

美国与古巴改善关系的动因及其影响

江时学

《国际问题研究》2015 年第 2 期

〔提要〕2014 年 12 月 17 日，美古两国领导人宣布两国将就实现双边关系正常化进行磋商。美国愿意改善其与古巴关系的动机主要包括：奥巴马总统认识到美国对古巴的制裁不成功、美国不希望继续失去古巴市场以及美国国内和国际上希望与古巴改善关系的呼声与日俱增。古巴愿意改善其与美国关系的动机主要是出于经济上的考虑。美古关系的改善将对美国与拉美国家的关系、对古巴自身的发展前景、对古巴与其他国家（尤其是俄罗斯、委内瑞拉和中国）的关系产生不容忽视的重大影响。但美古关系在实现彻底的正常化之前还面临着一些棘手的难题，如美国能否尽快放弃对古巴的经济封锁、如何对待古巴革命胜利后两国相互没收的财产、美国是否同意将关塔那摩归还古巴以及古巴是否愿意在政治领域作出让步。

〔关键词〕美国、古巴、拉丁美洲

〔作者简介〕江时学，中国社会科学院研究员、中国拉丁美洲学会副会长

〔中图分类号〕

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2015) 2 期 0000-00

在当代国际关系的发展进程中，2014 年 12 月 17 日将是一个“里程碑”。是日，美国总统奥巴马与古巴国务委员会主席兼部长会议主席劳尔·卡斯特罗分别在华盛顿和哈瓦那发表讲话，宣布两国将就实现双边关系正常化进行磋商。奥巴马说，持续时间长达 50 多年的美国对古巴的政策“过时”了，而且未能促进美国的利益。因此，美国与古巴将开始启动双边关系正常化的进程。他还说，美古关系的改善有利于两国人民，也有利于在美洲国家之间开启新的一章。¹ 劳尔·卡斯特罗说：“奥巴马的决定值得我们的人民承认和尊重。……古巴认识到古美两国在国家主权、民主、人权和国内政策等问题上有分歧，但我再次重申，我们愿意（与美国）就所有问题开展对话。”他还希望美国立即终止使古巴人民蒙受巨大损失的“经济封锁”。²

¹ “Statement by the President on Cuba Policy Changes”, December 17, 2014.

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>

² “Transcript of Cuban President Raul Castro on US-Cuba relations”, December 17, 2014.

<http://www.foxnews.com/world/2014/12/17/transcript-cuban-president-raul-castro-on-us-cuba-relations/>

美古两国改善关系的动机和意图各不相同，但这一改善无疑是一种“双赢”。更为重要的是，美国关系的改善将对美拉关系以及古巴未来的发展进程产生重要的直接影响，甚至还会对俄罗斯、委内瑞拉和中国产生不容忽视的间接影响。当然，美古关系的进一步发展还面临着一些老大难问题。

一、美古改善双边关系的动因

据报道，美国和古巴为改善关系而进行了长达一年半的秘密磋商。在这一过程中，梵蒂冈和加拿大进行了卓有成效的斡旋。

美古两国在经历了半个多世纪的对峙后愿意改善关系，可能与以下几个因素有着密切的联系：

第一，奥巴马总统认识到美国对古巴的制裁是不成功的。在 2008 年总统选举的竞选期间，奥巴马与其对手麦凯恩在辩论美国外交政策时较多地关注伊拉克战争和国际金融危机，很少提及拉美。但是，早在当年 5 月 23 日，在古巴裔美国人全国基金会（Cuban-American National Foundation）主办的一次演讲中，奥巴马就曾表示，如果他能当选总统，他将调整美国对拉美的政策。他说：“现在是构建新的美洲联盟的时候了。过去八年的政策是失败的，我们需要为未来寻求新的领导。过去几十年的改革是顶层设计，现在我们需要的是能够推动民主和安全、能够抓住机遇的自下而上的议程。因此，我对拉美的政策将由这样一种原则指导：对美洲各国人民有利的，也会对美国有利。这意味着，衡量成功的标准不仅仅是政府间的协议，而是里约贫民窟中儿童的希望，是墨西哥城警察的安全以及哈瓦那监狱里政治犯人的呼吁得到的回应。”¹

在这一演讲中，奥巴马较为全面地阐述了他在入主白宫后将对拉美实施的政策，其中包括放松对古巴的制裁。奥巴马认为，过去 50 年美国对古巴的政策是一种失败，现在应该谱写两国关系的“新篇章”，以推动古巴的自由和民主。为实现这一目标，美国必须摒弃党派利益，优先考虑美国国家利益。美国应该帮助古巴实现稳定的、民主的过渡，因为动荡会导致大量古巴人向外移民，并可能使古巴的“独裁”得以“苟延残喘”。

