

新世纪以来的巴西对非政策： 目标、手段及效果*

周志伟

内容提要 最近十年来，巴西与非洲大陆的关系获得了快速发展，巴西正成为大国在非洲角逐的新势力。与此同时，非洲在巴西国际战略中也上升至更加优先的位置。巴西对非战略的着眼点主要体现在历史与文化联系、市场机遇以及地缘政治等三方面。巴西与非洲的历史与文化纽带不仅为其非洲战略的实施创造了有利条件，而且也具备为国内政治服务的含义；而非洲大陆巨大的市场潜力及其在南大西洋地区的重要战略地位是巴西加大对非外交力度的重要出发点。为实现其对非战略目标，巴西高调重拾与非洲的传统文化联系，通过外交机构调整强化对非政策力度，通过贸易和投资鼓励政策扩大巴西在非洲的市场空间，有针对性地与非洲国家开展发展合作，积极利用多边机制强化与非洲国家之间的战略合作。通过多元化的政策工具，巴西迅速扭转了 20 世纪八九十年代与非洲之间相对疏远的局面，并基本实现了其对非政策的战略目标。但与此同时，巴西同样面临着“新殖民主义”的非议，而经济互补性的不足也是造成双边关系缺乏足够内生动力的重要因素。

关键词 南南合作 巴西与非洲关系 非洲战略 技术合作

作者简介 周志伟，中国社会科学院拉丁美洲研究所国际关系研究室副研究员、巴西研究中心秘书长（北京 100007）。

巴西与非洲关系的历史可以上溯至巴西殖民地时期的奴隶贸易，这种通

* 作者特别感谢《西亚非洲》编辑部组织的匿名评审专家们针对本文提出的宝贵建议。

过宗主国葡萄牙推动的奴隶贸易使巴西与撒哈拉以南非洲很早便建立起了种族和文化的纽带。随着巴西的独立以及奴隶贸易的终止，原来人员和物资运输的大西洋航线迅速回归平静，而非洲由此淡出了巴西的外交视线。自 20 世纪 50 年代末开始，巴西与非洲部分新独立国家之间的关系虽有所强化，但与其与前宗主国葡萄牙之间的“默契”限制了巴西进入非洲的广度和深度，而巴西支持葡萄牙殖民主义的立场使非洲国家与巴西的隔阂进一步加深。70 年代中期，随着巴西多元化外交政策的实施，巴西与非洲关系步入相对平稳的发展阶段，而巴西先于其他国家承认安哥拉人民解放运动政府的做法彻底改变了巴西在非洲反帝、反殖斗争中的负面形象，此举也被广泛认为是“巴西与非洲关系的转折点”^①。80 年代的巴西债务危机以及 90 年代初期的经济困境，使巴西的外交重点转移至改善与债权国关系以及实现贸易多元化（其中包括加强与发展中大国的经济关系），而非洲在巴西外交战略中仍处于边缘位置。在随后将近 20 年时间里，巴西与非洲关系相对平淡，而巴西对非洲的外交投入甚至出现收缩。比如，巴西驻非洲的外交机构从 20 世纪 80 年代的 34 个减至 90 年代初期的 24 个。^② 卡多佐总统在任的 1995 ~ 2002 年间，巴西裁减了驻非的外交机构，到 2003 年卢拉总统上任时，巴西驻非的外交机构仅为 18 个，巴西忽视非洲的做法遭到多数非洲国家的强烈批评。

自 2003 年卢拉执政以来，巴西改变了对非洲的“忽视”态度，加强与非洲的关系也逐渐成为巴西多元化外交、南南合作的重要组成部分。自此开始，巴西与非洲的关系进入了一个快速发展的阶段。通过一系列外交、经贸、技术合作、多边机制等政策手段，巴西逐渐成为非洲大陆不可忽视的一股力量。总体来说，在过去的十年时间里，巴西的对非政策取得了非常明显的成效，这也为其他新兴国家开拓非洲市场提供了很好的借鉴和思考。

巴西外交转型及对非政策目标

自 20 世纪初以来，巴西的外交战略根据自我定位及国际环境的变化经历

^① “Ponte Sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana Parceiria Sul - Sul para o Crescimento”, Banco Mundial e Ipea / Brasília, 2011, p. 26.

^② Charles Henrique Rosa dos Santos, “Uma Nova Política Externa Para a África: as relações Brasil - África durante o primeiro governo Lula (2003 - 2006)”, *Monographia Porto Alegre*, n. 4, p. 47.

