

# 欧盟在拉美地区 推进“全球门户”战略： 进展、考量及障碍<sup>\*</sup>

梁甲瑞

**摘 要：**自《欧拉全球门户投资议程》启动后，欧盟基于自身优势，开始在拉美地区推进“全球门户”战略。该议程主要围绕四根支柱展开：绿色转型、数字化转型、人的发展、健康复原力以及疫苗。从“全球门户”战略在拉美地区的实施情况来看，部分举措是在该战略提出之前已开始执行的，而其他则是在该战略公布之后推行的。这表明“全球门户”战略虽然是新倡议，但其在拉美地区的很多举措，是对以往举措的再包装或再升级，并没有多少创新之处。拉美地区是欧盟推进“全球门户”战略所不可忽略的区域。欧盟的战略考量主要是地缘政治博弈、伙伴关系升级、提高太空竞争力、加强战略自主建设。从历史和现实看，“全球门户”战略在拉美地区的推进面临着多重障碍。在求和平、谋发展成为主流的今天，欧盟应摒弃地缘政治思维，严格落实《欧拉全球门户投资议程》的承诺，真正推动拉美地区的发展。

**关键词：**欧盟；“全球门户”战略；拉美地区；“一带一路”倡议

**作者简介：**聊城大学 太平洋岛国研究中心 常务副主任 研究员  
加勒比研究中心 研究员 聊城 252000

**中图分类号：**D814.1； D86

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005 - 4871(2024)06 - 0004 - 19

---

<sup>\*</sup> 本文系山东省社会科学规划研究项目“太平洋岛国深海安全对国际海洋战略格局的多维影响研究”（项目编号：24CGJJ01）的阶段性成果。感谢《德国研究》编辑部及匿名评审专家提出的宝贵意见，本文文责自负。

2021年12月,欧盟委员会和欧盟外交与安全政策高级代表启动了“全球门户”计划,这是一项新的欧洲战略,计划在2027年之前筹集3000亿欧元,以促进发展中国家数字、能源和交通领域的智能、清洁和安全,并加强全球卫生、教育和研究系统。<sup>①</sup>“全球门户”战略聚焦交通、数字、卫生、气候与能源、教育与科研五大领域,地理上覆盖了全球,可满足不同地区的需求。它以2018年欧盟-亚洲互联互通战略、与日本和印度达成的互联互通伙伴关系以及西巴尔干、东部伙伴关系和南部邻国的经济和投资计划为基础,但特别关注非洲、中亚以及拉美和加勒比地区(以下简称“拉美地区”)。2023年6月7日,欧盟发布了一份新的联合通讯,其中列出了欧盟与拉美地区(以下简称“欧拉”)的新议程,即《欧拉全球门户投资议程》。这份新议程概述了欧盟在“全球门户”战略框架下对拉美地区的参与,<sup>②</sup>是欧盟选择与拉美地区合作伙伴一起投资的战略重点的路线图。这标志着拉美地区成为又一个欧盟推进“全球门户”战略的重要区域。国内学术界对“全球门户”战略的关注点主要集中在两个方面:一是对“全球门户”战略本体及其影响的探讨;<sup>③</sup>二是对“全球门户”战略在非洲推进情况的关注。<sup>④</sup>国外学术界主要探讨“全球门户”战略对“一带一路”倡议的影响,<sup>⑤</sup>也有研究注意到“全球门户”战略对拉美地区的意义。<sup>⑥</sup>作为“全球门户”战略的涉足区域,拉美地区理应引起学术界的注意。但目前学术界对此的关注仅限于欧拉数字联盟的构建,<sup>⑦</sup>尚无系统探讨“全球门户”战略与拉

① European Commission, “Global Gateway: up to € 300 Billion for the European Union’s Strategy to Boost Sustainable Links around the World”, 2021-12-01, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_6433](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6433), 访问日期:2024-08-01。

② European Commission, “New Agenda to Strengthen EU’s Partnership with Latin America and the Caribbean”, 2023-06-07, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3045](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3045), 访问日期:2024-08-01。

③ 姜胤安:《欧盟“全球门户”计划:目标、动因与制约因素》,载《国际经济合作》,2023年第1期,第80-87页;陈超、王义桅:《双转型下的欧盟“全球门户”战略》,载《现代国际关系》,2022年第6期,第42-50页;李远、巩浩宇:《海外基建竞争与欧盟“全球门户”计划》,载《国际展望》,2022年第6期,第73-90页;吴昊、杨成玉:《欧盟“全球门户”战略及其对“一带一路”倡议的影响》,载《国际问题研究》,2022年第5期,第58-77页;邹磊:《美欧全球基建计划协调对“一带一路”倡议的影响与中国应对》,载《国际经济评论》,2023年第2期,第85-108页。

④ 潘多、王明进:《欧盟“全球门户”战略在非洲的推进》,载《现代国际关系》,2023年第1期,第31-44页。

⑤ Simone Tagliapietra, “The European Union’s Global Gateway: an Institutional and Economic Overview”, *The World Economy*, Vol. 47, 2024, pp. 1326-1335; Tyyne Karjalainen, “European Norms Trap? EU Connectivity Policies and the Case of the Global Gateway”, *East Asia*, Vol. 40, 2023, pp. 293-316。

⑥ Ramón Casilda Béjar, “Unión Europea y América Latina: Una Nueva Asociación Estratégica Modernizada y Más Sólida”, *Económico De ICE*, Núm. 3163, 2023, pp. 15-23。

⑦ 李翰林、李靖莹:《“全球门户”战略下欧拉数字联盟的构建》,载《现代国际关系》,2024年第9期,第103-121页。

美地区关联性的研究成果。基于此,本文在国内外既有研究的基础上,尤其考虑了拉美地区学者的观点,结合欧拉官方材料,尝试追踪欧盟在拉美地区推进“全球门户”战略的状况,并分析其考量以及面临的挑战,以期抛砖引玉。

## 一、欧盟委员会在拉美地区推进“全球门户”战略的进展

2023年7月,欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)在欧拉商业圆桌会议上介绍了《欧拉全球门户投资议程》。该议程启动后,欧盟基于自身优势,开始在拉美地区推进“全球门户”战略。该议程由欧洲团队倡议实施,主要围绕四根支柱展开:绿色转型、数字化转型、人的发展、健康复原力以及疫苗。<sup>①</sup>因此,欧盟在拉美地区推进“全球门户”战略的进展也主要体现在这四个方面。

### (一) 推动伙伴国实现绿色转型

欧盟将基础设施投资作为把可持续发展目标转化为未来竞争优势的途径之一,宣称将通过“全球门户”战略框架下的基础设施建设,推动伙伴国实现绿色转型。<sup>②</sup>欧拉在气候中和(climate neutral)、清洁和自然友好型经济方面具有巨大合作潜力。拉美地区拥有极为丰富的生物多样性,尤其是亚马逊地区被誉为“地球之肺”,对于实现生态平衡至关重要。同时,该地区对于实现全球气候和环境目标,包括实施《巴黎协定》《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》《全球塑料污染协议》等决议,也尤为重要。<sup>③</sup>欧拉都致力于保护生物多样性、制止森林砍伐、促进更多循环经济、改善废物和水管理、提高资源生产率和应对污染,以及努力实现气候中和、清洁和自然友好型经济。为实现这些目标,《欧拉全球门户投资议程》呼吁加强绿色转型伙伴关系,具体措施包括加强对话、制定监管框架等。<sup>④</sup>有鉴于此,欧盟在两个方面推动伙伴国实现绿色转型。

