

· 外论摘编 ·

## 巴西崛起与全球新秩序\*

阿马多·路易斯·塞尔沃

### 一 从卡多佐到卢拉时代的巴西与世界

在16年的执政生涯中,总统费尔南多·恩里克·卡多佐(Fernando Henrique Cardoso, 1995~2002)和路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦(Luiz Inácio Lula da Silva, 2003~2010)两位政治家奠定了巴西在世纪之交融入世界的基本模式。卡多佐的思想和决策从新自由主义政治哲学中获得启示,而卢拉则遵从巴西国家使命的逻辑,进行思考和决策。然而,思维模式并不足以解释两位总统所采取的战略。正如卡多佐对其第二任期外交政策的逻辑模式进行自我评价时所指出的那样,由于自己认定全球化是不对称的,故而对新自由主义产生了怀疑。这样卡多佐就为他的继任者卢拉铺平了道路。因此,卢拉采取了新的模式,推动巴西以相互依存的方式融入到国际舞台中。

#### (一) 从新自由主义到全球相互依存

新自由主义对巴西参与国际事务有着正反两方面的影响。不利影响包括单方面开放巴西国内市场、对外贸易赤字、外债、出售巴西公司资产、对资本主义中心言听计从、遵守富国根据其自身利益制定的全球治理规则、为了第一世界的利益而牺牲巴西同新兴经济体的关系等。总之,巴西失去了在国际舞台上的影响力。

虽然经济开放一度带来了制造业的现代化,也使巴西经济竞争力得到提升,但自由主义削弱了国家的作用,而且忽视了社会的发展。卢拉上台时,巴西已沿着相互依存的轨道行进良久。他放弃了原有的依赖式的一体化机制,让巴西和那些为独立自主寻求自己命运的国家站在一起。在千禧年来临之际,巴西融入国际舞台的模式发生了飞跃:国家扮演中间人角色,代表社会各部门参与对外活动,并把国家利益纳入其中,使国家利益得以涵盖生产者与消费者、企业以及工薪人

员等各个阶层的目标。

为了在世界上获得一席之地,而非像以前那样仅仅向外部世界开放,巴西可能不得不面对一些不对称问题,而这些问题是国际秩序中权力和利益失衡引起的。对此,卢拉治下的巴西究竟有多大的胜算呢?

千禧年之始,国际秩序处在激荡不定之中,诸多行为体和之国都无法置身事外。新自由主义已经被边缘化,它只能服务于欧盟和美国。欧盟和美国正是通过加强政治、地缘政治和经济上的联盟,才得以维持国际经济行为规则,这些规则又是2008年和2009年金融危机之根源。此外,全球化已经改变了带有自由主义烙印的国际秩序,向由国家和军事力量、跨国公司所主导的国际秩序转变。旧资本主义的首要地位及其形成的全球逻辑,已经受到一些新兴国家的挑战,后者已联手试图抑制全球化的冲动。对北方发达国家而言,这恰如贝特朗·巴迪(Bertrand Badie)所说的“权力的虚弱”;对南方国家而言,这是一出反对强权的大戏。在吉尔伯特·杜巴斯(Gilberto Dupas)看来,双方都认识了民族国家的局限性。

在南方,反强权起源于社会和政治的合法性,在此基础上,新秩序的规则是为了使各方都能受益。它还起源于民主制度,民主制度会促使这些规则的形成。它也起源于新自由主义,新自由主义通常被用来动员民众;在极端的情况下,它还起源于恐怖主义,恐怖主义通常有着肥沃的土壤。全球化进入了一个崭新的同时也更加全球化的阶段:每个行为体都感到自己和整体密切相连,穷国和富国、

\* 本文译自英文“Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World”,原文载于*Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 53, Special, 2010。本译文的发表已获得原出版方和作者的授权。作者阿马多·路易斯·塞尔沃(Amado Luiz Cervo)是巴西利亚大学教授、巴西国家科学与技术发展委员会高级研究员。

\*

第三十三卷第六期 二〇一一年十二月 Vol. 33 No. 6 Dec. 2011

拉丁美洲研究

发达国家和新兴国家、资本主义受益国和受损国都无一例外地紧密相连，这是因为所有人都受到国际贸易、战争与和平、环境、人权、能源与金融危机、食品短缺等问题的影响。在这一阶段，国际舞台上许多后来者还对全球不对称问题大加鞭笞，并不惜阻碍外交谈判。这可以解释多边主义缘何止步不前，而多边主义则有可能规划 21 世纪的全球秩序。这也解释了发达国家为何会产生对抗性反应，比如它们恢复了 G8 机制。同样解释了“中国—巴西外交谈判的和平解决手段”与“美国—北约干涉或制裁的暴力手段”这两种不同的争端解决战略何以再度针锋相对。

从卡多佐政府时期至卢拉政府时期，国际秩序发生了巨大变化。这些变化使巴西得以减轻他国建立的国际秩序对其内部事务产生的影响，也促使其更加积极地参与到国际秩序的建设之中。那么，这一切是怎么发生的呢？

正如美国在伊拉克的失败以及中国政治体制得以保持所表明的那样，民主全球化看来是一个乌托邦式的目标，那为什么全球化就不能够民主化呢？尽管人们怀疑全球化的民主化（globalized democratization）能否产生真正的、积极的后果，但这项目标仍然成为巴西外交政策的源泉。

作为第一步，在 2003 年世界贸易组织坎昆会议上，卢拉政府接受了这个外交途径。第二次世界大战后，处于资本主义中心的大国从自己的利益出发，制定了国际经济规则，而绝大多数发展中国家（后来称之为“新兴国家”）则沦为谈判桌上的看客，不得不遵守既定的规则。所有这一切被视为理所当然。坎昆会议后，在巴西外交官看来，每个新兴国家都应该参与国际规则的制定过程，否则整个过程都应该叫停。为了反对强权，巴西外交开展得有声有色，并在南方国家中建立了联盟，该联盟最初的形式是 G20，它是在坎昆会议上为解决贸易问题而组建的国家集团。

巴西决心推进全球化的民主化，其外交也就增加了新的形式：强化国家作为国际谈判者的作用；保卫主权国家利益，包括卷入全球化的大型商业；根据目标的一致性，巴西从南美国家开始着手，同新兴国家结盟；同发达国家对话，而非唯发达国家是瞻；在消灭贫困和饥饿的斗争中突出道义的因素。<sup>①</sup>

在巴西，制定和规划外交一直属于国家层面的政策，卢拉保持了这个传统。巴西外交保持了价

值观、利益以及行为模式，而巴西能够做到这一点，是有着历史渊源的，例如号召工业化国家与社会之间的和谐联系等。同时，巴西也保持了参与多边谈判组织的历史传统，派驻外交代表的国家增加了 30%。这就形成了三个外部目标：（1）市场自由主义，以确保利益互惠；（2）通过贸易和巴西公司的国际化扩展海外商业；（3）提升军力，影响全球秩序和地区制度。这就构成了巴西融入国际大舞台的逻辑性战略。

## （二）巩固参与国际环境的逻辑模式

在 2003 年达沃斯世界经济论坛上，卢拉宣称不认可新自由主义模式，在他看来，新自由主义把市场吹嘘为“上帝”。巴西外长认为，盲目信任市场的开放以及国家的不作为，不会带来国家的发展，也不会促进国家间的平等。巴西以卢拉为代表的新领导者越来越认识到国家的重要作用，并要求采取政治行动，允许国家扮演积极的角色融入全球进程，而不是由传统力量主演的国际政治大戏的看客。

在逻辑上，国家的作用并非如发展主义时代所表明的那样，仅仅出租服务，或者是市场力量与霸权力量的消极旁观者。相反，一个“逻辑性的国家”（logistic state）需要承担本国发展战略的规划之责，国家的功能在于支持其他经济和社会行为者的种种倡议并使之合法化，就此而言，国家代表着责任和权力。与许多关于全球化的文献提出的假设相反，这种卡多佐奠定并由卢拉加以强化的新的模式，防止了国家在国际关系力量面前出现治理能力不足的局面。巴西是一个组织良好的社会，各种阶层联盟把企业家、农场主、银行家、工人、商人和消费者团结在一起，因此巴西在国家层面上就可以支持社会的各个部门获取利益，也可以监管视为最高国家利益的福利状况。这一切都取决于内外因素，所以国家就要确保国家利益对外交政策施加影响，并充当全球治理的代理人。这种进步使我们有理由认为，正是在卢拉时代，巴西朝着成熟的外交迈出了关键性的一步。

此外，还有两个因素也有助于巴西强化国家的逻辑性。其中一个因素是社会组织的高度发达，这

① Bertrand Badie, *L'Impuissance de la Puissance: Essai Sur les Nouvelles Relations Internationales*, Paris, Fayard, 2004; Gilberto Dupas, *Atores e Poderes na Nova Ordem Mundial*, São Paulo, Unesp, 2005; Alexandre G. L. Parola, *A Ordem Injusta*, Brasília, FUNAG, 2007.

