


[首页](#)
[关于我们](#)
[新闻动态](#)
[会议活动](#)
[区域研究](#)
[研究专题](#)
[专家团队](#)
[研究成果](#)
[国际](#)
[首页](#) > [研究成果](#) > [论文](#) > [欧盟与拉美跨地区合作对发展中拉关系的启示](#)
[打印](#) [收藏](#)

[作者信息](#)

[作者更多研究](#)
[论文](#) | [时评](#)
[相同话题研究](#)
[论文](#) | [时评](#)
[“亚信上海峰](#)
[“第六届中非](#)
[展议程”国际](#)
[联合国在全球](#)
[相同地区研究](#)
[论文](#) | [时评](#)
[后卡扎菲时代](#)
[亚信：促进亚](#)
[构建亚洲相互](#)

欧盟与拉美跨地区合作对发展中拉关系的启示

发表于 《拉丁美洲研究》 2012年第2期

[中拉关系](#) [欧盟与拉美](#)

简介

欧盟自成立以来一直致力于倡导多边协商和合作。在政治体制、经济发展模式、意识形态、价值观念等方面，欧盟国家与拉美国家有着相似之处，拉美地区是欧盟推行其跨地区关系和多边主义理念的重要地区。经过几十年的发展，通过区域间、次区域和国家间的对话机制，欧盟国家与拉美国家建立了多层次、宽领域和全方位的战略伙伴关系。通过分析欧盟与拉美地区合作的背景、特点和存在的问题，笔者认为，这种合作对发展中拉关系具有以下启示：在继续加强与拉美国家双边合作的基础上，中国应积极拓展与拉美区域组织和次区域组织的多边合作和对话；通过加强全方位的人文交流，增进人民之间的相互了解，促进政治互信；中国企业应加强与拉美企业的合作，增强贸易的互补性，妥善处理贸易摩擦；应扩大和完善对拉美地区的援助机制；应重视中拉关系中的美国因素。

正文

冷战结束以来，随着经济全球化和世界多极化趋势的不断发展，欧盟在一体化程度不断深化的背景下，越来越注重在全球事务中发挥更大作用。以多边主义为理念的外交战略成为欧盟外交政策新的核心。在欧盟对外战略中，与拉美和加勒比地区(以下简称拉美地区)的关系并不占优先地位，但政局相对稳定、经济持续发展且一体化程度相对较高的拉美地区是欧盟推行其多边主义外交战略的理想区域。欧拉建立稳定的跨地区对话和合作机制对于提升双方在国际社会中的地位和作用具有积极意义。

一、欧盟-拉美深化合作和对话机制的背景和特点

(一) 欧盟-拉美开展对话的背景

欧盟国家与拉美国家的政治体制、宗教信仰和价值观念基本相同，文化关系十分密切，双方的关系一直较好。1971年，欧盟的前身欧共体与拉美国家建立了大使级对话关系。20世纪80年代，欧洲在中美洲危机中发挥的积极作用为欧拉关系的迅速发展提供了机遇。90年代以来，随着拉美市场的进一步开放和拉美经济一体化的逐步加强，一向把拉美地区视为“后院”的美国加快了构建美洲自由贸易区的步伐。美国试图通过建立美洲经济集团，以维护其传统势力范围和既得利益。在此背景下，欧盟国家通过与拉美国家建立更加密切和牢固的伙伴关系，进而实现建立跨大西洋自由贸易区的重大战略目标。

对拉美国家而言，随着地区整体实力的上升，一方面，它们开始奉行多元化的外交政策，谋求与世界各主要国家或集团建立伙伴关系或对话机制；另一方面，它们也希望改变在经济-贸易关系方面对美国过分依赖的状况。欧盟试图通过建立跨大西洋自由贸易区，进一步拓展与拉美地区经济-贸易的空间。

