2014年美國與古巴復交之分析

蘇彥斌*

前言

自古巴1959年革命成功以來，美國與古巴即陷入長期的敵對狀態。冷戰結束後，美古關係正常化重新出現契機。1995年，柯林頓政府與古巴簽訂移民協定，兩國政府每6個月舉行例行性對話，此為後冷戰時期美古關係的重要突破。到了歐巴馬時期，美古關係正常化開始從官方管道加溫。2012年7月，古巴國務委員會主席勞爾．卡斯楚（Raúl Castro）宣佈古巴願意與美國政府針對「任何議題」舉行對話。2014年12月26日，美國與古巴政府正式宣布關係正常化，將針對移民、反毒、反恐、環保等議題進行一系列的雙邊談判；2015年3月11日，美古在關係正常化之後簽署了第一項協定，重新恢復兩國電話直播的通訊網絡；3月17日，從紐約直飛哈瓦那的包機首次啟航。

從歷史來看，美古關係正常化的發展其實是有跡可循的。在冷戰時期，兩國雖然沒有密切的官方往來，卻持續透過非正式的溝通管道進行對話。例如，著名外交官季辛吉（Henry Kissinger）在尼克森與福特政府時期，即試圖尋求美古關係正常化。1977年3月，卡特總統以行政命令要求政府追求美古關係正常化，兩國也在該年9月互設類似代表處層級的「利

* 作者為國立政治大學政治學系助理教授。

airiti

益辦事處」(interests section)。[1]

2014 年 10 月，聯合國大會通過決議要求美國終止於對古巴的制裁(188 國贊成，3 國棄權，只有美國與以色列投反對票)，這已是聯合國大會第 23 次通過類似的決議。由此可見，長期以來美國對古巴的政策已被普遍認為不合時宜，美古關係正常化似乎指日可待。然而，我們又該如何解釋美古關係在 2014 年「解凍」的時機呢？以下將從美國國內政治、美國在拉丁美洲的區域戰略，以及古巴國家發展等三個層面分別進行探討。

美國國內政治因素

從國內政治的角度來看，歐巴馬在 2008 年上台後，即嘗試在拉丁美洲展開不同以往的外交政策。例如，在 2009 年 4 月於千里達舉辦的美洲高峰會上，歐巴馬分別與委內瑞拉總統查維茲(Hugo Chávez)、尼加拉瓜總統奧德嘉(Daniel Ortega)與玻利維亞總統莫拉雷斯(Evo Morales)等「反美急先鋒」會面，舒緩美國自小布希政府以來與拉丁美洲國家的緊張關係。2013 年 12 月，在南非前總統曼德拉的喪禮上，歐巴馬和勞爾．卡斯楚會面並握手，可說是美國與古巴邁向和解的重要開端。

2014 年美國期中選舉，共和黨全面掌握參、眾議院多數席次。由於大多數共和黨議員傾向反對古巴卡斯楚政權，包括該黨古巴裔政治明星、目前擔任參議院西半球外交關係小

[1] William Leo Grande and Peter Kornbluh, *Back Channel to Cuba: The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2014).

組委員會主席的魯比歐（Marco Rubio），揚言要杯葛華盛頓派駐哈瓦那大使的人選；即使在民主黨內，對於美古復交也有分歧的意見，例如古巴裔的民主黨參議員孟得斯（Robert Menéndez）批評歐巴馬對古巴讓步太多，得不償失。[2] 為了減少變數，歐巴馬在新一屆議員尚未就任之前，趁勢於 2014 年 12 月宣佈對古巴開展關係正常化，其實並不令人意外。

美國加強掌控拉美的區域戰略

從區域戰略的角度來看，美古關係正常化反映的是美國欲重掌其「後院」的企圖心。大多數拉丁美洲國家長期以來一向反對美國對古巴的禁運政策，而在 1990 年代末拉丁美洲各國政府「向左轉」的潮流下，各國左派政府紛紛加強與古巴的關係。其中，2012 年甫成立的「拉丁美洲與加勒比國家共同體」（Community of Latin American and Caribbean States），是一個包含古巴等拉丁美洲國家、卻將美國與加拿大排除在外的區域組織，和美國所主導的「美洲國家組織」（Organization of American States）分庭抗禮。為了要挽回美國在拉丁美洲的影響力，美古復交應是重要的一步棋。

