

美拉关系专题

特朗普执政以来美国 对拉美政策的调整及其影响

严 谨

内容提要：在美国的全球战略中，拉美地区历来占据着重要而特殊的位置。长期以来，美国视拉美为自己的“后院”，在拉美拥有独一无二的主导权和影响力。特朗普政府执政后，公开祭出“门罗主义”的旗帜，大幅度调整对拉美的政策，展现出更公开的干涉行径、更浓厚的利己色彩、更明显的分化企图和更强烈的排外取向，意在将拉美打造成一个政治上亲近美国、经贸上依赖美国、安全上不威胁美国的“后院”。短期看，特朗普政府对拉美的政策调整取得了一定的成效，对拉美的掌控有所强化。但长期看，美国和拉美地区之间的深层次矛盾和冲突并未完全纾解，在特定的时空背景下甚至存在进一步被激化的可能性；与此同时，特朗普政府对拉政策的调整还加剧了大国在拉美展开战略博弈的风险。特朗普政府的拉美政策如何进一步演变和发展，美拉关系如何变化，这些课题值得中国学界高度关注并深入研究。

关键词：美国外交 特朗普政府 拉美政策 美拉关系 门罗主义

作者简介：严谨，中国现代国际关系研究院拉丁美洲研究所助理研究员。

中图分类号：D871.2 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2020) 02-0022-18

自2017年1月特朗普政府执政以来，美国的世界观和权力观出现重大变化，对国际格局和权力体系的判断也随之改变，开始相应调整政策。相比往届政府对拉美地区缺乏足够重视，特朗普在竞选期间就对拉美着墨不少，执政后更是接连调整对拉政策，在经贸、移民、安全等领域着墨甚多。美国和拉美地区作为西半球两大重要板块，美国对拉美政策的调整不仅关乎双方利益，也将对整个西半球乃至国际体系产生一定影响。

对中国而言，特朗普政府调整对拉美政策直接影响中拉关系的走向，值得政策界和学术界关注。本文拟从特朗普政府对拉美的认知入手，梳理美国对拉政策调整的主要内容与特点，厘清其影响，并评估政策调整的成效。

一 特朗普政府对拉美的认知和定位

从特朗普早年的言论看，他对拉美的认知相对模糊和片面。早在2014年，已表达参选意愿的特朗普接受巴西媒体采访时表示，“没听说过迪尔玛·罗塞夫（时任巴西女总统）”，并反问“他是谁？”（使用了英语中指代男性的“he”），更表示“从未听说过卢拉（巴西前总统）”。在特朗普的认知中，拉美国家几乎成为“失败国家”的代名词，他曾表示若他本人落选总统，“美国将沦为另一个阿根廷”。^①

2017年1月，特朗普作为“政治素人”，以“美国优先”为口号赢得总统大选，在执政后迅速形成了充斥浓厚的“逢奥巴马必反”（Anything But Obama, ABO）和民粹主义色彩、以“有原则的现实主义”为核心的外交理念，强调应以内政作为外交政策的依据和出发点，拒绝承担所谓的国际义务和盟友责任，不受既有条约制度的约束和限制，崇尚依靠军事威慑进行对外交往等。^② 基于特朗普对拉美的有限认知，这一外交理念与主要选民群体的利益诉求、利益集团的政治要价以及“鹰派”政策界人士的建议一道，逐步形成了特朗普政府对拉美的基本认知和定位，并鲜明投射在其对拉政策的调整上。

首先，认定拉美国家是美国非法移民激增的主要源头。皮尤研究中心的

^① Anderson Antunes, “Donald Trump on the World’s Second Most Powerful Woman: ‘Who Is He?’”, February 18, 2014. <https://www.forbes.com/sites/andersonantunes/2014/02/18>. [2020-01-20]

^② 张蓓、孙成昊：《特朗普执政以来美欧关系的变化、动因及影响》，载《国际展望》，2018年第6期，第65-67页。

研究报告显示,2010年以来美国的非法移民数量居高不下,至2017年美国国内的非法移民总量高达1050万人,占当年美国总人口的3.2%,其中490万人来自墨西哥,150万人来自萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯等中美洲国家。^①由此衍生出的跨国犯罪、社会治安和族群冲突等问题相互交织激荡,使单纯的非法移民问题上升为复杂的社会问题、政治问题和安全问题。造成这些问题的因素多元复杂,既有美国移民政策和法律漏洞的因素,也存在拉美国家移民管控措施不严的因素,但根本原因是美国和拉美国家之间严重不均衡的经济发展水平。^②为此,历届美国政府推出了多种政策措施,但收效甚微。这一问题久拖不决,导致美国国内深受非法移民困扰的一些地区和群体形成了强烈的反移民倾向,他们认为美国人的生存状况“一代不如一代”,而外来移民却“反客为主”,过着比他们更为优越的生活,这令他们难以接受。更有甚者鼓吹所谓的移民威胁论,认为拉美移民的高生育率、高投票率、高犯罪率将逐渐使白人在美国成为少数族裔,进而从语言、文化和价值观上动摇乃至取代以“盎格鲁—撒克逊”新教徒为主体的“正统”民族特性和身份认同。^③这类选民群体的利益诉求转化为特朗普政府在移民问题上的“自私自利”,把美国国内的问题归结到拉美人尤其是拉美移民头上,把非法移民问题归咎于拉美国家政府的“不作为”。例如,特朗普在总统竞选期间多次公开对拉美移民恶言相向,咒骂墨西哥非法移民是“毒贩”“强奸犯”,辱骂海地、萨尔瓦多等非法移民输出国是“粪坑国家”,严重损害了拉美国家民众的感情。

其次,拒绝对拉美国家承担“国际责任”和“大国义务”。特朗普的支持者对政治精英的认可度相对不高,他们认为美国的当务之急是解决贸易逆差、制造业流失、经济低迷等国内问题,无暇顾及所谓“国际道义”。^④对于美拉贸易关系,他们认为美国巨额贸易逆差的源头是以《北美自由贸易协定》(NAFTA)为代表的“不平等贸易协定”,认定美国不仅未从中获得经济实

^① Jens Manuel Krogstad, Jeffery S. Passel, and D'Vera Cohn, "5 Facts about Illegal Immigration in the U. S.", June 12, 2019. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/12>. [2020-01-20]

^② 张杰、袁媛、孙茹:《美国“熔炉”不熔:奥巴马政府时期拉美裔移民问题探究》,载《拉丁美洲研究》,2016年第1期,第82-97页,第156-157页。

^③ 张文宗:《美国特朗普政府的移民政策及其影响》,载《当代世界》,2019年第11期,第62-68页。

^④ Marc Hooghe, "Explaining the Trump Vote: The Effect of Racist Resentment and Anti-Immigrant Sentiments", in *Political Science & Politics*, Vol. 51, No. 3, July 2018, pp. 528-534.

