

· 青年文库 ·

20世纪墨西哥外交政策的演变

· 左晓园

内容提要 一个国家的外交政策的原则反映了对这个国家的国际地位和根本利益的认知。墨西哥外交政策的演变大致分为以下三个阶段：(1) 20世纪70年代以前，墨西哥政府采取比较被动的、防御性的外交政策，其重心是维护国家安全和主权。这一时期外交政策的突出特点是以墨美关系为核心，较少与西半球以外的国家发生联系。(2) 从70年代到80年代初，墨西哥的对外关系逐渐走出孤立状态，外交上摒弃了过去的防御性政策，转为更加积极地介入国际事务，提倡第三世界的团结，最突出的表现是强烈的多元化色彩。(3) 80年代中期以来的墨西哥外交政策的重心逐渐转向经济领域，其政治色彩趋于淡化，突破了外交政策传统的界限，对国家安全予以新的解释，这与全球化进程的深入发展密切相关。

关键词 墨西哥 外交政策 第三世界主义 多元外交 经济外交

墨西哥是拉美地区的大国，北方与美国有漫长的边界线，向南与中美洲和加勒比地区毗邻，是连接北美发达国家与拉美国家的桥梁；墨西哥与其他拉美国家同属发展中国家，在政治、经济、社会和文化传统等方面有着密切的联系。研究墨西哥对外政策的演变，有助于我们更好地认识拉美国家的关系以及拉美国家与美国的关系，也有利于我们更好地理解全球视野中的拉美。

国内学者较少就墨西哥的对外政策进行国别历史的整体性研究，一般来说，是在研究拉丁美洲的对外政策时对墨西哥的对外政策有所涉及。有些学者对墨西哥某个时期的对外政策作了时政性的研究。曾昭耀、孙若彦等学者分别从现代化、全球化的角度对墨西哥的外交政策作了专门研究。本文试图对墨西哥对外政策的演变作一全景式的考察。

一 墨西哥传统外交政策的形成与实践

一个国家外交政策的原则反映了对这个国家的国际地位和根本利益的认知。在独立后的大部分时间里，墨西哥政府都采取了比较被动的外交政策。墨西哥与强大的、具有扩张性的美国毗邻，面对这样一个喜欢到处施加影响、雄心勃勃地发展其国外经济利益的强邻，墨西哥外交政策的基本原则与它的处境相符：反对干涉别国内政，坚持所有国家地

位和权利平等，反对把承认新政府作为政策工具，坚持强国和弱国之间公平的国际经济关系，拒绝承认用武力取得的领土，等等。在很大程度上，墨西哥在独立后的100年间屡次遭受列强侵略、欺凌、被外国军队打败和领土被占的特殊经历是墨西哥形成上述外交原则的重要成因。

由于与美国毗邻和两国在经济上的密切关系，在20世纪70年代以前，墨美关系是墨西哥对外关系的基本内容。二次大战后，由于经济上对美国依赖较深，墨西哥政府把对美国的关系放在对外政策的首位。在此期间，墨西哥仍坚持不干涉和民族自决的原则。美国发动侵朝战争时，墨西哥拒绝出兵朝鲜。1954年在加拉加斯第10次泛美会议上，反对美国干涉危地马拉。在几次讨论古巴问题的泛美会议上，墨西哥顶住了美国的压力，是拉美唯一未同古巴断交的国家。

(一) 后独立时期与迪亚斯时期：防御性与孤立主义外交传统的形成初期

墨西哥脱离西班牙的殖民统治获得独立时，继承了原宗主国控制下的辽阔疆域。广阔的疆域为墨西哥成为一个强国提供了基本条件。然而，在独立后的半个世纪里，墨西哥国内政治动荡、腐败，政权更迭频繁。中美洲脱离墨西哥，墨西哥不得不同意尊重西班牙继续保留在西半球所属地的主权。从西班牙统治下获得独立，对墨西哥的社会、经济和

收稿日期：2007-09-19

作者简介：左晓园，女，现为南开大学拉丁美洲研究中心2005级博研究生。（南开大学拉美研究中心，天津 300071）

政治秩序没有什么改变。^①

1846~1848年的美墨战争深刻地影响了墨西哥的对外政策。这场使墨西哥丧失了近半数国土的战争成了墨西哥民族记忆中永远的伤痛和屈辱。1861年，在墨西哥宣布暂缓偿还外债后，西班牙、英国、法国出兵干涉墨西哥。在韦拉克鲁斯登陆近4个月后，英国和西班牙撤军，法国军队却留了下来，拿破仑三世建立了一个法国保护下的墨西哥帝国。这些屈辱的经历粉碎了墨西哥的大国梦，使它自我定位为一个英勇反抗外国干涉、经济剥削和凌辱的弱国，承受着新政府不被承认、经济报复或军事征服的压力。尽管在世界范围内，墨西哥国土面积大，是个重要的经济体，但是它生存在美国的阴影下，对美国的潜在威胁心存疑惧。在历史上与美国冲突中的失败者的地位，导致墨西哥采取了与自我定位的弱国地位相适应的对外政策的原则：强调用国际法来限制国家的权力，各国有权力决定本国的未来，有免受外来侵略和干涉的权利，各国权利平等，在国际贸易中公平交易。^②

1861~1867年被法国占领期间，墨西哥转向美国寻求军事和政治支持。美国在墨西哥北部向抗击法国侵略者的起义者提供武器并拒绝承认法国强加给墨西哥的政府，墨美关系得以改善。1876年波菲里奥·迪亚斯通过政变上台，成为墨西哥的总统。在30多年时间里，迪亚斯通过专制独裁手段，使墨西哥恢复和保持了秩序和稳定。在迪亚斯统治时期（1876~1910），墨西哥稳定的环境吸引了巨额外国直接投资，主要是美国的投资，两国贸易增长，墨美关系得到进一步改善。虽然迪亚斯的经济顾问试图平衡与美国和欧洲之间的贸易关系，但是由于美国人口的迅速增长以及与墨西哥之间的铁路联系不断加强，美国成为墨西哥占主导地位的贸易伙伴。

