

国际关系

古巴裔美国人在美国对古 外交决策中的影响

陈 晴 肖 欢

内容提要：占美国人口不到 1% 的古巴裔美国人对美国的对古外交决策发挥了独特的作用。他们凭借人口分布集中、游说组织活跃、政治精英众多的优势，利用美国的政治制度及大众媒体，竭力影响美国对古巴的各项外交政策。从古巴革命后第一批古巴移民抵达美国到 21 世纪初，古巴裔美国人拥护并强化了美国对古巴的制裁和封锁政策，阻止美古关系正常化。近年来，随着温和派古巴裔人数逐渐增多，他们开始反对美国对古巴的政策，对奥巴马政府恢复美古关系的决策产生了一定影响。当前古巴裔强硬派的政治影响力仍居优势，加之下届总统特朗普强硬的外交政策，可能会导致美古关系出现停滞甚至倒退。然而，从国际环境、美古两国立场以及双方民意的角度出发，美古关系正常化是大势所趋。随着未来强硬派人口逐渐减少，古巴裔美国人族群在古美关系立场上的分歧将逐渐缩小，古巴裔将再次作为一个整体发挥强大的影响力。

关 键 词：美古关系 古巴裔美国人 外交决策 古美基金会 强硬派 温和派

作者简介：陈晴，解放军外国语学院研究生管理大队硕士研究生；肖欢，国际关系学博士，解放军外国语学院英语系副教授。

中图分类号：D97 **文献标识码：**A

文章编号：1002 - 6649 (2016) 06 - 0052 - 14

从大航海时代开始到 20 世纪初的数个世纪，古巴一直作为西班牙殖民地存在。1898 年美西战争后，美国接管了多处西班牙殖民地，开始干涉古巴内政。在美国的授意下，古巴独立后在建国宪法中加入了一条《普拉特修正案》，允许美国租借关塔那摩军事基地并对古巴进行“合法的干涉”。美国通过对古巴军事独裁政府的支持控制古巴。这一时期，大量美国资本涌入古巴，甚至控制了古巴的经济。富尔亨西奥·巴蒂斯塔是古巴这一时期最重要的独裁者之一，他曾在 20 世纪 40 年代实行了一系列自由化和社会保障改革；但 1952 年巴蒂斯塔再次通过政变上台后却废除了之前实行的一系列自由化措施，转而实行严厉的独裁统治。

1959 年菲德尔·卡斯特罗领导古巴人民推翻了美国长期扶植的巴蒂斯塔政权，在古巴建立了新的革命政权，并实施了一系列国有化政策，没收了许多美国人的资产。此外，卡斯特罗政权还实行亲苏政策，使得古巴成为冷战时期苏联打入美洲的“楔子”，美国本土安全受到很大威胁。自 1960 年起，美国开始对古巴实行经济封锁；1961 年吉隆滩之战后，美国断绝了与古巴的外交关系；1962 年古巴导弹危机事件后，美国承诺永不入侵古巴，但与此同时加强了对古巴的经济封锁。

苏联解体后，美国进一步对古巴施压。美国国会于 1992 年通过《托里切利法案》，1996 年通过《赫尔姆斯—伯顿法案》，限制其他国家与古巴进行正常贸易。2002 年 5 月，小布什总统发表讲话，强调美国将坚持和强化对古封锁政策。2004 年 5 月，美国政府出台了强化对古封锁新措施，如资助古巴不同政见者，严格控制美国公民赴古旅游，调查在古巴投资及与古巴开展贸易的第三国企业，限制古巴移民回国次数和汇款数额等。

美国对古巴的封锁一直持续到奥巴马政府时期才有所松动。2014 年 12 月 17 日，奥巴马宣布美国将恢复与古巴的外交关系，解除对古巴的贸易和旅游禁令，放松对古巴的经济封锁。2015 年 4 月，奥巴马与劳尔·卡斯特罗在美洲峰会上实现历史性会晤；5 月底，美国政府宣布将古巴从“支持恐怖主义名单”中移除。期间，两国举行了三轮旨在恢复正式外交关系的高级别谈判，重启人权对话。美国政府还派遣了多个国会议员和经贸团访问古巴。2015 年 7 月 1 日，奥巴马宣布美国已与古巴就恢复外交关系达成协议；7 月 20 日两国互设大使馆，古巴外长布鲁诺·罗德里格斯赴美出席驻美大使馆重开升旗仪式。2016 年 3 月，奥巴马首访哈瓦那，成为自 1928 年以来首位访问古巴的美国在任总统。

美国对古巴外交决策的过程十分复杂,影响因素很多,本文主要关注古巴裔美国人在美国对古外交政策制定过程中所扮演的角色问题。第一部分介绍古巴革命后古巴人大规模移民美国以及古巴裔美国人影响美国对古外交决策的历史;第二部分分析古巴裔美国人影响美国对古外交决策的途径;第三部分评述并展望未来美古关系的走向及古巴裔美国人的影响力。

