

欧盟对伊朗核问题的政策困境

□ 王平贞 / 文

近年来，中东地区的热点问题此起彼伏，伊拉克战争的硝烟未尽，伊朗核问题又浮出水面。欧盟积极介入伊朗核问题的谈判进程，意在掌握中东和平进程的主导权。大国和伊朗间日趋激烈的政治博弈，使伊朗核问题大有一发牵动全局之势。欧盟对伊朗外交政策的摇摆不定，伊朗政府的强硬核立场，使得欧盟的斡旋能力大打折扣，欧盟在外交上面临进退两难的尴尬处境。

欧盟积极介入伊朗核问题的战略意图

在地缘政治上欧盟接近中东，并且在该地区有着重要的战略需求。因此，欧盟在 2003 年伊朗核问题刚露头时就率先介入调解，自有其战略上的深谋远虑。

其一，是出于强化欧盟共同外交与安全政策（CFSP）的战略需要。冷战后欧洲一体化进程加快，欧洲国家独立自主的意识增强，欧盟试图通过共同外交与安全政策来发挥其全球性作用，塑造“一致对外”的欧洲整体外交形象。20 世纪 90 年代，欧洲大陆面临一些安全问题，欧盟在波黑冲突和科索沃战争中殚精竭虑，付出了太多却收效不大。有鉴于此，一些有远见的欧洲政治家开始思考这样的问题：为什么欧洲人付出了满腔热情却无法驾驶欧洲的事态发展？为什么欧洲无法维系欧洲大陆的安全与稳定？反思过后，他们得出了一个理性的结论，“欧洲在世界各地抛头露面，但其内部并不团结，这削弱了它的行动能力”。的确，

欧洲欲发挥地区性乃至全球性的政治作用，就需要有一个共同的外交和安全政策作保障。伊朗核问题的冒头，正好给了欧盟一个实施共同外交与安全政策的绝佳机会，也给欧盟成员国领导人一个“正名”的机会。在伊拉克战争中，欧洲曾被戏称为“老欧洲”和“新欧洲”，这表明欧洲内部有分歧、闹内讧、不团结，很难做到对外用一个声音说话，如今，面对伊朗潜在的核危机，“新”“老”欧洲领导人居然能做到空前的团结，积极介入伊核问题，令人刮目相看。德国、法国和英国这“三驾马车”的领导人，协调一致地采取共同的外交政策，表明他们重视解决伊朗核问题的政治诚意，说明唯有实施共同外交与安全政策，方能探寻一个解决伊朗核问题的有效之道。

其二，是出于大国争夺中东事物主导权的需要。中东是欧亚大陆的心脏地带，也是当今各种热点问题以及文明冲突的交汇点。中东地区既有巴以冲突，又有伊朗问题；既有同质宗教内部教派间的冲突，也有伊斯兰教同基督教异质文明间的冲突。更重要的是，该地区有着丰富的能源战略资源，地缘政治地位相当重要。近年来无论是伊拉克战争还是伊朗核危机，都在一定程度上影响到国际形势的稳定，影响到全球石油价格的波动。各大国在中东地区均有密切的利益联系，都有深度的外交介入。美国在中东地区有“大中东计划”，其宗旨是确保美国在该地区的既得利益，谋求对中东事务的主导权。伊朗核问题出现后，布

什政府再三表达了美国对此问题的关切度。欧洲关注伊朗核问题,也是出于争夺中东事务主导权的需要。中东堪称欧盟战略资源的后勤保障基地,欧洲每年大约从该地区进口1/3的天然气和1/4的石油,对中东能源的依赖度超过美国。欧洲在中东的利益要求欧盟必须发挥应有的作用,必须在该地区谋求实现三个战略目标,其中之一就是避免伊朗获得军事核能力,与美国一道阻止伊朗政权研发核武器。

其三,是出于欧洲安全与稳定预防性外交的需要。随着欧盟政治版图的不断扩大,欧洲与中东地区的疆界距离日渐拉近,中东如发生政治“地震”,必将波及欧洲的稳定。早在2003年欧盟插手伊核问题的时候,欧盟首脑会议曾于12月通过了第一份《欧洲安全战略文件》,强调亚洲核危机和中东核扩散给欧洲带来了诸多不安。欧洲安全与稳定的第一道防线其实是在欧洲以外。欧洲要在周边国家的局势恶化之前,在核扩散危险被发现之时,动用自己拥有的政治和经济手段,主动采取外交措施。欧盟负责共同外交与安全政策的高级代表索拉纳声称,现在欧洲真正存在的问题来自外部,将来欧洲会有更多的问题来自外部,这就要求欧洲要有能力采取预防性外交干预行动。这些言论表明,欧洲安全与稳定要求欧盟重视解决伊朗核问题,并在外交行动中做到未雨绸缪。