1999年6月，在法国总统希拉克的提议下，首届欧盟与拉美国家峰会在巴西里约热内卢举行。32个拉美国家和15个欧盟成员国的元首或政府首脑出席了会议。这次峰会确立了建立面向21世纪的欧拉战略伙伴关系，通过了《里约热内卢声明》和《行动计划》。这两个文件确定了欧盟成员国与拉美国家未来关系的框架和基本原则，为发展两地

区之间更广泛的关系和一体化确立了目标和领域。通过10多年的发展，每两年举行一次的欧拉峰会成了促进两地区开展对话和建立战略合作伙伴关系的稳定机制。两大地区之间在经济、贸易等领域的合作关系取得了重大进展。

（二）欧拉合作的特点

多年来经过一系列政治磋商和经贸谈判，欧盟成员国与拉美国家通过区域间、次区域和国家间的对话机制建立了两大地区间多层次、宽领域和全方位的战略伙伴关系。此外，政党、工会、教会和各种非政府组织间的交流和作也成了发展欧拉关系的有效的辅助手段。欧拉合作主要具有如下一些特点。

第一，欧拉对话和合作是“地区间主义”（Interregionalism）形成和发展的试验田。欧盟是目前世界上区域一体化发展最成功的典范，而拉美地区则是区域一体化发展最活跃的地区。双方的跨区域对话和合作不仅占据历史、文化和政治制度方面的优势，而且都以深入推进区域一体化和积极倡导多边主义为基础。欧盟的成功经验及欧盟对拉美地区一体化发展进程的推动作用，既对拉美的政治发展产生影响，也有助于欧盟实现其增强国际地位和作用的政治目标。与此同时，通过与欧盟的对话和合作，也有助于拉美国家提升其在国际关系领域的影响力。地区间合作和对话已成为国际体系变革中的重要组成部分，欧拉对话的发展将对新的国际秩序的构建产生深远影响。

第二，欧拉合作以经济合作为基础，呈现政冷经热的特点。首先，欧盟成员国与拉美国家之间的经济有着很强的互补性。对欧盟成员国而言，一方面，政治稳定、经济发展且资源丰富的拉美国家是十分理想的能源和资源进口地；另一方面，拉美国家也是欧盟成员国扩大市场、加大投资、输出技术和产品的理想区域。对拉美国家而言，欧盟成员国是其开辟多元化市场和引进先进技术的重要合作伙伴。其次，欧盟成员国与拉美国家的合作较少涉及政治领域，尤其不涉及拉美国家的内政。迄今为止，拉美国家仍把与美国的关系放在对外关系的首位，但对美国的离心倾向越来越明显。由于地缘关系和经济因素，美国一向把拉美视为自己的“后院”。长期以来，美国一直是拉美地区的最大贸易伙伴和最大投资方。欧拉关系的迅速发展曾引起美国的不快；美国认为，首届欧拉峰会的召开是对美国在拉美地区利益的挑战。

第三，欧拉对话和合作呈现不对称特点。首先，综合实力和一体化程度方面的不对称。欧盟的综合实力和一体化程度显然明显高于拉美地区，这使得欧盟在与拉美的政治对话和自由贸易谈判中处于主导地位。从业已举行的6届欧拉峰会来看，峰会的议程和后续推进的合作项目基本上都是由欧盟设定或倡导的。在此过程中拉美国家一直处于比较被动的状态。近些年来，随着国际形势的变化和拉美经济的增长，欧盟不得不更多地顾及拉美国家的需要，在对话议程和合作项目的谈判中开始向符合双方利益的领域转变，但欧盟在未来相当长一段时间内仍将把握欧拉峰会的主导权。其次，在总体外交战略地位方面的不对称。在欧盟总体外交战略中的地位，拉美地区的地位被排在欧盟—非洲、欧盟—中东、欧盟—亚洲关系之后，而拉美国家则把欧盟成员国视为获得外资和援助的重要来源地及重要的贸易伙伴。尤其在欧盟东扩后，那些新近加入欧盟的中欧和东欧国家的成员国不仅对拉美地区缺乏了解，而且把拉美地区视为其在欧盟市场潜在的竞争对手。因此，欧拉关系的发展进程主要取决于欧盟的政策走向。

