

中东大变局对美国的战略影响

高祖贵

[内容提要]面对中东地区愈演愈烈的大变局及其带来的多层面和多维度的复杂影响,以及国内政治、经济、社会问题因金融危机影响而不断凸显的双重挑战,奥巴马治下的美国的中东战略已经从20世纪90年代的全面主导塑造转变成有限干预和整合,对中东变局加以塑造的意愿和能力已经明显下降。尽管美国通过各种手段推动中东地区各国向民主过渡,但是在政策实施过程中,根据不同国家的不同情况采取多种不同的对策,以确保美国在不同国家的不同利益不受损害。

[关键词]中东 大变局 美国 战略

[分类号]D5 [文献标识码]A [文章编号]1005-6505(2013)02-0091-04

2010年底,正当奥巴马政府分阶段从伊拉克撤出全部美军作战部队,积极寻求推动以巴和谈,以及与英、法、俄、中、德等国同伊朗(5+1+1)就核问题展开新一轮谈判之时,中东大变局从突尼斯开始迅速席卷整个阿拉伯世界乃至更为广阔的地区。这场变局部分是美国推动的结果,从小布什政府开始,美国就持续致力于通过政治施压、经济援助利诱和军事打击等多种手段推动中东地区实现“民主变革”,因而美国对变局的发生有所预见,但变局发生的时机、形式、烈度和随后带来的效应仍然出乎美国政府的预料。因此,当这场大变局在2010年12月开始时,美国在中东地区的重要利益和政策议程还是首当其冲地遭遇了严重挑战。

经过两年的急剧变化,这场大变局对美国构成的挑战堪称冷战结束以来最为复杂的。美国前国务卿赖斯2012年6月把中东大变局(美国认为是反独裁和反暴政的民主运动,称之为“阿拉伯之春”)同“9·11”事件、全球经济和金融危机并列为进入21世纪以来国际体系和美国经历的“三次重大冲击”^①。这种冲击不仅直接影响美国在该地区的利益目标和政策实施,而且扩展影响美国在亚太地区乃至全球范围其他领域的战略推进,迫使美国加快调整中东政策。

一、大变局损害和挑战美国的战略利益

从两年来大变局的演变看,美国在中东的现实利益有四个方面遭受损失和挑战比较突出:第一,美国的阿拉伯盟友的稳定与安全遭到破坏,这是最直接也是最明显的挑战。在中东,海湾地区的沙特、科威特、阿联酋、巴林、也门、阿曼、卡塔尔、“后萨达姆时代”的伊拉克等国,以及地中海东部的约旦和北非的埃及、摩洛哥、突尼斯等国堪称美国的盟友,或至少是与美国等西方国家保持

友好合作关系的国家。其中,沙特、巴林、埃及、约旦和伊拉克等对美国的重要性尤显重要。突尼斯的本·阿里政府1987年上台以来就一直奉行“亲西方”的政策,被欧美视为新自由主义的“好学生”和北非国家学习的典范。利比亚卡扎菲政府2003年底用主动放弃大规模杀伤性武器换来与欧美关系的改善,2005年开始与美国恢复外交关系,2008年美国对利比亚派出大使,利比亚甚至被塑造成为接受美国布什政府“改造”的“好榜样”。美国要推行其中东战略和维护其主导地位,需要得到这些友好程度不同的阿拉伯国家的支持和配合。为此,奥巴马总统上台之初,就于2009年6月在开罗发表改善与伊斯兰国家关系的演讲,积极推动巴以和谈以回应这些温和阿拉伯国家的呼吁,来争取他们更多的支持。

然而,在这场声势浩大的社会政治运动的冲击下,这些国家要么已经发生政府更替,要么正经历严重动荡,要么面临再度发生动荡的潜在危险,这显然改变了美国对中东地区政策实施所赖以支撑的基础。其中,埃及的政局变化对美国的影响尤显重要。对美国来说,埃及是阿拉伯国家联盟中的重要成员,穆巴拉克政府作为美国长期提供大量援助(包括每年超过13亿美元军事援助)的盟友下台,无疑是一个重大挫折。正如奥巴马总统和希拉里国务卿所指出的,“埃及在许多关键问题上一直是盟友”,“向来是美国在广泛的区域议题上的重要伙伴”,“穆巴拉克总统在中东的一系列问题上有很大帮助”。^②穆巴拉克政府被推翻之后,曾经长期受其打压的“穆斯林兄弟会”所支持的“自由与正义党”所主导的穆尔西政府上台,尽管其明确表示将继续遵守与以色列的和平条约,并继续发展与美国的合作关系,但其加强与伊朗等地区国家改善关系的举动表明,其对外政策的独立性将进一步凸显。美国对埃及走向施加影

