

区域动态（拉美和加勒比）

2024 年 10 月第一期

本期提要

专题聚焦

环保与发展：巴西政府与环保 NGO 的合作与博弈

各国动态

阿根廷、巴西、秘鲁、古巴、墨西哥、萨尔瓦多

一、专题聚焦

环保与发展：巴西政府与环保 NGO 的合作与博弈

导言：

近年来，巴西正面临着日益严重的环境挑战，例如大规模森林退化与气候变暖。在此背景下，环保类 NGO 作为可持续发展政策及实践的倡导者介入其中，并成为影响该国环境保护和社会发展的力量。然而，当环保目标与发展诉求之间表现出不可调和时，巴西国内外环保 NGO 与政府、企业之间就会矛盾重重。本期汇编将梳理环保类 NGO 在巴西环境问题上的介入及其 20 世纪以来与巴西政府之间的关系，并进一步分析巴西国内外环保类 NGO 与政府、企业之间的利益博弈及其考量因素。

一、巴西的环境资源与生态冲突

根据学者克莱伯·阿尔霍（Cleber Alho）于 2012 年发表的文章《生物多样性对人类健康的重要性：生态学视角》，巴西的生物多样性被视为是陆地生物圈中最重要的生物多样性之一，其生态系统对人类的福祉和健康都发挥着重要作用。根据巴西地理统计局（Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística，简称 IBGE）的数据，巴西共拥有六种不同的生物群落：亚马逊雨林、卡廷加干旱林、塞拉多 热带高原草原、大西洋森林、潘帕斯草原和潘塔纳尔湿地，总面积占世界生物群落的 13% 以上。

其中，亚马逊地区作为六大生物群落中最重要的群落，不仅是巴西最重要的自然资源，也是全球应对气候变化的宝贵缓冲区。根据哈佛大学公共卫生学院研究员玛西娅·卡斯特罗（Marcia Castro）等 11 名学者于 2019 年 11 月发表的文章《巴西亚马逊地区的发展、环境恶化和疾病传播》，亚马逊流域覆盖了地球表面 7% 的面积和南美洲大陆 40% 的面积，并有约 3800 万居民生活于此。尽管亚马逊地区横跨九个国家，但其中近 70% 的面积都位于巴西境内。坐拥世界上最大的热带雨林，亚马逊地区蕴藏着大量水电、矿产、木材等自然资源，并且在调节区域气候方面也发挥着至关重要的作用。

然而由于对自然资源的无序开发，包括砍伐森林、非法狩猎和城市边界扩张等活动，巴西各个地区和生物群落面临着日益严峻的环境挑战，不仅影响着当地居民的生活，也对整体的生物多样性造成了威胁。环保主义者认为政府和开发商对自然资源的开发主要造成了以下几个方面的问题。

首先，大规模的砍伐和单一种植模式的扩张使得森林的气候调节能力不断降低，洪水、山火等极端气候现象将因此不断增加。根据《真实巴西》（Brasil de Fato）2024 年 5 月 12 日的文章《亚马逊地区的森林砍伐与南里奥格兰德州的洪水有什么关系》，以亚马逊地区为例，文中指出森林砍伐已导致当地 20% 的原始生物群落消失，并损害了气候调节的过程，使得其他地区的降雨模式因此发生变化。同时，由于本土植被的减少，雨水对土壤的侵蚀不断加剧，尤其是在强降雨期间雨水以更快的速度汇集，洪水的风险也随之大幅增加。此外，森林面积减少还削弱了其吸收碳的能力，导致大量二氧化碳释放到大气中，从而加剧全球变暖。这不仅使干旱现象更加严重，还增加了发生山火的可能性。

第二个负面影响聚焦在对原住民和传统社区的入侵上。根据 2022 年 9 月 29 日巴西《环球报》（Globo）文章《巴西已成为过去十年环保人士死亡人数最多的国家》，占据国家商品出口重心的农业和采矿业对土地的不断开发已经对传统社区和原住民的生活带来了严重的负面影响，甚至引发了原住民对环境入侵行为的反抗。随着反抗行为升级，巴西政府也采取了一系列镇压环境捍卫者与环保人士的行动，包括暴力、恐吓、抹黑甚至是刑事定罪。根据英国环保类 NGO “全球见证”（Global Witness）的数据，在 2012 年至 2021 年期间，巴西是世界上环保主义者遇害最多的国家——共有 342 名环境捍卫者死于镇压和谋杀，其中 85% 以上的案件发生在亚马逊地区，大多数受害者都是原住民或黑人。

