从卢拉到罗塞夫：巴西外交的特点与政策调整

吴国平

内容提要：从前总统卢拉到现总统罗塞夫，巴西政府的外交政策都具有实用主义的特点。罗塞夫政府将据此对其政策目标和外交政策进行相应调整。经济仍将是影响巴西外交的重要因素。随着罗赛夫政府将其经济目标转向扩大中产阶级，未来中等家庭部门和政治上的中间派将对政府政策目标和政策的选择产生重要影响。面对将分别在2014年和2016年举办的世界杯和奥运会，以及巴西入“常”实现地区领袖和世界大国目标等任务，巴美关系将成为新政府的外交重点。巴西外交政策调整将面临来自国内外和区域内外的新挑战，外交政策调整将呈现常态化和动态化特征，对其具体走向需要冷静观察。

关键词：罗塞夫政府　巴西外交　政策目标　外交选择

2011年元月，巴西前总统卢拉正式向其一手提携的、该国历史上首位女总统罗塞夫交权，最终完成了新旧政权的更迭。卢拉在执政8年之后，以高达80%以上的民意支持率成为该国历史上最伟大的总统之一而名留史册。因此罗塞夫执政后，人们都在关注新总统是否将延续其前任的路线和政策，续写光辉历史。卢拉执政期间，巴西成功获得了2014年世界杯和2016年奥运会的主办权，两次盛会间隔时间如此之短，这对全面提高巴西的国际地位是一个难得的机遇。后卢拉时期的罗塞夫政府能否抓住这一有利时机，实现巴西从地区大国向世界大国的历史性转变，这是人们所关注的。

然而新总统上台不久，人们很快发现罗塞夫政府在国内外政策上都出现了调整的迹象。对一些重大和敏感的国际问题，新政府发出了与上届政府不相一致的

吴国平　中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员。

声音。于是人们开始观察巴西新政府的国内外政策走向，思考其政策调整究竟是权宜之计还是出自战略考量，研判巴西在地区和国际事务中的角色变化。

一、卢拉政府的实用主义外交

对卢拉政府外交政策进行回顾，比较其执政八年、先后两届政府的外交政策变化，探寻其领导下的巴西外交演变的轨迹，有助于寻找影响巴西外交的不变因素。过去八年的历史表明，卢拉政府的外交具有明显的实用主义特点。对其实用主义的做法，卢拉本人有过一段很好的解读："我从不会因为态度的变化而感觉受到伤害，因为我完全是用实用主义的眼光看待政治。在政治上，人们做其能做的事。在演说中，一个人可以说他想说的话；但在执行的时候，总要受到制约。"[1] 正是这种实用主义思维，使卢拉政府极力在区域和国际事务中在不同的利益和集团中保持微妙平衡，并尽可能地使巴西从中受益。

这种实用主义思维，使卢拉政府极力在区域和国际事务中在不同的利益和集团中保持微妙平衡，并尽可能地使巴西从中受益。

2003年，作为工人出身的工会领袖，具有明显左翼政治立场的卢拉执掌巴西之始，其政治和外交走向就引起了国际社会的极大关注。尤其是其在竞选时发表的一系列激烈言论，更让人们担心一个激进的左翼政府将改变巴西的发展方向，特别是，在当时的南美地区已经有倡导"21世纪社会主义"的委内瑞拉查韦斯政府，以及与卢拉同年上台且具有相近政治倾向的阿根廷基什内尔政府，在这种情况下，人们更是担忧南美左翼联盟的形成不仅会在拉美和加勒比地区产生难以预料的影响，而且会对整个西半球形势造成冲击。

然而在卢拉当政八年后，人们发现卢拉的实用主义外交巧妙地处理和平衡了各种相对复杂的关系，并在一些重大国际问题上发出了自己的声音，引起了国际社会的普遍关注。事实表明，卢拉执政期间没有完全按照其竞选时提出的立场行事，而是根据巴西的现实及其执政需要决定其内外政策。对卢拉前后两届政府在重大国际问题上所采取的政策立场进行比较，可以看出其中的变化和差异具有明显的实用主义特点。

（一）国内经济和社会发展变化是影响卢拉外交的重要因素

与前任相比，卢拉时期的巴西外交在经济和政治上表现出微妙差异。在经济上，出于国内发展需要，巴西逐渐加大了与全球化进程的融合度；但在国际政治重大问题上，卢拉政府则在一定程度上保持相对独立性，在国际经济和政治中保

1 Gladys Lechini y Clarisa Giaccaglia, "El Ascenso de Brasil en Tiempo de Lula Lider Regional o Jugador Global?" *Problemas del Desarrollo*, Volumen 41/Numero 163.

