

巴西国际战略研究 理念、实践及评估

周志伟

(中国社会科学院 拉丁美洲研究所, 北京 100007)

摘要 新世纪初,随着新兴大国群体性崛起,巴西完善了基于其“外围大国”国家身份的国际战略体系,旨在构建“南美极”,强化地区领导国角色,为本国经济社会发展争取有利的国际环境,提升巴西的国际影响力,拓宽在全球治理中的参与维度。从实践层面来看,新世纪初的巴西国际战略包含四个主要方面:推进地区一体化建设,实现南美洲的整合;优先发展“南南合作”,构建发展中国家命运共同体;基于平等和自主原则,开展南北对话;通过多边参与,拓宽巴西外交的国际维度。总体来看,巴西“积极且自信”的国际战略取得了不错的实际效果,巴西的地区和全球影响力提升明显,在全球事务的参与中也获得了国际社会的较高认可。但是,国家综合实力的欠缺、地区大国角色履行的不充分构成了巴西国际战略的重要挑战,而本国政治生态的深度调整给巴西国际战略的可持续性带来严峻考验。

关键词 巴西国际战略;外围大国;南南合作;全球治理

中图分类号 D063

文献标识码 A

文章编号:1000-2987(2019)04-0080-09

进入新世纪以来,新兴大国群体性崛起成为推动国际体系转型的重要动能。尽管“一超多强”的国际力量格局尚未发生根本改变,但在该基本架构之中,一超实力有所减弱,形成了美国、欧盟和新兴大国三种重要力量的三元结构^[1]。在“核心”国家改革动力不足而“边缘”国家能力有限的时代背景下,新兴大国能够在发展援助、国际制度改革和价值创新等方面发挥独特的作用。因此,新兴大国被认为是有能力推动当前国际体系朝着多元多体方向发展的变革性力量^[2]。在当前国际体系渐进式的转型过程中,新兴大国的国家综合实力和国际影响力基本都处在累积量变的重要阶段,它们的国际战略不仅关系到其自身能否提升自己的国家身份,而且也可能成为影响全球力量架构发生联动效应的重要因素,甚至成为变革国际体系的推动力。

巴西是当今新兴大国重要代表,尽管在最近两年间经历了政经动荡,但在过去的将近 20 年时间里,巴西的综合实力和国际影响力都实现了非常明显的提升。正因为如此,巴西的国际战略成为国际学

术界研究新兴大国国际战略安排的重要案例。本文旨在从国家身份及国际战略目标为切入点,分析巴西的国际战略体系及外交实践,并就其政策效果做出相应评估。

一、国家身份、国际议程及战略目标

从国际战略涉及的诸多要素来看,一个国家对于所处国际环境的认知以及自身的身份定位是最为基本的内容,这也是战略研究中通常所说的战略评估问题,即对国家实力及其国际环境进行客观评估,以准确把握国情及其国际地位^[3]。巴西外交学界在探索巴西的战略选择时,强调所谓“战略”便是集中一个国家和社会内部所存在的物质和精神资源,达到实现国家计划的目的,其内涵包括一个国家的内部动力以及对变革的期待^[4]。而巴西的国际战略很大程度上取决于两个方面的因素:其一是国际体系的结构、发展及趋势,其二是巴西社会的特征和所面临的挑战^[5]。

关于当前国际体系的特征、未来发展趋势,巴西

收稿日期 2019-02-22

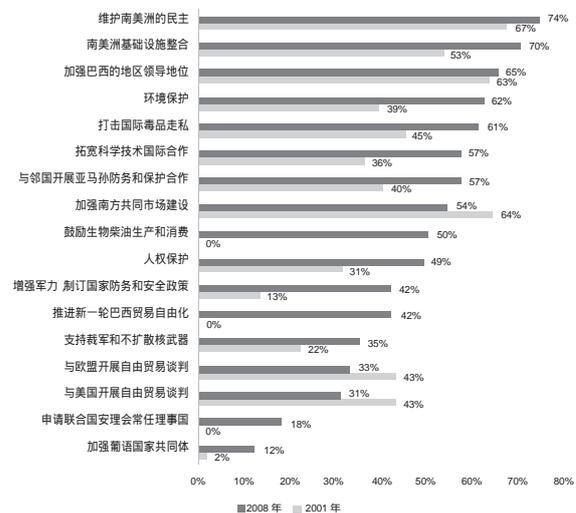
作者简介:周志伟,法学博士,中国社会科学院拉丁美洲研究所国际关系研究室副主任,研究员,巴西研究中心执行主任,研究方向为巴西综合问题研究,巴西外交政策与国际战略研究,中拉关系等。

