



2016年3月21日，在古巴首都哈瓦那，古巴国务委员会主席兼部长会议主席劳尔·卡斯特罗（右）与美国总统奥巴马出席新闻发布会。

奥巴马访问古巴： 美古关系正常化中的变与不变

2016年3月21日，美国总统奥巴马对古巴进行历史性访问，美古关系正常化迈出重要一步。但访问成果有限，美古之间的重大分歧仍难以解决，因此看待美古关系正常化的前景并不能过于乐观。

杨建民 / 文

美古关系正常化取得重要进展

2014年12月17日，美国和古巴两国领导人宣布启动邦交正常化进程，使一直处于敌对状态的两国关系出现了重大的历史性转折。一年多来，美古关系正常化取得了重要进展。

首先，已经实现了将古巴从“支恐名单”中删除、恢复外交关系和实现高层互访等美古关系正常化第一阶段的三大目标。通过2015年进行的多轮会谈，美国在2015年5月29日宣布正式将古巴从“支恐名单”中删除。两国首脑在2015年4月的美洲峰会上实现了首次会晤，并于7月20日分别在哈瓦那和华盛顿重开使馆，正式恢复外交关系。7月27日，

美国又宣布将古巴从贩卖人口的国家名单中删除。美国国务卿约翰·福布斯·克里于2015年8月14日访问古巴，拉开了双方高层互访的序幕，成为70年来首位访问古巴的美国国务卿。2016年3月21日，奥巴马总统访问古巴，成为88年来首次访问古巴的美国总统。

其次，在克里访问古巴期间，两国成立了双边委员会，迈出了两国关系正常化的机制化步伐。美古双边委员会就法律实施、打击贩毒、人权、赔偿等问题展开对话，已经达成了有关环保、恢复直邮等方面的协议，开展国际医疗合作。美古银行机构还签署了往来账户的协议，便于与古巴有

业务往来的美国企业进行交易。奥巴马政府也采取了一些措施放宽了对贸易和侨汇的限制，未来还可能允许古巴在国际贸易中使用美元、获得私人信贷、实现双向贸易。2016年2月23日，奥巴马总统正式向国会递交提案，关闭关塔那摩监狱。

美古关系正常化对美古双方和美拉关系产生深远的影响，但两国在移民、封锁和人权等问题上的分歧仍然很大。美国坚持1966年以来的“古巴调适法”和“干脚、湿脚”政策，而古巴则认为该法案为非法移民推波助澜。美国政府关于古美关系正常化的目标是重建外交关系，修订法律以实现旅行、贸易、民间交往、信息自

由流动的便利化。古巴则认为,改变非法移民相关的政策、归还关塔那摩、结束颠覆行为、取消封锁才是实现关系正常化的关键。虽然美国财政部在2015年3月将45个涉古单位从制裁黑名单中删除,但美国对古巴的封锁政策并没有改变,仍有第三国企业因违反封锁政策被处以罚金。

关于人权问题,古巴方面认为美国不了解古巴的现实,也不理解古巴的人权概念,美国应该充分认识到古巴国情与美国的差异。古巴坚持在平等和不干涉内政原则下进行对话。古方还指出美国也存在严重的人权问题,如歧视和种族主义、压制工会自由、警察滥用职权、以反恐为借口侵犯人权、司法折磨关塔那摩囚犯等。目前,美国政府每年都发布关于古巴人权问题白皮书,要求古巴改善人权状况,支持古巴的持不同政见者。

我们看待美古关系正常化的前景却并不能因此而过于乐观。双方关系在变化中仍然有不不变的因素在起着重要作用。

美国孤立和封锁

古巴的政策已经失败

首先,美国对古50多年来的孤立封锁政策不仅没有达到目标,而且在道义上失去了制高点。自1959年古巴革命胜利,通过国有化、土地改革等措施逐步走上社会主义道路起,美国就以颠覆古巴的社会主义政权、在古巴实施民主改革作为对古政策的目标。1961年的美国策动“猪湾入侵”,1962年发生了古巴导弹危机。在美国的授意下,1962年古巴被排除出美洲国家组织,拉美国家纷纷与之断交,到1964年底,拉美国家中只有墨西哥与古巴保持外交关系,这种局面直到