了多次调整，外交重点也随之发生相应变化。2003年卢拉执政后，巴西政府对其外交政策进行了重新定位。时任巴西外交部常务副部长的萨缪尔·皮涅伊罗·吉马良斯（Samuel Pinheiro Guimarães）认为，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”^①。但与此同时，吉马良斯指出，巴西不应该局限于“一般国家”的定位，“一般国家”实际上等同于“前殖民地国家”和“新殖民地”，是指顺应当前世界，并接受国际政治、经济、军事和科技权力结构的国家。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，这说明巴西能够超越“一般国家”的范畴，可以去改变当前不平等的国际秩序。在卢拉两届任期内（2003~2006年和2007~2010年）担任外交部部长的塞尔索·阿莫林（Celso Amorim）也指出，巴西是国际舞台上的重要角色，它具有领土面积、政治民主、经济实力等优势，但同时巴西又是一个发展中国家，面临严重的经济和社会脆弱性。因此，“巴西不是小国，它不能也不应该只有一个小国的对外政策。”^②

正是基于这种定位，巴西的外交精英认识到，作为一个经济、政治和军事都相对较弱的发展中国家，巴西必须克服国际权力失衡及自身的对外脆弱性，因为，像巴西这样的国家只有在更平衡、更多元的国际权力格局中才能有所受益。^③为此，与战略利益趋同的“外围大国”开展切实可行的政治经济合作，实现国际格局多极化是巴西国际战略的必然出路。^④这也就是为何卢拉在2003年就任总统之时反复强调，巴西应改变只注重美、欧等发达国家的外交路线，实行更加大胆明智的对外政策，^⑤努力寻求一种在富国与穷国之间保持平衡的外交政策。^⑥这种外交政策理念自然使得巴西外交战略的重心从

① Samuel Pinheiro Guimarães, *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*, Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005.

② Celso Amorim, “Brazil’s Multilateral Diplomacy”, *Remarks at the Second National Conference on Foreign Policy and International Politics*, Brazilian Embassy in Washington, 27 November 2007.

③ Samuel Pinheiro Guimarães, “Inserção Internacional do Brasil”, *Economia e Sociedade*, (17): Dezembro 2001, p. 30.

④ Ibid, p. 28.

⑤ Caio Junqueira, “Lula Responde a Vaia e Defende Política Externa no Fórum Social”, *Folha de São Paulo*, 27 de Janeiro de 2005.

⑥ Ibid.

20 世纪 90 年代初期的“南北外交”转移至“南南外交”，而卢拉政府的这种“自主性战略”决定了其政策优先目标回归“发展”和“强化主权”，通过与外国和新兴国家的新联盟关系，以抵御发达国家的压力。^①与此同时，强化与非洲大陆的关系、巩固与南美邻国之间的联盟成为新时期巴西南南合作战略的另外两大重要支柱。

巴西外交的重新定位强化了“南南合作”在其外交政策中的地位，而这正与巴西与非洲关系在最近十年间的上升轨迹基本吻合，这也体现了非洲是巴西“南南合作”战略中的重要一环。甚至从某种程度上来看，巴西与非洲的关系更能体现出巴西上述外交战略的调整。从政策的着眼点来看，非洲对巴西的战略意义主要体现在历史与文化联系、市场机遇以及地缘政治三方面。

殖民时期的奴隶贸易使巴西与大西洋对岸的非洲大陆（尤其是撒哈拉以南的非洲大陆）建立了直接的种族血缘关系，而葡萄牙殖民历史也加深了巴西与非洲葡萄牙语国家之间的历史与文化认同的纽带。在当前巴西的人口结构中，有着黑人血统（纯黑种以及黑白混血）的人口所占比例超过了 50%，巴西也是世界上除尼日利亚以外黑人最多的国家。在这样一个有着广泛黑人血统的国家，非洲的文化、宗教、语言、习俗在巴西历史与文化形成中发挥着非常重要的影响。与非洲的姻亲血缘纽带不仅能促使巴西政府很自然地选择非洲地区作为其外交优先目标，尤其是在其外交战略重心转移至“南南合作”领域以后，而且这种“亲非洲”的政策也能在巴西国内获得广泛的民众认同，进而强化民众（尤其是中下层民众）对巴西政府的支持。从这个层面来看，巴西的非洲政策可以看成是最近十年间该国种族和社会融入政策的外延。因为，加强对非洲的外交力度实际上具有较强的为国内政治服务的考虑，尽管对这一点很难实施量化核算。

经济上的考虑也是巴西强化对非洲政策的重要因素。非洲大陆政治、经济、社会的逐步稳定使得其资源储备、市场需求、投资机遇等潜力得到了初步的释放，这是发达国家与新兴大国加大开发非洲大陆的关键因素，但是，巴西对非政策的经济利益与其他国家存在一定的差异：第一，非洲是巴西实现外贸多元化的选择。自卢拉执政以来，巴西一直将减少对发达国家的经济依赖作为其外交的重点，主张建立“世界贸易新地理”，呼吁建立国际贸易新

^① Amaury Souza, *Agenda Internacional do Brasil*, São Paulo: Campus, 2009, pp. 21 - 23.

