

## 卢拉政府外交政策浅析

张育媛

**内容提要** 卢拉政府的外交政策与传统左派的激进的反帝国主义霸权、反全球化的做法不同,也有别于推崇新自由主义的右派的外交政策,其外交政策更加务实、灵活。卢拉政府反对发达国家在国际事务中的霸权行为,批评现有的发达国家主导的国际政治经济秩序,但并未对此进行直接挑战,而是努力协调双方的分歧和矛盾;注意维护发展中国家的利益,同时采取联合其他发展中国家的方式处理与发达国家的关系,积极参与全球化;积极开展多元外交,谋求地区领导地位和世界大国地位。与传统左派的立场相比,卢拉政府的外交政策更加务实,更易取得成效。

**关键词** 巴西 卢拉 巴美关系 多元外交

近年来,拉美国家的政治和社会形势发生了重大变化,左派力量呈上升趋势。2002年年底巴西左翼劳工党领袖卢拉·达席尔瓦在大选中获胜,当选为总统,这一事件被视为拉美左派重新崛起的标志。有的学者认为,此举“打破了新自由主义在拉美盛行和一统天下的局面,标志着拉美反帝政治社会运动的勃兴,使拉美地区政治、思想发生了根本的变化”。也有学者称卢拉等左派的上台带来了“变革的希望”。一般来说,左派执政无疑会给一个国家的内政和外交打上不同于右派的烙印。那么,卢拉上台后,巴西的外交政策是否发生了变化?巴西是否坚定地以左派的立场处理国际事务?卢拉外交是否左派外交?本文拟就上述问题作一简单剖析。

卡多佐执政时期,巴西经济严重依赖国际贸易市场和国际金融市场,巴西外交的首要任务是参与经济全球化,吸引外资,扩大对外贸易。因此,巴西注重发展与美国、欧盟以及亚洲一些经济发展水平较高的国家的关系,也积极争取IMF的支持。那时的巴西被美国等发达国家视为伙伴。例如,2002年,在美国的支持下,IMF与巴西达成一项为期15个月的金融援助计划,同意向巴西提供300亿美元的贷款。但在促进地区一体化方面,巴西似乎并不热心。2001年11月,巴西违背南方共同市场的成员国不能与第三国签订双边贸易协定的规

定,与墨西哥重开双边贸易谈判。巴西的货币贬值政策也遭到南共市其他成员国的诟病,有些成员国甚至认为巴西的举动会使南共市退化为一个自由贸易区。

巴西从20世纪80年代末开始全面实施新自由主义政策。在卡多佐任期内,新自由主义发展模式基本确立。卢拉在2002年以反新自由主义斗士的面目当选总统,他要反对的就是新自由主义和发达国家主导的全球化。

### 一 卢拉政府对美国的外交政策

在巴西外交中,如何处理与美国的关系至关重要。巴西作为拉美地区最大、最有影响力的国家,其一举一动都牵动着美国的神经,巴西对地区内部事务和国际事务的处理在一定程度上会受巴美关系的制约。同样,这些因素也会影响巴美关系的发展。作为左派领袖,卢拉对美国的霸权主义行径持批评态度。但早在竞选期间,卢拉就表示不希望在拉美出现另外一个古巴或委内瑞拉;他执政后也并未公开与美国发生正面冲突,转而采取了较为灵活的策略。

贸易是巴美关系中的关键问题,决定着巴美关系的走向。卢拉当选总统前,对美国提出的建立美洲自由贸易区的设想不屑一顾,称之为“吞并拉美的美国计划”,2002年9月,巴西劳工党甚至参与发起了一个非官方的集会,坚决反对巴西加入美洲

收稿日期:2005-01-26

作者简介:张育媛,女,1977年生于陕西杨凌,2000年毕业于外交学院国际关系专业,硕士,中国社会科学院拉丁美洲研究所政治室助理研究员。(中国社会科学院拉丁美洲研究所,北京 100007)

徐世澄:《2002年拉美的政治形势和对外关系》,载《拉丁美洲研究》,2003年第1期,第9页。

Ronald H. Chilcote, "The Left In Latin America - Theory and Practice", *Latin American Perspectives*, July 2003.

