

# 伊拉克的反制裁斗争

李荣 程星原

1991年海湾战后,美国打着联合国旗号,对伊拉克实施了包括武器核查、经济制裁、设立“禁飞区”、支持反对派及动用武力和武力相威等各种手段,逼迫伊遵守联合国决议,对伊进行全面遏制。经过长达11年的国际经济和军事制裁,萨达姆虽依然稳坐江山,甚至指挥游刃有余,但伊拉克的经济和军力遭受重创。伊拉克认为,联合国长期受制于美国,联合国安理会内部在对伊问题上分歧严重,也越来越难以达成一致,对联合国解除对伊制裁已失去信心,伊要通过自己的努力使制裁自行瓦解。因此伊从等、靠联合国发挥作用逐步发展到依靠自己的力量打破制裁,为此采取了一系列应对措施,并取得明显成效。

## 伊拉克打破制裁采取的对策

一、使用“哀兵”政策争取国际社会同情。海湾战争以后,伊因受制裁其国内生产总值由战前1990年的94亿美元急剧下降到1996年的6.8亿美元<sup>①</sup>。到2000年底伊已损失1400多亿美元的石油收入,全国有90%以上的工厂开工不足,失业率高达70%,通胀高达4000%,外汇奇缺。伊人民长期营养不良,健康状况下降。截至2000年5月,全国已有131.6万人死于制裁,其中60万人为不足5岁的儿童<sup>②</sup>。伊将1999年12月30日定为全国哀悼日。

在与美国的直接对抗中,伊政府抓住“同情弱者”的人性本能,通过新闻媒体大力宣传联合国制裁给伊带来的深重的人道主义灾难,利用各种渠道加强与包括美在内的部分国家民间团体和组织以及非政府组织开展各种形式的国际交流,通报伊面临的经济困难,以争取更广泛的理解和同情。1994年以来,伊多次表示愿意履行联合国687号决议,并为争取解除制裁作出了许多让步,得到更多阿拉伯国家的同情。国际社会要求对伊解禁的呼声日益高涨,1996年12月9日,联合国批准伊拉克的“石油换食品”计划。此后,每半年延长一次,至今已进入第九期。该计划实行以来,伊石油产量由1996年的120万桶/日增加到2000年的350万桶/日,出口收入由同期的21.5亿美元增长到180亿美元<sup>③</sup>。1999年12月安理会取消了伊石油出口上限,又同意伊将用于石油工业设备等方面的年拨款额增加到12亿美元,随着国际油价的上扬,伊石油收入增加。目前,伊人均食品热量配给已达每人2200卡路里/日,药品的配给量也有所增加,经济困难有所缓解。

二、对西方国家大打“石油牌”,分化和拉拢美国的反伊盟友。伊拉克境内已探明的石油储量为1120亿桶,占世界已探明储量的10%,仅次于沙特居世界第二位。海湾战争前,

<sup>①</sup> 《中国国防报》2001年2月23日

<sup>②</sup> COUNTRY REPORT IRAQ, 4th quarter 2000, The Economist Intelligence Unit 15 Regent St, London SW1Y 4LR United Kingdom.

<sup>③</sup> 同上。

伊曾是前苏联、法国的重要政治、军事、贸易伙伴,是法国、意大利、西班牙等西欧国家和日本的石油供应国。1991受制裁后中断了对上述国家的石油供应。1996年联合国批准了伊“石油换食品”协议后,伊主动将食品进口合同的19.2%、12.5%和8.2%优先给了法国、中国和俄罗斯等支持对其解除制裁的国家<sup>①</sup>。1997年3月至2000年8月,伊先后与俄、法、意等国签署了上百亿美元的油田开采合同,并同德、日、韩、南斯拉夫、印度等签订进口大型机电设备合同及石油、电力、卫生、住房、农业等经济合同协议。此外,继2000年4月俄军方与伊达成一项价值数千万英镑改进伊防空设施的协议后,8月俄导弹技术公司又与伊商讨在伊设立弹道导弹零部件生产线问题。