奥巴马还说，他在入主白宫后，将采取以下措施：使古巴人民获得权力，允许美籍古巴裔人不受限制地到古巴探亲和汇寄美元。他还表示，如果“后卡斯特罗政府”开始实施民主改革，释放“政治犯”和举行选举，美国就会为实现两国关系正常化采取措施，放松对古巴的禁运。

第二，美国不希望继续失去古巴市场。美国对古巴的经济封锁，是人类历史上持续时间最长的经济制裁。这一制裁在美国被叫作“禁运”（embargo），在古巴则被视为“封锁”（el bloqueo）。

国际上的任何一种制裁都是“双刃剑”。美国对古巴的制裁使古巴经济蒙受巨大的损失，同时也使美国的各个经济部门（尤其是旅游业、运输业、制造业和农业）失去了古巴市场。据美国商会估计，对古巴实施的制裁使美国经济每年蒙受的损失在 12 亿美元至 36 亿美元之间。² 还有人认为，这一损失可能高达 48.4 亿美元，大大高于古巴承受的损失。³

美国地质学家认为，古巴的海洋石油储量约为 50 亿吨，而古巴的估算可能高达 200 亿吨。这意味着，古巴有望成为与厄瓜多尔和哥伦比亚等国并驾齐驱的中等规模的石油出口国。

¹ 古巴裔美国人全国基金会是一个敌视古巴政府的政治组织。因此，奥巴马在这一场合发表一些攻击古巴政府的言论是不足为怪的。

² Daniel Hanson, Dayne Batten & Harrison Ealey, “It’s Time for the U.S. to End Its Senseless Embargo of Cuba”, January 16, 2013.
<http://www.forbes.com/sites/realspin/2013/01/16/its-time-for-the-u-s-to-end-its-senseless-embargo-of-cuba/>

³ Margot Pepper, “The Costs of the Embargo”, Council on Hemispheric Affairs, March 3, 2009.
<http://www.coha.org/the-costs-of-the-embargo/>

¹ 由于美国与古巴的距离仅为 150 公里，美国从古巴进口石油的成本将大大低于从中东地区进口石油的成本。

此外，古巴还拥有富有的镍矿资源。仅东部地区的奥尔金省的储量就占世界总储量的 30%。² 近几年，古巴的镍产量在世界上排名第十位。³

第三，美国国内和国际上希望与古巴改善关系的呼声与日俱增。在美国，既有人要求美国政府继续实施以压促变的战略，进一步加强对古巴制裁；也有人希望美国政府敢于面对制裁失效这一事实，尽快改善与古巴的关系。如在 2009 年 3 月 30 日，美国国会参议院理查德·罗加致信奥巴马总统，要求他改变美国对古巴的政策，以达到改善美国与拉美国家关系的目的。这位共和党议员甚至认为，将于 2009 年 4 月 17 日至 19 日在特立尼达和多巴哥召开的美洲国家首脑会议，能为奥巴马总统实现上述目标提供一个良机。⁴

2009 年 4 月初，美国国会黑人核心小组（Congressional Black Caucus）代表团访问古巴时，菲德尔·卡斯特罗曾问来宾：“古巴怎样做才能帮助奥巴马总统改善美古关系。”⁵ 回国后，这些国会议员向奥巴马总统表示，美国应该调整对古巴的政策，放弃经济制裁。⁶

在 2014 年 5 月 19 日公布的一封致奥巴马总统的公开信中，数十位各界名流要求美国政府采取以下措施：（1）进一步放松对美国人赴古巴旅行的限制，允许法律、不动产和金融服务等行业的专业人员以及非政府组织的工作人员不受限制地赴古巴旅行；（2）允许在古巴从事“独立活动”的美国人不受限制地向古巴汇款，允许美国的非政府组织向古巴的“独立”企业提供专业技术服务和信贷，允许美国的私人企业与古巴的“独立”企业开展贸易活动，允许美国学术机构向古巴学生提供奖学金；允许向古巴出口电讯硬件；（3）与古巴政府讨论相互关心的安全和人道主义问题，敦促古巴早日释放艾伦·格罗斯；（4）确保美国的金融机构能从事与上述得到批准的活动有关的金融交易。⁷