1970年以后才有所改变。20世纪90年代,苏东剧变使古巴失去了经济和政治依托,美国借古巴经济严重倒退之际加强封锁,先后出台“托里切利法”(即《古巴民主法》)和“赫尔姆斯—伯顿法”(即《古巴民主和自由声援法》),妄图压垮古巴社会主义政权。然而,50多年过去了,美国的封锁政策不仅没有使古巴的社会主义垮台,而且在世界上失去了道义的制高点。2015年11月,联合国大会第24次通过支持古巴要求美国取消封锁的决议,在全部195个联合国成员中,188个国家支持古巴,只有以色列一国支持美国。

其次,古巴问题成为美国改善美拉关系必须要解决的关键问题。苏东剧变之后,古巴将外交重点从苏东国家转向拉美国家和其他社会主义国家,并将回归拉美大家庭作为重要的外交战略。2008年12月16日,里约集团轮值主席国墨西哥总统卡尔德隆宣布古巴正式加入里约集团,这被看作是拉美国家欢迎古巴回归的重要标志。2009年奥巴马上台后,承认美国古巴政策已经失败。截至2009年6月,古巴已经与除美国以外的所有西半球国家建立了外交关系。2009年6月,在洪都拉斯举行的第39届美洲国家组织大会决定,宣布废除该组织在1962年通过的驱逐古巴决议,为古巴重回该组织扫除障碍。2014年6月在巴拉圭举行美洲国家组织会议上,包括阿根廷、巴西和墨西哥在内的16个拉美国家邀请古巴参加在2015年4月召开的美洲国家组织峰会。多数拉美国家表示如果美国再次阻挠古巴与会,将抵制参会。最终,美国被迫同意邀请古巴与会,奥巴马总统和劳尔主席实现了美古关系正常化过程中的首次会晤。

美国试图藉美古关系

改善重塑美拉关系

首先,美国推动美古关系的正常化,意在整个拉美。美古关系正常化进程不仅是美国国内政治的需要,也是美国试图重返拉美,增强在拉美影响力的重要举措。从战略层面来看,美国不可能在“后院失火”的情况下追求全球战略利益。早在1971年,美国国家安全委员会就得出结论,如果美国不能控制拉美,就更不可能指望在其他地区建立起任何一个成功的秩序。将古巴重新纳入美洲国家组织,消除拉美国家的反美情绪,甚至提出新的西半球经济一体化方案,美国会获得强化其影响力的战略利益。因此,美国对古巴关系的变化是服从其全球战略的。

美国对古巴50多年封锁得不偿失,还影响了美国与拉美、欧盟和其他国家之间的关系,损害了美国在西半球更广泛的安全和政治利益。随着拉美国家的一体化和多元外交深入发展,其政治独立性和经济自主性逐渐增强,同亚洲和欧洲的关系日益密切,中国和俄罗斯等大国在拉美的影响不断增强。为了重振美国在拉美的影响力,遏制欧洲、中国和俄罗斯在拉美影响不断上升的势头,美国希望藉美古关系改善重塑美拉关系。

其次,美古关系改善会削弱拉美左翼执政国家的反美倾向,美国可能再次成为拉美国家对外关系的重点。由于拉美左翼的崛起是在反对美国倡导的“华盛顿共识”和新自由主义改革的背景下发生的,在民主化中懂得了行使自己民主权利的拉美人民对新自由主义改革造成的贫富分化和社会两极分化深恶痛绝,使得拉美左翼执政后国家的对外政策都存在着或多或

少的“反美情绪”，查韦斯更被称为“反美斗士”。拉美左翼执政后打出反美的旗号，一是抵制美国在拉美的传统影响；二是反对美国所代表的、在拉美实行十多年的新自由主义政策。古巴、委内瑞拉等国组织“美洲玻利瓦尔联盟”，就是为了推进拉美一体化进程，反对美国倡导的美洲自由贸易区计划。

然而，随着美古关系的改善，可能会影响拉美左翼政府的反美倾向。作为左翼思想大本营和策源地的古巴与美国改善关系，加上委内瑞拉正在面临的经济困难和政治困境，都将使古巴和委内瑞拉难以像过去一样凝聚反美力量。拉美其他国家也面临经济衰退等问题。2014年以来，债务风险持续加大使阿根廷面临金融危机。巴西的经济增速也不断创出新低。面对美古关系的改善，未来巴西、智利等国可能加速向美靠拢。巴西总统罗塞芙也实现了访美，修复因“窃听门”事件陷入冷淡的美巴关系。同时，美国经济强劲复苏，又摆出了重返拉美的态势。拉美左翼政府的反美倾向可能发生转变。

