

大国对拉战略专题

地区间主义的地缘政治转向：欧盟与拉美地区间互动的模式及变化特点^{*}

巩潇泫 贺之杲

内容提要：地区间主义是全球主义与国家主义的过渡节点，是调适世界秩序和国家发展的互动平台。长期以来，地区间主义受欧盟主导的地区间互动逻辑的影响，突出表现为欧洲中心主义主导下的规范塑造和制度构建。随着大国竞争加剧和地缘政治回归，全球多边主义合作和地区一体化进程出现了一定程度的回落，地区间主义的地缘政治转向逐渐成为地区间互动的主导逻辑。作为一种地区间互动的模式，欧盟与拉美地区间互动受到地缘政治博弈和大国战略竞争的影响，正超越传统由欧盟主导的地区间互动逻辑。欧盟与拉美地区间互动突出体现为欧盟与拉美地区对自主性的追求增强、对务实合作的需求上升、对合作议题的认知改变。欧盟与拉美地区间互动正在主动或被动调适大国竞争加剧和一体化进程受挫的内外部环境。欧盟的规范性力量及规范性外交正在让位于塑造“地缘政治的欧洲”的需求，欧拉合作中非传统安全议题的安全化、工具化、政治化色彩提升，由欧盟主导的传统地区间互动关系向更加均衡的战略关系调整。目前，欧盟与拉美地区间的战略互动不仅寻求规避大国竞争下的地缘政治经济联系，立足经贸、气候和能源及互联互通等领域开展更深层次地区间合作，还在尝试超越地区一体化和地区间主义范畴，以求提升欧盟与拉美地区的自主性。

关键词：地区间主义 地缘政治转向 欧盟 拉美地区 地区间互动 自主性

作者简介：巩潇泫，天津外国语大学国际关系学院副教授；贺之杲，中国社会科学院欧洲研究所副研究员。

中图分类号：D871 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649(2025)05-0002-20

^{*} 本文是国家社会科学基金一般项目“大国竞争背景下欧盟自主性研究”（编号：23BGJ066）的阶段性成果。

随着地区间互动日趋频繁和国际多边合作形式日趋多样，作为衔接地区主义和多边主义的一种互动模式，地区间主义成为补充国家间互动的重要平台之一。作为国际关系理论和实践的一个层次^①，地区间主义将地区间互动作为研究对象，强调两个及以上的地区及其内部行为体之间的互动模式。从狭义维度来看，地区间主义是地区一体化组织间的互动，这种互动多源于地区一体化组织自身制度建设和经济一体化发展的经验借鉴等需求，表现为地区一体化组织间的规范传播、内化和互动。从广义维度来看，地区间主义是两个及以上的地区间各类行为体的互动，其主要作用载体是地区一体化组织及地区内的国家（如主要大国或关键小国等），涵盖战略、安全、经济等多个领域。制度化地区间合作与论坛化地区间合作是地区间互动的两种主要模式。^②但是，地区间互动的形式也在发生演变，表现为合作与竞争并存，涉及权力制衡、制度建设、议程设定、认同建构、稳定与发展等多种功能。^③整体来看，地区间主义是立足地区空间的一种互动模式，为地区内和地区间的各类行为体提供了互动平台，也成为调适国家战略和全球秩序的重要工具。

欧盟与拉美地区间互动是地区间主义互动模式的典型案例之一，主要体现在欧盟与拉美地区一体化组织及其与拉美地区国家互动的总和。欧盟与拉美地区间互动包括地区、次区域、国家等多个层次，不同层次之间相互嵌套、互相强化，呈现出一种结构复杂、相互依存度低和不对称的复合地区间主义的特点。^④这主要是欧盟基于拉美地区一体化的发展程度和地区一体化组织的制度化程度做出的灵活选择，充分考虑到拉美地区的多样性和双方合作形式变化的态势。欧盟与拉美地区双区域峰会、次区域组织及欧盟与拉美国家双边合作等多层多维合作平台构成了欧盟与拉美地区间互动的整体图景。欧盟与拉美和加勒比国家共同体（简称“拉共体”）两大地区一体化组织的互动是其中的主要构件，但其合作关系也受到次区域组织、区域内大国的显著影响。作为一种地区间主义的互动模式，欧盟与拉美地区间互动的动力与阻力

① 郑先武：《国际关系研究新层次：区域间主义理论与实证》，载《世界经济与政治》，2008年第8期，第61-68页。

② 周玉渊：《地区间主义的两种形式——基于欧盟与中国对非地区间合作经验的分析》，载《世界经济与政治》，2011年第7期，第21-43页。

③ 杨娜：《欧盟的东亚战略——地区间主义视角》，载《世界经济与政治》，2018年第4期，第129-154页。

④ 崔守军、梁书砚：《欧盟对拉美政策：演变、机制与挑战》，载《欧洲研究》，2018年第3期，第24-41页。

兼具，机遇与挑战并存。为此，本文重点关注地缘政治转向下欧盟与拉美地区间互动的进程与表现，选取经贸、绿色转型及互联互通领域作为案例，分析地区间主义的地缘政治转向在欧盟与拉美地区间互动中的表现和影响。

一 地缘政治转向下欧盟与拉美的地区间互动逻辑

地区间主义面临各地区力量和发展不对称、地区之间的政治偏好和政策分歧及外部行为体的影响等多重挑战。欧盟与拉美地区间互动既受到历史传统的影响，也有经贸合作的拉动及规则规范因素的塑造作用。长期以来，欧盟作为地区主义的倡导者，倾向于在同拉美地区互动的过程中施加欧盟理念和规范。同时，欧盟与拉美地区间互动受到大国博弈及区域秩序动态的影响，不仅寻求规避大国竞争的地缘政治经济联系，还寻求通过地区一体化进程和地区间主义发展来提升欧盟与拉美地区的自主性。在地缘政治回归背景下，欧盟与拉美地区间互动展现出一定程度的自主性、务实性和复杂性。

（一）地区间主义的地缘政治转向

1. 大国竞争的加剧

目前，地缘政治回归成为国际社会难以回避的重大议题。^① 地缘政治回归改变了国际社会的权力结构、运行规则及互动模式。长期以来，经济全球化和多边主义合作是国际社会的主流趋势。然而，世界正进入新的动荡变革期，全球秩序正朝向大国战略竞争加剧的态势演进，带来基于地缘政治的势力范围再现以及全球和地区冲突频发。此外，地缘政治回归伴随着地缘经济竞争加剧，呈现出相互依存的武器化以及全球价值链的碎片化等特征。

尽管地区间主义承载战略平衡、制度建设和集体认同等功能^②，但面对地缘政治回归似乎尚未做好应对的准备。在全球层面，世界大国之间的竞争性上升，尤其是区域性冲突进一步破坏国际和平稳定环境。在现实主义理论看来，地区间主义深受国际体系权力分配的影响并被视为平衡外部力量的权力结构。^③ 一方面，地区间主义更多呈现为权力博弈、战略竞争、经济利益冲突

① 王正毅：《地缘政治竞争为何复兴？》，载《国际政治研究》，2023 年第 6 期，第 11 - 29 页。

② María V. Alvarez, “Exploring Mercosur - EU Interregionalism: A Multifaceted Analysis of Its Past, Present and Future Functions and Dynamics”, in *Contemporary European Politics*, Vol. 2, No. 2, 2024.

