

欧盟对拉美政策：演变、机制与挑战^{*}

崔守军 梁书砚

内容提要：欧洲与拉美之间具有深厚的历史与政治渊源。从历史来看，第二次世界大战之后，欧拉关系经历了低潮期、磨合期、快速成长期和全面发展期四个阶段。在政策实践上，欧盟对拉政策既内嵌于欧盟整体性对外政策的框架中，又体现在专门针对拉美的地区外交政策上。就关系范式而言，“复合地区间主义”是欧盟对拉政策遵循的主要范式，具有结构复杂、相互依存度低和不对称的特点。在该范式之下，欧盟通过五大外交机制来保障其对拉政策的有效性，即峰会外交、联合协议外交、自贸区外交、地区伙伴外交和特殊外交。在关系性质上，欧拉关系具有“恩庇-侍从主义”特征，这一本质上不平等的互动模式已不适应新时期发展的需要。在对拉美新互动模式的探寻过程中，欧盟面临双方力量对比的结构变化、地区间层面合作动能下降、欧盟成员国价值取向不一、英国脱欧削弱欧盟影响力以及中国在拉美影响力上升五大挑战。

关键词：欧盟 对拉美政策 演变 机制 挑战

欧洲国家和拉丁美洲与加勒比海地区(以下简称“拉美”)具有深厚的历史、政治、经济与文化联系基础与纽带。自 20 世纪 50 年代后期以来，地区一体化进程相继在两个地区展开，欧洲与拉美也由此建立了地区间的联系。2016 年，拉丁美洲和加勒比国家共同体(CELAC,以下简称“拉共体”)已成为欧盟第四大贸易伙伴(位于美国、中国和瑞士之后)，占欧盟对外贸易总额的 5.8%；欧盟也是拉共体的第三大贸易伙伴和第

^{*} 本文受到中国人民大学明德青年学者计划资助，为中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项资金资助，编号：14XNJ005)的阶段性成果。感谢匿名评审专家对本文提出的宝贵修改意见，文中疏漏之处概由作者负责。

二大出口目的地。^①对欧盟而言,拉美具有丰富的资源禀赋、广阔的投资市场以及相近的价值观念,是提升欧盟国际影响力的重要伙伴。在欧拉关系的发展中,欧盟已逐步形成较为完整的对拉政策体系,促进并保障了欧盟在拉美地区的利益。欧盟对拉政策形成于不平等的地区间关系中,并通过特定的外交机制予以维护和发展。随着国际政治经济格局变动的加剧,尤其是新兴国家的崛起以及国际金融危机的持续蔓延,未来欧盟对拉政策仍面临诸多挑战。

一 欧盟对拉政策的演变及现状

1492年哥伦布发现新大陆后,西班牙、葡萄牙、法国、英国和荷兰等欧洲国家陆续对拉美各国进行了征伐和殖民,欧洲由此建立了与拉美地区的关系。18世纪末19世纪初,在北美独立战争和法国大革命的影响下,一系列拉丁美洲民族独立战争相继爆发,西属美洲殖民地纷纷独立。为了使新独立殖民地免受欧洲的干预,同时增强自身对美洲大陆的控制,美国于1823年适时出台“门罗主义”,要求欧洲列强不再插手美洲事务。^②19世纪末,美国步入垄断帝国主义发展阶段,迫切需要开辟新的原料产地和投资市场,夺取西班牙属地古巴、波多黎各等成为美国扩张的首要目标。^③1898年美西战争爆发,西班牙战败求和,美国通过与西班牙签署《巴黎条约》攫取了西属大片殖民地,大大提升了其在拉美的政治、经济与军事地位,标志着西班牙殖民时代的终结和美国殖民时代的开启。此后,拉美进入了美国的势力范围,成为“美国的后院”。步入20世纪以来,拉美精英一直试图通过与欧洲建立更紧密的联系来减少对美国的依赖,制衡美国在西半球的霸权。^④欧拉关系也在这一战略诉求下不断向前发展。第二次世界大战后,地区一体化进程相继在欧洲和拉美展开,逐步形成了两个一体化程度不同的地区政治实体,两个地区也开始了地区间层面的关系互动。

自二战以来,欧拉关系的发展大体可分为四个阶段。第一阶段是低潮期(1945-1968年)。这一时期,欧洲一体化处于萌芽和初始阶段,欧洲统一居于优先地位。

^① Francesco Chiacchio, “The European Union with the Community of Latin America and the Caribbean: Where do We Stand?”, *Bruegel*, December 5, 2017, <http://bruegel.org/2017/12/the-european-union-with-the-community-of-latin-america-and-the-caribbean-where-do-we-stand/>, last accessed on 18 April 2018.

^② Grace Livingstone, *America's Backyard: The United States and Latin America from the Monroe Doctrine to the War on Terror*, London & New York: Zed Books, 2009, pp.11-12.

^③ 王绳祖:《国际关系史》(上册),武汉:武汉大学出版社1983年版,第195-198页。

^④ Michael David Snodgrass, “The Europeanization of National Foreign Policies towards Latin American”, *The European Legacy*, Vol.21, No.5-6, 2016, pp.623-624.

1951年欧洲煤钢共同体的建立预示着欧洲一体化迈出了关键的一步,但之后建立防务和政治共同体的尝试失败使欧洲一体化的重心落在经济一体化上,并促成1957年《罗马条约》的签署。由于共同外交、安全和防务政策的“迟滞不前”,欧洲经济共同体(以下简称“欧共体”)在国际舞台上并不活跃。^①这一阶段欧拉交往的主要目标是消除拉美国家对欧拉贸易的担忧,因为欧共体内部统一市场的建立有可能导致拉美对欧贸易竞争力的减弱。此外,在欧共体的其他政策文件中几乎没有提及拉丁美洲,欧拉关系仍处于维持前宗主国与殖民地之间的有限联系的状态。^②

第二阶段为磨合期(1969-1990年)。在1969年的海牙峰会上,欧共体的六大创始成员国重启欧洲政治合作议程,并在《卢森堡报告》中强调要“推动缓和国际紧张局势以及与世界各国人民恢复友好关系”。^③其后,欧共体分别与拉美多国缔结了第一代合作协议,包括与阿根廷(1971年)、巴西(1973年)、乌拉圭(1973年)签订的非特惠双边贸易协定(Non-Preferential Bilateral Trade Agreements),与墨西哥(1975年)、巴西(1980年)签订的经济合作协议。^④然而,由于“欧共体的高度保护主义倾向以及拉丁美洲在经济和政治上的不利地位,这些协议并没有促进欧拉关系的发展”。^⑤欧洲议会还于1981-1982年间批准了对中美洲的财政、技术和粮食援助,以支持中美洲的“圣何塞进程”(San José Process)。^⑥其动因一方面源于中美洲革命冲突可能引发美苏两国新一轮对抗,殃及欧共体的发展;另一方面则是因为伊比利亚国家(特别是西班牙)与中美洲的历史联系,尽管当时这些国家还未加入欧共体。^⑦1986年西班牙、葡萄牙正式加入欧共体后,拉美国家进一步加强了与欧共体的联系。然而由于20世纪80年代拉美爆发了债务危机,双方并未在经济层面产生重大合作成果。

第三阶段为快速成长期(1991-2008年)。1991年苏联解体宣告冷战结束,国际

① [比]斯蒂芬·柯克莱勒、[比]汤姆·德尔鲁:《欧盟外交政策》(第二版),刘宏松等译,上海:上海人民出版社2017年版,第40-42页。

② Roberto Dominguez, *EU Foreign Policy towards Latin America*, New York: Palgrave Macmillan, 2015, p.53.