持相对平衡的姿态。

经济外交是卢拉外交的一项重要内容。2003年卢拉上台之际，巴西刚刚经历了阿根廷危机的冲击，经济尚未完全恢复。20世纪90年代末，巴西经济还曾遭受自身金融危机重创。因此，1982年的债务危机使巴西经济经历了“失去的十年”后，巴西经济又在世纪之交遭遇了“动荡的五年”。1998—2002年，巴西经济年均增长仅为1.7%。[1] 到21世纪初，在拉美经济区域排名中，巴西经济已跌至墨西哥之后，位居第二位。[2] 经济长期低迷使巴西社会问题日渐突出。按照联合国拉美经委会数据，2001年巴西贫困人口占人口的比重为37.5%，极端贫困人口所占比重为13.2%；[3] 贫富差距日渐突出，巴西基尼系数居拉美18个国家之首，2002年已接近0.65。

在经济上，出于国内发展需要，巴西逐渐加大了与全球化进程的融合度；但在国际政治重大问题上，卢拉政府则在一定程度上保持相对独立性，在国际经济和政治中保持相对平衡的姿态。

卢拉上台后将反贫和重振巴西经济作为其第一任期内的主要政策目标。相应地，创造良好的外部环境、增加出口、吸引外资成为卢拉外交的重要内容。自此，巴西经济进入了一个新的增长期。2003年至2006年，巴西经济年均增长3.5%，重返拉美经济老大地位，其国内生产总值占整个地区国内生产总值的比重达到34.4%，巴西经济已经成为影响拉美地区经济走势的重要变量之一。在社会领域，巴西贫困人口迅速下降。卢拉的执政地位得到明显加强，因而在竞选连任时毫无悬念地高票当选。

自2007年开始的卢拉第二个执政期内，巴西经济实力进一步提升，巴西经济在拉美经济中的影响力进一步扩大。2009年巴西国内生产总值在地区经济总量中的比重达到了37%，巴西已成为世界经济中重要的新兴经济体。巴西股市交易所和期货市场合并后成为全球第二大交易市场；巴西还成为全球最大的绿色能源出口国；巴西石油公司的深海勘探技术世界领先，在其海域深海发现丰富石油资源，使其成为拉美重要的能源大国。因此，在第二任期内，卢拉政府在国际事务中的表现日趋活跃，其外交政策渐趋主动，巴西在外建立的使领馆和办事处，从原来的155个增加至233个，与53个发展中国家签署了合作交流计划。[4]

（二）在实用主义与民族主义之间寻求平衡

卢拉政府的对外政策力求在三个层面上寻求实用主义和民族主义的平衡。第一，从国内经济发展需要出发，逐渐开放本国市场，避免陷入国内的民族主义陷

1 Ministry of Finance, *Brazilian Economy Outlook*, August/September 2010, 8th Edition,p.6.

2 CEPAL,*Estudios Economicos de America Latina y el Caribe:impactos distributivos de las politicas publicas*,Santiago de Chile, Octubre de 2010, p.308.

3 CEPAL, *Panorama Social de America Latina 2010*, Santiago de Chile, 2010. p.13.

4 吴志华：“巴西潜心塑造大国形象”，载《人民日报》，2010年12月29日，第三版。

阱。尽管卢拉作为左翼总统候选人在竞选期间对上届政府的经济政策进行了严厉批评，但其上台后，却坚持了经济政策的延续性，逐渐加快和提高巴西市场对外开放的速度及力度。在进出口贸易方面，卢拉政府简化了出口程序，取消了数百种产品的出口许可证制度，使巴西对外贸易额占国内生产总值的比重逐渐提高，2008年巴西商品进出口额占国内生产总值的比重为22.7%。但是，同拉美其他国家相比，巴西仍是该地区经济对外开放度最低的国家之一。而且，在危机时期，巴西的市场保护主义还有所抬头，2009年巴西商品进出口额占国内生产总值的比重减少了近5个百分点。[1]

