

## 浅析欧盟对拉美援助政策的特征及前景

· 王新影

**内容提要** 欧盟与拉美国家之间的关系具有悠久的历史渊源,援助政策在欧拉关系发展进程中扮演着重要角色。欧盟对拉美的援助有其自身的独特性,这是由欧拉关系的特殊性及美国因素的影响而决定的。欧盟对拉美的援助为欧拉政治、经济合作提供了渠道和平台,在一定程度上促进了拉美地区的经济和社会进步,有利于加强欧拉之间的联系和改善拉美地区安全形势;同时,欧盟对拉美的援助存在明显的局限性,表现为援助规模较小、没有充分考虑拉美国家的特殊性、受美国因素影响、援助的机制化建设不足等问题。欧盟对拉美的援助政策仍有很大的发展空间,但短期内难有根本性转变;随着国际和地区形势的变化,援助将在欧拉双方关系中发挥更大作用。

**关键词** 欧盟对拉美援助 援助机制 欧拉关系

对外援助是欧盟处理与发展中国家关系的重要政策工具之一,拉美国家是欧盟的重要伙伴,但与非加太、地中海国家不同;尽管欧盟与加勒比海国家早已有正式关系,但拉美地区一直处于欧盟主流发展政策的边缘区域,拉美并不是欧盟最偏爱的受援国类型。本文将通过回顾欧盟对拉美国家援助的历史,来分析欧盟对拉美援助的政策演变,并简单评估其政策效果及其未来发展走向。<sup>①</sup>

### 一 欧盟对拉美援助政策的历史回顾

自战后欧洲一体化运动开始至今,欧盟对拉美地区的援助可以分为以下三个阶段。

#### (一) 欧共同体成立之初~20世纪70年代中期

这一时期是欧洲一体化的初始时期,欧共同体基本上没有成形的对拉美援助政策。根据双方之间在文化、宗教、历史和贸易等方面的联系,拉美都不应被如此忽视,这可以从20世纪50年代欧洲一体化的历史背景中获得解释。战后初期,欧洲国家面临着严峻的内外形势:对内,由于战争的破坏,欧洲国家百废待兴,既面临着在战争的废墟上重建国家、发展经济的迫切需要,也面临着加强国内统治、稳固国家政权的严峻挑战;对外,美苏两大国在欧洲展开对峙,欧洲国家无力保障自身的安全。在这样的背景下,欧洲国家走上了联合的道路。因此,欧共同体成立之初的重点在于增强其内部的凝聚

力和实现经济增长,与此相比,对外关系中的对外援助只是在有限地进行。<sup>②</sup>

鉴于当时欧洲一体化的组织运作形式,一般是在某一个有分量的成员国大力坚持的前提下,某项政策才能得到欧共体的重视,如意大利曾尝试推动共同体与拉美地区的关系就没有受到同等的重视。<sup>③</sup>尽管德国和意大利有很多来自拉美地区的移民,但还是缺少一个直接的成员国与前殖民地的历史联系,影响了拉美地区成为欧共同体初期对外援助的“偏爱”选择。这一时期欧共同体对外关系中独立的欧洲集体视角尚未确立,由于法国的作用,其对外关系的优先区域是法属非洲国家和地区。可以说,这一时期,欧共同体对拉美以及其他地区的忽视,是欧洲一体化内部运行的结果。

1969年,欧共同体委员会签署了其第一份关于欧洲—拉美关系的报告,稍后便开始了所谓的“布鲁塞尔对话”在布鲁塞尔建立了拉美国家大使与欧共同体官员之间的规范性会议。1971年普惠制(Generalized System of Preference, GSP)条款的引入,开启了欧拉之间建立更为公平的贸易机制的序幕,这也标志着拉美和亚洲在欧共同体向发展中国家提供的贸易优惠等级中的新平衡。<sup>④</sup>与这种集体渠

<sup>①</sup> 文中提及的“欧盟对外援助”既包括欧共同体时期的对外援助,也包括欧洲联盟成立后提供的对外援助,为行文表述方便,都采用“欧盟对外援助”这一表述。

<sup>②③</sup> Martin Holland, *The European Union and the Third World*, New York, Palgrave, 2002, p. 53.