**三、对美国既抗又拉,寻找解除制裁的突破口。**在海湾战争后美、英的历次军事打击中,伊为捍卫国家主权进行了不屈不挠的反击。在武器核查问题上多次与美正面对抗,有时明知是以卵击石,也无所畏惧。为此,在阿拉伯世界赢得了“英雄”的美名。但萨达姆越来越清楚地认识到伊绝不是美国的对手,要尽快解除制裁需要另辟蹊径。近年来,伊主动与美缓和关系,通过伊驻联合国代表哈桑向美表达了和解之意,表示伊不会对美构成威胁,希望与美就恢复关系进行直接对话。1999年8月萨达姆的次子库赛与美安全官员在巴格达举行了秘密会晤。2000年2月萨达姆又派南方军区司令马吉德秘访奥地利,与美中央情报局高级官员会谈。此外,伊还以经济诱饵拉拢美国商业界。据统计,1998年以来伊以较低油价同十几家美国公司的海外子公司签订了价值上千万美元的石油及相关设备合同,1999年在伊每日出口200万桶石油中有70万桶出口美国。据国际货币基金统计,1999年美国是伊“石油换食品”协议的最大出口市场,伊仅以约23.97美元/桶的优惠价将56%的原油经其他国家中间商转口到美国,伊对美原油出口金额由1998年12.4亿美元增加到1999年的38.8亿美元<sup>②</sup>。2000年年底,伊还允许美公司参加“石油换食品”有关项目的投标活动,伊石油部表示不反对与美公司讨论开发伊石油资源。

**四、修复与阿拉伯兄弟关系,改善周边环境。**海湾危机爆发后,埃及、叙利亚及海湾6国于1991年3月6日签订《大马士革宣言》,组成了阿拉伯八国集团,加入美的反伊联盟。最初支持伊的巴勒斯坦、约旦等国在美国的诱压之下也逐渐与伊拉开距离。伊完全被“开除”出阿拉伯大家庭,处境极端孤立。近年来,伊多次表露与阿拉伯国家和解的愿望,派要员走访相关国家,作出接受联合国划定的伊科边界、愿意支付战争赔偿等承诺,以争取同情和支持。1997年11月伊拉克副总理阿齐兹自1980年以来首次率领高级代表团访问叙利亚,同年5月双方实现了商务往来,7月叙还开放了关闭长达17年的叙伊边境。2000年2月,叙伊互设利益代管处,打破了两国间19年的外交僵局。10月2日,伊拉克交通运输部长哈利勒访问伊朗,双方就交通领域的合作进行了探讨。10月13日伊朗外长哈拉齐对伊拉克进行了20年来的首次外长级访问,两伊关系有了实质性进展。2000年3月,伊代表在阿盟全体会议上宣读了萨达姆总统亲撰的对入侵科的谢罪信,表示伊已做好充分准备以满足科的任何要求,“愿意揭开同海湾国家关系新的一页”。至此,伊与阿拉伯国家关系明显缓和。

**五、利用石油走私等方式赚取“私房钱”。**联合国每半年批准一次“石油换食品协议”

<sup>①</sup> COUNTRY REPORT IRAQ, August 2000, The Economist Intelligence Unit 15 Regent St, London SW1Y 4LR United Kingdom.