就为领导人协调社会工作提供了极大的便利。另外一个因素是经济的稳定，它促进了国内治理与国际治理之间的联系。当所有这些因素融合起来用于国家发展时，逻辑上的国家就产生了。逻辑性国家的行为不同于新自由主义国家的逻辑，这种差异既表现为政治领域中国家决策的自主性，也表现在国家在经济领域转向国家经济硬核的加强上。

利用这种概念结构，我们就可以评论巴西为谋求国家利益所开展的各种外部活动。而且，我们还可以评估这些后果，因为这样做也有利于研究该国的对外关系。<sup>①</sup>

## 二 优先融入全球舞台的领域

21世纪以来，巴西正试图成为全球主义大国。但它融入国际舞台的模式与其他全球主义大国（比如智利）不同。智利的国际化与其贸易取向的全球主义相一致，这种全球主义把自由贸易和以初级产品出口为基础的经济（例如20世纪90年代新自由主义所鼓吹的那样）作为指导方针，从而延长了社会的发育期。巴西采取了工业主义的全球主义模式，当其步入成熟阶段后，就表现出了两个主要特征：互惠的多边主义和经济的国际化。全面研究巴西这些特点，就可以描绘出在21世纪融入国际舞台的“巴西模式”。

### （一）互惠多边主义的概念

巴西在21世纪的外交实践贯彻了互惠多边主义。2003年2月26日，卢拉在达沃斯论坛上指出：“我们需要自由贸易，但自由贸易要体现互惠互利。”互惠互利不仅适用于国际贸易。在国际秩序的所有领域，包括经济、贸易、安全、环境、卫生和人权等，如果所有国家都能受惠于多边主义秩序的规则，那么互惠互利就可得到保证。如果没有这些规则，国际秩序就只能任由强国玩弄于鼓掌之中，1945年以来在多边主义的两大支柱——关贸总协定/世界贸易组织和联合国问题上的讨论就是例证。

这两个重要的多边组织分别负责贸易和安全。作为这两大组织的发起国之一，巴西保持了观念和行为的连续性，倡导通过国际贸易体系以和平和谈判解决富国和穷国之间的争端。然而，多边主义一度脱离了巴西所倡导的上述原则的导引。在21世纪，联合国安理会仍然缺乏代表性，无法做到不偏不倚，维和能力脆弱，同时世界贸易组织在决策过程中也无法平衡所有国家的利益。

2003年，巴西外交开始发力，它要求在国际关系中实现互惠互利。塞尔索·阿莫里姆（Celso Amorim）写道：“美国和欧盟一直试图达成不公平协定，希望维持农业补贴，且对关系发展中国家利益的产品保持极小甚或为零的开放度。在这样的情况下，我们组建了20国集团，要求从不对等谈判结果中获得利益。”

巴西外交不但把互惠的多边主义运用到贸易和安全问题上，还延伸到国家关系的所有领域之中。这个概念涉及到两个条件：存在着国际秩序的规则，这些规则若缺失，权力失衡就会导致超级大国肆意妄为；这些规则是在合作的过程中形成的，因此它们不会对一些国家有利而损害另一些国家的利益。

互惠互利的多边主义消除了两个分析巴西外交的“乌托邦”理论范式：霸权稳定论；外交与政治体制之间的必要联系。

霸权稳定论的前提是国际秩序基于主导大国（例如第二次世界大战结束以来的美国）的单边主义行为，或者其他国家屈从且多边国际组织的作用无足轻重。但是，巴迪提出的“霸权不稳定论”则可能提供了另外一种分析视角，正如其对争霸、反美主义、恐怖主义、霸权中心金融危机的爆发、某些强国的恣意妄为及美国的进退自如等问题的解释。霸权并不危及秩序，更不用说一个大家都可以接受的秩序了。因此，巴西外交表明，只有多边主义才能确保秩序免受利己行为的伤害。换言之，理想的秩序是多边秩序。

政治体制没有表明它与和平、发展、正义和人类福利有着任何必然联系。自由主义与民主制度有可能实现这些目标，但也可能向着相反的方向发展。在南美洲，各国的发展模式虽有差异，但结局却类似，与各种制度是民主或独裁无甚关联。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> Amado Luiz Cervo, *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros*, São Paulo, Saraiva, 2008; José Celso Cardoso (org.), *Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro*, Brasília, Ipea, 2009; Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Política Externa Brasileira I*, Brasília, FUNAG, 2007; Idem, *DEP: Diplomacia, Estratégia e Política*, Brasília, MRE, n. 1, 2004; Samuel Pinheiro Guimarães, *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*, Rio de Janeiro, Contraponto, 2005.

<sup>②</sup> Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Política Externa Brasileira I*, Brasília, FUNAG, 2007; Celso Amorim, *A Diplomacia Multilateral do Brasil*, Brasília, FUNAG, 2007.

## (二) 互惠互利的多边主义：案例分析

21 世纪巴西外交具有互惠互利的多边主义特征。为说明这些特征，我们选择了五个领域：(1) 国际经济和超级经济强国决策中的互惠互利：G8 (八国集团)，巴西元首参会；G20 (20 国金融集团)，2008 年 11 月举行首次峰会，解决金融危机以及发展中国家的滞涨问题；(2) 国际贸易和巴西在世界贸易组织多哈回合上的行为，以及巴西决定与新兴国家结盟；(3) 在国际安全领域，巴西致力于加入安理会，它大胆采取合作谈判而非暴力的战略处理相关问题；(4) 气候变化和其他环境问题；(5) 卫生与人权。

### 1. 国际经济：G8 和 G20。

巴西参与国际经济关系的基本特征是寻求真正的相互依赖，如它在各种不同的论坛上通过谈判达到利益上的互惠互利，又如它寻求经济的国际化。2003 年以来，谈判已经融入到这个国家的经济政策中，并且指导着它在世界贸易组织中的行为，这些行为与美洲自由贸易区 (FTAA) 密切相关。此外，巴西与欧盟的关系以及它与新兴国家之间的结盟，都体现了这一点。该战略的目的是加强同世界上尽可能多的国家、集团和地区之间的联系，而不用考虑它们的地理位置。不过，其重点仍是南美洲，毕竟巴西在这一地区具有更加明显的利益。例如，2004 年，阿根廷是巴西的第二大出口国，仅次于美国，而中国则是巴西的第三大出口国，南方国家占巴西全部出口的 50%。2010 年，中国成为巴西的第一大贸易伙伴。

在与欧盟和美国的经济关系中，不受任何限制的商业、金融以及产品流动的自由化并无益于国家利益的实现，因为巴西的生产力仍然落后于美国和欧盟。不受限制的自由化导致巴西的未来岌岌可危。正是在这一点上，我们可以理解巴西的如下行为：抵制导致不对称的自由贸易条约；寻求伙伴以及与南方国家结盟；关注南方共同市场；建立南美经济共同体。所有这一切都体现了外交现实主义的特征。由于北方国家提供的只不过是巨大的市场，而且在结构的意义上它们提出了很多的要求，因此巴西制定了很好的政策，抓住了这些机会，同南方国家发展了有利的关系。

