

国别与地区

古巴裔美国人的政治游说^{*}

潘亚玲

[摘要] 自20世纪80年代正式介入政治游说以来,古巴裔美国人的政治游说便以反母国游说著称。这主要为古裔美国人的结构性特征所决定,即人口类型极化、政治待遇差距大和地理上相对集中。这些结构性特征使得政治移民在古裔美国人的游说实践中拥有压倒性优势。尽管随着其结构性特征的演变,自20世纪末起古裔美国人的政治游说便逐渐向正常化方向发展,但这一进程仍存在较大阻力。

[关键词] 古巴裔美国人;政治游说;爱国主义;反母国

[中图分类号] D51 [文献标识码] A [文章编号] 1008-1755(2011)01-0057-64

与全球公认最为成功的族裔游说团体以色列裔美国人相比,仅占美国总人口0.5%的古巴裔美国人的政治游说不仅同样成功,而且相当独特,尽管其知名度不及前者。其成功在于,尽管自古巴革命以来美国实施的贸易禁运政策根本没有达到目标,^[1]但却被成功地维持了近半个世纪,而且至少在短期内仍将延续;其独特之处在于,绝大多数族裔游说都为了促进其母国(或移出国)的国家利益,但古裔美国人却从事着反母国的游说,旨在强化对古巴的禁运,甚至推翻古巴现政权。尽管如此,但却少有人关注古裔美国人的游说实践,更多将其成功与独特性归因于美国政客的选票需求。因此,对于进一步发展和完善有关族裔游说的理论来说,考察古裔美国人政治游说的历史演变和未来发展,具有相当重要的意义。

一、古裔美国人反母国游说的历史发展

自20世纪80年代初开始真正利用政治游说影响美古关系和美国对古巴政策以来,古裔美国人的政治游说的界定性特征便是反母国游说。在此之前,古裔

美国人经历了近20年的流亡政治,政治参与度较低,更多试图通过暴动、暗杀等极端手段推翻古巴政权进而重返古巴。^[2]从20世纪70年代开始,古裔美国人开始加入和自创各种利益集团,特别是于1981年效仿犹太人创建了古裔美国人全国基金会(The Cuban American National Foundation,以下简称“古美基金会”)。古美基金会迅速发展成为古裔美国人政治游说的代表性组织,这标志着古裔美国人政治游说的正式开始。此后,古裔美国人的游说经历了三个主要发展阶段。

第1阶段:自1981年至1989年的整个20世纪80年代,是古裔美国人与美国政府牢固结盟的时期。

根据一位学者的观点,古裔美国人对美国古巴政策的影响力最大的时期是整个20世纪80年代。^[3]原因很大程度上在于,这一时期古美基金会与联邦政府,尤其是里根政府有着特殊关系,并享受着诸多特权。首先,在其建立之初,古美基金会几乎没有遇到任何强有力的竞争。当时,对美国的古巴政策感兴趣的组织数量较少且经济实力很弱。相比之下,古美基金会拥有充足的资金,其主席由曾参与猪湾事件的古巴裔大商人乔治·迈斯·卡诺萨(Jorge Mas Canosa)担任,50

* 本文是作者承担的2010年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“亚裔美国人游说与中美关系研究”(项目批准号:10YJCGJW008)的中期成果。

名基金会领导委员会成员每人每年需缴纳 1 万美元会费, 共几百人的高级会员每人每年交纳 1000 美金, 上万名普通会员每人每年交纳 120 美元。^[4]

其次, 古美基金会与里根政府的立场近乎完全相同, 因而得到里根政府的大力支持。从一开始起, 里根政府便鼓励和支持古美基金会的出现, 认为其是“有助于促进美国政策利益的明智的政治发展”。^[5]这种支持一方面是由于里根重新升级冷战, 并在拉丁美洲采取更具进攻性的反共产主义立场, 另一方面则是因为总统先前对古巴政策的控制权正遭到来自国会等其他部门的更大竞争。^[6]作为一个极端保守的政治组织, 古美基金会主张美国加强对古巴的经济封锁和外交孤立, 反对任何的妥协和谈判, 这正是里根政府所需要的。

正如卡诺萨所引以为豪的, 古美基金会这一时期的最大成功是促成里根总统于 1985 年批准建立专门从事反古巴宣传的马蒂电台。尽管遭到自由派团体古裔美国人委员会 (Cuban American Committee) 的竭力反对, 古美基金会成立伊始便鼓动里根政府创建这一电台。通过邀请思想库论证、收买关键议员及攻击反对者等手段, 它成功地使国会两院于 1983 年批准该提案, 并为电台设立专门提出拨款预案。^[7]

古美基金会此期与联邦政府的联盟关系相当牢固, 成为影响美国对古政策的最重要力量。例如, 就在古美基金会创建两年后的 1983 年, 里根政府建立了全国民主基金会 (National Endowment for Democracy) 以便在全球促进民主。全国民主基金会向古美基金会的前线团体, 如欧洲古巴人权联盟 (European Coalition for Human Rights in Cuba) 等, 提供了几十万美元的资助。又如, 自 1988 年起, 美国移民归化局与古美基金会达成一项名为“出埃及计划” (Project Exodus) 的特殊安排, 允许得到古美基金会资助的古巴流亡人员从第三国进入美国。该项目使古美基金会在美国的支持者大增, 同时也得到更多的政府赞助。^[8]