秩序，加强与发展中国家贸易关系，实现巴西外贸多元化。卢拉在 2003 年便曾强调，“巴西向欧盟、美国的出口额占巴西出口总额的 52%，我们急需进一步拓宽出口市场，这是创造就业、增加外汇收入的方式之一。因此，首先要考虑拉美一体化（或者从南美洲开始），然后，我们走向距巴西较近的非洲……同时，我们也要进入阿拉伯世界”^①。由此可以看出，非洲是巴西拓展其海外市场的重要一环。第二，非洲是巴西高附加值产品出口的重要市场。作为资源禀赋较高的国家之一，巴西对非洲经贸关系的侧重点不是在于资源获取，而是更侧重于向非洲地区出口高附加值工业制成品，这也是与发达国家以及印度等新兴国家的非洲战略的不同之处。从巴西与各地区之间的贸易结构来看，非洲和拉美地区是巴西工业制成品的主要出口市场，这与巴西拥有相较于上述两地区的技术优势存在因果关系。例如，工业产品（含半制成品）占巴西对上述两地区出口的比重分别达 70%（2011 年）和 84%（2012 年），2012 年工业产品占对非洲地区出口的比重略有下降，但依然保持约 65% 的较高水平，而在 2002 年前后，该比值甚至超过了 85%。^② 因此，非洲成为巴西工业产品的主要出口市场，对巴西实现出口产品多样化至关重要。并且，随着经济和社会的逐步稳定，非洲地区的消费潜力对巴西具有更强的吸引力。第三，非洲大陆与巴西气候、土壤等环境的相似性使其成为巴西技术试验及出口的重要地区，这也是巴西对非洲的政策手段中的一大特色，本文下一部分将详细论述。

以往，非洲大陆并非巴西外交政策的重点，更谈不上地缘政治色彩。但在过去十年间，非洲地区在巴西对外政策中的战略含义有了较大提升，这一方面是与巴西“南南合作”外交转型有着必然联系，另一方面则与非洲大陆的力量格局存在较大相关性。巴西的“南南合作”战略不仅强调深化与发展中国家的联系与合作，而且还具有寻求“南方国家领导角色”^③ 的含义。在这种战略安排下，增加巴西在非洲的存在并强化在非洲事务中（尤其是在非洲发展问题上）的参与是巴西对非政策的两大重点，其目标主要在于提升巴

① *Café com o Presidente, Lula Quer Ampliar Exportações Para Novos Mercados*, 15 de dezembro de 2003.

② 数据援引巴西发展、工业和外贸部 2012 年度统计，<http://www.desenvolvimento.gov.br>, 2013 - 06 - 19.

③ 周志伟：《卢拉政府外交政策评析及未来外交政策走向》，载《拉丁美洲研究》2006 年第 6 期，第 48 页。

西在非洲大陆的影响力，争取非洲国家对巴西谋求“发展中国家代言人”身份的认可与支持。此外，在卢拉的两个任期内，由塞尔索·阿莫林外长主持的巴西对外政策一直致力于寻求权力变化中心、全球相关事务参与的新平台以及发展中国家能够发起和发挥更大影响力的新空间。^①而在巴西看来，非洲属于力量纷争且格局未定的地区，而对谋求“崛起”的巴西来说，它具有参与非洲事务的诸多有利条件，并且也有必要增强巴西在该地区的影响力，从而强化其“发展中国家代言人”的国际身份，进而服务于其国际战略的总目标。另外，1986 年巴西曾倡议建立“南大西洋和平与合作区（ZPCAS）”，旨在促进南大西洋区域合作，维护和平和安全。但该倡议直到最近 10 年间才重新得到重视，尤其是自巴西发现一系列储量丰富的深海油田之后，对南大西洋的安全意识有了明显的强化。这种转变体现在过去几年的两个重要文件上：2008 年的《国防战略》和 2012 年《防务白皮书》。由于丰富的自然资源而可能在南大西洋巴西海域引发武装冲突，前者将南大西洋提高到战略优先级别；后者则通过巴西的单边行动以及国际合作——不仅是与其他南美国家，也包括与非洲西海岸国家——明确了保障南大西洋安全的系列步骤。^②因此，从这个角度来看，巩固与非洲国家的多领域合作具有关乎巴西领海和国土安全的战略含义。正是出于安全的考虑，军事合作成为巴西强化与非洲战略合作防御的重要内容。比如，巴西为纳米比亚的海军建设提供帮助，与南非开展短程空对空导弹（A-Darter）的研制，另外还向佛得角群岛、几内亚比绍、圣多美和普林西比、赤道几内亚等小国提供了包括官员培训、装备供应、大陆架勘测等援助。

巴西对非政策手段及特点

如前所述，巴西与非洲存在悠久的历史与文化联系，但这种“血缘关系”并未使双方关系保持一贯的连续，这主要源于各时期巴西外交战略的导向选择。自 21 世纪初以来，巴西“南南外交”的战略调整扭转了其长期忽视非洲

^① “Ponte Sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana Parceiria Sul – Sul para o Crescimento”, Banco Mundial e Ipea / Brasília, 2011, p. 37.

^② Adriana Erthal Abdenur and Danilo Marcondes de Souza Neto, “Brazil in the South Atlantic: Growing Protagonism and Unintended Consequences”, *NOREF Policy Brief*, May 2013, p. 2.

