

## 古巴—美国关系 50年四题

·张 凡

**内容提要** 古巴革命是美国与古巴双边关系历史的重要转折点，美国对古巴革命及其后续发展的反应和政策则是冷战环境中美国战略思想的典型表露。全球冷战终结并没有改变古美之间的冷战式关系，凸显了美国政策的单边主义性质、意识形态色彩和国内政治主导倾向。

**关键词** 古巴革命 美国战略 古美关系

### 一 作为分水岭的古巴革命

自立国之初，美国政治精英们的目光就开始投向了被称为“安的列斯明珠”的古巴岛。1783年，后来成为美国第二位总统的约翰·亚当斯宣称，古巴是美国的自然延伸。托马斯·杰斐逊，即美国第三位总统，曾将古巴视为美国领土扩张的一个适当界限，并踌躇满志地建议在古巴岛南端树立标志。1823年，时任门罗政府国务卿、后来成为美国第六任总统的约翰·昆西·亚当斯将古巴和波多黎各比作北美大陆的自然附属物，并认为“很难抵御”这样一种信念，即将古巴合并为美国的一部分对于美国自身延续和完整是不可或缺的。约翰·昆西·亚当斯后来道出了他那影响久远的“名言”：有物理的万有引力，也有政治的法则；假如被风暴从树上吹下来的苹果只能落向地面，那么被强行从与西班牙那种不自然的联系中拆开而又不能自持的古巴，只能自然地投入北美联盟，而后者受同样的自然法则支配无法将古巴从其怀抱中抛弃。19世纪，美国政府逐渐形成一套针对古巴双管齐下的政策：一方面阻止古巴从西班牙手中转给其他欧洲列强，另一方面采取措施直接攫取古巴。

19世纪40~50年代，携美墨战争的余威，美国国内出现了要求兼并古巴的浪潮。美国南北战争结束后，格兰特总统曾针对英国和法国的野心宣布了所谓的“非转让原则”，即反对列强转让在美洲的属地。1898年，秉承“天定命运”和门罗主义，美国介入了古巴反抗西班牙的战争，并于1898~

1902年期间对古巴实施军事占领。1903年，美国将普拉特修正案强加于古巴，获得了干预古巴的权利以及关塔那摩的领土。1906年，美国再次占领古巴，其后事实上一直统治着这个国家。20世纪30~40年代以后，古巴逐步成为了美国投资者的天堂、美国旅游者度假的乐园，甚至寻欢作乐的赌场。而自1952年巴蒂斯塔上台之后，美国政府和资本掌握了古巴几乎整个的经济生活，并对古巴政治、军事、外交施以十分自如的控制。美国似乎并没有对这个国家的命运作过其他的设想。

1959年，美国人视为理所当然的一切都发生了变化。当年1月1日，古巴巴蒂斯塔政权在革命中垮台。这是一次成千上万的古巴民众奋起反抗旧秩序的革命，而且是一次按照古巴人自己的要求和条件向旧制度挑战并取得完全胜利的革命。换言之，古巴历史上这样一次改天换地的变化采取了“古巴的解决方式”，因为长期主宰古巴命运的美国在这一巨变中基本被排除在外，因而对革命进程根本无法进行控制。革命的完全胜利决定了变革的彻底性。革命在古巴受到了普遍的拥护，其影响和波及范围出人意料。旧秩序中的一切，包括社会结构、政治制度和国家机构，都随着新政权的建立而退出历史舞台。在旧秩序中扮演关键角色的美国终于在自己的家门口迎来了传统权力被压缩的一天。可以想见，革命政权的措施在改善人民生活条件的同时，在很大程度上也是在削弱美国继续进行操纵和发挥影响的能力。这必然意味着改变美国在古巴经济中的主导地位。各种社会变革措施，特别是土改法的实施一举剥夺了美国大企业在古巴的财产以

Jr. Louis A. Pérez, *Cuba and the United States: Ties of Singular Intimacy*, Athens and London, The University of Georgia Press, 1997, p. 238.

收稿日期：2008-11-10

作者简介：张凡，男，中国社会科学院拉丁美洲研究所政治室副研究员。（中国社会科学院拉丁美洲研究所，北京 100007）

及在当地事务中的控制力。新政权的措施具有实质性的内容，同时也具有重大的象征意义，因为革命的主要目的之一就在于改变财产关系，并使权力平衡向着有利于古巴人民的方向转变。

