

拉美国家对中美战略竞争的认知与回应

张芯瑜

[内容摘要] 在大国博弈的背景下,拉美国家被推向中美竞争的前沿,其战略决策不仅影响对美和对华的双边关系,也会向中美关系传导。拉美国家普遍认为中美两国进入“新冷战”时期,中美竞争加剧会威胁国际秩序稳定,加深全球治理困境,同时还塑造了中美拉“新三角关系”。通过采用“积极不结盟”策略、推动地区一体化进程、深化第三方合作等途径,拉美国家主动回应中美战略竞争可能带来的消极影响,并试图在中美间发挥更为积极和建设性的作用。但拉美国家的应对能力,受到了美国强化“叙事之战”和实施新干涉行为、地区国家政治生态演进加快以及中美科技竞争加剧等内外因素的影响。对此,中国应助力拉美国家提升自主发展能力,维护拉美国家的中心地位,加强中拉关系话语权建设,主动塑造中拉关系发展议程。

[关键词] 拉丁美洲 中美竞争 中拉关系 中美拉关系

[作者简介] 张芯瑜,中山大学区域国别研究院拉美研究中心副研究员

[中图分类号]D815 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2095-5715(2024)04-0064-19

中美关系是当前世界上最重要且最复杂的双边关系之一,同时又远远超出双边关系的范畴。作为世界排名前二的两大经济体,中美如何互动,左右着国际合作的风向、牵动着百年变局的走向。^① 近年来,美国日益强调中美关系中的竞争性。目前,美国以中国为战略竞争的重心、以长期竞争为主要基调的对华全面竞争战略已基本成型。^② 拉丁美洲和加勒比地区(以下简称“拉美”)在中美战略

^① 新华网:《为了“一个更好的未来”——推动中美关系持续稳定健康向前发展系列评论之四》,http://www.news.cn/world/20240331/6dc1f7003b41432994f8f323d1fed24/c.html。

^② 倪峰:《美国对华全面竞争战略与中美关系》,《国际经济评论》2024年第2期,第23页。

竞争中具有重要的地缘政治意义。在大国博弈的背景下,美国对拉美政策的霸权主义意图逐渐回归,以此挤压中国在拉美的存在空间。拉美国家被推向中美竞争的前沿,其战略决策不仅影响对美和对华的双边关系,也会向中美关系传导。鉴于此,研判和把握拉美国家对中美战略竞争的认知与回应具有重要的政策和现实意义。

一、拉美在中美战略竞争中的重要性

在中美拉三边关系中,美拉关系是传统联系,中拉关系是新近联系。^① 拉美地区在美国的战略部署中占据着举足轻重的地位,该地区不仅是美国传统意义上的后院和势力范围,更是美国目前实现全球战略的重要支点。历史上,由于美国和拉美特殊的地理位置,且双方力量悬殊较大,拉美长期处于被动和依附的地位。从 19 世纪起,美国通过“门罗主义”,在西半球确立了构建垄断性区域霸权的目标。19 世纪末到 20 世纪初,随着美国实力增长以及将主要大国排除在西半球之外后,拉美沦为了美国的“后院”。冷战时期,拉美成为了苏联和美国两个超级大国的角斗场。同期,美国对拉美国家的干涉达到了新高峰,拉美成为了美国抗衡苏联的战略大后方。^② 因此,到 20 世纪末期,绝大多数拉美国家依然依附和屈服于美国。但冷战结束后,由于美国全球战略扩张特别是在中东地区陷入战争泥潭后,忽视了拉美“后院”,^③ 为此,一些拉美国家在美拉关系中表现出自主倾向。随着 21 世纪初左翼政党的群体性崛起,拉美国家的自主性不断增强,进一步降低了对美国的依赖。尽管如此,当前美国仍是墨西哥、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔等拉美主要国家最大的贸易伙伴和最大的对外直接投资来源国。此外,近年来源于拉美地区的移民问题、毒品问题、有组织犯罪问题等,已成为美国国家安全的最大威胁之一。为此,美国加强了与拉美国家在相关议题上的合

① 高奇琦:《中美拉三边关系的影响因素及其战略应对》,《国际观察》2015 年第 5 期,第 132 页。

② 杜娟:《冷战初期美国对拉美外交政策的转变》,《世界历史》2014 年第 5 期,第 49 页。

③ 李庆四、邱龙宇:《美国“新门罗主义”拉美政策及面临的挑战》,《拉丁美洲研究》2020 年第 2 期,第 48 页。

作和联系,以维护自身的地缘政治安全。

在美拉关系从“完全依赖”走向“相对自主”的同时,中拉关系从“相对疏远”走向“全面合作伙伴关系”。拉美是中国同发展中国家合作的重点地区之一。中拉关系经过 1960 年中国与古巴建交这个突破点之后,在 20 世纪 70 年代迎来第一个建交高潮期。20 世纪 80 年代,中拉双方实现了高层互访,拉美出现了与中国建交的第二次高潮,同时中拉的经贸合作也跨上了新台阶。进入 21 世纪后,中拉关系呈现出跨越式的发展。习近平主席先后五次出访拉美地区,提出了打造中拉关系五位一体新格局,制定“1+3+6”合作新框架等政策理念和共筑中拉命运共同体的战略构想。截至目前,中国与委内瑞拉建立了全天候战略伙伴关系,与巴西、阿根廷、墨西哥、智利、秘鲁、厄瓜多尔建立了全面战略伙伴关系,与玻利维亚、牙买加、哥斯达黎加、乌拉圭、哥伦比亚建立了战略伙伴关系,与苏里南和特立尼达和多巴哥分别建立了战略合作伙伴关系与全面合作伙伴关系。近年来,中国与拉美各国的双边贸易也在快速增长。自 2012 年以来,中国已稳居拉美地区第二大贸易伙伴和第三大投资来源地,同时还是巴西、秘鲁、智利等国家的第一大贸易伙伴。根据 2023 年 11 月联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会发布的年度报告《2023 年拉丁美洲和加勒比地区国际贸易展望》,2000 年至 2022 年间,中拉货物贸易总额增长 35 倍,同期该地区与世界其他地区贸易总额仅增长 4 倍。^① 另外,截至 2023 年,中国已与 22 个拉美国家签署了共建“一带一路”谅解备忘录,并与其中 6 个国家签署了共建“一带一路”合作规划。^② 这些发展规划与合作倡议为中拉双方深化各领域合作创造了良好条件。拉美对中国的战略重要性还体现在,该地区是中国维护和践行多边主义、推动南南合作的战略要地。中国和拉美国家作为“南方国家”的重要成员,在处理国际地区热点问题、推动全球治理体系和国际制度改革等方面有着广泛共识和共同利益,这为双方加强互动和合作奠定了政治基础。