美国国内的一些智库和非政府组织更是坚持不懈地积极地呼吁美国政府放弃制裁，实现与古巴关系的正常化。

国际压力同样不容低估。2014 年 10 月 28 日，联合国大会以 188 票赞成、2 票（美国和以色列）反对、3 票弃权的绝对优势通过了《关于必须终止美国对古巴的经济、商业和金融封锁的决议》。⁸ 这是联合国大会第 23 次通过这一不利于美国的决议。联合国拉美经委会执行秘书阿莉西亚·巴尔塞纳说：“我认为，今天美国对古巴实施的禁运使美国蒙受的损失大于古巴遭受的损失。”⁹ 中国常驻联合国副代表王民在投票表决前发言说，中国政府一贯主张各国应在遵循《联合国宪章》宗旨和原则的基础上发展相互关系，尊重各国自主选择社会

¹ Nick Miroff, “Oil discovery in Cuba gets US notice”, September 10, 2011.

<http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/americas/cuba/110909/oil-discovery-cuba-united-states>

² “Cuba to cut nickel plant output for major overhaul”, February 3, 2014.

<http://www.reuters.com/article/2014/02/03/metals-cuba-nickel-idUSL2N0L812L20140203>

³ <http://www.statista.com/statistics/264642/nickel-mine-production-by-country/>

⁴ 理查德·罗加（Richard G. Lugar）曾在 1985 年至 1987 年和 2003 年至 2007 年期间担任美国参议院外交关系委员会主席。（Karen DeYoung, “Lugar Urges Obama to Open Talks With Cuba, Ease Restrictions”, *Washington Post*, April 2, 2009.）

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/01/AR2009040103777.html>

⁵ “Fidel asks how to help Obama improve ties”, *China Daily*, April 9, 2009.

http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2009-04/09/content_7660363.htm

⁶ “Black Caucus to Obama: Lift Cuba Embargo”, April 8, 2009.

<http://abcnews.go.com/blogs/politics/2009/04/black-caucus-to/>

⁷ 在这一公开信上签名的既有企业家，也有美国政府的前官员，既有学者，也有前国会议员。（见“Open Letter to president Obama: ease Cuba trade and travel embargo”, Posted on May 19, 2014.）

<http://havanajournal.com/politics/entry/open-letter-to-president-obama-ease-cuba-trade-and-travel-embargo/>

⁸ “Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba”, Resolution adopted by the General Assembly on 28 October 2014.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/5

⁹ 转引自“UN Votes to Condemn US Embargo against Cuba”, *China Radio International*, October 29, 2014.

<http://english.cri.cn/12394/2014/10/29/3123s849871.htm>

制度和发展道路的权利，反对有关国家单方面以军事、政治、经济或其他手段对他国进行制裁。同时，中国一贯严格遵守和执行联大有关决议。目前，中古两国保持正常的经贸和人员往来，各领域互利友好合作不断发展。这符合中古两国人民的愿望，也有利于古巴的经济和社会发展。中国希望美国依照《联合国宪章》宗旨、原则和联大有关决议，尽快终止对古巴的封锁，也希望两国不断改善关系，以促进拉美和加勒比地区的稳定和发展。¹

古巴改善与美国关系的动机和意图更容易被理解。在美国的制裁下，古巴无法从美国这个世界上最发达的国家获取资本和技术，也无法向其出口。据估计，在美国对古巴实施制裁的半个多世纪中，古巴蒙受的经济损失累计达 1.1 万亿美元。² 目前，古巴依然对食品和日用品实施定量供应。在导致这一短缺经济的各个因素中，美国的制裁导致古巴外部环境的恶化无疑是不可忽视的。

二、美古关系改善的影响

美古关系的改善已迈出艰难而重要的第一步。而且，两国都不会在这前进的道路上退缩。更为重要的是，美古关系的改善将美国与拉美国家的关系、对古巴自身的发展前景、对古巴与其他国家（尤其是俄罗斯、委内瑞拉和中国）的关系产生不容忽视的大影响。

（一）对美拉关系的影响。长期以来，拉美国家始终反对美国制裁古巴。尤其在 2011 年 12 月成立拉美和加勒比国家共同体以来，拉美国家要求美国放弃制裁古巴的呼声与日俱增。因此，美国对古巴政策的重大调整，不仅有利于美国进入古巴市场，而且还有利于改善美国在拉美的形象。