<sup>④</sup> Enzo R. Grilli, *The European Community and the Developing Countries*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1993, p. 235.

收稿日期: 2009-05-08

作者简介: 王新影,女,2007年毕业于国际关系学院研究生院,获法学硕士学位。现为中国社会科学院研究生院国际政治专业博士研究生。(中国社会科学院研究生院,北京 100102)

道相比,欧共体与阿根廷、乌拉圭和巴西3个拉美国家之间的双边关系也是在70年代初建立的。

### (二) 20世纪70年代中期~80年代中期

1976年欧盟对外援助扩展到联系国以外的发展中国家时,拉丁美洲才成为金融和技术援助的对象(当时主要集中于中美洲国家和地区)。同年欧共体委员会提出了一项专门针对亚洲和拉美的财政与技术合作计划,约有40个国家从中受益,援助的重点是贫困国家。1981年欧共体的发展部长理事会通过了一项条例(No. 442/81),为该计划确定了法律基础和合作目标。这些目标是:援助最贫困的国家,改善边缘化社会群体的生活水平,促进农村发展和农业生产,促进对于区域化发展的探索,针对自然灾害而提供的人道主义援助。<sup>①</sup>

这一时期的欧共体国家已经完成了战后重建的任务,而且随着欧洲一体化的扩大和深化,及其自身实力和地位的提高,欧共体提高了其对对外事务的关注度。同时,20世纪70年代的经济危机,促使欧共体更加重视与发展中国家的关系。因此,这一时期的欧共体对外政策不仅继续关注非加太等传统的对外关系伙伴,也开始逐步扩展到亚洲、拉美等地区。另外,在70年代中期,欧洲议会的影响增大,倾向不同地区利益的议员们也促使欧共体开始在亚洲和拉美地区实施一些小的援助项目。

这一阶段,欧共体对拉美的援助还只是处于起步阶段,援助的数量和领域都有限。1976~1988年,中美洲国家获得了4亿埃居的欧盟援助,安第斯条约组织国家(玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉)获得了3亿埃居的欧盟援助,而这一时期欧盟对拉美援助总额也只有9.7亿埃居。<sup>②</sup>

但值得注意的是,尽管欧盟对拉丁美洲的援助数量很小,但在政治上的影响很大,因为欧盟对拉美的援助被用于20世纪80年代的政治干预。例如,在80年代欧盟推动拉美国家(尤其是中美洲国家,如萨尔瓦多)政治民主化和社会改革的过程中,援助发挥了重要作用。

### (三) 20世纪80年代中期至今

自80年代中期起,欧共体/欧盟开始更加重视向拉美提供援助,欧盟对拉美在援助数额、援助对象、援助领域等方面都有实质性进展。目前,欧盟是拉美及加勒比国家的主要捐赠人。

从80年代开始,欧共体与拉美国家单个签订发展合作协定。到1997年时,拉丁美洲除古巴外

的所有国家都与欧共体签署了合作协定。1983年,欧共体与5个安第斯条约组织国签订了一个合作协议,并在后来发展成一项合作框架协议;1985年,欧共体与中美洲国家组织签订了合作协议;随后在1993年,欧共体与哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马签订了合作框架协议。这其中最重要的是1992年的机制内合作协议和1995年与南方共同市场(MERCOSUR,简称“南共市”,其成员是阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭4国)签订的地区内框架协议,其目标均是加强地区政治合作和促进贸易自由化。<sup>③</sup>

表1 欧盟向拉美国家提供的援助(1986~1995年)

(单位:百万埃居)

