

肯尼迪政府初期的美国对古巴政策探微

王伟

(吉林师范大学 历史文化学院,吉林 四平 136000)

摘要:肯尼迪上台后,基本上延续了艾森豪威尔政府时期的美国对古巴遏制政策,一方面为了防止古巴革命向拉丁美洲扩散,准备武装颠覆卡斯特罗政府的步伐随即加快;另一方面成功地说服美洲国家组织成员国及欧洲盟国支持其贸易禁运政策。然而其政策没有达到消灭卡斯特罗的目的,反而使古巴对苏联更加依赖,同时也加深了卡斯特罗政府对美国入侵古巴、扼杀古巴革命的恐惧,使古巴对苏联寻求更多的经济、军事援助。最后导致古巴导弹危机爆发。

关键词:美洲国家组织;贸易禁运;经济制裁

中图分类号:K712 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2007)04-0176-04

二战后,美国杜鲁门政府对古巴政策既要考虑到维护美国的既得经济利益,还要竭力保持古巴社会的现有秩序,以防止政治混乱造成“共产主义”乘虚而入。随着卡斯特罗亲苏政策的深入,消灭卡斯特罗成为美国外交政策的一个重要目标。从此美国开始了最初的对古巴遏制政策。艾森豪威尔政府一方面寻找能够得到其他美洲国家支持干涉“理由”,以求解决古巴问题“合法化”、“泛美化”;另一方面公开对古巴进行经济制裁,实行海上禁运,力图造成古巴社会经济上的困难,使卡斯特罗政权不攻自破,同时美国还继续暗中加强训练古巴流亡分子,为他们重返古巴推翻卡斯特罗政权做准备。那么,对古巴采取更为“强硬”的政策的任务就留给了肯尼迪政府。

1960年是美国总统的大选年,在美国,抨击古巴成为美国总统竞选的一个主要运动;在古巴,美国成为团结民族精神和支持革命的有利的敌人。民主党候选人约翰·肯尼迪利用古巴问题,谴责艾森豪威尔政府对古巴的政策。他认为卡斯特罗是“最大危险的来源”,严厉责备艾森豪威尔政府允许一个“共产主义卫星国”出现在“我们的大门口”,他要求对古巴发动“认真进行的攻势”。然而艾森豪威尔政府在处理古巴问题上只是策略问题。艾森豪威尔政府一方面寻找能够得到其他美洲国家支持“干涉”的理由,以求解决古巴问题“泛美化”,另一方面则公开地对古巴进行经济制裁,实行海上

禁运,力图造成古巴内部混乱,使卡斯特罗政权不战自溃;暗中加紧训练古巴流亡分子,等待干涉古巴时机成熟。如果不是届满离任,艾森豪威尔肯定会采取强硬措施,把暗中的军事行动表现出来,而这种强硬的措施则留给了肯尼迪政府。1961年1月19日,在艾森豪威尔离任前,他与肯尼迪进行会谈,公开其秘密军事计划并建议肯尼迪继续物色领导古巴流亡政府的人选和制定入侵古巴的具体方案^[1]。

肯尼迪上台后,基本上延续了艾森豪威尔政府时期的美国对古巴遏制政策,一方面为了防止古巴革命向拉丁美洲扩散,准备武装颠覆卡斯特罗政府的步伐随即加快;另一方面成功地说服美洲国家组织成员国及欧洲盟国支持其贸易禁运政策。

一、猪湾事件及其失败

肯尼迪上台后,发布了第二号国家安全行动备忘录(NSAM),指示国防部长考虑如何加强反游击战能力^[2]。1961年1月28日,以艾伦·杜勒斯为首的中央情报局再次向新任总统汇报了蓄谋已久的中央情报局竭力鼓吹的秘密军事计划。2月,肯尼迪通过国务院发言人林肯·怀特表明新政府对于美古关系的立场。怀特指出,美古斗争在古巴能够“自由决定其命运”之前不会停止,并指令执行该计划^[3]。2月3日,肯尼迪总统下令中央情报局继续执行艾森豪威尔时期的“冥王星”计划。2月底,

