

美国的中东战略从维持稳定变为推进民主化

■ 周琪 沈鹏 / 文

中东和北非的阿拉伯国家于2010年底爆发了迅猛的民众抗议运动。以突尼斯的本·阿里政权被民众抗议运动推翻为起点,统治该地区数十年之久的诸多政治强人如多米诺骨牌般倒下,运动浪潮波及埃及、利比亚、也门、叙利亚等国,阿尔及利亚、约旦、沙特、阿曼、巴林、摩洛哥、科威特、黎巴嫩、卡塔尔等其他阿拉伯国家乃至非阿拉伯国家也都受到不同程度的影响。这场一夜之间出现的“阿拉伯之春”运动令美国政府深感震惊,一时竟有些不知所措,美国政府和智库频频召开会议进行研讨,寻找对策。

“阿拉伯之春”爆发前 奥巴马政府的中东战略

“9·11”事件后,小布什政府加大了对中东地区的战略投入、积极介入中东事务。先是用武力推翻了伊拉克的萨达姆政权,随后又加大了对伊朗的制裁,并制定了“大中东民主计划”,大力推行中东地区的民主化进程。根据“大中东民主计划”的战略设想,美国极力推动包括埃及和沙特在内的阿拉伯盟友进行民主改革。然而,这一政策不但收效甚微,而且耗费了美国大量战略资源,并成为共和

党在2008年大选中失利的原因之一。

奥巴马政府执政之初决意改变小布什政府的中东战略,认为这一战略给美国带来了外交上的失败和美国全球形象的损害。美国中东政策变化的重要标志是他于2009年6月4日在开罗发表的对伊斯兰世界的演讲。在这次讲话中,奥巴马表达了美国同伊斯兰世界和睦相处和共同发展的愿望。他说“我来到开罗是要在美国和伊斯兰世界之间寻求一种以共同利益和相互尊重为基点的新开端——基于美国和伊斯兰教并不相互排斥、不必相互竞争的真情。”他还说,“我已经向伊朗领导人和伊朗人民表明,美国已做好向前迈步的准备。”^[1]

奥巴马政府总的来说在中东和北非地区沿袭了依靠埃及、沙特、约旦为代表的温和派国家,同时遏制以伊朗、叙利亚、黎巴嫩真主党为代表的强硬派国家和政党的政策。他放弃了小布什的“大中东民主计划”,重新把地区稳定的目标置于民主化目标之上,以减少中东对美国全球战略的牵制。他还放弃了小布什政府“反恐战争”的提法,而代之以“打击暴力极端势力”。经过长时间的努力,美国撤出了驻伊拉克的美军,还加大了对

以色列的压力,力促巴以恢复和谈。对于伊朗,奥巴马政府改变了小布什政府对其僵化对抗政策,尝试与内贾德政府进行一定程度的外交接触。他在其就职演说中说,伊朗如果愿意松开其拳头,就会发现美国向它伸出的手。但在这一尝试失败后,美国再次加大了对伊朗的制裁力度。

总之,奥巴马政府希望在中东达到多重政策目标:稳定伊拉克、巩固与温和国家的友好关系、遏制伊朗的核计划及其地区影响力、推进巴以和平进程等。在中东地区与在全球其他地区一样,美国都想要尽力维护其国家利益的三个层次,即国家安全、经济利益和美国的价值观。具体而言,美国在中东的核心安全利益是维护以色列的安全、打击伊斯兰恐怖主义。美国的经济利益主要体现在为了保持稳定的石油价格和保障石油自由流动,必须维护中东地区的稳定,并且不允许任何一个大国独自控制中东地区。在价值观方面,依然是推广人权、自由等美国核心价值观。在战略目标的优先选择上,可以说,奥巴马最初是把国家安全和经济利益放在优先地位,而不是像小布什政府那样把民主化目标放在首位。