响的空间将被压缩。2011年,美国向在埃及开展活动的68家非政府组织(包括前国务卿奥尔布赖特任主席的“民主捐赠基金会”和麦凯恩任主席的“国际共和协会”的分支机构等)提供了12亿英镑(约合2亿美元)的资金支持,使之成为美国保持存在和施加影响的重要途径。随后,埃及政府宣布取缔这些组织,马上招致美国政府的强烈反对,双方为此展开磋商。这个事件表明美国与埃及的密切关系已经终结,可以预见未来的埃及政府不可能再像穆巴拉克时期那样“亲美”。从2012年美国协调埃及民选总统穆尔西和军方实现妥协,到奥巴马公开表示“埃及不再是美国的盟友,但也不是敌人”,这表明美埃关系正在回归正常状态,一些利益冲突可能不时凸显。沙特与美国关系也面临重新调适的考验。至于其他正通过政治、经济和社会变革来实现稳定的阿拉伯国家(如沙特、约旦和巴林等),它们的改革进程仍面临诸多挑战。实行君主专制的国家面临向君主立宪制转变的压力,实行君主立宪制的国家面临扩大和完善选举的压力,已经实现政权更替的国家则面临国家重建的艰巨任务,这意味着它们作为美国在中东地区推行政策的盟友和伙伴,不仅难以提供足够的配合,相反还将需要美国提供更多帮助。

第二,伊斯兰主义力量政治地位和影响力迅速崛起,考验美国的政策适应转变能力。随着埃及等国已经发生政府更替并通过选举程序重建政治和社会秩序,以及约旦和摩洛哥等其他国家相继开始不同程度地推进政治、经济和社会变革,民主选举已成地区政治潮流,民意和舆论的影响上升。这种政治环境的历史性变化,为具有良好民意基础的伊斯兰主义力量提供了提升政治地位和扩大政治影响力甚至上台执政的比较有利的外部条件。在此背景下,多国伊斯兰主义力量纷纷加快政党化步伐,加紧调整内外政策,寻求以政党的身份和形象参与政治重建和变革进程,谋取政治权力,实现上台执政这个长期被压制的政治目标。突尼斯的“伊斯兰复兴党”、埃及“穆斯林兄弟会”支持的“自由和正义党”、摩洛哥“正义与发展党”、利比亚的“公正与建设党”和“祖国党”、阿尔及利亚的“争取和平社会运动”和“绿色阿尔及利亚联盟”,这些伊斯兰主义政党都不同程度地调整政治纲领,在多党制、政教分离、人权、妇女解放等方面采取比较开放和民主的政治主张,进而在议会选举和政府组建过程中影响大幅提升。加上早在2006年1月就赢得巴勒斯坦立法委员会选举绝对多数席位的“哈马斯”,以及在2011年6月由黎巴嫩“真主党”支持出任总理并成功组阁

的米卡提政府,已经充分表明伊斯兰主义力量正在上升为中东政坛上的主导性力量。

除温和伊斯兰主义力量之外,“伊斯兰马格里布基地组织”、“阿拉伯半岛基地组织”等激进力量也在利用这轮变局带来的混乱和动荡壮大力量,前者在阿尔及利亚、利比亚和马里等北非国家有回潮抬头之势,后者在也门南部加强对政府军的攻势并扩大地盘以建立地方伊斯兰政权。正由于此,“基地”组织领导人扎瓦赫里公开表示支持中东这场大变局。总体看,温和伊斯兰主义力量影响力提升压缩了激进伊斯兰主义力量的发展空间,同时伊斯兰主义思潮抬升的大背景也为激进力量小题大做借机扩大影响提供了有利条件。随着这场变局进一步发展,越来越多国家的政局进一步变化,还可能为伊斯兰主义力量扩大影响提供比较广阔的空间,进而深刻影响区域内各国国内政治生态和对外关系的演变。

