

和平与反恐:奥巴马政府中东政策面临的双重挑战

刘中民

摘 要 反恐优先与和平进程边缘化之间的恶性互动,构成了布什政府中东政策的沉重遗产。因此,建立和维持和平与反恐之间的兼容、平衡关系成为奥巴马政府面临的严峻考验。在宏观战略层面,其关键在于美国能否重塑中东的地区战略环境。具体说来,中东和平进程能否取得进展,关键取决于美国能否改变长期偏袒以色列的僵化战略,能否采取切实可行的措施将哈马斯融入中东和平进程,能否改善与叙利亚的关系,使叙利亚成为中东和平进程和地区安全的建设性角色。在反恐问题上,奥巴马政府需要对美国的反恐战略进行全面调整,确保伊拉克局势不会再度恶化,加强在阿富汗和巴基斯坦反恐,同时避免陷入新的战争泥潭。此外,伊朗核问题成为美国在中东面临的最为棘手的问题,只有妥善解决伊朗问题,才能配合中东和平进程与反恐战略,实现反恐与和平的兼容。

关键词 美国 中东 和平进程 反恐战略

布什政府中东政策的沉重遗产突出体现为反恐优先与和平进程被边缘化的恶性互动。首先,反恐作为布什政府中东战略的优先议题,尤其是在阿富汗反恐战争后,美国转而对与恐怖主义并无实质联系的伊拉克发动战争,最后又深陷泥潭、无法撤出,这导致中东和平议题被严重边缘化,其内在原因是美国中东战略的反恐议题优先以及战略方向的错误,排斥和弱化了和平议题;其次,受美国国内强大的犹太人院外游说集团的影响,以及美国视以色列为中东战略资产这一战略定位的影响,偏

* 刘中民,上海外国语大学中东研究所教授(上海 200083)。

** 本文为教育部人文社会科学重点研究基地 2008年度重大项目“当代中东国际关系中的伊斯兰因素研究”(08JJDGJW256)、2008年教育部重大攻关项目“中东伊斯兰地区与国际体系转型研究”(08JZD0039)的阶段成果,同时得到上海市“曙光学者计划”、上海市重点学科阿拉伯学(B702)和国家 211工程 3期“中国特色阿拉伯学—中东学建设”建设项目资助。

袒以色列构成了美国难以摆脱的战略文化。其重要的消极后果便是,不仅导致美国的中东战略丧失了灵活性,而且刺激了反美、反以宗教极端主义和国际恐怖主义的滋生蔓延,这是因为美国偏袒以色列的僵化战略,既刺激了恐怖主义,也限制了除以色列以外的其他中东力量与美国开展反恐合作。

奥巴马入主白宫前,加沙战事的爆发和塔利班势力与“基地”组织的卷土重来,使得推进国际反恐与中东和平进程,不可避免地成为奥巴马政府中东战略的主要议题。当前,奥巴马政府面临的严峻考验就是摆脱布什政府反恐与和平两大议题的矛盾紧张关系,建立和维持和平与反恐之间的兼容、平衡关系,进而恢复美国中东各战略之间的平衡。因此,本文试图以美国的中东战略为主要分析线索,结合主要的中东问题,分析与思考在和平与反恐两大主题方面,美国奥巴马新政府的中东战略所面临的挑战以及两大战略之间的相互关系。需要说明的是,本文的和平概念专指中东和平进程,不是一般意义上的世界和平。

一、地区战略环境变化与美国的战略调整

奥巴马入主白宫之际,脆弱的伊拉克局势、阿富汗与巴基斯坦反恐形势的恶化、棘手的伊朗核问题、巴以冲突的加剧、美国在中东的信誉危机和影响力的严重下降,这些都使美国新政府“在中东将面临一系列严重的、复杂的、相互联系挑战”。对此,美国智库的研究报告指出,新总统需要“启动多样性的政策以应对严峻的挑战,但他很快就会有一种时不我待的紧迫感”。“美国新总统的中东政策必须重新区分优先次序,并调整其方向”,必须“超越伊拉克”。因此,通过全面的政策调整,改变和重塑对美国日趋不利的中东地区战略环境,无疑成为奥巴马政府面临的首要任务。

冷战结束后,苏联的影响力在中东淡出,美国以“仁义之师”发动解放科威特的海湾战争,都为美国主导中东和平进程创造了前所未有的国际环境和地区环境。在此背景下,克林顿政府确定了“东遏两伊、西促和谈”的中东政策,并为推动中东和平进程做出了一系列努力。但在其执政末期,由于美国对阿拉法特领导的巴民族权力机构强烈不满,以及追求任内实现中东和平进程的功利化做法,加之以色列政局变

Richard N. Haass and Martin S. Indyk, eds., *Restoring the Balance: A Middle East Strategy for the Next President*, Brookings Institution Press, 2008. 该书是由美国布鲁金斯学会萨班研究中心(Saban Center at the Brookings Institution)和对外关系委员会的专家共同完成的研究报告,对外关系委员会主任理查德·哈斯担任该项目的负责人。这篇长达近300页的研究报告,主旨思想是全面总结布什政府中东政策的教训,为新任美国总统的中东战略出谋划策。

Richard N. Haass and Martin S. Indyk, eds., *Restoring the Balance: A Middle East Strategy for the Next President*, p. 1.

