

阿盟新任秘书长纳比勒·阿拉比^{*}

朱传忠 龙 昭^{**}

2011 年 7 月 3 日,埃及人纳比勒·阿拉比(Nabil Al-Arabi)正式就任阿盟秘书长。阿拉比虽然是位经验丰富的外交官,但中东乱局使阿盟面临严峻挑战,临危受命的他能否有所作为,将考验其外交智慧。

学者型外交官

纳比勒·阿拉比 1935 年 3 月 15 日出生于埃及开罗市希里奥波利斯(Heliopolis)的一个中产阶级家庭。^①1955 年毕业于开罗大学法学院,获学士学位,1969 年、1971 年先后在美国纽约大学法学院获硕士和博士学位。阿拉比的妻子娜迪尔·塔伊穆尔(Nadia Taymour)、一女二子及家人现住在扎马勒克(Zamalek)和花园城(Garden City)。

阿拉比是一位经历非常丰富的外交官,他的工作主要在埃及外交部和联合国相关机构。1955 年大学毕业后,阿拉比进入埃及外交部工作,曾先后任埃及外交部法律和条约部门的顾问和主任(1976—1978 年,1983—1987 年)、埃及驻印度大使(1981—1983 年)。1978 年埃以戴维营谈判时,他出任埃及代表团的法律顾问、塔巴谈判埃及代表团团长(1985—1989 年)、埃及以色列仲裁委员会埃及政府代表(1986—1988 年)。1995 年他被任命为埃及外交部法律司司长。穆巴拉克政权倒台后,阿拉比任临时内阁外交部长(2011 年 3 月 6 日—6 月 1 日)。2011 年 5 月 15 日当选为阿盟秘书长,7 月 3 日正式宣布就任。^②

联合国及其下属机构是阿拉比任职的另一个场所。早在 1968 年他就是联合国培训和研究机构阿德莱·史蒂文森项目(Adlai Stevenson Fellow)的研究人员,1973 年他被该机构聘为专职研究人员。

1973—1975 年,阿拉比任联合国日内瓦中东和平会议的埃及代表团顾问,1978—1981 年任埃及常驻联合国(纽约)副大使,后成为埃及常驻联合国大使(1991 年 5 月—1995 年 5 月 20 日)。1987—1991 年,阿拉比任埃及常驻联合国(日内瓦)代表。1996 年 6 月,阿拉比出任联合国安理会主席,此外还曾任 1993 年、1994 年、1997 年联合国大会副主席。他还是联合国国际法委员会成员(1994—2004 年)、联合国日内瓦赔偿委员会委员(1999—2001 年)、国际法庭成员(2001—2006 年 2 月)。阿拉比还兼任过联合国多个小组和委员会的主席。他曾担任日内瓦第一次裁军和国际安全问题会议主席、和平议程非正式工作小组主席(1992—1996 年)、联合国里约热内卢环境与发展会议法律工作小组主席(1992 年)、联合国敦促禁止在国际关系中使用暴力原则特别委员会主席(1981—1982 年)。

作为一名以谈判和仲裁见长的外交官,阿拉比参加了多次国际仲裁活动,是多个国际仲裁协会的主席或会员。他先后任阿拉伯石油输出国组织司法部法官(1990 年至今)、瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所执委会委员(2000—2010 年)、荷兰海牙永久仲裁法庭仲裁员(2005 年至今)、沙特利雅得仲裁委员会主席、开罗地区国际商务仲裁中心主席、苏丹政府和苏丹人民解放运动“阿布耶伊边界”仲裁苏丹政

^{*} 本文主要资料来源:埃及外交部网站、《纽约时报》网站、北约网站、《华盛顿邮报》、半岛电视台对纳比勒·阿拉比的访谈、阿拉伯各大媒体对阿拉比当选阿盟秘书长的评论。除个别注释外,文中不再另行注释。

^{**} 作者单位:西北大学中东研究所、西北大学历史学院。

^① 阿拉比的父亲阿卜杜拉·穆罕默德·阿拉比,出生于埃及,曾是开罗大学法学院教授,早年毕业于牛津大学,并获博士学位。

^② 据媒体报道,在 1991 年时,阿拉比就曾排在马吉德之后被提名为阿盟秘书长。马吉德担任阿盟秘书长的时间是 1991—2001 年。20 世纪 70 年代时,他还是阿盟前任秘书长阿布·穆萨的领导。

