

特約撰述

轉向東方：拉丁美洲整合之新方向

Pivot to the East: New Direction of Latin America's Integration Movement

鄧中堅

壹、緒論

談到現代拉丁美洲的整合運動，基本上可以回溯到十九世紀的泛美運動。1826年在 Simón Bolívar 的精神號召下，哥倫比亞、墨西哥、秘魯和中美洲國家召開了巴拿馬會議（Congress of Panama），這是「泛美運動」（Pan-American Movement）的濫觴；當時美國雖然獲邀，但自始至終並未派代表出席。此波運動之精神意涵是拉丁美洲國家不但追求經濟上更緊密的整合，且切盼最終能達成政治上的聯盟。然而，美國因素使 Bolívar 的期盼卻是愈來愈遙不可及。

貳、美國陰影下的拉丁美洲

在 Theodore Roosevelt 總統的新推論下，美國在西半球採取積極作為，將這個區域視為其勢力範圍，不但排除歐洲國家的介入，也不允許西半球國家和區域外強權結盟。在此策略指導下，美國強力的展現出其霸主地位，要透過泛美主義運動整合西半球國家。在這樣的背景下，第一次泛美會議是在 1889 年在美國倡議下，於華府召開，主要目的是推動美洲國家間商務和經濟關係。從這個開端產生

了「泛美聯盟」(Pan American Union)，最後則是 1948 年的「美洲國家組織」(Organization of American States, OAS)。

1889 年，Theodore Roosevelt 總統對「門羅主義」提出見解，明白指出美國要肩負起國際警察的角色。此後，拉丁美洲國家開始嫌惡美國推動泛美主義運動的企圖，甚至認為泛美運動僅僅是披著外套的「美國帝國主義」(Yankee imperialism)。從那個時候開始，拉丁美洲國家受到美國政治軍事和經濟霸權之制約，經常需與接受美國之領導並與其合作，但彼此間關係不時的出現摩擦，美洲國家組織的演進與發展就是最明顯的例子。

在 Theodore Roosevelt 總統對「門羅主義」提出新的詮釋之後的一百年中，美國對拉丁美洲國家的政治軍事干預不時出現，尤其是在中美洲暨加勒比海地區，其中較具代表性的是 1901 年控制古巴政治軍事外交的「普萊特修正案」(Platt Amendment)、1954 年支持軍事政變推翻瓜地馬拉左翼總統 Jacobo Arbenz、1973 年支持軍事政變推翻智利 Salvador Allende 政府、以及 1980 年代介入推翻尼加拉瓜桑定政權等。當然，以美國擁有的政治軍事實力，對拉丁美洲國家的掌控是十分牢固的。

長期以來，美國以其所擁有的強大經濟實力，對拉丁美洲國家提供市場、海外直接投資和援助，可以維繫與這些國家緊密的經貿互動。大體來說，兩項環境的因素使得美國迫切要在西半球構築其所主導的自由貿易區：(1) 冷戰結束之後，世界各國愈加重視經貿的議題；(2) 美國的經濟實力不斷的下滑，使得它主導西半球經濟霸權之基礎逐漸腐蝕。

因之，在柏林圍牆倒塌且東歐蘇聯集團出現裂解之際，老 Bush 總統一方面倡議「世界新秩序」，一方面在西半球區域提出的美洲企

業倡議 (Enterprise for the Americas Initiative, EAI)，後者羅列美國在 1990 年代對西半球之貿易、投資和外債等方面之政策。他指出，美國最終的目標是連結北、中、南美洲之自由貿易體系。與墨西哥的自由貿易協定是這個國成的第一步。在全區達成自由貿易協定之前，美國準備以區域內的國家達成雙邊架構協定，以開放市場並發展更緊密的貿易關係。

