



大会

Distr.  
GENERAL

A/50/172  
4 May 1995  
CHINESE  
ORIGINAL: SPANISH

第五十届会议

暂定项目表\* 项目27

必须终止美利坚合众国  
对古巴的经济、商业和金融封锁

1995年5月3日

古巴常驻联合国代表给秘书长的信

谨随函附上古巴共和国外交部的一份备忘录，其中对所谓《古巴自由和民主团结法》所涉问题进行法律和政治分析。这一新法案的目的是极端加强美利坚合众国政府对古巴的经济、商业和金融封锁；新法案最近已提交美利坚合众国国会两院，目前正由两院审议。

由于这个法案的目的和范围不仅影响到古巴，而且影响到第三国，所以必须及时地让国际社会知道，故请将本信及其附件作为大会暂定项目表项目27的文件散发。

常驻代表

大使

布鲁诺·罗德里格斯·帕里利亚(签名)

\* A/50/50。

附 件

(原件：英文)

备忘录

所谓的1995年古巴自由和民主团结法

美国国会正在审议一个新法案，目的是进一步扩大美国对古巴经济封锁的治外法权范围。这个法案的明确宗旨是对古巴“加强国际制裁”。事实上，并没有什么“国际制裁”。唯一存在的制裁是美国自己单方面的经济、商业和金融封锁，而其他国家大部分都反对这种封锁。这一法案所建议的是一套新的、针对第三国的强制措施，目的是破坏它们同古巴的贸易和投资关系，迫使这些主权国家顺从美国的意愿。

拟议的法案(S.381和H.R.927,《1995年古巴自由和民主团结法(简称“自由法”)》)比所谓的《1992年古巴自由法(“托里塞利法”)》更极端得多；而对后者，国际社会已普遍加以谴责，因其侵犯第三国的主权和古巴的主权，并且破坏贸易自由。

联合国大会过去三届会议，每届会议都要求撤销美国对古巴的封锁。就在去年，大会以101票对2票，认定现行美国措施的治外法权范围违反《联合国宪章》和国际法(1994年10月26日第49/9号决议)。

现由美国国会审议的这个法案，值得国际社会认真地、迫切地注意。这个法案的提案人是参议员杰西·赫尔姆斯和众议员丹·伯顿，他们两人分别担任参议院和众议院外交委员会的主席；此外，拟议的法案还得到参议院领导的支持。众议院西半球小组委员会已就法案提出赞成报告；参议院的听询则排定在1995年5月举行。

现行美国政府对这个法案的立场有点矛盾。一方面，美国政府对这样一种倡议是否有必要，表示保留，并指出它起初反对法案的某些特殊要点；另一方面，负责美洲事务的助理国务卿于1995年3月16日向众议院西半球小组委员会提出的书面证词中

也说“支持法案的许多目标”，并表示愿意同法案的提案人会谈，因为他相信“我们所确定的关注事项，大部分可通过协商解决”。因此，正如“托里塞利法案”那样，当时的政府也曾表示强烈保留，但最终仍是通过了，赫尔姆斯/伯顿法案最后也会通过的这一可能性，确实存在。

我们在本备忘录中着重指出赫尔姆斯/伯顿法案中影响到第三国主权、国际法原则和贸易自由的那些规定的同时，还应该指出的是，通过这些规定以及在这里没有特别提到的其他规定，赫尔姆斯/伯顿法案把美国对古巴的主权的持续攻击推到新的高峰。

的确，自本世纪初叶美国军事占领古巴，对古巴宪法强加臭名昭著的普拉特修正案以来，美国从来没有这样公开地和彻底地寻求把古巴降为殖民地地位。

我们只需举法案中的一些规定为例。有些规定明白禁止古巴人民即使在选举中亦不得选举某些指明姓名的个人为古巴领导人，至于选举的性质和方式将由美国规定。有些规定订出详细的控制计划，目的为即使在美国成功地迫使古巴放弃其现行的经济和政治制度之后，仍要控制古巴经济和政治体制的发展。

