

美洲國家關係與美國對古巴政策

王建勛

壹 美、古關係的惡化

古巴是加勒比海中最大的一個島嶼。由於它距離美國邁阿密海岸僅有九十浬，所以在地理上美國與古巴很早就有着密切而複雜的關係。

古巴是經由一八九八年美、西戰爭之後，才脫離西班牙統治。西班牙戰敗與美國簽訂「巴黎條約」，西班牙將對古巴的宗主權轉讓給美國。一九〇〇年美軍當局召開古巴憲法會議，制定「卜拉特條款」（Platt Amendment）作為古巴憲法之一部份。依據此一條款之規定，美國仍保有干預古巴內政的權利，並且古巴租讓必要土地給美國使用，因而美國得在關塔那摩（Guantanamo）建立海軍基地。一直到一九三四年，美國羅斯福總統實行善鄰政策，「卜拉特條款」自動取消，古巴主權始完全獨立。祇是美國仍繼續佔有關塔那摩基地。

一九五九年一月，卡斯楚（Fidel Castro Ruz）以山區武裝叛亂奪取政

權，然後他就沒收美國在古巴的財產。當卡斯楚投靠蘇俄，並譴責美國為「帝國主義」侵略的時候，美國自動取消預定在一九六一年購買古巴蔗糖的配額，並宣佈對古巴禁運。一九六一年三月，從美國出發的反卡斯楚革命軍在

古巴登陸失敗，卡斯楚公開聲言決依循馬、列主義路途前進，至此，美、古關係已完全敵對。

自美國放棄購買古巴的糖以後，一九六二年四月，古巴又與蘇俄簽訂一項新的協定，蘇俄除仍以年達三億美元的經濟援助，並購買美國不要的糖。同時，卡斯楚感到美國對其「革命」的威脅，乃派其弟包爾·卡斯楚（Raúl Castro）訪問蘇俄，要求蘇俄加強對古巴的軍事援助，所以大量蘇俄軍事裝備就湧入到古巴；包括地對空飛彈、海軍防衛飛彈、米格機、巡邏艇等，並有數千軍事人員與技術人員進入古巴。此後，蘇聯又在古巴建立了八個飛彈基地，其發射台對準美國。由於古巴對美國的嚴重威脅，美國甘迺迪總統在一九六二年十月廿二日，宣告封鎖古巴，並限令蘇俄撤除飛彈基地。在美國三軍戒備下，蘇俄終於就範。這個時候，甘迺迪總統對蘇俄和古巴的表現，確實是有聲有色。

但是火箭危機以後，美、俄「和平共存」的呼聲愈來愈高，雖然古巴「革命輸出」在拉丁美洲所造成的危險情況與日俱增，但美國已避免採取單獨的攻擊性行動，而謹慎的透過「美洲國家組織」對古巴實行制裁。因而，在一九六四年七月，「美洲國家組織」依據「美洲相互援助條約」（The Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance）①決議對古巴實行政治和經濟封鎖。除墨西哥外，美國與拉丁美洲國家一致斷絕與古巴關係。

貳 「古巴問題」與美洲國家的逐

漸分化

美國從一八一二年「門羅主義」以來，拉丁美洲的安全已成為美國對外關係最重要課題。至二次世界大戰開始，特別是一九四七年，由於國際共黨的威脅，美國與拉丁美洲國家簽訂相互援助的「里約條約」，而成為美洲國家軍事合作的理論基礎。但是自一九五九年古巴赤化以後，美國為應付古巴共黨的挑釁，在政策上有很大改變，不僅是協助拉丁美洲國家防制國際共黨侵略，亦要保護拉丁美洲國家的內政安全，以避免拉丁美洲出現第二個古巴。