Richard N. Haass and Martin S. Indyk, “Beyond Iraq, A New U. S. Strategy for the Middle East”, *Foreign Affairs*, January/February, 2009.

化后,受沙龙强行进入阿克萨清真寺事件的冲击,巴以关系再度陷入“以暴易暴”的恶性循环。至布什当政,反恐与民主改造中东构成美国中东战略两大互相联系的目标,巴以和平进程问题被置于反恐与民主改造这两个范畴之内,并日趋边缘化。这一政策一直延续至2007年下半年安那波利斯中东和平会议之前。伊拉克战争爆发后,美国的中东政策“一直被伊拉克问题所主导”。但事实证明,这场代价沉重的战争使美国的中东战略重心远离了反恐的目标,并酿成深陷伊拉克的困局,目标宏大的以伊拉克为样板,进而向整个中东扩展的“大中东民主计划”也草草收场。更为重要的是,伊拉克战争导致“巴勒斯坦问题被严重忽视”,“美国在关切和解决这一首要的地区冲突方面几乎毫无作为”,同时它也为伊朗的崛起“打开了方便之门”。因此,相对冷战结束初期,美国在中东地区的战略环境已经严重恶化。“布什政府8年来的战略的确改变了中东,但也使其最终为中东所钳制、所改变,陷入几个方面的战略被动。”

奥巴马执政以来,通过全面改善同阿拉伯伊斯兰世界的关系重塑中东地区的战略环境,便构成了美国中东政策调整的战略方向。在战略层面,奥巴马特别强调美国中东战略的整体性以及重塑美国与伊斯兰世界关系的重要性。他指出:“如果我们将这一地区视为一个整体,并向阿拉伯伊斯兰世界发出一个信息,即我们将在相互尊重和互利的基础上建立一种新的伙伴关系,我们就将获得重大进展。”在开罗大学的演讲中,他特别强调要“在美国和穆斯林世界之间寻求一种全新的开端,而且这种开端建立在彼此的利益和相互的尊敬之上。”“我们必须学会倾听彼此、互相学习、相互尊重;我们必须寻求共识。”在具体的政策层面,美国积极修补、调整与土耳其、沙特等传统盟友和地区大国埃及的关系,加大对巴以和平谈判的推进力度,确定和安排从伊拉克撤军的时间表,向伊朗、叙利亚和哈马斯等激进势力释放改善关系的善意。在具体的外交行动上,国务卿希拉里首次亚洲之行访问最大的伊斯兰国家印度尼西亚,奥巴马本人两次访问中东,国防部长盖茨、总统国家安全事务助理琼斯、中东问题特使米切尔、前总统卡特等政要数次访问中东。此外,为赢得俄罗斯在中东问题尤其是伊朗核问题上的合作,美国宣布暂停在波兰和捷克部署导弹防御系统,进而换取俄罗斯在制裁伊朗方面的支持。为重塑美国的国际形象并掌握道德制高点,美国倡导召开了核裁军峰会,提出了建立“无核世界”的主张。一切都展示了美国重新塑造中东地区战略环境,全面改善与伊斯兰世界关系的努力。

陶文钊:《布什政府的中东政策研究》,《美国研究》,2008年第4期。

Richard N. Haass and Martin S. Indyk, eds., *Restoring the Balance: A Middle East Strategy for the Next President*, p. 1.

Ibid., p. 4.

杨鸿玺:《“9·11”事件7周年之际看布什的中东战略》, <http://www.wyzxw.com/Article/Class20/200808/49060.html>

“Obama-Biden Plan”, <http://www.brackobama.com/issues/healthcare>

《奥巴马开罗大学演讲全文》, http://news.163.com/09/0604/22/5B0DL5V40001121M_5.html

但是,“9·11”事件和伊拉克战争后美国与阿拉伯国家关系的阴影、中东伊斯兰国家尤其是穆斯林民众反美情绪的高涨、宗教极端主义对美国 and 西方的仇视,都使美国当今在道义上失去了在中东的领导能力。在很大程度上,阿拉伯伊斯兰国家陷入了既对美国有所期待,又对其动机和能力表示质疑的矛盾困境,同时对于美国的政策主张能否付诸实施,他们仍采取观望的态度。在具体问题上,美国在重塑中东地区战略环境时仍面临诸多不可忽视的因素:美国在实现从伊拉克撤军的同时,能否阻止其再度陷入动荡,如何避免将反恐重点转向阿富汗后再度陷入一个新的战争泥潭;在处理棘手的伊朗问题时,尤其是在和平框架内如何实现防止伊朗拥有核武器的战略目标;如何防范巴勒斯坦哈马斯、黎巴嫩真主党通过叙利亚与伊朗结成反以和反美阵线,尤其是如何着手改善美国与叙利亚的关系;如何加强在巴基斯坦的反恐,尤其是避免发生大规模的印巴冲突;如何建立关于中东事务的多边国际框架,尤其是如何处理好欧洲传统盟友在中东日益增强的作用及其与美国的分歧,正确处理与重返中东的俄罗斯的关系,看待中国在中东日益增长的作用等等。

