

美國對古巴政策與美、古關係之可能發展

王建勳

一 美、古關係緩和的契機——「美、古防止規持協定」

古巴赤化以後，由於卡斯楚（Fidel Castro Ruz）的極端反美與美國對古巴的制裁，雙方已形成敵對。爲了抵制古巴共黨的「革命輸出」，一九六一年美國對古巴實施禁運，一九六二年一月「美洲國家組織」決議開除古巴會籍，一九六四年七月又決議對古巴實施政治與經濟封鎖。但是從一九六八年起，一些西方國家爲了本身的經濟利益，不願「美洲國家組織」對古巴的封鎖，而開始拓展對古巴的貿易關係；同時，若干拉丁美洲國家亦在「經濟利益」方面與美國發生了分歧，古巴便試圖乘此機會，突破美洲國家的封鎖，謀求改善與這些國家的關係。一九七〇年以後，拉丁美洲民族主義、社會主義相互激盪，反美風潮蔓延，一些不願繼續追隨美國外交路線的拉丁美洲國家，更主張「美洲國家組織」應恢復古巴的會籍。一九七二年祕魯曾提出終止對古巴封鎖的議案，雖未獲「美洲國家組織」通過^①，但古巴問題已引起美洲國家的爭論。

尼克森「談判時代」的外交，雖尚未化解美國與古巴的敵對，但是美國與拉丁美洲國家對古巴的步調已不一致。當時規機事件層出不窮，不斷有客機被劫往哈瓦那，擾亂國際航空秩序，各航空公司損失極大。因而美國國內各方已促使華盛頓主動設法改善美古關係。尼克森多次以間接方式向卡斯楚試探，但毫無結果，而後經由當時美洲國家組織祕書長普拉沙（Galo Plaza）的安排，促請瑞士駐古巴大使瑪史納達（Masata）從中週旋，期望美、古就空中規機事件展開談判。開始卡斯楚態度強硬，不予接納，直到越戰停火協定簽字，卡斯楚態度轉變，終於在一九七三年二月十五日，以美國不支持古巴流亡在外的難民反對卡斯楚政權爲條件，而達成了爲期五年的「防止規持協定」。依此協定，美、古雙方可循法律途徑，引渡規機罪犯。

註① 祕魯提案投票結果，反對者有美國、巴西、玻利維亞、哥斯達黎加、薩爾瓦多、瓜地馬拉、海地、宏都拉斯、尼加拉瓜、巴拉圭、烏拉圭、多明尼加。贊成者有墨西哥、牙買加、巴拿馬、千里達、智利、祕魯。棄權者有阿根廷和委內瑞拉。

當時的美國國務卿羅吉斯雖曾聲言此一協定的簽署，並不表示美國對古巴政策有何改變，但是國際間則揣測美、古關係，從此將有改善的可能，而在拉丁美洲則引起更多的反響。其中若干國家已不願美國的態度，單獨與古巴改善關係，同時，美國內部亦熱烈的討論古巴問題，不僅很多民主黨國會議員主張改善美古關係，且有十二位共和黨參議員如麥克勞斯基（Paul McCloskey）等，亦共同簽署提案，要求解除對古巴的禁運^②。

可是當時美俄在加勒比海的冷戰仍在繼續，使美古關係的改善，難以實現。蓋自古巴飛彈危機以來，美俄在一般關係上雖已漸趨「和解」，但蘇俄與古巴的軍事結合對美國及西半球仍然構成威脅，加勒比海地區亦仍存在着相當的緊張。一九七〇年九月，美國國防部宣佈蘇俄在古巴仙佛谷港（Cienfuegos）建造潛艇基地，認為加勒比海仍是一個風暴區。一九七一年蘇俄配有導向飛彈的巡洋艦不斷在加勒比海出現，然後俄古在加勒比海舉行海空聯合演習，且有三萬名蘇俄軍事與技術人員留在古巴。一九七三年四月十七日，卡斯楚之弟、古巴國防部長赫爾·卡斯楚（Raul Castro）聲言古巴已獲得蘇俄新的軍事援助，誇耀古巴增長中的軍事力量。同年底，美國國防部情報局史特華（Richard R. Stewart）將軍在國會作證時，指出古巴雖然沒有蘇俄戰略武器，但蘇俄在古巴的軍事設施並沒有撤除，而更多的蘇俄潛艇來往於古巴，對美國仍構成威脅。所以在這期間，尼克森與季辛吉仍基於西半球安全的理由，沒有接受各方要求進一步改善對古巴關係的建議。^③