上述情况预示着革命将在两个方面遇到阻力：美国人注视着古巴新政权的每一项革命法令，目光充满疑惧；同时古巴国内受革命冲击的旧势力和自由派很快就对形势的发展感到绝望。革命进程很快就冲破了国内自由派和美国政府能够默认的限度，继续前进，必将在社会力量重组和国际关系调整方面来一个根本的转变。革命胜利刚刚一年，古美关系即迅速恶化。而在这一历史关头，苏联因素开始介入并发挥影响。1960年2月，米高扬率苏联贸易代表团抵达哈瓦那，将向古巴提供低息贷款、技术援助和石油，同时购买古巴蔗糖。4月，古苏恢复外交关系。同月，美国艾森豪威尔总统授权中央情报局武装和训练古巴流亡分子。古苏关系的改善与古美关系的恶化同时发生，其中古苏石油协定具有重要意义。5月，古巴政府命令美资石油公司提炼苏联原油。6月，这一要求遭到拒绝。3周后，古巴将外资炼油厂国有化。7月，艾森豪威尔政府将古巴当年蔗糖进口配额冻结，其后又将配额确定为零。8月，古巴又将一批美资企业收归国有。10月，美国开始贸易禁运，除药品、食品外禁止向古巴输出一切商品；同时古巴对美资实施进一步国有化，直至将美资企业全部没收。1961年1月，美国断绝了与古巴的外交关系。

事实上，在古巴革命胜利后古美关系演变过程的最初两年，美国的目标已经从运用经济压力迫使卡斯特罗就范转变为将卡斯特罗赶下台。中止蔗糖配额，特别是美资炼油企业遵照美国政府指示拒绝加工苏联原油，都是通过破坏经济运行的手段以达到卡斯特罗下台的目的。但是，美国的做法适得其反，古巴革命政权不仅在国内得以巩固，而且赢得了社会主义阵营的同情和支持。其间，国际国内各种因素的作用形成了古巴革命及其后果“自身内在的逻辑”：革命对平等秩序的追求不仅要改变国内存在的特权结构，它还要求重新界定与美国的关系，而美国人是旧秩序中最大的特权享有者。与美国关系的恶化使革命向更为激进的方向发展。革命激发了强烈的民族主义情绪并最终促进了举国一致的团结。古巴与苏联关系的改善受到古美关系恶化的影响，反过来又加剧了古美关系的恶化。古巴革命构成了美国霸权的一大障碍和挑战，而在古巴

革命领袖全力消除美国影响的同时，美国也以同样的决心要搞垮古巴革命政权。但美国政府的努力以失败告终：1961年4月，中央情报局组织古巴流亡者在猪湾的军事行动遭到惨败；1962年，作为苏联撤出导弹谈判的组成部分，美国同意停止针对古巴的军事行动，事实上保证了革命政权的生存。

随着古美关系的恶化以及大批古巴流亡者前往美国，反对古巴革命的力量已经主要来自国外，保卫革命进而等同于保卫国家主权。对于古巴来说，没有什么比争取民族自决和维护国家主权更为重要和宝贵。历史上，古巴人民争取民族独立的斗争屡仆屡起，而古巴革命顺理成章地被视为这一历史进程的组成部分。由于无视古巴民族历史的创伤，美国所面对的是革命造就的最坚固盾牌：保卫祖国。正由于此，古巴革命政权在20世纪60年代初初期的困难条件下生存了下来。此后，虽无法实施直接的军事入侵，美国采取了一系列秘密行动对古巴社会经济生活施加影响，并阻止了古巴与西方国家的贸易往来，甚至还实施了针对古巴领导人的暗杀行动，包括多次针对卡斯特罗本人的刺杀计划。

## 二 具有象征意义的美国封锁战略

1960年，美国开始对古巴实施封锁政策。1992年经美国国会立法、总统批准的“托里切利法”禁止美国在国外的子公司与古巴进行贸易，而1996年通过的臭名昭著的“赫尔姆斯—伯顿法”将封锁扩大并强加于第三国的贸易活动。20世纪60~80年代，美国的封锁政策是由冷战期间的国际背景所决定的。美国将古巴视为苏联的盟友和附庸，对美国的切身利益构成了威胁。事实上，冷战期间美苏两国的争夺伴随着两大阵营在世界其他许多国家驻军甚至直接参与其支持者的战争，特别是美国在拉美和非洲就有大量通过代理人甚至直接插手进行干预的记录，但冷战这一背景至少给了美国封锁政策一个自视合理的口实。

然而，随着冷战的终结，特别是1991年苏联的解体，古巴已不再构成美国所谓的对美国国家安全利益的“威胁”，而美国作为唯一的超级大国完全有可能抑制大国心态，启动与古巴的和解和谈判进

Jr. Louis A. Pérez, *Cuba and the United States: Ties of Singular Intimacy*, Athens and London, The University of Georgia Press, 1997, p. 243.

