

中国与拉美国家关系中的美国因素

曹 廷

【内容提要】近年来，中国与拉美国家的关系持续快速发展引起美国特朗普政府的警惕，美国采取多重手段公开阻挠中拉合作，包括在拉美事务上频频发表反华言论、加大打击拉美左翼政权、拉拢右翼政权组建“反华阵营”，并警告与中国新建交的拉美国家。特朗普政府施压手段取得了一定成效，部分拉美国家对华态度有所调整，但从长远看，基于中美关系、美拉关系及中拉关系的本质特点，未来中拉合作仍将保持良好势头。不可忽视的是，美国将继续阻挠中拉关系发展。中国应妥善应对中拉关系中的美国因素，保证中美拉三边关系良性互动。

【关键词】中拉关系 美国

【作者简介】曹廷，中国现代国际关系研究院拉美研究所助理研究员、博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2020)01-0080-17

近年来，中国与拉美国家各领域合作不断拓展，尤其是“一带一路”倡议吸引了大批拉美国家加入，成为中拉合作的“新平台”，推动中拉合作不断提质升级，引起了美国政府的猜疑和反弹。尤其自特朗普上台以来，中美关系的竞争面开始上升，美国将中国正式列为“战略竞争对手”，包括采取多重手段加大对中拉合作的阻扰。同时，拉美地区正处于政治左右拉锯、经济复苏艰难、社会形势恶化的特殊困难期，美国欲借机加大对拉美国家的控制，对华公开围堵打压，中拉关系发展面临诸多挑战。

一、特朗普政府阻扰中拉关系发展

21世纪以来，随着全球化进程加快和中国的崛起，中国与拉美国家的关系持续快速发展，呈现出政治互信不断加强、经贸合作持续扩大、人文交流日益密切、合作对话机制不断增多的特点。这种现象开始引起美方的关注，一些美国媒体和智库开始发表评论，称中国正在挑战美国在该地区的利益。2004年《华尔街日报》刊文称，中国在拉美的影响力不断扩大，日益成为美国“后院”政治上的竞争者。^[1]2006年初，美国智库“美洲对话”主席彼得·哈金在《外交事务》杂志上发表题为《美国正失去拉美吗？》一文，称“许多拉美人士视中国为美国霸权的替代品”。^[2]美国政府也愈发重视中国在该地区的角色和作用，同时表示愿意以合作对话的方式处理中美拉三边关系。2006年4月，美国负责西半球事务的助理国务卿托马斯·香农访华，两国正式成立关于拉美事务的磋商机制，并将该机制置于中美战略与

[1] Michael Casey, Dow Jones Newswires, “China builds trade ties with South America,” *The Wall Street Journal*, November 19, 2004, <https://www.wsj.com/articles/SB110081955662978642?mod=searchresults&page=2&pos=1>.

[2] Peter Hakim, “Is Washington Losing Latin America?” *Foreign Affairs*, January 1, 2006, <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2006-01-01/washington-losing-latin-america>.

经济对话框架下。此后，中美分别于2007年、2008年、2010年、2012年、2013年举行了关于拉美事务的磋商会议。2015年中国与拉美暨加勒比国家共同体建立“中拉论坛”后，美国国会多次召开听证会，评估中国在该地区动作对美国的影响。^[1]当时，尽管美国政府已高度关注中国在拉美的行动，但并未采取手段公开阻扰中拉合作。但特朗普上台后，对华政策发生重大转变，不仅将中国列为战略竞争对手，而且采取多重手段打压中国，包括干涉中拉合作，使拉美地区沦为中美博弈的新战场。

（一）美国政府和智库在拉美事务上频频发表“反华”言论

近年来，美国政界高层明显加大对中拉关系的关注，而且通过炮制和炒作“中国威胁论”“殖民掠夺论”和“债务陷阱论”，向拉美国刻意“抹黑”中国。2018年初，美国国务卿蒂勒森访问拉美前夕发表演讲，指责中国“利用经济影响力将拉美纳入自己的势力范围”，谴责中国看重拉美国资源、“伤害这些国家的制造业”。^[2]2019年4月，美国国务卿蓬佩奥访问智利时发表演讲，诋毁中国，称中国投资具有“腐蚀性”、中国公司从事间谍活动，以及中国不是可靠的伙伴。^[3]美国一些官方机构和智库也发表带有类似观点的报告，为政府决策站台。2018年10月17日，美国国会咨询机构“美中经济与安全审查委员会”发布报告《中国在拉丁美洲和加勒比地区的参与》，

[1] 程伟力：《美国重返拉美的影响及我国对策》，国家信息中心国家电子政务外网管理中心网站，2017年8月21日，<http://www.sic.gov.cn/News/456/8367.htm>。

[2] Robbie Gramer, Keith Johnson, “Tillerson Praises Monroe Doctrine, Warns Latin America of ‘Imperial’ Chinese Ambitions,” *Foreign Policy*, February 2, 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/02/02/tillerson-praises-monroe-doctrine-warns-latin-america-off-imperial-chinese-ambitions-mexico-south-america-nafta-diplomacy-trump-trade-venezuela-maduro/>.