2007 年 9 月美国爆发的金融危机蔓延到欧洲，与 1929 年资本主义危机如出一辙。这表明国际经济需要新的平衡，也进而表明巴西国际经济政策是正确的，因其同北方国家保持了强大的联系，同时

也作出了合理的变化。一方面，新兴国家有着良好的规则，发达的生产力、生产与出口，还持有大量美国国债；另一方面，处于资本主义中心的国家却问题重重，比如规则失范、高进口、高消费、低储蓄及公共债务高举等。

发达国家经常举行会议，讨论国际经济关系的发展方向以及如何维护其利益，特别是那些全球组织在多边决策过程中没有解决的利益问题。数年来，发达国家邀请一些被视为全球行为者的新兴国家参加这些会议。在 2007 年德国峰会上，G8 (德国、意大利、法国、英国、美国、加拿大、日本和俄罗斯) 邀请 G5 (中国、印度、南非、墨西哥和巴西) 的成员国参会，并且允许巴西总统卢拉参加富国的谈判。2009 年 7 月在拉奎拉举行的第 35 届峰会上，G8 决定转入到 G14 (G8 + G5 + 埃及)。发达国家之所以向 G5 发出邀请，不是出于礼仪，而是因为这些新兴国家的重要性，同时也是处理全球范围内诸多问题的需要。

当 2008 年发达国家步入衰退之际，G8 被迫向 G20 示好，因后者涵盖了全球最大的 20 个经济体与欧盟，是一个应对投机以及提振经济的论坛。发达国家出于本能对 G8 的存在作出了解释，而塞尔索·阿莫里姆在 2009 年 6 月就宣布 G8 寿终正寝，卢拉在同一论坛的发言中也指出，它不足以对国际化的经济作出决策。2010 年 6 月，这两个论坛在多伦多举行会议，G8 修正了它的运作模式。

出于防卫的本能，再加上新生的利益需求以及数量众多的经济谈判论坛机制 (G8、G20 和世界银行)，都未能协调彼此的决策，这些用来制定国际经济新秩序的多边会议变得无关紧要了，最终只能由富国和新兴国家作出决策。发达国家陷入“滞涨”，从三个方面反衬了巴西经济：削减出口特别是制造业出口，减少外国直接投资，减缓经济增长速度。这些后果带来了强烈的反应：增长提速计划中投资的集中；强化南方国家的联盟，以改革国际金融体系，即国际货币基金组织和世界银行；斥资百亿美元加强国际货币基金组织的借贷能力。

在经济论坛会议上，巴西政府倡导生物燃料，应对能源挑战。巨量的人口和高速的经济增长，使得中国也面临类似的能源和气候变化的挑战。发达国家和发展中国家虽在投资保护问题上针锋相对，但此时也寄希望于双边协定。新形式的保护主义已

成为讨论的话题，鼓吹这种保护主义的国家（如加拿大和美国）宣称投资自由，但同时它们却重新考量甚至禁止新兴国家通过股份转移进入那些有可能获得战略性企业的交易。

例如，在保护专利和技术创新的知识产权问题上，G8 会议上的讨论也面临着同样的情形。有利于发达国家的工厂和企业的规则都会被接受，但印度和中国则予以保留。巴西已经发布了强制治疗法案，抗击艾滋病，这就打破了专利垄断。

检视巴西同大国的诸多谈判——如果我们认为富国与新兴国家之间有真正的谈判——不难得出三个结论。第一，这些谈判解决的都是对巴西国家利益至关重要的问题；如果它认为接受这些规则是明智的，那么它就会认可，并且在多边论坛和国际协定谈判场合表明它的政策。第二，随着巴西成为知识产权持有者和国际投资者，它就有必要从整个谈判过程中加强学习。第三，它深知在外交中保持自主性是何等重要，正如卢拉总统在德国会议结束时直言：“发达世界认为自己可以滔滔不绝，而我们只能俯首帖耳。”<sup>①</sup>

## 2. 国际贸易和世界贸易组织。

全球化推动了国际间商品、服务和要素的贸易。对外贸易额的大小、进出口状况反映了生产者 and 消费者的收入以及一个国家的外部金融状况。所以，贸易问题值得关注。

20 世纪 90 年代，雷亚尔贬值导致贸易赤字后，巴西对外贸易呈一定的上升趋势。不过，直至 2003 年，消费增长加之出口价格提高，巴西有了可观的盈余，这种上升之势才得以明确。财政部的数据表明，出口总额在 1998 年为 480 亿美元，2002 年为 600 亿美元，2008 年为 1 979 亿美元，因金融危机 2009 年回落至 1 523 亿美元。贸易盈余也在增加，1999 年不到 10 亿美元，2007 年则达到 400 亿美元。正是在这一年，出口商品开始多元化，既包括农产品出口（在农产品出口领域，巴西遥遥领先于世界其他国家，例如乙醇、糖、咖啡、橘子汁，巴西居世界第一），也包括精密产品，例如飞机、电子软件、机器等，后者占出口总额的 52.3%，超过了初级产品。2007 年，向美国和欧盟的出口（650 亿美元）在巴西出口总额（1 610 亿美元）中的份额不到一半。随着富国消费量的下降，2010 年中国成为巴西的第一大贸易伙伴。

尽管巴西参与了全球化进程，生产体系也得以

现代化，并且采取了融入国际舞台的逻辑战略，但它在 21 世纪却不能实质性地调整出口结构，从而无法从对外贸易中获取更大的利益。2009 年，相对于商品，巴西出口了较多的制成品。其中，40% 的制成品出口到主要的经济体（美国、欧盟和中国），还有 40% 的制成品出口到拉美地区，这反映出巴西对邻国的重视。

这些数据表明，巴西在世界贸易组织的活动十分活跃。由于巴西倡导市场自由化，它的生产能力在全球体系占据较高地位，但它在国际贸易中地位较低，因此巴西外交试图在两者之间实现平衡。巴西参与谈判以实现两个目标：确保农业市场的自由化，终结欧洲和美国的农业补贴；一旦巴西遭遇到的不公正得不到补偿，它就拒绝对制成品贸易作出任何让步。这样做是为了在富国和新兴国家之间实现贸易利益的互惠互利。巴西的贸易政策在世界贸易组织已经实践过，所有的谈判都受其制约。这种政策受到了抵制，导致美洲自由贸易区和南方共同市场—欧盟自由贸易协定流产。

2003 年 8 月，在一系列预备会议以及其后的坎昆会议上，G20 贸易机制在日内瓦得以形成。新兴国家希望抵制由发达国家在多边贸易谈判上一言堂的局面，因此它们组建了 G20 机制。现在，其成员国由最初的 20 个发展到 23 个，定期性地举办部长级会议。世界贸易组织也受到新兴国家崛起的影响，并为之而改变了谈判模式。世界贸易组织不再将富国向大会提出的先期协定视作可能达成的“共识”。如今，谈判机制也要体现发展中国家的利益。

两个集团的对抗（特别是在农业问题上）延续了 10 年之久，故而谈判受到阻碍。这印证了塞尔索·阿莫里姆的预言：“从趋势上看，世界贸易组织将会变得无足轻重。”一方面，发达国家不但不愿意对新兴国家参与全球贸易秩序决策权的要求作出让步，反而要求发展中国家实现工业市场的自由化，发达国家却不放弃本国的农业政策；另一方面，自从坎昆会议召开后，新兴国家的影响力已足以使其摆脱在国际关系中的从属地位，并要求通过互惠互利来确保其自身利益。2006 年 6 月，多哈回合谈判推迟，21 世纪第一

<sup>①</sup> Batista Jr. Paulo Nogueira, *O Brasil e a Economia Internacional: Recuperação e Defesa da Autonomia Nacional*, Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.

