

美国同海湾地区发展中民族和国家关系的演进(上)

岳晓勇

(北京大学 国际关系学院, 北京 100871)

摘要: 美国自上世纪 70 年代才开始全面介入海湾地区事务, 这比美在欧洲和东亚都晚; 此后美迅速确立和发展了在该地区的主导地位。但美在海湾的主导地位的突出特点为, 它是和平地同原地区外部支配性力量实现主导角色转换的, 是逐步加强的, 是以多层次方式深入的。与曾经控制海湾地区的帝国强权奥斯曼和英国不同, 美国不仅从双边关系, 还更多从中东地区和全球战略来看待并掌控海湾。在全球化趋势影响下, 以阿拉伯部落和伊斯兰教文化为基础的地区各国与美关系内容不断丰富, 对外关系多元化, 对美形成更多的挑战, 但短期内美的主导地位不会根本动摇。

关键词: 海湾; 部落; 民族国家; 美国; 主导地位

中图分类号: D815(184.5) **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-941(2011)02-0096-07

海湾(又称波斯湾, 本文中称为海湾)地区位于传统所称中东地区的东部, 是世界最重要的油气资源地, 是美国全球战略的重点地区之一, 并在国际投资和金融事务中扮演着重要角色。随着财力增加, 这一地区各国不仅在世界能源资源问题上发挥重要影响, 在安全和政治上对中东和更广泛的国际及地区事务的参与也不断增强。海湾地区又是世界三大宗教之一的伊斯兰教发源地和伊斯兰文化传统及生活方式的重要体现者, 全球化趋势下, 该地区的政治与社会发展中现代与传统、发达与落后的相互较量深刻而复杂, 其宗教与文化影响牵动世界的和平与稳定。美国在这一系列进程中都作为主角或重要角色深深卷入。

本文所指海湾国家, 主要指海湾沿岸诸部落酋长国¹ 科威特、卡塔尔、巴林、阿拉伯联合酋长国和阿曼, 以及周边的沙特、伊朗和伊拉克。从奥斯曼、英国到美国, 在介入这一地区事务中都基本把东阿拉伯半岛一带视为一个地缘政治单位。从更大的地缘范畴看, 伊朗与伊拉克始终在该地区发挥重要影响, 是美对海湾政策与相互关系的重要因素。

美国作为上世纪第二次世界大战中崛起的超级大国, 在 1970 年全面介入海湾地区, 并一直维持了地区主导地位, 其与地区的关系显现出逐步深入的多层次运筹过程。这一地区在直到世界历史进入近代之时的几百年间, 都是奥斯曼帝国的领地, 推行的是全面的帝国政治统治, 方式有军事直接干预、政治统治、委任及代理等。到 19 世纪 20 年代, 英国逐步建立保护国体系, 确立了地区控制。美国的做法不完全一样, 它既从双边安全关系, 又从其中东地区和全球战略来看待海湾, 对地区秩序的掌控更加强势。美对地区以部落传统为主的各阿拉伯民族国家多层次影响进一步加强。在“911”事件之后, 以阿拉伯部落文化和伊斯兰教为基础的地区在国际秩序变革中谋求发展。由 2011 年初爆发的突尼斯与埃及民众政治运动更是对美国 and 海湾各国统治者都形成新的挑战, 其对外政策面临新的调整, 与美关系也日趋多样性。

一、美国与英国的战略交接

这一战略交接没有出现武力冲突或大的摩擦, 是大国间在地区事务上权力转移中比较平稳的, 反

收稿日期: 2011-03-13

作者简介: 岳晓勇(1958-), 男, 山东平邑县人, 法学博士, 现代国际关系研究院等特聘教授, 中国改革开放论坛常务理事, 主要研究方向为世界民族及国际关系学。

¹ 英国在海湾建立保护国体系主要是指这一地区, 并成为英国保持在 1820 到 1971 年海湾主导影响的支撑。之后英国退出, 美国进入时, 也是与这些国家建立了新的安全关系。见 James Onley, Britain and the Gulf Sheikdoms Occasional Paper No. 4 Center for International Studies Georgetown University School of Foreign Services in Qatar(2009), 第 1 页。

映出二战后世界力量变化特别是英国和美国全球地位的此消彼涨。

早期的美国与海湾国家关系主要是进行传教、经商或历险旅行,并未展开较多的国家和政府间政治关系。1832年美国与当时的阿曼王国和马斯喀特酋长国苏丹签订商业与航海条约,被认为是美与该地区现代关系的开端,在海湾地区建立了立足点。但这个时期美对在海湾的全面卷入和安全承诺主观上比较谨慎,客观上也利益有限,并无多大的紧迫感,在海湾内外贸易不多,也不如英帝国那样有众多的殖民地及其通道要维护。美的关系发展重点在务实开拓经贸和能源等商业合作上。¹

