

歐巴馬的拉美方位

張光球

(美國研究學會秘書長)

一、前言

911事件後，小布希總統宣示為避免再次遭受攻擊，將反恐列為美國首要政策，¹ 以落實攻擊是最佳防衛的原則。相對地，美國在反恐氛圍下的對外政策亦須多所調整，以配合美國區域性反恐任務的需要。如此一來，拉丁美洲（以下簡稱拉美）自然不在美國的重要外交政策名單內，甚至當時美拉關係可說是處於緊張狀態，其主要原因如下：拉美主要國家反對美國對伊拉克開戰，引發美國的不滿；² 加強對古巴的制裁；拉美民選左派政府紛紛出現；因華盛頓共識（Washington Consensus）引發2001年底的阿根廷危機；³ 2002年4月小布希政府公開支持意圖推翻委內瑞拉總統查維斯（Hugo Chávez）的軍事政變，並資助該國反對派人士。⁴ 加上海地的動盪無法受到有效的控制，2006年墨西哥總統大選結果的爭議，在再加大美拉間的距離。

美國經過近八年的強勢外交後，白宮出現第一位非洲裔的主人歐巴馬。歐巴馬當選總統後，國際上都在觀察他的外交政策走向，而拉美國家領袖們則希望他能為拉美帶來穩定與發展。上任不滿半年，即藉由出席在千里達召開的「美洲高峰會議」（Summit of the Americas）訪問拉美，並在行前表明美洲國家間是平等的夥伴關係，對委內瑞拉等國延長總統任期的行為亦表示尊重民意的決定。⁵ 稍

¹ Abraham D. Sofaer, "The Best Defense?," *Foreign Affairs*, Vol.89, No.1 (January/February, 2010), p.109

² 徐世澄，《拉丁美洲政治》，1版，（北京：中國社會科學出版社，2006），頁203。

³ 華盛頓共識是1989年美國為解決拉美等發展中國家債務問題，由當時美國國際經濟研究所的威廉森（John Williamson）針對拉美等國的經濟改革所提出的政治經濟理論，稱作華盛頓共識，並於上世紀90年代初，引領國際經濟發展的走向。簡言之，華盛頓共識的主要內容是：貨幣匯率競爭化，財政重點化，貿易自由化，產業私有化。有學者認為，華盛頓共識沒有真正瞭解拉美等國的經濟及其發展結構，因為在關注經濟成長的同時，卻忽略既有官僚制度的因素，及貧窮、收入分配等問題，而其成效在2009年二十國倫敦金融峰會時，已被英國首相布朗宣告結束，形同該發展共識是失敗的試驗。

⁴ Gregory Wilpert, *Changing Venezuela by Taking Power* (New York: Verso, 2007), p.168.

⁵ CNN, "Obama: Latin America on Equal Footing with US," <http://www.cnn.com/2009/POLITICS/04/15/obama.latin.america/index.html>, 上網檢視日期：2009年5月18日。

早他更進一步表示會再放寬對古巴匯款及探親等的規定，以實現他的競選承諾。⁶ 其種種作為，令外界認為歐巴馬正在改變以往美國對拉美主宰式的外交政策。

二、 歐巴馬對拉美的政策原則

世人之所以會關注歐巴馬的外交動向，除了他的身世背景與小布希迥異外，就在於他缺乏國際事務的歷練，因此當他提名參議員拜登（Joseph Biden）做為競選搭檔時，外界即認定他將借重拜登在對外事務上的豐富經驗，以彌補他不足之處。當選後，歐巴馬認命退役的海軍陸戰隊上將詹姆士（James L. Jones）出任國家安全顧問，將他的戰略觀點整合成政策；深獲他信任的國務卿希拉蕊則側重在急迫的全球議題上。⁷ 然而，如此的人事安排，歐巴馬在任的第一年心力較著重在處理國內的政治事務；其次，因高階官員的官僚氣息，造成謹慎多於行動，守舊大於創新使他的外交政策遲滯不前；再者，專業國安團隊的運作，將他原本決策者的角色淪為兼職性質。⁸ 在他任滿一年後，美國國內的保守派刊物批評他使美國的「例外」（exceptionalism）於其他國家的優勢消失，⁹ 甚至指出當盟國皆希望美國能一如往常，以美國的傳統價值觀帶領大家走出現今的危機時代，卻只有歐巴馬否定此價值，¹⁰ 充滿對他領導美國及世界能力的質疑，但同時亦反應出種族歧異的一面。儘管如此，對於拉美的外交政策，歐巴馬在競選時即有概略的藍圖，而在他就職前及後，美國傳統基金會和布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）分別對他提出拉美政策的建言。