第三点负面影响则关于人类过度开发造成传染病的扩散。圣保罗安汉格拉大学教授克莱伯·阿尔霍在文章《生物多样性对人类健康的重要性：生态学视角》中提到，人类活动在自然环境中的扩张，包括农业种植活动、大型基础设施建设项目等，都以不同的方式改造了自然环境，导致了人群流动、垃圾堆积和水体污染等干扰环境的情况，为病原体及其载体的传播扩散提供了空间。此外，人类活动向曾经无人居住或人口密度较低的空间扩张，也使人类及其家畜在不同程度上与某些疾病的野生宿主靠近和接触，增加了地方性疾病的传播和疾病媒介的扩散。巴西卫生部的健康监测部门的研究也佐证了这一点。以亚马逊地区为例，该地区的基础设施工程与疟疾爆发之间存在密切的联系。随着基础设施建设而到来的新人口聚集在杂乱无章的定居点，导致受到污染的水坑或水道形成并扩大，为有毒蓝藻等水生植物的生长提供空间，也为病媒——蚊子的繁殖创造了有利条件。

二、环保类 NGO 在环境问题上的介入

在环境保护领域，环保类非政府组织（non-governmental organization，下文简称 NGO）与政府之间存在合作与博弈并存的关系。而环保类 NGO 的主要活动包括两个方面：第一，发起并实施环保项目，以自身行动弥补政府工作的不足；第二，通过各种手段对政府的环境政策进行反馈，督促政府采取相关行动。

（一）NGO 主导的环保行动

在第一个展开环保项目方面，巴西国内和国际环保类 NGO 已在该国采取诸多行动。

根据《真实巴西》2019 年 10 月 1 日的文章《NGO 在亚马逊环境保护中扮演什么角色》，巴西社会环境研究所（Instituto Socioambiental，简称 ISA）政策与法律计划主任阿德里安娜·拉莫斯（Adriana Ramos）认为，一般来说，NGO 的工作涉及多个领域，它们不仅发起项目以解决社区面临的具体问题，还致力于传播信息，开展宣传活动，或者在能够讨论公共政策的各种场合中，提出相关的规范建议。环保领域的 NGO 同样如此——广泛开展科普活动以提升民众的环保意识，通过政治游说推动相关的立法工作，参加理事会活动，实施地方性项目。而且这些项目日后往往成为政策制定的重要参考范例。

作为巴西环保工作的重中之重，亚马逊雨林的保护是环保类 NGO 的主要活动领域。拉莫斯指出，在亚马逊地区，许多组织致力于自然保护区的保卫和管理，同时支持当地社群开展项目，促进土地的有效管理和森林的可持续利用。此外，这些组织还深入开展调查研究，证明森林及亚马逊河对当地居民及其他地区民众生活的重要性。近年来，亚马逊地区不断探索基于森林可持续利用的替代发展模式，其中来自 NGO 的参与和支持功不可没。

巴西学者佩德罗·弗里索（Pedro Frizo）和保罗·尼德尔（Paulo Niederle）发表于 2021 年的文章《环境保护的制度基础：对亚马逊非政府组织参与策略的分析》解读了亚马逊保护与可持续发展研究所（Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas，简称 IDESAM）和世界自然基金（World Wide Fund，简称 WWF）的具体做法。文章认为，NGO 在巴西亚马逊地区积极行动，汇聚多方力量与资源，主要聚焦于通过推广替代性耕作制度来推动可持续发展。其核心工作围绕实施农林业项目展开，这些项目被视为大规模畜牧业的替代方案，旨在减少森林破坏。

此外，环保类 NGO 的行动还涵盖了海洋生态、自然灾害、原住民土地保护、可持续生活和生产方式推广等多个领域。《资本信》（Carta Capital）2019 年 12 月 27 日文章《环保类 NGO 采取但政府未采取的五项行动》列举的部分案例包括：

