

罗斯福与美国的中东政策

李卫华(西北大学, 陕西 西安 710069)

摘要: 美国是直到二战爆发才真正开始制定中东政策的。罗斯福在战时提出的包括其世界蓝图在内的一系列构想, 对其后的历届政府中东政策的制定产生了巨大的影响, 可以说它是中东政策的源头。这些构想也较早地对战后世界格局的演变, 一些地区性问题(如巴勒斯坦问题)的产生、发展和走向作出了安排。

关键词: 二战后; 中东政策; 世界蓝图; 阿以冲突

中图分类号: D815

文献标识码: A

Roosevelt and America's policy towards the Middle East

LI Wei-hua

(Northwest University, Xi'an 710069, China)

Abstract: It was in the period of the World War that the American government began to frame the policy towards the Middle East Policy. Roosevelt's proposals, including his blueprint of the world during this period had a significant influence on the government's policy-makings towards the Middle East in later time. They also pre-formed the structure and tendency of the world situation after the World War II and of some local problems, such as Palestine problem.

Key words: World War II; Roosevelt; the Middle East policy; policy-making

美国真正开始制定中东政策始于二战^[1]。二战的爆发促使美国采取具体行动介入该地区, 也最终导致了美国中东政策的形成。美国之所以选择在这个时候制定中东政策是基于如下考虑: 第一, 在这一期间发生了对后来的巴勒斯坦和犹太问题产生重要影响的成为“人类历史上最为丑恶一页的纳粹大屠杀”。第二, 同时在这一期间召开了比尔特莫尔大会, 这既表明锡安主义运动的中心已从英国转到了美国, 更含有在这一问题上英国占主导地位的影响力已被美国取代的意味。第三, 英国在这一期间同时滋生了对巴勒斯坦前景的“忧虑”, 而这一“忧虑”最终导致其作出放弃巴勒斯坦的决定。此外, 战争也加深了美国对这一地区的了解和重视。于是, 随着战争尾声的临近, 以罗斯福为首的美国领导人开始了对包括中东在内的一系列国际事务的筹划。罗斯福的包括中东构想在内的世界蓝图就是在这样的背景

下出台的, 它的出台对美国中东政策的制定产生了巨大的影响。

1 罗斯福的世界蓝图及其对中东的构想

1943年, 罗斯福正式提出了他的“世界蓝图”构想。其主要内容是, 在全球建立一个由美国领导的、符合美国利益的世界政治与经济秩序。为此需要采取两种措施, 一是组建一个普遍性的国际组织——联合国, 二是建立以美国为核心的世界经济体系。他把普遍性国际组织设计为三部分: 其一, 由35~40个会员国组成的组织将定期在各地召开会议, 以制定各项建议; 其二, 包括四大国在内的国际执行委员会, 将处理一切非军事性问题; 其三, “四国警察”组织, 它“将有权直接

处理对和平的任何威胁”或任何需要采取行动的突然出现的紧急状况^[2]。在地区方面,罗斯福所设想的新秩序是以美、苏、英、中四大国的战后合作为基础,即由这四国合作负责战后世界主要地区的秩序。罗斯福把这些主要地区分成西半球美洲大陆、欧洲、亚洲、非洲和中东。每个地区的和平由相应的大国负责。如,美国负责西半球,英国和苏联负责欧洲,等等。

具体到中东地区,特别是巴勒斯坦,他有更多的考虑,一是支持犹太人在巴勒斯坦建国,二是希望大国在这一问题上合作。

(1) 罗斯福支持犹太人在巴勒斯坦建国

罗斯福支持犹太人建国早在1939年前后就有所表露。他曾在一次与布兰代斯(当时美国锡安主义运动的领袖,而且是美国最高法院的法官)^[3]的会晤中指出:“在我看来,伊拉克是个适合巴勒斯坦阿拉伯人居住的新家园,这里可以安置20万~30万阿拉伯人,这大概需要花费3亿美元……”他在同英国代表谈话中曾两次提到重新安置的问题。后来,在1940年2月与魏兹曼的首次会谈中,罗斯福也试探性地提出了他让巴勒斯坦的阿拉伯人移居的想法^{[4](P139)}。