首先，2008 年 5 月歐巴馬在出席一拉美裔團體聚會時，首次提出他對拉美政策的構想。在他名為「美洲國家新夥伴關係」（A New Partnership for the Americas）的計畫中指出對拉美外交的三大方面：1. 政治自由及民主政治。在民主和持續的方式下，與各國政府合作滿足其人民的需求，促使民主制度的擴展和改革，正視與民選左派政府合作的必要性，在意願的基礎下重建與拉美的關係以促進民主發展，同時摒棄美國傳統短視國家利益的做法，並杜絕個人因素對外交政策的影響，協助拉美公民社會、治安力量及組織透明度的發展；2. 免於恐懼及安全的自由。美拉的安全政策首重在跨國幫派、暴力、毒品和組織犯罪的打擊，特別是由中美洲經墨西哥危害到美國社會安全的活動，除了與中美洲各國之外，亦須和墨西哥及哥倫比亞政府合作，使她們的司法、警政專業化，貪瀆極小化；

⁶ Eric Schmitt and Damien Cave, "Obama to Loosen Restrictions on Policy with Cuba," *New York Times*, April 5, 2009, A10. 歐巴馬在 2009 年 3 月 11 日既已簽署部分放寬對古巴限制的規定。

⁷ Zbigniew Brzezinski, "From Hope to Audacity," *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 1 (January/February, 2010), pp. 17-18.

⁸ *Ibid.*, p. 18.

⁹ Duncan Currie, "The Liberal Reagan?," *National Review*, Vol. LXII, No. 4 (March 8, 2010), p. 38.

¹⁰ Andrew Roberts, "While America Slept," *The American Spectator*, Vol. 43, No. 1 (February, 2010), p. 23.

3.免於匱乏及機會的自由。增加對拉美的援助、職業訓練、小額信貸和社區發展，協助降低愛滋病的傳染及其他疾病的預防、增進全球教育、取消若干國家的外債、改善國際貨幣基金會（IMF）及世界銀行（World Bank）的體質、建立促進勞力及環境標準的公平貿易。¹¹ 在這份計畫中，他特別提到古巴民主化對強化美洲民主制度的重要性。他不支持終止一切對古巴的禁運，主張活化古巴人民力量是首要的議題，以便他們能降低對古巴政府的依賴度。¹² 在白宮官方網站上所揭示歐巴馬對拉美政策的指導原則是，新世紀中美國與拉美的夥伴關係會在對等相互尊重的基礎上，共同處理經濟成長、能源及氣候的未來、區域安全等議題。¹³ 著重在整體區域性均衡發展，對於外來國家的軍事威脅已不再是主要的考慮因素。