另外，「中國大陸因素」也影響美國在拉美的動向。2014 年 11 月，中國大陸、秘魯與巴西簽訂合作備忘錄（MOU），同意在未來興建一條長達 3,500 公里、橫跨南美洲東、西岸的鐵路；12 月，由中資挹注，連接大西洋與太平洋的尼加拉瓜運河工程正式動工，將對巴拿馬運河的戰略地位造成重大

[2] Ledyard King, "Administration Officials Defend Cuba Policy," *USA Today*, February 3, 2015, http://www.usatoday.com/story/news/politics/2015/02/03/rubio-cuba-policy/22792777/.

airiti

影響；2015 年 1 月 8 日，習近平宣佈要在十年內擴增中國大陸對拉美的直接投資達 2,500 億美元。為了避免中國大陸持續「侵門踏戶」，美古復交可謂美國重新加強對拉美控制的重要行動。第七屆美洲高峰會將在今年 4 月於巴拿馬展開，屆時預料歐巴馬與卡斯楚將會有密切互動，同時也將牽動美國與其他拉丁美洲國家的關係。

古巴的國家發展

根據一份 2014 年由古巴政府提交聯合國的報告，古巴過去 55 年來因為美古禁運和經濟制裁的經濟損失高達 1,168 億美元。[3] 因此，從古巴的角度而言，古巴追求美古關係正常化，反映的是卡斯楚政府試圖活化經濟發展以延續其政權。近 15 年來，委內瑞拉一直是古巴的最大貿易夥伴；同時，古巴的經濟命脈有很大一部分維繫於委內瑞拉的援助。從 2003 年起，委內瑞拉與古巴達成協議，委內瑞拉每日以優惠的補貼價格運送 11 萬 5 千桶原油至古巴，換取古巴的原物料與醫療、教育等專業服務。然而，在委內瑞拉前總統查維茲去世不久後，美國與古巴官員於 2014 年春季啟動秘密談判過程，並於該年 6 月正式在加拿大舉行面對面會談。因此，這些行動似乎反映古巴擔憂其與委內瑞拉的關係將可能出現質變。

自 2014 年 7 月起，國際油價持續下跌，嚴重影響委內瑞拉以出口石油為基礎的經濟型態，因而使其對古巴的援助出現了結構性的困難。再者，近期油價的崩盤，使委內瑞拉對

[3] Daneil Trotta, "Cuba Estimates Total Damage of U.S. Embargo at $116.8 Billion," *Reuters*, September 9, 2014, http://www.reuters.com/article/2014/09/09/us-cuba-usa-idUSKBN0H422Y20140909.

古巴的石油援助變相「貶值」，迫使卡斯楚政府不得不苦思另闢財源，而其中一個方式，即為透過美、古關係的重建以活絡古巴經濟。歐巴馬政府在 2009 年與 2011 年分別鬆綁美國國民赴古巴的條件，允許其國民可基於探親、新聞採訪、宗教與教育等目的前往古巴。這些政策讓美古關係加溫，同時也讓古巴合理預期：若兩國關係能正常化，則美國將會鬆綁對其國民在古巴的旅遊禁令，進而透過旅遊產業的擴張幫助古巴渡過可預見的經濟危機。

另外，根據美國地理調查（U.S. Geological Survey）的估計，古巴周邊海域至少有 46 億桶原油的蘊藏量；然而，由於美國禁運令的關係，使美資公司無法順利赴古巴進行投資。古巴只得使用落後的開採技術，每天開採 5 萬 5 千桶原油。[4] 因此，若美國能在美古關係正常化之後鬆綁禁運令，將可吸引美資石油開採公司運送先進的機具到古巴開採原油，進而促進古巴經濟發展。

美古拓展關係正常化的挑戰

美國目前仍對古巴採取禁運措施，且古巴自 1982 年起，即被美國政府指控長期資助西班牙巴斯克的「埃塔」（ETA）與「哥倫比亞革命武裝力量」（FARC）等組織，而與伊朗、蘇丹和敘利亞同被列為「支持恐怖主義國家」（State Sponsor of Terrorism）。若美國不解除這兩項政策政策措施，勢必會影

[4] Jennifer Kay and Jonathan Fahey, "Hopes, Fears, Doubts Surround Cuba's Oil Future," *The Associated Press*, December 20, 2014, http://www.nytimes.com/aponline/2014/12/20/us/ap-us-cuba-new-oil-frontier.html.

airiti

響兩國關係正常化的發展。自 2014 年 12 月起，美國國務院即向情報單位蒐集資料，將在六個月內審查古巴是否仍符合支持恐怖主義國家名單上的「資格」。一般預料，由於美國總統對於界定支持恐怖主義國家握有主導權，古巴應能順利自名單上除名。