[3] John Hudson, “Pompeo says China trade activity often linked to its national security goals,” *The Washington Post*, April 12, 2019, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/pompeo-accuses-china-and-russia-of-abetting-corrupt-regimes-in-latin-america/2019/04/12/c236fc58-5d69-11e9-9625-01d48d50ef75_story.html.

称中国“通过投资和贸易成功控制拉美”，同时指责中国对拉美的全方位介入给拉美带来诸多负面影响，高额贷款加深了拉美对华经济依赖，使部分国家背上了沉重的债务负担，同时还危及美国的战略利益，包括挑战美国的经济主导地位、威胁美国的安全利益，建议美国政府进行反制。^[1]美国兰德公司发布报告《盘点中国大陆在拉美和加勒比地区对台湾的外交孤立》，称近年来中国大陆采取手段在拉美地区孤立台湾，使台湾遭遇“雪崩式‘断交’潮”，美国应帮助台湾维护在拉美的“外交”影响，以有效压制中国。^[2]

（二）加大打压拉美左翼政权，遏制中俄在该地区影响力

自19世纪美国提出“门罗主义”以来，一直通过各种手段维护自身在拉美地区的影响力。尽管奥巴马政府表示要摒弃“门罗主义”，重塑与拉美国家的关系，但仅仅是改变与拉美国家的相处策略，其试图控制“后院”的战略目标并未与前任其他政府有所区别。特朗普上台后，加大对拉美左翼政权的干涉和打压力度，尤其以打压委内瑞拉马杜罗政权为突破口，企图制造多米诺骨牌效应，彻底摧毁拉美“反美铁三角”（委内瑞拉、古巴、尼加拉瓜），同时达到打击与拉美左翼关系密切的中国和俄罗斯势力的目的。首先，对委内瑞拉全面加大打击力度。1999年查韦斯上台后，作为地区左翼力量的领头羊，其高举反美大旗，成为美国的“眼中钉、肉中刺”。2013年查韦斯去世后，马杜罗接替其执政，然而委内瑞拉国内局势日益恶化，美国特朗普政府看到了颠覆马杜罗政权的机会，于是加大颠覆攻势，选定委内瑞拉国会反对派议员瓜伊多为“代理人”，在2019年1月马杜罗新一轮任期就职前后，承认瓜伊多为该国“临时总统”，并联合利马集团13个国家确认其合法

[1] “China's Engagement with Latin America and the Caribbean,” U.S.–China Economic and Security Review Commission, p25, https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China%27s%20Engagement%20with%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean_.pdf.

[2] Scott W. Harold, Lyle J. Morris, Logan Ma, “Countering China's Efforts to Isolate Taiwan Diplomatically in Latin America and the Caribbean, The Role of Development Assistance and Disaster Relief,” April 12, 2019, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2800/RR2885/RAND_RR2885.pdf.

地位。同时，采取经济制裁手段向马杜罗政府施压。特朗普上台后，不仅将马杜罗、副总统罗德里格斯等百余名官员列入制裁名单，而且加强金融封锁，在全球范围内对委内瑞拉关闭美元交易系统，并冻结委内瑞拉国有石油公司（PDVSA）在美国的资产、限制美国公司及个人与其交易、禁止 PDVSA 子公司雪铁戈在美国运营。美国还加大军事威慑，制造恐慌情绪，鼓动委内瑞拉军队倒戈。瓜伊多自封“临时总统”后不久，特朗普便公开称“对委内瑞拉的所有选项都是可能的”。^[1] 美国南方司令部司令克雷格·法勒访问委内瑞拉邻国哥伦比亚，并宣称美国军队已经准备好对特朗普的任何命令做出响应。除了军事威慑以外，美国还试图通过游说、贿赂等方式拉拢委内瑞拉军队各层人士。2019年3月，博尔顿曾亲自游说委内瑞拉防长弗拉基米尔·帕德里诺，让其放弃支持马杜罗。^[2] 其次，打压委内瑞拉盟友古巴，削弱左翼联盟。特朗普不仅终止了奥巴马时期开启的与古巴关系正常化进程，而且通过炒作所谓“声波袭击”事件和委内瑞拉议题，接连强化对古巴的制裁和封锁，甚至重新激活《赫尔姆斯-伯顿法案》第三条，挑唆美国企业和个人起诉在古巴的欧洲企业，以达到阻止欧洲资本进入古巴的目的。^[3] 2019年9月以来，特朗普政府以古巴支持马杜罗政府为由，出台系列措施，包括限制美国民众赴古巴旅行、制裁石油运输企业，并下调侨汇额度，通过多重手段打压古巴。^[4] 9月26日，美国还宣布制裁古巴共产党

[1] Jeff Mason, David Alexander, “Trump says all options are on the table for Venezuela,” *Reuters*, January 24, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-trump-options/trump-says-all-options-are-on-the-table-for-venezuela-idUSKCN1PH2KC>.