外交决策层的主流判断认为，当前国际体系是一个充满冲突、竞争和合作的复杂体，各种力量和利益集团如何互动决定国际体系的形态类型。而这种国际体系实际上是一种“霸权结构”，这种结构由三部分组成：少数经济大国、政治大国和军事大国一起构成国际体系中心；大量的中、小和微型国家构成体系的最外围；上述两类国家之间则由有限的几个外围大国构成。在这样的国际格局中，巴西属于“外围大国”之列，即“不发达的、人口众多的、领土辽阔的、气候适宜的、具有经济潜力的、拥有工业体系和强大的国内市场的国家”^[6]。但是，巴西具有实现突破“外国大国”身份的条件。虽然巴西的经济实力远不及美国和日本，但它在人口、领土面积、资源和经济结构上具备一般“外围国家”无法比拟的优势。曾在巴西多届政府担任外长的塞尔索·阿莫林(Celso Amorim)指出，巴西是国际舞台的重要角色，因为它具有领土面积、政治民主、经济实力等优势，但同时又是发展中国家，面临着严重的经济和社会脆弱性。尽管如此，巴西不是小国，它不能也不应该只有一个小国的对外政策^[7]。总体来看，巴西现阶段的国家定位是“可以发挥重要作用的发展中大国”，这里所说的“重要作用”既包括“地区领导”作用，也包含“改变世界”的含义。

总体而言，当前巴西国际议程更多聚焦在国家经济发展和全球参与与拓展两个核心议题。从具体涉及的议题来看，巴西著名智库巴西国际关系研究中心(CEBRI)在2001年和2008年针对巴西外交学会成员开展的两项调查^[8]有助于我们了解该国外交决策层对于巴西国际战略目标的认知。这项名为“巴西的国际议程”的调查，受调查对象涵盖外交官、国会议员、跨国企业高层、工会和非政府组织领导人、知名学者和记者等多领域涉外人员，通过问卷的形式要求受调对象对遴选的议题做出“极为重要”、“非常重要”和“不重要”的界定。根据对前后两项调查(见图1)的统计分析，被界定为“重要”(包括“极为重要”和“非常重要”两类)的议题共有17个。其中，在2001年的调查中，只有4项被认为是“极为重要”(即50%以上的受调查者认为该议题是“极为重要”的)，分别是“维护南美洲的民主”、“南共市建设”、“加强巴西的地区领导国地位”和“南美洲基础设施整合”。而在2008年的调查中，被认为“极为重要”的

议题数量增至9个，而议题重要性排序也发生了明显的变化，除优先考虑南美洲地区事务以外，“环境保护”、“拓宽科学技术国际合作”、“打击国际毒品走私”、“鼓励生物柴油生产和消费”等全球性议题的重要性明显上升，这也体现出在新世纪初期巴西国际战略的维度拓展。

图1：巴西“最重要”国际议题排序



资料来源：Maury de Souza, Brazil's International Agenda Revisited: Perceptions of the Brazilian Foreign Policy Community, Rio de Janeiro: Cebri, 2008, p.39.

从上述调查呈现出来的目标体系来看，巴西国际战略所追求的利益主要体现在三个方面，即强化南美洲地区一体化并巩固本国在地区事务中的主导权；通过广泛的国际参与为本国经济发展创造有利的国际环境，提升国际影响力，扩大本国在全球治理中的参与。

第一，构建“南美极”，强化地区领导国角色。1994年北美自由贸易区成立以后，巴西将本国的地缘归属从“拉美”调整为“南美”^{[9]29-30}。其原因在于：其一，墨西哥加入北美自由贸易区之后，墨西哥与南美国家之间的地区认同裂痕增大，从以前的“拉美”概念衍生出了“北美”和“南美”次区域概念；其二，在拉美大陆，巴西和墨西哥存在着地区大国地位的挑战，墨西哥加入北美自由贸易区后，巴西适时强调“南美”次区域概念，旨在构建以本国为核心的次区域，并以此作为其国际战略的依托。巴西前外长阿莫林曾表示，巴西更确切的身份是南美国家，南美一体化

塞尔索·阿莫林曾于1993-1994年担任弗朗哥政府外交部长，2003-2010年任卢拉政府外交部长。

与巴西国家利益是一致的,实现南美的和平与发展是巴西履行国际角色的重要内容^[7]。巴西著名战略学家马尔科·加西亚(Marco Garcia)也强调,在美国单边主义盛行、欧盟地位强化、中国——印度——俄罗斯崛起的国际环境下,巴西必须寻求与自身有相似历史背景、共同价值观、经济互补的南美邻国结成联盟^[10]。因此,巴西对南美洲更长远的考虑是实现地区整合,使南美成为未来世界多极格局中一极。

阿莫林在阐述巴西地区战略时指出,巴西的命运与南美邻国息息相关,并且该地区对巴西的整体战略至关重要。南美洲一体化将一直是巴西外交的优先目标,加强南共市、巩固南美洲国家联盟是地区一体化的组成部分。

第二,为本国经济社会发展争取有利的国际环境。巴西资深战略学家吉马良斯分析认为,巴西的国际战略在于克服“社会不公平”、“经济脆弱性”和“实现其潜力”三大挑战,其中,克服经济挑战是首要任务,也是最紧迫的任务^{[5]10-11}。自 20 世纪 30 年代以来,促进经济发展不仅是国内政策的重中之重,也是对外政策的指导方针。自 20 世纪 90 年代以来,发展主题从未在巴西对外政策中消失过,并且也成为判断对外政策是否理性的一个重要因素^[17]。因此,为经济发展营造有利的外部环境、争取更多的外部资源、获得更好的谈判条件成为巴西外交决策的指导原则。有利的外部环境既包括减轻巴西经济对外脆弱性和依赖性,确保国家更大自主发展权利,实现国内产业结构的合理布局,也包括实现出口市场的多元化,开辟更多的外资渠道,改变对欧美国家的过度依赖,建立公平、公正、合理的国际贸易和国际金融体系,等等。