① 高乔、杨瀚如:《中拉货运“跨越半球”更畅通》,《人民日报》(海外版),2024 年 5 月 2 日,第 6 版。

② 余蕊:《国家发展改革委:中拉共建“一带一路”合作展现强劲发展势头》,<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/0F3UNLO4.html>。

因此,在历史上,中国并非美国在拉美的主要竞争对手。从 20 世纪 90 年代中期开始,美国开始感知中国在拉美的存在。^① 基于此,小布什政府和奥巴马政府都积极关注中国与拉美国家的接触。他们一方面担忧中国在拉美日益增长的影响力可能会削弱美国在自由贸易、安全合作等议题上的主导地位,另一方面认为中国在西半球的新足迹在短期内不会对美国造成直接威胁,同时中拉经贸联系的加强不仅有助于提升拉美国家的治理能力还会给美国企业带来机会。^② 因此,美国在看待中国在拉美影响力上升的问题上,采取了“谨慎合作”的态度,并在 2006 年 4 月成立了“中美拉事务磋商机制”,以此探讨双边和三边合作的机会,同时最大限度地减少各方在沟通中的误解和误判。

随着中国同拉美国家的战略对接不断加强,双方在基础设施、能源、数字技术等领域的务实合作不断深化,美国开始重新重视拉美。美国对中拉关系日益负面的看法在特朗普政府的《国家安全战略》报告中首次显现,该战略指出“中国试图通过国家主导的投资和贷款将拉美地区拉入其轨道”,同时也对中国支持“委内瑞拉独裁政权”表示担忧。^③ 2020 年 8 月,美国白宫国家安全委员会发布《西半球战略框架概述》,将西半球视为与中国全球性战略博弈的关键一环,并希望拉美国家能够加入美国共同参与对华竞争,甚至协助美国将中国影响力彻底挤出西半球。^④ 拜登上任后,加快了美国重返拉美“后院”的步伐。美国国会、军方和一些媒体不仅加强了对所谓“中国在西半球扩张危险”的渲染,还把中拉合作视为中国要“接管拉美”。此外,在全球清洁能源转型的背景下,拉美国家作为锂、铜、锡、镍等关键矿产资源的富集国,其在全球经济、地缘政治等方面的战略意义不断提升。为此,美国通过拉拢拉美矿产富集国加入“对华脱钩与供应遏

① Xiao Pu and Margerat Myers, “Overstretching or Overreaction? China’s Rise in Latin America and the US Response,” *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 51, No. 1, 2022, p. 46.

② Evan Ellis, “The Strategic Dimension of Chinese Engagement with Latin America,” William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, Perry Paper Series, No. 1, 2013, p. 141.

③ Xiao Pu and Margerat Myers, “Overstretching or Overreaction? China’s Rise in Latin America and the US Response,” *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 51, No. 1, 2022, p. 47.

④ 严谨、孙成昊:《美国对“西半球”释放虚假善意》,<https://m.huanqiu.com/article/3zgfi5HyaEK>。

制”的合作阵营、^①干预中拉关键矿产企业合作等途径,来限制中国在该地区拓展绿色伙伴关系及获取关键资源的能力。

由此可见,拉美在中美战略博弈中的重要性随着百年变局的演进而上升。^②拉美独特的地理区位、核心战略资源以及在全球及地区治理中的活跃姿态使其成为全球战略价值较高的区域,也使其成为大国博弈的主要战场。

二、拉美国家对中美战略竞争的认知

随着中美关系竞争性成分的不断增长,中拉关系在逐渐深化的同时,拉美国家备感大国竞争带来的压力。中美战略竞争成为了当下拉美各国关注的重点。总的来看,拉美国家对中美竞争的认知主要包括以下三个方面。

首先,在对中美战略竞争的界定和趋势研判上,拉美国家普遍认为中美两国进入了“新冷战”。拉美学者认为特朗普政府对中国的激进和强硬态度成为了中美战略竞争加剧的关键点。^③还有拉美学者将 2018 年美国副总统彭斯在华盛顿智库哈德逊研究所发表演说,看作是 21 世纪中美冷战的起点。^④在这场演说上,彭斯指责中国已经成为美国最大的“威胁”,并宣告了特朗普政府的对华政策。对此,拉美学者指出,美国认为中国正在构建一个不同于西方价值观的世界,中美竞争已上升到了意识形态层面。^⑤对此,委内瑞拉总统马杜罗曾公开表示,美国企图发动“新冷战”来摧毁中国,在国际上建立“反中国联盟”,这是“不公正和

① 李昕蕾、刘倩如:《全球清洁能源转型中关键矿产的大国博弈及中国应对》,《当代世界社会主义问题》2023 年第 4 期,第 137 页。

② 王飞、陈岚:《美国介入中国与拉美经济合作:动因、方式及影响》,《国际经济合作》2023 年第 4 期,第 79 页。

③ M. Florencia Rubiolo and Diego Telias, “Competição entre China e Estados Unidos na América Latina: evolução, perspectivas e implicações no contexto do COVID-19,” *Estudos Internacionais*, Vol. 9, No. 4, 2021, p. 43.

④ Osvaldo Rosales, *El Sueño Chino. Cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina; Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020, p. 186.

⑤ Juan Carlos Rojas, “Más allá del comercio, EE. UU. y China iniciaron una nueva Guerra Fría,” 25 de diciembre de 2019, <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/la-nueva-guerra-fria-entre-ee-uu-y-china-446640>.