惠，反而被拉美国家“占便宜”，让制造业流向墨西哥等发展中国家，直接导致美国“产业空心化”。^①他们敦促特朗普“以双边协议取代多边贸易机制”，力图“签署符合美国利益的贸易协议”。因此，特朗普在竞选期间就表现出强烈的保护主义倾向，漠视美国与墨西哥、哥伦比亚等国之间的盟友机制，公开宣称美国对拉美国家不存在“大国责任”和“盟友义务”，反对拉美国家“搭便车”，取而代之的是从狭隘的经济利益得失多寡角度看待美拉关系，要求与拉美达成“更好、更公平的贸易协议”，增加美国对外出口，创造就业机会，拉动美国的经济增长。^②换言之，就是要通过重整美拉贸易格局，构建有利于美国的价值链和产业链，形成新的利益分配机制来改变美国对拉美的贸易逆差地位。

再次，对拉美左翼国家怀抱不满、偏见和敌意。马克·卢比奥、里克·斯科特、迪亚兹—巴拉特等共和党内极右翼势力是影响特朗普对拉美认知的重要幕僚。这一政治利益集团出于意识形态和政治交易考量，以妖魔化的方式向特朗普勾勒古巴、委内瑞拉、玻利维亚等左翼国家的形象，游说特朗普采取敌对政策遏制拉美左翼运动。其中以古巴裔资深参议员马克·卢比奥最为活跃，也最具影响力。作为“复古急先锋”，卢比奥和多名古巴裔议员以拉美裔选民的支持为筹码，与特朗普进行政治交易，竭力游说特朗普反对奥巴马政府与古巴达成的关系正常化协议，以此换取特朗普政府为其拉美政策背书。据悉，特朗普曾明确指示白宫官员，“拉美政策要让卢比奥满意”。^③一些美国政策界和政治评论人士甚至提出，卢比奥作为特朗普的“政治跟班”，已成为其事实上“负责拉美事务的国务卿”。^④在这一政治集团的游说之下，特朗普对拉美左翼国家的态度日趋强硬。

最后，将部分拉美国家“脱美”倾向归咎于域外力量，尤其是中国。特朗普政府执政前后正值拉美与域外国家关系发展的繁荣期，拉美主要国家不

^① 李庆四、翟迈云：《特朗普时代美国“白人至上主义”的泛起》，载《美国研究》，2019年第5期，第103-120页。

^② 刁大明、宋鹏：《从〈美墨加协定〉看美国特朗普政府的考量》，载《拉丁美洲研究》，2019年第2期，第80-94页，第156-157页。

^③ Alex Daugherty, “The Trump Whisperer: Marco Rubio Has the President’s Ear on Latin America”, June 26, 2017. <https://www.miamiherald.com/news/politics-government/article158342954.html>. [2020-01-20]

^④ Lauren Kaori Gurley, “Marco Rubio, Trump’s Shadow Secretary of State”, February 14, 2019. <https://newrepublic.com/article/153115/marco-rubio-trumps-shadow-secretary-state>. [2020-01-20]

同程度地显示出一定的“脱美”“离美”倾向：域内政治上，在处理区域内热点问题时，各国联合自强、抱团取暖的意识显著增强，不再等待美国的调停和干预，而是主张加强彼此对话，积极推进地区一体化；域外政治上，一些地区大国不再唯美国“马首是瞻”，对外政策更趋独立性、自主性和多元性，并开始积极参与全球治理；经贸上，一些国家的对外合作格局发生重大变化，与亚太国家的关系发展驶入了“快车道”，尤其是与中国的经贸金融合作实现了“跨越式”发展，中国已成为仅次于美国的拉美第二大贸易伙伴，拉美成为仅次于亚洲的中国海外投资第二大目的地，中国在拉美对外合作格局中的地位显著上升。^① 换言之，美国作为拉美最大贸易伙伴和最大投资来源国的地位面临中国的挑战。在此背景下，美国的拉美研究界掀起了有关如何看待中国进入拉美这一问题的讨论。以美国陆军战争学院教授埃文·埃利斯为代表的一派观点认为，针对中国在拉美不断扩大的存在和影响力，美国亟须从战略高度认真对待，以遏制中国在拉美的扩张。^② 而以美国智库“美洲对话组织”研究员麦沛宜为代表的另一派观点则与之相反，强调拉美无需美国说教如何处理中国事务，相反，美国在拉美的利益需要通过加强美拉关系来实现，而不是一味强调中国的缺陷。^③ 特朗普政府采纳了前者的政策建议，判断中国和俄罗斯作为全球性大国，其进入拉美的目的不可能仅限于获取经济利益，背后应是拓展地缘政治和获取资源控制权的战略考量，这势必动摇美国在拉美的霸权地位，而拉美近年来的“脱美”“离美”苗头就是佐证，因此应着手从战略的高度予以应对。

二 特朗普政府对拉美政策调整的主要特点

美国前总统国家安全事务助理布热津斯基曾说过，“美国这样大的国家，它不是湖上的一艘快艇，不能忽左忽右。它是一艘巨轮，其航程具有延续

^① 芦思姮：《美国复兴“门罗主义”，搅动中拉关系》，载《世界知识》，2019年第16期，第56-57页。

^② Evan Ellis, “It’s Time to Think Strategically about Countering Chinese Advances in Latin America”, February 2, 2018. <https://theglobalamericans.org/2018/02/>. [2020-01-20]

