

奥巴马中东政策初见端倪

华黎明

中国前驻伊朗大使

奥巴马出任美国总统宣告了布什主义的终结，中东问题的解决可能出现重大转机。中东问题是造成国际恐怖主义泛滥、高油价和大规模杀伤性武器扩散等全球性威胁的重要根源，牵动美国最敏感的战略神经。为稳定中东局势，确保美国在该地区的战略利益，奥巴马政府将尽早从伊拉克脱身，将反恐主战场转移至阿富汗；可能放弃推翻伊朗现政权的目标，而与其直接谈判；将更多关注并加大投入解决巴以冲突问题。

一、中东战略新构想

奥巴马及其外交团队对后冷战时期的美国中东战略失误进行了认真的评估，为新政府的中东战略勾勒出一个大体的轮廓。

他们认为，冷战结束后美国虽然主导了中东，但是，布什发动伊拉克战争、将民主强加于阿拉伯国家以及无视巴勒斯坦问题的严重后果，无一不削弱了美在中东的影响。冷战结束以来长达十几年间，特别是布什主政的8年里，美国不着力解决这一地区人们最关切的冲突，结果“为伊朗在阿拉伯心脏地带谋求霸权开辟了路径。”美国自己反而得了个“傲慢”和“双重标准”的丑名。^[1]

同时，美元贬值、财富滚滚流入俄罗斯、伊朗和委内瑞拉等产油国，中国和印度的崛起导致美国地位下降，进一步削弱了美在中东的影响。布什政府在中东的所作所为使人们严重怀疑美国的能力和

意图。

因此，民主党智库建议奥巴马将反恐纳入美中东的整体战略，而不应再成为美外交政策的驱动器，应集中力量加强该地区国家政府的反恐力量，防止基地组织在伊拉克卷土重来。新总统应亲自向穆斯林世界传递一个明确而又坚定的信息，即美国不反对伊斯兰，反对的只是小股专搞暴力的极端主义势力。

他们认为，奥巴马不要因为布什的大中东民主计划失败而完全放弃在中东推广民主的努力，但推广民主的方式应与布什有别，即不宜通过施压，尤其不宜以武力手段强加，而应通过柔性诉求和软实力来达到目的。新总统应在美国的利益和价值观之间寻求一个可持续的平衡点，在中东支持一个长期的、渐进的民主化进程，强调建立公民社会、民主团体、法治、司法独立、新闻和结社自由、妇女权利、政府透明和市场经济。美国应重新占领在中东的道德高地，如果美国新总统想要说服阿拉伯和穆斯林世界支持他们的领导人与美国合作，重新获得他们的尊重是十分重要的。

奥巴马本人则强调，解决中东问题不能就事论事，必须有综合的、全局的战略。他认为，只顾巴以冲突而不考虑叙利亚、黎巴嫩、伊朗、阿富汗和巴基斯坦是不可能解决中东问题的，因为这些问题都是相互关联的。他说，“如果我们将这一地区视为一个整体，并向阿拉伯和穆斯林世界发出一个信息：我们将在互相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。”^[2]

二、走出伊拉克战争泥潭

奥巴马对伊拉克问题的核心思想是，伊拉克不应再是美国外交的首要，而应尽早了断伊拉克问题，以卸掉包袱，集中力量处理中东更紧迫的重要问题。

早在竞选期间，奥巴马就提出了解决伊拉克问题的《奥巴马—拜登计划》蓝图，目标是“结束战争”，方针是美军“谨慎地、负责任地分阶段退出”，撤退方案需与伊拉克政府协商，计划每月从伊拉克撤出1至2个旅，16个月内，即至2010年夏战争开始后的第七个年头完成撤军。美军将在伊拉克境内保留少量部队，打击残存在伊拉克境内的基地组织，保护驻伊美外交人员和其他美国公民的安全。美不在伊拉克境内设军事基地。美军将继续训练和支持伊拉克的安全部队“直至伊拉克领导人走向政治和解和结束派别冲突”。

该计划特别强调，美军分阶段撤离的目的是要给伊拉克人以充分的时间实现自主安全和政治妥协，“把自己的家整理好”。在撤军的同时，美将促使伊拉克社会各方代表就石油收入的分配、每个族群平等机会、实行联邦制、区域的划分、难民安置、重新选举和安全部队的改造等问题达成妥协。