尽管在迪亚斯的统治下，墨西哥对美国的依附增强了，但迪亚斯的政策推动了墨西哥在经济上的统一。迪亚斯统治时期墨西哥经济的统一和增长为墨西哥后来努力取得对本国对外事务的控制权的尝试奠定了物质基础。^③

（二）1910年革命后争取民族经济独立的斗争与二战期间的墨美合作

1910年的墨西哥革命使墨西哥社会发生了剧变。美国公开干涉墨西哥内政使墨美关系恶化。美国1914年占领韦拉克鲁斯港6个月，1916年再次入侵墨西哥。只是在参加第一次世界大战前，由于

担心墨西哥和德国结盟，美国才不得不结束了与墨西哥的敌对状态，开始撤兵。美国的这些行径使墨西哥人对19世纪中叶美墨战争的痛苦记忆复苏，墨西哥民族心理中对美国的憎恨加深了。

为了改变墨西哥经济受外国控制的局面，从1914~1918年墨西哥政府提出了一系列维护民族利益的措施，例如，要求外国人在寻求产业利益时必须表示放弃诉诸外国法律或外交行为为自己谋利的做法，把石油开采权置于国家控制之下，颁布石油地产税则，确认国家对石油矿藏的权利等。1918年，墨西哥政府宣布了其国际政策的革命原则，即著名的“卡兰萨主义”外交原则。其内容包括：各国一律平等；各国相互尊重对方的制度、法律和主权；任何国家都不得以任何形式、任何借口干涉别国内政；任何外国人都不应谋求比所在国公民更优越的条件，更不应以外国人身份作为其获取保护或特权的资格；本国人和外国人在所在国的国家主权面前应一律平等；法律不分国籍，应尽可能一致，但有关行使主权的内容例外。^④

1917年墨西哥颁布新宪法后，墨美之间就资源和外国人拥有墨西哥土地问题开始了旷日持久的冲突。新宪法宣布一切土地、水流、矿藏都属于国家，并对外国垄断资本规定了种种限制。这对外国资本、特别是美国资本不啻为一个沉重的打击。由于这个规定明确宣布对私人财产国有化的政策，美国在1920~1923年间拒绝承认阿尔瓦罗·奥夫雷贡政府，并向墨西哥施加经济压力，在墨西哥的美国石油公司大量减少石油产量以断绝对墨西哥的石油供应，导致大批墨西哥工人失业。在巨大的压力下，1923年奥夫雷贡政府与美国签订了布卡雷利协议。协议规定，墨西哥1917年宪法第27条不适用于美国公司和个人在新宪法生效前购置的产业，墨西哥以公债券抵偿美国人被没收的地产。美国的要求得到满足后，宣布恢复与墨西哥的外交关系，两国关系有所缓和。1924年12月，卢普塔科·埃利亚斯·卡列斯就任墨西哥总统后，墨西哥起草并

^① George W. Grayson, *The United States and Mexico: Patterns of Influence*, Praeger Publishers, New York, 1984, p. 15.

^② Martin C. Needler, *Mexican Politics: The Containment of Conflict*, The Third Edition, Praeger Publishers, Westport, 1995, p. 106.

^③ George W. Grayson, *The United States and Mexico: Patterns of Influence*, Praeger Publishers, New York, 1984, p. 20.

^④ 《墨西哥百科全书》，第1374页，转引自曾昭耀主编：《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66页。

通过了《石油法》。该法规定了包括美国在内的所有外国公司1917年5月1日前在墨西哥获得的油矿租借权只能维持50年，这相当于废除了布卡雷利协议。《石油法》引发了墨美关系的新危机，有些石油公司甚至游说华盛顿对墨西哥进行军事干涉。1928年，墨西哥修订了法律，承认了外国石油公司在1917年5月1日以前所获得的石油开采权，墨美两国间的关系再度缓和。

几任墨西哥政府直到1938年都没能有效地推行宪法第27条，实行对地下资源的国有化。在美国政府支持下，外国公司最终坚守住了阵地。然而，1938年，形势的变化为墨西哥总统卡德纳斯提供了对付外国公司的有利条件。正如卡德纳斯本人所说，“自革命以来，各届政府都致力于在外国公司所享有的地下资源特许权问题上有所作为，但是直到现在，国内的问题和国际上的压力一直在减弱着这种努力。然而，今天情况变了：国内没有斗争，一场新的世界大战即将发生。英国和美国对于民主和尊重其他国家主权的谈论已经够多了。这是一个很好的验证机会，当墨西哥行使自己的权利时，看看他们会不会坚持他们口头上的信念。”^①

1938年3月18日，卡德纳斯发表广播演说，宣布没收17家拒绝执行最高法院关于增加石油工人工资和福利判决的外国石油公司的财产，对其实行国有化。这个演说后来被称为“墨西哥经济独立宣言”。美国通过抵制从墨西哥进口石油进行报复，宣布暂时终止执行1936年的美墨白银协定。同时墨西哥发生的通货膨胀、政府赤字增加、贸易顺差减少，造成经济运行困难。美国的报复行动使墨西哥的经济形势更加困难，双方关系恶化。随着石油国有化，它所触发的外交上的愤怒、经济上的震动以及战争的爆发，使得对外关系第一次成为墨西哥政府所关心的中心议题。^②