程。但是，美国拒绝了这样一种前景。相反，美国认为这是推翻面临严重困难的古巴革命政权的良机，并于1992年和1996年进一步强化了其封锁政策。在美国，无论是民主党人还是共和党人，从艾森豪威尔到小布什10位总统的古巴政策基本上是一脉相承的。虽然美国国防部曾于1998年宣布古巴已不构成对美国的威胁，但美国的封锁政策依旧且在持续强化。

事实上，古巴革命胜利以后，美国对古巴持续施压在很大程度上是担心古巴的实践能够成功并形成一种经济发展的模式。美国力图尽可能在古巴内部制造困难，通过各种手段使古巴丧失市场和贸易关系，并且无法得到急需的零部件和各种进口货物。美国的目的在于增强古巴国内不满情绪以导致政局变化，达到美国所期望的从外部无法促成的变化。因此，美国对古巴政策的一个基本方面在于其象征意义。美国所力图表明的是，在西半球实行社会主义要付出高昂的代价。这一政策基本上是惩罚性的，即将社会主义实践的代价推向极端，用政治、经济和技术上的被困堵状态，表明革命后果难以承受，使西半球其他国家不敢步古巴后尘。美国陆续与其他地区的社会主义国家建立了外交关系，但却无法容忍古巴社会主义的存在，因为古美关系正常化将使一个社会主义政权在古巴的存在“合法化”。对美国而言，这并不是关系正常化本身的问题，而是一旦承认古巴则将被视为向拉丁美洲发出了一个“错误的信息”，即美国终将与西半球的社会主义政权妥协。毫无疑问，卡斯特罗政权的存在是几代美国官员的噩梦，缓和关系的前景在华盛顿的氛围中令人难以接受。简言之，与古巴建交至少在象征的意义上意味着古巴革命压倒了美国。

与此同时，美国的政策也是针对苏联的。假如苏联愿意担当西半球社会主义的保护人和支持者，那么它也同样将为这一角色付出高昂代价，也许在将来某一时刻会令莫斯科就此罢手。按照美国人的估算，20世纪60~70年代，苏联为支援古巴平均每天要耗掉约100万美元，因此无疑会对在西半球展开进一步行动更为谨慎。按照美国官员的话说，孤立政策的要义就是使古巴得不到它所需要的资金和声誉，而“通过增加苏联人在拉美所付出的代价，我们决心使莫斯科确信它所支持的国家是必定要失败的，而且代价高昂”。除针对古巴及其支持者的“惩罚性”政策外，美国还推出了与共产主义竞争以争取民心的“奖励性”政策，其中最早最著名的

就是肯尼迪政府的“争取进步联盟”计划。

20世纪80年代，美国政府为了维持其在西半球的势力范围，特别是在中美洲和加勒比地区的霸权地位，继续并加紧了对古巴的孤立和封锁的态势。美国以中美洲战乱源自“莫斯科—哈瓦那轴心”和“共产主义煽动”为由大规模介入尼加拉瓜、萨尔瓦多等国事务，并将这一地区的冲突作为东西方争夺的组成部分而寻求“全球性”的解决方案，使中美洲成为拉美乃至全球政治中的一个热点。不那么为人所知的却是里根政府这一时期在东加勒比地区“悄悄而稳健”地构筑起来的针对古巴的隔离网络。美国将这一地区几乎所有获得独立地位的岛国纳入一个集体安全框架。作为回报，美国大幅度增加了向这些国家保守政府和政党的军事援助和经济支持。自1981年里根上台始，美国介入加勒比事务的主要动机就是遏制古巴革命的影响和传播。里根政府采取了十分强硬的对抗措施并诉诸军事手段（例如出兵格林纳达和介入中美洲战乱），意在“孤立和消灭”左翼势力，遏制古巴并通过封锁和切断古巴与邻国的联系进而断绝古巴的政治、经济支持，防止多米诺骨牌效应在西半球的蔓延。

里根政府的政策是二次大战结束后美国全球战略的延续和重要组成部分。40年代末期，美国杜鲁门总统曾宣称，全世界都应该采纳美国的制度，而美国制度的生存有赖于它成为全世界的制度。杜鲁门主义所包含的遏制理论和多米诺骨牌理论影响了其后半个世纪的美国政策。作为西半球的超级大国，美国在英、法殖民帝国分崩离析之际迅速填补了力量真空，以阻止共产主义和民族主义力量对美国利益的“威胁”。冷战开始后，苏联被视为这一“威胁”的源泉。当大英帝国的力量和影响在加勒比地区逐渐消失的时候，美国正是秉承门罗主义和杜鲁门主义进入这一地区的。美国在背风群岛和向风群岛构筑一条“防疫带”，以切断古巴与其他岛国的联系。通过取代大英帝国的地位并将遏制战略拓展到东加勒比地区，杜鲁门主义也正式成为美国

Morris H. Morley, *Imperial State and Revolution: The United States and Cuba 1952 - 1986*, New York, 1987, p. 195. Quoted in Jr. Louis A. Pérez, *Cuba and the United States: Ties of Singular Intimacy*, Athens and London, The University of Georgia Press, 1997, p. 257.

