

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 由伊利安事件論美古雙邊關係

The Elián Case and the Development of US-Cuban Bilateral Relations

doi:10.30390/ISC.200105_40(3).0002

問題與研究, 40(3), 2001

Issues & Studies, 40(3), 2001

作者/Author : 邱稔壤(Ren-Rang Chyou)

頁數/Page : 23-47

出版日期/Publication Date : 2001/05

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200105_40\(3\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200105_40(3).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

由伊利安事件論美古雙邊關係

邱 稔 壤

(國立政治大學國際關係研究中心
第二研究所副研究員)

摘 要

隨著冷戰期間兩極對抗的緩解，美國與古巴的雙邊議題即逐漸由軍事對抗轉向經濟禁運、移民法案和難民潮等問題。進入九〇年代後，美國認為古巴應向民主轉型，古巴則認為美國的古巴調整法案鼓勵非法移民；美國責怪古巴不尊重人權，古巴則認為美國的經濟禁運形同種族滅絕，美古雙方關係遂在一九九六年因古巴空軍自認擊落侵入領空的美國私人救難飛機而跌到谷底。就在美古雙方僵持不下之際，古巴小男孩伊利安在一九九九年感恩節於海上單獨獲救的事件，乃成為美國政府與古巴政府間、古巴政府與古巴裔美國人間、古巴裔美國人與美國政府間折衝樽俎的焦點。伊利安事件不但引發美國和古巴對難民潮、移民政策和經濟禁運等問題的討論，同時也成為美國與古巴雙邊關係的潤滑劑。迄柯林頓與卡斯楚於二〇〇〇年聯合國領袖高峰會握手致意，伊利安事件在美古雙方所造成的衝擊與影響，已非單一事件所能比擬。

關鍵詞：美國、古巴、伊利安、難民潮、移民法案、經濟禁運

* * *

壹、前 言

美國和古巴之間的緊張關係源起於一九五九年卡斯楚（Fidel Castro Ruz）在古巴革命成功後的片面作為，他不但在一九六〇年五月和蘇聯建交，並在八月開始將包括美國在內的外國資產國有化。美國隨即在十月十九日宣布實施對古巴的經濟制裁，^①並在一九六一年一月三日和古巴斷絕外交關係。同年四月由美國支持古巴流亡份子入侵古巴的豬玆灣（Bay of Pigs）之役失敗後，卡斯楚隨即在十二月二日自稱終身都將

註① 美國於一九六二年二月三日對古巴實施經濟禁運，並於一九六三年通過古巴資產控制條例（Cuban Assets Control Regulations），有關古巴資產控制條例的內容，請參閱 Foreign Assets Control Regulations-Cuba, <<http://www.tradeport.org/ts/htdb/exprest/faci/Cuba.html>>, pp. 1~6.

是馬克思和列寧的信徒。蘇聯則藉由美古關係的惡化更加拉攏古巴，並在古巴部署中程飛彈，以至於一九六二年十月爆發舉世聞名的古巴飛彈危機。^②不過隨著冷戰期間兩極對抗的緩解，美國與古巴的雙邊議題即逐漸由軍事對抗轉向經濟禁運、移民法案和難民潮等問題。

美國為一舉解決古巴難民問題，在一九六六年十一月片面實施古巴調整法案（the Cuban Adjustment Act），^③而後美古雙方為取得對話管道和便利領務推動，於一九七七年九月在雙方首都互設辦事處。不過八〇年代在古巴政經情勢惡化，蘇聯東歐集團解體的情況下，美國仍然持續對古巴的經濟禁運措施，由古巴逃往美國的難民遂成為美國與古巴之間難以解決的問題。進入九〇年代後，美國認為古巴應向民主轉型，古巴則認為美國的古巴調整法案鼓勵非法移民；美國責怪古巴不尊重人權，古巴則認為美國的經濟禁運形同種族滅絕，^④美古雙方關係遂在一九九六年因古巴空軍自認擊落侵入領空的美國私人救難飛機而跌到谷底。當時有意推動和解的美國總統柯林頓（Bill Clinton），礙於國會壓力，亦不得不簽署由國會通過的「古巴自由民主團結法案」或稱「赫姆斯－柏頓法案」（Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996 or Helms-Burton Act），^⑤以促使國際社會成員經濟制裁卡斯楚政府，並支持古巴的民主轉型。

就在美古雙方僵持不下之際，古巴小男孩伊利安（Elian González）在一九九九年感恩節於海上單獨獲救的事件，乃成為美國政府與古巴政府間、古巴政府與古巴裔美國人間^⑥、古巴裔美國人與美國政府間折衝樽俎的焦點。伊利安事件不但引發美國

註② 有關豬玆灣之役的經過和美蘇雙方對古巴飛彈危機的觀點，請參閱“Missiles to Cuba: Foreign-Policy Motives” in Richard Ned Lebow & Janice Gross Stein, *We All Lost the Cold War* (New Jersey: Princeton University Press, 1994), pp. 19~50.

註③ 古巴調整法案全文內容，請參閱“Fact Sheet: The Cuban Adjustment Act,” http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/fs_adjustment_act.html, pp. 1~2.

註④ 有關美國與古巴關係的演進，美國官方的看法，請參閱“U.S.-Cuba Relations,” <http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/policy.html>, pp. 1~3. 古巴官方的看法，請參閱“Proclama de la Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba sobre el bloqueo y la guerra económica,” *Granma Internacional Digital*, 12 de julio de 2000, <http://www.granma.cu/documento/espanol00/027-e.html>, pp. 1~4; “Proclama de la Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba sobre la ley de Ajuste Cubano,” *Granma Internacional Digital*, 12 de julio del 2000, <http://www.granma.cu/documento/espanol00/026-e.html>, pp. 1~4.

註⑤ 美國國會在一九九二年提出「古巴民主法案」(Cuban Democracy Act of 1992)，相關內容請參閱Cuban Democracy Act of 1992, http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/democ_act_1992.html, pp. 1~9，一九九六年三月則通過「古巴自由民主團結法案」“Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996。”有關該法案內容，請參閱Helms-Burton Act, <http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/helms-burton-act.html>, pp. 1~49.

註⑥ 有關在邁阿密的古巴裔美國人反卡斯楚的歷史心結，請參閱Daniel Schorr, “The complex passions of Miami Cubanos, the Christian Science Monitor,” April 21, 2000, <http://www.csmonitor.com/durable/2000/04/21/plls1.htm>, pp. 1~2.

和古巴對難民潮、移民政策和經濟禁運等問題的討論，同時也成為美國與古巴雙邊關係的潤滑劑。迄柯林頓與卡斯楚於二〇〇〇年聯合國領袖高峰會握手致意，伊利安事件在美古雙方所造成的衝擊與影響，已非單一事件所能比擬。因此本文擬從伊利安事件切入，以探討美國和古巴在難民問題、移民法案和經濟禁運等問題的歧見、協調和共識，並據以分析美國和古巴雙邊關係的演變和發展。

貳、雙邊關係的關鍵性議題

墨西哥前總統薩利納斯（Carlos Salinas de Gortari）於二〇〇〇年十月八日出版的回憶錄（The Difficult Path to Modernity）指出，美國前總統柯林頓曾於一九九四年古巴難民潮出現後請他幫忙，由於當時古巴據估計有三十萬人準備逃往美國，因此柯林頓急需祕密管道聯繫古巴強人卡斯楚，以進行協商工作。薩利納斯聞訊遂請他和卡斯楚的共同朋友賈西亞（Gabriel García Marquez）出面幫忙，哥倫比亞籍的賈西亞曾獲諾貝爾文學獎，由他居間傳話的結果顯示，古巴並無發動難民攻勢的打算。問題癥結出在蘇聯解體後，莫斯科已無餘力接濟古巴，美國長期的經濟禁運使得古巴人民難以為繼，由於古巴難民較其他拉美難民在美國享有更多的保障，因此只有逃往美國尋找機會。柯林頓在接獲消息後表示，只要古巴解決難民問題，美國將促成古巴合法移民的增加。而後在古巴難民潮消退後，美國隨即開放佛羅里達和古巴間的電話、航空和銀行業務。只是美國和古巴在冷戰後的和解行動，卻因古巴空軍在一九九六年擊落侵入領空的美國私人救難飛機而劃下句點。^⑦而後美國的禁運措施又再度導致難民的增加，以及雙方對移民政策觀點的落差。

一、伊利安事件的遠因

依據聯合國統計年報（el Anuario Estadístico de Naciones Unidas）、世界衛生組織（la Organización Mundial de la Salud）、國際勞工組織（la Organización Internacional de el Trabajo）的資料顯示，古巴革命前公共衛生的進步、勞動薪資的水準、教育程度的提高遠超過當時第三世界國家。卡斯楚革命成功之前，古巴初生嬰兒致死率為拉丁美洲最低，教育預算比重亦為拉美之冠，識字率則為當時全球一一二個國家中的第三十三名，文盲亦只有 18%。工業勞工每日收入在全球排名第八，農業勞工每日收入亦為全球第七，而失業率則只有 7.07%，此外收音機、電視和汽車為數眾多，醫生和病床數排名亦名列前矛。^⑧不過在卡斯楚革命成功之後，這一切卻有很大的改變。

卡斯楚在一九五九年取代了獨裁者巴蒂斯塔（Fulgencio Batista）之後，古巴在

註⑦ Tim McGirk, "Salinas Discusses Clinton-Castro Negotiations in New Book," *Time Daily*, October 8, 2000, <<http://www.time.com/time/daily/0,2960,57007-101001008,00.html>>, pp. 1~5.

註⑧ 有關卡斯楚上台之前，古巴在教育、衛生、勞工等方面之發展水準與數據，請參閱 "Cifras de Cuba Pre-revolucionaria," <<http://www.contactomagazine.com/cubacifras.htm>>, pp. 1~5.

