

国际关系

两难的选择

——美以军事援助关系及其前景

储永正 张琦曼

[摘要] 中东和平进程的停滞与恐怖主义日益猖獗已经置美以军事援助关系于一种两难境地。在这种军事援助关系之下,以色列对有明显的将自身安全托付于美国的“不安全感”和制定内外政策时的约束感。而美国则为此难以在阿以间寻求一种均衡,对以色列的军事援助既助长了以政府在中东和平问题上的强硬立场,又更加激发了穆斯林世界的不满,针对美国的恐怖主义袭击愈演愈烈。尽管在美国内对这一关系的舆论支持呈下降趋势,但由于美国在全球和中东地区的战略目标没有发生改变,以色列企图“安全自助”的致命伤难以消除,在相当长一段时间内,美以军事援助关系将得以延续。

[关键词] 美国;以色列;军事援助;两难困境;前景

[中图分类号] D81 [文献标识码] A [文章编号] 1008-1755(2004)02-0021-24

自以色列国建立以来,美国就给予其生存和安全的承诺,并为此而不遗余力地向其提供着持续不断、数额巨大的军事援助。据统计,自以色列建国到 2001 年,美国已向以色列提供了 112 亿美元军事贷款和 396 亿美元军事赠款。^[1]不仅如此,美国还为以色列提供了大量先进武器和高精尖军事技术,并扶持以色列发展和完善自己的武器系统。美国如此厚待以色列自有其战略考虑:通过军事援助控制以色列,通过以色列控制中东地区,从而安享这一地区丰富的石油资源及关键的地缘战略优势。然而,随着中东和平进程的久拖不决甚或希望越来越渺茫,连同当今针对美国的恐怖主义袭击愈演愈烈,美国内外有识之士开始质疑美以间长期过分亲密的军事援助关系。与此同时,犹太人也越来越深切地感受到在军事上长期依赖美国所带来的种种不便。事实上,美国长期对以色列的这种军事援助已在某种程度上将双方都置于了一种尴尬的境地,在此问题上进行选择的“两难”困境已经十分明显。美以军事援助将何去何从,值得关注。

将安全委之于人——以色列人的难言之痛

美国坚持不懈地武装以色列,以军事援助的方式向犹太人输入了大量武器、技术和资金,为犹太人国家

的建立、巩固和壮大可谓起到了最为关键的作用。如果没有美国的政治支持与军事援助,以色列几乎难以在中东这样不利的政治环境中生存下来,更毋言成为一个军事、政治强国。美国多年来的军事援助已经造成了以色列在政治、安全等方面对其严重依赖。这种将生存与安全委之于人的不安全感和制订内外政策时须唯美国马首是瞻的约束感造成了以色列的难言之痛。

尽管美国承诺保证以色列的国家安全,并给予源源不断的、数量可观的军事援助。但是,美国这么做完全是从自身国家利益出发,它需要以色列作为其中东政策的战略支柱,以谋取中东地区重要的石油资源和战略优势。而任何一个国家的利益观念及其实现国家利益的决心与能力并非一成不变,即使美国在中东地区的总体战略目标不会发生改变,但变化了的中东局势也将可能促使它调整或修改实现目标的方式和途径。而且,美国对以色列的军事援助还要受到诸多非国家利益因素的影响:美国如何界定对以色列安全的威胁和挑战;亲以色列的压力集团能在多大程度上左右白宫和五角大楼的决策;美国如何在对阿以军售方面上保持适度的平衡;美国期望以色列在中东和平问题上的回报;等等。

