

· 外论摘编 ·

21 世纪初的美国和拉美关系*

亚伯拉罕·洛温索尔

从第二次世界大战到 20 世纪 70 年代, 美国和拉美国家的关系可以归结为美国的“霸权主义推论”。也就是说, 美国有权在整个西半球坚持政治、思想、外交和经济的“一致性”, 但却不用“附庸”这个字眼。为了确保亲美的政党和领袖掌控整个拉丁美洲和加勒比地区, 美国采取一切必要手段, 包括海军陆战队和第 82 空降师的军事实力威慑, 中央情报局的秘密干预, 陆军武官的建议咨询, 美国国际开发署的对外援助和不时地强加于人, 糖产品配额、关税优惠等其他方式的经济渗透, 国务院的积极外交, 对政党的资金援助和建议咨询, 美国新闻署的公共宣传和信息传播等。

那段时期, 美国的对外政策围绕着以下 3 个目标展开: 一是采取一切必要的安全措施, 避免苏联在美洲大陆建立起势力范围; 二是在意识形态方面制衡国际上共产主义的扩张, 同时促进资本主义的发展; 三是基本上满足美国公司的特殊利益要求, 除非安全问题迫在眉睫。

1962 年秋苏联导弹撤出古巴之后, 虽然华盛顿方面仍然继续密切注意避免出现“第二个”古巴, 但古苏联盟对美国的战略性威胁已大幅度降低。随着地缘政治的变化、军事技术的变革和巴拿马运河军事及商业重要性的降低, 美国追求地区主导地位的热情不减。20 世纪 80 年代, 美国领导层仍认为严密控制格林纳达、萨尔瓦多和尼加拉瓜十分重要, 其中原因令人费解, 但当时美国仍没有放弃干涉主义政策。这些干涉主义政策的实施不仅出于当时一贯谋求的“国家安全”的考虑, “国家安全威胁”因素也是重要缘故。“国家安全威胁”是一种政治心理本能, 即美国害怕失去长久以来建立起来的地区控制权, 如地区内部协议和环加勒比边境地区国家的外部联系。这种本能是美国在前一个时代形成的对外立场和政策的惯性延续。

从二战末期到 20 世纪 70 年代中期, 在某些方面直到冷战末期, 凡涉及到冷战时期两极竞争格局

框架内的各种国际事务, 美国都把大部分拉美国家视为几乎是自动的拥护者。这种模式的最显著代表是巴西对 1965 年美国占领多米尼加的支持, 以及阿根廷对里根政府在 20 世纪 80 年代干预中美洲国家的支持。那时, 美国对拉美的关注不是特定性, 而是整体地区性的, 差别待遇并不明显。事实上, 很多年来美国的对外政策都是围绕着与卡斯特罗政府对加勒比盆地的激烈竞争而产生的一系列问题和南美国家的态度来制定的。1961 年, 肯尼迪政府推出覆盖西半球的争取进步联盟计划, 个性化地体现了这种趋势。此后, 尼克松总统的“成熟伙伴关系”计划、国务卿基辛格数次提到的“美洲共同体”概念及美国政府其他广泛和大局性的关注问题都反映出这个特点。

延续性和变化

21 世纪美国和拉美的关系体现出冷战时期主要特点的某种延续性, 但在内容和性质方面都发生了重大的变化。

第一, 美洲国家之间关系的基本特点仍表现为美国和其他美洲国家之间国家实力的巨大差距。美国对拉美各国的重要意义, 仍然远远超过任何拉美国家对美国的重要性。对拉美地区未来发展至关重要的决策往往取决于美国, 这些政策在拉美产生的影响与其说是有意行为, 倒不如说是一种剩余效应。大部分拉美国家仍然无法摆脱外部趋势、事件和决策的左右。除了巴西、古巴、智利, 最近还加上委内瑞拉, 拉美国家很少在地区外事务中发挥作用。

美国高层政界对拉美的关注远远不及对其他一

* 原文载《外交·西班牙文版》(Foreign Affairs en Español) 2007 年 1~3 月 (Enero - Marzo 2007), 本译文已获《外交·西班牙文版》杂志和作者的授权。作者亚伯拉罕·洛温索尔 (Abraham F. Lowenthal) 是美国南加州大学全球化、伦理学及发展和国际关系学科罗伯特·艾尔布鲁讲坛教授, 国际政策太平洋理事会名誉主席, 曾在伍德罗·威尔逊国际学者中心创立了美洲国家间对话论坛和拉丁美洲计划论坛。