二、全面推动中东和平进程的压力与挑战

在反恐优先战略下错误发动伊拉克战争,使美国的中东政策陷入了反恐收效甚微、民主改革计划虎头蛇尾、中东反美主义高涨、国家“软实力”严重受损的困境。因此,通过推动中东和平进程,切实推动巴勒斯坦及相关问题得到公正解决,不仅直接关系到美国反恐战略的成败,更直接关系到美国能否重塑在中东的国际形象,恢复在中东的领导地位。

根据美国智库的建议,推动巴以谈判的基本框架应该包括:(1)最终地位谈判:美方应尽快提出折衷方案,确定解决问题的原则,并坚持前总统布什与以色列就最终地位谈判所达成的谅解;(2)执行“路线图”计划关于巴方加强反恐、以色列冻结修建犹太定居点的承诺。美新政府应敦促国会增加拨款,增强巴方反恐的能力,同时应与以色列达成谅解,力求在一段时间内,在划定巴以边界的同时冻结定居点计划;(3)改善西岸局势。新政府应确保与以色列保持足够合作,并从阿拉伯国家获得资金支持;(4)阿拉伯国家的参与。美应重视阿拉伯和平倡议和阿拉伯联盟的作用,尤其是要促使阿拉伯国家履行向巴自治机构提供经济支持、改善与以色列关系的承诺。在笔者看来,上述目标能否实现,中东和平进程能否取得重大进展,关键取决于以下问题能否得到解决。

(一) 美国能否摆脱偏袒以色列的僵化战略

长期以来,在美以特殊关系的框架下,美国对以色列的支持及其在阿以冲突中

Richard N. Haass and Martin S. Indyk, eds., *Restoring the Balance: A Middle East Strategy for the Next President*, pp. 20—21.

对以色列的偏袒,已经是世人皆知的事实。对此,即使是美国学者也毫不掩饰。有美国学者在列举大量事实的基础上指出,“美国对以色列的支持是史上绝无仅有的。”“与以色列的关系占据了美国中东政策的核心位置。正是由于“美国对以色列始终不渝的支持以及与此相关的在整个地区扩展民主的努力,激怒了阿拉伯和伊斯兰世界的民众,威胁到美国自身的安全”。“美国的恐怖主义问题在很大程度上是它和以色列的密切关系带来的”。以色列院外“游说集团已经影响到美国中东政策的核心,成功说服美国领导人支持以色列对巴勒斯坦人的持续压迫,并把以色列的地区对手伊朗、伊拉克和叙利亚当作敌人。”

事实表明,美国要想在巴以和平进程上有所作为,必须摆脱长期以来对以色列政策形成的战略僵化,摒弃一味偏袒以色列的传统做法,转而在巴以问题上采取相对平衡的立场,通过劝说与施压的双重手段对以色列施加影响,推动巴以领土划分、耶路撒冷地位、难民回归、叙以戈兰高地等核心问题的解决,这样才能重塑美国在阿拉伯伊斯兰世界的国际形象,进而消除滋生宗教极端主义和国际恐怖主义反美、仇美的社会土壤。

较之布什政府,在奥巴马上台后,美国支持以色列的强硬姿态已有所改观,并对以色列施加了一定的压力。当前,推动实现“两国方案”下的巴勒斯坦建国,是奥巴马解决巴以问题的基本思路。奥巴马明确指出:“巴勒斯坦人民的处境是难以忍受的。美国不会背弃巴勒斯坦人寻求尊严、机会和自己国家的合法愿望。他还强调以色列必须承认巴勒斯坦的生存权利,“美国不承认继续建设以色列定居点的合法性。”但是,从以色列方面看,内塔尼亚胡组建的以右翼政党为主的执政联盟上台后,出于对其自身利益的考虑,一直拒绝公开接受“两国方案”,不断重申耶路撒冷不可分割,不断扩张犹太定居点,并要求首先解决伊朗核问题等。针对奥巴马开罗大学讲话强调的“两国方案”,内塔尼亚胡在发表外交政策演说时,在首先表示接受“两国方案”的同时,附加了诸多苛刻条件,包括巴勒斯坦的非军事化、为确保以色列安全采取必要措施、必须允许现有的犹太人定居点“自然增长”等。在巴勒斯坦难民回归和耶路撒冷问题上,内塔尼亚胡也继续坚持固有的强硬立场。与此同时,奥巴马的巴以政策在国内也招致保守势力尤其是亲以势力的抵制与批评。为寻求平衡,奥巴马的巴以政策始终十分注重强调以色列的战略重要性,这在其开罗讲话中也得到了体现。在谈及巴以问题时,奥巴马首要强调的是“美国和以色列的紧密结合”“牢不可破”。而此前,他还曾在多种场合表示,确保以色列的安全是美国中东政策的出发点,强调“以色列是我们在这一地区最强大的盟友和唯一确立民主的国家”。因

John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and U. S. Foreign Policy*, <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0040.pdf>

《奥巴马开罗大学演讲全文》。

同上。

Pierre Tristram, “Barack Obama’s Middle East Policy”, <http://middleeast.about.com/od/usmiddleeastpolicy/me0712021.htm>

此,奥巴马政府虽然在某些问题上向以色列施加了一定压力,但在总体上仍很难彻底改变美国偏袒以色列的僵化战略。在 2009 年 9 月联合国大会期间,奥巴马撮合巴以双方举行和谈,但未能取得任何成果,不仅体现了巴以双方分歧的根深蒂固,同时更反映了美国对巴以双方影响能力有限的尴尬处境。