一一 拉丁美洲國家及美國國會的壓力與福特總統的溫和政策

一九七三年底，智利阿燕德（Salvador Allende Gossents）共產政權被軍事政變推翻以後，季辛吉便即着手調整美國與拉丁美洲國家間的關係。他迅速的與巴拿馬簽訂一項基本宣言，作為未來談判運河條約的基礎，應允最後將運河區交還巴拿馬；同時，他亦與拉丁美洲國家展開「新對話」，但仍表示：美國基於西半球的安全，故對古巴問題的立場，必予堅持。一九七四年一月，季辛吉更聲明如果古巴不放棄「革命輸出」，美古關係即無改善可能。但至是年六月，美參院外委會秘書長赫爾（Pat Holt）訪問了哈瓦那。他歸來後說：美國孤立古巴的政策已告失敗。^④接着美共和黨參議員賈維茲（Jacob Javits）、民主黨參議員裴爾（Clairborne Pell）亦到哈瓦那訪問。他們歸來後亦主張美國應主動改善與古巴的關係^⑤。事實上，在拉丁美洲各國中，除了墨西哥、智利（軍

註② New York daily news, Sep. 30, 1974.

註③ Le monde, "L'O. E. A. S'apprête à lever les sanctions contre Cuba" (美洲國家組織準備停止對古巴的制裁) May 13, 1975.

註④ Havana (A. F. P.) July 5, 1974.

註⑤ 同註②

事政變後已與古巴斷交)一直與古巴維持邦交外,祕魯、阿根廷、厄瓜多、委內瑞拉、蓋亞那、巴貝多、千里達——托巴哥、牙買加以及巴拿馬等國,已在這段期間先後與古巴恢復外交關係。

雖然來自於拉丁美洲以及國會方面的壓力不斷增加,但美國與古巴的談判,在雙方的條件上,仍有困難。根據美古雙方的聲明,美國與古巴談判的先決條件祇有一個,那就是古巴共黨必須放棄「革命輸出」。而卡斯楚所提的先決條件却有三個,那就是美國停止對古巴封鎖、無條件歸還關塔那摩(Guantánamo)基地、美國保證不干預拉丁美洲國家內政。雙方立場懸殊,談判無從開展。因此一九七四年十一月八日在厄瓜多首都奎多(Quito)召開的美洲國家外長會議再度討論停止對古巴的制裁時,美國不予支持,結果未獲三分之二多數同意,而遭擱置。^⑥

自一九七四年八月,尼克森總統因「水門案」去職後,卡斯楚便已展開宣傳,說福特總統將不會像尼克森那樣支持古巴的「反革命運動」,美古關係有改善的可能^⑦。他并聲言,如果美國先解除對古巴的禁運,則古巴準備與美國談判。這時在拉丁美洲,已有愈來愈多的國家,不顧季辛吉的勸告,主張召開美洲國家外長特別會議,再度討論停止對古巴制裁的問題。華盛頓爲了緩和這些國家的壓力,乃於一九七五年二月四日,由國務院批准美國在國外的企業機構可自行與古巴貿易;幾天後,又把古巴駐聯合國外交官的活動範圍,從以往的廿五英里放寬爲二百五十英里,使其活動範圍可到華府。一九七五年七月廿九日,在哥斯達黎加首都聖約瑟(San José)召開的美洲國家外長特別會議,更通過一項妥協性議案,贊成任由各會員國恢復對古巴的貿易與外交關係^⑧。同時,美國駐「美洲國家組織」代表麥利德(William Maillard)開始與拉丁美洲國家代表協商有關改善古巴關係的問題^⑨,而美參議員賈維茲(Jacob Javits)、皮爾(Claiborne Pell)、愛德華·甘迺迪(Edward Kennedy)、斯[史]曼(John Spartman)、默卡吉(Gle Mcgee)、麥高文(George McGovern)等亦復聯名要求華府採取步驟,先解除對古巴禁運,提供古巴所需的糧食和藥品,然後恢復與古巴的外交關係。

