

区域动态（拉美和加勒比）

2023年7月第2期

巴西重返区域合作：卢拉力推南美一体化

导言：

2023年5月30日，在巴西首都巴西利亚举行的南美国家领导人峰会上，来自南美地区12个国家的政府首脑就加强南美协作等问题进行了沟通。本次峰会的主要目标为恢复近年来遭到严重削弱的地区国家间对话，巴西总统卢拉在致辞中呼吁重启地区一体化机制，希望重振创建于2008年但自2018年以来基本处于休眠状态的南美国家联盟，并再次强调要创建共同货币以减轻美元依赖。本期汇编聚焦于巴西重返区域合作的外交表现，探讨巴西力推南美一体化的重大意义和南美一体化之路的前景和挑战。

一、南美国家领导人峰会

5月30日，南美国家领导人会议在巴西首都巴西利亚举行。会议由巴西总统卢拉主持，阿根廷、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、委内瑞拉、玻利维亚、圭亚那、乌拉圭、巴拉圭和苏里南等10国领导人出席峰会，秘鲁总统未能出席，由该国部长会议主席代表出席。

巴西总统卢拉在在致辞中呼吁重启地区一体化机制。卢拉表示，领导人们齐聚巴西利亚正是因为各国急需重新共同审视本地区的情况，“重新确定共同的愿景，为可持续发展、和平和人民的福祉重新采取具体行动”。此前，4月7日，巴西联邦政府正式宣布重返南美国家联盟（西班牙语：UNASUR，葡萄牙语：UNASUL）。《聚焦巴西》（Focus Brasil）6月4日文章认为，此次美洲国家领导人会议体现了卢拉领导下的巴西新外交政策的合作精神。这也是九年来首次举行南美峰会。

2.1 会议背景

《商业时代》(Época Negócios) 5月30日文章回顾了该组织发展历史。2004年,在卢拉的第一个总统任期期间,关于成立一个南美国家多边合作组织的讨论开始兴起。2008年,南美国家联盟正式成立。该组织最初由12个国家组成:阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、圭亚那、巴拉圭、秘鲁、苏里南、乌拉圭和委内瑞拉。总部设在厄瓜多尔基多。

根据条约,南美国家联盟旨在为成员国之间的“文化、社会、经济和政治领域的一体化和团结”创造空间,以期消除该地区的“社会经济不平等”。主席国由成员国提名,任期一年,按照成员国国名字母顺序轮流担任。

该组织的职责之一是举行国家首脑会晤,以讨论可能影响地区稳定的问题,并建立促进成员国经济、金融、政治和社会一体化的机制。然而,批评者认为,该联盟效率低下,职能并不具体,所讨论的一些问题亦可以在其他现有平台上进行讨论。

近年来,陆续有国家决定暂停参与该联盟活动,甚至退出了该组织。2017年,委内瑞拉在玻利维亚的支持下否决了阿根廷提名的联盟总秘书处的人选,导致该机构的活动部分瘫痪,陷入僵局。争议声越来越大。2018年4月,巴西、秘鲁、巴拉圭、哥伦比亚和智利宣布暂停参与南美国家联盟的活动。2019年,厄瓜多尔退出了该组织,要求“退还”总部所在的大厦并停止向该机构提供经济支持。在阿根廷和巴西宣布重返之前,南美国家联盟最初的12个成员国仅剩余5个:玻利维亚、圭亚那、苏里南、委内瑞拉和秘鲁(已暂停参与活动)。

该组织走向分崩离析的同时,成员国领导人的政治形象也发生了变化。成立之初,大部分成员国由左翼或中左翼政治家领导。大约从2015年开始,中左翼领导人被右翼或中右翼政治家所取代。

2.1 会议内容及成果

卢拉在5月30日的领导人会议上提出了十项措施,涉及共同货币、建立地区能源市场以及留学生和研究人员交流计划等。卢拉强调加强南美一体化,并重申该地区各国追求的共同利益要“高于意识形态分歧”。“如果我们不团结,就无

法使南美充分发挥其潜力。一体化必须是我们所有人的永久目标。我们需要为下一代留下坚实的根基。”

根据《NEXO》2023年5月30日文章，巴西总统卢拉一直试图在地区治理的框架下，重振本地区各国在各个领域的合作与融合进程。通过这种方式，巴西曾在2003年至2010年期间在国际舞台上取得巨大成功。