一 古巴裔移民介入美国对古外交决策的历史

古巴人移民美国的历史可以追溯到400年前殖民地时期,当时在佛罗里达地区已出现古巴移民。1868—1878年,古巴和西班牙爆发十年战争,期间古巴人开始向美国移民;20世纪二三十年代,约10万古巴人因经济原因移民美国并定居佛罗里达州、纽约州和新泽西州,他们可被归为劳工移民。^①古巴人真正大规模移民美国并发挥政治影响力的时期是1959年古巴革命胜利后,古巴出现了如下四次移民美国的浪潮。^②

第一次为1959—1962年的“黄金移民”浪潮。从1959年卡斯特罗开始执政到美国政府对古巴实行经济封锁之前,约有25万名古巴前政权官员、企业家等政治难民移民美国,他们大多来自于首都哈瓦那,属于古巴社会的中上阶层,接受过良好的教育,被称为“黄金移民”。但他们的财富因革命大量缩水,到达美国时已所剩无几。美国当局根据《1953年难民救济法》给予这批古巴难民以优待,无条件地向其提供物质援助。^③此外,美国政府及迈阿密宗教组织还向“彼得潘行动”(Operación Pedro Pan)提供支持,将1.4万名古巴儿童空运至美国并送到寄养家庭、孤儿院或寄宿学校(以防止他们被送到集体农庄接受社会主义军事化教育),直到他们的父母可以离开古巴。^④

第二次为1965—1973年的“自由航线”浪潮。大约30万古巴人移民美国,这一阶段的移民多为第一次移民潮的亲属及一些政治上受“迫害”的人

① 参见美国国土安全部的移民统计。<https://www.dhs.gov/immigration-statistics>. [2016-07-05]

② Sean Buffington, "Cuban Americans". <http://www.everyculture.com/multi/Bu-Dr/Cuban-Americans.html>. [2016-11-05]

③ Sylvia Rusin, "Cuban Immigrants in the United States", April 7, 2015. <http://www.migrationpolicy.org/article/cuban-immigrants-united-states>. [2016-07-05]

④ Marc R. Rosenblum, "Normalization of Relations with Cuba May Portend Changes to U.S. Immigration Policy", January 13, 2015. <http://www.migrationpolicy.org/article>. [2016-07-05]

员。^①美国国会为了向这些移民提供援助，通过了《1966 年古巴移民修正案》，对所有自 1959 年后到达美国且居住满一年的古巴移民授予永久居住权。根据该法，美国政府还向古巴移民提供了超过 13 亿美元的直接财政援助、医疗保险、奖学金及贷款。^②

第三次为 1980 年的马列尔偷渡浪潮。20 世纪 70 年代末古巴经济出现停滞和恶化，1980 年古巴政府单方面开放马列尔港，12.5 万名古巴人一次性偷渡到佛罗里达州的迈阿密市，其中大部分为死刑囚犯、流氓无产者和精神病人，他们的到来使迈阿密刑事案件骤然增加。这批人当中的绝大部分作为政治避难者定居了下来，而此后更多的美洲“难民”盼望偷渡到迈阿密。鉴于迈阿密严重的社会问题，里根政府改变了对古巴移民的态度，禁止他们进入美国本土，拒绝授予其难民身份和待遇。

第四次为 1994 年的“浮筏”浪潮。20 世纪 80 年代末 90 年代初，国际局势动荡，古巴人偷渡到美国的数量逐年递增。1994 年，近万名古巴人乘坐木筏涌向佛罗里达州。当时的克林顿政府宣布在海上被拦截的古巴人将由美国海岸警卫队直接送至关塔那摩湾的美军基地。^③这一政策在美国古巴裔社区引发了强烈不满。^④美古两国在谈判协商后达成协议，美方同意每年至少允许 2 万名古巴人合法移民美国，古巴同意禁止非法移民出境，此后所有非法进入美国古巴人将一律被遣返古巴。^⑤1995 年 5 月起，美国对古巴移民开始实施“湿脚干脚”政策（Wet Feet, Dry Feet Policy），即在海上被美国执法人员拦截的古巴人将被遣返回古巴，而躲过美执法人员成功登上美国本土的则成为合法移民。

第一代移民在进入美国最初 20 年的流亡生活中，政治参与程度低，更多试图通过暴动、暗杀等极端手段推翻卡斯特罗政权。随着 1961 年吉隆滩之战失败和 1962 年古巴导弹危机爆发，古巴流亡者的政治运动进入低潮。直到 20

① Sylvia Rusin, “Cuban Immigrants in the United States”, April 7, 2015. <http://www.migrationpolicy.org/article/cuban-immigrants-united-states>. [2016-07-05]

② Cuban Adjustment Act of 1966, November 2, 1966. <http://uscode.house.gov/statutes/pl/89/732.pdf>. [2016-07-05]

③ 从 1994 年开始 8 个月的时间里，有超过 3 万古巴人在海上被拦截并拘留在关塔那摩和拉丁美洲其他地方。

④ Ruth Ellen Wasem, “Cuban Migration Policy and Issues”, in *Congressional Research Service*, January 19, 2006, pp. 7-12.