在战争的压力下，由于担心德国纳粹在政治上和经济上对墨西哥的渗透，美国政府决定缓和与墨西哥的关系，敦促石油公司与墨西哥谈判解决1938年的国有化问题。1942年美国的石油公司同意了墨西哥政府2380万美元的赔偿——等于其原要求的4%。^③通过石油国有化运动，墨西哥维护了国家主权，增强了民族凝聚力。“石油不仅代表了国家的财富，而且代表了墨西哥未来成为一个重要的更发达国家的潜力。”^④因此，石油国有化运动对以后墨西哥国家经济的发展影响深远。

随着战争的临近，美国进一步密切了和拉美国

家的关系。罗斯福总统提出睦邻政策，规定了美国对拉美政策的基本方向。在1939年巴拿马、1940年哈瓦那的泛美会议上，美国和拉美国家达成了维护西半球安全的协议，警告好战国家不得染指新世界。在这个西半球联盟中，墨西哥和巴西成为重要角色。卡德纳斯坚定的反法西斯主义立场为墨美关系的亲善打下了基础，他的继任阿维拉·卡马乔继续了这一政策。1941年日本偷袭珍珠港后，墨西哥同轴心国断绝了关系，并向美国海军提供特权，墨西哥成为美国在美洲大陆的政治和战略要地。从1942年1月起，墨西哥同美国在共同防御委员会进行合作。

战争加强了墨美之间的经济联系。1937~1938年同欧洲的贸易占墨西哥对外贸易的1/3，到1946年墨西哥对欧洲的进出口分别下降至5%和2%，1940年美国进口了90%的墨西哥出口货物，1944年向墨西哥提供了90%的进口货物。^⑤随着墨美贸易的增长，美国的投资也不断增长，特别是在制造业方面。战争期间，墨西哥从依靠初级产品出口的经济向能够满足国内需求的、初具规模的制造业经济的转化加快，也增加了墨美两国之间的相互依赖。1942年墨西哥政府与美国签订了贸易协定（美国市场向墨西哥市场开放）和移民劳工协议（允许墨西哥雇工在美国的铁路和农场工作，后来又扩大到其他部门）。这些协议的基调是强调双方的一致和合作。一些有影响的墨西哥人士认为，这标志着两国“特殊关系”的开始。^⑥

（三）战后初期的墨美“特殊关系”

在二战结束后的12年里，墨西哥的两任总统阿莱曼和鲁伊斯·科蒂内斯都谋求与美国的紧密联系，以便保持一种“特殊关系”，但同时在西半球关系中表现出独立于美国的立场。这种关系的主要例外是1954年墨西哥根据不干涉原则谴责美国中央情报局策划推翻危地马拉阿本斯政权并入侵危地马拉。洛佩斯·马特奥执政时期，当华盛顿与古巴关系恶化，艾森豪威尔政府向墨西哥施加压力要求

① Lorenzo Meyer, *Mexico and the United States in the Oil Controversy: 1917-1942*, Austin, Tex., 1977, pp. 167-168.

②③ [英] 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》（第7卷），北京，经济管理出版社，1996年，第50页，第53页。

④ George W. Grayson, *The United States and Mexico: Patterns of Influence*, Praeger Publishers, New York, 1984, p. 25.

⑤⑥ [英] 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》（第7卷），北京，经济管理出版社，1996年，第74页，第107页。

予以支持时，墨西哥试图保持外交的独立，希望坚持不干涉原则，但也希望避免与美国发生直接对抗。墨西哥与美洲国家组织的其他成员国采取了不同的立场，反对制裁古巴政府并拒绝与之断绝外交关系。美军偷袭猪湾失败后在拉美激起了反美浪潮。墨西哥发言人认为，美国的行动违反了民族自决原则，主张该问题应在联合国范围内，而不是在美洲国家组织内讨论。美洲国家体系给墨西哥提供了一个实行“不同的外交政策”的场合。另外，墨西哥在倡议签订拉丁美洲和加勒比禁止核武器条约（1967年签订）上起了重要作用。尽管在美洲国家组织内与美国意见向左，但墨西哥与美国的联系在二战期间的友善期之后保持了稳定。

二 从防御性的外交政策向积极寻求参与全球事务的转变（1970~80年代初期）

墨西哥经过20世纪六七十年代经济的迅速发展，经济实力不断增强。在此基础上，墨西哥积极开展对外活动，在国际事务中日益发挥重要作用。1970~1976年任职的埃切维里亚总统强调不同政治制度和意识形态国家的和平共处，访问了亚、非、拉及欧洲37个国家。墨西哥在发展同西欧和日本关系的同时，积极与发展中国家发展关系。1974年2月12日第29届联大通过了埃切维里亚倡议制定的《各国经济权利和义务宪章》。1975年10月在墨西哥的倡导下25个拉美国家签署《巴拿马协议》，正式成立了拉美经济体系。1976年7月正式宣布200海里承袭海。1977年墨西哥外长在联大重申对外政策四项原则：不干涉别国内部事务；各国人民自决；和平解决争端，不诉诸武力；各国主权平等。1979年9月墨西哥在联合国提出制定“世界能源计划”的建议。1980年1月倡议召开联大紧急会议讨论阿富汗问题。1981年10月在墨西哥坎昆举行了关于合作与发展的国际会议。在联合国、77国集团、拉美经济体系等国际组织和区域性组织中，墨西哥都发挥了积极作用。

（一）埃切维里亚的第三世界主义和多元外交

总体来说，1970年以前，墨西哥政府主要关注国内的经济发展和政治稳定，在国际体系中的作用不在政府的重要议题内。它的外交政策基本上是遵守国际法、主张不干涉原则和民族自决原则，在国际事务中保持中立和不介入的态度。然而，从20世纪70年代起，国际国内政治、经济形势发生