第一,构建绿色伙伴关系。如表1所示,欧盟通过一系列绿色区域计划以及双边行动,同拉美地区构建绿色伙伴关系,一定程度上兑现了其对该地区应对气候变化和保护生物多样性行动的承诺。在欧拉绿色伙伴关系框架下,欧盟已经开始推

<sup>①</sup> European Commission, “Commission Presents Global Gateway Investment Agenda with Latin America and Caribbean”, 2023-07-17, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3863](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3863), 访问日期:2024-08-01。

<sup>②</sup> 吴昊、杨成玉:《欧盟“全球门户”战略及其对“一带一路”倡议的影响》,第60页。

<sup>③</sup> European Commission, “A New Agenda for Relations between the EU and Latin America and the Caribbean”, 2023-06-07, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=JOIN:2023:17:FIN>, 访问日期:2024-10-01。

<sup>④</sup> European Commission, “EU-LAC Global Gateway Investment Agenda”, [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/eu-lac-global-gateway-investment-agenda\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/eu-lac-global-gateway-investment-agenda_en), 访问日期:2024-10-01。

进表 1 所列的一些绿色区域计划。最有代表性的一个项目是马尾藻治理项目。拉美地区各国都面临着海岸上马尾藻堆积物成倍增长的问题。对此，欧盟发起了“将马尾藻转化为经济机会”的欧洲团队倡议，该倡议旨在减少这些藻类造成的破坏并将其融入循环经济，例如，将马尾藻转化为化妆品、肥料、电力等。2023 年 12 月 6 日，在第二十八届联合国气候变化大会上，欧盟和多米尼加共和国共同举办了名为“马尾藻小组一行动和投资的紧迫性和机遇”的论坛。本次论坛受到“欧洲气候”计划的支持，<sup>①</sup>并遵循了欧盟-拉共同体峰会上的联合承诺，即共同治理加勒比地区的马尾藻。

表 1 欧盟与拉美地区的绿色区域计划

名称	时间	内容
“拉美—投资绿色” (AL-INVEST Verde)	2021.10 – 2026.09	该计划通过促进实施可持续生产模式，促进拉美地区可持续增长，并创造就业机会，支持拉美地区向低碳、资源高效和循环经济转型。该计划由三个部分组成，即分别与拉美地区小型企业、公共机构和知识产权管理部门合作。
“亚马逊+”	2023.06 – 2023.08	“亚马逊+”项目将提高亚马逊流域各国减缓二氧化碳排放和适应气候变化影响的能力，大幅减少森林退化并加强生物多样性保护。所有这些都将与土著民和当地社区合作完成。
“欧洲气候”	2023 – 2027	作为“全球门户”战略的内容，“欧洲气候”是欧盟十多年来在气候行动方面的旗舰计划，在拉美地区 33 个国家实施，通过实施需求驱动的行动，增强脆弱社区应对气候变化的适应能力。它将帮助拉美地区国家向脱碳、环保和包容型经济转型。
“拉美地区 金融联合会”	2010 – 2027	作为欧盟的区域混合基金之一，“拉美地区金融联合会”的目的是提高拉美地区基础设施的可持续性，加强环境保护，适应气候变化和减缓二氧化碳排放，并促进该地区公平和可持续的社会经济发展，创造就业机会。

资料来源：“Global Gateway, Green partnerships within the Global Gateway Investment Agenda”, 2023-06-07, <https://www.euroclima.org/en/recent-events/en-news/2001-eu-lac-ggia-green-partnerships-within-the-global-gateway-investment-agenda>, 访问日期:2024-10-01。

第二，推动能源转型。拉美地区拥有独特的地理和环境多样性，是全球可再生能源占比最大的地区。根据联合国和拉美经委会的统计，2022 年，在全球能源及矿产储量份额中，拉美地区的锂占 47%，铜占 36.5%，稀土占 16.7%，钴占

<sup>①</sup> 该活动由法国于 2023 年 12 月 2 日与瓜德罗普共同举办，并得到多米尼加共和国、哥斯达黎加、墨西哥和东加勒比国家组织的支持，是在联合国海洋会议前夕启动的一项国际政治倡议。

6%，铜占35%。<sup>①</sup> 欧盟通过开发和部署可再生能源、提高能源效率和能源供应质量，帮助拉美地区实现能源转型和战略自主。为此，欧盟根据实际情况，在智利、巴拿马、哥斯达黎加、加勒比地区国家启动了不同的能源转型项目。为发展智利的绿色氢能，欧盟成立了智利全球门户可再生氢能基金，这是欧盟委员会、欧洲投资银行和德国复兴信贷银行的一项联合倡议，旨在促进智利新兴的可再生氢能市场并促进本地供应链，同时考虑到公平能源转型的重要性。根据该倡议，欧盟和德国联邦经济和气候保护部将各投资400万欧元。2023年1月，欧盟将智利可再生氢能项目确定为“全球门户”战略的旗舰项目之一，目标是将智利打造成绿色氢能领域的区域领导者。为了帮助巴拿马实现其能源转型议程的目标，欧洲团队推动了在数字普遍接入、绿色氢能、发电和配电、能源效率和可持续流动性方面的优质投资。而在哥斯达黎加，欧盟则重点关注电动公交车、充电基础设施的维护和培训，将城市公交车队转换为电动公交车队。40辆公共电动汽车每年可减少500万吨二氧化碳排放量。该项目是哥斯达黎加国家脱碳计划的一个重要方面，要求到2035年70%的公交车实现零排放，到2050年100%实现零排放。在包括巴巴多斯在内的加勒比地区，欧盟建立了第一个绿色氢能存储电池来存储太阳能，以确保电网稳定。<sup>②</sup>

保障拉美地区关键原材料的可持续开发也是推动能源转型的一个内容。2024年11月，欧盟与美洲开发银行发起了一项联合倡议，旨在负责任地投资和开发关键矿产。该倡议基于欧盟与智利和阿根廷现有的框架协议，并符合欧盟促进国际合作和可持续发展的战略目标、《欧拉全球门户投资议程》以及《欧盟绿色协议工业计划》。根据该协议，欧盟将出资630万欧元，美洲开发银行将出资1.2亿欧元，用于阿根廷、玻利维亚、巴西、智利和厄瓜多尔的关键原材料相关项目。<sup>③</sup> 2023年6月，欧盟与阿根廷签署了一份谅解备忘录，建立了双方在关键原材料价值链方面的伙伴关系，旨在确保发展清洁能源以及数字化转型所需的安全、可持续的原材料供应。<sup>④</sup> 在此

---

① UN, ECLAC “Natural Resources Outlook in Latin America and the Caribbean”, 2023, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/32eeb7a7-84fe-484c-bf98-db60407ec771/content>, 访问日期: 2024-10-02。

② EU-LAC, “Electrification of the Urban Bus Fleet in Costa Rica”, 2024-09-18, <https://eulac-foundation.org/en/electrification-urban-bus-fleet-costa-rica>, 访问日期: 2024-10-02。

③ European Union, “Global Gateway: New EU-IDB Initiative to Boost Sustainable Critical Raw Materials Practices in Latin America and the Caribbean”, 2024-11-09, [https://www.eeas.europa.eu/delegations/chile/global-gateway-new-eu-idb-initiative-boost-sustainable-critical-raw-materials-practices-latin\\_en](https://www.eeas.europa.eu/delegations/chile/global-gateway-new-eu-idb-initiative-boost-sustainable-critical-raw-materials-practices-latin_en), 访问日期: 2024-12-09。

④ European Commission, “Global Gateway: EU and Argentina Step up Cooperation on Raw Materials”, 2023-06-13, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_3217](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3217), 访问日期: 2024-12-06。

