

2016年2月4日,在新西兰奥克兰,参与《跨太平洋伙伴关系协定》谈判的12国部长级代表在签署协定后合影。



拉美三国加入 TPP 的地缘政治解读

拉美三国加入 TPP 的地缘政治影响要远远超过此举所带来的经济利益。TPP 一旦获得批准,意味着美拉关系的“后门罗主义”时代到来,同时将加剧拉美国家在区域一体化发展模式上的分歧。

谏园庭 冯峰/文

2016年2月4日,经过长达五年的谈判,12个成员国正式签署了《跨太平洋伙伴关系协定》(以下简称 TPP)。这一被称之为“经济航母”的协议,囊括的不仅仅是近 40% 的世界 GDP,26% 的国际贸易和 10% 的人口,还对服务、投资、劳工、环境、知识产权和数字贸易等提出了更高的准则。如果获得批准,TPP 将是 1994 年“乌拉圭回合”之后全球多边贸易谈判所取得的最重要的进展。与此同时,TPP 不仅关乎国际贸易,更带有明显的地缘政治考量,被认为是继军事之后美国亚太再平衡战略的第二大支柱。

在 TPP 成员国中,有三个来自

拉丁美洲:智利、墨西哥和秘鲁(以下简称拉美三国),三国同时也是拉美地区的 APEC 成员国,他们选择加入以美国为领头羊的 TPP,其战略考量是什么,又将产生怎样的地缘政治影响?

美国和拉美关于 自由贸易区谈判的前世今生

说起 TPP,就不得不提及美国和拉美地区关于自由贸易区谈判的种种过往。由于地缘因素,美国在拉丁美洲有着特殊利益,因为保持在西半球的绝对优势是维护美国全球影响力的前提和基础。这种绝对优势不仅包括政治和军事层面,也包括经济和贸易

层面。

在拉美各国家独立之时,美国的政策是阻止在该地区恢复经济重商主义和政治独裁的殖民地旧秩序。尽管学界普遍认为 1823 年“门罗宣言”宣称“美洲是美洲人的美洲”表达了美国独霸美洲的企图,但不能否认的是,门罗总统的声明也是对“美洲体系”的一种设想,它不仅基于自由经济原则,而且还以公民自由、政治自由和宗教自由为基础,^[1]并最终为在美洲建立以美国为中心的“泛美主义”奠定了基础。

而在门罗主义之前,南美“解放者”西蒙·玻利瓦尔已经主张新独立的西属美洲建立“美洲联邦”,以

结成平等和永久性的联盟。因此，美洲一体化始终存在并行的两种思想体系：门罗主义和玻利瓦尔主义。拉美国家也长期面临着与美国结合，抑或是与本地区结合的战略选择。

冷战期间，拉丁美洲作为美国的安全屏障，在军事和政治上对美国具有重要意义，尤其是1962年古巴导弹危机的发生使华盛顿开始重新审视该地区在意识形态争夺中的作用。但在美国的对外经济战略中，拉丁美洲并不占据突出的地位。

冷战的结束和世界经济全球化以及区域集团化的快速发展，促使美国调整其全球战略，把推进西半球经济一体化作为一项重要的战略选择和长期目标。1990年，老布什总统发表“美洲倡议”，雄心勃勃地提出建立一个“从安克雷奇港一直延伸到火地岛的自由贸易区”。1992年12月北美自由贸易协定（NAFTA）的签订就是其美洲经济一体化的关键一步。克林顿总统执政后，强调要把美洲建成“自由贸易的西半球”，并确定了在2005年之前建立美洲自由贸易区（FTAA）的目标。

美国的计划是以美洲经济圈为依托，面向两洋，把NAFTA作为贸易自由化的样板，将其基本原则扩大到亚太地区，建立以美国为核心的太平洋共同体；与此同时，促使欧盟与NAFTA联合，酝酿建立跨大西洋自由贸易区，从而达到其领导世界经济的战略目标。

然而，美国的设想遭到了以巴西为代表的部分拉美国家的抵制。1829年，西蒙·玻利瓦尔在去世前一年曾警告：“看来美国注定要以自由的名义在美洲传播苦难。”^[2]其预言对一些拉美国家始终有着警世意义。拉美

国家根深蒂固的看法是，欧亚大陆才是美国的主要关注，加入美国的一体化体系将使拉美成为不被重视的角色。而按照巴西的一体化构想，希望以南方共同市场（MERCOSUR）为基石，建立南美洲自由贸易区，继而再考虑成立美洲自由贸易区。2005年，在第三届美洲首脑峰会上，巴西、阿根廷和委内瑞拉，在巴拉圭和乌拉圭的支持下，拒绝了小布什总统的FTAA倡议，FTAA由此被埋葬。

美国改弦易张。一方面，采取与拉美国家商签双边和多边自由贸易协定的做法，先后与智利、秘鲁、哥伦比亚、中美洲五国和多米尼加签订了自贸协定。另一方面，以《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》为基础，开始了TPP谈判，并邀请同为APEC成员国的秘鲁和墨西哥参与，以实现其重返亚太的目标。

