

巴西外交政策

从萨尔内到卢拉的自主之路

〔巴西〕杜鲁·维也瓦尼 加布里埃尔·塞帕鲁尼●著
李祥坤 刘国枝 邹翠英●译



Brazilian Foreign Policy
in Changing Times:
The Quest for
Autonomy from Sarney to Lula

Tullo Vigevani & Gabriel Cepaluni



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

巴西外交政策

从萨尔内到卢拉的自主之路

〔巴西〕杜鲁·维也瓦尼 加布里埃尔·塞帕鲁尼●著

李祥坤 刘国枝 邹翠英●译

Autonomy from Sarney to Lula

Tullo Vigevani & Gabriel Cepaluni



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

巴西外交政策：从萨尔内到卢拉的自主之路/（巴西）
维也瓦尼，（巴西）塞帕鲁尼著；李祥坤，刘国枝，邹翠
英译. —北京：社会科学文献出版社，2015. 12
ISBN 978 - 7 - 5097 - 8322 - 1

I. ①巴… II. ①维… ②塞… ③李… ④刘… ⑤邹…
III. ①对外政策 - 研究 - 巴西 IV. ①D877. 70

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2015）第 261653 号

巴西外交政策

——从萨尔内到卢拉的自主之路

著 者 / [巴西] 杜鲁·维也瓦尼 加布里埃尔·塞帕鲁尼
译 者 / 李祥坤 刘国枝 邹翠英

出 版 人 / 谢寿光
项目统筹 / 祝得彬
责任编辑 / 刘 娟 楚洋洋

出 版 / 社会科学文献出版社·全球与地区问题出版中心 (010) 59367004
地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029
网址：www. ssap. com. cn
发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090
读者服务中心 (010) 59367028
印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本：889mm × 1194mm 1/32
印 张：8.25 字 数：189 千字
版 次 / 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8322 - 1
著作权合同 / 图字 01 - 2015 - 1164 号
登 记 号
定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

Tullo Vigevani and Gabriel Cepaluni

Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy
from Sarney to Lula

© 2009 by Lexington Books

Published by agreement with the Rowman & Littlefield Publishing Group
through the Chinese Connection Agency, a division of The Yao
Enterprises, LLC

本书根据 Rowman & Littlefield 出版集团分支 Lexington Books 2009 年版译出

致 谢

完成一本书通常需要长时期的工作，此书也不例外。本书部分章节曾作为学术论文以不同的语言和形式发表，还有一些章节在诸如国际政治学协会（IPSA）和国际研究协会（ISA）举办的重要学术会议上进行过交流。

本书针对的读者面比较广泛：既包括从事拉美研究的专家教授，也包括对国际关系感兴趣的普通读者。自1985年迄今的巴西外交政策具有范式意义，因为它为增强巴西在世界上的作用，提升巴西的发展目标，表现出了较大的能量。巴西在国际舞台上的形象不断得到改善，这不仅是国内各行业同心协力所取得的成就，还是巴西外交的传统学派——外交部（俗称“伊达马拉奇”）不懈努力的结果。在对美关系上，相对而言，巴西的外交政策与美国各届政府一直相安无事，不管是像罗德·里根和乔治·W. 布什那样倾向于单边主义的政府，还是像克林顿（也许还有奥巴马）那样倾向于多边主义的政府。

感谢我们的本科生、硕士生和博士生，是他们激发了我们对巴西外交政策根本问题的思考。在我们的研究过程中，许多

受访者给予了配合，提出了意见和建议，他们包括：莫尼兹·班代拉、安德鲁·贝内特、毛里西奥·冯特、马库·奥雷利奥·加西亚、吉安卡洛·加尔迪尼、塞尔索·拉费尔、安德鲁·赫雷尔、玛丽亚·赫吉娜·苏亚雷斯·德利马、安德雷斯·马拉穆德、约瑟夫·马克斯、马塞罗·麦德罗斯、雷吉纳尔多·莫赖斯、阿曼西奥·豪尔赫·德奥利维拉、米丽娅姆·萨拉瓦、玛丽亚·埃米尼亚·塔瓦雷斯·德阿尔梅达、阿尔西德斯·科斯塔·瓦兹、塞巴斯蒂安·维拉斯科·克鲁兹。在巴西外交官中，重要的受访者包括：保罗·罗伯托·德阿尔梅达、卡洛斯·恩里克·卡迪姆、杰尔松·小方塞卡、安东尼奥·帕特里奥塔、萨穆埃尔·皮涅罗·吉马良斯、鲁本斯·里库佩罗。当然，以上各位都不对本书的内容负责。

