

# 古巴医疗外交的特点、动因与意义

——兼论新冠肺炎疫情给古巴医疗外交带来的契机

曹 廷

**内容提要：**随着重大传染病和生物安全风险等非传统安全问题成为全人类面临的重大生存和发展威胁之一，加强全球医疗合作的重要性和紧迫性日益凸显。在此次新冠肺炎疫情中，长期遭受美国封锁的古巴克服自身困难，积极开展对外医疗援助，受到全球瞩目。古巴是发展中国家阵营中开展医疗外交最成功的国家之一，其合作对象覆盖了世界上大部分国家和地区，合作领域包括灾难救援、长期医疗援助、教育培训、医药合作等多种形式。古巴的医疗外交管理体制健全，在合作中倡导能力建设，且长期坚持人道主义和国际主义精神，因此广受合作国赞誉。在半个多世纪的实践中，古巴医疗外交不仅给本国在外交和经济上带来了诸多利好，而且客观上带动了世界医疗卫生事业的发展。当前，古巴医疗外交面临的外部环境较为严峻，美国加大对古制裁、地区政治生态变化等因素均给古巴带来不小的挑战。但也应看到“危中藏机”，随着共同合作应对传染病等全球性威胁的重要性日益上升，古巴的医疗外交也将迎来新的契机。

**关键词：**古巴 医疗外交 国际主义 新冠病毒 医疗援助

**作者简介：**曹廷，法学博士，中国现代国际关系研究院拉美研究所副研究员，墨西哥、古巴及中美洲研究室主任。

**中图分类号：**D875.1 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2020) 03-0101-17

作为加勒比岛国和西半球唯一的社会主义国家，古巴国土面积狭小，硬实力不足，加上长期遭受美国敌视和封锁，国家安全面临重大威胁，对外合作受到重重约束。对此，古巴积极拓展外交空间，尤其运用医疗外交<sup>①</sup>为其争取国际支持、改善外交局面，成为发展中国家阵营中开展医疗外交最成功的国家之一。2020年初全球暴发新型冠状病毒肺炎疫情后，古巴相继向意大利、西班牙、委内瑞拉等30多个国家派出医疗队，并积极研制抗病毒药物，广受国际赞誉。医疗外交不仅成为古巴推进对外关系、抵御美国封锁的重要支柱，而且对促进南南合作及国际医疗合作具有积极意义。

## 一 古巴医疗外交的内容及特点

古巴医疗外交历经近60年发展，已经取得了诸多成就。古巴迄今已与160多个国家开展医疗合作，执行了60多万次国际任务，约有40多万名医疗专业人员在海外提供过医疗服务。<sup>②</sup>目前，古巴约有2.8万多名医护人员在全球60多个国家提供医疗服务。古巴的医疗外交主要集中在灾后医疗救援、长期医疗服务、教育培训和医药合作等领域，战略重点主要集中在拉美地区，并且扩展到非洲和亚太国家，同时也兼顾欧美发达国家的部分群体。

### （一）古巴医疗外交的主要内容

古巴的对外医疗合作形式丰富。短期项目主要包括灾难救援、传染病控制和检测、医护人员培训、医疗体系建设和管理、捐赠药品和医疗设备、疫苗接种、通过主办国际会议和出版医疗刊物与外国交流医学前沿知识等。与受援国的长期合作项目包括向受援国直接派遣医疗团队、建立“综合医疗计划”<sup>③</sup>、向当地医院派遣医生、协助建设医院、为受援国留学生提供奖学金供其赴古巴进修、科学技术交流等。<sup>④</sup>其中，以如下四种为最主要的合作模式。

<sup>①</sup> 古巴政府在官方文件中更多使用“对外医疗合作”，较少称“医疗外交”，但客观上讲，“对外医疗合作”已成为古巴政府发展对外关系的重要手段之一，因此本文统称为“医疗外交”，包括其所有形式的对外医疗合作。

<sup>②</sup> “Cuba no Continuará Colaboración Médica en Brasil ante Anuncios de Condicionamiento de Jair Bolsonaro”，14 de noviembre de 2018. <http://www.radiohc.cu/noticias/nacionales>. [2020-03-19]

<sup>③</sup> “综合医疗计划”是于1998年11月在菲德尔·卡斯特罗亲自指示下创立，起初目标是对遭遇“米切”飓风袭击的海地等中美洲和加勒比国家提供医疗援助，帮助其建设卫生体系并提高医疗水平，后该项目扩展到拉美地区20多个国家以及亚洲、非洲等国家。

<sup>④</sup> Julie M. Feinsilver, “Fifty Years of Cuba’s Medical Diplomacy: From Idealism to Pragmatism”, in *Cuban Studies*, University of Pittsburgh Press, Vol. 41, 2010, pp. 88-89.

一是提供紧急灾后救援。在地震、海啸、核泄漏、传染病等大规模灾难中，古巴医疗队都会冲锋陷阵提供无偿援助。1960年智利大地震发生后，古巴便首次对外派出医疗团队。1963年，古巴向遭遇地震的阿尔及利亚派遣了由56名医护人员组成的医疗队，提供了为期14个月的援助。此后，古巴长期参与国际灾难救援。2010年海地大地震发生后，古巴立即派出由60名医生组成的医疗救援团队，率先抵达灾难现场，与派驻当地的400名古巴医生共同投入救援。短短三周内，古巴医疗团队救助了5000名民众，完成了3000台手术，接生了280名婴儿，为2万名民众接种了破伤风疫苗，建立了9所康复病房，并为儿童和青少年提供心理健康支持。据统计，在海地地震后，古巴医护人员照顾的伤员占总数的40%。<sup>①</sup>2005年巴基斯坦克什米尔地震后，古巴派出最高水平的医疗救援团队参与救助，除了派去医生、护士和技术人员共计2564人（医生比重占57%），还带去大量医疗物资。古巴为巴基斯坦援建的两所医院，每所价值高达50万美元。据统计，在这次地震中古巴团队治疗的患者占总人数的70%。救援完成后，古巴团队仍留守当地继续提供救治服务。不久后，古巴又向巴基斯坦捐赠了54个应急发电机。<sup>②</sup>