计划还要求美加大对包括叙利亚和伊朗在内的伊拉克所有邻国的外交力度，取得它们不干涉伊拉克内政的保证，并孤立基地组织，为伊拉克的重建提供财政支持等。

《奥巴马—拜登计划》反对美在伊拉克建立永久性的军事基地，称布什政府当时同伊拉克政府谈判的驻军协议必须经美国国会批准，若得不到国会批准，与伊拉克政府的谈判应由新政府来完成。

奥巴马的撤军计划将向伊拉克及其邻国表明，美国将治理伊拉克的责任转交给伊拉克领导人，同时向美国人民表明，美国卷入伊拉克战争的时代已告结束。对伊拉克内部，美国的首要任务是确保伊拉克逊尼派、各部落首领和什叶派政府之间的和解。在外交上，美将说服伊拉克的逊尼派邻国与由

什叶派领导的伊拉克政府合作，以减少伊拉克对伊朗的依赖。

三、聚焦伊朗问题

民主党的外交政策团队特别重视伊朗问题。他们认为，布什政府处理伊拉克和阿富汗问题失误，帮助伊朗除掉了死敌，伊朗得以将其影响扩展至伊拉克，并通过叙利亚扩展至黎巴嫩和巴勒斯坦。伊朗对美国在这一地区建立的秩序的挑战是多方位的。美国在中东穆斯林世界的盟国，如沙特、埃及、约旦、土耳其面临一个重新崛起的伊拉克和黎巴嫩什叶派群体，他们都得到伊朗的支持。黎巴嫩和约旦河西岸的软弱的温和派政府都受到了由伊朗训练和武装的极端主义派别的攻击，后者的武装比政府的安全部队还强大。

他们还认为，伊朗的核计划咄咄逼人，“当下届总统进入椭圆形办公室时，伊朗的核时针已指向午夜。”一旦伊朗拥有生产大量武器级核燃料的能力，伊朗所有的邻国以及美国将不得不重新评估自己的安全。以色列将会强烈地要求对伊朗实施先发制人的打击。一旦战争爆发，伊朗必然会将战火燃烧到黎巴嫩，封锁霍尔木兹海峡，引起油价暴涨，还会攻击美国在伊拉克和阿富汗的军队。即使以色列不攻击伊朗，以一伊间的战争也将一触即发。同时，伊朗拥有核武器将催生埃及、沙特、土耳其的核计划，从而引发一场地区性的核竞赛。伊朗也将挥舞手中的核武器颠覆本地区各国的政权。

在奥巴马的中东问题谋士们看来，更危险的是伊朗模式的榜样力量。他们认为，“在意识形态的战争中，伊朗及其代理人真主党和哈马斯能够有效地宣传，‘我们的办法行’”。对许多失落的巴勒斯坦人和其他阿拉伯人来说，暴力、恐怖主义和反美是他们获得尊严、正义和解放自己领土的好办法，而不是追随被伊朗人称之为“在美国庇护下与犹太复国主义敌人沆瀣一气”的阿拉伯亲美政府。他们认为，如果奥巴马能够向阿拉伯人表明，温和、调解、谈判、政治和经济改革、和平解决冲突、遵守国际惯例更能满足他们的要求，证明“我们的办法

行”，美国就能恢复在这一地区的影响。奥巴马的团队强调，伊朗问题已迫在眉睫，若不及时解决将影响美国处理全球事务的能力。^[3]

奥巴马本人曾于2009年1月10日表示，“伊朗对美国的国家安全是真正的威胁。但是，我们愿开启一个外交机制来达到我们国家安全的目标。”^[4]希拉里在就任国务卿前的国会听证会上宣称，对伊朗“我们将尽一切可能通过外交、制裁，通过与我们相信能阻止伊朗成为一个核武器国家方面与我们利益相关的国家的联合来实现我们的目标。”她说，美将采取新的、不同的方式来解决伊朗问题，因为已经使用过的方式都无果。但她坚称，“不排除任何选择。”^[5]奥巴马总统在接受阿拉伯电视台采访时表示，对伊朗，美国必须使用其拥有的一切手段，包括外交手段。他说，伊朗的所作所为对本地区的和平与繁荣不具建设性，威胁以色列，谋求可能引发本地区一场军备竞赛的核武器，支持恐怖主义组织。但是，重要的是要与伊朗对话，明确告诉对方美伊的分歧所在，出路何在。他说，美国将在未来数月内制订对伊朗政策的框架。“如果伊朗放开拳头，我们也将向他们伸出手。”^[6]