2013 年 4 月 23 日，美国国务卿克里在众议院外交事务委员会的会议上说，拉美是美国的后院。但在同年 11 月 18 日，克里却在美洲国家组织发表演讲时说：“门罗主义时代一去不复返了。”奥巴马政府对古巴的“示好”，可被视为美国有意改善其与拉美国家关系的重大举措。因此，拉美国家的领导人都对奥巴马总统改善美古关系的讲话表示赞赏。委内瑞拉总统马杜罗甚至认为，愿意与古巴改善关系可能是奥巴马当政期间最了不起的举动。³

最近十多年，随着拉美左派的东山再起，拉美国家内部的分歧和不和时有所闻。尤其在如何对待美拉关系这个问题上，“反美”和“亲美”的立场十分明显。委内瑞拉等国与古巴联手，构筑了被西方媒体视为“反美轴心”的阵营。今后，随着美古关系的改善，这一阵营的反美力量可能会有所弱化，甚至可能会促使这些国家与美国的关系进入一个新的发展阶段。这在一定程度上意味着，随着美古关系的改善，美国与拉美国家在美洲国家组织内的分歧将减少，该组织在协调美拉关系和处理西半球事务中的作用将加强。

第七届美洲国家首脑会议将于 2015 年 4 月在巴拿马举行。巴拿马已向古巴发出邀请。美古关系的改善将为古巴领导人劳尔·卡斯特罗参加这一会议彻底扫除障碍。这意味着，第七届美洲国家首脑会议将是所有 35 个美洲国家的领导人都能出席的第一次盛会。

（二）对古巴的影响。美国对古巴实施的长达半个世纪的制裁，在古巴人民心中留下了难以磨灭的伤痕。因此，在可预见的将来，古美关系不可能回复到 1959 年古巴革命胜利之前的那种状态，古巴也不可能成为美国在加勒比的“桥头堡”。

美古关系的改善不仅会提升古巴人民的胜利感和自豪感，而且还将有效地拓展古巴的国际空间，使古巴更好地融入国际社会。这有利于古巴在国际事务和拉美事务中发挥更大的作用，也有利于古巴扩大其国际影响力。尤其在七十七国集团、不结盟运动、拉美和加勒比

¹ http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/zwbd_611281/t1205068.shtml

² “Cuba says embargo costs nation \$3.9b”, *China Daily*, September 11, 2014. 07:12http://usa.chinadaily.com.cn/world/2014-09/11/content_18585180.htm

³ Kate Kilpatrick, “Latin America celebrates new US-Cuba era”, December 17, 2014. <http://america.aljazeera.com/articles/2014/12/17/latin-america-celebratesnewuscubaera.html>

共同体以及美洲国家组织等多边机构中，古巴将发出更大的声音。

美古关系改善后，古巴既能获得更多外国投资（包括来自美国的投资），也能得到国际金融机构的更多的援助。此外，古巴还可能会加大改革开放的力度，尽快与世界经济接轨。这一切必将为古巴的经济发展创造有利条件，或许会加快其经济改革步伐，进而实实在在地提高古巴人民的生活水平。古巴是世界上少数几个对多种商品实行定量供应的国家。

在这一过程中，古巴不会放弃社会主义道路，也不会放弃共产党的领导。古巴人民认为，正是因为古巴坚持走社会主义道路和坚持共产党的领导，因此美国的制裁未能使其屈服。

当然，美古关系改善后，随着开放度的扩大，古巴政府对新闻和信息的控制的难度会增加，抵御和平演变的难度也不容低估。此外，在美国解除对古巴的经济制裁后，古巴无法将与经济困难息息相关的经济政策中的失误归咎于不利的外部环境。

（三）对古巴与俄罗斯关系的影响。1960年2月13日古巴与苏联签署的第一个双边贸易协定为此后数十年两国全方位关系的发展奠定了基础。毫无疑问，在苏联解体以前，古巴经济对苏联援助的依赖达到了无以复加的地步。苏联不仅以低价向古巴提供能源，而且还购买了古巴盛产的蔗糖。作为回报，古巴甘愿为在西半球与美国抗争的苏联扮演“桥头堡”的角色。

苏联解体后，俄罗斯与古巴的关系发展缓慢。但在最近几年，俄罗斯对古巴战略地位的兴趣似乎在上升。2014年7月，俄罗斯总统普京在赴巴西出席金砖国家领导人第六次会议的途中访问古巴。在普京访问古巴期间，双方签署了十多项合作协议。俄罗斯减免了古巴拖欠的约90%的债务。

一些国际媒体报道，由于近几年俄美关系陷入了困境，俄罗斯希望古巴同意俄罗斯军舰使用其港口，甚至还计划重新启用当年苏联在哈瓦那南郊洛尔德斯（Lourdes）建造的用于监听美国无线电信号的监听站。但普京否认俄罗斯有意重启这一监听站，认为俄罗斯的国防不需要这一设施。¹

