

拉美政治

古巴对非洲地区的外交政策选择与成效

——基于小国外交的分析视角*

韩 晗

内容提要：古巴在成就“小国大外交”的进程中，与非洲的关系提供了重要的支点性作用。国际关系理论中的小国外交视角，能部分阐释古巴对非洲的外交实践。同时，古巴的诸多务实政策选择超越了既有分析框架中对小国权力关系的认知局限。古巴对非政策在历史和现实逻辑中不断更新。面对国内经济困难和外部大国封锁的双重压力，古巴最终形成了具有本国特点的小国外交。历经革命与争取独立的非常规外交、医疗合作以及多元外交的递进式发展，古巴外交从立足于输出革命理想，逐步向构建积极国家形象的大外交方向发展。现实层面，古非关系成为南南合作中具有代表性的外交关系，也成就了古巴的国际“医疗影响力”。理论层面，作为国际关系体系中的非典型小国，古巴以发展中国家身份向非洲输出制度的外交实践，打破了只有发达国家才能对外输出制度的固有认知，挑战了发达国家主导的不平等的国际旧秩序。新时期，古非关系面临双方经济与发展需求趋同、合作匹配度不高、美古关系变化等诸多内外挑战，维持并扩大现有合作成果是古、非双方的诉求，也是进一步扩大合作领域与影响的前提。未来，古非关系或将为小国及发展中国家的关系权力发展理论贡献新的实践经验。

关键词：国际关系 外交政策 古巴—非洲国家关系 医疗外交 小国外交

作者简介：韩晗，法学博士，中国社会科学院拉丁美洲研究所区域合作研究室助理研究员，古巴研究中心秘书长。

中图分类号：K14 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2022) 06-0117-14

* 本文系2020年度国家社科基金项目“内生及外源性危机对拉美国家的影响及其应对机制研究”（编号：20BGJ073）和中国社会科学院创新研究项目“‘一带一路’与中拉互联互通研究”的阶段性成果。

古巴作为较小规模的国际行为体，具有远超国家体量的国际影响，形成这种现象的重要因素之一是古巴对非洲外交的政策效力。在既有的小国外交研究中，古巴对非洲外交值得深入研究。在传统国际关系理论中，大国一般被认为是国际秩序的主导力量，拥有向发展中国家、弱小国家传导制度的权力，而小国没有平等的国际地位。现实主义各流派的观点也大都与肯尼思·华尔兹（Kenneth N. Waltz）近似，“国际政治的一般理论必然是着眼于大国关系”^①。基于此，对非外交的实证研究多聚焦法国、美国等“大国”。与之相对的是，小国被视为“弱国的权力”。这既不符合国际关系中以平等关系为基本的分析原则，也不符合现实中的外交行为。

随着时间的推移，国际秩序已不再仅由发达大国主导，小国已在国际关系研究中从最初的研究对象逐渐发展为研究视角和范式。不仅如此，小国的重要性日益上升、影响加大，相关论述日趋丰富。现有小国研究的对象国从早期的欧洲，逐渐向亚洲和太平洋地区扩大。论述内容包括对小国的界定、分类及小国行为，尤其是外交选择及特点等。着眼于欧洲小国外交的分析认为，在欧洲一体化进程中，小国有着偏好结盟、关注特定领域等行为特点，以追求和平及寻求稳定的外部发展环境为共同利益诉求。学者对小国外交行为的分析引入了更多理论范式。英国学者汤姆·朗（Tom Long）从固有性、派生性和集体性三大权力论述小国在国际社会的利益获得与影响力问题。^②部分学者已认识到了小国外交影响力被低估的问题。韦民分别在《小国与国际关系》及《小国与国际安全》两部著作中提出在国际社会，小国与大国有着平等的法律地位，两者外交机会相同。^③小国是国际关系的重要影响因素，它的安全行为亦对国际安全格局有着重要影响。^④这是对国际关系理论中既有的大国视角的有益补充。从古巴对非外交政策来看，另一个小国外交分析范式的问题在于，研究对象多为亚欧地区发达或准发达国家。中文文献相关实证研究多见于周边外交及亚太区域分析中。在国际关系的实践中，欠发达的第三世界小国的外交行为对国际关系的现实和理论影响并未被充分认识。

^① Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, New York: MCGraw-Hill Higher Education, 1979, p. 73.

^② Tom Long, "Small States, Great Power? Gaining Influence Through Intrinsic, Derivative, and Collective Power", in *International Studies Review*, Vol. 19, No. 2, 2017, pp. 185-205.