第二，在与南美具有较强民族主义色彩的国家发展关系方面，卢拉政府保持适度的平衡。这些国家包括委内瑞拉、阿根廷、厄瓜多尔和玻利维亚。它们不仅在国内经济政策上表现出明显的民族主义倾向，而且在一些重大国际问题上也采取较为激进的政治立场。卢拉政府在区域和双边框架内同这些国家积极发展经济关系，但在政治上却保持适当的距离。卢拉政府的外交部长就非常形象地分析了巴西与阿根廷的关系，认为两国既是邻国，又是伙伴、兄弟、朋友，但这并不妨碍它们各自用自己的大脑思考问题，并按各自的需要进行交易。卢拉也明确表示，在区域一体化进程中，有时必须考虑国家的自身形势。各国可以共同行动，但谁都不能放弃各自的利益。阿根廷有其利益、巴西也有其自身利益。[2] 实际上在发展与这些国家的政治关系方面，卢拉政府还受到了国内因素制约，因为巴西国内有人反对政府与阿根廷、玻利维亚和委内瑞拉走得太近，担心会自此影响巴西与美国的关系。

第三，谨慎处理与邻国之间由实用主义和民族主义政策取向相冲突而引发的矛盾。尽管卢拉和委内瑞拉、厄瓜多尔、玻利维亚等国领导人都具有左翼政治倾向，但在各自国内经济政策上，他们之间又有比较明显的分歧。因此，在彼此的合作中，双方也难免会发生冲突，企业和政府的矛盾时有发生，并对双边关系产生一定的影响。例如，围绕巴西在厄瓜多尔贷款建设的水电站工程问题及厄政府拒绝向巴西经济社会开发银行偿还贷款而引起的外交纠纷，以及厄瓜多尔和玻利维亚油气国有化政策给巴西石油公司带来的冲击等。但是，面对这些纠纷，卢拉政府基本上都采取了相对克制的态度，避免了矛盾的激化。

尽管卢拉和委内瑞拉、厄瓜多尔、玻利维亚等国领导人都具有左翼政治倾向，但在各自国内经济政策上，他们之间又有比较明显的分歧。

1 根据联合国拉美经委会《2009—2010年拉美和加勒比经济研究》数据计算得出。

2 Gladys Lechini y Clarisa Giaccaglia, "El ascenso de Brasil en Tiempos de Lula Lider Regional o Jugador Global?" , *Problemas del Desarrollo*, Volumen 41/Numero 163, pp.70.

（三）与美国保持既合作又独立的特殊关系

美巴关系在卢拉政府对外关系中处于非常特殊的地位。卢拉执政期间多次出访美国，与美国在经济和能源领域保持了密切合作。但出于国内和区域利益考量，卢拉政府在一些重大问题上又保持了相对独立性，甚至明确公开地反对美国的一些做法。例如，巴西反对小布什政府倡导的“美洲自由贸易区”；在世贸组织多哈回合谈判中，巴西坚持要求美欧等发达国家削减对农产品的高额补贴；尽管两国在生物能源合作方面签署了协议，但巴西反对美国对来自巴西的乙醇产品征收关税。

在多个重大国际问题上，卢拉政府与美国存在分歧。2006年，在联合国安理会非常任理事国轮替选举中，巴西支持委内瑞拉作为拉美国家的候选代表，而美国则支持危地马拉。在卢拉的第二个任期内，巴美之间的重大分歧集中出现在2009年。这一年10月，哥伦比亚与美国签署军事协议，允许美国军队使用五个位于哥伦比亚境内的军事基地打击游击队和展开缉毒行动。卢拉对此表示强烈反对，并明确指出，不需要美国使用哥伦比亚的军事基地来扫除南美贩毒现象。卢拉的国际事务顾问也向美国主管西半球事务的助理国务卿表达了不满，认为外国军队出现在南美地区不是一个积极的因素，反对美国暗中干涉这些国家的内政。在洪都拉斯问题上，巴西的立场也同美国存在明显差异。2009年6月，在政变中下台的洪都拉斯前总统塞拉亚长时间在巴西使馆内避难；当美国宣布承认洪都拉斯在政变后进行的总统选举结果后，巴西则和多数拉美国家一道坚持先恢复塞拉亚总统职务，而后才能进行总统选举。同年11月底，伊朗总统内贾德访问巴西，巴西则明确表示支持伊朗和平利用核能。对此，美国表现出明显不满。希拉里公开警告巴西，要小心与伊朗结盟的后果。2009年12月，美国美洲事务助理国务卿巴伦苏埃拉首次出访拉美，首站即在巴西受到冷遇，巴西总统和外长都没有会见巴伦苏埃拉，借此对希拉里批评巴西对伊朗政策表达不满。不过，卢拉政府还是力图在美巴关系上保持平衡。2010年4月，巴西和美国签署了军事防务合作协议。