在福特政府對古巴採取溫和政策的同時,一九七五年二月,古巴釋放三名被囚於古巴的美國罪犯,五月七日,卡斯楚告訴記者們說,美國從東南亞撤退以及尼克森的去職,已是美古關係新時代的開始。三個月後,古巴退還了曾在一九七二年美國「南方航空公司」(Southern Airways)被劫持時所勒索的二百萬美元。此時,儘管美古雙方所存在的問題仍多,如關塔那摩、古巴沒收的

註⑥ 「奎多會議」投票結果是：贊成者有宏都拉斯、哥斯達黎加、阿根廷、哥倫比亞、薩爾瓦多、委內瑞拉、厄瓜多、千里達——托巴哥、墨西哥、祕魯、巴拿馬和多明尼加。反對者有智利、烏拉圭、巴拉圭。棄權者有美國、瓜地馬拉、玻利維亞、巴西、尼加拉瓜、海地。因格於「里約條約」之規定,重要議案必須取決於三分之二多數票,故此項決議因距三分之二多數尚差兩票,而未獲通過。

註⑦ George Volsky, "Cuba's Foreign Policy," Current History, Feb. 1976.

註⑧ 「聖約瑟會議」採取一個折衷方案,仍以三分之二多數票決程序,通過各會員國可隨意恢復與古巴之經濟與貿易關係。在這項投票中,祇有智利、巴拉圭、委內瑞拉投反對票,美國與其他十六個拉丁美洲國家投贊成票。

註⑨ Current History, Feb. 1976.

美國十八億財產、被拘留在古巴的八百名美國人等問題，均懸而未決，但福特政府已認為古巴已開始對美國表示友好，而美國國會更要求華府直接與古巴談判，主動的改善美古關係。

三 安哥拉、波多黎哥——美、古關係改善之新阻力

就在美古關係好轉聲中，古巴共黨却公然支持加勒比海中的波多黎哥（Puerto Rico）爭取獨立，並派兵支持「安哥拉人民解放運動」（F. N. L. A.）擴大內戰。這不僅引起華府對古巴共黨的譴責，亦使美古關係的改進遭遇新的阻力。

先談古巴爲什麼要支持波多黎哥獨立？此一問題又何以引起美國激烈反應？

古巴是加勒比海中最大的島國。近年來古巴要在加勒比海扮演重要角色，擴張它的勢力範圍，從一九七二年起，古巴就以傳統外交，加強與加勒比海地區各主權國家間的政治、經濟與軍事關係，並極力支持加勒比海地區整體化發展。因此，爲了排除美國在波多黎哥的勢力，古巴就試圖煽動波多黎哥脫離美國的統治而獨立。

美國係於一八九八年十二月十日與西班牙簽訂「巴黎條約」，獲得了對波多黎哥的管轄權。先在該島成立軍事政府，其後給予自治。一九〇〇年時，波多黎哥始依照「佛克法案」（Foraker Act）組織文人政府，但其官員仍多爲美國所指派。十七年後，又依照「強尼法案」（Jones Act），實行地方選舉，該島居民享有美國國籍，但美國在該島的海、空防衛仍佔有重要地位，實際上，該島仍是美國的海外領地。迨至一九七二年九月十二日，該島第一大城市聖胡安（San Juan）發生街頭暴亂，古巴飛機煽動。同年八月卅日，由於蘇俄、古巴等共黨國家之支持，聯合國托管理事會以十二票贊成，十票棄權通過議案，承認波多黎哥有不可讓與之獨立主權。^⑩更使美國認為古巴等共黨國家支持波多黎哥獨立，已構成對美國內部事務的干預。

一九七五年九月，卡斯楚復邀請七十九個國家和十八個國際組織的代表在哈瓦那舉行支持「波多黎哥獨立國際團結會議」。古巴總統道提古（Oswaldo Dorticos）在大會致詞時表示，因爲波多黎哥並非美國的領土，支持波多黎哥獨立亦並非干預美國內部事務，並再度重申古巴支持波多黎哥獨立的立場。卡斯楚在演說中，更堅定的表示古巴與波多黎哥緊密團結，聲言古巴堅持此一立場，不惜與美國衝突。^⑪

正當古巴不顧美國之反對，竭力支持波多黎哥獨立運動的同時，古巴已派兵前往安哥拉作戰，使美古關係更形惡化。

卡斯楚一向強調支持那些受到殖民主義和資本主義以及帝國主義壓迫的國家走向社會主義，並且提出所謂「國際主義團結」的

註⑩ Le monde diplomatique, Porto-Rico, La domination de Washington remise en question? (美國佔領之波多黎哥的地位問題) Nov. 1972.

