

## 美国与古巴复交的地缘政治效应<sup>①</sup>

张 凡

(内容提要) 美古复交可视为西半球范围内的一个“地缘政治”事件,但冷战结束前后地缘政治本身的内容已发生重大变化。美国和拉美国家政策议程需要解决双方所面临的具体问题,域外势力会直接或间接卷入其中。美古关系的基本症结在于如何处理力量极不对称的邻国关系,而美古关系的改善短期内仅限于具体政策的调整,似乎与秩序诉求和基本原则无涉,但其后续影响或将改变西半球国际关系格局。

关键词: 美国军事与外交 美拉关系 美古关系 地缘政治 门罗主义

地理环境历来被视为影响甚至决定一个国家发展和对外行为的基本因素。传统的地缘政治理论特别注重地理位置和力量关系,20世纪后半叶以来的地缘政治思想已经涵盖了影响人类社会和世界政治发展的所有“环境”因素,但其基本逻辑仍离不开“地理”等自然条件,并据此寻找国家政治行为的根源。本文所述“地缘政治”的范围是西半球,指在“门罗主义”和美国霸权背景下,美国与拉美国家之间关系的一个重要方面或视角,涉及这种关系的性质和动态,而美古关系是观察这一关系的重要窗口。冷战结束后,西半球国际政治动态不再具有撬动全球政治格局的直接效应,但其演变过程仍牵动着美国和拉美国家及域外势力之间关系的发展态势。本文根据西半球地缘政治内容的变化,阐述美古关系和美拉关系的基本症结,说明美古关系改善仅涉及具体政策调整,而这种调整或将改变西半球国际关系格局。

---

<sup>①</sup> 感谢《美国研究》匿名专家的评审意见,文中错漏之处概由笔者负责。

## 一 拉丁美洲“地缘政治”的变化

2014年12月17日,美国和古巴两国领导人宣布将采取措施实现双边关系正常化,这一事件是美古关系进而也是美国与拉美国家关系发展中的一个重要里程碑。在2015年举行的美洲国家峰会上,美国总统奥巴马和古巴领导人劳尔·卡斯特罗在两国对峙半个多世纪后终于坐到了一起进行对话。峰会上美洲国家所面临和需要解决的所有其他议题都黯然失色,美古对话成为地区乃至全球舆论关注的焦点。美古关系的未来走向及其对各自国内政治的影响,不仅涉及政治和外交方面的实质内容,而且具有重要的象征意义,或将触发拉丁美洲和域外国家竞相迎合和应对这一变局的联动效应。

20世纪后半叶以来西半球这种重要事件和时间节点还可以举出1959年古巴革命胜利、1977年美国签署新的《巴拿马运河条约》,以及1991年全球冷战终结之际古巴进入“特殊时期”等等。从冷战结束前后西半球发生的事件及各方关切的演变,可以看出“地缘政治”内容的微妙变化。古巴革命胜利后,从20世纪60年代初的“导弹危机”、70年代的古巴出兵非洲、80年代的古美在中美洲战乱中博弈等事件中可以看出,古巴已逐步成为国际格局及其演变中的重要角色,其生存与发展与拉美乃至全球的革命事业密切相关;美国的关注点是遏制“共产主义在西半球的扩张”,特别是阻止“第二个古巴”的出现。对于美国而言,这有一个从“颠覆”革命政权到“限制”其发展扩散的转变过程。冷战结束后,颠覆政权或称“政权改变”的目标又回到美国对古巴政策议程的中心位置。

