

浅析当前委内瑞拉的外交政策

· 赵重阳

内容提要 自查韦斯就任委内瑞拉总统以来,反美外交、石油外交和推动世界多极化已成为委内瑞拉外交政策中最重要的三个内容,并因其鲜明的特性而受到世人的关注。委内瑞拉的外交政策对其当前拓展外交空间、提高国际和地区影响力、化解美国的遏制和打压等起到了积极的作用。但在外交事务中,查韦斯个人色彩过于强烈,委美关系未能改善和过于依赖石油等问题,仍需要不断予以关注。

关键词 委内瑞拉 查韦斯 外交政策 国际关系

乌戈·查韦斯于1999年就任委内瑞拉总统以来,在国内推行了一系列激进的改革措施,在对外政策上也进行了重大的调整。在他之前,委内瑞拉历届政府都将优先发展与美国等西方发达国家的关系,并与它们的战略利益保持一致作为外交政策的重心。查韦斯执政以后,改变了这一外交传统,断绝了与美国和西方势力的战略利益连结^①,强调维护国家主权和自决权,奉行多边主义,加强了与拉美及其他第三世界国家的关系。2007年1月,查韦斯再次连任总统后又宣布将在委内瑞拉建设“21世纪社会主义”以来,“21世纪社会主义”便成为其制定外交政策的指针。如今,在查韦斯政府的领导下,反美外交、石油外交和推动世界多极化已成为委内瑞拉外交政策中最重要的三个内容。

反美是当前委内瑞拉外交政策的主题

目前,委内瑞拉是世界上最一个公开而又强烈地表达反美立场的国家,其几乎所有外交活动都包含着反美因素。

查韦斯政府反美的根本原因,是与美国在意识形态和国家发展道路等问题上有着截然不同的立场。美国推崇资本主义代议制民主,主张经济全球化和自由化,在国际事务中奉行单边主义的霸权政策,视拉美为自己的“后院”。而查韦斯政府经过数年执政,认为资本主义是国家“通向地狱的道路”,并逐渐提出建设社会主义的思想;强调国家

对经济的控制,反对私有化;寻求建立拉美的大联合,抗衡美国的影响力。随着查韦斯建设社会主义思想的日渐形成,委美双方在这些根本问题上的立场也越来越对立,致使委内瑞拉对美国所倡导的政治、经济体制,以及美国主导的各种合作机制和计划进行了全面否定和抵制。

查韦斯政府反美的直接原因在于布什政府的干涉。查韦斯政府坚持自主发展的道路损害了美国的利益:实行能源国有化,反对“美洲自由贸易区计划”,损害了美国的经济利益;反对资本主义,提出建设社会主义,损害了美国在全球、特别是在拉美地区的政治利益;反对世界单极化,主张世界多极化,损害了美国试图主导全球事务的外交利益。在此情况下,布什政府对委内瑞拉实施了一系列干涉行动,试图迫使查韦斯政府下台或“就范”。但这些干涉行动非但没有成功,反而最终成为查韦斯政府激烈反美的催化剂。

如今,查韦斯政府不仅在委美双边事务中采取反美立场,还在全球范围内积极推行反美外交,主要体现在三个方面。

一是加强与拉美左翼政权的合作,尤其注重与激进左翼政权结成政治联盟,达到在拉美反美的目的。2006年,许多拉美国家举行大选,查韦斯对左翼政党候选人表示了明确的支持。目前,除古巴以外,还有8个拉美国家由左翼领导人执政。这些国家都具有很强的自主发展的愿望,反对美国对拉美的控制和干涉。其中委内瑞拉、玻利维亚、尼加拉瓜和厄瓜多尔都属于激进左翼政权,具有强烈的反美倾向,并提出要在本国建设“社会主义”。除

收稿日期:2007-08-05

作者简介:赵重阳,女,1996年毕业于解放军外国语学院,获文学学士学位。现为中国社会科学院拉丁美洲研究所编辑部助理研究员。(中国社会科学院拉丁美洲研究所,北京 100007)