奥巴马的中东战略智库承认，由于伊朗对美利益构成的众多挑战，筹划对伊朗的行动难度极大。事实证明，对伊朗实施军事打击、制裁、策动伊朗国内反对派推翻现政权都不现实，剩下的唯一选择就是与伊朗直接接触。直接接触也未必有结果，但是，只要奥巴马政府在这方面做到仁至义尽，再做其他选择时就能为美国内外所接受。

他们认为，伊朗现政权既要确保国家利益，又要坚持伊斯兰革命的意识形态。当形势迫使它在二者之间做出选择时，往往选择前者。所以，奥巴马政府的最佳方案是，满足伊朗合法的国家利益，同时坚决反对伊朗扩展其革命。美国应该与伊朗直接谈判，谈判的焦点是，将伊朗纳入地区秩序，条件是伊朗必须遵守现有的国际惯例。美在谈判中必须使用“胡萝卜加大棒”的策略。“胡萝卜”是美国及国际社会与伊朗关系正常化，取消对伊朗的制裁；“大棒”是制裁升级，特别是对伊朗实施成品油的禁运。叙利亚是伊朗对阿拉伯心脏地带施加影

响的唯一盟友。美应加紧推动以—叙和解，可对伊朗起到釜底抽薪的效应，迫使伊朗就范。

奥巴马政府最担心的是以色列对美与伊朗的直接接触失去耐心而冒然对伊朗实施军事打击。因此，奥巴马的中东战略团队建议，美、以在伊朗问题上要经常“对表”。美应要求以色列给美充足时间与伊朗谈判。为说服以色列，美应向以提供核保护伞、导弹防御和预警系统。美伊外交谈判一旦完全失败，美、以应共同商讨对策。

国务卿希拉里所说的对伊朗采取的“新的、不同的方式”可能包括如下几点：

1. 建立类似朝核问题六方会谈的多边伊朗核问题谈判机制，美伊在这个多边会谈的框架下直接接触。

2. 不再将暂停浓缩铀作为谈判的先决条件，而是作为谈判中取消联合国对伊朗制裁的条件。

3. 美国承认伊朗有“铀浓缩”的权利，但其能力必须限制在极小的、无法制造武器级的浓缩铀的范围内，并接受严格的监督。

4. 美伊间进行多轨道和更广泛的谈判，包括双边关系正常化、伊拉克、真主党及哈马斯等问题的谈判，这类谈判需与核谈判同时进行。美不会将所有问题都联系在一起。对伊朗的部分激励措施可视其在核问题上的表现，更多的激励措施则要与伊朗的总体表现挂钩。

5. 不排除动武。若最终证明，伊朗确实不愿与美直接谈判，不愿中止铀浓缩，总统不得不做出困难的决定。但在采取行动前美方需通过私下的渠道直接告知伊朗领袖哈梅内伊，若伊朗顽抗到底，他的国家和政权将遭灭顶之灾。

四、推动巴以谈判

奥巴马已经深刻地认识到，巴以冲突长期悬而不决助长了中东地区的反美情绪，为恐怖主义提供了温床，侵蚀着美国在中东的战略地位。

奥巴马总统在与阿拉伯电视台的访谈中阐明了他对以巴冲突的看法。他认为，现在是以巴双方回到谈判桌上来的时候了。这将是困难的，耗时的。

这不是数月内能解决的问题。但是,只要美国以稳健的步伐开始,在欧洲、俄罗斯和所有阿拉伯国家的合作下,定能取得重大进展。奥巴马强调,美国不会停止与以色列的结盟关系,以色列的安全对美国至关重要。但是他相信,只要时机恰当,对方认真地合作,以色列是愿意做出牺牲的。^[7]

