

拉美人为何对建立美洲自由贸易区心存疑虑

杨 首 国

主要观点 美国出于地缘政治和贸易拓展战略考虑,急于推动西半球自由贸易区的建立,并向世人勾画出一幅“美洲大繁荣”的蓝图。拉美国家虽有赶乘美国“经济快车”的愿望,但对建立美洲自由贸易区的态度大多比较谨慎,特别是拉美民众对美国心存种种疑虑,持有戒心。基于美拉双方利益取向和具体考虑的不同,因此,实现美洲自由贸易绝非易事。

关键词 拉美人 美洲自由贸易区 疑虑

作者单位 中国现代国际关系研究所。(北京 100081)

1990年6月,美国总统布什提出了从阿拉斯加到火地岛建立一个自由贸易区的建议;1994年12月,在迈阿密举行的第1届美洲国家首脑会议通过了就建立美洲自由贸易区问题举行谈判的决议;2001年4月,在魁北克举行的第3届美洲国家首脑会议提出了在2005年年底前正式运行美洲自由贸易区的构想。如果美洲自由贸易区最终建成,将集中世界40%的生产和8亿人口,其国内生产总值超过11万亿美元,占全球总产值的1/3以上,贸易额占全球贸易总额的1/5以上。美洲自由贸易区的构想在拉美引起了巨大反响。一些人认为,应抓住难得机遇,赶乘这趟“经济快车”;而一些左翼人士和社会团体则从社会发展的角度,提出了种种质疑或批评。来自批评者的声音一方面反映了拉美发展中国家要求争取自身最大权益和社会持续公正发展的强烈愿望,另一方面也说明美洲自由贸易之路不会平坦。

一 持怀疑态度的人认为,美国力图把美洲自由贸易区纳入由它设计的轨道,并未顾及拉美国家的利益,美洲自由贸易绝不是医治拉美的“万能药”,拉美从中能获得多大好处是个未知数。

(1)美洲自由贸易区不应是北美自由贸易区的简单扩大和延伸。美国总统布什声称要优先考虑将北美自由贸易区作为“范例”推广到整个美洲(古巴除外),这意味着将基本依照北美自由贸易区模式建立美洲自由贸易区。北美自由贸易区自1994年正式启动以来,其成效并不被拉美国家看好。一些学者及非政府组织的研究显示,美国所许诺的平等贸易、经济繁荣、环境改善、良好合作等并未兑现。美国农产品市场并未彻底开放,美国每年农业补贴高达320亿美元。南美国家要打开美国的农产品市场,意味着美国整个农业体制发生根本性的转变,但美国的工会和农民都会强烈反对这一转变。北美3国中的“穷国”墨西哥在加入北美自由贸易区后,也并未获得预期收效。墨西哥工人的平均工资下降22.75%;不少墨西哥的生产和零售部门被美国和加拿大两国的大公司所吞噬,800万个墨西哥家庭从中产阶层下滑到贫困阶层;成千上万的墨西哥小农在美国进

《美洲自由贸易区:从起源到魁北克》,载乌拉圭《南方杂志》2001年双月刊5~6月号。
马来西亚《第三世界的觉醒》,2001年第129~130期。

口玉米的冲击下破产;很多家庭被迫迁往墨西哥城的贫困街区或美墨边境城市。墨西哥加入北美自由贸易协定以来的经验表明,向一个具有高度经济发展水平的国家实行无条件贸易开放,很可能带来本国工业消失、传统农业崩溃、社会不平等加剧等恶果。许多拉美人之所以反对建立美洲自由贸易区,是因为不希望实际工资下降、社会保障体制崩溃、资源过度开发而导致生存环境恶化等厄运降到头上。

(2) 建立美洲自由贸易区的构想重贸易、少实质性的经济合作。美洲自由贸易的核心是商品和服务的自由贸易及资本的自由流通,但并不包含经济一体化。与欧盟不同的是,美洲自由贸易区内不考虑共同关税问题,因此它不可能成为一个自身不断加强的集团。美拉双方利益取向是不同的:美国对进一步巩固其经济霸权感兴趣,而拉美国家则渴望提高竞争能力,促进经济增长。