拉美三国加入 TPP 的战略考量

在美国推动 TPP 谈判期间，拉美区域一体化也出现了新的发展态势，南美国家联盟（UNASUR）、拉美和加勒比国家共同体（CELAC）等区域一体化组织相继兴起，其中最引人注目的是太平洋联盟（Pacific Alliance）的成立。该组织建立的重要战略出发点之一是建立面向全球特别是亚太地区的平台。现在问题来了，既然太平洋联盟本身就是一个面向亚太地区的一体化组织，那么其成员国为什么还选择加入 TPP 呢？

拉美三国在内外政策上有着诸多共同点：其一，皆奉行自由贸易战略。其二，皆推行积极的亚太政策。其三，皆与美国保持着良好的关系。这些共同点也是驱动拉美三国参与 TPP 谈判的主要动因。

从经济层面考量，一方面，TPP 有助于拉美三国融入亚太地区价值链，并带来更多的投资贸易机会。亚太地区是全球经济发展最具活力的地区，拉美三国将该地区视为战略优先，并希望扩大在该地区的存在，这也是三国发起并成立太平洋联盟的初衷。智利和秘鲁的经济在很大程度上依赖对亚洲，尤其是中国的出口。在过去的十年中，中国经济的高速增长也有力地带动了两国经济的增长，但随着中国经济增长放缓，两国经济面临挑战，因此视 TPP 为契机，希望能调整出口结构，实现生产多元化，以此融入亚太地区价值链。在参与 TPP 谈判之前，墨西哥已经通过 NAFTA 这一平台，深化了与美国、加拿大的一体化合作，并成长为一个制造业大国。作为 NAFTA 的升级版，TPP 给墨西哥发出一个强烈的信号，让墨西哥继续保持足够的实力与亚洲国家竞争与合作。

另一方面，加入 TPP 有助于维持与美国的经贸战略关系。通过双边自由贸易协定，拉美三国与美国保持了紧密的经济往来。美国是墨西哥第一大贸易伙伴国，智利和秘鲁第二大贸易伙伴国，与墨西哥的双边贸易总额达到 5000 亿美元，与智利和秘鲁的贸易总额也有 2830 亿和 1580 亿美元。同时也是拉美三国主要的投资来源国。与美国同为 TPP 成员，显然有助于拉美三国巩固与美国的经贸战略关系。

从政治层面考量，一方面，拉美三国认可自由贸易战略。TPP 符合拉美三国对外开放的一贯理念，在民众中的认可度较高。尽管 TPP 在降低关税和自由贸易方面不会做出更多的改变，但将会提供新的市场机会，在

中长期内给拉美三国经济带来新的刺激。因此，拉美三国对 TPP 的支持度高于美国。尽管国内也有反对的声音，但政治辩论不像美国国内那样分裂。

另一方面，拉美三国认可美国主导的亚太区域贸易秩序。对于美国而言，TPP 不仅仅是一个贸易协定，它的成功将传达一个信号，即美国的商业规则 and 标准将持续引领亚太这个快速增长的地区。通过更新和深化亚太地区的经济秩序：开放、透明、公平和基于规则，TPP 有助于强化美国的规则和在该地区领导权的可信度，也有助于巩固美国主导的地区安全秩序。

在 TPP 成员国中，智利具有一定的特殊性：其一，它是 TPP 前身《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》的四个发起国之一；其二，智利与 TPP 其他 11 个成员国都签有双边自由贸易协定。智利面临的难题是：一方面加入 TPP 所获得的新增经济利益有限；另一方面，在 TPP 明显具有遏制中国的战略企图时，智利如何平衡与美国、中国的关系。促使智利最终接受谈判的原因在于，首先智利认为 TPP 代表着未来贸易协定的发展方向；其次希望通过加入 TPP 成为国际贸易高级标准的制定者，这对智利意味着话语权；第三加入 TPP 有助于智利升级与其他国家的自贸协定。

墨西哥更多考虑不加入 TPP 将失去什么。自从选择成为 NAFTA 一员，墨西哥就将自己的命运和美国紧紧绑在了一起。经济上，墨西哥成为北美价值链中的生产基地，美国 40% 的制成品进口来自墨西哥。政治上，由于墨美“特殊关系”的存在，墨西哥往往成为美国国际战略的呼应者。而保持对美贸易优先地位是墨西哥的

核心立场，这也是其加入 TPP 的主要动因。

秘鲁则希望成为亚太地区的南美洲枢纽。作为南美洲的一个小国，秘鲁一直在对美关系以及对巴西等南共市国家关系之间寻找平衡，这也是其积极推动发起太平洋联盟的初衷，通过该集团的集体力量，在地缘政治上制衡巴西在南美洲的坐大。