这种地区新现实使美国倍感纠结。这些力量此前长期被美国视为威胁,它们发展壮大正是冷战结束以来美国历届政府高度担心并一直在努力避免的结果。奥巴马政府尽管已经不再把反恐作为其中东战略的首要任务,但美国军方和情报机构等依然把打击恐怖主义和极端主义作为首要任务。2011年2月16日,国家情报总监在参议院就美国情报界对全球范围内的威胁评估作证的证词都清楚地表达了这一点。^③特别是美国驻利比亚大使等四人在电影《默罕默德:穆斯林的先知》引发的骚乱中遇害之后,美国民主党与共和党的总统候选人奥巴马和罗姆尼在2012年10月举行的第三场电视辩论中,都把激进主义、极端主义和恐怖主义视为美国国家安全面临的首要威胁,这表明美国仍将难以轻视此类威胁。

第三,伊朗乘势扩展影响,与美国的关系持续趋紧。伊朗问题的实质是1979年伊斯兰革命后上台执政的政教合一政权与美国的相互敌对,焦点是伊朗的核技术开发。2012年有关伊朗问题的博弈激烈展开。一方面是伊朗利用亲西方世俗政权垮台和伊斯兰主义力量政治影响大幅上升带来的有利环境,扩大对叙利亚局势和巴以冲突的影响,提升地区大国地位,坚定推进核技术开发。铀浓缩的离心机数量从1064台增加到2140台。法国外长法比尤斯2012年10月21日表示,伊朗到2013年中就能够制造核武器。另一方面是美国明确划出对伊实施军事打击的两条“红线”(伊朗决定制造核武器和封锁霍尔木兹海峡),联合欧盟和以色列对伊朗展开全方位施压,主要从四个方面着手:一是在秘密战线加紧进行“暗战”,加大情报搜集和渗透力度,实施网络攻击以迟滞

伊朗核技术开发进程。二是持续加强对伊朗与核技术开发项目相关的个人、机构、公司和金融机构以及其他国家有关联的公司和金融机构的经济制裁力度,通过经济和外交施压等多种手段促使其他国家一起减少从伊朗的石油进口。2012年7月,欧盟27个成员国正式停止从伊朗进口石油。三是不断推进与海合会国家的军事安全合作,诸如向沙特和阿联酋出售大批先进武器,探讨联合建立地区导弹防御系统,不断增大对伊朗的军事威慑力度。四是继续推动联合国安理会五个常任理事国(美、英、法、俄、中)加上德国与伊朗展开谈判(即5+1+1机制)。2012年已经分别在伊斯坦布尔、巴格达和莫斯科进行了三轮谈判,寻找既确保伊朗和平利用核能的权力又防止其谋求核武器的办法。在此背景下,伊朗面临的困难不断加重,石油收入每天约减少1.33亿美元,官方公布的通货膨胀率高达26%,汽油产品等价格上涨,里亚尔对美元的官方汇率已下跌超过60%,进口大幅减少。但伊朗并未因此寻求妥协,反而扩大国内生产,以满足民众需求;加强对社交网络的管理以防“数字革命”;加快研制导弹和无人机、频繁军演等加强军事防卫能力,威胁封锁霍尔木兹海峡和对以色列及美国在中东的利益目标实施先发制人的打击;同时保持战略克制,继续与国际原子能机构保持接触并表示愿意与美、英、法、俄、中、德等六国就核问题继续进行谈判等。伊朗这些应对措施使得奥巴马政府以压促变的目标至今尚未实现,美国国内主张采取强硬政策的呼声上升,以色列不断威胁使用军事打击以阻止伊核开发进程。2013年1月,伊朗最高精神领袖哈梅内伊发布宗教法令,禁止伊朗制造核武器,对外传递和缓信息。但美国对此保持谨慎,更看重伊朗的有关行动。