第一，博索纳罗政府时期的环境部部长里卡多·萨莱斯（Ricardo Salles）反对扩大原住民土地划界，尽管提出了“成果导向的环保主义”（ambientalismo de resultado），即在亚马逊地区实现环境可持续性并为当地居民提供机会，但仅限于口头承诺，并未落到实践中。与此同时，环保组织“绿色和平”（Greenpeace）与健康发展、教育和援助研究所（Instituto de desenvolvimento, ensino e assistência à saúde，简称 IDEAS）、拜利克传统社区协会（Associação da Comunidades Tradicionais do Bailique，简称 ACTB）和里约热内卢联邦大学（FURG）开展合作，在东北部巴伊亚州的拜利克岛安装了太阳能电池板，为当地社区提供电力，替代了之前每天仅运行 4 小时、成本高昂的柴油发电机，以实际行动推广可持续和环境友好的生活方式。

第二，在 2019 年巴西东北部发生的石油泄漏事故中，政府迟迟未能采取行动，而当地的环保组织“拯救马拉凯普”（Salve Maracáipe）志愿者首先报告了海岸线上的油迹，并在政府和军方介入之前，自发组织清理了超过一千吨的焦油。

第三，在巴西北部帕拉州的阿尔特杜尚（Alter do Chão）地区，在 2019 年下半年发生火灾时，一支经过专业培训的志愿者消防队协助当局控制了火情。然而，其中四人却被错误指控为纵火犯。尽管这四名志愿者最终被释放，该组织也被判无罪，但这一事件对志愿者的士气和行动造成了一定打击。

第四，塞拉多是巴西被破坏最严重的生物群落，在政府被控优先考虑经济效益的情况下，环保组织“拯救塞拉多”（Save Cerrado）通过私人资金支持，保护了位于米纳斯吉拉斯州的 18 万公顷土地免于被转化为牧场和大豆田。

第五，面对原住民社区发生的火灾，前总统雅伊尔·博索纳罗（Jair Bolsonaro）声称许多火灾是由原住民自己引起的，但社会环境研究所与帕拉州欣古河流域的原住民合作，实施了消防管理项目，力求帮助原住民建立更安全的用火习惯，减少火灾的发生。

（二）NGO 对政府环保工作的监督

在第二个方面，环保类 NGO 往往通过以下几种方式对政府工作进行监督和反馈。

第一，进行政治动员。2012 年，丹尼尔·乌尔（Daniel Uhr）等人在一篇题为《环保类 NGO 如何影响巴西环境政策》的文章中，通过实证研究得出结论：

在资源（如选票和资金捐助）十分有限的情况下，环保组织能够通过披露信息，吸引选民对环保议题的关注，从而影响环境政策的制定。研究表明，环保类 NGO、农业生产者和媒体对巴西环境政策具有显著影响。

例如，根据《巴西通讯社》（Agência Brasil）2024 年 5 月 31 日报道，在南里奥格兰德州遭受连续洪水侵袭的背景下，环保组织“为气候发声”（Eco pelo Clima）于今年 5 月 31 日在阿雷格里港（Porto Alegre）举行了抗议游行，指责当地政府应对洪水灾害中的“疏忽”和“无能”，认为政府对于气候变化问题的处理不当是导致洪水频发的原因，要求政府对气候变化采取更严肃的态度，并采取行动以防止进一步的环境破坏。作为全球环保运动的一部分，类似的抗议活动在巴西多地爆发。

第二，形成联盟公开声明。例如，根据世界自然基金会巴西分会（WWF-BRasil）网站 2015 年 12 月 14 日文章，2015 年，巴西参议院的第 PLS 654 号法案试图建立一个快速的基础设施项目环保许可程序。该法案引发了广泛的担忧，因为它可能会降低环保标准，增加环境风险。对此，包括世界自然基金巴西分会在内的 136 个环保组织或机构签署了反对该法案的宣言。

根据《圣保罗州报》（Estado de S. Paulo）2020 年 11 月 9 日文章和世界自然基金会巴西分会网站 2020 年 11 月 9 日文章，博索纳罗在执政期间，曾计划制定规范以“百分百控制在亚马逊地区活动的 NGO”，特别是那些被认为违反“国家利益”的组织。对此，101 家环保组织或机构签署联合声明，强烈反对政府控制 NGO 的企图，并强调保障 NGO 的自由是捍卫国家利益，呼吁社会公众支持民主和宪法权利。