^③ 韦民著：《小国与国际关系》，北京：北京大学出版社，2014年，第215页。

^④ 韦民著：《小国与国际关系》，北京：北京大学出版社，2014年；韦民著：《小国与国际安全》，北京：北京大学出版社，2016年。

本文试借助小国外交视角分析古巴的对非政策发展,以外交选择的历史和现实逻辑、常规政策及非常规政策选择及其成效,尝试解释古巴以非洲地区为支点,超越对小国外交既有认知的现实意义;厘清小国外交与古巴实际对外行为是否契合、古巴成就“小国大外交”的理论影响。同时,试评估其对非外交的政策风险与潜在发展路径。本文相较以往文献,在以下三方面有边际贡献。第一,解释在历史与现实、内外部因素作用下,古巴作为小国却在对外非外交中不能选择一般小国外交路径的根本原因。第二,现有小国外交视角不能完全解释南方社会主义国家外交行为,予以补充解释。第三,阐释在既有的国际关系大小国权力分析框架下,古巴突破小国的外交尝试有何理论意义。

一 古巴对非外交政策选择的历史渊源和现实逻辑

从政策因素看,古巴今天取得的外交成就部分地归功于选择非洲作为其对外关系的支点。但回顾1959年获得独立时的古巴,其不仅面临经济结构单一、缺乏资源等一般小国的发展短板,还因社会制度和意识形态的不同而遭受政治打压和外交孤立,而且,美国对古巴实施了长期的金融、经济封锁和贸易禁运。这与传统小国外交的分析主体(欧、亚小国)有着巨大差异,古巴因而无法正常选择结盟或特色外交的常规发展路径。与此同时,非洲争取独立的进程为古巴提供了外交政策发展空间。古巴因历史上的殖民经济及黑人移民,与非洲有着密切渊源。加之决策者选择和地缘政治因素,共同构成了历史和现实两方面的对外非外交逻辑。

(一) 古巴对非外交政策形成的历史、血缘及文化因素

既有小国外交分析注重现代国家利益与权力因素,而古巴与非洲外交却占有了更为稳定的历史文化先机,并形成了古非外交关系构建的充分条件。近似的殖民遭遇及随后的移民潮为分居大西洋两岸的加勒比岛国和非洲大陆间发展双边关系提供了合理性。^①历史上,殖民及主动移民浪潮曾让古巴非洲

^① 西班牙殖民统治以来,古巴是拉美地区最早引进种植园经济的国家。因过度劳役和瘟疫导致古巴印第安人死亡,殖民者为了生产需要,从非洲输运黑人作为奴隶,弥补劳动力不足。1513年,4名非洲奴隶首次运进古巴,开启了古巴与非洲的奴隶贸易。1520年,有300名非洲奴隶来到古巴从事金矿开采,是古巴首批大规模引入的非洲黑人奴隶。参见“AfroCuban History: A Time Line 1492 to 1900”. <http://www.afrocubaweb.com/history/History.htm>. [2022-01-25]

裔人口规模十分可观。^①更重要的是,移民结构改变了古巴原有的族群和人口结构,当代古巴社会中的非洲裔移民已历经500多年的民族融合,作为新兴种族,承载着古巴非洲裔文化。^②在对非交往中,古巴的黑人民族特质有助于引发非洲人民的历史共鸣,成为古巴与非洲国家关系的血缘纽带。

传统观点认为,小国外交鲜少涉及外来族裔因素,相关论述不多。古巴的多元种族构成提供了与非发展外交关系的族裔共识。更为重要的是,本土非洲裔人口让古巴初期参与非洲革命及独立斗争具有了正当性。历史上流入古巴的非洲裔群体与非洲本土人口的传统联系,形成了古巴同情非洲的社会基础和支持非洲民族解放的外交义务,加上建国时期古巴面临的困难和压力,成为当时古巴国家文明“内核”因素的重要构成部分。国家对外部世界的态度和行为模式与该国内核——“人”之间存在深刻联系。尚会鹏在《人、国家与国际关系:心理文化学路径》一书中认为,“人”和“心理—社会均衡体”是影响国家行为体与国际关系的两个研究范式。^③相较拉美其他国家,古巴与巴西对非关系最为密切绝非偶然。分析这两个国际行为体,尽管存在国家规模、外交偏好等诸多差异,但两国在非洲裔社会族群构成和与非洲的利益关联性方面却十分一致。这也是古巴对非外交的微观影响因素。非洲裔人口的民族利益对国家的外交行为的影响,初现于古巴推翻了独裁的巴蒂斯塔政府之后、非洲裔黑人获得平等公民身份之时。当前古巴黑人及黑人混血人口^④就是其非洲外交政策的重要因素。

小国分析框架认为,国家规模局限性或造成小国文化影响难以用于对外关系中。古巴成为反向案例国。古巴的非洲裔群体文化因其双向性特征为古

① 16世纪初非洲奴隶贸易至今,非洲裔人口曾一度超过古巴人口的半数。至1532年,非洲黑人曾经在古巴人口占比中达到峰值62.5%。在18—19世纪,总共约有60万非洲黑人被从西部非洲运至古巴当奴隶。参见“Cuban Locals in the Lead”. <http://cuba-junky.com/cuba/black-culture.htm>. [2022-01-25]