相較之下，解除對古巴禁運需經國會同意，參、眾兩院勢必將會對於禁運與旅遊限制等議題進行政策攻防。由於解除禁運令涉及修改「古巴民主法案」（Cuban Democracy Act），「古巴自由與民主團結法案」（Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act）以及「貿易制裁改革與促進出口法案」（Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act）等法案，加上新會期將由較敵視卡斯楚政權的共和黨掌握參、眾兩院多數席次，預料禁運令的移除，短期內並不樂觀。

除了「支持恐怖主義國家」的名單與禁運之外，其他影響美古關係進一步正常化的挑戰尚包括：一、關達那摩（Guantanamo）基地的存廢；二、罪犯引渡；三、國民財產沒收所造成的損失；四、是否調整提供吸引古巴人民叛逃至美國的相關法案，例如「古巴醫療專業人員歸化計畫」（Cuban Medical Professional Parole Program）以及「古巴調整法案」（Cuban Adjustment Act）等；五、古巴官員赴美參訪的簽證申請問題；以及六、古巴人權與民主化等相關議題。

美古復交對台灣的意義與政策建議

在美古復交的新形勢下，台灣是否有機會增進與古巴及拉丁美洲各國之實質關係呢？筆者在此提出三項政策建議。首先，由於歐巴馬在 2014 年期中選舉之後成為「跛鴨總統」，

尚能透過美古關係正常化在外交政策上扳回一成。因此，目前執政的國民黨政府在 2014 年九合一選舉失利後，或許應思考突破目前的「外交休兵」政策，轉而積極拓展台灣外交以挽回民心。綜觀美古復交的談判過程，其實有值得我國借鏡之處。美、古 18 個月的談判係透過秘密外交管道，在教宗的協調下，於第三國（加拿大與教廷）舉行。由於教廷在這次美古復交扮演重要的推進角色，復加上教廷亦是我國的邦交國，因此，若我國要和古巴拓展實質關係，或許可以在未來透過教廷的協調，並以非正式管道在第三國進行對話、甚至達成協議。

第二，台灣應趁古巴有可能進一步開放其對國際社會互動之際，積極與古巴民間進行交流。當今古巴最令國際社會驚艷的成就，莫過於該國對於其他發展中國家的「醫療外交」（medical diplomacy）。目前，古巴有超過 5 萬名醫療人員在全球 66 個國家服務；而在伊波拉（Ebola）病毒危機爆發後，古巴更派出數百名醫療人員前往西非。[5] 雖然我國醫學發展進步，不需要古巴直接提供醫療服務，但在台灣二代健保體制不穩之際，古巴醫療公共化的成就，非常值得我們借鏡。[6] 因此，我國應整合外交部門與公衛體系的聯繫，邀請古巴的大學醫學院人才來台，就其結合社區服務的醫師培訓制度，以及在有限資源下發展醫學科技等面向，與我國政府單位和學界進行交流與合作。

第三，倘若美古復交為古巴民主化開拓一線生機，則古

[5] Alexandra Sifferlin, "Why Cuba Is So Good at Fighting Ebola," *Time*, November 5, 2014, http://time.com/3556670/ebola-cuba/.

[6] 潘欣榮，「古巴醫療公共化對台灣偏鄉醫療的啟示」，台灣公共化協會，2012 年 10 月，http://twpublic.blogspot.tw/2012/10/blog-post.html。

airiti

巴的反對勢力在未來將有機會執政。面對這種可能性，我國應加強對於古巴公民社會的了解。雖然目前我國在古巴並未設立任何官方管道，但為了更加認識古巴，我們可以透過台灣民主基金會安排目前滯留外國的古巴流亡人士來台進行交流，同時也可與美國國內的相關組織建立互動關係。其中可以接觸的官方組織包括「國會古巴民主連線」（Congressional Cuba Democracy Caucus）以及美國國際發展署（USAID）的「援助古巴民主」（Cuba Democracy Assistance）計畫；非官方組織則包括「美國—古巴民主政治行動委員會」（U.S.-Cuba Democracy PAC）以及「古裔美國人全國基金會」（Cuban American National Foundation）等民間遊說團體。在面對美古復交的形勢下，這些組織的行動策略預料將有所調整，而我國外交人員可透過與這些組織的互動，對於古巴未來的發展掌握更全面的資訊。