

书刊评介

# 霸权与主权的对峙：美古恩怨二百年

## ——评《美国和古巴关系史纲》

魏红霞\*

2015年8月14日，在美国驻古巴哈瓦那大使馆重新开启的升旗仪式上，曾经为奥巴马总统的第二次就职典礼朗读自己诗歌的古巴裔美国诗人理查德·布兰科（Richard Blanco）朗诵了他的诗歌《海的问题》（英文标题“Matters of the Sea”，西班牙文标题“Cosas del Mar”）。作为流亡美国的古巴裔后代，布兰科在美古关系出现破冰之际，作为代表赴古巴——他母亲的祖国——见证并参与历史的时刻。赴古巴之前，他在接受采访时说，“我们共属于我们之间的这片大海。”“两个国家之间的距离是90英里，也可能是9000英里。”<sup>①</sup>布兰科的诗和他的感慨，与中国社会科学院荣誉学部委员徐世澄研究员的新著《美国和古巴关系史纲》所论述的美古关系的历史脉络不谋而合，向世界表述了美国与古巴之间200年来的恩恩怨怨。《美国和古巴关系史纲》以厚实且全面的角度梳理了古巴主权与美国霸权对峙的曲折历程。

### 一 1961年之前的美国对古政策：在控制与自治之间寻求利益平衡

自第三任总统托马斯·杰斐逊开始，美国扩张主义分子就一直觊觎古巴这只“苹果”。但是，基于当时本身国力虚弱、面临大英帝国强权，加之对西班牙和法国的忌惮，美国一直在通过什么方式将古巴兼并的问题上纠结摇摆。<sup>②</sup>1823

\* 魏红霞，中国社会科学院美国研究所研究员。本文为国家社科基金项目“美国社会转型与外交政策调整（1886—1916年）”（编号：17BSS030）的研究成果。

① “Poet Richard Blanco on U. S. , Cuba: ‘We All Belong to the Sea Between Us’”, August 13, 2015. <https://www.npr.org/2015/08/13/432122602>. [2022-01-15]

② “How the United States Regarded the Question of Seizing Cuba in 1822 - Letter from John Quincy Adams”. <https://www.nytimes.com/1863/10/17/archives>. [2022-01-15]; Albert J. Beveridge, “Cuba and Congress”, in *The North American Review*, Vol. 172, No. 533, April, 1901, pp. 535-550.

年4月,第六任美国总统约翰·昆西·亚当斯(John Quincy Adams)抛出了著名的“熟果政策”：“物理有引力定律,政治法则也是一样;如果一个苹果熟了被迫离开果树,就会掉落在地上,那么古巴被迫脱离自己与西班牙的非自然联系,无法自立,只能被吸引到北美联盟,根据同样的法则,北美联盟不能将它推出怀抱。”<sup>①</sup>

然而,随着国际风云的变幻和美古各自国内局势的变化,19世纪末古巴这只“苹果”独立之后最终并没有掉落在美国的口袋里,美国也没有能够采取兼并措施获得古巴的主权。

### (一) 古巴人民的独立意识

为了摆脱西班牙的殖民统治,争取独立,古巴人民在19世纪后半期曾经进行了两次独立战争。第一次独立战争又称“十年战争”,是在1868—1878年之间。这次战争的结果是奥连特省起义军司令、黑人将军安东尼奥·马塞奥(Antonio Maceo)面对宗主国西班牙派驻古巴的西班牙军总司令阿塞尼奥·马丁内斯·坎波斯(Arsenio Martinez Campos),拒绝接受没有独立和不取消奴隶制的和平方案,自此形成了古巴革命者不妥协的象征,并团结了古巴不同的种族共同为争取古巴的独立而战斗。<sup>②</sup>在1895—1898年的第二次独立战争时期,古巴独立运动的领袖、被誉为古巴民族英雄的何塞·马蒂(José Julian Martí)深谙美国对拉丁美洲的政策目标。比如,1889年10月,美国在华盛顿召开了第一次美洲国家会议。不久之后,马蒂发文对会议的目的进行深刻揭露:“在美国这个强国里充塞了卖不出去的产品,它决心要在美洲扩张它的统治……”“一个强大的、野心勃勃的邻国正在不断地推行它由来已久的、明目张胆的霸权政策……”<sup>③</sup>马蒂敏锐及时地指出了美国想插手古巴独立战争以达到占领古巴的目的。

### (二) 美国投机取巧地介入古巴的独立战争

何塞·马蒂之后,马塞奥与另一将领戈麦斯继续率领起义军与西班牙殖民军作战。到1897年年底,起义军已解放了全国2/3的土地,就在西班牙殖民统治摇摇欲坠之时,西班牙驻美公使杜普·德洛梅所写的一封含有讥笑美国总统麦金利的信被美国的报纸公布于众。这件事经过媒体的大肆渲染,引起了美国民众的公愤。同时,美国一些政客对当时古巴的描述也被媒体渲染成西班牙独

<sup>①</sup> Worthington Chauncey Ford, *Writings of John Quincy Adams*, Vol. 7, The Macmillan Company, January 1, 1913, p. 373.

