

# 奥巴马对拉美的政策调整： 重塑美国在拉美的领导地位

随着拉美左翼国家经济困难，美国加速对拉美政策进行调整，意图重塑美国在拉美的领导地位。但美拉关系没有美国所说的那么乐观，由于奥巴马政府对拉美政策调整起步较晚，很多政策还未调整到位，美国又临近大选，未知变数太多。美国对拉政策是否会延续，仍不确定，但奥巴马政府对拉美政策的战略性调整动向依然值得关注。

■ 贺双荣/文

美国与古巴关系正常化被看作是奥巴马对拉美政策最重要的外交遗产，但美国对拉美的其他政策调整更值得关注。虽然这些调整并未完全到位，但其战略意图日益清晰。奥巴马希望利用美拉关系改善的历史性机会，重塑美国在拉美的领导地位，但要实现其目标仍面临一些挑战。

## 重塑美国在拉美的领导地位： 目标、现实与历史性机遇

奥巴马上台前，对于小布什政府时期美国在拉美影响力的下降，美国媒体、学术界纷纷发出“美国是否已失去拉美”的警告。所以，奥巴马上台时提出要重塑美国在美洲的领导地位。

然而，2009年奥巴马上台时面临的现实是国力的衰落及一个与过去完全不同的拉美。经过两场反恐战争和国际金融危机，美国国力相对衰落。结束在伊拉克和阿富汗的战争以及“重返亚太”成为奥巴马政府对外政

策的优先目标。与此同时，拉美地区政治经济及对外关系格局则发生了深刻变化。经济上，持续多年的高速增长使拉美国家日益独立自信；政治上，拉美左翼政府集体性崛起，团结合作趋势不断增加，美洲玻利瓦尔联盟（ALBA）、南美国家联盟（UNASUR）等一批地区性合作组织涌现；对外关系日益多元化，其中中国成为拉美重要的合作伙伴。因此，在奥巴马政府第一任期及第二任期的前两年，拉美不是美国的优先目标，除了关注移民、毒品等安全问题外，“华盛顿在拉美采取了防御性的或被动应对的政策”。

近两年，奥巴马开始践行他重塑美国在拉美领导地位的诺言，加速调整对拉美的政策。其原因有三：一是拉美在美国对外关系中的重要性不断增加。除人文联系、地缘政治及非法移民、毒品走私和有组织犯罪等非传统安全外，拉美对美国的重要性日益增加。2000—2012年美国与拉美的贸易增长了133.8%，增速仅次于非

洲，超过同期美国对外贸易98%的增速。在气候变化、联合国改革等全球治理等问题上拉美国家的地位和作用不断加强，在加速变化和重组的国际体系中成为各种力量和集团争取的对象。其中，巴西加入金砖国家机制和亚洲基础设施投资银行等，被美国看作是对其主导的国际体系的极大威胁。二是奥巴马政府希望抓住美拉关系改善的历史性机遇，调整对拉美的政策。首先，奥巴马认为，美国经济复苏、中国经济减速将有可能使拉美国家重新审视与美国的关系。其次，由于大宗商品繁荣周期的结束，拉美左翼执政的国家经济上都出现了较大的困难，美国认为拉美左翼执政的高峰期已经过去，甚至乐观地看到，“到2017年奥巴马离职时，在拉美的政治版图中，阿根廷、巴西、墨西哥、哥伦比亚、秘鲁和其他几个国家将由促进投资和对美国友好的政府执掌政权”。三是拉美国家政治及改革进程将为美国推进地区合作提供机会，如

2016年3月23日，在阿根廷首都布宜诺斯艾利斯，阿根廷总统马克里（右）和美国总统奥巴马出席联合会。阿根廷总统马克里在联合会说，阿根廷可供出口的东西很多，但阿根廷对美出口仅占美进口总额不到1%，因此希望美国扩大同阿根廷的贸易往来。