美国的政策受到冲击

正当奥巴马政府在中东追求地区稳定的主要战略目标,巩固美国已取得的利益时,阿拉伯国家却于2010年底爆发了迅猛的民众抗议运动。其中,沙特、巴林、埃及、约旦和伊拉克等国对美国的重要性与其他国家相比显得尤为重要。中东局势动荡有多重原因,而且极为复杂,各国的情况也不尽相同。但该地区存在的一个共同问题是:长期以来,大部分国家的政治、经济和社会发展严重失衡、改革步伐和制度建设相对滞后。一些国家尽管近年来经济发展状况良好,但民众却感受不到经济发展带来的变化,对政府的满意度非常低。

在中东变局发生初期,奥巴马政府的最初反应并非基于深思熟虑的战略考量,而更多的是一种权宜之计。奥巴马政府起先想要支持当地政府维持稳定,而不是全力支持抗议者。这是因为:首先,中东国家的政治局势演进存在着不确定性,美国无法断定这些国家的政治能够平稳转型,也无法确定哪些政治势力最终能够主导国家政权;其次,奥巴马政府限于财力无力在中东采取需要重新投入大规模资源的行动。

例如在埃及,在此之前,美国有理由为1978年埃以两国签订《戴维营协议》之后的中东和平局面感到满意。在协议签订之后,美国每年为埃、以两国提供了巨大的经济援助,其数量占美国对外援助总额的30—40%,从1975年到2010年总数达到290亿美元。这些援助对于埃及在美国的中东政策上同它合作并同以色列和解是最大的刺激,确保了自那时以来阿拉伯世界同以色列之间未发生大规模战争。^[2]因此《戴维营协定》及之后美

国的对埃、以的援助成为美国在中东追求和平与稳定政策的保障,而埃及则成为维护以色列安全、维持沙特稳定和遏制伊朗的一个重要支柱和美国政策的代理人。对于美国来说,埃及还是以以色列和巴勒斯坦之间,以及巴勒斯坦内部哈马斯派和法塔赫派之间的中间人。

为此,当2011年1月埃及发生示威游行时,奥巴马于26日发表书面声明称:“穆巴拉克在很多关键性问题上都是美国的盟友”,“埃及政府目前面临着一个重要机遇,它应当顺应人民的意愿,在政治、经济和社会等各方面进行改革,以提高他们的生活质量并实现埃及的长久繁荣。”“为了实现这些目标,美国政府决定与埃及政府和人民共同努力。”^[3]对于美国来说,埃及作为美国长期盟友和阿拉伯国家联盟中的重要成员,其政权的突然变更无疑是美国在中东的一个重大挫折。因此,在埃及政局动荡期间,美国政府始终希望穆巴拉克政权能够通过民众对话和改革来解决问题。2月10日,奥巴马再次表示,“我们认为埃及政府与埃及反对党派、社会团体进行谈判可以帮助找到关于埃及未来关键问题的解决办法。”^[4]尽管美国的态度仍然是尽力保全穆巴拉克,但是后者还是于次日宣布了辞职。

美国对利比亚卡扎菲政权的态度是另一个例子。2003年,历来与美国誓不两立的卡扎菲总统在权衡利益之后,改变了对西方的政策,他采取了两个重要步骤:一是,3月11日利比亚与美英达成协议,愿意承担洛克比空难的民事责任,并按每名遇难者高达1000万美元的金额支付给其家属赔偿金;二是,卡扎菲于12月19日宣布放弃其大规模杀伤性武器

计划,并表示将接受国际社会的武器核查。这是美国同利比亚关系出现转机的关键。由于此举,2004年6月28日,美国宣布与利比亚正式恢复外交关系。当核扩散和核武器落入恐怖主义者之手越来越成为美国最主要的国家安全方面的担忧时,利比亚放弃追求核武器而换取美国经济援助的模式甚至成为美国提倡的样板,美国希望这一模式也被朝鲜所接受,成为解决朝鲜核问题的方法。

