

美古两国关系正常化前景析

复旦大学国际问题研究院副院长 沈丁立



沈丁立

当地时间1月21日,美国和古巴官员开始了关于双方关系正常化的高级别对话。尽管首次对话并不顺利,美古双方对全面“关系正常化”各有保留,但两国关系改善的进程已经启动,双方自1961年断交以来冰冻54年的关系开始化冰。那么双方关系正常化前景如何?还存在哪些障碍?本版编辑特请专家做详细解读。

问:美古是怎样抓住历史机遇的?

答:美古长期对立有着多重原因。一方面,美国在上世纪30年代曾支持古巴军人巴蒂斯塔发动政变上台。通过与其长期保持紧密关系,美国资本基本控制了古巴经济,从而损害了古巴的国家利益,这必然为古巴民族主义者所反对。显然,由于不平等的关系所引起古巴革命也就势在必行。另一方面,古巴革命后新政权采取了全面没收外国资本等激进政策,尽管其举措属于主权范畴,但此举不利其稳定并改善对美关系。

美古关系的长期紧张对双方都不利。冷战期间,即使苏联从古巴撤出了核导弹,但美国也同时向苏联保证了不在苏联邻国土耳其国土上部署核武器,并保证在古巴导弹危机后不再对古巴进行侵略。受到苏联接济的古巴即面临美国的经贸与金融制裁,但至少仍能保障体制安全,这为美国所不愿看到。即便如此,在冷战条件下美国制裁古巴对促使古巴改朝换代根本不起作用。

冷战结束后,尽管苏联不复存在,但西方各国在处理同古巴的关系上并不全唯美国马首是瞻。美国立法限制古巴贸易以及本国人民访问古巴,但它影响世界各国与古巴来往的能力终究有限。即使是美国的盟国加拿大和英国,每年都有大批国民前往古巴旅游,这给古巴带来宝贵外汇。美国制定了霸道的《托里切利法案》和《赫尔姆斯-

美国率先伸出橄榄枝 换囚谈判促关系改善

伯顿法案》,对他国同古巴开展贸易与投资进行连带制裁,更引起世界强烈反对,这也迫使美国国会在奥巴马执政后对上述立法进行调整。

其实,美古当局早就认识到继续紧张对峙对谁都不利。然而,美古对立之肇因在美方,逆转这种不正常还得美国开球。随着奥巴马入主白宫,这一时机逐渐成熟。奥巴马总统2009年上台伊始,就公开表示难以想象还有“如此过时”的美古关系。他执政六年来,已推动美国行政与立法部门逐渐放松对古制裁。自今年1月6日美国新一届国会被共和党全面控制后,这位总统更加紧了他在对外关系上建功立业的步伐。在奥巴马余下的两年任期内,他希望至少在发展同古巴以及伊朗关系方面取得突破。

促使美古加速改善关系的一个重要因素,据信是被古巴拘押已达5年的美国承包商艾伦·格罗斯的健康状况在去年出现恶化,出于人道主义的原因美国总统的助手向总统提议与古巴换囚,而此举正合古巴之意。格罗斯于2009年进入古巴,按古巴政府的判决,他非法携带通讯设备并按美国政府指令在古建设网络,以“扰乱古巴宪法秩序”,因此于2011年被判15年监禁。作为交换,美国释放了被其监禁的3名古巴特工。美古关于换囚的秘密谈判先后在加拿大和梵蒂冈进行,奥巴马和劳尔·卡斯特罗亲自通了电话。

美古交恶逾半个世纪 后冷战时期开始缓和

古巴实施了包括限制旅行在内的经济、贸易和金融的全面制裁。4月16日,古巴宣布成为社会主义国家。美国在此后半个多世纪中同古巴的全面对抗,在1962年古巴导弹危机期间达到高潮。

冷战结束后,美国仍继续孤立古巴。1992年,美国推出《托里切利法案》,禁止本国公司和美国海外公司同古贸易,规定在古巴港口停泊过的外国船只在半年内不得入美,

并规定不向给予古巴财政援助和贸易优惠的国家提供经济援助。1996年,美国制定《赫尔姆斯-伯顿法案》,禁止在古巴投资或与其贸易的所有外国公司进入美国,还阻止国际货币基金组织和世行对古巴提供任何贷款。迄今,由于美国对古巴长期封锁与禁运,古巴受到的直接损失已超1万亿美元。