获得援助国家排位	国家	承诺额	实际提供额占承诺额的比重(%)	实际提供额占承诺额比重的排位
1	秘鲁	327	57	7
2	尼加拉瓜	253	54	9
3	玻利维亚	246	68	4
4	危地马拉	188	44	14
5	萨尔瓦多	188	62	6
6	巴西	137	64	5
7	智利	135	70	3
8	哥伦比亚	106	48	12
9	厄瓜多尔	100	50	11
10	古巴	90	55	8
11	洪都拉斯	89	48	13
12	墨西哥	63	73	2
13	巴拉圭	46	50	10
14	委内瑞拉	44	18	16
15	阿根廷	44	0	18
16	巴拿马	34	26	15
17	乌拉圭	30	13	17
18	哥斯达黎加	29	127	

资料来源: European Commission, *Evaluation of EU Development Aid to ALA States - Phase III - Synthesis Report*, Joint RELEX SERVICE for the Management of Community Aid to non-member Countries (SCR), 15 March, 1999.

1992年,针对关于亚洲和拉美的财政技术援助与经济合作政策,欧共体发展部长理事会又通过

<sup>①</sup> Council of the European Communities, "Council Regulation (EEC) No. 442/81 on Financial and Technical Aid to Non-Associated Developing Countries", 17 February, 1981, in *Official Journal of the European Communities*, Vol. 24, No. L, 1981, p. 8.

<sup>②</sup> Hazel Smith, *European Union Foreign Policy, What It Is and What It Does*, London: Pluto Press, 2002, p. 218.

<sup>③</sup> Martin Holland, *The European Union and the Third World*, New York, Palgrave, 2002, pp. 55-56.

了专门条例 (No. 443/92), 就 1981 年条例的合作框架进行修正并提出新的合作范围, 其意图是超越过去的财政技术援助与经济合作 (粮食援助和农村发展是重点), 加进新的维度, 其内容包括人权、民主、良好治理、环境保护和文化交流。<sup>①</sup>

欧盟的亚洲—拉美 (ALA) 委员会负责管理欧盟向亚洲、拉美地区 34 个国家提供的援助<sup>②</sup>。该委员会的财政预算主要源于共同体预算, 以及与人道主义和紧急援助相关的项目。马斯特里赫特条约和随后的理事会决议都努力提高 ALA 委员会的援助目标与其他发展政策的一致性。

表 2 欧盟向亚洲和拉美国家提供的援助 (1986~1995)  
(单位: 百万欧元)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1986~1995
亚洲	140	257	226	426	317	383	470	504	451	696	3870
拉美	160	156	159	210	222	286	338	401	390	486	2808
亚洲—拉美 (共计)	300	413	385	636	539	669	808	905	841	1182	6678
变化比率 (%)		38	-7	65	-15	24	21	12	-7	41	

资料来源: European Commission, *Evaluation of EU Development Aid to ALA States - Phase III - Synthesis Report*, Joint RELEX SERVICE for the Management of Community Aid to non-member Countries (SCR), 15 March, 1999.

表 3 欧盟向亚洲和拉美的难民提供的援助 (1997~1999)  
(单位: 百万欧元)

	亚洲			拉美			共计
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	
全部预算	38	38	37.95	21.35	21.35	21.24	177.89
确切承诺额	36.1237	62.29	55.20	86.15	22.20	72.159	159.1
预算分配比重	95	99	77.9	97.7	71.3	99.9	89.7

资料来源: European Commission, *Report from the Commission on the Implementation of Council Regulation (EC) No. 443/97 of 3 March 1997 on Operations to Aid Uprooted People in Asian and Latin American Developing Countries: Consolidated Report for 1997 - 1999*, COM 367, 16 June (Brussels), 2000.

1986 年, 西班牙、葡萄牙两国加入欧共体是这一时期欧共体加强对拉美援助的直接动力。由于历史和文化方面的联系, 西班牙积极推动欧共体/欧盟对拉美的援助。冷战结束后, 两极格局解体。随着自身的发展壮大, 欧盟积极谋求在多边体制下加强其在国际事务中的作用, 提高其在国际社会的地位和影响, 这是欧盟加强与拉美关系的深层推动力。同时, 随着全球化的发展, 发展中国家在欧盟