个10年快结束的时候才得以重启。而外交官和专家们对之并不寄予多大希望。农业谈判转至联合国举行。2008年，联合国在罗马举办粮农组织大会，讨论因粮食危机引起的粮食安全問題。40个国家的国家元首和192个联合国成员国的4800名代表参加了这次会议。

正如在世界贸易组织所发生的，粮农组织大会上的谈判也议而不决，收效甚微。简单地说，参加贸易谈判的各国互相推诿责任。

就巴西而言，由于21世纪它在贸易谈判上铩羽而归，关于外贸的政治决策因此而面临着困惑：国家是像卡多佐时代的外交官和企业家们建议的那样，继续推行贸易全球化、通向自由贸易的双边主义化，还是联合南方国家制定可替代方案呢？由于巴西的战略不变，它面向南方国家的方案逐步具体化。现在，中国已经是它的第一大贸易伙伴。南美一体化也在有条不紊地推行。2009年12月，巴西与22个发展中国家签订贸易协议，商定双边关税减少20%。<sup>①</sup>

### 3. 安全和安理会。

大国的安全政策都反映了其内政及可选措施的情况，并且与外交密切相关。尽管存在着多边主义和国家集团，但安全仍然根植于国内现实，国家要依据国内现实决定自己的行为方式以及决策的权力。近年来，巴西学术界已经有人开始研究安全问题，这样安全问题就不再仅仅是军队和外交官所关心的问题。瓦兹（Vaz）认为，巴西的战略能力与其在地区与全球问题上扮演的角色认知之间存在着落差。

由于能够达成共识，巴西外交界很少利用其军队的劝阻和防卫手段。外交界称颂巴西在国际安全中的作用，其因盖源于此。它谴责美国的多边主义的先发制人行动、欧盟干涉主义和恐怖主义。此外，巴西还把安全问题与发展及饥饿问题联系在一起。它提议通过谈判而不是诉诸暴力的方式解决争端，维持和平。致力于构建和平，呼吁安理会决策的民主化，这些是巴西在多边主义秩序中实现互惠互利的另一种方式。最近巴西在这方面又提出了一些倡议，比如伊朗和西方之间就伊朗核计划实现调解。又如，在阿拉伯和以色列之间关于中东冲突的问题上，巴西也持有同样的立场。但是，巴西试图加入政治和军事大国的俱乐部（即安理会。——译注）时，却被拒之门外，因为这个俱乐部很排斥，不肯轻易接纳。

1996年，巴西实行国防改革计划后，制度变化开始跟进，如建立了国防部。然而，历任文职国防部长并没有对国家的战略能力产生影响。10年后，卢拉政府又制定了计划，意在军队进行再装备，但效果不得而知。军事工业和技术研究再度启动，以使用本国装备武装军队。但是，只要巴西的文化不变，它的外交政策仍会缺乏可操作的手段。

尽管矛盾重重，巴西在安全事务中扮演重要性角色的决心却从未改变，它希望在谈判的基础上解决争端。2004年，巴西与南锥体国家即阿根廷和智利，在乌拉圭、秘鲁和玻利维亚的合作下，指挥武装部队，为海地带去和平、发展和再度民主化。需要说明的是，巴西自1946年起，就是联合国维和行动的主要参与国之一。

从巴西参与联合国安理会和南美洲国防理事会中，不难看出其介入外部事务的目标。

与其和平主义的外交政策相一致，巴西偏好以机制化的多边主义解决争端。它高度重视联合国安理会的作用。从联合国成立之日，它就成为其中的一员，经常参加联合国维和行动。但巴西认为安理会缺乏代表性，在解决21世纪的冲突时体现的作用也不尽如人意，因此巴西呼吁安理会进行改革。

2005年，巴西政府向联合国大会提交了一个关于安理会改革的提案，该提案得到了G4（巴西、印度、德国和日本）其他成员国的支持，而G4成员国都希望自己成为安理会常任理事国。尽管G4成员国付出了努力，但全世界的反应却使安理会改革化为泡影。五个常任理事国担心失去权力，大国之间展开的地区争夺以及在安理会改革本质问题上的争议不断，这一切使安理会丝毫未变，一如既往。

2008年，在南美国家联盟的签约仪式上，巴西政府递交提案，建议成立南美国防理事会，并把它作为南美国家联盟的主导机制之一。南美国家联盟在建立过程中克服了重重阻碍，终于在2009年3月得以正式成立。它的目标是拒绝外部大国介入南美安全事务，使本地区成为和平地区、谈判地

<sup>①</sup> Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *O G-20 e a OMC: Textos, Comunicados e Documentos*, Brasília, FUNAG, 2007; Idem, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 83, 2003. See "Informe Sobre o Comércio Mundial 2008 - O Comércio em um Mundo em Processo de Globalização", prepared by the WTO.

区，最终解决地区冲突。

巴西周边安全的威胁，不是邻国武装部队装备的提升，不是政府间意识形态的差异，也不是地缘竞争。美国重启第四舰队（第四舰队在拉美、中美洲以及加勒比海游弋，1950年后，美国第四舰队一度沉寂），以及启用由哥伦比亚交出的7个空军基地，都是作为地区霸权国的美国对南美虚无缥缈的安全自治所作出的回应。<sup>①</sup>

#### 4. 气候变化和其他环境问题。

巴西外交的看法是，环境问题应该包含其他三个问题：地球的生存、发展、饥饿。然而，举行多边谈判，建立合理的解决机制，却常常要依赖美国的支持。目前已经举办了三次大会处理环境问题：1972年的斯德哥尔摩会议，1992年的里约热内卢会议，2002年的约翰内斯堡会议。巴西外交在这一领域扮演了重要的角色，它希望大会讨论可以体现互惠互利。

工业化国家在斯德哥尔摩会议中践行了多边主义原则。后来，发展中国家也在会议讨论中争取自己的利益。在这方面，巴西所起的作用令人瞩目，因为它一直把环境问题与发展，特别是近年来的可持续发展问题联系在一起。

讨论嬗变为争辩。一方面，富国把贫穷和饥饿问题的原因推给南方国家，比如腐败、政府无能以及对资本主义中心经济代理人进行限制等。1992年里约热内卢会议后，富国一直乐意资助符合自己利益的项目。另一方面，发展中国家强调工业国家才是环境退化和国家间不平等的罪魁祸首。尽管障碍重重，双方的讨论仍得以维持，理论上是为发展中国家谋取福祉，但总体而言实效甚微。

气候变化是最为突出的议题。1992年，气候问题逐渐浮出水面；1994年成为会议的主题，1997年《京都议定书》签订后，气候问题有增无减。从2005年起，它成为一种强大的力量。1990年，联合国政府气候变化小组发布相关报告后，气候问题一直颇受公众关注。

国际法设定了导致地球变暖的废气排放减排目标。这些目标对工业化国家具有强制性，对新兴国家只具有道义上的约束力。美国声称这些强制性条款干涉了自己的主权，因此拒绝签署《京都议定书》，这成为此议定书生效10年后仍然面临的严重障碍，而哥本哈根会议在这个问题上也同样以失败而告终。

在这种情况下，联合国正继续努力，挽救地球

免受气候变化之害，它不仅挽救地球，还要致力于脱贫。2007年晚些时候，第13届联合国气候变化会议在印度尼西亚的巴厘岛举行，189个国家参加了这次会议。在完全被孤立的情况下，美国作出了让步，最终签订了一个后京都议定书时代的意向性协定，该协定将于2012年生效。该机制本来可以取得进展的，因为新兴国家承诺在富国（包括美国）的技术与资金援助下减排，这样排放量会大大减少。<sup>②</sup>然而，事实上这一机制没有取得任何进展。2009年，哥本哈根会议（即第15届联合国气候变化多方会议）召开，很多国家的国家元首和15000名代表参加了这次会议。会议最终归于失败，从而有力地证实了上述结论。

#### 5. 卫生与人权。

军费开支与从危机中恢复金融体系都耗资巨大，这一点在发达国家尤为明显。饥饿产生不同的国内外影响，在加大不少国家国内困难的同时，也加剧了国际紧张局势。2007~2008年间，人类面临的粮食形势更加严峻。

