

冷战后俄罗斯的中东政策及其特点浅析

李延长

[内容提要] 俄罗斯立国18年来,其中东政策经历了叶利钦、普京和梅德韦杰夫三个时期,呈现出叶利钦时期的先忽视、后重返,普京时期的强力介入和梅德韦杰夫时期的保持积极进取但力有不逮的曲线。尽管梅德韦杰夫政府继承了普京的外交路线,但由于受金融危机的影响,国力下降,俄罗斯在中东难有大的作为,将更多扮演中东事务参与者的角色。

[关键词] 俄罗斯 中东政策 特点

[分类号] D5 [文献标识码] A [文章编号] 1005-6505(2010)03-0104-05

中东地区素有“五海三洲”之地的称号,是世界交通枢纽,加之复杂的民族结构和宗教信仰,自古以来就是兵家必争之地。因此,中东自然也就成为谋求复兴的俄罗斯全球战略的重要组成部分。中东之于俄罗斯的重要性表现为中东的战略地位,中东石油资源开发规模、销售价格对俄罗斯外汇收入的影响,俄罗斯在中东的地缘战略利益和经贸利益。自2000年以来,俄罗斯政府奉行务实外交,特别是在2003年曾明确反对美国攻打伊拉克、主张公正合理地解决中东问题、力劝巴以恢复谈判、主张和平谈判解决伊朗核危机等,为俄罗斯在阿拉伯、伊斯兰国家中赢得正面形象。俄罗斯开始在中东有所作为。

一、冷战后俄罗斯的中东政策

俄罗斯立国18年来,其中东政策经历了叶利钦、普京和梅德韦杰夫三个时期,呈现出叶利钦时期的先忽视、后重返,普京时期的强力介入和梅德韦杰夫时期的保持积极进取但力有不逮的曲线。

(一) 叶利钦时期的中东政策

俄罗斯立国初期,外交重心在于搞好与西方的关系,所以,其中东政策缺乏连续性,基本上走了一条忽视、重视、着力介入的曲线。

1. 立国初期奉行忽视中东的亲西方“一边倒”的中东政策

俄罗斯尽管继承了苏联在联合国安理会常任理事国的席位,保有大国的形象,但其在综合国力和国际影响力上已无法与苏联时期相比。特别是国内正在进行社会制度的重构时,寄希望于美国为首的西方的援助,希望立即融入西方体系,在外

交上向西方“一边倒”,自然在中东事务和政策上无力顾及或基本上奉行与西方看齐的政策,没有大的作为。

2. 重视中东

随着俄罗斯国内形势的恶化,西方对俄罗斯的援助口惠而实不至,俄罗斯的精英们对西方的幻想破灭,在议会选举中“亲西方”力量受到阻击,国内民族主义情绪上升,政治力量对比出现新态势。“叶利钦为了回应日益右翼化的议会,至少在某种程度上试图利用中东政策让其在议会中的批评者感到满意,俄罗斯的中东政策制定成为其国内的政治问题。”^①叶利钦提出既面向西方也面向东方的“双头鹰”外交,强调俄罗斯的利益,中东开始出现在俄罗斯的外交日程上。1994年2月,希布伦屠杀案发生后,俄罗斯展开外交攻势,要求安理会草拟谴责希布伦事件的决议。3月,俄罗斯高官先后出访中东并提出召开第二次马德里中东和会,想以此打破美国独揽中东和会的局面。4月,俄罗斯相继接待了阿拉法特和拉宾,叶利钦明确表示俄将在政治、经济等各个领域支持巴勒斯坦,而且商讨了帮助巴勒斯坦训练警察的问题。与此同时,俄还同以色列签署了六个合作协定。6月,俄罗斯总参谋长访问叙利亚,签署了12项军事合作协议。1995年3月,科济列夫访问中东,斡旋中东和平进程各方展开和谈。

3. 多路出击,着力介入中东事务

1996年1月,有亲西方倾向的外长科济列夫被免职,中东问题专家普里马科夫接任外长,这被西方认为是俄罗斯进行全方位外交,尤其是在中东实行强硬外交的标志。“叶利钦在俄罗斯的外交上日益实行强硬路线,尤其在周边和中东更是

