

美中新冷戰 拉美選邊站

向駿

致理科技大學國貿系教授兼拉丁美洲經貿研究中心主任
中華戰略學會理事

8月14日美國參議院外交委員會推出了《提升美洲國家競爭力、透明度和安全法》(Advancing Competitiveness, Transparency, and Security in the Americas Act, ACTSA)。該法案是國會兩黨合作下制衡中國在拉丁美洲和加勒比海地區勢力擴張最具開創性的法案。根據該法案美國駐拉美和加勒比地區國家所有的使領館將增設任命一名「中國接觸官」(China Engagement Officer)。

7月上旬中國外交部長王毅指出美中關係降到了1979年兩國重新建立外交關係以來的最低點。他表示「當前美國的對華政策基於缺乏事實依據的戰略誤判，充滿情緒化的宣洩和麥卡錫式的偏執。人為製造各種『中國威脅』，最終很可能導致『自我實現的預言』。」7月22日美國命令中國關閉休士頓領事館的次日，國務卿邁克·蓬佩奧(Mike Pompeo)在演講中呼籲結束與中國的「盲目交往」(blind engagement)，並譴責盟友未能阻止「中國世紀」的前景。因此，美中關係應該建立在「不信任與核查」(distrust and verify)的原則上，他甚至表示前總統尼克森(Richard M. Nixon)近半個世紀之前精心策劃的外交開放最終損害了美國的利益。蓬佩奧的演講被國際輿論認為是對華「新冷戰宣言」，是企圖拼湊「國際反華聯盟」的總動員令，脅迫盟國、夥伴國乃至世界各國「選邊站隊」。以下從拉美區域及四個主要國家探討其選邊站隊的情況。

從拉美區域層面看，6月16日美國財政部表示將提名總統川普的拉丁美洲最高顧問克拉佛-卡羅內(Mauricio Claver-Carone)擔任美洲開發銀行(Inter-American Development Bank, IDB)行長，財政部長梅努欽(Steven Mnuchin)雖強調克拉佛-卡羅內出任行長將有助於引領拉美度過日益惡化的疫情，但也充分反映了美、中劍拔弩張的緊繃對峙。

成都年會 美中結怨

中國在 2009 年 1 月正式成為 IDB 第 48 個會員國，10 年來 IDB 與中國的合作不斷深化，已與中國貿促會、中國社科院、清華大學等建立了合作關係。為慶祝中國加入 10 週年，2019 年 IDB 年會原本預訂於 3 月 28~31 日在成都舉行，根據 IDB 2019 年會中國官方網站，該次大會「將是中國回顧和加強與泛美行的雙邊合作，有利於推動『一帶一路』倡議與拉美發展戰略對接，促進中拉經貿、投資、金融合作邁上新臺階。」

未料 3 月 22 日該行決定更換地點，理由是北京拒絕委內瑞拉反對派領袖瓜伊多(Juan Guaidó)的代表豪斯曼(Ricardo Hausmann)發放簽證，豪斯曼曾於 1994~2000 年間擔任 IDB 首席經濟學家。IDB 執行董事會當天表決的 80% 票數支持年會撤出中國，美國副總統彭斯(Mike Pence)甚至在《邁阿密先驅報》(*The Miami Herald*)上撰文指責中國「支持腐敗的獨裁者」，並稱這將是 IDB 「有史以來第一次出現年會主辦國拒絕邀請一位代表的情況。」結果年會於 7 月 16~17 日移師厄瓜多舉行。

美國財政部提名的 IDB 行長候選人克拉佛-卡羅內是古巴裔，現任白宮國家安全會議西半球事務高級主任，曾任美國駐國際貨幣基金(IMF)執行主任，以反對古巴卡斯楚政權及委內瑞拉總統馬杜洛(Nicolas Maduro)聞名。克拉佛-卡羅內具好戰性格，例如他在 IMF 任內曾支持對阿根廷右派政府一筆史上最大的 570 億美元貸款，但去年 12 月他雖代表美國出席阿根廷左派總統費南德斯(Alberto Fernández)就職典禮，卻因委內瑞拉部長也應邀出席憤而退席。外交界認為他若當選必將意識形態帶進 IDB，難怪佛蒙特州民主黨資深聯邦參議員雷希(Patrick Leahy)警告「此一提名可能危及美國和此金融機構的合作」，因此威脅將在參院撥款委員會杯葛。

IDB 的章程明確規定股權最高國家(即美國)的投票權必須維持在 30% 以上，相較其他地區開發銀行對投票權約定俗成的默契，美國對 IDB 的操控受到章程的明確保障。目前美國投票權重為 30.006%，拉美國家投票權重前三名為阿根廷(11.354%)巴西(11.354%)墨西哥(7.299%)，哥倫比亞、智利則均為 3.119%。學界對投票權和大國操縱之間關係的實證分析發現，美國通過 30% 左右的投票權重達到了投票總影響力的 70%。克拉佛-卡羅內已獲得巴西和哥倫比亞支持，應有望跨越當選的 50% 門檻。投票權重僅為 0.004% 的中國，對 IDB 行長選舉置喙的空間不大。