註⑪ Gramma (古巴共黨機關報) Sept. 17. 1975.

原則。他曾於一九七五年三月在哈瓦那召開的不結盟國家協調會議中，鼓動不結盟國家與共黨國家加強聯繫，聲言支持第三世界反殖、反帝的「人民解放運動」¹²。同時邀請非洲國家領袖訪問古巴，以加強政治聯繫。一九七五年六月，卡斯楚召開「拉丁美洲共黨大會」¹³。該會的聯合聲明，雖主張各國內部的革命運動，應以合法方式并利用各種不同的力量進行，但對於所有帝國主義的壓迫，仍主張使用不同的方法予以反抗，包括軍事行動在內¹⁴。同年十二月，卡斯楚復在自古巴赤化以來的第一次「古巴共黨大會」中發表演說，強調古巴共黨在國際政治上，為反對「帝國主義」所必須採用武裝鬥爭的重要性¹⁵，並認為古巴出兵安哥拉便是古巴擔負「國際主義團結」角色的證明¹⁶。

卡斯楚所謂的「國際主義團結」，主要是表明古巴共黨已是一個成熟了的國際共黨，所以它不僅要加強與第三世界的合作，並且要在國際事務上扮演一個重要角色。在中東四次戰爭中，古巴一直保持與以色列的正常關係，但是一九七五年十一月，古巴却在聯合國結合所有東歐共黨國家支持以色列的種族議案。從波多黎哥、安哥拉以及以色列等事件中，可以明顯地看出：卡斯楚已處處與美國作對。因而一九七五年十二月廿日，福特總統在記者招待會中，譴責古巴出兵安哥拉以及對波多黎哥的煽動，認為古巴這些行動已減少了美古改善關係的機會¹⁷。而卡斯楚的答覆是如果要古巴放棄國際主義原則，停止支持第三世界運動，美古關係即永無改善的可能¹⁸。

華盛頓認為古巴支持波多黎哥獨立是對美國內政「完全難以認可的干預」(Totally Unwarranted Interference)。季辛吉亦不斷對古巴出兵安哥拉的嚴重性，提出警告。同時，美國眾議院貿易委員會主席賓漢(Jonathan Bingham)更因古巴對外干預與煽動，而聲明撤銷對解除古巴禁運的支持，並努力說服其他議員採取同樣行動。

另一方面，流亡在邁阿密的四十萬古巴難民，在美古關係緩和聲中，已向華府抗議。從一九七四年至一九七六年期間，他們更在邁阿密製造很多爆炸事件，還在加勒比海中攻擊古巴的漁船¹⁹。一九七六年十月六日，古巴客機在飛往巴貝多途中爆炸墜海，亦經證實是古巴難民所為。然而卡斯楚却指責美國中央情報局仍支持古巴難民的「反革命」行動，並誣指美國是飛機爆炸事件的同謀，因而聲言原至一九七八年期滿的「美古防止劫持協定」，到一九七七年四月十五日即告廢止。至此，美古改善關係的進展乃告停

註12 同註⑨

註13 在哈瓦那召開的拉丁美洲共黨大會，除廿四個拉丁美洲國家共黨代表參加外，美國與加拿大共黨亦派觀察員列席。

註14 拙著「國際共黨與拉丁美洲」一書第八三——八四頁。一九七六年七月國研中心出版。

註15 同註⑨

註16 U S News & World report, Mar 22 1976. "Will US act to Halt Cuba's Thrust in Africa"?

註17 Facts on file, Dec. 27, 1975. p. 969.