多年来，古巴还向切尔诺贝利核泄露事故的受害者提供医疗救助服务，十年内先后有约2万名来自俄罗斯、乌克兰和白俄罗斯的核辐射患者赴古巴接受免费治疗。此外，2007年秘鲁地震和印尼海啸、2008年中国汶川地震、2008年玻利维亚洪灾、2018年危地马拉火山喷发等灾难发生后，古巴都曾派遣医疗团队提供援助。2020年初，全球暴发新型冠状病毒肺炎疫情后，古巴克服自身困难，迅速反应，积极响应他国提出的援助申请，不仅慷慨接受载有新冠肺炎患者的“布雷马”号英国邮轮停靠本国港口，更是派出“亨利·里夫”国际主义医疗队赴多国提供医疗援助。援助对象不仅包括医疗系统脆弱的非洲和拉美国家，也包括意大利、西班牙等欧洲重灾国。据统计，在此次新冠肺炎疫情中，古巴派遣医疗队予以援助的国家已超过38个。<sup>③</sup>一些正在海外工作的古巴医生亦参与当地抗疫战斗。

二是提供长期医疗服务。21世纪以来，古巴在发展中地区积极实施“综

<sup>①②</sup> Julie M. Feinsilver, "Fifty Years of Cuba's Medical Diplomacy: From Idealism to Pragmatism", in *Cuban Studies*, University of Pittsburgh Press, Vol. 41, 2010, p. 89, p. 90.

<sup>③</sup> "Aún con Bloqueo, Cuba Ha Enviado Personal Médico en 38 Países por Covid-19", 7 de abril de 2020. <https://www.milenio.com/politica/coronavirus-cuba-enviado-593-medicos-38-paises-covid-19>. [2020-04-19]

合医疗计划”，在受援国接诊病人的同时帮助当地健全医疗体系。

拉美地区是古巴开展长期医疗服务的“主战场”。其中，以古巴与委内瑞拉的医疗合作规模最大。1999年查韦斯就任委内瑞拉总统后，秉持民族独立和反美立场，并与古巴逐渐建立盟友关系。根据两国2004年签署的“石油换医生计划”协议，古巴向委内瑞拉派遣3万名专业医疗人员，帮助建立600个诊所、600所康复医院和精神康复中心、35家高科技诊疗中心，并完成10万台眼科手术，委内瑞拉则以优惠价格向古巴输送原油。同年，古巴与委内瑞拉还达成“奇迹手术计划”协议。根据协议，10年内古巴要在拉美地区完成60万台眼科手术，费用由受援国政府和委内瑞拉支付。截至2007年年底，古巴医疗团队救治的眼疾患者已多达100多万名，远远超出协议要求。为完成计划，古巴还在委内瑞拉、玻利维亚、厄瓜多尔、危地马拉、海地、洪都拉斯、巴拿马、尼加拉瓜、巴拉圭、乌拉圭等国建立了61个小型眼科诊所。

巴西自2013年8月推行“更多医生计划”，向国内偏远和贫困地区派遣巴西本国或外国医生。为此，巴西政府与古巴签署协议，引进了大批古巴医生进驻。此后5年内，古巴累计向巴西派遣了2万多名医护人员，接诊患者达1.13亿人次。<sup>①</sup>古巴还为最不发达国家海地提供大量医疗援助。2010年古巴在委内瑞拉资助下为海地建立了5所综合诊疗中心，并派遣医护人员提供门诊和急诊服务。截至2018年8月，古巴医生在海地接诊病人达3014万人次，完成63.2万例手术，接生了17.9万名婴儿，并接种疫苗达165万人次。

此外，21世纪以来，古巴还在伯利兹、玻利维亚、多米尼加、危地马拉、海地、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拉圭等拉美国家实施“综合医疗计划”。古巴分别为多米尼加、安提瓜和巴布达建立了一所综合诊疗中心，并协助牙买加和苏里南建立医疗体系。同时，古巴本土医院也为其他拉美国家的民众提供大量免费医疗服务。

古巴在非洲地区的医疗外交亦十分活跃。古巴革命先辈切·格瓦拉参加古巴革命前曾在阿根廷攻读医学专业，也是古巴医疗外交的先驱，他曾于1965年在扎伊尔协助完成非洲首次大规模疫苗接种运动。20世纪70年代至80年代初，古巴开始加大对非洲的社会援助，作为其军事行动的补充。1976—1986年期间，古巴在也门、埃塞俄比亚、乌干达等国援建了多所医学院。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> “Declaración del Ministerio de Salud Pública”, 14 de noviembre de 2018. <http://www.sld.cu/noticia/2018/11/14/declaracion-del-ministerio-de-salud-publica>. [2020-03-19]

<sup>②</sup> 孙洪波：《古巴的医疗外交》，载《拉丁美洲研究》，2007年第5期，第52页。

表 1 古巴在拉美地区开展医疗援助的数据统计（截至 2018 年 8 月 30 日）

国家（地区）	接诊患者（次）	开展手术（次）	接生婴儿（次）	接种疫苗（次）
伯利兹	4891988	115101	32858	227352
玻利维亚	70416664	1486774	56998	21149
巴西	107624299	1602	15681	15681
厄瓜多尔	5881576	194951	3530	1539
萨尔瓦多	182250	18997	1	0
危地马拉	4295159	459596	185153	1421550
圭亚那	5778747	166006	39305	9808
洪都拉斯	29634656	826479	174492	1014806
墨西哥	69355	584	421	13487
尼加拉瓜	732282	225642	20883	42781
秘鲁	641329	18645	206	2283
苏里南	317529	14638	856	8815
乌拉圭	660286	96943	0	0
委内瑞拉	1297676453	3365152	132163	183393
安提瓜和巴布达	380050	10588	9	0
库拉索	2847	0	0	0
多米尼加	185847	6063	807	7251
格林纳达	324902	26667	10599	0
海地	30142151	632088	178819	1649672
牙买加	1264413	24907	2	71594
圣基茨和尼维斯	215326	8318	762	0
圣文森特和格林纳丁斯	285078	4735	2052	45
圣卢西亚	299841	15829	1975	0
特立尼达和多巴哥	1898027	38586	15	325750
总计	1603801055	7758891	857587	1945734