其次，傳統基金會直言拉美政策不會在歐巴馬的外交優先名單內，但因地緣政經軍的關係，有必要將其向前提升。同時列出對拉美的十項戰略：1.遵守自由貿易協定，以創造新的工作機會及增加出口，因為全球貿易自由化已提供美國商品及服務業新的出口市場，進而可改善地緣政治的氛圍；2.與墨西哥強化對毒品的戰爭，善用兩國間反毒的「美麗達倡議」（the Merida Initiative），以杜絕由毒品所衍生出各種危及兩國和周邊國家的犯行；3.勿試圖姑息查維斯，他已嚴重破壞區域內主要國家的安全合作氣氛，並準備與美國的敵人（伊朗）和對手（俄羅斯）聯盟，他造成的傷害將給毒販及國際恐怖份子有機可乘，所以歐巴馬政府要採取實際的戰略讓查維斯知道美國的決心；4.美洲高峰會議並非兒戲，強化民主及協商「美洲自由貿易區」（FTAA）是既定政策和方向，不容以查維斯為首的部份成員破壞；5.持續走向繁榮之路，在既有的多邊國際組織架構下，增加政府在經濟自由化及市場導向的政策約定；6.從加強貿易關係開始，與巴西形成更廣泛的聯盟，在國際事務上可相輔相成，在區域穩定上可約制查維斯的企圖心；7.協助海地脫離傳統貪瀆的惡習，並強化民主機制，同時深化及加強與加勒比海島國的關係，幫助她們遠離貧窮，以解決非法移民前往美國及被毒販利用轉運毒品進入美國的問題；8.藉由擁護人權、個人自由和自由市場的機會觸發古巴積極的改變，與古巴社會用新且彈性並開放的廣泛接觸，以活化古巴社會的動能，當可促成卡斯楚政權在政治及經濟上的鬆綁，最終達成自由古巴的議程；9.持續使區域內國家專注在「美洲民主憲章」（the Inter-American Democratic Charter）的精神及執行上，歐巴馬應對「美洲國家組織」（the Organization of American States, OAS）內的民主統治和制度做出更強的發展承諾；10.中美洲持續的貧困、脆弱的制度和無效率的政治領導，已使其容易受到犯罪、貪瀆及惡政所害，中美洲需要一項穩定紮實的方法，以促成好的統治、政治現代化和與美國穩固的經濟連結。¹⁴ 上

¹¹ Lauren Nelson, "Obama on Latin America,"

<http://www.coha.org/obama-on-latin-america/>, 上網檢視日期：2001 年 2 月 28 日。

¹² *Ibid.*

¹³ Barack Obama, "Restoring American Leadership in Latin America,"

<http://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy>, 上網檢視日期：2001 年 4 月 1 日。

¹⁴ James M. Roberts and Ray Walser, "10 Points for President-Elect Obama's Latin America Strategy,"

述建議強調如何實現整體拉美國家的發展，並防止區域內新的威脅國家及團體出現。

最後，卡特總統時期的國家安全顧問布里辛斯基在歐巴馬就職滿一年後，對他提出美國外交政策十大重要地緣政治的議題，其中一項建議是，美國應該尊重拉美文化及歷史的敏感度，並擴大與古巴的接觸。¹⁵ 他認為歐巴馬目前的外交政策是期望多於戰略突破，他的直覺將受其和解的意念所引導，以形成推動政策議程的重要動力，而他的政策必然受到各方遊說團體、兩黨意識形態深化、和美國人民缺乏對外國歷史及地理位置的認識。¹⁶ 以往美國以自己的認知形塑理想中的拉美藍圖，導致後者領導階層及一般人民對美國觀感的落差，背離民意；其次，上述意見均提及與古巴的解決之道，顯示出古巴問題在拉美的敏感性。歐巴馬第一次訪問拉美是藉由出席美洲高峰會議的機會先出訪墨西哥，再轉往千里達與拉美民選政府領袖交換意見。

三、美洲高峰會

在歐巴馬出席美洲高峰會議之前，副總統拜登即安排出訪智利及哥斯達黎加，行前他特別發表名為「美洲夥伴關係的新時期」(A New Day for Partnership in Americas)的談話，強調美國與拉美國家間的共同性，期望彼此在發展經濟、維護區域安全、掃除毒品、防治氣候變遷等議題上能緊密合作，¹⁷ 預先為歐巴馬在峰會前製造和諧的氣氛，並表達對拉美的重視。雖然歐巴馬在拉美民間受到相當的歡迎，但他仍必須面對成員國對某些他無意更改美國政策的不滿，例如：與古巴關係正常化及恢復禁止特定攻擊性武器輸出等問題。¹⁸ 無論如何，這次會議提供歐巴馬一個與拉美溝通和交流的機會，亦給世人觀察他外交政策的導向。

外界幾乎將歐巴馬這次的出訪，定位為修補與拉美關係之行。開幕發言時他即表明不是來爭論過去，而是就新的開始來討論未來，並表示願意就拉美所關心古巴參與峰會和其他廣泛的議題與古巴及各國討論。¹⁹ 幾乎同一時間，國務卿希拉蕊在多明尼加也表示，美國對古巴外交政策的失敗，願意與古巴進行建設性的

<http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/wm2198.cfm>, 上網檢視日期:2010年3月29日。

¹⁵ Brzezinski, p.17.