府方成员(2008年12月一至今)、有关苏伊士运河之争的巴黎国际商业仲裁法庭仲裁员。

阿拉比是一位典型的学者型外交官。他的主要著作和文章涉及埃以和谈、地区安全和核不扩散、裁军、维和等。其代表作有《修改宪章：概念和走向的几点反思》(1984)、《埃及阿拉伯共和国回忆录：阿拉伯埃及共和国和以色列国之间的仲裁问题》(1986)、《多边军控条约中的实践问题》(1987)、《地区安全和核不扩散》(1991)、《裁军的几点反思》(1995)、《秘书处与维和》(1986)、《埃及以色列仲裁委员会、预防外交、国际法情境下的建立和平与维持和平》(1995)。他用英语和阿拉伯语撰写的多篇文章发表在《国际法评论》(Perspectives on International Law)等刊物上。作为学者,阿拉比是多个学会的会员,如埃及国际法协会执委会成员、世界知识产权组织和调解中心成员、美国多个国际法年会的委员等。此外,1993年,阿拉比曾在瑞士日内瓦发表题为“联合国与世界新秩序”的主题演讲,还在美国多所大学做过报告,如哥伦比亚大学、纽约大学、杜克大学、耶鲁大学、休斯顿大学、宾夕法尼亚大学等。

此外,从性格上讲,阿拉比是一位自信谦虚又极具个性的外交官。一位亲密助手这样评价阿拉比:“在担任外交官的初期,阿拉比就表现出自信和谦虚的双重性格。在戴维营会谈时,与其他外交官缺乏自信不同,当时萨达特总统要求对将要签署的协议发表看法,阿拉比发表看法后,总统并没有接受;而后阿拉比继续做他的分内之事。”^①作为一个公众人物,阿拉比是一个非常低调,有时很害羞的人。他还是第一个拒绝在办公室悬挂总统或国王画像的外交官。

政策主张

作为一位走上街头支持示威群众、批评穆巴拉克政权外交政策的埃及外交官,阿拉比的政策主张值得我们关注。从其担任埃及外长后的外交实践活动以及接受采访时对埃及外交政策走向和中东地区形势的分析来看,阿拉比的外交政策主张主要有以下几个特点。

第一,坚持民主、自由、平等的理念,但认为民主转型需要一个过程。对研究国际法和从事国际仲裁

工作的阿拉比来说,民主、自由、平等这些普世价值观念早已深入人心。埃及政局动荡发生后,阿拉比走上街头,来到塔希尔广场,支持示威群众,要求穆巴拉克下台。在接受《华盛顿邮报》采访时,他说:“我们希望看到一个民主国家。”在今年3月5日举行的一个民主论坛上,阿拉比细数埃及当前存在的一系列问题,包括缺少分权、缺乏透明和司法独立。与此同时,阿拉比认为,民主转型需要一个过程,在转型过程中要解决很多问题。他坦言,在无宪法状态下,埃及正经历着一个“危险期”。他说“政权更迭是很容易实现的,但建立新政权却很难。……所有国家,特别是在欧洲,葡萄牙在20世纪70年代就花了很多年时间才实现了民主转型。”同时,他还强调“我们正在正确的道路上,革命所要求的民主、自由、社会正义依然是国家追求的目标。这需要时间,我们要有耐心。”

第二,批评穆巴拉克政府的亲西方政策,积极修复埃及受损的外交形象,调整埃及外交方向。通过阿拉比在接受《华盛顿邮报》采访时对记者提问的回答,可以初步窥探出阿拉比对埃及外交政策的基本主张。一是调解巴勒斯坦内部争论,反对以色列的反哈马斯政策。阿拉比说:我们要开启历史上的新时代,我们要在巴勒斯坦各派别之间寻找统一,它们必须同以色列进行谈判。我们需要和平,渴望巴勒斯坦统一。统一符合两派利益,也符合以色列利益。同时,阿拉比也对美国和以色列把哈马斯认定为恐怖组织问题进行了回击。他说“你需要我回答吗?乔治·华盛顿对英国是这样,尼尔森·曼德拉在南非是这样,梅赫纳姆·贝京和伊扎克·沙米尔也是这样。贝京是最大的恐怖分子之一,他要为大卫王酒店的爆炸案负责,沙米尔要为暗杀纳多特伯爵(Count Bernadotte)事件负责。他们最后不还是支持和平吗?应该允许那些为事业而战的人在隧道口看到光明,而后走向和平。这就是历史。”二是全力支持巴勒斯坦建国,希望国际社会大力支持。他曾表示:我们全力支持巴勒斯坦建国,敦促我们的朋友包括欧盟全力支持巴勒斯坦加入联合国;我们

^① Dina Ezzat, “Nabil El - Arabi: Justice - based Diplomacy”, <http://weekly.ahram.org.eg/2011/1048/re5.htm>