的对外关系中扮演着更加重要的角色, 这不仅因为发展中国家是欧盟传统的原材料供应地和剩余产品销售地, 而且在环境保护、地区和平与稳定、打击恐怖主义、非法移民、跨国犯罪等问题上, 欧盟都需要发展中国家的合作。为了更好地应对全球化带来的机遇与挑战, 欧盟积极应用对外援助这一政策工具发展其与拉美国家的关系。

这一时期, 拉美接受的外国援助主要来自于欧盟: 1993~1996 年, 欧盟提供给拉美的官方援助从 23.3 亿美元增加到 25.3 亿美元, 而同期美国对拉美的援助从 6.2 亿美元减少到 3.44 亿美元。欧盟援助的优先领域包括农村发展、环境保护以及与毒品作斗争, 所有这些都是以鼓励和促进地区和次地区一体化以及拉美国家的“良治”为背景。自 1996 年以来, 除各成员国的捐助外, 仅欧盟委员会就向该地区每年提供超过 5 亿欧元的捐助。另外, 自 2000 年以来, 欧洲投资银行以项目贷款的形式向拉美及加勒比国家提供了 13 亿欧元的援助。

1986~1998 年, 拉美获得欧盟人道主义援助累计达到 4.32 亿欧元, 尼加拉瓜、古巴和萨尔瓦多获得其中的 2/3 左右; 同一时期, 拉美从欧盟获得的粮食援助达到 4.53 亿欧元, 秘鲁、尼加拉瓜和玻利维亚 3 国是主要的受援对象, 3 国所获援助占到总额的近 2/3。<sup>③</sup> 1993~1997 年, 欧盟向拉美提供官方发展援助 108.75 亿美元, 占拉美接受外国官方发展援助总额的 42.5%, 而美国的援助只占 12.6%。

进入新世纪以来, 随着欧拉关系的深入发展, 欧盟继续向拉美提供援助。在 2004 年举行的第三次欧拉首脑会议上, 欧盟表示将继续履行其在蒙特雷联合国发展融资会议上作出的承诺, 帮助拉美国家消除贫困, 同时将以《千年宣言》和《千年发展目标》为指导, 为拉美提供“可衡量”的发展援助——宣布将拿出 3 540 万美元用于援助拉美和

<sup>①</sup> Council of the European Communities, “Council Regulation No 443/92 on Financial and Technical Assistance to and Economic Cooperation with the Developing Countries in Asia and Latin America”, 1992, in *Official Journal of the European Communities*, Vol. 35, No. L, 25 Feb., 1992, p. 1.

<sup>②</sup> 欧盟的亚洲—拉美委员会 (Asia - Latin American Committee ALA) 主要负责管理欧盟向亚洲和拉美国家提供的援助, 其所涉及的国家包括 8 个中美洲国家、10 个南美国家、6 个东南亚国家、6 个南亚国家以及 4 个中东、中亚和东亚国家。

<sup>③</sup> Hazel Smith, *European Union Foreign Policy: What It Is and What It Does*, London, Pluto Press, 2002, pp. 218 - 219.

加勒比地区的社会发展事业；将在拉美实施《欧盟拉美社会发展计划》，在教育、健康和公共管理等方面与拉美加强经验交流，推动拉美的社会发展。<sup>①</sup>

表4 1993~1997年拉美接受的外国官方发展援助  
(单位:百万美元)

	1993	1994	1995	1996	1997	1993~1997 援助总额	占总额的 比重
欧盟	2320	1984	2325	2530	1716	10875	42.5%
美国	620	986	736	344	544	3230	12.6%
总额	4586	4988	5642	5628	4728	25572	

资料来源: IRELA 网站 (<http://www.irela.org/en/la-stats/oda.asp>)。转引自贺双荣:《欧拉首脑会议与欧拉关系》,载李明德主编:《拉丁美洲和加勒比发展报告(2000~2001)》,北京,社会科学文献出版社,2001年,第306页。

在2007年4月举行的欧盟—里约集团定期外长会议上,欧盟承诺在2007~2013年的6年内向拉美国家提供27亿欧元的一揽子援助。在此期间,欧洲投资银行还将提供28亿欧元的贷款用于推动拉美地区的一体化。<sup>②</sup>