如此。”^②由此,俄罗斯开始着力介入中东事务。首先,恢复俄罗斯与中东大国的传统友好关系。1996年2月,俄罗斯与伊拉克签订了近百亿美元的石油协议,在各种国际组织中为伊拉克游说,并于1996年5月促成了伊拉克与联合国达成售卖石油协议。其次,促进俄伊经济联系,实现俄罗斯与伊朗和解。1996年2月,俄罗斯决定为伊朗承建核电站和培训核专家,俄伊外长互访,随后伊朗总统访问莫斯科,俄罗斯与伊朗实现政治和解。再次,恢复俄罗斯在阿拉伯国家因为车臣战争受损的形象,争取阿拉伯国家的理解和同情,借机力促中东和谈,凸显俄罗斯的公正角色。1996年11月3日,俄罗斯外长普里马科夫结束了为期一周的中东访问。1997年10月,普里马科夫提出中东和平与安全12项原则,受到阿拉伯国家的普遍欢迎,俄罗斯似乎找到了介入中东事务的着力点。

(二) 普京时期的中东政策

在普京执政时期,俄罗斯经济增长迅速,国力有所上升,外交日趋活跃,大国意识渐浓,在中东问题上积极参与,抢夺与西方大国博弈的筹码。

1. 调整完善俄罗斯的中东政策

普京就任俄罗斯总统后,根据形势的变化对俄罗斯外交政策予以渐进式的调整、完善和发展,突出了外交的经济内涵,强调“国内目标高于国外目标,务实、经济效益和国家利益至上”^③,明确了俄有别于欧美的独立外交立场。普京总结了叶利钦时期中东政策的得失,认为这一时期俄中东政策实际上是走了一段弯路,尤其对中东事务的消极旁观,不仅使俄丧失了许多传统的外交资源,也丧失了俄美讨价还价的筹码。于是,普京对俄罗斯的中东政策进行了积极调整,高调参与,主动出击,对中东事务不再袖手旁观。几乎在所有针对中东重要事件和热点问题的国际斡旋中都可看到俄罗斯所扮演的极为重要的角色。俄在该地区展开积极的外交和经济活动,将建立与中东国家的伙伴关系作为其中东政策的主要目标之一。这期间,俄不仅加强了与埃及、叙利亚等国的传统伙伴关系,与沙特、约旦、阿联酋等国的关系也逐渐升温。

2. 恢复重建传统盟友关系,强化军事合作

中东地区是除独联体以外俄罗斯外交的重要方面和首先主动出击的地区。“为了和平不仅所有的阿拉伯国家,而且国际社会都在表明态度。美国总统乔治·布什第二任期选举结束以后就发

表声明说他计划为建立巴勒斯坦国家竭尽可能,而英国首相托尼·布莱尔认为,近东的斡旋是他自然而然的责任。”^④俄罗斯当然也不会缺席。2005年,普京访问埃及、以色列和巴勒斯坦,主要议题是探讨巴以问题的解决方案,俄还邀请叙利亚、黎巴嫩、以色列等阿以各方领导人访俄。“无论对于俄罗斯,还是对于中东,俄罗斯总统普京4月26日至29日访问埃及、以色列和巴勒斯坦控制领土都十分重要。应当指出的是,苏联时期完全排斥与以色列合作。俄罗斯现任总统首次访问以色列并非偶然。”^⑤俄罗斯与以色列的合作也取得了新的进展。

2006年1月,在巴勒斯坦立法委员会选举中,巴勒斯坦激进力量代表哈马斯组织获胜,中东和谈陷入困境。在各方束手无策之际,俄罗斯立即邀请哈马斯领导人访问莫斯科并呼吁国际社会与民主选举的哈马斯接触。2006年5月,俄邀请巴勒斯坦民族权力机构主席阿巴斯访俄,俄承诺将向巴提供新的援助。俄罗斯在中东局势陷入僵局的关键时刻,主动出击,推动陷入僵局的中东和平进程,力图恢复原苏联在中东地区的传统影响,充分展示俄罗斯的大国地位和影响。俄罗斯借军事合作,恢复和重建与传统盟友的关系。俄与叙利亚达成协议,准备在叙利亚的塔尔图斯港建立永久性军事基地。俄与伊朗在继续核电站合作的基础上,强化俄伊军事合作,又与伊朗达成出售托尔导弹和S-300防空导弹的协议。