背景下,2024年2月,欧盟与阿根廷商定了一份路线图,确定并共同开发可持续的本地项目,涉及关键原材料的勘探、开采、精炼、转化和回收。2023年7月,欧盟与智利签署了一份谅解备忘录,以加强双方之间的可持续关键原材料供应链。这符合“全球门户”战略和《原材料供应法案》的目标,旨在发展一个具有竞争力和可持续性的原材料加工行业和采矿业,促进其本地增值,创造高质量的就业机会和可持续的包容性经济增长。欧盟和智利还宣布将制定一份运营路线图,其中包括欧盟成员国和智利相关国内机构将采取的合作行动。该路线图将得到《欧拉全球门户投资议程》的支持。<sup>①</sup>

## (二) 促进数字化转型

数字化转型是可持续发展的重要驱动力,在众多重大领域扩大社会和经济效益方面具有巨大潜力。在“全球门户”战略的驱动之下,欧盟正在加强欧洲与世界的联系,帮助伙伴国解决数字鸿沟问题,进一步融入全球数字生态系统。欧盟在《塑造欧洲未来数字化通讯》和《2030年数字指南针十年》的基础上,提出了以人为本的数字化转型方法。《欧拉全球门户投资议程》提出实现数字化转型和创新的具体步骤,同时确保共同致力于以人为本的数字经济和社会愿景。<sup>②</sup>有鉴于此,欧盟在三个方面致力于促进拉美地区的数字化转型。

第一,建立欧拉数字联盟。作为“全球门户”战略的一部分,基于欧拉对以人为本的数字经济和社会愿景的共同承诺,欧拉数字联盟于2023年3月成立,旨在通过具体行动促进拉美地区数字基础设施的发展和政策法规的融合,以加强欧拉数字合作。它将由欧洲数字发展中心和拉美地区经济委员会进行协调。更重要的是,欧拉数字联盟创建了一个战略框架,有力推动了欧拉在广泛领域内的数字合作。政府、私人利益相关者、国际金融机构、政府间和非政府组织、民间社会和学术界都参与了该联盟的运行。截至2024年末,欧盟成员国和22个拉美地区国家已加入该联盟。未来,欧拉数字联盟将作为一个论坛,制定以《欧拉全球门户投资议程》和其他资金来源为基础的数字领域双区域投资议程。

第二,完善数字服务。基于欧拉数字联盟,欧拉完善数字服务的合作行动正在展开,主要包括三个方面:一是延长“贝拉”(BELLA)计划,建立安全的数字主干连接,并拉近欧拉研究界的距离。欧盟国际伙伴关系总司拉美地区主任费利克斯·费尔南德斯-肖(Félix Fernández-Shaw)认为“贝拉”计划是欧拉战略关系框架内开展

---

<sup>①</sup> European Commission, “Global Gateway: EU and Chile Strengthen Cooperation on Sustainable Critical Raw Materials Supply Chains”, 2023-07-18, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_23\\_3897](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3897), 访问日期:2024-12-06。

<sup>②</sup> European Commission, “EU-LAC Global Gateway Investment Agenda”.

最成功的项目之一。<sup>①</sup>“贝拉”计划的第一阶段获得了欧拉之间第一条直接海底电缆的频谱权以及配套的“红克拉拉”(RedCLARA)陆地光纤网络基础设施。“贝拉”计划的第二阶段旨在将这些网络扩展到拉美地区尽可能多的国家,最终目的是在欧拉之间建立直接、高速和安全的数据连接;<sup>②</sup>二是实施区域“哥白尼”战略,在巴拿马和智利分别建立“哥白尼”数据中心。新的“哥白尼”区域数据中心将通过战略性地使用空间数据监测灾害风险并支持恢复重建,增强整个地区对自然和人为灾害的抵御能力;三是建立欧拉数字加速器,以促进欧拉大型企业、中小企业和创新型初创企业之间的多方利益相关者合作。此外,电子政务和商务项目是完善数字服务的一个亮点。欧盟在特立尼达和多巴哥启动了电子政务项目,其中包括开发电子身份、建设公共数据互操作性平台和政府数据中心,从而使来自六个中美洲国家的用户能够使用网站来管理复杂的跨国贸易业务。“全球门户”战略为中美洲数字贸易平台的设计和 implement 贡献了 800 万欧元。

第三,增强数字领域的互联互通。欧盟已在部分拉美地区的伙伴国推动了增强数字领域互联互通的活动。在欧拉数字联盟框架内,欧盟启动了哥斯达黎加的 5G 部署项目、牙买加的数字化转型计划,与哥伦比亚构建了数字化领域的伙伴关系,并在多米尼加共和国建立了拉美网络能力中心。

### (三) 实现人的发展

健康、教育和较高的生活水平是实现人的发展的关键要素。欧盟致力于同伙伴国合作,支持教育政策、社会保护并减少不平等现象。在“全球门户”战略中,绿色转型和数字化转型的目的是实现人的发展。2024年3月,在欧拉“人的发展和公平获得卫生产品”高级别活动期间,欧盟正式启动了“欧洲团队包容和公平社会倡议”,凸显了欧盟将人的发展置于“全球门户”战略的承诺。欧洲团队倡议将通过促进与拉美地区伙伴的合作,为可持续发展目标作出贡献,在性别和社会政策、护理和福祉、优质教育、技能发展、获得体面的工作等领域制定包容性政策。<sup>③</sup>

欧盟在海地和牙买加实施了旨在推动人的发展的项目。大多数海地人无法获得优质教育,而优质教育是实现社会和经济持续发展的先决条件。2024年,欧盟

<sup>①</sup> BELLA II, “BELLA Programme Highlighted at the EU-LAC Global Gateway Investment Agenda Meeting”, 2024-07-16, <https://bella-programme.eu/en/news-2024/329-bella-programme-highlighted-at-the-eu-lac-global-gateway-investment-agenda-meeting>, 访问日期:2024-10-13。

<sup>②</sup> Javier Echeverría Ezponda, “Las TIC en las Relaciones Entre Europa y Latinoamérica”, *Revista Internacional de los Estudios Vascos. RIEV*, Vascos, 55, Núm. 1, 2010, pp. 61-94, here p. 94.

<sup>③</sup> European Commission, “Global Gateway: EU and Latin America and the Caribbean Build together More Inclusive and Equitable Societies”, 2024-03-21, [https://international-partnerships.ec.europa.eu/news-and-events/news/global-gateway-eu-and-latin-america-and-caribbean-build-together-more-inclusive-and-equitable-2024-03-21\\_en](https://international-partnerships.ec.europa.eu/news-and-events/news/global-gateway-eu-and-latin-america-and-caribbean-build-together-more-inclusive-and-equitable-2024-03-21_en), 访问日期:2024-10-12。

拨款 2000 万欧元，用于满足海地最脆弱人群的需求。这笔资金将用于帮助儿童在安全的环境中接受优质教育。欧盟在牙买加的数字化转型计划内容涉及人类发展。数字化转型计划将为牙买加的年轻人提供成功所需要的技能和教育。“全球门户”战略通过提供可持续的硬件和软件基础设施，让牙买加民众能获得所需的技能和工具。

#### （四）加强卫生系统的复原力

为加强拉美地区卫生系统的复原力，《欧拉全球门户投资议程》支持并强化了欧拉新伙伴关系在疫苗、药品等方面的既有合作项目。早在 2022 年 6 月，欧盟就已启动了欧拉新伙伴关系，以促进拉美地区疫苗、药品和其他卫生技术的本地生产，加强卫生系统的复原力，并创造有利于可持续发展的环境。