哥伦比亚和平谈判的重大进展、墨西哥培尼亚·涅托政府推动的能源改革以及古巴模式更新等。曾任小布什政府国务院负责西半球事务助理国务卿的诺列加认为，“2016年美国有促进在美洲重要利益的机会，侵蚀已故的委内瑞拉总统查韦斯失败和消失的遗产、填补中国衰退后的需求空白”。

### 奥巴马政府对拉美政策的调整

近两年，奥巴马政府加快了对拉美政策的调整，虽然调整并未完全到位，但战略意图日益清晰，美拉关系正在呈现一个新的格局。

一是与古巴实现关系正常化，美古关系取得历史性突破。2014年12月17日，美国和古巴宣布开启关系正常化进程。在随后的一年多时间，美古关系改善的速度超出预期：两国

恢复外交关系、美国将古巴从支持恐怖主义的名单中删除，2016年3月，奥巴马对古巴进行了历史性访问。美国对古巴新冷战政策的失败是美国调整对古巴政策的根本原因。正如奥巴马在访问古巴时所说，“我们不能成为过去的囚徒”。但美国在此时加速美古关系正常化的步伐，可以一石三鸟。第一，奥巴马总统要为自己留下外交遗产；第二，美国希望在古巴经历重要历史变革的时刻，不能完全失去对古巴局势变化的控制。古巴经济模式更新、新旧领导人权力过渡、委内瑞拉经济援助减少可能使古巴政治经济和社会出现历史性变化，不确定性增加。古巴的社会主义政权虽然不符合美国的利益，但实现古巴政权的平稳过渡、保持经济及社会稳定对美国同样重要，目的是防止外部力量填

补真空、古巴出现移民潮，从而避免古巴成为影响美国地缘政治及安全的黑天鹅。第三，美国希望通过美古关系正常化成为撬动美拉关系一张牌。因为美国对古巴政策一直遭到拉美国家的诟病，拉美国家曾以抵制美洲峰会向美国施压。

二是美国的地区合作战略日益明晰，拉美已成为美国“一体两翼”战略的一部分。随着美国在2008年和2009年11月先后启动TPP和TTIP谈判，美国近年加快了与拉美国家的区域一体化合作，这种合作以次区域为主，并与美国国内政治、经济、安全等战略发展紧密结合，形成了层次、规模及合作内容不同的次区域合作模式，美国还将拉美逐步纳入其全球区域合作战略之中，力图打造“一体两翼”的区域合作战略新格局。



西媒称，这张反映委内瑞拉物资匮乏的标志性照片其实拍摄于美国，具体来说是在纽约的一家超市。然而拉美和委内瑞拉反对派的数十家媒体却反复引用该照片，无论出于偷懒还是别有用心，委内瑞拉反对派的匿名用户、博主和政党决定全面使用这张照片，用来揭示委内瑞拉糟糕的经济状况。以证明委内瑞拉目前基本物资匮乏。这一几乎完美的操纵行为最后被发现，而它甚至骗过了谷歌。这张照片也是美国加大对委内瑞拉渗透和干涉的一个缩影，以助推委内瑞拉政局的变化。

墨西哥是美国打造“一体两翼”战略最重要的一环。近年来，美国除了在“北美安全与繁荣联盟”首脑峰会内继续深化与墨西哥的政治经济及安全合作外，两国在2013年还建立了“美墨高层经济对话”。美国下一步的目标是从地缘政治和地缘经济着眼，借助培尼亚·涅托总统2012年上台后推动的结构性改革，特别是2013年12月20日出台的一系列能源改革措施，深化与墨西哥的合作，力图打造“北美制造业、能源、环境和安全的合作平台”，从而使美国国内更强并加强外部影响力，把“北美作为美国推行全球政策的大陆基地”。