犹太人对于美国保证其安全的置疑更因双方在军

事援助问题上曾有的摩擦而增强: 1973 年第四次中东战争的紧要关头, 美国因受到阿拉伯国家的石油制裁而拖延了对以色列的紧急武器空运。1981-1982 年, 美国临时做出决定, 禁止向以色列提供战斗机和集束炸弹, 并在帮助以方试制“幼狮”样机时, 拖延了提供相关技术资料。1989 年, 以色列的一些研究机构试图购买美国的 Gray 2 超级计算机主机时遭到拒绝, 美国认为这种计算机可能会被以军用于军事目的, 如模拟原子弹爆炸和高速导弹的飞行。^[2]同年, 当有报道说以色列正在与南非进行导弹及核技术合作时, 美国媒体及国会就呼吁对以色列进行经济制裁, 停止进行军事援助。而且, 美国在中东地区并不只是对以色列进行军售, 为了国内军火集团的利益和防止阿以间过于失衡, 美国也多次向阿拉伯国家出售武器, 这令以色列人尤为担心。1990 年 12 月 11 日, 以色列国防部长阿伦斯在对外关系及国防委员会上说: “由于向以色列和阿拉伯国家出口同样的武器, 以色列在进口武器上的质量优势已不复存在。”^[3]

在以色列看来, 美国的军事援助所产生的最直接的后果是它已经深深地牵制了以色列的内外决策, 尤其是以方在事关中东和平问题上的态度和决策, 美国甚至不时以军事援助为手段向以色列施加压力, 迫使其做出符合美国利益或意志的行动。也就是说, 美国对以色列的军事援助实际上是有条件的, 即当以方在具体战略目标上与美国发生冲突的时候, 它必须服从美国的战略目标。军事援助已经成为了美国控制和影响以色列的“杠杆手段”, 从而大大降低了后者在内外决策时的灵活性和自主性。

军事援助是美国握有的可以使以色列听话的“魔杖”。美国对以每年 30 亿美元的援助中有 18 亿是军事援助, 一旦美国取消对以军援, 或像欧洲国家那样不向以色列出售武器, 以色列的安全从长远角度来看将难以保障。

2003 年, 以色列以防止巴勒斯坦武装分子发动袭击为由在巴以之间修建隔离墙, 包括美国国务卿鲍威尔在内的布什政府高官指出, 修建隔离墙无益于双方重建信任, 要求沙龙政府慎重行事。8 月, 布什政府还就修建隔离墙是否同修建犹太人定居点有关进行研究。根据美国会在 10 多年前的决议, 如果以色列在约旦河西岸和加沙地带修建犹太人定居点, 美国就将减少对以色列的援助。一旦布什政府最终决定惩罚以色列修建隔离墙, 那么将有至少 100 亿美元的对以援助受到影响。

另外, 美国的军事援助条款明确规定, 除非另有规定, 以色列必须用这些军援款项购买美国的军用物品。据 1988 年 7 月的一份报道指出, 尽管以色列在生产军用轮胎方面可以自足, 但以色列国防军还是要在美国购买轮胎。1990 年, 以色列国防军宣布, 将不再向以色列的一家工厂订购军服, 而改为向美国生产商订购, 原因是以军拥有的本国货币不足但美元又有余。^[4]而且美国人要求以色列“不要把美国给你们的东西卖给任何其它国家, 除非得到美国的允许”。因此, 在 2002 年底, 美国以“可能威胁台湾安全”为由, 要求以色列冻结对中国所有武器和安全设备的出口合同, 以政府迫于美国的军事援助压力, 不得不中止了对华军售。一位以色列的官员认为, 美国这样做是为了让美国公司超越以色列公司而占据中国市场。