的政策传统，并通过多样化的政策手段加速推进巴西与非洲关系的整合，谋求扩大在非洲的存在及影响力。从政策手段来看，巴西的对非政策有着与其他新兴国家相似之处，但同时也具有其独特之处。具体而言，巴西对非政策手段主要包括如下几个方面：

（一）道义上高调重拾与非洲之间的历史与文化联系

在过去的十年间，巴西政界和学术界在阐述和分析巴西对非政策时，巴西与非洲之间的历史渊源是被论及最多且被认为最重要的因素。比如前总统卢拉在阐述巴西对非政策时就曾作过诸如“从某种意义上说，巴西应该属于非洲”^①，“巴西（对非洲）欠有历史债，因此，需要义无反顾地偿还这种债务，而偿还债务应该通过巴西与其良好的关系来实现”^②；罗塞夫总统则强调“巴西视非洲大陆如兄弟和近邻，我们有着共性和深厚的亲情。巴西将近2亿人口中有超过一半人口自认为非洲裔，因此，非洲裔是构成巴西民族最宝贵的成分之一。”^③巴西前外长塞尔索·阿莫林在总结卢拉政府（2003～2010年）对非政策时就曾明确表示，除政治和经济利益外，寻求与非洲更紧密的关系是受历史、人口与文化联系的引领。^④因此，巴西在人口、种族和文化上做足了准备，以使其在非洲新世界发挥重要作用。^⑤强调巴非血缘的道义感召不仅有助于拉近巴西与非洲的距离，使巴西更加便利地“融入”非洲，扩展巴西在非洲大陆的存在空间，而且这种历史的特殊联系还有利于巴西在与其他新兴国家竞争非洲市场时处于相对有利的位置，这也是巴西较其他国家（尤其是新兴国家）在对非政策上的一大差异。

（二）外交机构的调整及外交力度的强化

巴西对非洲地区的重视最直接体现在巴西外交部的机构调整上。自2003年卢拉总统执政开始，非洲与中东两个地区的事务分离开来，成立了专门的

① Caio Junqueira, “Lula responde a vaia e defende política externa no Fórum Social”, *Folha Online*, 27 de janeiro de 2005, <http://www1.folha.uol.com.br/brasil/ult96u66893.shtml>.

② 参见巴西外交部网站。

③ “Dilma participa das comemorações dos 50 anos de União Africana”, G1, 25 de maio de 2013.

④ Celso Amorim, “Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003 – 2010): An Overview”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília DF, Edição especial, 2010, p. 233.

⑤ Therezinha de Castro, *África: geohistória, geopolítica e relações internacionais*, Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1991, p. 203.

非洲司 (DEAF), 并设有 3 个处^①以及特设的葡萄牙语国家共同体 (CPLP) 总协调处。与此同时, 巴西驻非洲的使领馆及外交人员的数量有了显著的增加。比如在卢拉在任的 8 年间, 巴西建立或恢复了 17 个使馆, 驻非洲使馆总数增至 37 个^②, 而非洲驻巴西使馆总数也增至 34 个。除此之外, 巴西驻非洲外交官员数量从 2005 年的 997 位增至 1 397 位。^③ 巴西圣保罗州天主教大学 (PUC-SP) 非洲研究中心克劳迪亚·里贝罗 (Cláudio Ribeiro) 教授认为, 驻外使领馆的恢复和增设, 以及巴西外交部内部机构的调整, 是巴西在非洲大陆的利益不断拓宽的直接反映, 也体现了非洲国家在巴西国际战略中地位的上升。

巴西对非外交力度加强的另一个直接反应便是高频率的国家首脑互访。2003~2010 年, 卢拉在任总统期间总共 12 次出访非洲, 而同期非洲国家首脑先后共 48 次访问巴西。^④ 罗塞夫就任总统后, 巴西对非洲的首脑外交频率有所下降, 自 2011 年上任至 2013 年 5 月底, 罗塞夫前后仅 4 次访问非洲, 访问国的数量也仅为 6 个。^⑤ 相比而言, 罗塞夫更倾向于运用巴西与非洲之间的直接或间接的多边机制下的“外围外交”手段。

(三) 制定和实施贸易和投资鼓励政策

巴西对非洲的经贸政策的重点有二: 其一为扩大对非洲的出口; 其二是加大对非洲的投资支持。巴非双边贸易起点较低, 2002 年仅为 50 亿美元, 占巴西外贸总额的比重不到 5%。为加快对非洲市场的出口, 巴西政府制定了针对非洲市场的专项扶持政策。比如, 2008 年, 巴西发展、工业和外贸部在其“生产发展政策 (PDF)” 战略下制定了“与非洲整合计划 (Programa Integração com a África)”, 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”, 并确定了针对非洲大陆贸易、投资与合作的多项目标: 将非洲在巴西进口总额中的比重保持在 1.39% 或更高水平; 将巴西对非洲的

① 具体而言, 非洲一处负责西部非洲 20 个国家, 非洲二处负责南部非洲 17 个国家, 非洲三处负责东部非洲 17 个国家。

② 2013 年 5 月, 巴西在马拉维建立大使馆, 巴西在非洲的使馆数量增至 38 个, 与俄罗斯持平, 仅不及美国 (49 个)、中国 (48 个) 和法国 (46 个)。

③ “Ponte Sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana Parceiria Sul-Sul para o Crescimento”, Banco Mundial e Ipea / Brasília, 2011, p. 44.

④ Ibid., pp. 43, 122-123.

⑤ 引自巴西总统府新闻处统计数据, <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/relatorio-da-sip>, 2013-07-19.