书中部分章节是在早期论文的基础上深度加工而成的。第四章的前身是杜鲁·维也瓦尼与马塞罗·弗尔南迪斯·德奥利维拉合撰、蒂莫西·汤普森翻译的一篇论文，曾于2007年发表（《卡多佐时代的巴西外交政策》，《拉丁美洲视角》，第34卷，第5期）。第五章源于本书作者2007年发表于《第三世界季刊》第28卷第7期上的一篇文章（《卢拉的外交政策和多元化自主之路》）。最后，第六章的部分论点是基于杜鲁·维也瓦尼、古斯塔沃·德·毛罗·法维劳、哈罗德·小哈曼兹尼、罗德里戈·阿尔维斯·科雷亚合撰的文章《区域一体化对巴西的影响：普遍主义、自主与精英阶层的观念》，于2008年发表于《巴西国际时政》第51卷第1期。对允许我们修改这些论文用于本书的以上合作者及发表这些论文的刊物，我们谨表谢意。

对本书的撰写和成书，利维亚·尤里·榎本在数据收集、

部分章节的最后校订及图表的设计方面给予了重大支持。同样，我们还要感谢我们的译者莱昂纳多·莫拉，感谢他的付出和耐心以及对本书形式和内容所提出的建议。感谢我们的编辑约瑟夫·帕瑞，自2007年我们在芝加哥举行的国际研究协会年会上首次见面以来，他一直对本书给予特别的鼓励。没有他的支持，本书就不可能完成。“当代文化研究中心”（Cedec）的执行秘书马雷达·博吉斯为我们解决了很多管理上的问题，在此谨向他表达衷心的感谢。

我们还要感谢我们所就职的大学以及合作的机构，包括全国美国研究所（NISUS/INEU）、圣保罗州立大学（Unesp）、坎皮纳斯州立大学（Unicamp）、圣保罗天主教大学（PUC-SP）、圣保罗大学（USP）、乔治城大学、当代文化研究中心，同时感谢巴西国家科技发展委员会（CNPq）、圣保罗研究基金会（Fapesp）和高等教育人才发展协会（Capes）等多年来为我们的研究提供经费资助的机构。

杜鲁·维也瓦尼

加布里埃尔·塞帕鲁尼

序

菲利普·C. 施密特

欧盟大学研究院

在研究外交政策的文献中，最常见的不足就是几乎总是聚焦于欧洲和北美的“核心国家”，只是偶尔才不经意地向中国和印度投去一瞥。究其原因，可能在于其他国家没有真正意义上的外交政策，它们在这方面独立思考和行动的空间受到“核心”行为体所主导的国际体系的高度限制，乃至分析它们的外交政策几乎没有价值。只要理解了核心国家的行为（和原因），边缘国家的行为就不言自明。

本书打破了这些局限，其中心主题是“自主”——恰恰是人们认为边缘国家的外交政策所不具备的东西。诚然，巴西是边缘国家中的一个非常重要的成员，甚至是其所处的拉美南锥地区^①

① 南锥地区指拉丁美洲南部地区，包括智利、秘鲁、厄瓜多尔、玻利维亚、巴西、阿根廷、巴拉圭、乌拉圭等八个国家，它们从北向南延伸为一个锥体，故有此称。——译者注

的巨人，近年来还是金砖国家中突出而高度活跃的一员。杜鲁·维也瓦尼和加布里埃尔·塞帕鲁尼追溯了巴西“追求自主”的历程，这一历程始于20世纪80年代中期所开始的民主政权，历经五届总统至今。他们的研究表明，这种追求本质上一直是战略的重点，但其策略表现变化较大。他们呈现了三种理想而典型的策略：使巴西疏离占主导地位的国家并坚持主权来赢得自主；通过与主导国家一起参与关键的制度设计来赢得自主；通过与更多的国家和体系开展多元化接触来赢得自主。这些策略依次得到呈现，表明巴西某种不断探索和选择最合适的策略的演变过程，但两位作者没有具体阐明或明确指出这一点。然而，他们对巴西在争取更大自主方面所取得进步的创造性构想，的确提供了一种“模式”，可以用于具有类似抱负的其他边缘国家的外交政策。