[2] Conor Finnegan, “Venezuela's Maduro makes show of force with military as US-backed opposition uprising hits a wall,” *ABC News*, May 2, 2019, <https://abcnews.go.com/Politics/venezuelas-maduro-makes-show-force-military-us-backed/story?id=62779736>.

[3] Lioman Lima, “Helms-Burton Act: US firms face lawsuits over seized Cuban land,” *BBC*, May 3, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-48113549>.

[4] “EEUU ahoga a Cuba con más sanciones económicas para apoyar a Venezuela,” *Público*, 6 de Septiembre de 2019, <https://www.publico.es/internacional/cuba-eeuu-sanciones-economicas-remesas-venezuela.html>.

第一书记劳尔·卡斯特罗。^[1]目前，古巴面临较为严重的能源和外资短缺，预计2019年经济增长将无法达到预期。第三，通过多重手段企图推翻尼加拉瓜奥尔特加政府。2018年4月，尼加拉瓜推出社保改革方案，引发民众大规模示威游行，造成300多人死亡。美国长期敌视左翼的奥尔特加政府，便借此事件不断对其施压。7月底，美国国务院发布制裁措施，宣布注销21名尼加拉瓜官员的美国签证，冻结3名尼加拉瓜高级官员及其家属在美国的资产及银行账户，并禁止任何美国企业和个人与尼加拉瓜交易。美国还利用美洲人权委员会和美洲国家组织，纠集阿根廷、智利、秘鲁等拉美国家召开特别会议对奥尔特加政府施压。期间，美国公开给予反对派和示威者以声援和资金援助。2019年4月，美国出台新的制裁措施，宣布禁止尼加拉瓜部分银行系统的美元交易。^[2]6月以来，美国又将奥尔特加政府的4名官员列入制裁名单。^[3]

（三）拉拢拉美右翼国家，组建“反华阵营”

随着地区部分国家“向右转”，美国乘势加大对这些国家的拉拢。自2018年起，美国前国务卿蒂勒森、副总统彭斯、国务卿蓬佩奥等高级官员频频出访墨西哥、哥伦比亚、智利等国，欲拉拢关系，争取这些国家在委内瑞拉、安全合作等议题上的支持。巴西极右翼领导人博索纳罗当选总统后，特朗普亲自致贺电，并表示将在贸易、军事等领域与巴西加强合作。2018年阿根廷遭遇金融动荡，美国主导的国际货币基金组织承诺提供571亿美

[1] Ernesto Mastrascusa, “EEUU imponen sanciones contra el ex presidente de Cuba Raúl Castro,” *El Mundo*, 26 de septiembre de 2019, <https://www.elmundo.es/internacional/2019/09/26/5d8cf99821efa0182d8b45a9.html>.

[2] “EE.UU. aplica sanciones económicas a Cuba, Nicaragua y Venezuela,” *El Universo*, 17 de abril de 2019, <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/04/17/nota/7290707/eeu-aplica-sanciones-economicas-cuba-nicaragua-venezuela>.

[3] Makini Brice y Susan Heavey, “EEUU imponen sanciones a cuatro funcionarios de círculo cercano de Ortega en Nicaragua,” *Reuters*, 22 de junio de 2019, <https://lta.reuters.com/articulo/eeuu-nicaragua-sanciones-idLTAKCN1TM2GT-OUSLT>.