这时的海湾主导势力是英国。英在18世纪以后进入该地区,利用当地部落联盟及家族相互争夺领地而谋求外部力量支持的需要,逐步排挤奥斯曼势力,与海湾地区一些强大起来的部落建立联盟,进而控制了从美索布达米亚两河流域到波斯湾西岸再延至阿拉伯半岛东南端印度洋沿岸的狭长地带。这一时期的英国虽然没有能够全部控制整个海湾内陆及周边,与俄国在伊朗进行了长期的争夺,但在海湾排挤了其他欧洲殖民者的影响,确立自己的势力范围。它将这里完全以部落为基础的流动性政治统治方式转化为某种领土性的国家初步形式,各统治家族更加注意固定的领地控制,但维系了家族统治,英国通过影响统治家族而控制其领地。这种对海湾西岸诸酋长领地的控制以炮舰政策为依托,调动各部落和家族酋长势力,承担军事安全保护,形成英国统治下的保护体系。该体系维持了150多年。

美国作为一个上升但在世界大部分地区的地位尚不确定的新兴势力,在海湾地区影响逐步加强。1908年5月26日,英国人维廉·达尔西在伊朗发现石油,这是西方在中东地区首次发现石油。^④一战结束不久,英国人又在伊拉克打出石油。中东特别是海湾的战略地位引起世界大国进一步注意。1932年美国开始在巴林的岛屿上勘探石油,标志着美国在海湾现代关系的开始。美国在这一时期帮助当地各部落酋长领地或国家建了一些社会设施,例如美国荷兰新教组织在巴士拉(1881年)、巴林(1883年)、马斯喀特(1904年)和科威特(1910年)有计划地建立医护系统。美在能源资源开发上的活

动也很积极。1929年美雪佛龙(Chervon)公司设立巴林石油公司。1932年6月1日,美国加州标准石油公司(SOCOL)在巴林发现石油,随即着手对巴林周边加强勘探。1933年5月,SOCAL与沙特国王达成协议,以35000镑金币的代价取得在沙特的石油租借地。此前美在中东的石油开采权益受制于英国,美石油企业于1921年在政府支持下同英法等达成所谓“红线协议”,美在其同以英国为主的欧洲集团建立的伊拉克石油公司(IPC)中对中东石油权益只有23.75%的份额。美与沙特协议是一个历史性转折点,标志着美国摆脱欧洲的束缚,能源和商业上独立和大规模进入海湾和整个中东地区^{[1]410-414}。

1934年美又建立科威特石油公司,并在沙特建立Socal到1944年改名为有名的Aramco即“阿拉伯—美国石油公司”。二十世纪30年代中后期,美在卡塔尔发现石油并建立企业。这些公司都得到美国政府的支持。

美经济上与海湾关系发展较快,政治上巩固这一关系相对滞后。到1937年,海湾石油产量比1920年上升8倍,已占美海外进口石油的14%,但国务院对在此地增加外交投入兴趣不大,不同意美国沙特建交。到1939年第二次世界大战爆发,德国加强拉拢沙特,美同沙特正式建立大使级关系,其大使却由美驻埃及大使伯特·费希兼任。1941年沙特因国内经济困难向美要求通过战时租借法案给沙特贷款1000万美元,遭到罗斯福政府拒绝,理由是租借法案是用于参战国争取自由的,不能用于中东,认定政治上海湾地区仍是英国的势力范围,安全上这个地区由英国来打点^{[1]419}。1945年9月,美杜鲁门总统批准在沙特的宰赫兰(Dhahran)建成空军基地,启动两国战略关系。1947年美对沙特安全做出承诺,共同应对沙特所遭受的任何外部安全威胁。美国海军开始进驻巴林,并同当时伊朗的国王巴列维加强来往。

到二战末的1945年2月,美国总统罗斯福在雅尔塔会议结束后回国途中,在停泊在埃及水面的昆西号巡洋舰上会见了沙特国王伊本·沙特,表示战后美将重视保卫沙特安全。这次会见对后来的两国关系以及美在整个中东的态势具有历史性影响。^④当时双方在巴勒斯坦和犹太人建国等问题上谈不

