

# “特朗普冲击波”下的拉美政策应对

特朗普就任美国总统后，在移民、贸易政策上的调整思路呈现出明显的趋紧态势，而特殊的地缘关系以及拉美经济对美国的高度依赖使得拉美成为受“特朗普新政”冲击最明显的地区。为应对特朗普政府对外政策的不利影响，拉美主要大国在聚焦本地区内部市场的同时，也开始探索加快跨区域合作的节奏，尽可能地对冲特朗普政策的不确定性及其对拉美经济的负面影响。

■ 周志伟/文

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2017.04.006

“离上帝太远，离美国太近”和“胡萝卜加大棒”一直是美国与拉丁美洲关系中很具代表性的两句评述，前者体现了拉美国家对自身地缘关系的无奈感慨，后者则是美国对拉美政策的惯用思路。特朗普上台后，美拉关系再一次诠释了上述两种注解。一方面，特朗普在移民、贸易政策上的调整思路呈现出明显的趋紧态势，很有可能改变奥巴马时期美拉关系逐步改善的走势。另一方面，特殊的地缘关系以及拉美经济对美国的高度依赖使得拉美成为受“特朗普新政”冲击最明显的地区。尤其是对墨西哥而言，特朗普提出的“修建边境隔离墙”“重新谈判北美自由贸易区”“美国制造业回归”“加征墨西哥商品关税”等政策主张呈现出步步紧逼的压迫态势。

从目前来看，特朗普的外交试水已经引起拉美主要国家之间的联动。2月6日，阿根廷总统马克里致电墨西哥总统涅托，讨论深化南方共同市场（简称“南共市”）与墨西哥之间的合作；2月7日，马克里出访巴西，与巴西总统特梅尔着重商讨强化双边

战略合作，加强南共市与太平洋联盟（由智利、哥伦比亚、墨西哥、秘鲁）之间的整合，尤其是与墨西哥之间的合作。事实上，自20世纪90年代中期墨西哥签订《北美自由贸易协定》后，墨西哥和阿根廷、巴西南美两国在外交上呈现出“向北”和“向南”两种不同轨迹，交集甚少，而如今拉美三大国的“桃园结义”无疑是针对特朗普政府拉美政策的顺势求变，这有可能给拉美地区的地缘政治经济带来新的变化。

## 特朗普外交“新政” 对拉美的冲击

“反全球化”是特朗普政策理念的核心要素，在对外政策中反映在他多次强调的“抵制非法移民”“反对自由贸易”“制造业回归美国”等口号上。要理解特朗普政府上台后对拉美的冲击，有必要复原当前美拉关系的基本特征，尤其是美国在经贸层面上对拉美国家的重要含义。

首先，从政治层面来看，特朗普的政策导向与当前拉美“强化对美关

系”的政治意愿之间存在明显“错位”。最近两年来，拉美地区政治生态发生了重要变化，曾经席卷几乎整个拉美大陆的“粉红浪潮”逐步褪色，拉美左派的影响力明显萎缩，中右翼政党成为拉美政治生态中的主导力量。在这场“左右轮替”的政治变局中，右翼执政的国家都对此前左翼主政时期的内政外交政策做出了调整：一方面主推市场开放，融入全球价值链；另一方面淡化过去20年来该地区“南南合作”的外交色彩，主张“实现南北平衡”的外交思路。从对外关系层面来看，拉美右翼政府均选择美国作为优先合作伙伴。其逻辑在于：第一，随着新兴经济体经济的下行，拉美希望搭乘美国经济复苏的“便车”，尽快解决自身经济衰退问题，从而巩固右翼的执政地位；第二，在拉美左派主政的周期里，拉美一体化以及拉美跨区域合作取得了较大突破，相比之下，美拉之间的合作亮点不多。正因为如此，美国成为拉美右翼政府在对外关系方面的重要“增量项”。事实也证明，美拉关系在2016年曾出



2017年1月11日，墨西哥总统培尼亚（前）表示，墨西哥决不会为美国总统特朗普主张修建的两国边境墙埋单。图为培尼亚出席在墨西哥城举行的第二十八届外国驻墨大使领事会议。

