

# 奥巴马政府推动美古关系正常化的动因、政策及前景<sup>①</sup>

刘得手

[内容提要]奥巴马政府积极推动美古关系正常化的主要动因是,通过改善美古关系恢复美国在西半球的领导地位,进而推进“维持美国在全球的领导地位”这一战略目标。奥巴马政府的对古政策得益于古巴裔美国人在美古关系问题上的立场分化,顺应了美国国内的主流民意,反映了美国两党近年来在对古政策上逐渐达成的共识。为启动美古关系正常化进程,奥巴马政府采取了一系列新的对古政策和外交举措,直至美国与古巴正式恢复外交关系。然而,美古关系要实现全面正常化,还面临诸多障碍:美国尚未解除对古巴的经济制裁;美古两国相互没收的资产尚未归还对方;美国仍然占据古巴的关塔那摩湾;古巴移民问题和美国关注的古巴民主与人权问题依然存在。短时期内,克服这些障碍的前景不容乐观。

关键词:美国军事与外交 美古关系 美古复交

长期以来,美古关系堪称当代国际关系体系中最为僵化的双边关系之一。美国政府长期奉行的孤立古巴的政策不仅对美古关系、美拉关系,而且对美国与国际社会的关系都带来负面影响。奥巴马政府执政后,开始着手改变美国对古巴的政策,并成功推动两国恢复外交关系。美古复交是举世瞩目的重大国际关系事件。本文根据美国政府发布的相关文件和国内外相关研究成果,运用文献分析、定量分析等研究方

<sup>①</sup> 感谢《美国研究》匿名评审专家对本文提出修改意见。文中可能出现的错误或疏漏由笔者负责。

法,对奥巴马政府推动美古关系正常化的动因、采取的对古政策以及美古关系的发展前景进行探讨。

## 一 奥巴马政府推动美古关系正常化的动因

美国与古巴的对立是冷战的产物。1959年1月,在冷战的高峰时期,卡斯特罗领导的古巴革命取得胜利。古巴革命政府随即颁布土地改革法并开展国有化运动,没收了美国在古巴的资产,美古矛盾由此激化。1960年,艾森豪威尔政府开始对古巴实施禁运。次年,美国与古巴断绝外交关系。<sup>①</sup>此后,连续九届美国政府都对古巴采取敌对政策。2009年奥巴马政府入主白宫后,开始着手调整美国的对古政策,推动美古关系进入新的历史阶段。2014年12月7日,美古两国领导人宣布将就重建外交关系展开磋商。2015年,美古关系取得突破性进展。5月29日,美国国务卿克里宣布将古巴从支持恐怖主义国家的名单中删除。7月1日,奥巴马总统宣布美国与古巴就恢复外交关系达成协议,并将于7月20日互设大使馆。<sup>②</sup>在断交半个多世纪之后,美古两国终于迈出了关系正常化进程中至关重要的一步。

从表面上来看,奥巴马政府打破长达半个多世纪的美古关系坚冰,与古巴重新建交,是一种被迫的纠错行为。奥巴马政府承认几十年来美国孤立古巴的政策是失败的,这种政策有时使美国在地区和国际上陷入孤立境地,既限制了美国在西半球发挥影响力,也不利于古巴发生积极的变化,<sup>③</sup>正如奥巴马总统所言,“50年来美国的古巴政策未能增进美国的利益”。<sup>④</sup>同时,对奥巴马总统本人及其领导的政府而言,改变历时半个多世纪之久的美国对古政策无疑是一项外交壮举,足以作为一笔外交遗产载入史册。

从更深层次来分析,奥巴马政府推动美古关系正常化有其深刻的内在动因,即借改善美古关系恢复美国在西半球的领导地位,进而推进“维持美国在全球的领导地位”这一战略目标。首先,从美古双边关系的角度来看,通过改善美古关系,一方面

---

① See The Department of State, U. S. Relations With Cuba, July 21, 2015, available at: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2886.htm>.