^③ Margaret Myers, “Does China Understand Latin America Better than the U.S.?”，February 27, 2018. [https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/does-china-understand-latin-america-better-than-the-us.](https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/does-china-understand-latin-america-better-than-the-us/) [2020-01-20]

性。……然而每届政府都少许偏离航线，使外交政策具有自己的特性。”^① 特朗普政府对拉美的认知和定位致使其在政策调整过程中与拉美国家多次发生摩擦和交锋，这在一定程度上背离了美国的外交传统，偏离了美国长期以来对拉美战略的“主航道”，与往届政府的对拉政策有着明显的差异。

（一）干涉行径更加公开、直接

更公开、直接的干涉行动是特朗普政府对拉美政策最鲜明的特点之一，也是区别于奥巴马政府拉美政策的主要特征之一。奥巴马政府时期，美国对拉美政策以实用、理性、温和为主基调，尽量避免以直接、公开的方式干涉拉美国家事务。时任国务卿克里曾明确表示，“门罗主义”时代已经终结，美国不再致力于干预其他美洲国家的事务。^② 然而，特朗普政府执政后，美国一改对拉美政策的主基调，在威胁恐吓拉美国家的同时，毫不避讳公开干涉拉美国家事务。对此，美利坚大学拉美问题学者威廉·莱奥格兰德指出，“美国仿佛回归 20 世纪的拉美政策，如果我们不喜欢某个拉美国家政府，就让他尝尝舰炮或者被中情局推翻的滋味。”^③

例如在委内瑞拉问题上，奥巴马政府最初拒绝承认马杜罗政权的合法性，而后逐步间接默认其存在，甚至一度有意“重启”双边关系。即便是在 2014 年委内瑞拉发生大规模动乱后，奥巴马政府也仅仅有限度地制裁了马杜罗政府。^④ 然而，特朗普政府在面对委内瑞拉时，几乎动用了除军事干预之外的一切手段来干涉其国内局势。一是公开支持、资助反政府活动。在马杜罗合法当选总统、正常履职的情况下，以美国为首的 50 多个国家公开承认委内瑞拉国会主席瓜伊多自封的“临时总统”，人为制造了“一国两主”的乱象。2019 年 4 月 30 日，瓜伊多率部分军人发动军事政变，特朗普政府第一时间表示支持，使委内瑞拉国内政治斗争趋于白热化。此后，包括特朗普本人在内的美国政府高官多次接见瓜伊多，承诺给予其“百分之百的支持”。^⑤ 特朗普政

① 徐世澄编：《美国和拉丁美洲史》，北京：社会科学文献出版社，2007 年，绪论第 2 页。

② John Kerry, “Remarks on U. S. Policy in the Western Hemisphere”, November 18, 2013. <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>. [2020-01-20]

③ 安峥：《为了惩罚？为了选票？特朗普政府将对古巴开出新制裁》，2019 年 4 月 17 日。<https://www.jfdaily.com/news/detail?id=145636>. [2020-01-20]

④ 方旭飞：《美国对马杜罗政府政策初探》，载《拉丁美洲研究》，2019 年第 12 期，第 37-43 页。

⑤ Chris Mills Rodrigo, “Trump Administration Throws Support behind Apparent Coup in Venezuela”, March 30, 2019. <https://thehill.com/latino/441303-venezuelas-guaido-initiates-coup>. [2020-01-20]

府还专门以国家元首礼遇接待瓜伊多访美，并邀请其列席在国会举行的2020年国情咨文演讲，显示其支持瓜伊多的坚定立场。与此同时，特朗普政府在经济上大手笔资助瓜伊多，为其从事反政府活动“撑腰”。据披露，特朗普执政以来，美国对“瓜伊多政府”援助力度不断加大，截至2019年12月这一数字已达6.54亿美元，其中4.35亿美元由美国国际开发署专款专用于“委内瑞拉恢复民主”，1.28亿美元交由瓜伊多自主安排使用。^①此外，特朗普政府还曾计划将美委石油贸易部分收入转至“瓜伊多政府”名下，用于资助其反政府活动。^②

二是综合运用经济战和舆论战破坏委内瑞拉政局稳定。为逼迫马杜罗总统下台，特朗普政府软硬兼施，直接出手扰乱委内瑞拉的政治局势和社会秩序。一方面，特朗普将奥巴马政府的有限度制裁措施升级，使制裁范围从马杜罗个人向执政团队、从权力核心向政治体制、从经济金融向国民经济多领域不断延展扩大，尤其是不断收紧被委内瑞拉视为国家命脉的石油贸易，欲切断马杜罗政府的执政资源，制造经济金融乱象。另一方面，升级“舆论战”，通过制造散播政治谣言营造恐慌不安氛围，炒作通货膨胀、汇率波动、物资短缺、大规模停电等与民生息息相关的社会敏感议题，将责任归咎于马杜罗政府“治理缺位”，煽动民众的不满情绪，以动摇马杜罗政府的执政根基。

三是公然以武装干涉威胁马杜罗政府。特朗普崇尚依靠军事威慑进行对外交往，认为美国要在对外交往中“不吃亏”，就必须要有强大的军事力量作为依托，尤其是在涉及美国关键国家利益的问题上，敢于使用“军事威胁”。特朗普政府在委内瑞拉问题上频频打出“军事牌”，明确表示“一切选项都在桌面上”，强烈暗示对委内瑞拉进行军事干涉的可能性。时任国家安全顾问博尔顿故意在公开场合泄露笔记本上“向委内瑞拉增兵5000人”的敏感信息，进一步营造美国军事干预迫在眉睫的氛围。美国前国家安全委员会负责拉美事务的高级主任费尔南多·库兹透露，特朗普执政后即指示国家安全委员会起草针对委内瑞拉局势升级的“行动路线图”，将委内瑞拉发生大规模人道主义危机、美国驻委内瑞拉使馆遭袭、马杜罗政权崩溃等列为对委内瑞拉进行

^① Ben Norton, “While Trump Cuts Food Stamps, USAID Bankrolls Venezuela Regime Change with Half a Billion in Tax Dollars”, January 23, 2020. <https://thegrayzone.com/2020/01/23/usaids-venezuela-regime-change-trump/>. [2020-01-30]