<sup>②</sup> 同上。

的所得款项由联合国控制使用,但因美、英从中作梗,合同经常不能如期实施。于是,伊开辟了自己的“生财之道”。一是通过陆路或海上向伊朗、叙利亚、约旦和阿联酋走私出口石油及其产品,据统计,最高时达 7 万桶/日,估计年收入为 15 亿美元<sup>①</sup>,这在一定程度上缓解了伊的手头拮据。二是利用石油价格作文章。2000 年 11 月,伊拉克提出新的石油出口价格机制,即 12 月份出口的每桶原油价格比 11 月份降低 0.15—0.45 美元,但购伊原油的客户要向伊指定的银行每桶支付 0.5 美元的“附加费”,由伊自行支配。该提议虽遭联合国拒绝,但由于国际原油市场对伊石油的巨大需求,伊又将每桶“附加费”从一开始的 0.5 美元降至 0.3 美元,有不少石油公司还是私下向伊支付了“附加费”以购买伊石油,从而增加了伊自由支配的额外收入。

**六、挑战美、英“禁飞令”,打破国际孤立。**1991 和 1992 年,美、英在伊设置的两个“禁飞区”将伊一分为三,严重损害了伊的独立和主权。伊多次强调联合国从未通过在伊设立“禁飞区”的决议,美、英的作法违反国际法准则,因此经常在“禁飞区”与美英发生冲突。2000 年 8 月和 11 月,伊拉克先后开放了萨达姆国际机场,并恢复了中断 10 年之久的国内航线。到目前为止,已有来自俄罗斯、法国和中国 3 个安理会常任理事国和阿拉伯国家的 100 多架飞机飞抵该机场。2000 年 11 月 25 日,伊拉克副总理阿齐兹乘机出访中国和俄罗斯,途中顺访了叙利亚,成为伊受制裁以来第一位乘飞机出访的伊政府官员。伊副总统拉马丹紧随其后,于 11 月 26 日乘飞机访问了印度。今年 1 月 29 日,拉马丹又率领包括外长萨哈夫、贸易部长萨利赫和交通部长哈利勒在内的高级代表团乘飞机抵达叙利亚。目前,伊拉克到约旦和埃及的航班已开始恢复,伊拉克航空公司已在黎巴嫩首都贝鲁特开设了办事处,飞往黎巴嫩的航线不久可望恢复。下一步伊准备恢复中断多年的国际航线。

**七、建立强有力的监控机制,保持内部政权稳定。**为维持稳定保障安全,萨达姆采取了许多有效的措施。一是将常规部队(5 个集团军)部署在伊边境地区,将精锐的共和国卫队分南北两个集团驻扎在巴格达市郊,共和国特别卫队驻扎在巴格达中心,形成萨达姆政权的安全防卫圈。二是实行严密的监视与换防制度,由特别安全部队监视各战区,对各战区实行换防制。三是安排政治继承人以防不测。1999 年 8 月授命次子库赛在紧急情况下接任总统,1999 年底,又安排他担任伊革命指挥委员会副主席和伊北方战区司令。长子乌代当选为议员。四是打击分化反对派。伊的反对派组织共有 93 个,但其派系林立、主张各异、勾心斗角。伊政府有效利用各派间的矛盾,分化瓦解他们,致使反对派即使有美国的大力支持也难有大的作为。

## 反制裁取得成效

伊拉克的上述努力产生了积极效应:

**一、在美英国内获得同情。**近年来,从经济利益考虑,美的大石油公司如哈利伯顿公司、史龙伯格公司不断向政府施压,要求尽快解除对伊的制裁。同时,来自包括美英在内的多个国家的人道主义团体相继访伊,向伊提供道义和物质援助,美国内同情伊人民及要求解禁的呼声日益高涨。1999 年 12 月英国议员加洛韦提出向伊运送药品,2000 年 1 月

<sup>①</sup> COUNTRY REPORT IRAQ, August 2000, The Economist Intelligence Unit 15 Regent St, London SW1Y 4LR United Kingdom.