第三，直接致函政府。根据《CNN 巴西》（CNN Brasil）2021 年 4 月 8 日文章《企业和 NGO 要求政府在水问题上采取更坚决的行动》，2021 年 4 月，11 个民间社会组织联合向环境部、财政部、机构关系部等六个部委寄送了一份信函，指出巴西的环保议程与金融体系的规章制度之间缺乏一致性，这导致一些对环境不友好的企业仍然能够通过银行和投资基金获得资金，例如巴西中央银行存在的漏洞，使得非法采矿所得的黄金能够进入银行系统。这些社会组织不仅包含专注环保领域的 NGO，还包括金融等部门的行业组织，它们要求政府采取措施，使巴西金融系统的运作符合环保目标。

第四，提起法律诉讼。例如，根据《G1》2021 年 10 月 27 日新闻，当年 10 月，由 70 个 NGO 组成的网络组织“气候观察站”(Observatório do Clima)向亚马逊州联邦法院提起了一项针对环境部的公共民事诉讼，要求环境部更新“国家应对气候变化计划”(Plano Nacional sobre Mudança do Clima)，使其与联合国政府间气候变化专门委员会(Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas，简称 IPCC)的最新报告相一致。该计划是 2009 年国家气候变化政策法(Lei de Política Nacional sobre Mudança do Clima，简称 PNMC)的一部分，该法律巩固了巴西在联合国减排承诺中为自己制定的目标。

值得指出的是，尽管环保类 NGO 时常给人留下反权威的“刺头”印象，但在实际操作中它们也会体现出“圆滑”的一面。弗里索和尼德尔的研究显示，面对地方与宏观机构层面的复杂挑战，环保类 NGO 灵活调整策略，展现出“制度企业家”(institutional entrepreneurs)的特质。它们调整自身的论述策略，从原先的突出保护主义转向更加贴近当地各方的经济利益关切，并巧妙地与当地各方的道德和文化规范相结合。这一转变意味着，NGO 通过一种更技术化的森林保护的科学话语来重新定义“可持续性”的内涵。

三、环保类 NGO 的历史沿革与政府对环保的态度变化

(一) 巴西环保类 NGO 发展的历史背景

自 20 世纪以来，巴西环保类 NGO 的发展与政府对环保的态度密切相关。巴西利亚大学(UnB)政治科学研究所研究员丽贝卡·阿伯斯(Rebecca Abers)2015 年 8 月发表的文章《环境部的政治任命(2003-2013)：非政府组织、政党和政府之间的相互联系》，通过对巴西环境政策的历史背景进行分析可知，环保主义者与联邦政府一直保持着密切的关系。20 世纪 30 年代，彼时的总统热图利奥·瓦加斯(Getúlio Vargas)在发展主义和资源民族主义思想的基础上，推出了一系列监管自然资源的政策，希望以此来增强国家的经济独立性。20 世纪 50 年代，一批对环境有专业了解的科学家和官员在里约热内卢创建了 NGO“巴西自然保护基金会”(Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza，简称 FBCN)，并通过游说的方式影响国家的环境法律、机构和政策。

瓦加斯时期所形成的一些国家机构和环境框架也为环保运动提供了基础。特

别是在 1972 年联合国人类环境会议召开之后，巴西政府成立了环境秘书处（Secretaria do Meio Ambiente，简称 SEMA），隶属于国家内政部（Ministério do Interior）。1981 年，环境秘书处的员工参与了大部分《国家环境政策法》（Política Nacional para o Meio Ambiente）的撰写，它在当时被认为是非常先进的法律，并创建了巴西最早的参与性委员会之一——国家环境与气候变化委员会（Conselho Nacional do Meio Ambiente e Mudança do Clima，简称 Conama），赋予其编写和批准环境决议的实质性权力。另一个对环境保护重要的政治事件则是巴西再民主化后的 1987 年的制宪会议。制宪会议中有 15% 的议员加入了跨党派议员组织——绿色议会阵线（Frente Parlamentar Verde），该阵线有能力起草有关环境的具体法规，并使其成为 1988 年宪法的条款。各个环境保护组织也建立统一战线为致力于保护环境的议员提供支持。