Edwin M. Martin, "Cuba, Latin America and Communism", September 20, 1963, press release. Quoted in Jr. Louis A. Pérez, *Cuba and the United States: Ties of Singular Intimacy*, Athens and London, The University of Georgia Press, 1997, p. 259.

加勒比政策的基础。这一战略的实施首先意味着军事上的一系列部署，但同时也包含着经济杠杆的运用。如同肯尼迪总统推出的“争取进步联盟”计划，里根政府通过“加勒比周边倡议”（亦称“加勒比盆地倡议”）将这一地区的国家纳入美国经济发展的框架之内，而将古巴排出在外，意在将古巴封锁和孤立于地区经济联系之外。

### 三 全球冷战的终结与古美冷战的持续

20世纪80年代末90年代初，世界政治格局发生了深刻的变化。这一变化使革命胜利30年以来一直与社会主义阵营站在一起的古巴受到了巨大的冲击，正如卡斯特罗主席所言：“社会主义阵营的垮台使我国在各方面遭受到沉重的打击，我们遭受到政治上的打击，军事上的打击，尤其遭受到经济上的打击。”1990年，古巴政府宣布进入了“和平时期的特殊阶段”。在这一时期，古巴政府除了开展多元外交、缓和与大多数资本主义国家的矛盾并积极重返拉丁美洲以外，同时还为了摆脱困境、争取生存与发展并挫败美国的孤立和封锁政策，努力避免激化古美矛盾并对改善双边关系持积极态度。但是，相对于古巴政府内外政策的调整，美国政府这一时期的对古巴政策却是强化经济制裁措施和意识形态战争，并为双边关系正常化设置了古巴方面无法答应的前提条件：终结革命政权并改变其政治经济制度。

事实上，如前所述，古巴革命的胜利对美国持续了百余年的地区霸权构成了最强劲的挑战。冷战的终结虽然消除了美国政策中安全关切的内容，但美国政府并未重新审视对古巴政策以及寻求双边关系改善的途径，美国政策中轻重缓急的排序仍然是：第一步，古巴政治的演变；第二步，美古关系的改善。显然，由于70年代苏联在美苏争霸中咄咄逼人的态势，美国曾一度极为关注古巴的“对外”行为。冷战的终结改变了古巴的外部行为以后，美国关注的焦点又回到了古巴的内部，并且将古巴政治、经济制度的改变作为改善关系的条件。换言之，美国政策并不依古巴的行为而转变，而是以古巴政权的改变为条件。

在苏东剧变、世界格局转化之际，美国老布什政府提出建立所谓“世界新秩序”，对古巴政策的改变明确以古巴政治经济制度改变为必要条件。一方面，美国政府认为，在社会主义国家纷纷变色过

程中，古巴将成为下一块多米诺骨牌，因而似乎等到了一个实现此前几十年未曾达到的战略目标的历史机会；另一方面，由于冷战的结束突出了美国国内政治因素的作用，作为争取保守势力支持的一个组成部分，老布什政府接受了反卡斯特罗的古巴裔美国人政治团体及其在国会的支持者们的政治诉求，即全面强化针对卡斯特罗政权的政治、经济和宣传攻势。老布什政府不仅加强了对古巴的经济、商业和金融封锁，进一步限制两国人员往来，而且强化了宣传和心理战，并在加勒比海举行军事演习，直接在军事上威胁古巴。针对美国的压力，古巴举行了自己的“古巴盾牌”军事演习，集结军队并动员了预备役人员。卡斯特罗警告说，假如美国入侵古巴，“必将血流成河”。事实上，古巴政府很清楚老布什政府未能改弦更张实施一度曾鼓噪过的“务实”政策的原因。卡斯特罗说过，“从未有过一届美国政府，甚至里根政府，表现出如此洋洋得意的态度”；同时，“美国从未像现在这样具有威胁性”。卡斯特罗认为美国的傲慢态度来自老布什政府对社会主义“死期临近”的判断。

1992年10月，老布什总统签署了《古巴民主法案》，即所谓“托里切利法”。该法禁止美国在国外的子公司与古巴进行贸易或在古巴进行投资，并且规定曾在古巴停靠过的客轮或货轮半年内不得进入美国港口，使美国的司法管辖扩展到全世界。至此，美国政府的对古巴政策已在很大程度上受制于迈阿密的古巴流亡者组织以及美国国会内的复古势力。古巴政府用“穷凶极恶”一词来形容“托里切利法”，因为这一法的目的不仅是要困死饿死古巴人民，而且为损害世界上所有国家的独立和主权开了一个恶劣的先例。

克林顿政府仍坚持以古巴国内政治演变作为两国关系正常化的条件。对于那些将封锁视为美国对古巴政策基石的强硬派而言，只能选择加大封锁力度并施以历史上最严厉的制裁措施。但克林顿政府

*Granma*, 27 de Julio de 1993. 转引自徐世澄编著：《古巴》（列国志），北京，社会科学文献出版社，2003年。

*Vindicación de Cuba*, Editora Política, Habana, 1989, p. 418. Quoted in Clara Nieto, *Masters of War: Latin America and U.S. Aggression*, New York, Seven Stories Press, 2003, p. 488.