*

第二十九卷第六期 二〇〇七年十月 Vol. 29 No. 5 Oct. 2007

拉丁美洲研究

72

些国际问题和国际关系的关注。在美国政界看来，除了艰难的伊拉克战争、以色列问题、伊朗和朝鲜的核危机等，还有很多问题和国际关系比拉美更为重要。作为一个地区整体，拉美很少成为美国政治家“雷达屏”上的亮点。呼吁美国官员对拉美“给与更多关注”的呼声从未得到重视，寄希望于提高目前有限关注点的质量是上上之策。

第二，在与拉美国家的交往中，美国从未表现出对待南半球国家所惯有的连贯性，近年来美国的多元性特征反而越来越明显。美国制定的对拉美和加勒比地区产生影响的政策，很少取决于国际权力关系和外部挑战，更多地是取决于不同地区、不同部门、不同团体内部影响的相互作用，如生锈地带（某国工会最集中的区域）与太阳地带（新型旅游区）；企业（这里指制药公司、计算机制造商、大型能源企业、大型娱乐场所等）与劳工；蔗糖、酸性水果、花生、稻米、大豆、花卉、蜂蜜、番茄、葡萄等农作物的生产者；农业工人与消费者；散居侨民组织与反移民团体；不同的宗教信仰团体；基金会、专家团与传媒；包括贩毒集团在内的犯罪组织与警察；维护人权、支持妇女事业、保护环境和维护公众健康的团体和组织等。

在美国对外政策漫长而开放性的发展历程中，政治家的身边不乏形形色色的重要人物。因此，在那些毫无意义的问题和紧迫的安全问题上，美国的政策比较容易受到影响。尽管有时候美国政府甚至会采取一些协调性措施，争取问题得到协调和控制，但是这一目标很难实现。因为美国需要处理的问题和国际关系纷繁复杂，政府很少采取、将来也不会采取这些协调性措施。

第三，近些年来，集团、工会、专家团、传媒、各类非政府组织（种族组织、社区组织、宗教组织等）等私人因素在美国与拉美关系中的重要性有所提升，而联邦政府的作用相对减弱。在如今的拉美社会，微软和沃尔玛的实际影响力远远超过美国海军陆战队；美国有线新闻网的传播影响大过美国之音。除了加勒比地区、中美洲和秘鲁，美国国际开发署发挥的作用还不及美国美亚保险公司。尽管“9·11”之后，五角大楼的重要性已经大幅度恢复，但在某些方面，人权观察组织仍比五角大楼更强大。毋庸置疑，穆迪投资者服务公司^①的影响力远远超过美国中央情报局。从某种意义上说，达沃斯世界经济论坛也比美洲国家组织有名得多。因此，虽然美国社会在拉美和加勒比地区有着

广泛的影响，但这种影响难以通过政府决策和政府行为加以控制和指导。

第四，随着时间的推移，美国政府内部掌管美洲国家间关系的部门结构及其相对影响力也发生了巨大的变化。美国国务院、五角大楼和中央情报局已不再像20世纪50年代到80年代那样，是美国政府内部唯一和主要的处理拉美和加勒比地区事务的职能机构。在当今大多数拉美国家看来，美国财政部长、联邦储备银行行长和总统的贸易代表恐怕比国务卿更重要。对于很多问题和国家而言，加利福尼亚、德克萨斯、佛罗里达州州长比华盛顿官员更为关键，这在有关移民政策的争论方面体现得尤为明显。美国国土安全部、禁毒署、农业部和司法部门的官员们在对外政策上无疑比美洲事务副国务卿更有发言权。

对于大部分拉美国家来说，在大部分问题上，美国国会通常比政府更有权威，也对不同政见组织和社会力量更为开放。因此，如何在美国对外政策开放而复杂的发展历程中获得长久利益，是拉美国家面临的首要而长期的挑战。