拉美三国加入 TPP 的地缘政治影响

拉美三国加入 TPP 的地缘政治影响要远远超过此举所带来的经济利益。TPP 一旦获得批准，对美拉关系、拉美地区间关系以及中拉关系都将产生一定的影响。

一、拉美三国加入 TPP 意味着美拉关系的“后门罗主义”时代到来

2013 年美国官方高调宣布放弃“门罗主义”，评论认为在相对实力下降的事实面前，美国也在磕磕绊绊地尝试摸索和拉美国家打交道的新思路。在“后门罗主义”时代，美国不再将拉美视为一个整体，而是充分认识到地区各国对外关系的多样性、多向性、多重性特征，对于不同的拉美国家区别对待。TPP 为美国提供了在拉美推动自由贸易议程的新机会。通过 TPP，美国把智利、墨西哥、秘鲁等国纳入由其主导的亚太经济体系，并和太平洋联盟整合，以助推其“重返亚太”战略。就像奥巴马政府在《2015 年国家网络安全战略》提出的，要使“美洲国家成为一支有利于开放贸易体系并包括跨太平洋伙伴关系的劲旅”。目前哥伦比亚、巴拿马和哥斯达黎加等拉美国家已经表达了对加入 TPP 的强烈兴趣。接下来，美国还将推动墨西哥等国参与《跨大西洋贸易



与投资伙伴关系协定》(TTIP) 谈判。

二、拉美三国加入 TPP 将加剧拉美国家在区域一体化发展模式上的分歧

当前拉丁美洲有两个集团，一个是政治上自由，经济上开放的太平洋集团，其代表是太平洋联盟，该集团以自由贸易为抓手，以共同市场为方向，以实现商品、资本、人员和服务要素的自由流通为最终目标的利益取向非常显著。另一个是政治上左倾、经济上保护的大西洋集团，^[3] 其代表是南方共同市场。该集团由于巴西、委内瑞拉等国的政局动荡、经济衰退，一体化进程踟躇不前，难以取得实质

智利希望通过加入TPP成为国际贸易高级标准的制定者，这对智利意味着话语权。图为智利圣地亚哥机场。



性合作进展。阿根廷马克里政府的上台，宣示了拉美新一轮政治周期的到来，也为南共市的命运平添几分变数。尽管太平洋联盟成员国一再强调该组织不是一个打着意识形态标签的联盟，与拉美地区其他一体化组织是互补而不是对立的关系，但 TPP 和太平洋联盟在拉美地区的高度重合性，无疑增加了太平洋联盟在拉美地区的权重，巩固其作为拉美与亚太的门户地位，一些拉美国家也会将该组织作为加入 TPP 的踏板，进而融入亚洲价值链。与此同时，也增加了拉美左翼国家的疑虑，太平洋联盟究竟是南共市和拉美其他区域合作组织的补充还是

替代。

三、拉美三国加入 TPP 为中拉关系发展带来的影响有限

美洲自由贸易区被埋葬的十年，是中国在拉美软实力快速上升的十年。中国也成为拉美的第三种战略选择，即与西半球之外的力量结合。通过金砖国家机制，中国密切了与巴西在内的新兴大国之间的关系。通过双边自由贸易协定，中国发展了与智利、秘鲁等太平洋联盟成员国的关系。中拉整体合作的提出，意味着南南合作进入了一个新的阶段。

TPP 是否会平衡中拉关系的发展势头？从短期看，TPP 对中拉贸易的

转移效应是有限的。中国在拉美购买的主要是大宗商品，TPP 不会改变铜、铁矿石、大豆和其他大宗商品的流通。TPP 也不会改变中国与拉美三国的贸易结构，包括与智利和秘鲁的互补性，与墨西哥的竞争性，但是会影响中国对拉美投资的国别方向，因为 TPP 实行的高标准新规则可能导致中国企业投资流向门槛相对低的国家。此外，美国携 TPP 重返拉美会在一定程度上影响中拉整体合作的早期成效。

TPP 是美国针对中国布下的一个“阳谋”，拉美三国会追随美国来遏制中国吗？事实上，拉美三国并不希望在中国和美国之间“二选一”，而是希望在与两个国家的合作中同时受益。墨西哥前贸易和工业部长布兰科（Herminio Blanco Mendoza）认为，中国的加入才是真正的 TPP 游戏规则改变者，会使所有的参与方提高收益。^[4]智利和秘鲁则提出了和中国打造升级版自贸协定，2015 年李克强总理访问智利时，见证了中国与智利签署自贸协定升级谅解备忘录，双方同意进行自贸协定升级联合研究，这有助于中国提前了解更高标准的贸易协定，提前应对 TPP。■

（第一作者系中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员；第二作者系对外经济贸易大学国际关系学院副教授）

（责任编辑：魏银萍）

[1] [英] 莱斯利·贝瑟尔主编，涂光南等译：《剑桥拉丁美洲史》（第四卷），北京：社会科学文献出版社 1991 年版，第 86 页。

[2] Carlos M. Rama, *La Imagen de los Estados Unidos en la Am érica Latina: De Sim ón Bol ívar a Salvador Allende*, Secretaría de Educaci ón P ública, 1975, P.53.

[3] Andr é s Oppenheimer, "Dos Am éricas Latinas?" *en* La Naci ón, 13 de diciembre de 2011.

[4] "Asia and Latin America Look to Strengthen Trade, Financial Ties"; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2016/CAR031016A.htm>.