* 收稿日期:2007-03-25

作者简介:王伟(1965-),女,吉林怀德人,吉林师范大学历史文化学院,副教授,历史学博士,主要研究美国外交政策史。

参谋长联席会议派视察团前往危地马拉训练营进行视察,认为军事设备、训练等方面都是值得肯定的。参谋长联席会议主席莱姆尼兹和海军作战部长阿利·柏克以及中央情报局负责人再三向肯尼迪保证,入侵一定能取得成功。国务卿腊斯克和国防部长麦克纳马拉也表示了对该计划的支持。中央情报局在3月15日重新修订了该计划,并把目标定在一个人口稀少的古巴南部沼泽地“猪湾”,目标是为了能有一个适合B-26轰炸机的机场。被修订的计划被命名为Zapata(地名:萨帕塔沼泽地)。总统批准了这个修订计划,但保留直到登陆前24小时内有取消权。4月12日,肯尼迪举行了记者招待会,保证美国军队在任何情况下决不会插手推翻卡斯特罗政权,也不允许古巴流亡分子从美国出发对古巴发动进攻,竭力把美国同古巴流亡分子的进攻拉开距离。4月17日凌晨,肯尼迪下达了执行猪湾登陆计划的命令。1400名古巴流亡者经过两年在美国中央情报局主持下的训练之后,全副美国装备,在美国策划和指使下,在美国飞机和军舰掩护下,乘美国运输船在预定地点古巴的拉斯维利亚斯省南部萨帕塔沼泽地吉隆滩(附近的海湾是“猪湾”)登陆,企图推翻卡斯特罗政府,成立新的、美国支持的政府。但这支入侵武装遇到了早有准备的古巴部队的强有力的抵抗和反击,在短短的两天之内就被全部击溃。

猪湾入侵的失败对肯尼迪总统是一个巨大的打击,几乎没人对行动的细节进行分析。但有人称这次冒险行动是“一次完美的失败”^{[4]77}。肯尼迪对这次失败进行分析,他自己也认为猪湾登陆的决定和执行、计划和现实之间存在着很大的脱节。无论通过何种分析,1961年4月古巴入侵都是一个失败的计划。猪湾入侵被定性为“太大而不能保住秘密,太小而不能成功”^{[4]84}。猪湾事件后,推翻卡斯特罗政权的军事失败并不意味着美国放弃推翻卡斯特罗政府的目标,肯尼迪从这件事中吸取的教训是重新考虑美国对古巴的政策^[5]。肯尼迪总统渴望一个新的途径来破坏卡斯特罗以控制古巴,防止古巴革命扩散到拉丁美洲。为此美国不惜一切代价重新考虑推翻卡斯特罗政权的军事计划,1961年11月3日,美国批准了“猫鼬计划(Operation Mongoose)”。

猪湾事件,美国付出了高昂的代价,不但信誉扫地,外交上陷于被动,而且还在无形中加速了古巴新政权向社会主义阵营靠拢。总的来说,猪湾事件中美国的惨败是种种原因造成的。首先,美国错误地估计了古巴所面临的经济和社会困难,发动的时机不对;其次,美国对自己盲目乐观,而对对手则估计不足;再次,尽管计划本身已经先天不足,但美国仍心存侥幸,没有进行很好的战前准备;最后,从

事件的发展看,美国由于战术情报失误,行动处处受制。

二、美国对古巴的贸易禁运

猪湾入侵失败后,肯尼迪政府对古巴政策还是朝着遏制和消除卡斯特罗的目标前进。肯尼迪政府继承了艾森豪威尔政府的对古巴政策,连续在西半球孤立古巴、扼杀古巴经济、秘密进行对古巴的军事行动,并暗中破坏。他成功地将卡斯特罗驱逐出美洲安全体系之外,但是,他仍不能削弱卡斯特罗在古巴的领导地位。虽然苏古关系主要是在古巴导弹危机之后变得不愉快,但是肯尼迪时代,古巴对苏联和东欧国家的依赖增强了。古巴经济经历了外部依赖的新形式,他既没有窒息,也没有停滞。苏联在加勒比海的军事力量的加强,使这个地区的冷战形势也就固定下来。同时,美国对古巴的遏制政策也需要经济制裁,尽力削弱古巴经济,从而减少卡斯特罗共产主义传播的危险。