不过，在他们的论述中，有几对矛盾（在我看来）似乎具有更鲜明的巴西特色。首先是由于外部力量与内部力量抗衡而带来的障碍和机遇。所谓边缘地位，顾名思义，其实就意味着外部力量大于内部力量。核心国家（尤其是美国）的主导地位——而非国内利益集团的努力——是造成巴西外交政策延续或变化的更为重要的原因，尽管他们指出，最初关注国内市场，后来又强调区域一体化的经济发展的确提高了全国性商业机构和协会的作用，尤其是在要求更大程度地参与国际（和地区）事务时更是如此。他们含蓄地认为民主化本身在这种政策变化中只是发挥了相对次要的作用。第二对矛盾更是为巴西所特有，涉及外交部——通常被称为“伊达马拉奇”（因曾位于里约热内卢的官邸而得名）——长期以来所发挥的独特而显著的作用。巴西的外交部门一贯训练有素，自主运作，这

是其他“第三世界边缘国家”无可比拟的。不管在位的是什么政权或政府，伊达马拉奇始终保持其外交政策的高度连续性。随着民选总统——尤其是那些自认被授权处理自己的外交关系的总统——重新上台执政，决策权的归属似乎有些动摇。作者的论述没有表明，这种策略上的演变是应该归功于伊达马拉奇还是归功于最后两位总统，即费尔南多·恩里克·卡多佐和路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦。

在结语中，维也瓦尼和塞帕鲁尼所呈现的巴西与他们在开篇所描述的大相径庭。巴西现在是全球范围内的一个重要的“半边缘”国家，还可能成为南美洲的“主导”国家。说来矛盾的是，它在前者的成就更为显著。巴西是区域一体化组织“南方共同市场”（简称“南共市”）的一个极为重要的参与者，但该组织在体制建设上一直停滞不前，许多承诺也未能实现，而巴西对此负有很大责任。很显然，其难处就在于，巴西在世界舞台上获得的自主权越大，就越不愿意放弃在本地区的那一部分自主权。

前言

本书分析 20 世纪 80 年代中期至 2009 年巴西外交政策的变化与延续。为了研究这一主题，自主概念是我们主要的分析范畴。从这种意义上说，拉丁美洲在国际关系上的研究成果对本书至关重要。

军事政权（1964 ~ 1984 年）结束后的首位民选总统若泽·萨尔内执政期间（1985 ~ 1990 年），巴西的民主过渡时期开始。由此引发了要求国家进行体制改革的压力，并最终于 1988 年促成新宪法的通过。当时，巴西正经历着严重的经济和社会危机。通货膨胀、增长率低、生活水平不断下降等，都是国家经历明显困难时刻的证明。罗纳德·里根总统在位期间（1981 ~ 1989 年），美国面临来自日本、德国以及诸如巴西等新兴工业化国家的激烈的经济竞争，因此对传统贸易伙伴采取强硬的立场，不仅在信息技术和专利问题上对巴西施加双重压力，还开始努力将知识产权、投资和服务等“新议题”引入关税及贸易总协定（GATT）的范围之中。

这种国内国际的双重压力，以及进口替代经济模式的衰

败，促使巴西逐渐改变外交政策。随着国家民主化的进展，诸如工会、商业人士和公众舆论等新行为体开始对外交政策问题越来越关注，并相继发表自己的意见。就国内而言，强调政府作用的进口替代模式和旨在控制通货膨胀并保持经济增长的非传统宏观经济调控不足以解决巴西的社会和经济问题。1987年外债延期、经济方案失败及几任财长相继下台，也都是该模式失效的标志。被部分人归咎于进口替代模式的经济动荡受到国际货币基金组织（IMF）和世界银行等金融机构的严厉批评。

国际方面的制约也显而易见。时任总统最重要的国际计划之一就是试图与阿根廷联手行动。这一阶段代表了区域关系的创造性时刻。与阿根廷联手具有重大意义，其着眼点（至少最初是这样）仍然在于两国国内市场的发展。两国过去的矛盾得到缓和，从而开启了一个延续至今的部分一体化时期。

关于经济方向变化的讨论也已经展开。由于各种因素的制约，自20世纪30年代热图利奥·瓦加斯总统在位时所推行的进口替代模式已走向尽头。即使对巴西经济模式的支持者而言，也难以为其延续进行辩护。

尽管推行民主政权并没有引起外交政策的突变，但萨尔内总统在任末期已经做出重要调整。政府在信息技术和专利问题上不得不向美国做出双重让步，而随着“新议题”进入关贸总协定乌拉圭回合谈判议程，则不得不做出多重让步。实际上，这些压力到头来得到发达国家的普遍赞同。萨尔内政府还不得不更加灵活地就外债偿还问题进行谈判，并实施由国际货币基金组织和世界银行所倡导的部分政策。因此，萨尔内总统交给继任者的是一个完全不同的国家。1988年，巴西不仅拥