第三,提升巴西的国际影响力,拓宽在全球治理中的参与维度。自 20 世纪初以来,争取国际社会对其“大国地位”的认同就成为巴西外交追求的重要目标。虽然外交政策在各个不同阶段有所差异,国家身份定位也不尽一致,但是,提升国际影响力并谋求世界大国身份的目标一直得到延续。冷战结束后,随着经济全球化和国际多极化的发展,巴西对全球事务的热情明显上升,希望通过多维度的全球参与传播本国的声音,争取在全球治理中更大的影响力。吉马良斯也曾指出,巴西的脆弱性既有经济因素和技术因素,也存在政治因素,也就是指被排除在世界决策中心之外,如联合国安理会和 8 国集团(G8)。在

WTO 多边谈判、美洲自由贸易区(FTAA)谈判、联合国改革、世界气候变化问题、国际金融体系改革等国际事务中,巴西的积极参与不仅旨在拓展在全球治理中的参与维度,而且希望通过多边合作的途径进入到因本国身份限制而无法参与的全球决策体系。正因为如此,阿莫林将巴西追求的价值和利益定性为“一种全球范围的行动”^[7]。

二、国际战略框架及外交实践

为实现上述三个主要战略目标,巴西对本国的国际战略体系进行了调整与完善,逐步建立起了四个战略支撑,即推进地区一体化建设,实现南美洲的整合,优先发展“南南合作”,构建发展中国家命运共同体,基于平等和自主原则,开展南北对话,通过多边参与,拓宽巴西外交的国际维度。

(一)地区战略是巴西国际战略的基础和核心。围绕建立一个“基于民主和社会公正的稳定、繁荣和统一的南美洲”^[12]和“将南美洲整合为全球多极中一极”的目标,巴西的南美战略包括巩固与阿根廷的战略关系,加强南共市建设,推进南美洲一体化三项主要内容。20 世纪 80 年代中期,巴西和阿根廷两国实现政治再民主化之后,两国关系从敌对转向合作,进而促成了南方共同市场(简称“南共市”)的成立。由此开始,巴阿关系和南共市建设成为巴西地区战略中关联度极强的两大支柱。进入新世纪,巴西和阿根廷再次同时处在左翼执政周期,政治周期的同步使得巴阿关系和南共市进入了快速发展阶段。2003 年 10 月,巴阿两国针对《华盛顿共识》联合发表《布宜诺斯艾利斯共识》,共识包括加强拉美地区团结,加强南共市建设,应对美洲自由贸易区谈判,反对单边行为,主张实现建立在减贫、教育、卫生、就业等社会目标基础上的国家发展等 22 项内容,体现了两国政府实现经济社会发展模式转型、加强地区一体化的共同愿望^[13]。在这种政治意愿的主导下,南共市内部机制得到了不断完善。

南美洲一体化建设是巴西地区战略另一项重要内容。早在 2000 年 9 月,在巴西的积极号召下,召开了首届南美国家首脑会议,提出了实现地区基础设施一体化计划(IIRSA)和建立南美洲国家共同体的设想。进入新世纪以来,巴西更加积极地推进南美洲一体化建设。在地区基础设施一体化方面,巴西国家开发银行(BNDES)成为最重要的融资渠道,

2003-2010年, BNDES在南美年均投资额约为63.07亿美元,为1995-2002年(19.68亿)的3倍^[14]。在南美洲共同体建设方面,2008年5月在巴西利亚举行的南美洲国家首脑会议签署了《南美洲国家联盟宪章》,南美洲国家联盟宣告成立。特别值得关注的是,在巴西的积极推动下,南美洲国家联盟成立了南美防务委员会,目的在于加强地区政治、军事领域的一体化,淡化美国在地区安全事务上的主导色彩。另外,南美洲国家联盟进一步成立教育、文化、科技和创新委员会,这些举措使南美洲一体化程度有了明显提升,比较接近巴西所提出的“南美极”的战略构想。

(二)南南合作战略是巴西国际战略的优先目标。自20世纪90年代中期以来,巴西政府将巴西的国际身份定位从“第一世界国家”调整为“第三世界国家”,国际身份的调整使得巴西国际战略发生了相应改变,加强与发展中国家的合作,通过发展中国家的整体力量挑战不公正的国际政治经济秩序成为巴西政府的必然选择。

与此同时,通过促进贸易、经济援助、免除债务、扩大投资、技术合作等多样化手段强化与发展中国家的合作,使巴西更好地分享新兴经济体群体崛起所释放的“红利”,延伸巴西贸易和投资的海外边疆。此外,对发展中国家市场的开发,还可以优化巴西贸易结构,通过扩大高附加值产品的出口,改变“出口初级产品化”的局面,提升巴西在国际贸易中的地位,并获取更有利的贸易环境,进而实现贸易的持续增长,为本国经济社会的发展提供保障。此外,加大南南合作的力度还有助于巴西争取国际认同的重要,进而提升巴西在地区和国际事务中的影响力,提升巴西在与发达国家谈判时的信心。