(二) 美国能否将哈马斯融入中东和平进程

巴内部的分裂即巴民族权力机构与哈马斯分别控制西岸和加沙的局面,尤其是遭到以色列以及美国排斥和封锁的哈马斯组织,继续坚持暴力反以的强硬立场,并不时发动对以色列的自杀性爆炸以及火箭弹袭击,都构成了巴以双方实现和解的严重障碍。造成这种局面有着多方面的复杂原因,但从外部因素看,美国、欧盟等在“9·11”事件后,宣布哈马斯为“恐怖组织”并冻结其财产,对哈马斯采取排斥与遏制的做法,恰恰构成了哈马斯赢得民意、取得成功的原因之一。在哈马斯于 2006 年 1 月执政后,美国提出了承认哈马斯政府的三个条件:拒绝恐怖主义、承认以色列生存的权利、接受巴以间达成的国际协定。此后,由于哈马斯拒不接受美国的条件,美国拒不承认哈马斯并与以色列联手,企图孤立并推翻民选的哈马斯政府,激化了巴勒斯坦内部两派的争斗,巴以和平进程再次遭遇挫折。与此同时,美国依然采取片面支持阿巴斯领导的民族权力机构的对巴政策,这加剧了巴内部的分裂。在安纳波利斯会议上,哈马斯依然被排除在会议之外,会议达成的文件与决定建立的美巴以三方机制,均没有考虑与安排哈马斯组织。

事实表明,不管哈马斯的主张与行为如何激进,美国都必须正视哈马斯的存在,如何将哈马斯纳入和平进程已成为中东和平能否实现的主要瓶颈之一。首先,包括美国在内的国际社会,必须承认哈马斯的合法地位及其在巴以和平进程中的应有位置。事实表明,孤立、遏制、封锁、打击哈马斯不仅不能迫使其改变立场,而且只能加剧冲突,恶化巴以会谈的环境;其次,美国应和国际社会一道努力实现哈马斯和以色列的相互承认,为巴以谈判创造条件;最后,最为关键的问题是,美国应与国际社会一道,结束巴民族权力机构与哈马斯的分裂状态。在奥巴马上台前就有学者指出,“要促进巴以和平进程,下一任美国总统要与阿拉伯国家一起,把哈马斯也纳入到和平进程之中,排除它对进程的干扰,一个分裂的巴勒斯坦是不可能与以色列达成任何认真的协议的,即使达成了也难以实行。”

在奥巴马上台前,美国布鲁金斯学会和对外关系委员会等智库就建议奥巴马政府必须重视和正视哈马斯的地位和作用,建议由埃及、以色列和巴权力机构三方去处理与哈马斯的关系,哈马斯可在接受自由公平选举、停火和国际监督下参加 2009 年的大选。奥巴马上台后,美国试图改变布什时期对哈马斯予以排斥乃至“定点清

“ Press Briefing by National Security Advisor Stephen Hadley on President's Trip to the Middle East, May 7, 2008 ”, *Washington File*, May 9, 2008, p. 5.

陶文钊:《布什政府的中东政策研究》。

Richard N. Haass and Martin S. Indyk, eds., *Restoring the Balance: A Middle East Strategy for the Next President*, p. 22.

除 的强硬政策,寻求缓和与哈马斯的关系。有媒体报道说,奥巴马曾表示要寻求与哈马斯对话,前国务卿詹姆斯·贝克也主张应赋予哈马斯参加谈判的权利。2009年3月希拉里在访问中东时也暗示,只要哈马斯承认以色列,美国就可以承认并支持包括哈马斯在内的巴联合政府。但是,在开罗讲话中,奥巴马强调“哈马斯必须结束暴力、承认过去的协议、承认以色列的生存权”,这与布什政府提出的承认哈马斯的三个条件并无二致。从巴内部来看,2009年以来法塔赫与哈马斯在埃及的协调下进行的和解谈判未取得任何进展,这在某种程度上也意味着,美寄望于埃及、以色列和巴权力机构三方去处理与哈马斯关系的策略收效甚微。因此,就目前美国与哈马斯的关系而言,双方关系仅仅出现了从对抗走向缓和的迹象,并未有实质进展,如何协调与哈马斯的关系,并找到将哈马斯纳入和平进程的途径与管道,仍然是奥巴马面临的严峻挑战。

(三) 美国能否改善与叙利亚的关系,推动叙以谈判

叙利亚与伊朗、黎巴嫩真主党、巴勒斯坦哈马斯有重要的联系,并与以色列存在戈兰高地问题,因此,叙利亚是当前中东政治中不容忽视的重要角色。实践证明,布什政府对叙利亚的孤立和惩罚政策是失败的,这是造成叙利亚与伊朗共同反以、共同对抗美国,并充当伊朗与真主党、哈马斯联系桥梁的重要原因,同时这也是导致2006年黎以冲突的重要外部因素。因此,美国新政府的中东战略必须着手改善与叙利亚的关系、全面启动叙以谈判、实现戈兰高地问题的彻底解决,使叙发挥对真主党和哈马斯的影响作用,为解决巴勒斯坦问题和黎巴嫩问题创造条件,同时通过与伊朗开启谈判,消解伊朗、叙利亚、伊拉克、黎巴嫩在中东地区形成所谓的“什叶派新月地带”的现实基础。