了重大变化。墨西哥经济出现结构性危机，迫切需要扩大出口，而美国却由于经济衰退，采取了更加保护主义的贸易政策。1971年美国宣布对所有进口产品增加10%的附加税，拒绝免除墨西哥和加拿大的附加税，尽管两国声称与美国有特殊关系。学术界普遍认为，这标志着墨西哥与美国“特殊关系”的结束。

与美国的“特殊关系”结束的同时，墨西哥的国内政治、经济形势也在恶化。为了减少对美国的经济依附、缓解对国内紧张矛盾的注意力、促进国内政治体系的稳定，1970年12月就职的墨西哥总统埃切维里亚采取了不同以往的对外政策。埃切维里亚宣布承认“国际关系中的多种意识形态”，“废除所谓意识形态边疆”。他采取积极的多元化外交政策，频繁出访，与60多个国家建交。他联合第三世界国家，在联合国大会上提出《各国经济权利和义务宪章》，谴责工业国家是发展中国家落后的主要原因，要求建立国际经济新秩序，并推动了中国在联合国席位的恢复。埃切维里亚的主张还包括在美洲国家组织内实行政治多元化，促进拉美国家的经济联合。他的基本外交政策是加强墨西哥与第三世界国家之间的联系。为此，他访问了许多亚洲和非洲国家。在美洲，他充当了批评美国政策的代言人，加深了与卡斯特罗和古巴政府的友好关系。很多学者认为，与他的前任、相对保守和亲美的古斯塔沃·奥尔达斯不同，埃切维里亚显示出明显的左派特征。但是，根据近年解密的美国外交档案和尼克松在白宫时的录音磁带，我们可以看到埃切维里亚外交政策的另一面：由于在经济上依附美国，为了国内的经济的发展，埃切维里亚在第三世界主义和反美口号的背后，采取了实用主义的做法，寻求美国对其做法的谅解，致力于与美国保持良好关系。^①埃切维里亚为了使自己的大胆行动不致恶化墨美关系，他对美国投资保持开放政策，允许美国在墨西哥非国家控制的部门投资，但他同时也鼓励本国的投资替代外国资本。^②

^① CIA Released Archive, "Echeverría and United States' Mexican Relations", Pub. Date: March 29, 1972, Release Date: Sept. 7, 2006, Cass No. F - 1999 - 01374, pp. 1 - 2. <http://www.foia.cia.gov>; Kate Doyle, *The Nixon Tapes: Secret Recordings from the Nixon White House on Luis Echeverría and Much Much More*, Posted August 18, 2003. <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB95/index2.htm>

^② [委内瑞拉] D. 博埃斯内尔著，殷恒民译：《拉丁美洲国际关系简史》，北京，商务印书馆，1990年，第165页。

在一些现实主义者眼里，埃切维里亚的这些第三世界主义和积极多元外交的姿态看起来可能是象征性的、空洞的。虽然在多元外交中墨西哥实际上取得的经济收益不大，没有达到大幅度降低对美国经济依赖的目的，但是，经过几十年的消极被动外交之后，墨西哥已经开始引人注目地活跃在国际政治舞台上。继任的两位总统都坚持了这种积极的外交政策，在建立国际新秩序、推动南北对话、和平解决中美洲冲突等重大国际事务中发挥了重要作用，墨西哥成为第三世界颇有影响的国家之一。

埃切维里亚追求外交的多元化、提倡第三世界主义、试图成为西半球和第三世界的领袖人物，除了他个人的政治抱负外，更重要的原因是战后连续多年GDP以高于6%的速度增长。持续的经济增长使墨西哥跃居世界经济体的第18位，同期工业产量与人口大幅增长。墨西哥对决定自己未来的能力有了自信心。另外，冷战国际格局发生变化，越南战争使美国的实力下降，经济上出现衰退。第三世界力量的崛起，使墨西哥有了让自己的声音在国际舞台上听到的机会。采取这样的外交政策，也是为了增加与美国谈判时的砝码，减轻墨美关系中的不对称性。积极参与国际事务是墨西哥外交政策走向成熟的一个标志。

加强国内政治联盟是墨西哥对外政策的目标之一。墨西哥有一支政治上强大的左派力量，包括知识分子、学生、记者、某些工会和左派政党领袖，他们非常关心政府的对外政策。主权、安全、国家认同，这些历史上形成的神圣观念构成了墨西哥对外政策的基本理念。墨西哥的对外政策一定程度上必须满足左派的要求，否则可能会损害长期稳定的政治局面。推动经济发展是墨西哥对外政策的另一个目标。二战后至60年代末，历届政府都把经济增长作为主要任务并为此不惜代价，结果经济发展严重失调，加深了对美国的依赖，国际收支日益恶化。为了改变这种状况，埃切维里亚政府把反对经济霸权主义、推动国家经济均衡发展作为对外政策的一个重要目标。尽管这一目标短期内未达到预期效果，但今天国际社会经济秩序的改善，与当年墨西哥和其他第三世界国家的努力是分不开的。埃切维里亚的对外政策反映了“欠发达国家在追求独立与发展两个目标时所面临的两股相互抵消的压力的结果”。

（二）波蒂略政府的石油外交政策

70年代中期，由于发现了储量巨大的石油资

源，墨西哥在国际上的战略地位提高了。在埃切维里亚之后成为墨西哥总统的洛佩斯·波蒂略继续推行积极的对外政策，而且态度更加强硬。他向联合国提出“世界能源计划”以提高产油国的地位。墨西哥承办了在坎昆举行的南北对话，讨论富裕国家和贫困国家间的经济关系。波蒂略相信墨西哥的石油财富将会减少墨西哥对美国的经济依附，使它能够推行独立的外交政策。此时的墨西哥在地区事务中扮演了强国的角色，在尼加拉瓜和萨尔瓦多问题上和美国的紧张关系。墨西哥是桑地诺民族解放阵线的坚定支持者，向他们提供了数以百万美元计的石油和其他经济援助以及决定性的政治支持。1981年他承认萨尔瓦多共产党游击队为“代表性的政治力量”。并在1981年宣布墨西哥拒绝加入已经谈判了1年多的关贸总协定。