第二阶段: 大致从 1990 年开始至 1997 年, 古裔美国人在危机四伏的情况下取得多项重大成就, 进入其政治游说的鼎盛时期。

20 世纪 90 年代, 古裔美国人的政治游说陷入一种颇为尴尬的处境。首先, 冷战结束, 使古巴在美国对外政策中的战略地位大为下降。其次, 古巴为缓解冷战结束带来的困境, 开始实施内政外交改革。第三, 美国国内也出现了一些缓解对古巴的制裁, 同古巴接触的声音。最后, 经济移民和第二代古裔美国人的力量正逐渐成长, 而他们总体上是反对强化制裁古巴的。这

些变化使古裔强硬派产生了一种危机感——“他们感到曾经扮演过的政治核心的角色正在从指尖滑落”, 并“确信必须采用一切手段影响美古关系的发展”。^[9]

以这一危机感为动力, 古裔美国人在 20 世纪 90 年代取得了令人侧目的成就。首先是《1992 年古巴民主法》(Cuban Democracy Act of 1992, 又称《托里切利法》) 的生效。^[10]尽管充满争议且一开始并未得到老布什的支持, 但正是古裔美国人的游说努力为其通过提供了坚实基础。一方面, 古美基金会长期为国会议员提供赞助, 向众议院提交法案草案的托里切利在 1983 年至 1997 年间共获得古裔社团捐赠达 25.5 万美元, 而向参议院提交法案草案的格雷厄姆在竞争参议员期间也获得了 13.9 万美元捐赠。^[11]另一方面, 古裔美国人在 1992 年大选中采取两面下注的手法。在古美基金会的组织下, 古裔美国人共向克林顿捐献 27.5 万美元, 向老布什捐献 55 万美元。^[12]这使老布什最终迫于选举压力签署了该法案。

其次, 是《1996 年古巴自由民主团结法》(Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996, 即著名的《赫尔姆斯—伯顿法》) 的通过和生效, 而这是古裔美国人和古美基金会迄今为止所取得的最大胜利。1995 年 2 月, 赫尔姆斯和共和党众议院丹·伯顿向国会提交了《赫尔姆斯—伯顿法案》。该法案将过去几年来美国对古巴实施制裁的行政命令汇编起来, 如果获得批准, 将是自美古关系僵化以来最严厉的制裁。其具有治外法权性质的条款, 基本反映了古裔强硬派和古美基金会的立场, 尽管遭到美国盟友的强烈反对。主张解除对古巴制裁的美国—古巴基金会 (U. S. Cuba Foundation) 认为, “该法案不是为古巴带来自由的方案, 而是补偿那些富裕的 (前) 古巴大地主的诡计。”^[13]克林顿总统最终于 1996 年 3 月 12 日签署了该法案, 标志着古美基金会的最终获胜。^[14]

此外, 古美基金会还在 1993 年成功地否决了克林顿总统有关负责拉丁美洲事务的助理国务卿的提名。一开始, 克林顿总统提名由著名古裔美国人马里奥·贝扎 (Mario Baeza) 担任此职, 但卡诺萨以贝扎曾两次访问古巴, 且因其不是古美基金会成员而可能对古巴“软弱”为由, 予以反对。最终, 克林顿不得不打消了这一想法。^[15]

第三阶段: 自 1997 年至今, 由于多方面原因, 古裔美国人政治游说的反母国特征逐渐减弱, 进入一个转型时期。

随着卡诺萨于 1997 年去世, 古裔美国人的政治游

说呈现出衰落和转型之势。其原因相当复杂,既有古巴在美国全球战略中地位下降的因素,也有因内部人口结构变化导致的古裔美国人关注点的转变,还有国际社会对美国长期对古制裁政策的普遍反对,而古美基金会自身的演变也相当重要。

在卡诺萨于1997年去世后,古美基金会经历了一场导致组织分裂的领导危机。卡诺萨的儿子担任了新的领导,决定采取更为温和的行动,即促进古巴向民主与资本主义的和平转型。这一导向引起基金会内部一向占主导地位的强硬派的反对。2001年8月,20位强硬派成员宣布退出古美基金会并成立古巴自由委员会(Cuban Liberty Council),继续游说美国政府奉行强硬政策。尽管古巴自由委员会无法与古美基金会抗衡,事实上还在某些强硬政策领域与后者合作,但这仍标志着古裔强硬派游说组织正逐渐走向没落。^[16]

古裔美国人内部强硬派的衰落,其实自老布什政府时期便已显露,到克林顿时期更为明显。尽管《托里切利法》和《赫尔姆斯—伯顿法》最终均获通过,但无论是老布什还是克林顿,最终都是迫于无奈分别签署这两个法案的。到执政后期,克林顿政府不再关注强硬派古裔人的政治诉求,最为明显的体现是1999—2000年的埃连事件。尽管古美基金会从事件一开始便将埃连塑造为“卡斯特罗政权的牺牲品”,^[17]但克林顿政府仍坚持将埃连送到其亲生父亲那里,并最终派出司法部特工抢人。^[18]同样是在2000年,美国参众两院通过决议,允许美国取消对古巴的粮食和药品禁运,克林顿也对此表示支持。