卡斯特罗 1989年7月26日讲话。转引自 Clara Nieto, *Masters of War: Latin America and U.S. Aggression*, New York, Seven Stories Press, 2003, p. 489.

Clara Nieto, *Masters of War: Latin America and U.S. Aggression*, New York, Seven Stories Press, 2003, p. 513.

内仍有部分人试图通过与古巴接触寻求机会影响古巴未来社会和政局的走向。由于美国国内政治因素的影响以及两国关系中的摩擦与危机不断,接触的努力一波三折,无果而终。1994年年中,新一轮的古巴难民潮给克林顿政府带来了巨大的压力。美国政府不得不改变态度,决定与古巴进行直接谈判,讨论移民问题。谈判的结果改变了美国数十年来坚持的给予古巴难民自动避难权的政策。此次危机的处理表明,在特定条件下,假如存在超越古巴流亡者组织利益及其压力的其他需求,美国对古巴政策中的陈旧教条是有可能放弃的。移民协议同时也表明未来存在某种突破现有政策框架的可能性。

克林顿政府与老布什政府对古巴政策的区别在于,此时的美国政府已不再认真考虑古巴政府会迅速垮台的问题了。但克林顿政府的对古巴政策也仍然没有跳出冷战思维,并且比以往任何时候都更加受制于美国国内政治因素的影响。如果说大的政策框架仍是搞垮卡斯特罗政权的意识形态考虑,那么日常政策的处理则将基于国家利益的理性决策从属于狭隘的政治算计,即除了选举关切外,克林顿并无固定的政策立场,一切以不疏远佛罗里达和新泽西的选民及其在国会的代言人为转移。1996年年初,克林顿总统签署了“赫尔姆斯—伯顿法”,将一系列封锁政策、措施变成了法律,从而极大地加强了美国国会就美古关系未来发展的影响力和权威。这一事件终结了通过接触改变古巴的政策选择,也使古巴失去了与美国改善关系的回旋余地。“赫尔姆斯—伯顿法”将矛头指向美国在世界上的主要盟友,充分表现了美国对古政策的单边主义性质。政策又一次成为国内政治的祭品。在克林顿第二任期,美国政府无意重新审视对古政策,实际上失去了许多摆脱“赫尔姆斯—伯顿法”所造成困境的机会,例如教皇访古、对外关系委员会关于古巴政策建议报告的发表、埃连事件等,都可用来动员国内支持以便对政策作出必要的调整。

在克林顿总统任职的8年中,美国政府以封锁、孤立为主旨的对古巴政策在国际舞台上已没有任何市场可言,美国希望说服或胁迫其盟国将自身利益从属于美国政策的努力导致很多至今无法解决的矛盾和冲突。虽然在很大程度上美国与盟国的分歧主要不在于目的而在于手段,即采取何种手段能够更有效地促进古巴国内的政治和经济变迁,但很多国家并不赞同美国将卡斯特罗政权垮台作为与古巴接触先决条件的僵硬政策,这些国家更难以接受

美国国内法向全球范围的扩张,许多国家用自己的国内法抗衡美国,并在全球或地区论坛上向美国的治外法权发起挑战。

冷战结束以后,虽然美国仍是唯一的超级大国,但这并不意味着一个单极世界的确立。世界上的许多重大问题需要用多边主义的方式加以解决,但美国在许多方面仍固守冷战思维,仍未放弃单边主义和学会按照新的基于大多数国家共识的国际规则行事,对古巴政策就是一个突出的例子。20世纪90年代,美国期望重演冷战终结之际压苏联切断与古巴经济联系的一幕,使欧洲、加拿大、拉丁美洲和其他地区国家自动将其经济和外交利益从属于美国的对外政策目标。美国的盟国虽然与美国有利益重合和准备妥协的一面,但却越来越不情愿向美国的要求低头和让步,在有关“托里切利法”和“赫尔姆斯—伯顿法”的冲突中,许多国家拒绝“强权即公理”的逻辑,坚决维护自己的国家利益以及建立在国际法原则之上的正当权利。冷战结束后,美国对古巴政策所表现的敌视态度仍未脱离冷战思维框架:经济战、意识形态战以及以他国政权的改变作为关系正常化的前提。这一切说明,美国政策的特征在于单边主义性质、意识形态色彩以及日益强烈的国内政治主导倾向。