## 二 欧盟对拉美援助的特征

欧盟对拉美的援助,与对其他地区的援助政策相比(尤其是与非加太国家相比)具有不同之处。

第一,欧盟对拉美的援助起步相对较晚,尽管近年来一直呈上升趋势,但整体看来欧盟对拉美援助的数量仍相对有限,且援助领域集中。如前文所述,欧盟对拉美的援助始于20世纪70年代中期,与非加太国家相比,起步较晚。同时,欧盟对拉美援助占欧盟全部对外援助的比重也相对较低:1986~1995年,拉美获得的援助占欧盟/欧共体对外援助总额的百分比依次是:6.3、4.0、3.8、6.3、6.8、5.1、5.1、5.9、5.3、6.6。与此相对比,同一时期、同一项下非加太国家的百分比依次为:44.7、68.2、68.4、60.2、41.9、38.1、41.9、40.5、48.0、35.4;中东欧国家在1989~1995年获得援助百分比依次为:1.6、21.0、15.2、18.8、23.2、17.7、19.7。<sup>③</sup>这表明拉美在欧共体的对外援助中不占重要地位。

欧盟对拉美援助的主要领域包括:粮食、社会基础设施和服务、与非政府组织合作、自然资源生产部门等。1986~1995年,粮食援助占到欧盟对拉美援助总额的14.0%;社会基础设施和服务的

比重为11.9%;与非政府组织合作援助的比重为10.9%;自然资源生产部门的比重为10.5%。<sup>④</sup>

欧盟委员会在2005年出台的一份题为《欧盟与拉美:更紧密的伙伴关系》的通讯中提出,未来一段时间,欧盟委员会将积极对下列领域提供援助:民主和人权、健康、教育、运输;粮食安全和可持续的农村发展、制度建设能力和法治。除此之外还有重建项目(如中美洲)、与贸易和一体化相关的技术援助以及地区项目。<sup>⑤</sup>因此,其影响范围较为集中。

第二,欧盟积极支持拉美区域一体化的发展。欧盟对拉美援助的一个最突出的特点,就是欧盟对拉美地区一体化的支持和推动。在支持区域一体化方面,欧共体给予拉美的援助是相当可观的:1986~1998年,合计3.6亿埃居的援助是用于支持拉美地区一体化的,占此时期援助承诺总额的8.4%。<sup>⑥</sup>

同时,欧盟与拉美的地区性组织关系密切。欧盟是第一个在部长级别上与南共市进行政治对话的国际行为体。欧盟与南共市的第一次正式接触于1992年5月在葡萄牙举行,目的是为了确定两个地区之间的合作模式。稍后,应南共市的要求,欧盟委员会与南共市理事会在智利的圣地亚哥签署了一个机构间合作协议,为双方之间的信息交流、人员培训、技术援助和制度支持作准备。<sup>⑦</sup>

除了地区间合作协议项下的政治对话和经济合

① 张家哲:《冷战后拉美国家外交的多元化》,载朱鸿博、江时学、蔡同昌主编:《国际新格局下的拉美研究》,上海,复旦大学出版社,2007年,第196页。

② 贺双荣:《2007年拉美外交形势》,载苏振兴主编:《拉丁美洲和加勒比发展报告(2007~2008)》,北京,社会科学文献出版社,2008年,第44页。

③ Aidan Cox and Antonique Koning, *Understanding European Community Aid: Aid Policies, Management and Distribution Explained*, London, Overseas Development Institute, 1997, p. 7.

④ European Commission, "Report from the Commission on the Implementation of Council Regulation (EC) No. 443/97 of 3 March 1997 on Operations to Aid Uprooted People in Asian and Latin American Developing Countries", *Consolidated Report for 1997-1999*, COM 367, 16 June (Brussels) 2000.

⑤ European Commission, "A Stronger Partnership between the European Union and Latin America", COM 636 final, 2005.