对不同美洲国家的不同考虑

整体而言，拉美和加勒比国家各不相同。尽管几乎所有的拉美国家在最近30年中都普遍实现了民主选举、市场经济和宏观经济平衡，但实际上各国之间存在着根本性的差别。这些差别在以下5个不同但又相互关联的方面体现出特别的意义：（1）与美国经济和人口的相互依存性的性质和程度；（2）这些国家对自身经济参与国际竞争体系的程度所做出的承诺及由此产生的与世界经济相关的发展模式；（3）这些国家的政府机构和非政府组织的相对力量；（4）民主原则与实践的主导地位；（5）各国在土著人口整合过程中面临的挑战有多大。这5个方面差别的不断扩大使“拉丁美洲”这个广义概念的用处常常令人疑惑，因为正反两方面的因素包含其中。

如今，美洲国家间关系至少要分为7个不同的独立区域来考察，分别为巴西、智利、阿根廷及其他南方共同市场成员国，安第斯国家（因为诸多因素应该更加细化），墨西哥，中美洲和加勒比岛国。

南方共同市场国家居住着拉美和加勒比地区45%的人口，国内生产总值几乎占整个地区的

^① 国际权威投资信用评估机构。——译者注

60%，集中了40%以上的美国对拉美的投资（投资额仍持续增长）；但在美国与整个拉美和加勒比地区的贸易中所占比重不足15%，在全部拉美和加勒比地区对美国的移民中也仅占10%。

尽管面临诸多问题和挑战，巴西的发展蒸蒸日上。巴西的大部分经济部门主动参与国际竞争；实现了农业部门的改革；许多工业企业走出国门，进入美洲其他国家乃至国际市场；虽然节奏不快，但却脚踏实地地巩固了国有机构和非政府机构；在宏观经济和社会政策的总体框架方面建立起日益坚定的中间派共识，特别强调减少社会不平等和社会贫困、提高各级教育品质的必要性。巴西在贸易、环境、公共医疗和知识产权领域的谈判及国际贸易中发挥着重要的作用。巴西在某些问题上与印度和南非密切合作，逐渐成为南半球国家积极参与国际事务和建立影响力的领头人。随着时间的发展，巴西还很可能在联合国及其他多边论坛中扮演更加关键的角色。巴西在美洲乃至世界范围内国家地位的提

升，要求美国给予巴西更多的尊重。

智利是最积极参与世界经济的拉美国家，国家机构最强大，民主原则和实践也最稳固。在目前的历史时期，智利面临的土著人整合问题最为有限；向美国及其他地区的移民很少；与亚洲、欧洲和拉美国家经济联系的紧密程度不亚于美国。在许多根本性的公共政策方面，智利已经建立起广泛的全国共识，这有利于更准确地预见国家政策走向，以促进国内外投资，制定政府和私有部门的战略性规划。智利的国际地位和对美国的重要性已远远不是其国家规模、军事和经济实力本身所能反映的，它的“软实力”吸引着国际社会的关注，显示着引领能力，提升着国际影响力。

相比而言，阿根廷在建立社会共识、巩固国家机构、全面开放经济、实现对克服“短平快主义”和推动可持续性发展至关重要的可预见性等方面困难重重。尽管阿根廷在国际事务中十分积极，是美国在反恐、反毒品交易、反核武器扩散问题上忠实并经常发挥作用的同盟，但在美国看来，阿根廷的重要性离它所谓“北大西洋公约组织之外重要同盟”的头衔还相差甚远。不论谁入主华盛顿或布宜诺斯艾利斯，阿根廷都很可能得不到美国的太多好感和任何具体支持。布什政府拒绝在阿根廷2001~2002年严重的经济危机中对其援手，不是因为决策错误，也不是布什总统或其财政部长的任性之举，而是阿根廷对华盛顿的作用边缘化的必然结果。

局势不稳的安第斯国家人口约占拉美总人口的22%，国内生产总值仅占全地区的13%、美国对拉美投资的将近10%。在美国与所有拉美国家的贸易总额中，安第斯国家所占比重不足15%，但美国进口的几乎所有可卡因和海洛因都来自安第斯地区（通常途经墨西哥和加勒比岛国）。尽管程度不同，但所有的安第斯国家都存在着严重的治理危机，政治机构极其脆弱，数目巨大且诉求表达欲望越来越强烈的土著人的整合问题一直悬而未决，还有包括印第安人在内的生活在贫困或极端贫困状态的其他社会群体的问题。在这种情况下，华盛顿那种自由市场和民主政治相互扶持、相互巩固，最终形成强大的良性循环的模式在安第斯国家不起作用。大规模边缘化、普遍的贫困与社会不平等、日益增强的觉悟、民主政治与市场经济成了一个变化无常的混合体，它们在一段相当长的时间内是不大可能共存的，事实上是绝无可能的。