不道德的战争”。^①秉持“新冷战”观点的拉美学者和官员，普遍对中美关系未来发展及其给地区与国际局势带来的不确定性抱有悲观的态度。但与此同时，也有观点认为中美竞争不是新冷战。^②因为中美两国的经贸关系存在一种相互依赖，使两国对彼此的敌意无法与冷战时期的美苏争霸相提并论。^③不过这种观点并不是主流。针对中美战略竞争的发展趋势，智利经济学家、联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会国际贸易与一体化司前司长奥斯卡·罗萨莱斯认为从中美两国目前的竞争状况来看，天平将向谁倾斜还没有定论。^④巴西前总统迪尔马·罗塞夫认为，比较中国和美国在应对新冠疫情、经济复苏、教育、科技、国内治理和全球治理方面的情况，竞争的平衡越来越向中国倾斜。^⑤

其次，拉美国家认为中美战略竞争威胁国际秩序稳定，加深全球治理困境。拉美国家普遍认为中美战略竞争是21世纪国际关系中最具影响力、决定性和引导性的议题。拉美学者强调，当前国际秩序具有两大特征：一是随着“权力的扩散”，世界的熵性（无序度）在增加；二是随着“权力的过渡”，中美出现两极化趋势。^⑥基于此，该作者提出了“熵两极主义”的定义，以此描述中美两极争端使世界地缘政治和经济发展趋势陷入不可预测的状态之中。一方面，当今全球最大的“政治风险”与中美两国博弈造成的外部性问题有关；^⑦另一方面，当前世界发

① “Maduro denuncia nueva ‘Guerra Fría’ de EEUU para destruir a China,” 28 de mayo de 2020, https://parstoday.ir/es/news/am%C3%A9rica_latina-i75227-maduro_denuncia_nueva_guerra_fr%C3%ADa_de_eeuu_para_destruir_a_china.

② Nicolás Creus and Esteban Actis, “Un mundo acelerado: ¿Bipolaridad o nueva Guerra Fría?” junio de 2020, <https://nuso.org/articulo/China-Estados Unidos-Guerra-fria/>.

③ Jorge Sahd K., “Prólogo” in Jorge Sahd K, ed., *China y América Latina: claves hacia el futuro*, Santiago de Chile: Centro de Estudios Internacionales UC, 2021, p. 8.

④ Osvaldo Rosales, *El Sueño Chino. Cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina; Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020, p. 186.

⑤ Friends of Socialist China, “Dilma Rousseff’s keynote speech on US-China relations and their impact on Latin America,” March 27, 2022, <https://socialistchina.org/2022/03/27/dilma-rousseffs-keynote-speech-on-us-china-relations-and-their-impact-on-latin-america/>.

⑥ Nicolás Creus and Esteban Actis, “Un mundo acelerado: ¿Bipolaridad o nueva Guerra Fría?” junio de 2020, <https://nuso.org/articulo/China-Estados Unidos-Guerra-fria/>.

⑦ Yuen Yuen Ang, “Estados Unidos-China y la disputa por el poder global” en Esteban Actis and Nicolás Creus, eds., *La Disputa por el poder global. China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*, Buenos Aires: Capital Intelectual, 2020, p. 202.

展面临的最迫切问题不是落入“修昔底德陷阱”，而是陷入由于霸主缺乏实力和崛起大国缺乏意愿造成的国际公共产品供给困境，也就是“金德尔伯格陷阱”。^① 21世纪以来，拉美各国政府逐渐不再视美国为该地区全球公共产品的唯一提供者。而中国成为了此角色的替代者，为拉美国家提供基础设施专项贷款、投资和科技合作。但在新冠肺炎大流行期间，受中美战略竞争的影响，中美两国在该地区的卫生治理合作几乎为零。因此，中美博弈背景下拉美如何处理对华关系、中国对拉援助的地缘政治考量、中美博弈对地区和全球造成的治理困境，成为了拉美国家关注的重点议题。^②

最后，拉美国家认为中美战略竞争塑造了中美拉“新三角关系”。中美拉三角关系的历史演进可分为三个阶段：隔离阶段（冷战初期至20世纪60年代）；破冰阶段（20世纪60年代至中国加入世贸组织）；加速阶段（中国“入世”至今）。^③ 在中美拉三边关系呈现出加速发展的阶段，拉美学者基于地区视角提出和阐述了中美拉“新三角关系”的概念。拉美国家既承认美国在该地区的历史和社会经济相关性，也认可20世纪末以来中国在该地区日益增长的社会经济存在。^④ 此“新三角关系”的首要特征便是中拉双边经贸关系增长明显高于美拉双边经贸关系增长。从2000年到2020年，美国与拉美的贸易额从3500亿美元增长到5000亿美元，仍大大高于中国2020年的3500亿美元，但美拉贸易额仅增长了近50%，与中国2600%的增长率相比相形见绌。^⑤ 其次，相对于历史上应对英国和

① Esteban Actis and Nicolás Creus, “La Disputa por el poder global. China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia,” *Relaciones Internacionales*, Vol. 30, No. 60, 2021, p. 323.

② 参见 Juan Carlos Gachúz Maya and Francisco Urdíñez, “Geopolitics and Geoeconomics in the China – Latin American Relations in the Context of the US – China Trade War and the COVID-19 Pandemic,” *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 51, No. 1, 2022, pp. 3 ~ 12; Diego Telias and Francisco Urdíñez, “China’s Foreign Aid Political Drivers: Lessons from a Novel Dataset of Mask Diplomacy in Latin America during the COVID-19 Pandemic,” *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 51, No. 1, 2022, pp. 108 ~ 136.

③ 范和生：《中美拉三边动态平衡关系及深层博弈》，《人民论坛·学术前沿》2017年第12期，第65页。

④ Enrique Dussel Peters, “The New Triangular Relationship between the US, China, and Latin America: The Case of Trade in the Autoparts-Automobile Global Value Chain (2000 ~ 2019),” *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 51, No. 1, 2022, p. 65.

⑤ Mathilde Closset, Cecilia Plottier and Zebulun Kreiter, “Chinese Foreign Investment Policy: Internationalization in LAC and Future Perspectives” in Aaron Schneider and Alessandro Golombiewski Teixeira, eds., *China, Latin America, and the Global Economy*, Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2023, p. 64.