对于拉美大多数其他国家而言,情况就比较复杂了。一方面,冷战结束正值拉美政治民主化的转型阶段结束之际,拉美国家巩固民主制度(所谓“制度安全”)成为议事日程上的首要任务,整个拉美大陆的“集体安全”关切转向了国内秩序,而美国成为这一趋势的助推力量,在很多情况下美国甚至成为这种制度安全的保障。古巴在这一时期则陷入巨大困境,成为拉美国家中的唯一例外,被摒弃于拉美政治、经济变革的潮流之外,主要表现在两方面:其一是对大多数拉美国家而言,冷战的结束意味着拉美不再是全球地缘政治和意识形态对峙的战场之一,其战略重要性下降。但从另一个角度观察,也可以说该地区所面临的议题发生了变化,拉美国家的经济、政治模式选择和外交政策取向在原则上与美国的价值和诉求趋向一致,而且在全球范围内暂时尚无其他政治势力强力介入,美国在战略上相对冷战时期有所放松,因此出现了所谓对拉美的“善意忽视”(benign neglect)。而拉美国家所需要解决的政治、经济和社会问题并没有缓解,这会直接或间接地对美国产生影响;其二是对古巴而言,冷

战结束意味着其战略处境的巨大变化。作为社会主义阵营的一员,冷战时期一度十分活跃的国际角色及其战略地位已经丧失,美国已不再视其为安全“威胁”。作为发展中世界的一员,古巴陷入经济困境且无法像其他发展中国家一样从现行国际体系中吸取资源、恢复发展。作为拉美国家,古巴不仅与此时多数国家政治、经济轨迹不同,而且长期与地区组织和机制疏远甚至隔离。<sup>①</sup>

拉美国家的安全观包括西半球集体安全是历史的产物,这里的关键词是欧洲列强、美国霸权、干涉和侵略等等。因此,民族主义、主权、不干涉甚至反帝永远是拉美国家对外关系的底色,这是美拉关系无法走得太近而古巴与拉美其他国家能够拉近距离的重要原因。世纪之交,拉美“粉红色浪潮”(pink tide)兴起,中左翼政府虽未挑战现行秩序,但其强调的重点不但影响了国内政治模式、经济政策,尤其影响了对外关系,这就是与美国的疏远,有些国家甚至直接打起反美旗帜。经过政策调整试图重新融入拉美的古巴适逢其时。这一时期几乎所有拉美主要国家领导人频繁造访古巴,古巴与拉美国家的关系可以说是革命胜利以来从未有过的融洽,以至于拉美国家不但推动美洲国家组织重新接纳古巴,而且有些国家甚至宣称在古巴缺席的情况下拒绝出席美洲峰会。

与此同时,21世纪以来,国际贸易、投资、金融格局发生显著变化,新兴经济体“群体性崛起”现象突出,发展中国家的经济增长速度、在世界经济中的份额,以及对世界经济增长的贡献率超出人们想象,其中中国的迅猛发展尤为引人注目,这也包括中国在拉丁美洲日益扩大的经济、政治存在和影响,特别是推动大宗商品需求和价格上涨对拉美经济增长的带动,以及在进入“新常态”以后仍吸引和保持着拉美国家对中国投资、金融和产能合作的巨大兴趣和期待。同期美国在拉美的影响力逐步降低,突出地表现为经济相互依存度的相对下降,21世纪最初十年美国在拉美主要国家进出口中的占比几乎全面下跌。<sup>②</sup>虽然中国在拉美的经济活动仍远远无法与美国相匹敌,而且这些活动并不必然地与美国利益冲突,在很多情况下还对美国有所助益,但从地缘政治的角度观之,中美的经济存在和影响力的一升一降仍引起美国国内保守派人士的关切和担忧,其中不乏夸大其词的议论。

使局面进一步复杂化的因素还包括其他域外国家对拉美的积极介入,例如俄罗斯和伊朗在拉美的活动仍令美国感到紧张,而拉美一些国家借助域外力量抗衡美国

<sup>①</sup> Juan M. Del Aguila, “Cuba Adapts to a Brave New World,” in Heraldo Munoz and Joseph S. Tulchin eds., *Latin American Nations in World Politics* (Boulder, Colorado: Westview Press, Inc., 1996), p. 87.

<sup>②</sup> Peter H. Smith, “U. S. -Latin American Relations: Power, Politics, and Cooperation,” Peter Kingstone and Deborah J. Yashar eds., *Routledge Handbook of Latin American Politics* (New York and London: Routledge, 2012), pp. 336 ~ 337.

