

美拉关系专题

## 美国“新门罗主义” 拉美政策及面临的挑战

李庆四 邱龙宇

**内容提要：**自特朗普政府上任以来，美国对拉美政策奉行“新门罗主义”，加大了对拉美国家的干预，反映在经济、政治和安全等领域，如鼓噪“美国优先”，大打“贸易牌”“移民牌”，使前任奥巴马政府与古巴关系正常化的努力出现全面倒退，甚至拒绝承认委内瑞拉民选总统马杜罗而另行“任命”一个代理总统瓜伊多等。当今世界处于百年未有之大变局，拉美政治、经济格局也经历着深刻变化。中国、俄罗斯等在拉美的影响力不断增强。“一带一路”倡议在拉美落地生根，深化了中拉政治、经济互信；俄罗斯强硬支持委内瑞拉加剧了美俄博弈，导致美国“后院失火”的可能性增大，迫使特朗普深度调整美国对拉美政策。这一政策调整对美国究竟意味着全球战略扩张还是战略收缩，值得探讨。特朗普的拉美政策不仅会影响美拉关系及美拉双方的发展，也将影响中拉关系的发展。本文尝试对美国“新门罗主义”拉美政策的现状、原因和影响进行分析，并考察其面临的挑战。

**关键词：**特朗普政府 新门罗主义 美国优先 美拉关系 美俄博弈 中拉关系

**作者简介：**李庆四，中国人民大学国际关系学院教授，博士生导师；邱龙宇，中国人民大学国际关系学院外交学专业2019级博士研究生。

**中图分类号：**D873 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649(2020)02-0040-20

作为地理临近、力量有限的邻居，拉丁美洲自1823年美国“门罗主义”出台以来就被美国认作自家“后院”。1895年克利夫兰总统在解决委内瑞拉—英国边界纠纷中第一次援引门罗主义，1904年罗斯福总统强调美国应该扮演“国际警察”角色，将门罗主义升级为区域霸权原则<sup>①</sup>，塔夫脱总统力推“经济门罗主义”，加强对拉美国家的经济控制。门罗主义旨在不容世界其他列强染指拉美，美拉之间形成了极其不平等的长期而“稳定”的畸形关系。直至冷战期间因苏联强势介入拉美地区，这种情况才发生一些变化，具体表现为一些反美左翼力量相继在一些拉美国家执政。历史上，鉴于美拉悬殊的力量差异，拉美在美国对外政策中并不显得特别重要，门罗主义的推行并未遭遇强烈而有效的抵制，自20世纪80年代开始表现出很强的持续性。无论里根、布什等共和党总统，还是克林顿、奥巴马等民主党总统，尽管采取的战略方式和推进手段略有不同，但其对拉政策都体现在三大领域，即自由贸易、民主治理和安全构建。<sup>②</sup>与以往几届美国政府对拉美关注度有限的政策有所不同，特朗普政府对美国“后院”更加关注，强调美国对美洲的绝对领导，在拉美推行“新门罗主义”政策。

所谓“新门罗主义”是指特朗普上台以来承袭门罗主义思想，维护“美国的美洲”，强调“美国优先”，以更加直接的政治、经济甚至是军事手段遏制域外大国（主要是中国和俄罗斯）在拉丁美洲扩张影响力的政策思想。与过去不同时期门罗主义概念相比，新门罗主义有四个“新”。其一，美国处于全球战略收缩周期，在拉美出现不再是“一家独大”的新环境，对此2018年年初时任国务卿蒂勒森（Rex Tillerson）首次提出要重拾门罗主义。<sup>③</sup>其二，中国、俄罗斯取代其他西方资本主义强国成为美国在拉美紧盯的新对象，新门罗主义被俄罗斯视为门罗主义“恶习”的延续，是美国武装干涉拉美寻找合理理由的借口。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 章永乐：《“新门罗主义”的历史渊源与政治实质》，载《国外理论动态》，2019年第10期，第61-76页。

<sup>②</sup> Erich de la Fuente, “U. S. Foreign Policy Towards Latin America Under Trump: Beyond Business as Usual”. <https://ideas.llorenteycuenca.com/wp-content/uploads/sites/5/2017/07/>. [2020-02-15]

<sup>③</sup> Jude Webber and John Paul, “Tillerson Extols 19th-century US Foreign Policy in Latin America”, February 2, 2018. <https://www.ft.com/content/bdae8d2-07c3-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5>; Robbie Gramer and Keith Johnson, “Tillerson Praises Monroe Doctrine, Warns Latin America of ‘Imperial’ Chinese Ambitions”, February 2, 2018. <https://foreignpolicy.com/2018/02/02/>. [2020-03-21]

<sup>④</sup> “Russia Rejects New ‘Monroe Doctrine’ of U. S. in Latin America - Lavrov”, May 27, 2019. <https://www.themoscowtimes.com/2019/05/27/>. [2020-03-21]

其三，特朗普政府将采用一揽子新手段<sup>①</sup>，为昭示新门罗主义的勃勃生机<sup>②</sup>，不惜以加剧西半球动荡为代价<sup>③</sup>，阻止拉美国家倒向中俄怀抱<sup>④</sup>。其四，美国在拉美取得政治主导地位的同时，还想发挥更大影响力。<sup>⑤</sup> 总之，特朗普政府新门罗主义政策有着深层次政治、经济原因，包含对既往美国政府拉美政策的继承，也是面对全球和拉美政治经济格局变化的无奈调整。

## 一 “新门罗主义” 拉美政策的出台

近年来，拉美左翼政权或因自身治理问题或因外部环境压力而纷纷失势，仅有的几个左翼政权则陷入势单力薄的困境，拉美政治上整体右倾局面再次显现。这为特朗普政府推行新门罗主义、加速调整拉美政策铺平了道路，主要有以下特征。

### （一）改变自由贸易规则，服务“美国优先”

特朗普上任伊始即开始在拉美地区寻求改变贸易逆差。全球和区域经贸规则的重塑是特朗普政府全球经贸政策的重要内容。据世界银行数据显示，2016年美国与拉美地区的贸易收支存在逆差，其中美国从拉美进口3853.38亿美元，向拉美出口2786.65亿美元。<sup>⑥</sup> 按国别分析发现，如果不考虑墨西哥，美国对拉贸易大致平衡，可见墨西哥是美国对拉美贸易逆差的主要来源国。对此，特朗普政府在《北美自由贸易协定》《美国—智利自由贸易协定》《美国—中美洲—多米尼加自由贸易协定》《美国—秘鲁自由贸易协定》《美国—哥伦比亚贸易促进协定》和《美国—巴拿马贸易促进协定》等众多有关

<sup>①</sup> Paul Antonopoulos, “Three Years of Monroe Doctrine by Trump: What Has Happened in Latin America?”, January 23, 2020. <https://www.globalresearch.ca/three-years-monroe-doctrine-trump-latin-america/5701487>. [2020-03-21]

<sup>②</sup> “John Bolton and the Monroe Doctrine”, May 9, 2019. <https://www.economist.com/leaders/2019/05/09/john-bolton-and-the-monroe-doctrine>. [2020-03-21]

<sup>③</sup> Wayne Madsen, “Trump’s Monroe Doctrine 2.0”, December 16, 2019. <https://www.globalresearch.ca/trumps-monroe-doctrine-2-0/5697799>. [2020-03-21]