⑤ 顾婷婷：《古巴裔美国人的政治发展及其演变》，载《上海商学院学报》，2007 年第 12 期，第 5 页。

世纪70年代,古巴移民开始建立并加入各种利益集团,“族裔政治”的意识开始萌芽,特别是在1981年效仿犹太人创建了古美基金会。^①古巴裔美国人通过利益集团和“族裔政治”逐渐影响美国对古巴外交政策的制定,此过程可分为如下三个阶段。

第一阶段是20世纪80年代,古巴裔美国人与美国政府结盟时期。这一时期,移民美国古巴人逐渐拥有了一定的政治影响力,他们坚定地主张美国应加强对古巴的经济封锁和外交孤立,反对任何形式的妥协和谈判。此时期里根政府在拉丁美洲持进攻性反共立场,因此古巴裔美国人和古美基金会得到了里根政府的大力支持,与里根政府保持密切的联系。

第二阶段是20世纪90年代,古巴裔美国人进入政治游说的鼎盛时期。90年代初冷战结束,古巴在美国外交决策中的战略地位下降。第三代和第四代移民多因经济原因离开古巴到美国谋生,以解决其在古巴家庭的困难,他们希望美国放松对古巴的制裁,因为只有古巴经济得到恢复和发展,他们自身家庭的困难才能得到解决。此外,出生在美国的古巴裔逐渐成长起来,他们没有经历过古巴革命,无论对母国还是美国的态度都更为灵活。但整体来看,这一时期温和派古巴裔^②的政治影响力低下,而强硬派占据着古巴裔社区的主导地位,他们感到自身地位受到威胁,因此加强了对美国政府的反母国游说。在强硬派的努力下,美国国会先后于1992年和1996年通过了《托里切利法案》^③和《赫尔姆斯—伯顿法案》^④,加紧对古巴的封锁和制裁。

第三阶段是21世纪初至今,古巴裔美国人政治游说的反母国特征逐渐减弱,进入转型期。在此时期,由于古巴内外政策发生调整、国际社会普遍反对美国长期对古巴的制裁政策、古巴裔美国人年龄结构发生改变、美古两国民众希望能相互探亲访视等一系列因素影响,多数古巴裔的态度发生转变,他们希望美国结束对古巴的经济封锁,恢复美古外交关系。这一时期古巴裔

① Kristina Mastropasqua, “Cuban-Americans: Politics, Culture and Shifting Demographics”, December 18, 2014. <http://journalistsresource.org/studies/government/immigration/cuban-americans-politics-culture-demographics>. [2016-08-13]

② 本文将坚定支持加强对古巴经济封锁和外交孤立的古巴裔称为“强硬派”,将反对制裁古巴、支持美古关系缓和的古巴裔称为“温和派”。

③ 该法案于1992年在美国众议院通过,又称为《古巴民主法》,内容是将美国对古巴禁运法律化作为核心宗旨,包括停止援助那些支持古巴的国家,旨在彻底孤立古巴。

④ 又称《古巴自由民主团结法》,将之前几年来美国对古巴实施制裁的行政命令汇编起来,是自美古关系僵化以来最严厉的制裁。

的强硬派在政治影响力上仍然占据优势，但随着温和派人数增多，其政治影响力也不容忽视，温和派与强硬派之间的分歧加剧。

二 古巴裔美国人在美国对古外交决策中的影响途径

古巴裔美国人被认为是较好融入美国社会的一个少数族裔群体，在所有拉美裔中经济实力最强、受教育水平最高。古巴裔的家庭收入中位数为 36671 美元，高于其他拉美裔群体，出生在美国的古巴裔收入中位数甚至比非拉美裔白人的收入还高出 5000 美元。古巴裔的贫困率低于其他拉美裔群体。在受教育水平方面，25% 的古巴裔接受过大学教育（约为其他拉美裔群体平均水平的两倍），49% 接受过高中教育。^① 公民的政治参与水平往往随着其社会经济地位的变化而变化，受教育程度、收入水平及职业地位越高的人参与政治的积极性越大。^② 因此，古巴裔美国人拥有极高的参政热情。