① <http://news.sina.com.cn/z/Chavez/index.shtml>

与这几个国家签订合作协议和在能源、农业等领域提供帮助外,查韦斯政府还允诺提供数亿美元的资金援助。2004年年底,委内瑞拉与古巴建立了“美洲玻利瓦尔替代计划”合作机制,近两年玻利维亚和尼加拉瓜也加入了这一合作机制。2006年4月,委内瑞拉与古巴和玻利维亚签订了“人民贸易协定”。这些地区合作机制以反对美国推行的新自由主义经济政策和“美洲自由贸易区计划”为出发点,倡导国家间在非自由贸易基础上进行公平交易,提出建立社会主义的地区性商贸和合作模式,并因其浓厚的政治色彩而被称作“反美联盟”。

二是加强与古巴、伊朗等美国敌视国家的联合,寻求结成跨大洲的反美联盟^①。古巴一直受到美国的制裁和经济封锁,而查韦斯则是古巴的坚定支持者,坚决反对美国对古巴的制裁和封锁。查韦斯执政后频繁访问古巴,与古巴卡斯特罗主席私交甚笃。查韦斯曾经表示,委内瑞拉人会“用鲜血和生命保卫古巴免遭美国的侵略”。委内瑞拉不仅向古巴提供优惠价格的石油,还与古巴在农业、旅游、医疗和能源等领域进行了广泛合作,对古巴应对经济困难、保持国家稳定起到重要作用。在中东地区,查韦斯政府密切了与伊朗、叙利亚等国的关系。查韦斯已6次访问伊朗,至2007年7月,两国签署的合作协议达100多项,伊朗表示希望成为“美洲玻利瓦尔替代计划”组织的观察员。在伊朗核问题上,查韦斯明确表示支持伊朗,“不管在任何时候发生任何情况,委内瑞拉都将与伊朗站在一起”。两国还决定出资数10亿美元建立战略基金,使其成为一个“解放的机制”,帮助那些“正努力砸碎美帝国主义枷锁的国家”摆脱美国的控制。2006年8月,查韦斯访问叙利亚,实现了两国历史上的第一次首脑访问,希望两国共同对抗“美帝国主义”。查韦斯还多次访问利比亚和白俄罗斯等美国敌视的国家,加强与它们的外交联盟,反对美国。

三是加强在国际和地区组织内的反美斗争,利用各种多边场合对美国及其在国际事务中的霸权主义进行抨击。联合国成为查韦斯最大的反美舞台。2005年,在纪念联合国成立60周年的世界首脑峰会上,查韦斯批评美国是个“不尊重联合国的国家”,提议把联合国总部搬出美国。2006年9月,查韦斯再一次在联合国大会上谴责美国通过在伊拉克、黎巴嫩等地的战事,把自己的意愿强加给全世界,称美国总统布什是“魔鬼”。查韦斯的反美立

场和言论让美国十分难堪,进而对委内瑞拉竞选2007年度联合国非常任理事国席位进行了全面封杀。美国全力支持危地马拉与委内瑞拉展开竞选拉锯战,这被认为是委美两国的直接交锋,导致最终双方都退出了竞选。虽然美国称这是委内瑞拉的失败,但也有人认为,由于巴西、俄罗斯、中国等发展中大国,以及非洲联盟、阿拉伯联盟、加勒比共同体和大多数南美洲国家都支持委内瑞拉,意味着全球绝大多数人站在委内瑞拉一边。此外,美洲国家组织等地区性组织也是委内瑞拉进行反美的场所。2007年4月,委内瑞拉就美国释放委籍恐怖分子路易斯·波萨达·卡里莱斯向美洲国家组织常设委员会提出上诉;5月,该组织通过声明谴责释放波萨达;6月,在该组织第37届年会上,美国试图让大会谴责委内瑞拉的建议也遭到冷落。