正如前文所提到的那样，就人权而言，巴西的外交在这个缺少互惠与公正的国际秩序中，显得至关重要。传统上，北方国家认为人权要和18世纪的自由主义革命一脉相承，1948年《联合国人权宣言》就体现了这一点。第二次世界大战后，政治哲学的张力使现实主义国际关系理论获得启示，也使政治实践现实主义化。而美国正是通过政治现实主义的实践获得了霸权，它根据自己的利益和权力制定了全球秩序，进一步讲，美国唯利是图，遑论道德。这种现实主义受到了来自其他北方国家的批评，当然也不符合巴西的看法。多年来，巴西一直把人权和发展联系在一起，及至卢拉时代，人权还包括脱贫和消除饥饿。

从2003年起，卢拉总统在其出席的历届联合

<sup>①</sup> Alcides Costa Vaz, *La Agenda de Seguridad de Brasil: de la Afirmación Soberana Hacia la Cooperación*, Marco Cepik e Ramírez Socorro (orgs.), *Agenda de Seguridad Andino - Brasileña*, Bogotá, Fescol, 2004, pp. 145-174; Graciela De Conti Pagliari, *O Brasil e a Segurança na América do Sul*, Curitiba, Juruá, 2009; Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Política Externa Brasileira II*, Brasília, FUNAG, 2007; Idem, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 96, 2005; Alsina Jr. João Paulo Soares, *Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Síntese Imperfeita*, Brasília, Câmara dos Deputados, 2006.

<sup>②</sup> André Aranha Corrêa do Lago, *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas*, Brasília, FUNAG, 2007.

国大会以及世界领导人和多边组织会议上，他或他的外交官都会谴责对饥饿和疾病视而不见的国际秩序，因为这些问题是对人权的践踏。在国内层面上，巴西已经开始采取行动，制定了诸如家庭补助金之类的社会规划，进而启动了“零饥饿”刺激规划。在国际层面上，巴西与更穷苦的国家特别是非洲国家开展合作。在卢拉之前，巴西政府已经就这个问题着手谈判，并且取得了进展。例如，世界贸易组织认可的《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS)在新兴国家的压力下，在药品专利上有所让步，并且出于公共健康的需要，可以扩大这些药品的使用范围。值得一提的是，2007年，由于与持有依法韦仑(Efavirenz，一种抵抗艾滋病毒的特效药物)专利权的实验室谈判无果，卢拉政府大为不满，指令主管机构打破了该项专利。<sup>①</sup>

### (三) 巴西经济的国际化

巴西企业的国际化有史以来第一次成为本国对外战略的一部分。在2005年达沃斯世界经济论坛上，卢拉指出这种观念上的变化。他说：“我多次告诫巴西企业家不要害怕自己的公司成为跨国公司，要敢于向国外投资，因为这对巴西十分有利。”塞尔索·阿莫里姆在同巴西企业家会谈时，也一再重申，应通过海外业务的扩张，实现将巴西变为全球化国家的发展目标。同年，卢拉总统在圣保罗会见数百名企业家时说：“巴西参与国际舞台，付出的是对外依赖与从属，换来的却是主权的、合作性的参与……”卢拉和企业家之间的类似对话还将保持下去。

1990年以来，国际关系中一个值得高度关注的趋势是，全球化展示出了两种途径：进入市场；国内企业的海外扩张以及外国企业进入国内市场。欧洲和美国在全球化中获利，因此冷战后它们增加了在国际体系中的竞争力。巴西的目标则是，在国家的后备保障和国有机构（如巴西国家社会经济发展银行和巴西银行）的金融支持下，建立足以在全球层面开展竞争的强大企业。如果说卡多佐是对企业进行私有化，那么卢拉则将其凝聚起来。卢拉总统亲自指挥大型国有集团的形成。尽管取得了一些前期成就，但巴西要在企业层面具备发达国家的实力，还需要假以时日。因为发达国家的跨国公司能够与各自的政府相得益彰，这样本国政府就可以对多边国际组织（比如世界贸易组织、国际货币基金组织和世界

银行）的决策施加压力，以签订多边条约，最终制定有利于自己的规则。

巴西跨国企业与经济全球化研究协会记录了本国企业越来越明显的全球化趋势。本文即使用了该协会的数据。

巴西经济全球化的加速始于2005年，这与新兴国家的发展趋势相一致。巴西对外直接投资的年均增长率为14%，从2004年的64亿美元上升为2006年的180亿美元，但由于金融危机的影响，2008年降至139亿美元，2009年则为45亿美元。1990年，新兴国家约占全球对外直接投资总量的5%，但截至2007年，其份额已超过20%。同年，巴西对外投资存量达到1800亿美元，成为新兴国家中第二大对外投资国。当年，巴西吸引外资346亿美元，较上一年增长100%。2008年前期，巴西国际储备总额为1940亿美元，是前两年之和（598亿美元）的3倍多；在风险评级机构提高其投资等级之后，巴西的国际储备继续扩大，在2010年超过了2500亿美元。2008年12月，巴西对外直接投资存量总额达到1490亿美元。

南美洲是巴西公司海外投资的前站，该地区设有1000家左右从中等至大型规模不等的巴西企业。主要企业以淡水河谷公司(Val do Rio Doce)和巴西石油公司(Petrobras)为代表，盖尔道钢铁公司(Gerdau)、巴西航空工业公司(Embraer)、欧德布莱克特公司(Odebrecht)、伊塔屋银行(Itau)、巴西化学公司(Braskem)、巴西工业集团(Votorantim)和卡马戈·科雷亚控股公司(Camarago Correia)等紧随其后。它们的业务领域广泛，包括采矿、勘探、冶金、工业和技术。受邻国法规的影响，巴西对外投资的目的地有所变化：2001~2008年间，对阿根廷的投资所占比重从15%降至9%；2001~2010年间，对美国的投资所占比例从13%上升到37%，美国成为巴西对外直接投资的主要对象国。

巴西企业投资海外的动机不一而足：货币保值，激励巴西企业在跨国公司中获取股份；建立子公司；与其他公司结盟或者收购，以便于海外融资；发展技术；在提高出口产品质量的同时，促使生产率具有全球竞争力。当公司进入世界网络中的

<sup>①</sup> Luiz Felipe Seixas Correa (org.), *O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*, Brasília, FUNAG, 2007.

生产链时，全球化也就产生了。如果不能顺应全球化的大趋势，国家经济将会加深结构性依赖。在成长中获利的典型是巴西航空工业公司，马里内（Marinez）曾研究其业绩。

巴西航空工业公司拥有技术优势，由先前的两大中心合并而成，即巴西航空中心和航空技术研究所。1994年，巴西航空工业公司实行私有化后，它开始面向全球市场，采用了崭新的创新流程，整合了它的资源，接受了专业化以参与竞争。数年后，巴西航空工业公司在世界客机市场中成为第三大制造商，其出口额在巴西位居前列。

中美洲国家对新兴国家企业国际化有所担忧，并出现了迫使全球化倒退的危险苗头。出口原材料或制成品的国家（例如阿拉伯国家和中国）正在积累关键性的金融资本。这些国家建立了主权财富基金，目前总额约为3万亿美元，其中巴西拥有2500亿美元。

尽管金融形势出现了逆转，发达国家的资本霸权地位依然无法撼动。然而，发达国家宣称外资对本国跨国公司的控制，将会损害自己在资本主义等级体系中的地位，因此发达国家将会采取其他形势的保护主义，比如提高门槛，或者禁止本国的跨国公司向新兴国家转移资产。

在投资发达国家之前，巴西资本主要流向南美国家，特别是阿根廷。今天，除了投资主要的出口食品加工场外，巴西在阿根廷啤酒业的基尔梅斯酒厂（Quilmes）、燃料和能源业的佩雷斯公司（Pérez）、水泥业的洛马·内格拉公司（Loma Negra）、纺织和制鞋业的阿尔帕尔加特公司（Alpargate）和钢铁业的阿辛达公司（Acindar）等多家企业中都拥有股份。<sup>①</sup>