墨西哥是西半球第一个与前苏联建立外交关系的国家，早在1924年，两国就建立了外交关系，然而几十年来两国的交往很少，这种情况在1970年埃切维里亚执政后有了巨大的变化。他于1973年访问了莫斯科，后来签订了几个双边协定。1975年墨西哥与前苏联控制的经济互助会签订了协议，成为签订这个协议的第一个非共产主义的拉丁美洲国家。两国建立了墨苏联合委员会，大大加强了双方的文化、贸易和科技交流。波蒂略时期墨苏关系进一步加强，他曾访问前苏联1个星期。墨苏两国在70年代中后期签订的协议数量超过了此前50年的总和。^①

三 超越传统外交政策的边界：外交政策的重心向直接经济利益转移（80年代中期至今）

80年代中期，为了解决债务危机，墨西哥政府其大幅度调整对外战略。一方面，缓和同美国的关系，低调处理双方分歧，支持美国对拉美的经济政策和“美洲倡议”，“在不影响本国利益的前提下尽可能获得同美国毗邻的所有好处”。另一方面，把经济作为对外战略的首要重点，积极同欧洲、亚太和拉美发展经贸关系。经济复苏成为政府战略的焦点始于德拉马德里时期，到萨利纳斯时期达到高潮。与美国经济的一体化成为发展战略的直

^① Jorge Salaverry, "Evolution of Mexican Foreign Policy", March 11, 1988. <http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/bg638.cfm?renderforprint=1>

接补充, 1994年美加墨北美自由贸易区的建立是墨西哥对外经贸关系发展的转折点。塞迪略政府进一步调整对外战略, 仍把美国作为对外政策的战略重点, 但避免过分依赖美国, 积极谋求对外关系多元化, 在政治上更加开放。

(一) 德拉马德里政府: 外交政策的重心向经济过渡

在洛佩斯·波蒂略执政的6年里, 尽管有高额石油收入, 但墨西哥的外债却高达600亿美元。1982年8月, 在德拉马德里就任墨西哥新总统之前4个月, 墨西哥已宣布无力偿还外债。德拉马德里上台后不得不就外债问题重新谈判。为了寻找经济出路, 德拉马德里把外交政策看成是全国发展计划的一个至关重要的部分, 并列入了他所颁布的“全国发展计划”中。墨西哥联合其他拉美国家努力解决同债权国的债务问题。1984年5月19日, 他与阿根廷总统阿方辛、巴西总统菲格雷多和哥伦比亚总统贝坦库尔发表联合宣言, 指出利率的不断攀升和贸易保护主义措施的加强已造成整个地区前景暗淡, 建议采取具体措施进行国际金融和贸易政策的实质性改革, 增加发展中国家商品进入发达国家市场的可能性, 要求放宽还债期限、降低利率。宣言在债权国引起很大反响。两周后, 上述4国又与厄瓜多尔、秘鲁、委内瑞拉总统联名致信即将出席西方7国首脑会议的首脑, 提出在债务问题上靠同债权银行接触解决不了问题, 必须促进债权国与债务国之间的建设性对话。同年6月21~22日, 上述7国又同玻利维亚、智利、多米尼加和乌拉圭4国在卡塔赫纳召开会议, 确定了解决债务问题的共同纲领。这个被称为“卡塔赫纳共识”的纲领的要点是, 与会国愿意“履行还债的承诺”, 但条件是债务国与债权国共同负责、平等分担经济调整的代价。“降低利率、对提高的利率给予补偿、展期付息、修改债权国银行条例、改善贸易条件等。尽管墨西哥与其他拉美国家作了上述努力, 但美国等债权国并不同意一揽子的解决办法, 坚持采取双边谈判的方式有条件地解决问题, 其条件是按照代表债权国和债权组织利益的“华盛顿共识”在拉美推行政策改革。^①出于经济外交的需要, 墨西哥在经过多年抵制后, 1986年有条件地加入了关贸总协定。

为了进行债务谈判, 德拉马德里降低了墨西哥第三世界言论的调子(这是他的两届前任非常典型的论调)。因此, 尽管德拉马德里与古巴保持良

好关系, 他并没有访问古巴。他也认识到不能继续波蒂略那种对桑地诺政权公开的支持, 否则会影响墨西哥在外债重新谈判中的地位, 但同时墨西哥也不愿意放弃桑地诺政权, 他通过建立一个多边的孔塔多拉集团的努力来遮掩对桑地诺政权的支持。1983年墨西哥提议与哥伦比亚、委内瑞拉和巴拿马共同讨论寻求解决中美洲和平问题的方案。不过, 德拉马德里同时也使墨西哥与萨尔瓦多的非共产党政府的关系实现正常化。无需改变墨西哥对中美洲政策的实质, 德拉马德里的策略取得了成功。1987年墨西哥设法使债务偿还期得以重新安排, 甚至从国际金融界获得了100亿美元的新贷款。他和美国总统里根一共会见过6次。最后一次气氛最友好, 双方同意不再强调在中美洲问题上的意见分歧, 转而重视双边关系的贸易和外债问题。通过加入孔塔多拉集团, 墨西哥在地区事务中保持适度参与。作为多边外交努力的一部分, 墨西哥政府不得不调整以前的立场: 逐渐疏远桑地诺政权; 承认萨尔瓦多的民主进程; 当民选政府一上台, 就改善了与危地马拉的关系。