肯尼迪为了扩大对古巴贸易和进口的限制,1961年1月30日国会修改了1951年的《共同防御援助管制法》即《巴特尔法案》,给予总统在运用经济手段时更大的自主权^{[6]296}。1961年9月美国国会通过了一项措施,禁止对古巴的任何援助,除非总统决定这样的援助是美国国家利益所在^[7]。这是关于古巴贸易禁运的第一个正式立法。1962年2月3日,肯尼迪总统颁布第3447号行政命令,宣布禁止所有与古巴贸易,除了必须的食物和医药,对古巴实行贸易完全禁运^{[8]47}。肯尼迪一直到1962年2月才正式批准贸易禁运,因为直到那时肯尼迪的对古巴贸易禁运才获得国际支持。

从美国对古巴禁运开始,美国就为其政策的实施寻求国际支持与合作。

猪湾事件失败之后,美国并不甘心失败,仍千方百计地孤立古巴并进而扼杀古巴革命。美国加强了在泛美体系中的反对古巴活动。美国施加各种压力迫使美洲国家组织多数成员国(委内瑞拉、哥伦比亚、秘鲁、巴拉圭、危地马拉、尼加拉瓜、海地、萨尔瓦多、洪多拉斯、巴拿马和哥斯达黎加)同古巴断绝了外交关系,接着又召开美洲国家组织会议,企图强迫会议做出对古巴实行集体制裁的决定。

第8次美洲国家外长协商会议于1962年1月22日至31日在埃斯特角举行。美国认为中苏集团在古巴成功地实行了一种颠覆性的干涉政策,因此,卡斯特罗政府威胁到了拉丁美洲的和平。会议通过了把古巴排除出泛美体系并对古巴实行武器禁运等多项决定。美国国务卿腊斯克认为这次会议是美国外交的胜利,是其孤立古巴政策的胜利。随着1962年1月美洲国家组织认为古巴与国际共产主义运动的公开结合,他将被排除在美洲国家内

部体系之外,一个月后,拉丁美洲自由贸易协会(LAFTA)也将古巴开除。

继美洲国家组织和拉丁美洲自由贸易协会开除古巴之后,美国又开始压制欧洲盟国支持美国对古巴采取禁运政策,虽然美洲国家组织的支持是美国将禁运国际化的关键因素,但是历届美国政府都更加重视与北约的合作。开始,美国用外交程序来阻止北约国家与古巴的交易,不成功美国政府采取了严厉的步骤来遏制欧洲国家参与古巴贸易,美国经常对个别国家进行谴责,偶尔美国也会要求北约理事会来惩罚禁运违反者,无论他们是否是北约成员。1962年2月5日国务卿腊斯克明确暗示:美国欢迎欧洲盟国支持美国遏制古巴。美国的压力收到了部分效果,西欧国家几乎停止了向古巴出口军事战略物资,但非军事战略物资的出口仍照常进行。1962年9月初,希腊、丹麦、土耳其、西德等国家同意劝他们的航运公司不要参与同古巴的贸易,而挪威政府拒绝干预此事,但是,10月2日,挪威船舶所有人协会劝告他的成员不要把他们的船只开往古巴。英国则是更加抗拒,他的舆论和报纸对于美国古巴政策是否明智表示怀疑^[9]。这时,10月4日美国国务院宣布,美国正在研究进一步限制自由世界与古巴之间的贸易措施,这些措施包括:禁止曾同古巴贸易的外国船只运送美国政府保证供应的货物;禁止美国船只同古巴进行贸易;任何在苏联集团港口和古巴之间继续航行的船只不允许进入美国港口;任何国家如其船只向古巴运送了军火,则其所有船舶不许进入美国港口^{[6]296}。总之,在美国的压力下,西方国家完全停止了对古巴出口军事战略物资,输向古巴的非军事战略物资和从事对古巴贸易的西方国家船只也减少了。美国对古巴部分地达到了其经济封锁的目的,但是,西方国家的情况各不相同,他们听命于美国的程度并不一致,古巴尽量利用他们的分歧,以减少自己的孤立。