#### 四 新世纪中旧的思维定式

2001年,世界以不安的目光注视着小布什和他的新保守主义团队入主白宫。小布什政府针对《京都议定书》和国际刑事法院的态度受到世界范围包括盟国的广泛批评,而为确保美国“持久的军事优势”所采取的有关核武器问题的立场则近乎为核战争招魂:重启导弹防御计划、退出反导条约、实施包括最终使用核武器在内的“先发制人”战略等,使世纪之初的国际舞台笼罩着挥之不去的阴影。伊拉克、伊朗、朝鲜等国被小布什称为“邪恶轴心”,而在全球反恐战争中可能成为攻击目标的国家包括利比亚、苏丹、叙利亚和古巴。由于古巴被列入美国国务院“支持恐怖主义”国家名单,在阿富汗和伊拉克战事以后,古巴和美国都有人提出了是否存在侵略古巴可能性的问题。除继

Morris Morley and Chris McGillion, *Unfinished Business: America and Cuba After the Cold War 1989 - 2001*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 181 - 182.

续经济封锁和意识形态战争以外，美国政府此时还高调指责古巴鼓励恐怖主义和制造生物武器。在回应小布什的攻击性言论时，卡斯特罗断言小布什的世界观受“纳粹方法和概念”的支配。虽然在1962年导弹危机以后，美国曾作出不入侵古巴的承诺，但在反恐名义下攻击古巴仍成为一些人的担心以及另一些人如反古分子的期待。而事实上，古巴政府在明确表示反对阿富汗战争的同时，还表达了对遭受恐怖主义袭击的美国人民的深切同情和诚挚慰问，并愿意就反对恐怖主义分享情报和允许使用其机场和领空，但美国政府并未接受古巴的善意。

2002年5月20日，小布什总统发出了所谓“争取一个新古巴”的倡议，采取胡萝卜加大棒的方法，力图促使古巴实施“政治和经济改革”，并在国际监督下，根据自由、公正的原则举行国民大会选举，以及实行“开放经济并停止针对古巴工人的歧视性政策”，等等。假如古巴采取了这些措施，美国总统和国会将“放松贸易和旅行禁令”。小布什的新倡议还要求古巴政府“尊重人权”，并宣称将“直接诉诸古巴人民……使在卡斯特罗统治下的人民生活得更加美好”。该倡议要求通过非政府组织向古巴人民提供直接的援助，即向古巴内部的反对派提供援助以改变古巴的现状。小布什政府初期，以间谍罪名逮捕和驱逐了一批古巴或古巴裔人士，而古巴政府同期则采取坚决措施取缔了反对派的活动，这成为两国间交锋的一个重要方面。与此同时，小布什政府还利用国会休会期间，任命了保守古巴裔人士出掌拉美事务的助理国务卿以及国家安全委员会负责西半球事务的官员。

但是，小布什政府出于战略考虑仍延续了克林顿政府对待“赫尔姆斯—伯顿法”的政策。“赫尔姆斯—伯顿法”第三部分规定，任何个人或政府的收益如果与被古巴政府没收的美国公民财产有关，则面临着被起诉到美国法院的可能。“赫尔姆斯—伯顿法”第三部分将美国对古巴政策扩大、延伸，进而管辖在古巴投资的亚洲、欧洲、南北美洲及其他地区的投资者，不能不激起美国的盟友质疑该法在国际法原则基础上的合法性。在1996年特殊的国内政治环境下，克林顿政府无法否决“赫尔姆斯—伯顿法”，遂采取了将该法第三部分中止6个月的办法，以便在不疏远盟国的情况下保持政策的连续性。自1996年以后，美国政府每隔半年将上述做法重复一遍。虽然小布什政府对古巴政策明显趋于强硬，但仍每隔6个月向国会发函中

止“赫尔姆斯—伯顿法”第三部分的实施。在这个意义上，“赫尔姆斯—伯顿法”第三部分既是一种不具强制性威力的法律，也是一把随时可能落下的达摩克利斯剑。

2000年年末，美国立法的调整为美古贸易打开了一道缝隙，即允许有限的单向贸易。2001年年底，在经受了飓风的严重破坏以后，古美终于达成协议，双方同意使用第三方货轮运输货物。这是40年间从美国港口驶往古巴的首批食品。美国出口商对这一新市场的开放反应迅速，此后几年年均贸易额达4.5亿~5亿美元。