欧盟在厄瓜多尔、哥斯达黎加、墨西哥等国家实施了健康复原力以及疫苗项目。2023 年 3 月，欧洲投资银行向厄瓜多尔提供了 1 亿美元的贷款。这笔贷款不仅在厄瓜多尔用于采购疫苗、医疗物品和设备以及医疗工具，还可以加强偏远地区的冷链和配送物流。根据哥斯达黎加生命科学中心倡议，欧盟将支持该国药品和医疗器械的开发、测试和生产。为了加强墨西哥的卫生复原力系统，并为该国和欧盟在制药、生物技术和医疗技术领域创造新的商业机会，欧盟在墨西哥启动了“卫生复原力和疫苗生产”项目。此外，欧盟还支持拉美地区国家完善卫生系统的基础设施，主要项目包括巴巴多斯卫生系统的复原力和卫生设施的数字化转型、圭亚那建设和升级水处理厂计划等。

## 二、欧盟在拉美地区推进“全球门户”战略的考量

拉美地区是欧盟推进“全球门户”战略所不可忽略的区域。欧盟的考量主要是地缘政治博弈、伙伴关系升级、提高太空竞争力，以及加强战略自主建设。

### （一）对冲“一带一路”倡议

拉美地区是 21 世纪海上丝绸之路的自然延伸，是“一带一路”国际合作的重要伙伴。共建“一带一路”倡议提出后，受到拉美地区国家的热烈响应。2016 年的《中国对拉美地区政策文件》明确强调，中拉全面战略伙伴关系以平等互利为基础，以共同发展为目标，不针对、不排斥任何第三方。中国愿在拉美地区国家提出、同意和主导的原则下同域外国家和国际组织在拉美地区国家开展三方合作。中国鼓励中国企业与相关方基于商业原则在拉美地区国家开展经济、社会、人文等领域的三方合作。<sup>①</sup> 在 2018 年的中国—拉共体论坛部长级会议上，中国首次邀请拉美地

<sup>①</sup> 中华人民共和国中央人民政府：《中国对拉美和加勒比政策文件》，2016 年 11 月 24 日，[https://www.gov.cn/xinwen/2016-11/24/content\\_5136911.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2016-11/24/content_5136911.htm)，访问日期：2024-12-07。

区国家自愿加入“一带一路”倡议。中拉合作进入新的发展阶段之后,中拉共商共建共享“朋友圈”不断扩大,已有22个国家与中国签署了共建“一带一路”倡议谅解备忘录。在共建“一带一路”倡议的引领下,中拉各领域的合作取得了丰硕的成果。在中拉的共同努力下,中拉共建“一带一路”倡议形成了一系列适合彼此的、独特的发展经验。<sup>①</sup> 拉共体对中国持欢迎的态度。《蓬塔卡纳政治宣言》强调拉共体赞赏中国继续推动拉共体—中国合作规划,开展当年商定的活动。<sup>②</sup>

“全球门户”战略的提出源于2021年7月欧盟理事会关于“全球互联互通的欧洲”的结论,该结论敦促欧盟采取“地缘战略和全球互联互通方针”。<sup>③</sup> 欧盟委员会主席冯德莱恩提出让“全球门户”战略成为全球值得信赖品牌,以高质量、可靠的标准、高透明度和良好的治理脱颖而出的宏伟目标。<sup>④</sup> 冯德莱恩在“全球门户”战略董事会第一次会议上表示,“全球门户”战略首先是一个地缘政治项目,旨在让欧洲在竞争激烈的国际市场中占据一席之地。这是一个关键工具,因为基础设施投资是当今地缘政治的核心。<sup>⑤</sup> 可以看出,“全球门户”战略的地缘政治色彩非常浓厚。正如欧洲议会在2024年7月发布的《全球门户2030》中所言,“全球门户”战略虽然主要被描述为一项发展举措,但部分是出于地缘政治动机。<sup>⑥</sup> 欧洲议会于2024年1月通过的关于制定全面欧洲港口战略的决议强调“全球门户”战略作为“一带一路”倡议替代方案的重要性,以及其支持海运业的潜力。<sup>⑦</sup> 欧洲对外关系委员会的克洛伊·蒂文(Chloe Teevan)、桑·比拉尔(San Bilal)等人认为,真正使欧盟推出“全球门户”战略的原因是,欧盟在关键地区的影响力正在减弱,而中国的影响力正在增强。“全球门户”战略是欧盟为适应地缘政治环境而做出的最新努力,它显然是

① 推进“一带一路”建设办公室:《中国—拉丁美洲和加勒比国家共建“一带一路”发展报告》,北京:中国计划出版社,2023年版,第2页。

② Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, “Declaración Política de Punta Cana”, 2017, p. 15, <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/soporte-declaracionpoliticadepuntacana.pdf>, 访问日期:2024-12-07。

③ Council of the European Union, “A Globally Connected Europe: Council Approves Conclusions”, 2021-12-01, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_21\\_6522](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_6522), 访问日期:2024-10-12。

④ European Commission, “Statement by President von der Leyen on the Global Gateway”, 2021-12-01, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_21\\_6522](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_6522), 访问日期:2024-10-12。

⑤ European Commission, “Global Gateway: First Meeting of the Global Gateway Board”, 2022-12-11, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_7656](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7656), 访问日期:2024-10-15。

⑥ European Parliament, “Global Gateway 2030”, 2024-07, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/757826/EPRS\\_IDA\(2024\)757826\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/757826/EPRS_IDA(2024)757826_EN.pdf), 访问日期:2024-10-15。

⑦ European Parliament, “European Parliament Resolution of 17 January 2024 on Building a Comprehensive European Port Strategy”, 2024-01-17, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0025\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0025_EN.html), 访问日期:2024-10-15。

“一带一路”倡议的替代方案。<sup>①</sup>对此,欧盟官方虽然并未直接表态,但明确将中国排除在志同道合的合作伙伴之外。<sup>②</sup>冯德莱恩在2022年的一次采访中证实,“全球门户”战略旨在制衡中国日益增长的影响力,并为中国基础设施融资提供更好的替代方案。<sup>③</sup>

进一步而言,欧盟在拉美地区实施“全球门户”战略的直接动力就是对冲“一带一路”倡议。尤金尼亚·C·赫尔特(Eugénia C. Heldt)认为催生“全球门户”战略的第一个外部和必要因素是中国作为全球基础设施融资国的崛起。这使得欧盟愿意并需要发挥更强的地缘政治领导作用,以在拉美地区对抗中国,同时建立欧盟自己的势力范围。<sup>④</sup>欧盟通过强调价值观和规则标准,以意识形态设置排他性政治条件,以期削弱“一带一路”倡议在拉美地区的竞争优势。就具体领域而言,欧盟借助基础设施建设向拉美地区国家灌输强化个人数据保护、网络安全等意识,构建所谓公平开放的数据市场,实际上是为了对中国构筑新的竞争壁垒。具体来看,欧拉数字联盟将加剧欧盟同中国在拉美地区数字基础设施建设和投资领域的市场竞争。自2017年“数字丝绸之路”推行以来,多家中国公司扩大了在拉美地区的业务,包括电商、海底电缆和金融科技等。中国在拉美地区经济的显著增长已转化为数字技术领域的影响力。2023年,中拉数字论坛发布了《中国—拉美和加勒比国家数字技术合作论坛重庆倡议》,协同推进以5G、数据中心为代表的新型基础设施建设。数字基础设施建设正成为中拉合作的亮点。中国企业在拉美地区的参与度较高。其中,华为在拉美深耕20余年,业务覆盖除加勒比地区少数小国外的整个拉美地区,服务覆盖该地区50%的人口。而欧盟对“一带一路”倡议在拉美地区的实践表示担忧,把中国视为其在全球技术和数字化领域的重要对手。欧盟认为中国在全球标准制定和技术规范方面的影响力不仅涉及经济利益,更关乎全球科技治理和价值观的主导权。欧盟建设欧拉数字联盟的目的之一是加强同中国在数字领域的竞争。<sup>⑤</sup>根据《欧拉全球门户投资议程》,欧盟在拉美地区部署的数字项目,其首要目的是确保数字化转型符合欧盟的价值观和利益。

<sup>①</sup> Chloe Teevan/San Bilal, “The Global Gateway: a Recipe for EU Geopolitical Relevance?”, *ECDPM Discussion Paper*, No. 323, 2022, p. 1.