② Barack Obama, “Statement by the President on the Re-establishment of Diplomatic Relations with Cuba,” July 01, 2015, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/07/01/statement-president-re-establishment-diplomatic-relations-cuba>.

③ The White House, “Charting a New Course on Cuba,” available at: <https://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/cuba>.

④ Barack Obama, “Statement by the President on Cuba Policy Changes,” December 17, 2014, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>.

可以为美国的农业、旅游业、制造业、基础设施、电信、医药、生物技术等行业谋取经济利益；另一方面，可以扩大两国商业往来与人员交流，进而对古巴社会施加影响。其次，从美国与西半球关系的角度来看，改善美古关系有利于调整美国和拉丁美洲的关系，强化美国在西半球的领导地位。奥巴马总统在宣布开启美古关系正常化进程的讲话中强调，“我们转变对古巴的政策恰逢美国恢复其在美洲的领导地位之时”，<sup>①</sup>言外之意是美古关系的改善有助于强化美国在西半球的领导地位。再次，从美国全球战略的角度来看，维持美国的全球领导地位<sup>②</sup>是奥巴马政府至关重要的战略目标。为了实现这一目标，奥巴马政府显然不允许其全球战略存在任何“短板”，尤其不会忽视与其比邻的拉丁美洲。奥巴马政府积极致力于改善美古关系、恢复美国在西半球的领导地位，是以这一战略目标为着眼点的。

## 二 奥巴马政府推动美古关系正常化的国内政治基础

奥巴马政府推动美古复交不仅有外交战略方面的考虑，而且与美国国内不断变化的政治现实密切相关。这一重大的外交举措得益于古巴裔美国人在美古关系问题上的立场分化，顺应了美国国内的主流民意，体现了美国民主党和共和党在对古政策上逐渐形成的基本共识。

### （一）古巴裔美国人对美古关系的立场出现分化

长期以来，由于在很大程度上受美国国内政治特别是古巴裔美国人复古情结的影响，美国一直奉行僵化、敌对的对古政策。古巴裔美国人主要聚居在佛罗里达州迈阿密-戴德县的古巴裔美国人社区。在选举期间，该社区对于地方和全国性选举的重要性时常凸显，其成员经常因左右美国对古巴的政策而赢得赞誉或遭受批评。<sup>③</sup>随着时间的推移，佛罗里达州的古巴裔美国人对美古关系的立场开始发生分化。2014年2月至5月，佛罗里达州国际大学古巴研究所对佛州古巴裔美国人聚居区迈阿密-戴德县的一千名古巴裔美国人进行了随机调查。调查结果显示，对于“你是否支持美国与古巴重新建立外交关系？”的提问，68%的受访者选择“支持”，32%的受访者选择“反对”。其中，20世纪80年代以前离开古巴的移民有半数以上对该问题

① Barack Obama, “Statement by the President on Cuba Policy Changes,” December 17, 2014, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>.

② The Department of Defense, “Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,” January 5, 2012, available at: [http://archive.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf).

③ FIU Cuban Research Institute, “FIU Cuba Poll: How Cuban Americans in Miami View U. S. Policies toward Cuba,” available at: <https://cri.fiu.edu/research/cuba-poll/2014-fiu-cuba-poll.pdf>, p. 5.

持反对态度,此后离开古巴的移民大多数对该问题持支持态度(参见表1)。<sup>①</sup>

表1 你是否支持与古巴重建外交关系(%)

离开古巴时间	支持	反对
1959 ~ 1964	47	53
1965 ~ 1973	40	60
1974 ~ 1980	49	51
1981 ~ 1994	65	35
1995 ~ 2014	80	20
1959 ~ 2014	68	32

资料来源:FIU Cuban Research Institute, “FIU Cuba Poll: How Cuban Americans in Miami View U. S. Policies toward Cuba,” available at: <https://cri.fiu.edu/research/cuba-poll/2014-fiu-cuba-poll.pdf>, p. 11.