的意图不加掩饰,也加剧了美国的戒备心理。到目前为止,美国与所有域外国家官方均否认在拉美有相互竞争意图,但各种力量携自身优势在客观上已形成某种微妙的博弈格局。奥巴马政府的古巴政策转变在拉美乃至西半球以外的反响普遍积极而正面,带有在传统势力范围内“收复失地”的色彩。

## 二 美古和美拉关系的基本症结

美古关系和美拉关系的基本难题实际上是一个大国与一个小国或一群小国之间如何相处的问题,这是西半球地缘政治、经济和战略问题的关键。从这个视角观察,美国与古巴乃至拉美的关系鲜有“正常”状况。从19世纪到20世纪早期,依“天定命运”视角,古巴这类小国自身的“正当权益”根本不在美国视野之内。就古巴和其他拉美国家而言,其矛盾心理在于,既羡慕美国的“民主与进步”,又对美国的专横跋扈充满疑惧。<sup>①</sup>

正是由于其地理位置和国土规模,古巴成为美国19世纪早期扩张冲动的一个绝佳目标。在购得路易斯安那以后,美国政治家们就将古巴设为其疆域拓展和外交活动的中心,古巴的命运和未来与北美大陆的“天然”联系被反复提及和强调,出现了所谓“政治地理重力法则”普遍适用的“熟果”理论,一个无法自立为国的小岛必将投入“自由帝国”的怀抱。这种地缘政治和地缘战略思想不仅主导了美国早期统治阶层的对外行为,而且其影响既深且远,一直延续到20世纪至今的美古关系。<sup>②</sup>从19世纪中后期美国经济利益考虑和监护人心态,到20世纪建立保护国、扶持独裁和反对革命,美国的古巴政策不仅局限于针对冷战中诞生的革命政权,还可以追溯两个世纪的地缘、经济和意识形态根源,而这一切不过是美国在西半球特别是中美洲和加勒比地区行为的缩影。<sup>③</sup>正因为此,拉美国家才感同身受,有唇亡齿寒的感觉。美国南部邻国对“上帝远、美国近”的哀叹可以说长期以来不绝于耳。

与其他中小国家类似,古巴的对外行为也深受其岛国的自然特征和地缘政治位置的影响。古巴在历史上长期以来成为美国扩张的目标,无法绕开的一个基本事实就是两国位置的邻近和力量的不对称。这种地缘政治现实的逻辑后果就是古巴外交

<sup>①</sup> Marifeli Perez-Stable, “The United States and Cuba since 2000,” in Jorge Domínguez and Rafael Fernández de Castro eds., *Contemporary U. S. -Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century?* (New York and London: Routledge, 2010), p. 45.

<sup>②</sup> Raul Rodríguez and Harry Targ, “US Foreign Policy Towards Cuba: Historical Roots, Traditional Expansion and Alternative Perspectives,” *International Journal of Cuban Studies*, VII, No. 1 (Spring 2015), p. 18.

<sup>③</sup> Peter H. Smith, *Talons of the Eagle: Dynamics of U. S. -Latin American Relations* (New York/Oxford: Oxford University Press, 1996), pp. 25 ~ 39, 52 ~ 64, 123 ~ 154, 163 ~ 187.

政策最基本的目标始终离不开独立、主权和自决。所以,古巴革命胜利后体现上述精神的外交政策就不仅是革命政权的自保行为,事实上美国的任何干预和压力都会触动古巴民族主义的“敏感神经”。<sup>①</sup>

### 三 美古关系的地缘政治意义

在上述背景下,多年来美国国内许多人,不惟左翼学者,实际上民主党和共和党内都不断有人质疑美国的古巴政策在道义上的正当性,在效果上的有效性,也有人指出其负面效果。就美拉关系而言,美国政策议程上最重要的诸如毒品、移民和公共安全方面的政策诉求,以及在改善与中左翼政权关系、与新兴国家多边对话,在半球范围内整合经济和能源体系等方略,除少数时期个别国家外,均长期受到美古关系的负面影响。因此奥巴马政府2014年底政策转变的最直接的效应,就是消解了一个能使拉美国一致对抗美国的因素。