^② Corina Pons, “Venezuela Opposition Plans to Get Oil Money from U. S. Fund”, February 7, 2019. <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics>. [2020-01-20]

军事干预的先决条件。^① 美国政策界普遍认为，尽管美国真正实施对委内瑞拉军事干涉面临诸多不利因素，但特朗普政府已正式将其纳入“政策工具箱”，并做好了武装干预委内瑞拉的军事准备。

（二）利己色彩更加浓厚

特朗普以“美国优先”为口号赢得大选，在他看来这一口号是“热爱美国”的同义词，在处理拉美事务时也奉行这一准则，将美国利益凌驾于拉美国国家利益之上，以美国利益作为评判是非、决定取舍的唯一标准。然而，这一口号实际上是极端利己主义的代名词，并主要体现在特朗普政府限制移民和贸易保护主义政策上。

特朗普政府在拉美非法移民问题上的鲜明立场，完全逆转了奥巴马政府将非法移民逐步合法化的政策方向。一方面，特朗普政府强势遏制非法移民潜在增量，执意修建边境墙。一是力推美国和墨西哥之间的“边境墙”建设。为筹措修墙资金，特朗普先是要求墨西哥付钱未果，而后为迫使国会批准所需资金，不惜以“进入南部边境的非法移民对国家安全构成威胁”为由，宣布国家进入紧急状态，试图动用军费修墙。此举遭到国会两院反对，特朗普又动用否决权并以政府关门相威胁。最后官司打到最高法院，依靠保守派法官的支持，特朗普才勉强获得部分资金，虽远未达到其预期，但足见特朗普政府“拒非法移民于国门之外”的决心和力度。二是以强势外交促使拉美国家让步。特朗普政府在移民问题上频频对拉美国家施压，将移民问题与贸易政策、关税壁垒、经济援助等问题捆绑挂钩，逼迫各国加强边境管控，遏制非法移民流出。例如，2019年3月，特朗普政府以萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯三国政府管控移民流出不够尽责为由，单方面终止执行对三国的经济援助计划。同时，威胁称若拉美国家不妥善解决非法移民问题，美国政府将直接关闭美墨边境。

另一方面，特朗普政府对非法移民严格执行“零容忍”政策，大力遣返国内既有非法移民。一是封堵移民政策漏洞，废止奥巴马政府力推的“童年抵美者暂缓遣返”（DACA）和“美国公民或永久居民父母暂缓遣返”（DAPA）政策，从源头上切断了非法移民入境后逐步“合法化”的政策漏洞。美国国土安全部总检察长办公室披露，特朗普政府原计划自2018年5月起5个月内遣

^① Fernando Cutz, “A View from the White House: Latin America Policy under the Trump Administration”, Speech at the Wilson Center, September 24, 2019. <https://www.wilsoncenter.org/event>. [2020-01-20]

返2.6万个家庭，其中绝大多数是来自拉美的非法移民，后因种种原因被迫中止，但仍有4300多名儿童的父母被遣返。^①二是大规模拘捕和遣返拉美非法移民。特朗普政府授权执法人员在美国全境逮捕、拘禁和驱逐任何入境未满足两年的非法移民，尤其是有犯罪记录的非法移民。据统计，2017—2019年，美国国土安全部移民海关执法局共驱逐近80万非法移民，其中来自拉美的非法移民被驱逐的比例相比奥巴马政府同期显著增加。^②

特朗普政府拉美政策的利己色彩也体现在贸易政策上。特朗普政府执政后的对外贸易政策出现“一破一立”。先是退出历时5年才达成的“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP），置墨西哥、智利和秘鲁三国于十分尴尬的境地。这三国一直对“跨太平洋伙伴关系协定”寄予厚望，期待通过该协定吸引外资、扩大出口以及进一步融入全球价值链。这本是一个促进美国与墨西哥、智利和秘鲁三国产业融合，提升北美地区全球竞争力的多赢协议，不仅不会损害美国利益，反而有利于提升美国制造业的竞争力，有望助力美国更好地融入世界经济。彼得森国际经济研究所的报告指出，特朗普此举不仅令美国经济每年损失1310亿美元（约0.5个百分点的GDP增速），更会拖累其他成员国。除此之外，被“全面与进步的跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）排除在外的美国公司每年还将额外损失20亿美元收入。^③而后，特朗普政府以美墨贸易赤字巨大和协议条款过时为由，要求与墨西哥和加拿大重谈《北美自由贸易协定》。在谈判过程中，特朗普政府十分强势，率先设定议题，划定底线，提出有利于美国的原产地规则、协议期限、劳工标准等规则。与此同时，特朗普政府步步紧逼，全面施压，除不断威胁退出《北美自由贸易协定》外，还在修筑边境墙、遣返墨西哥非法移民、加征关税等方面频繁出手，全方位施压墨西哥。谈判期间，墨西哥和加拿大曾一度联手对付美国，特朗普政府便撇开加拿大，单独与弱勢的墨西哥进行双边谈判。经过历时13个月的漫长

^① U. S. Homeland Security Office of Inspector General, “DHS Lacked Technology Needed to Successfully Account for Separated Migrant Families”, November 25, 2019. <https://www.oig.dhs.gov/sites/default/files/assets/2019-11/OIG-20-06-Nov19.pdf>. [2020-01-20]

^② Abigail Hauslohner, “The Trump Administration’s Immigration Jails Are Packed, but Deportations Are Lower than in Obama Era”, November 17, 2019. <https://www.washingtonpost.com/immigration>. [2020-01-20]

^③ Jeffrey J. Schott, “TPP Redux: Why the United States Is the Biggest Loser”, January 23, 2018. <https://www.piiie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/tpp-redux-why-united-states-biggest-loser>. [2020-01-20]

谈判，美墨加三国最终于2018年9月30日达成新协议《美墨加协定》(USMCA)。特朗普政府宣称，新协议将令美国农业、制造业和商业获益，有望扭转美国对墨西哥700亿美元贸易逆差的不利局面。墨西哥则是最大的“输家”，仅仅原产地规则和工人时薪标准就可能重挫墨西哥经济，造成外资撤离和就业机会减少，而且新的贸易争端解决机制引发了投资者对不确定性的担忧，资本流出的风险陡增。此外，美国制造业复苏以及就业机会增加势必吸引更多墨西哥移民前往美国，墨西哥的大量优质劳动力恐将流失。