(3) 所谓的“贸易平等”在很大程度上是对拉美国家的不平等:美国的国内生产总值是巴西的16倍,是墨西哥的25倍,是阿根廷的30倍,拉美那些最贫穷国家与美国的差距更大。如果美洲范围内实行自由贸易,拉美企业不可能同美国跨国公司相抗衡,仅凭自由贸易也不能实现资源的合理配置。在很多方面(如经济规模和技术等方面),跨国公司更具优势,易于在竞争中获利并占据垄断地位,而本地公司受不平等挤压后要么破产,要么被跨国公司吞并。在有关建立美洲自由贸易区的14个谈判委员会中虽有一个委员会专门负责国家间的不对称问题,但拉美国家实际上很难获得“特别或有区别对待”这一实质性条款,因为各跨国公司均极力反对该条款。因此,美拉之间的种种不平衡性决定了美国刻意强调的所谓“对等自由贸易竞争”实质上是“一场不平等的比赛”,用通俗的例子来形容就是:“狐狸可以自由进入鸡舍,理论上鸡也有自由进入狐狸窝的‘权利’。”

(4) 谈判进程缺乏开放度和透明度,拉美民众心声得不到体现。拉美国家民间社团对美洲自由贸易谈判没有发表意见的途径和机会,小企业主、农场主和贫民阶层被排除在谈判进程以外,只有少数大企业有机会接触与美洲自由贸易区谈判有关的内情。拉美国家出现要求以全民公决或拉美

国家间进行协商的方式来决定是否加入美洲自由贸易区的呼声日益高涨,美洲自由贸易谈判的主导者为避免拉美民众参与或扩大对该议题的讨论,因此刻意封锁谈判内容。一些专家分析指出,2005年西半球自由贸易的目标可能难以实现,原因之一是推动该进程的是一个孤立的、由技术专家主导的、更多受会议时间表而不是实践支配的运作机制。

(5) 美国“霸权”行径令拉美人不满。美国过去一系列霸权做法都令拉美人十分不满:如美国坚持以本国法律解决美洲自由贸易区内的分歧,在贸易谈判中加入政治问题;拒不改变农业保护政策,竭力保护跨国公司的特权;继续坚持贸易与政治挂钩的做法;继续视任何威胁到其国内生产的行为为倾销;不愿意控制其造成的环境污染(如反对《京都议定书》中关于限制气体排放量的规定),反而人为地制造“绿色壁垒”,借“环保”之名行干涉内政之实等。2001年在魁北克举行的美洲国家首脑会议上,美国更公开推出所谓“民主”条款,将贸易与“民主”挂钩。很多拉美人对美国的警惕和疑虑度越来越高,他们担心美国以建立美洲自由贸易区为“幌子”,将其意志强加给拉美国家。

二 拉美人担心美洲自由贸易协定的实施可能对国家和社会发展造成巨大冲击,从而使严重的社会问题更趋恶化。

(1) 贸易规则凌驾于各国法律之上,损害各国社会政策的自主性和独立性。早在酝酿建立美洲自由贸易区期间,美国就提出把“民主制度”列为加入贸易区的前提并写入自由贸易协定。美国的目的无非是要推行美国的价值观,从意识形态上控制西半球。北美自由贸易协定第11条允许跨国公司以某国规章制度有损于公司未来利益为由,对当地政府提出诉讼并要求获得赔偿,这意味着为使涉及公共利益的法律正常运行,就必须向跨国公司支付“赎金”。拉美国家进行的私有化和结构改革,已导致民众的医疗、教育等基础服务水平大大下降,美洲自由贸易区运行后将使拉美国

《美洲国家走向一体化的强行军》,载法国《外交世界》月刊2000年10月。

《美洲世纪:新世纪初露蓬勃生机》,载美国《华盛顿季刊》2001年春季号。

家的政府更难以纠正基础服务业私有化过程中出现的一些错误。为了保持本国的持续发展,拉美各国政府有必要限制外资在某些领域的投资,规定利润再投资的额度,限制购买土地和其他不动产等,而北美自由贸易协定的某些条款则明文规定,跨国公司拥有参与对土地、石油、河流、森林等自然资源开发的权力,这实际上构成了国家对自然资源控制权的一种挑战。为防止投机性资金的大量流入和国际金融危机的蔓延,国家可以采取必要的管制手段,但在美洲自由贸易框架内,这一手段将受到限制。