¹⁶ *Ibid*, pp.28-30.

¹⁷ Joseph Biden, "The Vice President in Latin Americas,"

<http://www.whitehouse.gov/blog/2009/03/31/vice-president-latin-america>, 上網檢視日期:2010年4月4日。

¹⁸ Peter Nicholas, "Latin America Summit a Proving Ground for Obama," *Los Angeles Times*, April 16, 2009, A21.

¹⁹ Hannah Strange, "Barack Obama's Latin America Debut Hailed a Success,"

http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us_and_americas/article6128184, 上網檢視日期:2010年4月4日。

會談，以回應古巴給與已做好與美國會談準備的善意表示。²⁰ 閉幕記者會時，歐巴馬再次重申美洲國家一律平等的理念，²¹ 以保證將來在處理有關拉美權益議題時，美國會熟慮拉美各國的感受和利弊之處，不再只著眼於華盛頓的觀點。另一方面，小布希的宿敵，反美急先鋒查維斯在會前與歐巴馬互動熱絡的畫面，開啟未來美洲可能和諧的遠景。查維斯讚揚歐巴馬是一位值得交往的朋友，並以協商雙方再度互派大使做為善意的表示。²² 然而，會議期間玻利維亞總統莫拉雷斯（Evo Morales）表示他看不出歐巴馬與以往的總統有何不同，厄瓜多爾總統柯雷亞（Rafael Correa）亦批評美國將其傲慢的外交政策從古巴擴大到區域其他國家，最後更有五國聯合抵制大會宣言，以抗議古巴的缺席。²³ 這次峰會歐巴馬的表現不只是一位拉美的「好鄰居」，更是一位好學生（as the good student）虛心接受其他國家對美國過往的批評，²⁴ 他用聆聽代替爭辯，安撫多於強勢，以取得拉美社會的好感。此外，美國應該多協助推廣英文教育，因為拉美英文程度的廣度及強度遠不及中國或印度，²⁵ 這將阻礙雙方多元交流的進展及深入的認識。

事實上，促成歐巴馬對拉美的安撫舉動，要歸因於 2008 年底金融海嘯對美國的衝擊。金融海嘯使美國飽受各國的批評，所以美國在「攘外」的同時，更需要「安內」。歐巴馬首站訪問墨西哥，除了在化解墨西哥對美國刁難其貿易上的心結之外，主要是宣示在反毒的戰爭中，兩國的行動是一致的。歐巴馬保證加強對來自美國槍械走私的打擊，強調美墨通力合作剷除販毒黑幫的決心。²⁶ 於此同時，長久以來與美國合作反毒的哥倫比亞逮捕其頭號毒梟倫登（Daniel Rendon），²⁷ 以呼應美墨反毒的行為。歐巴馬的安內行為是要讓拉美國家對美國的改觀，暗示美國的安定和美洲的穩定，需要所有全體成員的努力。在高峰會前先營造出有利的氛圍，進而在峰會時能促使美洲自由貿易區的早日實現，以對抗金融海嘯及歐盟和東協加三的貿易威脅。另一方面，美國會以禮相待，將阿根廷及巴西等重要國家抓緊一點，防範中、日、俄對拉美國家戰略物資的大量收購，甚至將軍力引進，造成美國在經濟及國防上的隱憂。此外，這次會議亦總結出拉美所面臨的難題。在國際事務上，拉美願意全力支持美國的主張，並希望美國真能以平等相待；在區域問題上，拉美與美國皆希望能共同處理非法移民、經濟發展、武器走

²⁰ 何世煌，〈美國務卿坦承古巴政策失敗 歡迎古巴會談提議〉

<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090418/19/1i22j.html>, 上網檢視日期：2010 年 4 月 8 日。

²¹ Strange.