② 1886年,黑人作为奴隶的贩运终止,但来自非洲的黑人移民随之开始。1913—1927年期间,仅非法偷渡到古巴的非洲黑人平均每年就有4万之多。之后,由于古巴经济危机,非洲移民古巴潮才逐渐停止。参见“Cuban Locals in the Lead”. <http://www.tracesofthetrade.org/guides-and-materials/historical/cuba-and-the-slave-trade/>. [2022-01-25]

③ 尚会鹏著:《人、国家与国际关系:心理文化学路径》,北京:社会科学出版社,2021年,第20页。

④ 当前古巴1000多万人口中,黑人占比11%,混血种人(22%)。参见Department of Economic and Social Affairs Population Division,“World Population Prospects”,2022.<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population>;古巴国家统计局2019年度人口统计数据“El Anuario Demográfico de Cuba”,2019.<http://www.onei.gob.cu/node/14832>. [2022-01-25]

巴对非外交带来了机遇。相较法国及欧洲殖民者后裔的历史身份，古巴非洲裔人口是宪法层面的种族构成。古巴的非洲文化因其特殊性还形成了非洲对古巴的社会关系的黏性，为古巴对非外交提供了安全性保障。在外交中，基于对本民族文化域外化的价值观认同，非洲人民乐于接受与古巴的“血缘联系”。

在西班牙殖民统治下，古巴建立了种植园经济，随之大量非洲劳动人口被引入，古巴与非洲随之建立了非自主性历史联系，成为其突破小国外交局限性的先决条件。革命胜利后，古巴主动对非洲输出革命理念、参与非洲同胞事务正是基于上述历史、血缘及文化纽带因素。

（二）古巴对非外交政策形成的现实背景

回顾不同时期的古巴对外关系，巴蒂斯塔政府拥有近似的背景条件，但并未建立与非洲的密切关系。除了历史、血缘和文化之外，古非关系还需现实必要条件，例如古巴能否获得国际伙伴、摆脱特殊的地缘政治困局、应对与美国间的不对称性关系、解除本国面临的生存威胁等问题。

古巴特殊且重要的地缘政治和经济形势是革命后新政府选择对非外交的消极且必要的外部因素。历史上，古巴先后经历了西班牙和英国的殖民统治、卡斯特罗兄弟领导的独立运动以及美苏之间激烈博弈的冷战等时期。受特殊的国际环境影响，古巴被迫向所在地区外的南方国家调整政策重心。两极格局下古巴面临复杂的大国“关切”。20世纪60年代初美古关系走向敌对后，大小国不对称关系曾对古巴形成巨大威胁。古巴加入苏联领导的集团后，仍希望推进本国的革命输出政策。“古巴导弹危机”事件使古巴革命政权又遭遇了地区和国际的孤立，与周边国家关系、多边外交等小国外交的重点领域均受到了显著的负面影响。在美国影响下，古巴被美洲国家组织等重要的地区合作机制拒之门外。严峻的现实使古巴意识到，大国在彼时对拉美的地缘政治影响深远。拉美一些国家受到美国压力，不敢与古巴有过多接触。

上述现实因素可以说是古巴最终开启对非外交的背景和动因。外交政策分析理论认为，具体行为体是国家间关系变化的根源性动因。^①其中，决策者具有较大的主导性。小国外交理论分析也提出：“领导人的政治特质是小国外交发展不可忽视的因素。”^②古巴领导人参与非洲事务的决策，最终开启了对非外交。

此外，古巴对非开展外交的外部条件和可能性也基本成熟。第一，国际

^① Sidney Verba, “Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System”, in J. N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, New York: Free Press, 1969, p. 225.

^② 韦民著：《小国与国际关系》，北京：北京大学出版社，2014年，第253页。

层面，雅尔塔体系形成了两极分界“平静期”，让苏联与美国在非洲的战略争夺相对趋缓。第二，非洲因不少地区仍未摆脱殖民统治而受到国际社会关注。^①第三，南北国家间巨大的差别也让古巴为非洲同胞争取平等权利、共谋生存与发展道路提供了外交合理性。

二 古巴对非洲地区的主要外交政策选择

面对多重挑战，古巴在独立后很难再遵循常规的结盟或特色外交等一般路径谋求小国外交发展。古巴的体量相对较小，难以开展全面外交，更何况两极格局及国际社会的孤立态势加剧了它的“小国危机”。然而，古巴敏锐地意识到当时历史和现实等因素综合产生的机遇，开辟对非洲外交，并将其作为对外关系的着力点。它的外交实践也证实了非洲对古巴外部环境改善的重要作用。回顾古巴近60年的对非外交历程，古巴革命领导人的三次外交选择尤为关键。他们积极寻找对非洲的外交突破口、构建对非特色外交，谋求对非外交多元化。古巴的对非外交既符合小国外交逻辑，也突破了既有研究对小国外交的局限认知。