近20年来,巴西与发展中国家的关系获得“跨越式”的推进。第一,非洲地区成为新世纪初巴西“南南合作”的重要突破口。在卢拉执政8年间,出访非洲多达12次,共到访27个国家,超过了之前历任总统出访非洲国家数量的总和。在经贸层面,巴西通过贸易和投资促进政策加大了对非洲市场的开拓力度,2008年出台“与非洲整合计划(Programa Integraçom africa)”,旨在“扩大巴西与非洲经济关系”和“增强巴西在非洲的机构存在”,并确定一系列对非经贸指标,比如“非洲占巴西进口的比重不少于

1.39%,占巴西出口的比重不少于5.1%”。发展合作也是巴西对非政策的重要手段。据统计,巴西在非洲的技术合作遍及40个国家,共计约150个技术合作项目^[15]。合作领域包括热带农业、热带医学、职业技术教育和社会政策推广等四大类。另外,巴西善于利用跨区域合作机制推进本国在非洲的利益,提升巴西在非洲的形象。2005年,巴西建立了与非盟的双边对话机制,2006年11月,巴西倡导成立了“南美—非洲峰会(ASA)”。除此之外,葡萄牙语国家共同体(CPLP)、印度—巴西—南非论坛(IBAS)和金砖国家(BRICS)也成为巴西落实对非政策的重要多边机制^{[16]125-141}。

第二,中东成为巴西外交的“新边疆”。2003年,卢拉上任后不久便提出“创建南美洲和阿拉伯国家之间首脑定期会晤机制”的设想。2005年5月,巴西主办了首届南美—阿拉伯国家峰会(ASPA),会议通过的《巴西利亚宣言》强调“按照国际法准则抵抗外国占领的权利”,呼吁建立一个独立的巴勒斯坦国,呼吁阿拉伯和南美国家加强合作和交流,致力于建立公正、透明的国际贸易秩序。此外,首届南美—阿拉伯国家峰会提出了南共市和海湾合作委员会(海合会)签署《经济合作框架协议》和提出跨地区自由贸易协定谈判的设想,并于2006年5月,南共市与海合会就自由贸易协定正式开始谈判。在完成对话机制建设的同时,巴西通过阿拉伯—巴西贸易委员会(CCAB)大力开拓阿拉伯国家市场,阿拉伯国家迅速成为巴西牛肉的主要出口市场,有5个阿拉伯国家在巴西牛肉出口市场排名中进入了前十位,分别是伊朗(3)、埃及(4)、阿尔及利亚(6)、沙特(8)和利比亚(10)^{[17]4}。

第三,打破与东南亚关系的“真空”局面。随着亚洲在全球经济格局中地位的上升,巴西对亚洲投入了越来越多的外交关注。曾任巴西外交部亚太司司长埃德蒙德·藤田(Edmundo Fujita)曾强调,巴西需全面认识自己在亚洲的利益,亚洲是巴西需要巩固的外交边疆^{[18]13-18}。2007年5月,卢拉非常清晰地阐述巴西的亚洲政策:“亚洲是世界增长最快的地区。其中,中国、印度、日本是巴西在亚洲的优先伙伴,而东南亚是我们必须好好开发的边疆”^[19]。根据巴西的分析判断,东盟不仅是全部由发展中国家构成的地

关于该计划,请参阅巴西发展、工业和外贸部网站相关介绍。

区组织,而且印度尼西亚、越南、菲律宾、马来西亚、泰国等国具有巨大发展潜力,与此同时,东盟还具有重要的国际影响力。因此,促进与东盟之间的合作,深化与亚洲经济的整合成为巴西对东盟的政策核心。2008年11月,巴西促成了首届东盟—南共市部长级会议,该对话机制直接促进了两个地区组织之间经济、贸易和投资合作。与此同时,由于东南亚地区与巴西具有相似的地理环境,乙醇和生物能源也成为巴西开拓东南亚市场的优先领域。

第四,强化与新兴大国之间的战略协作关系。自2003年以来,构建由发展中国家组成的某种集团是巴西对外战略中的重要一环,其目的在于,通过与国际体系的外围国家建立政治、经济和技术联盟关系,以捍卫自己的利益^{[20][1314-1315]}。巴西、印度、南非三国论坛(IBSA)是巴西构建“发展中大国联盟”的重要突破,是基于巴西、印度、南非三国在民主、人权、和平、发展等问题上的广泛共识而组建的对话论坛,其宗旨不仅在于贸易、投资和经贸促进,而且也着眼于全球治理体系改革,强化三国共有的地区大国、新兴经济体代表和发展中国家代言国等国家属性。随着对话机制的不断完善,IBSA逐渐“从关注宏观政治问题的松散伙伴关系发展成一个功能性较强的、寻求讨论和解决影响发展中国家普遍性问题的政治联盟”^{[21][218]}。特别是在发展中国家共同面临的减贫问题上,三国设立了IBSA基金,援助亚、非、拉最不发达国家 的民生项目,并获得了联合国南南合作办公室(UNOSSC)颁发的“南南和三方合作冠军奖”^[22]。“金砖国家(BRICS)”是巴西新兴大国合作战略的另一项重要实践,巴西前外长阿莫林就曾表示“BRICS与IBSA是不一样的集团,巴西不应该仅固守其中的一个”^[23],这也体现出了巴西在构建新兴大国合作网络中的多维度谋划。BRICS概念提出出来后,巴西在推动BRICS早期机制化运行阶段发挥着重要的引领作用,尤其积极推动了先期成型的IBSA与中国、俄罗斯两国战略对接起到了“纽带”作用。“金砖合作”是最能反映巴西南南合作战略的政策规划,也可以说是新世纪以来巴西国际战略中体现最为明显的“增量项”,其战略考虑不仅在于为巴西经济社会发展寻找最具活力的“外部动力”,而且也在于通过新兴大