<sup>④</sup> Tom Fowdy, “Towards a Neo-Monroe Doctrine: American Hegemony in the Trump Era”, April 3, 2019. <https://thegeopolitics.com/towards-a-neo-monroe-doctrine-american-hegemony-in-the-trump-era>. [2020-03-21]

<sup>⑤</sup> James Petras, “Latin America in the Time of Trump: US Domination and the ‘Neo-Monroe Doctrine’”, April 23, 2018. <https://www.globalresearch.ca>. [2020-03-21]

<sup>⑥</sup> “Trade Summary for Latin America & Caribbean 2016”. <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/Country/LCN/Year/2016/Summarytext>. [2020-02-15]

拉美国家的贸易协定中，选取涉及墨西哥的《北美自由贸易协定》展开重新谈判，并达成新的协定即《美墨加协定》（USMCA），调整美墨在乳制品和汽车领域的自由贸易规则，以缩减本国贸易逆差。此外，对墨西哥采取极限施压手法，2019年6月宣布对所有从墨西哥进口的商品实施累进税率政策，以保护美国国内制造业。作为美国最大的拉美陆上邻国和最大的贸易逆差来源国，墨西哥受到了特朗普政府格外的“经贸照顾”。墨西哥是美国的第三大贸易伙伴，美国是墨西哥最大的贸易伙伴。<sup>①</sup> 美墨之间紧密的经济联系和墨西哥总统奥夫拉多尔（López Obrador）的忍让态度，并没有阻止特朗普总统将双边贸易纳入“美国优先”的轨道。

特朗普政府还明确强调“美国优先”，认为拉美国家既然依赖美国经济、贸易，就要对美国做出相应的贡献。“美国优先”意味着美国经济繁荣目标高于促进拉美地区经济发展的目标，并将拉美主要经济体继续锁定在以美国市场和需求为导向的产业链、供应链中低端。2018年拉美主要经济体增长乏力，总体经济增长率仅为0.5%，经济、贸易和产业结构对美国依赖严重。特朗普政府通过针对拉美国家的贸易调查、施压和援助削减，进一步强化了拉美对美国的经贸依赖。特朗普认为美国从美拉经贸活动中获利过少，更坚定地挥舞单边主义“大棒”，威胁对拉美主要经济体巴西和阿根廷的钢铝制品征收25%关税，打压两国相关产业的发展。<sup>②</sup> 美国贸易代表处公布的《2018年知识产权保护“301调查”报告》中，阿根廷、智利、哥伦比亚及委内瑞拉被列为重点观察国家，巴西、玻利维亚等10个国家被列为观察国家。<sup>③</sup> 同时，特朗普政府逃避应当承担的拉美经济发展责任，大幅减少对拉美地区的经济援助。2018财年和2019财年对拉美经济援助削减1/3以上，2020财年援助预算将减少约29%。<sup>④</sup>

## （二）政治上拉拢右翼围堵左翼，遏制中俄影响力扩大

特朗普政府巧用政治杠杆，组建右翼盟友体系，维护“美国的美洲”地

<sup>①</sup> “World Bank Trade Statistics by Country”. <https://wits.worldbank.org/countrystats.aspx?lang=en>. [2020-02-15]

<sup>②</sup> Ana Swanson, “Trump Says U. S. Will Impose Metal Tariffs on Brazil and Argentina”. <https://www.nytimes.com/2019/12/02/business/economy/trump-tariffs-brazil-argentina-metal.html>. [2020-02-15]

<sup>③</sup> 杨志敏：《经济单边主义的“复活”及应对——从拉美国家与美国贸易关系演进的视角分析》，载《拉丁美洲研究》，2019年第4期，第60-77页。

<sup>④</sup> Mark P. Sullivan, “Latin America and the Caribbean: U. S. Policy Overview”, November 13, 2019. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10460>. [2020-02-15]

位<sup>①</sup>，三个案例如下。

案例一：培植“热带特朗普”博索纳罗执掌巴西。巴西政坛走马灯式换将背后是美国影响力的扩大。2016年美国中央情报局通过与巴西右翼政党共享信息，推动巴西法院就“财政盈余”舞弊案弹劾左翼总统罗塞夫。<sup>②</sup>随后特梅尔的短暂执政也深受美国意图限制。特朗普和博尔顿将博索纳罗视为遏制左翼势力“志同道合”的合作伙伴。<sup>③</sup>博索纳罗以“特朗普风格”而自豪，模仿特朗普的竞选路线，精明地运用社交媒体，甚至大量使用非外交的、政治不正确的、粗俗的言辞。甫一上任，博索纳罗即展现出对委内瑞拉的敌意，试图与美国结盟。

案例二：策动玻利维亚左翼政权更迭。长期以来玻利维亚是继古巴、委内瑞拉之后拉美左翼的中坚力量。美国通过渗透玻利维亚军方和资助右翼势力，助推了针对左翼总统莫拉莱斯在选举中伪造签名、隐藏服务器技术方案和大规模数据操纵的舞弊指控。玻利维亚军事政变后，在美洲国家组织干预下，右翼领导人阿涅斯（Anez）成功获选，组建新右翼政府。玻利维亚右翼政府迅速投桃报李，2020年年初与古巴断交，暂停与古巴的医疗合作项目，指责古巴骗取玻利维亚资助该项目1.47亿美元中的80%<sup>④</sup>，成为特朗普政府遏制古巴的“急先锋”。

案例三：力挺哥伦比亚继续作为拉美右翼“桥头堡”。哥伦比亚右翼政府长期执政，一直扮演美国在拉美的“吹鼓手”角色。特朗普政府巩固了哥伦比亚对美国的“政治随从”态势，并通过不断深化双边军事联系与合作，使哥伦比亚成为绞杀委内瑞拉现政权的“前哨”。在美委斗争的关键时期，美国国家安全顾问博尔顿甚至在会议后故意展示笔记本上“5000名美军被派往哥伦比亚”的记录内容<sup>⑤</sup>，明示哥伦比亚与美国的密切合作，暗示美国随时有武

<sup>①</sup> 章永乐：《“新门罗主义”的历史渊源与政治实质》，载《国外理论动态》，2019年第10期，第61-76页。

<sup>②</sup> Graham Vanbergen, “The Real Reason Brazil’s Democratically Elected Dilma Rousseff Was Impeached: Money and Power...”, September 1, 2016. <https://www.globalresearch.ca>. [2020-02-15]

<sup>③</sup> Jesus Rodriguez, “Bolton Praises Brazil’s Bolsonaro as a ‘Like-minded’ Partner”, November 1, 2018. <https://www.politico.com/story/2018/11/01/bolton-brazil-bolsonaro-partner-954629>. [2020-02-15]

<sup>④</sup> Scott B. MacDonald, “The Implications of the Cuban-Bolivian Tiff”, January 28, 2020. <https://theglobalamericans.org/2020/01/the-implications-of-the-cuban-bolivian-tiff>. [2020-02-15]

<sup>⑤</sup> Margaret Talev, “Hint to Maduro? 5,000 Troops to Colombia”, Reads Bolton Notepad”. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-01-29>. [2020-02-15]