美古关系的改善可能成为美拉关系演变的一个新的转折点,使西半球地缘政治面临某种全新局面。但一些问题仍需要澄清。

第一,美古两国政府最根本的目标,即美国政府所要求的政治经济秩序和古巴政府所坚持的革命原则并没有改变。美古决定复交后,各国舆论的反应普遍积极乐观,其中一个最常提及的判断就是,美古冷战终于落下了帷幕。但是,这一转折恐怕只是战术上而非战略上的变化,涉及具体政策层次的调整,无关根本秩序和原则。古巴领导人在各种场合反复强调坚持社会主义的表述自不待言,而美国方面自总统到各级官员亦将政策底线表达得十分清晰:寻求与古巴建立更有建设性的关系,但同时继续强调人权、民主和政治自由,并且在诸如美洲峰会等场合保证上述问题成为议事日程的重要内容。

因此,对美古关系前景的评估只能以“谨慎乐观”为宜。双方目前的策略是不再纠缠短期无法解决的问题,古巴面临的是生存问题,从支恐名单中除名已经达到目的,有关美国公民财产和封锁政策损害的相互赔偿问题谈判也已展开,解除封锁和归还关塔那摩有待来日。而美国自20世纪90年代以后就不再担心西半球现有秩序遭到破坏的风险,即使是大批中左翼政治力量上台执政也未被视为现存秩序的挑战,因此,古巴现在已从“安全威胁”变为“转型中的发展中国家”,“政权改变”现在也不再

---

<sup>①</sup> Carlos Alzugaray, “Cuba’s External Projection: The Interplay between International Relations Theory and Foreign Policy Analysis,” in Jorge Domínguez and Anna Covarrubias eds., *Routledge Handbook of Latin America in the World*, (Routledge: Taylor and Francis Group, 2014), p. 183.

是改善关系的前提条件了。

就美国的期待而言,比较乐观的估计是一种“西半球理念”的重新出现,这是过去泛美主义诉求的翻版,类似泛美联盟和后来美洲国家组织处理美拉关系的模式。这种前景要变为现实,当务之急是美国重新拉近与拉美国家的关系。美古复交的一个外溢效应也在于此:如果古美关系能够相对缓和,其他拉美国家就更没有与美国对抗的理由。而对拉美国家的发展变化是否有一个充分的认识,也是美国能否相对矫正历史形成的“仁慈霸主”心态的关键。事实上,美国各界对拉丁美洲的情况并不是不了解甚或误解,问题在于相互交往中能否摆脱基于地缘和力量极不对称形成的“宿命”。

当美国将外交资源投入其他战略方向而对拉美较少关注的时候,这意味着美国对这一地区基本状况的认可,也就是说美国决策者并不排斥20世纪末叶以来拉美逐步形成的新现实,即目前拉美国家民选政府的对外政策在很大程度上是民意的体现,而这些国家现在比以往任何时候都更富有独立性和自信心,其对外关系范围也已大大拓展、方向多元,域外大国在拉美的活动也已今非昔比,用美国国务卿克里的话说就是“门罗主义时代已经结束”。<sup>①</sup>如果这不仅仅是外交辞令,那么在政策和行为上美国的回旋余地实际上具有无限的空间和弹性。20世纪末叶以来,美国政界学界兴起了关于“软实力”、“巧实力”等政策思想讨论,其背景正是传统的经援、军援和政治干预等政策手段日益丧失效力和意义之际,不管有幸还是不幸,拉丁美洲由于其历史和地理上的联系,“客观上”成为了美国新政策思想最理想的实验场所之一,包括美古关系改善在内的举措源自但远远超越了所谓“奥巴马的政治遗产”。

第二,应当历史地、动态地认识美拉关系,而对于拉美国家也必须通过多样性的视角加以观察。20世纪90年代美拉双方在政治、经济和外交方面曾高度趋同,但此后渐行渐远。这里有美国全球战略重心的问题,冷战时期让美国感到紧张的因素已不复存在,但美国的地区政策显然也同时忽略了拉美政治和经济领域正在发生的深刻变化,其后果是美国的地区影响力逐步衰减。美国对拉美不同国家经济危机的施救有明显不同的考虑和应对措施,对不同政治倾向但符合民主程序当选的政府采取了过于随意而笨拙的干预,特别是2001年9月恐怖袭击之后美拉双方对西半球议程上反恐和发展孰轻孰重意见不一,同时美国的单边主义行为也遭到大多数拉美主要国家的抵制。20世纪90年代与21世纪最初十年,就美国在拉美的形象和影响力而