现了明显的“回暖”现象。2016年3月，奥巴马出访阿根廷，这也是近20年来美国总统对阿根廷的首次正式访问，阿根廷总统马克里做出了“重塑传统友好关系”的表态；2016年4月，在巴西众议院通过罗塞芙弹劾议案后，特梅尔委托出访美国的盟党（社会民主党）参议员阿洛伊西奥·努内斯向美国传递“巴西外交调整”的信号，表示“巴西要改变与新兴国家集团结盟的策略，密切与美国的合作关系”。然而，特朗普的胜选及其提出的制造业回归、重新评估自由贸易协定、限制移民等主张与拉美国家对美国的利益诉求存在着明显错位，美拉关系在利益衔接上面临巨大障碍，在这种局面下，部分拉美国家（尤其

是右翼政府）不得不对其外交政策进行“再调整”。与此同时，特朗普退出TPP的决定，也使得墨西哥、智利、秘鲁等环亚太拉美国家重新调整各自的对外经贸合作战略，客观上也增加了这些国家的外交谈判成本。

其次，从经贸层面来看，特朗普新政很有可能使当前本已低迷的拉美经济“雪上加霜”。自2010年以来，拉美地区经济已经历了连续六年的衰退，巴西、阿根廷、委内瑞拉等南美主要国家的经济状况更为堪忧，经济治理成效已成为影响拉美部分国家政局稳定的重要因素。进入新世纪以来，尽管拉美国家不断推进贸易和外资来源多元化，但美国依然是影响拉美经济的重要外部变量。2014年，拉美与

美国的贸易额为8441亿美元，约为当年中拉贸易的3.2倍，而美墨双边贸易便占到了美拉贸易总额的63%，而美墨贸易占墨西哥外贸的比重甚至超过了80%，美国占墨西哥境内外资的比重超过了50%。因此，特朗普的贸易保护主义政策将对墨西哥经济造成重创。秘鲁、智利、哥伦比亚以及中美洲和加勒比等11个拉美国家，由于已经与美国签订了自由贸易协定，且美国都是这些国家出口的核心市场，特朗普政策的不确定也将影响这些国家的经济走势。巴西、阿根廷的情况与墨西哥存在较大差异，根据美国哥伦比亚大学拉美问题专家马科斯·特洛吉的分析，巴、阿两国是拉美地区受特朗普政策影响最小的国

家，特朗普的贸易主张针对的主要是墨西哥和中国，因为“美国与中、墨两国存在巨额的贸易逆差”，相反，美国在与巴西的贸易中基本处于顺差水平。尽管如此，美国分别是巴西、阿根廷第二大、第三大贸易伙伴，特朗普贸易保护主义政策也将对南美两国的外贸形成较大的冲击。另外，如特朗普提出的“制造业回归美国”得到落实，不仅将恶化拉美国家的就业状况，而且可能加剧拉美大国的“去工业化”和“制造业空心化”的问题，进而增加拉美国家实现产业升级的难度。再有，拉美裔美国人的侨汇对拉美经济（尤其是拉美小国）也起到了至关重要的支撑作用。根据皮尤研究中心的调查，拉丁裔美国人目前的数量达到了5700万，而拉美每年从美国获得的侨汇收入约为650亿美元，如特朗普对移民侨汇采取收紧的做法，拉美部分国家的经济也将面临冲击。

### 拉美国家的应对思路

从特朗普胜选到其就任前夕，拉美国家基本采取的是“观望”做法，政府表态多从选举时“特朗普当选是噩梦”转变为“希望与美国关系不受影响”。而当特朗普签署退出TPP和启动修建美墨边境隔离墙等行政命令后，拉美主要国家开始真正筹划应对特朗普新政的策略，其中，阿根廷、巴西、墨西哥拉美三大国之间的互动尤其备受关注，在聚焦本地区内部市场的同时，拉美也开始探索加快跨区域合作的节奏，尽可能地对冲特朗普政策的不确定性及其对拉美经济的负面影响。