第四，欧盟对拉美的援助是欧拉合作的一大亮点。在处理与发展中国家的关系时，欧盟成员国把对外援助一直视为重要的政策工具之一。欧盟成员国对拉美国家的援助具有延续性。欧盟成员国对拉美国家的援助金额虽然占欧盟对外援助总额的比重相对较低，但目前欧盟成员国仍是拉美国家最大的援助者。欧盟大力支持拉美区域一体化发展进程，在增强拉美地区的社会凝聚力、减少拉美地区的贫困和社会不公现象等方面，欧盟为拉美国家提供了大量援助。欧盟成员国与拉美国家在增强拉美社会凝聚力方面的合作是欧拉峰会的最大成果和亮点之一。欧盟提出的社会凝聚力概念已被联合国拉美经委会采纳，并被作为推动拉美社会发展的一种战略。但是，值得注意的是，欧盟实施的援助计划是以联合国为中心的多边主义为框架的，是以《千年宣言》和《千年发展目标》作为基础的，而拉美地区被欧盟视为中等收入水平的地区。此外，由于受到经济危机的冲击，欧盟自身也出现了财政困难。因此，在未来的几年内，欧盟势必减少对拉美地区的援助。

（三）欧拉合作存在的问题

欧拉关系的发展尽管具有历史、政治和经济方面的独特优势，但在双方的合作过程中仍存在众多亟待解决的问题。

其一，以欧拉峰会为特征的跨地区对话机制常常是“雷声大雨点小”，象征意义往往大于实际效果。欧拉峰会、伊比利亚美洲首脑会议等跨地区峰会已成为两大地区对外战略的重要组成部分，为双方领导人增进交流、增强互信提供了平台。但是，峰会常常是在一片期待声中召开，而在峰会结束时却总是因缺乏具体成果而引起各方面的质疑。另外，峰会结束后发表的各类文件往往成为一纸空文。

其二，迄今为止，欧盟与拉美各区域性集团及次区域性集团的合作成效有限，而其与拉美各大国建立双边战略合作伙伴关系却十分活跃。首先，随着欧盟一体化的深入，欧盟成员国在外交和安全政策方面更倾向于用同一种声音说话，但拉美的一体化程度仍处于整合和磨合期，还没有形成统一的声音。因此，双方很难就全球性和地区性热点问题开展具体合作。其次，欧盟成员国对拉美的关注度不尽相同。如英国、德国和法国比较关注拉美在国际舞台上的地位和作用；西班牙和葡萄牙比较关注经贸关系。而巴西、墨西哥等拉美大国则越来越关注它们在本地区和国际事务方面发挥更大的作用。

其三，欧拉贸易关系的发展在很大程度上取决于双方成员国之间的内部协调，这严重阻碍了自由贸易谈判的进程。经济因素虽然一直是促进欧拉关系发展的主要驱动力之一，但由于一些分歧长期得不到解决，欧盟与拉美的自由贸易谈判进展缓慢。以拉美具有优势的初级产品出口为例。以法国为首的一些欧盟成员国在进口拉美农产品方面一直不肯作出让步，这常常引起双方的贸易摩擦。例如，欧盟与南方共同市场就双边自由贸易协定已举行了10多年的谈判，但由于双方对存在的分歧各不相让，致使理应于2004年10月建立的世界上最大的自由贸易区谈判仍毫无结

果。在过去的10多年内，欧盟与拉美贸易额的绝对值虽然有所上升，但欧盟在拉美对外贸易中的比重一直徘徊在13%左右。

二、中拉关系的现状及存在的问题

中国与拉美国家同属发展中国家，双方的发展阶段相近且都面临着发展本国经济及改善本国人民生活水平的任务。在建立公正合理的国际政治经济新秩序、应对诸如气候变化等全球性问题上，中国与拉美国家有着广泛的共同利益。在中华人民共和国成立以来的60多年时间内，中拉关系的发展以民间交往为起点，逐步开创了多渠道、多层次和全方位发展的新局面，树立了南南合作的典范。从总体来看，随着中国综合实力的不断上升及拉美国家多元化外交战略的推进，中拉关系在今后相当长时间内将朝着合作和互利共赢的方向发展。但仍应看到，由于受历史因素和地理因素的局限，双方仍缺乏对对方的了解，政治、经济及其他领域的合作仍有很大的提升空间。