苏联在该地区的存在,在中美战略竞争背景下,美国对中国具有前所未有的战略担忧和不安。^① 最后,在“新三角关系”中的拉美国家相对于历史上的任何时期都更具备联合自强的条件。随着本世纪“粉红浪潮”的兴起,拉美左翼政府在地区一体化进程上取得了丰硕的成果。南方共同市场、美洲玻利瓦尔联盟以及拉美和加勒比国家共同体等规模更大、政治纲领更明确、组织更完善的一体化组织的出现,标志着拉美国家在应对“新三角关系”时更具话语权且有更为一致的声音。

但是,拉美国家对中美拉“新三角关系”抱有一定担忧。拉美国家自身存在的结构性弱点,使其在中美战略竞争加剧时,容易陷入“系统不相关”困境,即地区发展脆弱性增强、发展独立性减弱。^② 在该困境下,拉美国家既无法抵御中美竞争带来的威胁,也难以把握中美竞争带来的机遇。阿根廷前驻美大使豪尔赫·阿圭略在接受采访时提出:“世界上最重要的双边关系是华盛顿和北京之间的关系,拉美是这场国际象棋比赛的又一个棋盘。”^③ 具体而言,拉美国家认为中美拉“新三角关系”为该地区带来的负面影响主要包括以下三个方面:

第一,在经济层面,拉美国家认为在短期内可以利用中美竞争为自己谋取利益,但其长期经济利益会因为竞争导致的国际关系紧张而受损。例如,为了打造全球产业链与中国“脱钩”的新格局,美国对以墨西哥为首的拉美国家推出了“近岸外包”政策。制造业流入给墨西哥经济发展带来巨大促进作用。根据墨西哥国家统计局 2023 年 2 月发布的报告,2022 年墨西哥经济增长了 3.1%,其中制造业等第二产业在 2022 年实现了 3.3% 的年度增长,服务业增长了 2.8%。^④ 但在“近岸外包”不断推进下,墨西哥未来的发展将面临两大长期性难题:一是由于出口制造业与本土低附加值制造业融合度低,墨西哥经济结构的脆弱性并未得到

① Ana Soliz-de Stange, “¿Hay un infiel en la relación triangular de China, Estados Unidos y Venezuela?” *Revisita CS*, No. 37, 2022, p. 37.

② Yuen Yuen Ang, “Estados Unidos-China y la disputa por el poder global,” in Esteban Actis and Nicolás Creus, eds., *La Disputa por el poder global. China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*, Buenos Aires: Capital Intelectual, 2020, p. 201.

③ Jorge Fontevecchia, “Argentina’s Ambassador to Washington Jorge Argüello: ‘Our Top Investor is the United States, but Our Leading Trade Partner is China’,” <https://www.batimes.com.ar/news/argentina/argentinas-ambassador-to-washington-jorge-arguello-our-top-investor-is-the-united-states-but-our-leading-trade-partner-is-china.phtml>.

④ 路虹:《重注近岸外包,墨西哥近水筑楼台》,《国际商报》2023 年 3 月 7 日。

改善；二是基础设施水平较低，尤其是能源基础设施比较落后，难以满足经济发展和吸引外商投资的需要。^① 墨西哥对中美战略竞争的长期负面影响有着清醒的认识。墨西哥驻华大使施雅德指出，“贸易战可能会影响双方的经济增长，这对墨西哥是不利的，因为贸易环境对墨西哥更重要……我希望我们的两个主要贸易伙伴之间实现贸易和平。”^② 面对外界对中墨关系的误解和误判时，墨西哥总统洛佩斯·奥夫拉多尔指出“墨西哥不希望任何形式的战争，甚至是贸易战，我们只要确保与美国、加拿大以及中国的贸易关系均能得以维持”。^③

第二，在安全层面，拉美国家担心中美战略竞争会引发地区局部冲突。在中美博弈的背景下，美国不仅提升了对拉美激进左翼国家的打压力度，还试图拉拢一些右翼国家选边站队，制造地区分裂。在2022年6月召开的美洲峰会上，美国以“民主问题”为由将古巴、委内瑞拉和尼加拉瓜三国排除在外。对此，有拉美学者评论，美国“以团结之名，行分裂之实”的行径，让美洲峰会成为了“新冷战的战壕”。^④ 2022年初，在哥伦比亚成为北约全球伙伴不久后，哥国同美法两国在加勒比海进行了一场联合军演，随即委内瑞拉便在边境地区开展大规模动员。哥伦比亚外交官爱德华多·皮萨罗认为，在西方与中俄的“新冷战”中，哥委边界正在成为全球最敏感的边界。^⑤ 而委内瑞拉由此产生的对国际局势的负面看法也间接导致它升级本国对埃塞奎博地区的领土诉求活动，造成委内瑞拉和圭亚那的领土主权争端持续升级。

第三，在对外关系层面，中美战略竞争对拉美国家的外交定位带来巨大挑

^① Celso Garrido, “México en la fábrica de América del Norte y el nearshoring,” *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, 2022, p. 85.

^② Deyra Guerrero, “La guerra comercial entre EUA y China beneficia, pero también afecta a México,” 21 de mayo de 2019, <https://verificado.com.mx/la-guerra-comercial-entre-eua-y-china-beneficia-pero-tambien-afecta-a-mexico/>.

^③ Daniel González Delgadillo, “‘Positiva’, postura de AMLO sobre relación comercial: China,” 27 de marzo de 2024, <https://www.jornada.com/noticia/2024/03/27/economia/201cpositiva201d-postura-de-amlo-sobre-relacion-comercial-china-2949>.

^④ Daniel Lozano, “Cumbre de las Américas: una trinchera para la nueva Guerra Fría”, *El Mundo*, junio 2022, <https://www.elmundo.es/internacional/2022/06/08/62a0e04621efa00c108b459c.html>.

^⑤ Eduardo Pizarro Leongómez, “Colombia-Venezuela: la seguridad nacional en ‘la nueva Guerra Fría’,” 25 de marzo de 2022, <https://cambiocolombia.com/articulo/conflicto/colombia-venezuela-la-seguridad-nacional-en-la-nueva-guerra-fria>.

