

巴西外交政策调整下的金砖国家合作

文/沈 陈

巴西新政府的外交政策调整

巴西是今年金砖国家峰会主席国，随着博索纳罗于1月1日就任巴西总统，巴西的外交政策开始发生调整。博索纳罗政府放弃了过去十几年间由劳工党政府推行的南南合作、积极推动全球治理改革的外交方向，转而着力改善与美国及其盟友的关系，对多边合作亦持消极和怀疑态度。

首先，把美国视为优先合作伙伴。就职以后，博索纳罗打破传统，把美国作为其任内首个出访的国家。为显示亲美主张，巴西做出了给予美国游客免签证、美国小麦进口免关税配额、对美开放卫星发射基地等一系列单方面举措。在两国首脑的联合宣言中，巴西“根据美方的建议，开始放弃WTO谈判中的特殊和差别待遇”。作为回报，美国给予巴西“非北约主要盟国”地位，并支持巴西申请成为经济合作与发展组织（OECD）成员国。

其次，对多边主义转为消极和怀疑态度。在气候变化议题上，博索纳罗曾在竞选期间暗示要退出应对气候变化的《巴黎协定》，尽管后来在退出立场上有所松动，但仍然以全球气候治理有损巴西对亚马孙雨林地带的 sovereignty、自然保护区阻碍经济发展为由，放弃了2019年全球气候大会的主办权。在贸易谈判上，2019年2月世界贸易组织（WTO）围绕特殊和差别待遇的规则进行讨论，巴西没有选择与中国、印度站在一起，而是同阿根廷、智利等九个拉美国家发表共同声明，提出要“反思”发展议题与特殊和差别待遇之间的具体联系。

第三，依据西方自由民主原则推翻和重构地区合作机制。博索纳罗政府按照西方自由民主原则进行“划线”，主张将本地区的“非民主国家”踢出现有的一体化组织，或者与“志同道合国家”一道建立新的地区组织。2019年3月23日，巴西、阿根廷、智利等八个拉美国家在智利首都圣地亚哥签署声明，宣布创立名为“南美进步论坛”的新组织，用以替代巴西前总统卢拉主导建立的南美洲国家联盟。

最后，降低贸易协定中的南南合作色彩。随着多哈回合谈判在知识产权规则、农业补贴等方面陷入僵局，巴西国内要求优先达成双边和地区贸易协定的呼声上升。新政府提出将启动灵活性高、经济和技术价值大的双边贸易协定，并力争加入有墨西哥、智利、秘鲁等拉美国家参与的全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）。

巴西外交调整不会阻碍金砖国家合作

首先，金砖国家合作的议程是由共同利益决定的，巴西成为该集团的成员符合其区域和全球战略需要。金砖国家合作建立在文化和制度多样性的基础上，旨在“阐明一种新的全球叙事，强调实体经济重于金融，政策多样性重于大国协调，国家政策空间重于外部约束，社会包容重于技术精英主义”。金砖国家包括联合国安理会的两个常任理事国，如果贸然退出金砖国家合作，却未能取得OECD等西方国家俱乐部的成员资格，这显然会成为巴西外交的重大挫折。

其次，金砖国家合作是巴西经济收益率较高的外交实践，在国内经济持续低迷的背景下，巴西仍将延续与金砖国家特别是中国的经贸合作。2017年，中国是与巴西第一大出口目的地、第一大进口来源国和第一大顺差来源国。其中，2017年巴西对华出口和中巴贸易总额两项数据分别为480亿美元和750亿美元，均超过排名第二的美国和排名第三的阿根廷数额的总和。中国是巴西大豆、铁矿石和肉类最重要的出口市场，农村问题核心小组、淡水河谷公司等利益集团亦在巴西政策决策中影响巨大，很难想象博索纳罗会做出放弃中国市场的选择。近段时间，博索纳罗对华态度转向温和，在与中国驻巴西大使的会晤中称赞中国是“一个伟大的合作伙伴”，在与特朗普会晤结束数小时后就宣布将于2019年下半年访问中国。