3. 在中东热点问题上坚持独立立场

在中东热点问题上,俄罗斯不但批评美国的单边主义和中东民主化计划,而且在具体问题上,表现出有别于中东和谈其他三方的独立立场和努力。俄罗斯外长拉夫罗夫曾表示,“俄罗斯外交独立性是绝对的行为准则,是涉及到主权的问题。”^⑥在巴勒斯坦问题上,俄国不顾美国等西方大国的反对,邀请哈马斯领导人访俄,在伊朗核危机问题上,俄始终坚持反对用军事手段解决此问题的立场。普京曾表示,俄罗斯“不打算加入任何形式的最后通牒,那样只会把伊朗核问题推向死路,打击联合国的权威”。“我们相信对话而非孤立才是解决伊朗核问题的正道。在防止核扩散方面,我们认为应通过政治外交手段、以国际法为基础通过协商和妥协来解决问题。”^⑦俄一方面积极参与伊核问题的双边及多边谈判,劝说伊朗与国际社会及国际原子能组织合作;另一方面顶住

强大压力,坚持与伊朗发展核能合作,并向伊朗提供防空武器。在中东和平问题上,对巴以双方劝和促谈,改善俄叙关系,推动叙以和谈。

4. 俄罗斯加重了中东政策的经济色彩

俄罗斯在加大对中东事务的参与过程中,特别注重在经济层面上扩大俄罗斯与中东地区的联系,积极发展与该地区的经贸和军事技术合作。近些年来,世界能源价格居高不下,俄石油和天然气出口带动了经济的迅速发展。普京2000年执政以来,俄GDP连续八年以6%以上的速度增长,俄国力因此得到极大提升。俄基本偿还了所欠发达国家的债务,从而增强了经济决策的独立性。到2007年8月,俄外汇储备为5980亿美元^⑧,已跃居世界第三。“经济利益在相当大程度上决定着莫斯科与这一地区的政治合作。俄罗斯在中东和整个世界的政策旨在发展经济联系,同时还可以归结为防止恐怖主义威胁和大规模杀伤性武器扩散。”^⑨2005年6月,俄罗斯获得伊斯兰会议组织观察员地位。2006年6月,该组织秘书长埃克梅勒丁·伊赫桑奥卢访问俄罗斯。同年,俄外交部主持召开了名为“大中东地区与北非:政治改革和安全问题”的圆桌会议。普京于2007年2月访问沙特、卡塔尔和约旦三国期间表示,“不反对建立一个类似于欧佩克的天然气输出国组织,天然气出口国的确有必要协调彼此的行动。”普京还与沙特、卡塔尔和约旦三国签订了一系列经贸、能源和信息领域的合作协议。俄罗斯对恢复与伊拉克的能源合作持积极态度。当然,俄在积极发展与阿拉伯国家经贸和能源合作的同时,也非常注重发展与以色列的平稳关系。

(三) 梅德韦杰夫执政初期的中东政策

苏联解体以来的俄罗斯外交政策调整都是伴随着领导人的更替而展开的,甚至是根本性的改变。叶利钦的内外政策完全不同于戈尔巴乔夫的“政治新思维”理念,而普京的执政方针也与叶利钦时代相去甚远。那么,梅德韦杰夫在执政后是否会改弦更张呢?从近一年多的俄罗斯外交实践看,梅德韦杰夫继承了普京八年来的执政理念和强势外交政策。梅德韦杰夫时期,俄将继续在中东奉行独立自主、积极进取、与欧美保持一定距离的外交政策,但由于金融危机的冲击,俄实力有所下降,只能与其他大国共同参与中东事务,争取逐步形成在中东多极合作的局面。