⑥ 周弘主编:《对外援助与国际关系》,北京,中国社会科学出版社,2002年,第534页。

⑦ Carla Santos, "European Union Support for Regional Integration Initiatives in Developing Countries", in Carol Cosgrove - sacks (ed.), *Europe, Diplomacy and Development New Issues in EU Relations with Developing Countries*, New York, Palgrave, 2001, p. 37.

作外,南共市国家还参与欧盟其他针对拉美地区的发展合作政策,如促进投资(AL- INVEST I, II),欧共体投资伙伴(ECIP),学术和科技合作(ALFA I, II),能源合作(ALURE)等。南共市已经成为欧洲投资银行(EIB)在拉美地区的主要受益者,欧盟的援助在该地区基础设施建设和促进地区一体化进程中都发挥了重要作用。<sup>①</sup>

在1992年举行的里斯本峰会上,欧盟理事会强调在拉美地区层面支持发展经济一体化。<sup>②</sup>1995年6月1日,欧盟发展部长理事会通过决议,指出对区域性合作及区域一体化加以支持是欧盟发展合作政策的重要组成部分。1995年12月,欧盟与南共市签订了合作框架协议。自1999年至2008年5月,欧盟与拉美已举行了五次峰会,这为欧盟在地区层面支持拉美地区一体化提供了平台。

第三,欧盟对拉美的援助具有多层次性。欧盟与拉美的发展合作是多层次展开的,除了与单个国家签订双边合作协定外,欧盟还对诸如安第斯条约组织、中美洲共同市场以及南方共同市场这些区域性组织提供支持与援助。欧盟与南共市之间的合作通过哥本哈根(1993)、布鲁塞尔(1994年2月)和圣保罗(1994年4月)等一系列欧盟与里约集团之间的部长级会议得到修订和加强。

1994年12月,欧盟和南共市签署了一项共同宣言,为加强两个地区之间关系打下了基础。宣言强调,双方相信“地区一体化是达到持续发展和社会和谐发展的一个途径,以及确保在世界经济中的竞争力的一个工具”<sup>③</sup>。

### 三 简单评估欧盟对拉美的援助政策

首先,从积极方面看,欧盟对拉美的援助在一定程度上促进了拉美地区的经济发展和社会进步,如基础设施建设、自然资源开发以及粮食生产等。同时欧盟还积极通过援助推动拉美的地区一体化进程,这对加强拉美国家之间的友好往来和改善拉美地区安全形势都有推动作用。另外,援助还密切了欧拉之间的联系,为扩大欧盟和拉美之间的政治、经济合作提供了渠道和平台。

其次,欧盟对拉美的援助存在明显的局限性,在新的国际形势下面临很多挑战。这主要表现在以下4个方面。

(1) 如前所述,欧盟对拉美地区的援助规模相对较小,在欧盟对外援助总额中所占的比重相对

较低,其在欧拉关系中的地位和作用有待提高。

(2) 欧盟的援助与人权、民主等价值理念相结合,没有充分考虑到拉美国家的特殊性,这影响了援助作用的发挥。

欧盟的拉美援助政策是与其人权、民主、良治等价值理念的推广相结合的。欧盟一方面通过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、民主、法治、市场经济等标准;另一方面则以减少或停止援助作为惩罚手段,对那些不符合其所倡导的价值观和理念的国家予以制裁。1990年1月~1996年1月期间,欧盟即对古巴、危地马拉、海地和秘鲁等拉美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。另外在1993年,虽然没有采取制裁措施,欧盟两次对萨尔瓦多发生的“触犯人权及政治暴力事件”表示关注。<sup>④</sup>总之,欧盟给援助赋予了强烈的价值观念色彩,使其成为其推广价值观的工具,影响了援助作为“发展”工具的作用。

(3) 由于拉美在地缘上与美国邻近,美国将拉美视为其后院,因此欧盟在与拉美发展关系、向拉美提供援助时,不得不考虑到美国的因素。例如,由于美国长期对古巴实施封锁,欧盟也拒绝向古巴提供援助(人道主义援助除外)。这影响了欧盟援助政策的独立性及援助作用的发挥。