(三) 分化企图更加明显

从美拉关系发展史来看，尽管拉美是地缘意义上的一个板块，但美国对该地区各国的政策并非一概而论，而是依据各国的大小、价值观的异同、意识形态的“左”“右”、执政党与美国关系的亲疏等因素，决定对其重视程度的高低和投入资源的多寡。简而言之即“因国施策”，依据一定标准对地区内不同国家采取不同的政策，这是长期以来美国政府与拉美国家打交道的重要手段之一。特朗普政府执政以来，美国“因国施策”愈发异化和扭曲，不再以各国国情为政策出发点，而是有意识地采取差异性、竞争性和排他性政策，希望通过政策差异在拉美国家之间制造矛盾和对立，以解构拉美地区内部的凝聚力，形成不对称的美国话语权优势。有德国学者直言，“特朗普将拉美分裂成了一盘散沙，美国可以从容应对每一对双边关系。”^① 特朗普政府的分化政策主要表现在以下两点。

一是推行价值观外交，强化利益捆绑。美国前国务卿蒂勒森曾指出，美国最看重拉美的价值观，发扬民主、消除“暴政”、遏制腐败是美国历届政府对拉美一以贯之的政策目标，美国承诺成为拉美最坚定、最强大、最持久的合作伙伴。^② 美国前国家安全顾问博尔顿也反复强调，美式价值观是拉美实现经济繁荣、社会发展和人权保障的最佳途径。在外交实践中，特朗普政府频繁派高官出访右翼国家，从政治上拉拢各国右翼政府高层，例如称赞巴西右翼总统博索纳罗是“志同道合”的领导人，评价哥伦比亚右翼总统伊万·杜克胜选是“拉美的积极迹象”。与此同时，特朗普政府将价值观与务实合作紧

^① Wolf Grabendorff, “América Latina en la Era Trump”, en *Nueva Sociedad*, No. 275, mayo - junio, 2018.

^② Rex Tillerson, “Remarks by Secretary of State: February 2018”, February 2, 2018. <https://www.state.gov/secretary/20170218tillerson/remarks/2018/02/index.htm>. [2020 - 01 - 20]

密捆绑，在附加更严苛政治条件的基础上，力推与巴西、阿根廷等国的经贸合作，扩大对秘鲁、哥伦比亚的援助力度。

二是遏制反美联盟，打压左翼声势。特朗普政府公开对左翼国家进行污名化式的“贴标签”，抨击古巴、委内瑞拉和尼加拉瓜是“暴政三驾马车”“恐怖三角”，称这三国领导人为“社会主义三傀儡”，指责左翼政权是拉美动荡和民众苦难的根源，声称美国不再奉行绥靖政策，还威胁称三国左翼政权不会在西半球长期存在，直言“美国希望看到‘恐怖三角’中的任意一角陷落”。具体而言，一方面，特朗普政府不断加码对左翼国家的政治经济制裁力度，寄希望通过“以压促变”实现政权更迭。针对委内瑞拉，特朗普政府采取“极限施压”策略，趁委内瑞拉陷入严重经济社会困境之际，对马杜罗政权层层加码地施加制裁措施，步步紧逼挤压其生存空间，甚至威胁诉诸军事干预。针对古巴，特朗普先是利用所谓“声波袭击事件”实质性收紧美古关系，令两国外交关系名存实亡。继而将委内瑞拉问题与古巴挂钩，将马杜罗政权屹立不倒归咎于古巴对其军事安全上的支持，指责两国形成“古委利益共同体”。美国采取“打补丁”的方式强化原有制裁措施以惩罚古巴，尤其是激活《赫尔姆斯—伯顿法》第三条，彻底逆转了美古关系正常化进程，“令美国对古巴政策近乎倒退至冷战时期”^①。针对尼加拉瓜，特朗普借助该国内反政府游行示威的浪潮，指使美国国家民主基金会和国际开发署对尼加拉瓜反对派给予资金支持，并对其总统奥尔特加的夫人和儿子实施制裁。同时，联合“相同价值观”的其他拉美国家对古巴、委内瑞拉、尼加拉瓜三国进行集体施压。特朗普政府高层对拉美国家频繁进行“穿梭外交”，协调立场，争取更多“相同价值观”国家支持其对委内瑞拉政策，形成广泛的反马杜罗政权“统一战线”，切断各国与委内瑞拉的贸易、资本、人员往来，使得委内瑞拉被进一步孤立。此外，特朗普政府还策动哥伦比亚、巴西和巴拉圭等国军方加紧策反委内瑞拉军队高层，以形成夹击马杜罗政府的内外合力。

（四）对域外第三方的排斥取向更加强烈

特朗普政府拉美政策的强烈排外倾向主要体现在，对域外国家进入拉美高度警惕，重新祭出奥巴马政府已宣布终结的“门罗主义”，对独霸“后院”抱有明显意图，传递出拒绝域外力量染指拉美的明确信号。时任国务卿蒂勒

^① Bertha Mojena Milián, “Una Historia de Ficción y el Hazmerreír”, septiembre 25, 2018. <http://www.granma.cu/mundo/2018-09-25>. [2020-01-20]

森和时任中央情报局局长、现任国务卿蓬佩奥及时任国家安全顾问博尔顿等特朗普执政团队主要成员均对此有过公开明确的表态。其中，特朗普在第七十三届联合国大会上的发言指出，“拒绝域外国家干涉美洲事务是美国自门罗总统以来实施的正式政策。”^①蒂勒森表示“门罗主义明显是成功的”，博尔顿则更为直截了当，声称“门罗主义还活着，而且活得很好”，直言“本届政府不介意使用门罗主义”。^②尤其是2018年以来，在中美贸易摩擦加剧的背景之下，美国对中国“深耕”拉美愈加警惕和敌视，开始动用全方位、全领域、“全政府”的政治外交资源排挤中国，折射出其拉美政策强烈的大国竞争底色。