罗斯福对中东(特别是巴勒斯坦)问题的思考在1942年基本成型。这一年圣诞节,罗斯福在同身居财政部长的朋友(同时也是海德公园村的邻居)摩根索的谈话中谈到了这一问题。摩根索记得罗斯福是这样说的:“首先,我想把巴勒斯坦建成一个宗教国家。然后把其中的耶路撒冷单独划分出来以一种三方共管的方式(由希腊正教、新教和犹太教三方成立一个联合委员会)来管理……让阿拉伯人搬走……我将为阿拉伯人在中东的其他地方找一块土地……每搬走一户阿拉伯人就搬进一户犹太人……但我决不会使搬进来的犹太人人口超过该地方的经济承受力……它应该是一个像别的国家一样完全独立的国家……当然,如果犹太人口占总人口的90%,犹太人将在政府中占主导地位……阿拉伯人可以搬到很多地方去住。”^{[4](P140)}

(2) 罗斯福希望大国在巴勒斯坦问题上保持合作以确保该地区的和平、稳定和繁荣

罗斯福对在战后能继续保持战时盟国间的合作关系充满信心。他认为这种合作可以解决许多问题(包括巴勒斯坦问题)。1942—1943年的冬季,他曾对他的助手威廉·哈西特(William Hassett)说,美国应该负责西半球的和平,英国和苏联

将保持欧洲的稳定……至于巴勒斯坦和中东,“丘吉尔和我最适合办这件事”^{[4](P140)}。罗斯福把建立一个犹太国家看做是战后大国合作机制的体现。他本人和丘吉尔将在自战后到联合国成立这段时间保持事务性的合作伙伴关系,负责问题的解决^{[4](P158)}。

后来,他对其设想作了一些修改。在罗斯福逝世前几天,罗斯福向几个来访者抛出了在他脑中成型的“新公式”。他说,战后巴勒斯坦的责任方面可能超出了他和丘吉尔的能力,代替他们的将是联合国组织。联合国将着手建立一个犹太国,这个新国家的生存也将由联合国保障。这里可以明显地看出,罗斯福已把巴勒斯坦当成新秩序下国际社会的第一个实验品。

2 罗斯福蓝图对美国中东政策的影响

(1) 罗斯福的包括中东构想在内的世界蓝图对随后历届美国政府中东政策的制定产生了巨大的影响,他的构想也因而成为美国中东政策的思想来源之一

应当看到,罗斯福之后的历届美国政府中东政策的精神实质,都源于罗斯福对中东的构想。罗斯福对巴勒斯坦的构想是两种倾向交织的反映:一方面他同情历史上犹太人的不幸遭遇,另一方面他又不想让美国背上太重的包袱(有人认为,面对纳粹对犹太人的迫害,罗斯福没有表现出应有的同情,比如说让更多的犹太人到美国,而是要求英国开放巴勒斯坦。这有些慷别人之慨的嫌疑)。他的中东构想就是在调和这两方面的矛盾,因而这种构想有较多的理想主义色彩。正如有些学者所言,从约翰·亚当斯以来的美国领导人有时更看重理想而不是利益^{[4](P156)}。罗斯福对巴勒斯坦始终有一种思维定式,即这片土地理应归犹太人所有。正如他所说:巴勒斯坦“应该是犹太人独有的土地”^{[4](P147,157)}。从这些以及前面引用的罗斯福与摩根索的私下谈话中看,一个活脱脱的锡安主义坚定支持者的面目昭然若揭,而他的继任者杜鲁门对锡安主义者的支持则早已是众所周知。到底杜鲁门以及之后的其他美国总统对锡安主义者的支持是同罗斯福一样,出于内心深处浓厚的理想主义色彩,还是其他个人因素占有很大的成分,我们一时无法考证。但他们大都是理想主义色彩很浓的政治家,在政策中明显流