国合作途径扩大本国的国际参与维度,进而实现国家身份的提升。随着“金砖国家”合作的推进,巴西不仅获得了明显的经贸“红利”,丰富了参与全球治理的渠道,并且也大幅提升了巴西的国际影响力^[24]。

(三)南北对话是争取国际认同的重要途径。尽管巴西在新世纪初执行的是以南南合作为目标的对外战略,但由于与欧美发达国家经贸联系紧密,南北合作同样也是该阶段巴西外交的重要内容。从国家在国际权力体系中的身份来看,作为崛起中的新兴大国以及国际体系的改革者,巴西与发达国家之间存在着无法回避的结构性矛盾,尤其当新兴大国的综合国力和国际影响力处在明显上升区间时,这种结构性矛盾通常会体现得更为明显,权力消长关系能够从各维度中得到不同程度的呈现。在这种局面下,“推进务实合作并争取平等自主权利”是巴西开展南北对话的主基调。

美国是首个承认巴西独立的国家,在两国关系的绝大部分时间里,巴西对美采取的基本是“跟随”或者“结盟”的策略,并直接促进了本国工业化的发展。但是,作为拉美地区大国,巴西也认识到,由于国家身份的差异和西半球权力体系,美国是巴西崛起过程中无法回避的挑战,正因为如此,在20世纪60年代末经济腾飞阶段,巴西逐步放弃对美“自动结盟”政策,转而寻求建立一种平等的双边关系,并且这种政策思路基本得到了较好的延续。新世纪初,由于巴西外交优先强调南南合作,且努力构建新兴大国战略协作网络,中美关系中的矛盾成分要多,存在矛盾的领域也相对较广,在对美关系中对平等、自主原则有了更强的诉求^{[25][29]}。

在这一阶段,中美两国在延续诸如地区安全、双边经贸、可再生能源等领域的合作外,在世贸组织(WTO)谈判、美洲自由贸易(FTAA)谈判等问题上存在巨大分歧,而这两个主要分歧直接反映出了两国因国家身份差异所存在的结构性矛盾,即发展中国家与发达国家之间针对发展权利的矛盾、西半球秩序主导国与西半球地区大国之间针对国家权力的矛盾。针对这两个矛盾,巴西在WTO下积极促成了由发展中国家组成的20国集团,在南美洲通过“强化南共市建设”阻止美国主导的FTAA向南美洲推进。

2003年6月,印度、巴西和南非三国首脑在法国埃维昂举行的8国集团首脑会议期间决定加强三国之间的战略对话,同年6月6日,三国外长在巴西举行会议,决定成立IBSA对话论坛。2006年9月13日,在巴西利亚举行了IBSA的首次首脑会议。主要对象国包括布隆迪、佛多角、柬埔寨、几内亚比绍、海地、塞拉利昂、巴勒斯坦,等等。

尤其在地区一体化议题上,美国对拉美国家的“分化瓦解”策略与巴西强化拉美(主要南美)的“团结整合”对策成为新世纪初双边关系中的核心内容,充分反映出了处在崛起中的巴西与美国之间的结构性矛盾日渐凸显的态势。除上述主要分歧外,巴美两国还在一些其他问题上也存在较大分歧。在国际层面,巴西政府反对美国单边主义的做法;在美拉关系方面,巴西主张国家平等的外交准则,反对美国对古巴的经济制裁,批评美国干涉拉美国家内政,反对美国对委内瑞拉的孤立政策,批评美国政府只关注毒品走私和有组织犯罪的狭隘的拉美政策,等等;在人权问题上,巴西批评美国政府所采取的双重标准的做法。

巴西对由发达国家构成的7国集团的态度也体现出了争取平等和自主的政策诉求。随着俄罗斯在1997年的加入,7国集团扩容为8国集团。21世纪初,随着新兴大国群体性崛起,8国集团会议机制演变为吸收部分新兴国家参与的形式(G8+N)。在巴西加入的问题上,巴西持非常积极的态度,但坚持强调参与成员国之间的平等原则,不愿屈身为“俱乐部二等公民”身份。2004年,时任巴西外长阿莫林就曾表示,G8扩容说明该俱乐部主宰全球事务的时代结束,中国、印度和巴西的受邀并非G8的施舍,而是该调整对G8自身非常重要^[26]。2008年底,在巴西圣保罗召开的20国集团会议上,巴西提议20国集团成为全球经济的核心决策机制,打破G8对世界经济话语权的垄断。2008年12月,时任巴西财长基多·曼特加表示,G8邀请巴西、印度、中国、南非和墨西哥等发展中国家只是为“喝杯饭后咖啡”,事实上在发展中国家到会之前已经敲定了会议文件。倘若仅是“喝杯散会咖啡”,巴西不愿参与G8会议^[27]。由此看出,巴西希望在G8+N机制中获得与发达国家的平等待遇,在全球决策体系中发挥更积极的角色。在20国集团被确定为全球经济合作主要论坛后,巴西在全球经济事务中获得了更为有利的参与环境。