16 日美前检察长克拉克率领人道主义代表团访伊;3 月美国国会 70 名议员联名抗议政府的制裁政策,并发表声明要求政府允许伊进口非军事物资;8 月 6 日数千名群众在白宫前举行集会,反对克林顿政府继续制裁伊拉克。国际社会对伊的同情较前增强。美许多官员认为制裁是“钝器”,已失去效力,要求经济制裁与军事制裁区分开来。今年 2 月 19 日,即在美英联合对伊进行空袭 3 天后,约 75 名示威者在曼哈顿中心地带的时代广场集会,呼吁美政府从海湾地区撤军,以避免与伊拉克间的冲突升级。英国工党资深议员、曾在上届内阁担任大臣的托尼·本批评此次对巴格达的空袭“违返了国际法”,可以说是一种恐怖主义行为”。美、英国内同情伊人民及要求对伊解禁的呼声日益高涨,无疑将对美新政府政策产生影响,小布什在轰炸伊后公开表示将考虑缓解对伊制裁问题。

**二、法俄要求解除对伊制裁。**伊的“石油外交”取得一定成效,法俄分别于 1993、1994 年与伊复交,1996 年 12 月法宣布脱离多国部队,退出在伊北部“禁飞区”的监视活动。近年来,俄、法从自身利益考虑,多次提出减轻、解除对伊经济制裁等建议,在重大危机爆发时,积极出面斡旋,甚至不惜动用安理会否决权,反对美对伊动武。2000 年 7 月伊副总理访问俄期间,俄安全委员会主席伊万诺维奇就如何解除制裁与阿齐兹达成几点共识。8 月法外长韦德里纳表示继续制裁伊会对伊社会安宁及地区稳定产生严重后果,指责制裁是“残酷、无效和危险的”。2000 年 8 月俄充当了突破美英“禁飞令”的领头羊。今年 2 月 16 日针对美对伊的轰炸,俄抨击美新政府以军事力量作赌注,无视国际社会人道主义准则和原则。法国外交部也发表公报,强烈批评美、英对伊的袭击。目前,俄、法在对伊恢复武器核查、解除制裁、“禁飞区”等问题上对美已形成有力掣肘。

此外,1999 年底至 2000 年初,韩国任命了海湾战争以来首位驻伊外交官,德也拟向伊派出首任代办。2000 年 9 月,日本着手就解除对伊禁止提供政府开发援助问题进行研究。伊外交空间逐渐扩大。

**三、阿拉伯国家对伊表示理解与支持。**曾是阿拉伯反伊联盟主力的埃及、叙利亚,积极主张解除制裁。埃及外长穆萨于 2000 年 8 月呼吁:“必须立即无条件全面解除制裁,尽快政治解决伊问题。”海湾国家对伊态度发生明显转变。卡塔尔外交大臣在 1998 年的海湾危机中亲赴伊说和,成为海湾战后与萨达姆会晤的第一位海湾国家大臣,沙特也拒绝美使用其军事基地攻击伊。阿联酋则公开呼吁重新接纳伊拉克加入阿拉伯阵营,并成为第一个打破“禁飞令”的海湾国家。1999 年 9 月海湾国家破例同意伊担任 112 届阿盟例会主席。2000 年 3 至 7 月,卡塔尔、阿曼、巴林和阿联酋相继宣布重新开设 1990 年海湾战争时关闭的驻伊拉克大使馆。目前,除沙特、科威特外的海湾国家均恢复了与伊的外交关系。这一切标志着阿拉伯反伊联盟已基本解体。今年 2 月 16 日美英空袭伊的行动,遭到阿拉伯世界的一致谴责。阿拉伯国家联盟秘书长马吉德 17 日发表声明指出,美英无端空袭伊的行径同“国际法的基础和原则背道而驰,使阿拉伯世界痛心疾首”。马吉德要求联合国采取措施,保障伊拉克的安全和主权不受侵犯。

随着俄、法、中等大国及许多第三世界国家支持对伊解禁,伊拉克正在走出孤立。美主导的国际制裁也越来越难以为继,美国的强硬立场面临严峻挑战,今年 2 月 16 日布什新政府在对伊实施军事打击后,不得不公开表示准备考虑缓解对伊的经济制裁。但美国的政策松动是有条件的,只要对伊武器核查不恢复,美国的立场就不会有大的改变。因此,伊拉克危机的解决仍需时日。◎