1. 完善国家安全战略,展现外交新思维

2009年5月13日,俄罗斯总统梅德韦杰夫签署命令,批准了俄罗斯2020年前国家安全战略。2008年7月,梅德韦杰夫批准颁布了就任总统后的第一份外交政策指导文件《俄罗斯联邦对外政策构想》,承袭了普京的外交路线,系统地阐述了俄外交政策的目标、原则和优先方向。它明确指出,俄外交政策将遵循平衡性和多维性原则,奉行公开、可预见和务实的对外政策,愿与有关国家协同解决共同面临的问题,也可能根据国际法独立行动,但不会卷入新一轮军备竞赛在内的冲突。其基本目标是确保国家安全,提高国际威望,为俄现代化营造良好的外部条件。在地区层面,在继续优先发展与独联体国家关系的同时,推进同中东、非洲和拉美国家的合作关系。俄联邦安全会议秘书帕特鲁舍夫说,中东问题始终是俄罗斯的外交重点之一。重返中东,不仅有利于为本国发展创造良好的外部环境,同时还可以在推动建立多边国际控制结构的进程中,确立俄罗斯的重要地位。

2. 出访北非中东诸国,巩固前沿阵地,凸显俄罗斯的存在

2009年6月15日,梅德韦杰夫在叶卡捷琳堡与阿富汗总统卡尔扎伊和巴基斯坦总统扎尔达里举行三边会谈,呼吁建立三边合作机制以解决反恐等共同问题。2009年6月26日,梅德韦杰夫结束了上任以来的首次埃及、尼日利亚、纳米比亚和安哥拉四国非洲之旅。在非洲之行的第一站埃及,俄埃共同签署了一份为期十年的战略合作协议。双方领导人在协议签署后发表的一份联合声明中强调了在中东地区建立公正及和平的重要性。梅德韦杰夫表示,俄主张于2009年底之前在莫斯科召开中东问题国际会议。此举赢得了穆巴拉克的双手赞成。穆巴拉克也高度评价俄罗斯在中东地区乃至全球的重要地位和作用。梅德韦杰夫此访再次向世人显示,俄罗斯将以强者的姿态重新在中东地区发挥大国的关键作用。^⑩

3. 高调参与中东和平进程,倡议召开俄罗斯主持的中东国际会议

自2009年年初以来,俄在中东事务问题上的表现更加活跃。2009年1月4日,俄罗斯总统中东事务特使、副外长亚历山大·萨尔塔诺夫访问以色列时提出充当其与哈马斯接触的中间人,但被以色列拒绝。俄罗斯外长谢尔盖·拉夫罗夫2009年2月15日至19日出访以色列、巴勒斯坦、

埃及、阿曼和巴林。俄外交部在通告中称:“拉夫罗夫中东之行的目的是恢复巴以协调问题,重点是消除加沙地带冲突的后果以向加沙地区的居民提供人道援助。”^⑪3月30日,梅德韦杰夫在对阿拉伯国家联盟成员国会议与会者的致辞中说,“当今的特殊任务是克服加沙地带不久前发生的危机”,希望各方之间继续进行富有成效的对话。这有助于达到主要目标,那就是恢复中东和平进程。^⑫4月6日,梅德韦杰夫在会见巴勒斯坦民族权力机构主席马哈茂德·阿巴斯时表示,俄罗斯将继续推进中东和平进程和促进巴勒斯坦建国。他表示:“我们对巴勒斯坦人民怀有友好情谊,尽管我们也面临着诸多困难,但我们仍将为推进中东和平进程和促进巴勒斯坦建国而继续努力。”^⑬4月14日,亚历山大·萨尔塔诺夫在莫斯科举行的新闻发布会上说:“虽然金融经济危机使得形势日益复杂,但我们还会继续积极加强工作。”他说,俄罗斯将缓解不良趋势,保证中东地区和平成果不可逆转,并将该地区的安全与稳定视作自己的目标,打算积极推动在中东地区的活动,调解该地区问题。^⑭2009年5月11日,拉夫罗夫前往美国纽约参加联合国安理会中东问题部长级会议和中东问题调停人四方会议。2009年6月,梅德韦杰夫提出俄主张于2009年底之前在莫斯科召开中东问题国际会议。俄罗斯的提议获得了国际社会和阿盟的支持。2010年1月26日,谢尔盖·拉夫罗夫在梅德韦杰夫总统与巴勒斯坦民族权力机构主席阿巴斯会谈结束后向记者表示,中东问题莫斯科国际会议将在阿以和谈恢复后召集。他表示:“最重要的是双方能够触及重启和谈的原则。”^⑮