卡斯楚長期統治之下，卻造成了有史以來最大的經濟困境。卡斯楚將所有的罪過歸諸於美國的經濟制裁（古巴稱其為經濟封鎖-bloqueo económico），而古巴試圖尋找生路的難民卻不斷湧向與古巴為敵的美國。從古巴流亡到美國的難民，依其到達時間可分為六〇、八〇、九〇年代三種，而其名稱亦因此分為古巴流亡份子、古巴裔美國人和古巴難民。

由於在卡斯楚上台之前，古巴曾經相當繁榮，因此六〇年代的古巴難民可以說是身在海外心在祖國。在他們心靈深處，古巴是無可替代的。對他們來說，逃離古巴只是從一個資本主義社會移居至另一個資本主義社會。八〇年代的難民則是從社會主義國家逃至資本主義國家，雖然他們面臨對新社會的適應問題，不過卻是得來不易的成果。對他們來說，唯有卡斯楚下臺才有回去的誘因。在他們的記憶當中，古巴已是高壓統治的極權國家。然而九〇年代引發的難民潮，則是孤立無援的古巴在冷戰過後所製造出來的饑民。對他們來說，穩定的工作和良好的教育環境，成為他們定居美國的主要理由。即使卡斯楚下臺，古巴也永遠無法達到美國的既有水準。

如果不以逃離古巴的時間作基準所作的民調結果顯示，倘使卡斯楚下臺，現居美國的古巴難民有 16% 將回到自己的家園，80% 則選擇留在美國，不過在後者中有 67% 有興趣回古巴旅遊。^⑨儘管古巴難民在抵達美國之後，大都沒有重返家園的打算，不過由他們在美國工作的辛苦所得，卻成為古巴家鄉親友的經濟依靠，也成為古巴外匯的重要來源之一。目前古巴每年大概有十億美元的外匯來自在美難民接濟親友和長途電話的花費，由美返鄉探親的古巴裔美國人亦日漸增加。

由於拉美各國難民逃至美國，其目的在避免右派政府的迫害。而古巴流亡份子卻因無法忍受左派政府的壓迫而逃至美國，因此在美國的古巴難民和拉美各國難民對政黨的認同傾向也有不同。通常拉美各國流亡份子在美國比較能夠認同民主黨，古巴流亡份子則較能認同共和黨。^⑩以邁阿密為大本營的古巴流亡份子，因此也是共和黨地方公職候選人的重要票倉，而這也是為什麼古巴裔美國人和共和黨人在伊利安事件立場一致的主要原因之一。

二、移民法案的缺失

從古巴革命成功之後，企圖逃往美國的古巴人民即絡繹於途。一九六〇至一九六二年間，一項名為彼得潘的行動（Operation Peter Pan），將一萬四千名十六歲以下的古巴孩童空運至美國。一九六二年十二月古巴政府釋放 1113 名豬羅灣戰役的俘虜，以交換美國民間募集的五千三百萬美元藥品和貨物。一九六五年十月則有三千名古巴人乘船逃離古巴，促使美國不得不正視古巴難民的問題。一九六六年十一月古巴調整

^{註⑨} Aleida Duran, "La Raíz y el Miedo entre los Cubanos," <<http://www.contactomagazione.com/raizmiedo.htm>>, pp. 1~6.

^{註⑩} Santiago Tavara, "No Se Ha Roto el Cordón Umbilical entre Cubanos del Exilio y de la Isla," <<http://www.contactomagazine.com/cubaexilio407.htm>>, pp. 1~2.

法案生效，允許十二萬三千名逃往美國的古巴難民申請永久居留。^⑪基本上古巴調整法案不但適用於難民本身，難民的配偶和子女也適用該項規定。由於美國政府大開善門，古巴政經情勢又持續惡化，因此難民人數亦隨之增加。此外美國民間組織伸出援手，古巴流亡份子亦大力聲援，也增加難民敢於冒險逃亡的誘因。

古巴對美國片面的做法自然無法忍受，咸認美國這項歧視、不道德、鼓勵犯罪的移民政策，從古巴革命成功以來，即為帝國主義反制社會主義的工具，用以造成古巴社會不穩定、不團結。起先該項政策意在提供古巴前朝遺老在美國的合法居留，而後在鼓勵古巴人民冒險離開家園，以便成為美國宣傳古巴暴政的資料。然而同期人口較古巴少，非法移民卻較古巴多的拉美其他國家，他們逃往美國的難民卻無法享受同等的待遇，因此古巴譴責美國政府居心不良。^⑫然而古巴政府另一方面卻又未能全力防堵難民逃往美國，以至於難民事件時有所聞。

冷戰結束後，古巴政經情勢持續惡化。一九九四年八月古巴難民潮再度因卡斯楚有意開放移民政策而爆發，當時有超過三萬名的古巴難民逃往美國。^⑬同年九月美國和古巴達成協議，同意古巴人民可以經由安全、合法的管道移民美國，美國政府同意每年提供二萬個移民的名額。而後在確認難民不致被迫害的情況下，美國政府逐次將海上攔截和逃往美國位於古巴海軍基地（U.S. Naval Base at Guantanamo Bay）的難民遣送回國，餘則送往第三國。^⑭而後在一九九五年五月二日美國與古巴展開移民對談，以確保安全、合法、有秩序的移民政策。一九九七年七月、一九九八年六月、十二月美古雙方再次舉行會談，以避免難民潮的再現。^⑮從美古雙方在一九九四年九月的移民協議之後，古巴人民歷年獲得簽證人數為：一九九五年 25838 人、一九九六年 20006 人、一九九七年 20048 人、一九九八年 20787 人、一九九九年 24149 人、二〇〇〇年（一至八月）20566 人。^⑯

儘管美古雙方在冷戰後對移民的管制進行對話協調，不過卻無法根本解決難民問題。美國總統柯林頓上台之後，即企圖打開美國和古巴的僵持狀態。不過古巴仍然在

註^⑪ 有關古巴人民移往美國的大事紀，請參閱 “Fact Sheet: Chronology of Cuban Migration, 1958~1998,” <<http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/migration-chron.html>>, pp. 1~2.

註^⑫ “Proclama de la Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba sobre la Ley de Ajuste Cubano,” *Granma Internacional Digital*, <<http://www.granma.cu/espanol/jul2/procagus-e.htm>>, pp. 1~3.

註^⑬ “Fact Sheet: Chronology of Cuban Migration, 1958~1998,” op. cit., p. 2.

註^⑭ “Fact Sheet: Cuba-U.S. Migration Accord,” <http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/fs_000828_migration_accord.htm>, p. 1.

註^⑮ U.S.-Cuba Migration Talks, July 16~17, 1997, <<http://secretary.state.gov/www/briefings/statements/970717b.html>>, p. 1; U.S.-Cuba Migration Talks, <<http://secretary.state.gov/www/briefings/statements/971201d.html>>, p. 1; U.S.-Cuba Migration Talks, <<http://secretary.state.gov/www/briefings/statements/1998/ps980625b.html>>, p. 1; U.S.-Cuba Migration Talks, <<http://secretary.state.gov/www/briefings/statements/1998/ps981203a.html>>, p. 1.

註^⑯ “Fact Sheet: Approved Cuban Migrants,” <http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/fs_000828_Cuban_migrants.htm>, p. 1.

一九九六年二月於公海擊落了搶救古巴難民的美國民航機，而後古巴也逮捕監禁要求民主轉型和尊重人權的異議人士。一九九九年二月古巴甚至通過法令，可將批評政府言論傳送至國外的異議份子判刑二十年。一九九九年十一月第九屆伊比利美洲高峰會議（IX Cumbre Iberoamericana）在古巴召開，即使與會各國元首要求古巴尊重自由、民主、人權的呼籲，也無法改變古巴的現狀。^⑦卡斯楚為確保政權和個人理念，訂下了無可改變的遊戲規則。倘使他對美國妥協，將喪失自身持續揮舞民族主義大旗對抗美國帝國主義的正當性。在美國獨惠古巴的移民法案未改變之前，卡斯楚依然故我的心態和做法，也導致向外尋找生機的古巴難民繼續冒險逃往美國。伊利安事件也在這種時空背景下，成為衆多古巴難民事件中最受矚目的一樁。

三、經濟禁運的衝擊

一九七七年民主黨的卡特總統（Jimmy Carter）解除美國人民到古巴旅遊的限制，一九八二年共和黨總統雷根（Ronald Reagan）則重新恢復這項限制。雖然在蘇聯解體後，古巴即已不再是美國的軍事威脅。不過在一九九六年由共和黨參議員赫姆斯（Jesse Helms）和衆議員柏頓（Dan Burton）共同推動的赫姆斯－柏頓法案（簡稱赫姆斯法案），則使美國對古巴的制裁成為法律。民主黨的柯林頓因此無權廢除對古巴的禁運，不過卻可以有限度地放鬆部分禁令。儘管大部分美國人民仍然不能前往古巴旅遊，然而神職人員、藝術家、演藝人員、生意人和古巴裔美國人卻在許可之內。雖然美國遊客不是前往古巴推翻卡斯楚，不過卻可在七十三高齡的卡斯楚退位後，影響古巴過渡時期的政策。^⑧此外近期美國與古巴雙邊貿易的誘因，也已成為打破古巴經濟禁運迷思^⑨的攻擊力量。

在伊利安事件發生之前，美國國內即有對古巴解除部分禁運的呼籲。特別是針對食物和醫藥的出口。雖然古巴從其他國家進口的食物仍未超過十億美元，不過對美國生產過剩的農作物而言，可以說是一個具有緩解作用的潛在市場。因此論者以為，美

註⑦ “Castro No Está Interesado en Mejorar Relaciones con Washington,” <<http://www.contactomagazine.com/cubaedi228.htm>>, pp. 1~3.

註⑧ “Clinton Has Chance to Make Change in Cuba Policy,” Sun-Sentinel Editorial Board, June 25, 2000, pp. 1~3, <<http://sunsentinel.com/opinion/daily/detail/0,1136,32000000000119447,00.htm>>,

註⑨ 支持美國對古巴經濟禁運者，基本上有以下五項迷思：1. 美國此舉乃為防衛人權。儘管古巴對其人民權利確有可議之處，但是美國顯然沒有注意到它的經濟權利。此舉有違全球對人權的基本定義，主要人權團體也都呼籲停止對古巴的經濟禁運。2. 不應將古巴經濟危機歸罪於經濟禁運。古巴承認經濟上對前蘇聯集團的依賴，以及過度的中央集權和政府的計畫造成經濟困境，不過經濟禁運則使其困境雪上加霜。3. 古巴應只和其他國家有貿易往來。美國從六〇年代即促使各國打消和古巴貿易的念頭，更何況美國是全球政經強權，古巴很難不觸及美國的海外專利和公司，再者和其他國家貿易又有路途遙遠成本過高的考量。4. 古巴人民支持經濟禁運。無論古巴人民怎麼看待卡斯楚政府，大部分古巴人民仍然希望美國解除經濟禁運。就算是古巴天主教異議人士和海外流亡份子，也有多人同意這項看法。5. 經濟禁運需要時間運作。實際上長達四十年的經濟禁運並無太大的作用，古巴人民和古巴經濟承受了重大的打擊，卻無法改變政治現狀，且強化了古巴政府的強硬路線。有關內容請參閱“Debunking the Embargo Myths,” <<http://www.globalexchange.org/campaigns/cuba/US-Cuba/EmbargoMyths.html>>, pp. 1~3.

國應該持續督促古巴民主化的實現，卻無須造成古巴一千一百萬人口難以度日的情況。解除部分出口限制可強化美國和古巴人民的感情，而又不會延長西半球最後一個獨裁政權的壽命。^②只是由國會推動制定的赫姆斯法案，仍須由國會來解套。

美國衆議院企圖孤立古巴以迫使卡斯楚去職的決心，仍比參議院要來得堅定。^③參議院原本的構想，在同時廢除片面對古巴、伊朗、伊拉克、利比亞、蘇丹和北韓等國家在食物和醫療的禁運措施，不過衆議院共和黨領袖並不同意部分解除對古巴的經濟禁運。因為他們認為，支持古巴禁運即表示反對卡斯楚的獨裁政權。不過這個說法並不被兼具食品和藥品競爭優勢的地區如伊利諾州所認同。^④來自各方的壓力也迫使共和黨國會議員，重新思考部分解除對古巴經濟禁運的可能性。

總部設在美國的著名人權團體——人權瞭望（Human Rights Watch）也認為，雖然古巴人權紀錄不彰，不過對古巴持續經濟禁運措施並無益於改善古巴的人權紀錄。不但教皇若望保祿二世（el Papa Juan Pablo II）對此措施表達不滿，聯合國大會也多次針對施加於古巴的經濟禁運措施，作出籲請美國終止該項措施的決議案。^⑤實際上，卡斯楚政權一向認為美國的經濟禁運措施根本就是經濟封鎖，^⑥因此古巴政府在面臨政經困境的同時，也宣傳美國禁運措施本身就是違反人權的作法，以換取國際社會的同情。伊利安事件則再次凸顯美國對古巴經濟禁運的負面效果，也成為古巴政府力圖打破國際孤立的個案。

叁、緩解對峙的潤滑劑

伊利安事件凸顯出古巴裔美國人團體及其支持的國會議員，以往主導美國古巴政策的事實。然而在事件經過處理過程和陸續揭露的民調結果顯示，大部分美國人已修正對該利益團體的看法，不再將卡斯楚與古巴劃上等號。而一向主張對古巴採取強

^{註①} Cuba: U.S. should lift restrictions on food, medicine exports, *The Dallas Morning News*, sep. 21, 1999, <<http://www.dallasnews.com/editorial/0921edit/cuba.htm>>, pp. 1~2.

