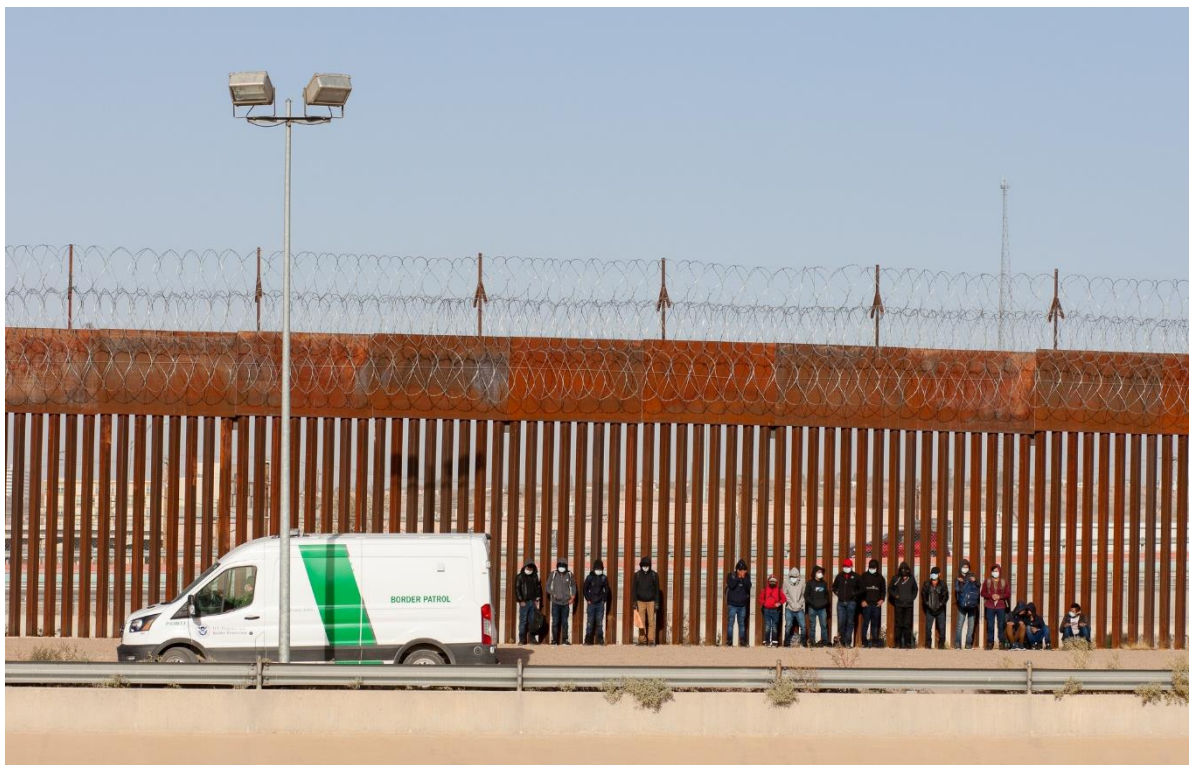


遠景論壇



2019 年，川普推出「留在墨西哥」政策，要求尋求庇護者在美墨邊境外等待審理，這使得數以萬計的中美洲移民滯留墨西哥邊境。（圖片來源：Depositphotos）

川普政府與拜登政府對拉美外交政策之比較

蘇彥斌

政治大學政治學系教授

拉丁美洲與加勒比海地區由於地緣關係，與美國的經濟高度整合；同時，大量移民移入美國，使得美國政府的拉丁美洲政策格外重要。隨著 2024 年 11 月美國總統選舉大勢底定，除了美中關係，美國與拉

美國的關係也引發關注。川普(Donald Trump)這次捲土重來再次入主白宮大位，其拉美政策應可從 2016 年到 2020 年川普執政期間的拉美政策進行觀察，並與拜登過去的政策加以比較。

川普政府對拉美外交政策

回顧川普政府在 2016 年至 2020 年間對拉丁美洲的政策，早在競選期間，川普便主張對非法移民採取更嚴厲的措施，強調驅逐非法移民，並承諾修建更高的邊境牆，要求墨西哥政府支付建設費用。2019 年，川普推出「留在墨西哥」(Remain in Mexico)政策，要求尋求庇護者在美墨邊境外等待審理，這使得數以萬計的中美洲移民滯留墨西哥邊境。川普政府亦與薩爾瓦多、洪都拉斯和瓜地馬拉達成庇護合作協定(ACAs)，強迫中美洲國家承擔尋求庇護者的責任，並在 COVID-19 大流行期間持續將移民驅逐回公共衛生危機嚴重的國家。

在貿易政策上，川普政府堅持其「美國優先」原則，並採取措施減少美國的貿易逆差。這些措施包括提高其他國家進口商品的關稅，顯示其貿易保護主義立場。就其對拉美的經貿政策而言，川普政府針對毒梟議題對委內瑞拉實施經濟制裁，並威脅將對墨西哥所有進口商品徵收高額關稅，目的是換取墨西哥在控制非法移民問題上的合作。