③ Jürgen Rütland, Heiner Hänggi, and Ralf Roloff (eds.), *Interregionalism and International Relations*, Routledge, 2006, pp. 17 - 31.

和意识形态差异；另一方面，地区间主义制衡外部行为体的战略目标变得越来越重要，比如制衡大国的安全威胁和解决权力不平衡问题。在自由制度主义理论看来，地区间主义是淡化国际关系无政府特征的关键，并且被视为管理相互依存关系的合作机制。^①一方面，地区间主义强调正式制度塑造地区间关系的重要性，比如自由贸易协定能够提供一套管理双方贸易的规则和规范；另一方面，地区间主义并非仅是国际关系和地区主义的附带现象，而应被理解为全球治理体系的制度化过程。因此，随着大国竞争的加剧和国家主义的回归，地区间主义的传统作用遭到消解，但这也为地区间主义重新挖掘发展动力提供了机遇。

随着地缘政治回归和大国竞争加剧，地区间主义的实践空间被相对挤压，尤其是传统的地区间主义秉持的多边主义合作逻辑受到冲击。与此同时，在地缘政治竞争加剧的背景下，地区间的互动模式也将发生调整，尤其是地区一体化组织的角色值得关注。一方面，地区一体化组织对自身能力建设提出更高要求，更加关注如何在大国博弈中实现并彰显自主性，甚至能够成为大国博弈格局下具有独特影响力的关键行为体^②；另一方面，地区一体化组织在全球治理改革和调适国际秩序中的作用有所上升。任何关键行为体都不能也不会置身事外，核心问题是需要明确其国际角色以及与其他行为体互动的逻辑和路径。但是，不同的地区一体化组织受到地理位置、自然资源、制度模式及内部协调能力等禀赋差异的影响，在地缘政治竞争加剧的背景下面临的具体问题和挑战也有所不同，即便是同样表现出自主性追求，在实践方式和政策偏好方面也存在不同。尤其是，相较于软实力或规范性力量，自主性的实现程度主要受到大国战略博弈水平和地区行为体硬实力的影响。

2. 地区间合作的分化

西方关于地缘政治回归的学术讨论多将地缘政治置于帝国主义语境，地缘政治被用作“冲突”或大国利益的同义词^③，强调地缘政治回归带来的是经济安全、能源自主、去风险等政策，而不是开放合作、相互依赖、自由贸易等理念。地缘政治回归还意味着将现实主义关注的国际体系权力竞争与建

^① Hanns W. Maull and Nuria Okfen, “Inter - regionalism in International Relations: Comparing APEC and ASEM”, in *Asia Europe Journal*, Vol. 11, No. 2, 2003, pp. 237 - 249.

^② 贺之杲、巩满泮：《大国博弈背景下地区一体化组织自主性研究》，载《世界经济与政治》，2023年第11期，第61-88页。

^③ Peter Jay, “Regionalism as Geopolitics”, in *Foreign Affairs*, Vol. 58, No. 3, 1979, pp. 485 - 514.

构主义关注的威权主义空间扩张结合起来。^① 在西方学界看来，地缘政治回归既有权力结构的变化也有规范理念的变化，这背后体现出来的是西方担心非西方世界的崛起及其带来的秩序变迁和竞争加剧。^②

但是，地缘政治与地区主义有着千丝万缕的联系，尤其是两者都关注到空间的重要性。地缘政治与地区主义的结合弱化了地缘政治竞争的冲突维度，克服了地缘政治竞争带来的地区边缘性，强化了通过地区一体化等方式联合自强，提升了地区组织在大国战略竞争中的自主性。因此，地缘政治回归给地区一体化带来的是“双刃剑”。当地缘政治回归给地缘政治空间带来向心力，那么地区间互动可能会带来更多的积极影响，地区间主义或能成为全球合作与国家互动的桥梁。而当地缘政治回归给地缘政治空间带来离心力，那么地区间互动可能导致更不利的后果。地区一体化可能成为新保护主义的庇护所或成为国家干预主义的牺牲品。同时，地区主义的碎片化和地区一体化的不同进程将可能破坏地区间合作态势，甚至加剧地区间的竞争态势以及外围地区的边缘化。当前，地区一体化进程面临着地区主义与国家主义、政府间主义与超国家主义、开放性地区主义与防御性地区主义、成员国利益诉求差异与制度一致性之间的紧张关系，以及一体化进程中的经济不对称和结构性失衡等困境，甚至出现了“一体化疲劳症”（integration fatigue）。^③

地缘政治转向对地区间互动的影响投射于地区和国家两个层面，且相互交织，共同作用于地区间互动的效果。在地区层面，地区一体化建设的发展理念及发展路径面临地缘政治竞争加剧引发的诸多挑战，比如共识减少、碎片化加剧、国家主义回流等。地区制度建设面临的困境既表现在地区一体化组织无法对影响本地区的一些重大危机做出一致回应，也表现在地区内部缺乏共识，无法努力实现更大程度的制度化，从而限制并影响自主性的实践效果。在国家层面，全球和地区环境的相互作用和相互影响引发国家治理危机。对此，一方面地区内国家更加关注多样化议题中的安全属性，积极寻求拓展

^① Carsten Nickel, “What do We Talk about when We Talk about the ‘Return’ of Geopolitics?”, in *International Affairs*, Vol. 100, No. 1, 2024, pp. 221 - 239.

^② Walter Russell Mead, “The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers”, in *Foreign Affairs*, May/June 2014. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/return-geopolitics>. [2025-08-01]

^③ Anna Szolucha, “The EU and ‘Enlargement Fatigue’: Why has the European Union not been Able to Counter ‘Enlargement Fatigue’?”, in *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 6, No. 1, 2010, pp. 107 - 122.