对于如何处理与叙利亚的关系,美国智库提出了三点建议:首先,美国应放弃敌视叙利亚的政策,全面改善双方关系。其现实基础在于叙美保持着外交关系,双方并非全面对抗的敌对关系,美国近年来对叙的劝说和利诱措施收到了一定的效果,叙利亚也有与美国改善关系、摆脱国际孤立处境的需要。但双方关系改善的重要前提在于美国放弃敌视和压制叙利亚的政策,“因为只有叙利亚与美国的关系实现了正常化,它才会放弃与伊朗的结盟”。其次,美国要更加重视其盟友土耳其在改善美叙、叙以关系中的作用,同时通过美国与伊朗关系的改善消除叙利亚的顾虑。再次,美国应推动叙以和谈,解决戈兰高地问题,实现叙以全面和解。

杨俊:《希拉里访问中东,为“接触政策”预热》,《人民日报》,2009年3月11日。
《奥巴马开罗大学演讲全文》。

孙德刚:《叙利亚与伊朗准联盟关系浅析》,《阿拉伯世界研究》,2006年第6期。

Richard N. Haass and Martin S. Indyk, eds., *Restoring the Balance: A Middle East Strategy for the Next President*, p. 18.

有美国学者认为,土耳其与以色列的密切关系使其可以充当叙以谈判的中间人,同时土耳其也有通过叙以关系施加影响,拆散叙利亚与伊朗联盟的需要。参见 Richard N. Haass and Martin S. Indyk, eds., *Restoring the Balance: A Middle East Strategy for the Next President*, p. 16.

在奥巴马的叙利亚政策中,上述建议得到了一定程度的体现。奥巴马上任不久,就派遣议会代表团和特使团访问叙利亚,美中东问题特使米切尔数次访问叙利亚,并与巴沙尔总统会谈。2009年4月,米切尔在访叙时还提出了解决叙以争端的具体方案,即分两个阶段解决叙以关系的核心问题即戈兰高地问题,首先成立以叙联合管理机构,双方合作发展该地区经济和旅游事业,把戈兰高地三分之一地区建设成为一个自然保护区或和平公园,对双方人员自由开放,不需要任何签证。第一阶段的目的在于建立双方之间的信任,进而加强合作,然后再转入第二阶段——以叙之间实现全面持久和平,以色列将戈兰高地的主权归还叙利亚。2009年6月,在美国驻叙利亚大使被召回四年后,美国决定重新派遣驻叙利亚大使,以修补两国关系。叙利亚方面也做出了一定的回应,如叙政府决定采取严厉措施,限制哈马斯领导人在叙的活动。当前,美叙双方均有改善关系的需要,加之叙以矛盾较之巴以矛盾相对简单,因此美叙关系的继续改善以及推动叙以谈判取得成果,有望成为奥巴马中东外交取得突破的亮点。

三、调整国际反恐战略方向与面临的挑战

“9·11”以来,美国在安全与外交战略中奉行反恐优先,导致中东和平进程被长期“休眠”,“大中东民主计划”无果而终,恐怖势力卷土重来,伊朗在中东坐大,伊拉克局势动荡不安,这些都见证了布什反恐战略的失败。奥巴马政府只有对反恐战略进行全面调整,防范伊拉克局势再度恶化,避免在阿富汗陷入新的战争泥潭,同时妥善解决伊朗问题,避免酿成新的反恐战争或地区战争,才能配合中东和平进程,实现反恐与和平的兼容。

(一) 如何在总体上调整美国的反恐战略

在总体战略上,美国反恐战略的调整主要体现在以下方面:首先,放弃“先发制人”与“政权改造”的强力反恐政策,代之以加强中东国家的反恐能力与制度建设。美国反恐问题专家丹尼尔·拜曼、史蒂文·西蒙建议,“应将反恐纳入整体中东战略的一部分,反恐不应再度充当美国中东政策的主驱动轮(driver)”;新政府反恐的重点应是加强地区反恐能力建设,强化“失败国家”的制度建设。奥巴马政府已经放弃“全球反恐战争”的提法,他强调:“伊拉克事件提醒美国,在有可能的情况下,应选择通过外交手段和建立国际共识的方式解决我们的问题。”

其次,对中东民主化采取更加务实的政策,“重新掌握道德制高点”。理查德·

《美国提出解决叙以争端的具体方案》, <http://world.people.com.cn/GB/9655208.html>

Richard N. Haass and Martin S. Indyk, eds., *Restoring the Balance: A Middle East Strategy for the Next President*, pp. 187—216

《奥巴马开罗大学演讲全文》。

哈斯等人认为,布什“民主改造”中东的政策造成了严重的消极后果,他们发出了在中东“校正政治改革议程”的呼吁,“在民主问题上,新总统需要在美国利益与价值观方面寻求可持续的平衡,考虑到该地区的不稳定性,美国应该采取支持长期的、渐进性的民主化进程的政策。以上主张的核心就是要缓解布什“民主改造”中东所导致的美国与中东伊斯兰国家关系紧张的压力。他们还认为,美国应将民主化的希望“寄托于年轻一代”。他们认为新总统面临的两项紧迫任务是关闭关塔那摩监狱、将解决巴勒斯坦问题作为美国中东政策的优先议题。而更为长期的任务是建立“一个全新的、更为包容的、和平的中东新秩序”。奥巴马认为,尽管民主仍然是美国中东战略的重要议题,但同时他也明确指出,“一个国家不能也不应该将一种政治系统强加于另一个国家。”