<sup>②</sup> European Commission, “Questions and Answers on Global Gateway”, 2021-12-01, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_21\\_6434](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_6434), 访问日期:2024-10-20。

<sup>③</sup> European Commission, “President von der Leyen’s Joint Interview with Les Echos and Handelsblatt”, 2022-02-04, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac\\_22\\_801](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_22_801), 访问日期:2024-10-20。

<sup>④</sup> Eugénia C. Heldt, “Europe’s Global Gateway: a New Instrument of Geopolitics”, *Politics and Governance*, Vol. 11, Issue 4, 2023, p. 225.

<sup>⑤</sup> 李翰林、李靖莹:《“全球门户”战略下欧拉数字联盟的构建》,第119页。

欧盟于2023年5月就5G安全举行了专门会议,向哥斯达黎加的运营商介绍了其“5G工具箱”,以图减少哥斯达黎加对华为的依赖。在欧盟的持续施压下,哥斯达黎加总统罗德里戈·查韦斯(Rodrigo Chaves)签署了一项禁止政府购买华为设备的法律。<sup>①</sup>同时,在促进拉美地区绿色转型方面,欧盟的高标准壁垒构成对“一带一路”倡议的同质竞争,挤压中国企业在拉美地区的市场份额。

## (二) 构建更紧密的合作关系

二战以来,欧盟与拉美地区关系的发展大体可分为四个阶段:低潮期(1945-1968年)、磨合期(1969-1990年)、快速成长期(1991-2008年)、全面发展期(2009年至今)。<sup>②</sup>欧拉建立了多层级的合作机制。早在1974年,欧洲议会议员和拉美议会议员就开始了接触。地区层面上,欧盟与拉美地区国家第一次峰会于1999年举行,并确立了双区域战略伙伴关系。第六次欧盟与拉美地区国家峰会成立了欧拉基金会,目的是促进和强化双区域战略伙伴关系。次区域层面上,欧盟同安第斯地区、中美洲、南方共同市场等确立了合作机制。2003年,欧盟与安第斯地区达成了政治对话与合作协议,进一步扩大了双方合作的范围。2008年,《欧盟一加勒比论坛经济伙伴关系协定》生效,这是一项全面的自由贸易和经济协定。欧盟与中美洲的联合协议是欧盟达成的第一项区域间协议,于2012年6月签署,并于2012年12月获得欧洲议会批准。

欧拉是天然的合作伙伴,有着深厚的政治、经贸和文化联系。哥伦比亚前财政和公共信贷部部长何塞·安东尼奥·奥坎波(José Antonio Ocampo)认为欧拉关系传统上一直很牢固。历史上将这两个地区联系在一起的文化和经济纽带正在逐步转变,并为合作与发展开辟了许多空间。自欧盟巩固以来,这种关系得到了加强和改变。<sup>③</sup>在欧拉合作日益密切的背景下,欧盟欲同拉美地区构建更紧密的合作关系。欧盟外交与安全政策高级代表何塞普·博雷利(Josep Borrell)强调,“欧拉是天然的合作伙伴。我们也必须成为首选合作伙伴。成为首选合作伙伴关乎政治意愿:共同应对全球挑战和加强基于规则的秩序的意愿,最终目标是促进和平、安全和民主。”<sup>④</sup>《2023

<sup>①</sup> Diálogo Américas, “Costa Rica’s 5G Network to Exclude China and Russia”, 2023-11-28, <https://www.politico.eu/article/west-world-tour-huawei-china-telecom/>, 访问时间:2024-12-10。

<sup>②</sup> 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,这里第27页。

<sup>③</sup> José Antonio Ocampo, “Las Relaciones Económicas Entre América Latina y la Unión Europea”, *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, Núm. 54-55, 2001, pp. 37-48, here p. 37.

<sup>④</sup> European Union External Action, “A New EU Agenda with Latin America and the Caribbean”, 2023-06-11, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/new-eu-agenda-latin-america-and-caribbean\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/new-eu-agenda-latin-america-and-caribbean_en), 访问日期:2024-10-20。

年欧盟—拉共体峰会宣言》强调，欧拉致力于升级和进一步强化伙伴关系，这种伙伴关系建立在共同的价值观和利益以及强大的经济、社会和文化联系之上。重要的是，该宣言突出了《欧拉全球门户投资议程》的政治功能。<sup>①</sup> 2023年12月，欧盟理事会再次强调欧拉是天然的合作伙伴，应进一步加强合作，以应对全球和地区挑战。<sup>②</sup>“全球门户”战略承继了《全球外交与安全战略》的理念，欲加强欧盟与外部世界的接触，而加强同拉美地区的接触，升级同该地区的伙伴关系，正是该战略的题中应有之义。在“全球门户”战略的影响下，欧洲以及拉美地区的金融界高层访问了圣地亚哥德孔波斯特拉。他们的目标是将欧拉关系提升到一个新的水平，覆盖贸易、经济、地缘政治等多个方面。拉美和加勒比开发银行总裁塞尔吉奥·迪亚斯-格拉纳多斯(Sergio Díaz-Granados)甚至呼吁，欧拉需要利用“全球门户”战略，重新定义双边关系。他提出，《欧拉全球门户投资议程》具有明确的目标和必要的政治意愿，是时候采取行动了。<sup>③</sup>

### （三）进一步确保太空领导地位

随着太空事务在国际竞争、国家安全、社会经济发展和民众生活中的重要性日益凸显，欧盟对太空事务日益重视。作为全球太空重要力量，欧盟的太空资产包括用于定位、导航的“伽利略”系统和用于地球观测的“哥白尼”计划，并即将启动联盟安全连接计划，用于欧盟的安全通信。其中，“伽利略”系统是欧盟的全球导航卫星系统，也是世界上最精确的系统，不仅可以帮助市民在繁忙的城市街道上辨别方向，还可以通过各种服务为危急情况下的救援车辆提供指引。“哥白尼”计划是欧洲地球观测系统。它支持环境管理，有助于减轻气候变化的影响，并确保整个欧洲的安全。2021年4月，欧盟理事会和欧洲议会制定了2021年至2027年的新欧盟太空计划。新计划的主要目标是进一步确保欧盟在空间活动中的领导地位、促进创新产业、保障自主进入空间并简化治理。2022年，欧盟领导人在《安全与防务战略指南》中确定太空为一个战略领域，并呼吁制定欧盟安全与防务太空战略。在这一政治势头的基础上，欧盟委员会和欧盟外交与安全政策高级代表制定了首个《欧

<sup>①</sup> Council of the European Union, “Declaration of the EU-CELAC Summit”, 2023-07-18, p. 2, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12000-2023-INIT/en/pdf>, 访问日期:2024-12-08。

<sup>②</sup> Council of the European Union, “Latin America and the Caribbean: Council Approves Conclusions on EU-LAC Relations”, 2023-11-21, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/21/latin-america-and-the-caribbean-council-approves-conclusions-on-eu-lac-relations/>, 访问日期:2024-10-20。