最后，参与金砖国家合作与“让巴西伟大起来”并不矛盾。从意识形态上看，博索纳罗与特朗普的确具有相似之处。然而，从经济层面来看，巴西与美国同为农业出口大国，两国在大豆、牛肉、猪肉、鸡肉等领域的国际市场上更多是对手而非伙伴。在博索纳罗对美国的首访中，特朗普拒绝给予巴西钢铝关税永久豁免，并未能取消对巴西生产的糖和新鲜牛肉的进口限制措施。在巴西做出放弃特殊和差别待遇、对美国旅客免签证等让步以后，美国也仅仅做出支持巴西加入OECD和“全球入境计划”（Global Entry Program）的姿态性声明。即便巴西未来能够顺利加入OECD等西方国家组织，巴西在其中扮演的角色也将是可有可无和无足轻重的，与在

金砖机制中的创始国地位不可同日而语。因此从理性角度出发，巴西与其完全将筹码压在西方国家上，不如继续维持金砖国家成员资格，充当南北关系、中美关系、金砖国家与拉美地区的桥梁，这显然更有利于提升自身的国际地位。

金砖国家合作机制的未来走向

第一，作为今年金砖国家峰会的主席国，巴西基本延续了南非于2018年确立的共同应对新工业革命的主题风格，强调金砖五国在科技创新领域的协作。根据巴西公布的计划，2019年金砖国家峰会的主题为“金砖国家：面向创新未来的经济增长”，重点关注金融、健康、安全、科技创新、工商业等五大领域，并把加强科技创新合作、加强数字经济合作、联合打击跨国犯罪、构建新开发银行与金砖国家工商理事会的友好关系等列为优先事项。

第二，中印对新兴经济体和发展中国家群体的凝聚作用不可忽视，中印两个重要资源进口国在金砖合作机制之内的事实是巴西不愿意退出金砖国家合作的主因。中国、印度是主要的资源需求国，俄罗斯、南非和巴西是重要的资源出口国，金砖国家群体具有一定的共生关系。随着中国、印度等新兴经济体的崛起，巴西、南非等新兴经济体在技术、投资、市场等方面对金砖国家的依赖愈来愈大。金砖国家的成员身份为巴西提供了直接、制度化地接触中印等国领导人的机会，这对博索纳罗来说显然是一个难以替代的利好。

第三，金砖国家不会刻意追求“全体一致”，将继续理性看待成员国在具体问题上的分歧。本次峰会没有将国际金融体系改革、多边贸易谈判、气候大会等全球议题列入重点领域，这反映出巴西在不放弃新兴经济体和发展中国家身份的前提下，在全球治理议题上与其他四国的立场出现

分化。值得注意的是，过去也出现过金砖国家非全员参与政策协调的情况，例如在全球气候治理中，除了俄罗斯以外，其他四个金砖国家组成了“基础四国”。另外，在推荐国际货币基金组织（IMF）总裁和世界银行行长人选的问题上五国也未能取得共识。

第四，金砖国家合作是一个开放的国际组织，几乎每年都会有国家主动申请加入，扩员问题将持续考验金砖合作机制的弹性和创新性。从长远的角度看，组织成员的扩大或者调整是组织发展不可避免的问题。这首先是因为金砖机制在精神和构成上都表现为一个对外开放型的国际组织，扩员有助于扩大组织的国际影响力；其次，南非的加入为其他国家加入提供了榜样；最后，随着金砖国家合作机制的顺利发展，其他国家加入的兴趣随之增长，不应长时间忽视这种需求。顺应组织发展适时扩员不仅有助于增强金砖国家的组织活力，还可以对冲可能出现的成员国退出等不利情况。

第五，金砖合作机制化建设仍是一项重要的长期工作。与任何国际组织一样，金砖国家机制的成长是一个由非正式到正式、由低级到高级、由简单到复杂、由幼稚到成熟的过程。金砖机制合作十年的实践表明，“开放、包容、合作、共赢”的金砖精神是正确和符合实际的，金砖合作机制业已成为改革和维护国际秩序的中坚力量。个别成员国的政府更迭没有导致组织瓦解，该组织仍有很强的行动能力和发展潜力。当然，金砖合作机制仅仅处于起始阶段，仍面临治理结构不完善、组织能力较弱等困境，只有不断改革和完善金砖国家合作模式，才能适应时代的要求，更快更好地实现各国的共同发展。■

（作者为中国社科院世界经济与政治研究所助理研究员）



2019年9月7日，巴西总统博索纳罗（佩戴绶带者）在首都巴西利亚出席巴西独立日的庆祝活动。

供图