奥巴马的智库建议,新总统就任后应立即向阿拉伯国家宣布解决巴以问题为美外交首要。他们指出,巴勒斯坦仍是阿拉伯和穆斯林世界一触即发的热点,如今已被伊朗利用来争夺大中东地区的领导权。布什政府轻视巴勒斯坦问题已使美国在中东付出了沉重的代价。为同布什的政策划清界限,表示对巴勒斯坦和巴以问题的重视,奥巴马在宣誓就职的次日就与巴勒斯坦、以色列、埃及和约旦的领导人通电话,并立即任命参议员米切尔为中东问题特使。

民主党的中东问题专家们为奥巴马政府设计的以巴谈判方案大体框架是:

布什政府在末期启动了“安纳波里斯进程”,奥巴马应重拾并推动这个进程。具体言之:

1. 加快最终地位的谈判。巴以双方在若干关键问题上(如边界、难民、耶路撒冷)的分歧已经缩小,但已耗时许久,需要由美国尽快提出折衷方案。为了推动谈判,应由美国总统提出若干解决问题的原则,坚持布什总统期间与奥尔默特总理就最终地位谈判达成的谅解,尽快签署协议。

2. 执行路线图关于反恐和冻结定居点的承诺。巴以双方已经采取措施落实它们对路线图建立两个国家的承诺。巴勒斯坦权力机构已在西岸各地部署了警察,但是反恐尚不够有力;以色列也减少了在隔离墙外建定居点的活动,但是在耶路撒冷郊区建了数千栋犹太人居所,引起巴勒斯坦和阿拉伯领导人的强烈不满。新总统应敦促国会批准更多拨款加速训练巴勒斯坦武装部队镇压恐怖势力。美应与以色列新总理达成在巴勒斯坦国边界划定的同时冻结定居点的谅解。

3. 改善西岸情况。巴勒斯坦权力机构已加快西岸地区的经济建设,拆除以色列检查站。奥巴马政府应促使以色列保证合作,阿拉伯国家保证提供资金。

4. 与哈马斯接触。哈马斯拒绝承认以色列,也拒绝承认巴勒斯坦与以色列达成的任何协议。但是,哈马斯又控制着加沙,并得到1/3巴勒斯坦人的支持。任何和平进程若排除哈马斯注定要失败。出路是美国将对加沙地带责任推给哈马斯,让哈马斯领导人自己做出抉择:要么继续动员150万巴勒斯坦人用火箭弹、迫击炮和恐怖活动反以色列,要么恢复加沙的秩序,归还被扣留做人质的以色列士兵,使通往加沙的通道重新开放。奥巴马总统应该鼓励哈马斯与以色列维持停火(岁末年初已被破坏)。让埃及、以色列和巴勒斯坦权力机构三方去处理与哈马斯的关系。如巴勒斯坦权力机构主席阿巴斯在2009年宣布在巴勒斯坦举行大选,哈马斯可在接受自由公平选举、停火和国际监督下参加大选。选举前,美国和以色列应明确表示支持巴勒斯坦的温和派。选举后,只要哈马斯继续维持停火,美以均愿与其接触。

五、争取俄中支持

奥巴马政府在解决中东问题时将会加强对俄罗斯和中国的外交,争取俄中的支持。奥巴马的中东战略顾问们尤其重视俄罗斯的作用。他们认为,自从2008年格俄战争之后,争取俄在中东问题上的支持变得十分困难。俄可以通过向伊朗、叙利亚和真主党提供进攻性武器和在联合国安理会向这些国家提供外交保护恢复其在冷战期间在中东的战略。因此,阻止俄在中东起破坏作用也许很难,但是,如果能以中东来抵消格鲁吉亚问题引起的负面影响,也许不妨一试。

俄是解决中东问题四方之一。问题是俄是否愿意与西方国家一道加紧阻止伊朗获得核武器。俄当然不愿意看到美国撇开联合国安理会采取行动。既然如此,美就应让俄明白,如果俄不合作,美将与欧洲对伊朗采取行动,俄和联合国将被抛在一边。

中东问题事关美的切身利益,美若希望在此问题上得到俄的支持,必须在俄认为最关切的问题上与对方做交易。因此,奥巴马将不得不全面权衡美俄关系的轻重缓急。美不可能以自己东欧国家的