对于“你是否会选举支持美国与古巴重新建立外交关系的候选人?”的提问,53%的受访者选择“可能”或者“很可能”,其中62%持该立场的受访者是20世纪90年代中期以后移居美国的(参见表2)<sup>②</sup>古巴移民。

表2 你是否会选举支持与古巴重建外交关系的候选人(%)

离开古巴时间	很可能	可能	不太可能	不可能
1959 ~ 1964	24	17	13	45
1965 ~ 1973	21	19	15	45
1974 ~ 1980	16	19	20	45
1981 ~ 1994	31	17	13	40
1995 ~ 2014	34	28	17	22
1959 ~ 2014	28	25	16	31

资料来源:FIU Cuban Research Institute, “FIU Cuba Poll: How Cuban Americans in Miami View U. S. Policies toward Cuba,” available at: <https://cri.fiu.edu/research/cuba-poll/2014-fiu-cuba-poll.pdf>, p. 18.

由于近年来移民美国的古巴人对美古复交普遍持支持的态度,古巴裔美国人的反古堡垒发生了根本性动摇。这意味着长期以来美古复交面临的主要障碍已不复存在。

## (二)美国主流民意支持美古复交

美国对外关系委员会资深美拉关系专家朱莉娅·斯威格(Julia E. Sweig)指出,美国国内的私营部门、媒体、文化部门和教育机构几乎一致认为,现在应该采取行动,

<sup>①</sup> FIU Cuban Research Institute, “FIU Cuba Poll: How Cuban Americans in Miami View U. S. Policies toward Cuba,” available at: <https://cri.fiu.edu/research/cuba-poll/2014-fiu-cuba-poll.pdf>, p. 11.

<sup>②</sup> FIU Cuban Research Institute, “FIU Cuba Poll: How Cuban Americans in Miami View U. S. Policies toward Cuba,” available at: <https://cri.fiu.edu/research/cuba-poll/2014-fiu-cuba-poll.pdf>, p. 18.

以一种不同的方式解决古巴问题了。<sup>①</sup> 2009 年以来进行的相关民意调查,反映了这一民意取向(参见表 3)。民调结果显示,大多数受访的美国人支持美国与古巴恢复外交关系。<sup>②</sup> 这意味着奥巴马政府推动美古复交顺应了美国的主流民意。

表 3 你支持还是反对美国与古巴重建外交关系?(%)

调查时间	调查机构	受访人数	支持	反对	不确定
2014 年 10 月	《纽约时报》	1008	56	29	15
2014 年 10 月	《经济学家》/舆观(YouGov)	1000	51	20	29
2009 年 4 月	美国有线电视新闻网/意见调查公司 (Opinion Research Corporation, ORC)	1203	71	27	2
2009 年 4 月	哥伦比亚广播公司/《纽约时报》	973	67	20	13
2009 年 4 月	美国广播公司/《华盛顿邮报》	1072	66	27	6
2009 年 4 月	盖洛普咨询公司	1000	60	30	11

资料来源:Ariel Edwards-Levy, “Polls Show Support For U. S. To Re-establish Ties With Cuba,” December 17, 2014, available at: [http://www.huffingtonpost.com/2014/12/17/cuba-polls\\_n\\_6343408.html](http://www.huffingtonpost.com/2014/12/17/cuba-polls_n_6343408.html)。