^{註②} 有關衆議院於一九九四年四月就美國應該維持禁運以對抗卡斯楚獨裁統治的辯論中，持肯定意見的具體內容，請參閱 Representative Lincoln Diaz-Balart, "The Need to Maintain the U.S. Embargo Against the Castro Dictatorship," <<http://www.nocastro.com/embargo/h2351.htm>>, pp. 1~24. 基本上，衆議員 Lincoln Diaz-Balart 認為，美國對古巴的禁運措施恍如歐盟對南歐國家的作法。在西班牙、葡萄牙和希臘民主化之前，當時的歐洲共同體並非這些國家開放加入，彼時亦無人抱怨加諸於這些國家的民主轉型壓力，而這些國家的民主化動力來自軍事政變或獨裁者身亡。因此美國解除對古巴經濟禁運的時機，應該在卡斯楚去世或下台，古巴政府開始釋放政治犯，開放政黨、勞工團體、傳播媒體自由化，並實施由國際監督的自由選舉時。

^{註③} "Self-Defeating Embargo Politics," *Chicago Tribune*, September 30, 1999, <<http://chicagotribune.com/news/opinion/article/0,2669,SAV-9909300171,FF.html>>, pp. 1~2.

^{註④} "Cuba: Human Rights Watch Presenta Informe Crítico de Castro," <<http://www.contactomagazine.com/Cubarights2.htm>>, pp. 1~2.

^{註⑤} 有關古巴認為美國經濟禁運根本就是經濟封鎖的說法，請參閱 Raisa Pages, *Ahora sé muy bien la diferencia entre embargo y bloqueo*, <www.granma.cu/espanol/feb4/9agri-e.html>, pp. 1~3.

硬措施的共和黨國會議員，也已經無法抗拒選區內來自農業和藥業遊說團體日增的壓力。^㉙而美國人民也開始質疑過去經由經濟制裁古巴的措施是否得當。^㉚美國總統柯林頓對古巴禁運鬆綁也持正面意見，不過在美國國會大幅度修正赫姆斯法案之前，^㉛由伊利安事件開啟的美古交流管道並未完全暢通。

一、伊利安事件的始末

一九九九年十一月二十四日美國感恩節當日，古巴小男孩伊利安搭乘簡陋的偷渡船，隨同生母、繼父和親友共十四人，由哈瓦那逃往邁阿密。突發的風暴奪走了他的親人，只剩下他和另兩名倖存者在不同的地點獲救。^㉜由於伊利安是在海上被漁夫無意中發現，而不是在陸地上被尋獲，因此依照美國對古巴難民在海上被截獲，若無安全顧慮，將無法在美國定居的規定，^㉝伊利安應被遣返。然而伊利安只是一個未滿六歲的小孩，他悲慘的遭遇和淒涼的身世，立即在美國引起廣大民眾的注意。不但伊利安在邁阿密的親屬打算將他留在身邊，^㉞部分民眾也認為他應該可以留在美國。^㉟然而美國移民局在二〇〇〇年一月五日的決定卻認為家庭團聚和親子關係方是本案的關鍵，^㉟伊利安在古巴的生父璜·龔薩雷斯（Juan Miguel Gonzalez）則在古巴政府關切下表態，^㉟希望伊利安能安全返回古巴。一向支持對古巴經濟制裁的共和黨，以及認為和平演變對古巴更有用的民主黨，對伊利安事件也採取了不同的立場；共和黨人

^㉙ Karen De Young, "Momentum Grows on Hill to Ease Sanctions on Cuba," *The Washington Post*, July 22, 2000, <<http://washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A24643-2000Jul21.html>>, p. 2.

^㉚ 有關美國人民因為伊利安事件而改變處理古巴問題的態度，相關內容請參閱 Linda Robinson, "More Americans Than Ever Would Rather Deal with Castro," *U.S. News*, Apr. 24, 2000, <<http://www.usnews.com/usnews/issue1000424/elian.htm>>, pp. 1~4.

^㉛ 伊利安事件對美國與古巴關係的影響，請參閱 "The Elián Effect: Elián González's Case has changed U.S.-Cuba Relations," *ABC News*, June 29, 2000, <http://abcnews.go.com/onair/WorldNewsTonight/wnt000628_USCuba_feature.htm>, pp. 1~5.

^㉜ 有關伊利安的繼父和生母何以會將伊利安帶離古巴的曲折經過，請參閱 Elaine de Valle, "The deadly voyage: How it happened," *Miami Herald*, December 13, 1999, <<http://www.herald.com/content/archive/news/rafters99/docs/001478.htm>>, pp. 1~8.

^㉟ 相關規定請參閱 "Fact Sheet: Cuba-U.S. Migration Accord," *op. cit.*, p. 1.

^㉟ 有關古巴流亡份子為伊利安留在美國所顯現出來的偏激態度，請參閱 Jesus Hernandez Cuellar, "Are Cuban Exiles Crazy?" <<http://www.contactomagazine.com/cubanexiles.htm>>, pp. 1~3.

^㉟ 經由網路民調顯示，絕大部分的美國小孩認為伊利安應該留在美國，相關內容請參閱 "Niños Norteamericanos Creen que Elián González Debe Quedarse en EE.UU.," <<http://www.contactomagazine.com/eliankids.htm>>, pp. 1~3.

^㉟ 有關移民局對伊利安事件的看法，請參閱 "Reno: Elián Debe Volver Rapidamente a Cuba," <<http://www.contactomagazine.com/elianreno.htm>>, pp. 1~2.

^㉟ 伊利安之父雖表示未遭受古巴政府的壓力，不過衆說紛紜，相關內容請參閱 "Padre de Elián Dice No Haber Sufrido Presiones del Gobierno de Castro," <<http://www.contactomagazine.com/elianpapa.htm>>, pp. 1~2; "Religioso Dice que el Padre de Elián es Manejado por el Gobierno de Castro," <<http://www.contactomagazine.com/elianreli.htm>>, pp. 1~2.

傾向讓伊利安留在美國，民主黨人則認為伊利安應與家人團聚。^⑭原本即糾纏不清的美古關係，亦因此事件中古巴裔美國人的介入，頓時成為各方矚目的焦點，^⑮連拉丁美洲國家也對此事件的發展表達了關切之意。^⑯

為貫徹將伊利安平安送回古巴的決定，美國國務院於四月四日指示駐哈瓦那辦事處簽發六張非移民簽證給伊利安的家屬、老師和同學，^⑰以便他們到美國協助伊利安完成返國的準備。而後在四月十八日有聯合國人權委員會通過譴責古巴人權現狀的決議案，致使古巴裔美國人確保伊利安留在美國的決心更加堅定。^⑱不過伊利安在邁阿

註^⑭ 有關美國兩黨政治家對伊利安事件的看法和立場，請參閱“Legislador Propone Nacionalizar al Niño Elián González,” <<http://www.contactomagazine.com/eliannac.htm>>, p. 1; Karen DeYoung, “Battle Over Cuban Boy Moves to Hill,” <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A40258-2000Jan27.html>>, pp. 1~3; “Reacciones de Politicos de EE.UU. Ante la Decision del INS,” <<http://www.contactomagazine.com/elianreac.htm>>, pp. 1~2; “Clinton Dice que la Politica No Intervino en el Caso de Elián González,” <<http://www.contactomagazine.com/elianclinton.htm>>, pp. 1~2; 當時美國副總統（後來的民主黨總統候選人）高爾(Al Gore)亦表示，應將此案交予法院審理，而不應由移民局單獨決定後執行，相關內容請參閱“Comisión del Congreso de EE.UU. Detiene la Devolución del Niño Cubano,” <<http://www.contactomagazine.com/elianburton.htm>>, pp. 1~3.

註^⑮ Alberto Garcia Marrder, “EE.UU. Entre Presiones de Miami y La Habana por Caso del Niño Cubano,” <<http://www.contactomagazine.com/elian17.htm>>, pp. 1~3.

註^⑯ “Amplia repercusión en la prensa internacional por el secuestro del niño Elián,” <<http://www.elian.cu/elian15.htm>>, pp. 1~2.

註^⑰ “U.S. Approves Visas for Elián González Family, Washington File, April 4, 2000,” <<http://usinfo.state.gov/regional/ar/us-cuba/visa3.htm>>, p. 1; 雖然當時美國德州州長（後來的共和黨總統候選人）布希(George W. Bush)認為應讓伊利安留在美國，不過他也認為應讓伊利安的父親到美國來，以便他在沒有壓力和恐懼的情況下，表達他自己對伊利安去留的看法，相關內容請參閱 George w. Bush, “Dice que el Padre de Elián Debe Viajar a EE.UU.,” <<http://www.contactomagazine.com/bush324.htm>>, pp. 1~2. 實際上，有相當證據顯示，只要伊利安之父到美國來，必然也會隨同家屬要求政治庇護。相關內容請參閱“El Padre de Elián Aparentemente Tambien Querría Huir de Cuba,” <<http://www.contactomagazine.com/elian32.htm>>, pp. 1~2.

註^⑱ 二〇〇〇年四月十八日由聯合國人權委員會通過譴責古巴人權的決議案。投票結果顯示有二十一票贊成，十八票反對，十四票棄權。美國政府就經濟制裁古巴一事表示，如果古巴採取必要的改革措施以保證民主轉型、尊重人權，美國將對古巴政策採取正面的改變。古巴裔美國人據此認為，聯合國人權委員會此項決議案將有助於確保伊利安留在美國，而卡斯楚政權也將因此在國際組織繼續被孤立。相關內容請參閱“Comisión de Derechos Humanos de la ONU Condena a Cuba,” <<http://www.contactomagazine.com/cuba419.htm>>, pp. 1~3. 有關古巴裔美國人全國基金會(the Cuban American National Foundation)對聯合國人權委員會決議案的態度，以及因此對伊利安事件樂觀的看法，請參閱“Naciones Unidas Condena a Fidel Castro,” <<http://www.canfnet.org/spanish/press/notipr.htm>>, pp. 1~3. 有關美國政府對聯合國人權委員會決議案的評論，請參閱“U.S. Response to Decision of UNCHR To Pass Cuba Resolution,” <<http://secretary.state.gov/www/briefings/statements/2000/ps000418a.htm>>, pp. 1~2. 有關古巴官方媒體指控美國操縱聯合國人權委員會以對抗古巴，並據此拒絕歸還伊利安的說法，請參閱 EE.UU. usa a la CDH como instrumento contra Cuba y al Gobierno Checo como su lacayo, *Granma Internacional Digital*, 20 de abril de 2000, <<http://www.granma.cu/espanol/abr3/pruebas-e.html>>, pp. 1~12. 有關美國國務院對古巴人權之評估報告，請參閱“U.S. Departments of State, Human Rights for 1999-Cuba,” <http://www.state.gov/www/global/human_rights/1999-hr9-report/cuba.html>, pp. 1~36.