緊接著，在 Clinton 總統任內，美國與加拿大、墨西哥簽署了自由貿易協定，成立了北美自由貿易區 (NAFTA)。這個關鍵點是美國計畫成立整個美洲地區自由貿易區的起點，從兩條路線來推進建立美洲自由貿易區：一是直接推動簽署美洲自由貿易區，另一是推動簽署中美洲自由貿易區。儘管美國最終完成了美國－中美洲暨多明尼加自由貿易區，但這只是聊備一格，無足輕重了。美洲自由貿易區談判的失敗，應該歸之於美國作為世界第一大經濟體及已開發國家，而所有拉丁美洲國家都是開發中國家，彼此間對於經貿自由化的期許和需求有很大的差異。就拉丁美洲開發中國家而言，它們是希望分階段完成經貿自由化，而目標是在使它們商品的出口獲得保障，累積資金，以持續發展。而美國的計畫是推動全面的貿易投資自由化，特別是對服務業的開放和智慧財產權的保障。

參、拉丁美洲面向自身之整合運動

拉丁美洲本身的政治、經濟、歷史、文化、宗教等因素對其整合運動產生影響。

由於歐洲整合運動的啟示和拉丁美洲「進口替代」工業化需求的影響，1950 年代開始，拉丁美洲的區域整合運動即已出現，但遲至 1960 年才有正式的組織成立：一個是中美洲共同市場 (CACM，會

員國包括瓜地馬拉、宏都拉斯、薩爾瓦多、尼加拉瓜、和哥斯大黎加)，另一個則是拉丁美洲自由貿易協會（ALALC, 會員國包括阿根廷、巴西、玻利維亞、智利、秘魯、墨西哥、和烏拉圭）。之後，加勒比海自由貿易區（CARICOM）於 1965 年成立，安地斯公約組織於 1969 年成立。從這些整合組織的先後出現，我們可以觀察到拉丁美洲整合運動的另外一個特徵是區域性的劃分。

依照經濟表現和資源稟賦，以南美洲國家為主的拉丁美洲自由貿易協會應該產生相當的成果，但實際的表現卻令人失望，不論在貿易自由化和大型工業建設都缺乏具體的進展。儘管如此，整合運動的動力仍然存在，再加上美國的推波助瀾，此一發展仍然持續，其中一個機構扮演承先啟後的角色，那就是 1980 年成立的拉丁美洲整合協會，這個協會是由拉丁美洲自由貿易協會發展出來，其主要的工作是推動經由雙邊的貿易談判，來促進區域內的貿易互動，營建一個有利於區域整合的環境，例如，巴西和阿根廷因此簽訂了許多雙邊經貿協定，奠定了經濟整合的基礎。

拉丁美洲整合運動的轉捩點，是南方共同市場（Common Market of the South, Mercosur）的成立，這是 1991 年 3 月，由阿根廷、巴西、烏拉圭、巴拉圭四國正式簽署了《亞松森條約》，象徵了拉丁美洲自主發展下所建立的第二波整合體制。

基本上，南方共同市場的運作出現具體的成果，也為拉丁美洲經濟整合帶來新的希望和方向。儘管如此，南方共同市場並沒有積極對外的擴充，對整個拉丁美洲的整合發揮更大的功效，成立後僅增加了委內瑞拉一個會員，而智利（1996 年 10 月）、玻利維亞（1997 年）、秘魯（2003 年）、厄瓜多（2004 年 12 月）和哥倫比亞（2004 年 12 月）等國僅為聯繫會員。這一方面是受到地理因素的區隔，另

一方面是受到經濟發展理念歧異的影響。

首先，在南方市場成立之後，中美洲共同市場和安地斯公約組織（分別改名為中美洲統合體、安地斯共同體）恢復活動並持續推動經濟整合。其次，智利在 1973 年 Pinochet 軍事政變後，聘請芝加哥學派之專家學者推動自由主義經濟改革，成果斐然，對其他南美國家之經濟發展路徑起了示範作用，與巴西和阿根廷中間偏左的經濟思潮形成明顯的對比。所以從經濟整合角度觀之，拉美暨加勒比海國家的發展仍受到地理的限制。