出口占巴西总出口比重的水平保持在 5.1% 或更高水平；建立服务贸易监控体系；到 2020 年向巴西在非洲 3 个直接投资项目提供资金支持。^① 该计划通过巴西国家经济与社会发展银行（BNDES）确定具体措施，促进与非洲的贸易和投资关系，从目前来看，扩大出口和基础设施投资成为最重要的政策扶持对象。该计划成立的 2008 年，针对非洲出口的配套支持资金为 4.77 亿雷亚尔，到 2009 年则增至 6.49 亿雷亚尔。^②

在投资领域，巴西政府为巴西企业提供了优惠贷款支持，比如 2006 年巴西为与安哥拉合作的乙醇加工厂项目提供了 15 亿美元贷款，2010 年，巴西设立了预算额度达 35 亿美元的贷款项目，以资助在加纳和莫桑比克的巴西企业。2012 年，巴西国家经济与社会发展银行向巴西企业的非洲项目提供了 6.82 亿美元资金，较 2011 年增长了 46%。^③ 另外，像诸如巴西联邦储蓄银行（Caixa Econômica Federal）、巴西银行（Banco do Brasil）以及出口促进局（APEX）等公共机构，在巴西开发非洲过程中，政府也为他们提供了重要的资金和政策支持。

（四）发展合作是巴西对非政策的重要手段，也是巴西与非洲“南南合作”的核心内容

巴西曾是国际发展援助的“传统受援国”，自卢拉第二任期以来，巴西在接受援助的同时，逐渐加大了对外援助的力度，以服务于其“开拓外交空间”的目标，而南美和非洲是巴西对外发展合作的重点，从合作形式来看，技术合作和经济援助是巴西对非援助的主要手段。其中，在技术合作方面，根据巴西外交部的统计，非洲约占巴西 2010 年实施技术发展合作资金的 57%，而 2010 年对非技术合作资金是 2009 年的 3 倍。^④

① 关于该计划，请参阅巴西发展、工业和外贸部网站相关介绍。

② “Ponte Sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana Parceiria Sul – Sul para o Crescimento”, Banco Mundial e Ipea / Brasília, 2011, pp. 83 – 84.

③ “Brasil confirma prioridade da África em sua agenda externa ao perdoar dívida”, *Agence France – Presse*, 27 de maio de 2013.

④ Lídia Cabral, *Cooperação Brasil – África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios*, *Textos Cindes N°26*, dezembro de 2011, p. 21.

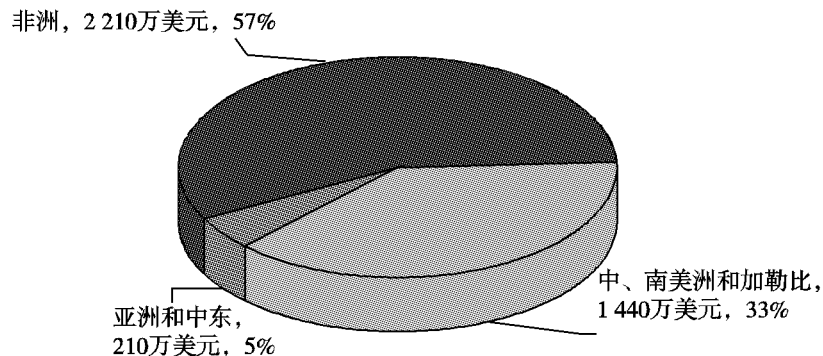


图 1 巴西技术合作的地区分布 (2010 年)

资料来源：巴西外交部合作司 (2011 年)。

南美洲与非洲堪称“孪生大陆”，而巴西与非洲（尤其是撒哈拉以南非洲）由于同处南半球相似纬度，因此两者具有极为相似的生态和地理环境，这为巴西与非洲开展技术合作创造了条件和空间。据巴西外交部统计，当前巴西在非洲的技术合作遍及 40 个国家，共计约有 150 个技术合作项目。^① 其中，葡萄牙语国家是巴西对非技术合作的重点，2010 年，非洲 5 个葡萄牙语国家占巴西对非技术合作资金的比重为 74%。^② 巴西对非洲的技术合作政策主要分为热带农业、热带医学、职业技术教育和社会政策推广等四大类。在热带农业技术方面，最成功范例为巴西农牧业公司 (Embrapa) 与巴西外交部合作司 (ABC) 联合在非洲的系列技术推广。目前，巴西农牧业公司分别在加纳、莫桑比克、马里和塞内加尔四国设立了办事处，总共与 35 个非洲国家开展合作项目，其中与 10 多个非洲国家的项目已处于执行阶段。重要的项目有：巴西与塞内加尔、莫桑比克之间关于土壤改良的“草原项目 (Projeto ProSavana)”；巴西农牧业公司与贝宁、布基纳法索、马里和乍得等 4 国于 2009 年启动的“四国棉花计划 (Projeto Cotton - 4)”；巴西农牧业公司在莫桑比克的“土地创新平台项目”、“营养与粮食安全计划”；在塞内加尔的“水稻发展项目”，等等。热带医学方面，截至 2011 年，巴西共与 22 个非洲国家在医疗领域签署了 53 个合作协议，主要集中在艾滋病和其他流行病（马来

^① Fernando Exman, “Brasil quer conter presença chinesa na África”, *Valor Econômico*, 20 de fevereiro de 2013.