多元化合作路径，努力在大国竞争背景下实现自身利益。这一思路不仅反映在地区内国家的自身外交政策实践中，也反映在其影响地区一体化建设的过程中。另一方面，地区大国在地区间合作中的角色及其政策偏好对地区间合作的影响也在凸显，对地区一体化和地区间主义的互动模式发挥着越来越重要的作用。因此，地区秩序的变化既是地缘政治回归的一种结果，也是调适大国竞争加剧的一种策略，构成了地区间合作的差异化和碎片化。

（二）欧盟与拉美地区间互动的地缘政治转向

欧盟与拉美地区间互动长期遵循以欧盟为主导的、强调规范塑造和制度构建的地区间主义互动逻辑。近年来，地缘政治转向成为塑造地区间互动的主要逻辑，更加关注大国竞争战略及国家与地区间互动的影响因素。在地缘政治转向背景下，欧盟与拉美地区的自主性需求在增加，地区间互动的需求在上升，尤其是双方回应大国博弈冲击的务实合作需求上升。一方面，欧盟与拉美地区间互动仍遵循经贸合作和规范价值的逻辑；另一方面，欧盟与拉美地区间互动正受到安全化和竞争力逻辑主导下议题合作复杂性的影响。

1. 自主性追求带来合作新动力

地缘政治转向刺激了欧盟与拉美地区对战略自主的追求。目前，去全球化趋势、世界多极化凸显，大国战略竞争回归和绿色转型及数字化转型正在重塑国际政治经济关系架构。在此背景下，欧拉双方希望通过对内加强地区合作提升共同行动能力，对外重视发展地区间合作并将对方视为重要战略合作伙伴，展现出由地区内国家主导向地区间互动转变的趋势。在战略自主理念主导下，欧盟和拉美地区在制衡大国影响力和采取务实合作外交之间进行着复杂互动。考虑到自主性与行为体在全球体系中保持战略自主和促进自身利益实现的能力密切相关，全面的地区间伙伴关系能够为地区行为体提供一个可取的选择。^①对欧盟与拉美地区来说，加强战略互动将为彼此创造更多战略机遇，在一定程度上保证自身在不失去自主性的情况下减少对域外大国的依赖。因此，大国博弈也为欧盟与拉美地区间互动带来机遇。

对欧盟而言，大国竞争加剧和地缘政治回归激发了欧盟追求战略自主、提升国际影响力的意愿。欧盟的核心战略是通过强化自主行动能力，包括从防务政策到经济安全及维护民主价值观的能力，以及减少对外依赖度，成为

^① Giuseppe Spatafora, “Triangulating the Relationship: Latin America, the EU and Trump”, ISS, December 6, 2024. <https://www.iss.europa.eu/publications/commentary/triangulating-relationship-latin-america-eu-and-trump>. [2025-06-30]

在具有战略意义的政策领域不依赖于其他国家的地缘政治关键行为体，缓解不稳定世界对欧洲的冲击。^① 新一届欧盟委员会的施政纲领表明，竞争力、经济安全和战略自主将塑造欧盟 2024—2029 年政治周期的议程。然而，欧盟将面临更加棘手的地缘政治格局：一方面，特朗普政府的回归刺激欧盟以更加积极主动的态度去扩展外交战略空间，以迎接跨大西洋关系面临的严峻挑战；另一方面，欧盟受到“一带一路”高质量发展的启发，尝试通过“全球门户”（Global Gateway）政策强化与包括拉美地区在内的“全球南方”之间的联结。在此背景下，欧盟既面临在大国博弈世界中被边缘化的风险，也面临在相互尊重和共同价值观的基础上建立“志同道合联盟”的机遇。因此，重新审视和加强与拉美地区的战略互动就具有了更强的现实意义，为欧盟创新伙伴关系以应对上述挑战提供了机会窗口。欧盟既可以向拉共体或拉美地区大国学习与特朗普政府谈判的经验，提升同特朗普政府谈判时的话语权，也可以将自身塑造成美国在拉美地区的合作伙伴，借此强化跨大西洋关系。作为地区间主义的倡导者和参与者，欧盟同包括拉美国家在内的“全球南方”的互动成为规避大国竞争和对冲地缘政治回归的重要抓手。反之，如果欧盟忽视了拉美地区的利益诉求，则可能会失去一个关键的潜在合作对象。

对拉美地区来说，拉美地区一体化的方向是通过地区主义、诉诸法律或国际组织的支持寻求更大的自主权，以此作为其追求经济发展、实现和平、限制大国影响力的重要手段。但拉美地区正变得日益异质，在人口份额、战略权重、贸易额、军事投射能力和外交影响力等指标方面都不具有相对优势^②，同时还面临着更加复杂艰巨的国际形势。一方面，在“特朗普 2.0”时期美国对拉美地区表现出更强的关注，通过更严格的边境政策和大规模驱逐行动来限制移民，加强打击毒品贩运，并努力遏制中国在该地区的影响力；另一方面，中国在拉美地区影响力的提升被认为是对美国在该地区传统影响

^① European Parliament, “EU Strategic Autonomy 2013 – 2023: From Concept to Capacity”, August 7, 2022. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733589](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733589). [2025 – 05 – 16]; J. Borrell, “Why European Strategic Autonomy Matters. The Diplomatic Service of the European Union. European Union External Action”, EEAS, December 3, 2020. https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en. [2025 – 05 – 16]

^② Sandra Zapata, “EU – LAC Relations in Times of US – China Competition”, in Gian Luca Gardini (ed.), *The Redefinition of the EU Presence in Latin America and the Caribbean*, Peter Lang Group AG, 2023, pp. 149 – 163.

力的挑战，改变了该地区的地缘政治和经济平衡。^① 这都要求拉美国家在外交、贸易、安全等领域做出相应的政策回应。美国“新门罗主义”促使拉美地区更加强调自主追求，积极拓展战略生存空间和合作伙伴。随着大国博弈、地缘政治竞争加剧，尤其是受到来自美国的更大施压，拉美国家或将面临更大的被迫选边站队的风险。面对与大国的不对称关系，拉美地区必须寻求实现政治、经济和贸易关系多元化的战略，通过贸易协定、基础设施投资和可持续发展议题加强与中美欧的关系，多元化其投资和合作来源。拉美各国的政治家们也认识到，在地缘政治回归的影响下，欧盟对拉美地区重新产生兴趣将对欧洲与拉美地区间关系施加新的影响。^②

2. 共同价值让位于共同利益追求

地缘政治转向影响并重塑了欧盟与拉美地区对合作共识的理解。传统上，欧盟同拉美地区间的合作更多强调基于共同的价值观、历史发展脉络，甚至是语言文化的关联，这符合欧盟长期以来塑造的“规范性力量”角色和“规范性外交”逻辑在拉美地区的外交战略实践。但是，在地缘政治竞争加剧的影响下，双方对规范价值的共识逐渐让位于对共同利益的追求。拉美地区追求更加务实高效的 合作，欧盟也致力于在维持欧洲价值观的基础上向“地缘政治的欧洲”转型。

在以往“规范性力量”角色的指引下，欧盟倾向于提出一种基于共同价值观、相互尊重和可持续发展的合作模式，利用其与拉美地区的历史和文化联系，凭借其人权价值传统、民主治理模式以及对多边主义和环境可持续性的承诺，提供符合拉美地区需求的合作形式。然而，面对地缘政治经济竞争压力，欧盟提出了打造“地缘政治的欧洲”这一角色的新需求，而中美两国在拉美地区的竞争则为其提供了一个重新定义自身角色的难得机会。欧盟可以利用其在拉美地区的文化影响力和对环境可持续性的承诺，将自己定位为拉美地区主导大国的可行替代，通过施展软实力在该地区建立积极影响力。^③ 同时，通过将

^① Pamela Aróstica, “Latin America on a New Geopolitical Chessboard: Positioning and Projections Towards China, the European Union and the United States”, EULAC Foundation, November 28, 2024. <https://eulacfoundation.org/en/latin-america-new-geopolitical-chessboard-positioning-and-projections-towards-china-european-union>. [2025-06-30]