元贷款救其燃眉之急。同时，通过拉拢拉美右翼国家、打压左翼国家，美国逐步达到分化拉美国家、弱化多边机制的目的。由于拉美大多数右翼国家在委内瑞拉问题上立场相似，而拉美左翼国家与美国在该议题上对立态势明显，美国有意利用该议题让拉美国家“选边站”。2019年以来，拉美国家围绕委内瑞拉问题产生的分歧对立愈发严重，在美洲峰会、美洲国家组织等多边场合针锋相对，最终导致地区一体化组织陷入空转。同时，左翼力量主导的区域组织纷纷陷入困境。厄瓜多尔已退出玻利瓦尔美洲联盟。巴西、阿根廷、秘鲁、哥伦比亚等国政府宣布暂停南美洲国家联盟的活动。地区一体化的停滞有利于美国对拉美国家“分而治之”。此外，美国还联合拉美右翼国家在一些国际和多边事务上排挤中国。2019年，美国坚持推动委内瑞拉反对派领袖瓜伊多指派的新任理事参加原定在中国成都召开的美洲开发银行年会，遭到中方拒绝。最终，美洲开发银行宣布取消在成都召开的年计划。

（四）公开警告部分与中国新建交的拉美国家，阻挠中拉合作

巴拿马（2017）、多米尼加和萨尔瓦多（2018）与中国建交后，美国政府召回驻三国大使商讨对策。2018年8月，中国与萨尔瓦多建交后，白宫猛烈抨击塞伦政府在建交过程中“暗箱操作”。^[1]2018年10月，蓬佩奥访问巴拿马，称中国从事“掠夺性经济活动”，告诫该国要对中国的投资“睁大眼睛”。^[2]美国副总统彭斯在哈德逊研究所发表全面攻击中国的演讲，其中特别提到了中萨建交。^[3]共和党参议员卢比奥在国会听证会上指责萨尔

[1] “Statement from the Press Secretary on El Salvador,” The White House, August 23, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-el-salvador/>.

[2] Edward Wong, “Mike Pompeo warns Panama against doing business with China,” *The New York Times*, October 19, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/10/19/world/americas/mike-pompeo-panama-china.html>.

[3] “Vice President Mike Pence’s Remarks on the Administration’s Policy Towards China,” Hudson Institute, October 4, 2018, <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>.

瓦多“犯下大错”。^[1]萨尔瓦多右翼人士布克尔上台后，美国积极接待其访问，安排他与总统国家安全事务助理博尔顿会晤，讨论“如何强化美萨友谊、重建委内瑞拉民主以及对抗中国在西半球的掠夺”。^[2]不久后，特朗普还指派具有美国中央情报局、联邦调查局和南方司令部等情报和军队背景的道格拉斯出任驻萨大使，意在加强对萨尔瓦多的控制和影响。^[3]

二、美国加大阻扰中拉关系的主要考虑

（一）美国国家安全战略的重新定位是其最大动因

特朗普政府上台后，将中国和俄罗斯视为战略竞争对手，将大国竞争定为其全球战略基调。美国从未放弃过对拉美地区的控制意图。18世纪末19世纪初，拉美国家纷纷开展独立运动、实现民族独立后，美国便开始插手拉美事务，逐渐加大对该地区的影响力。冷战期间，拉美地区一度沦为美国与苏联的竞技场。冷战结束后，国际格局从美苏两极争霸转变为“一超多强”，美国失去了苏联这个最大的外部竞争敌手，成为世界上唯一的超级大国，并重新恢复在拉美地区的影响力。近年来，随着中国、俄罗斯等域外大国与拉美国家的关系不断强化，这些国家被视为挑战美国“后院”霸权地位的竞争者。特朗普政府认为其国家利益在经济、安全等多领域受到中国的蚕食。经济层面，尽管美国仍然是拉美地区最大的贸易伙伴，但中拉经贸关系的迅速发展引起美国强烈的危机感，美国担忧拉美国家扩大

[1] Keoni Everington, Taiwan News, Staff Writer, “Rubio blasts El Salvador's switch from Taiwan to China as 'terrible mistake,' threatens to end funding,” *Taiwan News*, August 21, 2018, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3511293>.

[2] Nelson Renteria, “U.S.'s Bolton speaks to El Salvador president-elect about 'predatory' China,” *Reuters*, February 14, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-el-salvador-usa/bolton-speaks-to-el-salvador-president-elect-about-predatory-china-idUSKCN1Q22SN>.

[3] “Ronald Johnson, U.S. Ambassador to El Salvador,” U.S. Embassy in El Salvador, <https://sv.usembassy.gov/our-relationship/our-ambassador/>.

中国进口将使美国产品在该地区市场的份额受到挤压。据经济合作与发展组织（OECD）统计，2000—2015年，美国与拉美的贸易额翻了一番，而中国与拉美的贸易额则增长了22倍。^[1]中国已成为仅次于美国的拉美第二大贸易伙伴，以及巴西、智利、秘鲁等国的主要贸易伙伴。2018年中拉贸易额突破3000亿美元，并且贸易结构更加平衡合理。在安全层面，美国认为中国加强与委内瑞拉、古巴等地区左翼国家的关系正削弱自身在该地区的战略影响力，阻碍美国在拉美地区推行“民主、法治等国际准则”。加之近年来中国与阿根廷推进太空合作项目，美国认为中国的情报搜集能力将得以提升，进而对西半球及其安全造成威胁。^[2]总之，特朗普政府认定中国在拉美的存在正在挑战美国在该地区的影响力，于是想方设法阻碍中拉合作，并通过复活“门罗主义”来整肃“后院”，维持在该地区的霸权地位。