<sup>③</sup> Development of Bank of Latin America and the Caribbean, “EU and Latin America and the Caribbean, United to Offer Global Solutions”, 2023-11-28, <https://www.caf.com/en/blog/eu-and-latin-america-and-the-caribbean-united-to-offer-global-solutions/>, 访问日期:2024-12-06。

盟安全与防务太空战略》。该战略认为在权力竞争日益激烈、欧盟及其成员国所受威胁不断加剧的地缘政治背景下,太空基础设施是基本服务,必须得到充分保护以抵御当前和预期的威胁并具有韧性。<sup>①</sup>

拉美地区是欧盟实施太空战略的关键区域,主要是因为欧拉都希望双方在气候变化缓解和适应、粮食安全、排放跟踪或减少灾害风险等领域实现互利。拉美地区是世界上第二大自然灾害多发地区,越来越频繁地受到地震、山体滑坡、洪水和风暴的袭击,蒙受巨大的人员和经济损失,因此需要依靠精确的定位数据来到达受影响地点并识别遇险人员。“伽利略”系统可以为拉美地区提供导航服务。“哥白尼”计划制作的卫星图像与伽利略基础设施生成的卫星导航信号之间的协同作用,在为民防机构和应急响应人员提供可靠服务方面有着良好的口碑。“哥白尼”计划紧急管理服务在全球范围内提供快速测绘和风险与恢复测绘服务等测绘产品,“伽利略”系统紧急预警卫星服务则将其提供补充。同时,欧盟通过为拉美地区提供导航、预警等服务,也可以完善其导航和预警网络。“伽利略”系统的卫星星座由位于世界各地战略位置的发射和接收站组成的网络支持。加勒比地区岛屿在“伽利略”系统架构中发挥了关键作用,尤其是博内尔岛,岛上建有一个新的“伽利略”系统传感器站。在“全球门户”战略框架内,欧盟成功启动了“哥白尼”计划拉美地区中心,根本目的是确保欧盟的太空领导地位。

#### (四) 减少来自美国的影响

随着大国博弈和地缘政治竞争的加剧,欧盟的共同外交与安全战略正经历深刻转型,日益强调战略自主的重要性。2016年,欧盟发布了《共同愿景,共同行动:一个更强大的欧洲》文件,认为世界比以往任何时候都更需要欧盟。在充满挑战的时候,一个强大的联盟是一个具有战略思维和共同愿景的、共同行动的联盟。战略自主对于欧盟在其边界内外提升和平与安全的能力至关重要。<sup>②</sup>在加速推进对外战略地缘政治转型的背景下,欧盟对发展政策进行相应调整,并配套实施相关举措,试图实现发展政策的升级与优化,为战略自主提供助力。<sup>③</sup>在此背景下,“全球门户”战略的提出是欧盟建设战略自主的必然结果。正如欧洲经济和社会委员会

---

<sup>①</sup> European Commission, “European Union Space Strategy for Security and Defence”, JOIN (2023) 9 final, 2023 - 10 - 03, p. 1, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=JOIN\(2023\)9&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=JOIN(2023)9&lang=en), 访问日期:2024 - 12 - 09。

<sup>②</sup> European Union, “Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe”, 2016 - 06, pp. 4 - 9, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf), 访问日期:2024 - 12 - 10。

<sup>③</sup> 赵雅婷:《地缘竞争与安全转向:欧盟发展政策调整及现实挑战》,载《当代世界》,2024年第5期,第45 - 51页,这里第45页。

所言，“全球门户”战略旨在确保欧盟开放的战略自主权。<sup>①</sup>

从地缘政治上看，美国将拉美地区视为自己的后方，在该地区的政策一直是对其他行为体保持战略拒止。美国在拉美地区有着重要利益。该地区是美国最大的石油供应国，也是开发替代燃料的强大合作伙伴。2021年6月，美国启动了“重建更美好世界”倡议。这是一个由主要西方国家领导的以价值观为导向、高标准和透明的基础设施伙伴关系，旨在缩小发展中国家40多万亿美元的基础设施需求缺口。同年9月，美国副国家安全顾问达利普·辛格(Daleep Singh)率领的外交代表团访问了哥伦比亚、巴拿马和厄瓜多尔，以更好地了解“重建更美好世界”倡议如何支持当地基础设施建设。对欧盟而言，强化同拉美地区的合作，有助于减弱来自美国的影响，在同美国交往时候增加回旋的余地。因此在拉美地区，“全球门户”战略有利于欧盟在数字转型、绿色转型等领域同美国展开竞争。

### 三、欧盟在拉美地区推进“全球门户”战略的障碍

从历史和现实的角度看，“全球门户”战略在拉美地区的推进必定不会顺利，面临着多重障碍，这些障碍涉及的方面包括历史包袱、资金瓶颈、区域内聚力差距，以及不接地气。

#### (一) 援助伴随着干涉内政

拉美地区曾经是饱受殖民者压迫和掠夺的地区。西方国家为维护在拉美地区的传统利益，极力向该地区兜售西方价值观和发展理念，阻碍其自主发展。欧盟对拉美地区的投资和援助经常会附加条件，这种做法是对拉美地区国家内政的粗暴干预，反映了一种后殖民主义的行为模式。从历史上看，欧盟的拉美地区政策是与其人权、民主、良治等价值理念的推广相结合的。欧盟一方面向拉美国家提供援助推动其政治、经济改革，从而达到其要求的人权、法治、民主、市场经济等标准；另一方面，则以停止或减少援助为惩罚手段，对那些不符合其所倡导的价值观和理念的国家予以制裁。比如，1990年1月—1996年1月期间，欧盟即对古巴、危地马拉、海地等国家采取了援助制裁，理由包括军方反对民选政府、政治改革领域的不灵活性、人权问题等。1993年，欧盟两次对萨尔瓦多发生的侵犯人权及政治暴力事件表示担忧。<sup>②</sup>之所以有这种现象发生，主要是因为欧盟与拉美地区实力不对等。

---

<sup>①</sup> European Economic and Social Committee, “Impact Assessments and Active Involvement of Civil Society Should be Guiding Principles for the Global Gateway Strategy”, 2023-12-20, <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/impact-assessments-and-active-involvement-civil-society-should-be-guiding-principles-global-gateway-strategy>, 访问日期:2024-12-01。

<sup>②</sup> 王新影:《浅析欧盟对拉美援助政策的特征及前景》,载《拉丁美洲研究》,2009年第4期,第56-62页,这里第60页。

而在无政府的国际社会，又没有解决国与国之间不对等关系的力量。<sup>①</sup>可以看出，欧盟只是把援助作为对拉美地区输出价值观的工具，并没有把拉美地区关切作为优先考虑。《欧拉全球门户投资议程》不仅明显突出了欧盟的价值观色彩，而且体现了欧拉地位的不平等。冯德莱恩在谈及该议程时，首先强调了双方是加强基于规则的国际秩序、共同捍卫民主、人权和国际和平与安全的关键盟友。<sup>②</sup>对于《欧拉全球门户投资议程》规划的合作项目，受历史包袱的影响，拉美地区国家难免会心有余悸。早在2013年，玻利维亚总统埃沃·莫拉莱斯(Evo Morales)就在欧拉峰会上指出，拉美需要真正的合作伙伴，而不是自然资源的主人。<sup>③</sup>如今，拉美地区对西方的价值观念已经深恶痛绝。进入新时代后，拉美地区将继续探索自主式发展道路，逐渐排除西方国家的干扰。<sup>④</sup>