力推翻委内瑞拉现政权的能力和准备。对此，特朗普政府多次极力赞扬哥伦比亚总统杜克（Iván Duque Márquez）的全力支持。

特朗普政府善用制裁手段，持续打击拉美左翼势力，三个案例如下。

案例一：围堵委内瑞拉，打出全套组合拳。委内瑞拉成为美国与俄罗斯大国博弈的角力场，特朗普政府对马杜罗政权的持续打击成为重拾门罗主义的标志。<sup>①</sup>（1）实施了范围广、针对性强的金融制裁，将委内瑞拉政府主要收入来源——国有石油公司作为第一批制裁对象。（2）另立委国民议会议长瓜伊多（Juan Guaidó）为“总统”，培植代理人。（3）根据《美洲国家间互助条约》，鼓励并支持哥伦比亚对委内瑞拉提供人道主义援助。（4）同时，国会参众两院通过多项对委制裁决议和法案。<sup>②</sup>特朗普政府对委内瑞拉左翼政权的围堵被视为摘取“拉美王冠上的宝石”，此举如果成功，将拉开美国在其“后院”全面恢复经济、政治和军事霸权的序幕<sup>③</sup>，显示特朗普政府欲重整“后院”的决心。

案例二：加强对古巴封锁禁运，美古关系正常化倒退。特朗普政府利用并重整美国国内政界对美古关系缓和不满的势力，声称“奥巴马政府时期的美古政策是对专制独裁者、暴徒和政治对手的绥靖主义”<sup>④</sup>，再次回归20世纪60年代对古巴贸易禁运的原点。通过制裁孤立古巴，限制美国公民对古巴的旅行和汇款，制裁古巴国有石油公司，切断古巴与委内瑞拉的石油贸易，打击古巴经济，阻止古巴支持委内瑞拉；强化“赫尔姆斯—伯顿法案”（又称《古巴自由与民主声援法案》）实施力度，对经营被没收的古巴财产的人员提起诉讼。对古巴和委内瑞拉的同时遏制显示了特朗普政府对俄罗斯势力在拉美坐大的担忧。

<sup>①</sup> Kori Schake, “Let the Monroe Doctrine Die – The Trump Administration Is Committing National Security Malpractice in Latin America by Resurrecting a Policy that has Outlived its Purpose”, May 29, 2019. <https://foreignpolicy.com/2019/05/29/let-the-monroe-doctrine-die-venezuela-bolton>. [2020-02-15]

<sup>②</sup> 详见美国国会众议院在2019年3月批准用于委内瑞拉人道主义援助的《第854号决议》和限制国防用品和控制材料出口的《第920号决议》，要求评估委内瑞拉威胁并制定对抗俄罗斯在委内瑞拉影响战略的《第1477号决议》；参众两院通过《2020财年国防授权法案》明确禁止联邦政府与马杜罗政府建立经贸关系的第三方签订合同，旨在切断委内瑞拉可能获得的经济支持。

<sup>③</sup> Francisco Dominguez, “Trump and Latin America: Continuity and Change – Trump’s Chaotic Foreign Policy Signals more Difficulties for the Left in Latin America”, in *Journal of Politics and Culture*, Issue 66, 2017, pp. 90 – 101.

<sup>④</sup> Gregory Weeks, “The Future of U. S. Policy Toward Latin America”, August 10, 2017. <https://www.georgetownjournalofinternationalaffairs.org/online-edition/2017/8/16>. [2020-02-15]



案例三：施压阿根廷新当选左翼政府，抵消中国影响力。特朗普政府对阿根廷右翼政权情有独钟，并且夹杂私人感情。前右翼总统马克里是特朗普房地产行业的密友，在他任期内阿根廷实现了政治、经济政策全面右转。<sup>①</sup>但是，2019年10月左翼候选人费尔南德斯（Alberto Fernández）击败马克里当选阿根廷总统，引发了特朗普政府对未来美阿合作的担忧。<sup>②</sup>阿根廷近三年来一直面临严重的经济危机，2019年经济增长率为-3.1%，高贫困率和高债务率困扰着阿根廷政府。<sup>③</sup>在面临经济“寒冬”情况下，阿根廷政府更加重视与中国的经贸关系，目前中国已超过美国成为阿根廷第二大贸易伙伴。在中美贸易摩擦时期，阿根廷大豆成功进入中国市场，和巴西大豆一起填补了美国大豆的空缺位置。这些都引起特朗普政府极大不安，多次以“对输美产品提高征税比例”和“贸易调查”为要挟，试探阿左翼政府政策底线。

与此同时，特朗普政府扩大了关注范围，分化拉美中间摇摆力量。面对中国、俄罗斯在拉美的存在不断加深，特朗普政府认为中美洲和加勒比国家不再是不可动摇的美国势力范围。特朗普政府遂一反常态，高看中美洲和加勒比小国，并许以厚利相拉拢。2019年3月特朗普会见了巴哈马、海地、牙买加和圣卢西亚的领导人，承诺将在贸易和投资方面为这些国家提供帮助。<sup>④</sup>美国的“尊重”自然带有政治条件，上述几国已经批评马杜罗政权或承认瓜伊多为合法领导人。美国对亲近中国、俄罗斯的中美洲和加勒比国家百般施压，撤回驻萨尔瓦多、巴拿马和多米尼加的高级外交官，直接表达对这些国家放弃台湾地区并和中国大陆建立外交关系的不满。尤其是以未来经济援助为筹码向萨尔瓦多新政府施压，阻挠其与中国在基础设施领域的合作，并迫使新总统布克莱（Nayib Bukele）表态重新审视前任政府与中国建交的决定。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> John Bowden, “Trump on Argentina’s President Macri: ‘I did Business with his Father in my Civilian Days’”, November 20, 2018. <https://thehill.com/policy/international>. [2020-02-15]

<sup>②</sup> Stefano Pozzebon and Taylor Barnes, “Alberto Fernandez Declares Victory in Argentina Election”, October 28, 2019. <https://edition.cnn.com/2019/10/28/americas/argentina-alberto-fernandez-election-intl-hnk/index.html>. [2020-02-15]

<sup>③</sup> Mark P. Sullivan, “Argentina: An Overview”, January 15, 2020. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10932>. [2020-02-15]

<sup>④</sup> “Trump to Meet with Caribbean Leaders on Friday at His Florida Resort”, March 19, 2019. <https://www.voanews.com/americas/trump-meet-caribbean-leaders-friday-his-florida-resort>. [2020-02-15]

<sup>⑤</sup> Luis Alonso Lugo, “El Salvador’s President-elect Criticizes China”, March 14, 2019. <https://apnews.com/e5b70448d39e402485172e1b90d5a3bc>. [2020-02-15]

### （三）严厉限制移民以维护美国安全，保持一揽子合作

基于美国在拉美的超强军事实力和政治影响力，特朗普政府将美国安全目标更多锚定在非传统安全领域。

一是多项举措限制拉美移民。煽动性的反移民言论和严格的移民政策是特朗普获选总统和保障支持率的底牌。特朗普竞选时将墨西哥移民称为“罪犯”“强奸犯”，积极兑现修建“美墨边境墙”的承诺。在应对手法上，一方面大幅减少移民数量，紧盯墨西哥，减少合法移民，打击非法移民；另一方面不断升级移民门槛，2017年取消“抵美儿童暂缓遣返计划”，2018年执行对非法越境的零容忍政策，限制拉美移民在美国边境获得庇护的机会，控制进入美国的陆路渠道。此外，打压中美洲移民源头国家，通过削减经济援助和威胁提高侨汇征税比例，施压危地马拉、萨尔瓦多和洪都拉斯以阻止三国移民前往美国。