（二）美国对中国与中美洲国家发展关系疑虑重重

美国一直视拉美地区为自家“后院”，不允许拉美出现“离心力”。而中美洲地区地理位置特殊，是连接南北美洲的交通要道，更被美国视为重要的战略要冲。同时，中美洲地区是美洲大陆与欧洲贸易的集散地。巴拿马运河开通后，该地区成为沟通两大洋的重要海上通道，对美国东西海岸之间的海上运输具有重要意义。美国战略家马汉曾在《海权论》中指出，“一旦修建运河，加勒比海将变成一条重要的交通干线”。^[3]里根等多位总统视该地区为“对美国贸易至关重要的海上生命线”。因此，美国历届政府高度重视对该地区的控制力和影响力，不容他人染指。1903年美国千方百计鼓

[1] Mario Pezzini, “Hacia una nueva asociación América Latina y China,” *El País*, 24 de diciembre de 2015, http://elpais.com/elpais/2015/12/24/opinion/1450957195_510126.html.

[2] “China’s Engagement with Latin America and the Caribbean,” U.S.—China Economic and Security Review Commission, p25, https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China%27s%20Engagement%20with%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean_.pdf.

[3] [美]阿尔弗雷德·塞耶·马汉：《海权论》，范利鸿译，西安：陕西师范大学出版社，2007年版，第49页。

动巴拿马从哥伦比亚独立出来，并通过不平等条约获得对巴拿马运河的控制权，一直到1999年才将运河主权归还给巴拿马政府。21世纪以来，美国政府一直高度重视该地区的动向，尤其2017年以来，巴拿马、多米尼加和萨尔瓦多三个中美洲和加勒比国家先后与台湾“断交”、与中国大陆建交，引起美国的强烈反应，进一步加剧其对中国的战略猜疑。

（三）两岸关系变化导致美国调整对拉美战略

拉美和加勒比地区是台湾重要的“邦交”板块，台湾地区领导人经常借访问拉美“邦交国”过境美国，实现美台高层互动。2016年台湾地区领导人蔡英文上台后，摒弃“九二共识”，两岸有关“外交休兵”的默契不复存在。迄今已有6个台湾“邦交国”与台湾“断交”、与中国大陆建交。拉美地区作为台湾最重要的“邦交板块”出现松动，2017年以来巴拿马、多米尼加和萨尔瓦多先后“弃台就我”，使台湾当局的所谓“外交空间”受到挤压。美国一直将台湾作为制衡中国大陆的“棋子”，并对其在拉美的行为予以“策应”。面对蔡英文当局的“外交颓势”，美国政府有意加大对其扶持和策应，以保全其“外交”和“国际”空间，从而继续对中国大陆构成牵制作用。

（四）拉美政治生态变化为美国加大控制拉美提供契机

21世纪初，拉美地区开始席卷“左翼粉红色浪潮”，除了古巴革命领袖卡斯特罗兄弟外，巴西总统卢拉、委内瑞拉总统查韦斯、阿根廷总统克里斯蒂娜、玻利维亚总统莫拉莱斯、厄瓜多尔总统科雷亚等人也崛起为地区左翼的标杆人物。左翼力量纷纷上台使拉美国家独立自主、联合自强的意识逐渐加强。2011年，“拉美和加勒比国家共同体”正式成立，这是第一个没有美国和加拿大参加的拉美整体一体化组织，标志着拉美国家联合自强进入新阶段，美拉关系愈发疏远。然而自2015年起，拉美地区的政治风向再次发生扭转，阿根廷右翼总统马克里上台，随后巴西、智利、秘鲁等国右翼政党纷纷赢得大选。右翼势力上升的同时，左翼力量一定程度上陷入困境。古巴革命领袖卡斯特罗逝世是拉美左翼力量的巨大损失。政治强人

查韦斯病逝后，其接班人马杜罗领导下的委内瑞拉陷入经济危机，使他面临严峻的执政困境。尼加拉瓜奥尔特加政府因社保改革引发民众大规模抗议，执政前景同样不乐观。厄瓜多尔总统莫雷诺与前总统科雷亚发生政见分歧，并逐渐趋向右翼的意识形态，向美国靠拢明显。尤其2019年初以来，委内瑞拉问题不断发酵，拉美国家在此议题上选边站队，严重危及地区团结，损害脆弱的一体化进程，而美国等西方国家推波助澜，进一步加剧拉美国家在相关问题上的分歧，不利于拉美地区的政治稳定。^[1]拉美地区的政治乱局为美国“分而治之”提供了良好的契机。