（四）按需选择合作伙伴以提升巴西国际地位

卢拉外交的重要目标之一是使巴西从地区大国成为世界大国，进而全面提升巴西在国际事务中的地位。其采取的主要做法是，根据不同的外交目标选择不同的合作伙伴，展开集团式外交活动。

争取成为联合国安理会常任理事国是巴西的主要目标，卢拉政府对此倾注了极大的热情。巴西先是在2003年联合国大会上发出了改革安理会的呼吁，两年后，选择与日本、

卢拉外交的重要目标之一是使巴西从地区大国成为世界大国，进而全面提升巴西在国际事务中的地位。其采取的主要做法是，根据不同的外交目标选择不同的合作伙伴，展开集团式外交活动。

德国和印度组成“四国集团”，在2005年联合国大会上正式提出改革安理会的要求。巴西此举意图非常明确，依靠四国实力争取集体“冲常”成功。尽管迄今“四国集团”入“常”道路并不顺利，但“四国集团”集体“冲常”的努力一直未停。

为扩大巴西的世界影响力，卢拉政府还与许多发展中国家组成跨区域集团。2003年成立的巴西、印度和南非“三国论坛”引人注目，三国地处三个大洲，且都是各洲的大国并各具优势。2006年，“三国论坛”在巴西利亚举行首次峰会，努力推动三国合作的机制化。次年，该组织又在南非举行峰会，三国签署多项合作协议，并设立共同基金，其合作范围不断扩大。卢拉政府将“三国论坛”视做巴西推进跨区域外交的重要平台，因此对拓宽该论坛的合作范围表现出较高积极性。此后，卢拉政府又参与了“金砖四国”的活动，这是进行跨区域多边合作的另一重大举措。“金砖四国”的成员国分布在亚欧拉三大洲，且都是快速发展的经济体。卢拉政府积极推动“金砖四国”之间的合作，并于2010年在巴西利亚主持召开“金砖四国”峰会。

（五）从次区域一体化到大区域合作

卢拉政府依据区域市场能否为巴西国内生产商和出口商提供足够动力，能否提升国内产品技术含量等原则，[1] 把控区域合作进程。从经济发展的实用性出发，卢拉政府首先强化了南锥体的一体化进程，在次区域南方共同市场内，全力推进与阿根廷的经济一体化。到了2010年，巴西、阿根廷经济之间的联动效应明显加强，并在南方共同市场内凸显以巴西经济为主的板块效应。在此基础上，卢拉政府进一步推进了整个拉美区域内的合作，积极升级与另一个地区大国墨西哥之间的合作体制安排。2010年5月，巴西开始与墨西哥进行战略合作协议谈判，该协议涉及的领域包括服务、投资和政府采购，市场准入，贸易争端解决机制和消除非关税壁垒等。双方在会谈结束后发表了公报，称将继续推进经济一体化战略合作，并设计一个能推动拉美和加勒比国家发展的一体化架构，以加强拉美地区整体竞争力。

二、中间力量与巴西新政府对外政策的调整

卢拉执政八年给巴西的政治、经济和社会发展带来了非常深刻的变化。这些变化不仅成为影响卢拉外交的重要因素，而且还将影响罗塞夫政府外交政策的调整。在这一调整过程中，新的利益集团和政治力量都将施加不同程度和不同层