^② Javier Lewkowicz, “Beyond the Belt and Road? What’s Next for the EU in Latin America”, Dialogue Earth, September 26, 2024. <https://dialogue.earth/en/business/beyond-the-belt-and-road-whats-next-for-the-eu-in-latin-america/>. [2025-06-10]

^③ Víctor Mijares, “Growing Sino-US Rivalry in Latin America: An Opportunity for the EU”, GIGA, Number 5, 2023. <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/growing-sino-us-rivalry-in-latin-america-an-opportunity-for-the-eu>. [2025-07-23]

自己定位为理解和尊重拉美地区复杂性和多样性的合作伙伴，欧盟寻求摆脱“新殖民主义”的标签，与拉美地区建立更深入、更有意义的双赢关系。

拉美地区对欧盟的期待则更加务实，希望欧盟能够在既有的贸易协定框架下，更加深入地参与地区间合作，以帮助解决拉美国家的贫困、欠发达等结构性问题。因此，在对彼此的身份认定方面，尽管欧盟和拉美地区已经通过战略伙伴关系明确了彼此的重要性，但伙伴关系的可靠性及吸引力仍存在不确定性。与中国或美国的战略影响力相比，欧盟在拉美地区仍被视为次要参与者。在拉美国家寻求外交和经济合作多元化的过程中，中国、俄罗斯等国的表现更符合拉美国家的期许。许多拉美国家更倾向于基于现实需求，将欧盟与拉美地区的关系视为“积极的不结盟”。^① 在外交政策实践中，拉美国家并不愿意接受欧盟长期且带有约束性的合作提议，因为这可能会阻碍自身与其他域外大国的合作，不利于它们更灵活地适应大国竞争。

为了改变这一不利局面，近年来欧盟在拉美地区投入了更多的政治关注。欧盟的战略定位正将欧盟与拉美地区从“享有特权关系的天然合作伙伴”转变为“应对全球挑战并在充满挑战的地缘政治环境中‘捍卫共同利益的首选合作伙伴’”。^② 同时，双方的结构化对话形式也日趋丰富。比如，欧盟正在加强与南方共同市场、太平洋联盟、安第斯共同体、加勒比共同体、加勒比国家联盟、伊比利亚美洲总秘书处等拉美次区域组织的接触与合作。相较于欧盟与拉共体对塑造双方政治共识的关注，在具体议题领域，功能性的次区域组织将对双方务实合作发挥更大的推动作用。目前，南方共同市场、安第斯共同体等次区域组织已经成为欧盟发展经济伙伴关系的主要对象。

3. 安全化与竞争力主导合作进程

地缘政治转向塑造了欧盟和拉美地区对合作议题的再认知。长期以来，欧盟与拉美地区间互动涵盖政治伙伴关系、绿色转型、贸易和投资、人文交流、打击跨国组织犯罪、人权保护等诸多议题。^③ 其中，经贸领域是双方合作的核心，互联互通建设是双方务实合作的基础，绿色发展则被期许为双方未来合作提供新的动力。但在地缘政治竞争加剧的背景下，上述非传统安全

^① Günther Maihold and Claudia Zilla, “Re-launching the Bi-regional Dialogue between the EU and Latin America”, SWP Comment 2023/C 37, July 11, 2023. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/re-launching-the-bi-regional-dialogue-between-the-eu-and-latin-america>. [2025-06-10]

^{②③} EEAS, “Latin America and the Caribbean”, September 24, 2024. https://www.eeas.europa.eu/eeas/latin-america-and-caribbean_en. [2025-05-16]

议题被赋予了更多安全化、政治化、工具化的内涵。这使得传统意义上合作引导的非传统安全议题及其全球治理路径逐渐让位于围绕相关领域内领导力、利益及规则展开的国家间竞争，而地区大国的偏好及选择也成为影响地区间合作的关键因素之一。

一方面，在地缘政治竞争加剧的背景下，经济、绿色转型、互联互通等双方合作中的主要议题被赋予了国际竞争力、能源安全、国际影响力等新内涵。欧盟一直将自己定位为多边主义的坚定拥护者，但在近几年的实践过程中表现出明显的单边路径倾向，例如出台了《欧盟碳边境调节机制》《欧盟零毁林法案》《欧盟企业可持续发展尽责指令》等。这些举措将欧盟的人权、环境等价值观与供应链等实践进行强绑定，将欧盟的价值规范作为评定在欧企业行为的标准，实质是在践行“绿色保护主义”和“技术保护主义”。新一届欧盟委员会的经济外交政策目标也明确提到将“执行欧盟的贸易协定，并在需要时使用所有的贸易防御工具”^①。上述举措引发了拉美国家的普遍不满。同时，欧盟与拉美地区在合作议题的优先排序方面存在分歧，对于部分关键议题双方甚至存在较大认知差异。比如，欧盟期待拉美国家在制裁俄罗斯等方面表达支持，而拉美国家更倾向于包容性的多边主义，反对制裁和排斥俄罗斯。另外，欧盟各成员国及拉美各国在议题偏好方面也存在较大差异。比如，西班牙等南欧国家更加重视推进欧盟与拉美地区的合作，但中东欧国家更专注于乌克兰危机，拉美各国则可划分为对中国或美国的强烈偏好、寻求战略平衡、追求灵活自主、尚在调整变动中等多种类型。^②

另一方面，欧盟与拉美国家根据特定利益和需求进行双边接触也是欧盟与拉美地区间互动的主要内容。^③目前，欧盟已经与拉美地区 33 个国家中的 27 个建立了贸易、政治和合作协定网络。这些政策工具不仅服务于双方经贸发展的需求，还服务于地缘政治竞争的需求，旨在为地区间政策对话开辟共享空间。^④

^① European Commission, “A New Economic Foreign Policy”. https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029/global-europe_en. [2025-05-16]

^② Víctor Mijares, “Growing Sino-US Rivalry in Latin America: An Opportunity for the EU”, GIGA, Number 5, 2023. <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/growing-sino-us-rivalry-in-latin-america-an-opportunity-for-the-eu>. [2025-06-30]

^③ European Union, “A New Agenda for Relations between the EU and Latin America and the Caribbean”, June 7, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT>. [2025-05-16]

^④ Sandra Zapata, “EU-LAC Relations in Times of US-China Competition”, in Gian Luca Gardini (ed.), *The Redefinition of the EU Presence in Latin America and the Caribbean*, Peter Lang Group AG, 2023, pp. 149-163.