密的家屬錯估柯林頓政府對該案的決心，在面對挑戰公權力的情況下仍拒不交出伊利安，以致事件演變成轟動美國的大案，也促使當時美國司法部長雷諾（Janet Reno）在四月二十二日動用公權力強制要回伊利安，以便其與生父在美國團聚。^⑨此次搶人事件在美國造成軒然大波，輿論亦呈兩極反應。古巴裔美國人對美國政府此舉表達強烈不滿，美國政府認為此項行動只是依法行事，古巴政府則認為伊利安終將回國。經過媒體的大肆報導，伊利安事件已成美國朝野重新檢視對古巴政策的關鍵。

柯林頓針對美國司法部門強行索回伊利安的做法表示，在其他辦法皆不可行的情況下，他支持司法部長動用公權力以促成伊利安早日與生父團聚的決定。基於聯邦法院已判定伊利安之父有監護權的情況下，伊利安在邁阿密的親屬仍拒不交人就是違法。^⑩而柯林頓也在四月二十五日呼籲美國國內對此問題持有不同看法的人和媒體停止爭論，以便讓伊利安事件可以依法行事。^⑪據悉柯林頓之意乃在避免伊利安事件泛政治化，勿使其成為二〇〇〇年美國總統大選的熱門話題。不過古巴裔美國人對柯林頓政府的強勢作為極為不滿，在邁阿密發動數次大遊行，^⑫但卻無法改變既成的事實。雖然伊利安的父親未如古巴裔美國人的期盼，為全家在美國申請政治庇護。然而柯林頓政府在伊利安事件中確實對卡斯楚政權表達了善意，使伊利安事件成為緩解美古長期對峙的潤滑劑。

二、移民法案的問題

儘管佛羅里達州是美國第四大洲（以人口計），不過在美國總統大選中也只有二十五張選舉人票（全國共五三八張選舉人票）。而在總統大選中獲得古巴裔美國人的認同，也不是在佛羅里達州致勝的絕對關鍵。^⑬不過古巴裔美國人聚居的邁阿密可以說是反卡斯楚勢力集結的重鎮，既是重要資訊和對外聯絡的管道，亦是少數領導核心決策的中心。^⑭雖說古巴裔美國人無法主導三千一百萬使用西班牙語的拉丁裔美國人

註⑨ 有關美國司法部門強行索回伊利安的行動過程，請參閱“After 5 Months, An End to Saga,” <<http://www.msnbc.com/news/398503.asp>>, pp. 1~8; Raid and reunion, <<http://www.msnbc.com/news/398659.asp>>, pp. 1~11.

註⑩ “President Clinton on Reunion of Elián González with Father,” Washington File, April 22, 2000, <<http://usinfo.state.gov/regional/ar/us-cuba/clinton22.htm>>, pp. 1~2.

註⑪ *White House Report*, April 25, 2000, <<http://usinfo.state.gov/regional/ar/us-cuba/whreport25.htm>>, pp. 1~2. 有關伊利安事件在美國進入司法程序的大事紀，並請參閱“The Elián González Case: Chronology of Events,” <http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/000404_elian.html>, pp. 1~4.

註⑫ Sonia Osorio, “El Exilio Cubano Paraliza Miami y Anuncia Otra Protesta,” <<http://www.contactomagazine.com/elian426.htm>>, pp. 1~3.

註⑬ Rafael Canas, “Florida, Posible Premio Electoral para Candidatos Presidenciales de EE.UU.,” <<http://www.contactomagazine.com/florida1010.htm>>, pp. 1~3.

註⑭ Jesus Hernandez Cuellar, “Y Despues de Elián? Que Hará la Oposición Cubana?” <<http://www.contactomagazine.com/cuellar630.htm>>, p. 3.

選票流向，不過他們的影響力卻不可忽視。^⑥而這也是民主黨政府在處理伊利安事件中考慮的因素之一。不過大選前共和黨總統候選人小布希（George W. Bush）也批評時任副總統的民主黨總統候選人高爾（Al Gore）在伊利安事件中只為選票考量，無法作出明快的決定。而古巴裔美國人又在伊利安事件當中，將伊利安去留的責任加之於由柯林頓和高爾領導的政府，^⑦致使高爾在佛羅里達州的競選中對伊利安事件更加謹慎。

然而伊利安事件在媒體的高曝光率，卻又讓兩黨總統候選人不得不表態。二〇〇〇年二月，一項就美國總統大選的民意調查顯示，共和黨的小布希和民主黨的高爾在媒體的曝光率皆不及伊利安。而伊利安令人同情的遭遇和後續錯綜複雜的情節，恍如結局即將揭曉的肥皂劇（soap opera）般，令人期待最後圓滿結局的出現。^⑧而整個事件的發展，也影響到此後美國政府對古巴的移民政策。古巴政府對伊利安事件所涉及的難民問題，不但發動輿論反擊，同時也動員群衆示威遊行，促使美國早日遣返伊利安。

卡斯楚在美國政府於四月二十二日以武力索回伊利安後，卡斯楚宣稱此日為古巴革命成功後唯一和美國停戰的一天。他認為古巴政府應和美國司法部長、移民局，以及支持歸還伊利安的兩黨國會議員共享成功的喜悅，此外更應歸功於美國總統柯林頓和美國輿論在事件中所扮演的角色。^⑨雖然卡斯楚難得對美國政府假以辭色，不過美國政府的強勢作為卻激怒了古巴裔美國人，古巴裔美國人全國基金會主席桑多斯（Jorge Más Santos）即認為，四月二十二日是美國歷史上最黑暗的一天；邁阿密市長卡若流（Joe Carollo）也對此項行動表示不滿；古巴裔衆議員巴拉特（Dia-Balart）則控訴柯林頓，以懦夫的罪行換取古巴的好感；^⑩而輿論也認為在伊利安事件中最大的勝利者就是古巴。^⑪

儘管美國朝野在伊利安事件對古巴表達了善意，不過古巴仍就美國的移民法案有所批評。在三月美國地方法院就伊利安事件作出判決前，卡斯楚即攻擊古巴調整法案提供非法移民登陸美國的缺失，他認為「美國處理伊利安事件的殘酷做法，皆肇因於古巴調整法案的殘酷本質。」^⑫其意乃指古巴調整法案提供了誘因，古巴人民只要想

註⑥ 美國是全球第五大使用西班牙語的國家，前四大分別是墨西哥、西班牙、阿根廷、哥倫比亞，相關內容請參閱 “La Poblacion Hispana de EE.UU. es de 31.3 Millones,” <<http://www.contactomagazine.com/hispanos902.htm>>, pp. 1~2.

註⑦ “El Exilio Cubano Responsabiliza a Clinton por la Suerte de Elián,” <<http://www.contactomagazine.com/elian323.htm>>, pp. 1~2.

註⑧ David Cast, “Elián González For President?” *The Black World Today*, 02-05-00, <<http://www.tbwt.com/views/feat/feat1790.asp>>.

註⑨ Jaguey Grande, “Castro Elogia a Clinton, a Reno y al Servicio de Inmigración de EE.UU.,” <<http://www.contactomagazine.com/castro425.htm>>, pp. 1~2.

註⑩ “Indignación entre Lideres del Exilio Cubano por Acción Federal,” <<http://www.contactomagazine.com/elianlideres.htm>>, pp. 1~2.

註⑪ Warren Richey, “Big winner in Elián case: Cuba, the Christian Science Monitor,” April 24, 2000, <<http://www.csmonitor.com/durable/2000/04/24/pls1.htm>>, pp. 1~4.

註⑫ 卡斯楚評論原文為 Lo que se ha cometido con ese niño en ese país es en realidad una monstruosidad, pero hay algo más monstoso y es la Ley de Ajuste Cubano.

辦法抵達美國海岸線即可獲得居留和工作，以至於非法移民和人蛇集團愈趨猖獗。而在逃往美國的古巴難民中，不乏有犯罪前科的案例。因此卡斯楚質疑美國何以拒絕古巴人民簽證申請的同時，卻又提供非法管道的便利。而伊利安在海上獲救後，竟被交給在邁阿密的叔公拉薩羅·龔薩雷斯（Lázaro González）監護，而未被立即遣返古巴，實已違反該項法令的精神。尤其伊利安的叔公在古巴任教時，曾有被控對學生性侵害的前科，^②因此並不適任伊利安監護人的工作。

不過就在卡斯楚對美國的移民政策表示不滿時，在他發表談話先前十五天就有一萬三千個古巴人民申請前往美國的短期簽證。而在申請簽證的古巴民眾當中，卻有相當高的比例曾經參加要求美國歸還伊利安的公開活動。由此可見即使打算離開古巴的民眾，仍須具有「政治正確」的先決條件。^③而對於無力申請美國簽證的一般民眾，逃離古巴前往美國尋求出路，卻又是立即而有效的求生管道。倘使連伊利安在海上獲救都可以獲得合法居留，則後續的難民亦可援引前例，其結果絕非美古兩國政府所樂見。因此如何兼顧人道、政治考量，降低事件對美古兩國關係可能產生的衝擊，遂成為美國政府對伊利安是否適用移民法案的主要考量。

三、經濟禁運的檢討

一九九九年十一月於哈瓦那舉辦的伊比利美洲高峰會議中，與會的拉丁美洲元首率皆認為，卡斯楚應該廣開言路並提昇人權標準，不過他們也認為赫姆斯法案已傷害到古巴人民的權益。雖然此項呼籲意在促使美國正視經濟禁運的後遺症，不過經濟禁運卻也提供了卡斯楚用以掌握權力鼓動風潮的藉口。受苦的古巴民眾，近年則飽受食物和藥品欠缺，外匯不足和生活水準低落的痛苦。基層公務人員每月薪水只有七至九美元，一般沒有美元來源的民眾，可能數月不知肉味，而超過三百樣的藥品和基本醫療設施也都無法補給。尤其美國境內和所屬海外公司的產品，也都在禁運之內。雖然古巴醫療技術有一定的水準，不過新近的食物和藥品缺乏，已經使古巴保健措施出現危機。^④而伊利安事件的發生，已促使美國民眾了解古巴政經缺失的嚴重性。

實際上，柯林頓政府在一九九九年夏天即已允許食物和藥品出口至伊朗、利比亞和蘇丹等國家。不過古巴卻因赫姆斯法案的限制，而無法受到同等的對待。雖有輿論認為赫姆斯法案已違反世界貿易組織的精神，尤其在美國已和中共貿易正常化，並逐

註^② 有關古巴調整法案為古巴造成的危害，對拉美其他國家難民的歧視，以及何以伊利安事件發生的原委，請參閱 “Teresa Gutierrez, Elián's Tragedy Made in USA,” <<http://www.workers.org/ww/2000/cuba0525.htm>>, pp. 1~5; “We Would Have to Ask for an Adjustment Act for All Latin Americans,” <<http://www.granma.cu/inges/dic3/51nbc-i.htm>>, pp. 1~10.