### 三 一体化和双边主义：建立全球网络

在21世纪国际关系中出现了国家集团化的趋势，这种趋势在20世纪90年代虽已有之但缺乏动力。欧盟已经放弃了欧盟宪法（2005年公民投票拒绝欧盟宪法），代之以《里斯本条约》。但该条约没有获得欧盟27个成员国的一致通过。在南美洲，各国政府致力于提升在新自由主义时期出现恶化的社会和经济条件。除了制定各自的模式参与国际舞台外，各国政府还立足于国家工程的建设，在国内解决这些问题。当然，一些国家并不认为参与一体化就是解决困难的一剂良药。在此背景下，具

有鲜明的一体化主义色彩的巴西外交，开始利用一体化实现或者加强它在南方国家内部形成的合作与权力网络。巴西的这些实践，从南美洲开始，逐步与其他地区形成联盟，最终使巴西成为具有全球主义取向的国家。

#### （一）南方共同市场和南美国家联盟

国际关系理论中有一个概念叫“轴心国关系”，这一概念是根据帕特里西奥的研究而提出的。帕特里西奥对地区一体化起源和发展中关键性国家所扮演的角色进行了研究，比如欧洲一体化中的德国和法国，又如南方共同市场和南美洲中的巴西和阿根廷。如今，我们重提这一概念，而且在著作《融入国际社会》中，对它在南美洲案例研究中的适用性进行了评论。

巴西和阿根廷的关系在1999年受到雷亚尔贬值的影响，2001~2002年阿根廷严重的经济和社会危机使两国关系更加紧张。21世纪伊始，由于巴西出口制成品阻碍了阿根廷的工业化，内斯托尔·基什内尔（Néstor Kirchner）政府和卢拉政府不得不面对贸易争端。下述其他因素则加剧了处理两国关系及其对邻国影响的难度：能源供应紧缺；委内瑞拉收购阿根廷债权；就委内瑞拉加入南方共同市场一事，乌拉圭和阿根廷表示同意，而巴拉圭和巴西国会则一度反对。就多边谈判而言，两国利益相同，步调一致。在地区安全问题上，就2008年3月哥伦比亚和厄瓜多尔之间发生的危机，巴西和阿根廷两国保持了一致。当时，哥伦比亚对位于厄瓜多尔境内的游击队驻地进行先发制人的打击，危及地区稳定。简言之，所谓的“轴心国关系”得以延续下来，两国虽然没有手拉手，但还是并肩走。

巴西除了在阿根廷投入了巨量的直接投资外，双边贸易对巴西也较为有利。1996~2003年间，阿根廷每年盈余近10亿美元，相当于双边贸易额的10%强。2004~2007年间，与陷入危机中的阿根廷相反，巴西扭转了贸易赤字，年盈余额从18亿美元上升至40亿美元。值得一提的是，制成品占巴西近一半的出口，而阿根廷则不到30%。出口结构的差异表明两国发展中的不平等。

<sup>①</sup> Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Política Externa Brasileira II*, Brasília, FUNAG, 2007; Idem, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 96 e 97, 2005; Gilberto Sarfati, *Carta Internacional*, USP, out. 2007; Maria Regina Estevez Martinez, *A Globalização da Indústria*.

2008年,克里斯蒂娜·费尔南德斯·德基什内尔(Cristina Fernández de Kirchner)继任其丈夫的总统之职后,表示愿意重建与巴西的良好关系,当时有迹象表明阿根廷有能力恢复经济。两国都很关注在能源、科技、防卫、生产、太空以及原子能等领域深化一体化。2009年2月,两国所签署的一系列双边协定涵盖了上述领域。这表明,两国都看到了轴心国关系的重要性。

2000年,第1届南美洲国家共同体峰会在巴西利亚举行,这表明各方有意从南方共同市场开始,推进地区一体化。此次峰会还推出了南美洲区域基础设施一体化倡议(IIRSA)。2004年峰会在米纳斯吉拉斯州(Minas Gerais)的欧鲁普雷图(Quero Preto)举行,有12个国家出席。这次会议朝着地区一体化的方向前进,建立基金对成员国的金融合作以及南美洲国家未来共同体的组织机构提供资助。随后,总部位于蒙得维的亚(Montevidéo)的“南方共同市场议会”取代了“议会间委员会”。事实上,南方共同市场和南美国家联盟的决策混合在一起,这说明两个一体化进程有意相互纠缠。

巴西外交把南方共同市场看做是一项政治计划,新自由主义的危机以及不对称的持续存在反而使南方共同市场变得更加灵活。巴西社会中许多有组织的部门希望南方共同市场能对它们的商业交易活动有利,而外交部门则希望它能为巴西的国际议价能力服务。由于考虑周全,一体化的目的是构建一个“地区之轮毂”,这样既有利于实现多边主义的互惠互利,又可以实现巴西经济的全球化。本质上,正如国际关系中的所有国家和部门一样,国家的霸权利益至上,相对于20世纪90年代,21世纪更是如此。

南美国家联盟的建设在不断取得进展,巴西的政治理念贯穿其中。在2004年库斯科峰会上,南美洲国家共同体宣告成立。第12届南美国家峰会在巴西利亚召开期间,南美国家联盟组织条约于2008年5月24日签订,该联盟在法律意义上生效。

依据其运作机构和目标,可以看出南美国家联盟在巴西利益和外交的全球目标之间充当的角色绝非限于媒介,一旦它运作起来,最近诞生的权力之核——南美国家联盟实体机构将会完全满足巴西的利益需求。

南美国家联盟由四个机构组成:首脑理事

会、外长理事会、南美防卫委员会以及代表委员会。

南美国家联盟有助于政治、地缘政治和经济三重目标的实现。在政治领域,成员国的决策需要一致通过,其目的是提升本地区的世界地位,在多边主义的背景下用一个声音说话,进而提升政治上的独立性,正如国家在国际法中享有合法的完整性一样。在地缘政治领域,尽管它不是一个军事联盟,它仍然也可创造权力之核,并强调地区安全。依据南美国际法律的精神,以外交活动解决争端,尊重主权,不干涉他国内政。这就排除了外部大国和国际组织的干涉,比如美洲国家组织、里约热内卢集团和冷战之初签订的《美洲互助条约》等。在经济领域,南美国家联盟希望可以促进生产、能源和基础设施的一体化,而不是替代南方共同市场或者安第斯共同体,这两个组织仍然活跃。

南美洲一体化进程有两个鲜明的特征:与其他地区一体化的经验相比,南美洲一体化尚显幼稚;和欧盟一样,南美从政治和地缘政治两个层面而非经济层面,开始启动一体化进程。

南美国家联盟成立时,其未来会取得何种成绩曾经备受质疑,这些批评意见包括:可能过于官僚化,地区机构高高在上,缺乏金融资源以及加强基础设施和能源一体化中的重重困难(考虑到对主权的尊崇和政治上的自负)等。不难看出,南美存在着各种各样的一体化模式,也存在着不同的世界观和地区一体化的理念。然而,南美一体化的进一步发展,也存在着有利的条件:21世纪初经济快速增长,社会更加具有包容性,此外还包括金融储备的建立、能源债券的发行具有可行性等。<sup>①</sup>

## (二) 超越邻国构建全球网络

构建全球网络,是巴西在21世纪开展外交的一个目标,其动力来自自由外交推动的互惠互利的多边主义,它使巴西建立了同盟,并且在全球谈判中

<sup>①</sup> Raquel C. Patrício de C., *As Relações em Eixo Franco - alemãs e as Relações em Eixo Argentino - Brasileiras: Gênese dos Processos de Integração*, Lisboa, ISCSP, 2007; Amado Luiz Cervo, *Relações Internacionais da América Latina: Velhos e Novos Paradigmas*, São Paulo, Saraiva, 2007; Leandro Freitas Couto, *O Horizonte Regional do Brasil: Integração e Construção da América do Sul*, Curitiba, Juruá, 2009; Miriam Gomes Saraiva, "As Estratégias de Cooperação Sul - Sul nos Marcos da Política Externa Brasileira de 1993 a 2007", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 50 (2), 2007, pp. 42 - 49.