正因为如此,奥巴马政府开始对军事干预利比亚并不热衷。虽然面临一些美国国会议员要求直接干预利比亚危机的压力,而且设立禁飞区的想法得到了两党议员的支持,但奥巴马政府对这一计划持谨慎态度,不愿使美军陷入一场新的战争。促使美国转变态度的是3月12日阿拉伯联盟宣布支持建立禁飞区。^[5]对于美国来说,这表明了卡扎菲甚至在阿拉伯世界也不得人心。15日,奥巴马政府在国家安全委员会上做出了接受英法建立禁飞区建议的决定。

美国还针对不同国家的不同情况采取了不同的对策,力图在“扩展民主”和维护地区稳定之间寻找某种平衡点。例如,当巴林国王阿勒哈利法用暴力镇压主张民主的什叶派抗议者时,美国只是发出了温和的外交抗议。在2月14日巴林局势发生动荡后,美国防部长盖茨仍前往访问。3月14日,美国默许以沙特为首的多国部队出兵巴林,帮助巴林政府镇压什叶派穆斯林抗议。奥巴马和一些美国外交官对美国政策的辩解是,伊朗试图利用巴林的骚乱,如果占人口多数的巴林什叶派废黜了执政的王室家族,伊朗在巴林的影响力就会增大,从而会损害美国利益。同样,对于持比较积

极的改革立场的约旦和摩洛哥等国政权,美国也不主张政权变更,而是希望能够实现政府与反对派之间的对话。^[6]为此,美国高层官员通过多种途径与沙特、巴林、约旦等国保持“积极接触”,要求各国采取措施进行改革、改善民生,并与反对派进行对话。在美国的劝说和鼓励下,沙特阿拉伯、科威特、巴林和约旦政府都采取了一定的改善国内民生的措施。同时,美国力图将地区动荡引向伊朗、叙利亚等国,煽动伊朗民众起来反对政府,并多次表示叙利亚人民应仿效埃及的榜样。

直至3月17日,美国助理国务卿威廉·伯恩斯坦在参议院外交关系委员会上的证词仍然显示了奥巴马政府在政策上的犹豫。伯恩斯坦说:在目前中东的局势下,“美国决策者将面临着许多艰难的抉择,因为大众选举的政府有时给美国政策带来的尖锐问题要超过其专制的前任者,选举有时会产生令人不安的后果。”^[7]这表明,奥巴马面临着支持民主还是寻求稳定的两难境地,它既不愿明确支持民众抗议运动,也不愿意表现为站在其对立立面。在美国决策圈内也存在着不同的意见,以国防部长罗伯特·盖茨为首的国防系统和以美国国家安全顾问托马斯·多尼伦及其副手丹尼斯·麦克唐纳为代表的谨慎派,对国务卿希拉里·克林顿为首的外交班子力主干预中东事务,包括迫使穆巴拉克下台、轰炸利比亚等行动,颇有保留。

美国中东战略的根本调整

随着中东民众的抗议浪潮逐渐蔓延和本·阿里、穆巴拉克等多位亲美领导人先后倒台,美国政府感到必须改变其在中东的政策了。美国过去

的一贯政策是出于地缘政治和石油供应的考虑,更加重视中东地区的稳定(小布什时期除外)。现在它感到当阿拉伯国家内部产生变革的动力时,美国不应当再止步不前,而应借机在该地区推动民主改革,否则,如果美国被当地民众视为该地区独裁统治的支持者的话,它注定会丧失其在这一地区的影响力。此外,奥巴马政府犹豫不决的态度和采取“双重标准”的做法,遭到国内外舆论尤其是伊斯兰世界的质疑和批评。奥巴马感到,此次中东变局主要是一次内生性的阿拉伯运动,其主旨不是反美而是反现政权,美国成了那些试图改变现状者求助的对象。美国政府认为如果对形势控制得当,中东局势不仅不会成为美国的拖累,反而可以成为一个机遇。为此,奥巴马政府感到必须对其中东政策发出明确的信号和做出适当调整。