露出同情犹太人,这一点是肯定无疑的。

(2) 罗斯福之后历届政府的中东政策从一定意义上说都延续了罗斯福时期的政策

罗斯福曾在许多公开场合表达了对锡安主义者的支持,甚至支持他们的建国主张^[5],只是出于多种考虑未能始终如一地、大大方方地对锡安主义者表示支持,而杜鲁门对犹太人的支持则要明显得多^[5]。之所以出现这种情况,是因为杜鲁门上台以后,形势发生了很大变化,其中最重要的一点是二战即将结束。随着战争临近尾声,中东的地位和作用已经不像战时那样重大。由此,对阿以争端可能给战争进程带来不利影响的担心已属多余。因而继续奉行罗斯福时期过于模棱两可的政策实在是有些落伍,在支持犹太人这一大前提下对中东政策作一些微小的调整不仅可能而且必要。于是,作为这一政策的修正——杜鲁门的对犹政策就自然而然地出笼了。我们甚至可以作出这样的推测:如果不是考虑到战争时期激怒阿拉伯人对中东局势可能产生的不利影响^[7],罗斯福决不会表现出不偏不倚的态度,而可能会采用比杜鲁门更加激进的政策。这种推测并非无稽之谈,美国总统罗斯福于1944年10月公开宣称:“我知道犹太人曾经在多么长的时间内多么热切地争取并祈求建立一个自由民主的犹太共和国。我相信美国人民支持这个的目的。如果我再次当选,我将帮助实现这一目的。”^[7]从这个意义上说,杜鲁门的政策就是罗斯福时期政策的自然延续。而杜鲁门之后的各届政府出于种种考虑,也基本上继承了前政府的政策,在支持犹太人这一点上没有作出什么重大调整。

(3) 罗斯福的构想造成了大国在这一地区竞相争夺的局面,成为中东持续动荡的外因

1945年,以罗斯福构想为蓝本的联合国终于成立了。与此同时,许多国际问题也亟待解决,巴勒斯坦问题就是其中之一。然而,联合国毕竟是大国主导下的世界秩序的体现,所以联合国的出现并没有使中东状况有什么根本改变。联合国成立以前,中东事务几乎均被英法等国操纵,包括美国在内的其他国家几乎无权过问。而联合国成立之后,情况至少在形式上发生了变化。昔日西方大国对亚、非、拉等地的殖民统治已逐渐被联合国的托管制度取代。由此,许多国家相继走上了独立之路。

但是在另一方面我们也应当看到,联合国在一定程度上(特别是在早期)是大国手中的工具,

甚至联合国本身就是大国强权政治的产物。联合国在国际舞台上的出现,是国际政治斗争的结果。联合国任何重大决议的通过,没有几个大国的首肯那简直是无法想像的。从这方面看,联合国只是大国力量对比的一个中介。联合国以当今时髦的会(内)外磋商、(台前)幕后交易,取代了过去依靠战争才能实现的格局转换。在这些交易中,大国总是利用联合国来实现主导权的转移和过渡。包括中东在内的许多前英法殖民地地位的变化,从一个侧面反映了大国之间力量对比的改变和各种势力的重新组合。就中东而言,英国把巴勒斯坦“交给”联合国,意味着英国把这一地区的主导权经联合国之手“转让”给了美国甚至苏联。

然而这种转换并没有带来完全的和平,围绕着这一地区的许多重大问题,美苏两国又展开了争夺,从而加剧了这一地区局势的复杂性,几次中东战争几乎都能找到大国插手的痕迹。冷战时期的中东,之所以持续动荡,原因多在于此。