20 世纪 80 年代，一种新型的环境叙事“社会环境主义”（socioambientalismo）被环保人士所推崇，这是一种将环境恶化与社会正义联系在一起的思想，认为保护环境和帮扶弱势群体是相辅相成的目标。扎伊德·戈麦斯（Zeide Gomes）等人于 2008 年 12 月发表的文章《环保主义：巴西环保类非政府组织的身份研究》认为，这种思想上的转变将环境视角融入经济、社会、政治以及对文化价值的尊重之中，为构建另一种发展方式——可持续发展开辟了道路。这一视角下的环保主义不仅强调负责任地使用自然资源，而且尊重族群、文化多样性以及个人的健康和安，使他们融入自己的生活环境，并使他们能够行使公民权。因此，这一时期的环保运动将原住民社区、农民、工人和基层组织的斗争与城市中产阶级、基层协会和环保团体的事业结合起来，同时还出现了新的专业组织、NGO、私人团体和民间协会。

此外，随着 1985 年巴西军政府统治的结束，国家民主转型也正式开始，为环保类 NGO 的正规化和环境保护运动的成熟提供了发展空间。1988 年，巴西通过新宪法，明确规定了公民的环境权利，并规定了政府在环境保护中的职责，该宪法同时保障了公民在言论自由、集会和参与公共事务等方面的权利，使民间社会组织能够更多地参与公共政策和响应 NGO 的环保议题。1992 年，在里约热内卢召开的联合国环境与发展会议对于推动巴西环保组织的专业化和国际化起到了至关重要的作用。这场会议促进了巴西在 1993 年正式设立环境部（Ministério

do Meio Ambiente, 简称 MMA), 为环保主义者提供了一个新的机构和场所来指导他们的行动。得益于该行政机构的成立, 巴西的环保类 NGO 也与国际社会产生了关联, 获得国内外资金等方面的支持。例如, 该部推行的巴西热带森林试点计划 (Programa Piloto para as Florestas Tropicais) 就受到了七国集团 (G7) 的资助, 为亚马逊地区的环保类 NGO 提供资金支持。因此, 民主转型为环保类 NGO 的繁荣提供了政治空间和国际联系的可能, 构成了 20 世纪 80 年代和 90 年代环保类 NGO 增多的重要原因。

(二) 劳工党政府对环保的态度变化

进入 21 世纪以来, 巴西政府对环保和发展的政策一直受到政党变化而产生波动, 这也影响着环保主义者和环保类 NGO 开展活动的积极性和策略选择。21 世纪初, 卢拉执政期间就曾任命著名环保活动家玛丽娜·席尔瓦 (Marina Silva) 担任环境部部长。这一任命对于环保人士来说是一个积极信号, 他们中的许多人在卢拉当选不久后参加了一些环保类 NGO 领导的全国运动。而且玛丽娜·席尔瓦接手该部时, 她带着一群以前在 NGO 工作的成员, 例如来自社会环境研究所的若昂·保罗·卡波比安科 (João Paulo Capobianco) 参与竞选了国家生物多样性和森林秘书处秘书长一职。卢拉的行为标志着政府更多地关注环境保护问题, 这让环保人士充满了希望。因此在第一届劳工党政府和第二届政府初期, 玛丽娜·席尔瓦留在该部期间 (2003 年至 2008 年), 环保运动非常兴盛。

然而, 玛丽娜·席尔瓦的双重身份在第二届劳工党政府中后期对缓解政府和环保人士之间的紧张关系作用有限。卢拉连任的中后期, 政府更加注重大型基础设施工程的建设以及对农业综合企业的支持。此时, 环境议程与农业综合企业扩张和大规模基础设施工程 (例如圣安东尼奥水电) 实施相关的经济发展政策相悖。一方面, 执政党要求她控制全国各地的环保运动; 另一方面, 环保人士不断施压, 希望她能代表自己要求执政党在保护环境方面让步。2008 年, 玛丽娜·席尔瓦离开环境部后, 卡洛斯·明克 (Carlos Minc) 于 2008 年至 2010 年接任环境部部长一职。在此期间, 尽管他最初表示关注打击森林砍伐行为和促进可持续发展政策, 但他多次参与授权巴西环境和可再生自然资源研究所 (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 简称 IBAMA) 向亚马逊一些地区开展的大规模基础设施工程发放环境许可, 采取了明显削弱环境政策法规的

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：

<https://d.book118.com/397165162042010045>