<sup>②③</sup> 徐世澄著:《美国和古巴关系史纲》,北京:中国社会科学出版社,2021年,第20页,第22页。

裁暴行的印象。在反西班牙的几乎一边倒的汹涌舆论氛围下，美国派到古巴的“缅因号”战舰发生爆炸。许多美国人认为是西班牙军队炸沉了“缅因号”。这两件事叠加在一起，使得美国国内的反西班牙情绪高涨，战争狂热席卷了全国。美国国内从上到下都在呼吁战争，“不忘‘缅因’”甚至成为全美的复仇口号。国会一致通过了5000万美元的军备拨款。而西班牙拒绝美国总统麦金利提出的永久和平的停战协议直接刺激了美国国会。美西之间的冲突最终无可避免。

实际上，美西战争让“美国投机取巧地介入古巴的独立战争”<sup>①</sup>，使古巴的独立战争融入了美西帝国主义战争的历史长河。一个多世纪以来，这段共同的历史在美国和古巴各自的叙述中，乃至在整个世界历史的叙述中，美国在古巴独立中的作用一直是充满分歧的。美国政治家和历史学家倾向于将美国1898年的干预视为美国仁慈和实力的体现<sup>②</sup>，称美国是团结起来支持一个邻国的独立事业，并为此宣战。在这个版本的历史中，古巴独立是美国人的礼物，因此古巴人欠他们一份感激之情。然而，在古巴，1898年战争代表着完全不同的意义：更多的是盗窃而不是礼物。例如古巴历史学家艾·罗依格·德·卢其森林认为，“古巴人民是依靠他们自己的力量赢得独立的”，“古巴的独立并不是依靠美国获得的，而是由于本国人民的努力赢得的”。<sup>③</sup>也有美国历史学家承认，1898年美国在一场古巴人几乎已经获胜的战争结束时大举入侵古巴，宣布胜利，并开始作为一个事实上的殖民大国统治古巴。<sup>④</sup>美西战争是从“支持古巴的自由之战转化为从西班牙手中夺取重要殖民地的战争”<sup>⑤</sup>。

### （三）从占领到控制

古巴独立革命燃起的战火最后燎原成美国与西班牙之间的战争，美国企图顺其自然地拥有古巴这颗“熟果”，于是，把为独立浴血战斗的古巴起义军排除在外。1898年7月16日，西班牙宣布无条件投降后，美国采取以下几个步骤和方式对待古巴人民30年争取独立的胜利果实：第一，不让古巴起义军

<sup>①</sup> Daniel Rey, “Cuba: An American History Review”, November 19, 2021. <https://nacla.org/cuba-american-history-review>. [2022-02-11]

<sup>②</sup> [美] 艾伦·布林克利著，邵旭东译：《美国史》，海口：海南出版社，2009年，第584-589页，第597页；“Prologue: There and Here”，in Ada Ferrer, *Cuba: An American History*, Scribner, September 7, 2021.

<sup>③</sup> [古巴] 艾·罗依格·德·卢其森林著：《古巴独立史》，生活·读书·新知三联书店，1971年，第88页。转引自徐世澄著：《美国和古巴关系史纲》，北京：中国社会科学出版社，2021年，第41页。

<sup>④</sup> “Prologue: There and Here”，in Ada Ferrer, *Cuba: An American History*, Scribner, September 7, 2021.