可是「一九六一年甘迺迪總統爲促使拉丁美洲國家政治進步與經濟繁榮而推動的「美洲進步聯盟」」(Alliance for Progress)，並未發生預期效果。不久即被拉丁美洲國家沉重的政治包袱所窒息，多數國家不能真正從事改革而癱瘓。無可避免的共黨動亂在拉丁美洲各地蔓延。一九六七年四月，美洲國家東浦(Punta Del Este)高層會議，詹森總統提出更具雄心的拉丁美洲共同市場大計劃，亦因美國國會不予支持，而成爲「泡影」。而後，美國不斷削減對拉丁美洲的援助、美國私人資本的擴張、拉丁美洲生產的衰落、貿易赤字的增加，拉丁美洲各國的經濟普遍惡化。至尼克森就任總統之初，他急於解決越戰，致把外交重點放在歐洲、亞洲、及其他地區，對拉丁美洲却以一個「新的合作伙伴政策」，採取低姿態。因而日愈加深的美洲國家紛歧、「經濟利益」的爭論，更給予國際共黨乘虛直入的機會。尤其是古巴卡斯楚，他要成爲拉丁美洲革命的主流，乃以金錢及武器擴大支援拉丁美洲共黨武裝叛亂，使拉丁美洲國家普遍面臨共黨顛覆的危機。

古巴雖接受蘇俄的援助，但在「古巴火箭危機」以後，蘇俄爲避免在拉丁美洲引起急劇的危險情況，曾設法抵制古巴的「革命輸出」。蘇俄以逼債和減少援助爲要脅，俄、古關係亦曾一度陷於低潮。而古巴「增產運動」的失敗、「商業國有化」所造成經濟的混亂，以及美洲國家的強烈反應，爲因「革命輸出」而致古巴經濟窒息，一九七二年卡斯楚再度訪問莫斯科的時候，終於表示接受蘇俄的「修正主義」路線。一九七三年九月，智利阿葉德政權被軍事政變所推翻，蘇俄與古巴在拉丁美洲同遭挫折。一九七四年一月，布里茲涅夫訪問哈瓦那，更確定卡斯楚要採取一個「現實政策」，以對美國及拉丁美洲國家的「和平攻勢」，來配合蘇俄緩和國際情勢的步驟。

尼克森的「和解政策」，對於蘇俄在古巴所製造的威脅，亦經常達成諒解，因而，華盛頓方面認爲美、俄在加勒比海將不會引起大戰危機。從一九六八年以來，尼克森不理會拉丁美洲國家的反應，却多次派遣密使與接近卡斯楚的人物進行探測，以明瞭改善與古巴關係的可能，結果卡斯楚態度强硬，使此種探測完全失敗。一九七一年，祕魯軍事政府以其民族主義鼓動反美風潮，首先向「美洲國家組織」提案，主張美洲國家應恢復與古巴之經濟與外交關係。當時，美國國務卿羅吉斯雖表示美國將贊成「美洲國家組織」會

員國的意見，但實際上美國未予支持。因而，一九七二年六月八日，當卡斯楚在東歐訪問旅途中，聲言決不與尼克森政府妥協的時候，「美洲國家組織」在一次外長會議中，以多數國家投票反對，而否決了祕魯的提案②。

一九七二年二月尼克森訪問北平、六月訪問莫斯科，使國際間瀰漫更多的妥協氣氛。尼克森「談判時代」的突破性外交，雖尚未化解美國與古巴的敵對，但美國與拉丁美洲國家對古巴的步調已不一致；有些拉丁美洲國家主動的改善與古巴關係。而越戰停火協定簽字之後，卡斯楚對美國的態度漸趨溫和，美國透過瑞士駐古巴大使瑪史納達(Masnata)從中週旋，美、古「防止空中劫機協定」，終於在一九七三年二月十五日完成簽字。根據此一爲期五年的「防止空中劫機協定」，美、古雙方依循法律途徑引渡劫機罪犯。

但是此一協定簽字之後，雖然羅吉斯聲言此舉並不表示美國對古巴政策有何改變，但在拉丁美洲所引起的反響，更多拉丁美洲國家紛紛與古巴談判，甚至不顧美國的態度，而單獨恢復古巴的外交關係。而美國內部亦熱烈的討論古巴問題，不僅民主黨多主張改善美國與古巴的關係，十二位共和黨參議員如麥克勞斯基(Paul McCloskey)等亦共同簽署，要求華盛頓主動改善與古巴之關係。此時，幾乎已被美洲國家窒息的古巴，即乘機利用美洲國家的矛盾，企圖突破美洲國家的封鎖。