2011年5月19日,奥巴马发表了关于中东政策的演讲,这一讲话标志着美国中东战略的根本调整,也是自2009年6月在埃及开罗发表演讲后,奥巴马在两年之内再度就美国与伊斯兰世界的关系发表的重要讲话。他说,“我们面临着一个历史机遇。我们已经抓住机遇显示美国重视突尼斯街头小贩的尊严胜于专制者赤裸裸的权力。毫无疑问,美国欢迎那种促进自决和机会的变化。然而,这一诺言将会伴有危险。但是,在接受这一地区的现状几十年之后,我们有了机会来追求我们理想中的世界。”“促进整个地区的变革,支持向民主过渡将是美国的政策。”^[8]

至此,美国开始把支持中东北非地区的政治改革和民主运动提升为美国外交的“首要任务”,表示将采取一切措施来推动这一地区国家的

民主转型。美国学者李侃如(Kenneth Lieberthal)观察到,“全球民主计划”并不是奥巴马总统任期的突出部分,但是这一切随着2011年的“阿拉伯之春”而发生了重大变化。^[9]这一观察也适用于奥巴马的中东政策。奥巴马承诺将把美国的价值观和民主原则推广到中东地区,并通过经济、教育、科技和医疗等交流渠道加强与当地普通民众尤其是广大青年的接触。在赞扬埃及和突尼斯成功进行民主转型的同时,他呼吁叙利亚、巴林等国政府积极回应民众的改革诉求,并重申利比亚领导人卡扎菲必须下台。他还明确提出要把正在经历民主过渡的埃及和突尼斯树立为中东地区新的民主样板,优先为两国提供多项经济援助。^[10]

如果说在中东和北非地区追求稳定符合美国的国家利益,而在这一地区追求民主变革与美国的价值观相一致的话,那么,从2011年5月以来,美国的战略就是把美国的利益和价值观结合起来,其结合点正如美国国务卿希拉里·克林顿11月7日在国家民主研究所年度民主颁奖晚宴上所说:“中东和北非真正的民主变革是符合美国的国家利益的,”虽然有时支持民主与美国的利益相冲突,但民主和自由是长期稳定的最大保障,“如今中东不稳定的唯一最大来源不是对变化的要求,而是对变化的拒绝。”她也承认,美国有时会区别对待各种民主运动,当情况背离美国利益时,会迫使美国政府采取不同立场。^[11]

美国新政策面临的挑战

总的来看,中东要建立稳定的新秩序,可能需要一个漫长的过程,中东各国在政治进程的发展中难以摆脱

本地区历史、宗教、社会和文化的影
响。美国在中东地区的一些传统利益
结构短期内不会发生根本性改变，美
国转而采取支持中东民主化的政策并
非没有风险，在新的地区形势下美国
将面临一系列新的挑战：

第一，“阿拉伯之春”开始时发
出的民主口号，在某些情况下可能会
被宗教原教旨主义的情绪所取代。这
次发生动荡的国家的伊斯兰势力在参
与反政府抗议过程中有意淡化其宗教
色彩，但这并不意味着它们会放弃对
未来国家政治进程的参与。这些国家
在后革命时代的不稳定可能将来自种
族、部落、宗教和政治的分裂，从而
导致国家的政治动荡。

第二，政权变更之后的阿拉伯国
家的外交政策可能将更顺应民意而非
美国的旨意。由于阿拉伯国家民众普
遍反对以色列，阿以矛盾可能会趋于
激化。美国控制阿以矛盾的难度将会
增大。在阿以关系的稳定方面，穆巴
拉克曾扮演过非常重要的角色。埃及
政权的变更可能将对巴以关系、约以
关系、黎以关系、叙以关系产生难以
估量的影响。

第三，中东动荡的政治局势可
能使恐怖组织有机可乘，极端伊斯兰
势力可能会借助温和伊斯兰政党的复
兴而再度活跃。而这正是冷战结束以
来美国历届政府极度担心并一直努力
避免的情况。为此美国需要与新的中
东和北非国家政府合作以防范恐怖主
义。