### (三)民主党和共和党逐渐就美国对古政策达成某种程序的共识

从美国对古巴政策的历史演变来看,往届美国政府曾经做过与古巴政府进行对话和磋商的尝试,如卡特政府曾在执政初期进行过这种尝试;<sup>③</sup>也实施过放宽美国人赴古巴旅游的政策,如克林顿政府曾在执政后期实施这一政策。与民主党相比,美国共和党更倾向于同情反对古巴政府的古巴裔美国人,赞同美国采取孤立古巴的政策。但是,近年来一些共和党人开始认识到美国孤立古巴的政策是失败的,并预见到美国可以通过打开古巴市场而获取利益。在此背景下,美国参议院于 2015 年 1 月 29 日提出一项跨党派议案,宣布解除美国人去古巴旅行的所有限制。<sup>④</sup>正如朱莉娅·斯威格所指出的,进入 21 世纪后,美国民主党和共和党逐渐就对古政策达成了符合美国经济利益的共识,一致认为美国应该对古巴开放旅游市场,与古巴开展贸易往来并

① Council on Foreign Relations, “After the Thaw: What’s Next in U. S. -Cuba Relations?” December 19, 2014, available at: <http://www.cfr.org/cuba/after-thaw-next-us-cuba-relations/p35864>.

② Ariel Edwards-Levy, “Polls Show Support for U. S. to Re-establish Ties With Cuba,” December 17, 2014, available at: [http://www.huffingtonpost.com/2014/12/17/cuba-polls\\_n\\_6343408.html](http://www.huffingtonpost.com/2014/12/17/cuba-polls_n_6343408.html).

③ Association for Diplomatic Studies and Training, “Moments in U. S. Diplomatic History: Re-establishing Ties with Cuba, 1977,” available at: <http://adst.org/2014/12/re-establishing-ties-with-cuba-1977/>.

④ Tom McCarthy, “Senators Introduce Bipartisan Bill to Erase All US Travel Restrictions to Cuba,” January 29, 2015, available at: <http://www.theguardian.com/world/2015/jan/29/senators-bipartisan-bill-erase-travel-restrictions-cuba>.

建立各种联系。<sup>①</sup>

### 三 奥巴马政府推动美古关系正常化的政策与行动

奥巴马兑现了他竞选总统时做出的承诺,上任伊始就着手重新检视美国对古巴的政策。在确定孤立古巴的政策已告失败后,奥巴马政府采取了一系列促进美古关系正常化的政策和行动。

#### (一) 改变对古政策

2009年4月13日,奥巴马政府宣布解除古巴裔美国人回古巴探亲和向古巴汇款的限制,开放美国与古巴的电信联系,修订有关礼物包裹的条例,将非食品类礼物包裹的限定价值提高到800美元。<sup>②</sup>此前,根据美国政府1963年7月8日颁布的《古巴资产管制条例》(The Cuban Assets Control Regulations),该类礼物包裹的限定价值为200美元。<sup>③</sup>2011年1月14日,奥巴马总统指示美国国务院、商务部和国土安全部采取行动,修改涉及古巴的相关法规和政策,放宽对目的性旅游、非家庭汇款和包机往返古巴业务的限制。<sup>④</sup>开启美古关系正常化进程后,奥巴马政府加速调整对古政策,宣布将重建美古外交关系,并采取了一系列新的举措,包括扩大美国某些产品与服务对古巴的销售与出口,授权美国公民从古巴购买价值400美元的商品——其中烟草与酒的价值不得超过100美元,增强古巴人利用通信工具自由交流的能力。<sup>⑤</sup>

#### (二) 加强美古两国领导人互动

2013年12月10日,在南非前总统纳尔逊·曼德拉的葬礼上,奥巴马总统与古巴领导人劳尔·卡斯特罗首次握手。2015年4月11日,奥巴马与卡斯特罗在参加第七届美洲国家首脑会议期间举行会晤。这是美国首次同意古巴参加美洲峰会,也是美古两国对立半个多世纪以来两国领导人的首次会晤,具有重要的历史意义。关

---

① Council on Foreign Relations, "After Castro: The Future of United States-Cuba Relations," August 24, 2006, available at: <http://www.cfr.org/cuba/after-castro-future-united-states-cuba-relations-rush-transcript-federal-news-service-inc/p11410>.