當智利阿葉德政權鼓動反美風潮之際，美國與拉丁美洲的關係陷於有史以來的最低潮。這時季辛吉就插手了拉丁美洲事務。一九七三年九月，智利軍事政變，阿葉德政府被推翻，使美國重新調整拉丁美洲政策的條件已告成熟。季辛吉首先要緩和拉丁美洲現存的反美情緒，他很迅速的與巴拿馬簽訂一項基本宣言；糾纏了數十年的巴拿馬運河問題，由於一九七四年二月七日，季辛吉與巴拿馬外長塔克(Juan Antonio Tack)簽署一項原則性聲明，以作爲未來談判運河條約的基礎，應允最後將運河區交還巴拿馬，而使美國與拉丁美洲國家的情勢趨於緩和。另外對於祕魯自一九六八年以來國有化的美國投資事業的補償問題亦獲致協議。但是季辛吉唯一仍堅持美國立場的是古巴問題。

在一九七四年一月間，季辛吉首次表示，如果古巴不放棄「革命輸出」，美、古關係即無改善的可能。在同年二月廿一日，季辛吉爲與拉丁美洲國家進行一項「新對話」，而在墨西哥京城郊區特拉特勞柯(Tlatelolco)與古

四個拉丁美洲及加勒比海國家外長舉行了三天會議。在這次會議中，雖然季辛吉未能滿足拉丁美洲國家要求，但却普遍給予拉丁美洲國家一個新的希望，並且建立了雙方從協商與交換意見的基礎上，來便利雙方今後繼續磋商。

祇是在古巴問題上，季辛吉表示美國不急於與古巴復交。很明顯的，在季辛

吉而言，西半球的安全仍是最重要的一環。他認為古巴共黨的威脅依然存在，這方面，華盛頓祇能在改善與拉丁美洲國家的關係上，確定一個長期的政策。所以在一九七四年四月十六日華盛頓召開的美洲國家外長會議中，季辛吉閉口不提古巴問題。亦因為季辛吉不理會拉丁美洲國家結束對古巴孤立的呼籲，而使此一會議沒有任何新的創議。

到一九七四年八月，除墨西哥未與古巴斷交之外，拉丁美洲已有祕魯、阿根廷、厄瓜多爾、委內瑞拉、蓋亞那、千里達——多巴哥、巴貝多、牙買加、巴拿馬等九個拉丁美洲及加勒比海國家與古巴恢復了正常外交關係。這正如美國參議院外交委員會祕書長赫爾（Pat Holt）一九七四年六月訪問哈瓦那歸來後所說：美國企圖孤立古巴的政策已告失敗。同年八月廿八日，美國福特總統在記者招待會上暗示，美國爲了和「美洲國家組織」友邦採取同一步調，可能改變對古巴的政策③。此時，更多的拉丁美洲國家，對於哥倫比亞、委內瑞拉、哥斯達黎加已向「美洲國家組織」提案要求解除對古巴封鎖，抱有很大的希望。

在「美洲國家組織」對古巴問題舉行投票前夕，美國共和黨參議員賈維茲（Jacob Javits）、民主黨參議員裴爾（Clairbone Pell）前往哈瓦那訪問④。而古巴卡斯楚乘機展開宣傳。他在電視演說中，表示古巴與美國關係可能改善，是因爲福特總統不像尼克森那樣支持古巴的「反革命運動」。他聲明：如果美國先解除對古巴的封鎖，古巴準備與季辛吉談判。但是一九七四年十一月八日，「美洲國家組織」在厄瓜多爾首都奎多（Quito）召開外長會議之際，古巴問題即引起激烈爭辯；智利、烏拉圭、巴拉圭外長均強調古巴卡斯楚仍然支持拉丁美洲的顛覆組織，繼續危害美洲的和平與安全，而表示反對解除對古巴的封鎖。表決結果，十二票贊同，三票反對，六票棄權。因未達規定的三分之二多數，而未獲通過⑤。