<sup>⑤</sup> [美] 艾伦·布林克利著，邵旭东译：《美国史》，海口：海南出版社，2009年，第597页。

司令参加西班牙的投降仪式，甚至不让起义军进入圣地亚哥；第二，在没有古巴参加的情况下，与西班牙签订了停战协议书，规定西班牙放弃对古巴主权和所有权的任何要求；第三，排除古巴，单独与西班牙签订《巴黎和约》。<sup>①</sup>《巴黎和约》的签订意味着美西战争的结束，也意味着古巴的独立目标受到挫败。根据和约，自1899年1月1日起，美国开始对古巴进行军事占领，任命美国人为古巴总督，使古巴成为美国的一块新殖民地。显然，美国这个西半球新生大国对古巴的占领带着鲜明的“新殖民主义”特色。首先，美国掌控了古巴的主权，但并没有直接兼并古巴成为美国的领土，而是沿用旧殖民地的制度，派驻或任命了美国政府的代理人控制新古巴。其次，对战后古巴的治理充满了强权色彩，充满了私利和欺骗。在古巴争取独立革命的30年间，美国完成了工业革命，新的科学技术、新的企业管理形式和人口的增长促进了美国工业的迅速发展，使美国迅速雄踞于世界工业强国的首位。一方面，伴随着高速发展而来的市场和资源焦虑症促使美国寻找和攫取新的领土和市场；另一方面，工业化带来的经济成就让美国认为自己已经站在一个伟大国家的起点上。于是美国人看待他们自己及其在世界上的角色也发生了变化。新的权力意识使得美国人急不可耐地想要实现一直以来的抱负，把美国当作世界上的“文明”高地，认为它有义务将其文明传播给落后国家。<sup>②</sup>当时颇有影响力的议员亨利·洛奇等人相信，美国人是优越的种族，命定要担起“白人的负担”，去教化野蛮落后的世界。经济扩张也意味着把“美国精神”的最优秀部分带到国外。<sup>③</sup>基于这样的理想、认知和利益估量，美国通过军事占领和全方位的绝对控制对战后古巴进行了“治理”，以商业投资扩张的方式控制古巴的经济命脉，以制宪的名义强行将美国国会通过的《普拉特修正案》加进古巴宪法，最后设计导演了古巴共和国的“独立”，扶植亲美的独裁政权。可以说，这种绝对控制的状态一直持续到卡斯特罗领导的古巴革命取得胜利之前。

## 二 从容忍到施压：美古对峙的历史序幕

卡斯特罗新政府成立之初，美国 and 古巴并没有出现直接对抗。徐世澄研

<sup>①</sup> 徐世澄著：《美国和古巴关系史纲》，北京：中国社会科学出版社，2021年，第34页。

<sup>②</sup> 王晓德著：《美国文化与外交》，北京：世界知识出版社，2000年，第287页。

<sup>③</sup> Thomas G. Paterson, J. Garry Clifford, and Kenneth J. Hagan, *American Foreign Policy: A History to 1914*, Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1988, pp. 212–213.

究员在《美国和古巴关系史纲》中梳理了卡斯特罗访美之后美国对其认知和态度的变化、古巴自身的改革，以及当时国际形势的影响等因素，揭开了美国霸权与古巴主权对峙的历史真面目。<sup>①</sup>

### （一）美国对卡斯特罗及其政府的初期测试和认知变化

卡斯特罗新政府成立后，美国认为能够继续掌控古巴，因此艾森豪威尔政府承认了新政府，并且很快派遣了新大使菲利普·邦萨尔（Philip W. Bonsal）。邦萨尔主张对卡斯特罗政府采取耐心和宽容的政策，他的主张在艾森豪威尔写给英国首相莫里斯·哈罗德·麦克米伦（Maurice Harold Macmillan）的信中得到印证：“自从卡斯特罗一年半前接管古巴以来，我们对古巴的政策大致可以分为三个阶段。第一阶段可能称为测试阶段。”<sup>②</sup>

同时，卡斯特罗在公开场合不停地驳斥美国政府。1959年4月15日至27日，卡斯特罗访问美国期间展现了其独立性，让美国人心生疑惑，并开始怀疑卡斯特罗对共产主义抱有“十分天真的想法”。“但他拥有我提到的领导能力，我们别无选择，至少要努力引导他走向正确的方向。”<sup>③</sup>然而，在半年的测试期限结束后，卡斯特罗显然没有通过美国的考验。<sup>④</sup>

### （二）卡斯特罗触动了美国的全方位利益

卡斯特罗革命政府成立之后，采取了一系列土地改革和国有化措施，没收了美国公司的土地，将美资公司收归国有，并在与美国的利益谈判中采取了强硬的立场。可以说，卡斯特罗政府的改革措施危及了美国在古巴的全方位利益。

### （三）美国担心卡斯特罗及其领导的古巴成为“榜样”

卡斯特罗政府取得革命的胜利及其所采取的政策，不仅对拉美和世界进步力量争取彻底解放和坚决维护国家主权是一种鼓励，而且成为反抗美欧新老殖民主义的榜样。在美国看来，这是一个极坏的榜样，而且，在当时冷战的背景下，美国的情报部门逐步得出令美国领导人倍感不安的结论：“卡斯特

<sup>①</sup> 徐世澄著：《美国和古巴关系史纲》，北京：中国社会科学出版社，2021年，第75-95页。

<sup>②</sup> “Letter from President Eisenhower to Prime Minister Macmillan, Newport, Rhode Island”, July 11, 1960. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v06/d551>. [2022-01-12]