希望通过成员国的努力,巴勒斯坦国得到国际承认。三是埃以关系不会倒退。他强调,埃及会遵守与以色列签订的每一个协定。埃及会继续向以色列出售天然气,不会撕毁协定。四是试图开启埃及外交的新局面,实现与伊朗关系正常化,但这不会影响埃美关系。在被问及埃及和伊朗的关系时,阿拉比没有否认埃及与伊朗实现关系正常化的可能。他说:“世界上的每一个国家都与伊朗有着正常关系,除了美国、以色列和埃及。你们最亲近的盟友——英国、法国和德国,都与伊朗有外交关系。”随后,在印度尼西亚巴厘岛举行的第 16 次不结盟运动国家外长会议上,阿拉比与伊朗外长进行了会谈。埃及外交部发言人表示,两国外长就多边外交、不结盟运动框架下继续合作等诸多问题交换了意见。阿拉比说埃及不寻求与伊朗建立战略关系,只是与伊朗实现关系正常化。同时,阿拉比认为埃及和伊朗关系的发展,不会影响埃美关系,埃及不会疏远美国。

第三,认为阿拉伯世界的动荡局势会持续一段时间。今年 5 月 7 日,在接受《华盛顿邮报》采访时,阿拉比说,利比亚的形势可能还会持续一段时间。近日来,叙利亚、也门局势的新发展也验证了阿拉比的预测。他认为,阿拉伯世界依然面临着诸多问题,而且很难解决。在就职演讲中,阿拉比表示:“我在阿拉伯国家面临诸多问题的时候,接手这件棘手的工作,对我来说是个难题。”^①

未来挑战

阿拉比的上述主张和其短暂担任埃及外长期间开创的外交新局面,得到了各国外交官的认可。西方国家和阿拉伯国家驻开罗外交官认为他使埃及外交取得了很大成功。一位驻开罗的西方国家外交官说道“他是一个我们可能有分歧,但是可以谈事情的人,因为他知道他想要怎样的政策。他希望埃及成为地区决策的参与者,他知道必须要遵守某些标准,不论我们同意还是不同意。”^②一位阿拉伯外交官这样评价他,“与其前任不同,他没有和我们谈论埃及的历史、作用和实力。他很直接地告诉我们埃及想做什么或不想做什么,他能够做出折衷或交易或任何你想要的。”但这并不意味着未来阿盟政策

走向已经趋于明朗。在当前形势下,阿盟和阿拉比面临着以下挑战。

一是从秘书长提名过程看,阿拉伯国家之间依然存在着分歧。在这次阿盟秘书长候选人提名中,埃及原本是提名穆巴拉克时期的议员外交官穆斯塔法·菲基(Mostafa Fekki),但在最后时刻换成了现任外长阿拉比。随后,卡塔尔取消了前海合会秘书长阿卜杜勒-拉赫曼·本·哈马德·阿提亚的提名。由此可见,阿拉伯世界的昔日领袖埃及和海湾君主国之间还是存在分歧的。开罗金字塔政治与战略研究中心的研究人员哈桑·阿布·塔里布认为:“对埃及来说,牺牲自己的外长,以传达一种信息,即它依然致力于保持阿盟的活力。”虽然埃及的愿望是好的,但在自顾不暇的情况下,其良好的愿望似乎难以实现。在所谓的“阿拉伯强国”埃及、利比亚、叙利亚早已风光不再的今天,谁来领导阿盟是一个亟需解决的问题。未来数年内,阿拉伯国家之间围绕阿盟领导权的争夺,仍将继续。所谓的泛阿拉伯团结依旧是一个遥不可及的梦想。再者,在阿盟影响力日益下降的同时,海湾合作委员会、非盟等地区国际组织的影响力则相对上升。中东北非地区的地区性国际组织之间也存在着某种程度上的竞争关系。

二是阿盟很难在几近停滞的中东和平进程中发挥建设性作用。2000 年阿克萨起义以来,巴以之间陷入了暴力与反暴力的恶性循环。暗杀哈马斯领导人,出兵黎巴嫩,封锁加沙等一系列行动说明以色列政府很难放弃本国强硬的“单边主义”政策,叙以和谈也难以重新开启。此外,哈马斯和法塔赫之间在巴勒斯坦建国问题上依然存在分歧。因此,阿盟要在促进巴以和谈、协调巴勒斯坦内部派别之间的关系以及理顺巴勒斯坦与其他阿拉伯国家之间的关系等问题上发挥建设性作用仍面临重大挑战。

三是阿盟内部矛盾重重,很难在中东乱局中发挥巨大作用。多数阿拉伯人认为阿盟已经成为阿拉

① “Arab League Confirms Nabil Elaraby as its Next Head”, *The Jerusalem Post*, May 15, 2011.