卢拉的提议主要包括以下几个主要方面。

其一，地缘政治。卢拉支持加强南方共同市场（Mercosul）和南美国家联盟（Unasul）等组织，借此提高南美国家在与大国谈判中的实力。在卢拉的前两届任期内，巴西成为了南美地区的领头国家，他本人也被视为地区领导人——现在卢拉正试图重现这一局面。卢拉表示，南美一体化对于加强拉丁美洲和加勒比地区的团结至关重要，一个强大、自信和政治上有组织的南美洲有助于在国际上主张真正的“拉丁美洲和加勒比”的身份认同。

其二，经济。卢拉提出的两个经济方面的提议分别是：通过安第斯开发合作银行（CAF）、拉普拉塔河流域开发金融基金会（Fonplata）、南方银行（Banco do Sul）和国家社会发展银行（BNDES）等发展银行开展合作，服务南美地区的经济和社会发展；建立“共同贸易参考单位”，即用于该地区国家间贸易的共同货币，以增强各国在货币领域的认同，减少对外币的依赖。

其三，环境和能源。卢拉建议采取协调行动应对气候变化，但未提出具体建议。此外，他还建议启动关于建立南美能源市场的讨论，以确保能源的供应、资源的有效利用、法律层面的稳定性、价格的公平以及社会和环境的可持续性。

其四，教育和卫生。卢拉建议为高等教育领域的学生、研究人员和教师制定一项地区流动计划。他还建议重新启动南美政府卫生研究所（Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde），以扩大疫苗接种覆盖面，加强该地区的卫生工业综合体，并扩大对贫困人口和土著人民的服务。

根据巴西通讯社（Agência Brasil）5月30日文章，尽管卢拉强烈表态要加强南美国家联盟，但他也在发言中表示自己“对于合作制度的设计并没有先入为主的想法，这次会议将有助于了解每个人的意见”。卢拉认为，“需要一个论坛，让

我们能够流畅、定期地进行讨论，并指导各国在多领域加强一体化的行动”，防止南美“在世界的边缘再待上 500 年”。

卢拉还在发言中历数了南美洲的丰富资源，表示“南美洲拥有应对转型中的世界的坚实资产”。他表示，南美洲再次面临走上联合之路的机会，没有必要从头开始，南美国家联盟是一项集体资产，但在重建的过程中要吸收过往教训。

会后，出席会议的 11 国领导人共同发表了《巴西利亚共识》（Consenso de Brasília），重申共同价值观，同意就创建或重建涉及该地区所有国家的合作机制进行深入讨论。《巴西利亚共识》中记录了各国“共同的愿景”，即“南美洲是一个和平与合作的地区，以对话和尊重各国人民的多样性为基础，致力于民主和人权、可持续发展和社会正义、法治和机构稳定、捍卫主权和不干涉内政”。

二、南美一体化意义重大

南美一体化的需求远不是一个新问题。巴西新闻网站 ESTADÃO 的专栏作家保罗·罗伯特·戈麦斯（Paulo Roberto Gomes）指出，事实上，“南美洲”这一地名的由来，就是为了区分该区域内外而强加的概念，比如北美的“西半球”或“泛美主义”。20 世纪的巴西地缘政治学者将大量精力投入到南美一体化的研究中，认为这是巴西利益的迫切需要。

2.1 一体化简史

南美地区一体化进程可追溯到 20 世纪 60 年代，当时成立了安第斯国家共同体（Comunidade Andina de Nações，简称 CAN）和拉丁美洲自由贸易协会（ALALC），该协会在 20 世纪 80 年代改组为拉丁美洲一体化协会（Aladi）。

1991 年，在费尔南多·科洛尔（Fernando Collor）政府期间成立了南方共同市场。但在巴西的卢拉政府和阿根廷的内斯托尔·克里斯蒂娜·基什内尔政府执政期间，南共市不再仅仅是一个自由贸易区，而是成为了一个地区政治战略集团。

南美洲国家联盟则成立于2008年，旨在成为南美洲的共同声音，并成为解决潜在冲突的论坛。它和2010年成立的拉美及加勒比国家共同体（Celac）是在“粉红浪潮”（本世纪初南美大陆左翼政府崛起的运动）之后出现的。

近年来，巴西前总统博索纳罗（Jair Bolsonaro）和其他右翼南美国家领导人对这些组织置之不理，2019年，他们一度试图在南美洲保守主义浪潮中创建“南美洲进步与发展论坛”（Prosur）。博索纳罗在任期间，巴西退出了拉共体和南美国家联盟，但如今，卢拉第三次当选巴西总统，国际形势也将随之改变。

戈麦斯表示，重启南美洲国家联盟已成为目前巴西外交政策的目标。在5月30日的会议上，巴西并没有说服全部伙伴，以至于该议题并未纳入会议的最终成果中。“但这个设想非常重要，更重要的是，要克服历史的错误，使一体化围绕明确的战略目标进行，注重互惠互利，而不是围绕着随政府更迭而变化的国家立场。”