德拉马德里时期(1982~1988)的对外政策具有承前启后性, 外交政策的重心开始向经济领域转移, 但在外交原则上仍坚持自埃切维里亚以来的第三世界主义政策的传统。德拉马德里宣布他的政府在国际关系上“将努力推进发展中国家的团结, 加强其谈判的力量”。他说, 墨西哥的历史遭遇、社会结构和意识形态, 都使墨西哥成为发展中国家总体的一部分, 墨西哥对外政策的基本路线都源于对这一点的承认, “墨西哥真诚地希望密切同非洲、亚洲和大洋洲的政治、文化和经济的联系”, “支持发展中国家经济合作的努力, 并把这种合作理解作为一种争取经济自主的基本机制, 一种提高发展中国家在多边论坛中的地位的手段, 以及一种为了建立国际经济新秩序而采取的各种行动的不可替代的补充措施”。1983年德拉马德里总统先后访问了巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、西班牙、美国、巴拿马、委内瑞拉、伯利兹等8国。同哥伦比亚、巴拿马和委内瑞拉外长讨论和平解决中美洲争端, 形成了孔塔多拉集团, 对推动中美洲和平进程发挥了重要作用。在谈到美国时, 他提出, 墨西哥和美国的联系是“两个根源上、历史传统上、经济发

^① 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104页。

展程度上以及政治、经济、社会和文化发展计划都不同的社会之间的联系”。^①

（二）萨利纳斯时期：突破外交政策的传统界限，外交重点集中于直接经济利益

冷战的结束有力地影响了墨西哥的对外政策。1988年，曾在哈佛大学受过教育的萨利纳斯就任墨西哥总统。他对墨西哥对外政策进行了大幅度的调整，把改善和发展墨美关系作为墨西哥对外战略的新重点。萨利纳斯的重要举措是墨西哥退出发展中国家组织——77国集团，加入了发达国家的集团——经济合作与发展组织。萨利纳斯在就职的第一个国情咨文中明确提出，“我们既反对不理智的对抗，也反对违背我们最坚定信念的屈从……同如此强大的、与我国有着最复杂的共同边界的、历史上屡次侵犯我国的邻居相处是不易的。但是我们与美国的关系不应总是坏的和紧张的。”^②在处理与美国的某些双边和国际问题时，萨利纳斯也采取了灵活务实的态度。他放弃了历届政府反对美国政府和国际组织派观察员监督墨西哥选举、认为该行动是对墨西哥内政的干涉的一贯立场，主动邀请联合国派代表团监督墨西哥大选。在国家关系问题上，萨利纳斯政府改变了其前任对尼加拉瓜桑解阵和萨尔瓦多游击队的态度，以减少与美国的摩擦。萨利纳斯虽然批评美国加强对古巴封锁的“托里切利法”，但公开敦促古巴进行“民主改革”。在海湾战争期间，萨利纳斯支持美国的立场。他积极支持布什提出的关于拉美经济问题的《美洲倡议》。

萨利纳斯执政后，对外战略的重点转移到经济领域，经济因素越来越成为墨西哥对外战略的首要的和关键的因素。^③墨西哥在国际交往中更加重视本国的直接经济利益。

萨利纳斯在就职之初，在努力改善墨美关系的同时，对墨西哥外国投资来源和贸易伙伴的多样化也作了很大的努力。萨利纳斯任期内，先后与29个国家或政府的首脑会面。除同美国、加拿大签订了《北美自由贸易协定》外，萨利纳斯还与委内瑞拉、哥伦比亚总统共同签署了《纽约声明》并组成3国集团，同智利签署了拉美国家间的第一个双边自由贸易协定，与中美洲国家签署了关税优惠和资助其从墨西哥以优惠价格进口石油的协定。1990年，萨利纳斯访问了欧洲一些国家，参加了达沃斯世界经济论坛，1991年同欧共体签署了框架协议，与德国组成了墨德2000年委员会。在亚太地区，1990年，墨西哥正式加入太平洋盆地经

济理事会（PBEC），1991年加入太平洋经济合作会议（PECC），1993年，墨西哥正式加入亚太经济组织（APEC）。萨利纳斯还访问了日本、新加坡、澳大利亚和中国等亚太国家。

萨利纳斯在参加1990年达沃斯世界经济论坛前，与一些欧洲国家元首会晤，希望欧共体国家能给予墨西哥更多的经济援助和投资。但他发现，西欧对东欧新兴市场的兴趣远远胜于墨西哥。他的多元化设想落空了，便把对外战略重心集中到北美自由贸易区上。美国从80年代初就一直设想建立由美、加、墨3国组成的北美共同市场。时任总统里根分别与加拿大、墨西哥领导人会晤探讨这个问题，但他的提议先后遭到墨西哥两位总统波蒂略和德拉马德里的拒绝。萨利纳斯执政后，改变了这一立场。1992年8月，在经过14个月的紧张而艰苦的谈判后，墨西哥与美国和加拿大3国就建立北美自由贸易区问题达成协议，并于同年12月签订了《北美自由贸易协定》。

北美自由贸易协定的谈判和签字，代表了墨西哥外交政策长期存在的一个政策界限的终结。^④通过历史的考察，我们可以看到，在20世纪的大部分时间里，墨西哥政府内各个党派、各种意识形态都抵制或公开反对双边自由贸易，认为任何这样的安排都是对国家独立的根本性威胁。对墨西哥来说，是否与美国进行自由贸易的决定，根本不是一个贸易政策的选择，而是一个安全政策的选择，它取决于政策的优先性和国家根本利益的考虑，这使得墨西哥人能够忽略经济刺激——传统上被认为是北美一体化的助动力。然而，一个关键节点（critical juncture）的出现（1981~1982年的国际经济冲击）与国内精英统治合法性危机的结合，弱化了官方的制度性的民族主义外交政策。长期以来，这种民族主义外交政策一直捍卫着传统外交政策的边界，以及民族主义理念和象征在意识形态方面的主导权。这场外来的经济冲击带来了新的需要解决的问题，同时这场冲击也使人们对以前的民族主义

① Secretaría de Relaciones de Exteriores, *Política Exterior de México: 175 Años de Historia*, México, 1985, pp. 329-334.