资料来源：Alina Altamirano Vichot, “La Cooperación Médica Cubana ¿Diplomacia Pública?”, en *Revista Política Internacional*, No. 1, enero-marzo de 2019, p. 77.

随着 20 世纪 80 年代末至 90 年代初国际格局的变化，古巴在非洲地区的医疗外交有所收缩。1994 年南非结束种族隔离制度后，开始与古巴展开医疗合作，以解决国内医生紧缺问题。2008 年，在南非的古巴医生已达 435 人。1996 年，古巴与冈比亚开始医疗合作，每年派遣约 100 名医护人员在当地提

供医疗服务。此外，21世纪以来，古巴在博茨瓦纳、乍得、赤道几内亚、加纳、几内亚比绍、马里、津巴布韦等十多个非洲国家开展“综合医疗计划”。古巴还将“奇迹手术计划”扩展到非洲，为安哥拉、马里建立了眼科诊所。2014年，古巴派遣4048名医生赴利比里亚和塞拉利昂，为抗击埃博拉病毒做出突出贡献。<sup>①</sup> 据统计，截至2019年9月，古巴已与撒哈拉以南非洲地区的28个国家展开医疗合作，累计派出约4500名医护人员提供医疗服务。<sup>②</sup>

古巴还在亚洲地区开展医疗外交。近年来，古巴与中国的医疗合作进展良好，古巴先后在安徽合肥、河南周口和鹤壁、青海西宁等中西部地区建立中古友谊眼科医院，并派遣眼科专家长期驻扎、接诊病人。除了中国等地区大国，古巴还对东南亚地区的东帝汶和太平洋岛国等偏远地区开展医疗援助。古巴在东帝汶的医疗项目始于2003年12月，目标是建立可持续的医疗体系。截至2008年，古巴已派遣177名医护人员为东帝汶提供医疗服务。尽管古巴医生在太平洋岛国的数量有限，但影响不容小觑。2004年，古巴向瑙鲁派遣了11名医生，占瑙鲁全国医生总数的78%，将其医生数量提高了367%。2008年瓦努阿图与古巴达成协议，由古方派遣6名医生赴该国工作，以缓解当地医疗资源紧缺问题。<sup>③</sup>

三是支持医学教育和培训。拉丁美洲医学院<sup>④</sup>是古巴提供国际医疗教育培训的最主要机构。其国际联合项目向包括中美洲和加勒比国家在内的外国留学生提供在古巴学习医学、护理、医疗技术等课程的全额奖学金，并且提供在职培训。<sup>⑤</sup> 申请项目的留学生须完成高中学业并且取得优异成绩，同时还须通过考试方可获得进修资格。尽管如此，每年有大批有志于医学的学生申请赴古进修，在某些国家甚至出现了候选人与录取名额比例达到10:1的情况。<sup>⑥</sup>

① Alina Altamirano Vichot, “La Cooperación Médica Cubana ¿Diplomacia Pública?”, en *Revista Política Internacional*, No. 1, enero - marzo de 2019, p. 68.

② “Se Fortalecerá Cooperación Médica en Sudáfrica”, 10 de septiembre de 2019. <http://www.radiohc.cu/noticias/salud/201567-se-fortalecera-cooperacion-medica-en-sudafrica>. [2020-03-19]

③ Julie M. Feinsilver, “Fifty Years of Cuba’s Medical Diplomacy: From Idealism to Pragmatism”, in *Cuban Studies*, University of Pittsburgh Press, Vol. 41, 2010, p. 93.

④ 1999年，在非德尔·卡斯特罗指示下，古巴成立了拉丁美洲医学院，提供涉外教育培训，当时的目标是解决中美洲和加勒比地区国家普遍存在的医护人员稀缺、无力应对飓风等自然灾害的问题。此后，该学院接收学生的范围扩大到整个拉美地区甚至非洲地区。

⑤ Julie M. Feinsilver, “Fifty Years of Cuba’s Medical Diplomacy: From Idealism to Pragmatism”, in *Cuban Studies*, University of Pittsburgh Press, Vol. 41, 2010, p. 93.

⑥ WHO, “Cuba Ayuda a Formar más Médicos”. <https://www.who.int/bulletin/volumes/88/5/10-1010510/es/>. [2020-03-20]



委内瑞拉是拉丁美洲医学院外国留学生的最大来源国。根据2004年古委签署的协议，古巴同意为委内瑞拉培训4万名医生和5万名护理人员，并为1万名医学和护理学专业学生提供全额奖学金。同时，古巴为玻利维亚提供了5000个全额奖学金。截至2019年，古巴的拉丁美洲医学院已培训了来自100多个国家的近3万多名医生，其中部分毕业生成为各自国家的卫生部长、政府官员或学者。<sup>①</sup>此外，古巴还协助其他国家建立自己的医学院。在驻在国工作的古巴医生还承担对当地医学专业学生进行教学指导的工作。

