

2001 年拉美的对外关系

贺 双 荣

主要观点 2001 年,拉美外交继续保持活跃。布什政府与拉美国家在建立美洲自由贸易区、扫毒和能源等方面的合作进一步加强,古美关系在“九一一”事件后有所改善,但美国与拉美的矛盾依然存在。在多元化外交方面,拉美与欧盟、俄罗斯、亚太及加拿大的关系有不同程度的发展。拉美小地区一体化及双边经济合作继续发展,但南方共同市场出现前所未有的危机,一些国家的边界争端和武器购置计划也对地区关系构成了挑战。中拉关系继续发展,高层领导人互访频繁,贸易额大幅增加。

关键词 外交政策 美拉关系 多元化外交 地区关系 中拉关系

作者 中国社会科学院拉美所政治室副主任,副研究员。(北京 100007)

2001 年拉美国对外政策的整体框架没有发生大的变化,加强与美国的关系、发展多元化外交及推动地区经济一体化仍是拉美对外政策的 3 个最重要的方面。但如何应对布什政府对拉美的新政策以及“九一一”事件和世界经济衰退对本地区的政治经济影响是拉美国家的外交政策要解决的新课题。

一 布什政府对拉美政策的调整及美拉关系

与克林顿执政时期相比,布什政府对拉美地区要重视得多。在选举期间,布什提出了一套完整的拉美政策,这是美国近几十年的选举中少有的现象。2001 年 2 月 15 日,布什就任后首次出访就去了墨西哥,在上任后的 100 天内共接待了 11 位拉美国家的总统。而此前的美国 3 任总统就任后的首访国都是加拿大,克林顿在第一个任期内甚至没有踏上美国以南的美洲国家。在哥伦比亚问题上,布什继续推行克林顿政府通过的“哥伦比亚计划”,但力度明显加强。4 月 8 日,布什向国会提出了“安第斯反毒倡议”,扩大了对哥伦比亚的军

事和经济援助,并将援助范围扩大到哥伦比亚的邻国巴西、委内瑞拉、厄瓜多尔和秘鲁。为了进一步支持安第斯国家的扫毒斗争,11 月 17 日,美国众议院批准将 12 月 4 日到期的安第斯关税优惠法案延长了 5 年,至 2006 年结束,并扩大了优惠关税适用范围,但美国再一次拒绝将委内瑞拉纳入到该法案中来。

在美洲自由贸易区问题上,布什于 4 月主持召开了第 3 届美洲国家首脑会议,与拉美国家就美洲自由贸易区谈判结束的日期达成了一致。12 月 6 日,布什政府又力促美国众议院通过了贸易促进权法案(即以前的快速处理权),从而为美国与智利、甚至美国与其他美洲国家的自由贸易谈判创造了条件。

拉美国对布什的拉美新政策作出了积极回应。布什提出与墨西哥建立类似于英国和加拿大之间的“特殊关系”,墨西哥总统福克斯提出了一系列改善墨美双边关系的建议作为回应。为了适应墨美新关系,发挥在美国与拉美之间的桥梁作用,墨西哥政府还着手修改长期奉行的不干涉原则以及在人权等问题上的立场。3 月 20 日,墨西哥外长卡斯塔涅达在联合国会议上郑重宣布,“任

何国家不能以维护国家主权为借口违反人权。”

在双方的推动下,布什政府与拉美国家在许多问题上加强了合作。在美洲自由贸易区问题上,虽然巴西、委内瑞拉与美国有矛盾,但通过协商,美洲首脑会议最后通过了《魁北克宣言》及《行动计划》,决定建立美洲自由贸易区的谈判最迟于2005年1月前结束,最迟于2005年12月生效。9月4日,南方共同市场和美国还就缔结自由贸易协议问题进行了首次谈判。在扫毒合作中,9月7日哥伦比亚将麦德林集团头目法维奥·奥乔亚引渡到美国迈阿密,这是哥伦比亚自1997年恢复引渡以来被引渡的最重要的毒贩。玻利维亚政府在扫毒问题上虽然面临古柯种植者的压力,但仍向美国保证实行“零毒品”政策。在加强美洲民主问题上,美洲国家组织于9月11日在利马通过了美洲民主宪章。在能源合作方面,3月美国、加拿大与拉美国家举行了第5届西半球国家能源部长会议,决定加强能源一体化。