古裔美国人政治游说的转型在小布什和奥巴马政府时期表现得更为明显,强硬派的影响持续衰落,温和派尚未充分发展起来,美国对古政策中的古裔游说影响正在下降。尽管小布什政府仍坚持对古巴的强硬政策,特别是设立了“援助自由古巴委员会”(Commission for Assistance to a Free Cuba, CAFC),^[19]但古裔美国人在其中的影响力却相当小。古美基金会甚至没有收到参加这一委员会设立仪式的邀请。^[20]奥巴马政府与小布什政府一样,仍坚持对古巴的强硬政策,但却在不断尝试放松对古巴的禁运,而古裔美国人在其中同样没有发挥多大的影响力。

二、古裔美国人的结构性特征与反母国游说

尽管强硬派古裔美国人的影响力正在下降,但他们仍主导着古裔美国人的政治游说;到目前为止,反母

国游说仍是其最根本的界定性特征。在美古关系及更为宏大的国际环境因素之外,这很大程度上是由古裔美国人的结构性特征所决定的。

自1831年第一个古巴移民社区出现在佛罗里达州基维斯特至1959年古巴革命前,并未出现大规模的古巴人移居美国的现象。1959年的古巴革命,既逆转了美古关系,又触发了此后四次大规模的移民潮:在从1959年至1962年古巴导弹危机前的“黄金移民”(Golden Exiles)时期,大约有24万8千名古巴人来到美国。^[21]1965年,古巴宣布开放马里奥港,允许那些在美国有亲属的人自由出境,古巴人移居美国进入了第二阶段,即一直持续到1973年的自由通航(Freedom Flights)时期,这一时期进入美国古巴人数约29万人。第三阶段始于1980年的马埃尔偷渡事件(Mariel Boatlift),直到80年代末,这一时期的古巴移民约近20万。第四阶段是自冷战结束至今,其代表性事件是1994年的木筏漂流潮,这一时期的移民速度大为放缓,在约20年的时间里,古裔美国人的数量总计增加约30万人,其中还包括大量在美国出生的古裔美国人口(表一)。^[22]这四次古巴移民潮使古裔美国人呈现出明显的结构性特征,即人口类型极化、政治待遇差距大和地理上相对集中,从而为古裔美国人中的政治移民取得主导性优势提供了有力保障,也使古裔美国人的反母国游说得以长期持续。

表一 古裔美国人的数量变化(1970-2004)

年份	1970	1980	1990	2000	2004
数量	544,600	803,226	1,100,000	1,241,685	1,437,828

作者根据以下资料整理: Dianne Schmidley and Arthur Cresce, "Tracking Hispanic Ethnicity: Evaluation of Current Population Survey Data Quality for the Question on Hispanic Origin, 1971 to 2004," Census Bureau Working Paper No. 80, December 2005, <http://www.census.gov/population/www/documen tation/twps0080/twps0080.html>, accessed on June 15, 2010; Betsy Guzman, "The Hispanic Population," Census 2000 Brief, May 2001, U. S. Census Bureau, "The American Community — Hispanics 2004," American Community Survey Reports, ACS-03, February 2007, U. S. Census Bureau.

首先,不同的移民背景决定了古裔美国人内部的人口结构和参政意愿,政治移民的政治参与热情要远高于经济移民。

在第一、二次移民潮时期到达美国古巴移民,大部分都属于政治性质的移民,有的甚至与革命前的政权有着非常密切的联系。例如,1963年的一份调查显

示,第一阶段的古巴移民中有 40% 是出于害怕遭受政治迫害而离开古巴的,37% 的人是因为不满卡斯特罗政府的改革政策而离开,而只有 6% 的人是因为失去工作或收入的保障而来到美国。^[23]在第二次移民潮中,由于有在美国有亲属的前提条件,因此此期的移民也大多出于政治原因。但与前一阶段有所区别的是,由于在第一阶段中绝大多数古巴商人、小企业主和地主首先将其妻儿送到美国,因此这批移民主要是上次移民潮中未来得及逃出古巴的中小企业主和商人——尽管其政治原因也同样明显。^[24]

进入 20 世纪 80 年代后,来自古巴的经济移民逐渐占据多数。无论是第三次还是第四次移民潮,都更多地出于经济原因。1980 年,一方面由于卡斯特罗邀请流亡者回国探亲给古巴人以强烈冲击,另一方面古巴国内经济正经历衰退,进而直接诱发第三次移民潮。在这次移民潮中,黑人和混血人种的比例占到了 40%,远远超过前两次 3% 的比例;男性比例也首次超过女性,达到 70.2%,而在第二次移民潮中女性占了 58%。^[25]这些移民大都来自古巴的哈瓦那、卡德纳斯、圣多明各等城市,以从事体力劳动的工人和技术工人居多。尽管声称出于政治原因离开古巴,但其中 70% 的为蓝领阶层的事实证明,这些移民更多是经济性质的。第四次移民潮与第三次有着类似的结构,其中以贫困者居多,受教育的程度不高,缺乏专业技术,且均为青壮年,大多数都是以家庭为单位出走。^[26]