註^③ “13,000 Cubanos Solicitan Visas para Estados Unidos,” <<http://www.contactomagazine.com/cubavisas308.htm>>, p. 1.

註^④ Cesar Chelala, “U.S. Policy Victimizes Ordinary Cubans,” *The Seattle Times*, December 10, 1999, <http://seattletimes.nwsource.com/news/deitorial/htm198/cuba_19991210.html>, pp. 1~3.

漸解除對北韓和伊朗的經濟制裁時，對古巴的經濟禁運也應適時作出調整。^⑯身居參議院外交委員會主席的赫姆斯（原赫姆斯法案催生者），已在二〇〇〇年三月軟化他對古巴共黨政府全面禁運的強硬立場。因為他認為被美國列為禁運對象的國家，以金錢向美國購買食物和藥品所造成的花費，將可降低他們把錢花在對內鎮壓和對外執行恐怖活動的能力。雖然各方懷疑古巴有能力向美國購買穀物，不過美國農業團體卻認為，古巴就近向美國採購食品，比從歐洲和加拿大進口要來得划算，至少運費就可以省掉不少。^⑰

針對參衆兩院在二〇〇〇年五月部分解除對古巴經濟禁運的提案，美國有行政官員表示，白宮並不反對修訂對特定國家的制裁，不過國會立法干預總統對外交政策的決策能力，特別是對特定國家施加、解除或修訂經濟制裁的決定，皆應合理反應總統與國會之間的互動關係。有關制裁的法令應賦予總統應有的彈性，以便於總統指導外交政策和保護國家安全。^⑱雖然反卡斯楚的活躍份子一向懷疑柯林頓政府可能祕密訂下和古巴關係正常化的議程，不過當時白宮並未公開表示對古巴經濟制裁的立場，反而比較關心國會的決議是否限制總統對古巴政策的權限。實際上，參衆兩院也認為，在沒有國會背書的情況下，總統將失去片面對特定國家施行制裁的權利。^⑲

雖然美國共和黨一向較為敵視卡斯楚政權，不過本次部分解除對古巴經濟禁運的動力，也來自共和黨國會議員及其選區內的商人和農人。他們認為古巴急需美國的食物和藥品，且地理上鄰近美國。美國無須將此賺錢的機會讓與其他國家，況且古巴從美國農人手中購買糧食，也將難已再威脅美國的安全。因此美國國會必須明確表示支持廢除對古巴的糧食和藥品的禁運，以便柯林頓政府可以解除這項禁令。^⑳此項提案已成為伊利安事件落幕之前，美國府會之間共同關心的議題。

而後衆議院於六月二十七日，也就是伊利安被送回古巴前一日達成協議。在古巴不可以用貨品交換，而必須付現的情況下，允許美國的食物和藥品輸入古巴。雖然古巴必須付現，不過也被允許經由第三國政府或私人機構轉帳。然而為了避免柯林頓政

^{註⑯} Tony Karon, "How Elián Helped Poke a Hole in Cuba Embargo," *Time Daily*, June 27, 2000, <<http://www.time.com/time/daily/0,2960,48267-10/000628,00.html>>, pp. 1~4.

^{註⑰} "Senate committee votes to lift food and medicine sanctions on Cuba," CNN, May 9, 2000, <<http://www.cnn.com/2000/ALLPOLITICS/stories/05/09/senate.cuba/index.htm>>, pp. 1~2.

^{註⑱} Eric Pianin, "More to Ease Sanctions on Cuba Gains Ground," *The Washington Post*, May 12, 2000, <<http://washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A52411-2000May11.html>>, p. 2.

^{註⑲} 赫姆斯對古巴經濟禁運立場軟化的說法為 Every dollar these countries spend on American farm products is a dollar they can not spend on terror and repression. Eric Pianin and Karen DeYoung, "GOP Leaders Appear Ready to Ease Cuba Embargo," *The Washington Post*, June 21, 2000, <<http://washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A31106-2000Jun20.html>>, p. 2.

^{註⑳} Jim Landers, "Debate Over Cuba Embargo Heats Up," *The Dallas Morning News*, June 21, 2000, <http://www.dallasnews.com/business/99445_cubatrade_21na.html>, pp. 1~5; 有關柯林頓同時對伊利安事件和經濟禁運的評論，請參閱 "Excerpts: Clinton Comments on Cuba Sanctions, Elián González," *Washington File*, June 28, 2000, <<http://usinfo.state.gov/regional/ar/us-cuba/Clinton28.htm>>, pp. 1~4.

府對前往古巴旅遊的限制鬆綁，並安撫反卡斯楚選區衆議員的選票，此項協議仍有一項附帶規定。也就是只要卡斯楚在位一天，全面開放美國遊客前往古巴觀光，仍在禁止之列。^⑩不過參議院對經濟禁運的看法，仍較衆議院來得寬鬆。

稍後美國兩位參議員（Max Baucus 和 Pat Roberts）在訪問古巴後具體為文表示，有以下六個理由應解除對古巴的經濟禁運：^⑪（一）古巴對美國已無軍事威脅，片面經濟禁運不但無法獲得其他國家支持，亦無法獲得盟國認同。（二）片面制裁古巴無法改變古巴政府的行為，對古巴貿易機會反為他國取代。（三）片面制裁使卡斯楚找到藉口為自己失敗的經濟政策辯護，受苦的卻是尋常百姓。（四）解除經濟禁運可使美國出口商以較低運費和補給線，取代古巴從歐亞進口民生必需品。（五）解除經濟禁運將使古巴人民可藉由觀光、商務、藝術、學術和美國增加互動關係。（六）美國若不在卡斯楚下臺之前，建立和古巴新一代領導人的關係，往後古巴的轉型可能對美國不利。

肆、對議題的不同看法

古巴不是一個有法治和商業自由的國家，不過古巴外交官卻成功的將古巴現狀歸罪於美國。儘管有美國經濟禁運的限制，但古巴仍舊和一百四十八個國家有邦交，而美國產品也經由加拿大、西班牙、墨西哥和巴拿馬等國家進入古巴。^⑫在諸多考量之下，美國也在一九九九年允許部分美國人民以學術、運動、文化、宗教交流等名義至古巴訪問，以啓迪古巴人民對民主和資本主義的認識。不過在伊利安回到古巴之後，卡斯楚明確指出，美國經濟禁運和其他相關的措施，已證明只會強化古巴的社會主義革命。因此柯林頓政府增加美古雙方人民接觸，其意乃在戕害古巴的社會主義革命，^⑬不過卻不會達到預期的效果，古巴仍會堅持原有的社會主義革命路線。

一、伊利安事件的運用

伊利安滯留美國期間，古巴政府破紀錄地號召了一百個以上的示威活動，以要求美國歸還伊利安。古巴政府認為類似活動應該繼續推動，以對抗美國不當的移民政策和經濟禁運。^⑭而美國最高法院在拒絕受理要求給予伊利安政治庇護的案件後，即已決定伊利安必須隨同生父回古巴的命運。古巴有人認為要回伊利安此舉是繼豬玆灣之

註⑩ “House Leaders Agree to Lift food and Medicine Embargo Against Cuba,” CNN, June 27, 2000, <<http://www.cnn.com/2000/ALLPOLITICS/stories/06/27/cuba.sanctions/index.htm>>, pp. 1~2.

註⑪ Max Baucus and Pat Roberts, “Open Up To Cuba,” *The Washington Post*, October 6, 2000, <<http://washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A21354-2000ct6.html>>, pp. 1~3.

註⑫ Juan Jose Hernandez, *Cuba 2000: Castrismo, turismo, negocios* (Madrid: Editorial Noesis, S.L., 1999), pp. 337~341.

註⑬ “Castro Criticizes Increased Contacts with Americans,” *Chicago Tribune*, July 30, 2000, <<http://chicagotribune.com/news/nationworld/article/0,2669,SAV-0007300321,FF.htm>>, p. 1.

註⑭ “Cuba rally celebrates Elián’s return,” BBC News, July 1, 2000, <http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/americas/newsid_814000/814571.htm>, pp. 1~2.

役後，古巴所獲得的偉大勝利。伊利安在六月二十八日搭機回到古巴，不但受到英雄式的歡迎，並且成為古巴的「模範兒童」（model child）。^⑯不過也有古巴人民私下反應，伊利安只是一個不成功的逃亡事件，熱烈的歡迎儀式，仍舊敵不過日益緊俏的經濟情勢。^⑰然而古巴官方仍然如期舉辦了一系列的慶祝活動，以激勵民心士氣。

卡斯楚在七月六日於授勳給伊利安的父親時表示，^⑱他從一開始就認為一般法律途徑無法要回伊利安。而這一人倫悲劇即使在古巴外交部交涉下，亦無法使伊利安之父迅速獲得赴美簽證，這一切皆肇因於古巴裔美國人從中作梗和美國政府長期敵視古巴的結果。在古巴威脅發動國際輿論聲討美國後，^⑲白宮才表示移民局和法院是裁決伊利安事件的關鍵。^⑳而後在伊利安之父前往美國索回伊利安期間，古巴裔美國人團體曾有多種誘使他叛國的陰謀，^㉑不過伊利安之父終究不為所動，才能完成全家回國團圓的任務。

伊利安的父親在接受贈勳時表示，他只是盡了作為人父的基本責任，古巴人民後續的任務則在推動廢除美國對古巴不公平的「封鎖」，以及不合時宜的移民政策。^㉒

註^⑯ “Tim Padgett, Can One Little Boy Make a Difference,” *Time*, Vol. 156, No. 2 (July 10, 2000), <<http://www.time.com/time/magazine/articles/0,3266,49009,00.html>>, pp. 1~3.

註^⑰ 有關古巴人民對西方媒體透露伊利安事件在古巴的影響層面，請參閱Clotilde Luce, “In Cuba, Milk and Shoes Mean More Than Elián,” *The Christian Science Monitor*, June 30, 2000, <<http://www.csmonitor.com/durable/2000/06/30/pls2.htm>>, pp. 1~5.

註^⑱ 有關卡斯楚在伊利安之父授勳典禮上的演講全文，請參閱“Hacemos justicia a quien tan ejemplarmente cumplió sus deberes de padre y de patriota,” <<http://www.granma.cu/documento/espanol00/025-e.html>>, pp. 1~3; <<http://www.granma.cu/documento/espanol00/025-2e.html>>, pp. 1~2; <<http://www.granma.cu/documento/espanol00/025-3e.html>>.

註^⑲ 國際社會傳媒對伊利安事件報導不斷，古巴官方媒體引述自海外的報導，請參閱“Amplia repercusión en la prensa internacional por el secuestro del niño Elián,” <<http://www.elian.cu/elian15.htm>>, pp. 1~2; Mirta Cervantes, “El caso de Elián conmueve al mundo,” <<http://www.elian.cu/trabajo%20elian%2010.htm>>, pp. 1~3; Juana Carrasco, “Desde Miami hasta Londres: Devuelvan A Elián,” <<http://www.granma.cu/espanol/feb1/elian30-e.html>>, pp. 1~2; Presidente de Nicaragua apoya regreso de Elián a Cuba, <<http://www.granma.cu/espanol/feb3/aleman.e.html>>, p. 1.