¹ 此从前从独立战争之后,美国公众以不同形式来到中东和海湾地区,多为传教或小规模的经营、考察与旅行。见Michael B. Oren 2007年版第1780页。

^④ 即William D'Arcy, 达在1909年与Bumah Oil Co联合成立“英国—波斯石油公司”,该公司成为后来英国石油公司(BP)的前身。见 http://www.wired.com/science/discoveries/new_s/2008/05/dayintech_0526

^④ 在这次会见之后,沙特于1945年3月1日对德国宣战并参加了此后旧金山的联合国成立大会,成为联合国创始会员国之一。见George Lenczowski The Middle East in World Affairs 3th edition Ithaca New York Cornell University Press(1962),第552-553页。

拢,沙特国王表示了对犹太人进入巴勒斯坦地区的担心。这时美已显露要从经济和政治上增大进入海湾的态势,只是还没有找到如何进入的方式。

1946年3月,英国首相丘吉尔在美国发表“铁幕”演说,冷战开始。英国实际已开始从苏伊士运河以东减少存在的进程,中东和海湾的地缘安全形势为之一变。这个过程中,英美之间时而顺利,时而争斗,但没形成全面对抗。美实际上也在排斥英国势力,以对阿拉伯民族运动表现出更多的支持与同情,来抵消英国殖民统治的影响,扩大石油领域的地盘,只是考虑到在防堵苏联方面有共同点,美对英国在海湾的存在并不贸然形成对抗^{[2]51-52}。军事上美在达曼姆(DAMMAM)增建空军机场,于巴林获得在皇家海军基地的停靠权,其军舰不定期地来此地区访问^{[2]16}。

到20世纪60年代,美在东南亚越南一线的干涉加剧,在海湾对英国的政治支持进一步加强。这时的阿拉伯民族觉醒与独立运动日益发展,成为一种浪潮。海湾各部落酋长们与中东以外的国际政治势力联系增多。埃及纳赛尔主义的冲击使这里的部落间联盟与整合加强,要求摆脱英国的保护体系控制,建立独立的国家。在多种力量夹击下,1966至1967年,英正式决定撤出苏伊士运河以东。1968年1月,英国工党威尔逊内阁宣布英国将无力负担一年达1200万英磅的海湾军费支出,其海湾军事力量将在1971年撤出,对海外存在进一步收缩^{[2]20}。

1971年英国希思首相上台,此后美英进行了数年的谈判,达成交接行动共识。双方同意在1977年尚属英印度殖民地的迭戈加西亚(Diego Garcia)建立英美联合海空军基地,用于保护海湾石油业及其通道,平衡苏联在印度洋的影响。双方还同意,英国政治上整体撤出后,对海湾酋长国继续提供海空军援助,帮助培训其军事力量,使这个地区安全不出现真空。这两项安排标志着英美在海湾达成政治和安全秩序的默契,美的历史性机遇到来,正式开始承担海湾西岸广大地区的所谓安全责任。

从此英美地位换转,美在战略上成为主导力量,英退居配角。同年,欧佩克成立。在海湾地区的各种外来力量的博弈进入以美为主承担地区安全义务的时期,美在海湾的目标也从维护石油和商业利益为主扩大到维护和加强主导地位,确保地区安全体系稳定的更大范围^[3]。美在海湾进入推进安全、能源、商业和政治诸多目标的新阶段。

可见,美国进入海湾,是世界大国实力对比变化导致的,显示出海湾地区在世界能源、经济和安全地位的提高,在地缘政治上,则是美英有意识的安全战略和政策调整的结果。它是美成为世界大国的一个重要标志,直到现在,这一变化对美国维护其全球大国地位都具有重大影响。

有人认为此后的30多年,美都处在一个加强主导和适应的过程中。¹美国在战略上抓住了历史机遇,但也留下不少问题。这种以和平方式进入一个地区,旧有力量的影响短期内不会消失,地区内外其他力量的变化与影响也在发挥作用,美国对海湾部落传统社会也并不熟悉。这时美国对海湾地区从领域讲主要是军事、政治和经济方面,文化社会和教育不多,从国家讲主要在美已有较多经济和政治影响的伊朗和沙特两国,还未与其他国家普遍建立全面关系,外交人员配备也不齐。加强美的存在与控制,只好待此后不断进行。