二是合并解决贩毒、犯罪、反恐等新老问题，将严厉打击犯罪与移民问题并轨处理，阻止犯罪集团的跨国移动。特朗普政府加强了美墨边境控制，切断墨西哥高犯罪率影响下跨国犯罪集团在美国的渗透繁衍。与萨尔瓦多、洪都拉斯和危地马拉签订合作协议，允许美国将庇护申请人从第三国转移到上述三国，阻止犯罪分子通过移民庇护进入美国。为实现上述目标，就要斩断“犯罪—移民—贩毒”的内部繁衍链。特朗普政府认为拉美地区帮派暴力浪潮的扩大为毒品进入美国提供了便利，反过来又刺激当地民众通过移民逃离世界上最危险、最暴力的地区。通过“哥伦比亚计划”和“梅里达倡议”分别应对哥伦比亚的可卡因和墨西哥的海洛因等毒品威胁；扩大区域安全合作协议执行范围，通过中美州区域安全倡议、加勒比区域安全倡议阻断毒品从拉美其他区域流入美国。此外，特朗普政府还对拉美穆斯林人口进行重点监视。2013—2015年特立尼达和多巴哥有数百名穆斯林青年参加ISIS组织，被视为ISIS恐怖分子输出大国。<sup>①</sup>美国在拉美地区的反恐压力没有随着ISIS在叙利亚的覆灭而消失，更多恐怖分子分散隐藏在拉美穆斯林社区和犯罪聚集地，伺机报复美国。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> “Trinidad’s Jihadis: How Tiny Nation Became ISIS Recruiting Ground”, February 2, 2018. <https://www.theguardian.com/world/2018/feb/02/trinidad-jihadis-isis-tobago-tariq-abdul-haqq>. [2020-02-15]

<sup>②</sup> Ben Wedeman, “Baghdadi Is Gone, but ISIS Isn’t Dead yet – and could Be Poised for a Resurgence”, October 28, 2019. <https://edition.cnn.com/2019/10/28/middleeast/isis-next-baghdadi-intl-hnk/index.html>. [2020-02-15]



总之，由于受地缘政治影响，拉美地区任何恐怖势力的繁衍都可能转化为对美国本土安全的威胁。对此，特朗普政府前国务卿蒂勒森和前白宫办公厅主任凯利（John Francis Kelly）都提出美国要尽快消灭拉美潜在的恐怖集团，并摧毁他们与贩毒集团和有组织犯罪集团的联系。

## 二 美国对拉美政策变化的动因

由于冷战结束后美国战略扩张特别是在中东地区陷入战争泥潭，忽视了拉美“后院”。特朗普政府认为需要重新对其予以重视，而中俄两国在该地区日益增长的影响力更需要予以遏制，为此特朗普政府开始高度重视自家“后院”。

### （一）全球战略收缩，巩固拉美“后院”

当前美国在全球竞争格局中处于战略收缩周期，遏制中国崛起、应对中东乱局让特朗普政府有点自顾不暇。奥巴马时代“重返亚太”战略吹响了美国紧盯中国并将中国纳入竞争视野的号角。对中国发展和中国模式的战略恐慌，迫使特朗普政府采取更具对抗性的政治、经济、科技和军事等手段围堵中国。在亚太安全问题上，加大美国军舰在南海巡航的频率和范围，逼迫东南亚小国就南海争端“选边站队”，重塑美国在亚太的影响力；贸易上，将美国制造业衰退归咎为中国经济模式竞争的结果，发起对中国的“301”调查，不惜以贸易战手段对中国进行极限施压；政治上，选择中国台湾地区、新疆、香港特区等涉及中国核心政治、安全利益的领域频频发难。<sup>①</sup>历史上，守成大国往往选择继续进攻，而不是被动地依靠防守。特朗普政府深谙此道，两利相权取其重，相对于经营其他地区，更加看重在亚洲对中国进行围堵的现实利益。<sup>②</sup>与此同时，特朗普政府也对中国在拉美的影响，划定利益底线，认为中国在短期内不能对其“后院”带来更多军事麻烦。<sup>③</sup>

中东局势失控的挑战更事关重大。近三年来，美国陷入与俄罗斯、伊朗、叙利亚政府在中东的战争泥潭，无论是企图通过培植代理势力掌控地区局势

<sup>①</sup> Susan V. Lawrence, et al., “U. S. - China Relations”, August 8, 2019. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45898>. [2020-02-15]

<sup>②</sup> Edward Wong, “U. S. versus China: A New Era of Great Power Competition, but Without Boundaries”, June 26, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/06/26/world/asia/united-states-china-conflict.html>. [2020-02-15]

<sup>③</sup> Mark P. Sullivan and Thomas Lum, “China’s Engagement with Latin America and the Caribbean”, April 11, 2019. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10982>. [2020-02-15]

还是直接增加美军部署<sup>①</sup>，都距离其更迭叙利亚政权的初始目标越来越远。伊朗伊斯兰革命卫队借助叙利亚战争实现了什叶派势力渗透目标，建立了包括叙利亚、伊拉克、黎巴嫩、也门胡塞武装在内的“新月形”反美联盟，直接威胁美国在中东地区的能源利益和盟友体系的稳定，甚至可能推翻伊拉克战争和叙利亚战争的成果。对此，特朗普政府不顾国际社会的强烈反对，悍然废除“伊核协议”，通过精准打击炸死伊朗在中东地区的政治和军事影响力设计师苏莱曼尼（Qassem Suleimani），并提出新的针对伊朗实业部门和政府官员的“惩罚性经济制裁”。<sup>②</sup> 特朗普政府对伊朗的持续制裁并加大军事打击，意味着美伊斗争进一步白热化，双方可能陷入直接军事冲突。这些因素导致特朗普政府在拉美投入的精力和支持力度受到极大限制，为此有必要进行战略收缩。

## （二）遏制中俄势力在拉美坐大

随着美国霸权衰退，中美全球性竞争加剧，导致拉美作为美国“后院”的重要性进一步下降。特朗普政府将全球战略竞争目标锚定在遏制中俄崛起，确保美国在大国竞争中的全面优势<sup>③</sup>，尤其要避免中俄插足拉美。

特朗普政府认为中俄因素的增加是“后院失火”的根本原因。受惠于冷战遗产，俄罗斯在拉美的影响力得以在古巴、委内瑞拉等国延续。普京政府对委内瑞拉政治、军事上的强有力支持，使马杜罗政权能应对军事政变并维持了现状。但真正让特朗普政府深度惶恐的是中国在拉美影响力的快速提升。对此，前白宫国家安全顾问博尔顿不顾拉美国感受，声称“门罗主义对拉美很好”<sup>④</sup>，指责中国通过债务依赖绑架拉美国家。美国国务卿蓬佩奥走访智

---

<sup>①</sup> 美国在叙利亚战争期间对独立于巴沙尔政府的库尔德武装给予长期军事援助和经济支持，同时美军在 ISIS 覆灭至今仍然保持在叙利亚的军事存在。详见 Lara Seligman, “‘Some of the Most Noble People I’d Ever Met’ – U. S. Military Officers who Fought in Syria Say They Are Devastated and Ashamed by Trump’s Decision to Abandon Kurdish-led Forces”, October 10, 2019. <https://foreignpolicy.com/2019/10/10/kurds-syrian-democratic-forces-us-donald-trump>; “Syria War: ‘One Killed’ as US Troops Clash with Government Loyalists near Qamishli”, February 12, 2020. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-51477229>. [2020-03-23]

<sup>②</sup> Elizabeth Rosenberg and Neil Bhatiya, “Trump Has Made Sanctions a Path to Strikes”, January 14, 2020. <https://foreignpolicy.com/2020/01/14/iran-suleimani-trump-has-made-sanctions-path-to-strikes>. [2020-02-15]