3 罗斯福的蓝图与中东和平进程

令人称奇的是,罗斯福似乎已经预见到影响中东和平进程的一系列因素。近来,影响中东和平进程的一系列问题,几乎都能在他当初的设想中找到。

罗斯福曾设想“中东各民族——犹太人和阿拉伯人和平共处”。他曾指出:“这些新独立的中东国家——犹太国和阿拉伯各国——将构成一个广泛的双边的联邦来促进他们共同的经济的发展。……人民将会安居乐业、繁荣昌盛。”^{[4](P157-158)}他还谈到过有关中东的许多问题,如解决移民问题,甚至提出卸任后要帮助解决中东水资源短缺的问题。他一再提到战争结束和卸任后,他打算在中东充当的直接角色。他曾对弗兰西丝·伯金斯(Frances Perkins)说:“埃莉诺(罗斯福夫人)和我将要去近东(指现在的中东),并且看是否我们能为这个国家做些像美国的田纳西水利工程那样的事,我喜欢做那事……不得不做的事是打井,地下水的储备很大。我们可以把阿拉伯人搬到他们真正能居住的地方……我不知道有没有什么人比近东的人更需要帮助。”^{[4](P140)}

众所周知,中东和平进程受着多种因素的制约,其中既有主要因素又有次要因素。涉及领土、主权的问题始终是问题的关键所在,除此之外的

另一些问题算是次要因素。但即便这些次要因素也是不容忽视的。这些因素包括水资源、环境、经济合作等涉及日后阿以长期合作、共同发展的一系列问题。这些问题已在马德里和会上被提及,也早已引起一些有识之士的高度重视。被称为“流动的生命”的水资源,同石油一样,不但制约着中东的经济发展,也威胁着中东的和平。在中东,意识形态、宗教的、地理的争端同与水有关的紧张联系在一起。世界银行副行长伊斯梅尔·萨拉杰丁预言:“如果说上个世纪的许多战争是为了争夺石油,那么本世纪将会因为水而战。”水资源匮乏问题严重困扰着阿拉伯国家,并对国家安全构成威胁^[8]。这些恰恰是罗斯福在半个世纪前就提到的问题。

在他生命的最后几个月,罗斯福意识到了实现他的设想的困难性^{[4](P148)}。他甚至想到了要找个人去做阿拉伯人和犹太人的调停人。这个人可以是退休的总统或者他的政治活动力很强的妻子,这个人要具有在不同的政治利益之间进行调解的经验。

此外,另一些看似枝节的问题也是罗斯福曾提出过的。例如,不知出于何种目的,他曾建议在巴勒斯坦建立的犹太国家在领土周围围上一圈铁丝网^{[4](P140)}。而最近,以色列沙龙政府修建“隔离墙”引发的新一轮危机^{[9](P21)},恰恰让人联想到罗斯福的“铁丝网”。总之,从历史与现实的对比中可以获得对中东问题更深刻的认识。

参考文献

- [1] Reich, B. *The United States and Israel - influence in the special relationship* [M]. New York: praeger Publishers CBS Educational and Professional Publishing a Division of CES Inc., 1984. 1 - 2.
- [2] [美] 罗伯特·达莱克. 罗斯福与美国的对外政策 (1932—1945) (下册) [M]. 北京: 商务印书馆, 1984. 732.
- [3] [以色列] 阿巴·埃班. 犹太史 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1986. 458.
- [4] Gorse, P. *Israel in the mind of America* [M]. New York: Alfred A. Knopf, 1983.
- [5] 潘光, 等. 犹太民族复兴之路 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 1998. 162.
- [6] 林汉隽. 美国中东政策的里程碑 [J]. 世界历史, 1984, (5).
- [7] 张士智, 等. 美国中东关系史 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1993. 97.
- [8] 彭树智. 二十世纪中东史 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2001. 9.
- [9] Ed Blanche. *Grasping the nettle* [J]. The Middle East, Oct. 2003. Issue(338): 21.

[责任编辑 张莲英]