处于领导地位。这种动力还来自卢拉颇感兴趣的经济全球化以及各种经济和社会行为体。巴西的全球网络从上述两个方面萌发于南美洲，后来逐步根深蒂固，向全世界伸展，好像这才是巴西的自然地理位置。下面，我们就来看看这场漫长的运动及其与集团、地区和邻国之外的国家的关系。

### 1. 国家集团与地区。

欧洲与巴西的关系产生于三个背景中：欧盟和南方共同市场的关系、欧盟和巴西的关系、欧盟成员国与巴西的关系。1995年后，欧洲与巴西开始谈判建立欧盟—南方共同市场自由贸易区。然而，15年过去了，谈判没有任何结果。僵局在于巴西拒绝签订那些没有体现互惠互利的条约（这一点本文已有例证），双方呼吁建立美洲自由贸易区也迟迟不见下文。欧洲和美国不但不放弃农业补贴和保护主义，反而要求巴西在工业产品、公开招标以及服务领域作出让步，这将给巴西工业带来风险。

然而，欧盟认识到了巴西在国际经济、多边谈判，特别是在世界贸易组织多哈回合以及南方共同市场—欧盟缔结条约中的重要性，因此在2007年特别峰会上提议给予巴西战略伙伴的地位，这一提案得到了欧盟议会的支持。在欧洲人看来，巴西作为南美洲的主要国家，在应对全球挑战如气候变化、人权、知识产品、工业政策和社会问题等方面，是一个不可或缺的盟友。欧盟对巴西的政策建立在以下数据和预期上：巴西占南方共同市场GDP的80%；欧盟占巴西对外贸易总额的22%，而欧盟对外投资的1.8%流向巴西。欧盟对巴西的投资意义重大，但如果巴西的相关制度框架得到改善，降低关税，那么它对巴西的投资还会增加。一旦这些要求获准，它们就会大大促进欧盟与南美洲国家的关系。

欧盟对巴西作出让步，标志着它的国际战略发生了变化。自其成立之日起，欧盟优先考虑发展成员国之间的关系，它认为自己取得了公认的成就，完全可以对外输出欧盟一体化模式。继美国、日本、加拿大、印度、俄罗斯、中国和南非之后，巴西成为欧盟的第八个战略伙伴。成员国之间的协调机制迅速启动，而且在部长级会议以及后来的一系列欧盟—巴西峰会上，这种机制都继续运转。

金融危机暴露了一些国家的沉重债务，引发经济衰退，对欧元构成了威胁，使欧盟大受影响。这直接波及欧盟对巴西的贸易。欧盟采取集体措施和

行动政策，对巴西移民活动进行遏制和限制，对此，巴西作出了强烈的外交反应，双边关系更为紧张。其中，2008年，2500名巴西游客在马德里机场受到拘留和不公正的待遇，以及巴西公民简·查尔斯在伦敦地铁被误杀，巴西作出的外交反应特别强烈。正如伊塔玛拉蒂（Itamaraty）正式指出的那样，上述行为都表明巴西公民的人权受到侵犯。

巴西召集拥有巨大潜力的经济体，倡议由新兴国家组成一个政治集团，2007年该集团得以正式成立，人们戏称为“金砖四国”，即巴西、俄罗斯、印度和中国。金砖四国不仅要在成员国之间扩大商业交易，而且要协调彼此的外交活动，以在国际谈判中采取一致的立场维护自己的利益。由于四个成员国的经济在加速发展，而富国深陷于衰退之中，因此金砖四国在国际事务中异军突起。当前，多极化已成为现实，多极化也符合巴西外交的意图。因此，从现在起，为全球秩序建立规则，就意味着要分担责任。

2008年5月，继俄罗斯的叶卡捷琳堡首次外长会议后，金砖四国还召开几次外长会议以及高层会议。从2009年开始，四个巨大的新兴经济体召开首脑峰会成为一个惯例，第1届峰会同样在俄罗斯的叶卡捷琳堡召开，2010年在巴西举行第2届峰会。金砖国家一时间风生水起，它们通过影响金融领域的G20、国际货币基金组织和世界银行的政策，推动联合国改革和多哈回合谈判，以及参与制定国际关系一些重要领域的法律框架，对全球秩序中许多规则的形成产生了重大的影响。

“印度、巴西和南非对话论坛”（IBSA）则是致力于成员国之间的合作以及在国际舞台上协调彼此立场的一个政治集团。2003年，印度、巴西和南非对话论坛机制在巴西利亚成立。它由三个南方大国（印度、巴西和南非）形成，这三个国家都倾向于自主决策，而且都是各自所在地区的主要民主国家。印度、巴西和南非对话论坛的历届峰会都会讨论全球利益问题，比如与社会包容和发展相关的问题。此外，南南合作也处于规划之中，相关协定涵盖了特定的领域，比如贸易、安全、信息技术、能源、卫生、食品，以及与南方共同市场的内在联系等。

2010年3月，在金砖国家与印度、巴西和南非对话论坛的联合峰会上，新兴国家展示了它们的力量，而此时国际经济正面临着20世纪30年代以来最为严重的危机，全球治理正处于十字路口，在

如何促进可持续发展问题上一筹莫展。

2008年5月,巴西总统卢拉参加了中美洲一体化系统(即SICA,由8个中美洲国家组成)成员国在萨尔瓦多召开的峰会,希望与更多的地区集团开展经济、政治和文化上的联系。巴西担纲海地维稳行动后,由于成功解决了人们担忧的经济和社会问题,加勒比地区向巴西敞开大门。不仅仅是海地,该地区的其他国家也受到巴西政府的关注,因此巴西在商业交易和投资,特别是在石油勘探以及燃料生产方面,向该地区提供了合理的援助。加勒比地区先前疏远巴西,亲近美国。然而,2009年,当洪都拉斯总统曼纽尔·塞拉亚被控威胁颠覆宪法,并由司法和行政系统驱逐下台后,巴西冒着巨大的风险介入,这表明巴西在加勒比地区有着崭新的利益存在。

巴西的手也伸向非洲和阿拉伯国家。卢拉访问非洲的次数不下10次,这还不包括巴西促成非洲—拉美峰会,并在非洲—欧盟峰会上担任特别观察员。通过与这些国家接触,巴西获益颇丰,包括在卫生领域(特别是抗击艾滋病)制定了规划和信用红线,允许巴西承包商的存在以及巴西国家石油公司的活动,与南方共同市场实行一体化,增加出口,一直反对补贴等。尽管巴西几乎没有从葡萄牙语国家发生战略转移,但文化成就非凡。如今,非洲为外国人走进其区域创造了有利的条件,而从这一点来说,美国、中国和巴西做得很出色。

从2003年起,巴西政府就试图改变对近东和阿拉伯国家的外交政策,甚至希望建立拉美—阿拉伯集团,这样既可以提高两个地区在国际谈判中的地位,也可以扩大巴西同穆斯林世界的贸易。这一设想终于导致2005年5月南美—阿拉伯峰会在巴西利亚召开,这是巴西积极主义外交的新范例。33个国家和800名企业家参加了这次峰会,其中,11个国家来自拉美,22个国家来自阿拉伯世界,在这22个阿拉伯国家中有6个是海湾合作委员会成员国。习惯于干涉拉美地区事务的美国和欧盟并不担心这次峰会,因为巴西在世界范围内扮演的是一个不偏不倚的角色。不过,巴西签订的一系列协定却不能一概而论。土耳其和伊朗力图使伊朗的核计划成为可能。在这种情况下,美国国务卿希拉里·克林顿指出,巴西介入了那些传统上只能由西方大国染指的领域,让美国保守势力愤恨不已。