最后,美国应重建反恐合作的多边国际框架。约瑟夫·奈认为,美国的单边主义政策已经将其“软实力”浪费殆尽,奈提出三点建议以恢复美国的软实力:(1)调整政策,在伊拉克寻找一个政治解决的方案;(2)做出更大的努力,促进中东和平进程;(3)与盟友和国际组织进行更紧密的合作。奥巴马总统高级反恐顾问约翰·布伦南说,美国政府必须从根本上重新定义打击恐怖主义的斗争,用一场集国家各方面实力于一体以击溃敌人的战役替代“反恐战争”,华盛顿必须将军事打击与更加持久的经济、外交和文化手段等“软实力”结合起来。

(二) 如何避免伊拉克与阿富汗反恐形势的恶性互动

在具体的策略方面,奥巴马政府反恐政策的最大变化,突出体现在反恐中心从伊拉克向阿富汗和巴基斯坦的“东移”,但美国面临的重大问题是如何避免伊拉克与阿富汗、巴基斯坦反恐形势恶性互动。美国面临的严峻挑战包括:在总体上必须确保伊拉克局势的相对稳定,避免在反恐战略重点转向阿富汗和阿巴边境地区后,伊拉克再度陷入内战;美在中亚和南亚则面临既要增强反恐效果,同时又要避免陷入又一反恐战争泥潭的考验。

国际社会以及美国的主流舆论均认为,尽管2007年以来伊拉克的总体安全形势趋于好转,但存在的问题仍不容忽视。美学者史蒂芬·彼得尔等人认为,“在安全方面,严峻的挑战依然存在”,尤其是基地组织和萨德尔的麦赫迪军仍然有卷土重来的能力;现有的政治进程依然是“十分有限和极其脆弱的”,“分裂的、制度化程度较低的不成熟的政治体制”使政治和解进程异常艰难;美国军事力量增加是伊拉克安全形势好转的原因所在,“新总统最为重要的决策是在何时撤军以及如何撤军”;难民

Richard N. Haass and Martin S. Indyk, eds., *Restoring the Balance: A Middle East Strategy for the Next President*, pp. 11—12

《奥巴马开罗大学演讲全文》。

Josef S. Nye, “America Must Regain Its Soft Power”, *IHT*, May 19, 2004, p. 8. 转引自朱世达:《关于美国形象思考》, <http://www.cp.org.cn/show.asp?NewsID=538>。

《奥巴马政府公布反恐新战略》, <http://world.people.com.cn/GB/9820791.html>。

问题、库尔德人问题、伊拉克周边的地区性因素(尤其是伊朗)等问题的处置,也都是美国新政府在伊拉克面临的挑战。奥巴马上台后,已经确定了在2011年12月31日前从伊拉克全部撤军的时间表。伴随美军向伊拉克移交主要城市的防务,伊拉克多次发生死亡人数较多的恶性爆炸事件,这表明伊拉克的安全局势依然不容乐观,并必将对美国能否按照时间表实现全面撤军构成挑战。

2009年3月,奥巴马提出了将反恐重心东移的“阿巴新战略”,其核心内容是:向阿富汗增兵2.1万人,训练和增加阿富汗军警,推动阿富汗全国和解;加强对阿富汗的经济援助与合作,将巴基斯坦纳入美国的阿富汗战略;放弃单边主义,采取国际合作的单边主义;设定明确标准衡量新战略的进度及其效果等。通过实施“阿巴新战略”,美国将反恐重心集中于基地组织和塔利班势力活动猖獗的阿巴边界地区,并在加强军事打击的同时,支持阿政府与塔利班进行接触和谈判。这一战略虽收到一定成效,但并未取得实质性的效果,而在继续增兵和加大财政投入方面面临国内的巨大压力,北约盟友对此也颇多抱怨。在阿富汗重建和民主进程方面,阿政府实际控制区域有限、政府腐败问题严重、内部管理涣散、毒品泛滥成灾、经济发展缓慢都暴露了卡尔扎伊政府的治理能力低下,从而难以实施对恐怖主义的有力打击和彻底治理。2009年阿富汗大选的混乱局面,再度反映了阿富汗重建收效甚微的现实,以至于有美国智库认为稳定和重建阿富汗仍是一项至少需要耗费十年才能完成的长期任务。此外,美国与巴基斯坦政府在反恐问题上存在巨大分歧,诸如美巴在反恐战略目标上的巨大差异、具体反恐政策的分歧、相互信任的缺失等,都将对美国反恐新战略的实施构成巨大的掣肘。

四、伊朗核问题对美国中东战略的挑战

制约美国反恐战略与中东和平政策的一个重要因素是如何改善与伊朗的关系。美国与伊朗关系的紧张和对峙是布什政府中东政策的重要遗产,除去1979年伊朗伊斯兰革命以来双方的长期对立因素的影响,反恐问题与核问题成为双方对峙的主要因素。伊朗在“9·11”事件后采取了支持国际反恐的立场和实际举措,但美国却一直认为伊朗是“全世界对国家恐怖主义最积极的支持者”,把它列为“十大恐怖主义国家”之首,并将伊朗列入“邪恶轴心”。2006年美《国家安全战略报告》认为:“美

Richard N. Haass and Martin S. Indyk, eds., *Restoring the Balance: A Middle East Strategy for the Next President*, pp. 27—58.