比如，欧盟和巴西于 1960 年建立外交关系，2007 年升级为战略伙伴关系。目前，欧盟是巴西最大的投资者和第二大贸易伙伴。巴西是欧盟共同安全和防务政策（CSDP）的战略合作伙伴，加强双方在维和及共同应对安全威胁方面的防务合作是欧盟—巴西高级别政治对话的重要内容之一。通过与拉美地区大国的双边合作，欧盟能够更有效地追求其在关键原材料供应安全、能源转型以及应对气候变化等方面的利益。欧盟与拉共体、南方共同市场等区域和次区域组织的有效合作也需要拉美地区大国在其中发挥引领作用。但是，地缘政治转向，尤其是特朗普回归给欧盟和拉美地区的对外战略带来极大的挑战，继而为欧盟和拉美地区在国际层面上的定位和行动带来更大不确定性，导致欧盟和拉美国家或陷入自我质疑，或采取积极不结盟政策，或保持等距外交，或追求战略自主，呈现多种选择并存的复杂状态。在此背景下，多样性和寻求国家自主权成为理解地区动态的关键，同时也突出了地区大国在欧盟与拉美地区间政策互动中的影响。

二 以自由贸易协定推动欧盟与拉美地区间经贸合作

长期以来，欧盟和拉美地区是密切的贸易和投资伙伴，在促进可持续增长、增强经济韧性、减少过度依赖和实现贸易关系多元化方面有着共同利益。^① 在地缘政治回归的背景下，应对美国保护主义及贸易战的冲击、提升各自国际竞争力是欧盟与拉美地区在经贸领域共同的需求。欧盟与拉美地区间已形成密集的、多层次的贸易协定网络，尤其是 2024 年年底欧盟—南方共同市场自由贸易协定的签订为欧盟与拉美地区间经贸合作发展注入极大动力。但是，由于双方在发展阶段、发展理念等方面存在差异，欧盟与拉美地区间经贸合作的持续和深入发展仍面临挑战。

（一）地缘政治转向对欧盟与拉美地区间经贸合作的影响

对欧盟及其成员国来说，大国竞争加剧和地缘政治回归带来全球经贸关系和规则的变化，欧盟寻求开放式战略自主，通过区域自由贸易协定的方式来完善其在全球各地区的经贸布局。在新的地缘政治环境中，欧盟不再是新

^① European Commission, “A New Agenda for Relations between the EU and Latin America and the Caribbean”, June 7, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0017>. [2025-05-16]

技术的领导者，要面临来自中国等新兴经济体在欧洲工业关键领域的激烈竞争；同时，俄罗斯不再是一个“廉价的”能源供应国，美国也不再是全球地缘政治经济稳定的保障者和提供者。在过去 20 年中，欧盟的增长低于美国和中国，并且失去了全球市场份额，这一低增长也抑制了其竞争力。同时，在地缘政治紧张背景下，欧盟对过度依赖中国进口感到担忧，供应链安全、贸易冲突等问题都刺激其从“去风险”的思路认知对华贸易。对欧盟来说，提高自身增长潜力是一项生存挑战，如不解决，则可能会威胁到欧洲经济社会模式和整个欧洲一体化项目的存续。欧盟认识到需要制定“真正的对外经济政策”，提高欧盟的地缘经济韧性，增强经济竞争力。^① 欧盟对拉美地区的经贸政策选择既体现出刺激自身经济恢复和发展的内在需求，也包含着应对域外大国博弈的需要。要实现上述目标，意味着欧盟需要与南方共同市场等来自“全球南方”的新兴经济体加强合作。如有学者强调，欧盟与南方共同市场贸易协定谈判的利害关系远远超出了经济和贸易领域，其地缘政治意义必须得到重视，欧盟必须以此加强与拉美地区长期以来的“另一种跨大西洋关系”。^②

对拉美地区来说，地缘政治转向尤其是大国竞争加剧将对地区经济持续稳定发展带来明显冲击。拉美地区经济的脆弱性在 2008 年国际金融危机及新冠疫情期间进一步恶化，增长速度放缓，通货膨胀率上升，能源、燃料和食品价格上涨，劳动力市场复苏缓慢，不平等和贫困现象加剧。同时，拉美地区也是世界上最不平等的地区之一，外国直接投资不足，过度依赖初级产品出口。这不仅制约了拉美地区内国家的政策选择，也影响了该地区开展共同项目合作和制度一体化建设的能力。近年来，全球贸易的地缘政治分裂风险增加，“贸易战”“关税战”等单边措施加剧，这可能对与西方和中国都有密切贸易关系的拉美地区产生尤为明显的影响。同时，拉美各国对地缘政治分裂风险的暴露程度不一，贸易开放度较高的国家可能损失更大。对于已跨越中等收入阶段的拉美国家来说，它们不仅无法再获得来自国际社会的官方发展援助，还要面临诸多严峻的社会经济问题。

（二）欧盟与拉美地区间经贸合作的现状及挑战

目前，美国、中国和欧盟对拉美地区贸易合计约占该地区国际贸易总额

^① Mario Draghi, “The Future of European Competitiveness”, European Commission, September 2024. <https://commission.europa.eu/document/download>. [2025-06-10]

^② Josep Borrell, “Reenergising the EU Partnership with Brazil”, EEAS, January 3, 2023. https://www.eeas.europa.eu/eeas/reenergising-eu-partnership-brazil_en. [2025-05-16]

的 65%，其中，美国是拉美地区出口的主要目的地，占该地区总出口的 42%，其次是中国和欧盟，分别占 15% 和 9%。^① 欧盟是拉美地区重要的地缘经济参与者，也是该地区最大的发展援助提供者和外国直接投资来源地。自 2013 年以来，欧盟与拉美地区国家贸易总额增长了 45%，2023 年欧盟与拉共同体货物贸易总额达 2855 亿欧元。^② 双方贸易关系主要依托于欧盟与南方共同市场、安第斯共同体等拉美次区域组织的自由贸易协定。其中，南方共同市场被欧盟界定为可靠的经济和政治伙伴，该组织成员国也是欧盟锂、铜、铂、镍、锰等原材料的主要供应国。2024 年 12 月，欧盟与南方共同市场就已谈判 20 多年的贸易协定达成协议。该协议涵盖了总人口超过 7 亿的两个贸易集团，这将有助于推动建立世界最大的自由贸易区之一，也有助于为双方创造高质量的就业机会。欧盟和南方共同市场的合作被视为双方应对美国贸易战的“先发制人”之策，也是双方对推进全球化做出的承诺。^③ 此外，2024 年 2 月，欧洲议会批准智利—欧盟自由贸易协定升级。^④ 2025 年 1 月，欧盟—墨西哥自由贸易协定的“升级版”谈判结束。2025 年 9 月 3 日，欧盟委员会已向理事会提出签署和缔结《欧盟—南方共同市场伙伴关系协定》和《欧盟—墨西哥现代化全球协定》的建议，后续仍需分别获得欧洲议会和成员国的批准协定才能生效。^⑤ 以上述贸易协定为基石，欧盟旨在寻求与拉美地区兴趣相投的伙伴国合作，将消费国和资源丰富的国家团结在一起，建立全球“关键原材料俱乐部”，加强可持续供应链并实现采购多样化，以应对共同挑战。^⑥