一是围绕委内瑞拉问题挑拨中拉关系。特朗普政府的两任国务卿蒂勒森和蓬佩奥在各自任内多次访问拉美，每次都将在委内瑞拉问题列为首要关切，所到之国均要求在委内瑞拉问题上选边站队，尤其对中国在委内瑞拉问题上的立场横加指责，诬称中国对马杜罗政府的政治支持和贷款援助加剧了局势恶化，企图通过转嫁问题焦点引发拉美国家对中国不满。例如，特朗普政府抛出所谓委内瑞拉代表权问题，破坏原计划由中国承办的美洲开发银行年会，严重损害了中拉友好合作。^③

二是极力宣扬“中国威胁论”“新殖民主义论”“债务陷阱论”。以蓬佩奥为代表的特朗普政府高官从社会制度、对外政策、发展模式、环保标准、社会包容等方面攻击中国，在拉美四处兜售所谓中国对拉美投资“破坏环境”“助长腐败”“加重债务”等言论，指责中拉贸易“掠夺拉美资源”“加速拉美去工业化”。^④2018年2月，时任国务卿蒂勒森在出访拉美前发表重要演讲，首次全面系统阐释了特朗普政府的拉美政策，强调美国视拉美为“外交优先”，攻击中国和俄罗斯是进入西半球的“新帝国主义强权”，警告拉美国

① Donald Trump, “Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly”, September 25, 2018. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements>. [2020-01-20]

② Adam Taylor, “What Is the Monroe Doctrine? John Bolton’s Justification for Trump’s Push Against Maduro”, March 4, 2019. <https://www.washingtonpost.com/world/2019/03/04/>. [2020-01-20]

③ Liu Zhen, “Why China Missed out on Hosting the Inter-American Development Bank Meeting in Chengdu”, March 23, 2019. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3003007>. [2020-01-20]

④ Tom Philips, “‘Pompeo Has Lost his Mind’: China Denies US Claim it’s Prolonging Venezuela Crisis”, April 15, 2019. <https://www.theguardian.com/world/2019/apr/15/china-mike-pompeo-venezuela-maduro>. [2020-01-20]

家不要与中国走得太近。^① 2019年4月26日,时任美国国务院助理国务卿金伯利·布雷埃尔陪同蓬佩奥访问拉美后,在美洲国家协会/美洲国家理事会发表题为《中国在美洲的新路线:银与丝之外》的演讲,通篇攻击中拉合作,污蔑“一带一路”倡议。^② 此外,中美贸易摩擦开始后,美国将封堵华为5G技术的战场延伸至拉美,屡屡炒作中国与拉美开展5G合作“威胁拉美国家的网络安全”,一定程度上阻断了中拉产业合作转型升级。^③

三是以多边合作钳制中拉整体合作。特朗普执政后,高度重视此前遭奥巴马政府弱化的地区一体化组织,强化美国与美洲国家组织、利马集团以及新成立的南美洲进步论坛的纽带,以围堵左翼国家倡议成立的拉美和加勒比国家共同体,进而遏制中拉整体合作的平台。一些拉美学者指出,美国主导下的地区一体化组织重新进入拉美政治舞台标志着“泛美主义”的回归和兴起,意味着美国从战略上将中国视作当年欧洲的殖民主义国家。^④

四是以金援外交阻挠中拉发展战略对接。特朗普政府视中拉“一带一路”合作为中国与美国争夺地区影响力的最重要政策工具,尤其是对中国在拉美的投资十分警惕。为此,特朗普政府加大资源投入,采取针锋相对的方式“投资对投资”“倡议对倡议”,先后于2018年和2019年推出《更好利用投资引导发展法案》和“美洲增长倡议2.0版”。前者整合了包括美国海外私人投资公司在内的多个政府部门,成立了名为“美国国际发展金融公司”的全新开发性金融机构,并授予每年600亿美元的融资额度,专门用于美国企业对包括拉美和非洲地区国家在内的发展中国家的基础设施投资项目,这标志着特朗普政府正对标中国,构建类似政府主导的面向发展中国家的投融资模式。^⑤ 后者则明显针对“一带一路”倡议,拟通过高层互访、签署政府间合

^① Rex Tillerson, “Remarks by Secretary of State: February 2018”, February 2, 2018. <https://www.state.gov/secretary/20170218tillerson/remarks/2018/02/index.htm>. [2020-01-20]

^② Kimberly Breier, “China’s New Road in the Americas: Beyond Silk and Silver”, April 26, 2019. <https://www.state.gov/chinas-new-road-in-the-americas-beyond-silk-and-silver>. [2020-01-20]

^③ Margaret Myers, “Latin America and 5G: Five Things to Know”, December 14, 2019. <https://www.thedialogue.org/analysis/latin-america-and-5g-five-things-to-know>. [2020-01-20]

^④ Juan J. Paz y Miño Cepeda, “El Nuevo Rol de la OEA: ¿el Regreso del Americanismo?”, julio, 2016. <https://nuso.org/articulo/el-nuevo-rol-de-la-oea-regreso-del-americanismo>. [2020-01-20]

^⑤ 姚桂梅:《美国“重返非洲”的战略意图及影响分析》,载《人民论坛》,2019年第27期,第127-129页。

作备忘录、开展多边非正式对话以及技术交流援助的方式，帮助拉美国家提升竞争力、优化营商环境，在此基础上，鼓励美国企业和资本“走出去”赴拉美投资兴业。拉美国家学者普遍认为，《更好利用投资引导发展法案》是美国政府在后台“搭台筑巢”，“美洲增长倡议”则是美国私营部门在前台“登堂入室”，本质上是对中国将“一带一路”倡议延伸到拉美的“战略围剿”。^①

三 特朗普政府对拉美政策调整的影响和成效评估

美国对拉美的政策如同其整个外交政策一样，既有延续性，又在不断变化。纵观美拉关系史不难发现，尽管美国对拉美政策的表现形式可能因时和势而有所变化，但其核心理念是一以贯之的。维护和巩固美国在拉美的霸权是贯穿美国对拉美政策的主线，这也是评估特朗普政府此轮对拉美政策调整的关键所在。特朗普个人充满不确定性，常出惊人之语，看似不守建制，但在对拉美政策上始终以“巩固主导权、提升影响力、发挥控制力”为准绳。此番对拉美政策调整目标明确、力度大、范围广，向外界发出重新控制拉美的清晰信号。