一、深化拉美内部合作，挖掘本地区市场的潜力

自特朗普上台以来，拉美主要国家领导人之间的协商频率明显提速。除阿根廷、巴西、墨西哥拉美三大国之间的互动之外，2月12日，阿根廷总统马克里还访问了智利，两国总统会晤的重点非常明确，就是强化南共市与太平洋联盟的合作，拉美两大区域一体化组织之间的自由贸易谈判由此被正式提上日程。事实上，2016年6月，太平洋联盟第九届首脑峰会上才首次提到“加强同南共市的对话”，毫无疑问，特朗普对拉美政策的调整是这一进程加速推进的重要因素。甚至可以说，特朗普的出现使拉美一体化的发展轨迹存在“反转”的可能。第一，从地区战略导向来看，南、北美由“分化”趋于“融合”。自《北美自由贸易协定》签署以来，“拉美”作为一个整体的地缘政治含义逐渐弱化，取而代之的是南美洲、环亚太地区、安第斯、加勒比、北美洲等次区域概念，其中，墨西哥充分融入了以美国为中心的北美生产链，并充分享受到了北美自由贸易释放的经济红利。与之截然相反的是，巴西和阿根廷坚持将“整合南美”至于外交的优先位置，尤其是在拉美左派主政的十余年时间里，政治上的趋同性远强于经贸层面上的整合，诸如南美洲国家联盟、南美洲防务委员会、美洲玻利瓦尔联盟，甚至是南共市，均具有这种明显色彩。正由于此，墨西哥的“拉美身份”受到了地区邻国（尤其是南美洲国家）的质疑，相互之间存在明显的战略隔阂。然而，特朗普政府的政策调整促使墨西哥与南美国家在深化拉美区域合作方面表现出了一致性和主动性，这有可能改变过去二十多年来拉美“南北分化”的局面。

第二，南共市的内聚力和灵活性

增强，区域合作“碎片化”局面有望改观。由于成员国的经济体量问题，南共市既可以发挥“发动机”的作用，也可能成为“制动阀”式的障碍。自建成以来，南共市就具有很强的政治色彩，这一点在美洲自由贸易谈判问题上尤其体现得充分，加之巴西、阿根廷自身经济的封闭性和保护主义色彩，南共市不仅在过去20年时间里没有实现真正意义上的经济整合，区内贸易基本维持在20%的较低水平，与此同时，也未能实现当初“通过南共市整合南美洲国家”的战略初衷，而且也从某种程度上加剧了拉美地区的“碎片化”。比如，南共市成员国（甚至包括巴西、阿根廷）都曾提出“松绑单飞”的动议，与域外国家（包括美国）签订经贸协定，尤其是在巴西、阿根廷左翼政党执政时期，两国反对党都猛烈抨击南共市的发展思路，甚至包括“解散南共市”的表态；与此同时，“太平洋联盟”的成立也体现出了拉美亚太国家在区域合作思路上的“脱拉入亚”导向。巴西、阿根廷两国政府更迭后，南共市融入全球市场的节奏明显加快，除了提高内部贸易便利化程度以外，也加快了与欧盟搁置已久的自由贸易谈判，并且还表示了与美国、日本、太平洋联盟成员国探讨自由贸易的可能性。毫无疑问，特朗普的保护主义政策与巴西、阿根廷所期待的“开放的美国”形成了巨大反差，与此同时，美国“终止TPP”的决定也使拉美环亚太国家缺乏进一步融入亚太市场的平台，在这种情况下，“寻找新的市场”成为拉美多数国家的共同挑战，而南共市目前体现出来的开放性也为强化拉美经贸合作提供了有利的市场环境。

二、开拓亚洲市场，吸引亚洲投资

进入新世纪后的十余年时间里,由于亚洲和拉美均处在经济上升阶段,加之两个地区之间存在天然的经济互补关系,亚洲与拉美的贸易经历了快速增长的周期。2000—2015年,亚洲与拉美贸易增长了十倍,亚洲占拉美外贸的比重在2013年便达到了25%,超过美国成为拉美商品最重要的海外市场。在这其中,中国在拉近亚洲与拉美经贸关系发挥着“火车头”的作用。根据国际货币基金组织的统计,2000—2015年,中国占拉美地区总出口的比重从2%增至10%,占拉美总进口的比重则从2%提高到了17%,中拉贸易占到了亚洲与拉美贸易的一半以上,中国已成为拉美多数国家不可或缺的贸易伙伴。与此同时,以中国、日本为代表的亚洲国家在拉美地区的投资呈现出快速增长的趋势。据中国商务部的统计,截至2016年底,中国对拉美直接投资存量为1573.7亿美元,尤其在2015年和2016年分别达到了214.6亿美元和298亿美元,分别增长67%和39%。拉美不仅是中国海外投资的第二大地区,中国也成为拉美地区重要的投资来源国。而根据联合国拉美经委会的统计,2005—2014年,日本在拉美的直接投资超过了1100亿美元,2003—2012年,韩国在拉美的投资从40亿增至270亿美元。正因为如此,“中国机遇”和“太平洋意识”成为当前多数拉美国家对外战略的重要考量,亚洲在拉美国家外交中的地位显著上升。比如,连接亚太市场的“两洋铁路”和“尼加拉瓜大运河”两个项目在拉美备受关注,而秘鲁、智利等环亚太国家都表达了“在拉美和亚洲之间发挥桥梁作用”的意愿。随着特朗普政府贸易政策的收紧以及美国

