

# 美洲自由贸易区的进展与问题

周先平\*

**【内容提要】** 各主要谈判方在美洲自由贸易区中的利益是有差异的。创建美洲自由贸易区的谈判到目前为止大致可分为三个阶段。目前美洲自由贸易区的创建面临着一些新的挑战,美国和拉美国家能否在规定时间内达成协议,取决于双方以及拉美国家内部能否协调一致。

## 美洲自由贸易区中的各方利益

对于美国来说,该地区有重要的经济和政治利益。世界经济多极化和区域经济集团化的发展直接威胁到美国在全球经济中的领导地位,削弱了美国争夺国际市场的能力,从而迫使美国采取相应行动,利用其在西半球传统的政治和经济影响,创建以自己为核心的区域集团化组织,以增强与其他经济组织和集团的抗衡能力,阻止地区外大国插足其“后院”,遏制拉美国家的太平洋意识。关于贸易利益,拉美占美国出口品市场的56.4%,显而易见,对美国来说,拉丁美洲是足够大的市场,必须给予高度重视<sup>①</sup>。贸易的增长还可以提高劳动生产率和工人的收入。1998年美国在拉美的直接投资为1965.5亿美元,占总投资的20%。另外美洲自由贸易区(下称FTAA)可以作为工具“锁定”90年代拉美市场开放进程,提高政策逆转成本,防止新保护主义的抬头<sup>②</sup>。FTAA对美国

同拉美的政治关系还有“溢出效应”,经济状况的改善可以促进拉美民主化进程,促进拉美在打击毒品走私、劳工标准、环境污染、民主改革等方面同美国的合作。

拉美担心在以欧盟、北美和亚太三大板块为核心的世界经济格局中,自己有可能处于被发达国家“边缘化”的境地。这种担忧引起了拉美在国际经济关系中重新定位的强烈愿望,进而走上了与美国经济结盟的道路。南方共同市场国家特别是巴西在该地区有很强的不断增长的经济利益。通过FTAA使拉美和加勒比更加繁荣和民主也符合南方共同市场的利益。南方共同市场和美国在大部分农产品问题上有共同的利益。巴西寻求制造业的自由化,阿根廷希望削减农产品壁垒。在利

\* 中国社会科学院研究生院博士研究生

① 很多机构公布了拉美与北美特别是美国之间市场相互依赖程度的数据,可从 [www.ita.org](http://www.ita.org) 和 [www.iadb.org](http://www.iadb.org) 获得。

② Miguel Rodriguez, "Trade Liberalization in the Americas: Challenges and Opportunity", *Economic Perspectives*, Vol. 3, No. 2, March 1998, p. 21.

用 FTAA 创造的机会之前,它们要巩固从区域一体化获得的利益,同主要贸易伙伴的互惠贸易协定是它们发展的主要战略。中美洲和加勒比地区同美国的经贸联系密切,相对于南方共同市场而言参与谈判的积极性更高。拉美一些小国如玻利维亚、厄瓜多尔、巴拉圭等认为自由贸易谈判应考虑到小国的实际竞争能力和利益,顾及大小国家的平衡发展。它们认为如果北美发达国家不采取切实的措施帮助贫困国家,那么自由贸易区即使建成也毫无意义。所以它们对建立和加入 FTAA 都采取了十分谨慎的态度。

### 创建美洲自由贸易区的进程

到目前为止,FTAA 谈判大致经历了三个阶段:美洲倡议至迈阿密会议;迈阿密会议至克林顿政府第二任期届满;小布什上台至今。

第一阶段各方合作进展顺利。随着美国在世界经济中的地位日益下降,20 世纪 80 年代中后期美国政府被迫与周边国家和拉美国家加强经济合作,开始谋求以美国为核心的经济集团的发展。而拉美在 80 年代经历了“失落的十年”,并在 80 年代中后期实行了经济自由化政治民主化的改革,也希望加强同美国的经贸关系。所以当 1990 年美国总统老布什提出“美洲倡议”时得到了拉美国家的热烈响应。拉美国家普遍认为,北美自由贸易区(下称 NAFTA)的达成将很快导致美国同其他国家成功达成协议。克林顿任期的头两年继续助长了这种期望,他努力使国会于 1993 年 11 月批准了 NAFTA。1994 年 9 月克林顿推出“西半球自由贸易区计划”,同样也得到拉美国家的支持。拉美国家也受到了墨西哥加入 NAFTA 后经济统计数据快速增长的鼓舞。所以克林顿倡议的首次美洲首脑会议