③ [比]斯蒂芬·柯克莱勒、[比]汤姆·德尔鲁:《欧盟外交政策》(第二版),第43-44页。

④ Christopher Piening, *Global Europe: The European Union in World Affairs*, Boulder: Lynne Rienner, 1997, p.120.

⑤ Alexandra Barahona De Brito, “Introduction”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.42, No.2, 2000, pp.1-2.

⑥ “圣何塞进程”是指在哥伦比亚、墨西哥、巴拿马和委内瑞拉建立的孔塔多拉集团,处理萨尔瓦多、尼加拉瓜和危地马拉等国爆发的军事冲突,以维护整个中美洲地区的稳定,并为中美洲地区的和平、民主、安全和发展作出贡献。See Günther Maihold, “A Format in Search of Substance: An Overview of Relations between the EU and Latin America in a European Perspective”, in Niu Haibin and Birte Klemm eds., *China, the EU and Latin America. Current Issues and Future Cooperation*, Shanghai: Shanghai Institute for International Studies, Friedrich Ebert Stiftung, 2010, pp.203-219.

⑦ Roberto Dominguez, *EU Foreign Policy towards Latin America*, p.54.

格局和地区格局的深刻变化促使欧拉关系进入快速成长的新时期,并一直延续到2009年《里斯本条约》出台前。对欧洲而言,东欧剧变、德国统一、海湾战争和南斯拉夫危机凸显了欧盟制定共同外交与安全政策的重要性,催生了1993年的《马斯特里赫特条约》。此后,欧盟开始重视与世界其他地区的总体战略和伙伴关系,寻求通过支持第三世界国家和地区的长期性结构变化来营造一个更为有利的国际环境。^①对拉美而言,民主化进程的推进、债务危机的结束和经济复苏的开始为其与世界其他国家与地区建立更加稳定的政治经济关系创造了条件,一体化进程的推进也催生了拉美次区域经济组织南方共同市场(Mercosur)的创立,并成功吸引了欧洲各国的投资和欧盟的关注。在此背景下,欧盟在1995年与拉美国家签订了《与南方共同市场的区域框架协议》(Regional Framework Agreement with Mercosur),投入大量资源用于发展同南美国家之间的关系。欧盟委员会还提出了三个“一般优先事项”来回应后冷战时代的对拉关系,即巩固民主体制、消除社会贫困和支持经济改革。^②2005年,欧盟委员会通过了《加强欧盟与拉丁美洲之间的伙伴关系》的政策文件,旨在加强两个地区之间的对话与合作,为双边战略伙伴关系的发展注入新动力。^③2006年,欧洲议会还与拉美各国成立了欧洲拉美议会大会(Euro-Latin American Parliamentary Assembly),由75个来自欧洲议会和75个来自拉美国家的成员组成,从而进一步在议会层面强化了双边战略伙伴关系。

第四阶段为全面发展期(2009年至今)。21世纪初接连发生的“9·11”事件、阿富汗战争、伊拉克战争和在马德里与伦敦的两次恐怖袭击事件进一步刺激了欧盟强化其外交政策的意愿,2004年和2007年两次东扩也要求欧盟克服现有制度体系的局限与不足。2009年通过的《里斯本条约》对欧盟的决策方式和机构设置进行了改革与调整,是21世纪欧洲一体化发展中最重要的一座里程碑。^④除了设立欧盟理事会常任主席(“欧盟总统”)来代替此前由轮值主席国首脑担任欧盟理事会主席之外,外交机制的变化是其重要的创新内容之一。《里斯本条约》新设欧盟外交与安全政策高级代表兼欧盟委员会副主席一职,专门协调各成员国外交政策意见,并作为欧盟外交代表参与

^① Stephan Keukeleire, “The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy”, *Diplomacy and Statecraft*, Vol.14, No.3, 2003, pp.31-56.

^② “The European Union and Latin America: Present Situation and Prospects of Partnership, 1996-2000. Communication from The Commission to The Council and The European Parliament”, COM (95) 495, Brussels, November 23, 1995.

^③ Michael Krakowski, “The Relations between the European Union and Latin America and the Caribbean: Current State and Perspectives”, *Intereconomics*, Vol.43, Issue 2, 2008, pp.112-120.

^④ European Parliament, *A New European Union Development Cooperation with Latin America*, Belgium: European Union, 2012, p.7.

全球事务,以增加外交政策的一致性以及欧盟作为世界事务参与者的影响力。^①除此之外,欧洲理事会(European Council)、欧盟委员会(European Commission)和欧洲议会(European Parliament)都在尊重外交事务和安全政策高级代表的权责的前提下参与欧盟外交政策的制定,三个机构的负责人也与各国对应的决策者保持互动关系。这一时期欧盟与拉美的外交互动亦是在这一框架下进行:欧洲理事会主席、欧盟委员会主席、欧盟外交与安全政策高级代表均会出席每两年举行的欧盟-拉丁美洲峰会(The EU-Latin American Summit)。2012年时任欧洲理事会主席赫尔曼·范龙佩(Herman Van Rompuy)曾在布鲁塞尔接待来访的哥伦比亚和秘鲁领导人,两届欧盟委员会主席、欧洲议会主席和欧盟外交与安全政策高级代表也多次对墨西哥、巴西、哥伦比亚和巴拿马等拉美国家进行国事访问。

在外交政策层面,当前欧盟的对拉政策可分为两类:第一类是欧盟面向全球(包括拉美在内)的整体性对外政策;第二类是专门针对拉丁美洲的合作政策。史蒂芬·柯克莱勒(Stephan Keukeleire)和汤姆·德尔鲁(Tom Delreux)将欧盟面向全球的整体性对外政策定义为“关系性外交政策”(Relational Foreign Policy)和“结构性外交政策”(Structural Foreign Policy)两种类型。“关系性外交政策”指的是以表达自身立场并影响其他相关行为体态度、行为和关系为目的,以应对危机和冲突为导向的外交政策。“结构性外交政策”则是以持续影响或塑造某一特定地区的政治、法律、经济、社会、安全或其他结构为目的,力求促进和支持结构变化与改革,以应对结构性问题的长期外交政策。^②在欧盟面向全球的整体性对外政策中,涉及拉美地区的主要是“结构性外交政策”,分为价值观念外交政策和物质利益外交政策两个部分。

人道主义援助、人权和民主是欧盟价值观念外交政策中的高频议题,用以推广欧盟的理念与文化,并对第三世界国家进行规范塑造。拉美地区长期接受欧盟的人道主义援助,但并非欧盟的主要受援地。2014年,欧盟委员会下设的人道主义援助和公民保护总署将拉美界定为面临自然灾害风险的中低脆弱地区,使其最终获得了占当年总预算比4%的援助额度(非洲为40%、中东/地中海为32%)。^③这一比例与前几年类似,但在2016年降至2.4%,由于2016年为欧盟援助预算有史以来最高的一年,拉美

^① Kateryna Koehler, “European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor”, *Caucasian Review of International Affairs*, Vol.4, No.1, 2010, pp.57-72.