第三，美国可能重新推出西半球经济一体化方案，美古关系改善会影响拉美国家一体化和多元化的外交进程。美国可能藉美古关系改善，拉美国重新重视对美外交的机会，重新提出西半球经济一体化方案，这可能对拉美一体化组织，尤其是美洲玻利瓦尔联盟等左翼一体化组织形成挑战。同时，美国可能乘拉美和加勒比国家共同体和南方共同市场、南美洲国家联盟等次区域组织的能力建设亟需加强之际，分化拉美国家，破坏拉美一体化进程。

美古关系正常化 对古巴的机遇与挑战

美古关系正常化虽然面临巨大困难，但形势已经不可逆转，将对古巴产生深远影响。从机遇方面来讲主要有以下几个方面。

首先，美古关系正常化利好古巴经济。古巴有1100万人口，每年消费粮食200万吨，其中80%以上的粮食需要进口。如果对古巴的禁运解除，美古粮食贸易会进一步扩大，这不仅解决古巴粮食短缺的难题，还会有利于引进美国农业技术和带动古巴农业就业人口的增加，刺激农业产值的增加，为古巴发展农业、解决人民温饱问题提供基础。

美古关系正常化进程中，美国将放松甚至取消旅游限制和侨汇限制，为古巴经济注入活力。旅游是古巴最重要的创汇产业，侨汇也是古巴最重要的外汇收入来源之一，每年来自旅游和侨汇的外汇收入超过40亿美元。美古改善关系有利于古巴吸引更多的美国游客和投资。随着古巴人民生活的改善，需要进口更多的粮食和药品，而美国一直是古巴粮食和药品的传统来源国，有了更多的外汇收入，古巴人民的生活有望继续改善。

其次，美古关系正常化可以提升古巴在国际上的经济政治地位。古美关系的改善会刺激古巴旅游基础设施的建设，但同时也会对加勒比其他岛国的旅游经济形成冲击。如果美国不再封锁古巴，目前巴西已经非常感兴趣的马列尔港也将随着巴拿马运河扩建的完成显得更加重要，势必成为加勒比海最重要的港口之一。鉴于古巴经济的体量与前景，那么古巴经济将融入拉美经济和西半球经济，从而在加勒比海独占鳌头。

美国已经将古巴从“支恐名单”中删去，可能相继推出放松和取消对古巴旅游和侨汇限制等取消封锁的措施，美古还可能就关塔那摩海军基地的归还问题进行谈判。再加上古巴在拉美一体化组织中的作用，古巴的经济和政治地位都会得到提高。

第三，美古关系正常化有利于古巴吸引外资，助力国内的经济改革。古巴经济的长期困难，既有美国封锁和自然灾害的原因，又有国内企业效率低下、劳动者缺乏积极性的原因。古巴的经济模式更新就是要解决效率问题和积极性问题。然而，改革不仅需要发挥市场的作用，更要扩大投资。由于古巴经济长期困难，人民生活仍然艰难，根本无力扩大投资，发展经济。2014年3月，古巴外贸、投资与合作部部长马尔米耶卡表示，为达到政府6%—8%的增长目标，古巴每年需要吸引约20—25亿美元的直接外国投资。古巴副外长阿韦拉多·莫雷诺指出美国长期对古巴施行经济封锁在过去50年间带给古巴的经济损失多达1168亿美元。目前，古巴的投资率只有12%，吸引外资将有利于国内的经济的发展。

当然，美古关系正常化也会给古巴带来一些挑战。

首先，美国的政策目标仍然是要求古巴进行“民主改革”，推翻社会主义制度，进而继续影响和控制古巴。早在21世纪初，美国就成立了“支持自由古巴委员会”，联系美国各重要政府部门全面设计古巴走向民主改革和自由市场制度的方案。当前，虽然美国同古巴改善关系，但只是手段上从遏制封锁到和平演变的转化，其政策目标并未发生变化。因此，在古巴改革和美古关系正常化的进程中，美国将

利用其在封锁、人权和归还关塔那摩基地等方面的主动权，推销美国和西方的民主价值观和自由市场经济。美国利用古巴改革之机在经济上渗透和控制同样值得警惕。此外，如果一旦美国的封锁政策取消，古巴经济却仍然难以走出低速增长的漩涡，古巴党和政府的执政压力和改革压力会更大。