此一失敗，首先引起委內瑞拉、墨西哥和祕魯的不滿。它們爲使古巴在拉丁美洲扮演一個重要角色，發起於本年夏季在委內瑞拉首都卡拉加斯召開

一次包括古巴在內的拉丁美洲國家高層會議，以商討拉丁美洲經濟整體化問題。而且還聯合加勒比海及中美洲國家創立原料輸出聯盟，以控制輸往美國各種原料的數量和價格。所以自「奎多會議」以來，古巴問題更成爲美洲國家紛歧的主要癥結。

三 美國對改善與古巴關係的顧慮

一九七五年一月五日，美國總統福特簽署國會通過的新貿易法案，撤銷對委內瑞拉、厄瓜多爾以及其他「石油輸出國家組織」會員國的最惠國待遇。很多拉丁美洲國家即認爲美國對拉丁美洲的經濟整體化已施加壓力。委內瑞拉與厄瓜多爾首先發難，連同其他拉丁美洲國家杯葛預定二月在阿根廷首都舉行的美洲國家外長會議，阻止季辛吉與拉丁美洲國家的「新對話」。而其他拉丁美洲國家如巴西、哥倫比亞、祕魯、墨西哥、哥斯達黎加及巴拿馬等國，亦認爲新貿易法案已使他們輸往美國物品數量受到威脅，而紛紛對美國譴責。在他們與美國關係變化中，拉丁美洲國家要加強保護天然資源和經濟合作的步驟，一九七五年四月十二日，拉丁美洲經濟委員會通過組成陣線，禁止美國專家干預此一地區的人口、工業化、科學與技術等問題。

在這段期間裏，由於季辛吉的中東穿梭外交、中南半島局勢惡化，而緩和了他四次打算訪問拉丁美洲的行期，尤其是美國在越南的挫敗，使拉丁美洲國家有增無已的不友好氣氛與反抗心理更在古巴問題上面表現出來。一九七五年五月八日在華盛頓召開的「美洲國家組織」大會，古巴問題雖未列入議程，但在大會召開前夕季辛吉曾熱心的與拉丁美洲國家代表單獨會商，特別是智利、委內瑞拉、祕魯、巴西等國家。季辛吉的意見是在未來可預見的文件中，美國將同意結束對古巴的經濟與外交制裁，但是他要求不要在匆促中採取具體決定⑥。然而一些拉丁美洲國家不顧季辛吉的勸阻，決定於本年夏季在哥斯達黎加首都聖約瑟召開一次美洲國家外長特別會議，討論如何消除有關取消一九六四年對古巴制裁的法律障礙⑦。由於拉丁美洲國家與美國對古巴問題的歧見更深，一九七五年六月十四日，當福特總統接受法國「快訊週刊」記者訪問時說：美國對古巴政策，將不受「美洲國家組織」任何決議的拘束。他聲明，只有在古巴卡斯楚政權改變其對美國的政策時，美國才會解

除對古巴的經濟封鎖，由於卡斯楚尚未真正改變對美國的態度，所以美國在近期內沒有改善與古巴關係的可能^⑧。從華盛頓對古巴態度的演變來看，顯然的美國雖有改善與古巴關係的意向，但却沒抱有任何幻想，其原因還是改善美國與古巴的複雜關係，美國不但有着許多困難，並且還有着更多的顧慮。

一、蘇俄與古巴的關係對美國及西半球的安全仍構成一種威脅：自古巴火箭危機以來，雖然美、俄「和平共存」的氣氛漸濃，但加勒比海地區仍是美、俄的冷戰戰場，並且古巴仍是蘇俄在美洲勢力擴張的屏障。例如：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。從一九七一年，蘇俄配有導向飛彈的巡洋艦不斷在加勒比海出現。一九七一年十一月，蘇俄與古巴在加勒比海舉行海空軍聯合演習，且有三萬名蘇俄軍事及技術人員留在古巴。一九七三年四月十七日，包爾·卡斯楚聲言古巴已獲得蘇俄新的軍事援助，並誇稱古巴已增長軍事力量。一九七三年底，美國國防部情報局斯華特（Richard R. Stewart）將軍在國會作證時，指出雖然當前古巴沒有蘇俄戰略武器，但蘇俄在古巴的軍事設施並沒有完全撤除，而更多的蘇俄潛艇來往於古巴，以及經常沿着美國邊界飛行的蘇俄飛機，對美國仍構成一種威脅。一九七四年一月布里茲涅夫訪問古巴，俄、古理論與行動的統一，仍是在適應美國的「和解政策」，便於擴大政治滲透，從激發拉丁美洲的經濟與社會的變革，而達到拉丁美洲的赤化。其陰謀更具危險。