²² *Ibid.* 美委相互驅逐大使起因於 2008 年玻利維亞總統指控美國大使館涉嫌策劃暗殺他，引起委內瑞拉不滿率先驅逐美國大使，美國隨後亦驅逐委國大使。

²³ *Ibid.*

²⁴ Greg Grandin, "Obama and Latin America,"

<http://www.thenation.com/dos/20090511/grandin>, 上網檢視日期：2010 年 4 月 4 日。

²⁵ Andres Oppenheimer, *Saving the Americas* (Mexico, D. F.: Random House, Inc, 2007), p.367.

²⁶ 蔡佳敏譯，〈歐巴馬促美參議院批准修約遏止軍火走私〉

<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090417/19/1io2u.htm>, 上網檢視日期：2009 年 7 月 28 日。

²⁷ 何世煌，〈手握 1500 名精兵哥倫比亞大毒梟落網〉

<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090416/19/1hy58.html>, 上網檢視日期：2009 年 7 月 28 日。

私、毒品氾濫及古巴的問題。²⁸ 然而根本解決之道大部份仍在於美國的態度及其國內政治生態的影響力。例如：在國會存在著有力的遊說團體，以維護他們在古巴及槍械問題上的利益，致使歐巴馬必須先處理國內的政治角力，才能夠逐步解決美洲的各別問題。

歐巴馬知道要鞏固美國の後院，必須先解決拉美詬病的古巴問題。只要能與古巴開出正式直接的溝通管道，就能消除外界對美國長期不公平打壓古巴的藉口，同時也可以安撫拉美國家長久以來對美國的不滿。如此一來，美國無後顧之憂才能夠繼續領導世界。無論如何，歐巴馬正有機會成為美國新拉美政策的第一人，但在國內外不同的政治壓力下，在考驗著歐巴馬的政治智慧。

四、古巴問題的困境

2009年歐巴馬獲得諾貝爾和平獎的消息一出，各界的評價不一，甚至他都自認不夠格。歐巴馬是否值得獲獎，尚待時間的驗證，和平獎則對他在推動國際和平外交上的努力給予肯定。無可否認的是，他的外交政策著實不同於小布希的方法。現今與美國對抗最久的國家莫過於古巴，但在和平合作的理念下，歐巴馬在競選總統時即提出與古巴「直接外交」(direct diplomacy)的訴求，對以往的古巴政策斥為空洞的承諾。²⁹ 美洲高峰會前宣佈放寬對古巴匯款及探親的規定，一改人們以往美國對拉美「巨棒外交」的觀念。對此，古巴總統拉烏(Raúl Castro)表示古巴已做好與美國就人權、新聞自由及政治犯等議題討論的準備。³⁰ 七月，美古官員在華盛頓重啟移民議題談判；九月中旬，由美國副助理國務卿畢莎(Bisa Williams)率團赴古巴，開始兩國直接通郵談判。³¹ 談判結束後，Bisa秘密滯留古巴五天與古巴高階官員及異議人士密談，³² 21日多名拉丁裔美籍歌手在歐巴馬的支持下，出席哈瓦那的「和平無疆界」(Peace without Borders)音樂會，³³ 以

²⁸ Grandin.

²⁹ Casey Woods, Alfonso Chardy, and Beth Reinhard, "Foundation Warm to Obama's Ideas," *Miami Herald*, 4A Front, May 24, 2008.

³⁰ Mark Weisbrot, "Obama's Handshake with Latin America," <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2009/apr/22/obama-latin-america-summit>, 上網檢視日期：2010年4月4日。

³¹ Wilfredo Cancio Isla, "Reunión Hoy sobre el Correo Directo con EEUU," *Nuevo Herald*, Septiembre 17, 2009, 13A Frente.

³² "Subsecretaria de Estado Se Reúne con Disidentes en Cuba," *Nuevo Herald*, Septiembre 30, 2009, 1A Frente.