在这种背景下，2006年秘鲁大选中阿兰·加西亚的获胜使当选总统这个原本是大选中最荣耀的结果变得黯然失色了：反体制的投票人，即在前三次大选中最终支持获胜方的选民，如今成为活跃的、至少是可以被调动的反对派，他们可能会对加西亚政府的执政制造困难。厄瓜多尔也面临类似的挑战，极度脆弱的政党和政治机构与日益活跃的土著人运动形成潜在的治理危机。随着埃沃·莫拉莱斯当选总统，玻利维亚以土著人为主体的、以前遭到排斥的社会阶层扬眉吐气，但莫拉莱斯似乎对如何将民众主义的推动因素与能源等各种市场的实际相结合上毫无把握，他在密切与查韦斯—卡斯特罗的关系，或在更好的基础上加快发展与邻邦国家的合作关系的抉择中举棋不定。哥伦比亚继续与根深蒂固的毒品集团和历时长久的游击队组织作斗争。虽然这些集团和组织的渊源各不相同，但都制约着政府主权的有效实施。在拥有超凡个人魅力和较高民众支持率的强势人物乌戈·查韦斯的统治下，委内瑞拉的政府治理风格趋向极权主义。委内瑞拉政府重视使用大量石油美元以扩大国际影响力，却忽视内在贫困、发展和机构脆弱性问题的解决。

在这种动荡的次地区形势下，美国在安第斯地区扮演着超乎其希望的纠缠不清的角色：为哥伦比亚政府提供基本的经济和军事援助；在民族主义的氛围中，试图维系与莫拉莱斯的对话；考虑如何在支持加西亚新政府的同时又保持一定距离；在国际社会中策划反查韦斯的计划，同时又要避免使之成

为目标人物或最合适不过的替罪羊。

从某些角度看，各自独立的3个区域——墨西哥、中美洲和加勒比国家，总人口占整个拉美和加勒比地区的1/3，但几乎一半的美国投资、超过70%的美国与拉美国家贸易和85%的拉美国家在美国的移民都集中在这3个区域。从功能角度来看，它们与美国的联系越来越紧密。

地区差异及美国的对外政策

随着时间的演变，不同的次地区与美国关系的差别越来越大。20世纪80年代，加勒比盆地和南美洲北海岸的大部分拉美和加勒比国家对美国的出口占其出口总额的40%以上，如今已经超过了这个比例；而80年代大部分对美国出口占其出口总额30%以下的拉美国家，如今这个比例却在减少。

当然，对这个现象最基本的解释是地理因素，即地理位置上的接近。但地理因素是个常量，随着科技的进步，地理位置的相邻应该不那么重要了。加勒比盆地倡议、北美自由贸易协定、最近的美国—中美洲—多米尼加自由贸易协定（英文缩写DR-CAFTA）大大推动着与美国关系的不同模式的发展。加勒比盆地和南锥体国家与美国背道而驰，安第斯国家之间存在分歧。智利、巴西和阿根廷（从某种意义上说也包括其他南方共同市场国家）所扮演的角色与亚洲、欧洲和其他拉美国家一样，都是美国重要的对话方，而不是唯一的、甚至谈不上是主要的美国对外政策焦点。华盛顿可以作为重要的参照点，但并不是政治指南针上的“北极”。作为华盛顿的对手，委内瑞拉针对美国鼎力推动的美洲自由贸易区（ALCA），提出了美洲玻利瓦尔替代计划（ALBA）；与玻利维亚和过渡期的古巴建立紧密联系；积极发展与中国、伊朗等谋求全球权力的新兴国家的关系；并为获得联合国安理会的一个席位积极运作。

事实上，美国已经不能再采取并实施以整个拉美为对象的“拉丁美洲政策”。无论从华盛顿、布宜诺斯艾利斯、圣地亚哥、圣保罗或巴西利亚的角度思考，主张拉美国家同美国成为一个远离世界其他地区、并且拥有共同利益、价值、观念和政策的整体的“西半球思想”已不可行。