美国有些学者也批评禁运政策,美国新闻报道都承认禁运给卡斯特罗政府提供了群众支持。《芝加哥论坛报》的一篇文章指出“对卡斯特罗来说他不断的攻击‘帝国主义者’,既是一场个人圣战,也是提供其声望的关键,甚至美国禁运被看成是度过灾难的民族力量的源泉”^{[8]51}。1992年美国陆军学院发表一篇关于古巴的报道,集中说明禁运的反作用:美国政策作用适得其反,并且是使卡斯特罗掌权的因素之一,卡斯特罗极善于玩“对抗游戏”,这些年来在操纵“美国佬威胁”来动员古巴人民方面,他一直很成功。实际上,无论是共和党政府还是民主党政府其政策的连续性使卡斯特罗始终处于在民族主义的幌子下,重复地让他受益^[10]。

肯尼迪初期美国为实现其遏制古巴的政策,实

施了颠覆卡斯特罗政权的三条路线方案:从1961年4月到1962年10月美国指导了对古巴的贸易禁运;中央情报局发动了其历史上最大的秘密军事行动;美国政府仔细调整措施以增加与美国合作的国家的国家。三条方案的实施并没有达到消灭卡斯特罗的目的,反而使古巴对苏联更加依赖,同时也加深了卡斯特罗政府对美国入侵古巴,扼杀古巴革命的恐惧,使古巴对苏联寻求更多的经济、军事援助。最后导致古巴导弹危机爆发。

三、美国对古巴政策的制约因素分析

通过以上分析我们可以看出,美国对古巴政策主要是基于在美国对拉丁美洲的霸权主义和强权政治政策的基本框架之内;在美苏冷战的前提下,从其全球战略及美国自身安全出发来制定;同时美国外交政策的制定也受国内政治、北约盟国政策变化及美洲国家组织政策变化等各方面因素的制约和影响。

(一)大国霸权主义和强权政治是美国对古巴政策制定的基本出发点

按照美国人的观点:首先,所有拉丁美洲国家在历史上都是西方基督教文化传统的一部分。其次,拉丁美洲是美国私人资本在上个世纪初开始投资的首批地区之一。再次,在冷战和所谓共产主义威胁面前,拉丁美洲及古巴与美国在政治和经济上将更加相互依赖^[11]。因此,美国一直把拉丁美洲视为自己传统的势力范围和他称霸世界的战略后方。古巴革命的胜利,使美国在拉丁美洲的霸权主义受到严重的挑战。为了把古巴革命扼杀在摇篮之中,古巴革命胜利后不久,美国积极策划并发动了猪湾入侵,试图军事打击古巴、运用经济封锁和贸易禁运限制古巴、外交孤立古巴。

(二)冷战思维是美国对古巴政策的决定因素

1959年古巴革命胜利对美国是一个严重打击。因为古巴是美国的天然“后院”,他直接威胁美国的本土。随着苏古关系的加强,艾森豪威尔政府在美苏冷战的前提下,从其自身安全利益出发做出了颠覆卡斯特罗政府的决定。古巴革命胜利后,艾森豪威尔政府精心策划的反卡斯特罗政权的军事行动,终于在肯尼迪上台后不久得以实现。为了表达实现这一计划的目的,肯尼迪在1961年白皮书中明确表示美国反对的不是古巴革命,而是卡斯特罗使他倒向了共产主义这一事实,并号召卡斯特罗断绝和国际共产主义的联系,否则,渴望自由的古巴人民将继续为一个自由的古巴而奋斗。从某种意义上说,肯尼迪的目的是防止卡斯特罗式的共产主义颠覆活动在西半球蔓延开来。

(三)国内政治对美国对古巴政策的影响

国内政治对美国对古巴政策的影响,集中体现

在肯尼迪政府对古巴的政策。在肯尼迪竞选总统时,为了顺应民意,力主武力解决古巴问题,古巴问题成为总统大选所争论的重要论题。肯尼迪指责艾森豪威尔政府忽略了共产党在古巴的影响,认为艾森豪威尔失去了古巴,为共产党向西半球渗透开辟了道路^[12]。美籍古巴人和古巴在美国的流亡者在美国院外集团和两党政治中也有较大的影响,这在很大程度上左右了美国政府的对古巴政策。肯尼迪对反对卡斯特罗的流亡者表示敬意,强调美国应该在古巴流亡者和古巴本土加强反卡斯特罗的力量^{[4]65}。在1960年10月21日,第四次肯尼迪—尼克松竞选辩论会上,肯尼迪明确表示,美国有能力控制和改变古巴及拉丁美洲。肯尼迪认为古巴国内革命及其与苏联的密切合作,对美国利益构成了真正的威胁。肯尼迪坚持防止卡斯特罗的影响向其他拉丁美洲国家的蔓延,积极主张武力干涉古巴,使他争得了选票,登上了总统的宝座。