从政治层面来看，进入21世纪以来，中拉关系呈现全方位、多层次、宽领域和官民并举的新局面，但仍存在对双边关系的健康发展产生不利影响的一些因素。一方面，近几年来，随着中国和拉美国家综合实力的上升，双方在对方外交战略中的地位进一步提升，高层互访频繁。2008年11月5日，中国外交部发布的《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》明确指出：“中国政府从战略高度看待对拉关系，致力于同拉丁美洲和加勒比国家建立和发展平等互利、共同发展的全面合作伙伴关系。”这是中国政府制定的首份对拉美地区的政策文件，它阐明了中国对拉美政策的总体目标，并对今后一段时期内中拉各领域的友好合作作出了全面规划，为推动中拉关系持续健康稳定发展奠定了更加坚实的基础。另一方面，由于受地缘政治、社会制度、意识形态等因素的影响，中拉关系的正常发展容易受到拉美国家国内政治的影响。尤其在选举年，如同美国一样，拉美国家也把中国问题作为一个炒作点以取悦部分选民，争取更多选票。如2009年墨西哥暴发甲型H1N1流感初期，由于墨中双方信息交流的渠道不畅通及墨西哥政客出于国内中期选举的政治需要，对中国采取了不友好的政策，使两国的政治互信一度受到损害。

从经济领域来看，近10年来中拉贸易显示出巨大活力，但随之而来的贸易摩擦也呈上升趋势。拉美地区是中国政府实施鼓励本国企业“走出去”战略的重要地区。据联合国拉美经委会的报告，目前中国是拉美的第三大贸易伙伴，拉美则是中国的第二大海外投资目的地，中国可能在2014年超越欧盟成为拉美的第二大贸易伙伴。2008年爆发的国际金融危机虽然对全球经济造成了巨大冲击，但这场危机非但没有削弱中国与拉美之间的关系，反而突显出两者发展关系存在着巨大潜力。中拉经贸合作领域不断拓宽，科技含量不断提升，呈现出从资源和能源领域向高科技领域扩展的良好态势。

中拉经贸关系虽然发展势头良好，但也应看到，双方仍存在许多贸易争端，在拉美地区，不时传出经济上的“中国威胁论”。中拉贸易摩擦超越了双方的实际贸易水平，其中大多表现为拉美对中国出口商品的单方面贸易制裁、贸易摩擦涉及的国家和商品种类日渐增多、拉美国家贸易救济措施由反倾销为主向多元化发展，等等。究其原因，既与中拉之间在拉美地区内部及第三方市场上的竞争力冲突有关，也与中拉贸易结构和流向的不平衡问题有关。此外，中国企业经营行为的不规范也是产生中拉贸易摩擦的重要诱因。为此，必须正视引起中拉贸易摩擦的各种因素，积极寻求解决之道。

从人文交流的角度来看，进入21世纪以来，中拉文化交流日益频繁，中拉间的相互了解正在逐渐加深，但由于受地理因素及历史文化背景差异的影响，进一步推进中拉文化交流的发展仍有待于双方的长期努力。一方面，双方政府与民间的文化展览和文化团体交流活动日益频繁，旅游和留学人员往来日益增多。中国与大多数拉美建交国签订了文化交流协定。中国在越来越多的拉美国家建立了孔子学院，不少拉美国家出现了“汉语热”。另一方面，拉美人民受西方文化的影响较深，在意识形态和某些价值观念方面与中国存在一定分歧，这需要双方在交往中增进相互了解，不断增进共识。此外，拉美地区的民众受西方现代媒体的影响较深，他们对中国的了解大多来自西方各大传媒集团提供的信息，其中包括不利于中国形象的大量负面报道。