政治类移民的参政意愿远高于经济类移民,原因主要在于:一方面,政治移民有着更强的经济基础。第一波古巴移民之所以被称作“黄金移民”,很大程度上是由于他们是带着大量的家产到美国的;而第二波的商人、小企业主和地主也有着较强的经济实力。相比之下,经济移民更多是为了到美国寻求更好的就业而去的,其经济基础相对较弱。另一方面,政治移民所受过的教育也要高于经济移民。在第一批古巴移民中,有 36% 完成了高中或大学教育,而当时古巴国内人民的受教育程度同比只有 4%。移民的教育水平决定了他们的职业,在这批移民中,专业技术人员占 22%,行政管理者占 12%,有 3% 的移民是律师。^[27]而经济移民的受教育程度相对较低,因此多是蓝领工人甚至青壮年无业人员。

其次,古巴裔政治移民和经济移民在美国所享受的政治待遇远为不同,进一步强化了政治类移民的影响力。

由于第一、二阶段的古巴移民更多是政治性的,美

国政府不仅很宽松地赋予其“难民”地位,有时甚至赋予其“流亡人士”地位。例如,肯尼迪总统在第一次古巴移民潮开始后,迅速依据《1953 年难民救济法》启动了“古巴难民工程”,无条件地对古巴难民提供物质援助。1962 年又颁布《迁移和难民救助法》加大对古巴难民的救助力度,包括为难民提供交通便利和就业指导项目等,以使他们更快适应美国社会。^[28]到第二次移民潮时,美国国会于 1966 年 11 月通过了《古巴难民调整法》给予古巴难民以特殊的照顾,使古巴难民不受移民规定限制,允许在美国生活两年以上的古巴难民申请永久居民身份。古巴政治移民所获得的待遇甚至远高于其他加勒比海国家的移民。例如,1965 年多米尼加爆发内战和海地宣布总统终身制后,两国分别有数以万计的人民逃往美国,但都遭到拒绝。^[29]美国政府给予古巴移民的如此待遇,赋予了古巴政治移民以很强的政治参与能力。

与政治移民相比,经济移民的待遇就要差得多。1980 年马埃尔偷渡事件发生后,大量古巴移民涌入美国,对美国社会造成了巨大冲击,特别是在南佛罗里达地区,约 70% - 75% 的难民集中在这一地区,迈阿密所在的戴得县失业率由 5% 陡升至 13%。面对此现实,卡特政府改变了长期以来对古巴难民的“登陆自动生效”的无条件接纳政策,取消了古巴移民的“政治难民”身份和永久居留权,而仅给予“入境者”身份和临时居住权。^[30]在 1994 年木筏漂流潮发生后,美国进一步加强了对经济移民的限制,并同古巴政府达成协议,同意每年接收 2 万古巴移民,但要求古巴政府加强管制,禁止古巴人非法出境。由于其政治待遇远低于政治移民,同时经济基础也较弱,经济移民参与政治的能力和意愿相比都要低于政治移民。

第三,古裔美国人在地理分布上相对集中,使政治移民的数量优势被进一步放大。

尽管在除怀俄明和佛蒙特之外的 48 个州都有古裔美国人居住,但其地理分布事实上高度集中。根据一项调查,2006 年,古裔美国人数量最多的 5 个州中,佛罗里达州有多达 99 万古裔美国人,而新泽西州仅有 8.1 万人,纽约州 7.8 万,加利福尼亚州 7.4 万,位居第五的得克萨斯州只有 3.4 万。^[31]而同一时期的古裔美国人总人口还不到 150 万,这意味着佛罗里达州的古裔美国人口占到了古裔美国人总数的 68% 左右。居住在佛罗里达的古裔美国人则主要分布于迈阿密、奥兰多、基维斯特和坦帕四个城市,其中又以迈阿密居首。在佛罗里达州之外,纽约州也是古裔美国人相对集中

的地区,其中联合城更是古巴移民的第二大聚居区,甚至被喻为哈德逊河谷的“哈瓦那”。^[32]

聚居使古裔美国人中政治移民的数量优势被进一步放大。如前表一所示,到1970年古裔美国人口为54万人,1980年为80万,而到2004年为143万,即便考虑到死亡等原因,政治移民的数量仍是相当可观的。另一份调查显示,到2004年,在第一代古裔美国人中,有64.8%是1990年以来移入的。^[33]尽管这一数据并不能直接证明政治移民的比例,但结合前一数据,可得知政治移民的数量优势。在美国“赢者通吃”的选举制度下,高度聚居意味着经济移民因数量不占优势而选票影响力大为下降甚至消失,而政治移民的数量优势则被放大为可代表整个古裔美国人团体。

综上所述,由于其政治参与意愿更强、政治待遇更高、经济基础更好、政治影响更大,古裔美国人中政治移民很大程度上主导了古裔美国人的政治游说,进而形成了其反母国的界定性特征。