战。拉美学者表示,中美“新冷战”使拉美处于难以抉择发展外交关系方向的十字路口。^① 亲美的拉美右翼国家政府无法忽略其与中国日益增长的经济联系,持反美立场的拉美激进左翼政府又不可能无视美国的传统影响力。尤其在美国将中国视为战略竞争对手加以遏制后,右翼政府顾忌美国的指示而无法放心发展对华关系,激进左翼政府则面临来自美国更强烈的敌对,拉美国家外交立场上的异质性严重阻碍区域合作。

三、拉美国家对中美战略竞争的回应

从拉美国家近年来与中美关系的发展及其重点关注的议题来看,其对中美战略竞争的回应主要有三方面。

(一) 采用“积极不结盟”策略,维持外交政策的自主和独立

2020年,为了应对日益加剧的中美战略竞争,联合国贸易和发展会议前副秘书长卡洛斯·福廷、智利前驻华大使贺乔治等拉美官员和学者,在地区不结盟运动历史和外交自主行为的基础上,提出了“积极不结盟”策略。^② 该策略一方面延续了不结盟运动中的不结盟理念,力求在中美竞争关系中维持一种平衡姿态。基于此,2022年俄乌战争全面升级后,拉美国家被迫选边站队的压力也随之增加。在这场冲突中,大多数拉美国家不愿追随西方国家,保持了相对中立的态度,甚至加强了与俄罗斯的关系。另一方面,“积极不结盟”策略相比上世纪的不结盟运动,增加了“积极”的因素,以规避大国冲突的风险。“积极”的策略包括主动拥抱“全球南方”,加强区域一体化组织建设、促进多边主义和全球治理、推动国际新秩序建立等。为此,拉美国家积极支持和响应中国向世界提出的“三大全球倡议”,多个国家加入了“全球发展倡议之友”小组。

关注中美两国有共同战略发展需求但合作较为有限的领域,积极推进相关

^① Carlos Fortín, Jorge Heine and Carlos Ominami, “Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fría,” *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 20, No. 3, 2020, pp. 107 ~ 115.

^② Carlos Fortín, Jorge Heine and Carlos Ominami, “El no alineamiento activo: un camino para América Latina,” *Nueva Sociedad*, septiembre 2020, p. 7.

领域的治理进程,也是拉美国家基于“积极不结盟”策略努力提升其外交塑造力和国际话语权的重要途径。比如,受美国气候政策存在不确定性、中美两国在政治立场和利益诉求上存在差异性等因素的影响,中美双方在气候变化问题上的沟通与合作受到一定阻碍。在此背景下,拉美国家在应对气候变化合作方面表现出积极的态度。首先,拉美国家努力在全球气候变化议题上发挥引领作用。2023年11月,巴西向第28届联合国气候变化大会派出了史上最大规模的代表团,并宣布将承办2025年气候变化大会。哥伦比亚左翼总统古斯塔沃·佩特罗2022年上台执政后,提出了中低收入国家“以外债换取气候行动”的倡议,而后在联合国大会、联合国气候变化大会、欧盟—拉美和加勒比国家共同体峰会等多边场合重申该主张。其次,拉美国家利用一体化组织增强应对气候变化的合作水平。在2021年第六届拉共体峰会上,与会各国发表了《为子孙后代、全球应对气候变化的斗争和可持续发展特别宣言》。《宣言》基于拉美地区发展中国家的共同立场,主张发达国家必须增加额外和充足的气候融资,以支持发展中国家的减缓、适应以及损失和损害工作。^①此外,为了应对气候变化,拉美国家制定了一系列具有示范性作用的气候治理政策和法规。例如,巴西制定了“亚马孙雨林保护计划”、“全国低碳发展战略”等一系列具体政策和计划,以加强应对气候变化的力度和效果。总之,拉美国家在一些中美共同关心但合作较为有限的领域,不再被动地回应来自两大域外大国的提议,而是承担起自身的国际责任和义务,增强拉美国家在相关领域的话语权。

(二) 推动地区一体化进程,加强拉美国家向心力

拉美地区一体化进程历史悠久,最早可追溯到19世纪拉美独立战争时期。拉美国家的历史和文化共性,为该地区一体化建设创造了有利条件。但由于地区国家间意识形态分野、产业结构和对外贸易结构差异性等因素,拉美一体化进程不仅呈现碎片化特点,而且还出现左右对立的模式。中美竞争加剧凸显出拉

^① CELAC, “Declaración especial por las generaciones futuras, la lucha global contra el cambio climático y el desarrollo sostenible,” 18 de septiembre de 2021, <https://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/94346/declaracion-especial-contra-el-cambio-climatico-y-el-desarrollo-sostenible>.

美国家的立场差异。为此,修复与促进地区一体化、增强地区内部团结和韧性,成为大多数拉美国家的呼声。在中美博弈的背景下,加强地区合作不仅可以推动大国在该地区的合作、承认拉美发展的优先事项,还可以利用大国参与进一步推进区域一体化。^①

21世纪初,左翼政党在拉美地区群体性崛起,由此兴起“粉红浪潮”,寻求“外交多元化”,主张加强区域团结和合作。在此背景下,覆盖面较广的拉美和加勒比国家共同体(拉共体)和南美国家联盟,以及强调次区域合作的南方共同市场、美洲玻利瓦尔联盟、太平洋联盟等一体化机制相继成立。但自2015年起,在拉美“右进左退”的政治格局下,地区一体化进程陷入困境。在2021~2022年的“超级选举周期”后,拉美迎来了第二波左翼执政浪潮。随着拉美多数国家的集体“左转”,地区关系呈现显著回暖态势,区域团结与合作重新成为域内国家间互动的核心议题。^② 拉共体是拉美一体化的重要成果。2023年1月,第七届拉共体峰会在阿根廷举行。巴西重返拉共体成为此次峰会的最大亮点之一,这在很大程度上也标志着这一地区一体化机制的重启。2024年3月,在圣文森特和格林纳丁斯举行的第八届拉共体峰会通过了《金斯顿宣言》,强调要加速推进地区一体化进程。