三、对中拉关系中美国因素的评估

从短期看，毋庸置疑，美国特朗普政府对中拉关系的干涉和阻扰已经产生负面效果。随着美国加大对拉美干涉，加之中美全面竞争态势显现，地区国家普遍遭受美国压力。一些拉美国家因为惧怕美国，对华态度有所退缩，还有一些国家的新政府一度对华采取强硬态度。2019年以来，巴拿马、萨尔瓦多等与我国新建交的国家因为政权更迭，新政府的对华政策相比前任政府均发生不同程度的调整。巴拿马新总统科尔蒂索曾公开表示在中美贸易战的背景下，巴拿马政府面临一定压力。^[2]其上台后，对华合作明显出现“踩刹车”迹象，已暂停原计划由中方参与的从巴拿马城到西部边境城市戴维的铁路项目。^[3]萨尔瓦多新总统布克尔为向美国“表忠心”，一度摆出对华强硬姿态，表示要重审对华关系。2019年3月，他在美国保守智库

[1] 袁东振：《拉美政治生态的新变化与基本趋势分析》，载《国际论坛》2019年第3期，第134页。

[2] Gerardo Lissardy, “‘Nito’ Cortizo, presidente de Panamá: cómo la batalla entre EE.UU. y China por influir en América Latina es un desafío para el nuevo mandatario,” *BBC*, 7 de mayo de 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48182094>.

[3] Juan Alberto Cajar B., “Tren chino, fuera de las prioridades de Cortizo,” *La Estrella*, 7 de septiembre de 2019, <https://www.laestrella.com.pa/nacional/190907/tren-chino-fuera-cortizo-prioridades>.

传统基金会发表演讲时，公开指责中国“干涉内政、藐视商业规则、操纵货币、制造债务陷阱”，称“正考虑是否继续与中国保持外交关系”。^[1]

地区大国为避免得罪美国，大都选择在中美之间保持平衡的做法，甚至有意保持与中国的距离。墨西哥在经贸和安全问题上长期对美依赖，不愿得罪美国。墨西哥总统洛佩斯·奥夫拉多尔公开表示不愿介入中美纷争，并以此为借口回避“一带一路”合作议题。巴西、阿根廷右翼政府虽然认识到与中国发展关系的重要性，逐渐改变“亲美疏华”态度，但巴西加入经济合作与发展组织需要美方支持，阿根廷为缓解国内经济困境已向国际货币基金组织举借贷款，对美国倚重较多。加之巴西、阿根廷均认为与华合作已经具备较好基础，因此更愿意在中美之间采取“平衡之道”，不愿意与中国走得太近，亦不愿与中方正式签署“一带一路”合作备忘录。

目前看，中美在拉美的博弈和互动以“美攻我守”为主要特点。面对美国各领域的打压和遏制，中方采取对国际社会摆事实讲道理、对美国增信释疑、对拉美国家加强务实合作的回应策略。长远看，中拉关系将保持继续前进的大方向，主要基于以下几点原因：

（一）中方无意与美国在拉美地区开展竞争

首先，维持中美关系健康稳定发展是中国外交政策的重中之重。美国已对中国在拉美地区的动作产生战略猜疑，从而加大对华遏制。而中方不希望与美国在拉美形成恶性竞争，影响中美关系大局。因此，中国在拉美问题上坚持既有政策的同时，对美国采取“以理服人”的策略，希望其回到理性对待中美关系和中拉关系的轨道上。其次，中国理解美国在拉美地区的传统影响力。美国和拉美地区因其地缘位置而存在特殊的相互依存关系。早在美国建国之初，拉美地区便出现在美国领导人的战略视野中。汉

[1] Nelson Renteria, “Responding to El Salvador president-elect, China denies it meddles,” *Reuters*, March 15, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-el-salvador-diplomacy-china/responding-to-el-salvador-president-elect-china-denies-it-meddles-idUSKCN1QV3AI>.