註^⑳ 在卡斯楚對伊利安事件強烈表態後，當時美國政府面臨的抉擇，請參閱Alberto Garcia Marrer, “Nueva Tirantez Entre La Habana y Washington por el Niño Náufrago,” <<http://www.contactomagazine.com/elian6.htm>>, pp. 1~3.

註^㉑ 有關古巴流亡份子希望伊利安之父提出政治庇護，並應允提供優惠條件的報導，請參閱“Padre de Elián Dice que le Ofrecieron Millones, en Miami lo Niegan,” <<http://www.contactomagazine.com/elianpadre2.htm>>, pp. 1~2; “Que el Padre de Elián Pida Asilo es el Deseo del Exilio Cubano,” <<http://www.contactomagazine.com/juanmiguel1408.htm>>, pp. 1~3.

註^㉒ “La sabré llevar con mucho honor y mucha dignidad,” *Granma Internacional Digital*, 6 de julio del 2000, <<http://www.granma.cu/documento/espanol00/024-e.html>>, p. 1; 伊利安之父獲獎與其堅定的政治立場和意識形態有關，請參閱“Decisión del Consejo de Estado,” *Granma Internacioal Digital*, 6 de julio del 2000, <<http://www.granma.cu/documento/espanol00/022-e.html>>, pp. 1~2; “Aquí estan sus hijos y aquí está Céspedes,” *Granma Internacioal Digital*, 6 de julio del 2000, <<http://www.granma.cu/documento/espanol00/023-e.html>>, pp. 1~3.

在古巴成功要回伊利安之後，古巴外交部發言人（Aymee Hernandez）表示，古巴今後將要繼續為取消古巴調整法案而奮鬥，也將繼續向美國要求歸還位於古巴的關達那摩海軍基地。雖然她也肯定美國國會在解除部分經濟禁運所作的努力，不過殘缺不全的辦法仍舊造成很多的貿易障礙，^⑦顯然伊利安事件在美國與古巴之間，所能發揮的功效仍有其限制。

二、移民法案的弊端

卡斯楚認為古巴境內和境外的異議份子在本質上是相同的，也就是親帝國主義而反社會主義，他們只是美國用來對抗古巴的政治工具。而海外異議份子更是古巴革命後潛逃美國罪犯的後代，或是美國中央情報局的外圍份子。他們不但是支持美國國會遊說團體發動相關立法措施經濟封鎖祖國的元兇，同時也是屢次企圖暗殺卡斯楚的幕後主使者。由他們所支持的國會議員，幾乎呼應所有對付古巴的行動，而這一切都在美國當局認知的情況下推動。此次挾持未滿六歲的伊利安不放，即為這批人挑戰美國政府法律和命令的例證，^⑧而古巴調整法案則為他們自救的護身符。

素有古巴傳聲筒之稱的祖母日報（*Granma Internacional Digital*）在七月二十四日的社論表示，伊利安事件根本就是古巴調整法案導致的悲劇，類似的例子可謂不勝枚舉。相信在伊利安事件之後，仍然會有人蛇集團將嬰幼兒以快艇往美國送。美國政府對這些非法被竊往美國的小孩一向置若罔聞，古巴革命前後有大量小孩被祕密送往美國，對當時的古巴家庭即會造成不小的恐慌。如今美國不遵守移民協定以合法而安全的管道處理難民問題，未來將產生更多的問題。^⑨不過美國對古巴的說辭，卻有絕然不同的看法。

美國國務院提出的資料顯示，^⑩古巴政府採取多重措施限制人民出入境。古巴人民出境前往美國，不但需要政府許可，也須經由美國在哈瓦那辦事處的審核。出境許可花費約在 150 美元，健康檢查費用大人 400 美元、小孩 200 美元，申請者並須出具美方邀請函。打算返回古巴的申請人，若未獲允許而在國外逾期居留，或未獲允許逕行前往第三國，五年內不得返回古巴。此外古巴政府通常拒絕申請人出境的理由有以下四點：（一）申請人為尚未服完兵役的男性；（二）申請人家庭成員有異議份子或叛國者；（三）申請人家庭成員職業為醫務人員；（四）申請人無力負擔健康檢查費用和出境許可費。

由於古巴裔美國人大都因為無法忍受卡斯楚政府的作為而離開古巴，且為美國移

^{註⑦} “With Elián Home, Cuba Presses Attacks on U.S. Policy,” CNN, June 30, 2000, <<http://www.cnn.com/2000/WORLD/americas/06/29/cuba-elian/index.html>>, p. 2.

^{註⑧} “Cuba no negocia ni vende su Revolución, que ha costado la sangre y el sacrificio de muchos de sus hijos(VIII),” *Granma Internacioal Digital*, 22 de junio del 2000, <<http://www.granma.cu/espanol/jun4/019-8e.html>>, pp. 2~3.

^{註⑨} “Lo peor y más difícil está por vencerse todavía,” *Granma Internacioal Digital*, 24 de julio del 2000, <<http://www.granma.cu/documento/espanol00/029-e.html>>, pp. 2~3.

^{註⑩} “Fact Sheet: Exit Controls and GOC-Imposed Barriers to Travel,” <http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/fs_000828_exit_controls.html>, p. 1.

民法案的受益者，因此他們自然支持古巴調整法案的延續，以幫助更多的古巴人民離開古巴。依據美國佛羅里達國際大學（FIU）古巴研究中心（CRI）於二〇〇〇年十月十九日發布的民意調查結果顯示，基本上古巴裔美國人對古巴的轉型相當悲觀，28.2 %的比例不認為古巴會有改變，33.3 %認為未來的一至五年內古巴會有改變，10.3 %認為古巴在一年內就會有改變。而民調結果也顯示，雖然只有 25.8 %認為美國對古巴的經濟禁運有效，不過有 48 %同意禁止美國企業和古巴交易的法令。至於伊利安是否應留在美國，則有 78.5 %的古巴裔美國人表態支持。不過居住在邁阿密的非古巴裔美國人，則只有 33.6 %支持伊利安留在美國。雖然也有 50 %的古巴流亡份子支持建立和古巴政府的對話管道，然而也有 82 %的古巴裔美國人認為，伊利安事件在美國的爭議已傷害了古巴裔美國人團體的影響力。^⑥儘管如此，只要美國和古巴的對話機制正常化，未來美古關係即不致僵化，移民法案的爭議亦可獲得緩解。而美國與古巴政府在伊利安事件所釋放的善意，應是促成雙方重開移民問題對話機制的重要關鍵。

三、經濟禁運的陰影

卡斯楚在二〇〇〇年一月二十四日～二十八日於哈瓦那舉辦的國際經濟學人聚會中，曾特別和聯合國文教組織主席薩拉哥撒（Federico Mayor Zaragoza）就古巴的社會主義路線、美國的經濟禁運、伊利安事件等問題交換意見，而後經過整理在六月二十二日古巴官方媒體上發表。卡斯楚認為美國的經濟禁運並不只是企圖影響古巴革命的成果，而是企圖要把它徹底摧毀。蘇聯和東歐社會主義國家的潰敗，導致古巴經濟的衰退，而美國的「封鎖」則已成為每一位古巴人艱苦的負擔。雖然第三世界國家皆已再三宣示美國應廢除對古巴的不當「封鎖」，但是美國國會卻助長了歷史上最長久的「封鎖」。^⑦雖然卡斯楚的控訴言猶在耳，不過美國衆議院卻已在伊利安返回古巴之際，率先同意部分解除對古巴的經濟禁運。

美國片面採取對古巴經濟禁運其實很難發揮作用，只要其他國家不配合就沒有效果。而且禁運也不是有效的外交政策，因為政策亟欲懲治的目標常能逍遙法外，而受苦的卻是一般民衆。雖說伊利安事件於反卡斯楚陣營的邁阿密爆發之後，美國的政策已不受制於佛羅里達州古巴裔美國人遊說團體的控制，不過衆議院允許美國銷售食物和藥品至古巴仍有附帶條件。而美國總統今後想針對任何國家實施食物和藥品的禁運，

註^⑥ Cubanos en EE.UU. Frustrados por Falta de Cambio en Cuba, <<http://www.contactomagazine.com/cubanos1021.htm>>, pp. 1~3; 古巴官方媒體在二〇〇〇年一月五日即已猜測伊利安事件對古巴裔美國人的影響，以及佛州在美國總統大選可能產生的結果。相關內容請參閱“Fabio Raimundo torrado, Elián y las elecciones en los Estados Unidos de America,” <<http://www.granma.cu/espanol/ene5/elian28-e.html>>, pp. 1~3.

註^⑦ Cuba no negocia ni vende su Revolución, que ha costado la sangre y el sacrificio de muchos de sus hijos(III), *Granma Internacioal Digital*, 22 de junio del 2000, <<http://www.granma.cu/espanol/jun4/019-3e.html>>, pp. 1~3.

皆須經過國會的同意。[◎]雖然國會兩黨議員對部分解除古巴經濟禁運的看法並不一致，而且此案仍須參衆兩院通過後由總統簽字才算數，[◎]不過該項法案和農民的急難救助經費預算放在一起，在大選年很難讓行政單位就此再討價還價，[◎]因此柯林頓也唯有準備簽字一途。

雖然柯林頓認為國會通過的法案對現狀的改變並無太大的助益，並於十月對共和黨國會議員此項提議所造成的結果表示不滿。[◎]不過這已是反卡斯楚的共和黨在商業利益考量下，所能做出的最大讓步。稍早共和黨的小布希在八月一場對外政策的演講會上表示，未來只要他當政必將維持所有對古巴的制裁，他認為卡斯楚應讓人民自由的過活。由於事關十一月的美國總統大選，基於反卡斯楚古巴裔美國人在佛羅里達州選票的考量，民主黨的高爾則避免對古巴經濟禁運作出評論，[◎]不過古巴裔美國人仍舊將部分解除禁運視為柯林頓政府對古巴政府的讓步。

古巴則認為部分解除對古巴經濟禁運，可謂為改善對古巴在法律上採取「種族滅絕」措施的良心反應。基本上古巴認為美國對古巴的經濟禁運是經濟封鎖，[◎]因此採取的連帶措施是一種戰時的種族滅絕行動。在承平時期採取封鎖食物和藥品進口至古巴的行動，更不符合國際社會行為者的慣例。因此古巴認為美國部分解除古巴經濟禁運的措施，並沒有解決任何問題。由於美國未尊重聯合國大會請其就廢除古巴經濟禁運所作出的決議案，古巴也無法接受美國在部分開放食物和藥品上所作的連帶限制。[◎]伊利安事件雖促使美古兩國政府檢視彼此關係，不過卻有緩不濟急的苦惱。因此經濟禁運仍將是古巴在政經困境中，亟欲去之而後快的障礙，也將是美古關係揮之不去的陰影。