從另一個角度而言，拉丁美洲國家在整合的路途上已經劃分為與美國有自由貿易連結的國家（例如中美洲五國以及多明尼加共和國已經與美國簽署自由貿易協定、墨西哥和美國之間有北美自由貿易協定）和其他國家。長期以來，位於南美洲的哥倫比亞和秘魯都與美國維持友好的關係，也簽署了「貿易促進協定」(Trade Promotion Agreement)。

在美國強大影響力之下，拉美暨加勒比海國家在南美洲國家的主導下，於二十一世紀積極進行整合，且刻意將美國和加拿大排除在外。這個發展趨勢主要受到兩大因素的影響：（1）拉美國家的經濟發展呈現上揚的趨勢，包括巴西擠身於金磚國家的行列，委內瑞拉在石油收益上頗為豐碩；（2）南美洲國家的執政黨多為中間偏左的政黨，這包括了巴西、阿根廷、智利、委內瑞拉、厄瓜多、玻利維亞等國。

在巴西總統 Fernando Cardoso 倡議下，首屆南美國家領袖高峰會議（South American Summit）於 2000 年 9 月在巴西舉行。與會各國領袖一致同意，唯有經由區域整合，增強經濟實力，提升對外經貿談判實力，應對經濟全球化帶來的挑戰。除此之外，他們還提出

了建立「南美國家共同體」的構想。2004年12月，南美國家在秘魯舉行第三屆南美國家領袖高峰會議，會議通過《庫斯科宣言》(Cuzco Declaration)，同時正式宣佈成立「南美國家共同體」(La Comunidad Suramericana de Naciones, CSN)。該共同體是結合了南美的南方共同市場和安地斯共同體(Andean Community)這兩個經濟共同體，再加上蓋亞那、蘇利南兩個位於加勒比海岸的南美國家。

拉丁美洲暨加勒比海國家在整合運動方面最近的發展，是2011年拉美暨加勒比海33國國家元首高峰會議中，依計畫成立「拉丁美洲暨加勒比海國家共同體」(Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC)。該組織源起於2010年2月第21屆里約集團(Rio Group)峰會，以及第二屆「拉丁美洲暨加勒比海整合與發展高峰會議」(Latin American and Caribbean Summit for Integration and Development, CALC)決定籌建新的區域性組織。

值得注意的是，該組織將美國和加拿大排除在外，繼續彰顯了拉美國家的自主性，且有別於北美國家。此種反美心態和情緒，可以反映在2016年第四次CELAC高峰會議表示要以CELAC來取代美洲國家組織，作為討論西半球事務的主要論壇上。

另外一個值得注意的發展趨勢，乃是「為美洲人民之玻利瓦聯盟」(Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA)的成立。該組織由前委內瑞拉總統Hugo Chávez發起，並於2004年正式成立，主要目標是挑戰美洲自由貿易區。這個組織的成員國包括了該區域中間偏左和反美的政府。該組織希望建立南方銀行，以挑戰世界銀行及國際貨幣基金會，因為這些組織是被美國和北方已開發國家控制的。

但是在Chávez過世後，該組織的未來陷於不確定的狀況，特別

是委內瑞拉的經濟處於危險和崩潰的狀況。

肆、以亞洲為目標的新整合運動

拉丁美洲暨加勒比海國家望向亞洲以尋找出口市場，可以回溯到 2002-03 年時期，主要動因就是中國對於天然資源等商品的龐大需求，而拉美國家在這些商品的供應有比較利益。除此之外，拉美國家強化基礎建設是當務之急。

根據統計，拉美國家需要每年至少需要投入國內生產毛額的 5.2% 在基礎設施建設。而中國的經濟體量、豐厚的資本、及技術的優越性等稟賦很符合拉美國家的需求，且很具吸引力。事實上，研究顯示自 2010 年以來，中國對拉丁美洲的貸款已經超越了世界銀行、美洲開發銀行、及美國進出口銀行總和，甚至有學者表示，中國支持的融資有潛力成為「二十一世紀的馬歇爾計畫」。不可忽視的是，「轉向東方」(pivot to the East) 導致的變化，不僅是在貿易投資方面，也是在地緣政治選擇。