另外,把握中拉整体合作的发展机遇,也成为拉美国家加强地区团结、推进区域一体化、反对外来干涉的重要途径。中拉双方关系在经历了21世纪初的快速发展期后进入了提升转型期。2015年,中国—拉共体论坛首届部长级会议在北京召开,标志着双方整体合作由构想变为现实。2023年1月,习近平主席在向第七次拉共体峰会作视频致辞时强调,中方一贯支持拉美和加勒比地区一体化进程,高度重视发展同拉共体关系,将拉共体视为巩固发展中国家团结、推动南南合作的重要伙伴。^③ 当前,中国—拉共体论坛、中国—拉美企业家高峰会、中拉

^① Louis W. Goodman and Aaron Schneider, “Conflict, Competition, or Collaboration? China and the United States in Latin America the Caribbean”, in Aaron Schneider and Alessandro Golombiewski Teixeira, eds., *China, Latin America, and the Global Economy*, Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2023, p. 180.

^② 周志伟:《拉美“左转”,地区一体化重获新生?》,《世界知识》2023年第20期,第14页。

^③ “习近平向拉美和加勒比国家共同体第七届峰会作视频致辞,” http://www.qstheory.cn/yaowen/2023-01/25/c_1129311423.htm.

政党论坛等多层次、宽领域的中拉整体合作机制,既是中拉双方交流合作的平台,也是保障拉美国家间沟通的重要渠道。

(三)寻求新的伙伴关系和深化第三方合作,拓展全球战略空间

寻求拓展与第三方在各领域的务实合作,是拉美国家对冲中美博弈负面影响、拓展战略空间的重要路径。继2019年6月智利与东南亚国家联盟(简称“东盟”)建立发展伙伴关系后,2022年8月巴西与东盟建立部门对话伙伴关系,2024年1月秘鲁与东盟建立发展伙伴关系。截至2023年9月,巴西、智利、阿根廷、秘鲁、古巴、哥伦比亚、巴拿马加入了《东南亚友好合作条约》。在区域组织对话层面,包括拉共体、南方共同市场、太平洋联盟在内的拉美区域组织和机制与东盟建立了伙伴关系。与此同时,拉美国家也在不断推进与东北亚国家的关系。墨西哥、智利、秘鲁是日本主导的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》成员国。2024年4月,日本和南方共同市场在巴拉圭举行了第五次对话会,强调将进一步加强双方的战略合作关系。2022年10月,韩国国务总理韩德洙访问智利,与智利总统加夫列尔·博里奇举行会晤,就将两国关系从全面合作伙伴关系提升为战略伙伴关系达成协议。此外,拉美国家也在寻求与欧盟重建政治互信、加强经贸合作。2023年7月,欧盟—拉共体峰会时隔8年重新举办,欧盟和拉共体的领导人在发言时均表示,要根据新形势重塑两个地区之间的关系,加强政治对话和经济合作,携手应对气候变化、毒品走私等挑战。^①

四、拉美国家回应中美战略竞争面临的挑战

当前,面对世界百年未有之大变局,拉美国家不断提升自主发展能力,以寻求在中美博弈中保持战略平衡。但是,拉美国家的应对举措仍将受到一系列内外因素的制约。特别是在美国对拉美国家胁迫、诱拉加剧的背景下,增大了拉美国家战略选择的复杂性和不确定性。

^① “欧盟—拉共体峰会开幕双方表示将提升政治和经贸关系,”<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJLVA1>。

(一) 美国强化“叙事之战”,搅乱拉美国家对华认知

“叙事之战”是美国推动的对华战略竞争中的重要组织部分。美国对华“叙事之战”主要围绕三个方面展开。第一,散布“中国威胁论”,将中美战略竞争渲染为中国对整个国际自由秩序的挑战。自奥巴马政府实施“亚太再平衡战略”以来,多任美国政府致力于在《美国国家战略安全报告》中渲染“中国威胁论”。2017年,该报告突破性地在33处提及“中国”,并直截了当地指出“中国和俄罗斯希望塑造一个与美国价值观和利益背道而驰的世界。”^①2022年的报告更是直言“中国正在利用自己的技术实力和对国际机构日益增强的影响力,为自己的独裁模式创造更有利的条件。”^②第二,抹黑中国形象,以此提升拉美国家对中国的不信任感。美国不仅指责中国与拉美国家交流的政治目的在于培训威权政体、宣传意识形态和采集情报等,还将中国与古巴、委内瑞拉、尼加拉瓜等拉美左翼国家的交流合作抹黑为中国支持“独裁”国家。美国故意抹黑中国形象的话语和行迹已引起拉美国家的警觉和反感。正如智利前驻华大使贺乔治所言,“当美国当局访问拉丁美洲时,他们经常谈论中国以及为什么拉美国家不应该与中国打交道。而当中国当局来访时,会谈内容都是关于桥梁、隧道、公路、铁路和贸易。一种愿景显然比另一种愿景更具‘吸引力’。”^③阿根廷正义党前主席、众议院副议长希奥哈在2021年11月30日中拉政党论坛上指出,“在拉美国家的发展中,不能缺少中国这个重要大国。我代表阿根廷共和国和阿根廷正义党再次强调,拉美各国政党必须前所未有地团结一心,共同反对部分势力企图干涉阻挠中国和中国共产党与拉美各国开展合作,共同建设我们的人类命运共同体。”^④

第三,针对部分中拉合作项目开展长期污蔑活动,以此增加中拉合作的信任成本。比如,秘鲁的钱凯港项目作为共建“一带一路”倡议在拉美地区的标志性

① The White House, “National Security Strategy,” <https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>.

② The White House, “National Security Strategy,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/12/fact-sheet-the-biden-harris-administrations-national-security-strategy/>.