尽管如此，小布什政府在政治、外交方面丝毫没有放松对古巴施加压力，除了在反恐、缉毒、打击犯罪等领域拒绝与古巴合作外，还收紧了两国人员交往的限制，加大力度资助古巴国内以及在美国的反古分子。小布什曾在上台后不久就表示将否决任何可能放松封锁政策的提案。2003年，古巴政府逮捕了一批与在哈瓦那的美国利益代表处关系密切的反对派分子。10月，美国成立了“援助自由古巴委员会”。2004年年中，美国政府对人员旅行、资金（包括侨汇）的限制措施就是根据该委员会的建议作出的。2004年年底，古巴举行了20年来最大的一次民防演习。2005年，美国政府任命了一位“古巴过渡协调员”，专门负责“结束共产主义在古巴的统治”方面的事务。12月，驻哈瓦那美国利益代表处在其办公楼外竖起一块电子显示屏，发布反古新闻及言论。2006年年初，古巴组织了声势浩大的示威游行，参加者达140万人，并在美国利益代表处外竖立旗帜悼念牺牲于恐怖袭击的古巴公民，这些旗帜遮蔽了美国此前竖立的电子显示屏。2006年年中，“援助自由古巴委员会”第二份报告出笼，强调美国放松制裁必须以古巴政权改变为前提。2007年以来，美国政府仍拒绝与

Clara Nieto, *Masters of War: Latin America and U.S. Aggression*, New York, Seven Stories Press, 2003, p. 542.

George W. Bush, "Remarks Announcing the Initiative for a New Cuba", *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 38, No. 21, May 20, 2002, p. 288. Quoted in Michele Zebich - Knos and Heather N. Nicol (eds.), *Foreign Policy toward Cuba: Isolation or Engagement?* Lanham, Lexington Books, 2005, p. 35.

Michele Zebich - Knos and Heather N. Nicol (eds.), *Foreign Policy toward Cuba: Isolation or Engagement?* Lanham, Lexington Books, 2005, pp. 44 - 45.

The Economist Intelligence Unit, *Country Profile: Cuba*, 2008, p. 14.

古巴政府平等协商，而古巴政府则坚持只能在不附加任何条件的基础上与美国谈判。美国国内反对封锁的人士向国会提交的法案尚无成功先例。

自 20 世纪 60 年代以来，在经济封锁问题上，历届美国政府都受到了来自不同方向的压力。现行封锁政策的主要支持力量来自美国国内的反卡斯特罗分子，但仍有许多其他人士认为封锁措施收效不大甚至适得其反。小布什政府的立场是站在反卡斯特罗分子一边的，但反对经济制裁的声音始终存在并在不同时期产生过重要影响。从古巴方面来说，古巴政府对改善与美国的关系是持积极态度的，但是有一个必须坚持的原则。古巴驻华盛顿利益代表处负责人曾指出：“我们从美国公众那里所听到的是一种建立正常、文明关系的强烈愿望……而美国政府官员却否认建立这种关系的可能性。”但是，“我们随时准备以文明的方式坐下来讨论任何双边问题，而不是我国的内部事务。”

在美国国内，自“赫尔姆斯—伯顿法”成为法律以来，国会一直是对古巴政策辩论的中心，这是因为只有国会能够对政策作出实质性的改变。国务院以及新闻、缉毒等政府部门也是政策辩论中的重要角色。但非政府组织对政策的影响不可低估，这首先来自古巴裔美国人中的极端保守和右翼组织，其中最主要的是“古美全国委员会”和“古巴自由协会”。美古关系的症结在于，一方面，它仍然停留在过去的思维定势和政策框架中，而与冷战结束后的世界潮流和思想演变日益脱节。另一方面，正是由于冷战式的外部威胁因素已经消失，美国对古巴政策主要受国内政治因素驱动，由此产生的政策目标（即古巴政权改变）使双边关系陷入僵局。自肯尼迪政府以来的历届美国政府都在迎合古巴流亡者群体，其中很多人已成为美国公民并形成了十分精明又颇具声势的压力集团。在一定程度上，对古巴政策的惯性也是由于美国广大公众长期以来并不十分关注维持封锁的政治和经济代价，这意味着古巴问题在美国国内政治议程上并不是一个优先考虑的目标。而对于古巴来说，对美关系则是影响其政治、经济形势和外交政策的关键因素，这种情况凸显了两国关系的不对称性。由于大多数美国公众属于“沉默的大多数”，而反卡斯特罗分子却倾全力维持现行政策，在压力的天平上，保守势力明显居于上风。所以不仅政策改变迟迟无法成为现实，在小布什时期更向着相反的方向发展。

在美国政府继续持敌视态度的同时，美国国会

内外的不同立场和声音也在发生着变化。与 90 年代相比，对古巴问题的关注开始日益超出少数几个地域和群体的范围，保守势力对政策议程的控制也有所减弱，例如国会内部至少有部分议员赞同部分解除封锁。美国政府重新审查对古巴政策的条件正在形成，人们期待奥巴马政府会加快这一进程。