尽管欧盟和拉美地区均面临经济复苏的困境，但是双方对经济社会议题

① Rodolfo Campos and Jacopo Timini, “Latin America and the Caribbean: Trade Relations in the Face of Global Geopolitical Fragmentation Risks”, IDEAS, February 20, 2023. <https://ideas.repec.org/a/bde/journal/y2023i01n13.html>. [2025 - 06 - 10]

② European Parliament, “Region - to - Region Relations”, April 2024. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/176/latin-america-and-the-caribbean>. [2025 - 05 - 16]

③ Susanne Gratius, “Building Autonomy: A Shared Goal between Latin America and Europe”, EULAC Foundation, January 27, 2025. <https://eulacfoundation.org/en/building-autonomy-shared-goal-between-latin-america-and-europe>. [2025 - 06 - 10]

④ Juan Carlos Baker, Antoni Estevadeordal, and Ernesto Talvi, “The New EU - Mexico Agreement: The EU Fast - tracks Integration with Latin America”, ELCANO, February 3, 2025. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/the-new-eu-mexico-agreement-the-eu-fast-tracks-integration-with-latin-america/>. [2025 - 06 - 10]

⑤ European Commission, “Commission Proposes Mercosur and Mexico Agreements for Adoption”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1644. [2025 - 09 - 09]

⑥ European Union, “A New Agenda for Relations between the EU and Latin America and the Caribbean”, JOIN/2023/17 final, June 7, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN>. [2025 - 05 - 16]

关注的侧重点有所不同，目标任务的轻重缓急也有差异。欧盟致力于以经济合作带动多议题合作的发展，并在开展经贸协定谈判时投射自身规范诉求，从而寻求影响拉美地区组织和国家的行为标准。在战略重叠的情况下，比如加强区域价值链的目标，也由于欧盟与拉美不同的地理环境和资源条件，双方在战略实施中呈现出明显差异。这突出表现在欧盟与南方共同市场的自由贸易协定谈判进程中，前者要求后者提供环保承诺，后者则明确抵制农业市场开放。尽管该协定能够助力双方获得应对全球贸易紧张局势的战略工具，双方在贸易结构上也呈现出比较优势模式和高度的贸易兼容性，但是协定后续的批准程序仍充满了不确定因素。在欧盟内部，农业食品行业是成员国争论激烈的主要领域，如法国担忧该协定会冲击本国农民利益，但德国更希望尽快推动该协定生效实施。而南方共同市场国家则对欧盟的“单边倡议式”行事风格表现出强烈不满。同时，南方共同市场成员国之间预期获得的收益也并不均衡，巴西和阿根廷预期收益获得更多，而巴拉圭则可能遭遇轻微的经济萎缩。^① 如果该协定不能顺利获批，不仅会阻碍双方实现经济利益，还会削弱欧盟作为拉美地区战略伙伴的地位。

三 以绿色转型推动欧盟与拉美地区间气候和能源合作

实现绿色转型、提升能源安全及国际竞争力是欧盟与拉美地区的共同需求。其中，气候合作是欧盟与拉美地区在全球治理层面及双边层面合作的重要内容，拉美地区也是欧盟关键原材料的重要潜在来源地。因此，双方在开展气候行动、发展绿色产业、通过能源结构调整实现绿色转型等方面存在共识和诸多共同利益。但是，在地缘政治竞争加剧的背景下，气候领域被视为大国权力竞争的新场域，能源安全的重要性被强化，欧盟与拉美地区在绿色转型过程中也将面临来自内外部的多重挑战。

（一）地缘政治转向对欧盟与拉美地区间气候和能源合作的影响

绿色转型和数字化转型是现阶段欧盟应对世界变局的两大驱动力。对欧盟来说，地缘政治紧张局势使其内部实现绿色治理的过程更加艰难和复杂。

^① Jan Hagemeyer et al., “An Update on the Economic, Sustainability and Regulatory Effects of the Trade Part of the EU–Mercosur Partnership Agreement”, European Parliament, June 2025. <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/> [2025-07-23]

欧盟缺乏能源转型所需的关键材料，也缺乏数字化转型所需的关键技术。在追求气候目标的过程中，特朗普的“气候怀疑论”给欧盟追求更高减排控温目标带来打击，国际社会对全球气候治理的关注正在让位于应对传统安全议题，而欧盟自身采用的碳边境调节机制等绿色保护主义措施和“胁迫性”政策工具也引发了国际社会的广泛质疑。因此，欧盟迫切需要找到可靠的合作伙伴帮助其破解内部绿色能源转型的难题，并塑造持续坚定的能源及气候伙伴关系。深化、扩大和完善与主要新兴经济体的关系，寻求建立战略性、共同发展和互利的清洁转型伙伴关系被欧盟视为“去风险”战略中的关键一环，将有助于欧盟重建与“全球南方”的信任关系，提高地缘经济韧性，并增强欧盟在未来清洁行业发展中的竞争力和地缘政治影响力。^① 为了避免在技术领导力、绿色技术市场份额和获取关键原材料等方面进一步落后，欧盟正在努力多元化其供应链，拉美地区被视为支持其国际政治议程的潜在战略伙伴。

对拉美地区来说，地缘政治转向过程中对能源安全的关注为其施展国际影响力提供了更多机遇，这主要得益于该地区在生物多样性、自然资源、可再生能源和关键战略原材料方面的独特潜力。拉美地区拥有丰富的可再生能源资源，如太阳能、风能、水能和生物质能，还拥有大量对清洁能源技术至关重要的矿物，如拥有世界上最大的锂矿储量。但是，如何提高产品附加值而非停留在初级产品出口是拉美国家普遍面临的挑战。目前，玻利维亚、阿根廷、智利、墨西哥等拉美国家已经在寻求将丰富资源转化为具有更高利润的产品，积极构建四国锂矿资源开发利用联盟，通过构建“锂业欧佩克”达成锂矿价格协议。^② 智利和巴西是欧盟锂和铌等主要原材料的进口来源国，拉美地区也有潜力成为欧盟重要的绿色氢气生产和出口地。在气候治理领域，以巴西为代表的拉美地区大国在国际气候谈判上的灵活定位已经使之成为全球气候治理中的重要力量。第三十届联合国气候变化大会即将于 2025 年 11 月在巴西贝伦召开，巴西也期待借此进一步提升其在全球气候治理中的话语权和影响力。考虑到美国特朗普政府对气候问题一贯的消极态度，加强与欧盟在气候谈判中的合作也将有助于巴西及拉美地区在气候治理领域获得更多支持。

^① Angeline Sanzay and Byford Tsang, “The Great Clean Tech De-risking: The End of EU-China Climate Diplomacy?”, E3G, July 18, 2024. <https://www.e3g.org/news/the-great-clean-tech-de-risking-the-end-of-eu-china-climate-diplomacy/>. [2025-06-10]

^② Cecilia Jamasmie, “South America Looks at Creating ‘Lithium OPEC’”, MINING.COM, March 6, 2023. <https://www.mining.com/south-america-looks-at-creating-lithium-opecc/>. [2025-09-09]