②③ 徐世澄：《近年来墨西哥对外战略的调整》，载《拉丁美洲研究》，1996年第3期，第23页，第24页。

④ Stephanie R. Golob, “Beyond the Policy Frontier: Canada, Mexico, and the Ideological Origins of NAFTA”, *World Politics*, Vol. 55, Iss. 3, 2003, pp. 361-398. <http://proquest.umi.com/pqd-web?did=405174641&sid=9&Fmt=4&clientId=46275&RQT=309&VName=PQD>

和计划经济模式失去信任，对国家的经济健康发展感到悲观和不确定。在这样的背景下，新一代精英不但找到了进行自由贸易的理由，而且重新定义了主权、安全和认同的内涵，使得民族主义情绪与全球化目标取得一致。^①为了超越传统的外交政策，使自由贸易的政策选择正当化，萨利纳斯提出“新民族主义”理论并把它作为内政、外交的基石。他提出，当今世界的形势已经发生巨大变化，“今天的民族主义已很难用过去的字眼来解释”，必须实现“民族主义的现代化”。^②正是通过这样的理论，萨利纳斯把自由贸易的政策选择置于重新定义的、不断发展的国家利益的中心。

萨利纳斯的外交战略使墨美两国关系达到历史最好时期。两国高层访问频繁，经贸关系更加密切。加入北美自由贸易协定，使墨西哥在国际经济中地位上升，在一段时间内经济走出低谷。但是，在北美自由贸易协定谈判期间，墨西哥为了避免在国际上可能会与美国发生的冲突，主动放弃了在联合国担任非常任理事国的机会。而且，在自由贸易谈判中，墨西哥在能源、金融、环保和劳工方面都作出了重要让步。^③在萨利纳斯任期内，也很少在联合国和其他重要国际机构中积极提出倡议。墨西哥退出 77 国集团的举动引起了一些发展中国家的不满。萨利纳斯公开接见流亡美国、西班牙的极右古侨组织头目的行为也在国内外引起一些非议。墨西哥在国际社会的影响力有所下降。

（三）塞迪略时期：更深地融入全球经济，逐渐开放政治

20 世纪墨西哥的最后一位总统塞迪略在继承萨利纳斯对外战略的基础上，又进行了一些修正，把“在全球范围内推进墨西哥的利益”^④作为外交政策的目标。在继续把美国作为对外战略重点的同时，尽量校正以往过于偏重美国的做法，重视加强与拉美各国、欧盟和亚太地区国家的关系，实行积极的外交政策和外交多元化战略。塞迪略 1996 年初访问了西班牙、英国、意大利、瑞士等国，与上述各国领导人商谈签署墨西哥欧盟自由贸易协定问题。同年 2 月，他参加了在哥斯达黎加的圣何塞举行的中美洲和墨西哥首脑会议，商讨建立中美洲和墨西哥自由贸易区问题。接着又会见巴西总统卡多佐，建议建立墨巴自由贸易战略联盟。为了实现外交政策的目标，墨西哥把深化和多样化与世界各国、地区的双边关系，提高在主要地区和多边组织中的参与程度，推动国际合作作为发展的最佳工具，加

强与各国的关系，更好地面对全球化的挑战。

塞迪略时期，墨西哥民众的社会参与程度增加，政治反对派的力量加强，他们要求对政治体系进行转变，这使塞迪略总统有机会成为一位巩固墨西哥民主进程的领袖。另一方面，恰帕斯的遗留问题，以及任期内的侵犯人权问题常使墨西哥遭受外界的诟病，他的外交政策不得不包含了民主和人权问题。墨西哥政府邀请了美洲人权委员会（Inter-American Human Rights Commission）的成员，接受了美洲人权法庭（Inter-American Human Rights Court）和国际刑事法庭（International Penal Court）的管辖权，接受了签署的商业协定中的民主条款。由此，墨西哥不仅在经济上而且在政治上更加开放。

四 对墨西哥外交政策的评价

墨西哥的对外政策是由许多不同变量相互作用决定的。然而，国际体系历来既束缚了墨西哥的行动，又为其提供了机遇。评价影响墨西哥外交政策的主要变量应该首先以国际体系为框架。在这个框架内，对国内因素的考量形成了具体的外交政策。^⑤综观墨西哥的外交政策，它始终贯穿着独立与发展这两大主题；同时，墨西哥也随着国内外形势的变化不断调整其外交政策。

墨西哥外交政策的转变可大致分为三个阶段，并在不同时期表现为不同的特点。（1）20 世纪 70 年代以前，墨西哥外交的重心是如何保持国家的独立，在维护国家主权的前提下，最大限度地谋求国家的发展，与国际经济体的联系不多。这一时期外交政策的基本指导原则是不干涉、民族自决，表现

① Stephanie R. Golob, "Beyond the Policy Frontier: Canada, Mexico, and the Ideological Origins of NAFTA", *World Politics*, Vol. 55, Iss. 3, 2003, pp. 361-398. <http://proquest.umi.com/pqd-web?did=405174641&sid=9&Fmt=4&clientId=46275&RQT=309&VName=PQD>

② 萨利纳斯 1991 年 11 月 1 日国情咨文，转引自曾昭耀主编：《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 107 页。

③ 孙若彦：《评冷战后墨西哥对外战略的改变》，载《山东师范大学学报》，2001 年第 6 期，第 58 页。

④ Office of Dr. Zedillo, "President Ernest Zedillo's Administration: Leading Mexico to a New Era", January, 1998. http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/PAGES/office/office_adon.html

⑤ Ana Covarrubias, "Mexico: the Challenges of a Latin American Power in the U. S. Backyard", in Frank O. Mora and Jeanne A. K. Hey (eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2003, p. 28.