三、古裔美国人政治游说的未来发展

在美国,一般形态或正常性的族裔游说包括两个方面:一是族裔游说始终面临着爱国主义的两难,即到底是爱美国,还是爱母国;二是为了解决这一难题,族裔游说有两种方式,即积极游说与消极游说。积极游说指以促进母国利益为导向的游说实践,而消极游说则是回避与母国利益相联系的游说活动,仅为自身的公民、社会权利等游说。^[34]就古裔美国人的政治游说而言,如前所述,它正朝向不那么强硬、不那么反母国的方向发展;换句话说,古裔美国人的游说正迈向正常化——即逐渐放弃反母国游说、转而采取积极游说或消极游说。但这一道路可能较为漫长,障碍主要来自两个方面。

一方面,由其反母国游说而来的,古裔美国人可在无须真正深度融入美国政治的同时获得强大的政治影响;因此,古裔游说的正常化需要真正理解爱国主义与族裔游说的关系。

对于古裔美国人而言,由于其游说的反母国性质,因此完全不会遭遇其他族裔所面临的爱国主义两难。由于更多以政治移民的方式来到美国,古裔美国人从一开始便受到了更高的政治待遇,再加上他们坚定地反对古巴现政权,使得人们从未质疑古裔美国人的爱国主义(爱美国)。正如第一位古巴裔女参议员丽拉·罗丝拉廷恩所说:“古巴人真正开始参与美国政治是在

70年代末,使古巴获得自由仍是我们首要关注的议题,我们与共和党站在一起就是因为它的纲领是反共产主义的。”^[35]

这样,古裔美国人既未被要求、也未主动地真正融入美国政治,尽管他们相当娴熟地利用了美国政治,并可能表现出比其他族裔更高的政治参与度。如前所述,古裔美国人的政治游说更多来源于古巴移民的流亡者政治的失败,族裔政治成了不得已的选择。虽然古巴流亡者的政治努力以失败而告终,但是它带来的直接影响是古巴移民的祖国情结得以保存。这种祖国情绪体现在两个方面。首先,古巴人入籍美国有个艰难的心理过程。在20世纪60年代,很多古巴移民并不希望在美国开始新生活,反而希望能在卡斯特罗政权结束后回到古巴。^[36]1966年的一项调查显示,迈阿密地区持这一想法的古巴移民高达83%,西纽约地区也达71.2%。^[37]这一情况直到70年代中期才得以改善,当时古巴移民发起了一场“入籍运动”,号召有资格加入美国国籍的古巴移民加入,并成立相关组织帮助申请者通过入籍考试。

其次,尽管通过20世纪70年代的“入籍运动”后大量古巴移民获得了美国公民身份并较高度地参与了政治,但这种参与更多是以族裔为基础,并非真正融入美国政治的表现。一方面,对于大多数古裔移民来说,加入美国国籍与他们保持对祖国的感情并不冲突,更多的流亡者希望通过加入美国国籍,获得参与美国政治的权利,进而借助美国的政治影响力去打击卡斯特罗政权。另一方面,古裔美国人通过聚居以另一种方式延续其对祖国的忠诚,20世纪60年代末开始出现的“缓慢回流”(trickle-back)现象便是典型。^[38]尽管美国政府曾设法使古巴移民散居全美,但自20世纪60年代末起,大量古裔移民不断迁往迈阿密,使其发展成为除古巴首都哈瓦那之外的第二大古巴人聚居地。究其原因,不仅有迈阿密与古巴在气候、人文环境等方面的相似性,更有古裔美国人在返古希望日益渺茫的情况下,将迈阿密当作“另一个古巴”的情感忠诚。这充分证明古裔美国人仍相对封闭,没有真正融入美国政治。

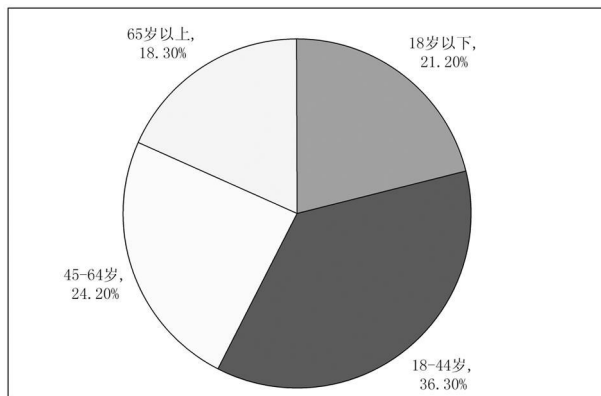
由此可见,古裔美国人游说的真正优势在于其政治游说的反母国性质,因此这也将是其未来发展、或者说正常化的重大障碍所在。古裔美国人的政治游说要实现正常化发展,就必须真正理解族裔游说与爱国主义之间的关系,而这就涉及到对游说手段的重新选择,即逐步放弃反母国游说,向消极游说和积极游说发展。