这一时期海湾各酋长国对美更深的干预仍是警惕的,美对地区政治事务的实际介入并不广泛,某种意义上给英国维持传统影响以一定空间。美自己则继续扩大地区的能源资源和商业合作,例如此后美英两国对伊拉克国内的政治变化都没有能完全左右,最终使伊拉克的王权统治垮台而走向了共和,之后又为复兴党所控制,美国对伊拉克的支配性影响力直到进入21世纪才找到新的机会^[4]。

二、美国对海湾主导战略的发端

20世纪70年代是美国确立在海湾地区主导地位的时期,策略上借助沙特与伊朗两个地区大国形成地区安全体系的两个支柱。

这一时期,海湾各部落联盟纷纷建国。从1971年8月起,巴林(14日)、卡塔尔(9月3日)和阿联酋(12月2日)等先后宣布独立并建国,并在次月或当月加入联合国。此前科威特(1961年6月9日)宣布独立和建国。短短一年多时间,整个海湾地区英国的保护国体系彻底瓦解。美于1837年、阿曼于1843年在对方国家建立领事馆,并形成军事合作,两国于1972年升格为大使级关系。^④

这时的美国全球战略处境并不好。美在与苏联的争夺中处于守势,正着手从越南撤出,谋求与中国关系解冻;宣布了尼克松主义,要求亚洲国家担负更多安全责任,减少海外的直接军事干预;在欧洲美国也在重点谋求缓和及与苏联对话,推进战略武器谈

¹ L. G. Potter ed. (2002), p23.

^④ 2010年4月12日笔者与阿曼驻卡塔尔大使的访谈。

判^[5]。尼克松政府对在海湾的机遇其实无力全力以赴,但这里的巨大能源资源潜力及对遏制苏联的战略位置,使美十分看重,抓住伊朗和沙特这两个重点,实行两个支柱政策来先稳住整个局面,自身直接干预和介入较少。有人称此阶段为“良性无为而治”(Benign Inaction)时期。¹

尼克松政府在建立和发展与海湾外交关系同时,安全上与英国形成分工。美国重点支持伊朗和沙特,填补英国撤出后的真空,加强地区整体的稳定。英国则一边撤出,一边牵制和防止亲苏联势力的插手。美与沙特关系发展在战前就有较好的基础,这时两国关系迅速得到加强。此后美对伊朗新的投入更多,对其他海湾酋长国发展则慢一些。美在1971年较快接过英国在巴林和沙加的海军基地,在巴林的基地于1995年成为美第五舰队司令部。英国在阿曼的基地则维持到1977年,对各国的军事援助与培训维持得更长,有的一直保持下来。^④

从整体来看,针对苏联的攻势,美国海湾政策的重点是配合其全球的遏制苏联争霸。美在英撤出和自身全球战略调整之际,对海湾核心地带的控制是比较迅速和相对稳定的。美与伊朗的安全防务合作对牵制伊拉克和阿曼都起到作用。虽然在与美国关系中,伊朗也显出特有的独立性,在石油和地区问题上有明显的地区大国意识,并且是欧佩克的创始国,但在1973年伊朗拒绝加入石油禁运,伊对俄又因为长期存在领土和民族矛盾,巴列维国王对前苏联外交长期目标的扩张和谋霸趋向有明显疑虑,这都为美所看到并积极加以利用。^④1972年5月,尼克松访问伊朗,承诺加强向其出售常规武器,要求伊朗对地区稳定发挥作用。对伊朗售武成为这时美地区政策的重要特征,直到伊朗巴列维政权倒台,美对其军售达到美国整个对外军售的三分之一,显现出美对与伊在冷战和地区安全中作用的高度重视。^¼

随着形势的发展,两个支柱政策逐渐暴露出问题并最终坍塌。

尼克松政府之后的卡特政府在外交政策上做出调整,强调人权和道德理想因素,改变了尼克松政府的全面现实主义的作法。卡特一方面保持了对伊朗的安全支持,促成对其出售预警机并创建了快速部署部队等,另一方面对巴列维国王的人权纪录增加了批评,两国的摩擦增多^[6]。在这个时期,沙特对

伊朗的军事实力壮大和对外影响的增加也有更多的担忧。除巴林外,沙特和多数海湾阿拉伯国家在宗教上都是以伊斯兰逊尼派为主,而伊朗作为非阿拉伯国家,主要为伊斯兰什叶派,双方素有矛盾和猜疑。地缘上这两个地区大国也总在明争暗斗,伊朗与一些海湾酋长国如巴林、卡塔尔和阿联酋都尚存领土或海洋划界问题,与沙特也有海上边界划定问题。美国要保持沙伊两国之间的平衡,保持海湾国家始终支持美的政策,并不容易。