“A New Strategy for Afghanistan and Pakistan”, March 26, 2009, <http://www.whitehouse.gov/blog/09/03/27/A-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan>

刘青剑:《试析美国在阿富汗的困局》,《现代国际关系》,2009年第2期,第8—9页。

邓红英:《美巴反恐合作:困境与前景》,《现代国际关系》,2009年第7期,第22—24页。

高祖贵:《布什政府对伊朗政策的分析》,《西亚非洲》,2004年第3期,第46—47页。

国所面临的伊朗的威胁比任何别的国家的威胁都大”。布什执政期间,美国一方面通过制裁向伊朗施压,另一方面多次扬言通过“先发制人”消除伊朗的核能力并促成其国内的政权更迭。但是,颇具讽刺意味的是,正是美国发动的两场反恐战争铲除了塔利班政权和萨达姆政权,为伊朗的崛起搬掉了东西两线的地缘政治敌手。受各种内外因素的制约,布什政府根本无法对伊朗动武,相反却在伊朗内贾德总统刚柔相济的外交面前陷入被动境地。

针对伊朗核问题,奥巴马认为,通过外交手段与伊朗领导人直接接触比单纯加强制裁更有利于解决伊朗核问题。美国智库的研究报告认为,通过与伊朗政府的直接接触改变伊朗的行为方式,即所谓“通往共存之路”(Pathway to Coexistence),这将是美国的必然选择。其原因在于军事打击和支持内部变革的方式都无法颠覆伊朗政权,相反会刺激伊朗对以色列以及美国在伊拉克和阿富汗军事力量的报复,继续通过叙利亚影响哈马斯和真主党破坏阿以和平进程。美智库报告提出,美国新总统“应对伊朗政府寻求合法的国家利益予以尊重”。在伊朗核问题上,报告也建议美国应建立类似朝核六方会谈、美国与伊朗直接参与的多边机制。奥巴马也强调说,“我们两个国家之间会有很多议题需要探讨,而且我们也愿意在互相尊重的基础上不附带任何条件地推进两国的交流。”

可以肯定,在经历伊朗伊斯兰革命 30 年来的长期对立后,美国与伊朗的关系有取得重大突破的可能性,美国对伊朗发动战争的可能性基本可以排除。目前,美国与伊朗的关系仍处在相互试探与复杂博弈阶段。当前,接触与施压是美国伊朗政策的主要手段,美国一方面表示愿意通过外交途径解决美伊分歧,与伊朗发展“建设性关系”,暗示美国不谋求推翻伊朗政权,甚至表示“伊朗可以和平使用核能”,另一方面则不断警告伊朗如不做出改变将面临更严厉的制裁。概括起来,奥巴马的伊朗政策主要包括:(1)与伊朗进行接触,并就包括核问题在内的所有问题进行直接对话;(2)在坚决反对伊朗发展核武的同时,承认伊朗和平利用核能的权利,并将伊朗核问题与以色列核问题挂钩,要求以色列签署核不扩散条约;(3)强调平等与尊重,承认伊朗的地区大国地位,并期待其成为国际体系中负责任的一员;(4)坚持不放弃军事打击,但以外交和经济手段为主。但从奥巴马就职以来的美伊关系看,双方虽然都有改善关系的期待与善意,但就总体而言尚未出现大的突破。正如有关智库所指出,伊朗问题有可能是奥巴马中东战略中所面临的最为棘手的问题。由于伊朗对伊拉克问题、阿富汗问题、巴以和平问题乃至所有中东问题的巨大影响,伊朗问题能否

The White House, *The National Security Strategy Report of the United States of America*, March 2006, p. 20.

“Interview of the Vice President by Richard Wolffe, *Newsweek Magazine*, The Vice President's West Wing Office”, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070128.html>

Richard N. Haass and Martin S. Indyk, eds., *Restoring the Balance: A Middle East Strategy for the Next President*, pp. 59—92.

《奥巴马开罗大学演讲全文》。

唐志超、刘权:《奥巴马政府中东政策初析》,《现代国际关系》,2009年第7期,第35页。

得到解决、美伊关系能否得到改善,无疑将关系到美国中东战略成败的全局,并考验奥巴马的外交智慧。

在 2009 年 9 月 G20 峰会召开期间,伊朗修建第二个铀浓缩工厂的事实已经公开化,在 9 月 25 日美英法领导人举行的联合记者招待会上,奥巴马指出:“伊朗领导人现在必须做出选择,是履行自己的职责,并实现与国际社会融合,还是面临更大的压力与孤立。”而伊朗方面一方面以允许联合国核查坦然应对,另一方面则以发射远程导弹回应西方的压力。在此背景下,美欧对伊朗施压的调门明显提高,并决定召开美俄中英法德与伊朗参加的日内瓦会议。以色列也不断向美国施压,力图胁迫美国对伊朗进行军事打击。伊朗核问题发展的新事态反映了美欧与伊朗之间仍然缺乏应有的互信,伊朗核问题有可能因美欧对伊朗制裁的加强而进一步复杂化,并对美国的中东和平政策和反恐战略构成牵制。