这就意味着古裔美国人需要在游说过程中, 或者在试图促进古巴利益的同时, 表现出强烈的热爱美国情感; 或者只针对涉及自身利益的美国国内问题进行游说, 从而回避爱国主义的问题。所有这些, 都是当前古裔美国人反母国游说所未曾面对过的新问题。

另一方面, 由于政治移民及其游说组织的强大影响, 古裔游说的正常化需要重塑族裔的结构特征及与此相关联的政治游说组织。

如前所述, 古裔美国人中的政治移民及其组织、特别是古美基金会主导着其政治游说, 要实现正常化就必须改变这一现状。但当前仍面临着两个问题。首先, 尽管反母国游说正在减弱, 但仍占据着压倒性优势。目前, 古裔美国人内部对强硬派的支持正在逐渐减弱。例如, 美国商会会长在 2010 年 4 月的一次国会作证中说, 最近的一份民意调查显示, 古巴裔美国人对于美国对古巴的贸易禁运的态度有了明显变化, 50% 的古巴裔美国人赞同解除旅行限制, 41% 的支持解除禁运。^[39] 但与此同时, 强硬派的古裔人仍占据着优势。第一个优势来自于数量, 根据 2007 年美国人口统计局的一份报告, 古巴人的平均年龄是西班牙裔美国人中最高, 达到 40.6 岁; 同时古巴裔美国人中 65 岁及以上的比例也是最高的, 达到 18% (见图一)。^[40] 这些数据说明, 在 20 世纪 80 年代以来到美国的古巴政治移民仍占据着古裔美国人的大多数, 而他们更多是支持反母国游说的。第二个优势来自于政治惯性或路径依赖, 尽管自冷战结束以来的历任美国总统都不将古巴视作安全威胁, 但的确认为民主是值得推广的, 而这正是维持对古巴禁运的重要原因。小布什认为, 对古巴的制裁“不只是政策工具, 更是道德宣言。”奥巴马也声称将维持对卡斯特罗政权的禁运, 直到哈瓦那“实现社会与政治自由”。

图一 古裔美国人年龄结构图 (2007)



资料来源: “The American Community—Hispanics 2004.” p. 7.

第二, 尽管出现了一些推动消极游说和积极游说发展的力量, 但就推动古裔美国人政治游说正常化而言, 这仍很不够。古裔美国人的消极游说自 20 世纪 70 年代便已开始, 其首次成功是于 1973 年使戴得县通过了“双语条例”, 维护自身的公民、社会方面的权利。随着古裔美国人日益深入地参与美国政治, 为古裔人的国内政治、经济、文化等利益进行的游说必将迅速发展。但古裔人的消极游说仍不重要, 特别是在小布什政府后期有关移民改革的争论中, 古裔美国人的影响几乎可以忽视。

古裔美国人的游说组织也正发生积极变化, 但显然不够。温和派已在古美基金会内取得主导地位, 新近的例子是参与撰写布鲁金斯学会 2009 年的一份报告, 建议奥巴马政府采取诸如缓解贸易禁运的措施。^[41] 尽管如此, 古美基金会在许多问题上仍坚持着强硬立场。与此同时, 少量旨在积极游说的团体正得到发展, 以期直接促进母国利益。2001 年, 一批反对禁运的古裔美国人成立了古巴政策基金会 (Cuba Policy Foundation), 被认为很快将成为反禁运的“上帝选民”。但事实上, 该团体的成立很大程度上是由外部推动的, 特别是近年来一些反对美国继续对古巴实施禁运的团体的推动, 如美国商会、美国接触 (USA-Engage) 以及美国国会于 2001 年成立的一个两党反禁运团体——古巴工作组 (Cuba Working Group) 等。^[42]

综上所述, 尽管古裔美国人的反母国游说正在遭到削弱, 但古裔游说的正常化仍需较长时间, 未来的发展路径很可能是: 第一阶段, 反母国游说持续衰落, 消极游说开始迅速发展, 旨在从事积极游说的团体逐渐成立和发展。第二阶段, 消极游说逐渐成为古裔美国人游说的主要形态, 反母国游说可能继续存在但影响力大为下降, 积极游说逐渐开始显现影响力。第三阶段, 反母国游说消失, 消极游说和积极游说都得到长足发展, 古裔美国人对促进古美关系的发展产生积极的影响。

结束语

古裔美国人政治游说的独特之处在于其反母国游说, 这使它避免了其他族裔游说难以回避的爱国主义两难, 同时也无须在消极游说与积极游说之间作出选择。这一独特性既源于其独特的内部结构性特征, 也将因这一结构性特征的变化而逐渐消失。长期而言, 古裔美国人的政治游说必将走上正常化的道路。

这一独特现象给人以重大启发。首先,它丰富了对族裔游说与爱国主义的理解。既有文献对于族裔游说的探讨都无法回避其所面临的爱国主义两难问题,但古裔美国人的游说却为我们提供了一种很大程度上被忽视了的案例,进而需要对族裔游说的理论加以修正和完善。其次,它提供了无须深度融入美国政治、同时可获得强大政治影响力的案例。古裔美国人通过其反母国游说,获得了无须展示爱国主义即可重大地影响美国对外政策的能力,甚至可在迈阿密、联合城等地建立其精神家园,值得深入分析和探讨。第三,它也为思考台湾裔美国人的游说提供了新的视角。就其精神气质而言,台湾裔美国人很大程度上也在从事反母国游说;但其区别之处在于,其精神家园不在美国,而在台湾岛。因此,似乎可从古裔美国人游说的历史和未来发展,得出一些如何应对、利用甚或开发台湾裔美国人的游说力量的有用启示。