自由贸易区。卢拉执政后，卢拉政府依然对美洲自由贸易区的计划有所怀疑和抵触，但已开始与美国进行谈判。卢拉政府宣称，巴西在贸易问题上想要的是“协商而不是对抗”。巴西与美国在建立美洲自由贸易区的谈判中的主要分歧是农产品补贴政策。美国、巴西和阿根廷是美洲最大的农产品出口国，美国等发达国家的农产品补贴政策压低了世界范围内的农产品价格，削弱了巴西等较有竞争力的发展中国家的出口创汇能力，增加了巴西经济的不稳定性。因此，巴西联合一些南美国家与美国在此问题上展开了谈判。2003年6月，卢拉总统对美国进行了上任后的首次正式访问，主要目的就是协调巴美之间在建立美洲自由贸易区问题上的分歧。2003年9月，WTO第5次部长级会议在坎昆召开，以巴西为代表的发展中国家在农业补贴问题上与美国分歧甚大，坎昆会议无果而终。但是，卢拉政府并未就此放弃与美国的谈判。2003年11月20日，在迈阿密召开的美洲自由贸易区第8次部长级会议就通过了美国和巴西提交的联合声明，提出了一份灵活的“自助餐式”协议，这为美洲自由贸易区的谈判带来了一线曙光。2004年3月，巴西联合其他南美国家的外长和贸易代表共同协调在美洲自由贸易区谈判中的立场。贸易是巴美关系中最易引发冲突的领域，卢拉政府在此问题上与美国既斗争又谈判，斗而不破，并没有坚决抵制美洲自由贸易区的建立。

影响巴美关系的另一个重要因素是美国的反恐战争。“九一一”事件发生后，当时的巴西政府曾倡议美洲国家组织举行特别会议，谴责恐怖主义行为，支持美国的反恐战争。2003年3月20日美国未经联合国授权对伊拉克动武后，卢拉政府则表达了其反战态度。巴西外长阿莫里姆在当天就发表声明，表示对美国的行为深表遗憾。但卢拉政府的反战言行并未像古巴和委内瑞拉那样强烈，卢拉政府只是适度表明了自己的立场。而且，卢拉政府在反对战争的同时，也表示巴西需要稳定和和平来实现社会公正下的经济发展，这对巴西是最重要的。巴美两国的关系并没有因巴西的反战而受到影响。卢拉政府认为，“没有迹象”表明巴美两国的商业和政治关系会受到影响。4月10日，美国国务卿鲍威尔在接受巴西一家电视台采访时，认为巴西是西半球一个重要的经济体，称赞巴西的民主制度是西半球其他国家的典范，并表示美国欢迎巴西为伊拉克重建作出贡献。2003年6月，卢拉访美，他是

当时惟一被邀请访问白宫的反战国家的领导人。

巴西和古巴的关系也影响着巴美关系。尽管古巴主席卡斯特罗对卢拉当选总统表示高兴，但卢拉执政后在处理与古巴的关系上还是很注意分寸的。卢拉一方面保持着和卡斯特的友谊，支持古巴的社会主义事业，另一方面又小心翼翼地避免刺激美国。2003年9月，卢拉访问古巴，表示他与卡斯特的个人友谊是根深蒂固的，并反对美国在联合国提交的关于古巴的人权报告，称他不会对他国内部事务妄加评论。但同时，卢拉似乎并不愿此举激怒美国，他对古巴的访问在1天内就结束了，并要求避开古巴的反美示威，也没有和卡斯特罗探讨任何政治问题。

卢拉政府在处理巴美关系问题上，并没有像传统左派那样与美国势不两立，斗争到底；但也没有像右派那样与美国合作。卢拉政府在巴美关系问题上所持的基本立场就是在反对美国的霸权主义的同时避免激怒美国，努力协调双方的分歧和矛盾，避免冲突。