欧盟一方面担心,其与拉美之间的关系发展过快,尤其是向拉美提供大规模的援助会引起美国的误解和疑虑;另一方面,尽管还没有发生激烈冲突,跨大西洋联盟内部对发展合作政策已存在不同观点。这其中的一个原因,是在1982年墨西哥债务危机后,主要西方国家的发展战略开始与IMF和世界银行等国际金融机构相协调,欧盟与美国有时会在决定哪个国家应该成为受援国时有不同意见。例如,1980年,欧盟将尼加拉瓜纳入地区援助范围,而美国则将其排除在外。<sup>⑤</sup>

<sup>①②</sup> Carla Santos, “European Union Support for Regional Integration Initiatives in Developing Countries”, in Carol Cosgrove - sacks (ed.), *Europe, Diplomacy and Development New Issues in EU Relations with Developing Countries*, New York, Palgrave, 2001, p. 38, p. 32.

<sup>③</sup> *Joint Declaration on Political Dialogue between the European Union and Mercosur*, OJL 69/3, 1996, pp. 4-15.

<sup>④</sup> Gordon Crawford, *Foreign Aid and Political Reform*, New York, Palgrave, 2001, p. 174.

<sup>⑤</sup> Hazel Smith, *European Union Foreign Policy: What It Is and What It Does*, London, Pluto Press, 2002, p. 145.

总之, 欧洲与拉美之间的关系, 要面对美国在这一地区有重要地缘政治利益和重要影响力的现实。即使拉美国家努力减少其对美国的贸易依赖, 但这一重新定位仍然受到来自华盛顿的压力的影响。因此, 不对称性成为欧洲—拉美关系的基调: 相对更为重要的政治影响, 其经济联系并没有得到充分发展, 欧盟的援助政策影响也相对有限。<sup>①</sup> 最终, 拉美地区成为欧共体特惠待遇金字塔的最底端, 其地位远低于非加太国家、地中海国家、海湾国家, 甚至低于东南亚国家联盟。

(4) 最后, 欧盟对拉美的援助在管理和执行等方面还存在一定的问题, 有很多援助并未得到充分应用。这主要表现在以下几个方面: 援助资金数量的下降, 欧盟援助国之间的协调与合作还不够充分, 援助质量还有待提高, 欧盟对拉美政策的一致性也有待加强。<sup>②</sup> 另外, 在具体援助项目的管理和援助资金的应用方面, 拉美受援国还存在贪污、腐败以及资源的滥用等问题。同时, 欧盟与拉美受援国之间的协调与合作也还不够充分, 这都在一定程度上影响了援助效果。

#### 四 欧盟对拉美援助的前景

第一, 欧盟对拉美援助政策有很大的发展空间, 但短期内较难有根本性改变。

如前所述, 欧盟对拉美援助政策中存在一定局限性, 但未来欧盟对拉美的援助还有很大的发展空间, 尤其在机制化建设方面。自 20 世纪 90 年代以来, 欧盟—拉美关系取得深入进展。欧盟—拉美峰会的召开, 各种区域性合作框架协议的签署, 从地方、国家到地区各个层面的对话与合作, 都为双方关系的深入发展提供了重要的平台。这些机制为欧盟对拉美援助政策的机制化、健全化提供了制度基础, 为其进一步深化创造了新的条件。

但考虑到欧洲一体化近期发展的情况, 其很大精力将集中于自身的扩大和深化。尤其值得注意的是, 欧盟在 2004 年实现了历史性的东扩, 为加快新成员国融入欧洲一体化的步伐, 欧盟需要向其新成员国提供大量的发展援助。因此, 尽管欧盟提出与拉美将建立跨地区战略伙伴关系, 但在未来相当长的时间里, 欧盟不可能向拉美提供更多的发展援助。<sup>③</sup>