9月11日美国遭恐怖袭击后,拉美国家一致谴责恐怖主义。9月19日,美洲国家组织在巴西的倡议下举行特别会议,一致投票支持美国的反恐战争。委内瑞拉总统查韦斯向美国表示将确保对美国的石油供应,提高石油设施的安全。

布什上台后,美国对卡斯特罗政府的敌意,特别是在意识形态方面的敌视增强。7月13日,美国宣布对未经允许到古巴访问的美国人要加大惩罚力度。布什政府还对汇往古巴的外汇予以限制,并扩大了对古巴反对派的支持。但“九一一”事件后,古巴政府利用这个机会积极改善与美国的关系。卡斯特罗不仅强烈谴责对美国的恐怖袭击,而且还提出向美国提供医疗援助及为受袭击影响的飞机提供中转方便。11月初,古巴遭受飓风袭击后,卡斯特罗政府改变了过去坚持的美国先解除禁运古巴才与其进行贸易的政策,决定以现金从美国购买1000万美元的食品和药品。古巴改善与美国的关系是否会使美国改变敌视古巴的政策,放弃对古巴的禁运还很难说。12月初,美国国务院负责拉美事务的临时助理国务卿古铁雷斯在迈阿密反卡斯特罗的“自由古巴中心”专门作出澄清,表示美国对古巴的禁运政策没有改变,并重申布什强烈反对参议院的一项允许私人对销往古巴的食品提供资助的提案。

美拉关系的加强并不能从根本上消除它们之间的矛盾。美国众议院通过贸易促进权法案后,巴西对此表示了极大的担心,因为该项法案可能会阻碍美国降低巴西主要出口产品(如糖和桔汁等)的关税。此外,反对霸权主义、特别是反对美国的干涉仍是许多拉美国家对外政策的重要内容。在美国对阿富汗发动的反恐怖战争问题上,除阿根廷表示无条件支持并参加维和行动外,多数拉美国家采取了保留态度。10月16日,智利政府表示,政治上支持美国反对恐怖主义的军事行动,但这种支持不是没有限度的。巴西总统卡多佐指出,巴西反对一切形式和根源的恐怖主义,但同时主张在打击恐怖主义的斗争中保持理智和审慎的立场。委内瑞拉和古巴则反对用战争手段对付恐怖主义。查韦斯公开谴责美国“以恐怖主义对付恐怖主义”的轰炸行动,美国为此还召回了驻委内瑞拉大使。对美国可能将反恐战争扩大到拉美的问题,拉美国家表示了强烈的关注和不满。巴西、厄瓜多尔和委内瑞拉等拉美国家坚决反对美国将哥伦比亚革命武装部队和民族解放军列为恐怖组织。12月11日,针对美国《华盛顿时报》有关美国在阿富汗打击拉丹和塔利班的军事行动结束后,五角大楼将向其他国家、包括南美洲派遣特种部队打击贩毒和恐怖主义的报道,厄瓜多尔表示不允许任何外国军队在其国土进行所谓的反贩毒和反恐怖主义军事行动。委内瑞拉总统查韦斯继续推行独立外交政策,加强与包括伊朗、伊拉克和利比亚在内的石油生产国的关系,在美洲自由贸易区和美洲民主宪章等问题上对美国提出批评,密切与古巴的关系,要求美国将永久军事使团从加拉加斯的军事总部中撤出等,这些做法使得美国与委内瑞拉的关系进一步紧张。

二 拉美的多元化外交

多元化外交仍是拉美外交政策的重要目标。面对美国经济衰退和“九一一”事件给本地区经济带来的严重冲击,拉美国家进一步加强了多元化外交的力度。但不同国家和地区与欧盟、俄罗斯、亚太地区及加拿大的关系有不同程度的发展。

Miami Herald, Apr. 12, 2001.