(2) 贸易条款的种种限制使民众的基本权利和保障受到侵害。药品和种子等是全人类的基本需要和共同财富,而现行贸易协定中的知识产权条款(如世贸协定知识产权条款及北美自由贸易协定第 17 章)实际上阻碍消费者获得基本药品和其他生活必需品。美洲自由贸易也将对药品和种子等设置苛刻的专利保护。这种传统的知识和生活必需品由私人垄断的现象,使穷国更难以提高社会福利水平。未来的美洲自由贸易协定还将限制一国对弱势群体实行特殊保护和区别对待的政策(如提供优惠贷款等),这实际上侵害妇女、印第安人及其他少数民族的权益。另外,有些贸易条款明显违背国际人权协定和劳工公约。

三 拉美有识之士认为,立即启动美洲自由贸易区的条件和时机并不成熟,加快拉美地区的一体化进程才是当务之急。

美国近年由于受经济衰退的困扰,其经济发展急需更多的双边或多边贸易协议来为其商品找到销路,拉美正是一个有潜力的市场。除墨西哥以外,美国每年对拉美的出口额达 600 亿美元,若美洲建成自由贸易区,10 年内美国对拉美的出口额可达 2 000 亿美元。出于自身经济利益的考虑,美国希望在尽可能短的时间内达成协议,因为拉美内部正在进行中的谈判一旦达成协议,美国产品的市场准入无疑会遇到更大困难。美国原本想在 2003 年年底以前达成美洲自由贸易协议,但由于拉美国家的强烈反对而推迟到 2005 年年底以前。

很多拉美人对美国提出的 2005 年年底前正式启动美洲自由贸易区的构想反应并不积极,认

为在条件不成熟时不要急于求成。同时他们也意识到,只靠单个国家的力量难以与发达国家在世界经济竞争中抗衡,只有加速本地区的经济一体化,壮大本地区的区域性集团,以集体谈判的形式与美国讨论合作,才是切实可行的出路。经历 80 年代“失去的 10 年”后,在经济区域化和集团化浪潮推动下,拉美地区一体化发展迅速。由巴西、阿根廷、巴拉圭和乌拉圭为成员,玻利维亚和智利为联系国的南方共同市场是朝经济一体化方向发展的实体。1995 年南共市成立关税联盟,并决定各成员国在与欧盟和世贸组织的谈判中以及在美洲自由贸易区的谈判中保持一致立场。目前南共市已成为所有成员国的第一或第二贸易伙伴。南共市还计划共同进行公路、桥梁、能源、网络等建设。巴西期望以南共市为平台,积极促进与没有加入南共市的拉美国家或经济共同体(安第斯共同体)的谈判,以最终实现南美一体化乃至整个拉美地区一体化的战略。同时,凭借这一平台,与世界各大集团进行谈判时就拥有更加优越的条件。南共市各成员国原则上并不拒绝美洲自由贸易,但强调以发展南共市为首要任务。南共市最大成员国巴西积极主张“开放的地区主义”,即优先考虑本地区问题(包括发展南共市与建立南美自由贸易区等),但同时也不孤立于世界其他地区之外。巴西总统卡多佐曾公开表示,“南共市是命运(无法抗拒的),而美洲自由贸易区是一种选择”。这清楚表明了巴西对美洲自由贸易区的基本态度。与南共市遥相呼应的是安第斯共同体的崛起。秘鲁、厄瓜多尔、玻利维亚、哥伦比亚和委内瑞拉 5 国总统 1999 年 5 月决定,在 2005 年以前建立安第斯共同体自由贸易区并逐步实行统一的外交政策,以增强对外交往的整体实力。此外,近年来中美洲共同市场和加勒比共同体的一体化步伐也明显加快。

需要指出的是,拉美人并不反对美洲自由贸易本身,而是对美国倡导的不利于拉美社会公正和真正经济发展的贸易模式不满。拉美希望在真正落实互利互惠、民主平等、社会公正、可持续发展等原则下实现美洲的自由贸易。

《巴西:通向自由贸易区的障碍》,载美国《华盛顿邮报》2001 年 5 月 15 日。