第四，由于很多阿拉伯国家领导
人担心自身会成为“穆巴拉克第二”，
奥巴马政府需要安抚处于危机中的阿
拉伯盟友。沙特作为美国在中东最重
要的阿拉伯盟友，其国王阿卜杜拉对
奥巴马政府最终抛弃穆巴拉克感到非

常不满。美国同沙特关系出现一定程
度的疏远。如果巴林政府发生更替，
那么设在巴林的美国第五舰队基地的
存续就面临直接威胁。如何重建美国
与保守的阿拉伯政权的互信将成为奥
巴马政府中东政策的重要议题。

第五，推动中东和北非的经济复
苏，是美国能否争取到支持的又一关
键。为此，美国希望着重于贸易、投
资而不是援助。

第六，由于以埃及为首的温和的
阿拉伯国家在中东的影响力将趋于下
降，而且土耳其与美国和以色列的关
系正趋于疏远，伊朗的战略地位可能
会得到增强。伊朗伊斯兰革命后一直
以建立伊斯兰世界为己任，与中东地
区的伊斯兰运动组织如“真主党”、“哈
马斯”和“杰哈德”等保持着比较密
切的联系。叙利亚是伊朗的盟友，双
方自上世纪70年代末就建立了同盟
关系。此外，伊朗在巴勒斯坦的加沙
地带以及也门、巴林、科威特、沙
特的什叶派聚居地也都具有一定影
响，对阿富汗的局势也有较强的影响。
2003年，美国发动伊拉克战争推翻
萨达姆政权就使什叶派政治力量在伊
拉克获得主导地位。在美国看来，这
使伊朗的周边环境大幅改善。美国从
伊拉克撤军后，伊朗和沙特的敌对关
系也变得更为直接和激烈。沙特宣称
如果发现德黑兰支持下的什叶派武
装使伊拉克逊尼派陷入危险境地，沙
特将进行军事介入来保护伊拉克的逊
尼派组织，并将与伊朗日益上升的影
响力进行对抗。^[12]

（第一作者系中国社会科学院
美国研究所政治研究室主任；
第二作者系中国社科院美国研究所助理
研究员）

（责任编辑：徐海娜）

[1] Remarks in Cairo, June 4, 2009, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=86221&st=&st1=#axzz1nAeDzFZ4>

[2] Jeremy M. Sharp, "U.S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2011 Request," *CRS Report for Congress*, RL32260, June 15, 2010.

[3] Remarks by the President on the Situation in Egypt, January 28, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/28/remarks-president-situation-egypt>

[4] Statement on the Situation in Egypt, February 10, 2011, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=88980&st=&st1=#axzz1jK2MPDnn>

[5] Dan Bilefsky and Mark Landler, "As U.N. Backs Military Action in Libya, U.S. Role Is Unclear," *New York Times*, March 17, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/03/18/world/africa/18nations.html?pagewanted=all>

[6] Jeremy M. Sharp, "Jordan: Background and U.S. Relations," *CRS Report for Congress*, RL33546, November 21, 2011, p. 1.

[7] "Developments in the Middle East," Testimony by Under Secretary of State for Political Affairs William J. Burns, Senate Foreign Relations Committee, March 17, 2011.

[8] Remarks by the President on the Middle East and North Africa, May 19, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>

[9] Kenneth Lieberthal, "The American Pivot to Asia, Why President Obama's Turn to the East Is Easier Said than Done," December 21, 2011, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/12/21/the_american_pivot_to_asia

[10] Remarks by the President on the Middle East and North Africa, May 19, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>

[11] Keynote Address at the National Democratic Institute's 2011 Democracy Awards Dinner by Secretary of State Hillary Rodham Clinton, November 7, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176750.htm>

[12] Peter Alsiss, Marissa Allison, and Anthony H. Cordesman, "U.S. and Iranian Strategic Competition in the Gulf States and Yemen," November 21, 2011, pp. 10-18, http://csis.org/files/publication/111121_Iran_Ch5_GulfState.pdf