② The White House, "Fact Sheet-Reaching Out to the Cuban People," April 13, 2009, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/fact-sheet-reaching-out-cuban-people>.

③ US Department of Treasury, "An Overview of the Cuban Assets Control Regulations Title 31 Part 515 of the U. S. Code of Federal Regulations," available at: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/tab4.pdf>.

④ The White House, "Reaching Out to the Cuban People," January 14, 2011, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/14/reaching-out-cuban-people>.

⑤ The White House, "Charting a New Course on Cuba," available at: <https://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/cuba>.

于这次会晤,奥巴马总统表示,“我们得出的结论是:我们可以本着尊重和礼貌的态度对彼此的观点存有异议,但随着时间的推移,我们可能翻过这一页,在我们两国之间发展新型关系。我们面临的一项紧迫任务是实现美古外交关系的正常化,最终美国在哈瓦那设立大使馆,古巴在华盛顿设立大使馆,以便两国外交官能够更频繁地定期接触。”<sup>①</sup>

### (三) 积极开展双边谈判

2013年春,美古两国政府在加拿大和梵蒂冈两地举行秘密谈判。作为谈判的主要成果,2014年12月17日,古巴释放了被囚禁五年的美国国际护工阿兰·格罗斯(Alan Gross)和一名美国情报人员。作为交换,美国释放了三名古巴特工。当天,奥巴马总统发表讲话,表示将开启美古关系正常化进程。他指示国务卿克里与古巴就重建外交关系展开磋商,提出重新评估古巴是否支持恐怖主义,倡导推动美古之间的旅游、商务活动和信息交流。<sup>②</sup> 美古关系由此步入正常化的新阶段。在推动美古关系正常化的进程中,奥巴马政府始终表现得积极主动,这对美古关系迅速“破冰”和实现正常化是至关重要的。

## 四 美古关系全面正常化的障碍与前景

虽然美国和古巴重新建立了外交关系,实现了两国关系的历史性跨越,但两国关系的全面正常化仍然面临诸多障碍,短期内克服这些障碍的前景并不乐观。

### (一) 美国对古巴的经济制裁

美国对古巴的出口禁运始于1960年10月,它是艾森豪威尔政府和卡斯特罗政权之间遏制与反遏制斗争的结果。1962年2月,肯尼迪政府扩大了对古巴的制裁,宣布对古巴实施经济、金融封锁和贸易禁运。1996年3月6日,美国第104届国会通过《赫尔姆斯-伯顿法案》(Helms - Burton Act)。3月12日,该法案经克林顿总统签署成为法律,这意味着美国对古巴的经济制裁进一步法律化。由于美国对古巴的经济制裁涉及诸多法案、法规和行政命令,短期内恐怕难以解除。不过,从较长时间段来看,奥巴马政府推行的一系列放宽限制的政策有望产生“蚁穴溃堤”的效应。在美古恢复外交关系的背景下,美国的企业、公司显然不会放过近在咫尺的古巴市场和在

<sup>①</sup> Barack Obama and Paul Castro, “Remarks by President Obama and President Raul Castro of Cuba before Meeting,” April 11, 2015, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/04/11/emarks-president-obama-and-president-raul-castro-cuba-meeting>.

<sup>②</sup> Barack Obama, “Statement by President Obama on Cuba Policy Changes,” December 17, 2014, available at: <http://www.cfr.org/cuba/statement-president-obama-cuba-policy-changes/p35850>.