四是开展医药合作。随着重大传染病和生物安全风险成为全世界、全人类面临的重大生存和发展的威胁之一，药物研发已成为国际医学合作的重点方向，古巴对外医药合作也日益成为其医疗外交的重要支柱。由于高度重视发展高科技和生物医药，坚持自主创新，古巴的疫苗、干扰素和降血脂药物等技术处于世界领先水平，在生物技术领域已取得500多项具有自主知识产权的海外专利，近400多种生物产品出口到包括英国、加拿大在内的近50多个国家和地区。古巴生物技术和医药产业集团还与中国企业合作，成立多家合资企业，生产多甘烷醇（PPG）、干扰素和抗癌药物等。在此次新冠肺炎疫情中，古巴也积极参与药物研制。近期发现，古巴和中国合作开发的重组人干扰素 $\alpha$ -2b亦可用于治疗新冠肺炎。该药物已证实对包括乙型和丙型肝炎、带状疱疹、艾滋病和登革热在内的病毒性疾病有效。据称该药物已在中国投入临床试用，同时还在其他国家展开试用。

## （二）古巴医疗外交的主要特点

古巴医疗外交是依靠本国医疗体系的基础发展而来的，因此也继承了本国医疗制度的几大特点。

一是具备健全的医疗管理体系。得益于古巴政府的高度重视和大量投入，其医疗卫生系统已形成一套完备的管理体系。一直以来，古巴公共卫生部统筹管理对外医疗合作。1984年，古巴公共卫生部下设中央医疗合作部，具体负责政府间合作项目。<sup>②</sup>随着对外医疗合作为古巴带来越来越多的经济利益，2005年在菲德尔·卡斯特罗批准下，公共卫生部成立古巴医疗服务公司，在医疗服务、健康管理、学术交流、科研开发等方面展开有偿的对外合作。同

<sup>①</sup> Ministerio de Salud Pública de Cuba, “Colaboración Médica Cubana: 56 Años de Vocación Humanista y Solidaria”. <https://salud.msp.gob.cu/?p=3223>. [2020-03-20]

<sup>②</sup> ECURED, “Unidad Central de Cooperación Médica”. [https://www.ecured.cu/Unidad\\_Central\\_de\\_Cooperaci%C3%B3n\\_M%C3%A9dica](https://www.ecured.cu/Unidad_Central_de_Cooperaci%C3%B3n_M%C3%A9dica). [2020-03-20]

年，古巴成立亨利·里夫国际医疗救援队，主要向遭遇重大自然灾害及疫情的国家提供紧急无偿援助。

二是注重疾病预防和医疗能力建设。作为一个生存环境恶劣、经济发展受困的社会主义国家，古巴政府高度重视本国民众的疾病预防及保健意识的培养，以减少长期的公费医药支出。<sup>①</sup> 古巴医学院校的学生在毕业前都要通过一门有关疾病预防的考试。古巴所有社区都设有家庭诊所，每个医生负责为所在社区的家庭提供诊疗、健康信息、预防和营养等方面的服务和咨询。通过沟通，医生可以有效地帮助民众预防疾病的发生。而古巴在对外提供医疗援助时也贯彻了这一理念，高度重视对民众的疾病预防和自我保健意识的培养。在一些发展中国家的偏远地区，古巴医生经常为当地工作人员进行卫生防疫知识培训，并为当地民众普及卫生常识，以减少疾病传播。同时，古巴十分重视对受援国医疗能力的培训和提高，不仅长期为外国留学生提供奖学金供其在古巴就读，而且还在医学院和医院建设方面为受援国提供协助。完成灾难救援的古巴医疗队还经常留守当地，帮助受援国进行医疗建设。

三是平等对待所有合作方。正如古巴在国内推行公平公正的全民免费医疗制度，其在医疗外交中亦对所有合作方一视同仁，不以意识形态划分界限。面对大型灾难，不论穷国富国，古巴一律提供医疗援助。拉丁美洲医学院长期接收美欧留学生，并为其提供奖学金。该校培养的数百位美国学生中，大多数来自于无法支付高昂医学专业学费的低收入家庭，他们为了实现医生梦而前往古巴学习。此外，美国总统特朗普、巴西总统博索纳罗、智利前国防部长阿拉芒等反古右翼政客的子女均接受过古巴医生的救治。<sup>②</sup> 2005年美国遭遇卡特里娜飓风，古巴政府曾提出向美国派遣1000名医生进行灾后救援，遭到小布什政府的拒绝，但古巴的举动向外界展示了其道义精神。

四是始终坚持医德至上的理念。古巴对本国医生的医德水平要求较高，只有通过思想素质考核的人员才能从医。在各类紧急灾难救援中，古巴医疗队始终秉持奉献精神，冲锋陷阵在最前线。古巴医生通常具有吃苦耐劳的精神，并且以真诚的态度和服务意识对待病人。在长期的医疗援助中，他们不

<sup>①</sup> John M. Kirk and H. Michael Erisman, *Cuban Medical Internationalism: Origins, Evolution and Goals*, Palgrave Macmillan, June 2009, p. 37.

<sup>②</sup> Alberto Rodríguez, “La Verdad sobre los Médicos Cubanos: ‘Curarían hasta al Hijo de Bolsonaro’”, 27 de agosto de 2019. <http://www.cubadebate.cu/especiales/2019/08/27>. [2020-03-20]



仅融入受援国的偏远地区和贫困社区提供服务，而且任劳任怨，随叫随到。1998年海地遭受乔治飓风袭击后，由于环境过于恶劣，非政府组织“无国界医生”等救援团队纷纷撤离，而古巴派遣的由200人组成的医疗队却深入海地的偏远危险地区参与救援。<sup>①</sup>21世纪初，古巴与尼加拉瓜开展医疗合作时，主动选择该国大西洋沿岸的贫困地区进行援助。<sup>②</sup>在教育培训方面，古巴政府重视培养学生的国际情怀和社会责任感。接受古巴政府奖学金在拉丁美洲医学院学习的学生，毕业后须奔赴贫困地区或偏远地区提供医疗服务。<sup>③</sup>古巴通过实际的医疗援助，为促进其他国家的社会公平正义贡献出自己的力量。