[注释]

- [1] 有关美国对古巴禁运政策的失败,已有很多讨论,最能证明这一观点的是古美基金会(CANF)对奥巴马政府改变对古巴政策的一项建议,参见 The Cuban American National Foundation (CANF), "A New Course for U. S.-Cuba Policy: Advancing People-Driven Change", April 2009, <http://www.canf.org/issues/policy-positions/>.
- [2] 有关古裔美国人政治参与的发展,可参见顾婷婷:《古巴裔美国人的政治发展及其演变》[J],《上海商学院学报》2007年第4期,第6-7页。
- [3] Jorge I. Domínguez, "Latinos and U. S. Foreign Policy", Paper No. 06-05, May 2006, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, p. 27.
- [4] 徐世澄:《冲撞:卡斯特罗与美国总统》[M],东方出版社,1999年版,第50页。
- [5] Patrick J. Haney and Walt V. Vanderbush, "The Role of Ethnic Interest Groups in U. S. Foreign Policy: The Case of the Cuban American National Foundation", *International Studies Quarterly*, Vol. 43, No. 2, June 1999, p. 350.
- [6] Patrick J. Haney and Walt V. Vanderbush, *The Cuban Embargo: The Dominican Politics of an American Foreign Policy*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 2005, p. 31.
- [7] 同[4],第104页。
- [8] Jane Franklin, "The Cuba Obsession", *The Progressive*, Vol. 57, Issue 7, July 1993, <http://andromeda.nyu.edu/~hbf/canf.htm>.
- [9] Soraya M. Castro Marín, "U. S. -Cuban Relations during the Clinton Administration", *Latin American Perspectives*, Vol. 29, No. 4, July 2002, pp. 56-59.

- [10] 该法以新泽西州民主党众议员罗伯特·托里切利(Robert Torricelli)和佛罗里达州民主党参议员鲍勃·格雷厄姆(Bob Graham)1992年2月分别向众、参两院提交的旨在强化对古巴的贸易禁运和经济封锁的议案为基础。参见刘家海:《美国对古巴的封锁》[J],《国际论坛》2002年第5期,第40页。
- [11] 张文宗:《古巴裔美国人与冷战后美国对古巴的制裁政策——以〈古巴民主法〉和〈赫尔姆斯-伯顿法〉出台为例》[J],《兰州学刊》2008年第2期,第53-54页。
- [12] Franklin, "The Cuba Obsession".
- [13] George Moffett, "Clinton Shuns Potent Anti-Castro Lobby", *Christian Science Monitor*, June 9, 1995, p. 1.
- [14] Haney and Vanderbush, *The Cuban Embargo*, p. 108.
- [15] Franklin, "The Cuba Obsession".
- [16] Pete Kasperowicz, "The Bush Administration, Cuba and the Cuban-American Lobby", *Center for National Policy*, April 2002, pp. 6-7.
- [17] Kathryn Gay, *Leaving Cuba: Operation Pedro*, Brookfield, Connecticut: Millbrook Press, 2000, pp. 111-113.
- [18] 有关埃连事件的分析,可参见李晓岗:《冷战后美国对古巴的敌视政策》[J],《拉丁美洲研究》2001年第2期,第41-42页。
- [19] "President Bush Discusses Cuban Policy in Rose Garden Speech", *U. S. Department of State*, October 10, 2003, <http://www.state.gov/wha/rls/rm/25154.htm>.
- [20] Wayne S. Smith, "Bush: Congress at odds on Cuba", *Atlanta Journal-Constitution*, November 3, 2003, <http://www.globalexchange.org/countries/americas/cuba/usuba/1268.html>.
- [21] María Cristina García, *Havana USA: Cuban Exiles and Cuban Americans in South Florida, 1959-1994*, Los Angeles: University of California Press, 1996, p. 13; 钱皓:《美国西裔移民研究——古巴、墨西哥移民历程及双重认同》[M],中国社会科学出版社,2002年版,第49页。
- [22] 有关1959年后古巴人移居美国的四阶段划分法,可参考"Cubans in the United States", *Pew Hispanic Center*, August 25, 2006, <http://pewhispanic.org/files/factsheets/23.pdf>; 顾婷婷:《1959年以来美国古巴移民研究》[D],华东师范大学硕士论文,2008年;李冠辉:《美国古巴移民融合问题研究——兼与法国阿尔及利亚移民比较》[D],东北师范大学硕士论文,2005年。
- [23] Thomas D. Boswell and James R. Curtis, *The Cuban-American Experience: Culture, Images, and Perspectives*, Totowa, New Jersey: Rowman & Allanheld Publishers, 1983, p. 43.
- [24] 李冠辉:《美国古巴移民融合问题研究》[D],第7页。
- [25] Peter J. Duignan and L. H. Gann, *The Spanish Speakers in the*

United States, New York: University Press of American, 1998, p. 108.