<sup>③</sup> Anthony H. Cordesman, “China and the United States: Cooperation, Competition, and/or Conflict”, October 1, 2019. <https://www.csis.org/analysis>. [2020-02-15]

<sup>④</sup> “John Bolton and the Monroe Doctrine”, May 9, 2019. <https://www.economist.com/leaders/2019/05/09/john-bolton-and-the-monroe-doctrine>. [2020-02-15]

利、巴拉圭、秘鲁、哥伦比亚四国时，批评中俄是拉美秩序的“破坏者”，中国掠夺拉美资源，只有美国才是“救世主”。<sup>①</sup> 总之，特朗普政府的“力不从心”源自中国在政治、经济和金融领域的竞争降低了美国在拉美的固有优势，以致蓬佩奥指责中国是“新帝国主义”。<sup>②</sup>

这是因为中国实现了构建新型国家关系和缩减台湾地区“邦交国”的战略目标，与阿根廷、巴西、智利、哥斯达黎加、厄瓜多尔、墨西哥、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉等国建立了战略伙伴关系。近两年来，巴拿马、多米尼加和萨尔瓦多先后承认“一个中国”原则。中国于2015年和2018年两次举办中拉论坛首脑峰会和外长会议，商定了涵盖广泛领域的五年合作计划，制度性参与美洲地区国际组织的活动，如担任美洲国家组织观察员、美洲开发银行和加勒比开发银行成员，参加亚太经济合作论坛等。<sup>③</sup> 中拉贸易额2018年达到3060亿美元，中国已成为巴西、智利、秘鲁和乌拉圭的最大贸易伙伴。“一带一路”倡议在拉美落地生根，中国一方面寻求获得石油和铝土矿等战略资源及农产品，另一方面积极寻求基础设施投资机会，开拓高附加值新市场。

中国对拉美国家的金融支持力度不断加大。中国国家开发银行和进出口银行已成为拉美最大融资银行，融资规模超过同期世界银行和泛美开发银行在拉美市场的总和。中国这两家政策性银行在2005—2019年累计为拉美项目贷款近140亿美元。<sup>④</sup> 中国金融机构融资审查没有附加政治条件，利率也较为宽松合理，直接服务于拉美基础设施、石油、天然气和采矿项目，比美国同类产品更具竞争力。在美国看来，这无疑是在挖自己“后院”的墙脚，当然无法容忍。

### （三）在拉美地区重塑美国吸引力

尽管特朗普总统并不像民主党建制派那样热衷于在全世界推销美国普世价值观，但他不会拒绝这套拿手好戏，一旦机会成熟就会如法炮制，在拉美更不例外。如果作为自家“后院”的拉美投入对手怀抱，无论什么派别的美国政客都不会接受。

<sup>①</sup> Bill Faries, “China, Russia ‘Spread Disorder’ in Latin America, Pompeo Says”, April 13, 2019. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-12>. [2020-02-15]

<sup>②</sup> Christopher R. O’dea, “Mike Pompeo’s View of China”, November 7, 2019. <https://www.nationalreview.com/magazine/2019/11/25/mike-pompeos-view-of-china>. [2020-02-15]

<sup>③</sup> Mark P. Sullivan and Thomas Lum, “China’s Engagement with Latin America and the Caribbean”, April 11, 2019. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10982>. [2020-02-15]

<sup>④</sup> “China-Latin America Finance Database”. [https://www.thedialogue.org/map\\_list](https://www.thedialogue.org/map_list). [2020-02-15]

“通过吸引而不是强迫来影响他人以获得自己想要结果的能力”，此即约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）推崇的软实力外交，指导了过去几届美国政府在拉美的区域领导力构建。<sup>①</sup> 美国充分利用与拉美国家广泛合作途径和地理相邻的优势，传播美国文化、语言、传统和价值观，普及“美国方式”，影响拉美国家的舆论和政策走向。但由于美国长期陷入中东困局而忽略了在拉美的经营，对拉美地区的硬实力和软实力影响下降已是不容忽视的现实，再加上一些拉美国家自身治理问题突出，经济出现倒退，生活水平下降，民众的反美情绪不断上升。面对软实力外交的天然局限性，即投入资源多、回报周期长，特朗普政府认为这些漫长的过程将进一步损耗美国已在减少的全球资源，加剧美国在拉美竞争的失衡颓势。于是，新门罗主义政策这剂“新药”应运开出。

特朗普总统的外交思维是希望达到立竿见影的效果，即实用主义压倒一切。为恢复美国影响力，在拉美打压左翼力量、壮大亲美势力的同时，特朗普团队不惜抹黑竞争对手中国，鼓噪中国共产党的领导模式与美式民主之间的对立性，企图将中国塑造为拉美国家的共同威胁。蓬佩奥声称“中国共产党是以斗争和国际统治为中心的马列主义政党，是敌视美式民主的政党”<sup>②</sup>。为将拉美再次拉入自己怀抱，达到使美洲成为“美国的美洲”目的，美国政客可谓无所不用其极。

### 三 美国“新门罗主义”拉美政策的影响

特朗普治下美国以新门罗主义为主的拉美政策必将产生一些影响，但自私的“美国第一”政策目标也可能使其在自家“后院”陷入孤立。同时，特朗普政府通过制造左右翼对立的政策操作必将进一步分化拉美国家之间关系。

#### （一）新门罗主义短期效果立竿见影

在特朗普政府直接手段和间接影响下，巴西、玻利维亚、乌拉圭相继投入右翼怀抱，美国右翼盟友队伍阵容强大，客观上壮大了其在拉美的话语力量。同时，对左翼势力的打击效果也较为明显，域内多个国家相继承认委内瑞拉“瓜伊多政府”，进一步缩小了马杜罗政府在拉美的外交回旋余地。特别

<sup>①</sup> Joseph S. Nye, “Soft Power”, in *Foreign Policy*, No. 80, Twentieth Anniversary 1990, pp. 153 - 171.

<sup>②</sup> Ben Weingarten, “Pompeo: United States Fostered China’s Rise at the Expense of American Values”, November 7, 2019. <https://thefederalist.com/2019/11/07/>. [2020 - 02 - 15]

是对古巴的制裁效果明显。2019 年有 430 万游客访问古巴，显著低于 2018 年的 470 万，制裁导致的旅游业衰退严重损害了古巴经济。<sup>①</sup> 2019 年古巴经济增长率仅为 0.5%，2020 年将至少衰退 0.7%。<sup>②</sup> 作为拉美左翼的旗帜，古巴经济受挫，严重影响域内其他国家左翼势力的士气。鉴于美国地缘政治影响和经济压力，一些加勒比国家对美国和中国的投资则持观望态度，演变为“骑墙派”。

因此，特朗普认为新门罗主义政策取得了立竿见影的效果，“拥护”美国话语的声音更多了，离“美国的美洲”目标更近了。虽然美国没能完全阻止中国影响力的提升，但增加了同中国博弈的战略空间，必将刺激特朗普对新门罗主义的推崇。然而，既然特朗普政府的拉美政策更着眼于实用主义，就不会像中国外交那样注重长期合作，意味着这种政策难以持久。

## （二）“美国优先”的自私政策将疏远美拉关系

新门罗主义在拉美虽然短期内收到了明显效果，但同样销蚀了美国外交“软实力”。新门罗主义政策的利益内涵是“美国优先”，意味着特朗普政府将更简单、直接地维护美国利益，减少向拉美国家提供公共产品，回避应承担的地区发展责任，加剧其与拉美国家的潜在利益冲突。皮尤研究中心全球国家认同调查显示，拉美国家民众对美国的认同度在特朗普执政时期大幅下降，只有 47% 的受访者对美国持正面看法，哥伦比亚作为美国传统势力范围对美国的认同度最高也仅为 51%，而墨西哥只有 30% 的民众对美国持正面看法（见图 1）。