## 二 古巴开展医疗外交的根本动因

在多重因素作用下，医疗外交成为古巴外交的重要支柱之一。古巴先进的医学水平和充沛的医疗人才是其医疗外交成功开展的必要保障。古巴国家领导人的国际主义精神是古巴开展医疗外交的重要指导思想。同时，古巴拓展外交空间的实际需求促使其医疗外交不断发展壮大。

第一，充沛的医疗人才和先进的医疗水平是古巴医疗外交的基础。古巴政府高度重视国民健康和医疗事业的发展。古巴宪法特别强调，健康是公民的基本权利和国家的责任。菲德尔·卡斯特罗曾表示需要不断对医学加以关注和研究。<sup>④</sup>1959年古巴革命胜利伊始，大批医生因政局动荡而流亡美国，公立医院设施不足，医疗系统濒于崩溃。对此，政府进行了大刀阔斧的改革，不仅加强医院建设，还推行全民免费医疗制度、分级医疗体系和家庭医生计划，并且执行严格的医学教育制度，取得了明显成效。随着古巴政府持续改革医疗部门并加强医学教育，到20世纪80年代时，古巴培养的医生已经超出了其国内需要的数量，医疗外交得以有效持续展开。目前，古巴已成为世界上单位人口拥有医生数量最多的国家之一。2019年古巴医生数量达到10余万名，即每1000名古巴居民中有9位医生。因此，尽管古巴常年遭受美国封

<sup>①②</sup> John M. Kirk and H. Michael Erisman, *Cuban Medical Internationalism: Origins, Evolution and Goals*, Palgrave Macmillan, June 2009, p. 131, p. 139.

<sup>③</sup> “Estudiantes Pobres de EEUU Se Multiplican en Programa Médico Cubano”, 20 de julio de 2016. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2016/07/20.> [2020-03-20]

<sup>④</sup> [古巴] 萨洛蒙·苏希·萨尔法蒂编，宋晓平、徐世澄、张颖译：《卡斯特罗语录》，北京：社会科学文献出版社，2010年，第154页。

锁，却达到了发达国家的健康水平（居民人均寿命 78.45 岁，新生儿死亡率 0.42%），人类发展指数常年处于全球较高水平。古巴民众死亡的三大主要原因与发达国家大致相同，为心脏疾病、癌症和脑血管疾病。该国的新生儿脊髓灰质炎、白喉、破伤风以及麻疹、风疹、腮腺炎等疾病基本得到控制。2015 年，古巴被世界卫生组织（WHO）宣布为世界上第一个消除了艾滋病和梅毒母婴传播的国家。<sup>①</sup>

古巴在医学领域坚持自主创新。冷战时期，古巴曾派遣专家团赴芬兰学习干扰素等药物研发技术，很大程度上带动了本国制药研发队伍的发展。苏东剧变后，古巴将资源集中投入制药业，解决了进口来源中断造成的药物短缺问题，进一步推动了制药技术的发展。近年来，古巴在眼科、矫形术等方面的专业技术水平超过了许多发达国家，同时高科技和生物医药继续迅速发展，尤其是疫苗、干扰素和降血脂药物等技术已处于世界领先水平。高超的医学技术和充沛的医疗人才成为古巴对外医疗合作的重要资源保障。

表 2 古巴医疗卫生发展状况

卫生指标	1958 年	1975 年	2007 年	2018 年
全国医院床位	28536	46402	54857	58968
医生数量	6000	10000	70594	95487
新生儿死亡率	6%	2.89%	0.53%	0.42%
平均寿命	55 岁	70 岁	77.6 岁	78.4 岁

资料来源：联合国、世界卫生组织、世界银行等官方网站。

第二，人道主义和国际主义理念是古巴医疗外交的内生动力。古巴共产党将国际主义<sup>②</sup>作为指导其对外交往的重要思想之一。菲德尔·卡斯特罗曾公开称，国际主义是马克思主义和社会主义最好的试金石，没有国际主义就没有共产主义；如果在各国人民之间没有互助互济，在一国人民中便也不会存在互助互济。<sup>③</sup>他认为，社会主义国家存在的宗旨实际上是为了帮助人、保护人。<sup>④</sup>加拿大教授约翰·科克在著作《古巴医疗国际主义》中称，菲德尔对于

① Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de Salud, *Estrategia de Cooperación País OPS/OMS Cuba 2018 - 2022*. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/275329>. [2020 - 03 - 10]

② 国际主义是指各国无产阶级在反对剥削制度、争取自身解放的斗争中，在政治、经济、道义等方面互相支持、互相援助、坚持国际团结的思想和政治原则。

③④ [古巴] 萨洛蒙·苏希·萨尔法蒂编，宋晓平、徐世澄、张颖译：《卡斯特罗语录》，北京：社会科学文献出版社，2010 年，第 135 页，第 80 页。

公众健康问题特别执着，具有与世界分享财富的高尚信仰。古巴另一位革命领袖切·格瓦拉曾指出，要建设社会主义，必须倡导利他主义、人道主义、国际主义、同伴互助等精神。<sup>①</sup> 劳尔·卡斯特罗上台后，在很大程度上延续了这些革命前辈的外交理念。古共制订的《2016—2021年古巴经济社会模式更新路线》中特别提到，要“继续通过对外合作加强国际团结”<sup>②</sup>。

第三，古巴拓展外交空间的实际需求促使其医疗外交不断发展壮大。作为一个加勒比小岛国，古巴硬实力不足，国土面积狭小，经济上依赖外部市场，安全上缺乏战略纵深，加之常年面临美国政治渗透和军事压力，国家发展面临诸多困难。1959年1月1日，菲德尔·卡斯特罗带领民众取得武装起义的胜利，推翻独裁政府并推行土地改革和国有化，招致美国敌视。冷战时期，美国对古巴无所不用其极，企图压垮卡斯特罗政权。为抵御身边强权，古巴外交“一边倒”地转向苏联，政治上依靠苏联支持，经济上依赖苏联援助，军事上与苏联结盟。在此阶段，古巴通过医疗援助方式与广大第三世界国家展开合作，成为配合其在拉美和非洲等地区“输出革命”的手段之一。20世纪60年代起，古巴先后向阿尔及利亚、安哥拉等国派遣医疗队，支持这些国家的民族独立运动。