其四,是出于在中东地区表述欧盟自身经济利益的需要。除能源需求外,欧盟成员国同伊朗的经贸联系十分密切,2005年欧盟成员国政府向伊朗提供的贷款担保金额达到180亿美元,英、法、德、意等国在伊朗的石油领域有巨额投资。欧盟与中东的经济联系早在1995年就很密切,当时欧盟对中东的出口额达770亿美元,进口额达580亿美元,欧盟已是不少中东国家最重要的贸易伙伴、最大的投资方和援助方。可见,欧盟在中东的经济利益远胜于美国,它有介入中东事务的资本,伊核问题的出现,要求欧盟发挥自身的优势,在中东地区更多地谋求政治经济利益。

欧盟伊朗政治博弈的实质及特点

伊拉克战争中美国体现出来的霸权和欧盟内部政治上的分裂,严重削弱了欧盟在中东地区的政治影响力。为重塑欧洲在该地区的形象,德、法、英三国迅速抓住伊朗核问题,不但及时推出有共同理念的《欧洲安全战略文件》,而且针对伊核危机加强了协商和沟通,通过主动斡旋,将伊核问题视为欧盟加强共同外交与安全政策、实施预防性

外交与推动有效多边主义的一个重要实践。

从2003年秋开始,欧盟“三驾马车”与伊朗进行了一系列谈判,透过拉锯战式的谈判进程,可以看出欧盟解决伊核问题的政治立场和主张。首先是避免伊朗获得军事核能力,这一点与美国政府的政治立场完全吻合。欧美领导人认为,伊朗拥有核炸弹会引发埃及、沙特阿拉伯和土耳其等国也开发核武器,巴勒斯坦和以色列极端力量的立场就会更加强硬,如果伊朗政府不放弃核武发展计划,欧美将通过联合国对伊朗采取惩罚措施。其次,在对待伊核问题的态度上,欧美都强调双方联手应对核危机的必要性。索拉纳认为,欧美关系是不可代替的,在解决地区冲突方面,欧美形成合力是绝对必要的。美国布鲁金斯学会美欧中心的学者称,美欧合作解决中东地区危机的意愿和能力,将在很大程度上提高大西洋联盟的生命力。再次,欧美在处理伊核危机的方法和手段上存在分歧。布什政府曾主张对被称作“邪恶轴心”的伊拉克、伊朗和朝鲜进行“先发制人的打击”,必要时可采取单边主义的军事行动;欧盟则主张不能仅用单纯的军事手段,应加强多边主义的有效性,没有一个国家能够独立面对当今世界的复杂问题。

5年来,围绕伊核问题欧盟使出了浑身解数,耗费了大量精力,但收效总是低于期望。2003年10月,欧盟三国外长与伊朗达成核计划声明,伊朗政府重申其核计划及核活动只限于和平领域,欧盟方面则承认伊朗有和平利用核能的权利。在欧盟的努力下,12月18日,伊朗正式签署了《不扩散核武器条约》附加议定书。2004年11月,伊朗中止了与铀浓缩有关的一切活动。2005年上半年,欧伊双方举行了一系列的谈判,但由于在是否彻底停止铀浓缩活动等关键问题上卡壳,同年8月伊朗重新启动了铀转化活动,欧盟与伊朗间的谈判中断。2006年1月,伊朗宣布恢复中止两年多的核燃料研究,伊核问题再度升温,由此拉开了欧美高压、联合国安理会介入、伊朗拆招应招的外交大战。美国表态,须将伊核问题提交联合国安理会,以便对伊朗实施可能的制裁,这一观点得到了欧盟和国际原子能机构理事会的认同。同年6月,美、俄、中、英、法、德六国外长经过反复磋商,提出一项旨在解决伊朗核问题的六国方案,它包括了要求伊朗暂停铀浓缩活动的一揽子鼓励性和惩罚性措施。由于伊朗对此反应消极,六国外长决定将伊核问题提交联合国安理会。7月31日,安理会通过第1696号决议,要求伊朗在8月31日之前暂停所有与铀浓缩相关的活动。

在欧盟与伊朗外交博弈的进程中,欧盟始终坚持这样一些原则和利益诉求:第一,伊朗当局必须放弃核武计划,一个拥有核武器的伊朗必将对中东政局乃至全球安全构成严重威胁。德国前外长菲舍尔明确表示,再也没有理由怀疑伊朗想要获得核能力的野心了,而有核的伊朗将会给欧洲的基本安全带来问题。第二,为达到使伊朗弃核的目的,欧盟在谈判中不断向伊朗抛出橄榄枝,提出只要伊朗停止核活动,欧盟将向伊朗提供核燃料、核技术乃至轻水反应堆。这种一厢情愿的主张反映在2004年11月欧伊双方达成的巴黎协议中。第三,即便伊核问题升温,欧盟仍主张通过外交途径来解决,反对对伊朗动用军事干预手段。2005年1月,英国外交大臣公开表态,在劝服伊朗放弃拥有可用于制造核武器的核技术问题上,欧洲国家的原则是利用外交途径来解决,此外没有其他选择。德国领导人也明确表示,伊朗核问题决不允许走到军事干预这一步。第四,一旦伊朗当局不听劝阻、一意孤行,欧盟迫不得已采取经济制裁,也要在国际原子能机构和联合国安理会框架内行事,尽量避免动辄威胁使用“大棒”,制裁还不能太过火以免事态失控。