资本可能出现的“回归”,拉美“朝亚洲看”的主观意愿非常强烈。与此同时,与特朗普的保护主义政策不同的是,亚洲国家在贸易和投资领域都表现出了积极的开放态度,尤其是中国提出的“一带一路”、“亚太自贸区”等倡议显示出了中国对于跨区域合作和经济全球化的开明态度,而针对拉美地区的“第二份政策白皮书”以及设立的多项双边和多边合作基金也表明了中方深化中拉合作的意愿。由此可以看出,从政策导向来看,拉美与亚洲在节奏上保持一致。如此对比,可以形象地说,特朗普给拉美“关上了门”,而亚洲却为拉美“打开了一扇窗”。从趋势来看,拉美与亚洲国家的经贸关系有可能面临重大转机,其中不排除部分拉美国家与中国、日本、韩国、东盟签署更广泛的自由贸易协定,而且拉美有可能加大开发南亚和东南亚市场的力度,拓宽自己的贸易“边疆”。

拉美政策调整效果预评随着拉美地区基础设施一体化的推进,本地区国家之间的投资具有一定的挖掘空间。尽管如此,拉美地区要实现有效的经济整合,尚存在较多的疑问和挑战:第一,墨西哥“向南看”的政策是应急性的,还是着眼长远的战略调整?从目前来看,应急性的政策反应成分较大,战略调整的迹象不明显,这有可能成为制约拉美升级区域合作的障碍;第二,拉美“内生性缺陷”限制地区合作的深度。回顾历史,政治诉求(尤其是主权)一直是拉美地区一体化发展的最大动因,同时也掩盖了该地区“缺乏完整的产业链体系”的内生缺陷。受这两种因素影响,拉美一体化不是受地区内部产业功能性配置的驱动,而是迫于外部因素而引

发的政策回应,这不仅会造成“碎片化”的一体化局面,而且一体化组织的凝聚力易受国内外政治环境的影响。

对拉美而言,不管是在出口市场开发还是在投资获取方面,亚洲的确存在较大的空间。但是,要实现打开亚洲市场的目标,拉美国家需要进一步丰富出口产品种类。从两个地区之间的贸易结构分析,除墨西哥外,拉美绝大多数国家对亚洲的出口均是以资源类产品(包括农产品)为主。相比之下,美国是拉美大国(巴西和墨西哥)工业制成品的重要市场。从目前来看,对于拉美工业制成品出口而言,亚洲很难起到替代美国市场的效果。

总之,针对特朗普总统上任后出台的相关政策,拉美国家已经着手制定应对策略,以对冲美国政策调整对经济造成的负面影响。一方面重新强化拉美内部经济的整合,另一方面积极向亚洲寻找市场和资金。这些调整更多是基于特朗普上台后美拉关系面临“下行”的判断,特别是在南共市与太平洋联盟的经贸整合问题上,外因驱动的特点尤其体现得更为明显。不过,特朗普政府对拉美政策目前尚未完全定型,拉美国家对美国的态度还处在观望阶段,相关应对措施也基本属于可行性探索性质。美国因素是影响中拉关系的重要变量,但不只是唯一变量,因此,在分析未来的中拉关系时,还需要进一步把握拉美国家对外政策调整轨迹,同时还得分析美国政策调整下其他变量可能出现的联动,尤其是国际主要行为体(包括欧盟等区域组织)与拉美之间的关系走向。■

(作者系中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员,巴西研究中心执行主任)

(责任编辑:苏童)