苏东剧变后，古巴失去最大的外部支持，经济和安全上面临前所未有的困境。为抵制美国愈加严苛的封锁手段，古巴对外奉行全方位外交政策，努力扩大国际合作，逐步改善外部环境。医疗外交作为古巴一直赖以使用的手段和具备比较优势的领域，为其拓展外交空间的作用愈发凸显。随着拉美左翼群体性崛起和古巴内部形势向好，古巴医疗外交迎来新的契机，并通过与委内瑞拉等国的合作获得了大量的经济收入，为医疗外交的持续展开提供了保障。2006年劳尔·卡斯特罗接替患病的菲德尔·卡斯特罗掌权后，秉承外交多元化思想，继续在拉美和非洲地区推进医疗外交，为古巴赢得了广泛的国际赞誉和支持。

### 三 古巴医疗外交的成效与意义

毋庸置疑，医疗外交在古巴外交战略中发挥着传统外交无可比拟的作用，

<sup>①</sup> 宋晓平：《切·格瓦拉的伦理价值观及其现实意义》，载《拉丁美洲研究》，2008年第4期，第14页。

<sup>②</sup> “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el Período 2016 - 2021”，en *Granma*，julio de 2017. <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta>. [2020-03-20]

促进了古巴国际地位的提升,而且具有实际的经济效用,为古巴应对美国封锁带来了诸多帮助。同时,古巴的医疗外交对南南合作规模的壮大及全球医疗事业的发展都具有深远意义。

第一,医疗外交有助于提升古巴的软实力<sup>①</sup>和国际地位。不同于美欧日等发达国家通过金钱开展对外援助的手段,古巴作为一个长期遭受美国封锁的小岛国,克服困难、发挥自身优势,通过医疗广泛开展对外援助,展现了人道主义和国际主义精神,令受援国直接受益,获得了许多国家的认可和同情,提升了自己的国际地位。对于受援国来说,古巴医生水平较高,但收取的费用较低,因此与古巴进行医疗合作的收益良多。在古巴本土工作的医生每月薪水只有23~25美元左右,而对于在海外工作的古巴医护人员,受援国只需要提供其住宿、食品、国内交通和工作场所,并且每月支付约250~375美元的生活津贴即可,远远低于国际市场价格,因此吸引了大批国家与古巴展开医疗合作,同时也推动了一些国家与古巴建交。古巴与危地马拉、洪都拉斯等国重建外交关系在很大程度上都归功于医疗外交的先行作用。<sup>②</sup>同时,古巴的医疗外交为其抵制美国封锁发挥了重要作用,取得了对美博弈“以小博大”的主动权。自1992年起,联合国大会连续多年通过要求“美国停止对古巴经济、贸易和金融封锁”的决议。在2016年的联合国大会上,一向反对此决议的美国和以色列均投下弃权票。

表3 古巴与部分国家建交及医疗合作起始时间

国家	建交时间(年)	医疗合作起始时间(年)
亚美尼亚	1992	1988
伯利兹	1995	1990
不丹	2011	1995
智利	1995	1960
哥伦比亚	1993	1992
哥斯达黎加	2009	1992

<sup>①</sup> 软实力是一国通过吸引和说服别国服从本国目标从而实现本国目的的能力,它通过吸引力而非威逼或利诱达到目的,是一个国家综合实力中除传统的、基于军事和经济实力的硬实力之外的另一组成部分。

<sup>②</sup> Alina Altamirano Vichot, “La Cooperación Médica Cubana ¿Diplomacia Pública?”, en *Revista Política Internacional*, No. 1, enero-marzo de 2019, p. 78.

萨尔瓦多	2009	1996
美国	2015	1992
危地马拉	1998	1992
洪都拉斯	2002	1974
尼加拉瓜	1979	1972
巴拿马	2005	1994
巴拉圭	1999	1997
秘鲁	1972	1970
沙特阿拉伯	1980	1977
多米尼加	1998	1992
圣多美和普林西比	1979	1977
索马里	1989	1974
南非	1994	1992
东帝汶	2002	2000
乌克兰	1992	1990

资料来源：转引自 Alina Altamirano Vichot, “La Cooperación Médica Cubana ¿Diplomacia Pública?”, en *Revista Política Internacional*, No. 1, enero-marzo de 2019, p. 78.

第二，医疗外交有利于古美关系改善。尽管古巴与美国因为意识形态分歧而相互博弈长达半个多世纪，但期间也多次开展对话合作。由于地理位置临近，古巴和美国在移民、环境保护、反毒、反恐、灾后救援等安全议题上彼此需要。奥巴马执政时期，古美共同参与抗击埃博拉病毒的行动，为两国关系正常化设下重要铺垫。2016年两国复交后，双方在医疗领域签署了多项合作协议。同时，古巴在生物医药领域的成就吸引了美方合作兴趣。2006年，美国特批从古巴引进新型抗体药物尼妥珠单抗，用于治疗脑神经胶质瘤的临床研究。2018年9月，美国的罗斯威尔帕克癌症研究所与古巴分子免疫中心联合创建创新免疫疗法联盟，共同展开抗癌药物研发。2020年初全球暴发新冠肺炎疫情后，特朗普政府欲借疫情加大对古巴制裁，遭到“与古巴医疗教育合作”（MEDICC）等致力于促进美古医疗合作的美国社会团体的反对。<sup>①</sup>未来，两国在非传统安全领域仍然存在合作空间，特朗普坚持对古强硬政策将持续面临内部压力。在某些关键时刻，非传统安全领域的共同利益可使美