美国对古长期制裁并未拖垮古巴政府,反在拉美以及世界范围引

起不满,甚至美国国内舆论也在不断对此质疑。进入后冷战时期,美国对古巴在一定程度上调整了关系。1995年,古美重签移民协议,双方关系出现缓和。2009年奥巴马当选美国总统后,美古关系出现积极转型。美国参院在这年通过议案,放松对古禁运。奥巴马宣布解除对美国公民前往古巴探亲及对汇款限制,美国财政部则修改针对古巴的财产控制规定。2011年,美古恢复通邮。2012年,双方恢复海上货运直航。2013年,在南非前总统曼德拉的葬礼上,美国总统奥巴马与古巴领导人劳尔·卡斯特罗握手。2014年,美古宣布换囚,两国进入外交关系正常化的快车道。

问:本次高级别美古对话进行得如何?双方改善关系存在的主要障碍是什么?

答:美古关于换囚的秘密谈判在去年先后在加拿大和梵蒂冈进行,奥巴马和劳尔·卡斯特罗为此亲自通了电话。在成功换囚之后,美古两国的高级别会谈在本月21日-22日转场至古巴首都哈瓦那进行。据报道,此轮会谈的美方团长是负责美国西半球事务的助理国务卿罗伯特·雅各布森,她是自上世纪70年代末以来美国到访古巴级别最高的官员。古巴代表团仍由古巴外交部美国司司长何塞菲娜·比达尔率领。

本轮会谈的重点是美古关系以及正常化。第一天会议聚焦移民议

关系正常化谈判有成 很多复杂难题待破解

题,谈判相对困难。美国要求古巴放宽对民众移民美国的限制,而古巴认为美国现行的庇护政策促使古巴民众以不安全的方式渡海。第二天议程因聚焦复交而更受关注,美古就重建外交关系的原则和步骤以及互建大使馆交换了意见。

会谈结束后,古巴政府发布文告,称古巴与美国的关系应当遵循国际法和《联合国宪章》的原则,包括尊重国家主权和人权平等、人民意愿自由和互不干涉内政。古巴重

中,作为两国关系正常化的一部分,美国对古巴采取的经济、商业和金融封锁措施应当取消。

美方对当天会谈给予积极评价,认为对话卓有成效。美方团长指出,美古关系正常化是一个广泛过程,不局限于重建外交关系和大使馆。目前设立大使馆并无确切日期,但一定会很快落实。关于美古关系正常化,双方还有很多复杂问题需要讨论,今后两国间还将安排更多的高级别对话。

问:美古两国关系正常化前景如何?需要双方做哪些努力?

答:古巴因受美国长期制裁而损失严重,因而对同美国关系正常化有着较长期期待。但是,能否取消对古巴制裁,不仅取决于美国白宫意愿,更同美国国会有关。根据美国宪法,美国行政当局无权要求国会必须从事或不从事某项特定工作。

因此,美国总统随时可以更改历届行政政府做出的制裁古巴的决定,但要美国联邦议会撤消其先前做出制裁古巴的立法,还取决于其他多个因素。首先是民意,即把议员选入国会的民众对美古关系正常化的主流意见,多数议员无法不尊重主流民意。其次是美国总统同国会的互动,即总统能否塑造国会主流意见与白宫一致。此外,古巴如何恰当地处理与美国关系正常化也很重要,譬如对于美国为两国关系正常

美民意支持美古复交 白宫主导要过国会关

化的一些开价,古巴能否部分予以满足,哪怕是象征性的。另外,美古双方能否理性看待双边关系正常化是个过程,两国能否抓大放小,首先考虑复交大事,对一些涉及正常化的复杂因素能否暂时搁置。

在民意方面,不仅美国民众广泛支持美古关系正常化,美国最新民调显示63%的美国民众支持美古复交,三分之二的美国人和古巴恢复外交关系,三分之二的美国人支持取消美国对古巴的贸易禁运。