美国人的两难困境

困境之一: 大力援助以色列的目的之一是要维护中东和平, 而得到军事援助后日益强大的以色列却使和平希望越来越渺茫。实现中东地区和平, 保证该地区稳定的石油供应, 是美国在中东地区最为主要的战略目标。美国将实现这一目标的期望更多地寄托于以色列身上, 它对以色列实施军事援助一方面是要保证这一战略支柱的安全, 另一方面也希望以此获得以色列在中东和平问题上的一定妥协, 希望它在保证自身生存与安全的前提下做出一定的让步, 以促进阿以间冲突的和平解决。然而, 阿以之间的目标相去甚远, 阿拉伯国家要求以色列撤出被占领土, 而以色列却认为在撤出被占领土之前, 自己要建立起足够的战略优势, 以满足自身的安全需要。于是, 美国对以色列的军事援助陷入了一个十分尴尬的境地: 美国武装以色列是以前撤出被占领土为前提, 而武装后的以色列却因实力的增长而能够抵抗来自美国的压力。^[5]基辛格曾说: “当我让拉宾做出让步时, 他说他不能这么做, 因为以色列太弱小。于是我给了他武器, 然而他说他不需要做出让步, 因为以色列很强大。”^[6]在中东和平问题上, 以色列所追求的目标与美国在该地区的战略利益不尽一致。美国需要以色列对阿拉伯人做出适当的让步, 但以色列人在涉及自身国家利益时绝不肯轻易妥协, 它们有时采取的行动与美国人的意志相左, 美国人甚至感觉以色列是一个不妥协、不给面子的国家。可由于以色列具备的重要地缘战略位置及其对美国重大的战略作用, 美国只能尽量避免通过减少或停止军援来

向以色列施压,因为这会削弱以色列的力量,进而损害美国在这一地区的利益。

困境之二:对以色列的军事援助使其要在阿以间寻求战略平衡的目标难以实现。美国在一些温和的阿拉伯国家有着十分重要的军事、政治、经济利益,它在中东地区既要支撑以色列这根战略支柱,又需要与阿拉伯国家保持良好的关系。然而,美国对以色列的执意偏袒和源源不断的军事援助使阿拉伯世界倍感不快,甚至引起了众多穆斯林的愤怒和仇视。这对于美国在整个中东地区的战略利益是极为不利的。美国的一位政治家乔治·波尔曾说“作为公认的以色列的朋友,只要以色列与其阿拉伯邻国的争执不停,我们在政治上就被缚住了手脚。”^[7]

困境之三:美国要与以色列共同打击中东地区的恐怖主义,但过于亲密的军事援助关系更加激起了激进伊斯兰分子针对美国的恐怖主义袭击。美以战略联盟的目标之一是共同打击和对付恐怖主义势力,而美国对以色列的偏袒及大力支持在伊斯兰世界激起了强烈的不满,伊斯兰激进势力针对美国的恐怖主义袭击有增无减。恐怖主义势力往往以美国对以色列的偏袒和强力支持为理由,号召穆斯林民众参与针对美国的恐怖主义袭击。本·拉登在“9·11”后就曾多次表示,“9·11”针对的是美国支持以色列的政策,是对美国长期偏袒以色列的报复。美以共同打击恐怖主义至多只能起到“治标”的作用,而它对以色列的军事援助却激发了广大穆斯林对美国犹太人更为强烈的仇恨,间接地为中东地区恐怖主义势力培育了深厚的思想基础,从而将导致恐怖活动愈演愈烈。

碎裂中的美以军事援助关系的民众基础

美国大力向以色列提供军事援助的一个重要政策基础是国内公众舆论的支持。美国人对历史上针对犹太人的大屠杀记忆鲜明,对被包围于强大阿拉伯敌人之中、生存时刻受到威胁的“弱小以色列国”怀有深切的同情。然而,随着时间推移与世事变幻,美国人的这种记忆和同情越来越淡,尤其是在历次中东战争中,以色列的辉煌胜利,连同其日益增长的相对于阿拉伯国家的巨大军事优势,使美国国内长期有利于以色列的舆论基础悄然发生变化。美国人心目中“以色列是个民主国家”的概念也已逐步褪色,它在占领区内对穆斯林的种族歧视政策及其对于巴勒斯坦人的强硬姿态同美国倡导的“民主、和平与平等”相去甚远,与美国“独立

宣言”所体现的立国精神背道而驰。以色列对“六·五”战争中所占领土的吞并,使美国人怀疑其促进和平的诚意。1981年,以色列议会决定将戈兰高地置于本国司法管辖之下时,据纽约州的一份民意调查显示,美国公众对政府援助以色列的政策的支持率显著降低。许多美国人对以色列的黠武行为和屠杀巴勒斯坦人的暴行十分厌恶,纷纷要求改变美国在军事上支持以色列的政策。与此相反,美国公众对巴勒斯坦人遭受的苦难和不公正待遇表现出了越来越深切的同情。