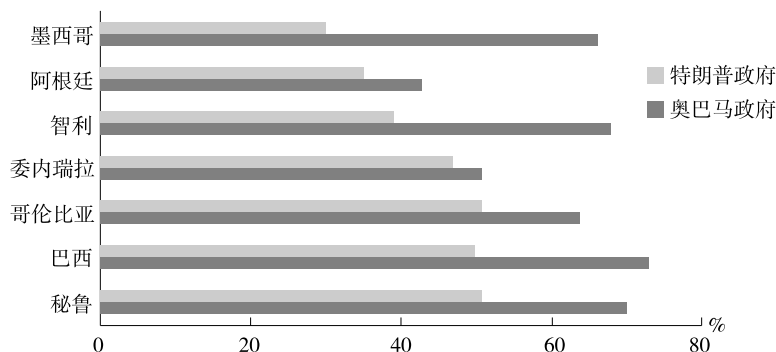


图 1 拉美国家对美国认同感变化

资料来源：Courtney Johnson, “Fewer People in Latin America See the U. S. Favorably Under Trump”, April 12, 2018. <https://www.pewresearch.org/global/2018/04/12>. [2020-02-15]

<sup>①</sup> Mark P. Sullivan, “Cuba: U. S. Policy Overview”, February 13, 2020. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10045>. [2020-02-15]

<sup>②</sup> Economist Intelligence Unit. <https://country.eiu.com/cuba>. [2020-02-15]

美国政治经济影响力下降将削弱其对拉美的吸引力。2016—2019年美国GDP保持了2.3%~2.9%的增长，但特朗普政府的经济单边主义、贸易保护主义阻碍了拉美国家共享发展成果。接二连三针对拉美国家的贸易调查和经济施压使美拉经济关系雪上加霜。特朗普政府对拉美的经济援助大幅缩水，迫使拉美国家寻找域外援助。美国国际开发署2018年的援助削减力度分别为：对拉美地区削减36%，其中对墨西哥削减45%，对危地马拉削减38%，对洪都拉斯削减31%，对海地削减18%，教育和文化交流等领域削减50%以上。<sup>①</sup>美国“断粮”促使更多拉美国家不再将美国视为发展的天然依靠，转而期待中国支持。美国民主制度的吸引力同样在下降。过去，美式民主比美式制裁在西半球威力更大。美国和拉美国家为推进民主和共同安全目标建立的伙伴关系有不少成功案例。但随着时间推移，拉美政界对所谓美式价值观有了更清晰的认识。虽然过去几十年中，美式民主一直是拉美民主化的“灯塔”，但美国以促进民主化为由实现了在拉美的霸权扩张。<sup>②</sup>特朗普政府对拉美盟友的埋怨比前任政府更多，对“敌对”国家的制裁和潜在军事冲突升级，反映了美式民主在拉美吸引力的衰退。制裁实质上是维护地区霸权和“美国优先”的无奈选择。正如美国南方司令部司令蒂德（Kurt Tidd）将军在参议院军事委员会作证时表示，“美国政府在拉美展现的对抗态度可能带来更多冲突，实际效果适得其反，会使保护美国安全利益变得更困难和昂贵”。<sup>③</sup>

### （三）煽动左右翼斗争将使拉美分化加剧

左右翼势力的斗争贯穿拉美现代史，双方虽各有风光时期，但不能完全清除对方影响。近两年来，右翼势力虽然有所壮大，但左翼势力仍有较强政治动员力和民众号召力，如阿根廷政权从右翼转向左翼，美国所谴责的“暴政三驾马车”依然坚挺，玻利维亚左翼也在积极酝酿可能的变革。拉美右翼政府虽然亲近美国，但不会对美国言听计从、甘心扮演傀儡角色。如墨西哥前任右翼政府频繁向美国释放友好信号，但仍没能减少双方在贸易和移民问题上的冲突，迫使墨右翼政府不得不考虑民众情绪，尝试更改对美政策。拉

<sup>①</sup> Peter J. Meyer, “U. S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2018 Appropriations”, in *Congressional Research Service*, February 5, 2018, pp. 6–9.

<sup>②</sup> Luis L. Schenoni and Scott Mainwaring, “US Hegemony and Regime Change in Latin America”, in *Journal Democratization*, Vol. 26, Issue 2, 2019, pp. 269–287.

<sup>③</sup> “Posture Statement of Admiral Kurt W. Tidd Commander, United States Southern Command before the 115th Congress Senate Armed Services Committee 6 April 2017”, April 6, 2017. [https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Tidd\\_04-06-17.pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Tidd_04-06-17.pdf). [2020-02-15]



美左翼政府虽然敌视美国，但没有足够力量与之抗衡。跨越左右翼的共同政治理解是特朗普政府新门罗主义政策过于霸道不合理，几乎不考虑拉美国家感受。尽管拉美一些国家对古巴政权没有好感，但态度都比较谨慎。大多数拉美民众认为美国过去60年对古巴的政策是失败的，反对针对古巴的任何新的威胁和惩罚。<sup>①</sup> 总之，正是美国的多次入侵行动、秘密行动和恐吓使得拉美左翼领导人对美国政治压力高度敏感。

尽管拉美精英并不信任北方强邻美国，但从来也没有形成真正联合一致成功抗衡美国的实力。美国对拉美的新门罗主义政策必将进一步分化拉美内部团结，不少国家对委内瑞拉的立场变化就是证明。尽管拉美左右翼都对美国自私的外交目的保持着警惕，但更多的政治精英特别是右翼为了自身集团利益立场摇摆不定，更容易屈服妥协。受到孤立的左翼势力在内政外交上的回旋余地更小，即便是中俄等外部力量的强势介入，目前所产生的影响更多只体现在经济领域，尚未因此扭转拉美左翼政治影响力下滑的整体趋势。虽然拉美社会底层普遍存在着玻利瓦尔反美情绪，但因缺少了查韦斯这样立场鲜明的反美“旗手”，致使拉美总体局势有利于美国不断蚕食对手势力，有效推动自己的政策目标，至少短期内如此。

总之，对特朗普政府而言，短期内新门罗主义政策达到了预设效果，也加大了其继续布局拉美的动力，但是新门罗主义背后的“美国优先”“美国第一”自私内涵和蓄意制造左右翼对立这种损人利己的政策思路终将使美国在拉美陷入孤立。再加上大张旗鼓的推行新门罗主义与拉美玻利瓦尔主义传统发生碰撞，这些因素无形中加大了美国与拉美右翼势力的间隙，扩大了新门罗主义政策的对立面，促使域内反美力量发展壮大。

#### 四 “新门罗主义” 拉美政策面临的挑战

展望未来，美国拉美政策存在变与不变的因素。总体看，特朗普政府会继续沿着新门罗主义道路前进，但是将面临三大挑战，即美国政策局限性、拉美国家自身的治理困境和来自外部的激烈竞争。

<sup>①</sup> Michael Shifter, “Latin America Is Already Trump’s 2020 Presidential Campaign Testing Ground”, April 8, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/04/08/opinion/trump-latin-america-immigration.html>. [2020-02-15]

