协调疫苗的推广与分配以及支持来自委内瑞拉和中美洲的移民。诸如委内瑞拉政治危机的结构性议题应推迟到地区机构重新获得公众信任后再议。如果将委内瑞拉的政治民主化作为优先事项，那么将不可避免地要求各国总统直接参与。由于各国领导人就此议题尚未达成共识，这一举动将不可避免地破坏区域内关系。

**4. 鼓励美国的明智参与。**即使中美紧张关系已经极大地影响了地区事务，美国重新参与并推进拉丁美洲的区域合作也仍是一个明智的选择。但是，当美国政府致力于推进美洲的多边主义时，不应当将这一做法当作遏制中国在拉丁美洲影响的手段，而应基于开明的自身利益行事。

**5. 大力应对气候变化。**应对气候变化已经成为全球事务中一个愈发突出的问题。基于其自然环境，拉美将不可避免地成为全球热点。由于地区领导人将全球对森林砍伐的担忧视作外国霸权干涉的借口，在这一议题上如何避免民族主义者的反对将面临挑战。

**6. 使大国竞争促进拉丁美洲的统一而非加剧分裂。**拉丁美洲需要避免将其战略困境定义为在中美两个大国之间站队。该地区没有一个国家能够承担站队的后果，也没有一个国家能够同时对这两个大国做出充分承诺。因此，该地区国家需要找到适当的平衡，采用对冲策略。为了做到这点，拉美国家需要积极参与到以多样化联盟和具有约束力的多边框架为基础的策略中去。

**7. 弥合拉丁美洲的南北差距。**需要采取切实可行的步骤来克服南美洲与中美洲以及墨西哥之间的严重脱节。作为这种脱节的典型，该地区两个最大经济体——巴西和墨西哥——之间的关系始终欠佳，充斥着不信任和无知。加强这两个国家的关系将促使它们制定共同的地区战略，以应对毒品和武器的非法贩运、移民、气候变化和腐败等区域性挑战。

**8. 解决一体化进程中的关键性障碍。**应全面减少物质层面和官僚层面的障碍，促进多领域的深入融合。当下，拉丁美洲在物理连接上支离破碎。公路和铁路网络极不发达，航空网络也仅仅处于起步阶段。这种情况一部分是需求有限导致的，但更主要的原因还是政府协调和激励措施的缺失。此外，劳动力也依然处于分隔状态。

**9. 更多采用小多边而非多边路径。**把整个拉丁美洲或南美洲的所有国家元首聚集在一起采取深化区域一体化的步骤是不现实的。即使在历史上区域合作比当下乐观得多的时刻，也总会有几个国家的领导人有独裁野心，或是部分国家的人权问题极为严重。因此，在现阶段，少数几个国家参与的小型多边合作项目可能是最佳方案。同时，深化双边合作也是可行的。

**10. 强调非政府层面的合作。**民间社会在促进区域一体化方面所起的作用远超人们的普遍印象。应当以更大力度支持这些团体在深化拉丁美洲各国社会间联系方面的努力。

（陈泽均摘译，归泳涛校）