^② [比]斯蒂芬·柯克莱勒、[比]汤姆·德尔鲁:《欧盟外交政策》(第二版),第27-28页。

^③ European Commission, “Annual Report on the European Union’s Humanitarian Aid Policies and Their Implementation in 2014. Report from The Commission to The European Parliament and The Council”, COM (2015) 406, Brussels, August 21, 2015, p.13, 16.

实际上仍获得了约 4600 万欧元的援助金额。^①在人权和民主领域,拉美于 2006 年被纳入“欧洲民主和人权工具”(The European Instrument for Democracy and Human Right)项目。这一专题项目自 2007 年起已为超过 100 个非欧盟国家的 1200 多个民主和人权项目提供了近两亿欧元资金,几乎所有拉美国家都受到了该项目资金的支持。^②欧盟另一项促进民主的外交政策是设立选举观察团(EU Election Observation Missions),前往目标国观察和监督大选是否透明、公平、自由和民主。欧盟选举观察团一般在选举日的前两个月到达目标国进行部署,观察选举过程中产生的争议与问题。1996-2018 年,欧盟选举观察团已在拉美地区执行了 28 次选举观察任务。^③在教育领域,拉美地区加入了欧盟的伊拉斯谟孟德斯计划(Erasmus Mundus Programme,后并入 Erasmus+项目)。该项目为非欧盟国家学生提供丰厚的奖学金,鼓励他们前往欧盟国家了解当地文化以及学习深造。^④

物质利益外交政策主要包括基础设施建设、投资和经济增长等议题。欧洲投资银行(European Investment Bank)于 1993 年开始在拉美投资,至 2016 年已投资了拉美 14 个国家的 100 多个项目,融资总额达 70 亿欧元。^⑤欧洲投资银行在拉美地区的合作主要是为基础设施建设提供服务,为拉美一体化进程提供支持。“增长使命”(Missions for Growth)是欧盟委员会发起的促进欧洲中小企业与全球新兴市场国家经贸活动的倡议,主要在中国、东南亚、非洲和拉美等地活动。^⑥安东尼亚·塔贾尼(Antonio Tajani)在担任欧盟委员会副主席期间曾多次率领“增长使命”代表团访问拉美国家,如巴西、阿根廷、智利和乌拉圭(2011 年),墨西哥和哥伦比亚(2012 年),秘鲁和智利(2013 年)以及巴拿马、阿根廷和乌拉圭(2014 年)。^⑦

① European Commission, “Annual Report on the European Union’s Humanitarian Aid Policies and Their Implementation in 2016. Report from The Commission to The European Parliament and The Council”, COM (2017) 662, Brussels, November 13, 2017, p.3, 9.

② Council of The European Union, *EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World in 2016*, 16 October 2017, pp.247-291.

③ European Union External Action, *List of EU EOM and EEM Missions 1993-2018*, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/16679/list-eu-com-and-eem-missions-1993-2018_en, last accessed on 18 April 2018.

④ Education, Audiovisual and Culture Executive Agency of European Commission, “About Erasmus Mundus 2009-2013”, http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/programme/about_erasmus_mundus_en.php; “What is Erasmus+?”, https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about_en, last accessed on 18 April 2018.

⑤ European Investment Bank, *Factsheet: EIB Financing in Latin America*, Spain: Mercedes Landete, 2017, p.1, http://www.eib.org/attachments/country/factsheet_latam_2016_en.pdf, last accessed on 18 April 2018.

⑥ Enterprise & Industry Magazine, “Missions for Growth: EU Businesses Benefit from Emerging Markets”, *Growth of European Commission*, February 7, 2013, https://ec.europa.eu/growth/content/missions-growth-eu-businesses-benefit-emerging-markets-0_en, last accessed on 18 April 2018.

⑦ Roberto Dominguez, *EU Foreign Policy towards Latin America*, pp.40-41.

除了面向全球的整体性对外政策,欧盟还制定了专门针对拉美地区的发展合作政策。《欧盟运行条约》(Treaty on the Functioning of the European Union)第208条将欧盟地区发展合作政策的主要目标设定为“减少贫困,最终消灭贫穷”,拉美地区的高贫困率使其成为欧盟发展合作政策实施的优先地区。^①因而在第二类专门针对拉美地区的合作政策中,提升社会凝聚力、实现可持续发展和促进高等教育发展成为欧盟与拉美合作的三个重点方向。

在提升社会凝聚力方面,欧盟在拉美开展了三个大项目,分别是社会凝聚力地区计划(The Regional Programme for Social Cohesion, EUROsociAL)、拉丁美洲城市计划(URB-AL)和拉丁美洲投资计划(AL-INVEST)。社会凝聚力地区计划旨在加强拉美国家体制建设和社会政策执行效力,提高社会凝聚力;通过多边会议、考察访问、技术援助和试点项目等手段,提高拉美政治决策者和公职人员在公共政策中的行政能力。拉丁美洲城市计划创建于1995年,目的是在欧洲和拉美城市之间开展不同领域的网络合作,包括公共安全、贫困、民主和毒品问题。拉丁美洲投资计划是支持拉美中小企业国家化的经济合作类项目,包括网络运营商体制建设和中小企业技术援助。除了以上三个大项目,欧盟提升拉美社会凝聚力的政策还包括与毒品管制相关的药物安全政策(COPOLAD)、移民管理政策(EU-CELAC Migration Project)、促进投资和信息流通政策(@ LIS, LAIF)。在可持续发展方面,欧盟在拉美开展了欧洲太阳能计划(EURO-SOLAR)、欧洲气候计划(EUROCLIMA)、网络水管理计划(RALCEA)、控制南美非法采伐计划(FLEGT South America)和流域治理计划(WATERCLIMA)等多个项目,侧重于环境保护和应对气候变化。在促进高等教育方面,欧盟以伊拉斯谟计划为核心,设立了拉美教育基金(ALFA),专为改善拉美高等教育质量,培育地区一体化研究人才提供支持。^②

二 欧盟对拉政策的外交机制

第二次世界大战迄今,地区主义(Regionalism)和一体化(Integration)成为解释欧盟与拉美关系背景的两个基本概念,而“地区间主义”(Interregionalism)成为欧盟对拉政策的主要范式。弗雷德里克·泽德尔鲍姆(Fredrik Söderbaum)等将广义上的地区

^① European Parliament, *A New European Union Development Cooperation with Latin America*, Belgium: European Union, 2012, p.7.

^② Roberto Dominguez, *EU Foreign Policy towards Latin America*, pp.42-48.