其次，利用美国的能源优势，推

动与加勒比和中美洲国家的能源一体化，以填补委内瑞拉留下的战略真空。2014年6月19日，美国正式提出加勒比能源安全计划（Caribbean Energy Security Initiative, CESI）。2015年1月26日，美国副总统拜登在华盛顿组织召开了加勒比能源峰会，2016年5月4日，“美国—加勒比—中美洲能源峰会”举行，能源合作扩大到中美洲。自2005年，委内瑞拉通过加勒比石油计划（Petrocaribe）以优惠条件每天向包括古巴在内的17个加勒比和中美洲国家提供10万桶石油。随着国际石油价格下跌，委内瑞拉经济陷入困境，因此逐步减少了对加勒比石油计划国家的能源及经济援助。这给经济单一、能源短缺的中美洲和加勒比国家带来巨大冲击。与此同时，美国希望利用国内的能源革命，扩大对加勒比石油计划国家的石油和天然气出口，同时把安全及气候变化问题紧密结合起来，通过促进中美洲和加勒比国家经济发展，减少该地区对美国的非法移民、毒品走私等非传统安全的威胁，在气候变化问题上争取加勒比小岛国的支持。

此外，深化与太平洋联盟国家的

合作是美国西半球区域合作战略的重中之重。美国认为2011年由墨西哥、哥伦比亚、智利和秘鲁组建的太平洋联盟符合美国的利益，它不仅大力推动自由贸易，且“有潜力改变整个地区的面貌”。因此，美国通过支持太平洋联盟的发展，大力吸收太平洋联盟国家参与TPP谈判，使之成为美国分化拉美一体化、打通美国“一体两翼战略”的棋子。为了使太平洋联盟国家中唯一没有加入TPP谈判的哥伦比亚早日加入谈判，美国可能在2016年11月在秘鲁举行的APEC首脑会议上，推动哥伦比亚加入APEC，以消除哥伦比亚加入TPP谈判的障碍。美国的目标是使巴拿马、哥斯达黎加等更多的拉美国家加入TPP谈判。虽然美国推动的TTIP谈判还未结束，但未来将拉美国家纳入到TTIP，已在美国的战略考量之中。已有美国智库学者提出将TTIP谈判扩大到北美自由贸易协定（NAFTA）伙伴国墨西哥和加拿大，且此事操作起来并非难事。因为墨西哥与欧盟在2000年已签署了FTA，加拿大在2013年与欧盟完成了自由贸易谈判，除墨西哥外拉美还有九个国家与欧洲签署了自由贸易协定。美国主导的两翼战略，TPP和TTIP对巴西主导的南美一体化构成了巨大的政治压力。美国认为这有助于“以巴西为首的大西洋集团转变其贸易保护主义政策”。在美国的战略挤压下，巴西和阿根廷等南共市国家已加快了同欧盟的自由贸易谈判。美国也在利用阿根廷和巴西国内政治格局的变化，推动南共市国家与美国的自由贸易谈判。

三是修复和重新定位与巴西的关系，试图与巴西建立一种“意味深长的战略伙伴关系”。2003年巴西总

统卢拉上台后实施的“南南外交”使美巴关系日益疏离。2013年斯诺登(Edward Snowden)事件后,罗塞芙取消了原定于当年10月对美国的国事访问。但随着金砖国家合作的加深、巴西在地区及全球治理中作用的扩大以及罗塞芙总统上台后奉行较为务实的外交政策,美国开始重新审视对巴西的政策。在修复受损的美巴关系中,副总统拜登起着重要作用,“一直以个人魅力取悦巴西人”。2014年他到巴西观看世界杯,经常与罗塞芙举行电话交谈。2015年1月,拜登参加巴西总统罗塞芙就职典礼时表示,在新的一年里美巴关系有一个新的开始。贸易、环境及安全是美国推进与巴西战略合作的三个主要领域。在贸易方面,虽然美国推动的北美自由贸易协定、TPP和TTIP以及美国支持的太平洋联盟对巴西及巴西主导的南共市构成了一定的战略压制,但美国表示,对与巴西建立战略经济关系的大门永远敞开着。为了表示美国对改善美巴贸易关系的诚意,2013年6月,美国在15年后再次向巴西开放了牛肉市场。在安全方面,美国从商业、地缘政治及安全的角度,扩大了与巴西在军事及国防领域的合作。2012年美巴两国建立了部长级国防对话机制,2015年6月两国启动国防工业对话。美国希望在巴西国防现代化的过程中,能够获得相关的经济及战略利益,为此美国正在考虑扩大对巴西的技术转让。在气候变化、网络治理等全球治理议题上,美国逐步认识到巴西的地位和作用。奥巴马直白地说:“只有巴西作为一个气候变化的关键领导者,气候变化谈判才能成功。”2015年6月,两国签署了气候变化声明。美国有学者甚至提出,由于俄罗斯被