(四)全球治理是提升国际影响力的核心渠道。多边主义是巴西重要的外交传统,也被誉为是巴西外交的重要“名片”,旨在通过国际多边机制的平台,向世界展示本国对国际事务的看法和诉求^[28]。自新世纪以来,巴西努力通过多种多边合作,扩大参与全球治理的维度和深度,进而实现提升国际影响力的外交目标。

联合国是巴西扩大其国际影响力的重要平台,

自联合国创立以来,巴西是当选联合国非常任理事国次数最多的国家之一,总共担任了10届共20年的非常任理事国,次数仅次于日本(11次)^[29]。考虑到1968-1988年曾缺席安理会20年,当选非常任理事国的次数反映出巴西在拉美地区的代表性,也体现了巴西在联合国多边事务中的参与度。尤其在地区争端协调、维和事务、粮食及能源危机、全球气候等重要议题中,巴西的积极参与备受国际社会的关注。比如,在伊拉克战争爆发后,巴西不仅公开谴责美国的单边军事行动,而且还呼吁联合国在伊拉克战后重建上发挥主导作用,并表示巴西也可以参与伊拉克重建工作。

在巴以冲突问题上,巴西在2007年受邀参加中东和平会议,2008年12月,巴西外长接连访问以色列、巴勒斯坦、叙利亚和约旦,积极斡旋巴以冲突,以一种“低风险”的方式展示出了巴西对中东和平进程的积极态度^[30]。

在伊朗核问题上,巴西与土耳其一道和伊朗签署核燃料交换协议,对当时的紧张局面起到了降温效果。在联合国维和事务上,巴西在1956-2002年间共参加了54次维和行动中的26次。海地稳定特派团(MINUSTAH 2004年组建)是以巴西为主导国家的联合国维和行动,巴西派遣兵力(1200名)居各国之首。

在气候谈判上,巴西采取灵活的谈判策略:一方面,巴西坚持“共同但有区别责任”的原则,要求发达国家向发展中国家提供资金和技术援助;另一方面,巴西希望通过与发达国家加强新能源合作,通过气候谈判突出本国在可再生能源方面的优势。这种介于发达国家与发展中国家之间的立场使巴西的气候主张备受国际社会的关注,而且也间接地提升了巴西的谈判地位。

在联合国改革上,巴西在新世纪初采取强大的“入常”共识,尤其与日本、德国、印度组成“四国集团”,相互支持争取联合国安理会常任理事国。在全球贸易谈判、金融体系改革方面,巴西通过组建由发展中国家组成的20国集团(WTO框架内)以及强化与“金砖国家”的战略协作,努力争取有利于本国发展的国际环境,提升在国际决策体系中的影响力。

三、巴西国际战略评估及展望

新世纪初期,巴西国际战略体现出“积极且自

信”的鲜明特征,这既基于本国综合实力提升和新兴大国群体性崛起的国内、国际环境变化,也源于巴西利用全球权力和治理体系调整机遇强化在全球决策参与的政策意愿,以及将其“外围大国”的现实身份提升为“具有全球影响力国家”的目标设定。

从实际效果来看,新世纪的外交安排及实践的确使巴西的地区和国际影响力上升到了该国历史上少有的高点,这也基本是巴西国际关系学界的共识。

在地区战略层面,巴西与阿根廷关系、南共市建设、南美洲次区域一体化等优先领域均获得了较大幅度的推进。除传统意义上的经贸合作外,巴西在地区战略中强化了政治共识、联合防务、劳务流动等内容,尤其是南美洲联盟的成立充分体现了巴西“将南美洲整合为世界多极中的一极”的战略构想,这也直接提升了巴西的地区大国角色。正因为如此,在拉美与域外国家、地区之间的合作中,巴西的地区代表性也得到了明显反映。2007年,欧盟与巴西建立“战略伙伴关系”,一方面旨在加强与巴西在国际安全、能源、运输、科技等问题上的对话和合作,另一方面也希望通过巴西提升欧盟与南美洲、南共市的联系^[31]。

在南南合作方面,巴西不仅将外交边疆延伸至非洲、中东、亚洲等发展中地区,达到了合作伙伴更加多元化的政策效果,而且通过与中国、印度、南非等新兴大国的战略协作,提升了巴西的国际影响力,进一步强化了国际社会对巴西“新兴大国”身份的认知。

在南北关系方面,巴西获得了更大的自主空间,争取了平等合作的权利,与此同时,巴西与欧、美发达国家的经贸、文化联系也得到较好的延续,尤其在经贸方面,美国和欧盟依然是巴西的重要合作伙伴。