（一）以非常规外交确立与非洲国家的关系

小国外交一般鲜少涉及军事领域，但古巴却选择了这种非常规外交行为。为了进入非洲地区，古巴采取的具体外交行为有：团结和参与非洲国家的反殖民反种族歧视的革命斗争，向非洲输出争取独立的武装斗争经验，甚至直接派遣武装人员参与地区独立进程。古巴以军事参与展开对非外交的目的有二：对外，古巴积极响应联合国争取世界未独立地区消除殖民制度的号召，顺应当时的国际呼声，或可让古巴在国际事务上崭露头角；对内，实现对非外交破冰，力求抵消与大国（美国）关系紧张及周边外交遇冷对国内发展的不利影响。

上述目标是对小国外交资源和能力的双重挑战，古巴却将小国身份转化为对非洲外交的有利条件。古巴以刚独立的发展中小国身份，将本国的独立经验与非洲争取独立的诉求进行对接。非洲争取独立和民族平等的革命领袖

^① 1945年联合国成立以来，全球近1/3（约7.5亿）人口生活在殖民统治制度下的80个未独立地区。1961年，联合国非殖民化特别委员会（又称“24国委员会”）成立，负责推动殖民统治下未独立地区的去殖民化进程，消除殖民主义。参见 The United Nations and Decolonization, “United Nations and Decolonization”. <https://www.un.org/dppa/decolonization/zh>. [2022-07-24]

普遍乐于接受来自第三世界国家、曾经受到殖民统治和压迫的民族以及黑人同胞的革命及游击战经验。古巴政府基于国际主义外交原则^①，向非洲等地区传播自身革命和独立的成功经验，不仅输出游击战理念，更派出战地医疗团队与受到帝国主义压迫和歧视的非洲人民建立联系。1964年，切·格瓦拉曾代表古巴在一次演讲中表示：“任何国家对帝国主义的胜利，都是我们的胜利；而任何国家的失败也是我们所有人的失败。”^②这符合当时亚非拉地区的革命斗争需求，也契合联合国促进自觉与独立的理念。^③

古巴以极为有限的外交资源参与非洲独立事务，外交行为面临较大风险却目标明晰。首先，古巴积极保持同非洲反殖民斗争民族和地区的密切合作，稳定对非关系，参与了非洲多国的革命武装战争。^④其次，发挥领袖外交效能。借助革命斗争友谊，时任古巴领导人卡斯特罗与阿尔及利亚革命领导人建立了深厚的友谊。通过参与刚果革命（1965年失败），明确了古巴出兵非洲的目标：帮助世界未独立人民开展反殖民、反侵略斗争，输出古巴的革命主义与斗争模式。^⑤最后，面对国际格局变化，古巴积极借助第三方大国的支持，扩大在非影响力。^⑥虽因大国因素最终军事撤出非洲，但古巴却因非常规外交，建立了古非间合作并凭借战地医疗援助推动对非外交向特色外交方向发展。

（二）确立医疗特色外交：成就古巴对非外交政策转型

特色外交是小国的常规外交模式。古巴对非医疗援助又称“医疗外交”，主

① Ministry of the Foreign Affairs Republic of Cuba, “Principles of the Foreign Office of the Republic of Cuba”. <https://cubaminrex.cu/en/projection>. [2022-07-24]

② Piero Gleijeses, *Conflicting Missions: Havana, Washington and Africa 1959-1976*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001, p. 552.

③ 联合国于1959年公布了《关于准许殖民地国家及民族独立之宣言》，联合国第四委员会专门处理去殖民化的相关问题。

④ 1962年，古巴首次参与对非军事援助，将战斗物资经海上送至卡萨布兰卡港并辗转运抵阿尔及利亚，支持其独立斗争。这实现了古巴输出革命和扩大反帝盟友的外交诉求。1963年，古巴开始向非洲革命提供医疗服务，派出医生、护士等共计55人。此外，古巴还曾经参与几内亚比绍等国的革命。参见 Sunamis Fabelo Concepción and Yoslan Silverio González (eds.), *Beyond Borders: International Map of Cuban Medical Cooperation*, London: Memo Publishers, 2020, p. 22.

⑤ 1964年以来，时任古巴政府高级领导人切·格瓦拉访问了非洲多国，包括阿尔及利亚、马里、刚果、几内亚、加纳、贝宁和坦桑尼亚等，与多支非洲解放运动力量建立联系。在其带领下，200名古巴人参与非洲刚果的独立战争，拉开了古巴派遣军事人员参与非洲独立战争的序幕。参见 Sunamis Fabelo Concepción and Yoslan Silverio González (eds.), *Beyond Borders: International Map of Cuban Medical Cooperation*, London: Memo Publishers, 2020, p. 22.