7月25日智利前總統拉哥斯在當地報紙(*La Tercera*)題為「摒棄『川普模式』」的專文呼籲，「現在應該做的是找到推遲 IDB 在 9 月召開會議的方法。IDB 的成員國應首先就未來幾年的議程達成一致。現在不應是美洲地區在冷戰思維下進行內鬥的時候。我們應該先考慮一下 IDB 的未來及其金融貢獻的重要性。」8月13日中美洲多國前總統、副總統、部長也聯名支持推遲選舉。IDB 新行長選舉將成為觀察川普四年來拉美外交成敗的窗口。

阿根廷:中國鐵桿盟友

從個別國家看，阿根廷選擇支持中國有經濟和政治雙重因素。從經濟層面看，阿根廷不僅是中國在拉美的「全面戰略夥伴」國家，也是「亞洲基礎設施投資銀行」(AIIB)的會員國。本世紀以來歷任政府雖表現不佳，卻提供中國兩項機遇，其一是加速人民幣國際化，其二是發揮「耐心資本」優勢。就面對國際債務違約巨大壓力的現任總統費南德茲而言，與其病急亂投醫不如求助於中國，不僅使北京展現了「愛在瘟疫蔓延時」的溫暖，更印證了學者所謂中國是阿根廷「最後的救命稻草」(last resort)。近年來中、阿經貿關係快速發展，2019年阿根廷對中國大陸出口大幅成長 61.8%至 68.1 億美元，占其出口總額 10.5%，今年 4 月中國超越巴西成為阿根廷最大的貿易夥伴。

政治因素是雙方有重要的共同國家利益，即中國支持阿根廷對福克蘭群島的主權要求，而阿根廷堅持「一個中國原則」。早在 2004 年 11 月中中國國家航天局就與阿根廷「國家太空活動委員會」(Comisión Nacional de Actividades Espaciales, CONAE)簽訂《關於和平利用外層空間技術合作的框架協定》。阿根廷南部巴塔哥尼亞(Patagonia)高原與中國成地球對角線位置，地勢相對平坦且偏遠，因此成為中國修建太空探測設施的理想位置。2019 年 1 月 3 日「嫦娥四號」成功挑戰全球第一個在月球背面著陸，美國至今仍無法釋懷。

雙方在文化交流也更上層樓，繼美國在今年 2 月、6 月陸續將 9 家陸媒在美機構列管為「外國使團」之後，8 月 13 日國務院更宣布未來美國的孔子學院也必須登記為「外國使團」。然而就在同一天阿根廷宣佈參議院批准了在該國設立中國文化中心的協議，該協議係於 2017 年 5 月 17 日在北京簽署，旨在促進兩國文化交流與合作。

巴西總統當家鬧事

早在 1993 年巴西就已成為拉美第一個和中國建立戰略夥伴關係的國家，2012 年雙方更提升至全面夥伴關係，然自 2019 年博索納羅(Jair Bolsonaro)就任總統以來，中巴關係開始齟齬不斷。今年 5 月 1 日中國社會科學院拉丁美洲研究所巴西研究中心執行主任周志偉在人民網題為「中巴關係：如何經營『不可避免的婚姻』」的文章中指出，4 月份最後一個星期中巴關係出現了兩個好信號，其一是副總統莫朗(Antônio Hamilton Martins Mourão)談到巴西航空業未來合作思路時將中巴關係比喻成「一場不可避免的婚姻」，其二是 4 月 28 日召開的金磚國家應對新冠肺炎疫情特別外長會公報中提到了金磚成員國對疫情存在認識差異，其中包括巴西內閣成員近期將疫情政治化、汙名化的做法。全文隻字未提博索納羅。

另據 7 月 22 日巴西政府送交國會的《國防政策》及《國防戰略》報告，對包括中國在內的「外來行動者」在南美洲活動的表示擔憂。該報告引述美軍南方司令部的資料，顯示中國在拉美推動「一帶一路」投資近 1,800 億美元，區域內 31 個國家中有 25 國參與。美軍南方司令部司令法勒(Craig Stephen Faller)上將甚至抨擊中國正使許多拉美貧困國家陷入「經濟債務陷阱」，容易造成地緣政治的改變與軍事衝突。國會審查後政府將據此草擬《國防白皮書》。