---

<sup>①</sup> “At the OAS, Kerry Urges Region to Strengthen Democracies, Invest in Education and Combat Climate Change,” November 18, 2013, available at: [http://www.oas.org/en/media\\_center/press\\_release.asp?sCodigo=E-441/13](http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-441/13).

言,可以说是处在完全不同的两个时代。

与此同时,拉美国家也呈分化趋势。美洲玻利瓦尔联盟( Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra America, 简称 ALBA) 联合了拉美的所谓“激进”左翼国家,古巴是该联盟的重要成员,古巴领导人也是该联盟的精神领袖。玻利瓦尔联盟的主要诉求之一是在地区合作与整合中将美国及其影响排除在外。拉美其他国家包括所谓“温和”左翼国家则希望在不破坏与美国的务实合作的前提下,加强地区国家之间的团结与协作并开展与域外大国和地区的联系。21 世纪初,“西半球理念”在拉丁美洲已经裂解为众多不同的地区主义取向,玻利瓦尔联盟带有浓厚的政治和意识形态色彩;巴西出于自身商业利益和战略考虑,带领南美国家阻止了囊括西半球的美洲自贸区建设,并在南方共同市场( Mercado Comun del Sur, 简称 MERCOSUR) 之后又组建了南美国家联盟( Union de Naciones Suramericanas, 简称 UNASUR);而墨西哥、中美洲国家和南美的智利、秘鲁和哥伦比亚等国,则与包括美国在内的域内外主要经济体普遍订立了双边自由贸易协定。奥巴马政府的古巴政策转变,是否为“西半球理念”的重生提供了历史机遇,人们将拭目以待。

第三,就美国政策而言,对古巴的政治孤立和经济封锁在冷战期间和冷战结束后没有根本变化。20 世纪 90 年代的赫-伯法通过立法形式将这一政策进一步固化,而总统通过行政手段保持着法案实施过程的弹性化,半个多世纪的政策实践一以贯之。因此,这一政策被视为是考察美国拉美政策演变时的一个“恒量”。<sup>①</sup>在美拉关系的演变过程中,古巴几乎是绝无仅有的曾长期凝聚拉美国家共同对抗美国的因素,在各种拉美国家聚首的场合,能够形成共识的事项中必有一项是谴责美国对古巴的封锁,长期以来已成为拉美国家对外关系中的“规定动作”。

但是,从克林顿政府到小布什政府,再到奥巴马政府,美国总统曾运用行政手段在封锁政策的收紧和放松之间反反复复,说明冷战结束后“古巴问题”牵涉到的因素已远为复杂。奥巴马政府做出决断后,现在这一因素成为“变量”了,美拉关系就面临着不同的发展前景。质言之,美古关系关乎美拉关系的基本状态,进而会影响西半球的基本秩序。就美国而言,半球范围以内的“麻烦”越少,半球范围以外的行动就越少羁绊。这里的“麻烦”不仅在于传统安全意义上的威胁,包括与拉美国家之间的分歧或防止域外势力的渗透,而更直接地是“善治缺失”的国家可能滑向“失败国家”,进而使美国目前在西半球最为关切的移民、毒品等问题恶化,美国对中美洲和加勒比一些国家的担忧正在于此,而处于困难之中正在转型的古巴如能实现“软着

---

<sup>①</sup> Russell Crandall, *The United States and Latin America after the Cold War* (New York: Cambridge University Press, 2008), p. 163.