4. 在伊朗问题上策略趋于灵活

当今国际社会广为关注而俄罗斯尤为关切的莫过于伊朗核危机。美欧、以色列和一些温和的阿拉伯国家对解决伊朗核问题无法取得进展感到失望,对和平谈判失去信心,美欧加大了通过联合国安理会通过决议制裁伊朗的努力。面对国际社会的压力,俄罗斯既想保住自己在伊朗的利益,又不愿因伊朗而与美国决裂,更害怕美伊突然和解自己被抛弃,失去手中难得的筹码。因此,面对美国和欧洲的压力,俄罗斯在伊朗核问题上的策略趋于灵活。2009年9月8日,拉夫罗夫在莫斯科举行的记者招待会上说,俄反对制裁伊朗,除了谈判、政治和外交途径,不存在任何其他解决办法。

但梅德韦杰夫2009年9月15日在莫斯科对俄罗斯专家发表讲话时说,西方国家对伊朗的核计划普遍感到不安,其实不仅是西方国家,俄罗斯和中东地区国家也对伊朗核活动的目的感到不安。他表示,“尽管对伊朗的制裁作用不是很大,但许多时候制裁还是必要的。而对伊朗实施新制裁已经不是很远的事情了,但国际社会在讨论对伊朗实施新制裁问题时应该特别谨慎。”梅德韦杰夫在伊朗核问题上的表态,显示出俄罗斯的立场发生了巨大变化,正趋于灵活。

二、冷战后俄罗斯中东政策的特点

尽管俄罗斯加大了对中东外交的投入,力图成为参与、主导中东事务的主角,梅德韦杰夫政府也继续奉行普京政府的中东政策,但客观地说,俄罗斯目前在中东仍是配角。俄罗斯的中东政策呈现出以下特点:务实性、均衡性、独立性、主动性、灵活性。

1. 务实性。俄罗斯的中东政策服从和服务于其国内目标。在俄罗斯500年的历史中,其对外战略与行为存在着一个恒定的特征,即始终将境外利益作为优先追求的目标。这或者表现为持续的地理扩张,或者表现为对国际政治主导权的不懈追求。这种对境外目标的追求造成了严重后果:恶化了自己的国际环境,形成了空前的安全困境,无限的军备竞赛耗尽了国家的财力,损害了国家的经济社会发展,使国家变得虚弱不堪,无法集中精力于国内事务,使国家内部改革异常困难。这也是苏联解体的一个重要原因。戈尔巴乔夫和叶利钦时期的外交调整是迫于国力衰退,但内心仍希望保住俄罗斯的大国地位。不过西方需要的并不是一个强大的俄罗斯,而是一个“弱而不乱的俄罗斯”,因此对俄罗斯采取的是挤压、限制和削弱的政策。叶利钦对此感到失望,开始提出双头鹰外交。普京上台后,在总结以往的经验 and 俄罗斯面临的现实任务的基础上,着手调整俄罗斯的对外战略,力求将俄罗斯国家的对外战略、政策建立在实际国情的基础上,改变对外战略被动应付的状态。他在八年间提出了一套较为系统和成熟的对外战略构想。梅德韦杰夫继承了普京的外交战略思想,即“国内目标高于国外目标”^⑯。这是俄罗斯历史上第一次规定了对外战略与政策之于国内发展利益的从属性质,首次使对外战略从

目的变成了手段。2009年是俄罗斯近十年来经济最困难的年份,联邦政府首次出现了财政赤字。俄经济发展部副部长克列帕奇宣布,2009年1至11月俄国内生产总值同比下降9.1%,但2010年预计将增长3.1%。梅德韦杰夫2009年多次强调,俄外交思想的基本原则是实用主义,外交工作必须同国家的经济需求和长期发展目标挂钩。据此,未来俄罗斯的中东政策仍将服务和服从于俄罗斯国内发展利益的需要,即参与中东事务,在参与中实现俄罗斯的经济、安全和大国复兴的追求。