<sup>①</sup> MEDICC, “US must Unblock Cuba now”, 7 of April, 2020. <http://medicc.org/ns/us-must-unblock-cuba/>. [2020-04-20]

古两国求同存异、携手合作，并且能成为缓和双边关系的重要驱动力。

第三，医疗外交帮助古巴获得实际经济利益。医疗外交为古巴赢得了大量外汇收入和其他经济利益，主要包括受援国直接支付的费用，以及根据与委内瑞拉签署的“石油换医生”协议，古巴以优惠价格从委内瑞拉进口的大量石油。据统计，2006年古巴从医疗外交中获得的收入相当于其出口总额的28%，达到23.12亿美元，比镍、钴出口和旅游业收入的总和还高。<sup>①</sup> 医疗外交还为古巴出口医疗产品铺平了道路。接受古巴医护服务的许多国家也从古巴进口大量疫苗、药品以及医疗器械，并与古巴开展技术转让合作。其中，古巴疫苗出口前景良好，带动古巴与中国、巴西等国建立了合资企业，还与葛兰素史克等大型药企建立了合作关系。古巴生产的乙肝疫苗被世界卫生组织列入了联合国采购清单。此外，古巴不仅医学发达、医疗费用低廉，而且环境优美，适合疗养，吸引了许多外国人士前往治病，使医疗旅游成为重要创汇来源。据统计，在苏东剧变后古巴经济最困难的时期，每年约有2000~4000名外国游客赴古巴接受外科手术，为其带来了一定的外汇收入。<sup>②</sup> 如今，眼科、康复、整形美容、癌症治疗已成为古巴医疗旅游的优势项目。

第四，古巴的医疗外交推动了左翼国家团结合作。近年来，古巴与地区其他左翼国家交往密切，并积极提供医疗援助。查韦斯上台后推动建立了左翼色彩的玻利瓦尔美洲联盟，倡导各成员国提供各自的优势资源供他国或地区解决社会问题。对此，委内瑞拉与古巴签署“石油换医生”协议，加大引进古巴医护人员，并以委内瑞拉出资、古巴提供医疗援助的方式，在拉美地区实施“奇迹手术计划”，帮助许多拉美民众重见光明。古巴和委内瑞拉通过上述行动赢得了地区民众对左翼力量的好感，助推了左翼运动在拉美的发展。

第五，古巴的医疗外交带动国际医疗合作新模式的出现。古巴医疗人才充沛，医疗技术发达，但缺少资金，同时一些受援国也是贫国弱国，无法支付古巴医护人员的酬劳。在此情况下，许多国家和国际组织作为第三方出资，为古巴的医疗援助提供资金。2001—2002年，法国和日本共同资助古巴流行病学专家为海地儿童注射疫苗。而南非则是古巴在非洲开展医疗援助的主要资助方。2004年，南非提供100万美元资助在马里从事医疗援助的100多名

<sup>①</sup> Julie M. Feinsilver, "Fifty Years of Cuba's Medical Diplomacy: From Idealism to Pragmatism", in *Cuban Studies*, University of Pittsburgh Press, Vol. 41, 2010, p. 98.

<sup>②</sup> John M. Kirk and H. Michael Erisman, *Cuban Medical Internationalism: Origins, Evolution and Goals*, Palgrave Macmillan, June 2009, p. 48.



古巴医生。2010年，南非与古巴达成另一项南南合作计划，由南非提供100万美元的资金，资助31名在卢旺达工作的古巴医学专家。此外，古巴与世界卫生组织展开广泛合作，对冈比亚等国家进行医疗援助。<sup>①</sup>世界卫生组织下设的泛美卫生组织也积极参与拉美地区医疗合作，为古巴参与巴西的“更多医生计划”提供资助。这些都是南南合作中三方合作模式的有益尝试。在教育培训领域，留学生除了可获得拉丁美洲医学院提供的奖学金外，还可从非政府组织“宗教间共同体组织基金会”<sup>②</sup>的“和平牧师”项目获得国际旅费和书本费等其他费用的资助。<sup>③</sup>

第六，古巴的医疗外交促进世界整体医疗水平的提升。过去50年，古巴通过医疗外交为许多发展中国家的民众带来了健康和新生。1961年至今，古巴已与164个国家开展医疗合作，派遣了40多万名医护人员，其中大部分是医生。古巴医生的专业水平和敬业精神促使受援国重新审视本国医疗行业的问题，推动对本国医疗行业社会价值的重视，在客观上推动了部分国家对本国医疗体系的改革。

#### 四 古巴医疗外交面临的挑战及新冠肺炎疫情带来的契机

随着国际和地区环境不断变化，古巴医疗外交面临的外部环境日益复杂严峻，一方面美国加大对古巴对外医疗合作的阻扰，另一方面拉美地区政治生态的变化以及合作对象国内部相关行业的抵制均给古巴对外医疗合作带来挑战。

第一，美国阻扰古巴对外医疗合作。由于长期遭受美国制裁，古巴医疗物资短缺、医护人员工资水平低等问题长期存在。而且美国一直对古巴拥有高水平的医疗团队和优秀的医疗人才极为眼红。2006年8月，小布什政府出台了针对古巴的“医疗人才庇护移民计划”，规定在第三世界国家执行医疗任务的古巴医疗工作者如果愿意放弃当地工作赴美国从事医疗服务，美国驻当

<sup>①</sup> John M. Kirk and H. Michael Erisman, *Cuban Medical Internationalism: Origins, Evolution and Goals*, Palgrave Macmillan, June 2009, p. 112.