（二）欧盟与拉美地区间绿色转型合作的现状与挑战

目前，绿色转型已经成为欧盟和拉美地区间合作的重要领域。一方面，欧盟和拉美地区都强调可持续发展的重要性，致力于在经济增长与环境保护之间取得平衡。双方都已经认识到应对气候变化的重要性，并致力于减少温室气体排放。欧洲是最早开展气候行动的地区，欧盟在内部气候治理中已经积累了丰富的经验。拉美地区既是最容易受到气候变化影响的地区之一，也是实现全球气候和环境目标的关键地区。欧盟已经制定了雄心勃勃的绿色能源目标，而拉美国家也在努力提高可再生能源在其能源结构中的比重，因此，双方在实现气候中和、绿色经济转型等方面合作潜力巨大。另一方面，欧盟与拉美地区间既有的合作机制为双方在绿色能源领域的合作提供了平台和框架，促进了政策协调、技术交流和项目合作。通过绿色能源合作，双方可以推动各自经济的绿色转型，创造就业机会，促进社会包容性发展。比如，欧盟借助原材料伙伴关系及能源伙伴关系，与巴西、智利等拉美国家在原材料加工、研究和可持续发展方面开展更紧密的合作，帮助其实现低碳经济转型，同时为绿色能源领域的欧洲企业创造投资机会。^① 欧盟还通过“全球门户”倡议中的“欧洲气候”（Euroclima+）旗舰计划加强与拉美地区间的环境可持续发展和气候领域合作，帮助拉美地区国家评估国家自主贡献（NDC）目标的可行性，支持拉美地区在绿色技术、生物多样性保护和数字基础设施领域的投资。^②

然而，在地缘政治竞争加剧的背景下，气候和技术作为非传统安全领域的议题被赋予了更多的“安全化”“政治化”色彩，导致欧盟和拉美地区在该领域的合作面临内外部多重压力。一方面，欧盟持续的经济停滞以及在可再生能源等关键技术领域领导地位的丧失，使得欧盟对拉美国家的吸引力大大降低。与之相对，中国已成为太阳能和风能领域的全球领先供应国。同时，拉美国家认为欧盟采取居高临下的态度，没有充分尊重拉美的需求和利益，双方存在不对称互动，因而要求欧盟提供“公平转型”支持，而非单纯的资源提取。另一方面，双方对于发展和全球治理存在立场和观点差异，在多边组织中的协调合作有限。鉴于拉美地区的发展状况，纯粹的环保主义方法显然对其并不合适，需要一种综合的可持续发展方法，尤其是要考虑到拉

^① Inga Carry, “Raw Materials Partner Chile: More than Just a Supplier”, SWP. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/raw-materials-partner-chile-more-than-just-a-supplier>. [2025-06-10]

^② Euroclima, “Building a Green and Just Transition with Latin America and the Caribbean”. <https://www.euroclima.org/en/home-en/organization>. [2025-06-13]

美国国家的发展需求。^① 拉美地区关注的重点并非绿色经济及其对拉动内需的影响，而是要通过绿色经济发展推动地区国家获得平等发展的机会，改善财富、社会、文化等多领域状况。^② 只有当欧盟能够提供技术转移、产业链共建等实质性利益共享机制时，才有可能在拉美地区赢得区别于中美两国的影响力。此外，双方的合作深度还将取决于能否将政治承诺转化为具体项目。虽然清洁贸易和投资伙伴关系是朝着这一目标迈出的重要一步，但在地缘政治紧张时期，欧盟如何建立并实践战略性的、低门槛的和互利的伙伴关系对提升其外部吸引力更加重要。^③

四 以“全球门户”倡议推动欧盟与拉美地区间互联互通合作

欧盟和拉美地区都渴望在对《2030 年议程》及其可持续发展目标的共同承诺基础上，建设包容和可持续发展的社会。^④ 基础设施建设和升级对拉美地区而言是亟待解决的问题，而拉美地区也是欧盟“全球门户”倡议实践的关键地区。因此，双方在开展地区间互联互通合作方面展现出极大的兴趣和需求。但在实践中，“全球门户”倡议及其内含的欧盟价值观受到了拉美国家的诸多质疑，也引发了拉美国家对欧盟行为动机的担忧，未来合作进程仍存在不确定性。

（一）地缘政治转向对欧盟与拉美地区间互联互通合作的影响

互联互通战略是欧盟面对地缘政治回归的最新政策手段。对欧盟来说，在地缘政治竞争加剧背景下，“全球门户”倡议是帮助其实现原材料供应安全、推广欧盟价值观、实现国际影响力的重要途径。拉美地区是欧盟实践“全球门户”倡议的关键地区，欧盟既希望通过这一倡议促进欧洲企业在该地区的发展，消除歧视性壁垒，提升投资便利化，为欧拉经贸谈判创造良好的条件氛围，也希望将“欧拉全球门户投资议程”作为一项政治承诺，提升欧

^① Günther Maihold, Tania Muscio Blanco, and Claudia Zilla, “From Common Values to Complementary Interests: For a New Conception of Germany’s and the EU’s Relations with Latin America and the Caribbean”, SWP, January 2023. <https://www.swp-berlin.org/publikation/germanys-and-the-eus-relations-with-latin-america-and-the-caribbean>. [2025-06-13]

^② 曹廷等：《中拉绿色经济合作的现状及前景》，复旦—拉美大学联盟网站，2024 年 6 月。
<https://flauc.fudan.edu.cn/74/17/c40136a685079/page.htm>. [2025-06-13]

^③ E3G, “The European Commission Reveals a Clumsy Forward Agenda”, February 26, 2025. <https://www.e3g.org/news/the-european-commission-reveals-a-clumsy-forward-agenda/>. [2025-06-13]

^④ European Commission, “A New Agenda for Relations between the EU and Latin America and the Caribbean”, June 7, 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN>. [2025-05-16]

盟在拉美地区的影响力。这既是欧盟对美国在拉美地区推行“新门罗主义”等霸权行径的回应^①，也是欧盟针对中国“一带一路”倡议在拉美地区成功实践做出的提升自身竞争力的选择。

对拉美地区来说，地缘政治转向对国家硬实力的要求在上升，如何借助大国对该地区的竞争性关注争取更多发展资源成为其关注的主要问题。拉美地区主要由中等收入国家组成，拥有丰富的自然资源，但该地区国家仍面临巨大的结构性挑战，涵盖教育、医疗、社会公平等多个领域。同时，拉美地区正在加速弥合数字鸿沟，数字化转型和互联互通是该地区面临的主要挑战之一。在地缘政治竞争加剧的背景下，美国单方面发动的“关税战”在为拉美地区带来挑战的同时，也进一步激发了中国、欧盟对拉美市场的兴趣。^② 2023年的拉共体峰会通过了《布宜诺斯艾利斯宣言》，强调要促进本地区的包容性发展，加强与其他地区的包容性对话。大国在拉美地区的权力博弈和拉美国家的经济发展需求共同影响了拉美国家与中美等大国关系的基调，同时也为拉美国家与欧盟等伙伴开展合作提供了新的机遇。