第二, 随着全球化趋势的进一步发展, 以及拉美国家自身实力的增强, 欧盟更加重视拉美国家在

其对外关系中的地位和作用, 援助必将在双方关系中发挥更大的作用。

随着全球化的发展, 欧盟更加重视与拉美国家之间的关系。目前, 欧盟是拉美和加勒比国家的第二大贸易伙伴, 1990~2006 年期间, 双边贸易额翻了一番。2006 年, 拉美和加勒比国家对欧盟的出口已达 750 亿欧元。同期, 欧盟各成员国对拉美及加勒比国家的出口达 710 亿欧元。欧盟是拉美国家的传统投资来源地, 2006 年欧盟对拉美地区的直接投资总额达 2 540 亿欧元。<sup>④</sup>

同时, 近年来拉美国家自身的实力和在国际社会中的影响都有所提高: 90 年代中期的经济危机过后, 拉美国家的经济得到了恢复和发展; 该地区自然资源丰富, 劳动力充足; 部分热点国家和地区的形势有所好转, 社会趋于稳定; 地区一体化程度不断提高, 安第斯条约组织、南共市、中美洲国家组织的一体化程度不断深化。这都提高了拉美在欧盟对外关系中的地位, 也将促使欧盟在原有基础上进一步加大对该地区的援助力度。

第三, 随着欧盟与拉美关系的进一步发展, 欧盟对拉美援助面临着与国际援助机构之间的协调与合作, 如联合国、IMF、世界银行等。另外, 由于拉美和美国在地缘上的密切联系, 欧盟在拉美的发展合作政策还要面对与美国之间的协调与竞争的问题。这会在多方面影响欧盟对拉美援助政策的发展。

总之, 尽管现阶段拉美还不是欧盟最重要的对外援助对象, 而且欧盟的援助政策在双方关系中发挥的作用并不充分, 但随着国际形势以及双方自身情况的发展变化, 欧盟必将逐步加大其对拉美的援助力度。而作为欧盟重要对外政策工具的援助政策, 也必将在推动欧洲—拉美关系深入发展的过程中发挥更为积极的作用。

<sup>①</sup> Martin Holland, *The European Union and the Third World*, New York, Palgrave, 2002, p. 54.

<sup>②</sup> Christian Freres, "The European Union as a Global 'Civilian Power': Development Cooperation in EU - Latin American Relations", in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, Issue 2, Summer 2000, pp. 79 - 81.

<sup>③</sup> 贺双荣: 《欧盟东扩对拉美的影响》, 载《拉丁美洲研究》, 2004 年第 4 期, 第 10 页。

<sup>④</sup> "利马峰会"前夕欧盟与拉丁美洲国家关系回顾。http://www.xjnewqi.gov.cn/StandSite/WTO/1166

#### 主要参考文献

1. 周弘主编:《对外援助与国际关系》,北京,中国社会科学出版社,2002年。
2. 苏振兴主编:《拉丁美洲和加勒比发展报告(2007~2008)》,北京,社会科学文献出版社,2008年。
3. 朱鸿博、江时学、蔡同昌主编:《国际新格局下的拉美研究》,上海,复旦大学出版社,2007年。
4. 李明德主编:《拉丁美洲和加勒比发展报告(2000~2001)》,北京,社会科学文献出版社,2001年。
5. Martin Holland, *The European Union and the Third World*, New York, Palgrave, 2002.
6. Hazel Smith, *European Union Foreign Policy: What It Is and What It Does*, London, Pluto Press, 2002.
7. Gordon Crawford, *Foreign Aid and Political Reform*, New York, Palgrave, 2001.
8. M. Carbone, *The European Union and International Development: The Politics of Foreign Aid*, London, New York, Routledge, 2007.
9. C. Rhodes (ed.), *The European Union in the World Community*, Colorado, Lynne Rienner Publishers Inc, 1998.
10. C. Cosgrove - sacks (ed.), *Europe, Diplomacy and Development: New Issues in EU Relations with Developing Countries*, New York, Palgrave, 2001.
11. S. Lucarelli, and I. Manners (eds.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, London, New York, Routledge, 2006.
12. Peter J. Burnell, *Foreign Aid in a Changing World*, Buckingham, Philadelphia, Open University Press, 2001.

(责任编辑 刘维广)