古巴投资的机会。它们会形成一股强大的力量,推动美国国会解除对古巴的经济制裁。

## (二)美古两国相互没收的资产问题

在美古关系交恶之初,古巴政府曾将古巴境内的美国企业和银行国有化。1961年,美国商务部曾做过估算,被古巴国有化的美国资产价值高达18亿美元。根据保守的估计,目前这部分资产大约价值70亿美元。<sup>①</sup>当年,为了报复古巴的这一做法,美国也冻结了古巴在美国的资产。使这个问题更为复杂的是,古巴政府还没收了在美国的古巴流亡者的家园和企业,古巴流亡者一直没有放弃对这些被没收的财产的追求。此外,古巴方面认为,半个多世纪以来美国对古巴实施的经济封锁,是美国发动的一场“经济战争”,美国应该向古巴支付“战争赔款”。<sup>②</sup>美古双方各执一词,相互纠缠不清,短期内解决这个问题有较大的难度。

## (三)关塔那摩湾的归还问题

关塔那摩湾位于古巴东南部,战略位置十分重要。美国自1903年开始租借古巴的关塔那摩湾,先后在那里建立了大型海军基地、多个要塞、机构和监狱。长期以来,古巴政府一直要求美国归还关塔那摩湾,但从未得到美方的积极回应。2015年1月28日,劳尔·卡斯楚在哥斯达黎加首都圣何塞出席第三届拉美和加勒比国家共同体首脑会议开幕式上的讲话中就实现古美关系正常化提出条件,其中就包括要求美国归还关塔那摩湾。作为对此要求的回应,美国白宫发言人厄内斯特(Josh Earnest)明确表示,奥巴马总统的确认为应该关闭关塔那摩监狱,但我们并不想关闭关塔那摩海军基地。他还表示奥巴马政府会继续坚持这一立场。言外之意,奥巴马政府没有向古巴归还关塔那摩湾的计划,而且会将这样的立场坚持到底。

## (四)古巴移民问题

1966年,美国颁布《古巴调整法案》(Cuban Adjustment Act)。该法案规定,古巴偷渡者如果在海上被美方拦截,将被遣返;一旦踏上美国的领土,则被接收。这就是所谓的“干脚湿脚”移民政策。该项政策一直遭到古巴方面的强烈反对。为此,美古两国先后于1984年12月和1994年9月签署了两份移民协议,以化解双方在移民问题上的对立和分歧。2014年初以来,由于担心美古关系的变化会导致移民美国变得更加困难,通过不同渠道前往美国古巴人数量激增,古巴移民问题在美古关系中进一步凸显。据《新先驱报》(El Nuevo Herald)报道,2014年,有2.0384万名古巴人试

<sup>①</sup> Howard LaFranchi, "Why Castro's Demand for Reparations from US Could Backfire," available at: <http://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2015/0129/Why-Castro-s-demand-for-reparations-from-US-could-backfire-video>.

<sup>②</sup> 江时学:《美国与古巴改善关系的动因及其影响》,载《国际问题研究》,2015年第2期,第53~54页。

图进入美国,其中 1.7459 万人经墨西哥来到美国,814 人经海上到达佛罗里达州南部,另有 2111 人在乘船前往佛罗里达州的途中在海上遭到拦截。<sup>①</sup> 目前,美国国内在古巴移民问题上存在意见分歧,最近几年移民美国古巴裔美国人希望现行的《古巴调整法案》保持不变,而几十年前移民美国古巴裔美国人则希望该法案只适用于政治难民。针对这种情况,众议员查尔斯·库尔博洛(Charles Curbelo)、参议员马克·卢比奥(Marco Rubio)和罗伯特·梅嫩德斯(Robert Menendez)等古巴裔美国议员纷纷呼吁重新检视这项移民法案,并对其做出某种修正。<sup>②</sup> 这种谋求变化的主张为美古两国达成新的移民协议提供了契机,但短期内修订移民法案并非易事。