### （一）美国政策局限性的挑战

特朗普政府对“后院失火”十分警惕，必然会从严从紧升级新门罗主义政策。但新门罗主义为了“美国优先”的目标，造成“美国孤立”，再尝试“重振美国”的逻辑闭环继续循环，最终连锁反应将导致政策本身失效。伴随着美国全球战略开销不断攀升和国力持续衰退，美国出于全球竞争考虑仍不会将主要精力投放到拉美地区，从格局上限制了新门罗主义政策获得的支持力度。

美国对拉经济贸易政策继续从“紧”，但难以解决“美国优先”目标和拉美发展目标之间的利益冲突扩大问题。美国经济援助从“紧”，减少对拉美国家的经济支持，对右翼盟友和中间力量的经济许诺也更多是口惠而不实<sup>①</sup>；贸易政策从“紧”将加速美国经济孤立结果的到来。贸易保护主义和高关税同样会损害美国经济。新关税将导致美国消费者和企业每年增加约281亿美元的直接成本，如果考虑乘数效应，美国经济需要承受每年415亿美元的GDP净损失，并导致40.6万人失业。<sup>②</sup>美国国会研究服务处报告显示“一辆美国汽车生产过程中，作为零部件或成品至少穿越美墨边境8次”<sup>③</sup>。所以，新关税将强烈冲击美国汽车行业。<sup>④</sup>随着2020年美国总统竞选的临近，墨西哥不排除采取反制措施，比如“改变任何限制墨西哥境内移民的努力，这样的调整虽然极端但非常实际”<sup>⑤</sup>。

美国对拉政治、军事和移民政策继续从“严”，但难以扭转颓势。特朗普政府新门罗主义政治调门将持续走高。继走访拉美四国后，国务卿蓬佩奥在路易斯维尔大学演讲时，将新门罗主义政策上升到美国传统外交“现实主义、克制和尊重”的高度，继续寻求特朗普政府下一任期新门罗主义政策的合理性。<sup>⑥</sup>值得注意的是，美国和委内瑞拉爆发直接冲突的可能性增加。委内瑞拉局势仍在朝着美国不愿看到的方向发展，瓜伊多支持者发动了两次政变但最

<sup>①</sup> 王珍：《从蓬佩奥拉美四国之行看美国对拉政策的强化》，载《北京日报》2019年4月17日第10版。

<sup>②</sup> Matt Egan, “Tariffs on Mexico could Cost America 400, 000 Jobs, a new report says”, June 5, 2019. <https://edition.cnn.com/2019/06/05/business/mexico-tariffs-job-losses/index.html>. [2020-02-15]

<sup>③</sup> Katarina de la Rosa and M. Angeles Villarreal, “US - Mexico Trade Relations”, April 9, 2019. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11175>. [2020-02-15]

<sup>④⑤</sup> Jimena Galindo and Victoria Gaytan, “America First? Trump Tariffs on Mexican Imports will Hit the U. S. Economy...and Badly”, June 6, 2019. <https://theglobalamericans.org/2019/06>. [2020-02-15]

<sup>⑥</sup> Michael R. Pompeo, “Diplomatic Realism, Restraint, and Respect in Latin America”, December 2, 2019. <https://www.state.gov/diplomatic-realism-restraint-and-respect-in-latin-america>. [2020-02-15]

终归于失败。美洲国家组织和利马集团等区域性多边组织促进解决委内瑞拉问题进展缓慢，马杜罗可能将议会选举提前到2020年12月举行，以夺取控制权，清除瓜伊多的政治影响力。届时，特朗普政府选择军事打击委内瑞拉或对马杜罗实行“苏莱曼尼式”斩首行动的可能性将增加。这意味着新门罗主义在走向“绥靖政策”的另一极端，拉美地区的冷战氛围和军事冲突可能性骤增，这将终结新门罗主义政策的合理性。另外，拉美移民政策或将进入最严时期。美国政界对南美移民逐步形成固定看法。特朗普总统和其他政要都认为美国并不需要南美移民，而南美移民需要美国，因为“他们家里经济形势恶劣，或者被帮派、暴力迫害，无论如何，他们愿意冒着生命危险，尝试到达安全的美国”。<sup>①</sup> 特朗普政府希望通过收紧中美洲国家移民政策，加剧这些国家的危机，导致爆炸性的移民迁移，对美墨边境构成“真正的”国家安全危机，从而证明其强硬移民政策的合理性。更重要的是要为总统竞选提供一个强大议题，再次使移民政策成为竞选“票仓”。

特朗普总统的执政风格对拉美政商精英早已屡见不鲜，他们认为，“对民主制度的蔑视和对个人崇拜的偏好，以及‘我们对他们’的对抗性立场”是特朗普和拉美民粹主义领导人的共同特征。<sup>②</sup> 皮尤研究中心对拉美七国的一项调查显示，77%的拉美人对特朗普总统在全球事务上做正确的事情没有信心，而在奥巴马任期内这个比重只有42%；同时，更多拉美民众对特朗普个人持负面看法，82%的人认为他“傲慢”，77%的人认为他“不宽容”，66%的人认为他“危险”。<sup>③</sup> 足见特朗普本人在拉美是多么的“不得人心”。

## （二）拉美国家治理和发展的困境

21世纪以来，拉美国家在经济发展和民生改善方面取得了可喜的发展成果。但是全球大国在构建与拉美国家的关系时，都必须面对该地区国家治理体系普遍孱弱的现实。特朗普政府也要更多考虑对右翼盟友的鼎力支持能否获得右翼政党连续执政和对美政策连贯性的现实回报。同时，犯罪率居高不下，政府腐败严重，政权更迭频繁，社会动荡频发，成为不少拉美国家亟需

<sup>①</sup> Fernando Cutz, “A View from the White House: Latin America Policy Under the Trump Administration”, September 24, 2018. <https://www.wilsoncenter.org/event>. [2020-02-15]

<sup>②</sup> “The Trump Effect in Latin America”, December 31, 2018. <https://www.thedialogue.org/analysis/the-trump-effect-in-latin-america>. [2020-02-15]

<sup>③</sup> Courtney Johnson, “Fewer People in Latin America See the U. S. Favorably Under Trump”, April 12, 2018. <https://www.pewresearch.org/global/2018/04/12>. [2020-02-15]

解决的治理问题。根据拉美有组织犯罪调研（InSight Crime）数据显示，高犯罪率在拉美地区长期存在，委内瑞拉、萨尔瓦多、牙买加、洪都拉斯、伯利兹、特立尼达和多巴哥国内社会谋杀率甚至高于饱受贩毒集团困扰的墨西哥。<sup>①</sup> 高犯罪率和贩毒、移民相互刺激，增加了拉美国家内部治理难度。据透明国际（Transparency International）2019年拉美和加勒比地区腐败调查报告显示，82%的受访民众认为过去一年政府腐败情况没有好转，85%的民众认为政府腐败已成为阻碍社会发展的重大问题，仅有21%的民众表示相信政府的执政能力，27%的民众相信司法公正。<sup>②</sup> 而且，拉美国家政权更迭周期较短，诸多国家治理问题表明左右翼政府的交替执政没有带来政府政策的良性竞争和公共服务质量的提升，产生的是非黑即白的政治清算和非此即彼的执政理念。盖洛普（Gallup）的一项调查显示在受访的拉美10国民众中，每个国家均有超过半数民众不相信国家领导人的选举结果。<sup>③</sup> 这足以证实民众对选举公正性和政府治理能力的不信任已经超越左右翼政党执政的差异。比如，2018年以来，尼加拉瓜当局继续使用暴力镇压反对派；海地经济状况恶化，爆发大规模反政府、反腐败抗议活动，导致40多人死亡；厄瓜多尔民众抗议政府经济政策失败；洪都拉斯总统埃尔南德斯被控收受贩毒集团贿赂引发国内混乱。腐败、不信任和政策不当等因素导致社会混乱和动荡演变为国家常态。