第四,阿拉伯多国动荡和伊朗对外展开攻势这两个方面的共同作用导致美国在中东最重要的盟国即以色列的安全环境明显恶化。这就对美国在中东地区的一个重要利益造成了损害。“以色列在美国人的心目中以及美国的政治、文化和对外政策上都占有突出位置。对于数百万美国人来说,无论是犹太人还是非犹太人都一样,与以色列基于共同价值观、对历史上遭受反犹太主义迫害的犹太人的同情、对以色列危险的安全处境的支持等方面的强有力关系,已经成为美国故事不可分割的一部分。”^④因此,自以色列1948年建国以来,历届美国总统都不得不设法维护与以色列的“特殊关系”,无论这种关系实际上对美国的利益和价值观有利还是有害。目前这场大变局对美国的挑战在很大程度上就是对以色列的挑战,反之

亦然。由于以色列身处这个地区,所受挑战和威胁更为直接、切实和紧迫,其对威胁的感知和认识将直接影响美国的相关判断。对于以色列来说,阿拉伯世界的亲西方的温和力量受到削弱就等于有利的安全因素减少。特别是随着埃及等国反以声浪不断上升,叙利亚局势恶化并向黎巴嫩和约旦等周边国家外溢,伊朗对叙利亚危机卷入扩大,“哈马斯”从加沙地带对以色列发射的火箭弹袭击增多,以色列越发感到安全威胁上升。与此同时,以巴冲突在中东地区议程上持续被边缘化,使巴勒斯坦方面更加无奈。在此背景下,2012年11月,以色列对巴勒斯坦加沙地带实施代号为“防务支柱”的大规模军事打击,“哈马斯”则以射程远及耶路撒冷和海法的火箭弹加以还击。双方冲突经埃及和穆尔西政府斡旋实现停火之后,巴勒斯坦在联合国从“观察员实体”成功升格为“观察员国”,以色列则通过在耶路撒冷和约旦河西岸的被占领土上大规模扩建3000套住房的犹太人定居点加以反击。2013年1月,阿巴斯签署命令把巴勒斯坦民族权力机构更名为巴勒斯坦国,巴以矛盾紧张依旧。奥巴马政府一方面表示将继续捍卫以色列的利益,同时反对以色列采取不利于巴以重启和谈的举措,美以分歧由此进一步凸显。如何处理,这已成为美国对外政策面临的重要挑战。

二、美国的中东战略从全面主导塑造向有限干预和整合转变

面对中东地区愈演愈烈的大变局及其带来的多层面和多维度的复杂影响,以及国内政治、经济、社会问题因金融危机影响而不断凸显的双重挑战的挤压,奥巴马政府采取明显不同于前任的政策。回溯历史,冷战结束以来,美国对中东地区的战略经历了老布什时期的缔造“中东新秩序”战略,克林顿时期的“西促和谈、东遏两伊”战略,和小布什时期的“民主改造大中东”战略,这些战略的一个共同特点就是作为世界唯一超级大国的美国按照自己的意愿在中东地区打造新的秩序,进行新的战略安排。如今,奥巴马政府的抉择开始变得审慎甚至是“小心翼翼”。总体上,奥巴马政府认为“阿拉伯觉醒既提供了机遇也带来了挑战。政权的更替以及承受改革压力的国家内部关系的紧张和国家间关系的紧张,都给未来造成了不确定性。但是,从长远角度看,这些变化也可能促使有关国家的政府对其民众的合法诉求做出更多的回应,并由此成为美国更加稳定和可靠的伙伴。”^⑤因此,奥巴马政府应对这场大变局的总体目标就是,既要继续保持美国在该地区的主导

地位,又要避免像在阿富汗和伊拉克那样深陷其中。

据此,奥巴马政府对这场大变局采取的基本政策是,在按既定政策于2011年结束伊拉克战争和准备从阿富汗撤军的同时,对中东大变局采取高举支持民主的旗帜,站在反对现政府的政治力量和民众一边,通过各种手段推动中东地区各国向民主过渡。但实际上,在政策实施过程中,美国则根据不同国家的不同情况采取不同对策,以确保美国的利益不受损害。例如,对政府很快垮台的突尼斯和埃及,支持其军方发挥主导作用,同时美国与二者的各派力量保持密切接触,通过提供政治和经济援助,对其民主政治的未来进程施加影响。对巴林,美国则避谈民主而支持哈马德国王在海湾合作委员会的帮助下弹压抗议示威民众,快速平定乱局,确保亲美和亲沙特的逊尼派政府继续执政,以及美国在巴林的第五航母舰队的军事基地不变。对也门,美国为萨利赫提供放弃总统职位之后的安全保障,支持其政府权力实现和平过渡,防止“基地”组织阿拉伯半岛分支机构乘势坐大。对利比亚,美国和法国、英国、意大利等北约成员通过军事干预把利比亚反对派扶上台。对叙利亚,美国和其他北约国家则不愿满足叙反对派要求设立禁飞区或安全区的呼吁,至今仍不愿直接进行军事干预,转而提供间接的军事支持,包括资金、通讯器材、人道主义援助等。