<sup>③</sup> US Department of State, “Central Files”, in *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1958-1960, Cuba*, Vol. VI. No. 711. 12/4-2459, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v06/d287>. [2022-01-18]

<sup>④</sup> “Letter from President Eisenhower to Prime Minister Macmillan, Newport, Rhode Island”, July 11, 1960. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v06/d551>. [2022-01-12]

罗上台后，共产主义已经渗透到西半球。”<sup>①</sup> 在美国总统艾森豪威尔看来，“卡斯特罗与其他中立主义领导人不同，他将共产党人完全纳入他的政权，对现有的社会秩序进行了一场仓促的革命，并且比共产党所崇拜的通常类型的民族主义者更具有国际主义色彩，将他的革命传播到周边国家。”<sup>②</sup>

#### （四）古巴被拖进冷战的泥潭

1960年年初，美古关系开始恶化。同年2月，时任苏联第一副主席米高扬访问古巴，苏古签署贸易协议，恢复外交关系。苏联的介入无疑加深了美国对卡斯特罗政权的疑忌。1960年3月17日，艾森豪威尔总统签署了《反对卡斯特罗政权的秘密行动纲领》（A Program of Covert Action Against the Castro Regime），彻底放弃对古巴的耐心和宽容政策。随后，美国停止了对古巴的一切经济援助，并对古巴实行了禁运政策。1961年1月3日，在美国与卡斯特罗政府关系恶化的高潮中，艾森豪威尔总统关闭了美国驻哈瓦那大使馆，并切断了与古巴的外交关系。这一行动表明，美国官员担心卡斯特罗政权是西半球共产主义的滩头阵地，美国准备采取极端措施来反对卡斯特罗政权。古巴在西半球的孤立中被拖入美苏冷战的泥潭，并一度被置于最危险的阵地。

美古关系自此陷入“入侵和反入侵”“推翻和反推翻”“暗杀和反暗杀”“封锁与反封锁”的对立状态中。

### 三 海的问题：美国人的贸易封锁与古巴人的偷渡

美国与古巴最近的距离只有90英里的海面。美古断绝关系至今，这块离美国领土如此近便的海面既是美国行使霸权封锁压制古巴的“锁喉之地”，也是古巴维护主权独立、反制美国的“窗口”通道。这里既上演过大国争霸导致全世界濒临危机的争斗风云，也不断发生古巴人民前仆后继、络绎不绝的移民悲剧。

#### （一）美国对古巴的封锁是现代历史上最持久的贸易禁运

美国对古巴的贸易禁运不但依据本国早期既有的法律，如1917年《与敌贸易法》、1961年《对外援助法》，而且专门针对古巴制定了几部重要的法律，如1963年《古巴资产管制条例》、1992年《托里切利法案》<sup>③</sup>、1996年

<sup>①②</sup> “Letter from President Eisenhower to Prime Minister Macmillan, Newport, Rhode Island”, July 11, 1960. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v06/d551>. [2022-01-12]

<sup>③</sup> 又称《古巴民主法案》。



《赫尔姆斯—伯顿法案》(Helms - Burton Act)<sup>①</sup> 以及 2000 年《贸易制裁改革和加强出口法》。其中 1992 年《托里切利法案》和 1996 年《赫尔姆斯—伯顿法案》是美国冷战后继续加强针对古巴制裁的适用性法律工具。徐世澄研究员在《美国和古巴关系史纲》中指出,《托里切利法案》主要是通过加强对古巴的贸易禁运和经济封锁在经济上扼杀古巴,借此搞垮卡斯特罗政权。<sup>②</sup> 美国这项法律禁止设在第三国的美国公司的子公司同古巴做生意,禁止任何进入古巴港口的船只在六个月内进入美国港口;对任何向古巴提供经济援助和开展贸易的国家进行制裁。《赫尔姆斯—伯顿法案》是克林顿签署的,是美国对古巴“以压促变”政策的持续。该法将禁止与古巴做生意的公司范围扩展到第三国,对购买或租借古巴没收的美国企业和财产的外国公司拒发赴美签证,并要求古巴赔偿自 1959 年革命胜利以后被没收的、后来加入美国国籍的古巴人的企业和财产。这项法律实际上是禁止外资涌入古巴,进一步加强了对古巴的制裁。这两个法案都有治外法权的性质,不仅引起古巴的强烈抗议,也引起国际社会的强烈反应。卡斯特罗对《托里切利法案》做出了一针见血的揭露:“美国布什政府越来越加强对古巴的封锁,并策划新的反古措施,甚至不惜损害第三国的主权。”<sup>③</sup> 针对《赫尔姆斯—伯顿法案》,古巴全国人民大会通过了一项抵制法律《重申尊严和主权法案》。1999 年和 2000 年,古巴国内还发起了群众团体反诉美国的行动,通过提起法律诉讼要求美国赔偿其 40 年来的敌对活动对古巴人民造成的生命、财产和经济损失。