1979年的伊朗革命导致霍梅尼上台,为美始料不及。霍梅尼政权对内清除美国等西方外国势力的影响,对外对周边的海湾王权国家形成压力。沙特与伊朗关系出现紧张,1988年4月26日两国断交。伊朗与其他海湾国家关系不同程度恶化。对美国而言,美伊关系逆转,是海湾政治版图的巨大变化^[7]。

这一变局出现在前苏联在全球处于攻势的大背景下。苏联在广泛的中东及北非、南亚一带局部和外围有所进展,与埃及和叙利亚签定有关防务与安全合作的协议,在非洲之角、南也门和阿富汗有所得手。这使得自身军事力量弱的沙特等海湾国家感到本地区正受到苏联的包围,希望借助外力加强地区稳定的需要上升,这给美国加深介入提供了机会。在这个调整时期,美虽然在亚太和欧洲都有些困难,但在海湾仍明显增加对沙特的合作和借重。沙特在阿以冲突问题上坚持反以立场,与美国的分歧也有所发展。美与埃及和以色列的戴维营协议之后,沙特带头对埃及进行制裁,沙与海湾诸国均同美在中东政治上的依靠对象埃及断交。此后沙特内部两次出现反政府事件,暴露了内部的不稳^[8]。加之利比亚和叙利亚等对以强硬的拒绝阵线国家对奉行温和路线的沙特的牵制,使沙特在发展与美国安全防务合作时内外受制,顾虑重重。美在这一时期军事上基本没有进入其他海湾较小的部落酋长国家。这使得美面对伊朗剧变缺乏有效的替代方案,失去伊朗的同时,与沙特关系也出现问题,北面的伊拉克和中部的海湾酋长国中,美关系基础并不牢固,调整势在必行。

三、强硬政策的启动

这一时期美国在海湾的策略进入鹰派主导的强硬阶段。

¹ J. E. Peterson, "Historical Pattern of Gulf Security", from L. G. Potter, ed., (2002), pp7-27.

^④ Kenneth Katzman "Bahrain Reform, Security and the U. S. Policy", April 26, 2010 CRS Report 7-5700, pp6-8

^④ Patrick Tyler (2009), pp112-3.

^¼ Yakub Hakbi (2009), pp57-62.

针对形势变化,美国卡特政府总统国家安全事务助理布热津斯基称这一地区为“危机的拱门地带”(Arc of Crisis)^[9]。在此时美国研究界分析中,不断有人联系到当年麦金德(Hadford Mackinder)对世界“心脏地带”和斯皮克曼(Nicholas J. Spykman)关于“边缘地带”安全形势脆弱的谈论,以此为端,直至后来舆论形成“危机的新月地带”之说^[10],美国急剧地加强了投入。海湾国家方面的最积极发展,是“海湾阿拉伯国家合作委员会”,也称海合会,在80年代初成立。它也是对伊朗事变的反应,标志着海湾诸部落酋长国联合自强的趋势发展,增强了地区国家与美战略互动的地位^{[11]175-178}。

美走向强硬,从卡特政府时期就开始酝酿,触点是伊朗人质事件。1979年11月4日,美国驻伊朗的52名外交人员被伊朗激进学生抓扣,引发一场持续444天的人质危机,大大改变了美与伊朗的关系气氛,也改变了美国内各种政治势力对美在海湾安全处境的看法。¹美国内对伊朗的敌视情绪上升,为了支持营救人质的外交努力,美国明显加强军事准备,在海湾部署多达21艘各种战舰的舰队。1980年6月美国营救人质努力的失败,突显出美国军事手段的无力和缺陷。这一局面,加上美对苏联战略性威胁的认定,促使美国积极考虑在海湾和整个西南亚加强军事前沿部署。卡特政府在1981年防务预算中,第一次提出对新创建的快速部署部队(RDF)进行拨款^[12]。1980年1月23日,卡特总统在国情咨文中强调,“任何外部势力企图控制波斯湾的努力,都将被视为对美利坚合众国至关重要利益的进攻,(美国对)这种进攻将采取包括军事力量在内的一切必要手段予以粉碎。”以此宣布“卡特主义”的诞生,从而改变了战后以来美在海湾不轻易进行直接军事干涉的政策^[13],标志着美国在既定海湾战略目标基础上,军事安全政策的重大调整,也是后来美在战略规划上将海湾视为其“核心利益”地区的源头之一^{[11]8-9}。