^② Lídia Cabral, *Cooperação Brasil - África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios*, *Textos Cindes N°26*, dezembro de 2011, p. 22.

热、镰状细胞贫血症)的防治方面。具有代表性的合作项目是巴西的奥斯瓦尔多·克鲁斯基金会(Fiocruz)在莫桑比克成立生物化学实验室,生产预防艾滋病药物,并计划向其他非洲国家出口该类药物。在职业技术培训方面,巴西的全国工业培训服务局(Senai)在非洲的安哥拉、佛得角、几内亚比绍、圣多美和普林西比、莫桑比克、刚果(布)、南非设立了职业培训中心。比如,位于安哥拉首都罗安达的培训中心建于2000年,该中心提供机械、民用建筑、电力、服装、通信等技术培训。根据协议安排,该培训中心已于2005年移交给安哥拉政府管理。在社会政策推广方面,巴西在消除贫困方面的成功经验(如“家庭救助金计划”)引起了多个非洲国家的效仿,像安哥拉、加纳、肯尼亚和塞内加尔等国与巴西在减贫政策方面启动了密切的技术磋商合作。包括“家庭救助金计划”在内的“零饥饿计划(Fome Zero)”系列政策已成为巴西政府加强与非洲国家联系的政策工具之一,也成为巴西在非洲大陆“形象工程”的重要内容。

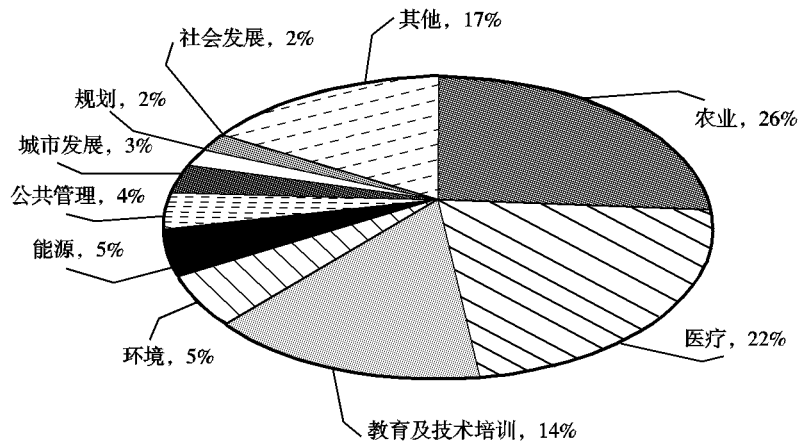


图2 巴西对非技术合作的领域分布情况 (2003 ~ 2011 年)

资料来源:巴西外交部合作司(2011年)。

巴西对非洲的经济援助主要包括债务免除和优惠贷款两种形式。在债务免除方面,卢拉政府和罗塞夫政府均对非洲部分国家的债务加大了免除的幅度。比如,卢拉政府先后免除了莫桑比克(3.15亿美元)、尼日利亚(8310万美元)、佛得角群岛(400万美元)和加蓬(3600万美元)等国债务;罗塞夫则利用2013年5月出席“非统组织50周年纪念会”时宣布免除12个非

洲国家所欠的 8.977 亿美元的债务。^① 另外，通过债务免除谈判，巴西获得向非洲国家提供贷款融资的机会，并为巴西企业进入这些国家创造了便利的条件。比如，巴西向佛得角提供贷款支持公共设施建设。巴西外贸局（CAMEX）向加纳和津巴布韦分别提供 9 500 万美元和 9 800 万美元的贷款，以期进口巴西的农产品。巴西国家经济与社会发展银行已向安哥拉、加纳、莫桑比克和南非的交通基础设施、通讯、输电、供水设施等项目提供了贷款，其中提供给安哥拉的贷款便达到了 32 亿美元。^②

（五）多边机制的推动

在过去十多年时间里，通过地区之间的多边机制强化与非洲的关系也是巴西政府对非政策的重要手段。其中，最重要的多边机制当属 2006 年 11 月成立的“南美-非洲峰会（ASA）”，巴西外交部对该机制的界定是“强化两地区对话的特别机遇，它们在很大程度上享有共同的历史、世界观和战略利益。两个地区在国际事务上有着广泛的共识，尤其是在国际贸易、和平与安全、环境、能源、人权、反贫困与饥饿、多边机制改革等问题上”^③。在 2008 年 6 月，在巴西举行的“首届高级官员会议”根据峰会的合作领域设立了 8 个工作组，每个工作组由两个地区各派一国共同主持。作为两个地区经济规模且国际影响力最大的国家，巴西在推进峰会正常运转方面发挥了举足轻重的作用，它不仅强化了与非洲及南美邻国的多层面联系，而且也提升了巴西在两个地区的引领角色，而这是与巴西谋求“南方世界领导国”的外交目标是完全相符的。另外，巴西与非盟于 2005 年建立了机制性的对话机制，2007 年，巴西与非盟签署了《双边技术合作框架协议》。2009 年 7 月，时任巴西总统卢拉受邀参加非盟大会；2011 年 6 月，已卸任的卢拉代表罗塞夫总统再次参加非盟大会；2013 年 5 月，罗塞夫受邀参加了非盟大会。通过参加非盟大会，巴西对非政策的理念、历史文化“同根性”的呼吁、巴西扶贫经验推广在非洲获得了越来越多的认同。此外，巴西还通过一些多边机制强化与非