尽管存在禁运,但古巴与许多国家,包括许多美国盟友的国际贸易并没有完全被禁止。《赫尔姆斯—伯顿法案》出台以后,加拿大、墨西哥和欧盟对其予以强烈反对,甚至提出了反美国制裁的措施。<sup>④</sup> 例如,欧洲有许多总部设在古巴的公司和与美国做生意的公司依然冒着被美国制裁的风险这样做。<sup>⑤</sup>

无论在美国国内还是在其他国家和地区,美国对古巴的禁运一直受到严厉的批评和反对。美国著名拉丁美洲问题专家威廉·利奥格兰德(William M. LeoGrande)指出,对古巴的禁运是半个多世纪前实施的“美国对世界上任何国家最古老、最全面的经济制裁制度”“封锁从未有效地实现迫使古巴的革

<sup>①</sup> 又称 1996 年《古巴自由与民主团结法案》(The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act)。

<sup>②③④</sup> 徐世澄著:《美国和古巴关系史纲》,北京:中国社会科学出版社,2021 年,第 177 页,第 178 页,第 196 - 197 页。

<sup>⑤</sup> European Commission, “European Union, Trade in Goods with Cuba”, 2017. [https://webgate.ec.europa.eu/isdb\\_results/isdb\\_rsg/factsheets/country\\_factsheets](https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/isdb_rsg/factsheets/country_factsheets). [2022 - 01 - 12]

命政权下台或使其屈服于华盛顿的意愿等主要目的”。<sup>①</sup> 尽管面临国内外的批评和反对，除了出于人道主义的压力而在食品和药品方面出现短暂的松动以外，美国政府对古巴的禁运制裁从未有大幅的改变。2006年10月10日，美国宣布成立一个特别工作组，更严格地追究违反美国对古巴贸易禁运的行为，并对违反者处以严厉的惩罚。但是，美国一直是唯一对古巴实施这种封锁的主要国家。古巴仍然能够接收来自其他国家的游客和贸易，这在国际上使美国的封锁显得既非法又毫无意义。

## （二）禁不住的跨海偷渡

由于两国距离相近，半个多世纪以来，不同时期的古巴人出于不同的原因（或被美国鼓动，或出于经济的动因）移民美国，引发了多次难民危机，也出现了很多命丧大海的悲剧。

两国关系破裂之后，美国向古巴逃亡者延长了免签证。抵达美国领土后，古巴人可以声称他们正在逃离共产主义的压迫，借此申请假释并获得难民身份。1962年10月的古巴导弹危机中断了两国之间的商业旅行，秘密移民数量也相应增加。根据美国的消息来源，大约有6700名“筏民”（*balseros*）在1962—1965年间抵达美国佛罗里达州。<sup>②</sup> 1965年10月10日，古巴政府开放了马坦萨斯北部的卡马里奥卡港，允许人们在未经美国授权的情况下离开古巴。古巴政府的这一政策导致了古巴人向美国的第一波移民潮，使美国不得不制定历史上规模最大、时间最长的难民安置计划，在1965年12月1日至1973年4月6日期间，华盛顿和哈瓦那之间进行了多次外交谈判，在巴拉德罗和迈阿密之间建造了一座登机桥。这就是所谓的“自由飞行”计划，该计划让更多的古巴蓝领工人和服务人员进入美国。美国的迈阿密和佛罗里达是他们的首先落脚点。

美国一直煽动并鼓励古巴人逃离卡斯特罗政府治下的古巴，这不仅给美国社会本身带来了很大冲击，也给古巴人滞留的其他拉美国家制造了“难民危机”。1980年4月初至9月底，在美国的煽动下，古巴发生了12.5万人逃亡到美国和其他拉美国家的难民事件。美国的难民政策充满漏洞，让卡斯特

<sup>①</sup> William M. LeoGrande, “A Policy Long Past Its Expiration Date: US Economic Sanctions Against Cuba”, in *Social Research*, Vol. 82, No. 4, *Purse Power: Economic Weapons for Political and Social Change*, Winter 2015, pp. 939–966.