结 语

奥巴马政府在中东政策上进行了一系列重大调整,其基本方向是,以对话和接触为主要手段维和促稳、解决两伊问题,其主要内容是从伊拉克撤军、与伊朗对话、启动和平进程、修复与伊斯兰世界的关系,其中心目标是重建美国在中东地区的形象。奥巴马政府中东政策的典型特征有二:首先,奥巴马政府的中东战略具有整体推进的特征,力图摆脱小布什政府中东政策在具体问题上相互割裂、缺乏协调的积弊,通过全面协调解决中东热点问题,重塑中东地区的战略环境,重建美国在中东地区的国际地位;其次,奥巴马的中东政策强调接触、对话与协调,强调推行“巧实力”(smart power)外交与“合作外交”,力图重新塑造美国与伊斯兰世界的关系,并将其视为重建美国国际形象的重要组成部分。但中东问题本身的复杂性以及国内外的多种复杂因素,将对奥巴马新中东战略实现的限度构成牵制。

针对各种中东问题的相互联系,奥巴马曾清醒地指出:“我们考虑问题时不可能局限于巴勒斯坦与以色列之间的冲突,而不考虑叙利亚或伊朗或黎巴嫩或阿富汗和巴基斯坦发生的事情。这些事情是相互关联的。”就奥巴马的中东政策而言,其整体性首先体现为将变革中东政策与改善美国的全球战略地位相联系,着力协调与欧洲盟国、俄罗斯、地区盟国的关系,以及对国际合作和多边主义的重视;其次,在试图全面推进巴以问题、伊朗核问题、伊拉克问题、阿富汗和巴基斯坦反恐等问题的过程中,解决其外围的关联问题,进而为解决中东热点问题创造环境;最后,向现实主义

《伊朗惊爆第二核工厂,西方三国联手施重压》,《环球时报》,2009年9月27日。

唐志超、刘权:《奥巴马政府中东政策初析》,第33页。

“President Obama's Interview with Hisham Melhem of Al Arabiya, 26 January 2009”, <http://www.americagov/st/texttrans-english/2009/january/20090127161320xjsnmmis0.705578.html>

回归,淡化民主改造,转向谋求阿拉伯国家、以色列、土耳其、伊朗四大传统力量的均势平衡,尤其是在处理阿以关系、以色列与伊朗关系方面体现得较为明显。

就奥巴马中东政策的效果而言,应该说在改变布什任内的国内外困境方面,已经取得一定的效果,但在解决中东问题方面,除伊拉克问题有所成效和地区环境有所改善外,在巴以问题和伊朗问题上尚未有实质性突破。法国中东问题专家吉勒·凯佩尔认为,中东存在相互联系的三大危机:围绕巴以冲突及黎巴嫩—叙利亚延长带形成的地中海东岸危机,围绕能源争夺和伊朗—阿拉伯之争及逊尼派—什叶派之争形成的海湾地区危机,还有阿富汗—巴基斯坦地区危机,塔利班势力的上升正在威胁北约驻阿部队及巴基斯坦的安全。三大危机各有其内在原因,彼此之间却又相互渗透,使中东局势成为国际体系中极其复杂的争论焦点,并困扰着奥巴马的中东政策。当前,奥巴马在巴以问题、伊朗问题、阿富汗和巴基斯坦反恐问题上均遭遇国内和国际的沉重压力,美以关系的紧张,以及由此引起的国内犹太集团和保守势力的强烈反对,围绕阿富汗“越南化”的不绝于耳的批评,伊朗毫不妥协和步步紧逼导致的尴尬处境,直至美国国内关于奥巴马“外交失败”、“出卖国家利益”的指责,都对奥巴马的中东政策构成严重掣肘,并使世人很难相信其中东政策能在短期内取得重大突破性成果。

奥巴马中东外交强调对话与协调,强调与穆斯林世界展开积极深入对话,呼吁与伊斯兰世界在“相互尊重和互利的基础上建立一种新的伙伴关系”,并在具体政策层面修复与中东传统盟友的关系,与伊朗和叙利亚进行接触和对话,放弃“反恐战争”、“民主改造”、“政权更迭”等提法,都凸显了奥巴马“巧实力”外交的色彩,并取得了一定效果。根据2009年6月美国盖洛普调查的结果,奥巴马在10个阿拉伯国家和巴勒斯坦自治区的支持率增长了两位数,其中在埃及的支持率增长了19%,达到25%,在沙特增长了17%,达到29%。阿拉伯民众对奥巴马能够给美阿关系带来积极变化也持乐观态度,其支持率在沙特和阿联酋分别达到74%和64%。但是,阿拉伯伊斯兰世界的舆论也普遍强调,奥巴马中东政策的关键在于如何落实为实际行动,尤其要看解决巴以、伊拉克等问题的实际进展,而美国在阿富汗和巴基斯坦增兵的举动也无助于美国全面改善与伊斯兰世界的关系。

(责任编辑:吴文成)