2.2 一体化的重要性

巴西里约热内卢州立大学（UERJ）经济分析系主任及国际关系学系研究生课程教授利亚·瓦尔斯·佩雷拉（Lia Valls Pereira）指出，巴西正处在巩固其在南美的领导地位的战略时刻，“在这个地缘政治和经济发生重大变革的世界中，在多边机制的重构中积极争取更多发言权”。对此，佩雷拉教授强调了委内瑞拉总统马杜罗时隔8年再次访问巴西的里程碑意义。

里约热内卢州立大学的国际关系教授费尔南多·南希·贡萨尔维斯（Fernanda Nanci Gonçalves）表示，从卢拉的第一届政府开始，深化南美各国联系逐渐成为提升南美地区领导力的重要方法之一。卢拉政府在外交领域做出了重大努力，建立新的区域合作机构，如2008年的南美洲国家联盟和2010年的拉共体，以及重振和深化南方共同市场的努力——随着南共市议会（Parlasur）和南共市基金会（Focem）等机构的建立，除了经济层面，南共市向社会和政治领域继续发展。此外，在前卢拉政府期间巴西还主办了南美—阿拉伯国家峰会（ASPA）和南美

—非洲首脑峰会（ASA）。“这些举措清楚地表明了南美和地区一体化与合作在巴西外交政策中的重要性。”

贡萨尔维斯教授还指出，两届卢拉政府为巴西留下了一份外交遗产，即“合作是解决地区问题的最佳途径”，由此避免区域外大国的干涉，例如美国，其通过美洲国家组织（OAS）在南美地区一直发挥着强大的影响力。从这个意义上说，卢拉政府和本世纪初所谓的“粉红浪潮”期间执政的政府的取向都是将地区一体化作为扩大与大国谈判实力的重要工具，利用地区工具减少、切断或阻止美国的影响，尤其是在整个南美地区的影响。例如，成立南美洲国家防务理事会（CDS），采用南美联盟论坛机制讨论地区危机。贡萨尔维斯表示，目前，巴西的方向是加强和重建 21 世纪初帮助本国成为南美地区领导者的区域合作机构，并在本地区内部确保一套遏制美国的战略。此外，中国在南美的影响力巨大，巴西在南美的投资和贸易能力已经落后于中国。因此，在此情形下加强一体化对巴西政府来说具有重大战略意义，卢拉新任期的主要目标之一就是重返国际体系的主角地位，取得这一角色必然涉及重返南美领导者的身份。

南里奥格兰德联邦大学（UFRGS）政治学博士若热·布兰科（Jorge Branco）在专栏文章《南美一体化是世界危机的产物》中指出，一体化将有效增强整个南美地区参与国际关系议程的能力。布兰科教授认为，自从极右翼和极端保守的政府在南美地区崛起以来，南美一体化就出现了倒退。“原因不是民族主义”，布兰科指出，一体化的倒退与南美国家之间的关系恶化或是国家内部三权部门间的龃龉不同。南美一体化倒退往往是由于部分国家在意识形态上与美国的政策趋同，同时也涉及当地资产阶级的一些附属部门的直接经济利益。其结果是美国及其公司的干涉通过这些右翼政府以更流畅的方式进行，为美国霸权创造了一个更舒适的环境。“在一个由美国、欧盟和中国三大政治和经济参与者组成的多极世界中，南美国家要想在平衡中占据更重要的位置，最有效的方法就是作为一个集团采取行动。”

三、一体化之路任重道远

巴西米纳斯吉拉斯联邦大学 (UFMG) 国际政治学教授达维松·贝伦·洛佩斯 (Dawisson Belém Lopes) 指出, 南美国家联盟作为一体化的基础和平台很有可能被重新利用。虽然目前的联盟成员仅有 7 个成员国, 而南美地区有 12 个国家。洛佩斯也指出这将是一个经历变革的恢复, “有必要从过去的错误中吸取教训, 并采取其他方向。”他认为, 新的一体化可能会更加强调经济、投资协议、贸易便利化和环境等主题。“环境更突出, 经济杠杆重要。”

贡萨尔维斯教授指出, 南美一体化的问题在于, 正如上述已成为历史记录一部分的倡议一样, 区域合作取决于各国政府和不断变化的政治取向。他还表示, 在卢拉政府的领导下, 巴西和其他左翼邻国都展现了对区域合作的重视, 例如哥伦比亚、智利和玻利维亚, 均将合作作为扩大集体行动能力和减少对外依赖的战略。因此, 拉共体和南美国家联盟等地区机构正在恢复活力: 拉共体已于 2023 年 1 月在布宜诺斯艾利斯主办了一次会议。而巴西已经重返南共市, 并宣布将努力加强建设南共市, 包括完成其与欧盟的协议谈判。