有了新宪法，新的外交政策也初具雏形，在很多方面不同于军事政权时期所推行的政策。巴西正在寻求参与某些重大国际问题的讨论，并认为这是强化国家主权的途径。因此，巴西逐渐放弃以保护主义行为为导向的发展理念，而保护主义行为是公司化国家的典型特征，我们在本书中称之为疏离型自主。

1989年总统大选期间，费尔南多·科洛尔·德梅洛（1990~1992年担任总统）提倡激进的新自由主义改革，他认为，这种改革会使巴西走向现代化并在国际舞台上引人注目。起初，由于弗朗西斯科·雷塞克担任外长（1990年1月至1992年4月），科洛尔·德梅洛实施了与美国重新修好的政策。但是，他并没有如愿获得美国的大力支持。比如在债务谈判中，美国仍然坚持强硬而毫不让步的立场。由于与政府相关的人士被指贪污受贿以及无力应对经济危机，科洛尔·德梅洛在位期间一直政局不稳。

1992年的内阁改组将塞尔索·拉费尔推上外交部部长职位。在他1992年4月到10月的任职期内，巴西外交政策中的一种新战略渐显雏形。在此之前，为了尽量将科洛尔·德梅洛的过激行为最小化，外交部失去了在制定外交政策中的重要性，但现在又重获战略地位。拉费尔极力保持巴西的外交传统。与此同时，他也会做出必要的调整，以便巴西能够适应因冷战结束以及被许多人称为全球化的快速进程而带来的新的机遇和障碍。

拉费尔及其团队对于世界的理解与后来被称为“参与型自主”的理念相一致。这一理念的倡导者们认为，巴西如果想在国际舞台上享有更多的操纵空间，就不应该以保护主权为由而对新的国际议题和制度敬而远之。相反，它应该尽力运用

自己的价值观和外交传统来影响国际议程。这一新的外交理念在联合国环境与发展会议（UNCED，亦称里约-92或生态-92）上得到典型体现。在本次会议上，巴西没有被视为亚马孙河流域的破坏者，而是被视为环境保护的行动者，哪怕只是暂时而已。赫雷尔（Hurrell，1991）的研究表明，在越来越多的国家，不管是公众舆论，还是政府、商人、社会组织、知识分子等，对亚马孙地区的森林采伐都提出了激烈的批评，从而促使萨尔内总统——尤其是科洛尔·德梅洛总统——在执政期间对巴西的环境政策做出改变。

巴西大使杰尔松·小方塞卡曾说：

我们在里约-92上采取的态度体现了我所说的通过参与的途径获得自主的思想。在会议上，我们从一开始就致力于拓宽会议的视域，将发展主题与环境主题联系起来，并赞同可持续发展的理念。最终采纳的解决方案和协议在很大程度上都归功于巴西，归功于它为确保达成一致和克服僵局所做出的努力。在人权问题上也不难看出同样积极的态度，正是因为巴西出席维也纳会议，才对该会的圆满结束起到了决定性作用。（Fonseca Jr.，1998：369）

在科洛尔·德梅洛被弹劾之后，拉费尔发起的变革得到了部分的延续。新总统伊塔马尔·佛朗哥（1992~1994年）此前曾是科洛尔·德梅洛任下的副总统，他缓和了自由主义论调，但总体上并未推翻其前任所采取的措施。巴西应该寻求更多地参与国际事务，这是一种必然，但是，高通胀率、外债问题以及这个国家在霸权中心眼中的负面形象仍然存在。佛朗哥

总统授权外交部负责制定和实施外交政策，其时的外长最初由费尔南多·恩里克·卡多佐担任（1992年10月至1993年5月）。在其短暂的任期内，卡多佐开始对拉费尔所倡导的参与型自主理念进行概念深化。在他看来，巴西必须跨越专制民族主义和内向型发展阶段，努力实现对世界事务的竞争性参与。巴西不能排除与世界任何角落合作的可能，但其外交政策的重心很明确，即与美国和核心国家建立良好关系，并将南共市作为参与国际事务的平台。