石油是委内瑞拉实施外交政策的主要手段

石油是委内瑞拉最丰富和最宝贵的资源,也是查韦斯政府捍卫主权的重要“武器”,更是加强国际合作、争取国际支持的主要手段。

查韦斯政府大力推行石油外交的主要原因,在于石油是当前世界经济发展的“命脉”,拥有了石油,也就拥有了未来。委内瑞拉是石油大国,已探明的石油储量为876.21亿桶^②,居世界第五位,如果再加上2350亿桶重油的储量,石油储量很有可能超过沙特阿拉伯而居世界首位。委内瑞拉还是世界第五大石油出口国,石油收入约占出口总收入的80%、GDP的25%^③。石油对当前世界经济的发展起着十分重要的作用,随着全球对石油需求的日益增长,使其成为各国努力争夺和控制的主要资源之一。委内瑞拉丰富的石油储藏正是许多国家急需却缺乏的资源,这也是查韦斯政府推行石油外交的主要依托点。

查韦斯政府推行石油外交的另一个原因,是想摆脱本国石油业对美国的依赖。美国是委内瑞拉最近、最大的石油出口市场,其60%的出口石油都

① The Economist, *Venezuela's Foreign Policy: With Friends Like These: Multipolar, or Just Anti-American?* Aug 31st 2006. http://www.economist.com/displayStory.cfm?story_id=7855459

② http://news.xinhuanet.com/world/2006-11/14/content_5328429.htm

③ The Economist Intelligence Unit Limited 2006, *Country Profile 2006: Venezuela*, p. 27.

运往美国,世界上只有美国的炼油厂才有能力炼化如此大量的委内瑞拉重油。此外,美国在委内瑞拉的石油产业领域有着大量的投资,在很大程度上控制着其发展所需的资金和技术。正因为美国对委内瑞拉石油业有着如此重大的影响力,导致查韦斯政府虽然在各方面全力反美,却又不得不继续与美国保持紧密的石油联系。查韦斯并不甘心国家经济命脉掌握在美国手中,摆脱本国石油业对美国的依赖成为其推行石油外交的直接动力。

查韦斯政府推行的石油外交主要体现在三个方面。

一是加强与主要产油国的关系,稳定国际石油价格。查韦斯政府首先加强了与欧佩克成员国的关系。2000年,查韦斯利用委内瑞拉担任欧佩克轮值主席国的机会,出访了所有成员国,并邀请各国元首参加当年9月在委内瑞拉召开的欧佩克首脑会议,庆祝该组织成立40周年。查韦斯政府还努力增进欧佩克内部的团结。委内瑞拉是欧佩克的创始国之一,但往届政府并没有遵守其制定的产油配额,为了满足美国等西方国家的需求而增加石油产量,在一定程度上导致国际石油市场价格过低。查韦斯上台之后,严格遵守该组织规定的配额,削减了石油产量,有助于石油价格的回升。他努力将欧佩克从一个“反应组织”变成“行动组织”,主张各成员国团结一致,通过控制石油产量的做法使油价维持在一个较高的水平上,使各成员国都能从石油资源中获益。除了加强与欧佩克的联系,查韦斯还致力于减少欧佩克与独立产油国之间的矛盾和冲突,多次呼吁双方共同维护合理的石油价格。2001年“9·11”事件发生后,国际油价大跌,查韦斯紧急访问了俄罗斯、加拿大和墨西哥这3个非欧佩克产油大国,希望它们支持欧佩克的减产决定。各国都对他避免油价下跌的战略和目标表示支持。^①查韦斯的这些做法既维护了欧佩克的内部团结,也加强了欧佩克与独立产油国间的沟通,有利于双方在稳定国际能源价格方面达成一致。

二是推动合作对象多元化,减少对美国的依赖。委内瑞拉首先加强了与拉美国家的石油合作,与多个拉美国家签订石油合作协议,除向它们出口石油以外,还共同勘探、开采和利用石油资源;计划兴建贯穿巴西、阿根廷等多个南美洲国家的“南方输油管道”;相继与南方共同市场国家、加勒比国家和安第斯国家签署石油协议,并推动成立了南方石油公司、加勒比石油公司和安第斯石油公