## (二) 资金落实难以达到预期效果

《欧拉全球门户投资议程》将在未来四年内筹集450亿欧元用于软硬基础设施投资。依据欧盟官方表述，这450亿欧元的来源主要是欧盟及其成员国、包括欧洲投资银行在内的发展融资机构、出口信贷机构等。其中，私人融资将会是这450亿欧元的重要构成部分。“全球门户”战略设想通过建立开发银行共同融资机制来调动私人融资，特别是欧洲投资银行、拉美和加勒比开发银行、中美洲经济一体化银行和美洲开发银行。但这一计划恐难以实现。这主要有四个方面的原因：

一是欧洲投资银行的私人融资作用并不明显。欧洲投资银行是欧盟委员会、欧洲对外行动署和欧盟成员国履行“全球门户”战略承诺的关键合作伙伴。仅在2022年，欧洲投资银行就签署了估计300亿欧元或更多的“全球门户”投资的业务。欧洲投资银行与其合作伙伴计划在2027年底前支持1000亿欧元的投资，约占“全球门户”投资总体目标的三分之一，其中包括在拉美地区的投资。自1978年以来，欧洲投资银行一直在拉美地区开展工作，为370多个项目提供了超过150亿欧元的融资。自2022年以来，欧洲投资银行已在拉美地区签署了15份“全球门户”战略合同，总额达17亿欧元。<sup>⑤</sup>2023年，欧洲投资银行为拉美地区的项目提供

① 周弘：《对外援助与国际关系》，北京：中国社会科学出版社，2002年版，第22页。

② European Commission, “New Agenda to Strengthen EU’s Partnership with Latin America and the Caribbean”.

③ Roberto Dominguez, *EU Foreign Policy towards Latin America*, Palgrave Macmillan, 2015, p. 65.

④ 杨建民、张晓旭：《必须走独立自主的现代化道路——拉美现代化进程的历史启示》，载《历史评论》，2023年第6期，第48-53页，这里第53页。

⑤ European Investment Bank, “The Global Gateway in Latin America and the Caribbean”, 2023-07-14, <https://www.eib.org/attachments/lucalli/2023-0171-the-global-gateway-in-latin-america-and-the-caribbean-en.pdf>, 访问日期：2024-10-20。

了 9.69 亿欧元的融资。<sup>①</sup> 作为私人融资的重要载体，欧洲投资银行在开展各项业务时都非常重视引入私人资本。欧洲投资银行贷款对区域内的私人投资具有一定的正面影响，但引入私人投资的效果并不明显。就欧洲投资计划而言，以欧洲投资银行为载体致力于引进私人资本的方向是正确的，但欧盟委员会的资金支持有限而欧债危机后私人部门投资信心严重不足。<sup>②</sup>

二是从欧盟外部融资渠道看，尽管强调了对战略资金的巨大需求并呼吁增加私人融资的投入，但由于乌克兰危机持续、世界经济风险上行和美联储与欧央行加息缩表，国际资本避险情绪上升，这导致发达经济体流动性短缺，国际投资规模相应缩水。由于国际投资者投资策略日趋保守，“全球门户”战略的相关项目想要吸引国际投资者的“真金白银”存在较大难度。拉美地区的债务压力和通货膨胀水平在不断上升。受新冠疫情的影响，拉美地区主权债务达到国内生产总值(GDP)的 70% 以上，尽管财政整顿仍有可能，但许多风险依然存在。因此，拉美地区对国际投资者的吸引力大打折扣。<sup>③</sup>

三是从欧盟内部融资渠道看，新冠疫情造成的经济下滑以及为遏制新冠疫情的经济和社会影响而采取的支出措施，对欧盟的政府赤字和债务比率产生了重大影响。2022 年和 2023 年，高昂的能源价格以及欧盟各国政府为减轻其影响而采取的措施对政府收支平衡的影响较大，因此欧盟的政府赤字处于相对较高水平。2023 年，除塞浦路斯、丹麦、爱尔兰和葡萄牙外，其他所有欧盟成员国均报告财政赤字。总共有 11 个成员国的赤字超过 GDP 的 3%。因此欧盟成员国无力对“全球门户”战略提供财政支持。<sup>④</sup>

四是欧盟成员国对拉美地区的重视程度具有很大的差异性。鉴于许多拉美地区国家都属于中等收入国家，拉美地区并不是欧盟发展合作的重点地区。事实上，欧盟大部分发展援助都集中在非洲和亚洲。2019 年至 2021 年，超过一半的欧盟成员国平均将其官方发展援助的不到 1% 拨给拉美地区。欧盟各机构与所有成员国拨给拉美地区的官方发展援助资金平均不到其总量的 10%，只有西班牙(37%)和法国(13%)是例外。2019 年至 2021 年间，法国向拉美地区提供

---

① European Investment Bank, “The EIB in Latin America and the Caribbean”, 2024-10-20, <https://www.eib.org/en/projects/region/latin-america-caribbean>, 访问日期: 2024-10-20。

② 宋爽、陈晓:《欧洲投资计划能否重振欧洲投资?——基于欧洲投资银行挤入私人投资的经验分析》,载《欧洲研究》,2017年第4期,第37-58页,这里第49-58页。

③ 吴昊、杨成玉:《欧盟“全球门户”战略及其对“一带一路”倡议的影响》,第69页。

④ Eurostat, “Government Finance Statistics”, 2024-04-22, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government\\_finance\\_statistics#Introduction](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics#Introduction), 访问日期: 2024-10-12。

了13亿美元的发展援助,西班牙提供了3亿美元。<sup>①</sup>除了法国和西班牙之外,德国也正在向欧盟委员会提供大量财政和政治支持以及实施“全球门户”战略的专业知识。<sup>②</sup>比如,“欧洲气候”项目由欧盟和德国联邦政府通过联邦经济合作与发展部共同资助。

### (三) 各自区域内部的协调与统一程度差距较大

欧拉合作是一个区域组织同另一个区域组织的合作,因此各自区域内部的协调与统一程度会影响双方合作的深入发展。<sup>③</sup>经过半个多世纪的发展,欧盟成员国不断增加,具有了单一的货币,高度一体化的内部政策,统一的对外经济和商业政策,以及不断发展起来的共同外交与安全政策。欧盟是第一个在地理和地缘政治上具有重要意义的国家集团,在经济、政治和文化方面表现出更高的同质性,其一体化进程远远超出了具有基本共同机构、共同市场的核心经济功能。作为一体化水平较高的组织,欧盟通过欧盟委员会、欧洲议会和欧盟理事会等机构的合作,可以协调各成员国的立场并达成共识。与之相反,拉美地区虽然自20世纪50年代就开始了一体化进程,但远不能同欧盟相比。几十年来,拉美地区所取得的实践和理论成果表明,一体化进展不佳。造成这一情况的原因是多方面的。首先,拉共体主要依赖轮值主席国担任秘书处的职能,这种临时秘书处的安排缺乏连续性和连贯性。其次,轮值主席国可能面临资源、经验和声望不足的问题,这限制了工作效率。再次,拉美地区的许多国家面临着政治不稳定、经济波动和社会不平等问题,不仅影响了各国之间的合作意愿,也阻碍了拉共体在推动一体化进程中的有效性。<sup>④</sup>“全球门户”战略是一个系统工程,需要在拉共体的牵引下,积极引导拉美地区各国参与。拉美地区内部协调程度的低迷,以及一些拉美地区国家参与不积极,无疑将阻碍“全球门户”战略在该地区的推进。在墨西哥学者洛雷娜·鲁阿诺(Lorena Ruano)看来,欧拉区域关系渐行渐远,自由主义的共识已经被削弱,拉美地区一体化的承诺从未像欧盟预期的那样成为现实。<sup>⑤</sup>

---

<sup>①</sup> European Think Tank Group, “A Common Future for Europe, Latin America and the Caribbean”, 2024 - 02, p. 8, <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/04/ettg-a-common-future-for-europe-latin-america-and-the-caribbean.pdf>, 访问日期:2024 - 10 - 20。

<sup>②</sup> Federal Foreign Office, “EU Global Gateway: Global Partnerships for Democratic and Sustainable Standards”, 2024 - 07 - 22, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europe/eu-global-gateway-globale-partnerschaften-fuer-demokratische-und-nachhaltige-standards/2607028>, 访问日期:2024 - 10 - 20。

<sup>③</sup> 毕晶:《欧盟与拉美经贸合作关系:机制、影响因素与走势判断》,载《世界经济与贸易》,2018年第6期,第8-13页,这里第12页。

<sup>④</sup> 李翰林、李靖堃:《“全球门户”战略下欧拉数字联盟的构建》,第116页。

<sup>⑤</sup> Lorena Ruano, “La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Breve Historia de la Relación Birregional”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 112, 2018, pp. 69 - 87, here p. 69.