<sup>②</sup> Jorge Duany, “Cuban Migration: A Postrevolution Exodus Ebbs and Flows”, July 6, 2017. <https://www.migrationpolicy.org/article/cuban-migration-postrevolution-exodus-ebbs-and-flows>. [2022-01-15]



罗政府找到了反制空间。例如，1980年卡斯特罗宣布，“那些没有革命基因的人，那些没有革命血统的人……我们不想要他们，我们不需要他们。”<sup>①</sup>卡斯特罗允许那些想要离开古巴的古巴人自由离去，并开放了哈瓦那附近的马列尔港（Mariel），同意在美国的古巴侨民到此港来接走他们的亲属。一时间，成百上千艘船只往来于美国与古巴之间这短短的海面上。这便是古美移民问题中著名的“马列尔港大逃亡事件”。这次事件迫使美国不得不改变“欢迎逃离古巴的移民”的态度，并调整了政策，与古巴进行了谈判，并于1984年达成了一项双方都从未认真执行过的移民协议。

20世纪80年代以后，引发移民的经济因素超过意识形态因素，古巴人越来越像来自墨西哥或多米尼加等国的劳工移民那样，出于提高生活水平的愿望而经历千辛万苦到达美国。<sup>②</sup>这些移民主要是穿越佛罗里达海峡到达美国。在苏联解体后，古巴经济经历了一段特殊困难时期，更多的古巴人偷渡美国。美国对古巴的政策充满矛盾和纠结，一方面在政策上限制来自古巴的移民，另一方面在宣传上继续唆使古巴人逃离。由于获得正常签证的渠道已经不再畅通，一些古巴人试图乘坐自制小木船、舢板乃至汽车内胎漂渡到美国。卡斯特罗政府一方面揭露美国企图利用移民问题诋毁古巴、煽动古巴内乱和寻找借口对古巴进行军事干涉，另一方面顺应美国的政策思路，不再阻拦本国入穿越海峡到达美国。这导致试图从古巴逃往美国的各种筏子速增。1994年8月，乘坐自制筏子抵达美国的古巴移民数量甚至刷新了马列尔港事件之后的新纪录，这就是所谓的“筏民潮”事件。<sup>③</sup>

为了应对古巴难民潮，美国不断调整关于古巴难民的落地和归化政策。例如克林顿政府实施的“湿脚干脚”政策，在海上拦截没有签证的乘坐船只和木筏的古巴人并遣返他们，而偷渡的古巴人一旦踏上美国领土，就可以立即被接纳。这反而刺激了古巴人移民美国的意愿，因为古巴人担心美国对他们的有利政策会随时改变。很多人甚至穿越南美洲和中美洲的陆路，经历艰难的长途旅行抵达美国。这种状况在几个从未有经验处理如此大量过境移民

<sup>①②</sup> Jorge Duany, “Cuban Migration: A Postrevolution Exodus Ebbs and Flows”, July 6, 2017. <https://www.migrationpolicy.org/article/cuban-migration-postrevolution-exodus-ebbs-and-flows>. [2022-01-15]

<sup>③</sup> 详情参见徐世澄著：《美国和古巴关系史纲》，北京：中国社会科学出版社，2021年，第190-192页。又见 Jorge Duany, “Cuban Migration: A Postrevolution Exodus Ebbs and Flows”, July 6, 2017. <https://www.migrationpolicy.org/article/cuban-migration-postrevolution-exodus-ebbs-and-flows>. [2022-01-15]

的中美洲和南美洲国家引发了危机。2015年，在尼加拉瓜关闭边境后，数千人滞留在哥斯达黎加数周。来自古巴移民的各种麻烦和危机叠加，导致奥巴马政府在2015年任期即将结束时宣布结束“湿脚干脚”政策。从此，未经授权进入美国陆地入境口岸的古巴人不再享受在美国的移民特权。<sup>①</sup>

纵观美国的移民史，由于美古两国关系的长期隔断，特别是其中夹杂了诸多的政治因素，许多古巴人在试图离开自己的国家时冒了更大的风险。他们在简陋的条件下穿越90英里的海域，时刻面临着溺水或遭鲨鱼袭击的威胁。实际上很多人在这短短的旅途中丧生。然而，大自然的威胁终究抵不住经济的动因和移民家庭团聚的动力，政治上的隔阻一直没能拦截古巴人到达美国的脚步，也没能隔断在美国的古巴人对故国的挂念。实际上，在超过半个世纪的隔阻中，这样的移民潮给两国国内都带来了一定的社会安全危机。因此，在断绝外交关系的情况下，古巴政府和美国政府之间就移民问题却一直存在进行谈判和交涉的通道。美国在古巴移民问题上动机不纯，充满漏洞，给古巴维护主权和自尊、反制美国霸权创造了机会。

#### 四 打破坚冰，道阻且长

在古巴革命胜利之后的几十年里，美国历任政府一直以军事威慑、政治孤立、经济封锁和鼓励移民逃亡等各种手段，试图颠覆卡斯特罗政权。进入21世纪以后，随着国际局势和各自国内因素的变化，美古关系出现了松动的迹象。