[26] 同(24), 第9页。

[27] Boswell and Curtis *The Cuban-American Experience*, p. 46, table 3.3.

[28] 同(2), 第5页。

[29] Juan Gonzalez *Havest of Empire: A History of Latinos in America*, New York: Penguin, 2000, p. 108.

[30] 同(26)。

[31] "Cubans in the United States", p. 3.

[32] Garcia *Havana USA*, p. 85.

[33] "The American Community—Hispanics 2004", pp. 11-13.

[34] 有关族裔游说的理论和案例探讨, 可参见潘亚玲:《美国的族裔游说与移民爱国主义——以阿裔美国人的游说为例》[J], 《美国研究》2009年第2期; 潘亚玲:《美印核协议中的印裔美国人游说》[J], 《南亚研究》2009年第1期。

[35] Miguel Gonzalez-Pando, *The Cuban Americans*, Westport

Conn: Greenwood Press, 1998, p. 149.

[36] 美国的古巴社群无不希望卡斯特罗政权被更为民主的政权取代, 希望能建立“新古巴”, 并重回古巴生活, 参见: Garcia *Havana USA*, pp. 1, 15.

[37] Boswell and Curtis *The Cuban-American Experience*, p. 173.

[38] Lourdes Casal *The Cuban Minority in the U. S.*, Miami, Fla.: Florida Atlantic University, 1973, p. 117.

[39] Myron Brilliant, "Statement of the U. S. Chamber of Commerce on 'U. S.-Cuba Policy' to United States House of Representatives", U. S. Chamber of Commerce, April 29, 2010, p. 1.

[40] "The American Community—Hispanics 2004", p. 7.

[41] "U. S. Policy Toward a Cuba in Transition: Roadmap for Critical and Constructive Engagement", The Brookings Institution, February 28, 2009, http://www.brookings.edu/reports/2009/02_cuba_roadmap.aspx.

[42] Kasperowicz, "The Bush Administration, Cuba and the Cuban-American Lobby", p. 8.

作者简介: 潘亚玲, 复旦大学国际问题研究院院长助理, 美国研究中心讲师, 博士。(上海, 200433)

收稿日期: 2010-10-08

修改日期: 2010-11-22

the international system, such as the outbreak of war, cooperation facilitation, identity formation and norm maintenance

World Economy

52 International Macroeconomic Policy Coordination and the Institutionalisation of G20

by Huang Meibo & Hu Jianmei

Theoretical and empirical study of international macroeconomic policy coordination have become matured with international economic interdependence and profitability analysis as the basic content and Game Theory as the analysis framework. In practice, the mechanism of policy coordination evolves from G7 to G20. 2010 sees G20's process of institutionalisation, which is one of the hottest issues nowadays. The paper reviews coordination theory and the process of the emergence and development of G7 and G20. On this basis, the paper provides five aspects of the content of the institutionalisation program of G20 and what China should do in this process.

Countries and Regions

57 Lobbying Practices of Cuban Americans

by Pan Yaling

Cuba-American lobbying is noted for its anti-home country nature ever since they began to practice lobbying in the 1980s. This is pre-determined by the structural characteristics of the Cuba-American, they are its polarization of its population, differentiation of political status of two types of population, and its geographical centralization. These structural characteristics make the political immigrants have much bigger influence in the lobbying practice that is characterized as anti-home country lobbying. With the changes of these structural characteristics, the Cuban-American lobbying has been moving toward a normal state since the end of 20th century, but this process still encounters big obstacles.

65 An Analysis of India's Energy Policy

by Shi Hongyuan

As a result of the severe shortage of petrol and natural gas resources, India's energy security is confronted with a big challenge. In order to solve the problem and guarantee its energy safety, the Indian government has taken a series of measures, mainly including the increase of petrol and natural gas production, the establishment of strategic petrol reserve, the development of other energies, the improvement of the energy using efficiency, bettering in petrol products and active energy diplomacy. However, due to the shortage of petrol and natural gas reserve, they could only solve the energy problems to some extent, although their reform has got some effects. That is to say, they could not solve the problem completely. For a long time, they have to rely on the petrol and natural gas as their main energy. Whether its energy safety could be guaranteed or not depends on its energy diplomacy and the certainty of steady supply of oversed petrol and natural gas.

73 The Latest Development and Impacts of Iraqi Kurdish Autonomy

by Min Jing

The end of the Iraqi war has witnessed the high political autonomy, rapid economic development and development of military strength in the Kurdish autonomy region. This marks a new stage of the development of the Kurdish problem in the Middle East. As a result of this, the Turkish anti-separatism struggle has become more difficult and the building of a federation has been taken as a main political aim and slogan by the Kurdish separatists in Iran. The ethnic conflicts in Iraq have also extended from the state level to the popular level. Thus, a new pattern of regional relationship between "three countries and four sides", that is between Iraq, Iran, Turkey and the Kurdish Autonomous Region of Iraq has come into shape which may have greater influence on the development of the Kurdish problem in this region in the future.