密尔顿、杰斐逊等都明确提出要控制加勒比海地区。1898年，美国通过美西战争确立了在该地区的军事地位，并获得了对古巴的控制权。1901年西奥多·罗斯福总统上台后提出“大棒外交”，赤裸裸地干涉古巴、巴拿马等国内政，初步获得在该地区的优势地位。尽管此后许多拉美国家纷纷摆脱西方列强控制、实现独立，但美国仍在各领域维系并加强与该地区的关系，具备了深厚的存在基础和影响力。目前，美国仍是拉美的第一大贸易伙伴，也是很多国家的重要安全合作伙伴。第三，务实合作仍然是中拉关系的基调。中国与拉美国家发展关系并非是要挑战美国在该地区的霸权地位，中国不希望与美国在拉美地区开展“零和游戏”。中国历来秉持互利共赢的理念，努力促进自身和其他国家的共同发展。2016年，中国政府发表的第二份《中国对拉美和加勒比政策文件》中强调，中拉全面合作伙伴关系以平等互利为基础，以共同发展为目标，不针对、不排斥任何第三方，符合中拉双方的根本利益，也符合世界和平、发展、合作的时代潮流，是新时期发展中国家共谋发展、共担责任、共迎挑战的典范。^[1]

（二）美拉关系难有根本性的改善

美国一贯以霸权主义处理与拉美国家的关系。特朗普上台后重拾“门罗主义”，加大对拉美的干涉。尽管拉美部分右翼国家与美国的关系有所巩固甚至强化，但美国对拉美政策的“利己性”决定了美拉关系的不平等性依然存在。特朗普坚持“美国利益优先”原则，不仅大张旗鼓在美墨边境修建隔离墙，还高调退出了“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP），重启北美自由贸易协定谈判、驱逐拉美裔非法移民，引起墨西哥、中美洲国家的不满。而且拉美右翼国家对特朗普的委内瑞拉政策也并非全盘接受，尤其是坚决反对对委进行军事干涉，主张和平解决问题。另外，美国对拉美也有依赖

[1]《中国对拉美和加勒比政策文件》，新华网，2016年11月24日，http://www.xinhuanet.com//world/2016-11/24/c_1119980472.htm。

和诉求。尽管特朗普的“单边主义”色彩浓厚，但在移民、经贸、安全等议题上也需要拉美国家的合作与配合。再加上拉美地区并非美国的外交重点，美国恢复在拉美地区的影响力“心力均不足”。因此，美国对拉美国家推行单边主义和强硬政策，并大张旗鼓地干涉中拉合作，必将导致拉美国家的不满。

（三）拉美国家实现自身发展仍需与中国合作

拉美作为中美之间的“第三方”，其态度对中美拉三边关系的平衡至关重要。目前看，尽管部分右翼国家向美国靠拢，但大多数国家对发展与华关系仍抱有较高热忱。当前，许多拉美国家经济增长乏力，陷入低速增长甚至停滞状态。据联合国拉美经委会预计，2019年拉美地区经济增长率将仅为0.5%。^[1]为促进经济增长，拉美国家需进行经济结构和产业转型升级，这需要大量资金和技术推动。据美洲开发银行2013年统计，未来20年，拉美需要在交通和能源领域投资2万亿美元。^[2]美国特朗普政府推行贸易保护主义，将关税大棒对准欧盟、墨西哥等多国；为促进制造业回归，鼓励本国企业在境内而非境外投资。而中国提出的“一带一路”是合作与开放的倡议，可以促进拉美国家与中国及其他沿线国家进行贸易对接、拓展贸易；可加强产能合作，推进互联互通建设、引领产业链对接升级、创新发展；有望助力拉美国家吸引投资，加快经济改革，尽早实现经济复苏腾飞。自2017年习主席提出“拉美是21世纪海上丝绸之路的自然延伸”后，迄今已有包括巴拿马、智利、古巴等在内的19个拉美国家加入“一带一路”合作。深化“一带一路”合作日益成为中国与拉美国家的共识。联合国拉美经委

[1] Natalia Ramos, Fabián Andrés Cambero, “Economía de América Latina y el Caribe se deteriora en 2019: CEPAL,” *Reuters*, 31 de julio de 2019, <https://lta.reuters.com/articulo/economia-alatina-idLTAKCN1UQ208>.

[2] 王海林、姜波：“拉丁美洲开发银行研究报告称，未来20年内——拉美基础建设缺口2万亿美元”，人民网，2013年11月11日，<http://world.people.com.cn/n/2013/1111/c57507-23500440.html>。

会执行秘书阿莉西亚·巴尔塞纳称，中国提出的“一带一路”是具有远见的国际合作倡议，已成为拉中提升互联互通能力的合作范本。^[1]在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上，智利总统皮涅拉表示，“一带一路”倡议有利于我们国家的发展和人民的幸福，尤其是在当下全球经济增长乏力、不平等程度加深及自由贸易和多边主义受质疑的时期。^[2]此外，萨尔瓦多、巴西等国新总统的对华态度也由原先的强硬转向相对务实。萨尔瓦多总统布克尔在与中国外交部长王毅会晤时表示，期待同中方不断加强和扩大合作，萨方希望学习中国的发展经验，并称萨中关系不会影响萨尔瓦多同其他国家的关系。^[3]巴西总统博索纳罗也于2019年10月24—26日实现首次访华，表明其对华态度已逐步回归到理性轨道上。