## 二 卢拉政府的多元外交政策

卢拉政府在开展多元外交方面采取了积极进取的态度，极力谋求地区领导地位和世界大国地位。

在地区内，卢拉在2003年频频出访一些南美国家，积极参与地区事务，促进南美地区一体化的发展。2002年年底，委内瑞拉发生社会危机，巴西积极参与调解，促成建立“委内瑞拉之友”协助解决危机。此外，巴西还同委内瑞拉积极加强经贸、技术和能源等方面的合作。在哥伦比亚问题上，卢拉政府在征得哥伦比亚政府同意的前提下，为联合国和哥伦比亚主要游击武装组织进行谈判积极斡旋。为了建立地区领导地位，发展和扩大南方共同市场是卢拉政府外交政策的支柱。卢拉上台后，一直致力于发展南方共同市场，并欲通过南方共同市场与安第斯共同体的合作促进南美地区的一体化。2003年6月，南共市第24次首脑会议决定制定“2006年议程”，为此南共市着手制定政治社会文化计划、共同关税联盟和共同市场基础计划、新的一体化计划和边境一体化计划等。会议还决定将南共市建成政治共同体。2003年12月，在南共

John Williamson, "Lula's Brazil", *Foreign Affairs*, Jan/ Feb 2003.

Peter Hakim, "The Reluctant Partner", *Foreign Affairs*, Jan/ Feb 2004.

市第 25 次首脑会议上，南共市和安第斯共同体签署了自由贸易协定，双方承诺将在 10 年内取消绝大部分产品的关税，为建立南美统一市场作准备；巴西和阿根廷还明确表示了建立单一货币的愿望。

在世界舞台上，卢拉政府认为巴西不能再被视为一个“小角色”，而应与美国、俄罗斯、中国和印度比肩而立。为此，巴西积极开展多元外交，尤其重视与发展中国家的交往。2003 年 6 月，巴西提出建立以巴西、印度和南非联盟为基础的“发展中的南方轴心”；11 月，卢拉访问非洲 5 国，表示愿意与非洲国家及俄罗斯、中国、印度和墨西哥等国发展战略关系，加强发展中国家在 WTO 中的力量；12 月，卢拉访问中东 5 国，寻求与中东国家进行经贸合作与政治合作，呼吁建立洲际贸易集团，举行南美—阿拉伯首脑会议。卢拉还牵头组织了 21 国集团（G-21），联合发展中国家与发达国家抗衡，谋求建立一个更公正的国际政治和贸易秩序。卢拉频频出访，扩大外交半径，其目的就是要以发展中国家利益代言人的身份确立巴西的大国形象，在发达国家主导的全球化中维护发展中国家的利益。卢拉曾说过，“我们所要求的是自由竞争的机会，这就是我们的所有要求。”“发展中国家要的并不是任何优惠，而是公平的待遇。”卢拉政府的这种定位与其左翼思想是有关系的。

### 三 卢拉政府外交政策的特点

从以上事实可见，卢拉政府的外交政策与传统左派的激进的反帝国主义霸权、反全球化的做法不同，也有别于推崇新自由主义的右派的外交政策。卢拉政府的外交政策可以归纳为以下两个特点。

首先，卢拉政府反对发达国家在国际事务中的霸权行为，批评现有的发达国家主导的国际政治经济秩序，但并未对此进行堂吉诃德式的直接挑战，而是采取了务实、灵活的策略，试图在现有条件下参与国际事务，争取维护巴西的国家利益。一方面，与美国的关系是巴西外交的重中之重，卢拉政府在处理巴美关系时并不像查韦斯政府那样坚决反美，没有将巴美关系搞得很僵，卢拉政府尽管也批评美国在许多事情上的做法，但更多的是避免与美国发生直接的、激烈的对抗和冲突，努力在可以容忍的范围内协调与美国的分歧和矛盾。“卢拉的巴西不可能像卡多佐时代的巴西那样轻易成为美国的伙伴，但也没有迹象表明卢拉拒绝与美国结为伙伴关系。”另一方面，卢拉政府并不排斥现有的国际组织。现有的国际组织多为发达国家把持，但卢