针对欧盟的外交政策,伊朗政府采取灵活的外交方针,必要时回到谈判桌上,当涉及到核问题底线时则持强硬立场。在时断时续、旷日持久的核谈判过程中,伊朗政府打欧盟牌的政治动机以及所持的谈判立场是:伊朗有和平利用和发展核能的权利,如果这一根本权利得不到西方大国的承认,就是对伊朗国家利益的蔑视。鉴于伊朗与美国长期处于敌对状态,双方缺乏互信和沟通机制,伊朗从一开始就愿意与欧盟核心成员国举行核问题的谈判,一方面可以打欧盟牌来抗衡美国的高压外交,另一方面也可以通过谈判来向国际社会表达伊朗的利益诉求,谋求自己的权利。然而,在核问题上从谈判一开始,伊朗政府就面临三个严峻的挑战:一是尚未找到一个合适的框架,既能维护其自身的核权利,又显示出服从国际原子能机构和联合国安理会决议的姿态。二是欧盟在核谈判中屡屡触动伊朗的政策底线,即坚持要求伊朗放弃核研究计划,对此伊朗十分不满,态度强硬,不为西方的高压政策或开出的换取筹码所动。三是欧盟在同伊朗的政治博弈中逐渐失去耐心和信心,转而与美国联手,不断对伊朗实施经济制裁,造成欧美大国在外交上围堵伊朗的态势。

欧盟与伊朗在核问题上斗法的关键在于,欧美欲封杀伊朗的核计划和核行动,伊朗则顶住高压、决不屈服。在

欧美领导人看来,伊朗核危机事关核不扩散国际体系的前途命运,因此,西方国家必须奋起捍卫自身的根本利益。法国战略研究基金会高级顾问弗朗·埃斯堡指出,一个原子弹泛滥、动荡不安的中东是欧洲最不愿看到的。如果中东拥有了核武器,除了直接影响到欧洲的利益,还意味着《不扩散核武器条约》在全球范围内信誉扫地。伊朗方面,则在外交谈判中采取“弹性”方针,需要让步时做出某种姿态,而一旦对己不利时又采取强硬立场。伊朗决策者深知,没有核打击能力就等于没有定心丸,在各方势力聚集、强手如林的中东地区就难以谋求主导权。因此,与欧盟进行核谈只不过是一种外交姿态,能在谈判中谋得好处就谈,得不到就拖延,始终让欧美领导人的政治神经得不到放松,同时,自身加快核能计划的实施。

总体观之,伊朗核问题看似大国间围绕核技术细节的纠纷,实质则是对双重霸权的角逐:一方面核大国欲维持《不扩散核武器条约》确认的核垄断地位;另一方面,美国、伊朗、俄罗斯和欧盟等,欲在中东地区争夺政治主导权。在这场大国利益的角逐中,欧美核大国团结一致地想阻止伊朗获取核弹的技术,伊朗则成为西方大国打压的主要对手。在一定意义上说,伊朗核问题的走向,有可能成为影响未来国际体系的一个重要因素。

欧盟同伊朗的政治博弈还具有三个显著特点:其一,欧盟与美国联手制伊,要求伊朗弃核的立场十分坚定,只不过欧盟在台前唱白脸,美国在幕后唱红脸,欧盟出于共同外交与安全政策的需要,主动充当西方遏制伊朗的急先锋。其二,欧盟在谈判进程中软硬兼施,刚柔并济,而伊朗则见招拆招、软硬不吃。其三,国际主要战略力量都卷入伊朗核问题中,美、俄、中、英、法、德等大国以及联合国安理会、国际原子能机构,都对伊核问题表现出高度的关注。

欧盟对伊朗外交政策的两难取舍

伊朗核问题谈判的结果,不但远离欧盟的初衷,而且正朝着西方大国所不愿意看到的方向发展。欧美领导人已失去了耐心,被迫采取更加强硬的制裁措施。尽管制裁措施得到联合国安理会的认可,但实施起来未必有多大效果。安理会于2006年12月通过第1737号决议,2007年2月通过第1747号决议,2008年3月又通过第三份制裁决议,不断加大对伊朗的制裁力度,制裁措施主要包括:冻结与伊朗核计划项目有关人员和公司的资产,禁止伊朗出口武器,呼吁各国对伊朗金融机构保持警惕等。