1 欧盟与拉美的关系继续发展

欧盟仍是拉美国家实行对外关系多元化的最重要目标。对拉美国家来说,其作用不仅限于经济方面,还有政治和战略意义。

2001年3月,欧盟向古巴提供了800万欧元的人道主义援助。8月29日,比利时外长、欧盟轮值主席米歇尔和其他欧盟官员访问古巴。11月,古巴与欧盟恢复了中断1年多的政治对话。欧盟还参与了哥伦比亚的和平进程。10月23日,中美洲一体化体系和欧盟签署关税合作协议。

7月,欧盟向南共市提出10年内建立自由贸易区的建议。10月底,欧盟与南共市在布鲁塞尔举行了第6轮谈判,但没有取得突破性进展。不过,智利与欧盟在12月14日结束的第7轮自由贸易谈判取得了较大进展,双方决定加快谈判步伐,争取在2002年5月签署自由贸易协定。

欧盟国家与拉美国家的双边关系也有一些发展。7月底~8月初,英国首相布莱尔访问墨西哥、巴西和阿根廷。9月,葡萄牙与巴西举行了第5届首脑会议,并签署了新的友好合作条约。11月24日,伊比利亚美洲国家首脑会议在秘鲁首都利马举行。

2 俄罗斯与拉美的关系

“九一一”事件后,俄罗斯为了改善同美国的关系,没有与古巴进行任何磋商,于10月17日单方面宣布从古巴洛尔德斯雷达站撤出。古巴对此表示极大不满,认为这是俄罗斯给美国的“特殊的礼物”,是对古巴安全的严重威胁。

俄罗斯在拉美进行政治撤退的同时却扩大了经济攻势。8月30日,俄罗斯武器出口商宣布与哥伦比亚签署合同,向其提供6架M-17-IV直升机。12月,俄罗斯总理卡西亚诺夫访问巴西和委内瑞拉,这是俄罗斯政府首脑第一次访问这两个国家。俄罗斯与巴西签署了一系列合作协定,其中包括1项民用核能协定。尖端军事和空间技术合作也是俄罗斯与巴西合作的重点,巴西国防部长将为此于2002年5月访问俄罗斯。俄罗斯与委内瑞拉签署了5项双边协定,旨在加强两国在能源、金融、贸易、科技和文化方面的合作。

3 亚洲与拉美的关系

拉美与亚洲的关系取得了积极进展。3月底,东亚-拉美合作论坛首次外长会议在智利首都圣

地亚哥举行。会议通过了论坛的“框架文件”,就论坛的宗旨、目标和合作方式等作出了明确规定。与此同时,会议接纳了古巴、哥斯达黎加和萨尔瓦多3国加入论坛,这使参加论坛的拉美国家增至15个,成员国总数达30个。会议还决定在论坛内成立3个工作小组,分别负责研究政治与文化、经济与社会以及教育与科技方面的合作项目。

在推动与亚洲关系方面,巴西采取了积极的外交政策。1月17~18日,巴西总统卡多佐访问韩国,他是韩巴两国1953年建交后访问韩国的第一位巴西国家元首。韩巴两国就建立面向21世纪的“特殊伙伴关系”达成协议,两国外长签署了核能合作与签证互免协议。3月,巴西与朝鲜建立了外交关系。11月6日,巴西与日本确定了关于签署自由贸易协议谈判日程。

墨西哥、智利和秘鲁3国总统参加了在中国举行的亚太经合组织首脑会议。

4 拉美与世界其他国家和地区的关系

加拿大与拉美国家的贸易自由化进程继续向前推进。4月,加拿大与哥斯达黎加签署了自由贸易协定。10月,加拿大政府向南方共同市场正式提出进行双边自由贸易谈判。12月13日,中美洲4国集团(危地马拉、萨尔瓦多、洪都拉斯和尼加拉瓜)和加拿大举行了首轮自由贸易谈判,并取得重大进展,双方将于2002年2月和4月分别在尼加拉瓜首都马那瓜和加拿大首都渥太华举行第2轮和第3轮谈判。如进展顺利,双方可望在2002年下半年签署自由贸易协定。

委内瑞拉为了推动石油输出国组织成员与石油生产国的合作开展了积极的外交活动。10月,作为石油输出国组织现任轮值主席,委内瑞拉总统查韦斯先后对俄罗斯、法国、意大利、奥地利、伊朗、沙特阿拉伯和利比亚等国进行了为期20天的访问。

受美国经济减速和“九一一”事件的影响,以旅游业和香蕉等单一产品出口为主的加勒比国家出现了严重的经济衰退。为了缓解经济困境,一些加勒比国家不惜冒险向美国所说的“无赖国家”利比亚寻求援助。多米尼加、格林纳达、圣文森特和格林纳丁斯3国领导人对利比亚进行了为期1周的访问。圣基茨和尼维斯以及安提瓜和巴布达两国总理原计划也一起出访利比亚,最后迫于压力