在美国的政策转变可能成为选项的关头，古巴方面的情况也日益成为这一政策拉锯战中的关键因素。归根结底，古巴政权的生存乃至壮大是美国国内政策辩论发生和发展的原动力：没有古巴革命政权的存在，美国国内就美古关系的一切政治动态将无从谈起；而古巴内部经济状况的改善和外部国际形象的扩大，恰恰说明封锁政策的失败而成为美国国内改变政策要求的理由。虽然目前美国对古巴政策领域仍由保守势力主导，政策改变的条件尚未成熟，但古巴政府的政策及其效果将影响美国国内的政治平衡。政策的变化必须由美国作出，但古巴在促变上的作用决不是可有可无的。

#### 主要参考文献

1. 徐世澄编著：《古巴》（列国志），北京，社会科学文献出版社，2003年。
2. Bernard W. Aronson and William D. Rogers, Co - Chairs, Julia Sweig and Walter Mead, Project Directors, *U. S. - Cuba Relations in the 21st Century, A Follow - on Chairman 's Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, 2001.
3. Max Azicri, *Cuba Today and Tomorrow: Reinventing Socialism*, Gainesville, University Press of Florida, 2000.
4. Clara Nieto, *Masters of War: Latin America and U. S. Aggression*, New York, Seven Stories Press, 2003.
5. Jr. Louis A. Pérez, *Cuba and the United States: Ties of Singular Intimacy*, Athens and London, The University of Georgia Press, 1997.
6. Peter Schwab, *Cuba: Confronting the U. S. Embargo*, New York, St. Martin 's Press, 1999.
7. Peter H. Smith, *Talons of the Eagle: Dynamics of U. S. - Latin American Relations*, New York, Oxford University Press, 1996.
8. Harry R. Targ, *Cuba and the USA: A New World Order?* New York, International Publishers, 1992.

(责任编辑 高川)

El Nuevo Herald (on line), January 24, 2002. Quoted in Max Azicri and Elsie Deal (eds.), *Cuban Socialism: Adversity, Survival, and Renewal*, Gainesville, University Press of Florida, 2004, pp. 332 - 333.

governments, so as to counterbalance the influence of the United States. The E.U. sought to enhance the ties with the emerging powers in the region. In addition, the LAC-Asia Pacific relations were deepened by achieving a number of bilateral or multilateral agreements. (Wu Guoping, Yuan Dongzhen, Liu Jixin, He Shuangrong)

### The Cuban Revolution: Significance and Achievements (pp. 27 - 31)

The Cuban Revolution is of international and historical significance as it represents the Cuban national identity, spirits of political and social changes and its pursuit of ethnic values. History ever since also have manifest Cuba's experience of socialist experiments, fulfillments of its international obligations and independent developments, as evidenced in its major achievements in economic growth, institutional improvements and well-recognized progresses in the fields of education, science, health and medical care. (Song Xiaoping)

### The Cuban-U. S. Relations in the Last Half Century: Four Major Issues

(pp. 32 - 38)

The Cuban Revolution was the turning point in the history of Cuban-U. S. relations. The U. S. stance toward Cuba since 1959 reflected the U. S. international strategies during the Cold War. The Cold War mode still dominates the ongoing U. S. policies toward Cuba despite the end of the Cold War. The U. S. government continues to follow a unilateral and ideological line in dealing with Cuba. The involvement of U. S. interest groups tends to complicate the bilateral relations. (Zhang Fan)

### The Socialist Economic Construction in Cuba (pp. 39 - 43)

Cuba turned to developing the socialist economy since the Cuban revolution succeeded in 1959 and attained a remarkable progress economically in spite of the decades-long economic blockade imposed by the United States. Following the collapse the Soviet bloc in the late 1980s, Cuba was plunged into a profound economic crisis. It was not until 1994 that the Cuban economy began to take a turn for the better. Currently Cuba's is on the way from the centrally planned economy to the socialist economy with Cuban characteristics. (Liu Weiguang)

### Studies on Cuba's Foreign Policies since 1959 (pp. 44 - 49)

Basically Cuba's foreign policies since 1959 fell into two phases. During the Phase One from 1959 to the late 1980s, Cuba followed a foreign policy under the guidance of proletarian internationalism and maintained strong economic and political ties to the Soviet bloc. During the Phase Two from the late 1980s to the present, Cuba seeks to secure favorable external conditions by following multi-faceted diplomacy and enhancing relations with the socialist countries like China and Vietnam as well as developing countries. (Yang Jianmin)

### The Argentinean Mode and the Rise of Nuevo Desarrollismo (pp. 50 - 57)

Since the outbreak the financial and economic crisis in 2001, the Argentinean government has denied the neo-liberal mode and started to conduct a series of major reform measures which have led to the emergence of a new development mode distinct from neo-liberalism or desarrollismo. It is called the Argentinean Mode or Kirchner Mode, which is viewed by some people as the rise of nuevo desarrollismo. No matter the newly formed mode attains success or not, it should be regarded as a significant attempt for Argentina as well as other Latin American countries to seek a path of self-sustainment. (Shen An)

—Translated by Wang Peng