<sup>②</sup> 该组织成立于1967年，英文名为 Interreligious Foundation for Community Organization，自1992年起致力于结束美国对古巴的经济制裁，并通过各种方式向古巴提供人道主义援助。

<sup>③</sup> “Estudiantes Pobres de EEUU Se Multiplican en Programa Médico Cubano”，20 de julio de 2016. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2016/07/20.> [2020-04-20]

地大使馆可以为其提供签证和移民服务。该计划旨在蛊惑古巴高级医疗人才赴美，挖古巴的“墙角”，一方面为美国经济发展和医学进步吸纳人才，另一方面干扰古巴社会主义经济建设、造成古巴社会人心涣散。此政策公布后，一些在第三世界国家尤其是在委内瑞拉工作的古巴医护人员向美国提出庇护申请。2016年，该项目被美国彻底取消。特朗普上台后，逆转奥巴马对古缓和政策，加大对古制裁和打压。2019年古巴公共卫生部长欲赴美参加泛美卫生组织大会，美国拒绝向其颁发签证，公开阻扰古巴开展国际医疗合作。<sup>①</sup>

新冠肺炎疫情发生后，古巴发扬援助他国的优良传统，主动向多国派遣医疗队支援，获得广泛赞誉。但其善举遭遇美国诋毁，美国国务院甚至公开警告各国勿接受古巴医疗队援助，欲彻底堵住古巴的国际医疗合作之路。同时，美国收紧制裁措施，使得古巴获取医疗用品的难度增大。2019年特朗普政府激活“赫尔姆斯—伯顿法”第三条，加大阻扰古巴开展对外合作。新冠疫情发生后，德国、瑞士等部分国家担心遭受美国制裁，拒绝向古巴出口或运输医疗用品。中国企业阿里巴巴的创始人马云欲向古巴捐赠大量口罩、检测工具和呼吸机，但因美国运输公司拒绝承载，最终使得这批援助无法实现。

第二，受援国政治生态变化冲击古巴对外医疗合作。21世纪初，拉美地区发生了“粉红色浪潮”，左翼力量开始在巴西、委内瑞拉、阿根廷、智利等国上台执政，为古巴在该地区推进医疗外交提供了有利的外部环境。但近年来拉美左翼执政遭遇困难，巴西、玻利维亚等国的左翼政权纷纷下台，目前拉美地区左翼执政的仅有墨西哥、古巴、委内瑞拉、尼加拉瓜等国家，且委内瑞拉、尼加拉瓜等国左翼政权陷入执政危机，自顾不暇。拉美地区左翼力量势头减退对地区一体化合作产生了消极影响，古巴在该地区的医疗外交也遭遇一定冲击。委内瑞拉马杜罗政府陷入内外困境，国家石油公司遭受美国制裁，产油能力从原日产300多万桶大幅下降至100万桶左右。委内瑞拉对古巴原油供应力不从心，“石油换医生”计划前景不甚乐观。拉美新上台的右翼政府对古巴采取强硬态度，令医疗合作纷纷中断。巴西新总统博索纳罗候任期间便对前总统罗塞夫创立的“更多医生计划”

<sup>①</sup> “EEUU Niega Visa a Ministro de Salud de Cuba para Reunión de OPS”, 11 de septiembre de 2019. [https://www.france24.com/es.\[2020-04-20\]](https://www.france24.com/es.[2020-04-20])

提出质疑，要求引进的古巴医生重新接受考试，引起古方不满，后者于2018年年底开始撤回驻巴西医护人员。2019年10月玻利维亚发生政变后，古方遭遇玻反对派压力，开始从当地撤回大批医生。近期，拉美国家普遍遭遇新冠疫情冲击，加之自身医疗基础薄弱、治理能力不足，大多数国家的政府恐面临执政困境。未来几年，拉美地区左右轮替的政治周期恐将加速或失序，地区政局不稳亦将对古巴国际医疗合作产生一定影响。

第三，面临部分受援国内部医疗行业的抵制。玻利维亚、委内瑞拉等国的医疗协会曾向政府抗议，表示古巴的医疗援助加剧了本地医疗行业竞争。在特立尼达和多巴哥等加勒比英语国家，当地的医疗协会曾抗议本国政府对古巴医生实行不同委任标准，认为古巴医生给当地医生就业造成较大威胁。

然而从长远看，古巴的医疗外交仍然具有旺盛的生命力。作为一个长期遭受美国严厉封锁的小国，古巴在2020年初发生的新冠肺炎疫情中展现出的医疗救援能力和国际主义精神为其再度赢得了国际声誉，也为其医疗外交打开了新的局面。巴西博索纳罗政府为应对国内医疗资源匮乏的问题，决定返聘滞留在本国的1800名古巴医生参与抗疫行动。<sup>①</sup>智利等右翼执政的拉美国家内部也纷纷出现呼吁政府邀请古巴医疗队参与本国救援的声音。<sup>②</sup>事实证明，以意识形态为界限分化国际合作的做法是极为狭隘的。未来，随着自然灾害、传染病等非传统安全对人类的威胁不断涌现，国际医疗合作成为国际关系的重要课题，古巴长期积累的对外医疗合作经验和强大的医学科研能力将使其在国际合作中拥有越来越多的话语权。共同合作应对全球性威胁的重要性将日益上升，古巴的医疗外交也将迎来新的契机。

（责任编辑 王 帅）

<sup>①</sup> “Brasil Reabre las Puertas a los Médicos Cubanos para Hacer Frente al Coronavirus”, 20 de marzo de 2020. <https://actualidad.rt.com/actualidad/346628-brasil-reabrir-puertas-medicos-cubanos-despedidos-bolsonaro>. [2020-03-28]

<sup>②</sup> “Médicos Cubanos Deben Apoyar Crisis del Coronavirus en Chile, como lo Hicieron el 27 - F”, 19 de marzo de 2020. <https://www.navarro.cl/medicos-cubanos-deben-apoyar-crisis-del-coronavirus-en-chile-como-lo-hicieron-el-27-f/>. [2020-03-28]