司等地区合作机构。委内瑞拉还加强了与印度、中国等石油消费大国的合作,签署了多项能源合作协议。从2001年9月起,委内瑞拉每天向印度出口6万桶原油,2006年查韦斯宣布愿意成为印度可靠的石油供应国。委内瑞拉目前每天向中国出口20万桶原油,查韦斯已经表示争取到2012年增加至每天100万桶。委内瑞拉还加强了与非洲等世界其他地区发展中国家的石油合作。除推动石油出口市场的多元化以外,委内瑞拉还努力促进石油业投资方的多元化。由于实行能源国有化,一些西方跨国公司减少或撤出了在委内瑞拉石油部门的投资,这虽然有可能造成资金不足,但有利于改变其石油业过于依赖美国等西方跨国公司的局面,也使其他发展中国家有更多的机会投资委内瑞拉石油业。目前,俄罗斯、中国、印度、伊朗和白俄罗斯等国的石油公司都已获准在委内瑞拉勘探和开采石油。

三是以平等合作为基础,争取国际社会的支持。虽然石油合作是委内瑞拉增进与其他国家关系的最有效的方式,但委内瑞拉并没有因此而对合作附加其他条件,对于一些能源缺乏的国家,还进行带有援助性质的合作。例如,在《圣何塞协议》框架下,委内瑞拉每天以优惠价格向11个中美洲和加勒比国家出售石油;2000年,委内瑞拉与古巴等国签订了《加拉加斯能源合作协议》,以优惠条件向其供应石油^②。2005年,委内瑞拉与13个加勒比国家签署实施“加勒比石油计划”,以优惠价格向这些国家出口石油,进口国先支付油价的60%,其余40%在25年内还清,并可以用货物或劳务的形式偿还欠款。委内瑞拉通过这些合作,在一定程度上解决了那些能源短缺、经济困难的国家所面临的能源问题,受到这些国家的尊重,在委内瑞拉竞选2007年度联合国安理会非常任理事国期间,加勒比共同体所有成员都一致投了赞同票。

推动世界多极化 是委内瑞拉外交政策的主要目标

查韦斯多次抨击当今世界中的霸权主义,提出建立一个多极化世界和一个所有国家参与的民主的

^① <http://www.people.com.cn/GB/guojj/23/91/20011029/592743.html>

^② http://www.snweb.com/gb/people_daily/2003/10/03/1003p003d011.php

世界新秩序,并希望发展中国家在未来多极世界格局中发挥更大的作用。查韦斯曾经表示,委内瑞拉“试图通过在战略上的推动”来建立一个多极的世界,因为“在世界上靠单极的势力不可能有平衡,因此,还需要一个团结和强大的欧洲,其中俄罗斯有重要的作用。需要一个统一的和有力量的亚洲,一个统一的和巩固的非洲”,而美洲大陆则已经有了北美和南美两极。^①为此,查韦斯政府执政以来,对美国等西方势力采取了疏远和强硬的立场,而将外交重心转向发展中国家。

第一,推动拉美一体化。加强拉美国家的团结、推动拉美地区一体化,一直是查韦斯政府外交政策的重中之重,并为此付出诸多努力,投入大量资金。除通过石油外交促进拉美能源一体化以外,查韦斯政府还积极推动建立或正在组建多个地区性机构,以促进拉美在各个领域的合作,推进拉美全方位的一体化进程。这些机构包括:南方银行和南美储备基金,促进金融一体化;南方电视台,促进传媒一体化;南方大学,促进教育一体化等。此外,查韦斯政府还试图扭转南方共同市场的合作重心,将以经贸领域的合作为主转为以政治和社会领域的合作为主,促进南美洲国家的政治联合。

第二,加强与中国等亚洲国家的关系。查韦斯政府十分重视发展与中国的关系,查韦斯已4次访问中国。两国于2001年建立了战略合作伙伴关系之后,签署了内容广泛的合作协议,加强了在能源、农业、旅游业、电信业以及高科技等领域的合作。2005年,两国签署协议,由中国为委内瑞拉制造并发射一颗通信卫星,这将是第一颗为拉美国家生产和发射的卫星。查韦斯政府还严格遵守“一个中国”的原则。2007年3月,委内瑞拉将台湾从礼遇免签证的对象名单中去除,6月又通知“台湾驻委内瑞拉经济文化办事处”,所有工作签证届满不再延期,意味着变相关闭了该“办事处”。查韦斯政府还十分重视与其他亚洲国家的关系。2005年3月,查韦斯首次出访印度,密切了两国的关系;10月,委内瑞拉与老挝建交,并于2007年4月建立了一个联合委员会和一个政治磋商机构;2006年7月查韦斯访问越南,2007年5月越共总书记吴德孟访问委内瑞拉,两国签署多项协议,友好合作关系得到加强。目前,委内瑞拉在印度、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、日本、韩国、中国、越南等亚洲国家驻有外交使团。