## 2. 双边主义。

进入21世纪后,国家之间的双边关系,或者

国家与国家集团之间的关系正在加强,原因有三:第一,多边主义遇到危机,这在联合国效率低下以及联合国改革迟迟不见进展等方面得到了体现,世界贸易组织在多哈回合上也无能为力;第二,新自由主义退潮后,国家职能重新加强,拉美国家更是如此,而美国单边主义也开始回归;第三,双边自由贸易协定的数量剧增,这是一种独立于世界贸易组织之外的新的贸易政策。

对世界贸易组织框架内的全球协定谈判而言,缔结双边自由贸易协定是一个致命的打击。巴西外交憎恨双边自由贸易协定,偏好全球协定谈判。及至2007年,在美国的鼓动下,大约400个双边贸易协定获得签署,最终欧盟也成为这些协定的签字国,亚洲和拉美国家更是如此。

巴西和美国的关系在两个背景下开展:一方面,历史上两国政治和经济上的联盟时至今日仍然有着基础,这为两国带来利益,不管谁执政,双方都会慎重考虑并且尊重这个基础;另一方面,无论是从地缘政治观察,还是特定经济利益的对立,双方都存在着竞争关系。这就对小布什和卢拉政府时期在21世纪前10年发展双边关系进行了限制。无论赞同与否,两位领导人都能够坦率地交流,畅所欲言。

小布什、卢拉以及当前的奥巴马都习惯了向本国的企业家征求意见,这反而无助于他们开拓进取,即使沿袭前任在10年前所开辟的道路,也无助于在他国发现商机。但是,根据2007年3月签署的《戴维营技术合作协定》,两国总统已经就乙醇和其他燃料的生产和销售,建立了战略伙伴关系。此外,2007年4月,两国政府还签订了军事合作协定,当然这并不涉及主权的侵犯问题。而且通过谈判,两国已经解决了双边关系中的一些争端,比如世界贸易组织授权巴西针对农业补贴而对美国进行报复的问题。

中巴两国政府都把中巴关系视为战略意义的关系,事实上两国关系也的确是战略性的,其基础是互相信任、双边贸易以及在多边政策中协调彼此的立场。这点在胡锦涛和卢拉在2004年和2010年互访时签署的联合声明中得到了体现。巴西—中国商业委员会也密切跟进。由该委员会资助的一项研究表明,巴西已经从商品的出口国,转变为中国海外投资的对象,而且,从2009年开始,中国已成为巴西的第一大贸易伙伴。在胡锦涛最近一次访问巴西期间,中国和巴西达成了一项涉及广泛的联合行

动计划。

中国和巴西极力建设伙伴关系，缘起于两国在环境大会、金融领域的 G20 以及金砖国家等多边论坛上，都具有相似的诉求。而且，在贸易和投资领域，两国还找到了双边主义的表达方式。资本品、原材料和中间产品的进口促进了巴西工业的扩张，而终端消费品的进口降至 10% 左右。巴西企业家曾对政府施加压力，要求限制中国产品（如鞋袜、塑料以及纺织品）进入巴西市场。然而，两国贸易的发展势头，却减缓了这种压力，也使伊塔玛拉蒂关于中国不在巴西投资的抱怨越来越少。此外，巴西对中国的投资几乎很少，仅限于巴西国家太空研究所与中国航天部门间的技术合作，2007 年，两国曾联合发射了一颗遥感卫星。

巴西与印度在多边论坛上采取了共同的立场，特别是在改变贸易规则为本国谋利方面更是如此。然而，两国之间的双边合作却比较少见，而且印度、巴西和南非对话论坛也未能弥合鸿沟。尽管金砖国家机制使得两国在政治和地缘政治方面保持了良好的沟通，但是，在贸易和技术合作领域，巴西与俄罗斯的双边关系，却没有那么大的潜力。巴西一直不切实际地幻想与其他国家（例如俄罗斯、法国、中国和美国）进行军事科技的交易。巴西国防部部长内尔森·若宾（Nelson Jobim）费劲心机，很明显是为了实现这一目的。毕竟，国家参与国际关系时在该领域有所期待也是自然的，然而事与愿违，巴西未能达到目的。

2008 年日本皇太子访问巴西，庆祝日本移民巴西 100 周年。在这种情况下，如果考虑到近几十年来日本公司参与了巴西工业化进程，那么就可以对巴西和日本历史悠久的双边关系进行评估，它与巴西和美国之间的双边关系具有可比性。巴西对日本的农产品出口也提升了双方的关系，近年来，双方在燃料生产和销售方面的合作，又使两国关系进一步密切。为迎接挑战，推动两国关系深入发展，需要呼吁扩大当前仍然有限的双边贸易，也需要敦促日本加大投资，因为近年来日本对巴西的投资一直停滞不前，使巴西在日本的对外投资额中排名第七。

至于欧洲，除了继续保持传统的关系之外，卢拉政府已经修订了与德国签订的原子能协定，现在巴西政府对法国在巴西新利益的存在表示欢迎。葡萄牙和西班牙是 21 世纪的后来者，因为巴西与它们的关系已从感情层面转移到工具层面了。作为充

满活力的经济全球化的代理人，这两个伊比利亚半岛国家把注意力转向了巴西，它们出于经济和文化的考虑，把巴西视为其在拉美地区中意的伙伴。2000 年左右，巴西成为葡萄牙和西班牙对外直接投资的最大目的国，这些投资流向了巴西的大中型企业。随着巴西停止私有化以及大型企业特别是在交通领域的企业纷纷成立，葡萄牙和西班牙对巴西的投资会逐步减少。

在南美洲，尽管成立了地区国家集团，但集团之间的关系要优先于国家之间的双边关系，能源领域的一体化就是如此。在阿根廷举行 200 周年国庆庆典之际，由博塔纳（Botana）和鲁塞尔（Russel）编辑的两本著作，对巴西的主要伙伴——阿根廷的内外情况，作了非常精彩的分析，对衰落、损失等概念，以及巴西在与阿根廷发展关系中的成败与障碍，书中也有深入的阐释。那些习惯于自省的国家如委内瑞拉、玻利维亚、厄瓜多尔和巴拉圭等，都不会妨碍卢拉展示其良好的幽默感，卢拉继续积极主动与这些国家的领导人进行交往。

行文至此，根据文中提及的以及尚未提及的例证，我们的结论如下：在这个全球化的世界里，我们应当全力关注双边主义，毕竟双边主义才是确保国家利益得到实现的主要途径。这种立场带有风险性，因为多边主义和一体化日益式微，相反，民族国家推动的各种运动无拘无束，正呈现出上升之势。<sup>①</sup>

（翻译：陈迎春；校对：岳云霞；责任编辑：高涵）

<sup>①</sup> Maria Regina Soares de Lima & Mônica Hirst (orgs.), *Brasil, Índia e África do Sul: Desafios e Oportunidades para Novas Parcerias*, São Paulo, Paz e Terra, 2009; Henrique Altemani Oliveria (orgs.), *China e Índia na América Latina*, Curitiba, Juruá, 2009; Carla Guapo da Costa, *A Cultura Como Factor Dinamizador da Economia: Os Investimentos Portugueses no Brasil*, Lisboa, UTL, 2005; Bruno Ayllón Pino, *As Relações Brasil-Espanha na Perspectiva da Política Externa Brasileira (1945 - 2005)*, São Paulo, Emblema, 2006; Roberto Russell (org.), *Argentina 1910 - 2010: Balance del Siglo*, Buenos Aires, Taurus, 2010; Natalio R. Botana (org.), *Argentina 2010: Entre la Frustración y la Esperanza*, Buenos Aires, Taurus, 2010; *Principais Sítios Utilizados: Ministério das Relações Exteriores*, Universidade de Brasília (Mundorama, Cena Internacional), Universidade de São Paulo (Carta Internacional, Contaso), Instituto de Pesquisa do Rio de Janeiro (Observatório Político Sul - Americano), Conselho Empresarial Brasil - China, Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.