从政治参与的角度来看，参与主体可以通过投票、选举、结社、政治表达和接触等方式参与国家的政治生活。^③ 在具体策略选择上，不同族裔有各自的特点。在美国政府的外交政策制定过程中，总统、内阁、国会、国务院、军方、情报界、公众、媒体和智库都会发挥作用，古巴裔美国人作为一个少数族裔利益集团，充分利用自身力量以及外交政策制定过程中众多参与者的力量来影响美国对古决策。

（一）通过总统选举影响外交决策

拉美裔作为美国最大、增长最快的少数族群，在总统选举中扮演着重要角色。1990—2008 年期间，拉美裔人口从 9% 增加到 15.1%，预计到 2020 年将达到美国人口的 18%^④，在拉美裔聚居的佛罗里达州（下简称“佛州”），其选票备受历届总统候选人的关注。拉美裔人口占该州人口的 24.5%，其中古巴裔仅次于墨西哥裔而居于第二位。^⑤ 据统计，2015 年全美古巴裔人口为

① Sonya Tafoya, “Shades of Belonging”, Pew Hispanic Center, May 7, 2008. <http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2004/12/06/shades-of-belonging>. [2016-07-05].

② 杨光斌著：《政治学导论》，北京：中国人民大学出版社，2007 年，第 301 页。

③ 倪世雄著：《当代西方国际关系理论》，上海：复旦大学出版社，2001 年，第 259 页。

④ Benjamin G. Bishin and Casey A. Klofstad, “The Political Incorporation of Cuban Americans: Why Won’t Little Havana Turn Blue?”, in *Political Research Quarterly*, October 3, 2011, pp. 586–599.

⑤ Susan Eva Eckstein, *The Immigrant Divide: How Cuban Americans Changed the US and Their Homeland*, New York and London: Routledge, 2009, pp. 24–27.

140万,其中93万居住在佛州。古巴裔选民虽只占佛州选民总数的8%,但其参选意识极强。根据皮尤西裔中心的调查,在2012年的美国大选中,古巴裔投票率接近67%。聚居的特征和极高的投票率使古巴裔选民具有其他少数民族裔难以具备的优势,能够影响美国选举政治进而间接影响美国外交政策的制定。

历史上,佛州的古巴裔民众一直是共和党的铁票区。1988年老布什在佛州夺得了85%的古巴裔美国人选票。1992年大选时,民主党提名的候选人克林顿并未遵循党内前辈卡特提倡的对古关系正常化的政策,他在佛州的竞选活动中大力抨击老布什政府温和的古巴政策。他表示欣赏《托里切利法案》,以此赢得了古巴裔选民的支持,最终赢得了佛州的选举人票。为寻求连任,克林顿于1996年签署了《赫尔姆斯—伯顿法案》,对古巴实施更严苛的经济封锁,这牢牢地抓住了第一代古巴裔政治难民的心。作为回报,在1996年总统大选中,克林顿在佛州获得35%的古巴裔选票,创下民主党候选人在当地得票率的历史纪录。从此,佛州作为“摇摆州”成为两党在总统大选中的必争之地,这也在一定程度上提高了古巴裔美国人的政治影响力。

2007年,奥巴马以民主党总统参选人的身份在佛州从事竞选活动,他强调要与古巴“交往”,认为只有通过交往才能打开古巴的大门,而交往应从文化、教育等人员之间的交流开始。与此同时,其党内竞争对手希拉里与共和党籍候选人约翰·麦凯恩提出的政策主张仍然是继续对古巴实施封锁和制裁,以此号召古巴裔强硬派。在最终选举中奥巴马以51%的得票率赢得佛州,其中47%的古巴裔选民支持奥巴马。^① 根据本迪克森(Bendixen)民调显示,在迈阿密,65岁及以上的选民绝大部分(84%)支持麦凯恩,而29岁以下的年轻选民中有一多半(55%)支持奥巴马。^② 古巴裔温和派在奥巴马竞选过程中发挥了重要作用,他们积极宣传自己的政治主张,即以对话和谈判的方式推动古巴政治经济改革,支持美古关系缓和。这种思潮快速升温,甚至影响了部分第一代古巴移民。最终奥巴马赢得总统选举,为美古恢复外交关系的决策奠定了基础。在2012年奥巴马连任竞选中,49%的古巴裔美国人支持

① Damien Cave, “U. S. Overtures Find Support among Cuban-Americans”, in *The New York Times*, April 21, 2009. <http://www.nytimes.com/2009/04/21/us/21miami.html>. [2016-03-20].