第三,积极发展与俄罗斯和白俄罗斯等独联体

国家的关系。查韦斯已5次访问俄罗斯,两国于2001年宣布建立战略同盟关系。2006年7月,查韦斯首次正式访问白俄罗斯,两国宣布建立长期战略伙伴关系。查韦斯政府与俄白两国的合作主要集中在能源领域,签署多项能源协议,并鼓励其石油和天然气公司进入委内瑞拉市场。查韦斯政府与两国在军事领域的合作也非常引人注目。由于查韦斯始终认为美国有可能军事入侵委内瑞拉,因此不断斥资购买武器,改良军事装备,但由于美国的干涉和反对,其向多个国家购买武器的计划都未能实现。只有俄罗斯顶住美国的压力向其出售武器,目前双方已经签署了约35亿美元的军购合同,委内瑞拉将从俄罗斯购买10万支AK冲锋枪、数10架战斗机和直升机。2007年,委内瑞拉还与俄罗斯达成协议,购买5艘“基洛”级潜艇,并计划再购买4艘,总金额将达30亿美元。此外,白俄罗斯也将于近期与委内瑞拉签署协议,向其出售总价值为10亿美元的装甲战车和其他陆军武器。

第四,加强与非洲和阿拉伯国家的关系。查韦斯政府积极发展同非洲国家的关系,并同绝大多数国家建立了外交关系,2007年委内瑞拉与博茨瓦纳和马拉维建交。查韦斯于2006年7月参加了非洲联盟首脑会议,并在会上表示“非洲有能力成为21世纪世界力量的一极”,非洲和拉美应该联合起来,展开全方位合作。委内瑞拉计划于2008年举行第一届南美洲—非洲首脑会议,以加强拉美和非洲的合作。委内瑞拉与阿拉伯国家的关系也得到加强。由于欧佩克的成员国主要是阿拉伯国家,委内瑞拉在推行石油外交的同时也加深了与它们的关系。2005年5月,查韦斯在参加第一届南美洲—阿拉伯国家首脑会议时曾表示,南美洲和阿拉伯国家最大的共同点在于拥有世界上两个最大的石油储备,并建议双方结成战略联盟。此外,查韦斯反对美国发动的伊拉克战争、对巴勒斯坦表示支持,以及2006年黎以冲突期间召回驻以色列大使等举动,都赢得了阿拉伯国家的好感。

需要关注的问题

从目前的情况看,委内瑞拉的外交政策对于其拓展外交空间、提高国际和地区影响力、化解美国的遏制和打压起到了积极的作用。但从长远来看,

① <http://www.globalview.cn/ReadNews.asp?NewsID=2624>

仍有几点值得关注。

一是委内瑞拉外交政策中的个人色彩。从某种程度上说,查韦斯是个理想主义者,同时又具有坚强的意志。他的意志体现在当前委内瑞拉实施的各项政策之中,其中也包括外交政策。他思想中强烈的民族主义情绪和对底层民众的关怀,让委内瑞拉成为地区强国和在世界上有影响力的国家的愿望,以及希望拉美联合成一体而成为世界重要一极的理想,都成为当前委内瑞拉外交政策的走向。这虽然有助于国家的外交政策与国内政策协调一致,更好地服务于委内瑞拉建设“21世纪社会主义”的目标,但领导人对外交事务干预过多,也会给其带来负面影响。例如,查韦斯时常会在没有知会相关部门的情况下,就一些外交事务发表自己的观点,使外交工作陷入被动;在2006年秘鲁和墨西哥举行总统选举期间,查韦斯对两国右翼政党候选人进行攻击,引发委内瑞拉与两国关系的紧张;2006年9月查韦斯在联合国大会上对美国总统布什进行言语谩骂,促使美国更加坚决地阻止了委内瑞拉竞选安理会非常任理事国,对其进一步扩展外交影响造成了一定打击。此外,查韦斯具有强烈个人色彩的外交政策还面临延续性的问题。按照委内瑞拉现行宪法,查韦斯政府届满后将不能连任。虽然其正试图通过修改宪法而取得可以长期连任的机会,但修宪最终能否取得成功、能在多大程度上实现查韦斯的想法,以及修宪成功后其又如何保持长期执政都还是个未知数。如果出现由右翼党派或其他政党执政的局面,当前的外交政策可能又会发生重大转变。