美国及其最近的邻国

美国同墨西哥、中美洲和加勒比国家的关系在特点和密切程度上，与它同拉美其他国家之间关系

的差别越来越明显。在1965年史无前例的大移民潮发生之后，美国在边境地区的经济、文化和政治影响越来越咄咄逼人。同样，越来越多分布在美国各地的墨西哥、中美洲和加勒比国家的移民正在改变着美国与其最近的邻国之间发展关系的客观环境。

包括政界人士、贸易战略家、国际法学者、银行家、公司职员、工会成员、教育工作者、警察、医生等各行各业的所有人都清楚，美国及其最近的邻国之间的边界并非无缝可钻，有时甚至可以说形同虚设。如今已很难对拉丁美洲和说英语的美洲做出功能性的边界划分，但可以确定的是，这条边界已经向北延伸到圣迭戈以西和迈阿密以东的广大地区。侨汇已成为墨西哥和许多中美洲及加勒比国家重要的经济收入来源。墨西哥2005年的侨汇额超过了200亿美元，几乎等值于当年的外国直接投资额，预计2006年该数额将达到240亿美元。中美洲和多米尼加的侨汇额已超过由外国投资和外国经济援助构成的资本来源的总额。

移民对竞选的捐赠和投票在其来源国的决策中起着决定性的作用，而这些美籍移民的参与及其选票又是美国国内政策越来越重要的影响因素。美国社会普遍存在的青少年犯罪团伙正在危害着移民来源国，因为在大多数情况下，他们都会被美国遣送回国。拉美帮成为影响洛杉矶等美国城市生活的关键性因素。美国修改移民法及实行更苛刻的边境审查手续，只能在一定时期内降低非法移民的入境率，却无法消除导致移民潮的深层次原因和源头，也无法改变日积月累的移民潮后果。

在接下来的25年里，随着移民趋势的加强和现存的北美自由贸易协定及美国—中美洲—多米尼加自由贸易协定的进一步发展，墨西哥、中美洲和加勒比国家可能会更深入地纳入美国轨道。这些国家将把美元作为非正式的、甚至在某些情况下作为官方的货币；其全部出口都将销往美国；严重依赖美国的旅游者、投资、进口产品和科学技术；接纳和融合美国文化和美国生活方式并因此对整个美洲的文化产生影响；为美国棒球协会培训运动员，甚至可能组建本国棒球联赛队伍。这些国家还将继续向美国输入移民。许多国家还将接纳大量且越来越多的退休美国人作为本国的长期居民。整个地区跨国居民和跨国网络的数量都将大幅度增长，国际医疗保险和双语教育等问题也会越来越多地为人们所关注。随着时间的发展，古巴几乎也不可能独善其身，也许这一天就会到来。

国际性的国内政策议事日程

美国及其最近的邻国之间高度且日益深入的相互渗透直接产生了一系列问题，如移民、毒品、武器交易、汽车盗窃及抢劫、洗钱、应对飓风等自然灾害、环境保护、公共医疗、法律实施、边境管理等。这些问题使得美国在制定对外政策时更为棘手。这些结合了国内外因素的“国际性国内”问题很难处理。美国及其邻国的政治民主化历程使双方在制定政策时不得不与必要的方向背道而驰，这就无法保证处理棘手的边境问题所必需的国际合作。目前最明显的例子就是移民政策问题。沙文主义论调主导了美国国会，美国又通过了在美墨边境建立边境墙的议案，这些事实都在墨西哥和中美洲国家产生了负面效应，从而使双方合作解决移民等问题难上加难。

“国内”公众最关注的对外政策方案越来越多地干扰了必要的国际合作，这种两难境地不仅难以处理，而且也不是美国所独有的。把导致严重问题的责任推向边境的另一方，划定尚不明确、实际上根本不现实的“主权”，成为双方推来搡去并相互作用的相同对策。这种趋势可能在未来的几年内仍将加剧，特别是在美洲国家关系中最为密切的美国与其近邻之间的关系方面。这个难题需要双方具备比现在更成熟的思维、更高的敏感度和更大的相互理解度方可解决。惟其如此，双方关系才可能在实现共同利益的基础上取得建设性的发展。墨西哥2006年充满争议的大选和获胜方微乎其微的优势，使这一切更加难以实现。