但需要注意的是，美国在今后相当长一段时期内，仍将继续视中国为主要战略竞争对手。这种全面竞争战略具有长期性，本质上是对中国的战略压制。^[4]这意味着美国将继续采取各种手段遏制中国在拉美等地区的影响力，阻止中国通过多元化的外交与合作实现自身的发展壮大。

[1] “Alicia Bárcena: La iniciativa china de la Franja y la Ruta puede contribuir al gran impulso ambiental propuesto por la CEPAL para la región,” CEPAL, 11 de abril de 2019, <https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcelona-la-iniciativa-china-la-franja-la-ruta-puede-contribuir-al-gran-impulso>.

[2] “Presidente Piñera participa de Foro de Cooperación Internacional ‘Una Franja Una Ruta’,” Presidencia de Chile, 26 de abril de 2019, <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=94660>.

[3] “Canciller chino asegura que China apoyará el desarrollo nacional de El Salvador,” *Agencia Diario Libre*, 27 de septiembre de 2019, <https://diariolibresv.com/nacionales/2019/09/27/canciller-chino-asegura-que-china-apoyara-el-desarrollo-nacional-de-el-salvador/>.

[4] 张文宗：《美国对华全面竞争战略及中美关系新变局》，载《和平与发展》，2019年第2期，第1页。

四、关于应对中拉关系中美国因素的几点思考

中国作为最大的发展中国家，拉美作为最大的发展中地区之一，双方合作具有坚实的基础与广阔的发展空间，是南南合作的重要组成部分，为国际政治经济秩序的重建提供了重要思路，也为发展中国家走出治理困境提供了重要参考。尤其当前世界正处于百年未有之变局，国际局势动荡复杂，大国竞争更加激烈，中美博弈态势加剧，我国面临的外部风险和挑战不断增多。拉美地区作为发展中国家密集的板块，是中国可以合作和借重的重要力量。如前所述，美国政府已对中国与拉美国家的合作产生战略猜疑。如果这种猜疑得不到消解，随着美国“重返”拉美步伐的加快，中美在拉美的竞争将会加剧。因此，中国应从战略高度重视中拉关系中的美国因素，并予以妥善应对。中国宜做好两手准备，一方面，树立风险意识，为更激烈和频繁的博弈做好准备；另一方面，尽力使中美拉三方形成良性互动，促进中美、中拉关系正常健康发展。

（一）加强中美沟通协调，进一步增信释疑

中方可呼吁美国重启中美两国关于拉美事务的对话磋商机制。如恢复官方机制存在困难，可考虑加强中美智库之间关于拉美事务的交流。同时，中国可积极寻找与美国在拉美合作的新增长点，视情在一些低敏感领域与美国、拉美国家开展三方合作。中国政府可鼓励部分企业与有实力、有经验的美国、欧洲企业组成联合体共同开拓拉美市场。

（二）把握并践行中拉合作的几点大原则

在当前复杂形势下，中国要坚决摒弃退却主义、投降主义，不可因为美国的干涉和阻扰就在发展与拉美国家的关系上“因噎废食”。同时，中国应通过“摆事实讲道理”应对美国的不实指责，坚持以“正确的义利观”和“互利共赢”的原则推进与拉美的务实合作，切实推动一批造福当地民生的项目落地，以事实击破美西方炒作的“中国威胁论”和“殖民掠夺论”。同时，

需把握合作节奏，增强风险意识，充分考虑合作对象国的政治、经济、社会、外交等各领域风险，把握机遇、规避风险，最大限度地保障合作项目的可行性和投资资金的安全性、流动性和盈利性，以击破外界炒作的“债务陷阱论”。重点选择政治经济局势稳定、对华友好的拉美国家开展合作，避免美国从中作梗。

（三）扎实推进中拉“一带一路”合作

在当前形势下，中国应坚持“共商、共建、共享”原则和“开放、绿色、廉洁”理念，加强与拉美国家在政策沟通、贸易畅通、资金融通、设施连通、民心相通五大领域的合作，进一步巩固和扩大中拉之间的共同利益。需要聚焦高水平 and 高质量合作，通过共同挖掘经济增长新动力，使中国和拉美国家都能收获实实在在的发展红利，为广大发展中国家的可持续发展提供良好范本。同时，需要拓展中拉在双边、地区和国际舞台的多维度合作，就各自关切的议题进行深入广泛交流与合作，为构建人类命运共同体、打造和平繁荣的世界而努力。

【收稿日期：2019-11-01】

【修回日期：2019-12-10】

（责任编辑：林浩昆）