³³ 戴雅真，〈「和平無疆界」古巴開唱 逾50萬人一起High〉
<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/09021/19/1rhts.html>, 上網檢視日期：2010年4月4日。

直接及間接的方式表現與古巴交往的意圖。

儘管歐巴馬主觀上想和古巴關係正常化，卻必須先克服國內三大因素。其中影響美古關係發展的第一個因素是美國境內的古裔社群團體。這些團體中有對卡斯楚兄弟善意的溫和派，亦有極端仇視他們的強硬派，其中又以「古美國家基金會」(Cuban American National Foundation, CANF)最有影響力。CANF是由已故董事長卡諾薩(Jorge Canosa)在雷根政府暗助之下於1981年成立的非營利團體，總部設在邁阿密，名義上成立的宗旨是以非暴力行為推動古巴的民主、自由及人權，並終結卡斯楚的獨裁統治。³⁴ 進而重建古巴民主化後與美國的關係和古巴的經濟狀況，改善人民的生活環境。卡諾薩經商致富，利用其財富推動美國反卡斯楚的古巴政策，其中他最引以自豪的是促成1992年「古巴民主法案」(the Cuban Democracy Act, CDA)和1996年「古巴自由民主團結法案」(the Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act, 亦稱Helms-Burton Act, HBA)的立法。³⁵ 直到他1997年11月27日去世之前，他一直影響著美國的古巴政策。

卡諾薩的影響力來自於他能左右以佛羅里達州為主的古裔選票，以及提供政治人物競選經費。意即，有了選票的基本要素後，結合資金以影響政治人物在行政及立法部門中支持反卡斯楚的政策。例如：1992年7月當卡諾薩知道柯林頓在競選總統時有財務上的困難，隨即透過民主黨內人士與後者接觸，並表示願意提供競選經費。³⁶ 柯林頓為了贏得佛州的選舉人票，說服自己向以卡諾薩為首的CANF靠攏。³⁷ 這種現象反映出CANF在佛州的影響力，而政治人物在為求勝選的現實考量下，經常不得不向有實力的利益團體屈服。然而，隨著卡諾薩的故去，國際關係的演變和古巴政局的變化，CANF的強硬立場已有軟化的現象。CANF現任董事長賀南德茲(Pepe Hernandez)即曾公開支持歐巴馬在競選時的古巴政策，表示將嘗試新的方式促進古巴的民主化。³⁸ CANF的轉變一來有助於化解美國反古巴共黨政府的阻力；二來可讓美古雙方真正了解彼此間的差異，進一步為古巴人民帶來實質上的改善，有效促進美古關係的正常化。

第二個因素是古巴民主法案。1992年時任眾議院西半球事務小組委員會主席托里切利(Robert Torricelli)向國會提出該法案。其方法是，任何與古巴有商業往來的企業禁止在美國從事任何貿易行為，並限制古裔美人向古巴親屬匯款的金額等規定，³⁹ 以達到防止美元流入古巴，及切斷古巴一切外貿行為的目的。制裁

³⁴ "Who Founded the CANF,"

<http://www.canf.org/2005/principal-ingles.htm>, 上網檢視日期：2007年8月23日。

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Saul Landau, "No Mas Canosa-The Death of Cuban Political Figure Jorge Mas Canosa-Obituary,"

<http://www.latinamericanstudies.org/exile/canosa.htm>, 上網檢視日期：2007年8月23日。

³⁷ Ann Louise Bardach, "Our Man in Miami," *The New Republic*, October 3, 1994, p.20.

³⁸ Casey Woods et al., *op. cit.*

³⁹ Treasury Department, "Cuban Democracy (CDA) United States Code Title 22. Foreign Relations and Intercourse Chapter 69,"