半球峰会的局限性

具有讽刺意味的是，整个美洲地区政策的意义逐年减弱，而投入到西半球关于美洲国家间关系的峰会的资金却在不断增加。由于拉美和加勒比国家之间的差别越来越大，特别是随着墨西哥、中美洲和加勒比国家与美国在经济和人口方面的功能性一体化进程不断加快，对于美洲所有国家而言，历届峰会仅仅停留在对二线、三线问题的讨论和实际意义不大的说服劝导的水平上。这些定期例会不仅迫使美国政府高层关注美洲国家间关系，即使这种关注只是短暂的，而且也将有助于在那些今后有可能起到突出作用的政府之间建立起人际关系和沟通渠道，还为与会者提供了有政治意义的合影机会。但是，这些会议不会再有其他立竿见影而且意义非凡

的成果，也决不能把它们与严肃对待和处理重大问题的工作混为一谈。2005年在马德普拉塔召开的最近一次峰会由于直接和偶然的原因，其结果令人失望，但暗藏的问题是长期而结构性的。

21 世纪的拉美和美国关系：崭新的现实

同上个世纪的大部分时间相比，当今美国与拉美和加勒比国家的关系与地缘政治因素和国家安全因素的联系已经不那么紧密了。如果从公共政治的角度考虑，意识形态的作用也要小得多。20世纪60年代、70年代和80年代，美国的对外政策是在美国发起的两极竞争的地区宏观背景下制定的。但如今的政策比当时更有针对性、更为本地化。现在美国对拉美的关注更多地与贸易、金融、能源及其他资源等实际问题，以及单个国家无法独立解决的共同问题，诸如反恐、打击毒品交易和武器交易、保护公众健康、保护环境、保证能源稳定性、合理处理移民问题等联系在一起，而这些问题总是出现在特定的双边背景下。

目前，美国和拉美的关系表现为多种双边关系的简单集合，这是历史上没有出现过的。出现这种现象的主要原因不是美国最近几届政府缺乏远见或想象力（尽管其中大部分政府的确如此），而是美国对拉美和加勒比地区的宏观及重大对外政策缺乏实质性的基础。

因此，如今美洲国家间关系的模式与20世纪60年代、70年代、80年代、乃至90年代初期都十分不同。这一转变使美国的一系列举动都蒙上了神秘的面纱：美国政府似乎在用“恐怖主义”概念替代“共产主义”概念，作为扭曲的有色眼镜，以此应付毒品交易或移民等其他问题；美国高官竭力恐吓某国，如尼加拉瓜的政治领导人；美国国会议员或媒体谜一般地谈论“卡斯特罗—查韦斯—卢拉”或“卡斯特罗—查韦斯—莫拉莱斯”轴心，谈论拉美的“向左转”，甚至谈论针对美洲大陆的“中国威胁论”。

但这一切都是表象。能否阻止左派力量掌握拉美国家政权，是否准备好以军事等各种方式干涉拉美国家事务，以避免左派掌权或坐稳江山，对美国而言已经无所谓了。如果时间倒退到20世纪60年代，难以想象华盛顿居然能够容忍巴西的卢拉政权、智利的拉戈斯和巴切莱特政权、乌拉圭的巴斯克斯政权或多米尼加的费尔南德斯政权。无论如何，以上这些政权都是那个年代美国政府反对的政

党、社会运动和领袖的直系继承者。如果美国不能接纳委内瑞拉的查韦斯，恐怕最令人惊讶的也不过就是美国对反查韦斯政权的有限干涉。虽然美国不断做出努力，为查韦斯扩大地区和国际影响力设置障碍，但如今谁都不希望出现海军陆战队登陆加拉加斯，或中央情报局刺杀查韦斯的事件。

其次，与20世纪60年代形成鲜明对比的是，在应对绝大部分国际事务时，美国已经失去了以它为主导的泛美团结优势。智利和墨西哥在联合国反对美国入侵伊拉克；尽管美国起初反对，因苏尔萨还是当选美洲国家组织秘书长；南美国家广泛支持委内瑞拉获得联合国安理会的地区席位；对委内瑞拉和古巴的区别对待……所有这些都是有代表性但非唯一的例证。在从棉花、采摘花卉、蜂蜜、橙汁到小型飞机、特种钢、纺织品和鞋类的贸易、农产品补贴、知识产权等重要问题上，无论是作为对手还是作为潜在的合作伙伴，美国都要与拉美主要国家——特别是巴西打交道。但这些拉美国家已经不再是美国理所当然的同盟或忠实的客户了。