有除古巴之外的 34 国首脑参加。

在第二阶段,拉美国家和美国展开了针锋相对的斗争并取得了主动权。直到开始真正的谈判,拉美国家才发现美国咄咄逼人的意图。在“西半球自由贸易区计划”中克林顿提出以 NAFTA 为基础,根据拉美各国的经济改革程度及市场发育状况,分三步安排各国加入,最终建立西半球自由贸易区。由于美国成功地和墨西哥达成了协议,受该模式的影响,在对美国真实意图不甚了解的情况下,当时的智利和阿根廷等国以及中美洲共同市场和南锥体共同市场(后改名南方共同市场)等都打算加入 NAFTA。美国竭力主张所有成员国应以独立身份参加,其目的在于分化拉美现有的经济集团,削弱这些经济集团,特别是正处于蓬勃发展阶段的南方共同市场的势力,增强美国在建立 FTAA 谈判中的筹码和地位,使其成为未来 FTAA 的主宰。针对美国的策略,拉美国家特别是南方共同市场成员从自身利益出发,改变了策略,主张以已经建立的拉美经贸集团为单位集体加入。南方共同市场上述主张的目的,首先是为了使未来的谈判关系由美国分别与拉美各国之间的双边关系转变为美国与南方共同市场之间的经贸关系,增强自身与美国谈判的筹码。其次,南方共同市场认为,FTAA 的建立不应影响南方共同市场的进程,不应影响南方共同市场制定的战略计划。

美国极力主张加速谈判进程。美国坚持认为,FTAA 的创建应该采取速战速决的方针,尽早统一削减关税和非关税壁垒,争取在 2005 年前正式组建 FTAA。后来美国、加拿大还建议在 2003 年提前建立 FTAA。以南方共同市场为代表的拉美国家认为,由于拉美国家产业基础普遍薄弱,同时区域内北方发达国家与南方发展中国家经济差距较大,拉美需要时间来完善基础设施,调整产业结

构,提高产品国际竞争力,因而主张创建应该循序渐进,并且经济发达国家应向经济落后国家提供援助,以促进这些国家的技术进步和竞争力的提高,使各国之间的竞争更加公平合理。

谈判开始后,拉美国家不仅发现美国的意图就是要在 FTAA 中发挥绝对的主导作用,通过 FTAA 牢牢控制拉美,而且很快对美国政府推动自由化的能力和诚意产生了怀疑。其实 NAFTA 在美国国会中只是以微弱多数通过,其间爆发了激烈的争论,两党对自由贸易不再有近乎一致的看法。贸易投资自由化对美国生产和就业的影响引起广泛关注,其中与发展中国家的贸易投资自由化成为争论的焦点。这种政治气氛至少产生了三个直接后果:一是克林顿政府在 1995 年和 1997 年两次企图从国会获得快速审批权的行动均以失败告终<sup>①</sup>;二是克林顿政府曾在迈阿密峰会许诺中美洲和加勒比的民主国家可以享受墨西哥在 NAFTA 下拥有的权利,但没有兑现;三是原定于 1995 年 5 月将智利纳入 NAFTA 的计划落空。此外美国在政治上实行了很多单边政策。1994 年克林顿政府派军队入侵海地,企图“恢复民主政府”。在古巴问题上美国一意孤行。1996 年赫一伯法案颁布以后,引起了欧盟、墨西哥、加拿大和拉美的反对。在环境、移民、人权、扫毒等问题上美国对拉美的政策也不得人心。美国的霸权主义行径引起了拉美国家的担忧,也损害了拉美国家对美国在本地区推行自由贸易能力的信心。

与此同时,拉美也降低了对市场改革成效的期望。迈阿密峰会后的墨西哥金融危机让拉美感到震惊,也意识到了经济一体化进程中成员体经济极度不对称所带来的负面影响。内部的改革也没有取得预期的效果,经过 10 多年的自由市场改革以后,拉美正在经受

“改革疲劳”。反通胀和刺激经济增长的政策没有提供足够多的工作岗位,减少贫困、缩小贫富差距的目标也没能实现。民主脆弱,政治、司法腐败,国际上有组织犯罪和毒品走私猖獗。成千上万的拉美人觉得他们被自由市场的神话欺骗了。许多国家对新经济自由主义产生了疑问,放慢了经济改革的步伐。