② Dina Ezzat, “Nabil El - Arabi: Justice - based Diplomacy”, <http://weekly.ahram.org.eg/2011/1048/re5.htm>

伯国家领导人的聊天场所,难以应对地区面临的挑战。在历史上,阿盟曾经做出过多次错误的决定,如1979年终止埃及的阿盟成员国资格,1991年支持美国攻打伊拉克等。在今年的中东变局中,阿盟再次选择支持在利比亚建立禁飞区。在目前形势下,阿盟也很难在叙利亚危机中发挥建设性作用。今年8月27日,阿盟召开紧急外长会议,并发表声明说,叙利亚的稳定是阿拉伯世界和整个中东地区稳定的基础。但是,叙利亚对这项声明表示有保留意见,称:“该声明的一些内容使用的语言与这次会议总体趋向不相符合,是不能接受的。”9月6日,叙利亚要求阿盟秘书长推迟对该国的访问,原定于7日的访问推迟至10日。^①在9月10日举行的会谈中,阿拉比强调“阿盟和阿拉伯国家致力于叙利亚实现安全与稳定,阿盟拒绝对叙利亚内部事务任何形式的外部干涉,愿意帮助叙利亚克服现阶段的危机。”他说“阿盟绝不会成为针对任何阿拉伯国家做出决

定的通道。”^②但这并不能说明,阿盟可以对叙利亚局势施加有效的影响。10月16日,在埃及举行的阿盟首脑会议上,对暂时终止叙利亚成员国资格的决定也未能一致通过。^③这足以反映出阿拉伯国家的内部矛盾,阿盟很难通过一个各方都能接受的决议,只能靠施加压力或追随西方国家来发挥作用。

诚如评论家所言,阿拉比接手一个没有效率的机构,阿盟面临的最大问题是如何回应阿拉伯世界出现的民众抗议浪潮,如何处理苏丹分裂和阿以冲突。但就目前形势而言,中东乱局中,临危受命的阿拉比很难使阿盟在中东和平进程和中东乱局中发挥应有的作用。◎

① “阿盟秘书长推迟访问叙利亚” http://news.xinhuanet.com/2011-09/08/c_122001433.htm

② “叙利亚总统与阿盟秘书长讨论叙局势” http://news.xinhuanet.com/2011-09/10/c_122018647.htm?prolongation=1

③ “阿盟中止叙利亚成员国资格议案未获通过”,中国新闻网 2011年10月17日。

(接第34页)任务领域的划分以及武器装备的联合研发等一系列问题上仍存在着尖锐的分歧,再加上两大军种之间的历史恩怨极深,因此双方的合作能否深入持续下去,会不会重蹈1949年“海军上将造反事件”的覆辙,演变成无休无止的内斗,还是个极大的未知数。与此同时,“空海一体战”概念对于航母和隐形战机等美军重点削减对象的高度倚重,也暴露了海、空两军企图借助这一计划,令许多已遭废止的大型武器研发项目“起死回生”的深层次考量,但是在海、空军费预算日渐拮据的背景下,这一概念究竟能有多少内容付诸实践,也存在着变数。

第三,如何淡化“中国威胁”的论调,防止矛盾的激化和升级,为中美两军之间的交流与合作营造良好的氛围,也为格林纳特出了一道难题。在奉行“文官领军制”的美国,以总统为核心的文官集团,虽然在人事任命和削减军费开支等重大军事问题上拥有绝对的权威,但是军方在利益受损时却并非逆来顺受,坐以待毙,而是以自己的方式暗中进行反抗,其具体做法就是通过过度渲染外部威胁,激化与

相关国家之间的矛盾和对抗来转移焦点,对政府不利于军方的政策措施实施遏阻。1949年的“海军上将造反事件”就是最典型的案例。如今,美国政府推出的军费削减计划,一方面反映出奥巴马急于求成,希望通过削减军费预算来减少财政赤字,以求竞选连任的急迫心理;另一方面也有共和党和民主党强硬派企图火上浇油,希望通过大幅削减军费预算,引发军工利益集团对政府的强烈不满和反扑,进而达到混水摸鱼、乱中取利的目的。在各方的强大压力下,“中国威胁”也就成为美国海军躲避军费削减、谋求自保的“护身符”,而这也是其近来频频恶炒中国军力威胁背后的深层次原因。基于中美两军关系的敏感性和重要性,格林纳特虽在对华关系方面的表态极为谨慎,但是形势比人强,在军费预算的持续下滑导致海军内外压力不断增大的情况下,他能否将“中国威胁”的负面因素置于可控的范围之内,以维护中美两军交流与合作的大局,还存在着极大的变数。◎