陆”则对美国最为有利。

## 结 语

奥巴马政府调整美国对古巴的政策,短期内是为了软化、缓解拉美国家的反美立场和情绪,同时也出于国内政治的考虑,长期内且更为实质上是为了避免上文所述的“麻烦”。奥巴马政府在冷战结束后美拉关系中最重要的一大议题上均有所表示:推动移民政策改革和放松反毒“战争”中的高压态势。奥巴马政府还倡议召开了加勒比国家“能源峰会”,以多边贷款、技术援助和私人投资的形式,冲谈委内瑞拉近年来对这一地区能源补贴的意义。与古巴关系正常化更是受到拉美全地区国家的普遍好评。<sup>①</sup>如果美拉双方重拾“西半球理念”,则在21世纪地区舞台形势已发生巨大变化的历史条件下,大国与相邻小国关系的处理模式就需要换一种方式,哪怕是换一种姿态。傲慢的大国和倔强的小国如何学会超越历史(和地理)形成的思维定式,还有很长的路要走。在西半球,力量的不对称是深层背景因素,但在坚持各自秩序诉求或基本原则的前提下,仍存在达成“非冷战”式的关系状态的可能。

美古关系不仅牵涉西半球政策议程上的若干具体问题,特别是移民、环境和有组织犯罪等议题,而且还是西半球议程能否顺利推进的前提条件,进一步而言它还与拉美国家在区域整合、多边场合协调和新兴力量团结等方面的政策选择相互关联。美古关系的改善暂时消除了拉美联合抗美的一个凝聚因素,进一步减缓了拉美区域联合的势头,重新引入了整个西半球整合的选项。但鉴于美古关系下一步发展面临的诸多障碍以及历史惯性,目前这种不确定的关系状态仍有可能持续相当长的时期,而拉美其他国家和域外国家将有可能主动介入或被动卷入。

张凡:中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员

(本文责任编辑:魏红霞)

---

<sup>①</sup> “The Dragon and the Gringo: Latin America’s Shifting Geopolitics,” *The Economist*, January 17th, 2015, p. 42.



Tendency ..... *Yuan Dongzhen* ( 97)

Anti-Americanism is the main character of the left political wing in Latin America. Its features include the left-wing's resistance to the Americanization of Latin America, denial of universal values imposed by the U. S., dissatisfaction with U. S. intervention in the internal affairs of Latin American countries, and denunciation of the embargo against Cuba. Currently, while the U. S. has made strategic adjustments of its policy toward Latin America and gradually improved relations with Cuba and other countries in this region, the left wing's anti-Americanism tends to moderate. However, the U. S.-Latin America relations have not fundamentally changed, there are still major differences of ideas and policies between the two sides.

Obama's Promotion of Normalizing U. S. -Cuba Relations:

Its Motivation, Policy and Prospect ..... *Liu Deshou* ( 105)

The Obama administration's Cuba policy has benefited from the polarization of positions that Cuban American take on the U. S.-Cuba relations. The policy is also a response to the mainstream public opinion in the United States. From initiating the process of normalizing U. S.-Cuba relations, the Obama administration has adopted a series of new policies and actions toward Cuba. However, the Obama administration still faces many obstacles in fully normalizing U. S.-Cuba relations, including the lifting of economic sanctions against Cuba, the return of the assets of mutual confiscation by the two countries and Cuban immigration issue.

The Geopolitical Effect of Re-establishment of U. S. -Cuba

Diplomatic Relations ..... *Zhang Fan* ( 115)

The geopolitical implications of the re-establishment of diplomatic relations between the U. S. and Cuba are conditioned by the post-Cold War agendas within the Western Hemisphere, which are very different from the previous era but still directly or indirectly involving a variety of intra- and extra-regional actors. The improvement of U. S.-Cuba relations, long structured by power disparity and close proximity, is in the near future mainly restricted to adjustments of concrete policies without a substantial change either of the U. S. strategy against Cuba with the paradigm of a liberal-democratic order or of Cuba's revolutionary identity, but the impact may subsequently alter the entire pattern of international relations in the hemisphere.

Obama's Foreign Policy Agenda and the Breakthrough

of U. S. -Cuba Relations ..... *Wei Hongxia* ( 123)

From the perspective of global strategy, reconciling with Cuba, a nemesis of more than half a century, is a significant policy adjustment since Obama