註18 同註⑨

註19 U S News & World report, Dec. 6, 1976. "Cuban Extremists in U S growing Terror Threat"

四、卡斯楚出國訪問與卡特政府對古巴政策

在美國大選期間，無論是卡特或民主黨政綱，都沒有表示要對古巴問題作超越一般問題以外的特殊處理。根據民主黨政綱，唯有古巴停止對美國內部事務干預和釋放被拘留在古巴勞動營的美國政治犯，美國與古巴關係才能正常化；並且祇有古巴放棄對外煽動與「革命輸出」，美國才能推展改善古巴關係的行動^①。但是卡特總統就職以後，他比福特更關心拉丁美洲的情勢。他對智利軍事政府違反人權感到不滿，主動的與巴拿馬就締結新巴拿馬運河條約展開談判，對於惡化中的美古關係，自亦在全面檢討之中。卡特政府要改善古巴關係的意向，已在一些言論中表露出來：先是美國國務卿范錫聲明，古巴是否從安哥拉撤軍，已不再是打開美古談判的先決條件；不久，美國駐聯合國大使楊格甚至表明，古巴軍隊駐留在安哥拉是促使安哥拉情勢穩固的因素。而卡特接受哥倫比亞電視（C. B. S.）訪問時，亦表示他將以一個新的精神來結束美國與古巴的敵對^②。這似乎是美國已準備要恢復已中斷十六年的古巴正常關係。

古巴的反應是不僅願意與美國談判，並且還希望雙方舉行高層會談^③。因此今年三月九日卡特總統宣佈自同月十八日起，取消美國公民前往越南、北韓、高棉及古巴旅行的禁令。廿四日，美古雙方代表就在紐約展開為解決捕漁區及領海劃分問題的直接談判。一般認為捕漁區問題只是一個藉口，真正的目的還是在尋求結束雙方的敵對。

可是就在美古談判進行中，卡斯楚已跑到非洲去訪問。他先到阿爾及利亞、安哥拉、坦桑尼亞、索馬利亞、莫三鼻克、南葉門，而後經由東柏林轉往莫斯科。在這段期間，卡斯楚並沒有提到美古關係。四月二日，他經過東柏林時，還在譴責資本主義、殖民主義和帝國主義對非洲人民的壓迫，他聲言，在「國際主義」原則下，古巴已有大量技術人員進入坦桑尼亞、索馬利亞、莫三鼻克和南葉門展開工作。他特別強調這是支持非洲人民反對帝國主義壓迫的任務。

正當傳聞古巴軍隊已進入莫三鼻克和薩伊的時候，卡斯楚已經到達莫斯科。卡斯楚在莫斯科曾與布里茲涅夫舉行會談，亦曾與正在莫斯科訪問的巴勒斯坦解放組織領袖阿拉法特（Yasser Arafat）以及已被放逐到蘇俄的智利共黨頭子卡爾瓦蘭（Luis Corvalan）分別會晤。當四月八日，卡斯楚動身返回哈瓦那前夕，塔斯社報導蘇俄將出售一座十七億瓦特的核子反應器給古巴。

註① TACTS on file, July 3, 1976, p. 478.

註② Le monde, Feb 11, 1977, "Dégel americano—Cubain" (美古關係和解)

註③ 同註②

同時，俄古雙方所發表的聯合公報，批評范錫限武談判的立場，表示對卡特人權外交的不滿，並且在卡斯楚四個星期國外旅行中，仍看不出他對美國態度有緩和的趨向。但是當卡斯楚回到哈瓦那之際，美國已對古巴展開「籃球外交」。由美國參議員麥高文所率領的南達科那州大學代表隊，前往古巴，作十六年來第一次的友誼球賽。雖然美國隊以七十二對八十一敗於古巴隊，但仍受到古巴千萬球迷的熱烈歡迎。也許是受了美國「籃球外交」的影響，卡斯楚回到哈瓦那時，立刻表示希望改善與美國的關係，但仍強調，要看美國的態度而定。

事實上，在雙方籃球比賽進行中，參議員麥高文已和古巴國防部長赫爾·卡斯楚進行會談。據法新社發自古巴的報導，在會談中，赫爾·卡斯楚努力解釋古巴軍事干預非洲的問題。他承認古巴在安哥拉駐有軍隊，也不否認古巴在其他非洲國家亦駐有十至十五人之軍事顧問。但他解釋說，這些古巴軍事人員不久即將由古巴技術人員所代替。他亦曾對麥高文保證，在任何情況下，古巴軍隊不會再干預其他非洲國家。