间主义定义为“两个特定地区作为区域相互作用的过程,即区域与区域之间的关系”,^①但不同地区的地区主义和一体化发展程度的不同导致“地区间主义”概念的复杂化,由此延伸出三种不同类型的“地区间主义”:“纯粹地区间主义”(Pure Interregionalism)、“复合地区间主义”(Hybrid Interregionalism)和“跨地区主义”(Transregionalism)。^②

拉美与欧洲的地区化和一体化程度的差异使欧盟对拉政策呈现出“复合地区间主义”的特征。这是因为对欧盟而言,它能够通过制度设计使地区一级的机构成为国际事务的参与者,因而具有较明显的地区性特点。相较而言,拉美不仅未能发展出一个全面的地区性机构,还出现了地区主义认知的分裂,即仍将地区主义视为国家主义之外的主张。^③自20世纪60年代初以来,拉丁美洲就试图建立旨在发展区域一体化的机构,但其地区化进程缺乏类似欧盟一样的政体牵头,因此出现多个地区化进程分散而无法有效整合的现象。^④安德雷斯·马拉穆德(Andrés Malamud)认为:“地区主义在拉美是通过分段扩散(Segmented Proliferation)而不是扩大,并通过目标转化而不是目标达成来发展的。”^⑤除此之外,“太多的内向型政策,赢弱的制度安排,殖民主义的遗产和欠发达的力量也解释了这种地区主义的失败”。^⑥拉美一体化的失败导致欧盟与拉美处于两种不同层次地区一体化状态,其地区间主义形式具有深度复杂性。^⑦

虽然“复合地区间主义”具有结构复杂、相互依存度低和不对称的特点,但通过深化合作也能带来互利互惠。欧盟的对拉外交在多个层面分别推进,以减少“复合地区间主义”形态带来的影响。首先在地区间层面,自1999年以来,欧盟和拉美每两年召

^① Fredrik Söderbaum and Patrik Stålgren, *The European Union and the Global South*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2010, p.5.

^② “纯粹地区间主义”指在制度框架内两个明确可识别地区(通常是两个地区组织)之间的形式化关系,体现了地区组织的立场以及它们如何实现地区合作的目的。“复合地区间主义”指的是正式地区组织与“被构建的”地区组织之间的关系。“被构建的”地区组织通常由那些必须组建地区集团才能与正式地区集团合作的国家建立,是一个有组织的地区与另一个(未分散的或分散的)地区的一组国家进行谈判的合作模式。“跨地区主义”比“复合地区间主义”更具开放性,指的是聚合力低、外部联系松散的地区间关系,并签署了一份连接两个或两个以上地区的协议;同时包括各种地区性国家和非国家行为体之间的关系。参见 Heiner Hänggi, “Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon: In Search of a Typology”, in Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüländ eds., *Interregionalism and International Relations*, London: Routledge, 2006, pp.31-62.

^③ Shahar Hameri and Kanishka Jayasuriya, “Regulatory Regionalism and the Dynamics of Territorial Politics: The Case of the Asia-Pacific Region”, *Political Studies*, Vol.59, 2011, pp.20-27.

^④ Ernst Haas and Philippe Schmitter, “Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America”, *International Organization*, Vol.18, No.4, 1964, pp.705-737.

^⑤ Andrés Malamud, “Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences”, *EUI Working Paper RSCAS*, Florence: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2013, p.8.

^⑥ Mario Telo, *European Union and New Regionalism: Regional Actors and New Regionalism*, Burlington: Ashgate, 2007, p.3.

^⑦ Roberto Dominguez, *EU Foreign Policy towards Latin America*, pp.12-13.

集 60 多个国家的元首和政府首脑举行峰会,探讨欧拉共同议题;其次在地区与次区域层面,缩小利益差距,达成相关合作,如欧盟与中美洲国家签署了联合协议(Association Agreements);最后在地区与个体层面,因其具有的灵活性与动态性,欧盟往往能与对象国达成利益共识,例如,欧盟分别与墨西哥、智利达成了联合协议;与巴西、墨西哥建立了战略伙伴关系。上述三个层面的外交活动并非孤立存在,而是渗透在不同的外交机制中相互呼应。这些机制体现了欧盟外交政策的实用主义及其在当代和历史背景下的应对能力。^①具体而言,目前欧盟对拉美已形成了制度化的五大外交机制来保障欧盟对拉政策实施的有效性。

第一,欧盟对拉美的峰会外交机制。冷战结束后,拉美民主化和市场自由化进程为欧拉关系提供了更密切的地区间对话的外部环境。在欧盟的推动下,1999年第一次欧拉首脑峰会在里约热内卢召开。此次峰会的目的是进行政治对话,主要涉及民主、人权和地区一体化等议题。^②峰会达成了欧拉地区间对话的第一个官方文件《里约热内卢宣言》,涵盖政治、经济和文化领域 69 个合作议题及 55 项行动计划。^③里约热内卢峰会为欧拉间每两年一次的永久性对话奠定了基础。^④迄今为止,欧拉已召开了八次峰会。在 2013 年召开的第七次峰会上,拉美首次以拉共体身份参与了峰会。^⑤该峰会也成为第一届欧盟-拉共体首脑会议(EU-CELAC Summit)。最近一次峰会于 2015 年在布鲁塞尔召开,主题为“塑造共同未来:致力于为公民创造繁荣、有凝聚力和可持续发展的社会”。会议强化了欧拉之间的政治对话,完善了经济纽带,并在教育、药品安全和气候变化等议题上形成了新的合作重点。^⑥2018 年,欧拉将召开第九次峰

^① Matthew Doidge and Martin Holland, “A Chronology of European Union Development Policy: Theory and Change”, *Korea Review of International Studies*, Vol.17, No.1, 2015, pp.59-80.

^② Andrew Crawley, “Toward a Biregional Agenda for the Twenty-First Century”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.42, No.2, 2000, pp.1-34.

^③ Commission of the European Communities, *Declaration of Rio de Janeiro, 1999*, https://eulacfoundation.org/en/system/files/1999_EN_Rio_Decl.pdf; European Parliament, *Latin America/Caribbean/European Union: First Summit/Declaration of Rio de Janeiro/PRIORITIES FOR ACTION*, 1999, <http://www.europarl.europa.eu/delegations/non-europe/idel/d12/docs/cumbrederio/prioridadesaccionen.htm>, last accessed on 23 April 2018.

^④ 原则上是两年一次,但有三次推迟了一年。具体召开的年份为:1999年、2002年(推迟)、2004年、2006年、2008年、2010年、2013年(推迟)、2015年和2018年(推迟,尚未召开)。

^⑤ 为加强区域合作、推动地区一体化进程,2010年2月在墨西哥举办的第21届里约集团峰会暨第二届拉美峰会决定筹建涵盖所有33个拉美和加勒比独立国家的新地区组织,并定名为“拉美和加勒比国家共同体”。2011年12月,拉美和加勒比国家共同体正式成立。

^⑥ “EU-CELAC Summit, Brussels, 10-11/06/2015”, European Council, Council of the European Union, December 6, 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/06/10-11/>, last accessed on 23 April 2018.