同样的，赫尔姆斯/伯顿法案还规定美国必须改革古巴国内的财产关系，推翻前古巴名流财产的国有化。赫尔姆斯/伯顿法案除了史无前例地准许就这些国有化财产在美国法院提出法律诉讼外，法案第303节还要求指定一个美国行政机构，负责核实古裔美国人关于归还或赔偿的索赔，提交给国务卿，以在将来同古巴的任何交涉中索赔。

如本备忘录在别处指出的，美国赞同或以其他方式支持这些索赔是违反国际法的，同时也与美国关于这个主题的历史立场相反——这一根本改变牵涉到一些非常严重、影响深远的问题。每一国家有权将其本国国民的财产收归国有，这是明确确立的一项国际法原则。此外，按照国际法，一个主权国家无权受理遭受损害时非其国民的人提出的索赔。美国自己也曾一再承认这些原则，并相应地明白限制对这类索赔的赞同。<sup>1</sup>

古巴政府一向表示愿意同美国政府协商索赔问题。众所周知,古巴曾通过协商同所有有本国国民在古巴财产被收归国有的其他国家达成了解决办法。

但古巴人拥有的财产收归国有的问题,不能同其他国家解决,因为这在国际法上是一个完全不同的问题。古巴政府和人民坚决反对在这方面侵犯古巴主权的任何企图。如古巴全国人民大会主席于1995年2月24日在人民大会上提到索赔问题时所说的,即使没有赫尔姆斯/伯顿法案,这个问题的解决“很复杂,需要双方耐心地、诚意地进行协商”。他指出,“这个问题的确困难,现在则更可能变成无从解决,因为这个法案除了其他一些完全不能接受的东西外,还第一次列入一个要素,使任何寻求解决安排的尝试成为不可能”。他指出这个新要素就是法案中关于被古巴收归国有的古巴人所拥财产的规定。

对于这样一个侵犯任何国家主权的法案,必须严重关切地看待。此外,正如法案提案人所打算的,赫尔姆斯/伯顿法案使美国和古巴两国间关系在国家主权平等、不干预和不干涉各别内政原则的基础上正常化的任何努力,变得大为复杂。

国际社会一再表示决心鼓励美国和古巴两国关系在严格遵守《联合国宪章》和国际法基本原则的基础上正常化。因此国际社会很有理由对这一拟议法案的一切方面感到关切,因为这个法案会进一步使美国采取完全不同的方针。

在上文我们指出了赫尔姆斯/伯顿法案中比较明显针对第三国及其国民的一些规定。

### 1. 拒绝从购买古巴糖的国家进口糖产品

法案第109款将禁止从古巴进口食糖、糖浆和糖蜜的国家生产的任何食糖、糖浆和糖蜜进入美国。这远远超出了美国的现有法律,现行法只禁止将原产地为古巴的食糖通过第三国再向美国出口。<sup>2</sup> 国会从自己的国会研究处得到的咨询意见是赫尔姆斯/伯顿条文虽然不是专门针对,但却是主要针对巴西、加拿大、中国、日本、墨西哥、瑞典和瑞士以及某些欧洲联盟国家(比利时、卢森堡、法国、德国、荷兰

和大不列颠及北爱尔兰联合王国)的(1995年3月13日国会研究处备忘录)。

众院小组委员会修正第109款,扩大其范围,该款现在又进而禁止从原产地是古巴的食糖、糖浆和糖蜜进口国进口“含糖量超过35%的产品”。这项修正不仅会加剧该条文对以上提及的各国的影响,而且还会损害到更多的国家,因为有许多国家并不出口食糖而只出口经加工的含糖的糖果、巧克力和其他产品。

这一条文是对古巴保持贸易关系的这三国的露骨的报复行为。几乎是整个国际社会都已在大会和通过个别国家的外交抗议谴责美国企图将其对古巴的政策强加于第三国,其方法还远没有赫尔姆斯/伯顿法案的这一条文激烈。国际社会用最强烈的措辞强调美国必须尊重他们关于同古巴进行贸易的主权决定,不设法迫使他们屈从美国的意志,并且美国还必须遵守国际法和自由贸易的原则。