作为“中心国家”的美国本应在经济发展和政治治理上为拉美国家提供帮助和借鉴。但早在里根政府时期，美国就对拉美奉行“以邻为壑”的金融政策，美国从来没有真正关心拉美邻居的命运。特朗普政府的新门罗主义不仅不能给拉美国家带来福祉，而且将进一步增大拉美国家治理的政治风险。虽然委内瑞拉在拉美地区并没有根深蒂固的影响力，但如果特朗普政府成功更迭委内瑞拉政权，那么拉美将没有一个国家在政治上是安全的。其他非左翼国家同样感受到了威胁，认为新门罗主义将严重威胁拉美地区国家的民主、民族自决和国家主权。大多数拉美国家更不希望美国将冷战氛围再次输入拉

<sup>①</sup> Chris Dalby and Camilo CarranzaJan, “InSight Crime’s 2018 Homicide Round-up”, January 22, 2019. <https://www.insightcrime.org/news/analysis/insight-crime-2018-homicide-roundup>. [2020-02-15]

<sup>②</sup> “Global Corruption Barometer Latin America & The Caribbean 2019 Citizens’ Views and Experiences of Corruption”, September 23, 2019. <https://www.transparency.org/whatwedo/publication>. [2020-02-15]

<sup>③</sup> Lucia Macchia and Anke C. Plagnol, “Life Ratings and Trust in Institutions in South America”, May 16, 2018. <https://news.gallup.com/opinion/gallup/234443/life-ratings-trust-institutions-south-america.aspx>. [2020-02-15]

美而祸及自身。右翼国家同样承袭玻利瓦尔主义，不愿看到美国对拉美指手画脚，认同拉美不是“美国的拉美”，而是“拉美国家的拉美”。新门罗主义政策人为制造左右翼对立的暗逻辑，必将被越来越多拉美国家所摒弃。

### （三）更加激烈的大国竞争挑战

作为拉美越来越重要的合作和发展伙伴，中国在拉美的利益存在将越来越大，面对美国新门罗主义攻势的风险也越来越高，拉美将成为中美等大国竞争越来越激烈的前沿阵地。

中国致力于帮助拉美实现真正的自我发展。《中国与拉美和加勒比国家合作规划（2015—2019年）》受到中拉双方高度重视，经济、金融领域合作的良好发展，人文交流的丰富内容，将带动深层次的政治互信，“一带一路”倡议发展成果惠及拉美多国。出于竞争考虑，特朗普政府不得不承认促进拉美国家自我发展的重要性，并刻意缩小对拉美国家经济支持方面与中国的差距。特朗普总统在《美国国家安全战略》报告中指出“美国将鼓励拉美受援国实现从‘依赖援助’向‘吸引私人资本和促进私营部门活动’转变”<sup>①</sup>，并派其女婿贾里德·库什纳（Jared Kushner）作为总统高级顾问前往墨西哥商讨中美洲发展计划。相对“一带一路”倡议落地拉美的情况，特朗普政府的计划则更多停留在纸面。对此，巴西前总统卢拉曾论断“如果美国真心帮助美洲，那么墨西哥早已成为美国”<sup>②</sup>。另外，拉美仍有9个国家或地区与中国台湾地区保持“外交”关系，中国将继续把减少台湾地区“邦交国”作为地区外交目标。<sup>③</sup>

中国更注重构建相互尊重、互利共赢的国家关系。习近平主席在中央外事工作会议上指出：“要坚持正确义利观，做到义利兼顾，要讲信义、重情义、扬正义、树道义。”与特朗普政府的新门罗主义不同，新时代中国的义利观超越社会制度、历史文化和发展阶段，为中拉双方未来的发展方向和共同面临的挑战提出了中国方案。中国构建人类命运共同体的倡议与拉美国家迫切希望获得发展、提高民众生活水平的要求相一致。拉美国家正在将中国视

<sup>①</sup> 罗豪、王曾琢：《美国对拉美援助政策析论》，载《国际研究参考》，2018年第12期，第13—19页。

<sup>②</sup> Brian Mier, “Lula: US Hand on Everything that’s Happened in Brazil?”, August 17, 2019. <https://www.brasilwire.com/lula-us-hand-on-everything-thats-happened-in-brazil>. [2020-02-15]

<sup>③</sup> 目前中国台湾地区在拉丁美洲仍与伯利兹、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、危地马拉、海地、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拉圭等9个国家和地区保有“外交”关系。



为更好的经济政治伙伴选择，拉美民众对美国在该地区领导地位的负面看法显著增加。智利 CADEM 民众调查显示，智利有 77% 的民众对中国的形象产生积极评价，只有 61% 的民众对美国形象给予积极评价。<sup>①</sup> 2019 年阿根廷和墨西哥民众变得更加青睐中国而非美国，两国分别有 47%、50% 的民众认为中国更好，认为美国更好的分别只有 41% 和 36%。<sup>②</sup> 可见，中美全球竞争将会在拉美延续，中国可能得到更多拉美国家支持。

特朗普政府第一个任期即将结束，其新门罗主义政策没有解决拉美发展的新问题，反而可能将美国带入孤立。2020 年是美国总统选举年，特朗普政府基于全球竞争大局、“美国优先”目标和美拉关系现状，会继续深化强硬的新门罗主义政策，维护美国在拉美地区的霸权，打“贸易牌”“移民牌”以争取连任。但是，当今世界处于百年未有之大变局，拉美虽是美国地理上的“后院”，但美拉之间民心并不相通，拉美根本上是“拉美人民的拉美”。随着拉美政治、经济格局加速变化，美国与拉美一些国家的利益冲突不断扩大，更多拉美国家希望看到中国关注、参与拉美事务，希望共享中国经济发展红利，甚至学习中国发展模式，这对美国而言都是不可忍受的刺激。所以，中国需要避免在以往合作中被污名化的教训，尽力防范中拉合作被抹黑搅局的风险，毕竟美国在拉美地区耕耘更久更深。在研判和规避风险的基础上，中国应更积极深化与拉美国家的政治、经贸关系，优化投资结构，增加自贸协议范围，完善中国与拉美和加勒比国家合作规划，构建好中拉命运共同体，迎来中拉合作关系发展的新机遇。

总之，无论特朗普能否再次当选总统，美国的拉美政策都不会发生根本性变化，即使形式上再次改变，但新门罗主义的实质不会改变。除非美国从霸权巅峰跌落成为一般大国，也许才有可能反思对拉美国家的政策，从而建立起彼此尊重的平等关系。但这可能是遥远将来的事情，羸弱的拉美国家要改变命运，确实需要更多借助外力。

（责任编辑 黄念）

<sup>①</sup> “77 pct of Chileans have Positive Views of China: Poll”, April 23, 2019. [http://www.xinhuanet.com/english/2019-04/23/c\\_138001230.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-04/23/c_138001230.htm). [2020-02-15]

<sup>②</sup> Laura Silver and Kat Devlin, “Around the World, More See the U.S. Positively than China, but Little Confidence in Trump or Xi”, January 10, 2020. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/01/10>. [2020-02-15]