在全球治理层面,通过宽幅度的多边合作,巴西不仅获得了更多的国际参与,而且其政策主张也得到较广泛的传播,其国家身份也更加多元化,具备“发展中国家代言人”、“南美地区大国”、“新兴大国”等多重内涵。正因为如此,国际社会对巴西“入常”的认可度在新世纪初达到历史高点,获得多数发展中国家和英国、法国、俄罗斯等三个安理会常任理事国的明确支持。

当前,巴西国际战略面临的挑战主要包含以下几个层面:第一,综合国力尚未形成对其全方位外交战略的强支撑。国家综合实力不仅能决定一个国家国际战略所能调动资源的多少,也能决定该国在实

施国际战略时所能运用手段的强弱。尽管巴西经济在新世纪初处在快速增长周期,但是在全球政治经济权力体系中,巴西在政治、经济、军事、科技等各个层面不具备明显的比较优势,这在很大程度上限制了巴西国际战略的执行能力。比如在南南合作方面,经济援助是巴西重要的政策工具,免除部分非洲、拉美国家的债务,并提供优惠贷款和技术援助,但是援助规模并不大,援助对象也比较少,这与巴西本国经济实力不足存在直接关系。特别是在经济不景气时期,经济援助甚至面临“断流”的尴尬,这也给巴西南南合作的可持续性提出了较大考验。

第二,地区大国角色体现得并不充分,对地区经济缺乏足够的拉动效应。尽管巴西努力扮演地区大国角色,但是地区邻国对巴西地区大国角色履行的认可度并不高。一方面,巴西在地区事务上(尤其是国家争端方面)缺乏足够的协调能力,比如乌拉圭和阿根廷针对造纸厂的争端,智利与玻利维亚的出海口之争,哥伦比亚与委内瑞拉针对游击队的矛盾,巴西并未发挥地区大国应有的协调作用。另一方面,巴西在本地区虽然具备经济体量的优势,但是对邻国经济的引领作用非常有限。加之拉美地区基础设施“互联互通”程度较低,地区市场未实现真正意义上的整合,进而无法形成更有效的产业资源配置和地区生产链,这些因素也使得巴西“整合南美洲”的地区战略目标难以实现。在地区生产链缺失的情况下,以意识形态为主导思路的一体化模式容易受到地区政治生态频繁变动的影响,从而体现出“碎片化”的特征以及“改旗易帜”的局面。2019年,受委内瑞拉危机的影响,南共市就陷入了发展困境,而曾经引领南美洲一体化进程的南美洲联盟则面临名存实亡的局面。

第三,国内政治生态调整影响国际战略的延续性。2016年8月,巴西政局发生重要更迭,自2003年1月以来长期执政的劳工党政府因腐败问题被迫下台,在经历了两年的过渡政府之后,极右翼代表博索纳罗赢得了2018年10月选举,而政治生态的深度调整给新世纪初巴西国际战略带来了巨大变数。在对外政策方面,博索纳罗政府的政策主张与之前的劳工党存在巨大差异。比如,博索纳罗强调地区一体化应基于民主原则,坚持将本地区非民主国家(尤其委内瑞拉)剔除出一体化组织;淡化多边主义色彩,曾提出退出联合国人权理事会、巴西气候协定等主张;优先发展与美国的战略合作,在对外政策上采

取跟随美国的做法,等等。很显然,博索纳罗政府的外交主张具有较强的意识形态色彩,这很有可能改变劳工党主政时期优先发展南南合作的外交思路。伴随着这些调整,巴西的国家身份也处在重新界定过程之中,这些改变对巴西国家发展和国际议程到底会带来怎样的影响,还需要时间继续观察和检验。

[责任编辑 马 艳]