1 雷纳托·鲍曼：“巴西对外贸易的地理导向：正确的选择？”载《“金砖四国”与国际转型——BRICs智库巴西峰会的思考》，北京：社会科学文献出版社，2011年版，第75页。

面的影响。当前，巴西政治经济力量构成出现的新变化主要是：中等家庭部门[1]不断壮大，中产阶级进一步扩大，政治上温和的中间派持续增多。它们正在成为影响巴西政治经济发展的重要力量。

巴西政治经济力量构成出现的新变化主要是：中等家庭部门不断壮大，中产阶级进一步扩大，政治上温和的中间派持续增多。它们正在成为影响巴西政治经济发展的重要力量。

（一）巴西半数人口已进入中等家庭部门

卢拉当政八年间，巴西贫困人口大幅减少，中等家庭部门得到迅速发展。巴西政府按不同收入水平将全国分为五类部门，每一类部门又分1级和2级。为了便于与其他地区和国家进行比较，笔者参照联合国拉美经委会数据，将五类部门进行归类，将A类和B类归为富裕家庭部门；C类为中等家庭部门，D类和E类则为贫困家庭部门。[2] 按照2009年价格计算的最低收入标准，卢拉执政期间，巴西民众的收入状况发生了两个非常明显的重要变化。其一是收入分配中处于最底层的人数大幅减少，2003年至2009年间减少了2000万；其二是居于中间的中等家庭部门人口急剧增加。同期由6600万增加到9500万人，其在全国人口中所占的比重已经达到了50%。这一变化具有标志性的历史意义，表明巴西以中产阶级为主的橄榄形社会结构正在形成，这对巴西未来的政治力量构成，以及罗塞夫政府的内外政策目标选择都将产生重要影响。

巴西以中产阶级为主的橄榄形社会结构正在形成，这对巴西未来的政治力量构成，以及罗塞夫政府的内外政策目标选择都将产生重要影响。

（二）中间派成为左右巴西政治的重要力量

中等家庭部门的壮大正在对巴西的国内政治格局产生重要影响。属于中等家庭部门的多数民众在政治上持温和立场，渴求稳定的政治民主环境和经济持续发展空间，因而在政治倾向上多会避免极端倾向，保持中间立场。随着中等家庭部门人口的持续扩大，政治上倾向于中间立场的队伍也在不断扩大，两者的发展趋势是正相关的，尽管在时间上可能有所滞后。根据“拉美晴雨表组织”2010年最新调查数据，在被调查对象中自认为在政治倾向上属于左派的占11%，自认为是右派的占20%，而自认为是中间派的则占到了35%，此外还有相当一部分未明确

1 根据经合组织（OECD）发展中心的最新报告《2011年拉美经济展望》的定义，将拉美人均中位收入的50%至150%定义为中等家庭部门，之上和之下分别为富裕家庭部门和贫困家庭部门。

2 按照巴西财政部公布的数据，月收入4854雷亚尔以上的为B类；1126雷亚尔以上至4854雷亚之下的为C类；其余则为D类和E类。目前，雷亚尔与美元的兑换率约为1.7雷亚尔兑1美元。按照联合国拉美经委会公布的最新数据，2009年巴西贫困率为24.9%，其中极端贫困为7%。因此，D类中的1级（802雷亚尔以上）也可以归为中下收入家庭部门。因此，实际中等家庭部门人数还要多。

表态者。[1]

中间派的壮大对巴西政治的实际影响已经显现。2010年巴西总统大选，人们普遍估计巴西总统大选将一轮定胜负，出人意料的是，罗塞夫在第二轮选举中才以55%的得票率胜出，她的最终胜出主要得益于中间派的支持。可以说，以中等家庭部门为主体的中间派将对罗塞夫政府国内外政策走向产生重要影响。中等家庭部门的壮大及其在政治和经济上的诉求将对新政府的未来政策目标设定形成新的压力。比如，巴西为实现成为世界大国和安理会常任理事国的目标，需要在世界范围内承担相应的大国责任和义务，但这一政策能否获得中间派的认同和支持将至关重要。