在此过程中,美国无论是使用外交手段,实施经济制裁,还是使用武力,都完全不同于小布什的单边主义做法,而是更加注重通过多边机制和借助国际力量,力求推动联合国安理会、联合国大会、联合国人权理事会等机制发挥作用,鼓励和支持英法等西方盟友以及海湾合作委员会所代表的地区伙伴等在变局应对过程中发挥重要作用。对突尼斯和埃及,美国呼吁七国集团和国际货币基金组织等提供更多政治和经济援助,推动这两个国家率先进行民主选举,开始重建政治秩序。在利比亚问题上,如前所述,美国争取以海合会成员国为代表的阿拉伯国家联盟的支持,并以此为重要基础推动联合国安理会通过第1970号和1973号决议,使在北约框架下的军事干预得到“授权”,最终只花费20亿美元和6个月时间就推翻了卡扎菲政权。在巴林问题上,美国则支持由沙特、阿联酋和约旦等国的军警组成的海合会联合部队“半岛之盾”进驻帮助哈马德国王弹压抗议示威民众,快速平定乱局,确保亲美和亲沙特的逊尼派政府继续执政。在也门问题上,美国鼓励和

支持海合会尤其是沙特居中斡旋,三次提出调解方案,并与沙特、卡塔尔等国共同为萨利赫提供放弃总统职位之后的安全保障,促使也门政府与反政府力量的斗争僵局得以打破,开始政权和平过渡进程,终于在2012年2月选举产生新的政府。在叙利亚问题上,美国支持以海合会为代表的阿盟为在其框架内解决该问题作出多方面努力,采取诸如中止叙利亚阿盟成员资格、实施经济制裁、派驻观察团、提出调解倡议等措施,并在联合国安理会、联合国大会、联合国人权理事会等场合提出议案供讨论和表决,把通过全方位施压迫使巴沙尔下台作为首要政策选项,同时逐步加大对叙利亚反对派的扶持。如果北约最终在多种复杂因素下对叙利亚实施某种形式的军事干预,那美国也将推动土耳其而不是自己冲锋陷阵。在伊朗问题上,美国促使欧盟、日本、韩国、海合会国家等在经济制裁和石油禁运等方面提供配合,同时向沙特等国输出大量先进武器,与海湾合作委员会构建反导系统,对伊朗形成军事威慑和遏制态势。

从上述调整可以看出,奥巴马治下的美国的中东战略已经从20世纪90年代的全面主导塑造转变成如今的有限干预和整合,对中东这场变局加以塑造的意愿和能力已经明显下降。这既是美国自身综合国力和国际地位相对削弱以及国内政治、经济和社会深刻变化使然,又是国际格局变动和中东地区形势变化日趋错综复杂等因素综合作用的结果。

注释:

① Condoleezza Rice, “Leadership: America’s Critical Foreign Policy Role”, see <http://www.heritage.org/research/lecture/2012/06/leadership-americas-critical-foreign-policy-role>.

② 参见2011年1月28日发表的奥巴马总统和国务卿希拉里有关埃及局势的讲话, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps.2011/01/index.htm>。

③ James R. Clapper, “Statement for the Record on the Worldwide Threat Assessment of the U. S. Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence”, see http://www.dni.gov/testimonies/20110216_testimony_sfr.pdf.

④ Aaron David Miller, “Getting right with Israel”, in *International Herald Tribune*, Nov. 27, 2008.

⑤ The White House, “Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”, see http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

[作者单位]中共中央党校国际战略研究所。

[责任编辑: 项佐涛]