应该看到，美国在短期内强化了对拉美的掌控力度，取得了一定成效。这主要体现在以下三方面。

一是“重返拉美”获得部分拉美国家积极回应。拉美在美国外交战略中的重要性远不及其他热点地区，处于相对边缘的位置。多数美国领导人在任期过半才提出相对完整的拉美政策。奥巴马政府虽早早提出与拉美构建“平等伙伴关系”，但其对拉美政策形式大于实质，除了开启美古关系正常化进程并历史性访古之外，奥巴马政府的拉美政策未对美拉关系产生实质性影响，这让一些对其寄予厚望的拉美国家颇为失望。^② 反观特朗普政府，尽管尚未制订系统全面的拉美政策，特朗普也未正式访问拉美，仅仅借参加二十国集团领导人峰会顺访了阿根廷，但自竞选以来，特朗普始终显示出对拉美的重视和关注。他曾规划参加美洲峰会顺访拉美多国，并发表演讲全面阐述对拉新

^① Daniel F. Runde, “The Build Act Has Passed: What’s Next?”, October 12, 2018. <https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next>. [2020-01-20]

^② Robert G. Kaufman, *Dangerous Doctrine: How Obama’s Grand Strategy Weakened America*, Lexington, University Press of Kentucky, 2016, pp. 7-26.

战略，后因美国临时决定军事打击叙利亚而未成行。^①这种重视和关注被拉美解读为美国“重返拉美”的政策信号，给予包括巴西、阿根廷、哥伦比亚等传统上亲美右翼国家“被重视感”，这种政策信号所带来的实际利益更是快速拉近了上述国家与美国的距离。如巴西总统博索纳罗、阿根廷前总统马克里就极力向特朗普政府示好。巴西和阿根廷这样有影响力的地区大国迅速向美国靠拢，甚至成为执行美国对拉美政策的“代理人”，客观上表明特朗普政府调整对拉美政策取得一定成效。不仅如此，一些传统上的中左翼国家也在美国的利诱之下降低了反美调门。据厄瓜多尔前外长里卡多透露，厄瓜多尔莫雷诺政府以美国应允批准国际货币基金组织（IMF）发放贷款为条件，撤销了对阿桑奇的政治庇护。^②类似阿桑奇事件的解决化解了长期掣肘美拉关系的“包袱”，佐证特朗普政府对拉美政策调整的成效。

二是推动拉美形成新的政治生态。特朗普政府强势介入拉美事务并“扶右打左”，在打压左翼声势的同时，为地区右翼政治势力注入了“强心针”。这改变了拉美政坛左右政治力量的均势，打破了左右翼势力拉锯的政治格局，使右翼获得了不对称的政治优势。纵观近年来的拉美政坛，右翼在阿根廷、巴西、智利、秘鲁、哥伦比亚、乌拉圭等主要国家接连掌权，反观左翼只在墨西哥等少数国家有所斩获，古巴、尼加拉瓜、委内瑞拉等传统左翼国家大多面临治理困局，与过去十多年左翼集体主政的“粉红浪潮”相比，“右强左弱”“右上左下”的政治环境基本形成，此间特朗普政府的拉美政策可谓“功不可没”。^③当然，有学者提出，国际大环境不佳拖累拉美国家经济增长也是导致左翼政党丢失执政地位，进而“让位”右翼的重要原因。^④应当看到，拉美政治的“钟摆效应”日趋明显，而特朗普对拉美政策的调整客观上加速了此轮政治周期的发展，使得政治钟摆“向右”提前到来。

三是在一定程度上主导了拉美地区一体化发展方向。特朗普政府对拉美

^① Julie Hirschfield Davis, “Trump Cancels Trip to Latin America, Citing Crisis in Syria”, April 10, 2018. <https://www.nytimes.com/2018/04/10/us/politics/trump-cancels-trip-latin-america-crisis-syria.html>. [2020-01-20]

^② Ryan Dube, “Ecuador Jilted Assange as It Sought to Build Ties with U.S.”, April 12, 2019. <https://www.wsj.com/articles/ecuador-jilted-assange-as-it-sought-to-build-ties-with-u-s-11555063200>. [2020-01-20]

^③ 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124-138页，第150-160页。

^④ 周志伟：《拉美地区大变局及中拉关系展望》，2019年7月18日。 https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3936454. [2020-01-20]

事务的介入和对拉美国家的分化严重破坏了地区团结，在委内瑞拉问题、政治腐败和意识形态等特朗普政府设置的特定议题之下，拉美国家形成了立场鲜明、相互对垒的几大阵营，严重弱化了地区国家联合自强、抱团取暖的意识，原本风起云涌的地区一体化运动几近停滞。^① 例如，左翼抱团成立的美洲玻利瓦尔联盟自顾不暇，对地区事务的话语权有所下降；南美洲国家联盟成员国围绕委内瑞拉问题发生内讧以致分崩离析，多个成员国宣布“退群”，这一地区组织几近退出政治舞台；唯一囊括域内所有国家的拉美和加勒比国家共同体运作困难，成员国间分歧不断，仅能在与中国合作等议题上达成共识，对地区事务的话语权和主导权有所弱化。乌拉圭前总统穆希卡就表示对地区一体化进程“非常悲观”。^② 哥伦比亚外交部部长奥尔金直言，拉美的一体化进程正因委内瑞拉议题发生倒退。^③ 与此形成鲜明对比的是，美国主导下的美洲国家组织重新活跃起来，在委内瑞拉问题、发展模式、经济政策、安全、移民等议题上十分活跃；常年没有“存在感”的利马集团被特朗普政府激活，在委内瑞拉问题上发挥了突出的作用。从这一角度看，特朗普政府借此重新获得拉美地区一体化进程的主导权，使其朝着符合美国利益的方向发展，并成为美国掌控拉美的重要政策工具。然而，也应看到，特朗普政府对拉美政策的调整并未给出解决长期困扰美拉关系结构性问题的答案，甚至给美拉关系的长远发展埋下“隐忧”。

首先，拉美国家的诉求未得到实际满足。特朗普一直声称其执政后美国“经济复苏强劲”，强调美国拥有“史上最强盛经济”，但并未慷慨地落实对拉美国家的“政策红包”，对拉美国家的援助更是连年缩水。美国国会研究服务局公布的2019财年政府预算案显示，特朗普政府仅申请11亿美元用于对拉美国家的援助，同比下降34%，削减了对所有拉美国家的援助，其中对中美洲国家的援助几乎减半。^④ 尽管特朗普政府以双边协议的方式弥补了对一些国家的援助缺口，但援助连续减少的趋势一定程度上折射出美拉关系的尴尬

^① Sabine Kurtenbach, “Latin America – Multilateralism without Multilateral Values”, in *GIGA Focus, Latin America*, No. 7, December 2019.