可以预料，美古关系改善后，俄罗斯与古巴的经贸关系还会继续发展。尤其在能源、制药和制造业等领域，两国会在各自比较优势的基础上扩大合作的广度。但在政治和军事领域，俄古关系不会取得实质性的发展，因为古巴必须考虑美国的反应。正如《拉丁美洲时报》指出的那样，“随着佛罗里达海峡两岸经贸关系的发展，哈瓦那与莫斯科之间的共生关系必将随着时间的流逝而退化。……俄罗斯不会指望古巴会如同当年在美苏两个超级大国对抗时支持苏联那样在政治和外交上再次支持俄罗斯。”²

（四）对古巴与委内瑞拉关系的影响。查韦斯就任委内瑞拉总统以来，古巴与委内瑞拉的双边关系发展迅速。根据两国共同实施的“石油换医生和教师的计划”，委内瑞拉向古巴提供廉价石油，古巴向委内瑞拉的贫困地区派遣医生和教师。³ 这一合作既解决了古巴的能源短缺问题，也推动了委内瑞拉的社会发展，是一种实实在在的互利双赢的南南合作。

查韦斯本人十分敬仰菲德尔·卡斯特罗，甚至称其为“慈父”。在罹患癌症后，查韦斯曾多次赴古巴就医。由于查韦斯和卡斯特罗同样高举反美大旗，美国媒体将其视为“卡斯特罗第二”。马杜罗就任委内瑞拉总统后，第一个出访的国家就是古巴。

2004年12月14日，委内瑞拉与古巴在哈瓦那发表联合声明，宣布“玻利瓦尔替代计划”正式启动。2009年6月24日，根据委内瑞拉的倡议，该组织更名为美洲玻利瓦尔联盟。⁴

¹ “Putin denies Russia plans to reopen spy base in Cuba”, July 17, 2014. Last updated at 18:47 <http://www.bbc.com/news/world-europe-28340888>

² Carol J. Williams, “U.S.-Cuba thaw could erode Russian influence with Havana allies”, *Latin American Times*, December 18, 2014. <http://www.latimes.com/world/europe/la-fg-cuba-us-russia-20141218-story.html>

³ 古巴向委内瑞拉提供了2300万人次的医疗服务，惠及1700万委内瑞拉的穷人。（引自奥斯瓦尔多·马丁内斯：《垂而不死的新自由主义》（中文版），当代世界出版社，2009年，第43页。）

⁴ 目前，美洲玻利瓦尔联盟（The Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America, Alianza Bolivariana para los

虽然它不是一个政治组织，但它的反美立场是较为鲜明的。

美国前驻委内瑞拉大使查尔斯·夏皮罗认为，古巴与美国改善关系的原因之一是古巴希望与委内瑞拉保持距离。¹ 这一判断言过其实。美古关系的改善不会使委古关系倒退。一方面，古巴需要委内瑞拉的廉价能源；另一方面，美古关系和委古关系并不是一种非此即彼的关系，也不是一种“零和游戏”。但有两种可能性值得关注：在美洲玻利瓦尔联盟内或在其他场合，委古两国一唱一和地抨击美国的声音或许会有所减弱。此其一。其二，奥巴马总统在为改善与古巴关系作出努力的同时，加大制裁委内瑞拉的力度，从而加剧委内瑞拉政局的不稳定。²

马杜罗总统说，美国一方面承认了对古巴超过半个世纪的制裁已经失败，另一方面却不顾多个拉美国家人民的反对，对委内瑞拉实施新制裁。“这种自相矛盾的帝国主义行径终将失败，我们的美洲不再是任何人的殖民地”。³ 但是，可以肯定，美古关系改善，尤其是最近几年委内瑞拉经济陷入了严重的衰退，都会在一定程度上缩小马杜罗政府在外交上的回旋余地，反美的力度可能会有所减弱。

（五）对古巴与中国关系的影响。虽然中国正在与美国构建新兴大国关系，但是中国与古巴保持着特殊的友好关系，两国肝胆相照的友谊不断深化。古巴感谢中国坚定不移地为古巴仗义执言。此外，中国信奉和谐世界外交理念，反对霸权主义。因此，中国对美古关系的改善乐见其成。

随着美古关系的改善，今后中国在与古巴交往时可以不考虑或较少考虑“美国因素”。甚至在一些战略领域，中国也可以更加大胆地与古巴开展合作。就此而言，美古关系的改善有利于中国与古巴进一步发展双边关系。