会(即第三次欧盟-拉共体峰会)。^①欧拉峰会是双方最为全面的地区性论坛机制,有大西洋两岸60多个国家的政府参与。自1999年成立以来,欧拉峰会在地区间层面管控分歧,在全球议题上设定共同立场,并评估欧盟与拉美地区或个别国家之间政策协调的进展情况。最为重要的是,欧拉峰会从顶层设计上掌控了欧拉具体议程的设置权,拥有广泛的双区域共识和明确的区域计划承诺,为地区间合作的政策设计和行动落实提供了灵活的总体框架。

第二,欧盟对拉美的联合协议外交机制。通过缔结协议构建联合协议外交机制,欧拉双方缩小了利益分歧并达成对开放贸易的承诺,以此促进议会和民间社团也能参与的地区间政治对话与合作,从而加强地区间互信。这一外交机制主要体现于欧盟对墨西哥、智利和中美洲的外交政策制定中。尽管墨西哥、智利和中美洲之间存在明显差异,但也具有某些共性:(1)政治威权主义的影响已处于较低水平;(2)自由市场政策已确立和实施;(3)与美国缔结了自由贸易协议。正是这些共性因素驱动它们与欧盟进行协议的谈判和缔结。^②具体而言,墨西哥始终致力于推动经济现代化和贸易自由化进程,并逐步改善了国内市场对欧洲商品的准入条件,可谓拉美与欧盟关系发展的“领头羊”。而智利是拉美最稳定的经济体之一,经历了30年持续的经济增长。良好的经济表现、稳定的政治状况以及致力于参与全球事务的意愿,使智利成为欧盟在拉丁美洲的重要伙伴。尽管中美洲各国差异很大,并饱受政治不稳定乃至内战、自然灾害、社会治安不佳等困扰,但它们仍然效仿欧盟缓慢地走上了区域一体化的道路,尽管目前的地区化状态还远未达到欧盟的程度。中美洲沿袭智利和墨西哥的方式,积极与欧盟开展长期合作协议的谈判,最后达成的《欧盟-中美洲联合协议》也成为欧盟签署的第一个真正意义上的地区间联合协议。^③然而,联合协议的缔结需要很强的合作共识,由于拉美各国国内政策偏好的不同,联合协议外交机制在拉美其他国家推广仍有较大难度。

第三,欧盟对拉美的自由贸易区外交机制。自由贸易区外交机制是上述联合协议外交机制磋商遇到难以克服的困难时采用的替代性机制。由于南方共同市场与安第

^① Redaccion Central, “CELAC-European Union Summit Will Be in 2018”, *Radio Reloj*, September 20, 2017, <http://www.radioreloj.cu/en/news/international-news/celac-european-union-summit-will-2018/>, last accessed on 24 April 2018.

^② Roberto Dominguez, *EU Foreign Policy towards Latin America*, p.69.

^③ See European Commission, “Agreement Establishing an Association between the European Union and Its Member States, on the One Hand, and Central America, on the Other”, *Official Journal of the European Union*, December 15, 2012, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22012A1215\(01\)&rid=1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22012A1215(01)&rid=1), last accessed on 24 April 2018.

斯共同体(Andean Community of Nations)之间的冲突,以及安第斯共同体内部的种种纠葛,欧盟与这些次区域组织签署联合协议十分困难,因而不得不跳过次区域组织直接针对特定国家开展自由贸易区协议的谈判。欧盟的自由贸易区外交机制目前仅适用于哥伦比亚、秘鲁和厄瓜多尔三个拉美国家。2013年在欧盟与安第斯共同体谈判宣告失败后,哥伦比亚和秘鲁与欧盟单独达成了自贸协定。^①2014年,厄瓜多尔也选择和欧盟单独签署自贸协定。^②巴西曾在2013年欧盟与南方共同市场谈判破裂后宣布将考虑同南方共同市场争取与欧盟签署单独自贸协定的权力,后由于欧盟重启与南方共同市场的谈判进程,巴西作为南方共同市场的“领头羊”,积极投入到新一轮谈判中。^③目前,欧盟与南方共同市场的谈判结果尚未取得突破,若谈判失败,欧巴关系将可能处于自由贸易区外交机制的框架下。

第四,欧盟对拉美的地区伙伴外交机制。地区伙伴(Regional Partners)机制是比自由贸易区外交机制更低级的机制,由于缺乏实质性的双边条约,作为一种松散的双边关系,其制度化程度有限,但在一定程度上有助于双边关系的深化。除了前述中美洲与欧盟达成联合协议之外,欧盟与拉美地区另外三个次区域组织的关系机制可归为此类,即欧盟与南方共同市场、欧盟与加勒比共同体(CARICOM)、欧盟与安第斯共同体之间的关系机制。这是因为两个区域集团间谈判的复杂程度远高于两国间的谈判,加之拉美一体化进程的体制性弱点导致该地区内的次区域组织在国际谈判中缺乏凝聚力,欧盟很难与其就自由贸易区协议达成共识。^④在此情况下,欧盟只能暂时以制度化程度更低的地区伙伴关系来框定彼此的互动。这种机制主要通过对外援助的方式来实施。例如,欧盟委员会曾于2002-2006年、2007-2013年两个阶段持续向南方共同市场提供资金援助,以化解其内部成员间的利益分歧,促进该次区域组织一体化,进而保障欧盟对其持续发挥的影响力。除此之外,两者间在议会层面也进行了诸多合

^① European Commission, “Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru”, August 7, 2012, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=691>, last accessed on 26 April 2018.

^② European Commission, “Ecuador Joins EU-Colombia/Peru Trade Agreement”, November 11, 2016, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1576>, last accessed on 26 April 2018.

^③ Ezequiel Insaurriaga Megiato, Angélica Massuquetti and André Filipe Zago de Azevedo, “Impacts of Integration of Brazil with the European Union through a General Equilibrium Model”, *Economia*, Vol. 17, Issue 1, 2016, p. 127; Lorena Valente, “Argentina and Brazil Push for a Mercosur Agreement with the EU”, *Global Risk Insights*, January 30, 2018, <https://globalriskinsights.com/2018/01/argentina-brazil-push-mercosur-agreement/>; “巴西推动在年内完成欧盟与南共市自贸协定谈判”, 中华人民共和国商务部驻欧盟使团经济商务参赞处, 2017年9月4日, <http://eu.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201709/20170902638010.shtml>, 2018年4月26日访问。

^④ Michael Krakowski, “The Relations between the European Union and Latin America and the Caribbean: Current State and Perspectives”, *Intereconomics*, Vol. 43, Issue 2, 2008, pp. 119-120.