在这种背景下,拉美调整了自己的策略,降低了美洲一体化初期的那种热情。一方面加强了自身一体化的进程,另一方面密切了同欧盟之间的经贸关系。与美洲自由贸易进程停滞不前相反,拉美地区的经济一体化仍然如火如荼。1994~1998 年拉美国家之间达成的贸易协定有 10 个。1995 年 6 月欧盟与南方共同市场等地区组织签署的经贸合作框架协议以及法国提出的关于举行欧拉首脑会议的倡议得到了拉美国家的回应。墨西哥与欧盟也于 1997 年开始谈判,1999 年 11 月正式签署自由贸易协定。欧盟插手拉美在一定程度上削弱了拉美国家在经济上对美国的依赖,降低了拉美国家对创建美洲自由贸易区的兴趣。

拉美的一体化和欧盟与拉美经贸关系的加强让美国惴惴不安,担心自己对“后院”的影响力受到削弱,美国调整了对拉美的政策。克林顿总统在 1997 年 5 月首次拉美之行中,出于修复和巩固美拉关系的需要,对美拉双方共同关心的贸易自由化等问题做出了积极的合作姿态,宣布要“在 2000 年前取得具体进展并在 2005 年前建成”。但在具体问题上,

<sup>①</sup> 克林顿政府对 1995 年没有重新获得审批权的解释是由于墨西哥金融危机,对 1997 年的解释是因为预算法案和重新给予中国最惠国待遇问题。实际上政府在国会没有做强有力的推动也是一个重要因素。到第二次峰会前政府还没有向国会提交快速审批权申请的时间表,拉美也不在政府 1998 年对外政策优先考虑的范围。参见 John Sweeney, "Clinton's Choices at the Second Summit of the Americas", *Heritage Foundation Executive Memorandum*, No. 524, April 13, 1998.

他一方面坚持以逐个扩大北美自由贸易区成员国的方式推进美洲自由贸易一体化进程,排除与拉美小区域集团达成多边协议的可能;另一方面,要求与拉美国家先谈判降低进口关税问题,后讨论美国贸易保护、农业补贴等问题。可以看出美国的策略并没有实质性的改变。1997年8月,美国宣布给予阿根廷“非北约成员主要盟国”地位和放开对拉美国家的武器禁运,就是在拉美国家之间制造矛盾,以达到分而治之的目的。美国的做法理所当然地遭到拉美国家的反对。1997年8月底在亚松森召开的第11次里约集团首脑会议上,里约集团各国在加强对美国的谴责的同时,加强了同欧盟的关系,以回击美国。会上通过了一项反对美国采取单方面措施的特别声明,指出“这些措施破坏了国家间的友好合作关系,践踏了各国在法律上的平等地位、相互尊重的原则以及国家的主权尊严”。

由于对美国推行自由化能力的怀疑和对FTAA期望的减少,拉美国家开始对美国企图主导FTAA谈判表示不满,特别是南方共同市场团结一致地同美国展开了针锋相对的斗争。第二次峰会标志着拉美国家取得了谈判的主动权。美国报刊在评论克林顿总统参加圣地亚哥会议时认为,“鉴于总统没有获得快速审批权而两手空空地参加了会议,这次会议笼罩着一片怀疑的气氛。”<sup>①</sup>加之美国对拉美的单边政策,美国代表在首脑会议上失去了往日的光辉,“像劣等学生戴着受罚纸帽”<sup>②</sup>,而巴西、智利等国则出尽风头:启动美洲自由贸易区的谈判地在智利的圣地亚哥,但谈判的结构和进程是由巴西决定的。巴西和美国一起成为谈判的“共同领导”,将共同主持最后三年最艰难的谈判工作。

由于主导权丧失,加之克林顿政府第二届任期过半,美国在圣地亚哥首脑会议后没有提出什么新的策略,而许多拉美国家却进

一步协调和统一了其在FTAA谈判中的立场。2000年8月31日至9月1日南美12国首脑在巴西首都召开会议,会议的一个主要目的就是加强南美地区在FTAA谈判中与美国抗衡的力量,反对美国将FTAA谈判结束的时间提前至2003年。

