



进退两难的拉丁美洲：“第二次冷战”与主动的不结盟政策

卡洛斯·弗丁、贺乔治、卡洛斯·奥米纳米¹

编者按：当前，拉美国家一面从迅速扩大的对华经济交往中获益，一面又受到来自美国的对华“脱钩”压力。针对这一困境，有专家建议拉美国家采取主动的不结盟政策，加强地区主义，更重视亚洲和非洲，更积极地加入亚投行，在地缘政治和经济竞争方面则与中美保持同等距离，以便在获得最大经济利益的同时保持政策选择空间。

新冠肺炎疫情凸显了拉丁美洲在分裂状态下的无助。尽管疫情最初未在拉美爆发，但一旦波及便来势汹汹。各国抗疫措施混乱，自顾不暇。各国边界被迅速关闭，大量游客被困当地，各国政府争夺医疗设备。在这一跨国问题面前，几乎没有政府间合作出现。2020年9月，拥有世界8%人口的拉丁美洲却占到全球新冠疫情死亡人数的30%。

新冠疫情可能持续数年，但终将过去。不会过去的是拉美国家在分裂状态下的无助，它们正处于数十年来最弱势的地位。新冠疫情并未缓解国际紧张局势，反而加剧了地缘政治对立。疫情还极大地推动了“第二次冷战”在中美之间的爆发。

¹ 卡洛斯·弗丁 (Carlos Fortin) 是英国苏塞克斯大学发展研究所的荣誉研究员，贺乔治 (Jorge Heine) 是美国波士顿大学弗雷德里克·帕迪全球研究学院研究教授、前智利驻华大使，卡洛斯·奥米纳米 (Carlos Ominami) 是智利 21 基金会主任、前智利经济部长。本文英文版发表于“全球政策”网站：<https://www.globalpolicyjournal.com/blog/02/10/2020/latin-america-between-rock-and-hard-place-second-cold-war-and-active-non-alignment>，此为中文摘译版。

一、冷战历史重演？

第一次冷战的历史是否会重演？由于地区联合和集体行动的缺失，拉美国家是否只能受两个超级大国摆布，并为此付出高昂代价？或者七十年后的今天，这些国家已经更加成熟和发达，能在免于他人操纵的情况下管理自己的事务？为实现这一目标，它们应当采取哪些措施？本文试图回答这些拉美地区当前面对的最重要问题。

进入2020年以来，中美竞争从贸易领域转移到投资、科技、网络、情报以及意识形态等领域。对中国的强硬政策在美国获得了跨党派支持，不只是美国总统特朗普的个人因素所致。认为若民主党赢得大选中美关系就会有巨大改变的观点是错误的。皮尤研究中心的调查显示，近年来美国民众眼中的中国形象不断恶化。另一方面，中国的民族主义使得中国政府难以满足美国方面日益增长的要求。

我们正身处“第二次冷战”的前夜。但现今的情况同七十年前相比至少有两点不同。首先，中国的经济总量远超当时的苏联。其次，在一个全球化的世界，中国和美国经济的相互依存度远超当时的美苏。

在科技领域，中国发展迅猛。虽然美国在包括芯片制造在内的许多高科技领域处于领先地位，但中国在5G电子通讯领域走在前列，这使得美国政府在世界范围内发起了针对中国企业华为的禁令。在全球贸易治理领域，特朗普政府采取了保护主义和孤立主义的姿态，将单边贸易制裁和贸易禁运相结合，对美国曾拥护的自由主义国际秩序造成了巨大破坏。这使中国站上了捍卫全球经济多边主义、推进基于规则解决国家间分歧的位置。

在经济领域，美国提出了经济“脱钩”，这意味着阻碍并减少两国间的贸易、投资和人员流动。中国则认为以往过于依赖美国的投资和技术，强调发展自身的科学和技术能力，促进本土创新，在不利的条件下减少对美国等西方国家供应商的依赖。同时，中国政府还呼吁通过国内消费而非出口来刺激经济，要让国内消费成为中国经济的新引擎。

二、身处十字路口的拉丁美洲

从2010年至2019年，拉丁美洲的年均增长速度不足1.9%，在全球各地区中表现最差，甚至比1980年代所谓“失去的十年”还要低。2019年，拉美地区

的增长率仅有 0.8%。据预测，在新冠肺炎疫情的影响下，2020 年的增长率将低至负 9%，在所有发展中地区中垫底。

二十一世纪拉美地区最重要的国际政治经济变化是中国在该地区事务中存在感的增加。当下，中国超过美国和欧盟，成为南美最重要的贸易伙伴。中拉贸易增长迅速，从 2000 年的 100 亿美元增长到 2018 年的 3100 亿美元。中国是阿根廷、巴西、智利、秘鲁和乌拉圭最大的贸易伙伴，是大部分其他南美国家的第二大贸易伙伴。

自 2017 年起，有三个拉美国家（巴拿马、多米尼加共和国、萨尔瓦多）同中国台湾地区断交，并同中国建立了正式外交关系。该地区有十九个国家签订了“一带一路”倡议的谅解备忘录。共有八个南美洲国家加入了亚洲基础设施投资银行（AIIB），但其中只有厄瓜多尔和乌拉圭满足了成为正式成员的要求。