为两个突出的特点：一是对外政策是防御性的，二是对外关系的核心是与美国的双边关系，基本不涉及西半球以外的事务。(2) 1970年到80年代初，墨西哥外交政策的政治色彩较为浓厚，对非经济因素考虑得较多。但对外政策逐渐摆脱以前的孤立状态，更加积极地介入国际事务，最突出的表现是强烈的多元化色彩。1970年埃切维里亚就任总统时，国际形势已经发生了很大变化，国际体系更具灵活性，为墨西哥外交政策的选择提供了更大的可能性。许多学者认为，埃切维里亚放弃过去防御性的外交政策，积极参与国际政治，并非因国际形势所迫，更准确地讲是由于国内情况所致。笔者认为，虽然埃切维里亚的对外政策在当时取得的经济效果并不明显，但从更长的历史时段来看，他所提出的改善国际经济秩序为今天的国际经济秩序趋于更公平作出了贡献，而且提高了墨西哥的国际声望。波蒂略时期的国际形势发生巨大变化，由于发现了储量巨大的油田和国际能源供应紧张，墨西哥在国际上的战略地位提高了，增强了墨西哥的民族自豪感。波蒂略政府积极参与地区事务，在中美洲问题上与美国有很大的冲突。(3) 20世纪80年代初以来的墨西哥外交政策更多地从经济利益的角度考虑，政治色彩趋于淡化，突破了外交政策的传统界限，对国家安全和主权赋予了新的定义，这与全球化进程的深入发展密切相关。德拉马德里上台时，墨西哥面临严峻的国际环境，处于严重的经济危机中，为解决债务危机，他降低了第三世界的调子，改善同美国的关系。萨利纳斯就任总统之初，在改善墨美关系的同时，也为墨西哥外国投资来源和贸易伙伴的多样化作了很大努力。然而1990年的欧洲之行使他认识到冷战后西欧对东欧新兴市场国家的兴趣远远超过对墨西哥的兴趣。从欧洲得到更多援助和投资的愿望落空后，他认识到唯一真正的外部经济支持只能来自美国，于是他把对外政策的重心集中到北美自由贸易区上，这突破了墨西哥传统上外交政策的官方制度性的民族主义的界限。萨利纳斯的外交政策顺应了当时国际体系中的主流经济学思想。塞迪略时期的外交政策把更好地融入全球化作为目标，在外交政策中包含了民主和人权的内容，墨西哥的政治逐渐开放。在塞迪略开放政治的基础上，2000年当选的福克斯政府把推动民主和保护人权作为外交政策的目标。

(责任编辑 高川)

主要参考文献

1. [英] 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》(第7卷)，北京，经济管理出版社，1996年。
2. 徐世澄主编：《美国和拉丁美洲关系史》，北京，社会科学文献出版社，2007年第2版。
3. 徐世澄：《近年来墨西哥对外战略的调整》，载《拉丁美洲研究》，1996年第3期。
4. 洪国起、王晓德著：《冲突与合作——美国与拉丁美洲关系的历史考察》，太原，山西高校联合出版社，1994年。
5. 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。
6. 孙若彦著：《经济全球化与墨西哥对外战略的转变》，北京，中国社会科学出版社，2004年。
7. Ana Covarrubias, "Mexico: the Challenges of a Latin American Power in the U. S. Backyard", in Frank O. Mora and Jeanne A. K. Hey (eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2003.
8. Martin C. Needler, *Mexican Politics: the Containment of Conflict*, Third Edition, Praeger Publishers, Westport, 1995.
9. Stephanie R. Golob, "Beyond the Policy Frontier: Canada, Mexico, and the Ideological Origins of NAFTA", *World Politics*, Vol. 55, Iss. 3, 2003. [http://proquest.umi.com/pqdweb? did = 405174641&sid = 9&Fmt = 4&clientId = 46275&RQT = 309&VName = PQD](http://proquest.umi.com/pqdweb?did=405174641&sid=9&Fmt=4&clientId=46275&RQT=309&VName=PQD)
10. Secretaría de Relaciones de Exteriores, *Política Exterior de México: 175 Años de Historia*, México, 1985.
11. George W. Grayson, *The United States and Mexico: Patterns of Influence*, Praeger Publishers, New York, 1984.
12. Lorenzo Meyer, *Mexico and the United States in the Oil Controversy: 1917-1942*, Austin, Tex., 1977.
13. Jorge Salaverry, "Evolution of Mexican Foreign Policy", March 11, 1988. [http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/bg638.cfm? renderforprint = 1](http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/bg638.cfm?renderforprint=1)
14. CIA Special Intelligence Estimates: Echeverria and United States - Mexican Relations, Pub date: March 29, 1973, Release date: September 7, 2006. <http://www.foia.cia.gov>
15. Kate Doyle, *The Nixon Tapes: Secret Recordings from the Nixon White House on Luis Echeverria and Much Much More*, Posted August 18, 2003. [http://www.gwu.edu/~ nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB95/index2. htm](http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB95/index2.htm)
16. W. Dirk Raat, *Mexico and the United States: Ambivalent Vistas*, The University of Georgia Press, Athens, Georgia, 1992.
17. Office of Dr. Zedillo, "President Ernest Zedillo's Administration: Leading Mexico to a New Era", January, 1998. http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/PAGES/office/office_adon.html