的同時，亦加強與古巴民間的交流，包括食物、醫療用品的捐贈及美古直接通郵。⁴⁰ 整個法案除了加強對古巴禁運制裁的力道之外，亦包含寄望古巴人民在內部推動民主化的自覺，制裁的方式端視古巴政府對民主開放的程度而定，是一分進合擊的法案。原本CANF認為古巴在失去前蘇聯的經援之後，美國再加強制裁會達成既定的目的，但卻事與願違。第三個因素是古巴自由民主團結法案。1994年美國國會期中選舉共和黨大勝，掌控參眾兩院。參議院外交關係委員會主席賀姆斯（Jesse A. Helms）聯合眾議院西半球事務小組委員會主席波頓（Dan Burton）共同提案，經過白宮和國會多次激烈攻防之後，該法案於1996年生效，隨即引來國內外的反彈。主要原因是在條文中將禁運政策正式列為法律條文，並可懲罰違反禁運法令的外國企業；規劃後卡斯楚時代古巴的政經架構；因古巴革命造成自我損失，而他人日後卻得利者，美國人民有權利向外國企業及人士提告；拒絕與古巴有來往的外國人士入境。⁴¹ 由於事涉治外法權及違反自由貿易的精神，所以若干條文一直被擱置並未實施，以降低歐洲、加拿大等盟國的反彈。其中最嚴重的是總統喪失憲法賦予的外交權力，將決定對古巴禁運的權力讓予國會。

隨著世局的變遷及古巴內部的經濟改革，上述影響美國古巴政策的因素不再具有絕對性。2009年2月外交關係委員會重量級參議員魯加（Richard Lugar）公開表示美國應該重新思考長期對古巴經濟制裁的正確性及必要性，⁴² 不應再以冷戰的零和思維看待美古關係的發展。因此，歐巴馬有很好的契機重開美古關係的新頁，以實際行動向拉美國家證明美國衷心希望有個團結一致的美洲。然而，歐巴馬對拉美的承諾卻因為無法即時有效處理2009年宏都拉斯賽拉亞（Manuel Zelaya）總統被軍方罷黜，及2010年3月美國拒絕居中調解阿根廷抗議英國要在福克蘭群島海域開採石油，受到拉美的質疑。2010年2月下旬，拉美32國外長在墨西哥召開「拉美暨加勒比海團結高峰會」(the Unity Summit of Latin America and the Caribbean)，計畫成立一個不包括美國及加拿大的拉美區域性組織，取代以美國為基礎的OAS並挑戰美國的外交政策，⁴³ 以行動表達對歐巴馬的不滿，將區域內各個不同的聯盟組織結合成一個完整的平台，希望藉由自己的力量處理內部的發展。畢竟，拉美各國在歷史、地理、文化及經濟等背景上較美國相近。

五、結論

<http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/statutes/cda.pdf>, 上網檢視日期：2007年8月23日。

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ “Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996,”

<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c104=1:/temp/~c104a44dam:e740>, 上網檢視日期：2007年8月23日。

⁴² “Key GOP Senator Calls Cuba Embargo Ineffective,”

<http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/02/23/cuba.lugar/index.htm?iref=newssearch>, 上網檢視日期：2009年12月24日。

⁴³ “New Regional Bloc Unlikely to Have Teeth,” *Miami Herald*, February 25, 2010, 6A Front.

地緣上美國與拉美相鄰，心理上卻距離甚遠。主要原因是美國在國際事務上有求於拉美協助的少，因此後者自然不在前者整體外交政策規劃的主要名單內。其次，即使冷戰時期的古巴或現今金磚四國的巴西，對美國的國家安全均構不成嚴重的威脅，美國自然不會將注意力集中在拉美上。最後，門羅主義以來，美國即視拉美為其後院，申言之，拉美是美國的一個「自治州」，其接受中央政府的資源分配自然不及其他各州，受輕忽的程度自不在話下。對於直接會危害美國社會經濟及安定的拉美非法移民、毒品走私和幫派活動，美國是以內政的思維來處理跨國的事務。

歐巴馬對拉美的態度是友善的，有極佳的機會做好敦親睦鄰的工作。美國必須了解到，一個穩定發展的拉美對美國有絕對的益處。試想，如果拉美出現因社會及經濟因素而大量湧向美國的非法難民，美國如何承擔這樣的責任？進言之，未來在區域內出現核武國家或成為恐怖主義的溫床，美國要花多少心力善後？在美國國力不如以往之際，更應重視與拉美的關係，做好攘外必先安內的準備，以免禍起蕭牆。歐巴馬對拉美的定位端視其未來對拉美外交政策的強度而定，否則結果一樣會淪為口說實不惠。