-
- 註◎ Cracking Open the Door to Cuba, *Chicago Tribune*, June 28, 2000, <<http://chicagotribune.com/news/opinion/article/0,2669,SAV-0006280162,FF.html>>, pp. 1~2.
 - 註◎ 有關國會兩黨議員對部分解除古巴經濟禁運的看法，請參閱“Karen DeYoung, Embargo Foes Feel Let Down on Cuba,” *The Washington Post*, October 8, 2000, <<http://washingpost.com/wp-dyn/articles/A32365-2000Oct7.html>>, pp. 1~3.
 - 註◎ Eric Pianin and Helen Dewey, Clinton to Sign Bill Easing Cuba Sanctions, *The Washington Post*, October 12, 2000, <<http://washingpost.com/wp-dyn/articles/A55596-2000Oct11.html>>, pp. 1~4.
 - 註◎ “Clinton Worried Over Eased Sanctions,” *BBC News*, 6 October, 2000, pp. 1~2, <http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/americas/newsid_960000/960228.htm> “Clinton Critica el Proyecto para Suavizar el Embargo a Cuba,” <<http://www.contactomagazine.com/Clinton1008.htm>>, pp. 1~2.
 - 註◎ “Congress Must Act Now To End Cuban Embargo,” *San Francisco Chronicle*, September 19, 2000, <<http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?file:/chronicle/archieve/2000/09/19//ED38785.DTL>>, p. 1.
 - 註◎ 有關古巴人民代表大會對經濟禁運的詮釋和意見，請參閱 *Proclama de la Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba sobre el bloqueo y la guerra económica*, *op. cit.*, pp. 1~4; 古巴人民代表大會主席 Ricardo Alarcon de Quesada 對美國部分解除古巴經濟禁運的看法，並請參閱 *Absoluta falsedad la supuesta “flexibilización” del bloqueo*, *Granma Internacioal Digital*, 16 de julio del 2000, <<http://www.granma.cu/espanol/jul4/029-2e.html>>, p. 1.
 - 註◎ “Editorial, Lo peor y más difícil está por vencerse todavía,” *Granma Internacioal Digital*, 24 de octubre del 2000, <<http://www.granma.cu/documento/espanol00/039-e.html>>, pp. 1~4.

伍、美古關係的發展

在各方質疑聲中，柯林頓和卡斯楚兩人終於在二〇〇〇年九月份舉辦的聯合國千禧高峰會（U.N. Millennium Summit）碰面並握手，[◎]伊利安事件和經濟禁運成為中間撮合的最大功臣，也緩和了美國和古巴長久以來的緊張關係。只是伊利安是古巴難民中的特例，解除部分經濟禁運亦未能影響卡斯楚的地位，而卡斯楚仍是拉丁美洲三十三個國家中，唯一大權在握的獨裁者。在美國對中共、越南和北韓表達善意的時候，持續對古巴的經濟禁運似乎是一個殘酷的時代錯誤，因為受苦的是古巴民眾，而卡斯楚也在會中以抨擊經濟禁運來凸顯他的英雄形象。[◎]因此究竟應該對地理鄰近、歷史密切的古巴採取何種政策，遂為美國新一代領導人亟需釐清的方向。

一、伊利安事件的啓示

伊利安事件和經濟禁運互為因果關係，伊利安滯美期間引發居留的爭議，促使部分美國人民期待其父一併投奔自由。雖然伊利安仍隨其父回到古巴，不過也使得美古關係因此獲得緩解。而古巴裔美國人在主導美國對古巴政策影響力的消退，致使參眾兩院得以順利推動解除部分對古巴的經濟禁運。[◎]雖然美國朝野已更理性對待古巴經濟禁運問題，不過無論反對或支持古巴經濟禁運者皆認為，開放食物和藥品出口至古巴對古巴人民幫助有限，對美國農人和藥商亦無實質利益。[◎]然而推動出口食物和藥品出口的美國參眾議員和農業部門仍舊認為，古巴終究將成為美國在拉丁美洲國家的第二大市場，[◎]倘若此項推論正確，類似伊利安的難民事件應會減少。

實際上，伊利安事件也讓美國輿論將古巴與其他社會主義國家作出比較。例如美國既然同意給予中共永久正常貿易關係（permanent normal trade relations）的待遇，為何不能解除古巴共產政權長達四十年的經濟禁運，尤其兩者的人權紀錄都有可議之處。柯林頓在美國參議院通過對中共的永久正常貿易關係後表示，只要中共市場對美國產品多開放一點，中共經濟開放的大門亦將隨之啓動，人民亦可多獲得一些自

註◎ 有關柯林頓和卡斯楚在聯合國千禧高峰會是否應該握手的問題，請參閱“Clinton-Castro greeting turns into political Thriller,” *Miami Herald*, September 9, 2000, <<http://www.herald.com/content/today/docs/093978.htm>>, pp. 1~2.

註◎ “Abandon Cuban embargo,” *Journal Sentinel*, Sept. 13, 2000, <<http://www.jsonline.com/news/editorials/sep00/cuba-edito91300.asp>>, pp. 1~2.

註◎ “Elián's Return, Trade Changes are Proper,” *The Dallas Morning News*, June 29, 2000, <http://www.dallasnews.com/editorial/103343_cuba_29edi.ART.html>, pp. 1~2.

註◎ 有關解除部分經濟禁運對美國與古巴雙方面是否有實質注意的正反意見，請參閱Tom Carter, “U.S. Food, Medicine to Be Sold to Cuba,” *The Washington Times*, October 20, 2000, <<http://www.washtimes.com/world/default-20001020213412.htm>>, pp. 2~3.

註◎ 相關數據請參閱“Acuerda el Congreso de EE.UU. la Venta de Alimentos y Medicinas a Cuba,” <<http://www.contactomagazine.com/embargo1006.htm>>, pp. 1~3.

由。^⑩如果美國此舉可減少中共的政治犯，改善其對藏傳佛教徒和法輪功信徒的迫害，為何亟需美國食物和藥品的古巴，不能獲得同樣的待遇。況且美國和中共關係正常化後至今，中共的人權紀錄並未有大幅的改善，顯然美國政府在市場上的考量遠大於道德上的考量。^⑪

除了美國的中國政策之外，另一個凸顯美國對古巴政策不合理的例子，就是美國對北韓的政策。美國在韓戰不但損兵折將，並且在南韓佈有三萬七千重兵，以防北韓南侵。可是最近北韓國防部長不但成為白宮的座上客，美國國務卿還前往北韓訪問。反觀古巴外交官甚至無法獲得美國簽證，美國人民亦因赫姆斯法案的限制，無法自由前往古巴旅遊。柯林頓政府美國國家安全會議發言人克勞利（P. J. Crowley）就此表示，北韓對美國及其盟友是主要的安全威脅，而古巴並不是。白宮發言人希沃（Jake Siewert）則表示，北韓顯現政權走向開放的意圖，而卡斯楚則並未有此強烈的企圖心。^⑫由此可見伊利安事件只是軟化美國對古巴的強硬立場，緩解美國對古巴的經濟禁運。即便如此，伊利安事件仍然對美古雙邊關係，提供了相當多的啓示。

二、移民法案的爭議

伊利安事件結束之後，美國國務院即經由外交管道表達對古巴政府處理移民事件的不滿。因為在海上獲救的古巴難民，有相當比例皆擁有合法前往美國的旅行證件。據查，在古巴擁有前往美國簽證的古巴人民，仍須通過繁雜的手續，才能獲得離境許可。尤其申請人離境前，尚需繳交400美元的健康檢查費，150美元的出境許可費和50美元的護照費，對每月約只有10美元收入的古巴人，可謂為無法負擔的額外花費，因此擁有簽證卻無法離境的古巴人唯有铤而走險。不過古巴政府卻認為，美國政府仍需擔負最大的責任，若不是美國以不合時宜的移民法案鼓勵古巴非法移民登陸美國，難民問題應可以獲得控制。^⑬實際上就算古巴政府沒有徵收額外的費用，也只有擁有外匯來源的人民才有辦法負擔前往美國的費用，餘者唯有冒險經由非法管道逃往美國

註⑩ 柯林頓在美國參議院以八十三比十五通過對中共的永久正常貿易關係後，其評論原文如下：The more China opens its markets to our products, the wider it opens its door to economic freedom and the more fully it will liberate the potential of its people.

註⑪ 為何美國對中共永久正常貿易關係有不同於對古巴的考量，請參閱 Holger Jensen, "U.S. politics on China, Cuba a Double Standard," *Rocky Mountain News*, September 21, 2000, <<http://www.rockymountainnews.com/jensen/0921holge.shtml>>, pp. 1~3.

註⑫ 美國國家安全會議發言人對北韓與古巴評論的原文如下：“North Korea represents a major security threat to the United States and our allies, Cuba does not.” 白宮發言人對同一問題評論原文如下：“At the same time, North Korea has indicated a willingness to change its regime, to open up. Castro had not indicated a willingness to change its regime, to lower the level of tension.” 相關內容請參閱 “Editorial: An irrational Cuba policy,” *The Cincinnati Post*, Oct. 17, 2000, <<http://www.cincypost.com/opinion/editb101700.html>>, pp. 1~3.

註⑬ “EE.UU. Acusa a Cuba de Obstaculizar la Emigración,” <<http://www.contactomagazine.com/cuba829.htm>>, pp. 1~2.

謀生，才有可能接濟在古巴的親人。

美國國務院則就此表示，古巴政府所作所爲已影響古巴人民安全、合法、有秩序移民管道的暢通，以至於古巴人民必須冒險以非法方式逃往美國。哈瓦那現行政策違反了雙邊承諾、國際慣例和基本禮儀。因此國務院向派駐在華府的古巴辦事處表示抗議說：⑭（一）古巴政府不應該選擇性拒絕給予擁有移民美國合法文件的申請人出境許可，尤其是針對所謂的叛國人士。（二）古巴政府對醫療專業人員的離境，有不平等的對待。（三）古巴政府除了要求正常規費外，又向申請離境者要求額外的費用。（四）古巴政府拒絕以美古雙方建立的移民對話管道解決問題，且無故取消移民問題的對話機制。

由於古巴政府在移民問題上採取不合作的態度，而古巴政經情勢在短期內又很難改變，因此在伊利安事件處理過程當中，難民事件仍然層出不窮。⑮依照美國法律的規定，在海上被攔截的古巴難民將被送回古巴，不過一旦到達海灘，則可獲得居留和工作。不過也有在海上受傷的難民被美國海岸警衛隊送醫急救而進入美國陸地，並因此成為古巴流亡人士代爲爭取庇護的理由，伊利安即因此成為美國家喻戶曉的公衆人物。基本上古巴認爲美國允許任何古巴難民抵達岸邊即給予政治庇護的做法，才是造成伊利安事件和其他難民偷渡美國的主因。就在伊利安事件落幕之後，九月十九日又有一架載有十個人的古巴飛機在飛往美國時，於佛羅里達州海灘迫降墜毀。倘使這架飛機是被劫持往美國，則無論劫機者對卡斯楚政權有任何的不滿，也都違反美國在全球反恐怖主義的政策。⑯不過本次古巴飛機墜毀事件並無任何跡象顯示爲一劫機事件，也因此生還者皆獲得庇護，而沒有在美國造成更大的風波，⑰不過類似事件在移民法案未修訂前，仍將成為美國與古巴無法禁絕的常態問題。

三、經濟禁運的廢除

基本上美國國會在處理部分解除古巴經濟禁運問題上，雖開放出口食物和藥品至古巴，但同時也限制了美國遊客到古巴觀光，影響古巴以此換取外匯的管道。就此卡斯楚在哈瓦那率領八十萬人上街遊行抗議，並表示古巴不會把錢花在購買美國的食物和藥品上。雖然美國對中共和北韓政策的改變，促成美國對古巴經濟禁運的修正。不過伊利安事件使得美國人民正視和古巴關係的調整，而不是任由一小群古巴裔美國人操縱對古巴的政策。實際上古巴裔美國人全國基金會對部分解除對古巴經濟禁運的結果亦表滿意。至少古巴仍須經由加拿大、墨西哥和歐洲獲取購買美國食物和藥品的融

註⑭ Secretary of State Madeleine K. Albright, "Statement on Cuba Family Reunification and Migration Issues," <<http://secretary.state.gov/www/statements/2000/000828.html>>, p. 1.