里根政府进一步发展了这一政策,提出美在海湾地区不仅要遏制外部威胁,还要阻止地区内部出现的安全压力,对影响海湾石油“自由输出”不会坐视。但美主要是在外交政治上调整姿态,战略上在全球处于守势,加强在海湾军事部署的计划刚刚开始,在苏联的战略进攻和地区形势变化面前,美一时无法采取实质性的行动。

1980年9月伊拉克入侵伊朗,两伊战争爆发。

8年的两伊战争给地区带来长期动荡,美要维护其能源和安全利益,也着眼长期影响,积极利用这次战争,加强军事进入进程。美在安全战略部署上的最大变化包括:在原有空军对海湾长期存在基础上,借助对科威特等油轮挂旗和护航,加强了海上军事力量的永久性进驻;启动军事干预行动的具体规划,于这一年在佛罗里达第一次建立针对中东特别是海湾地区的快速部署联合特遣部队(Rapid Deployment Joint Task Force RDJTF);很快于1983年在此部队基础上建立起美国六大战区司令部之一的“美国中央司令部”(US Central Command USCENTCOM),统一指挥美军在西亚与北非战区的军事行动。^④发生在冷战时期的两伊战争提醒美国和这个地区,对海湾稳定和安全的现实威胁更多来自于地区内部而不是前苏联或其他外部势力,对美安全战略和实际军事规划在冷战后的转型起到一定的预示作用。

另一方面,两伊的争斗暴露出美在海湾多重目标所导致的策略矛盾,出现政策摇摆。两伊的政权都是反美的。在两伊战争之初,美保持中立,希望两伊都在战争中被削弱。但到1981年下半年,伊朗的反击得手,收复了被伊拉克侵占的土地,在战争中转处优势,美感到伊拉克可能被击败。到1982年,美国政策逐步向支持伊拉克倾斜。当年2月,里根政府把伊拉克从美国的支持恐怖主义者名单中剔除,开始向伊拉克方面提供情报,通过约旦和科威特向其输送武器,虽起到一定支撑作用,但未能抵挡住伊朗的攻势。到1983年初,这一形势更加明显,伊朗可以直接轰炸巴士拉和巴格达。对此,美进一步加强了支持伊拉克的行动,是年12月14日发起“坚决行动”(Operation Staunch),阻止任何国家对伊朗军售,并加强对其制裁,从1984年3月30日起禁止对伊朗出售军民双用途产品。同时,美支持伊拉克的动作增多,包括对其出售直升飞机、农产品以及一些两用产品,并将在欧洲储存的部分军事装备转让给伊拉克。两国高层接触增多。后来在小布什政府时期任国防部长的拉姆斯菲尔德作为里根总统的特使,在1983年12月会见萨达姆总统,表示美国与伊拉克在防止伊朗和叙利亚扩张等问题上有“共同利益”。当时他是美G. D. Searle & Company的首席执行官。这一年,美为伊拉克购买美国商品提供了4亿美元的贷款。次年11月,美与伊拉克恢复中断

¹ Patrick Tyler(2009), pp237-248.

^④ 参见美中央司令部网站, <http://www.centcom.mil/>。此后美又于冷战后的2003年将司令部指挥中心移驻驻卡塔尔。

17年的外交关系。美国国务卿舒尔茨与伊拉克副总理阿齐兹会见,双方均表示认定伊朗是严重威胁,必须予以扼制。¹

在美国看来,伊朗成为比伊拉克更大的威胁,除了前者军事上对伊拉克一直采取不妥协不谈判态度外,还有更多的原因。伊朗政治上企图推翻海湾那些王权酋长国家,输出伊斯兰革命;石油问题上也一直采取强硬态度,坚持高油价,把石油作为对西方施压的政治武器。一般来说,中东沙特等较温和石油国在油价问题上总是适可而止,无意与西方硬抗。如果有这种政策和政治态度的伊朗势力进入海湾其他的国家,对美国的石油安全和经济利益将构成巨大的威胁。海湾合作委员会(GCC)六国在视伊朗为主要威胁上,同美国是一致的,也都把伊拉克看作制衡伊朗的一个可利用因素。这一政策在后来伊拉克入侵科威特后才发生根本转变。