^② Agencia EFE, “Mujica Criticó la Falta de Avances en la Integración Política Latinoamericana”, marzo 15, 2016. <https://www.elpais.com.uy/informacion>. [2020-01-20]

^③ Agencia EFE, “Holguín Dice que Crisis en Venezuela Hace Retroceder la Integración Regional”, noviembre 8, 2017. <https://www.laopinion.com.co>. [2020-01-20]

^④ Congressional Research Service, “U. S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2019 Appropriations”, March 1, 2019. <https://fas.org/sgp/crs/row/R45547.pdf>. [2020-01-20]

处境，即在当下整个拉美地区经济内生动力不足、外部环境持续恶化的大背景下，拉美国家单方面强化与美国合作的政治意愿无法转化为实实在在的收益。拉美国家逐步意识到，面对美国的保护主义和单边主义，特朗普政府既无实际意愿也无能力兑现“政策红包”，更难以满足拉美国家的诉求，“口惠而实不至”已成为掣肘特朗普政府与拉美国家关系发展的“负资产”。

其次，美拉之间关于移民和跨国犯罪等矛盾有所激化。特朗普政府的拉美政策不仅没有解决悬而未决的移民和跨国犯罪问题，反而因其强势和霸道的政策取向引发了墨西哥等国的愤怒和埋怨，令美国在拉美实际上愈加孤立。盖洛普民调显示，特朗普执政第一年，南北美洲20国民众对美国领导力的满意度下跌21个百分点，仅为24%。其中，墨西哥民众对美国的满意度更是大跌28个百分点，只有16%；在海地和秘鲁等国更是跌至历史最低水平。^①当然，这种外交孤立当下并不明显，除个别国家外，鲜有国家敢于公开与美国唱“对台戏”，但这种“敬而远之”的态度只是拉美国家忌惮美国霸权的一时表现，在移民和跨国犯罪两大痼疾上，特朗普政府并未找到解决问题的行之有效的方法，一味的强硬封堵很可能让矛盾的“堰塞湖”水位不断上升，并在特定时空背景之下更猛烈地“溃决”。

最后，特朗普政府的拉美政策恐加剧大国在西半球展开地缘博弈的政治风险。尽管美国的孤立主义和保护主义有所抬头，全球化和多极化仍是当今世界的主流，包括拉美国家在内的广大发展中国家的独立自主意识越来越强，多元务实外交成为各国的普遍选择，这使特朗普执政后的美拉关系呈现控制与反控制、干涉与反干涉的特点。特朗普政府从控制拉美的角度出发，既不愿给拉美以“胡萝卜”，又要挥舞“大棒”对拉美国家与域外力量开展合作施加打压，其实质是将美国与中国、俄罗斯等大国博弈的战场延伸至拉美，通过利益捆绑逼迫拉美国家选边站队，将拉美地区变成大国博弈的政治筹码，这不仅损害了拉美国家的利益，也增加了大国在拉美“战略对撞”的风险，势必引发大国在拉美地区更大的较量。

综上所述，美国此番对拉政策调整并未完全改变拉美地区在美国外交战略中的边缘地位，特朗普政府也未从根本上认识到该地区国家国际地位的上升及其蕴含的巨大发展潜力，仅仅是强化了美国历届政府的“后院”思维，

^① Elizabeth Keating, “Outlook Grim in Latin America for Relations Under Trump”, January 24, 2018. <https://news.gallup.com/poll/226193/outlook-grim-latin-america-relations-trump.aspx>. [2020-01-20]

将拉美视为美国资本贸易的输出地、地缘政治的“腹地”和非传统安全的“策源地”，寄望于通过方法、手段和策略的调整，扭转拉美政治上“脱美”、经贸上“离美”、安全威胁外溢的趋势，同时将域外力量排挤出去，以此维系美国对拉美日渐松散的霸权体系，其实质是“美国优先”版的“门罗主义”。在其具体实施过程中，特朗普政府展现出的强硬和霸道已对美拉关系造成了极大的负面影响，拉美国家对美国的态度整体上呈现“近而不亲，畏而不敬”。从政策调整的效果看，短期内有效打压了左翼国家的声势，策应了拉美“左下右上”的政治生态变化，一定程度上强化了对拉美的掌控，但此轮政策调整不仅没有解决美拉间长期存在的结构性桎梏，反而激化了双方在移民、反毒、关税、贸易等问题上的矛盾，还恐将引发大国在拉美竞争的新问题。

四 结语

特朗普的外交理念独树一帜，在“美国优先”的大旗下，美国的对外政策以国内政治需要为出发点，且不受既有国际条约、制度和体系的约束。这一外交理念在特朗普政府对拉美政策的调整上体现为更大力度的干涉、利己、分化和排外行动，其核心可以概括为两个“不允许”：一是不允许拉美政治和社会脱序，进而损害美国的核心利益；二是不允许外部力量大举进入拉美，蚕食美国在拉美的霸权地位。以此观察美国此轮对拉政策调整，豁然开朗。但仍有不少问题有待进一步思考：其一，美国对拉美越抓越紧，一些国家在亲近美国的同时是否会对美国言听计从，完全中止与域外国家的合作？其二，对于美国将中国视为在拉美地区的大国竞争对手，中国应如何应对？其三，美国政治已进入大选周期，决定摇摆州佛罗里达的拉美裔选民再度成为两党争相拉拢的对象，特朗普政府是否会在前期政策调整的基础上推出更加系统全面的拉美战略？这些议题有待学界继续进行深入研究。

（责任编辑 王 帅）