此外，在川普政府上任後不久，即於 2017 年 1 月退出了「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP)，該協定的成員國包含墨西哥、秘魯與智利等拉美國家。退出 TPP 的政策方針被反映了其對多邊貿易協定的懷疑態度。隨後，川普政府於 2018 年與加拿大、墨西哥重新簽署了《美墨加協定》(United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA)，取代了原有的《北美自由貿易協定》(North America Free Trade Area, NAFTA)。《美墨加協定》內容裡最令人矚目的是 32.10 條款規定：若協議中的任何一成員國與「非市場經濟國家」達成自由貿易協議，則其它成員國可以在六個月後退出並建立其自己新的雙邊貿易協定。這個條款的意涵在於，由於中國一直未獲「市場經濟國家」地位，因此，若加拿大或墨西哥想和中國達成自由貿易協定，就會有使美國退出 USMCA 的風險。這些政策說明，川普政府試圖在多個領域重塑美國對拉美的外交政策，展現的是一種孤立主義的政策取向。然而，這樣的政策取向也讓美國與拉美漸行漸遠，得以使中國伺機而



動，在拉美擴大其影響力。

拜登政府對拉美外交政策

相較於川普政府對拉美的強硬且具孤立主義色彩的政策措施，拜登政府對拉美則試圖減緩過去四年的對立。例如，拜登在 2021 年上任後，便暫停了邊境牆的建設，直到 2023 年非法移民數量增加，才在德州恢復部分邊境牆的建設，並於 2024 年 6 月限制非法移民的庇護申請。而在全球面對新冠疫情的背景下，拜登政府向 30 多個拉美國家捐贈了 7,500 萬劑疫苗。此外，2021 年 7 月，美國承諾提供薩爾瓦多、瓜地馬拉和宏都拉斯 40 億美元的援助，目的是改善這些中美洲北三角國家的生活水準，緩解美國境內非法移民的壓力。

拜登政府上任後，在外交政策上重啟多邊主義。就對拉美的政策而言，拜登政府除了主張加強與拉美國家的經濟合作，更強調綠色經濟與永續發展的重要性，例如提出與巴西、哥倫比亞等國在亞馬遜雨林保護方面的合作，這與川普政府對問題的不重視形成鮮明對比。此外，拜登政府於 2023 年與 11 個拉美暨加勒比海國家簽署以美國主導的「美洲經濟繁榮夥伴關係倡議」(Americas Partnership for Economic Prosperity, APEP)，旨在促進整個西半球的貿易、投資和區域化監管，以及擴大和加強清潔能源、醫療用品和半導體區域供應鏈的議程。

為了反制中國在川普執政時期在拉美地區擴張其「一帶一路」的勢力範圍，2023 年，美國聯邦政府的國際開發金融公司(U.S. International Development Finance Corporation, DFC)為厄瓜多提供一億五千萬美元的融資協助其改建深水港，而 DFC 也與美國開發銀行共同為拉美暨加勒比海各國提供 30 億美元的融資以協助其建造重要的基礎建設。

2021 年 10 月，因應美墨建交 200 週年，美墨兩國政府共同通過打擊毒品、人口販運、武器走私等問題之協議。而相對於川普政府幾乎忽略人權議題，拜登政府對於拉美國家貪腐與人權侵害的處置則對個人實施制裁。雖然拜登在競選時承諾恢復歐巴馬對於鼓勵與古巴雙邊往來的政策，但在上任後顯示古巴問題並未為拜登政府首要的議程，依然維持川普政府對於古巴的限制。



川普對於拉美相對強硬

比較川普政府與拜登政府對於拉丁美洲國家的外交政策，川普對於拉美是相對強硬的，以經濟制裁維持美國自身利益，拜登政府則與拉美國家有更多的交流與合作。在境內移民議題上，川普政府採取了對於墨西哥的制裁，建築邊境牆，並以經濟制裁脅迫墨西哥處理移民問題，而拜登則不那麼強硬，這也反應了美國國內民眾對於拜登政府處置非法移民的政策感到不滿，迫使拜登在 2024 年重新恢復德州與墨西哥邊境的邊境牆建置，並限制非法移民的政治庇護。

在本次美國總統選舉中，外界普遍預期副總統賀錦麗將延續拜登政府的政策路線，在移民和對拉美國家的合作上，繼續推動溫和的外交方式。與此同時，川普則可能重拾他第一任期的強硬手段，特別是在移民問題上，透過經濟手段施壓拉美國家來解決移民問題。這樣的對比突顯了美國當前與未來兩屆政府間對拉美政策的明顯分歧，而此次選舉結果也將影響美國在拉丁美洲與加勒比海地區的策略走向。

編按：本文僅代表作者個人觀點，不代表遠景基金會之政策與立場。

財團法人兩岸交流遠景基金會

本基金會為研究國際政經情勢之民間學術智庫，旨在針對國際政經情勢及戰略與安全等領域，將學術研究成果具體轉化為政策研析，作為我政府參考，深化學術研究能量，並增進與國際重要智庫交流與互訪。

臺北市汀州路三段 60 巷 1 號

Tel: 886-2-23654366

Fax: 886-2-23679193

<http://www.pf.org.tw>