### (五) 古巴的民主和人权问题

长期以来,民主与人权一直是美古斗争的焦点问题之一。两国围绕这一问题展开的斗争,在小布什政府时期达到高潮。2004 年 6 月 30 日,美国通过新的古巴旅行限制措施,以加强对古巴持不同政见者的援助。在如何推进古巴的民主和人权的问题上,奥巴马政府面临巨大的国内压力。奥巴马总统在宣布开启美古关系正常化进程的讲话中指出,过去 50 年来,美国试图通过孤立政策来促进古巴的民主和人权,但这种努力收效甚微。<sup>③</sup> 目前奥巴马政府推行的对古巴“接触”政策会对古巴的民主和人权产生何种影响,是美国国内各利益攸关方持续关注 and 施压的焦点问题之一。尽管这一政策的效果有待验证,但可以肯定的是,美国政府在民主和人权问题上对古巴政府施压,将不可避免地造成双方关系龃龉,为两国关系的全面正常化增添更多的麻烦,带来更大的阻力。

## 结 语

美古复交,尘埃落定。这一外交变局带来了以下几点启示:其一,美古关系改善的进程再一次证明,外交是内政的延续。对美国和古巴来说,都是如此。古巴领导人劳尔·卡斯特罗在其政治权力得到巩固之后,开始稳步推进政治和经济改革。在此背景下,古巴需要一个稳定、良好的外部环境,需要引进国外的资金和技术。从这个

① Frances Burns, “Cuban-Americans in Congress Call for Changes in Immigration Law,” Feb. 2, 2015, available at: [http://www.upi.com/Top\\_News/US/2015/02/02/Cuban-Americans-in-Congress-call-for-changes-in-immigration-law/1461422897868/](http://www.upi.com/Top_News/US/2015/02/02/Cuban-Americans-in-Congress-call-for-changes-in-immigration-law/1461422897868/).

② Frances Burns, “Cuban-Americans in Congress Call for Changes in Immigration Law,” Feb. 2, 2015, available at: [http://www.upi.com/Top\\_News/US/2015/02/02/Cuban-Americans-in-Congress-call-for-changes-in-immigration-law/1461422897868/](http://www.upi.com/Top_News/US/2015/02/02/Cuban-Americans-in-Congress-call-for-changes-in-immigration-law/1461422897868/).

③ Barack Obama, “Statement by President Obama on Cuba Policy Changes,” December 17, 2014, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>.

意义上说,与美国改善关系对古巴而言无疑是至关重要的;其二,国家间的关系合则两利,斗则俱伤。这一点从美古两国相互没收巨额资产带来的经济损失可见一斑。不仅如此,由于美古对立,古巴长期被排拒在美洲国家首脑会议的大门之外,无法参与由其他美洲国家共同推动的合作和发展进程。这种隔绝与孤立使古巴遭受了难以估量的损失。美古对立对美国的负面影响也不容低估,导致美国不仅在美洲而且在联合国长期面临要求其改善对古关系的压力。自1992年以来,联合国大会每年都会就古巴提出的要求美国解除封锁的决议进行表决,至今已经连续24年通过相关决议。这种压力让奥巴马政府意识到,孤立古巴的政策不利于美国恢复其在拉美地区的领导地位,进而不利于美国维持其全球领导地位;其三,奥巴马政府得以实现美古复交,揭开美古关系的新篇章,表明美国的政治体制具有纠错能力。近半个多世纪以来,无论国内、国际环境发生了怎样的变化,美国政府都坚持奉行孤立古巴的政策。这种政策持续时间之长久,变化之微小,不可谓不僵化。奥巴马政府有勇气和决心打破美古关系“坚冰”,彰显了美国外交变通的一面。正如奥巴马总统宣布美古两国就恢复外交关系达成协议时所强调的,“今天美古关系所取得的进展再一次表明,我们不必为过往所束缚,当某些做法不能奏效的时候,我们能够并且会去改变它。”<sup>①</sup>

刘得手:中国社会科学院美国研究所研究员

(本文责任编辑:罗伟清)

---

<sup>①</sup> Barack Obama, “Statement by the President on the Re-Establishment of Diplomatic Relations with Cuba,” July 01, 2015, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/07/01/statement-president-re-establishment-diplomatic-relations-cuba>.