② Casey Woods, “Presidential and Congressional Candidate Cuba Watch: Analysis of Cuban American Vote”. http://candidatecubawatch.blogspot.de/2007_12_01_archive.htm. [2016-06-15]

奥巴马,超过对罗姆尼的支持率47%。^①2016年,古巴裔强硬派出现回潮,他们通过在古巴裔社区中影响力较大的“迈阿密的古巴”网站发表多篇文章支持特朗普,意图阻止美古关系的回暖。在总统大选中,两党在佛州的争夺异常激烈。投票结果显示,佛州53%的古巴裔选民投票给特朗普^②,最终特朗普以49.1:47.7的微弱优势赢得佛州宝贵的29张选举人票。^③

可见,古巴裔人口分布集中的特点,使得古巴裔发挥了远超过其人口规模的政治能量^④,使得每位总统候选人都必须认真考虑古巴裔选民的态度和需求。不言而喻,总统在外交政策制定中起决定性作用,因此古巴裔将自己对美国的对古外交政策的态度通过选票表达出来,支持与自已立场相近的总统候选人以影响美国对古巴的外交决策。

(二) 通过国会影响美国对古外交决策

美国宪法赋予了立法机构——国会参与外交决策的权利。在国会对古决策制定的过程中,古巴裔通过利益集团及国会中的古巴裔议员,积极影响国会对古巴的外交决策。

1. 利益集团的影响

自20世纪70年代起,利益集团就成为古巴裔影响美国对古外交决策的重要平台。在古巴裔中影响力最大的利益集团当属古美基金会,它由曾参与吉隆滩之战的古巴裔大商人豪尔赫·马斯在佛州成立。在美古外交关系上,古美基金会发挥了巨大的影响力,马蒂电台的成立、《托里切利法案》和《赫尔姆斯—伯顿法案》的通过等美古关系史上重大节点的背后都有古美基金会的“身影”^⑤,其影响国会的方式主要分为体制内游说和体制外游说。

体制内游说主要指利益集团向国会议员陈述自己的建议和主张,希望自己的建议和主张得到采纳。古美基金会深谙影响决策的门道,自成立起就与国会中一些有影响力的两党议员建立关系,其领导人会发动成员或者亲自出

① Marc Caputo, “Poll: Obama Got Big Share of Cuban American Vote, Won among other Hispanics in Florida”, <http://www.miamiherald.com/news/politics-government/article1944391.html>. [2016-03-20]

② “Election 2016: Exit Polls”. <http://www.trendolizer.com/2016/11/election-2016-exit-polls-1.html>. [2016-11-26].

③ “2016 Florida Presidential Election”, November 8, 2016. <http://www.electionprojection.com/florida-presidential-election>. [2016-11-13]

④ 张文宗:《古巴裔美国人与冷战后美国对古巴的制裁政策》,载《兰州学刊》,2008年第2期,第56页。

⑤ W. M. Leogrande, “Normalizing US-Cuba Relations: Escaping the Shackles of the Past”, in *International Affairs*, Vol. 91, No. 3, 2015, pp. 473-488.

马针对国会议员进行游说,手段包括访问国会议员办公室、发表立场声明、出席国会听证会、举办研讨会或者讲座、私人间的吃饭或聚会等。此外,古美基金会在每个选举周期都会向支持其立场的议员参选人大量捐款,支持其当选议员,以推动自己的政策主张被纳入国会议程。例如,美国“响应政治中心”(Center for Responsive Politic)提供的数据表明,赫尔姆斯从古巴裔那里共收到了8.6万美元的捐赠,其中74%是他在1995—1996年间谋求竞选连任和推动《赫尔姆斯—伯顿法案》期间获得的。^①

体制外游说是通过媒体游说、草根游说、与其他利益集团结盟、提供政策分析报告等手段进行。古美基金会在运用媒体战略方面尤为成功,它拥有庞大的资产和充足的资金,能够投入巨资进行媒体宣传,其报告经常见诸各大媒体;它还拥有自己的网站,经常在其网站上发表评论文章以增强自身的政治影响力。此外,古美基金会经常发布一些政策分析报告,通过收集数据资料、研究分析提出政策建议,为美国决策者提供参考。

古美基金会自成立到1997年期间反母国特征明显,坚定支持美国加强对古巴的封锁和制裁。1997年其创办人豪尔赫·马斯去世后,该基金会开始失去思想凝聚力,成员立场逐步发生分化。2001年8月,20位强硬派成员宣布退出古美基金会,成立古巴自由委员会(Cuban Liberty Council)。尽管该委员会无法与古美基金会相抗衡,并且事实上在游说某些强硬政策时还继续与后者合作,但这仍标志着古巴裔强硬派政治影响力的衰落。越来越多的古巴裔美国人开始反对古美基金会的立场,希望结束美国对古巴的禁运和制裁。^②值得关注的是,奥巴马政府时期古美基金会的强硬态度开始发生微妙变化,2009年该基金会发布报告建议美国改变对古巴的制裁政策。2010年,美国助理国务卿阿图罗·巴伦苏埃拉到古美基金会发表演讲称,奥巴马政府使美古两国接触增多,并愿意致力于推动古巴民主转型,该演讲受到了众多古巴裔温和派的支持和称赞。^③2014年中期选举中共和党的大胜迫使奥巴马不再顾忌反对派的立场,他开始集中精力留下自己的政治遗产,试图通过一些政治