#### （四）投资项目脱离拉美地区发展的实际

就“全球门户”战略在拉美地区的关注领域而言，公平的绿色转型无疑是最为重要的关注点，获得全部预算的80%左右的支持，其次是数字化转型。<sup>①</sup>相比之下，“全球门户”战略在拉美地区对其他领域的关注显然不够。这两个领域是欧盟欲提升全球影响力、发挥领导者作用的领域，但这不是拉美地区最为关注的事项。欧盟对拉美地区的投资计划实际上没有充分考虑该地区的发展水平，脱离了该地区发展的实际。以智利可再生氢能项目为例，参与氢能开发的当地代理商对“全球门户”战略的成功至关重要，但他们似乎对该战略中的一些措施表现出了漠不关心的态度。智利可再生氢能项目的推动者在与化石氢能的消费者达成购买协议方面遇到了困难，而出口市场则带来了技术和经济方面的挑战。此外，气候变化、粮食安全等问题困扰着很多拉美地区国家。拉美地区的粮食安全面临重大挑战，同时也是全球获得健康饮食成本最高的地区，每人每天达4.08美元（全球均值3.6美元），因此该地区24%的人口无法负担健康饮食。这里约11%的儿童发育迟缓，24%的成年人有肥胖问题。气候变化对拉美地区粮食安全也构成威胁，导致粮食供应和健康食品获取高度不稳定。同时，气候变化还影响到农业生产力和粮食价格、关键基础设施和贫困人口的收入。尤其是加勒比地区的小岛国极端气候事件发生的频率不断增加，造成巨额损失。<sup>②</sup>拉美地区国家关注的这些问题并没有体现在《欧拉全球门户投资议程》中。

可以预见的是，受制于以上四个障碍，《欧拉全球门户投资议程》所设定的项目充满了很大的不确定性。虽然欧盟可以利用自身优势，立足既有合作基础，启动一些合作项目，但无法从根本上改变其殖民者的心态，因此，欧盟在拉美地区推进“全球门户”战略的前景不容乐观。

#### 四、结 语

在后疫情时代世界经济复苏以及全球产业链重构的大背景下，依靠欧盟在拉美地区积累的深厚基础，“全球门户”战略在拉美地区的推进正引起国际社会的广泛重视。在拉美地区成为“全球门户”战略的推进区域之后，“全球门户”战略在全球的谋篇布局基本成型。但从“全球门户”战略在拉美地区的实施情况来看，部分举措是在该战略提出之前已开始执行的，而其他则是在该战略公布之后推行的。这表明“全球门户”战略虽然是新倡议，但其在拉美地区的很多举措，是对以往举措的

<sup>①</sup> San Bilal/Chloe Teevan, “Global Gateway: Where Now and Where to Next?”, *European Centre for Development Policy Management Discussion Paper*, No. 368, 2024, pp. 1–34, here p. 7.

<sup>②</sup> Inter-American Development Bank, “Food Security in Latin America and the Caribbean”, 2024–03–06, <https://www.iadb.org/en/news/food-security-latin-america-and-caribbean>, 访问时间: 2025–01–17.

再包装或再升级,并没有多少创新之处,而且缺乏具体的落实机制。正如一些批评者所言,“全球门户”战略代表了对现有融资工具的重新包装,而不是欧盟的新资金。<sup>①</sup>“全球门户”战略正因承诺过多但交付不足而受到批评。欧盟希望通过“可持续”“全面”“基于规则”等措辞,将“一带一路”倡议视为对立面,强化对其“全球门户”战略的宣传。但这只是一种修辞上的变化,对拉美地区国家来说意义不大,因为他们更关心的是自身利益诉求能否实现,而不是满足西方企业的要求。对欧盟而言,国际发展不一定是零和博弈,互利共赢才是王道。合作而非竞争意味着更有效地利用时间和资源,从而帮助拉美地区国家更快地取得成果。欧盟的明智之举是在拉美地区补充“一带一路”倡议,而不是试图取代它。埃尔卡诺皇家研究所分析师玛丽亚·桑蒂兰·奥谢(María Santillán O’Shea)和埃内斯托·温特(Ernesto Talvi)也认同这一观点。在他们看来,“全球门户”战略的价值不在于试图取代“一带一路”倡议,无论从规模还是欧盟的期望来看,这一目标都是无法实现的。<sup>②</sup> 欧盟利用“全球门户”战略来实现其在拉美地区利益的企图与拉美地区的真实期望之间存在分歧,只有加强政治对话才能弥合这种分歧,而政治对话的主要目标是服务具体的欧拉伙伴关系。在求和平、谋发展成为主流的今天,欧盟应顺应世界大势,摒弃地缘政治思维,严格落实《欧拉全球门户投资议程》的承诺,真正推动拉美地区的发展。

拉美地区尽管拥有巨大的发展潜力,但该地区的社会经济近年来停滞不前。就基础设施建设而言,拉美地区基础设施建设相对滞后,与其他地区之间存在巨大的数字鸿沟,是世界上数字鸿沟最大的地区之一,成为严重制约拉美地区国家综合竞争力提升的瓶颈。拉美地区是世界上受新冠疫情影响最为严重的地区之一。新冠疫情凸显了拉美地区解决供应链脆弱性、促进本地制造业和增强卫生韧性的必要性。此外,拉美地区极端天气和相应灾害增加,也导致该地区国家生态系统和经济发展状况恶化。当前拉美地区贫困率为29%,极端贫困率为11.2%,平均仍处于疫情前的水平,不平等现象严重。<sup>③</sup> 因此,世界各国在同拉美地区国家合作时,应充分尊重拉美地区国家的切实关切,避免将拉美地区当作大国博弈的竞技场。

责任编辑:郑春荣

<sup>①</sup> Bruegel, “The Global Gateway: a Real Step towards a Stronger Europe in the World?”, 2021-12-07, <https://www.bruegel.org/blog-post/global-gateway-real-step-towards-stronger-europe-world>, 访问日期:2024-10-12。

<sup>②</sup> María Santillán O’Shea/Ernesto Talvi, “Global Gateway: What We Know and What it Means for Latin America and the Caribbean”, *Elcano Royal Institute Report*, 2024, pp. 1-9.

<sup>③</sup> United Nations, “Poverty in Latin America Returned to Pre-Pandemic Levels in 2022, ECLAC Reports with an Urgent Call for Progress on Labour Inclusion”, 2023-11-23, <https://www.cepal.org/en/pressreleases/poverty-latin-america-returned-pre-pandemic-levels-2022-eclac-reports-urgent-call>, 访问日期:2024-10-20。