⑥ 1975年，古巴借助苏联装备将军队大规模送往安哥拉，与美国支持的雇佣军和南非军队作战，即美苏两个超级大国的代理人战争。1988年，根据双方签署的《纽约协定》，古巴与南非军队分别从安哥拉撤出，古巴对非洲地区事务的军事参与被迫结束。

要指在国与国之间合作时惠及大众健康领域的对外合作行为。这是古巴确立国际主义为外交原则的重要载体，源于国内医疗制度理念“让每一个人享有健康”在外交领域的延伸。对非医疗外交还承载了古巴理念与制度输出的诉求。

古巴对非外交政策从非常规外交模式向特色外交调整，是迫于古巴及非洲当时的内外局势变迁。^①对非医疗外交可追溯至古巴参与非洲独立运动时期，这不仅是古巴的一种革命斗争手段，客观上也向非洲地区提供了附属公共产品。由于当时非洲的未独立地区条件艰苦，古巴主动向革命前线及战地后方提供公共医疗产品及服务。^②这种具有前瞻性的合作成为独立后非洲领导人深刻认同古巴公共医疗制度的重要基础。古巴向非洲提供的医疗公共产品初期由于资源短缺，合作方案因各国情况而异。^③随着对非医疗合作模式日趋多元，古巴吸引了更多的非洲医疗合作伙伴国，至2019年合作对象达32国（包括撒哈拉以南非洲、北非及中东的广大地区）。

古巴合作模式以人力、物力援助为主，并重视公共卫生制度及医疗教育理念的输出，构建了具有本国特色的对非医疗外交。由于古巴医疗技术在国际社会受到广大非洲国家的肯定，这既彰显出古巴的国际主义、人本主义外交理念，又让古巴成为国际公共卫生事务的积极参与者。古巴的特色外交还表现在推动与非洲国家合作朝着制度与教育领域延展上。^④为进一步寻求对非外交安全，古巴开始尝试外交政策多元化，力图降低小国特色外交的单一性风险。

^① 在古巴经济“特殊时期”，受多数非洲国家独立运动和美苏在非斗争趋缓的态势影响，为了延续对非外交，古巴被迫调整对非政策。20世纪90年代，古巴对非医疗合作模式基本形成，以补偿性技术援助和直接合同为主。合作内容主要有二：一是非洲国家政府与古巴签署项目协议，向提供服务并受合同约束的古巴医事服务者支付劳动报酬；二是古巴参与非洲国家卫生体系建设，非方提供的补偿性资金维持古巴对非医疗人才培养奖学金体系。

^② 1963年5月23日，古巴首次向阿尔及利亚派遣医疗团队。1960—1980年间，古巴以“国际主义任务”为原则，为非洲提供大量战地医学人员、技术和专业培训。

^③ 对非具体合作方案种类主要包括：综合健康计划（PI），补偿型综合健康计划（PISCG）、有偿技术援助（ATC）、古巴医疗服务（SMC）、奇迹行动（OM）以及费用补偿型奇迹行动（OMCG）。除常规项目，古巴针对突发自然灾害和严重传染性疾病，成立了亨利·里夫国际派遣队机制。这一对外医疗援助机制创建于2005年，随后应用于非洲埃博拉等多个流行病援助场景。古巴对非医疗合作甚至因此获得了“埃博拉外交”的美誉。

^④ 1998年，综合卫生计划（PIS）新合作模式的出现取代了国际主义与补偿性技术援助合作。该计划最早用于参与中美洲和加勒比地区应对飓风袭击，提供灾后应急卫生服务。古巴在该计划中进一步压缩了海外医疗队的财政负担，只提供日常开销，医生工资由受援助国提供。此外，古巴建设了面向非洲及全球的拉丁美洲医学院（ELAM），向外国医疗人才提供奖学金和培训，以辅助医生的形式派遣合作。参见 Gorry Conner, “Healing Globally, Empowering Locally: Cuban Medical Cooperation in Africa”, in *Revista Cubana de Pesamiento Socioteológico*, No. 42, 2006, pp. 28–30.

(三) 谋求对非外交多元化, 加快制度合作

尽管古巴对非外交拥有革命及医疗合作基础, 但仍缺乏国际安全保障。理论层面, 国际体系是处于无政府状态的观点虽有学术争议, 但相关争论并不否认国家间存在利益冲突的可能。单一领域或双边合作均不能扭转小国的国际安全现状。现实层面, 同为南方国家的古巴和非洲都面临自身发展困境及大国的威胁。除了国家的生存安全外, 古巴与非洲的共同安全困境在于对本国政体的安全关切高于国家安全。古巴更能以同理心感知非洲社会中的广泛情绪。西塞尔·克拉布认为, 对于第三世界国家而言, 由超级大国主导的集体防御协定所提供的“保护”类似于“殖民主义或依附的一个条件”。^① 这些国家反殖民的对外政策以及国际体系的“外围”国家身份, 加上选择参与不结盟运动以及七十七国集团, 都让它们的对外政策与安全行为更具“第三世界国家”共性。作为制度输入国, 它们基本都受到外部制度不公平和内部制度不符合自身特点的双重发展制约, 而这些制度“不适应性”都源自于主导国际关系的“大国”。为了改善被排斥或边缘化的状态, 它们只好共同谋求改变全球规范制定过程中的大国主导态势, 而古巴和非洲国家的共同诉求正是多元合作的利益基础。