再次，美国已不能再像以前那样不时以承诺笼络加勒比盆地国家。在绝大多数情况下，美国都对这些国家不予理会。除非美国认为它的安全利益受到了威胁，才会强力介入。如今，在处理由大规模移民引发的日益紧密的相互依存性所产生的一系列问题时，美国应该给予加勒比盆地的邻国长期承诺。在分析墨西哥、中美洲和加勒比国家与美国的“功能性一体化”的意义和含义，思索它们的立场、政策和机构必须进行怎样的改变，方能有效的处理“区域内部国家之间”的关系时，运用更多创造性的思维是十分必要的。在接下来的几年中，对于加勒比盆地国家，或许对于整个北美次大陆来说，在有关安全、经济、人口、环境、公众健康等若干问题上，地区内的竞争气氛将会十分浓厚。

为了处理好与墨西哥、中美洲和加勒比国家之间这种特殊的相互依存关系，美国需要重新集中精力，关注如何设计合适的观点、制定合适的政策、建立合适的机构。南美洲国家也需要做出同样的努力。阿根廷与乌拉圭、阿根廷与智利、乌拉圭与南方共同市场、玻利维亚与巴西、秘鲁与委内瑞拉等南美国家之间的摩擦正日益加剧；南方共同市场内部的危机已经显露无遗；安第斯共同体和南美国家共同体之间的矛盾也逐渐浮现；对查韦斯及其美洲玻利瓦尔计划，各国做出模棱两可、有时甚至对立的反应……所有这些都表明，南美国家如今必须重

新思考如何处理相互间的关系和与包括美国在内的世界其他国家和地区的关系。

当所谓的民众主义和民族主义潮流在一些拉美国家日益壮大，当一部分拉美国家从全球化中受益，而另一些拉美国家从中受损，当中国和印度以不同的模式在它们各自所属的国家集团中发挥越来越重要的作用，当美国以其世界第一强国的地位，却不再拥有像以往一样的重要性时，各国就必须开始重新规划了。

当今世界充斥着各种担忧和妥协，邻国之间的关系越来越错综复杂、交织盘错。在这种形势下，华盛顿方面已经不可能提出引领整个西半球的指导性观念。因此，发展美洲间国家关系的方案和计划应该由南美洲国家提出。在这方面，巴西、智利和阿根廷可以作为领导者共同努力，使目前已经在贸易、劳工市场、职业网络、物质基础设施（如果说在正规机构还没有实现）等各个领域全面展开的各国间功能性一体化取得真正的进展。这些国家参加了在海地的国际合作，并取得了一定成就。对阿根廷、巴西和智利而言，考虑更广泛合作战略的时机已到，这些领域包括古巴参与地区一体化进程、委内瑞拉的玻利瓦尔计划、农产品贸易、半球能源合作、联合国改革以及旨在保护知识产权的国际性金融和贸易协议及体系等。

只要美国还是世界上最大的经济体，仍拥有最强大的军事实力，仍是诸多国际组织最有影响力的成员国，仍是拉美和加勒比国家对外移民的新家园，仍是大量“软实力”的来源地，美国就仍将在拉美和加勒比国家的对外关系中占有重要地位。只要拉美和加勒比国家仍具备市场潜力，仍是外国投资的肥沃土壤，仍是初级产品和移民的来源地，仍是政府民主化模式和市场经济模式的试验场，仍是国际社会的积极参与者，美国就不会失去对这些国家的兴趣。

在未来的几年内，美洲国家间的关系仍将以全球化的机遇与挑战、美国与拉美国家双方的压力与内需、地区事务与次地区事务，尤其是覆盖整个半球的大规模计划为特征。美国同拉美和加勒比国家之间的关系将主要以双边关系为主，可能会继续盘根错节，并将呈现出多面性和时常相互对立的特征。这种关系无法用只言片语或简单的范例来描述。广泛合作或总体的敌对态势都不会成为美国 and 拉美国家之间关系的主流。

（范蕾译，林华校；责任编辑：鲁渝）