尽管美国国会中仍有一些共和党人反对与古巴关系正常化,尤其是古巴裔的一些国会议员更是“逢古必反”,但在处理对外关系上,毕竟主导

权在白宫手上,况且支持奥巴马的国会议员群体也颇有规模。

美古关系正常化的进程已经启动,势头积极。但双方是否能够如愿较快复交,取决于美国能否全面取消对古巴制裁,这又取决于美国国会态度以及美国总统与国会能否积极互动。显然,其中有着一些不确定因素,这些困难又在考验古巴政府的智慧。如果美方能取消其对于古巴的主要制裁,古巴为了尽快推动经济发展,也并非不能把双边关系正常化视为一个过程,先解决框架,再逐步落实内涵,因而对邦交正常化谈判给予更多务实对待。

主权信用评级对俄罗斯影响几何

幅贬值导致俄罗斯通货膨胀严重,俄罗斯经济下行压力不断凸显。

受西方制裁和国际油价下跌影响,俄罗斯经济发展面临巨大下行压力。根据俄罗斯经济发展部最新预测,如果油价在每桶40美元至60美元之间,2015年俄罗斯GDP将萎缩3%至5%。

俄罗斯经济发展部部长乌柳卡耶夫此前就曾预测,国际评级机构出于政治考量很可能对俄主权信用评级下手,这将使俄遭受200亿美元至300亿美元损失。

国际评级机构把俄罗斯主权信

用评级降至“非投资”级别,无疑会使俄罗斯经济承受更大下行压力。

首先,这会导致俄罗斯发行的各种融资债券丧失吸引力,大量债券无人购买,降低了俄罗斯获取国际资金应对危机的能力。

其次,遭遇降级使俄发展前景变得更加不明朗,投资者将减少对俄罗斯市场的投资,会导致大量资本从俄罗斯外流,加大俄经济面临的挑战。

根据俄央行之前发布的数据,2014年俄罗斯资本流出额为1515亿美元,创1994年有可比数据以来

的最高。

再次,主权信用评级可能会使俄罗斯的债权人要求其提前偿还债务,这或将导致俄罗斯今年需要偿还的外债增加。

分析人士认为,考虑到俄罗斯的国际储备和经济规模,俄罗斯仍有潜力恢复经济增长。

尽管油价下跌使俄罗斯财政收入有所减少,但俄依靠卢布贬值弥补了政府财政收入,其财政机制仍相对稳定。截至2015年1月1日,俄罗斯用于补贴财政开支不足和偿还国家外债的储备基金共计4.945

万亿卢布(约合761亿美元),用于补贴养老金的国家福利基金共计4.388万亿卢布(约合675亿美元)。另外,俄罗斯央行还拥有较多国际储备用以应对风险。根据俄央行的数据,截至16日,俄罗斯国际储备共计3794亿美元,包括外汇储备、黄金储备、在国际货币基金组织的储备头寸和特别提款权等。

为应对经济困难,俄罗斯政府正酝酿出台应对危机计划,拟通过缩减开支和进行机构改革,保证国家财政储备资金不会在近一两年内耗尽,并实现经济稳定增长。

俄罗斯总统普京日前表示,俄罗斯完全能够依靠自己的力量克服经济困难,这一点无可置疑。吴刚

国际信用评级机构标准普尔26日宣布将俄罗斯主权信用评级由BBB-降为BB+,并将其评级展望定为负面。至此,本月以来国际三大信用评级机构惠誉、穆迪、标准普尔均相继下调俄主权信用评级。

有分析人士指出,三大评级机构下调俄主权信用评级的理由是不看好其经济。不过,鉴于俄国际储备规模、政府应对策略,俄罗斯今后仍有恢复经济增长的潜力。

三大评级机构降低俄罗斯主权信用评级的主要原因是,认为俄罗斯财政系统的稳定性正在降低,这限制了俄罗斯货币信贷政策正常发挥作用,也不能保证俄罗斯经济能够稳定增长。同时,西方对俄制裁和卢布大