① 张文宗:《古巴裔美国人与冷战后美国对古巴的制裁政策》,载《兰州学刊》,2008年第2期,第54页。

② Sean Buffington, “Cuban Americans”. <http://www.everyculture.com/multi/Bu-Dr/Cuban-Americans.html>. [2016-11-06]

③ Arturo Valenzuela, “Remarks to the Cuban American National Foundation”. <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2010/142162.htm>. [2016-11-06]

突破展示自己的能力。古美基金会中的温和派把握时机积极作为，发表多份报告支持美国与古巴恢复外交关系，称美国曾经对古巴采取的一些政策是错误的，如果古巴愿意进行民主化改革，美国对古政策就应该缓和。古美基金会作为古巴裔美国人中影响力最大的利益集团，其态度的转变对美古恢复外交关系发挥了至关重要的积极影响。

2. 古巴裔议员的影响

国会在通过外交决策议案时，必然会受到议员价值倾向的影响，而议员首先也要考虑选民的意向。古巴裔人口在美国虽然占比不高，但有名气的政治明星不少。在参众两院中共有 8 名现任古巴裔议员，他们代表了年龄在 40—60 岁之间的第二代古巴裔政治精英，成为影响美国对古政策的重要力量。这些古巴裔议员受父辈影响颇深，极力反对美国调整对古政策，并初步形成“反母国联盟”。古巴裔国会议员与美国 50 年来反对卡斯特罗政权的运动有着千丝万缕的关系，可以说，对古巴实施制裁的法案很多都是由古巴裔国会议员提出并积极推动通过的。同时，他们作为选民选举产生的议员而具有一定的威望，经常借助媒体表达自己的立场和主张，对公众产生影响。在奥巴马宣布美国与古巴外交正常化后，几名古巴裔议员立刻表示将在国会全力阻止批准美国驻古巴大使馆的资金投入，召开联合新闻发布会抨击奥巴马的古巴政策，称其是背叛美国基本价值观的行为。2015 年 4 月 13 日，共和党参议员卢比奥宣布参加 2016 年总统选举，其外交政策主张之一就是反对美国与古巴关系正常化。虽然他后来因特朗普的强势而宣布退选，但其政策主张依旧在古巴裔政治精英中产生了很大影响。

（三）通过古巴裔官员影响外交决策

在美国外交政策的制定过程中，内阁成员和其他政府官员是政策制定的参与者和政策执行者，对外交政策的形成和实施具有很强的影响力。古巴裔政治明星众多，美国历史上曾有多名古巴裔成为内阁成员或联邦政府高级官员，在州和地方政府中也有很多古巴裔官员。担任内阁成员的古巴裔官员能直接与总统接触，他们对古巴的态度会直接影响总统对古巴外交决策的看法。例如，老布什政府时期，白宫办公厅主任约翰·苏努努（John H. Sununu）认为应加强对古巴的旅游和贸易禁运，因此老布什任期内美古关系一度降至冰点。在联邦政府、州政府及地方政府工作的古巴裔官员能积极执行对古巴的各项决策，同时在一些外交议题的沟通和谈判上能够采取更加积极和灵活的方式。就目前而言，他们多为第一代古巴裔移民及其后代，多数参政者持坚

定的反古立场,主张对古巴实施封锁直至古巴完成民主化改革。

(四) 借助媒体形成社会舆论导向

在外交政策中,媒体通常扮演着影响社会舆论和政策推行工具的角色。^①研究美国对古外交决策中古巴裔借助媒体发挥的影响,必须从以下两个方面考虑:一是美国国内主流媒体中代表古巴裔群体的声音;二是古巴裔自己的媒体对美国对古外交决策所施加的舆论影响。

对于美古恢复外交关系的决策,美国国内代表古巴裔群体声音的主流媒体大多表示支持,其中以在佛州影响力最大的《迈阿密先驱报》最为典型。该报自创刊以来已经获得20次普利策奖,被广泛地认可为美国最好的报刊之一,在佛州、拉丁美洲和加勒比地区大量发行。^②2012年8月21日,奥巴马在该报上发表的署名评论文章《我们的主要目标:古巴的自由》中明确表示,如果古巴能够开始进行民主化改革,美国已经准备好开启与古巴关系的正常化,将逐步取消对古巴的制裁和禁运。^③此文一经发表便引起极大关注,树立起支持美古复交的舆论导向,奥巴马也借此赢得古巴裔温和派的大力支持。2013年12月11日,在南非前总统曼德拉的追悼大会上,奥巴马与劳尔·卡斯特罗简短交谈后,《迈阿密先驱报》援引分析人士的话称此次会面适逢两国关系出现微妙变化之机,两国应加强一系列合作,从这个意义上讲,两国元首此次握手是适当和积极的。^④在奥巴马宣布美国与古巴关系正常化后,2014年12月22日,国务卿克里在该报发表文章称,1100万古巴人民已经等待了半个多世纪,等待了太长时间“来实现他们对民主的祈愿”。^⑤可见,《迈阿密先驱报》的宣传造势为奥巴马政府对古政策的突破营造了良好的舆论环境。