① 具体为科特迪瓦（940 万美元）、加蓬（2 700 万美元）、几内亚（1 170 万美元）、几内亚比绍（3 800 万美元）、毛里塔尼亚（4 950 万美元）、刚果（金）（5 80 万美元）、刚果（布）（3.52 亿美元）、圣多美和普林西比（420 万美元）、塞内加尔（650 万美元）、苏丹（4 320 万美元）、坦桑尼亚（2.37 亿美元）和赞比亚（1.134 亿美元）。

② Lídia Cabral, *Cooperação Brasil - África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios*, *Textos Cindes N°26*, dezembro de 2011, p. 25.

③ Ministério de Relações Exteriores, *Nota no 653*, 18 de novembro de 2008.

洲的局部地区及重点国家之间的关系。比如，以巴西为主的南方共同市场（Mercosul）与南部非洲关税同盟（SACU）也签署了框架协议，并启动了着眼于自由贸易的谈判。2008年12月和2009年4月，双方已分别签署了《优惠贸易协定》。而“葡萄牙语国家共同体”更是加强巴西与非洲葡萄牙语国家之间联系的直接纽带，而这些国家基本也属于巴西与非洲关系的关键国家，也是巴西外交投入力度较大的国家。除此之外，“南美-阿拉伯国家峰会（ASPA）”、“印度-巴西-南非论坛（IBAS）”和“金砖国家”等机制也是巴西开展对非政策的重要机制。总之，巴西与非洲之间多边机制（尤其是两个地区之间的多边机制）已具有“以点带面”的格局。并且，巴西善于利用这些多边机制推进其在非洲的利益，提升巴西在非洲的形象。

巴西对非政策的效果及挑战

通过多样化的政策手段，巴西与非洲的关系在过去十年间获得了较快的发展。首先，非洲国家对巴西总体持比较开放的接纳态度。巴西与非洲之间的文化传承关系通过巴西政府道义上的呼吁发挥了非常积极的作用，加之巴西有针对性地向非洲国家推广并输出热带相关技术以及扶贫社会政策的支持与咨询，巴西在非洲地区的国家形象较其他国家有着一定的优势。布基纳法索驻巴西大使阿兰·让·古斯塔维·伊布都（Alain Jean Gustave Ilboudo）曾表示，“感觉巴西距离非洲更近，这一点不同于中国”^①。文化传统联系以及制度和政策上的认同使得非洲国家与巴西之间没有太多的距离感，这也为巴西实施其对非政策创造了非常有利的环境。

其次，巴西与非洲经贸关系获得了较快增长。2002年，巴西与非洲贸易总额仅为50亿美元，到2012年增至约265亿美元，10年时间增长了5倍，但非洲占巴西外贸总额的比重增长并不明显，仅从2002年的4.7%增至2012年的5.7%。^②

关于巴西对非洲的投资额度，目前尚没有统一口径的具体数据。根据巴西唐·卡布拉尔基金会（FDC）2012年对巴西跨国企业的业务统计，在非洲

^① “Boa imagem do Brasil na África impulsiona investimentos do país”, *Agence France - Presse*, 25 de novembro de 2011.

^② *Ibid.*

有投资的巴西跨国企业仅占其跨国企业总数的 27%，该比例不及南美（73%）、北美（63.5%）、欧洲（46%）、亚洲（44.4%）和中美洲（33.3%）。但是，巴西在非洲投资的增速则排在第三位。目前，巴西企业在非洲的投资国为 16 个^①，其中，安哥拉和南非是巴西企业投资的重点国家，14% 的巴西跨国企业在安哥拉拥有投资业务，而在南非有投资项目的巴西企业数量占巴西跨国企业总数的比重为 9.5%。^② 巴西在非洲投资快速增长的原因有二：其一，过去十年是巴西企业国际化迅速扩展阶段；其二，非洲政策稳定性在过去十年有了很大的改善。从投资主体来看，巴西在非洲拥有投资业务的企业主要有巴西石油公司（Petrobras）、淡水河谷公司（Vale）、基础设施建造商奥德布雷切特（Odebrecht）、安德拉德·古铁雷斯建筑集团（Andrade Gutierrez）、马可波罗客车制造公司（Marcopolo）、万高电机公司（WEG）、卡马哥·科雷亚建筑集团公司（Camargo Corrêa）、奎罗兹·加尔旺建筑公司（Queiroz Galvão），等等。从投资领域来看，基础设施、能源、矿业是巴西企业在非洲业务的重点所在。在具体投资操作中，巴西企业比较注重员工的本地化、本地员工的培训、企业社会责任的履行、零配件本地化供应等相关因素，这为它们融入非洲市场并发掘更多的投资机会创造了比较有利的条件。为了更充分地利用非洲的市场潜力，巴西国家经济与社会发展银行行长卢西亚诺·考迪诺（Luciano Coutinho）在 2011 年“巴西 - 非洲企业大会”曾呼吁，巴西企业不应该局限在基础设施、能源和农业领域，而应尽快抢占非洲银行和电信服务业的商机。^③