二是委美关系的未来发展。委美关系是委内瑞拉外交政策中不可回避的问题。美国作为世界上最强大的国家,在政治、经济、文化和军事等领域都对世界有着举足轻重的影响,无论查韦斯政府如何反美,也不可能断绝与美国的关系,至今其仍与美国保持着密切的经贸联系就是一个很好的例证。虽然查韦斯政府一直努力加强与世界其他国家的经贸合作,但与美国这个邻近而强大的市场相比,都存在舍近求远、成本过高的问题。此外,查韦斯政府寻求在拉美地区消除美国影响力的想法也难以实现,主要是因为拉美国家对美国仍然有着巨大的需求,并且多数国家不愿意破坏与美国的关系。其次,在经济全球化的大背景下,查韦斯试图通过“美洲玻利瓦尔替代计划”等合作机制替代美国在拉美影响的做法的前景还有待观察。其实查韦斯政

府上台之初,虽然强调国家的自主性与独立性,但并不愿意与美国发生冲突,但布什政府的干涉态度最终迫使其站到了美国的对立面。查韦斯开始第二个任期之后,曾表示“美国是委内瑞拉一直保持并且有兴趣继续保持住的市场”,也表示愿意与美国改善关系的愿望,但他对与布什政府进行对话不抱希望。从目前来看,除非布什政府对委内瑞拉的政策发生重大改变,否则委美关系在布什任期内难以出现大的改善;而布什后的委美关系将在很大程度上视下一届美国政府对查韦斯政府的容忍程度而定。

三是过于依赖石油外交。虽然委内瑞拉注重拓宽国际合作的领域,但能源合作特别是石油合作仍是其推动对外关系的主要手段。委内瑞拉在拉美地区推动实施的很多地区性合作项目,所用资金也主要来自石油收入,这些项目有些由其主要出资、有些则由其单方面投资建设。从目前来看,国际油价持续走高,加之委内瑞拉的油气储量巨大,这种能源领域的合作还有比较广阔的前景。但从长期来看,由于石油和天然气是不可再生能源,这种以石油和天然气能源为基础的合作具有一定的不可持续性和不稳定性;而一旦出现国际油价下跌的情况,也必然会对委内瑞拉的经济发展和对外合作产生重大负面影响。其次,委内瑞拉将大量资金投入对外合作,造成对国内经济、特别是能源产业的投入相对减少,不利于其进一步发展。此外,委内瑞拉实施的很多能源合作带有援助的性质,也会对其经济造成一定损失。

(责任编辑 鲁渝)

主要参考文献

1. 焦震衡编著:《委内瑞拉》(列国志),北京,社会科学文献出版社,2005年。
2. Alex Sánchez, "Venezuela's Security Factors and Policy Goals". <http://www.coha.org/2007/05/02/memorandum-to-the-press-venezuelas-security-factors-and-policy-goals/>
3. The Economist, "Venezuela's Foreign Policy: With Friends Like These: Multipolar, or Just Anti-American?" Aug. 31st 2006. http://www.economist.com/displayStory.cfm?story_id=7855459
4. Richard Lapper, "Living With Hugo: U. S. Policy Toward Hugo Chávez's Venezuela". <http://www.cfr.org/content/publications/attachments/VenezuelaCSR.pdf>