##### （一）打破坚冰

2002年5月和2011年3月，美国前总统卡特两次以私人身份访问了古巴，被认为美古关系的坚冰开始松动。卡特的访问名义上是私人访问，但是得到了美国政府的“背书”。同时，美国有些商业利益集团也一直关注古巴的市场机会。从古巴方面来看，其社会主义经济模式更新也需要宽松有利的国际环境。只有改善古美关系，敦促美国取消封锁，实现两国关系正常化，才能改善古巴的生存和发展条件，确保古巴模式更新的顺利进行。

---

<sup>①</sup> 1966年，美国国会通过了《古巴调整法》，根据该法案，被允许进入美国的古巴公民在入境1年零1天后有资格获得永久居留权。古巴人是唯一具有这种加速获得合法身份的移民群体。这项措施旨在给予居住在美国的没有合法永久居留权的古巴难民以合法的身份。从此以后，大多数抵达美国的古巴人被获准留下来。他们还有资格获得各种联邦政府援助，例如健康和福利，而其他合法移民必须拥有5年的美国居留权才能获得这些权利。

奥巴马时期，基于国际局势的变化和美国国内金融危机的冲击，美国的全球外交布局进行了重大调整。在这种全球战略缓和的背景下，奥巴马迈出大胆的步伐，恢复与古巴的关系，可以说是其任内重大战略调整的收尾工程，因为2016年是奥巴马最后一年任期。

经过一段时间的秘密外交谈判，奥巴马和劳尔·卡斯特罗在2014年年底宣布，两国政府将恢复全面外交关系。一时间，这个令世人感到惊讶的消息被认为是美古关系“破冰”的信号。奥巴马进一步放宽了对汇款和旅行以及贸易、电信和金融服务的限制，把古巴从“支持恐怖主义”国家名单上移除。两国政府重新开放了大使馆。此举得到了两国公众的广泛支持。通过谈判，美国和古巴也达成了一系列双边协议。2016年年初，奥巴马访问哈瓦那，这是自1928年柯立芝总统以来，当任美国总统首次访问古巴。同年，美国商业航空公司开始在两国之间提供航运服务。

但是，古美关系发展并不如期待的那么顺利。菲德尔·卡斯特罗的去世和2016年特朗普的当选重新引发了关于美国对古巴政策的辩论。奥巴马只不过在政治层面缓和了两国的表面关系，而严重掣肘古巴经济发展的美国封锁政策及美国相关法规依旧岿然未动，美国对古巴的意识形态敌意也从未消除。

## （二）特朗普回归强硬路线

特朗普上任后，扭转了奥巴马政府对古巴的外交“破冰”政策路线。特朗普政府禁止与由古巴军方、情报机构和安全部门控制或代表古巴运营的企业进行商业活动，禁止了团体教育交流，甚至禁止美国人单独前往古巴进行教育和文化交流，禁止游轮和其他船只在美国和古巴之间航行，并禁止美国航空公司飞往哈瓦那以外的古巴城市，甚至还暂停了飞往哈瓦那的私人包机。2017年9月，特朗普上台的当年，美国就闹出了“声波攻击”事件。特朗普政府以美驻古外交官疑似遭到声波攻击、造成听力和认知出现问题为由，驱逐古巴驻美使馆的外交官，并撤回60%美国驻古巴使馆的外交人员，暂停大多数签证的处理。特朗普允许某些美国公司和古巴裔美国人向美国法院提出索赔，要求古巴政府赔偿古巴革命后被征用的财产。<sup>①</sup> 特朗普政府还对古巴与委内瑞拉的密切关系提高警惕，试图通过制裁航运公司和古巴国有石油公司来阻止委古石油贸易

<sup>①</sup> “U. S. - Cuba Relations”, Backgrounders, Council for Foreign Relations. <https://www.cfr.org/backgrounder/us-cuba-relations>. [2022-02-01]

和运输。总而言之，特朗普的政策试图把美古刚刚消融的关系再次封冻。

但是，古巴的政策调整却没有顺应特朗普的逆行节奏，而是谨慎对待特朗普的强硬政策。《美国和古巴关系史纲》一书指出，古巴的对美政策是“有理有利有节”。一方面，古巴政府坚持捍卫国家主权和领土完整、独立自主的原则，坚决反对美国干涉古巴内政；另一方面，古巴政府一再强调愿意与美国政府进行协商对话和合作，消除分歧和解决悬而未决的问题。<sup>①</sup>与此同时，古巴政府进行了一些经济改革，包括放宽对私营企业的限制，并对古巴裔美国投资者表示开放。