当卡多佐改任财长而塞尔索·阿莫林接任外长（1993年5月至1994年12月）时，为避免引发特定的期望而采取了无标签的外交政策。不过，独立外交政策传统的某些方面被再度奉行。所谓独立外交政策，是由1964年4月军事政变之前两任民选总统雅尼奥·夸德罗斯（1961年）和若昂·古拉特（1961~1964年）任下的三位外长阿丰索·阿里诺·德梅洛·佛朗哥、圣·蒂亚戈·丹塔斯、阿劳若·卡斯特罗所制定。有时，它也涉及埃内斯托·盖泽尔总统（1974~1978年）的军政府时期的外长安东尼奥·弗朗西斯科·阿泽雷多·达西尔韦拉所倡导的“负责任的实用主义”的部分内容。阿莫林的外交政策显示出我们所说的多元化自主的某些因素，也就是说，国家在努力加强与战略伙伴的关系，以便在多边论坛中面对富裕国家具备更强的谈判能力，并扩大其政治、经济、技术等利益范围。

南共市被视为一种平衡美国在南锥国家影响的途径，同时也是让巴西做好准备，以便在保护主义削弱的环境下应对国际贸易中更激烈竞争的途径。在联合国范围内，巴西开始采取更积极的立场，不仅提出“发展议程”，还倡导安理会的民主

化，以使巴西成为常任理事国。这种新的定位之所以成为可能，是鉴于巴西的和平历史^[1]和新的民主声誉，以及近年来货币的稳定——这种稳定得益于1994年6月的“雷亚尔计划”，它使外债谈判不再是巴西的首项国际议题。就像拉费尔和卡多佐一样，阿莫林不得不等到几年之后，才能更深入地改变巴西外交政策，因为他在伊达马拉奇^[2]的时间不长，不足以深化他所发起的变革。

在卡多佐的两届总统任期（1995～2002年）之内，相继担任外长的是路易斯·费利佩·兰普雷亚（1995年1月至2001年1月）和拉费尔（2001年1月至2002年12月）。在此期间，巴西将形成在参与型自主理念指导下的外交格局。符合民主政治价值和经济自由主义的外交政策得到确立。在科洛尔·德梅洛任下未能巩固、伊塔马尔·佛朗哥任下面对经济开放而犹疑不定的导向现在得到了加强。因此，疏离型自主的外交政策发生了改变，尽管它主导了大半个冷战时期，几乎直到1990年都呈现出一定的保护主义和被动应变的特征，现在终于被影响日益扩大、遵循自由主义原则的高要求的国际议题所取代，并以参与型自主的理念为指导。巴西如果希望积极参与国际规范和制度的制定，就必须解决其内部问题，并更好地掌控自己的未来。

卡多佐政府的目标不是去被动适应，而是在国力允许的范围内尽可能地改变和重塑国际环境。必须考虑其他国家的利益和权力关系，通过制定更有利于巴西利益的国际制度来寻求参与重大谈判和国际问题的不同方式。政府一再重申，南共市始终被视为在全球层面参与国际竞争的平台。它还寻求与全球价值和趋势更好地保持一致，包括环境保护、裁军、贸易自由主

义以及更多地参与各种不同主题的多边论坛。最后，政治民主和经济自由则是参与型自主理念的指导原则。

随着比尔·克林顿任期（1993～2001年）的结束，特别是2001年“9·11”事件之后，美国的多边主义倾向开始减弱，面对因反恐战争造成的冲突，贸易问题不再是关注的焦点，其重心转移到中东和宗教极端主义。美国对拉丁美洲原本就兴趣不大，现在进一步降低。因此，在卡多佐政府末期，巴西外交政策已经出现改革的迹象。该政策在传统上倡导多边主义，将经济发展置于首位，而安全问题并非它关注的核心——要说理由，那就是巴西历史上的冲突少之又少。卡多佐开始稍稍提高对乔治·W. 布什总统外交政策的批评论调，并寻找与巴西议程更趋一致的其他合作伙伴。在此期间，中国、俄罗斯、印度和南非等发展中国家快速发展。卡多佐政府开始拟定以重申自主理念为导向的外交政策。

在路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦第一任期（2003～2006年）之内，巴西与中国、俄罗斯、印度和南非的伙伴关系再度得到重视。随着印度、巴西、南非三国对话论坛（G-3或IBSA）的成立，卢拉总统实现了与印度和南非关系的正常化，并旨在使其具有战略意义。而与中国和俄罗斯方面，巴西力图加强商业、科技和军事交流。尽管受到国内最重要的商业组织圣保罗州工业联合会（FIESP）的反对，卢拉政府依然承认中国的市场经济地位。我们将会看到，随着中国成为巴西主要的贸易伙伴，以上关系发挥了重大作用。

卡多佐任期末，与南方国家建立了对话，尽管尚未形成体制化的合作关系。而卢拉政府则与国力相近并在各自地区居领导地位的发展中国家结成了战略联盟。2003年9月，作为多