

遠景論壇



川普政府堅持「美國優先」原則，反映其貿易保護主義立場。(圖片來源：Depositphotos)

川普政府 1.0 與 2.0 的拉美政策比較

蘇彥斌

政治大學政治學系教授

1823 年，美國提出「門羅主義」(Monroe Doctrine)，強調歐洲列強不應干涉美洲事務，美國逐漸將拉丁美洲視為其勢力範圍的一部分。然而，到了二十一世紀，中國在世界政治舞臺迅速崛起，透過「一帶一路」戰略以貿易、基礎建設和經濟援助等政策工具擴張其國際影響力。2017 年，中國與巴拿馬簽訂備忘錄之後，一帶一路正式進入拉丁美洲，逐步挑戰美國在拉美的支配地位。2016 年，川普以素人之姿當選美國總統，並且在 2024 年再次當選。在他的任內，美國與拉美關係更加緊張，也對於臺灣的邦交產生更大的不確定性。

川普政府 1.0 的拉美政策

相較小布希和歐巴馬，川普的拉美政策更為強硬。在 2016 年競選期間，川普主張對非法移民採取更嚴厲的措施，強調遣返無證移民，並承諾建造更高的邊境高牆，主張建設費用應由墨西哥政府負擔。川普在上任後，其「留在墨西哥」政策（又稱為「移民保護協議」，Migrant Protection Protocols, MPP）要求美國邊境官員將非墨西哥裔庇護申請人遣返回墨西哥，他們必須等待數月甚至數年，才能由美國移民法院審理庇護申請。

在貿易政策方面，川普政府堅持「美國優先」（America First）原則，反映其對貿易的保護主義立場。具體來說，川普政府威脅對所有墨西哥進口商品徵收高額關稅，以確保墨西哥合作遏止非法移民。同時，川普政府和加拿大、墨西哥簽訂〈美墨加協定〉（*United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA*）取代了 1994 年生效的〈北美自由貿易協定〉（*North American Free Trade Agreement, NAFTA*），其中 32.10 條款規定被美國時任商務部長羅斯（Wilbur Louis Ross Jr.）稱為「毒丸條款」，規定協定締約國若和非市場經濟國家簽訂自由貿易協定，則其他的成員國可以在六個月後自行簽訂雙邊自由貿易協定。此處的「非市場經濟國家」便是針對中國所設定的特殊條款，此時已可看出中美對抗的格局。

2019 年，委內瑞拉總統馬杜洛（Nicolás Maduro）被控舞弊連任後，反對派領袖瓜伊多（Juan Guaidó）宣布自任臨時總統，並獲得川普政府支持。同時，在川普第一任期內，美國對古巴的政策與歐巴馬政府有明顯差異。2017 年 6 月，川普宣布將加強對美國人民前往古巴的限制。整體而言，上述政策顯示川普第一任期對拉美關係回歸強硬的單邊政策，包括利用關稅要脅鄰國，將中國因素考量進北美國家的經貿關係，公開挑戰委內瑞拉威權政權，同時逆轉先前與古巴和緩的關係。

川普政府 2.0 的拉美政策

川普重返白宮後，他的首要任務是推動全球「對等關稅」。然而，這項政策充滿不確定，因時因地不斷在變化。從 2 月 1 日開始，川普針對加拿大和墨西哥徵收 25% 的關稅，但在與兩國領導人會談後，美國政府將該關稅實施延後一個月。到了三月，美國依然對來自加拿大和墨西哥的非美墨加協定商品徵收了 25% 的關稅，引發兩國報復性關



稅措施。4 月 2 日，川普宣布「解放日關稅」（Liberation Day tariffs），全球徵收 10% 的基準關稅。值得一提的是，最初巴西僅被課 10% 的基準稅率，但川普於 7 月 9 日通知巴西總統魯拉（Luiz Inácio Lula da Silva），自 8 月 1 日起，美國對巴西商品關稅將提高至最高 50%，並表達對於身陷訴訟爭議的前總統波索納洛（Jair Bolsonaro）之支持，因此川普對巴西的巨額關稅同時也具有政治意涵。日前阿根廷、瓜地馬拉、薩爾瓦多及厄瓜多已經和川普政府達成貿易框架協定，不過這些國家都是和川普政府關係較為融洽的國家，其中包含意識形態相近的阿根廷總統米雷伊（Javier Milei），以及在第一任時就合作密切的薩爾瓦多總統布格磊（Nayib Bukele）。

就移民議題方面，2025 年 7 月 4 日，川普簽署了〈大而美法案〉（One Big Beautiful Bill Act），預計在四年內撥款約 1,700 億美元，用於擴建及技術強化邊境屏障，增加數萬個拘留床位，並擴大「移民和海關執法局」（ICE）與「海關與邊境保護局」（CBP）的驅逐量能。由此可見，川普在第二個任期對於非法移民的遣返與逮補採取更強硬的作為。另外，目前最受到矚目的是美國在委內瑞拉外圍的加勒比海區域所進行的「南方之矛行動」（Operation Southern Spear），該行動由美軍南方司令部指揮，目標是「防衛國土」及「掃蕩西半球的毒品恐怖份子」。自 9 月 2 日首次行動以來，已造成至少 80 人死亡，目前在加勒比海集結的美軍已經遠超打擊毒品犯罪所需的軍力規模。

川普政府 2.0 對我國拉美邦交的影響與挑戰

川普的第一任期與第二任期，在貿易上採取保護主義策略，在第二任期，更是直接把關稅作為經濟施壓的工具，而且川普不信任多邊協議，上任後退出多個國際組織，包括世界衛生組織（WHO）和《巴黎氣候協定》（*The Paris Agreement*），這與美國在世界上的傳統形象形成鮮明對比。在移民議題上，川普採取更為強硬的手段，包括取消拜登時期設立的人道入境管道，將許多無證移民遣送至位於薩爾瓦多的大型監獄。

雖然這些激進措施可能迎合部分美國民意，但同時也鼓勵拉丁美洲國家尋求替代方案，特別是來自中國的基礎建設投資與經濟援助。2022 年 11 月，臺灣與美國簽署「臺美發展及人道援助合作瞭解備忘錄」（Taiwan-US MOU on Development and Humanitarian Assistance Cooperation）、「巴拉圭微型、小型與中型企業技術合作架構」



(Arrangement for Technical Cooperation for Micro, Small and Medium-sized Businesses in Paraguay)，並設立「太平洋美國基金—美臺專項」(Pacific American Fund: U.S.-Taiwan Partnership, PAF-UTP)，標誌我國國際合作發展基金會與美國國際開發總署(USAID)共同致力於推動國際發展協助與人道援助等目標，有助於維繫我國的邦交。

然而，隨著川普 2.0 在 2025 年 7 月解散美國國際開發總署，我國少了一個既能促進臺美關係、又能維繫邦交的政策工具。隨著中國的「一帶一路」持續向拉丁美洲延伸，若川普政府對拉美政策的對抗性持續不減，將可能削弱美國在拉丁美洲的領導地位，使拉美國家更可能選擇與北京加深合作，甚至在外交上重新評估與臺灣的互動與夥伴關係，間接壓縮我國的國際生存空間。

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>