美国内的犹太人对以色列的支持也不是无限的,尤其是当以政府在和谈问题上表现得过分强硬时。1980年,贝京政府决定在约旦河西岸建立犹太人定居点,5月15日,美国90多名颇具影响力的犹太人呼吁他放弃全然不顾巴勒斯坦人的感觉的做法,希望以政府能与任何放弃恐怖主义行动的巴勒斯坦政治实体进行谈判,认为这是解决巴以冲突,让犹太人过上稳定、和平生活的唯一途径。7月1日,又有一些犹太领导人对贝京政府的极端主义政策进行了谴责,这被认为是以色列政府与美国犹太人社团之间的“第一次重大的公开分裂”。^[8]“9·11”事件发生后的一次对美国犹太人最广泛的民意调查结果显示,85%的美国犹太人支持巴勒斯坦建国,认为平息巴以冲突将有助于美国在全球范围内打击恐怖主义的行动,也只有如此,以色列的安全才能得到真正的保证。^[9]

美国国内几百万阿拉伯族裔人对这种舆论倾向的形成和推进起到了重要的作用。在争取美国公众同情的斗争中,阿拉伯族裔与犹太族裔进行的是一场“零和”游戏。随着美国人对以色列同情的减少及对巴勒斯坦命运的关注有所增强,在美国的阿拉伯人的影响力开始上升,美国公众的“同情”逐渐倾向于阿拉伯一方。当这种变化达到一定的临界点,即美国公众对巴勒斯坦的同情超过了对以色列的同情,那么美国政府对以色列的军事援助政策将面临这样的困境:从战略需要出发,美国应该继续向以色列提供军事援助;而这种援助又可能遭遇来自美国公众的强烈反对。到那时,美国将有可能遭受“援以综合症”的严重困扰。

互有所需——现状难以改变

尽管有如上所述的诸多困难,在可预见的时间内,美以军事援助关系对双方仍具重大战略意义,双方都将极力维护这一援助关系。对美国来说,中东地区是其全球战略的重心之一,它与美国的“两洋战略”遥相

呼应,可使美国在东西两翼扩展时更加得心应手。不仅如此,美国还可以视中东为中心,将其势力及影响向周边地区辐射和扩展。因此,以色列作为美国在中东地区的战略支柱的作用没有改变。

“9·11”后,美国将恐怖主义视为今后相当长时期内的头号威胁。针对美国的恐怖主义袭击与中东地区的伊斯兰极端势力紧密相连,以穆斯林教徒为主的阿拉伯国家在美国眼中多少有些不可靠,以色列无疑是美国打击中东地区恐怖主义最为可靠的盟友。美国需要以色列作为其阻止激进伊斯兰势力扩张的桥头堡,作为它打击中东恐怖势力的坚实基础。因此,美国将一如既往地政治、经济、外交、军事等方面支持以色列,对它的军事援助也将继续甚至加强。

当然,美国的反恐斗争与中东和平进程密切相关。为了消除中东地区日益增长的反美情绪,赢得反恐战争的胜利,美国可能将对以色列的军事援助与它在和平进程中的表现联系起来。一方面,通过提供大量的军事援助,使以色列有足够的“安全感”,从而愿意在领土等问题上做出一定让步;另一方面,美国也会利用“军事援助”这个“杠杆”向以色列施压,迫使以色列在巴以冲突中做出妥协,以促进中东和平的早日实现。

从以色列方面来说,依赖美国所引起的不便促使以色列的决策者及民众越来越倾向于“安全自助”,希望依靠自身的能力来保障安全,并因此能免于来自美国的干扰而独立自主地进行内外决策。然而,“安全自助”对以色列同样具有两个很明显的致命伤:一方面将损失大量的军事贷款和军事技术,严重影响自身军事