尤其对古巴来说, 对非双边外交中单一领域(医疗)的合作不足以保障对非外交安全。古巴尝试以多元外交推进更广泛的发展中国家间制度输出。这是因为古巴需要巩固独立、自主的外交形象, 同时也是对非洲国家谋求多元发展的政策回应。相较特色外交, 外交多元化的风险更高且收益不确定。但相较超过双方国家能力的全面外交, 多元外交或具有一定的替代功能。此外, 弥补古非经贸关系的薄弱是古巴开展多元外交的又一重要考量。当前的古非多元外交仍处在发展进程中, 具有一定的局限性, 但目前古巴实施的多元外交主要包含三层内涵: 一是地理维度(面向整个非洲), 二是合作领域(从医疗扩展至教育、卫生、制度等), 三是多边层面。

古巴对非外交进一步丰富了对小国外交影响力的学理解释。当前, 基于国内学界对二战以来北欧等地区小国的样本分析, 有成果验证了小国在多边机制、地区安全事务中的重要影响力。^② 这有力挑战了肯尼思·华尔兹提出的

^① Ceecil Crabb, *The Elephants and The Grass: A Study of Non-Alignment*, New York: Praeger, 1967, p. 67.

^② 夏立平、谢茜:《北欧国家国际作用的新特点及其对我国的影响——基于重构后的“小国国际作用理论”的分析》, 载《山东大学学报》(哲学社会科学版), 2020年第3期, 第63-72页。

“大国之间的权力分配决定国际关系体系的结构”的论断。古巴进一步对“小国外交在双边及所在地区外部影响有限”的认知进行了重构。其重要的理论意义在于：小国存在如大国一样对其他国家产生制度性影响的能力。古巴一定程度上打破了国家间交往规范的形成与扩散不仅遵循发达国家向发展中国家的传导路径这一对小国外交的传统认知。这有赖于古巴特殊的对非外交条件，更得益于古巴内部制度和理念在外交领域的应用。无论是国家卫生体系规范还是教育制度的对非输出，古巴都遵循了“尽可能在最基层，针对相关个人和群体进行定位治理和援助的原则”^①。换言之，古巴对非政策是以尊重当地发展需求及“当地自主性”为前提。古巴的政策调整是第三世界国家创新国际关系博弈规则或机制的有益尝试和实践，不仅是对小国外交固有范式的补充，甚至丰富了发展中国家在国际事务中的地位和作用。发展中国家在调节与外部世界关系中可以有更多的自主性，外交关系的交往与合作也可以有更大的空间。

三 古巴对非洲外交政策的效果评析

相较一般小国，古巴对非洲外交形成的背景、手段及特点具有国际环境特殊性。对非外交机遇的形成更多源于自身的主动选择，是在面对诸多域外因素扰动时的应对措施。事实上，古巴对非外交始终伴随风险和争议，这更凸显了其以小国身份取得的外交成效。

第一，由于分别代表两大阵营的美苏是古巴外交压力的主要来源，因此古巴对非政策选择是破解外交孤立局面的关键之举。在古美关系中，古巴特殊的地理位置及其双边关系在对古巴经济发展形成最大挑战的同时，却为非洲国家提供了抗击新殖民主义的完美范例。^② 作为离美国最近、西半球唯一的社会主义国家，古巴在历经美国对其经济、金融封锁和贸易禁运半个多世纪后依旧保持国家独立与经济进步。与古苏关系中，冷战结束后，苏联解体让古巴失去了最重要的外部经济和政治的支持并宣布国家经济进入“特殊时期”，古巴

^① Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press, 2004, pp. 39-42.