作。^①该机制充分体现了区域组织与次区域组织对话的复杂性。

第五,欧盟处理紧张关系的特殊外交机制。通过前述四个机制,欧盟在很大程度上保障了对拉政策的制定与实施。但由于欧盟对拉政策涉及较多自由市场和民主价值理念,与古巴、委内瑞拉和阿根廷这三国的内政发生冲突,导致双方关系紧张,与其他拉美国家相比,外交关系发展滞后。处理紧张关系的特殊外交机制便成为欧盟应对与上述国家间的危机和保障正常外交往来的主要方式。这一机制以政策性对话为手段,不诉诸强制性和约束性措施,目标是在关系紧张时保持双边对话渠道的畅通,防止危机进一步扩大,为双方达成具体解决方案提供平台。例如,2003年,阿根廷政府实施了旨在保护国内市场的经济干预政策,欧洲国家在阿根廷的投资、贸易都受到波及。其中,阿根廷政府决定对一家西班牙控股的大型石油公司资产予以国有化,引发了较大的法律争议。^②在此情况下,欧盟及时介入,阿根廷政府与西班牙投资方得以在次年展开相关对话和磋商。^③由于意识形态因素的影响,古巴和委内瑞拉两国与欧盟的紧张关系比阿根廷更为严重。尽管深化双边经济合作的难度不小,欧盟依然坚信能够通过谈判找到双方都能接受的解决方案。为此,欧盟在古巴和委内瑞拉都投入了一定的经济与外交资源,确保有坚实的利益基础维持这一特殊外交机制。目前,欧盟是古巴的第二大贸易伙伴、委内瑞拉的第三大贸易伙伴,并在防止自然灾害和难民援助方面为两国提供了很多支持。^④上述可见,处理紧张关系的特殊外交机制的存在,不仅维持了危机时期的外交联系,也有利于促进欧盟与这些国家外交关系的发展。

三 欧盟对拉政策面临的挑战

史蒂文·卢克斯(Steven Lukes)认为权力有三面性:可见权力(Visible Power)、隐

^① Roberto Dominguez, *EU Foreign Policy towards Latin America*, p.130.

^② “European Parliament Condemns Argentina’s YPF Nationalisation”, *BBC News*, April 20, 2012, <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-17794340>, last accessed on 27 April 2018.

^③ Roberto Dominguez, *EU Foreign Policy towards Latin America*, p.161.

^④ European Union External Action, “EU-Cuba Relations, Factsheet”, October 31, 2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/16558/EU-Cuba%20relations,%20factsheet; European Commission, “Countries and Regions-Venezuela”, April 16, 2018, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/venezuela/>, last accessed on 27 April 2018.

藏权力(Hidden Power)和不可见权力(Invisible Power)。^①在欧盟的对拉美政策中,欧盟凭借其综合优势,在追求物质性国家利益的同时,大力倡导和推广其民主、法治、人权与发展等价值理念,在拉美构筑和拓展其规范性权力(Normative Power),欧盟由此使用了权力的第一面;在欧拉关系的互动过程中,欧盟并不依赖传统的军事层面权力,而是通过塑造自身作为一个全球规范性力量的领导者角色来设定欧拉对话的核心议题,^②进而主导和掌控欧拉对话的议程和框架,欧盟在此获得了权力的第二面;在欧拉对话中,欧盟模式被认为是经济和政治一体化的成功模式,并被拉美国家效仿,欧盟借此获得了权力的第三面。^③可见在欧拉关系中,欧盟始终行使着三个维度的权力,处于切实的“掌权者”地位。但拉美国家在这一互动中并非无所收获。事实上,拉美获得了欧盟给予的大量人道主义援助、海外投资和技术指导,拉美的地区一体化也取得了积极的进展。“恩庇-侍从主义”(Patron-Clientalism)的理论观点为欧拉关系的互动模式提供了合理的诠释,即由较高社会经济地位的庇护者(欧盟)运用优势资源对较低地位者(拉美)提供庇护,而后者对前者予以侍从。恩庇者(Patrons)具有较高的权力地位,而侍从者(Clients)则通过对恩庇者的效忠与服从来换取自身发展所需的资源,虽然侍从者是较弱势的一方,但其亦拥有恩庇者所缺乏或急需的资源。二者之间建立了交换关系,在政治经济领域中相互依存。^④这与劳尔·普雷维什(Raúl Prebisch)的“中心-外围”理论(Core-Periphery Theory)有一定的相似性。

“恩庇-侍从主义”形态下的欧盟对拉政策在一段时期内满足了双方的内生性需求,然而这一本质上不平等的互动模式已不能完全适应新时期欧拉关系进一步发展的需要。二战后,国际体系的结构从两极变为单极并向多极演变,导致各国重新审视外部关系发展的优先方向,权力的扩散和再分配增强了拉美在世界格局中的作用,唯有进行制度创新方能引导欧盟和拉美朝共同利益方向继续迈进。早在2013年,玻利维亚总统埃沃·莫拉莱斯(Evo Morales)就在欧拉峰会上强调:“拉美需要合作伙伴,而

① 可见权力是指在决策中体现的权力,由于有权者(The Powerful)主导决策,通常做出有利于自己而不利于无权者(The Powerless)利益的决策;隐藏权力指通过政治、经济、媒体以至民间社会等建制,有权者主导议题设定,阻止无权者的利益诉求成为议题及进入决策程序;不可见权力指无权者将有权者主导的社会观念内化(Internalization),从而产生不利于无权者本身利益的虚假意识(False Consciousness)。See Steven Lukes, *Power: A Radical View*, New York: Palgrave Macmillan, 2005.

② Ian Manners, “The European Union as a Normative Power: A Response to Thomas Diez”, *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.35, No.1, 2006, pp.167-180.

③ María García, “The European Union and Latin America: Transformative Power Europe versus the Realities of Economic Interests”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.28, No.4, 2015, pp.621-640.

④ James Scott, “Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia”, *The American Political Science Review*, Vol.66, No.1, 1972, pp.91-113.

不是自然资源的主人。”^①在此情况下,欧盟和拉美的互动模式势必将从不平等的庇护者与被庇护者关系向平等合作伙伴关系转变,以满足未来不同层次的地区间进一步互动的需求。然而,模式的转变不会一帆风顺,欧拉在探寻更加平等、灵活的新互动模式过程中还将面临一些挑战。

第一,欧拉力量对比格局发生较大变化,旧有的“南北关系模式”弊病凸显。国际政治经济格局的变化使拉美的地位相对上升,而欧洲的地位相对下降,由此推动欧拉关系向平等化方向发展。2008年全球金融危机爆发后,欧洲遭受了新一轮金融和主权债务危机。2003-2014年,欧盟平均经济增长率为0.8%,拉美国家平均增速则达到3.6%。在2009年萎缩1.3%后,拉美国家经济强劲复苏,2010年经济增速达到6.1%,平均为3.4%。但欧盟在2009年经济衰退幅度达到4.5%后,长期保持低增长,平均只有0.7%。^②欧盟的危机应对政策也暴露了欧洲政治和社会经济模式的局限性,导致全球舆论认为由欧盟和西方倡导的社会结构逐渐失灵。^③这不仅损害了欧盟的合法性和公信力,也动摇了欧盟对拉结构性外交政策的政治基础。与欧洲衰落趋势相反的则是巴西、墨西哥、哥伦比亚、秘鲁等拉美国家在国际政治经济格局中的地位相对上升。^④拉美国家开始寻找自己的发展道路,并越来越多地排斥欧洲“高人一等”的姿态及其“新殖民主义”行为。全球权力重构导致欧盟对拉政策中倡导的民主、人权、自由市场等价值观念受到质疑,欧盟亟须探索发展欧拉关系的新模式。事实上,欧盟一直在寻求改变,以期应对“南部世界”的崛起和正在发生的权力转移,然而就目前来看,收效甚微。在对拉关系中,欧盟此前享有的权力优势已被大幅侵蚀,如何摒弃传统“南北关系模式”带来的结构性弊病,成为目前欧盟对拉政策的首要挑战。