实力的提高,并可能因此而难以保障本国安全;更为严重的是,寻求与美国的军事独立无疑会削弱两国间的政治、经济纽带,并可能失去美国对以色列的一贯支持,这一点对于处于阿拉伯世界内的以色列人来说几乎是不可接受的。因此,以色列不会轻易放弃美国的军事援助,争取得到美国的政治、经济和军事支持仍然是它外交的重中之重。

[注释]

- [1] http://www.usisrael.org/jsource/US-Israel/U.S._Assistance_to_Israel1.html
- [2] Aharon Klieman and Reuven Pedatur, *Rearming Israel-Defense Procurement Through the 1990s* (Boulder and San Francisco and Oxford: Westview Press, 1992) p.170-172.
- [3] Ibid p. 204.
- [4] Ibid. pp. 165-166.
- [5] Nitza Nachmias, *Transfer of Arms, Leverage, and Peace in the Middle East* (New York•Westport, Connecticut•London: Greenwood Press, 1988), pp. 69.
- [6] Cheryl A. Rubenberg, *Israel and the American National Interest: A Critical Examination* (Urbana and Chicago: University of Illinois Press, 1986), p. 165.
- [7] Asaf Hussain, *The United States and Israel: Politics of a Special Relationship* (Islamabad: the Area Study Centre, Quidat F Azam University, 1991), p. 185.
- [8] Asaf Hussain, *The United States and Israel: Politics of a Special Relationship*, p. 185.
- [9] 陈双庆,《美国犹太人对美国中东政策的影响》[J],《现代国际关系》2002年第6期。

作者简介: 储永正, 南京国际关系学院一系八教讲师。(南京, 210039)

张琦曼, 南京国际关系学院 2002 级硕士生。(南京, 210039)

收稿日期: 2003-10-28

CONTENTS

International Politics

1 “Soft Power” in the Era of Globalization and Cultural Security Strategy

by Zhao Gang

With the rapid development of globalization and information technology, America makes all efforts to promote its soft power strategy, in the hope of assimilating other cultures by means of “attraction” and “persuasion”. To safeguard national cultural security in the trend of the global cultural integration, the proper countermeasures are to use Marxist dialectic analytical method and to approach from the height of national security strategy, to screen domestic and western cultures and to innovate and develop, in order to establish effective preventive warning mechanism and develop the advanced national cultural system with Chinese characteristics.

5 The Principle of Global Governance: Democratic Governance

by Lin Qinping

In the course of globalization, conflicts and integration occur in many fields, economic, political, and cultural, and other field, we are facing many unprecedented challenges in global governance. In order to deal with the global crisis and to coordinate effectively the interests and actions of the international actors, we should set up the universal principle based on democracy for global governance.

9 Japanese ODA Policy in the New Century and Comments on Japanese ODA Policies towards China

by Zhu Yansheng

The publication of new “ODA outline” indicates the end of Japan’s adjustment of ODA policy in the new century. After adjustment, the “ODA outline” clearly points out that the aim of ODA is for Japan’s national interest and takes on greater political color. In a sense, the adjustment of ODA policy implies the adjustment of Japan’s strategy and diplomacy. In the mean time, Japan also adjusted its ODA policy towards China.

International Relations

15 The Traditions and Transformations of Modern International Relations

by Pan Yaling & Zhang Chun

From its very beginning, modern international relations have followed three traditions: individualism, nation-state, and progressivism or scientism. The three traditions have always been playing very important roles in systemic stability and durability in international relations. With material and conceptual changes, these traditions are facing challenges from various sides; the “grand transformation” of international society is approaching.

21 A Dilemma: U. S.- Israel Military Aid Relationship and its Future

by Chu Yongzheng & Zhang Qiman

The standstill of Middle East peace process and the growing rampancy of terrorism have put the military aid relationship between the United States and Israel in a dilemma. Under this relationship, Israel has a strong sense of insecurity by putting its security in the hands of the U. S., and a sense of restriction in decision-making while the U. S. realizes that the aid has not only strengthened consolidated the toughstand of the Israeli government on Middle East peace but also invited more terrorist attack against the U. S. as a result of increasing animosity of the Muslim world. Nevertheless, this military aid between the two countries will continue for some time.