^② 古巴国土面积仅109884平方公里，人口1118.2万（2021年）。从地缘政治角度来看，古巴岛距离美国南部仅90海里，是美军影响和控制南美大陆最便捷的通道。1823年，时任美国国务卿约翰·昆西·亚当斯提出的“熟果政策”认为，古巴好似树上的苹果，成熟后没有其他选择，在脱离西班牙殖民后“必然”只能落入美国的统治，因此古巴是美国理所当然的势力范围。

被迫进行了外交政策调整。在世界的两极格局向多极方向发展的进程中，古巴的经济政治安全环境因非洲得以改善。长期获得古巴医疗与教育支持的非洲同样面临西方干预。反帝国主义、公共医疗和教育文化事业的发展模式，无疑是非洲国家追寻的社会平等愿景。在古巴因两个大国而失去外交领域重要的关系性权力时，非洲为其提供了必要的关系补充。

第二，非洲为古巴国家安全提供了支点性作用。在国家安全关切视角下，古巴对国内经济安全的重视外化为外交政策的务实性。外交也成为医疗服务贸易的推动力，外交政策有利于扩大对外医疗培训与合作的规模。无论是菲德尔·卡斯特罗提出的国家自主发展路线原则还是劳尔·卡斯特的“更新”进程，都以古巴国家形象建构为核心，在国家安全与外交发展间建立了相互联系，赢得非洲发展中国家的理解和支持，客观提升了古巴的国际地位。多个非洲国家领导人在地区和国际等多边舞台对古巴社会主义制度给予了高度评价。古巴革命主义、国际主义、人本主义及医疗强国形象的建设以非洲为平台走向国际社会，古非关系从传统安全向非传统安全关系递进。可以说，非洲对古巴的最重要的外交行为回应，是非洲大陆在国际社会支持古巴经济模式与政治选择。

第三，通过小国擅长的特色外交，对非政策平衡了古巴与大国关系的不对称性。为了在两极格局“和平共处”的战略态势下扩大国际生存空间，古巴基于对非外交优势，开展了多轮对非政策调整，实现了保障外交安全的最低诉求。其中，对非医疗合作是古巴一贯始终的政策核心，弥补了没有经贸合作基石这一不足。古巴也以此为抓手，扩大了对非外交的领域与规模。无论是软实力构建、人道主义国家形象的提升，都是古巴应对美国威胁的重要支撑。

第四，古巴实现了对非洲的“大外交”，其具体成效有三个方面。首先，有力挑战了国际关系的“西方主导”论。在非洲事务上，古巴是域外国家中唯一直接参与非洲独立事务的“小国”。其次，赢得了非洲不同阶层的认同。古巴对非外交实现了广泛且全面的社会影响。最后，古巴影响了南部非洲的次区域安全局势。

第五，古巴对非外交从注重传统安全向谋求制度安全过渡。以文化认同作为对非外交的重要支点，古巴成功降低了非洲国内政治变化对古非关系的冲击。拉美国家现代化进程中，新重商主义社会的发展并未构建区域内良好

的贸易环境。^①在拉美地区，古巴深受左右翼政党轮替导致的对古关系冲击之苦。古巴以有限的外交资源稳定了与非洲国家关系，一定程度上对冲了拉美地区不确定因素对古巴的影响。古巴在对非外交由军事合作向医疗合作的转型中，通过公共卫生领域的南南合作进一步强化了在医学、技术和教育等领域的对非理念输出。

第六，古非关系改变了古巴小国外交的定位。古巴通过公共产品型援助手段，实现了发展中国家向外输出制度与标准，微妙地改变了发达国家在国际秩序中占主导地位的不平等关系范式。古巴对部分非洲国家的制度影响远超法国这样的发达大国，在医疗、公共政策乃至教育等领域实现了发展中国家的制度传导，打破了发达国家对国际社会的制度主导地位，对国际新秩序的构建贡献了一份力量。

然而，国际形势的变化，特别是新冠疫情的出现，无疑重构了国际空间尤其是国家间的交往规则。内外部因素叠加，古巴与非洲关系面临着三大现实风险。

第一，古非关系的最大外部风险是古美关系进展态势及美国对古封锁的长期存在。古巴未能通过对非医疗外交实现增进古巴—美国—非洲多边医疗合作的预期。尽管美古两国在奥巴马政府“关系正常化”进程中曾签署22项谅解备忘录（其中2份涉及健康、卫生领域合作），然而，无论是特朗普还是拜登，继任美国总统对古的外交表态虽有所区别，但对古核心目标始终是遏制社会主义政权。基于国内外政治形势，短期内美国无意全面改善对古关系，拜登政府的外交优先事项更不在对古关系。美国学界和民调均倾向对古关系正常化的呼吁，至少短期内无法彻底改变古巴裔美国政客的对古强硬路线。自2017年以来，集中于佛罗里达州的反古政治势力日益强大，而且对古外交政策历来关系着总统能否获得这一重要地区的支持。面对特朗普任内遗留的诸多行政限制及佛罗里达州对古巴的强硬外交态度，美国对古巴的经济、贸易和金融制裁或将继续，这直接威胁着古巴对非外交的多元化发展。

第二，小国外交的经贸短板难解。古巴内部经济持续困难，对非经贸发展难有重大发展。古巴经济社会模式“更新”的进程和速度，不足以缓解疫情和美国半个世纪的封锁对古巴经济的重大冲击。拉美经委会数据显示，2021年古巴执行货币并轨改革，国家遭遇通货膨胀及生活物资短缺，年度经