(四)美洲国家组织和北约盟国政策变化对美国对古巴政策的影响

古巴革命胜利后,美国通过美洲国家组织来孤立并制裁古巴是美国对古巴遏制政策的一个重要手段。从艾森豪威尔政府开始,美国就希望能得到美洲国家组织其他成员的支持,通过美洲国家组织采取抑制古巴的措施,把古巴问题变成和拉丁美洲国家利益相关的多边问题,只有这样,才能使古巴问题“合法化”、“泛美化”;为此,通过1959年8月在智利圣地亚哥和1960年8月在哥斯达黎加圣何塞先后召开了第五次和第七次美洲国家外长会议,美国基本上达到了使会议通过公开谴责古巴的决议的目的。猪湾入侵失败后,美国仍千方百计企图孤立并进而扼杀古巴革命。在1962年1月的乌拉圭埃斯特角的第八次美洲国家外长会议上,美国实现了把古巴排除在美洲国家组织之外的目标。但美国提出的包括美洲国家组织全体成员国同古巴断绝外交关系的“集体制裁”计划未获通过。

美国还利用欧洲盟国支持其对古巴采取禁运

政策,虽然拉丁美洲组织的支持是美国将禁运国际化的关键因素,但是历届美国政府都更加重视与北约各成员国的合作。因为拉丁美洲各国与美国是相互依赖的关系,普遍尊重美国的要求,而北约国家则对美国存在很大怀疑。开始,美国用外交劝说来阻止北约国家与古巴的交易,不成功美国政府采取了严厉的步骤来遏制欧洲参加古巴贸易,并要求北约理事会来惩罚禁运违反者。美国对古巴政策的制定,得到美洲国家组织和北约盟国的支持,使其更具有合法性。

参考文献:

- [1] Memorandum Prepared in the Central Intelligence Agency Doc. 22 FRUS 1961—1963[C]. Vol. X, Cuba 1961—1962.
- [2] 肯尼迪总统图书馆网站: www.jfkbrary.org/images/nsam2.jpg.
- [3] The New York Times June 13, 1961.
- [4] Welch, Richard E. Response to Revolution, the United States and the Cuban Revolution[M]. University of North Carolina Press 1985.
- [5] Morley, Morris, Imperial State and Revolution: The United States and Cuba, 1952—1986[M]. Cambridge University Press, 1987, p. 145.
- [6] Foreign Relations of the United States, 1961—1963[C]. Volume IX Foreign Economic Policy
- [7] The New York Times, September 7, 1961.
- [8] Donna Rich. Kaplowitz. Anatomy of A Failed Embargo[M]. Lynne Rienner Publishers Inc. 1998.
- [9] A. G. Mezerik, Cuba and United States[M]. Vol. II, International Review Service Inc. 1963; 22.
- [10] Ibid p. 51, U. S. Congress, House Committee on Foreign Affairs[M]. April 2, 1992 (statement distributed at hearing), p. 4
- [11] National Planning Association, United States and Latin American Policies Affecting Their Economic Relations[M]. U. S. government Printing Office, Washington, 1960; 12.
- [12] The New York Times, October 16, 1960.

责任编辑 张颖超

A Probe into the Early Kennedy Government's Policy Towards Cuba

WANG Wei

(School of History and Culture, Jilin Normal University, Siping 136000, China)

Abstract: The early Kennedy Government continued the Containment Policy to Cuba laid down in the Eisenhower government. In order to prevent the Cuban Revolution's proliferation from spreading to Latin America, the government was ready to overthrow the Castro Government by force. On the other hand, the government persuaded American member countries and European allies to support the trade embargo policy successfully. However the policy didn't attain to the purpose of exterminating Castro Government. On the contrary, it made Cuba depend on the Soviet Union more. At the same time, it also deepened Cuba's fear of the United States. The policy made Cuba look for more economic and military aids from the Soviet Union. At last the Cuban missile Crisis broke out.

Key words: Organization of American States; trade embargo; economic sanctions