取消了访问。利比亚总统卡扎菲同意给予这些国家 2 150 万美元的赠款和贷款,并保证以高价购买它们的香蕉。此事在这些国家及拉美引起极大关注。多米尼加总理皮埃尔·夏尔说,“我们同利比亚的合作不是基于意识形态,我们想为我们的国家寻求技术和经济援助。美国应该承认,作为小国,我们不得不寻求各种方法和手段,提高人民的生活水平,解决困扰我们的严重的债务负担。”

三 拉美国家之间的关系

在地区关系方面,拉美小地区一体化和双边经济合作取得了一定进展,但南方共同市场出现了危机,一些国家的边界争端和军备购置计划有可能影响未来的拉美地区关系。

安第斯共同体通过一体化合作,内部贸易额大幅增加。4月9日,由委内瑞拉、哥伦比亚和墨西哥组成的3国集团举行第一次首脑会议讨论一体化合作问题。8月31日,中美洲首脑会议在危地马拉城举行。尼加拉瓜、洪都拉斯和哥斯达黎加同意停止边界争端,争取最迟在2001年年底签署1项互不侵犯条约。12月12日,加勒比国家联盟举行了第3届首脑会议,与会的25个国家签署了《马加里塔声明》,决定加强合作,把加勒比海地区建设成为世界旅游业的热点地区之一。

拉美国家的双边经济合作也取得较大进展。2月,墨西哥与阿根廷签署经济和贸易协定,双方承诺相互开放市场。3月1日,墨西哥与乌拉圭的经济协定生效。3月12日,墨西哥总统福克斯建议实施关于“墨西哥和中美洲经济发展走廊计划”,提出墨西哥南部9个经济落后州和中美洲7国建立经济发展区。该计划包括加强地区基础设施建设,修建跨国交通以及地区电力和天然气网络,发展地区旅游业和加强人才培养等项措施。智利、秘鲁和阿根廷在贸易和投资、能源输送及运输网络的一体化进一步加深。智利与玻利维亚的关系也有改善,两国已就修建天然气管道和天然气液化厂进行谈判。8月,巴西与圭亚那签署了1项内容广泛的贸易协定,双方同意取消一些产品的进口关税。

但是,拉美最重要的一体化组织南方共同市场在其成立10周年之际却出现了前所未有的危

机。3月,阿根廷为解决日益严重的经济危机,单方面决定将对南共市以外的资本货实行零关税,对南共市以外的消费品征收35%的进口关税。7月,阿根廷又降低了来自南共市以外国家的信息产品、电信设备和汽车的进口关税。继阿根廷之后,巴拉圭宣布将369种商品的关税提高10%~22%,对来自南共市成员国的产品也不给予优惠。乌拉圭也决定对进口产品增征3%的关税,同时把资本货和农业机械的进口关税从7%降至零。这些变化实际上已使南方共同市场的共同对外关税停止运作,并严重影响了巴西与这些国家的贸易。此外,巴西和阿根廷日益加剧的摩擦进一步动摇了南共市的地位。阿根廷经济部长卡瓦略多次指责巴西货币贬值是引起阿根廷经济衰退的主要原因,并威胁说,“如果巴西继续实行货币贬值政策,阿根廷将不得不慎重考虑与巴西的关系。”卡瓦略甚至提出南共市应放弃共同市场的目标,转而发展成一个自由贸易区。阿根廷还多次表示要寻求与美国缔结双边贸易协定。阿根廷的这些指责及对有关南共市未来地位的表态引起了巴西的不满。巴西总统卡多佐取消了原定于4月16~17日对阿根廷的访问。11月10日,巴西违背南共市规定的其成员国不能与第3国签订双边贸易协定的规则,宣布重开与墨西哥的双边贸易谈判,并表示巴西政府已不再将与阿根廷的贸易关系作为优先考虑的问题。

拉美一些国家的边界争端仍是影响双边和地区一体化合作的不安定因素。尼加拉瓜因洪都拉斯批准与哥伦比亚的边界条约而引发两国关系紧张。委内瑞拉与加勒比国家的海上边界有一半没有划定,委内瑞拉议会因参观位于加勒比海有争议的鸟岛而引起加勒比国家的不满。12月,尼加拉瓜政府就与哥伦比亚有争议的圣安德烈斯-普罗维登西亚群岛及其3个岛屿的归属问题,将向海牙国际法庭提出诉讼并要求仲裁,由此引起哥伦比亚的不满。哥伦比亚外长表示将随时捍卫本国的合法主权。