三、欧拉对话和合作对中国发展与拉美关系的借鉴意义

欧拉关系的发展模式对中国发展与拉美的关系具有非常重要的借鉴意义，可以从中吸取经验教训，从而推动中国与拉美关系向着更积极有利的方向发展。鉴于当前复杂多变的国际政治、经济和安全形势，美国和欧盟都没有把与拉美地区的对话和合作列为优先议题，但它们仍将长期保持在拉美地区的影响力。美国和欧盟都在调整对拉美的政策，希望建立更有效和互利的关系。拉美国家仍将继续优先考虑同美国和欧盟的关系，但同时也在积极寻求与其他国家和地区的合作，尤其是重视进一步发展同中国的关系。中国应抓住机遇，加快发展与拉美国家的关系，提升中国在拉美国家外交战略中的地位。

第一，在继续加强与拉美国家双边合作的基础上，积极拓展与拉美区域组织和次区域组织的多边合作和对话。从20世纪90年代中期起，欧盟就试图通过以跨地区合作为框架来扩大在拉美地区的政治影响力，大力促进与拉美地区的经贸合作。但从目前的结果来看，此种合作方式由于涉及双方地区内各国的具体利益，很难深入开展具体有效的互利合作。中国在发展与拉美关系时应继续巩固双边合作关系，在此基础上推进次地区和地区层面的合作。首先，拉美国家、特别是拉美地区大国（如巴西、墨西哥等国）一直在寻求政治经济多元化，这对中国非常有利。中国应进一步扩大与拉美大国在政治、经济及共同关心的国际事务中的合作。其次，拉美地区一体化虽然进展缓慢，但次区域组织（如南方共同市场、加勒比国家共同市场等）比较活跃，中国应与拉美现有的地区组织举行谈判，包括与将于2011年12月正式成立的拉美及加勒比国家共同体建立联系和开展对话，从而促进双方自由贸易谈判早日取得突破性进展。

第二，通过加强全方位的人文交流，增进人民间的相互了解，增强政治互信。欧拉关系的历史源远流长，它们

在历史、政治体制和文化方面存在许多共性，这非常有利于加强双方的理解和互信；而中国与拉美国家发展关系的历史为时不长。至今为止，许多拉美人对中国的了解仍停留在“中国是遥远而神秘的国度”这一层面上。这无疑对中美关系的发展产生不利影响。为此，一方面，应继续加强政治关系，保持高频率的高层互访，继续完善全方位和宽领域的双边和多边政治对话机制，从而提高双方的政治互信。另一方面，中国应充分发挥本国新闻媒体的作用，大力培养高素质且与国际接轨的传媒人才，使更多的拉民众能通过中国文化产品了解中国。当然，也应更加重视吸收拉美的优秀文明成果，使中国人民进一步了解拉美。

第三，加强与拉美企业的合作，增强双方贸易的互补性，妥善处理贸易摩擦。从欧盟与拉美自由贸易谈判的经验来看，虽然欧盟和拉美的贸易有着很强的互补性，但欧盟各成员国政府由于选举的压力，不肯在自由贸易谈判中作出让步。如双方在拉美的农产品自由贸易领域的摩擦不断出现，很难达成协议。中国与拉美的经贸互补性低于欧盟，且与拉美国家的贸易摩擦更为频繁。为此，中国应鼓励更多的企业与拉美企业建立合作关系，创造互利共赢的局面。首先，注意拓宽中美经贸合作的领域。双方要对各自的经济结构和产品结构进行适当调整，增强中美贸易中的互补性，减少竞争性。如减少某些劳动密集型产品的比重，扩大诸如基础设施、通讯、运输、旅游等领域的合作。其次，扩大相互投资。随着中美经济的发展，双方的对外投资能力将不断增强。当前，中国与拉美各国都处于经济结构改革和发展模式转型的时期，这是扩大相互投资的最佳时机，双方应把握这一机遇。