拉政府还是积极参与其中。例如，巴西一直谋求加入联合国安理会；2003 年参加达沃斯世界经济论坛；卢拉政府对 IMF 采取了较为合作的态度，没有停付外债，执行的经济政策也得到了 IMF 的赞赏，IMF 称赞卢拉政府将巴西从停付债务的悬崖边拉了回来，恢复了其在国际市场上的信誉；在 WTO 的谈判中，卢拉政府依然是活跃角色。

其次，卢拉政府注意维护发展中国家的利益，同时注重采取联合其他发展中国家的方式处理与发达国家的关系，参与全球化。在地区内，卢拉政府赞成扩大一体化，联合其他南美国家以统一的立场与美国进行美洲自由贸易区谈判；在和欧盟的自由贸易谈判中，巴西也联合南共市成员国采取统一立场，维护自己的利益。在世界范围内，卢拉政府一是努力推进洲际联合，二是积极推进发展中国家参加的国际组织（如 21 国集团和世界社会论坛）的建设。卢拉政府面对现有的、不公正的国际体系，没有采取单枪匹马的做法，而是联合其他发展中国家，共同争取公平的待遇，巴西的这种策略无疑影响更大、更有效。

### 四 卢拉政府采取务实外交政策的原因

卢拉政府的外交政策完全不同于右派的做法，它有左派的特点，但又不带有传统左派那么浓厚的意识形态色彩。与传统左派的立场相比，这种外交政策更务实，更易取得成效。卢拉政府采取这种外交政策的原因主要有以下几点。

第一，从国际背景来看，全球化是世界发展的必然趋势。在当今世界，没有一个国家可以脱离这一世界潮流独自发展，早在 20 世纪 80 年代，拉美国家就卷入了全球化浪潮。尽管发达国家掌握着全球化进程的主导权，但发展中国家并不能因此拒绝参与这一进程。不管是左派还是右派，最明智的做法就是参与其中，用更灵活的策略争取更公正的全球化。

第二，就卢拉政府内部而言，尽管存在激进的左派，但温和派居于主导地位。卢拉是作为 5 个政党联盟的候选人当选总统的，在该政党联盟中，既有巴西共产党这样的左派政党，也有自由党这样的非左翼政党，非左翼政党的存在无疑会对左派产生

<http://www.brazil.com/2003/html/articles/sep03/p120sep03.htm>

John Williamson, "Lula's Brazil", *Foreign Affairs*, Jan/ Feb 2003.

制约作用。即使在劳工党内部，也存在不同的派别，而温和派是多数派，卢拉本人也属于温和派。上述两方面情况都决定了卢拉政府在外交上不可能采取激进的措施。

第三，卢拉政府无论是解决国内问题还是谋求大国地位，都需要国际社会特别是美国的支持。在国内，卢拉政府面临的问题主要是如何实现国民经济的增长、增加就业机会、加快社会发展，这都需要大量资金的投入，也需要不断扩大对外贸易和技术交流。因此，卢拉政府必须在一定程度上维持与发达国家的关系，以争取国际社会尤其是发达国家的支持。在地区和国际事务上，巴西要享有更大的发言权，成为地区的领导甚至取得世界上的大国地位，一方面要看广大发展中国家对巴西的支持程

度，另一方面就要看发达国家尤其是美国对巴西政府左翼色彩的容忍度。卢拉政府尽管不愿与美国建立过于亲密的关系，但也不愿与美国闹崩。对美国而言，巴西作为南美地区的大国，是不容忽视的，美国也注意与巴西维持良好的关系，但前提是巴西的所作所为应限制在美国可以容忍的范围之内，如果超越了这一限度，巴美关系就会破裂。

总之，由于受到国内外诸多因素的制约，卢拉政府采取了更为务实、灵活的外交政策，显得不是那么激进，但这并不说明卢拉政府的外交政策是右倾的；同样，这也并不能说明其他左派政府也一定会采取这种外交措施，外交是内政的延续，各国情况不同，不能一概而论。

（责任编辑 刘维广）