“南美一体化并不是要走一条新道路, 而是对历史进行挽救。”贡萨尔维斯解释, 一体化之路亟待挽救在保守政府的管理下失去活力的机构与倡议。过去南美地区的保守政府并不倾向于将区域合作作为解决问题的替代方案, 而是寻求通过外交政策在国际舞台上安插自己的角色, 而这些外交政策较少面向南方, 而更多面向北方。

5 月 30 日南美领导人会议的最后宣言重申了对一体化进程和南美地区公民文化具有决定性意义的价值观, 如捍卫民主和平以及维护国家主权, 重申了“制定南美一体化路线图”的必要性, 并相约日后再次举行会晤。布兰科教授表示, 一体化仍是一项有待构建的战略, 南美各国差异化的外交政策和国内禁令使得南美集团的建设难上加难。在贸易关系方面, 各国政策各不相同, 经济上的差异也显而易见, 因此, “这不仅仅是一个意愿声明的问题”, 而是要达成利益共享的协议, 保证工业化程度较低的经济体得到充分补偿。必须充分了解南美国家联盟、南方共同市场、安第斯条约和其他合作机制的经验, 以便建立对南美地区共 12 个国家具备充足吸引力的合作基础。

谈及一体化影响范围的问题，布兰科教授指出，南美一体化并不是在计划从根本上改变国际分工或在世界经济关系中打破帝国主义圈子，也不是在寻求外部条件的彻底改变。因为在政治关系的变革中，一些国际关系的变化存在使资本主义外围国家的人民陷入贫困的可能性，应该从根本上努力调整国际力量的相对关系。世界军事和经济强国不会出于慷慨或道义让出发展空间，南美国家需要在这样的世界体系中追求更强大的政治能力来保护自己，捍卫自己的切身利益。

注：本文摘自多家外文新闻媒体，不代表本公众号观点。

参考来源：

1. 巴西政府官网5月30日发布的《卢拉总统在南美国家联盟领导人会议上的发言》(Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em reunião com presidentes de países da América do Sul)
<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-reuniao-com-presidentes-de-paises-da-america-do-sul>
2. 巴西政府官网5月30日发布的《巴西利亚共识》(Consenso de Brasília)
https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/consenso-de-brasilia-2013-30-de-maio-de-2023
3. 巴西通讯社 (Agência Brasil) 5月30日文章《卢拉支持通过改革使南美国家联盟成为合作机制》(Lula defende reforma da Unasul como mecanismo de cooperação)
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-05/lula-defende-reforma-da-unasul-como-mecanismo-de-cooperacao>
4. 《聚焦巴西》(Focus Brasil) 6月4日文章《卢拉提议恢复南美国家联盟》(Lula propõe retomar Unasul)
<https://fpabramo.org.br/focusbrasil/2023/06/04/lula-propoe-retomar-unasul/>
5. 《NEXO》2023年5月30日文章《卢拉对于区域一体化有何期望》(No que Lula aposta ao promover a integração da América do Sul)
<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2023/05/30/No-que-Lula-aposta-ao-promover-a-integra%C3%A7%C3%A3o-da-Am%C3%A9rica-do-Sul>
6. 《商业时代》(Época Negócios) 5月30日文章《什么是南美国家联盟以及巴西为何决定重新加入该集团》(O que é a Unasul e por que Brasil decidiu voltar a integrar o bloco)

<https://epocanegocios.globo.com/brasil/noticia/2023/05/o-que-e-a-unasul-e-por-que-brasil-decidiu-voltar-a-integrar-o-bloco.ghtml>

7. 《ESTADÃO》2023年6月29日文章《为了真正的南美洲一体化》（Por uma verdadeira integração sul-americana）

<https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/por-uma-verdadeira-integracao-sul-americana>

8. 《圣保罗页报》(Folha De S. Paulo) 2023年6月1日文章《专家辩论主张南美一体化》(Especialistas defendem integração da América do Sul durante debate)

<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2023/06/especialistas-defendem-integracao-da-america-do-sul-durante-debate.shtml>

9. 《真实巴西》(Brasil de Fato) 2023年5月31日文章《南美一体化是世界危机的产物》(A integração da América do Sul é imposição de um mundo em crise)

<https://www.brasildefato.com.br/2023/05/31/a-integracao-da-america-do-sul-e-imposicao-de-um-mundo-em-crise>

编译：李晓晓、付一诺

校对：王霄、王瀚生

审核：拉美和加勒比组