註⑮ 卡斯楚於二〇〇〇年三月八日對古巴婦女團體的演講中指出，在二月二十八日至三月七日即有超過一百四十名古巴難民逃往邁阿密，相關內容請參閱 "Lucharemos contra esa infame y criminal Ley de Ajuste Cubano," <<http://www.granma.cu/espanol/marz2/lucharemos-e.html>>, pp. 1~6.

註⑯ Tony Karon, "From the Folks Who Brought you Elián, a Sequel," *Time Daily*, September 19, 2000, <<http://www.time.com/time/daily/0,2960,55266-101000920,00.html>>, pp. 1~3.

註⑰ Tony Karon, "Crashed Cubans Have an InElianable Right to Stay," *Time Daily*, September 21, 2000, <<http://www.time.com/time/daily/0,2960,55500-101000921,00.html>>, pp. 1~4.

通資金。而在卡斯楚下臺之前，美國觀光客亦無法隨意前往古巴，此項限制將使卡斯楚無法在美國遊客身上直接獲得美元的來源。而二〇〇〇年美國總統大選兩黨候選人顧慮古巴裔美國人在佛州的影響力，亦不想因此議題而錯失總統大選的選票。^⑧因此卡斯楚想由部分解除經濟禁運獲得資金融通和觀光外匯的期待已經落空，在無計可施的情況下，走上街頭或有凝聚民心士氣的效果。

在推動部分解除對古巴經濟禁運的立法過程中，有部分議員認為此舉對美國的出口並無實質的助益，重要的是政治上的影響。民主黨衆議員史坦荷姆（Charles Stenholm）即認為，如果古巴能夠認同美國的行動，進一步深化經濟改革，應可促使美國對經濟禁運鬆綁，屆時美國才可能在出口受益。^⑨美國與古巴經濟貿易會議（U.S.-Cuba Trade and Economic Council Inc.）主席卡弗立克（John Kavulich III）則表示，減輕制裁對古巴來講，政治上的衝擊要比商業上的衝擊大，因為古巴革命植基於擺脫美國的影響，如今古巴卻必須面對是否和美國在政治上妥協以換取商業利益的難題，^⑩若以卡斯楚面對國際孤立也不肯退卻的紀錄來看，美國並無太大的勝算。

基本上同意逐步解除對古巴經濟禁運者認為，逐次削減對古巴制裁，可以探測卡斯楚是否準備回應美國的善意，因此柯林頓當時應描繪解禁的路線，以便卡斯楚可以跟進。如果卡斯楚釋放政治異議份子，則古巴應可享有更多的貿易機會，尤其美國應進一步廢除限制在古巴花用美元的禁令。而此舉將吸引更多美國人到古巴參訪，其成效亦將比貿易更好。雖然開放對古巴貿易或可強化卡斯楚對古巴的控制，不過貿易鬆綁的利益應比經濟制裁的強硬做法，更可對古巴發揮影響力。^⑪只是美國片面對古巴釋出的善意，古巴不但不領情，還在國際社會控訴美國經濟制裁對古巴所造成的傷害。

雖然美國已對出口食物和藥品至古巴解禁，不過古巴主張全面廢除美國對古巴經濟禁運的提案，仍在二〇〇〇年十一月九日的聯合國大會上，獲得壓倒性的勝利。這已經是古巴就同一議題在聯合國大會上的第九次提案。不過這一次有一百六十七票贊成古巴的提議，只有美國、以色列和馬紹爾群島反對，另有薩爾瓦多、尼加拉瓜、摩洛哥和拉脫維亞棄權。雖然古巴政府認為美國部分解除經濟禁運並未減輕對古巴的限制，然而古巴外長裴瑞斯（Felipe Pérez Roque）卻認為，美國在不久的將來將全面廢除對古巴的經濟禁運，他認為美國國會已經體認到對古巴的經濟禁運既不理性也不

^⑧ laurie Goering, "U.S. Playing Both Side At Once On Cuba Policy," *Chicago Tribune*, October 25, 2000, <<http://chicagotribune.com/news/nationworld/article/0,2669,SAV-0010230225,FF.htm>>, pp. 1~3.

^⑨ 據估計初期美國每年可外銷一億美元的食物和藥品至古巴，五年後可達到四億四千萬美元的水準。Ian Brodie, "US lifts Cuba Food Embargo After 40 Years," *The Times*, June 28, 2000, <<http://www.Sunday-times.co.uk/news/pages/tim/2000/06/28/timfgnusa01003.html>>, pp. 2~3.

^⑩ Jim Landers, "Deal Paves Way for U.S. to Ease Cuba Embargo," *The Dallas Morning News*, June 27, 2000, <http://www.dallasnews.com/national/102718_cubatrade_27in.html>, pp. 2~3.

^⑪ "Eián and Cuba-US Trade," *Christian Science Monitor*, June 27, 2000, <<http://www.csmonitor.com/durable/2000/06/27/plos1.htm>>, pp. 1~2.

道德。⑩一般認為古巴或許太樂觀，不過伊利安事件和層出不窮的古巴難民潮，不但在美國擴大了影響層面，也使古巴人民遭受經濟禁運的處境廣為世界各國所同情。而這些都會促進美國人民對問題的了解，甚至影響美國總統大選。

陸、結 語

儘管美國與古巴在伊利安事件中各有堅持，不過在隔海對峙四十年後，美國於二〇〇〇年一月首次在古巴舉辦商品展，雙方似有重新檢視彼此關係的共識。而伊利安事件也使美國社會了解美古雙方的歷史恩怨，致使古巴流亡份子支持的遊說團體及其支持的國會議員，已經無法操控美國對古巴的政策，因此國會得以重新考量部分解除對古巴的禁運措施。基本上美國對古巴的經濟制裁不但無法動搖卡斯楚的獨裁統治，也妨礙了古巴人民基本的生活需要，還影響了美國出口食物和藥品至古巴的商業利益。雖然卡斯楚已是七十三歲的老人，難以持續全面操縱古巴的未來，不過古巴遊說團體仍舊擔心卡斯楚的獨裁勢力，並認為美國出口食物和藥品至古巴的做法，將是全面廢除古巴經濟禁運的開始。

然而亦有論者以為，在古巴面臨經濟困境的同時，卡斯楚卻還封鎖境內任何民主轉型的企圖，在合法移民管道無法滿足人民需求時，類似伊利安的難民事件仍將無法杜絕。伊利安監護權歸屬在美國法院訴訟期間，仍然有多樁古巴難民逃至美國的事件，顯示伊利安事件並非單一的個案。而前仆後繼的古巴難民事件，不但將繼續考驗美國的移民政策，也將挑戰美國對古巴經濟禁運措施的合理性，更將成為美古關係開展的試金石。而隨著難民人數的增加，古巴裔美國人亦將持續國會遊說工作，以促成古巴民主的轉型。雖然古巴裔美國人在佛羅里達州只是少數，但在公職選舉卻有關鍵性的作用。二〇〇〇年美國總統大選結果延宕多時方才定案，即因共和黨和民主黨總統候選人得票數過於逼近的關係，以致於佛州的二十五張選舉人票成為決定總統寶座誰屬的重要關鍵。由於伊利安最後由聯邦政府司法單位強制執行交付其父帶回古巴，嚴重傷害了古巴裔美國人的自尊心，因此誓言反對柯林頓－高爾的古巴裔美國公民，遂在總統大選全力支持小布希，未料竟在佛州發揮了關鍵性少數的影響力。

代表共和黨競選總統的小布希先前對伊利安事件示好的態度，在大選前即曾獲得古巴裔美國人的好感。由於他對伊利安全家的際遇和表現難以忘懷，在伊利安返回古巴時立即表示哀傷之意。他表示無法接受在沒有經過家事法庭的聽證下，就將一個剛滿六歲的小孩從自由的土地送至獨裁統治的古巴。他期待伊利安有一天不但可以活在自由的古巴，並可以在他想回美國時能夠自由地作出決定。⑪由於小布希在本次總統

註⑩ “U.N., Cuba Urge U.S. to End Embargo,” *Associated Press*, November 10, 2000, <<http://washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A57375-2000Nov9.html>>, pp. 1~2; Karen De Young, “Top Cuban Official Says End of U.S. Embargo ‘Is Closer’,” *The Washington Post*, November 11, 2000, <<http://washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A61867-2000Nov10.html>>, pp. 1~3.

註⑪ “Bush ‘Muy Triste’ por el Retorno de Elián a Cuba,” <<http://www.contactomagazine.com/bush629.htm>>, p. 1.

大選因佛州選票的些微差距獲勝，以他在伊利安事件中所宣示的立場和對卡斯楚政權的強硬態度，很有可能在未來四年總統任期內升高對卡斯楚政權的壓力。而年事已高的卡斯楚，是否有可能在小布希總統任內鞠躬下臺，雖然還在未定之天。不過在此之前，暨有的難民潮、移民法案、禁運措施等問題，仍將是美古雙方難以解決的困擾。

* * *

(收件：90年3月1日，修正：90年5月15日，接受：90年5月18日)



The Elián Case and the Development of US-Cuban Bilateral Relations

Ren-rang Chyou

Abstract

After the alleviation of bipolar confrontation in the Cold War, instead of military confrontation, the economic embargo and immigration policy have become the focus of US-Cuban negotiations. In the 1990s, the U.S. required that Cuba accelerate their democratization and improve human right conditions while Cuba attributed the Cuban illegal immigration to the Cuban Adjustment Act and the economic embargo. The shooting down of a U.S. rescue plane in Cuban airspace brought US-Cuban relations to a nadir. Although President Clinton intended to reconcile with Cuba, he could not resist the pressure from Congress, thus the Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996 (or the Helms-Burton Act) was finally approved.

In this stalemate, a Cuban boy, Elián Gonzalez, was rescued from the sea the day before Thanksgiving in 1999. He became the focus of prolonged negotiations between Cuba and the US and between Cuban Americans and the US government. The problems of immigration, refugees, and the economic embargo were all brought again to the table. The Elián Case smoothed US-Cuban relations. This article explores the controversies and consensus between the U.S. and Cuba by studying the Elián Case and analyzes the possible development of future US-Cuban relations.

Keywords: USA; Cuba; Elián Gonzalez; illegal immigration; Cuban Adjustment Act; economic embargo