相比之下,古巴裔自己的媒体所持立场与美国主流媒体截然相反,大多对奥巴马政府的对古政策予以猛烈抨击。古巴裔美国人拥有自己的西班牙语

① 肖欢:《媒体在美国外交中的作用与影响——兼评中美关系中的媒体因素》,载《国际论坛》,2000年第10期,第75页。

② “About Us”. <http://www.miamiherald.com/>. [2016-11-15]

③ 孙成昊、严谨:《美古关系正常化的前景及影响》,载《国际关系研究》,2015年第5期,第66页。

④ 陈琰:《奥巴马与劳尔“历史性握手”引关注 美古关系或回暖》,2013年12月11日。<http://gb.cri.cn/42071/2013/12/11/7291s4353223.htm>. [2016-11-15]

⑤ 《克里:美古改善关系对双方都有利》,2014年12月22日。<http://www.80sd.org/guoji/2014/12/22/74693.html>. [2016-11-15]

媒体,包括2个电视频道、2份日报以及4家电台^①,还有自己的网站“迈阿密的古巴”。这些媒体密切关注时事,发布评论文章,利用自身宣传力,组织游行示威等活动。由于当前古巴裔自己的媒体大多被强硬派控制,所以对美古复交决策发挥了相反的舆论导向。例如,“迈阿密的古巴”网站在奥巴马宣布美古复交后反应强烈,多次发文呼吁古巴裔集体行动起来反对奥巴马的对古政策,这直接导致2014年12月20日约250人集聚在迈阿密的何塞·马蒂公园举行抗议活动。在特朗普竞选期间,该网站发文称“特朗普的古巴政策是不会让古巴裔美国人失望的,他会阻止美国与古巴关系的进一步发展”^②,鼓励古巴裔选民投票给特朗普。

从宏观角度看,古巴裔自己的媒体是西语发行,受众范围相对较小,与主流媒体相比影响力较小,因而对于奥巴马政府恢复与古巴外交关系的决策,古巴裔美国人支持的声音要远大于反对的声音。

三 未来美古关系的走向及古巴裔的影响力

奥巴马政府是通过行政命令恢复美古外交关系,但对即将上任的特朗普来说,奥巴马运用总统行政权制定的外交政策是脆弱的,因为现任总统可以通过行政命令废除。特朗普在2016年10月22日的竞选演说中表示,在他上任第一天就会取消奥巴马颁布的所有违宪的行政命令、备忘录和法令。如果特朗普上任后践行承诺,奥巴马恢复与古巴外交关系的行政命令很可能被取消。因此,特朗普强硬的移民政策和保守倾向可能不利于美古关系继续发展。美古关系中的重大阻碍,如美国对古巴的经济制裁、两国在人权问题上的分歧、关塔那摩军事基地以及《1966年古巴移民修正案》等问题可能都无法得以突破。此外,目前古巴裔强硬派虽然在人数上不占优势,但仍然占据古巴裔社区话语权和领导力。居住在迈阿密的第一代和第二代古巴裔移民、议员、官员及古美基金会的大多数成员仍对美古复交持反对态度,他们会继续阻挠美古关系发展。特朗普上台后,美古关系可能出现停滞甚至短暂的倒退。然

^① David Garcia-Pedrosa, “The Evolution of the Cuban-American Decline in Influence in U. S. Policy Toward Cuba”, Spring 2010. <https://core.ac.uk/display/20561228>. [2016-11-15]

^② Alejandro, “Donald Trump Dice lo que Cree de los Cubanos y lo que Hará con Cuba”. <http://www.cubaenmiami.com/donald-trump-dice-lo-que-cree-de-los-cubanos-y-lo-que-hara-con-cuba/>. [2016-11-15]