二、「美洲國家組織」的存廢問題：近年來，拉丁美洲國家有意脫離美國的影響，而要改革「美洲國家組織」，已使美國難以應付。能源危機以後，拉丁美洲國家又要推行民族主義的經濟，使美國更感憂慮。這不僅將影響到西半球的安全，並且亦威脅到美國的利益。因此，美國在同意解除對古巴封鎖的前提下，原希望古巴重回「美洲國家組織」，改變對美國的態度，成為拉丁美洲一個正常的國家。但是古巴已成為東歐經濟組織的一員，蘇俄的附庸，其蓄意要使美洲國家組織解體。因而卡斯楚攻擊「美洲國家組織」；認為「美洲國家組織」是一個被美國「操縱的工具」，一個「無法復活的殞屍」，他要使「美洲國家組織」分化，主張成立一個不包括美國在內的拉丁美洲國家體系。所以在卡斯楚未改變對美國態度前，而驟然改善與古巴關係，是必會加速「美洲國家組織」的瓦解。

三、美國與古巴談判的地位問題：美國與古巴談判的先決條件只有一個，那就是古巴放棄「革命輸出」，改變對美國的態度。古巴所提的先決條件，除美國應停止對古巴封鎖以外，美國還要無條件的歸還關塔那摩基地，保證美國不干涉拉丁美洲國家的內政，而使美國處於不利的地位。

四、古巴「革命輸出」問題：卡斯楚雖表示暫時放棄「革命輸出」，但並沒有停止支持拉丁美洲各種革命運動。卡斯楚在拉丁美洲伺機尋找新的革命基地，他在一九七五年六月十二日，召集了廿四個拉丁美洲及加勒比海國家的共黨頭目在哈瓦那集會，商討如何配合當前的國際情勢對拉丁美洲國家進行政治滲透。他們在共同聲明中表示一致支持拉丁美洲的各種革命力量，以非武裝鬥爭的方式來反對「美國帝國主義」的侵略。

五、古巴難民問題：逃亡在關塔那摩、巴哈馬及邁阿密的古巴難民，仍經常在準備推翻卡斯楚政府，對卡斯楚構成嚴重威脅。而今美國要改善與古巴關係的意向，已遭到古巴難民的強烈反對。尤其是在邁阿密的四十萬古巴難民，已舉行示威，並對華府抗議。古巴難民的態度，亦普遍引起美國人的注意。

肆 展望

近年來，由於美、俄關係的緩和、巴黎越戰停火協定、以及聯合國安理會對巴拿馬運河問題的干預等國際情勢發展的影響，美國的「和解政策」已開始適用於古巴。從一九七三年二月，「美、古簽訂防止空中劫機協定」，美國已開始非正式的與古巴交往。如美國財團Cyrus Eaton，美國在阿根廷的Ford-Chevrolet汽車廠，以及一些國會議員們的先後訪問古巴。他們都期望化解美、古的敵對，打開談判的死結。一九六四年間，因為國際糖價暴漲，很多美國人民更期望獲得古巴的蔗糖來降低美國國內的糖價。一九七四年十一月廿四日，美國農業部長布茲（Fari Butz）就曾表示過，國際糖價的暴漲，可能會促使美國解除對古巴的封鎖。在這段期間，幾乎有一半的美國人認為美國應該恢復與古巴之正常關係^⑨。一九七五年五月五日，美國參議員麥高文（George McGovern）訪問古巴，他不僅開創了美國與古巴的體

育外交，獲致卡斯楚同意對一九七二年被劫往古巴的美國南方航空公司的客機，給予二百萬美元的補償；訪問歸來後，還轉達了卡斯楚要改善與美國關係的意向。麥高文建議美國應取消對古巴的禁運。他說：沒有理由不將美國的小麥、大米、牛奶與牲畜產品賣給古巴^①。雖然他們已引起一種新的理論，認為美國對古巴的禁運正好造成蘇俄入侵的機會，但是這些反應和建議，仍祇是偏重於美國本身的商業利益。