在第三阶段,布什政府采取积极灵活的措施,逐渐摆脱了被动局面。美国政府意识到,FTAA不可能完全按照自己的意愿创建,加之为了消除各国对美国贸易保护主义的忧虑,故采取了积极灵活的策略。布什政府2002年获得快速审批权,完成了同智利的谈判,加快了美国与中美洲国家贸易协议谈判的进程,帮助阿根廷、巴西和乌拉圭缓和了金融危机,2003年2月还公布了一项综合性的贸易建议。这些积极措施都有利于布什政府扭转在FTAA谈判中的被动局面。布什政府还采取了灵活的措施。虽然在目前进行的谈判中,美国并不多提NAFTA南扩,但竭力把NAFTA中关于贸易与投资的规定作为FTAA谈判标准,这实际上是在迂回地实现以NAFTA为中心的FTAA<sup>③</sup>。布什实施的是“双管齐下”的策略,既进行全面的FTAA谈判,又和单个拉美国家或集团谈判<sup>④</sup>。美国看到,在谈判速度和截止时间上,拉美国家丝毫不让步,也发现2003年提前建成FTAA的建议不但没有促进拉美国家进一步开放市场,相反这种政策使它们停止了自由化进程。因为如果它们在截止日期之前早早地就实现了自由化,那么就丧失了贸易谈判中讨价还价的筹码。比如,阿根廷在1995年就停止

① *New York Times*, April 1, 1998.

② *The Economist*, April 25, 1998, p. 37.

③ 王晓德:《挑战与机遇——美洲贸易自由化研究》,中国社会科学出版社2001年版,第316页。

④ Stephen Johnson, “The Americas Summit: Why Negotiate When You Can Set the Rules?”, 可以从遗产基金会网站 [www.heritage.org](http://www.heritage.org) 获得。

了改革,增加了政府支出和债务;秘鲁司法改革停滞不前,导致了涉及总统和高级军官的腐败丑闻。在这种情况下,美国也做出了让步,经过多次谈判,2002年4月初美洲国家贸易部长在阿根廷首都布宜诺斯艾利斯就建立自由贸易区的时间框架达成了协议,同意2005年建立FTAA。布什政府实行积极灵活的措施后,逐步摆脱了圣地亚哥峰会以来美国政府的被动局面。

### 创建美洲自由贸易区 面临的新挑战

九一一事件及随后的反恐怖战争给FTAA的前景蒙上了一层阴影。九一一事件后,建立反恐怖联盟、进行反恐怖战争成了美国政府内外政策的轴心。人们担心美国政府可能忙于反恐怖战争而无暇顾及拉美以及FTAA,还有一种担心是美国在遭受沉重打击后,其政策走向可能趋于谨慎,不再像以前那么开放自由了。不过现在还很难确切地判断九一一事件对FTAA谈判的影响。一方面,九一一事件更使美国意识到通过经贸手段建立一个稳固后院的紧迫性。拉美由于国家众多,又临近美国,因此争取拉美国家对美反恐战争的支持、保持本地区安全形势成为美国对拉美外交的重点,而建立美洲自由贸易区则是美国用以拉拢和“拴住”拉美国家的手段。另外,九一一事件以后,很多美国重要人物出来讲话,说美国将继续保持开放的体系。美国贸易代表指出,开放是美国的“王牌”,开放能保持美国的竞争性、活力和发展。为保持在贸易方面的领导地位,美国政府重申对贸易和开放的承诺。目前全球贸易体系充满紧张、不确定和忧虑,美国作为市场经济的典范,更应该在推行自由贸易方面不遗余力。国会对美国贸易促进机构的讨论和其他

的贸易立法日程准确无误地传递了一个信号,即美国将在促进自由市场经济方面发挥领导作用。克林顿政府经济顾问委员会主席贝利指出,如果九一一事件导致全球化进程停滞,那将是恐怖分子的一大胜利,为此美国将一如既往地实施开放的政策<sup>①</sup>。

阿根廷的危机严重地影响了FTAA的进程。虽然梅内姆的改革可能不对危机负责,但在政治上是个很好的“替罪羊”,危机会导致某些改革的逆转,阿根廷会重新进行国有化,树立贸易、投资壁垒,增加政府支出。许多阿根廷人把危机归罪于华盛顿,认为是美国的政策使他们陷入困境,而且在危机时抛弃了他们。有人认为,危机严重地影响了拉美内部关系以及阿根廷与美国的政治经济关系,给南方共同市场的前景蒙上了一层阴影,抹杀了任何达成囊括全美洲国家的FTAA的可能<sup>②</sup>。事实上自1999年巴西的金融危机以来,直到阿根廷危机和南美的金融动荡,美国的帮助力度远远不够。美国的态度起了釜底抽薪的作用,导致民众、投资者对阿根廷经济的信心彻底崩溃。美国政府曾预言,阿根廷经济危机的传染性不是很大,波及范围只限于周围几个国家。然而它的政治影响却是美国人始料不及的。10多年来,阿根廷一直紧紧追随美国,曾被视作新自由主义改革成功的样板。样板倒了,新自由主义模式的有效性和美国这个盟友的可靠性都受到质疑。近年来有迹象表明,带有强烈民族主义倾向的意识形态在拉美有重新抬头的趋势。如果阿根廷的事态发展加强了这种趋势,美国推行