参考文献：

- [1] 秦亚青. 世界格局、国际制度与全球秩序[J]. 现代国际关系, 2010年庆典特刊.
- [2] 杨洁勉. 新兴大国群体在国际体系转型中的战略选择[J]. 世界经济与政治, 2008(6).
- [3] 门洪华. 如何进行大战略研究——兼论中国大战略研究的意义[J]. 国际政治研究, 2004(4).
- [4] Ronaldo Mota Sardenberg, “A Inserção Estratégica do Brasil no Cenário Internacional”, in Estudo Avançado, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, Março de 1995. <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/sardenberginsercao.pdf>, 2019-01-20.
- [5] Samuel Pinheiro Guimarães, “Inserção Internacional do Brasil”, in Economia e Sociedade, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Dezembro 2001.
- [6] Samuel Pinheiro Guimarães, Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes, Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005.
- [7] Celso Amorim, “Brazil’s Multilateral Diplomacy”, in Remarks at the Second National Conference on Foreign Policy and International Politics, Brazilian Embassy in Washington, 27 November 2007.
- [8] Amaury de Souza, Brazil’s International Agenda Revisited: Perceptions of the Brazilian Foreign Policy Community, Rio de Janeiro: Cebri, 2008.
- [9] Maria Regina Soares de Lima and Mônica Hirst, “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, in International Affairs, Vol.82, No.1, 2006.
- [10] Marco Aurélio Garcia, “A Opção Sul-Americana”, in Revista Interesse Nacional, n.01, Abril - Junho de 2008.
- [11] CERVO, Amado Luiz. “Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso”, Revista Brasileira de Política Internacional, ano 45, nº1.
- [12] Luiz Inácio Lula da Silva, “Discurso na Sessão de Posse no Congresso Nacional”, DISCURSOS, ARTIGOS, ENTREVISTAS E OUTRAS COMUNICAÇÕES DO MRE, 1 de Janeiro de 2003.
- [13] Jose Luis Espert, “El Consenso de Buenos Aires”, Centro de Estudios Públicos, 07 de Noviembre del 2003.
- [14] CAMPIELO, R. S. & PESAVENTO, F. A política externa brasileira e o BNDES: uma análise da atuação internacional do BNDES durante os governos Lula (2003-2010). 2 Congresso SEMIC - 30 e 31 de Outubro de 2013.
- [15] Fernando Exman, “Brasil quer conter presença chinesa na África”, Valor Econômico, 20 de fevereiro de 2013.
- [16] 周志伟. 新世纪以来的巴西对非政策: 目标、手段及效果[J]. 西亚非洲, 2014(1).
- [17] Sônia Salgueiro, “Comércio com mundo já rabe alcança US\$17,3 bi”, Gazeta Mercantil, 27 de Novembro de 2008, Caderno A.
- [18] Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais(Saei) do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República(GSI/PR), Seminário: Alianças Estratégicas para o Brasil: China e Índia, Brasília, 13 de Dezembro de 2006.
- [19] Luiz Inácio Lula da Silva, “Discursão cerimônia de formatura da turma 2004-2006 do Instituto Rio Branco”, DISCURSOS, ARTIGOS, ENTREVISTAS E OUTRAS COMUNICAÇÕES DO MRE, 2 de Maio de 2007.
- [20] Vigevani, Tullo and Gabriel Cepaluni. 2007. “Lula’s foreign policy and the quest for autonomy through diversification”. Third World Quarterly, 28, pp.1314-1315
- [21] Kaia Lai, “India-Brazil-South Africa: The Southern Trade Powerhouse Makes its Debut”, 转引自贺双荣. 南南合作的新模式: 印度巴西南非 (ISAB) 对话论坛[M] //2006-2007年 拉丁美洲和加勒比发展报告. 社会科学文献出版社2007.
- [22] 巴西外交部网站<http://www.itamaraty.gov.br/en/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/7495-india-brazil-south-africa-ibsa-dialogue-forum>, 2019-04-18.
- [23] Celso Amorim, “Entrevista ao jornal indiano”, DISCURSOS, ARTIGOS, ENTREVISTAS E OUTRAS COMUNICAÇÕES DO MRE, 17 de Julho de 2007.
- [24] 周志伟. 巴西与金砖国家: 战略考量及效果分析[J]. 拉丁美洲研究, 2018(4).
- [25] 周志伟. 日趋成熟平衡的巴西与美国关系[J]. 拉丁美洲研究, 2007(3).
- [26] Mario Osava and Thalif Deen, “Brazil, India and China to the G8”, Terra Viva, June 18th, 2004, no2.
- [27] Clóvis Rossi, “O G8, o cafezinho e o Brasil”, Folha de São Paulo, 10 de Dezembro de 2008.
- [28] Cíntia Vieira Souto, “Multilateralismo na Política

- Externa Brasileira: Um novo Papel no s é culo XXI”, Anais Suplementares do XXIII Simp ó sio Nacional de Hist ó ria, Universidade de Londrina, 2005.
- [29]联合国数据<https://www.un.org/securitycouncil/zh/content/countries-elected-members> 2019-04-21.
- [30]Fabricia Peixoto,, “Viagem de Amorim ao Oriente M é dio ‘n ão foi fracasso’, dizem especialistas”,BBC Brasil, 14 de Janeiro de 2009.
- [31]Rubens Barbosa, “Parceria estrat é gica com a Uni ão Europ é ia”, O Estado de S ão Paulo, 24 de Julho de 2007.

Brazil’s International Strategy Analysis: Ideas, Practice and Assessment

Zhou Zhiwei

(*Institute of Latin America, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China*)

Abstract:At the beginning of the 21st century, with the rising of emerging powers, Brazil has implemented its international strategy system, based on its national identity Peripheral Power, aiming at building the South American Pole and strengthening its role as regional leader; striving for a favorable international environment for its economic and social development; enhancing Brazil's global influence and broadening its participation dimension in global governance. From a practical point of view, Brazil's international strategy includes four main aspects, such as, promoting regional integration, prioritizing the South-South cooperation and building a community of destiny of developing countries; carrying out North-South dialogue based on the principles of equality and autonomy; and broadening the international dimensions of Brazilian diplomacy through multilateral participation. Overall, Brazil's positive and confident international strategy has achieved good results, Brazil's regional and global influence has increased significantly, and its participation in global affairs has also been highly recognized by the international community. However, the lack of comprehensive national power and the inadequate fulfillment of the role of regional leader, constitute any challenges for Brazil's international strategy, and the current deep adjustment of its political ecology has brought a severe test to the sustainability of Brazil's international strategy.

Key words: Brazil's international strategy; peripheral power; South-South cooperation; global governance