如果從維護西半球安全的戰略觀點，美國匆促的改善與古巴的關係，等於美國承認了古巴的現狀；是必蘇俄的勢力從此在拉丁美洲生根，美國勢力便從此在拉丁美洲退縮，古巴亦將永遠成為蘇俄的附庸，而永無自由的一日。在這方面，季辛吉對古巴的長期政策與福特總統堅持要古巴改變對美國態度，可以說是完全一致的。一九七五年二月廿六日，美國國防部長斯勒辛格在衆院作證時表示，美國將採取一切必要措施來維護西半球的安全。六月十一日，亦就是福特總統表明對古巴政策的前夕，美洲事務助理國務卿羅吉斯（William D. Rogers）促請國會不要毀棄美國十三年來對古巴的禁運。他要請國會注意到在美、古複雜關係中，恢復與古巴的貿易所可能造成的錯誤。他明確的表示了即使「美洲國家組織」終止對古巴的制裁，美國仍拒絕解除對古巴的禁運^②。

當前美洲國家的紛歧，古巴問題對美國確實已形成壓力，尤其是季辛吉「新對話」已遭遇到阻撓，以及他的四次拉丁美洲之行一再延期，拉丁美洲國家在古巴問題上更擺出攤牌的姿態。從一九七五年五月八日「美洲國家組織」大會以來，已有十四個拉丁美洲及加勒比海國家同意廢止對古巴的制裁。而墨西哥提議在即將在哥斯達黎加首都聖·約瑟召開的美洲國家外長特別會議中，修改以過半數方式代替三分之二絕對多數票決的程序，對美國的古巴政策更構成一種威脅。因而，美國除已加強加勒比海及巴拿馬運河區的軍事部署，並且亦準備在新的貿易法案，巴拿馬運河等問題上，向拉丁美洲國家讓步。美國亦考慮恢復拉丁美洲的軍事及經濟援助，緩和美洲國家關係惡化的情勢，以挽救「美洲國家組織」可能由於古巴問題而走向破裂。

按：本文完稿時，「美洲國家組織」特別會議正在聖約瑟揭幕。據中央社巴拿馬十八日專電報導，在哥斯達黎加聖約瑟舉行的美洲國家組織十二天特別會議，在進入第二天會議討論立即解除對古巴的封鎖時，突然遭到一連

串困難。有些國家揚言，如果這次會議決定與古巴和解，它們將退出這項旨在修訂「美洲國家相互援助條約」的會議。但最後以一個折衷方案，仍以三分之二多數票決的程序，以十六票通過各會員國可隨意恢復與古巴的貿易和外交關係。美國投贊同票。

註①「美洲國家相互援助條約」，因係在巴西舊都里約熱內盧（Rio de Janeiro）簽字，故又稱「里約條約」（Rio de Janeiro Treaty）。該約內容主要規定任一美洲國家受到武裝攻擊，應視為對美洲全體國家之武裝攻擊，無論是美洲或非美洲國家，締約國均負有抗拒該項武裝攻擊，提供援助之義務。

註②祕魯提案投票結果：反對者有美國、巴西、玻利維亞、哥倫比亞、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。贊成者有厄瓜多爾、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。

註③Washington, Aug. 28, 1974. (UP)

註④Sep. 30, 1974. New York Daily News.

註⑤委內瑞拉、哥倫比亞及哥斯達黎加的提案，其投票結果是：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、厄瓜多爾、千里達、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。

註⑥May 13, 1975. Le Monde. "L'organisation des Etats Américains S' apprete à lever les Sanctions Contre Cuba."

註⑦「奎多會議」是因格於「里約條約」之規定，重要議案必須取決於三分之二多數票，而使解除對古巴封鎖問題之表決，距離三分之二多數尚差兩票。

註⑧Paris, June 15 (AP) China Post.

註⑨Dec. 16, 1974. New York Post.

註⑩Havana, May 9, 1975 (Ap).

註⑪Washington, June 11, 1975 (Ap) China Post.