拟议的禁止第三国糖产品还会违反美国对《关税和贸易总协定》(关贸总协定)和《北美自由贸易协定》的具体条约义务。正如国会自己的国会研究处得出的结论,这些国际协定使美国有义务接受第三国的进口品,除非为保护重大国家安全利益需加以限制。古巴威胁美国国家安全利益的任何说法一向是荒谬的托词,事至今日,连美国也不再试图以此作为封锁古巴的借口。从1991年起,美国公开声明经济封锁的目的是迫使古巴放弃其本国的经济、社会和政治制度,并采取一种美国较可接受的制度。赫尔姆斯/伯顿法案专门认定和重申这是它的目的,而不是保卫美国的国家安全利益。

## 2. 在美国法院对同古巴进行贸易或 在古巴投资的第三国国民提起诉讼

赫尔姆斯/伯顿法案第302款将允许在古巴失去财产的人可对在36年之后同古巴进行交易而在某一方面涉及国有化财产的第三国公司提起诉讼。例如,第三国的公司购买食糖,而种植食糖的土地在30年前为某一古巴公民所有。原土地所有人现在可以在美国法院对这些公司提起诉讼。

根据赫尔姆斯/伯顿法案的总括性定义,可要求第三国的公司负责赔偿它们正在“出售、转让、分配、处置或以其他方式处理或购买、接受、拥有、获得管理和使用权”的国有化财产价值的三倍的数额。所涉财产的国有化根据国际法或古巴法律,甚至原先的美国法律是否合法则无关紧要。该法案本身用法令规定第三国公司的赔偿责任。

众所周知,古巴革命于1959年取得胜利后使古巴社会的财产关系和经济发生了深刻的转变。革命前财富和生产设施及土地的所有权极度集中,由此造成的极大多数古巴人民的不平等和贫困也极为突出。古巴人民为了公共利益作出主权决定将本国大量的生产设施和土地国有化。

这样,在36年的过程中,古巴革命建设了许多新的生产设施,垦植了大量原先没有利用的土地,第三国在古巴的许多投资以及第三国的许多古巴商品贸易赫尔姆斯/伯顿条文都无法触动。

但是,革命最初几年国有化程度很广,赫尔姆斯/伯顿法案很可能将许多第三国公司因与古巴贸易或在古巴投资而推入美国法院的案件中。由于赫尔姆斯/伯顿法案不仅准许国有化时为美国国民的人而且准许当时是古巴国民,只是在后来才成为美国国民的人提起诉讼,情况就更是如此。后一类的人数远远超过前一类。其中有些是很有影响的极端分子,他们为了意识形态和经济上的原因,迫不及待地要使用这一新武器去推进破坏古巴与第三国互利商业关系的运动。

赫尔姆斯/伯顿法案的这一条文同关于进口糖产品的条文一样是直接向第三国主权挑战。除美国之外,所有国家都承认其国民从事原产地为古巴的商品贸易和在古巴投资的合法性,承认因而拥有财产所有权的合法性。然而,赫尔姆斯/伯顿法案将规定这些第三国国民在其主权领土上的活动是非法的,他们的财产所有权是有缺陷的。赫尔姆斯/伯顿要取消其他国家关于本国领土内的财产私人的法律而代之以施行美国的法律。

普遍公认一国的领土主权要求其他国家必须接受财产所在国有关该财产的合法

所有权的法律。这一原则也是国际商业关系的基石，因为它确保一切国际贸易中最根本的货物所有权。

以往，连美国也承认国际法的这些基本原则。美国国会和美国最高法院也都拒绝了国有化财产的原所有人在美国法院提起诉讼的可能性，除非已国有化的财产被带入美国国土。即使这样，美国法律也只允许原所有人在国有化时为美国国民并且提出国有化违反了国际法关于损害外国人规定赔偿要求的可提起诉讼，收回该财产或其购买价格。赫尔姆斯/伯顿法案无视因尊重其他国家的主权而对美国管辖权的必要限制。