③ “美国来了谈反华,中国来了谈建设”,《参考消息》2022年11月11日。

④ “拉美政党领袖:共同反对部分势力阻挠中国与拉美合作,” <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1717997240323922318&wfr=spider&for=pc>。

项目之一,受到美国的“特别关注”。美国不仅通过散布“中国正在控制秘鲁关键基础设施”的舆论来挑拨中秘关系,还炒作该项目的“军事威胁性”来挑动该地区国家担忧情绪。另外,作为中国与阿根廷空间技术合作的典例,位于阿境内的内乌肯深空站自建设以来也一直遭到美国政客的造谣抹黑。^① 2024年3月,美国南方司令部司令劳拉·理查森指责中国“在阿根廷建立深空站,为解放军提供全球跟踪和监视太空的能力。”美国驻阿根廷大使马克·斯坦利借机炒作,妄称:“阿根廷允许中国武装部队在内乌肯秘密行动。”^②事实上,目前包括美国在内的多国科技机构都使用过内乌肯深空站进行科学研究,美欧等多国驻阿外交官也曾实地考察过该深空站。对此,中国驻阿根廷大使馆和内乌肯省政府陪同阿根廷政府代表团对深空站进行了技术访问,再次证实了深空站的民用性质。由此可见,美国针对中拉合作项目制造的虚假话题尽管大多时候不会直接造成项目的夭折,但可以通过制造信任危机、增加公关成本、激发相关方摩擦等方式阻挠项目的顺利推行。

(二) 美国推行“新门罗主义”,加剧拉美“选边站”困境

长期以来,“门罗主义”是美国制定对拉美政策的基石。历史上,“门罗主义”在服务于美国霸权目标的同时,也成为美国在拉美进行领土扩张、干涉和控制拉美、排斥域外大国甚至实现其全球扩张的工具。^③ 虽然当今美国领导人承认“门罗主义”已过时,但始终难改把拉美视为其“后院”的惯性思维,继而对中拉关系持有强烈的戒备和疑虑心理。为扭转小布什和奥巴马政府时期因反恐战争和“重返亚太”而与拉美关系相对疏远的趋势,以及阻止中国和俄罗斯等国“乘虚而入”,特朗普政府上台后开始在拉美推行“新门罗主义”政策。拜登政府上台后试图进一步巩固美国在拉美的主导地位,进而加大了对该地区的战略关注和资源投入。基于“新门罗主义”,一方面,美国通过强化联盟体系开展对华战略竞争。

① 范维:“中国和阿根廷‘一致同意澄清’涉内乌肯深空站谣言,背后又是美国在搞事,” https://www.guancha.cn/internation/2024_04_10_731134.shtml?fengwen。

② Iván Pérez Sarmenti, “Visita de la jefa del Comando Sur: ¿Es Argentina un nuevo aliado de EE. UU. en su intento por contener el avance de China en la región?” 3 de abril de 2024, <https://cnnespanol.cnn.com/2024/04/03/argentina-nuevo-aliado-contener-avance-china-orix/>.

③ 贺双荣、思特格奇:《“门罗主义”的演进与美国对拉美战略》,《拉丁美洲研究》2023年第1期,第50页。

拜登上台后,比照中国对拉美国家提出的发展规划和合作倡议,针锋相对地在拉美建立和推行区域意识形态联盟与区域经济伙伴关系,包括改善基建的“重建美好世界计划”、推动经贸合作的“美洲经济繁荣伙伴关系”,以及意识形态领域的“民主发展同盟”等。在美国全方位的诱惑拉拢下,部分拉美国家对深化中拉合作产生了疑虑。比如,阿根廷极右翼总统米莱上任后,中止了加入金砖国家机制的进程,转而申请成为北约合作伙伴。另一方面,在“新门罗主义”的大旗下,美国继续通过各种方式干涉拉美国家事务。比如,美国通过干预拉美大选试图将亲华政治力量扼杀在朝野之外。在2021年厄瓜多尔的总统选举中,美国为执政的莱宁·莫雷诺政府提供28亿美元的贷款,以便为亲美候选人吉列尔莫·拉索营造利好环境,而这笔贷款的政治附加条件是与中国电信企业(尤其是华为)断绝关系并借用美债偿还中债。^① 总之,基于“新门罗主义”,美国通过拉拢盟友、干涉和打压对华友好政权的方式,不断挤压拉美国家在中美竞争中的对冲空间,加剧其“选边站”的困境。

(三) 地区政治生态演变加快,影响拉美国家向心力

21世纪以来,由于受到经济波动剧烈、社会分裂加剧、政党制度水平低及其内部意识形态分歧较大等因素影响,拉美国家普遍存在很大的选举波动性,拉美地区已先后出现两轮左翼执政周期。左右轮替既是拉美政治发展的重要结果,也已成为拉美政治发展的常态,而且是未来一段时期内拉美政治发展中难以逆转的趋势。^② 由于选举波动性较强,拉美国家政治生态中存在“政党轮流坐庄”或者“执政联盟分歧难弥”的现象。这种情况下,在涉及对待中美核心利益和双边或多边合作事宜上,拉美国家政党往往主张各异且利益难以协调。因此,选举强波动性不仅不利于拉美国家对外政策和对外关系的稳定性和持续性,还极大地影响了其应对中美竞争的向心力。

另外,政治生态演变中的意识形态分歧以及地区主导国对推动区域合作意

^① 罗思义,维贾伊·普拉萨德:《作为拉美国家,摆脱“美国后院”命运究竟有多难?》, https://www.guancha.cn/LuoSiYi/2021_04_10_586886.shtml。

^② 袁东振:《从左右翼现象透视拉美政治发展规律——兼论21世纪拉美两次左翼浪潮的发生及影响》,《拉丁美洲研究》2022年第6期,第100页。

愿与能力的变化,成为造成拉美地区一体化进程“起伏发展”的主要政治因素。总体而言,拉美左翼势力主推由国家主导的、囊括政治、经济、社会、环境、安全等议题的多维度一体化模式,而拉美右翼势力主推由市场主导的经济一体化模式。“积极不结盟”策略作为拉美国家应对中美战略竞争的主要对冲手段之一,面临着地区一体化进程陷入困境的风险。以 2008 年正式成立的南美洲国家联盟为例,该组织是卢拉政府为提升巴西地区和国际影响力而打造的多边合作框架。该组织成立后对推动地区经济一体化、抵制域外势力干扰、协调成员国冲突、打击有组织犯罪等方面发挥了显著的作用。但 2015 年以来,地区左右势力轮替导致联盟成员国之间的政治团结程度降低,不利的经济社会形势使许多成员国减少对地区事务的关注,成员国对委内瑞拉政治危机的立场分歧引发联盟的内部分裂。^① 在此背景下,右翼政党执政下的巴西、阿根廷等 8 国陆续退出或暂停成员国资格。2023 年 1 月卢拉重返政坛伊始宣布重返南美洲国家联盟,由此引发阿根廷、智利等左翼政权联动回归该组织。但 2023 年 12 月上台执政的阿根廷极右翼总统米莱,多次批判甚至扬言要退出这一左翼主导的地区一体化组织。由此可见,该组织的发展仍将面临巴西能否保持地区领导力、成员国家能否淡化意识形态分歧等诸多不确定因素。