其次，美古关系正常化可能会影响到古巴和委内瑞拉为首的左翼一体化组织，同时可能为美国重返拉美，建立西半球经济一体化组织提供契机。1990年，美国前总统布什提出了“美洲倡议”，1994年，包括墨西哥在内的北美自由贸易区正式成立。在此后的十多年里，实现北美自由贸易区南扩和建立覆盖整个西半球的美洲自由贸易区成为历次美洲峰会讨论的最重要议题。而在21世纪初前后上台执政的拉美左翼反对新自由主义和美洲自由贸易区，查韦斯更是主张“埋葬美洲自由贸易区”。2005年，美洲自由贸易区计划寿终正寝。2004年，古巴和委内瑞拉建立了“美洲玻利瓦尔替代计划”，后改称美洲玻利瓦尔联盟，成员还包括厄瓜多尔、玻利维亚等左翼执政国家。美国的西半球一体化计划暂时遭到失败。而美古关系和美拉关系的改善可能为美国再次提供倡导西半球经济一体化的机会。

美古关系正常化中的变与不变

美古关系正常化进程的开启和迅速发展是两国关系发展史上的重大转折，将对两国关系产生深刻的影响。但是在美古关系发展的诸多变化之中，不会改变的因素仍然值得注意。其中，最重要的是美国颠覆古巴社会主义制度的图谋不会改变，而古巴坚持社会主义不可逆转的决心也不会改变。

首先，美国颠覆古巴社会主义制度的图谋不会改变。由于意识形态和社会制度的对立，美国50多年来实行的对古政策目标就是推翻古巴的社会主义政权，进行“民主改革”，建立排除卡斯特罗兄弟的政权。两国关系正常化可能解除对古巴的封锁，但这并不意味着美国对古政策目标的改变。古巴在2010年开启的经济模式“更新”进程，美国转而采取“接触”政策和渗透政策。改变的仅仅是手段，从孤立封锁转变为“和平演变”。2015年8月，美国国务卿克里在访问古巴时大讲“民主”、“人权”，强调促进古巴政府对人权的尊重并倡导“民主改革”是美古关系的重点。2016年3月，奥巴马访问古巴期间，无论是劳尔和奥巴马在记者会上的唇枪舌剑，还是奥巴马会见古巴人权人士、持不同政见者以及公民社会代表，都表明美国希望此次古巴之行能够促成古巴进行“民主改革”等变化的开始。

劳尔接任古巴最高领导职务以来，将古巴长期经济困难的原因归结为国内的官僚主义和低效率，推行以市场为导向的渐进式改革。相比卡斯特罗时代的历次调整与改革，美国各界均给予肯定性评价，认为虽然古巴的改革不一定会走向民主开放和自由市场经济，但毕竟是对苏联式高度集中的统制经济进行改革，该进程势必会给西方企业提供更多的投资机会。这也是奥巴马政府在对古巴进行孤立、封锁50多年的政策失败后转而采取对话、贸易等“接触政策”和渗透政策的原因。

古巴驻华大使白诗德（Alberto J. Blanco Silva）指出，美国不会改变一直颠覆古巴的图谋，这一点古巴人非常清楚。就在2014年底两国宣布

启动两国关系正常化进程之后，美国国会仍然拨款2000万美元，用于支持2015年在古巴的颠覆活动。

其次，古巴坚持社会主义不可逆转的决心也不会改变。古共“六大”出台的《党和革命的经济社会政策纲要》明确了改革要坚持的基本原则和目标，即完善和巩固社会主义制度，提高人民生活水平。《纲要》指出，古巴经济模式“更新”将继续以发展生产资料社会主义公有制为主，在不放弃社会主义的前提下，发展个体经济，承认并鼓励外资、个体和合作社等非公经济形式。

第三，在具体的外交政策方面，古巴方面多次重申，尽管与美国改善关系，但此举绝对不改变古巴和委内瑞拉的战略联盟关系，不会削弱其与拉美国家的关系。2016年3月18—19日，委内瑞拉总统马杜罗赶在奥巴马之前访问古巴，同古巴签署了加强双边关系的一系列协议，还同菲德尔·卡斯特罗举行会谈。而奥巴马访问古巴，并没有安排与菲德尔的会见。同样，美国在宣布改善同古巴关系的第二天，即2014年12月18日，美国宣布对委内瑞拉进行制裁。美国拉一个打一个，试图拆散拉美左翼联盟的意图昭然若揭。而且，在手段上也没有根本变化，仍然是胡萝卜加大棒的翻版。

正是因为外交政策根本目标乃至手段方面的差异，美古两国在美古关系正常化过程中的摩擦和斗争不可避免，双方都将不得不对美古关系中变与不变的各种因素。

（作者系中国社会科学院拉丁美洲研究所政治研究室主任，副研究员，古巴研究中心执行主任）
（责任编辑：魏银萍）