中止成员国资格,同时巴西经济规模超越了G8其他成员,巴西在现有全球治理机制中应获得更大发言权,应被邀请进入G8。目前,巴西由弹劾总统罗塞芙引发的政治动荡,不会影响美国对巴西的政策调整。相反,还会给美巴关系发展带来新的机会。

四是门罗主义回归,并成为奥巴马主义的一部分。奥巴马上台时曾提出与拉美国家通过接触和对话,在相互尊重和共同利益基础上建立平等的伙伴关系和分享责任。2013年11月18日,美国国务卿克里(John Kerry)甚至宣布“门罗主义已经过时。”为此,美国在处理与拉美国家,特别是委内瑞拉等左派政府关系时,实行低调、接触及避免对抗的政策。奥巴马总统甚至向委内瑞拉总统查韦斯承诺不会干涉委内瑞拉。但是,在拉美政治格局发生巨变的时刻,门罗主义有回归趋势。美国通过加大对拉美的渗透和干涉,以助推拉美政局的变化。首先,美国在改善与古巴关系时,加大了对委内瑞拉的制裁。2014年12月18日,美国通过了捍卫委内瑞拉人权和公民社会法案,对美国认定的违反人权以及涉及公共腐败的委内瑞拉官员进行制裁。2015年3月9日和2016年3月7日,奥巴马政府再次扩大和延长了对委内瑞拉的制裁令,并在新制裁令中称委内瑞拉的形势对美国国家安全及外交政策构成了威胁。此外,美国通过信息披露以及NGO组织,影响委内瑞拉、玻利维亚的选情和巴西政局的发展。正如有学者指出的,在巴西总统罗塞芙被弹劾的过程中,美国通过“羊绒革命”(Cashmere Revolution)和“狗哨外交”(dog-whistle diplomacy),影响巴西政局的发展,门罗主义不仅没有过时,还成为奥巴

马主义在拉美的一个重要特征。

### 未来美拉关系的挑战

对于美拉关系的发展,白宫安全事务顾问苏珊·赖斯(Susan E. Rice)在奥巴马访问古巴和阿根廷前在大西洋理事会发表讲话时充满乐观地说,“今天美国同拉丁美洲的接触比十年前更深入,关系前所未有的好”。

笔者认为,美拉关系虽然面临改善的历史性机会,奥巴马政府也正在利用这一机会窗口,调整对拉美的政策。但美拉关系未必如赖斯所说的那么乐观。首先,奥巴马政府对拉美政策调整起步晚,许多政策还未调整到位,但留给奥巴马的时间已经不多。美国大选在即,且充满变数。如果共和党的特朗普上台执政,奥巴马对拉美的政策调整是否会被延续,还是个未知数。另外,美国是否能够向拉美国家提供所需的资金、技术及政策支持仍令人怀疑。近年,拉美国家特别是南美国家经济减速,一些国家经济出现严重衰退。拉美国家,包括阿根廷等新上台的右翼政府急需美国的资金及政策支持。尽管美国经济在逐步恢复,但是世界经济的不确定性依然很大。美国承认,他们没有足够的手段帮助巴西摆脱陷入困境的经济。美国与加勒比国家的能源合作,主要集中在新能源方面,美国也没有提供更多的资金援助,令“加勒比国家感到失望”。此外,对外关系多元化已成为拉美国家对外政策的必然选择,即使拉美的右翼政府上台,也不会完全倒向美国。然而,奥巴马政府对拉美政策的战略性调整动向仍值得关注。■

(作者系中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员)

(责任编辑:魏银萍)