（三）罗塞夫政府的政策目标有所变化

与卢拉政府相比，罗塞夫政府的政策目标发生了明显变化，由反贫转为壮大中产阶级，这意味着新政府的经济和社会政策都将据此进行相应调整。罗塞夫政府提出的目标是，在2020年使巴西成为中产阶级国家。新政府的工作重点将包括巩固反贫成果、稳定中等家庭部门以及拓宽社会流动渠道等任务。按照巴西财政部公布的数据，2014年巴西将有1800万人进入中等家庭部门，中等家庭部门总人数将升至1.13亿，占全国人口的比重达到56%。[2] 按照巴西政府对不同部门的就业状况统计，中等家庭部门的正规就业比重要远高于贫困家庭部门。因此，新政府要在稳定现有正规就业水平的基础上，进一步扩大正规就业，其中作为正规就业主要来源的制造业自然将成为发展重点。巴西未来经济发展的这种实际需要，将在一定程度上影响巴西对外经济关系，即有相关政策将经受考验和挑战。

尽管人们一般会认为，作为卢拉亲自举荐、来自同一政党的接班人，罗塞夫将延续其前任的内外政策。但实际上，从罗塞夫执政数月的一些做法看，奉行实用主义原则的新政府已经出现了根据新形势和新挑战对相关政策进行调整的迹象。

三、罗塞夫政府外交政策的调整

尽管人们一般会认为，作为卢拉亲自举荐、来自同一政党的接班人，罗塞夫将延续其前任的内外政策。但实际上，从罗塞夫执政数月的一些做法看，奉行实用主义原则的新政府已经出现了根据新形势和新挑战对相关政策进行调整的迹象。

（一）巴美关系将是新政府对外政策的重点

巴美关系将成为罗塞夫政府外交重点。美国对于巴西国

1 Latinobarametro,Informe 2010, Chile, Diciembre de 2010, p.67

2 Ministry of Finance, *Brazilian Economy Outlook*, August/September 2010, 8th Edition, p.26.

际地位的提升至关重要，没有美国支持，巴西难以实现成为区域领袖和世界大国的目标，入“常”目标也无从谈起。此外，巴西要想成功举办世界杯和奥运会，同样离不开美国的支持。对此，罗塞夫政府有清醒认识，已多次强调巴美关系的重要性，并任命前驻美国大使为其外交部长。而此前，美国也已选派前负责西半球事务的助理国务卿担任驻巴西大使，这种人事安排显示出两国对双边关系的高度重视。2011年3月奥巴马的拉美之行，将巴西作为出访首站，借此凸显巴西在美国拉美战略中的重要地位。在奥巴马访巴之前，罗塞夫公开表示，巴西拥有石油资源，没有内战和种族冲突，还拥有民主体制和平和的国际观，巴西希望与美国在全球层面上建立战略合作关系。[1] 美巴经济关系的发展力求坚持互利原则。奥巴马在巴西演讲时表示，在全球金融危机发生前五年中，美国向巴西出口增长了86%，在未来五年中对巴西出口还将在此基础上翻番，近100万美国人的工作机会与此相关。2014年和2016年的两次体育盛会对美国来说，也是重要机遇。对于急于为推进国内经济增长寻找新动力的奥巴马政府来说，巴西无疑是一个很好的选择。奥巴马访问巴西期间，两国签署了《经济贸易合作协定》，决定设立双边委员会。但是，目前两国在一些问题上仍存分歧，能否化解这些分歧将影响罗塞夫政府对美政策的调整和巴美关系未来发展。

（二）新政府外交政策将进行局部调整

罗塞夫政府将对一些涉及敏感问题的对外政策进行必要调整，以缩小与美国之间的分歧，树立愿意承担国际责任的形象。比如，巴西对伊朗政策已经出现变化。2011年初，罗塞夫对《华盛顿邮报》记者表示，巴西将遵循和平原则，明确发出要在对伊朗政策上进行调整的信号。1月28日，罗塞夫在一场以色列人在巴西举行的集会上公开表示，巴西将坚定不移地捍卫世界各地的平等和人权；巴西不是一个喜好仇恨的民族，也不能容忍邪恶的民族。罗塞夫的这番话被理解为是巴西调整对伊朗政策的信号。2011年3月3日，在联合国人权委员会大会上，巴西投票支持美国政府的建议，对伊朗践踏人权的罪行进行调查。这与卢拉当政时期一直投反对票的立场形成鲜明对比。罗塞夫政府的人权部长在日内瓦人权大会上公开表示，没有哪个政权可以靠军队来维持，没有哪个领导人可以在失业和贫困广泛存在的情况下保持其权力，没有哪国的人民会容忍对当政者人权的践踏。卢拉政府的国际问题顾问马尔科·奥雷利奥·加西亚认为，罗塞夫政府的外