1986年后,美更加强力地遏制伊朗。但实现这一点经过了一个过程,反映出美在处理海湾地区性事务中全球和地区战略中的矛盾。1985到1986年,发生了“伊朗门事件”(Iran-Contra Affair)^[14]。这一事件揭露出里根政府在1985年8月以后,参与了与伊朗的秘密武器交易,并得到以色列的支持。美国方面通过这一交易换取伊朗帮助美在黎巴嫩解救被真主党等扣押的美国人质,而对伊朗所售武器的资金则被美转用于支持在尼亚加拉的反政府武装。这一秘密行动在几个方向上都与美的公开政策相背离。美国会在1982年通过了博兰修正案,^④禁止国防部和中情局利用资金推翻尼加拉瓜政府。美对伊朗售武也损害了美与一心要遏制伊朗的海湾和整个阿拉伯国家的关系。伊朗门事件的揭露,对里根政府的海湾政策是一个明显打击。虽然后来美也有各种分析或辩解,将里根行动解释为他本人过于关心美国在黎巴嫩人质的问题,并称里根政府担心如过分加大对伊朗压力,会使伊朗向前苏联靠拢等等。但无论怎样辩解,这一事件对里根的外交声誉以及美在中东的信誉都造成损害。该事件暴露后,人们发现美政府内部也存在不一致,国防部长温伯

格和国务卿舒尔茨就一直力主支持伊拉克而削弱伊朗,切断外部对伊朗的武器供应。^④这一事件从国际政治来看,反映出美在海湾地区战略上的矛盾,既要全球角度考虑对苏联的战略遏制,希望能对伊朗要加以借重,或至少不要将其推向前苏联一边,又要在海湾地区范围拉拢各酋长国和沙特,制衡伊朗的坐大,确保地区美国现实能源利益与地区安全平衡。

1986年后,伊朗加剧了对科威特油轮的打击。科向美国和前苏联同时请求帮助,包括对科威特轮挂美苏国旗。两伊爆发油轮战,海湾石油通道受到明显威胁,沿岸各酋长国希望加大对伊朗压力和打击的要求更加强烈,在重大能源和地区安全利益受到紧迫威胁下,美在地区的根本战略目标再次显现,促使美政策更加清晰和连贯。在1986年底至1987年初,美国内部在遏制伊朗问题上回归一致,对外再次发起“坚决行动”,海合会各国也以各种方式进行支持,美同时加强了对伊拉克情报和对伊朗的远程打击能力援助;在沙特部署预警机和毒刺对空导弹^[15]。1987年3月,美正式同意为科威特油轮挂旗,这对科及沙特、伊拉克都是一个有力的支持,使其石油可以有保障地从海湾输出。美加强了在海湾的美国舰队,同时在全球对苏联与伊朗可能的接近进行牵制。当年7月,里根明确表示两伊战争久拖不决不符合美利益,指称伊朗拒绝停战以及支持恐怖主义对美国国家安全利益构成威胁,美将保持对伊朗的压力。^④在美国这种明确的行动和压力下,两伊战争的天平转向伊拉克,1988年7月18日,伊朗宣布接受联合国安理会停火决议。20日,联合国秘书长宣布两伊正式停火,两伊战争在开战8年后正式结束。

这一时期,美对海湾国家的关系处理上虽然着眼全球美苏较量,但在关键时刻海湾所涉及的美能源与安全根本利益突显,使美国内政治力量的海湾政策统一到明确的现实威胁上来,竭力兼顾地区层次的力量结构与威胁变化,行动上以应对涉美紧迫

¹ 也有人认为,这一时期美支持伊拉克的行动是后来双重遏制的前奏,虽然支撑伊拉克对伊朗的打击,但对伊拉克反美政策仍保持高度警惕。See Sasan Fayazmanesh (2008), 第28~38页。

^④ 1982年后期,美国联邦国会议员蒂普·奥尼尔和麻省州参议员的爱德华·博兰(当时任众议院情报委员会主席)掀起一场反对美国支持尼加拉瓜反政府武装的运动。1982-1986年间,国会先后通过5个独立的“博兰修正案”,禁止将中央情报局、国防部或涉及情报活动的任何美国其他机构的经费间接地或直接地花的支持尼加拉瓜的军事行动或准军事行动上。有效期截止到1985年12月前。在此之前,援助尼加拉瓜反政府武装的活动都是在中央情报局的领导下公开进行的。由于博兰修正案的限制,这一行动不可能再继续了。里根总统在此形势下仍公开和私下表示“不想失信于尼加拉瓜反桑地诺分子”,准备绕开国会行动,并指示要“保证反政府武装继续得到美国政府的支持——直到国会同意再次支持他们为止”。导致后来出现有名的“伊朗门”丑闻。见 <http://space.tv.cctv.com/act/article.js?articleId=ART122481406079085&nowpage=6>。

^④ US Dept of State, Bureau of Near Eastern and South Asian Affairs, “The Gulf War, Secret Briefing Paper,” February 27, 1986, EG-00311, NSA, which says “[A]fter almost six years it is clear that the only way to bring Iran to its sense and to the negotiating table is to cut off its munitions.”