第二,欧拉地区内部聚合力下降,地区层面双边合作动能衰减。从欧洲方面看,经济、政治与安全三重危机笼罩欧盟。在经济层面,债务危机的阴霾依然存在。肇始于2010年的希腊债务危机让欧盟不堪其扰,此后五年间欧盟对希腊实行了三轮共计近3000亿欧元的巨额救助,直到2018年希腊经济才开始走出泥潭,恢复增长。虽然欧盟首脑合力将希腊留在欧元区,但此次危机暴露出成员国之间的分歧,引发外界对欧

^① Roberto Dominguez, *EU Foreign Policy towards Latin America*, p.65.

^② “欧拉峰会召开旨在加强经济合作”,中华人民共和国驻欧盟使团经济商务参赞处,2015年6月18日, <http://eu.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201506/20150601017633.shtml>, 2018年4月27日访问。

^③ See P. Della Posta and L. S. Talani eds., *Europe and the Financial Crisis*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

^④ Susanne Gratius, “Europe and Latin America: In Need of a New Paradigm”, *FRIDE Working Papers*, No.116, February 2013, p.1, http://fride.org/descarga/WP_116_Europe_and_Latin_America.pdf, last accessed on 27 April 2018.

盟一体化走向更深层的担忧。^①在安全层面,乌克兰危机是新世纪欧洲面临的最严重的地缘政治事件,欧俄关系又回到了冷战前的对立状态。^②2013年底乌克兰危机爆发,俄罗斯被指“军事干预”乌克兰东部局势,而美国为首的西方阵营对俄采取了多轮制裁措施,双方形成了尖锐的对峙。在政治层面,2015年初以来规模空前的难民潮对欧洲的政治生态造成严重破坏。^③难民危机伤及了欧洲一体化的根基:以德国为代表的西欧国家对移民持开放态度,但中东欧国家对欧盟委员会提出的分摊和安置难民计划坚决反对。^④双方的分歧削弱了欧盟的凝聚力和应对能力,严重威胁欧盟的团结和稳定。在多重危机叠加的影响下,欧洲地区格局的“碎片化”带来两大后果:一是英国举行公投退出欧盟,欧盟范围内疑欧政党力量上升,加剧了欧盟对一体化发展方向的路线之争;二是欧盟的“内顾”趋势加强,日益重视内部问题的解决,对外交政策的关注相对减少。从拉美方面看,地区一体化进程始终处于碎片化、低效化和脆弱化的状态,尽管二战后陆续成立了数量众多的次区域一体化组织,但始终未能实现地区的“大一统”。以巴西为首的南美国家联盟(UNASUR)和与美国政治经济关系紧密的中美洲、墨西哥、加勒比等国家之间的“南北分歧”长期存在。^⑤欧盟一直是拉美一体化进程效仿的对象,而欧洲内部不稳定因素的累积和地缘政治的断层削弱了拉美地区内部的聚合程度。^⑥

第三,欧盟成员国的外交政策价值取向不一,降低了对拉美整体政策的有效性。欧盟成员国在制定外交政策时拥有不同的价值取向,在利益认知、优先方向、目标设定上的差异导致欧盟对拉政策的不一致和不连贯。欧盟28个成员国在综合国力和政策偏好上的差异不仅导致各行为体在世界和欧盟中所处地位的不同,也导致行为体间利益、认同、战略文化和政治意愿的差异。从外交政策的宏观层面来看,一方面,欧盟中

① Toby Helm, “Greek Debt Crisis Prompts Fears of EU Disintegration”, *The Guardian*, June 25, 2011, <https://www.theguardian.com/world/2011/jun/25/greek-default-threatens-european-union>, last accessed on 23 April 2018.

② Andrew Monaghan, “The Ukraine Crisis and NATO-Russia Relations”, *NATO Review Magazine*, 2014, <https://www.nato.int/docu/review/2014/Russia-Ukraine-Nato-crisis/Ukraine-crisis-NATO-Russia-relations/EN/index.htm>, last accessed on 27 April 2018.

③ European Commission, “Refugee Crisis in Europe”, June 20, 2016, <http://ec.europa.eu/echo/node/4115>, last accessed on 27 April 2018.

④ Simon Tisdall, “Divided Europe Seeks a Long-Term Answer to a Refugee Crisis that Needs a Solution Now”, *The Guardian*, July 23, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/22/divided-europe-refugee-crisis-italy-serbia-greece>, last accessed on 27 April 2018.

⑤ Susanne Grätius, “Europe and Latin America: In Need of a New Paradigm”, *FRIDE Working Papers*, No.116, February 2013, pp.1-2, http://fride.org/descarga/WP_116_Europe_and_Latin_America.pdf, last accessed on 23 April 2018.

⑥ Ben Raderstorff, “What the Brexit Means for Latin America”, *The Inter-American Dialogue*, June 24, 2016, <https://www.thedialogue.org/resources/what-the-brexite-means-for-latin-america/>, last accessed on 27 April 2018.

小成员国不愿被拖入大国之间的权力游戏,期待在外交决策中享有话语权,这与欧盟大国追求自身权力与利益最大化的需求相悖;另一方面,欧盟大国也没有强大到足以单独发挥重大影响的程度,因而不得不寻求其他中小成员国的支持。^①这将导致在对外关系议题上,欧盟有时很难形成统一的外交政策,给对拉政策造成消极影响。从欧盟对拉政策的具体层面看,利益的优先考量导致欧盟对拉政策边缘化。除了英国(曾经)、法国和德国等大国与西班牙、葡萄牙、荷兰等前殖民地宗主国与拉美有较密切的联系外,大多数欧盟成员国对拉美议题缺乏兴趣,并不关心。欧共体奠基文件之一《舒曼宣言》中甚至没有关于拉美地区的只言片语,但却提及非洲是欧洲联合的受益地区。^②对欧盟整体而言,拉美政策并不是优先议题,而内部利益差异进一步成为欧盟发展对拉外交政策的障碍。