国际社会还有其他理由要反对赫尔姆斯/伯顿法案的这一条文。直到今天，连美国的法律还明确承认一个外国将人或公司的财产收归国有的权力，只要在国有化时他们是该国国民，并且在财产后来进入美国国土时还承认这种国有化。第三国公司在投资或以其他方式同古巴财产交易时理所当然地可信赖美国历来公布的立场。

美国现在改变立场，处罚做了美国法律原先认为是合适的事情的公司，会违反美国同第三国及其国民关系中公平和诚信的国际义务。而且美国国务院本身也承认国际法不允许美国“为在遭受损失或损毁时并非其公民的人提出损失或损毁”的赔偿要求。<sup>53</sup>

还必须指出赫尔姆斯/伯顿法案允许提起诉讼的规定不限于因古巴没收而产生的赔偿要求。而是明确规定可向买卖被“一个外国政府”没收财产的任何个人和任何政府提起诉讼。多年来，许多国家认为可以实行财产国有化，有些国家至今还没有完全解决补偿要求。与这些国家打交道的第三国公司和同古巴打交道的第三国公司一样可能在美国法院被提起诉讼。

### 3. 禁止向同古巴贸易或在古巴投资的第三国公司提供信贷

赫尔姆斯/伯顿法案将进一步报复同古巴贸易或在古巴投资的第三国公司。它禁止美国金融机构向活动有任何涉及古巴国有化产业的第三国公司提供贷款或信

贷。这项禁令甚至使用于筹资活动同那些公司有关古巴的活动完全无关情况。

例如,根据法案第 103 节,一个第三国公司组成了合资企业,利用到 36 年前已国有化的古巴设施,该公司就再也不能获得美国银行的贷款来从事它自己的国内业务。它也不能同美国的伙伴在信贷或者取得其他的贸易筹资方面进行交易。

美国执行这项规定是很可能有效的。如果这项措施获得通过,美国政府就会分发一份“黑名单”给美国各银行和其他的美国金融机构,指明一些正同古巴贸易或者在古巴投资的第三国公司,因此,它们就必定会遭受法案所规定的报复行动。

这项规定是可以反对的,其理由同使得第三国公司因其有关古巴的商业活动而在美国受到法案诉讼的平行规定理由相同。它设法强迫第三国及其国民在同美国 and 同古巴的商业关系之间作一选择。根据国会本身的国会研究处,这项规定违背美国的条约义务,特别是北美自由贸易协定。

就如赫尔姆斯/伯顿法案的其他方面,这项规定是前所未有的。虽然美国传统上已设法调整它同各国的关系,以阻止它们把美国所拥有的产业国有化,它从来没有通过针对第三国或其国民的措施。美国到目前为止也没有关切实施国有化国家的国民所拥有的产业的国有化问题。

虽然众议院的小组委员会修改了第 103 节,基本上是要重申当前的法律--那已经禁止美国人进行涉及古巴或任何古巴国民有任何利益的产业的财务交易--如果法案获得核准,这项规定最后会是什么形式目前还不知道。

#### 4. 对于在古巴投资或同古巴贸易的第三国公司进行报复的其他措施

在第 301 节,赫尔姆斯/伯顿法案将禁止同古巴的商业活动以任何方式涉及古巴的国有化产业的第三国公司的职员以及甚至股份所有人进入美国,并且甚至禁止那些人的配偶和子女进入美国。除了它的判断和歧视性质以及其他明显的反对理由之外,这项规定是同美国条约义务相冲突的。

在许多双边商业条约和在北美自由贸易协定中,美国和其他的订约方都同意准



许彼此的国民进入它们的领土从事贸易。唯一的例外情况是有关禁止外国人入境为了保护健康、安全和国家安全的法律所规定的情况；赫尔姆斯/伯顿法案关于禁止的理由在这些条约所规定的例外情况下，也是不符合资格的。