^④ Presidential Determination No. 87-20, September 23, 1987, 52 Fed. Reg. 36749 (1987)

威胁为中心。从整个过程看,美出于国家核心利益,其在海湾的战略目标发挥出作用,与伊朗的对抗始终居于处理战略和策略问题的主要地位,并将与前苏联的全球对抗部署纳入到在海湾地区目标考虑上来。海合会将发展重点放在政治特别是经济合作上,对地区安全影响有限,美国也不很重视。地区层次上,海湾国家把自身的利益与安全的维护,置于这一大的冲突中去考虑,共同应对伊朗的威胁成为美与地区各国的共识。美国利用危机,加深和扩大了对海湾事务介入,影响加强。美对海湾其他较小的国家如巴林、卡塔尔和阿联酋等的关注仍然不是很多,重点放在以双边方式维护和促进经济能源等实际利益的合作上。

参考文献:

- [1] Oren Michael B. *Power, Faith and Fantasy: America in the Middle East 1776 to the Present*. New York: W. W. Norton & Company (2007), pp410–414.
- [2] Peter Hahn. “National Security Concerns in US Policy Toward Egypt 1945–1956”, from David W. Lesch, ed. (2007), pp53–58.
- [3] 王才良. *世界石油大事记* [M]. 北京: 石油工业出版社, 2008: 182.
- [4] Kenneth Katzman. “Iraq: Politics, Elections and Benchmarks” April 28, 2010, CRS Report for Congress RS21968.
- [5] 亨利·基辛格. *大外交* [M]. 海口: 海南出版社, 1998: 623–649.

- [6] See Patrick Tyler. *A World of Trouble: The White House and the Middle East—from the Cold War to the War on Terror*. New York: Farrar Straus Giroux (2009), pp176–210.
- [7] 杨兴礼. *伊朗与美国关系研究* [M]. 北京: 时事出版社, 2006: 45–72.
- [8] Christopher M. Blanchard. “Saudi Arabia: Background and US relations”, June 14, 2010, CRS Report for Congress RL33533.
- [9] Andrew Gavin Marshall. “Creating a ‘Arc of Crisis’: the Destabilizing the Middle East and the Central Asia”.
- [10] Ivo H. Daalder, Nicole Gnesotto and Philip H. Gordon, eds., *Crescent of Crisis: US–European Strategy for the Greater Middle East*. Washington DC: Brookings Institution Press and European Institute for Security Studies, 2006.
- [11] 岳晓勇. *论美国在海湾地区的主导地位与多层次关系的发展* [D]. 北京: 北京大学国际关系学院, 2010.
- [12] Wilson, George C. “Carter Budget Envisions a Quick, Long-Distance Reaction.” *Washington Post*, Nov., 27, 1979.
- [13] Palmer, Michael A. : *Guardians of the Gulf: A History of America’s Expanding Role in the Persian Gulf 1833–1992*. New York: Free Press, 1992, pp85–111.
- [14] See “Iran–Contra Affair 1983–1988”, *The National Security Archives*, from George Washington University, USA, <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/publications/irancontra/irancon.html>.
- [15] Christopher M. Blanchard. “Saudi Arabia: Background and U.S. Relations”, June 14, 2010, CRS Report, RL33533, pp19–22.

责任编辑: 谢娅萍

Development of the United States and the Gulf Region: the Evolution of Relations between Peoples and Nations (I)

YUE Xiao-yong

(College of International Relations, Beijing University, Beijing 100871, China)

Abstract The United States started its comprehensive involvement in the Gulf regional affairs in 1970’s, which was much later than it did in the regions like Europe or East Asia. Yet it established its dominant status in the regional security system much faster and more solid. The main characteristics of this American dominance in the Gulf reflect the facts that US obtained its dominance largely through peaceful means with the former regional power, the United Kingdom, though yet resort to force later from time to time. The US also enhanced its leading role in the region in a gradual and multi-layers way, as it needs to accommodate itself with the local political tradition of tribal society. In the current trend of globalization, the regional countries with its Arab tribal and Islam cultural tradition paid more attention to diversify their external relations, which gave US more challenges in maintaining its regional dominance.

Key Words the Persian Gulf, tribes, nation state, the United States, dominant status