(四) 新技术较量考验拉美战略应对能力

越来越多拉美国家意识到中美战略竞争的关键领域在包括 5G 建设、半导体芯片、人工智能等技术领域的较量,并且这场博弈已经延伸至拉美。为了阻挠中拉在新技术领域的合作,在政治上,美国政府官员和主要媒体不仅多次炒作“中国科技威胁论”,还妄称中国科技企业走进拉美的本质是“对拉美的战略渗透”,目的是“获取国家情报和商业机密”,会对“拉美国家安全造成危害”。^② 在经济上,美国通过制裁、威胁、援助等手段,大力打压和排挤在拉美的中国科技企业。2020 年 11 月 30 日,美国财政部以“向委内瑞拉马杜罗政府销售商品和服务”为

^① 王鹏:《巴西:一名真正的地区领导者?》,《世界知识》2023 年第 20 期,第 20 页。

^② Fernanda González: “China vs. Estados Unidos: estos son todos los frentes de batalla tecnológicos en la nueva Guerra Fría”, 26 de abril de 2024, <https://es.wired.com/articulos/china-vs-estados-unidos-estos-son-todos-los-frentes-de-su-batalla-tecnologica>.

名,对中国电子进出口有限公司进行制裁,并将其加入“实体清单”。迫于美国压力,2023年8月哥斯达黎加总统罗德里戈·查韦斯签署法令,规定禁止来自未加入《网络犯罪公约》(又称《布达佩斯公约》)国家的公司参与该国5G建设,由此将中国公司排除在外。2024年4月,哥国总统查韦斯会见了美国安全和技术专业代表团,重申了两国在网络安全合作和电信领域的共同优先事项。美国还承诺将为哥斯达黎加提供1000万美元的捐赠和2500万美元的投资金额,用于帮助哥国政府加快检测和应对潜在的网络威胁。^① 随着中美科技博弈愈演愈烈,拉美国家既无法抵抗美国的诱压,又无法承受失去中国的代价,因此在中美关系间陷入两难的境地。^② 拉美学者指出,这场激烈的中美科技战仅次于冷战时期的美苏太空竞赛,因此拉美国家的消费者、企业甚至整个国家都必须在这场科技较量中做出抉择,并为承担这一决定产生的政治或经济后果做好准备。^③ 由此可见,在中美科技竞争的背景下,拉美国家既需要推动科技的自主自强和维护科技安全,还需要提升战略应对能力,以把握科技发展机遇。

五、结语

对拉美国家而言,美国是具有相似政治文化传统和深远历史影响的北方强邻,中国是近年来不断增加其经济存在和政治影响力的新合作对象。随着中国综合国力和国际影响力的上升,美国把中国视为战略竞争对手持续加以遏制打压,中美战略竞争的不断升级使得中美拉形成不同于历史上三边关系的“新三角关系”。在这组关系中,中美关系是核心,三边关系的发展很大程度上取决于中美关系的性质和状态。通过采用积极不结盟策略、推动地区一体化进程、把握中

① Fundación Andrés Bello, “US Supports Costa Rica’s 5G Plan despite Chinese Criticism,” *Centro de Investigación Chino Latinoamericano*, 10 de abril de 2024, <https://fundacionandresbello.org/en/news/costa-rica-news/us-supports-costa-ricas-5g-plan-despite-chinese-criticism/>.

② 王慧芝,付丽媛,《中美科技博弈背景下的拉美5G建设:挑战与前景》,《拉丁美洲研究》2022年第2期,第73页。

③ Isauro López Rosso, “La guerra tecnológica entre China y Estados Unidos,” *Foreign Affairs Latinoamérica*, septiembre de 2021, <https://revistafal.com/la-guerra-tecnologica-entre-china-y-estados-unidos/>.

拉合作发展机遇、关注中美战略需求等途径,拉美国家主动回应中美战略竞争可能带来的消极影响,并试图在中美关系间发挥更为积极和建设性的作用。但拉美国家的应对能力,受到了美国强化“叙事之战”和实施新干涉行为、地区国家政治生态演进加快以及中美科技竞争加剧等内外因素的影响。

由于美国长期以来在拉美施行了一系列控制和干涉行径,当前大部分拉美国家对美国仍存在预期不稳和信心不足的情况。因此,美国在拉美地区的战略填补效果并不明显,美国改变拉美国家战略取向的影响也比较有限。与此同时,中拉关系在各领域的合作不断取得新的进展。从 2015 年中拉论坛机制建立,到一系列中拉发展合作倡议的提出和实践,中国不断助力拉美国家走多元化发展道路,提升自主发展能力。因此,有拉美学者指出,当前拉美与美国的关系渐行渐远,与中国则越走越近。^① 在中美战略竞争的背景下,中国一方面应在中美拉“新三角关系”中维护拉美国家的中心地位,与拉美国家一道践行多边主义、深化全球治理改革、推动构建人类命运共同体。另一方面,中国应与拉美国家建立和完善沟通机制,加强核心利益和重大领域的风险管控,准确对接拉美国家的发展需求。中国还需加强中拉关系话语权建设,主动塑造和引领中拉关系的发展议程,避免陷入美国对中美拉三边关系发展所设置的“话语陷阱”。

^① 埃杜阿多·丹尼尔·奥维多:《中国与拉美国家关系的现实与发展》,《江苏师范大学学报(哲学社会科学版)》2016 年第 3 期,第 19 页。