（二）欧盟与拉美地区间互联互通合作的现状及挑战

目前，在拉美地区积极推进“全球门户”倡议被新一届欧盟委员会视为促进欧盟的地缘经济利益和战略自主的重要手段。“欧拉全球门户投资议程”旨在为拉美地区创造更多公平的绿色和数字投资机会，在此基础上营造开放的贸易和投资谈判环境，推动该地区可持续发展目标的实现。“欧拉全球门户投资议程”围绕公平的绿色转型、包容性数字化转型、人类发展、卫生系统复原力和疫苗研发与生产等几大支柱展开。^③ 双方期待通过“全球门户”倡议实践，促进有助于实现安全、有韧性的数字基础设施投资，提供教育和医疗保健等公共服务，共同制定包容性数字化转型的投资项目，解决拉美地区的数字鸿沟问题。在2016年10月举行的欧盟—拉共体部长级会议上，欧盟承诺加大对拉美地区气候变化、贸易、投资、安全与治理等关键领域的投入，

^① 李庆四、邱龙宇：《美国“新门罗主义”拉美政策及面临的挑战》，载《拉丁美洲研究》，2020年第2期，第40-59页。

^② Michael Unsleber, “Wie der Zollkrieg die Geopolitik verändern und eine neue Weltordnung schaffen wird”, Latin Press, April 12, 2025. <https://latina-press.com/news/333685-wie-der-zollkrieg-die-geopolitik-veraendern-und-eine-neue-weltordnung-schaffen-wird/>. [2025-06-10]

^③ European Commission, “EU-LAC Global Gateway Investment Agenda”. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/eu-lac-global-gateway-investment-agenda_en. [2025-05-16]

以此改善当地居民的生活条件。^① 在 2023 年第三届欧拉峰会上，双方宣布启动“欧拉全球门户投资议程”并于同年成立欧拉数字联盟，以推动双方在数字技术领域开展区域对话与合作，配合欧盟同拉美地区国家的数字政策有效实施。另外，双方还在欧拉卫生伙伴关系下，依托“欧拉全球门户投资议程”制定进一步行动计划，其中包括疫苗和药品制造、数字清洁、卫生技术和卫生系统优化，等等。^②

从政策实践效果来看，“全球门户”倡议被认为是欧盟对“一带一路”倡议的地缘经济和地缘政治回应，也有评论将其称为对“一带一路”倡议及实践的“口头上的回应”，因这种回应可能更多体现在讨论和声明中，而非形成具体的行动或有效的竞争策略。^③ 这也反映出欧盟的“全球门户”倡议在实施力度、资源投入或地缘政治影响力方面与“一带一路”倡议相比仍有差距。一方面，相较于中国“一带一路”倡议的规模，欧盟宣布的 3000 亿欧元（直至 2027 年）基础设施计划显得相当有限。欧盟官方仅宣布了数量有限的小型项目，主要贴合自身的政治议程目标，而忽视拉美国家的优先事项和具体的社会经济条件。相比之下，中国不仅系统性地投资于港口扩建和电力传输等重大项目，更为重要的是，同为“全球南方”国家，中国既能够充分体会拉美国家的发展困境及发展需求，也能够与拉美国家分享自身丰富的知识和实践经验。二者对比，中国以市场为导向的合作策略更为务实，并以更全面了解伙伴国的需求和期望为特点；而欧盟的欧洲中心主义方法从长期来看则可能削弱其作为一个公平且有吸引力的伙伴的信誉。另一方面，从双方的身份定位来看，传统的“规则制定者”与“规则接受者”的关系已经不适应目前欧盟与拉美地区关系的发展态势。但是从拉美地区国家的认知来看，欧洲似乎仍以前殖民地“宗主”的心态对待自己，“全球门户”倡议及其实践更像是为了确保“旧世界”的利益而量身定制，比如，该倡议的核心在于确保欧盟关键矿物的供应安全而非解决

^① Council of the EU, “EU-CELAC Ministerial Meeting: Santo Domingo Declaration”, October 26, 2016. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/26/celac-santo-domingo-declaration/>. [2025-05-16]

^② European Commission, “EU-Latin America and Caribbean Partnership: Manufacturing Vaccines, Medicines and Health Technologies and Strengthening Health Systems”, June 22, 2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3890. [2025-05-16]

^③ Jule Könneke, “The EU – Brazil Partnership and the New Climate Geopolitics”, SWP, December 12, 2024. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-eu-brazil-partnership-and-the-new-climate-geopolitics>. [2025-06-10]

拉美地区贫困和社会不公等重大问题。此外，“全球门户”倡议缺乏连贯性和战略愿景，可能导致政策工具的增加，而且这些工具不能充分定义、处理或减轻风险，最终可能引起欧盟合作伙伴的担忧，使其努力效果适得其反。^①

五 结语

地区间主义的地缘政治转向是地区间互动的最新形态和主要逻辑之一。在乌克兰危机等地缘政治冲突和特朗普回归导致大国竞争加剧的背景下，地区间主义的地缘政治转向或将成为国际关系研究和实践的重点议题。欧盟与拉美地区间互动也难以跳出世界政治运行的轨迹，既受到欧盟及拉美地区一体化组织自身制度建设和外交理念变化的影响，又遭遇世界政治格局变化和大国政治回归的冲击，面临着严峻挑战。为此，欧盟积极利用世界政治“地区化”和“板块化”的变动空间，利用其自身优势加紧布局全球各个区域，试图通过“第三条道路”在大国竞争之下施展更大国际影响力。拉美地区国家也普遍拒绝选边站队，展现出其对自主性和国际影响力的追求。

在一个日益受到大国竞争冲击、地缘政治回归和规范重组影响的世界中，地区间互动既立足于自身制度变革的战略自主建设，还取决于它建立反映其发展愿望和地缘政治现实的多元化伙伴关系的能力。尽管受制于内部利益博弈和外部大国竞争，欧盟与拉美地区在绿色转型、数字经济和多边主义领域存在的共同利益仍为双方合作提供动力。在大国竞争的时代，世界各国更加期待务实合作与多边承诺带来的具体成果，对合作的成效更为关注。目前来看，拉美地区国家对欧盟政策感到失望，甚至出现信任危机，认为欧盟未能兑现平等伙伴关系的承诺。同时，欧盟缺乏对拉美地区的长期战略规划，在与该地区日益自信的大国打交道时渐落下风。上述问题说明，双方对合作价值理念的认知并不一致，战略伙伴关系在理念与行动之间、目标与现实之间仍存在鸿沟。未来，欧盟与拉美地区间互动能否超越传统“援助—受援”模式，转向更加平等互利的“战略伙伴”，将决定双方未来关系发展的高度，也成为地区间主义的地缘政治转向的试金石。

(责任编辑 范 蕾)

^① Angeline Sanzay and Byford Tsang, “The Great Clean Tech De-risking: The End of EU-China Climate Diplomacy?”, E3G, July 18, 2024. <https://www.e3g.org/news/the-great-clean-tech-de-risking-the-end-of-eu-china-climate-diplomacy/>. [2025-06-13]