继2000年智利宣布从美国购买10架F-16战斗机后,拉美国家出现了一股购买武器的热潮。8月,巴西宣布出资7亿美元购买24架战斗机,这还只是巴西庞大购买计划的一部分,巴西共准备用30亿美元购买100架战斗机。阿根廷虽然面

临经济危机,但也准备购买 10 架二手 F-16 战斗机。委内瑞拉是拉美地区唯一拥有 F-16 战斗机的国家,但也考虑更新飞机并购买新一代潜艇和护卫舰。据国际和平研究所 2001 年年鉴资料,南美洲用于购买武器方面的开支从 1991 年的 165 亿美元增加到 2000 年的 263 亿美元,中美洲国家从 22 亿美元增加到 29 亿美元。秘鲁总统托雷多在就职演说、里约集团首脑会议及联合国会议上多次呼吁拉美国家冻结武器购买计划,停止军备竞赛。

四 中国与拉美的关系

中国与拉美的关系发展顺利,高层互访频繁。4 月 5~17 日,中国国家主席江泽民对智利、阿根廷、乌拉圭、古巴和委内瑞拉进行了国事访问,对巴西进行工作访问。3 月 29 日外交部部长唐家璇参加了东亚-拉美合作论坛首次外长会议,并发表了题为“加强区域交流、推动南南合作”的讲话。11 月初,全国人大常委会委员长李鹏相继访问了古巴、阿根廷和乌拉圭。7 月 27~29 日,教育部部长陈至立出席秘鲁总统权力交接仪式并顺访哥伦比亚和阿根廷。

拉美国家也有多位领导人访问中国。6 月,哥伦比亚副总统古斯塔沃·贝尔·莱穆斯对中国进行了正式访问。6 月,墨西哥总统比森特·福克斯对中国进行了国事访问。10 月,智利总统拉戈斯参加了在上海举行的亚太经合组织会议,并对中国进行了正式访问。

中国与拉美国家的贸易额大幅度增长。1 月至 10 月,中拉贸易额达 123.79 亿美元,比上年同期增长 16.9%,大大高于同期中国对外贸易额 7.9% 的增长率,拉美也是中国对外贸易增长最快的地区。其中,中国进口额为 54.65 亿美元,增长

了 19.6%,出口额为 69.23 亿美元,增长了 14.4%,贸易顺差为 14.58 亿美元。从国家来说,中国与墨西哥、巴西、委内瑞拉和古巴的贸易增幅较大。中国与巴西的经贸发展尤其引人注目,贸易额达 30.4 亿美元,增长 30.8%,占中拉贸易总额的 1/4。中国与巴西在投资领域的合作也取得很大进展。巴西 CVRD 公司与中国上海宝钢达成协议,同意在未来 20 年里向中国出售 600 万吨铁矿石,双方将成立名为 Baovale 的合资公司,共同开发米纳斯吉拉斯州的 Agua Limpia 矿,全部投资达 7.6 亿美元。巴西里约 SILVESTRE 制药厂与中国签订了技术合作协议,生产抗疟疾药品。2000 年中国与智利的贸易增长迅速,但 2001 年大幅减少了 8%。中国与乌拉圭的贸易也大幅下降了 16.9%。

9 月 12 日,墨西哥与中国达成关于中国加入世贸组织的协定。虽然该协定为中国入世扫清了最后的障碍,但它是中国作了很大让步才达成的。自 1993 年起,墨西哥对来自中国的 1300 种商品实施了最多达 100.5% 的反倾销关税,主要是服装、玩具、鞋等商品。在此前的谈判中,墨西哥要求有 8 年的过渡期,而中国提出的过渡期为 3 年。根据两国最后达成的协定,过渡期为 6 年,如果证明倾销存在还可延长。从墨西哥最后与中国达成入世协定以及中国在这个协定中所作的让步表明,拉美很多国家非常担心中国入世将对它们造成冲击。

(责任编辑 刘维广)

Miami Herald, Aug. 19, 2001.

<http://www.moftec.gov.cn/moftec/cn/tjsj/hztj/hztj-menu.html>

Latin American Time, Sep. 14, 2001.