因为美古关系的正常化将改善古巴的外部环境，并加快其与世界经济接轨的进程，所以，古巴的经济开放度将随之进一步扩大，投资环境也会进一步改善。这一切都将有利于中国扩大在古巴的经济存在。

但是，美古关系的改善将为美国企业进入古巴市场提供机遇和便利。可以预料，中国企业将与美国企业在古巴市场上展开竞争。受地理因素和历史因素的影响，美国企业在古巴市场上占有显而易见的优势。

三、有待解决的历史遗留问题

在长达半个多世纪的时间内，奥巴马之前的十位美国总统都试图推翻古巴政府。⁴ 奥巴马总统终于认识到了美国的这一失败。这在一定程度上说明，古巴是不可战胜的。因此，在奥巴马和劳尔·卡斯特罗宣布两国将为改善关系作出努力的决定后，委内瑞拉总统马杜罗说：“这是菲德尔的胜利。”⁵ 甚至一些敌视古巴的人也持相似的观点。例如，美籍古巴裔专栏作

Pueblos de Nuestra América, ALBA) 共有 9 个成员国：委内瑞拉、古巴、玻利维亚、厄瓜多尔、尼加拉瓜、多米尼克、安提瓜与巴布达、圣文森特和格林纳丁斯。格林纳达、海地、巴拉圭和乌拉圭是该组织的观察员。洪都拉斯于 2010 年初退出。

¹ Charles Shapiro, “Cuba: Obama Hit the Ball Out of the Park”, January 15, 2015.

http://www.huffingtonpost.com/charles-shapiro/cuba-obama-hit-the-ball-o_b_6478956.html

² 2014 年 2 月，委内瑞拉发生大规模的反政府示威。马杜罗政府对抗议者实施了强有力的镇压，数十人死亡，数百人伤亡。2014 年 12 月 18 日，即在奥巴马就改善美古关系发表讲话的翌日，他签署了一项对近 50 名委内瑞拉政府高官进行制裁的法案。受制裁的委内瑞拉政府官员将被禁止获得赴美签证，他们在美国境内的个人资产也将被冻结。

³ “马杜罗称美国制裁委内瑞拉官员‘大错特错’”，新华网，2014 年 12 月 19 日。

http://news.xinhuanet.com/world/2014-12/19/c_1113706455.htm

⁴ 这 10 位美国总统是：艾森豪威尔、肯尼迪、约翰逊、尼克松、福特、卡特、里根、布什、克林顿和布什。

⁵ John Paul Rathbone, US ‘war’ with Cuba ends with no clear winners, Financial Times, December 23.

<http://www.ft.com/cms/s/0/f26cf146-89f8-11e4-9b5f-00144feabdc0.html#axzz3QBsbvZ2c>

家卡洛斯·阿尔贝托·蒙塔内尔称，“在我看来，这无疑完全是古巴独裁政权的政治胜利。”但美国国防部主管西半球事务的助理部长、佛罗里达国际大学讲师弗朗西斯科·莫拉则认为，美古关系的改善“不是一盘决出赢家和输家的游戏”，因为奥巴马总统的意图是要把美国的国家利益置于政治和政策失败之上。”莫拉还说，如果非要说有哪一方是直接赢家的话，那就是古巴人民。¹

在奥巴马和劳尔·卡斯特罗宣布两国将改善关系的决定后，菲德尔·卡斯特罗并未立即发表评论，不少国际媒体曾猜测他是否认可其弟的外交政策。但在2015年1月27日，古巴共产党机关报《格拉玛报》发表了菲德尔·卡斯特罗致古巴大学生联合会的一封信。在信中，他说：“我不信任美国的政策，与它没有交往，但这并不意味着我反对用和平的方式解决争端和避免战争。捍卫和平是所有人的责任。”²

古巴人对古美两国改善关系表示欢迎。不少古巴人甚至认为，这是他们期盼多年的喜讯。但在美国，支持和反对的观点和评论则兼而有之。

赞成奥巴马政府改善美古关系的美国人认为，持续时间长达50多年的禁运是冷战的产物。这一制裁并未奏效，并未推翻卡斯特罗政府，因此没有必要指望它能继续发挥作用。而且，对古巴的制裁既打击了古巴人民，也损害了美国经济。他们还认为，美国与中国、委内瑞拉和越南保存着密切的经贸关系，因此美国应该一视同仁地对待古巴，况且古巴并没有对美国构成挑战。³