第四,英国脱欧降低了欧盟对拉政策的影响力。英国是加勒比共同体许多成员国的主要贸易伙伴,加勒比地区更是有 11 个英联邦成员国,它们与英国之间具有特殊的政治与经济纽带。^③英国脱欧后,这些英联邦成员国将会单独与英国建立更紧密的合作关系,因而加勒比地区的英联邦成员国甚至是加勒比共同体本身对欧盟的利益诉求会显著减少。^④除此之外,英国还是欧盟与南方共同市场自由贸易协定谈判的最积极推动者,且对来自南美国家的农产品准入态度比法国和爱尔兰等国更加开放。失去了政治影响力较强的英国的推动,该谈判变得更加复杂。^⑤不仅如此,南方共同市场还将单独与英国拟定新的双边自贸协定,由于英国与南方共同市场在开放农产品贸易方面没有冲突,相比欧盟更易达成协议,这将进一步侵蚀欧盟自贸区协定的影响力。^⑥尽管英国本身与拉美各国的双边贸易额有限,占欧盟对拉贸易份额比例亦不高,但其所具有的政治影响力、文化软实力和投资实力都大大提升了欧盟对拉的吸引力。英国的退出,无疑降低了欧盟对拉政策的整体影响力。

① [比]斯蒂芬·柯克莱勒、[比]汤姆·德尔鲁:《欧盟外交政策》(第二版),第 136 页。

② Joaquín Roy, "Relations between the EU and Latin America and the Caribbean: Competition or Cooperation with the United States?", in Federiga Bindi ed., *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2010, p.220.

③ 杨志敏:“谈英国脱欧对西半球区域经济合作的潜在影响”,《西南科技大学学报》(哲学社会科学版)2016年第6期,第1-8页。

④ CARICOM, "Heads of Government to Tackle De-Risking, BREXIT", July 1, 2016, <https://caricom.org/communications/view/heads-of-government-to-tackle-de-risking-brexite>, last accessed on 23 April 2018.

⑤ "Brexit Could Slow Down Negotiations Between E.U. and Mercosur", *Plus55*, June 25, 2016, <http://plus55.imprensa.ws/design2017/brexit-slow-negotiations-eu-mercosur/>, last accessed on 28 April 2018.

⑥ Jon Yeomans, "After Brexit, Can the UK Build Its Trade Ties with Latin America?", *The Telegraph*, August 14, 2016, <https://www.telegraph.co.uk/business/2016/08/14/after-brexit-can-the-uk-build-its-trade-ties-with-latin-america/>, last accessed on 28 April 2018.

最后,欧盟认为,中国在拉美影响力的上升对欧拉关系的发展造成冲击。在政治层面,乔治·多明格斯(Jorge Domínguez)曾指出,21世纪初拉美外部环境发生两大变化:其一是美国在诸多议题上与拉美的疏离;其二是中国成为拉美的重要政治伙伴。^①美国20世纪90年代在拉美推动的新自由主义经济政策失败后,拉美左派政权如雨后春笋般出现,中拉合作在“南南合作”框架下迅速发展。^②目前,中国已与巴西(1993年)、委内瑞拉(2001年)、墨西哥(2003年)、阿根廷(2004年)、秘鲁(2008年)、智利(2012年)、哥斯达黎加(2015年)和厄瓜多尔(2015年)8国建立了“战略伙伴关系”。在经济层面,自2008年金融危机之后,美国和欧洲经济从危机中艰难复苏,对拉美国家的贸易和投资大幅减少,中国在拉美的经济扩张恰好填补了“善意的空白”。^③2015年首届中拉论坛更是制定了《中拉合作规划(2015-2019)》,中国通过在资金、技术和装备上的优势帮助拉美弥合其困扰已久的“基础设施鸿沟”,促进了拉美的地区一体化进程。^④目前,中国已经超过欧盟成为拉美地区第二大外国直接投资来源国和南美地区最大的出口目的地。因为国内巨大的初级商品需求拉动了拉美国家的出口繁荣,中国成为拉美经济的“贸易天使”和“发展推手”。^⑤经济合作与发展组织(OECD)在《拉丁美洲经济展望2016》报告中甚至指出,中国与拉美在全球价值链中的联系非常紧密,而且中国在拉美全球价值链中所发挥的作用比区域内的联系更加重要。^⑥相比之下,近年来欧盟对拉活动却黯然失色,不仅2017年的欧拉峰会延期,欧盟与南方共同市场的自由贸易协定谈判也止步不前。

① Jorge Domínguez, “China’s Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes”, *Inter-American Dialogue*, June 1, 2006, p.4.

② 向骏:《拉丁美洲七讲》,台北:五南图书出版股份有限公司2013年版,第165-168页。

③ Kevin P. Gallagher, *The China Triangle: Latin America’s China Boom and the Fate of the Washington Consensus*, New York: Oxford University Press, 2016, p.2.

④ The Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) of United Nations, *Latin America and the Caribbean and China: Towards a New Era in Economic Cooperation*, May 2015, The United Nations, pp.78-79; Bruno Gomes Guimarães and Diogo Ives, “China, South America and Regional Integration”, *The Diplomat*, September 21, 2015, <http://thediplomat.com/2015/09/china-south-america-and-regional-integration/>, last accessed on 28 April 2018.

⑤ Jorge Blázquez-Lidoy, Javier Rodríguez and Javier Santiso, “Angel or Devil? China’s Trade Impact on Latin American Emerging Markets”, in Santiso Javier ed., *The Visible Hand of China in Latin America*, Paris: OECD Publishing, 2007, p.45.

⑥ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Latin American Economic Outlook 2016: Towards A New Partnership with China*, Paris: OECD Publishing, 2015, p.18.

结 语

冷战结束以来,欧拉关系依托独特的历史文化联系和共同价值纽带获得了长足的发展。欧盟的拉美政策不但内嵌于在欧盟整体性的对外政策大框架之下,还体现在欧盟专门针对拉美地区的区域性发展合作政策中。前者旨在持续对拉美地区进行规范性塑造以增强欧盟的影响力与控制力,后者旨在提升拉美地区的社会治理能力和促进经济可持续发展。由于地区一体化的发展程度存在较大差异,欧拉关系具有“复合地区间主义”特征,欧盟通过构造多层面的制度化对拉外交机制,有效地深化了欧拉之间的政治与经济合作。欧拉关系以欧盟价值观念为基础构建的共同话语体系不失为一种行之有效的互动方式,但这种方式却不足以在 21 世纪新的全球化背景下继续维持稳固的双边伙伴关系。^①全球化进程的加速、新兴国家的崛起以及金融危机的爆发引发了全球权力的重构和国际格局的变动,欧盟对拉政策的制定和实施背景发生了重大变化。在未来对拉政策的制定中,欧盟应摒弃旧有的“南北合作”模式和不合时宜的欧洲经验,与时俱进地以“按菜单点菜”(À La Carte)的新范式代替旧有的“一刀切”(One Size Fits All)模式,对拉美不同群体制定更富有针对性的外交政策。^②

(作者简介:崔守军,中国人民大学国际关系学院副教授、中国人民大学国家发展与战略研究院研究员;梁书砚,中国人民大学国际关系学院硕士研究生。责任编辑:莫伟)

^① Andrew Crawley, "Toward a Biregional Agenda for the Twenty-First Century", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.42, No.2, Special Issue: The European Union and Latin America: Changing Relations, 2000, pp. 9-34.

^② Susanne Gratius, "Europe and Latin America: In Need of a New Paradigm".