2. 均衡性。即俄罗斯的中东政策重视经济与政治战略的平衡、巴以平衡、两伊平衡,以凸显自己作为多宗教国家的地缘政治优势,希望能在穆斯林世界与美欧之间发挥调停者的作用。如在伊朗核危机时刻,作为伊朗最大的武器装备供应国,俄罗斯提出了将伊朗的铀浓缩移到俄境内的方案,其目的不仅是希望保住俄伊军贸关系,还想通过“民生核燃料国际惯例构想”将铀浓缩的国际中心吸引到俄罗斯,提升其在核领域的地位。

3. 独立性。美国由于失败的反恐战略和单边主义方式,深陷伊拉克,难以在中东有立竿见影的作为。中东和平进程停滞不前,阿拉伯国家民众既不满美国偏袒以色列又希望和平,希望有大国能够牵制美国,推动和谈。这就使俄罗斯成为最佳人选。俄罗斯要想在中东有所作为,就必须显示出自己政策的独立性及在伊拉克、伊朗、中东和平问题上持与美国及西方不同的立场。

4. 主动性。俄重返中东既可为国家发展塑造和维护有利的外部环境,努力在俄罗斯周边建立睦邻带,又可在推动建立多边国际控制结构的进程中,确立俄罗斯的权威身份,维护其具有重要影响的大国地位。普京曾一针见血地指出:我们毗邻中东,中东的局势关系到我们大家的利益,所以我们不能袖手旁观。梅德韦杰夫就任总统后出访中东诸国,再次向世人显示,俄罗斯将以强者的姿态重新在中东地区发挥大国的关键作用。俄罗斯未来将会按照自己的需要确定中东政策,以彰显俄罗斯在中东中立和公正者的角色。

5. 灵活性。俄罗斯量力而行,不与美国争一

日之长短,而是采取灵活策略与美国、阿拉伯国家讨价还价。譬如在伊朗核危机问题上,俄罗斯是伊朗唯一的核合作者,俄希望借此树立其大国地位,获取实利,但也不愿因此而与西方国家甚至阿拉伯国家对立,因而立场反复。梅德韦杰夫2009年9月15日在莫斯科对俄罗斯专家发表讲话时说,“尽管对伊朗的制裁作用不是很大,但许多时候制裁还是必要的”。不再坚持其坚决反对制裁伊朗的政策,充分体现了俄罗斯中东政策的灵活性。

注释:

①② 《俄罗斯的中东政策:叶利钦的遗产和普京面临的挑战》,载于[英]《中东导报》2001年第31期。

③⑩ В. Путин Россия на рубеже веков [N]. Независимая газета, 1999-12-30.

④ Г. М. Мирский: Палестина после Арафата, Мировая экономика и международные отношения, 2005, №7, с. 65.

⑤⑨ [俄]米哈伊尔·马尔格洛夫《俄罗斯加强中东政策》,参见俄新社2005年4月29日电。

⑥ 谢·拉夫罗夫《俄罗斯的外交独立性是绝对的行为准则》,参见俄新网 <http://www.rusnews.cn> 2007年1月2日。

⑦ 普京《俄不会参与对伊朗最后通牒》,参见 <http://www.ciol.net>

⑧ 汪嘉波《俄罗斯经济危机与普京的麻烦》,载于2009年1月15日《光明日报》。

⑩ 关键斌《俄罗斯:要为中东和会做回东道主》,载于2009年6月25日《中国青年报》。

⑪ 参见俄新网 rusnews.cn 莫斯科2009年2月11日电。

⑫ 参见俄新网 rusnews.cn 莫斯科2009年3月30日电。

⑬ 参见俄新网 rusnews.cn 戈尔基2009年4月6日电。

⑭ 参见俄新网 rusnews.cn 莫斯科2009年4月14日电。

⑮ 参见俄新网 rusnews.cn 索契2010年1月26日电。

[作者单位]中共陕西省委党校,西北大学中东研究所。

[责任编辑:吕楠]