罗塞夫政府将对一些涉及敏感问题的对外政策进行必要调整，以缩小与美国之间的分歧，树立愿意承担国际责任的形象。

1 htpp://www.infolatam.com/2011/03/17/brasil.puede-ser-un-socio-importantisimo-de-ee-uu-dice-roself//.

交政策已经发生变化，从（卢拉时期）关注社会问题转向了关注人权。[1]

罗塞夫政府还在其他重大问题上做出政策调整。比如，新政府改变了过去拒绝加入石油输出国组织（OPEC）的立场。2011年2月8日，巴西矿业和能源部长爱迪生·洛邦表示，巴西在其东南沿海深海中发现了大油田，巴西石油不仅已经实现自给，还将成为石油出口国，因此巴西有可能加入OPEC。罗塞夫政府在对外贸易政策上也做出调整，尤其是在人民币汇率问题上的态度出现重大变化。罗塞夫上台后公开要求人民币升值，此举一是出于美巴关系考量，二是出于巴西国内中产阶级的压力。巴西将会适当减小市场开放力度，有可能调整针对中国商品的进口政策，并将实行更加严格的海关监管。巴西全国工业协会在对全国1529家工业企业调查中发现，每四家企业就有一家同中国企业在国外存在竞争关系，每两家企业就有一家同中国企业在巴西国内市场上存在竞争关系，因此认为“中国制造”给巴西企业带来很大压力。[2]

四、结论

罗塞夫政府外交政策的进一步调整或许将是不可避免的，但这种调整也将面临挑战。巴西入“常”及成为地区领袖的目标仍将面临阻力，罗塞夫政府在此问题上会延续卢拉路线，但要实现这些目标将是极为困难的。从内部看，巴西国内存在不同声音，担心作为地区领袖和世界大国，巴西将不得不承担更多国际责任，这意味着更大的付出，从而影响国内民众生活质量的改善；从外部看，拉美其他地区大国很难赞同巴西作为地区代表入“常”。除去它们本身有意参与入“常”竞争外，拉美和加勒比地区国家在发展现状和文化传统上的差异，也使巴西难以作为地区代表成为常任理事国。尤其是，随着墨西哥革命制度党重新执政的可能性增大，墨西哥政府的外交也将面临新变化。2012年墨西哥大选之后，拉美或将可能出现“双雄纷争”局面。在这种情况下，美国因素显得尤为重要。然而面对拉美现实，美国难以在巴西和墨西哥之间轻易做出选择。尽管奥巴马访问巴西时公开表示支持巴西有关安理会改革的诉求，但并没有明确表态支持巴西入“常”。

巴西入“常”及成为地区领袖的目标仍将面临阻力，罗塞夫政府在此问题上会延续卢拉路线，但要实现这些目标将是极为困难的。

实用主义仍将是罗塞夫政府制定外交政策时所奉行的基本原则。尤其是在当前国际和国内形势多变，内外利益交

实用主义仍将是罗塞夫政府制定外交政策时所奉行的基本原则。

1 htpp://www.infolatam.com/2011/04/03/brasil-asesor-admit-diferencia-entre-lula-y rosselff-sobre-la-politica-externa/.

2 htpp://www.infolatam.com/2011/02/03/brasil-el-67-porciento-de.

织，不同利益集团竞争加剧的情况下，罗塞夫政府在政策调整方面面临的压力更大且更为复杂。在巴美关系成为优先目标的情况下，如何协调好与南方共同市场成员国之间的关系，尤其是如何应对那些具有不同程度“反美”立场和倾向的拉美国家，是罗塞夫政府外交面临的重大挑战。未来，罗塞夫政府的外交政策调整将呈现常态化和动态化特点，我们对巴西外交政策走向需要冷静观察。

未来，罗塞夫政府的外交政策调整将呈现常态化和动态化特点，我们对巴西外交政策走向需要冷静观察。