承诺和格鲁吉亚的独立与俄做交易。但是,美对俄仍拥有筹码:如俄加入世贸组织问题,美在欧洲部署反导系统问题以及俄参与国际铀浓缩财团建立国际核燃料库问题等。奥巴马总统还可以调节格鲁吉亚和乌克兰加入北约的速度做筹码。

奥巴马的中东战略策划者们认为,“如果下届总统能够争取俄罗斯在伊朗问题上与美国采取共同的立场,争取中国的支持就会变得容易得多。中国不愿自异于国际的共同立场。中国由于对能源需求的增长,在维护波斯湾运油通道方面的利益也越来越大。目前,中国更看重其在伊朗的商业利益,而不情愿支持对伊朗加大经济压力。美国面临的挑战是说服中国领导人,一旦伊朗发生危机,对中国经济产生的后果将是相反的,甚至影响中国的政治稳定。”^[8]

奥巴马的中东政策将大幅度降低中东和波斯湾地区再次爆发大规模战争的风险。但是,中东问题错综复杂,巴以矛盾更是一个旷世难题,存在诸多变数,即使奥巴马政府四年后能连任,也恐难能妥善解决。

首先,奥巴马的外交团队能否完全贯彻奥巴马的外交理念还有待观察。奥巴马的主要助手艾曼努尔是个十分亲以色列的犹太人,国务卿希拉里的中东政策在竞选中就与奥巴马相左,留任的国防部长盖茨是共和党人,奥巴马中东问题的四大顾问英迪克、库泽、米勒、罗斯在许多问题上分歧重重。这

个执政团队难以就通盘解决中东问题达成共识。

其次,伊拉克国内的种族宗教矛盾尖锐,目前已形成三分天下的局面。其四大邻国伊朗、沙特、叙利亚和土耳其都在施展自己的影响力,美军一旦撤离,伊拉克的前途堪忧。

第三,美国和伊朗即使坐下来谈判,双方在核、伊拉克、真主党和哈马斯等问题上的立场相距甚远。伊朗向美国索取的不仅是正式的承认而且要在本地区与美平分秋色,伊朗核问题可能会类似朝核问题那样跌宕延滞,加上以色列对美的压力,美伊关系再度陷入僵局的可能性不能排除。

第四,奥巴马关于解决以巴冲突的和平路线图只是一相情愿的纸上谈兵,离现实还十分遥远。以色列在最近进攻加沙战争中已经给奥巴马上了一课,即实现阿以和解的道路艰难曲折。

注 释:

[1] Richard Haas and Martin Indyk: A Time for Diplomatic Renewal Toward a New U.S. Strategy in the Middle East.

[2] 2009年1月27日,President Obama's Interview with Al-Arabiya TV.

[3] 同注释[1]。

[4] Radio Free of Europe, January 13, 2009. Golnaz Esfandiari: Clinton Offers Clues To "Different" Tack On Iran.

[5] 同注释[4]。

[6] 同注释[2]。

[7] 同注释[2]。

[8] 同注释[1]。



(上接第55页) and *Human Wickedness*, Vol. 1, No. 2, pp.53-63.

[4] "Whaling acid attack terrorist act: Japan", *The Sydney Morning Herald*, 2007-02-09, <http://www.smh.com.au/news/World/Whaling-acid-attack-terrorist-act-Japan/2007/02/09/1170524300133.html>; Earl Bousquet, "Ocean Warriors Confront Lucian Fishermen", 2001-07-23 http://www.stlucia.gov.lc/pr2001/ocean_warriors_confront_lucian_fishermen.htm 2008-11-23.

[5] "Somalia's Pirates Flourish in a Lawless Nation", <http://www.nytimes.com/2008/10/31/world/africa/31pirates.htm?pagewanted=2&em=2008-11-24>.

[6] "Alert to all ships transiting the Gulf of Aden", http://www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=307:alert-to-all-ships-transiting-the-gulf-of-aden-&catid=60:news&Itemid=51 2008-12-4.

[7] Stefan Eklof, "Piracy: a critical perspective", *IIAS Newsletter*, No. 36, March 2005, p.12.