## 5. 干预国际金融机构

赫尔姆斯/伯顿法案第 104 节的另一项前所未有的规定，是要美国扣下对国际金融机构，例如美洲间开发银行、世界银行、国际货币基金组织的付款，为数相当于那些机构对古巴提供的任何贷款。这就远超出了根据以往法律要求美国派驻那机构的代表投票反对任何向古巴提供的贷款的当前指示。这也是要把美国对古巴的片面封锁施加于国际社会的进一步尝试。

## 6. 企图强迫前苏联的独立国

在第 106(c) 节中，赫尔姆斯/伯顿法案将修改现有的法律，要求美国总统终止对前苏联的独立国的援助，因为它们正向古巴“提供援助或者进行并非基于市场的贸易”。

“非基于市场的贸易”的定义如此广泛，包括了国与国之间正常贸易关系的许多特点，包括“(a) 向古巴政府出口，条件是涉及赠款、减让价格、保证、保险、或补助；(b) 按优惠关税率从古巴政府进口；(c) 包括事先运送商品的交换安排，无须古巴政府对于未履行的交换合同负责的安排，以及古巴并不支付适当运输、保险或筹资费用的安排”。

该项规定的目的是要干预甚至是正常的贸易关系，这从独立国并未从事同古巴的正常商业关系以外的任何活动得到证明，独立国本身已经一再说明而甚至美国总统已经证实了这一点。该项规定的目的显然是要用对于这类贸易的报复威胁来迫使这些独立国停止进行它们同古巴的正常贸易。

整个国际社会都有利益去反对一个如此明目张胆地侵犯了第三国主权以及国际

贸易的既定规范的先例。

#### 7. 对于同古巴贸易或在古巴投资的第三国进行更多报复行动的计划

赫尔姆斯/伯顿法案犹不满足于干涉第三国同古巴的经济关系的上述行动,还要准备进行进一步的报复和吓阻行动。在第 108 节中,它要求美国总统就第三国同古巴的“商业”以及第三国对古巴的“援助”向国会提出报告。将要求总统在法案执行之后 90 天内以及每年都提出这些报告。

第 108 节非常详细具体说明了将由总统填写的关于同古巴贸易的所有国家的报告内容。这些报告除其他事项外,还要包括“叙述古巴同外国的商业活动,包括鉴定古巴的贸易伙伴以及这类贸易的程度”;“叙述外国人和商业公司所完成或者正在考虑的涉及古巴设备的合资企业……以及参与各方的姓名”;以及“叙述其他外国向古巴提供的一切双边援助,包括人道主义援助”。

这类详细的报告要求,显示出法案的赞助人打算利用这项规定,是对任何第三国可能在古巴建立的完全正常、守法与合法的经济关系所进行的不祥用途。从根据第 106 节(参看上述第 6 节)所规定的对某些第三国的报复措施来考虑,第 108 节内的规定有理由让国际社会感到关切。

#### 注

<sup>1</sup> 例如参看《国际索赔解决法》,22,《美国法典》第1641 b、1641 c、1641 d、1642 d、1643 c、1644 c 和1645 c节。

<sup>2</sup> 第902(c)款,公法第99-198号,成文法典第99卷,第1354、1444页(1985年),经903款修正,公法第101-624号,成文法典第104卷,第3359、3448(1990年),美国法典第7卷,第1446款注。

<sup>3</sup> 国务院给国会的信(1961年12月15日)收在 Whiteman 第8卷中,Digest of International Law,第1233页(美国国务院,1967年);又见如国务院给国会的备忘

录, 收在S. Rep. 中第97-211号, 第97届国会, 第一会议第5页(1981年); 国务院给国会的信, (1975年2月6日), Digest of United States Practice in International Law 第484-85页(美国国务院, 1975年); 国务院备忘录, “有关国际赔偿要求的国籍问题”(1959年2月9日), 收在 Whiteman 第8卷中, Digest of International Law, 第1233页(美国国务院, 1967年); 国务院给入籍公民的信(1889年7月26日)收在 John Bassett Moore 中, A Digest of International Law 第631页(政府出版社, 1906年)。