### （三）不确定的未来

2021 年上半年，美古两国都更换了领导人。美国方面，见证并参与美古关系破冰的乔·拜登就任美国总统，作为民主党总统候选人，他在竞选的时候承诺将扭转共和党总统特朗普对古巴的政策。拜登政府上任后表示，希望最终取消汇款限制，使美国人能够前往古巴，并开始对特朗普政府的其他政策进行审查。但是白宫同时也表示，调整美国对古巴的政策并不是拜登的首要任务之一。截至 2021 年 11 月，汇款限制仍未取消。古巴方面，2021 年 4 月，迪亚兹—卡内尔接班劳尔·卡斯特罗担任古巴共产党第一书记。然而，同年 7 月，古巴国内爆发了全国性抗议活动，这是古巴近 30 年来最大的抗议活动。示威者对古巴不断恶化的经济状况（包括停电、食品和药品短缺以及通货膨胀飙升）不满。美国的封锁对这些困境负有一定的责任，但也有古巴政府管理不善及新冠疫情导致古巴旅游业崩溃的原因。古巴政府领导人对抗议活动的反应是指责外国挑唆者，逮捕抗议活动组织者，并限制全国境内互联网和社交媒体的使用。拜登政府对几名古巴官员实施了新的制裁。与此同时，美国国会包括卢比奥在内的一些有影响力的参议员已向拜登施压，要求恢复特朗普时代的强硬政策，加强古巴的互联网接入，并警告哈瓦那不要鼓励大规模移民到美国。<sup>②</sup>但也有许多民主党议员认为，美国应该减少对两国公民旅行的限制，取消对汇款的限制，重新配备美国驻哈瓦那大使馆。甚至有人主张，拜登政府可以先解除学术、文化和教育交流领域的障碍，允许古巴棒球运动员在加入美国职业棒球大联盟时不必放弃他们的古巴公民身份。拜登政府可以在国会立法的允许下，鼓励美国公司和散居海外的古巴裔美国人

<sup>①</sup> 徐世澄著：《美国和古巴关系史纲》，北京：中国社会科学出版社，2021 年，第 270 页。

<sup>②</sup> “Senate Adopts Rubio-Scott Amendment to Provide Internet to Cuban People”, August, 2021. <https://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/2021/8>. [2022-02-01]

与古巴的独立企业家以及某些国有企业做生意，如经营古巴的酒店和度假村。<sup>①</sup>

但是，无论美国还是古巴，双方国内的各种因素都表明，和解的前景依然面临各种障碍，旧的未除，新的沓来。

## 五 结语

徐世澄研究员是研究古巴问题的资深专家，他亲历见证了古巴革命的历史。毋庸置疑，他是古巴问题的权威发言人。他对古巴的研究和分析得到了古巴大使卡洛斯·米格尔·佩雷拉·埃尔南德斯的高度认可。<sup>②</sup> 因此，《美国和古巴关系史纲》不仅仅是对美古 200 年的恩怨做了全面的梳理，更重要的是，徐世澄研究员从古巴研究的角度客观地展现了美古关系的互动。

在世界历史和国际关系的研究叙事中，学界往往从霸权的角度分析美国对古巴政策的调整，鲜有客观论述古巴作为一个弱国如何应对霸权的欺凌。《美国和古巴关系史纲》从双边的角度都各有叙述和分析，正如徐世澄研究员在该书中所言，“美古关系是当今国际关系中一对十分特殊和典型的关系”，“一部美古关系史，是一部侵略与反侵略、干涉与反干涉、封锁与反封锁的历史。”<sup>③</sup> 古巴以追求独立维护主权的决心和意志对抗美国的霸权欺凌，这是贯穿古美关系史的主线。1959 年古巴革命胜利至今，美国更换了 19 届政府，美国对古巴的经济封锁、贸易禁运等主流政策却从未缓和，美国对古巴意识形态的敌视从未消除，美国颠覆古巴社会主义政权的政治意志和目标也从未放弃。而社会主义古巴也一直坚持维护自己独立自主的发展道路，坚决反对美国的打压和控制，决不想回到被美国控制的状态。实际上，尽管双边关系存在如此巨大的分歧，两国却一直保持着各种渠道的对话与沟通，就某些问题如移民问题达成过协议，但是，障碍和偏见无法消除，美古关系的发展“仍将是曲折多变的，不会是一帆风顺的”。<sup>④</sup>

（责任编辑 黄 念）

<sup>①</sup> Richard E. Feinberg, “A Return to Détente with Cuba: Biden must Rediscover Obama’s Patient Optimism”, February 5, 2021. <https://www.foreignaffairs.com/articles/cuba/2021-02-05>. [2022-02-01]

<sup>②③④</sup> 徐世澄著：《美国和古巴关系史纲》，北京：中国社会科学出版社，2021 年，序言，第 280 页。