巴西原定於今年舉辦 5G 招標，但因新冠疫情推遲至明年拍賣 5G 頻段。7 月 29 日美國駐巴西大使陶德·查普曼(Todd Chapman)警告，若巴西選擇中國華為開發 5G 網路建設將自負「後果」。但 8 月 3 日巴西副總統莫朗表示，巴西不擔心美方的威脅和施壓，不會阻止華為參與該國的 5G 建設競標，華為公司掌握的技術遠超其它競爭對手。看來中、巴的全面夥伴關係前景恐難樂觀。

智利棄中採日 方案

2005 年 5 月 30 日中國國家副主席曾慶紅在人民大會堂會見到訪的智利外長時曾以「五個第一」高度評價中智關係發展歷程，包括智利於 1970 年成為第一個與中國建交的南美國家、第一個支持恢復中國在聯合國合法席位、第一個就中國加入世貿組織與中方簽署雙邊協定的拉美國家，第一個承認中國完全市場經濟地位和第一個與中國啟動雙邊自由貿易談判的國家。2006 年智利成為第一個與中國簽訂自貿協定的拉美國家，2017 年又成為第一個與中國簽署自貿協定升級

《議定書》的拉美國家。中國已連續十年為智利第一大貿易夥伴和第一大出口目的國，雙邊關係發展可謂「又好又快」。

2019年4月，智利總統皮涅拉(Miguel Juan Sebastián Piñera)訪華期間與華為達成一項重大合作協定，即允許華為參與南美-亞太首條海底光纜建設競標活動，華為則承諾在智利投資資料中心幫助該國建立世界頂尖的大資料分析科技園區。外界認為中國既是智利最大交易夥伴，加上華為在光纜技術的優越性價比，該項目必定花落華為。

未料今年7月29日《日本經濟新聞》稱，在建設連接南美和亞太地區的首條海底光纜的中國方案被擊敗。智利最終選擇了日本提出的方案，將亞太地區的終點設在澳洲和紐西蘭，而非中國提出的設在上海。報導指出此一決定是在美國向各國施壓，以將中國企業排擠出全球電信基礎建設專案之際做出的。根據日本的提議，橫跨太平洋的這條海底光纜長度大約為13,000公里，穿過紐西蘭到達位於澳洲悉尼。智利政府表示從成本和可行性角度考慮決定採用此路線。報導稱日本向智利提出的建議還考慮了澳洲對中國的強硬立場。此一發展將是今年慶祝中智建交50週年的最大遺憾。

日本提出连接智利和澳洲的线路方案 (海底光纜的铺设计划)



資料來源：<https://cn.nikkei.com/industry/itelectric-appliance/41460-2020-07-29-09-39-33.html>

墨西哥身懷美製毒丸

為慶祝「美國-墨西哥-加拿大協定」(USMCA) 7月1日生效，墨西哥總統羅培茲(Andrés Manuel López Obrador)於7月8~9日對美國進行工作訪問，這是羅培茲自2018年12月1日就任總統後首次出國訪問。2019年6月19日墨西哥參議院以114票對4票的壓倒性優勢成為首個通過《美墨加貿易協定》的國家，羅培茲表示「我們再次重申我們的決心和信念，即在促進發展方面同加拿大和美國保持友好合作關係。」同年6月28~29日羅培茲總統未出席在日本舉行的G20峰會，理由是不願介入美中貿易戰的對抗。對於川普政府的「霸凌外交」，羅培茲就任總統以來一直採取「避免對抗」(avoid confrontation)的態度。

但美墨加協定中的「毒丸條款」卻對中國有直接影響，該條款規定若協定中的任何國家，與「非市場經濟國家」簽署貿易協定，另外兩個國家可在6個月內自由退出，並簽署雙邊協議。《金融時報》中文網專欄作家徐瑾認為，「這是川普的一次勝利，意味著其貿易朋友圈繼續擴大。」

2013年6月習近平主席訪墨期間兩國元首共同宣佈將雙邊關係提升為「全面戰略夥伴關係」。羅培茲總統把首次出訪獻給川普等於是選擇和美國聯手與中國全力展開貿易戰。美國不僅仍拒絕承認中國是市場經濟，雙方更因新冠疫情、香港問題、台灣問題等劍拔弩張，墨西哥藉《美墨加貿易協定》選邊站隊，中國勢將重新評估兩國間的「全面戰略夥伴關係」。墨西哥外交關係協會(COMEXI)主席盧比歐(Luis Rubio)曾謂「遲早，我們會做出以下的結論:相較於和中國的關係，對美關係甚至和川普的關係都只是兒戲。」旨哉斯言!

2013年11月18日，美國國務卿克里(John Kerry)在美洲國家組織(OAS)會議上宣布「門羅主義時代已終結」(the era of the Monroe Doctrine is over)，並謂美國不再致力於干預其他美洲國家國內事務，而在平等夥伴關係和共同責任的基礎上建立與美洲國家之間的關係，但這不意味美國放棄拉美後院。拉美國家在美中新冷戰的壓力下將持續選邊站隊。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)