值得注意的是，太平洋聯盟國家和亞洲國家（尤其中國）的經貿關係日益昌盛。例如，中國大陸與智利、秘魯就簽署了自由貿易協定。

論及拉丁美洲和亞洲地區國家之間的聯繫，首先得提及「太平洋聯盟」(Pacific Alliance) 肩負的使命。該聯盟的會員國包括：哥倫比亞、智利、墨西哥、和秘魯等四國，而聯繫會員包括澳洲、加拿大、紐西蘭、新加坡。聯盟會員國的經濟力量不容忽視，它們國內生產毛額的總和占拉丁美洲國家總和的 35%，而貿易總額遠超過南方共同市場。這個以拉丁美洲國家為主的，且朝向區域自由貿易協定邁進。

太平洋聯盟的積極主動反映在它們內部的互動上。2014 年 2 月 10 日，太平洋聯盟的會員國領袖在哥國的卡達赫那舉行第八次的太平洋聯盟高峰會議，並同意消除聯盟內貿易的 92%的關稅，剩餘的 8%（主要是農產品）將分期取消。

太平洋聯盟會員國的旺盛企圖心，希望將來在亞太區域經濟整合扮演重要角色，繼而邁向全球經濟整合，這很值得探究。這些連結關係首先出現在成員的結構：聯盟主體固然是拉丁美洲國家，但它接納了域內外的國家成為的觀察員，目前太平洋聯盟有包括美國、中國、英國、法國、德國在內的 48 個觀察員國。

由於有美國、中國、澳洲、紐西蘭、加拿大、南韓、日本、印度、印尼和新加坡等太平洋國家加入成為觀察員，顯然有利於聯盟跨越太平洋。從另外一個角度來說，亞洲國家決策者和投資者可以運用太平洋聯盟的制度性架構作為進入拉丁美洲的「敲門磚」。

太平洋聯盟會員不像南美洲若干國家（例如南方共同市場），強調在意識型態上與美國站在對立面；相反的，聯盟與美國在西半球推動傳統價值的擴張和制度化發展結合。經濟自由化、良善治理的鞏固、有規則的貿易、和健全的總體經濟管理，所有這些都是美國政府自身經濟優先考量的關鍵，它們是太平洋聯盟架構不可分割的一部份。

2014 年 10 月，太平洋聯盟四國財政部長與美國財政部長舉行會議討論加深美國與太平洋聯盟的關係。然而，隨著 Trump 總統的政策轉向以雙邊貿易協定為主，其對北美自由貿易協定的政策作為就是最佳範例，因之，太平洋聯盟與美國間關係必然大為削弱，前景堪虞。

伍、結論

拉丁美洲國家自從十九世紀獨立後，美國始終是彼等對外關係的關鍵性因素，同時左右其政治經濟的發展。美國在西半球的霸權更彰顯在它透過國際性的機制（從早期的泛美體系到美洲國家組織體系），制約拉丁美洲國家。而拉丁美洲國家在不同的時期，透過自我的整合運動，力求擺脫美國的桎梏和羈靡，主要的對抗力量是南美洲國家。而以拉美國家對美國的經貿依賴，整合運動的發展至多就是將美國排除在外，並未能發展出有力的對抗。

中國大陸的經濟興起，且與南美洲主要國家（如，巴西、阿根廷、智利、秘魯等）建立了緊密的經貿關係，尤其是前者成功地組成了「中國－拉美暨加勒比海國家共同體」論壇，使得拉美國家對美國的經濟依賴大為降低。相對的，美國對於中國在西半球的經濟聯繫構成對其霸權的挑戰。

隨著亞洲市場的重要性日增，拉美整合運動有了新的方向和動力，太平洋聯盟就是重要的聯繫管道。我們可以預見，拉美國家與亞洲國家間經貿和投資關係會持續強化，也正因為拉美國家在整合運動似獲得了相對的自主權，美國的因素漸次轉弱。在 Trump 總統任內，未來拉美國家在整合方面勢必與亞洲國家（尤其是中國）有更密切的聯繫，未來發展值得關注。