但反对奥巴马调整古巴政策的人也不在少数。他们认为，美国放弃制裁的前提条件是古巴政府释放政治犯、使各种政治活动合法化、举行自由而公正的选举、允许新闻自由、尊重人权和准许工会组织开展活动。但是，古巴政府尚未满足上述条件，因此，放弃对古巴的禁运必将传递这样一个信号：“美国是软弱可欺的”。此外，放弃制裁还意味着为卡斯特罗政权“壮胆”，因此受益者不是古巴人民，而是古巴政府和军队。而且，美国的“屈服”可能会使古巴与反美的国家（如委内瑞拉、尼加拉瓜、玻利维亚、中国和伊朗）团结起来，在西半球推行社会主义。⁴

美国全国约有200万古巴裔人，其中三分之二居住在佛罗里达州。⁵1991年，87%的美籍古巴裔人支持美国政府对古巴实施制裁。至2011年，这一百分比已下降到53%。⁶2014年6月佛罗里达国际大学所作的民意测验表明，68%的美籍古巴裔人赞同美国与古巴的关系实现正常化，52%希望美国放弃对古巴的制裁。⁷

无论如何，美古两国已为改善双边关系迈出了重大的一步。除了奥巴马总统和劳尔·卡斯特罗表达改善关系的良好愿望以外，两国还释放了各自关押的“犯人”。古巴甚至根据美国的要求，释放数十位“政治犯”。但在美古两国关系实现实实在在的或彻底的正常化之前，尚有不少棘手的历史遗留问题有待解决，其中最突出的是：

第一，美国能否尽快放弃对古巴的经济封锁。目前，共有6个美国的法律与其制裁古巴有关：1917年的《对敌贸易法》（The Trading with the Enemy Act）、1961年的《对外援助法》

¹ 约翰·保罗·拉思伯恩：“美国和古巴谁赢了？”《金融时报》2014年12月26日。

<http://www.ftchinese.com/story/001059854?full=y>

² 美国国务院发言人帕萨基对菲德尔·卡斯特的表态表示欢迎。她说：“美国与古巴是冷战时期的两个敌人，相互缺乏信任。但我们现在正在构建相互信任。”

（转引自 Xinhua：“US welcomes Fidel Castro's comments on thaw in bilateral ties”，January 28, 2015.

http://www.chinadaily.com.cn/world/2015-01/28/content_19425839.htm）

³ 2012年对1000位美国成年人所作的民意测验表明，62%的应答者认为美国应该与古巴恢复外交关系。

⁴ <http://cuba-embargo.procon.org/>

⁵ Toluse Olorunnipa, “Cuban-Americans Gear Up for Business as Embargo Thaws”, December 18, 2014.

<http://www.bloomberg.com/news/2014-12-17/cuban-americans-in-miami-gear-up-for-business-as-embargo-thaws.html>

⁶ <http://cuba-embargo.procon.org/>

⁷ <http://www.npr.org/blogs/thetwo-way/2014/06/17/323027358/most-cuban-americans-oppose-embargo-poll-finds>

(The Foreign Assistance Act)、1963 年的《控制美国资产规则》(The Cuba Assets Control Regulations)、1992 年的《古巴民主法案》(The Cuban Democracy Act)¹、1996 年的《赫尔姆斯—伯顿法》(The Helms-Burton Act) 以及 2000 年的《贸易制裁改革及强化出口法》(The Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act)。在法律层面上, 取消这些法律的权能在美国国会议员手中。因此, 在共和党控制的美国国会中, 奥巴马总统很难如愿以偿。

但不少人认为, 既然奥巴马总统能不顾国会反对, 在 2014 年 11 月通过颁布行政命令的方式实施移民改革计划, 允许约 500 万非法移民获得美国的合法居留地位, 那么, 他也应该用这一方式避开国会的阻扰, 满足古巴的要求, 从而使美古关系向前跨出一大步。

第二, 如何对待古巴革命胜利后两国相互没收的财产。古巴革命胜利后, 古巴政府没收了大量美国资产。这些资产依然记录在美国财政部的有关档案中。² 事实上, 为了报复古巴的这一行为, 美国也冻结了古巴在美国的资产。³ 因此, 两国都希望对方能归还或赔偿被收归国有的资产。

相比之下, 美国要求古巴归还或赔偿其资产的呼声更为强烈。而古巴则认为, 半个多世纪美国对古巴实施的经济封锁是一种“经济战争”, 因此美国应该向古巴支付“战争赔款”。可以预料, 如何解决这一“陈年老账”, 将是两国政治家的勇气和智慧面临的一大考验。