^① [美]戴维·E·阿普特著，陈尧译：《现代化的政治》，上海：上海人民出版社，2019年，第300-305页。

济增长率仅为 2.2%。^① 古巴由于外汇严重不足，出现生活和医疗物资断供。2021 年，在美西方势力煽动下，部分古巴市民示威游行。近几年古巴还面临因燃油短缺导致的频繁断电和汽油供应不足。古巴的制度优越性一定程度上受到不断发展的非洲国家质疑，古巴与阿尔及利亚的能源合作仍十分有限。而在碳中和、绿色经济及数字经济等新兴国际合作领域，相比法国、中国、日本等国，古巴无疑不具备对非合作优势。

第三，古非双方老一辈领导人换代也使双边关系受到影响。古非领导人之间跨越世纪的革命情谊随着卡斯特罗和曼德拉的逝世而衰减。以迪亚斯-卡内尔为领导的新一代古巴领导人并未参与古巴 1975—1991 年在非洲的军事革命斗争，而谋求与非洲新一代领导人关系的递进是维系古非合作理念依存度的关键。

此外，古巴外交的务实原则日益遭到西方的“质疑”。西方对古巴在非“牟利论”的负面评价直接针对医疗服务输出。美国认为这是古巴服务贸易的主要来源，欧洲学者批评其经济目的大于国际主义原则。对此，古巴予以积极的外交反击。2020 年 5 月，古巴外长布鲁诺·罗德里格斯曾指出，美国国际开发署曾拨款 200 万美元用于袭击古巴医疗队的计划。^② 不可否认的是，对古巴医疗合作的政治化论调，其借助对非援助赚取第三方项目援助资金、驻非古巴医生报酬被古政府克扣等抨击内容，客观上影响了古巴国际主义和人本主义的国际形象构建。^③ 在西方恶意破坏、中伤以及古巴对外医疗服务管理存在某些缺陷的情况下，医疗外交的成效将持续面临遭到西方削弱的威胁。未来，大国的“不对称关注”仍是古巴国家安全的主要威胁，古非共同应对世界秩序演变仍需发展中国家在外交政策和实践中的进一步突破。

四 结语

面对实力缺陷、外交资源匮乏、经验不足及缺乏外交政策议题等劣势，古巴不仅抓住了小国的平等法律地位、无威胁的行为体、专一外交等小国对外关系优势，而且抓住了历史血缘和领导人因素，较为准确地把握住了非洲

^① ECLAC, “Economic Survey of Latin America and the Caribbean: Cuba”, 2021. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47193/75/EI2021_Cuba_en.pdf [2022-04-01]

^{②③} Sunamis Fabelo Concepción and Yoslan Silverio González (eds.), *Beyond Borders: International Map of Cuban Medical Cooperation*, London: Memo Publishers, 2020, p. 13, p. 15.

地区独立这一外交时机，实现了对非关系的长足发展和小国外交的开拓创新。面对对非外交的不同时期风险，古巴始终坚持与非洲国家扩大共识、增进利益互补。在发达与欠发达国家间的矛盾中，古巴与非洲的立场和理念存在共识、互有认同，在改革发展的阶段两方的一致性更高。社会建设方面，古巴开拓了传统优势和现代特点相结合的路径。此外，与美国的关系始终是困扰古巴在现实层面扩大和非洲合作的掣肘，但古巴却也因此赢得了与非洲的长期共识：美国与古巴的矛盾是新兴国家共同面临的与帝国主义间矛盾的缩影。这或许是古巴在非洲寻求更加深入和全面的合作的有利前提。基于既有的对非医疗合作，古巴仍在谋求对非合作新局面。古巴在国际医疗合作、培训、科研、灾害与传染病救治、生物制药等优势领域或仍有可为。

西方国际关系中的小国外交视角并不能完全考量古巴的义利观、国际主义精神和反帝团结的坚定信仰。古巴是发展中国家，也是社会主义国家，资本主义和社会主义制度间的博弈直接影响着对社会主义外交分析的客观性。西方对国际共产主义运动、亚非拉不结盟运动的非理性评价，就是最好的例证。在被殖民文化的纽带下，古巴与非洲大陆有着摆脱西方干涉的共同政治愿望。在经济领域，它们都有被边缘化的危险。古巴对非洲的外交核心始终没有改变，始终高举国际主义和人本主义，寻求独立、自主、平衡的国际关系，发展更广泛的国际合作。

古巴对非外交政策承载的不仅是小国促进国内发展的根本需求，更包含了小国突破发达国家主导的国际体系的外交努力。在遭受美国严厉封锁的情况下，古巴对非外交不仅削弱了大国对小国国际关系的制约，还动摇了大国对国际关系及规则的决定性和主导性作用。借助非洲，古巴重塑了第三世界小国的外交范式，创造出同大国博弈、超国家体量的外交制衡可能性。

(责任编辑 徐 睿)