随着巴西经济及国际影响力的上升，加之巴西对非洲外交力度的加强，巴西在非洲的影响力获得了较快提升，并获得了非洲国家在一些国际重大事务上的强有力支持。比如，在巴西“入常”问题上，绝大多数非洲国家给予了明确的支持。另外，在 2012 年联合国粮农组织总干事选举以及 2013 年世界贸易组织总干事的选举中，巴西的两位候选人若泽·格拉济阿诺·席尔瓦（José Graziano da Silva）和罗伯托·阿泽维多（Roberto Azevedo）均得到了非

① 巴西发展、工业与外贸部统计数据。

② 16 个国家分别为：南非、安哥拉、阿尔及利亚、喀麦隆、刚果、埃及、加蓬、几内亚、几内亚比绍、利比亚、利比里亚、莫桑比克、马拉维、尼日利亚、肯尼亚和赞比亚。

③ Fundação Dom Cabral, Ranking FDC das Transnacionais Brasileiras 2012, *Caderno de Ideias*, 2012, pp. 11 - 12.

洲国家的广泛支持。另外，在非洲大陆重要国家的对外政策中，巴西逐渐成为它们的外交优先目标。比如，在与南非关系上，两国与2010年建立了“战略伙伴关系”，而诸如“金砖国家”、“基础四国”和“印度-巴西-南非论坛”等多边机制使得巴西与南非关系超越了双边关系的范畴，具有了更广泛的全球治理合作的重要性。

此外，巴西还与安哥拉、莫桑比克、尼日利亚等国建立了“战略伙伴关系”或“战略对话机制”。特别是在非洲的葡萄牙语国家中，巴西正在成为这些国家对外政策的优先目标。比如，从重要性和影响力来看，巴西在安哥拉外交处于前三的位置，而在安哥拉未来外交优先国家中也处于同样的位置。在莫桑比克，巴西的影响力居第十位，而在未来优先伙伴方面，巴西则将上升至第五的位置。^①

尽管巴西在对非政策上有着多样化的策略和手段，但在非洲存在空间的迅速扩大使其同样面临着“新殖民主义”的非议。除此之外，尽管历史与文化纽带是巴西对非政策的重要口号，但这种政策理念并不为以白人为主的巴西国内精英阶层所认同。正如黑人的权利在巴西虽受到法律的保护，但基本仍处于社会阶层的底部，同样，“亲非政策”虽得巴西政府大力宣扬，但其实并未得到真正的战略重视（尤其是民间社会）。另外，巴西对非政策还存在着诸多局限，比如过于集中在葡萄牙语国家（尤其是贸易和投资领域），政府对企业开发非洲市场的资金支持相对有限，巴西对非洲的资金和技术援助难以持续，等等。总体而言，巴西在对非政策上具有自己的优势和特点，其政策在过去十多年时间里收到了不错的效果，巴西现在已成为非洲大陆不可低估的一支新力量，已经开始全面融入到了非洲市场的全面竞争。但是，与其他大国（包括新兴大国）相比，巴西尚缺乏强有力的经济手段强化其对非政策，这与巴西本国的经济实力相对较弱有着密切关系，但实际上，经济互补性的不足也是造成巴非双边关系缺乏足够内生动力的重要因素。

^① Vinicius Konchinski, *África, um destino estratégico para investimento de bancos e teles brasileiros*, segundo o presidente do BNDES, *Agência Brasil*, 16 de Novembro de 2011.

Brazil's Strategy to Africa in the New Century: Objectives, Instruments and Effects

Zhou Zhiwei

Abstract: The relations between Brazil and African Continent have seen an accelerated development in the last decade, and Brazil is becoming an active actor during the great powers' competition in Africa. Meanwhile, the position of Africa is also emphasized as a priority in the Brazilian international strategy. The objectives of Brazil's strategy to Africa are mainly reflected from the trans - regional traditional historical and cultural link, the market potential and strategic geopolitical importance of the African Continent. The historical and cultural link between Brazil and Africa, not only provides favorable conditions for Brazil to implement its strategy to Africa, but also has strong implications of serving its domestic politics, considering its demographic and ethnic structure. However, the larger market potential of Africa Continent and its important strategic status in South Atlantic are the principal approaches of Brazil's strategy to Africa. In order to achieve those objectives, Brazil re - emphasizes its historical and cultural link with Africa; intensifies its policies to Africa through a diplomatic institutional adjustment; expands its presence in Africa by a series of trade and investment incentive measures; appropriately improves development cooperation with African countries; and actively uses the multilateral mechanisms to strengthen cooperation with African countries in strategic area. The diversified policy instruments of Brazil have rapidly reversed its relative estrangement with Africa in the 1980s and 1990s, and also contribute to Brazil's basically accomplishing its policy targets. At the same time, Brazil is also facing the "neo - colonialism" criticism in Africa, and the lower economic complementarity makes the relations between Brazil and Africa lack enough endogenous impetus.

Key Words: South - South Cooperation; Brazil - Africa Relations; Strategy to Africa; Technical Cooperation

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)