第三, 美国是否同意将关塔那摩归还古巴。根据 1898 年美国与西班牙达成的《巴黎和约》, 在美国-西班牙战争中取胜的美国获得了对古巴的控制。美国以每年 2000 美元的“租金”永久“租借”古巴领土关塔那摩湾。

古巴在 1959 年革命胜利后从未领取这一“租金”, 也从未放弃要求美国归还这一领土的主张。虽然冷战结束后关塔那摩的军事战略地位有所下降, 但它依然是美国控制加勒比海地区的最重要的“桥头堡”。因此, 在可预见的将来, 美国将其“完璧归赵”的可能性不大。

第四, 古巴是否愿意在人权、言论自由和民主选举等政治问题作出让步。在过去几十年美国与古巴僵持的过程中, 不同的美国总统曾为改善与古巴关系而作出过一些微不足道的让步。在作出一些让步后, 美国总会提出希望古巴同样作出让步的要求, 其中之一就是古巴必须改善人权状况、放松言论自由和实施民主选举。

在 2014 年 12 月 17 日的讲话中, 奥巴马总统再次提出了希望古巴在政治上作出让步的要求。在同一天的讲话中, 劳尔·卡斯特罗也表示, 虽然古巴与美国“在主权、民主、人权和外交政策领域有着巨大的分歧”, 但古巴愿意与美国就这些分歧展开对话。⁴

应该指出的是, 古巴领导人和古巴人民热爱社会主义, 民族自尊心强, 即便在 20 世纪 90 年代的经济困难中也未能屈服。诚然, 2015 年 1 月古巴释放 53 名“政治犯”可被视为古巴回应美国提出的政治条件的一个举措, 但是今后古巴在政治领域对美国作出更大的让步的可能性不大, 更不会为了修复与美国的关系而放弃共产党的领导或离开社会主义道路。正如劳尔·卡斯特罗子女玛丽拉·卡斯特罗所说的那样, 如果美国认为古巴在与美国实现双边关系正常化后古巴会搞资本主义复辟, 那就表明美国在做梦。她认为, “古巴不会沦为美国这个最

¹ 《古巴民主法案》又名“托里切利法”(The Torricelli Law)。

² 《波士顿环球报》的一篇文章认为, 当初被古巴政府没收的美国人的财产(别墅、糖厂、矿以及银行存款等)估计为 18 亿美元。如以 6% 的利率计算, 这一财产目前约为 70 亿美元。在这些财产的所有者中, 有人早已去世。(Leon Neyfakh, “Cuba, you owe us \$7 billion”, *Boston Globe*, April 18, 2014.)

<http://www.bostonglobe.com/ideas/2014/04/18/cuba-you-owe-billion/jHAufRfQJ9Bx24TuzQyBNO/story.html>
福克斯新闻网站的一篇文章认为, 当年共有约 6000 个美国人的总额达 19 亿美元的财产被古巴政府充公。这一数额及利息合计高达 60 亿美元。(Kelley Beaucar Vlahos, “Cuba’s \$6B debt to Americans for seized properties hangs over US talks”, *FoxNews.com*, January 27, 2015.)
<http://www.foxnews.com/politics/2015/01/26/cuba-6b-debt-to-americans-for-seized-properties-hangs-over-us-talks/>

³ 1963 年 7 月, 美国宣布冻结古巴人在美国的所有资产。

⁴ “Speech by Cuban President Raul Castro on re-establishing U.S.-Cuba relations”, December 17, 2014.
http://www.washingtonpost.com/world/full-text-speech-by-cuban-president-raul-castro-on-re-establishing-us-cuba-relations/2014/12/17/45bc2f88-8616-11e4-b9b7-b8632ae73d25_story.html

强大的金融集团的霸权利益的奴隶国家。”¹

无论上述难题最终以什么方式解决、何时得到解决，美古关系的改善已迈出重要的一大步。更为重要的是，这一“里程碑”将对美国与拉美国家的关系、对古巴自身的发展前景、对古巴与其他国家（尤其是俄罗斯、委内瑞拉和中国）的关系产生不容忽视的重大影响。

【完稿日期：2015-2-15】

【责任编辑：曹 群】

¹ Telegraph Video, “Castro daughter: US 'dreaming' if they think Cuba will return to capitalism”, December 19, 2014.
<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/centralamericaandthecaribbean/cuba/11302936/Castro-daughter-US-dreaming-if-they-think-Cuba-will-return-to-capitalism.html>