赫爾·卡斯楚似乎在努力說服麥高文，使美國姑息古巴對非洲的軍事干預。然而就在此項會談四天之前，赫爾·卡斯楚對「古巴共黨青年聯盟」講話時，還在強調古巴從安哥拉撤軍的條件，是美國必須從古巴的關他那摩撤退。他同時對記者聲言，美國籃球隊訪問古巴，祇是緩和關係於一時，在重要問題上仍是非常困難。

五、美、古關係展望

自從古巴出兵安哥拉，美國不斷向古巴提出嚴重警告，這不能不使古巴共黨領導階層對古巴的安全產生顧慮。誠然，卡特總統要改善與拉丁美洲國家的關係，對古巴在非洲的冒險，還沒有表示要對古巴採取任何行動。但是甘迺迪總統時期，亦曾以推動「美洲進步聯盟」(Alliance for Progress)來加強與拉丁美洲國家的合作，但不久甘迺迪即對古巴採取強硬立場，而引起「古巴飛彈危機」。所以古巴共黨領導階層從歷史回憶中，亦不可能不考慮到他們在安哥拉的冒險和試圖在非洲建立「國際社會主義團結」，所可能引起卡特總統的激烈反應，而暫時的採取緩兵之計，緩和古巴與美國的關係。

再者，古巴的經濟，雖有蘇俄的援助，但仍經常處於困難之中^②。一方面，卡斯楚實行激進政策與國有化的結果，不僅使工業無法發展，農業失去平衡，即賴以維持古巴經濟命脈的蔗糖產量，亦大幅降低，造成了古巴經濟的極度混亂。所以自從一九七二年七月，古巴正式加入東歐的經濟組織「經互會」後，古巴對蘇俄依賴的程度，較前更深。另一方面，古巴對蘇俄及東歐共黨國家的貿易赤字，歷年都有增加，一九七二年古巴貿易赤字曾達卅五億美元，外債總額超出五十億美元。雖然在一九七三年俄古新經濟協訂

註② Keesing's Contemporary archives, Feb 27, 1976, p. 27595.

之下，蘇俄允許其外債延期至一九八六年開始清償，但由於世界能源危機，古巴的經濟情況仍未好轉^②。一九七六年六月二日俄古雙方雖又簽訂了新貿易協訂，但預料古巴對蘇俄石油的需要如果不能減少，則到一九八一年，古巴的貿易赤字將達七十億美元。另據一般估計，古巴在當前的經濟困難情況下，必須接受蘇俄更多的援助，從每天二百萬美元增加到三百萬美元，才可以維持。一九七五年十二月，古巴共黨大會所通過的新五年經濟計劃，預定國民經濟生產率為百分之六，蔗糖產量要從一九七五年的五百五十萬噸，增加到一九八〇年的八百七十萬噸。但是由於一九七六年國際糖價下跌，顯然已遭遇困難。並且近兩年來，蔗糖與咖啡均告減產，佔古巴輸出第二大市場的日本與西班牙，其貿易數額亦將會減少^③。總之，古巴經濟多年來對蘇俄的依靠，遠不如古巴赤化前對美國的依靠。這亦是為什麼卡斯楚曾多次聲明，要美國先解除對古巴的禁運，作為雙方談判的先決條件。目前美古之間雖仍有很多困難問題，如安哥拉、波多黎哥、劫機協定、美國對古巴的禁運，在古巴的美國政治犯以及在美國的古巴難民等重大問題，一時難獲解決，但是當前古巴基於經濟需要，已對美國採取彈性政策，所以，兩國關係的改善，似有可能。最近卡特告訴「美洲國家組織」，說他正在探究基於適度而且互惠的基礎，與古巴恢復關係的可能。但是卡斯楚狡詐善變，美古關係之改善，前途困難尚多。

註② U S News & World report, Mar 7, 1977. "Why it Won't Be easy to strike a U S—Cuba deal."

註③ 一九七六年古巴與非共國家貿易赤字已達六億美元。

(一九七七年四月廿日脫稿)