而,从国际环境、美古两国的立场以及双方民意的角度出发,美古关系正常化是大势所趋。

国际环境方面。进入21世纪的第二个10年,欧盟以及当年追随美国与古巴断交的拉美国家对古巴的态度都发生了明显的变化。2014年年初,欧盟着手与古巴开展特别合作协议谈判,意图在古巴正在推行的经济改革中抢占先机。2016年3月底,欧盟外交和安全政策高级代表访问古巴,探讨双方合作的可能性。拉美国家也积极与古巴接触,早在2012年第6届美洲峰会上,拉美各国领导人就普遍认为,古巴有资格参加美洲国家首脑会议。2013年,古巴还被推选担任拉美和加勒比国家共同体轮值主席国。此外,国际舆论也一直向美国施压。联合国连续25年谴责美国对古巴的经济封锁,每年都以压倒性票数通过决议敦促美国结束对古巴的封锁。可以看出,美古关系正常化顺应国际形势所趋。

美国立场方面。随着20世纪90年代拉美国家经济的崛起及国际地位的提高,一直被当作美国“后院”的拉美国家对美国干涉日益表现出排斥。2011年,拉美和加勒比国家共同体成立,成为拉美地区第一个将美国排斥在外的国际组织。“棱镜门事件”导致美国与巴西的关系紧张,原本趋冷的美拉关系产生了更大的裂痕。与此同时,拉美和其他地区大国的关系却不断增强。美国想要重新增强在拉美地区的影响力,就必须换一种姿态融入拉美事务。推动美古关系正常化,不仅能帮助改善美国在拉美的形象,还向拉美各国发出了修好的清晰信号,有助于美国和拉美国家关系的拉近。

古巴立场方面。冷战时期古巴经济得益于苏联的援助以及与经互会国家之间的贸易,苏联解体后古巴经济跌落谷底,之后古巴又得益于委内瑞拉的大量援助,但近几年国际油价暴跌使得委内瑞拉经济遭到重创,对古巴的援助大幅减少,古巴经济也随之陷入困境。因此,古巴迫切需要与美国恢复关系,以解除古巴面临的经济困境。劳尔·卡斯特罗当政以来,逐步扩大私有制经济的范围,同时逐步放松严厉的政治管制。现任古巴国务委员会第一副主席米格尔·迪亚斯最有可能成为劳尔·卡斯特罗的接班人并继续推进古巴经济和政治改革。古巴裔美国人中的强硬派阻挠美古恢复外交关系的首要原因就是古巴的政治经济体制,因此只要古巴的“经济模式更新”能顺利推进,美古外交关系的最大障碍也会慢慢“消融”。

双方民意方面。大部分美国民众对美古恢复外交关系持积极态度,支持美国取消对古巴的经济封锁和制裁。美国盖洛普(Gallup)公司2015年2月

的民调显示,约59%的美国民众支持美古恢复外交关系。芝加哥全球事务委员会的数据表明,2015年美国民众对实现两国关系正常化的呼声高涨,当年5月25日—6月17日的民调显示约67%的民众支持美国结束对古巴的经济封锁。^①因此,大部分美国民众都支持美古复交,认为美古关系缓和将利于实现“双赢”。在古巴裔美国人方面,未来古巴裔温和派在推动美古关系发展上也会更多地发挥积极作用。古巴裔选民从共和党的铁票区转变为两党之间的“摇摆”区,这本身就表明了古巴裔对美国的对古外交政策态度的转变。2015年4月1日,本迪克森民调显示:古巴裔美国人有51%支持奥巴马的政策,56%支持放松对古巴的旅游限制,60%支持美国与古巴进行贸易。^②可以看出,目前大部分古巴裔美国人对美国恢复与古巴关系的政策持积极态度。

综上所述,从第一代古巴移民抵达美国到21世纪初,古巴裔美国人一直作为一个整体在美国对古巴的外交决策中发挥政治影响力,维持并强化了美国对古巴的制裁,阻止美古关系正常化。随着第三代和第四代古巴移民的到来且出生于美国本土的古巴裔数量逐渐增多,其政治影响力逐渐增强,古巴裔美国人内部的分歧加深。这必然会导致短期内古巴裔“族裔政治”影响力的下降。^③整体来看,古巴裔美国人对美国外交决策的影响力经过了由弱变强继而又由强变弱的过程。长远来看,随着温和派古巴裔人数逐渐增多及其政治影响力的逐步提升,古巴裔美国人必将再次作为一个整体发挥强大的影响力。届时,美古关系向前推进的道路上又会多一份强劲动力。

(责任编辑 黄念)

① 孙成昊、严谨:《美古关系正常化的前景及影响》,载《国际关系研究》,2015年第5期,第30页。

② Michelle Caruso-Cabrera, “Cuban Americans Support Ending Embargo Against Cuba”, April 1, 2015. <http://www.nbcnews.com/news/latino/cuban-americans-support-ending-embargo-against-cuba-n333991>. [2016-10-25]

③ D. Garcia-Pedrosa, “The Evolution of the Cuban-American Decline in Influence in U.S. Policy Toward Cuba”, in *Political Science Thesis*, Spring 2010, pp. 3-10.