奥巴马政府接受了中国在拉美地区存在感的上升，但特朗普政府不再容忍这种情况。美国国务卿和国防部长访问该地区各国时谴责中国，已成为当下的常态。美国政府释放的信号是，拉美国家同中美都保持良好关系的做法是不可接受的，它们必须同美国站在一起，限制与中国的贸易，不再接受来自中国的投资。另一方面，中国通过“中国-拉共体论坛”等倡议加强在该地区的“魅力攻势”，在新冠疫情下又雄心勃勃地推进“口罩外交”。

上述情况使得拉美地区进退两难。与美国的关系已经持续了很长时间，在许多方面联系紧密，必然不能破坏。和中国建立关系的时间尽管还较短，并且主要体现在经济领域，却对拉美国家在对外贸易、经济、基础设施和能源领域的发展至关重要。该地区在 2003 年至 2013 年大宗商品超级周期下的经济繁荣主要源于中国的大量需求，破坏同中国的关系同样不可行。

三、主动的不结盟政策

在 20 世纪 50 年代冷战初期，非洲、亚洲和拉丁美洲的国家面临类似的困局。在苏联和美国之间，部分国家选择了“第三条道路”，即不结盟运动。截至 2020 年，共有 14 个拉美国家和 13 个加勒比海国家加入不结盟运动（该运动共有 117 个成员国），但该地区最大的三国——阿根廷、巴西和墨西哥——都不是不结盟运动的成员。

在“第二次冷战”前夜、地区主义面临危机、各国不知如何应对地缘政治困境的当下，拉丁美洲应当考虑采取主动的不结盟政策。这并不意味着恢复已经过时的外交手段。相反，本文提出的是一个与时俱进的方案，其核心主张是：从融入全球贸易、投资和资金流中最大限度地获益，同时保留应有的政策空间与手段，确保该地区国家可以决定和实施自己的国家发展模式。此方案还有助于促进国际治理更加民主和包容，把全球相互依存与国家、区域自治融合起来。

四、主动的不结盟政策的议程

拉美国家必须深刻认识当前危机的严重性及本地区被边缘化的风险，并采取全新的方式处理国际关系。这要求实施如下议程。

1. 加强地区主义

在国际秩序发生重大变动的时候，拉美国家之间过于分裂的状况将造成巨大问题。最大的危险在于，单个拉美国家可能会自行加深与世界主要经济中心的联系，这很可能导致某些拉美国家不得不以从属的方式同中心国家融合，并永久延续以出口为主的模式。这将加深地区分裂，并降低该地区影响全球事务的能力。拉美国家以前采取的地区政治实体“最小化”路线（不设预算和常设秘书处）已被证明失败，亟需重新考虑。

2. 为外交政策重新定位

尽管全球经济已经发生巨大变化，南南贸易和投资额占到全球一半以上，但拉美的外交部门未能跟上时代变化。其大部分的预算、人力和行政资源依然分配给了传统伙伴，即北美和西欧国家，亚洲和非洲的优先度仍然有限。该地区应制定出更优先考虑当下现实的新外交政策。

3. 认识到新国际金融机构的出现

最初，该地区共有八个国家表达了加入亚洲基础设施投资银行的意向。但五年过去，只有三个国家通过了必要的国家立法，两个国家支付了成员费并最终成为正式成员（厄瓜多尔和乌拉圭）。这是该地区长期的思维惯性以及世界银行和国际货币基金组织对拉美国家金融部门控制的突出体现。拒绝成为新兴机构的成员，放弃其提供的大量机会的做法，反映了过时的思维定式。

此外，在2020年9月的美洲开发银行主席选举中，大部分拉美国家迫于美

国压力，不得不投票给一名美国人，打破了美洲开发银行长久以来不成文的承诺，即行长一直由拉美人担任。这体现了美国试图全面控制美开行、将中国和其他地区外大国排除在西半球之外的企图。

4. 在地缘政治和经济竞争方面，同两个超级大国保持相同的距离

2017年12月，中国在世界贸易组织（WTO）签署了部长联合宣言，呼吁“进行有组织的讨论，以建立促进投资便利化的多边框架”，这意味着中国放弃了过去反对将投资纳入世贸组织规章的立场。事实上，很难将投资便利化问题同投资者进入当地市场的渠道以及投资保护等问题区分开。投资便利化协议可能会损害接受国选择外国投资者和投资的能力，使外国直接投资能随意进入，为外国资本对发展中经济体的渗透敞开大门。主动的不结盟政策要求拉美国家重申：任何国际协议都不能剥夺接受国选择外国投资者和对其施加义务的能力。

目前，中国还不愿使用国际援助有效性标准来评估其对外援助。这包括接受第三方评估，即让中国的援助接受独立的国际审查。主动的不结盟政策强调，所有的援助者应遵守普遍的、透明的发展合作机制，如联合国发展合作论坛等，以衡量国际发展合作的实际成果。

总而言之，第一次冷战给拉丁美洲造成了惨重损失，部分负面影响延续至今，而拉丁美洲也没有理由幻想“第二次冷战”不会造成类似的后果。不同之处在于，鉴于中国的经济体量及其在本地区的影响力，“第二次冷战”在拉美地区造成的经济代价会更加高昂。这并非一个意识形态问题，保守政府、进步政府和中间派政府会面临同样的损失。当务之急是，拉美国家必须充分认识和阐明这一全球挑战的严重性。

（陈泽均摘译，归泳涛校）