<sup>①</sup> 参见 Robert B. Zoellick, "American Trade Leadership: What is at Stake"; Martin Neil Bailly, "Economic Policy Following the Terrorist Attacks", 均可以从 www.iiie.com 获得。

<sup>②</sup> Martin Feldstein, "Argentina's fall lessens from the latest crisis", *Foreign Affairs*, March/April, 2002, p. 8.

FTAA 的计划可能遇到严重障碍。

但最严峻的挑战来自美国自身的两个新法案。2002年5月13日美国总统签署了增加农产品补贴的法案。根据新法案,美国将在6年内对农业补贴增加67%,而且补贴范围也大大扩大,这无疑会使主要依靠农产品出口的拉美国家雪上加霜。这一法案遭到了巴西、阿根廷、墨西哥和危地马拉等拉美国家的强烈反对。墨西哥批评美国在农业问题上出尔反尔,巴西和阿根廷则表示将研究向世贸组织起诉美国的可能性。美国新的农产品补贴法不仅会给国际市场带来严重影响,而且也将阻碍今后拉美各国同美国进行的自由贸易谈判进程。联合国拉美经委会专家们的研究报告指出,美国众多的反倾销法将是2005年1月结束美洲自由贸易区谈判的最大障碍。无独有偶,就在美国农产品补贴法案出台的次日,美国参议院又通过了关于“贸易谈判权”的修正案。根据这项修正案,议会有权修改美国政府和其他国家签署的自由贸易协定中的任何内容。美国参议院的这一修正案将使拉美国家在与美国政府的自由贸易谈判中趋于谨慎,因为任何贸易协定的条款都可能在美国国会的干涉下修改,这不仅不利于美国和部分拉美国家的双边自由贸易谈判,而且会阻碍美洲国家在2005年1月前完成FTAA的谈判。

### 美洲自由贸易区谈判的前景

尽管FTAA的创建困难重重,但仍有许多有利因素。如经济多极化和区域集团化的发展使美国和拉美国家都面临着严峻的挑战;美洲国家经济上存在较强的互补性,且都需要寻求稳定的外部市场;美国和拉美国家共同面临的政治与社会问题需要双方加强合作。此外现有次区域集团与国际多边机构的

支持与配合为美洲的经济一体化提供了一定的便利。在美洲,除了北美三国于1992年达成《北美自由贸易协定》外,拉美国家自20世纪90年代以来已经签署了20多个自由贸易协定,另外十多个协定仍在谈判之中。这些协定促进了地区内部贸易的增长,加强了成员国间的经济技术合作与交流,锁定了各国正在实行的民主化制度和经济改革过程。拉美经济一体化是以“开放地区主义”为特征的,各自由贸易组织正在互相融合,逐渐形成以NAFTA、南方共同市场和三国集团等为核心的区域集团化格局。目前FTAA谈判主要在几个核心区域集团组织之间展开,这有利于各主要谈判方的沟通和协调,便于谈判的组织和管理。FTAA的谈判还受到众多国际多边机构的支持与配合。美洲国家组织、联合国拉美与加勒比经委会、泛美开发银行等一些重要的国际多边机构以及拉美经济体、里约集团等地区性协调机构均对FTAA的创建持积极态度,并愿意提供资金、技术援助与组织保障,这对协调美洲各国的宏观经济政策与微观经济措施具有十分重要的意义。

FTAA的未来最终掌握在美洲国家自己手中,FTAA构想能否成功实现一是取决于美国和拉美国家的决心和承诺。美国作为FTAA的发起国和世界超级大国,在FTAA创建中具有决定性的影响。二是取决于美国与拉美以及拉美国家内部能否协调一致。表面上看拉美在FTAA问题上比较团结,其实只是一个松散的联盟,各成员与美国经贸关系的密切程度差异很大,缺乏集体行动的选择性刺激。2002年2月底中美洲7国举行首脑会议,签署了“马那瓜声明”,正式宣布支持并开始与美国谈判。其中美国同智利的谈判已经完成。FTAA的创建过程中充满了斗争和挑战,能否在2005年完成既定目标,我们拭目以待。