在制裁伊朗的外交行动中，欧盟表现得比较激进，这_一方面是因为欧盟有被伊朗“开涮”的感觉，投入5年的心血却换来安理会的一纸制裁决议；另一方面是因为伊朗出尔反尔的核活动行为深深刺激了欧盟，使欧盟领导人感到自己多年的外交努力付之东流，最终还得向美国看齐，回归对伊朗核问题的强硬路线。然而，制裁本身是把双刃利剑，欧盟制裁伊朗显然存在一个政治经济学悖论，使得欧盟对伊朗的外交政策面临两难的取舍：首先，不动用制裁手段达不到威慑对手的目的，而一旦对伊朗实施经济制裁，则会损害自身的利益。由于安理会三份对伊朗的制裁决议收效不大，欧盟于2008年6月决定加重对伊朗的制裁力度，主要措施包括冻结伊朗金融机构资产，关闭伊朗国家银行在英、法、德三国的办事处，将20名伊朗高官和15个伊朗组织列入禁止进入欧盟境内的“黑名单”。此外，英国首相布朗还公开表示，新一轮针对伊朗石油和天然气领域的制裁即将开始。对于欧盟挥舞的制裁大棒，伊朗政府表示强烈谴责，并指出此举是“非法和自相矛盾的”。事实上，伊朗不会因欧盟加大制裁而屈从于西方，为防患于未然，伊朗决定从欧洲撤回约750亿美元的资产。一旦

制裁升级，伊朗既可以使欧洲金融机构的银根短缺，又可以减少对欧洲的能源供应。其次，一旦制裁过了火有可能导致国际油价狂飙，从而引火烧身，让能源短缺的欧盟吃尽苦头。伊朗天然气储量位居世界第二，石油储量位居世界第三，每天出口约250万桶原油，假如其能源出口受限，势必助推国际油价走高，反而会增加伊朗的石油收入，加大欧盟的能源开支。制裁对伊朗来说不痛不痒，却可能引发世界经济动荡。再次，随着欧盟可打的牌越来越少，也许请美国从幕后直接走到台前与伊朗对话会收到奇效，但这种局面出现后将会弱化欧盟的身份。

伊朗核危机一发牵动全局，多边力量在中东的较量更趋激烈。探究伊朗核问题的解决之道，恐怕还需要国际社会各方付出更大的努力。单纯采取单边主义的军事干预行动或加大经济制裁，都不是上策，欧盟对伊朗问题的政策矛盾充分说明了这一点。诉诸武力后果严重，缓和政策又可能遏制不住核扩散，两者之间如何取舍？这正是当前欧美领导人在伊朗核问题上面临的外交困境。■

（作者系解放军后勤指挥学院政工系副教授、大校）

（责任编辑：文博英）

当代文萃

浓郁的人文关怀
贴己的心灵关注

《当代文萃》是一本综合性品读美文摘月刊，旨在风轻云淡间为读者奉献心灵的盛宴——浓郁的人文关怀，贴己的心灵关注。这是一本“一册在手，赢得心灵通透”的独特刊物。

选文以短小见长，格调清新高雅，文字优美精致。力求在超然无尘的意境中，给予心灵最为深切的关怀；于润物无声的浸润中，让您得到无限丰盈的收获。

月刊，16开64页，单价4.00元
全年定价：平装48.00元，合订本63.00元
统一刊号：CN11—4347/1 邮发代号：82—930
址：北京市9666信箱《当代文萃》编辑部(100086)
电话：(010) 62513283
电子信箱：dangdaiwencui@yahoo.com.cn
dangdaiwencui@126.com

拥有《世界文化》 享有世界文明

《世界文化》原名为《文化译丛》，创刊于1980年，文化综合类期刊，面向国内外公开发行，主要读者为中高等文化层次的知识群体。

《世界文化》以编译为主，以“关注世界文化现象、采撷人类文明成果、介绍异国风土人情、传递现代生活信息”为办刊宗旨，主要任务是：增进国民文化素质、提高国民文化品位、开阔国民文化视野、拓展国民文化情趣。

《世界文化》主要栏目有：“关注”、“品位”、“综艺”、“纪实”、“采风”等。其内容丰富多样，独具特色，颇有收藏价值。

《世界文化》邮发代号：6—67，月刊，每期定价4.20元，全年定价50.40元。全国各地邮局均可订阅。

欢迎订阅 欢迎赐稿

编辑部地址：天津市河西区马场道117号
邮编：300204
发行部电话：022-23288540 23241371
E-mail: yukexin@tjfsu.edu.cn
fengxiaohui25@yahoo.com.cn
zhouyihe888@163.com