第四，扩大和完善对拉美地区的援助机制。虽然欧盟对拉美的援助起步相对较晚且占其整个对外援助的比重也相对较低，但欧盟指向性明确且有政策延续性的援助，为扩大欧盟和拉美之间的政治合作和经济合作提供了渠道和平台。拉美是中国提供援助最晚的一个地区且在中国对外援助格局中的地位并不突出，但中国对拉美的援助在特定历史阶段成为推动中美关系发展的重要政策工具之一。中国应积极落实《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》中涉及的有关对拉美援助的政策，制定对拉美援助的中长期规划，把援助工作及项目落到实处，实现互利双赢。

第五，重视中美关系中的美国因素。欧拉关系的迅速发展曾一度引起美国的不快，认为欧拉间的地区合作会对美国在拉美地区的传统利益产生不利影响。美国一直十分关注中美关系的发展，并对中国在中拉地区的政治、经济和外交往来的动机作出错误的评估和分析。“中国威胁论”的鼓吹者认为，中美关系的升温会对美国在拉美地区的利益产生影响，会阻碍拉美国家的民主化进程。在驳斥“中国威胁论”的同时应充分考虑中美关系发展中的美国因素。

当前，国际金融危机对世界经济的影响进一步显现，美国的经济复苏乏力且具有不稳定性，而欧盟则深陷主权债务危机。中国和拉美国家虽然总体发展势头较好，国际影响力逐步提升，但西方发达国家经济发展的不确定性将对中国经济和拉美经济的发展、尤其对出口、金融稳定和吸引外资等领域产生重大影响。为此，中美双方应共同努力，把当前国际经济的不利因素转化为促进双方贸易和投资的难得机遇，加快自由贸易协定谈判，推动双方贸易向多样化和高附加值方向发展，加强双方在金融领域的合作，扩大双方投资的力度。

在全球性金融危机和国际体系发生深刻变化的今天，中国已成为拉美国家寻求自身发展的一个重要合作伙伴。中美双方政治互信不断增强，都意识到发展中国家间加强经贸关系具有的巨大潜力和重要性。中国应借鉴欧拉之间稳定的对话和合作机制的经验与教训，认真思考与拉美区域性和次区域性组织建立固定、高效对话机制的可能性。中国与拉美国家应抓住国际政治、经济体系转型的机遇，加强双方在应对经济危机、全球治理、气候变化等国际事务中的相互协调和配合，推动国际政治、经济秩序朝着更加公平公正的方向发展。

注释

1. 江凡：《欧洲联盟与拉丁美洲的对话》，载《欧洲研究》2007年第5期。
2. 《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》，新华网，2008年11月5日。
3. 沈安：《关于中国未来对拉美外交战略的思考(下)》，载《拉丁美洲研究》2009年第5期。
4. 岳云霞《避免中美贸易摩擦升温》，载《进出口经理人》2009年第5期。
5. Celestino del Arenal, “Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?”, Real Instituto Elcano, 09/07/2009.
6. El Informe de la CEPAL, “La República Popular China y América Latina y el Caribe: Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial”, junio de 2011.
7. Günther Maihold, “The Lima Summit: A Meeting of Euro-Latin American Asymmetry”, Real Instituto Elcano, 08/07/2008.

打印 收藏



会议活动	外宾来访	拉美及加勒比	能源与环境
区域研究		东北亚	文化与教育
研究专题	专家团队	东南亚	全球治理
专家团队	研究所	太平洋岛屿	战略理论
研究成果	研究中心	南亚	
国际展望	专家名录	中东	研究成果
研究生教育		俄罗斯及中亚	论文
视频		非洲	时评
		欧洲	专著
			研究报告

未经许可，禁止进行转载、摘编、复制及建立镜像等任何使用。
本网站版权属于上海国际问题研究院，引用本网站内容请注明上海国际问题研究院网址。
Copyright 2009 上海国际问题研究院 沪ICP备09044191号-1

[加入我们](#) [联系我们](#) [友情链接](#) [报考研究生](#)