

奥巴马政府对伊朗政策的评析 ——调整、局限与变局

李格琴*

摘要 由于国内种种压力,奥巴马上台后主推与伊朗缓和关系的新政策很快又回到了前任的框架中:接触、谈判与遏制、制裁双管齐下。由于奥巴马政府在对伊战略上并无多大变化,无论是接触、谈判还是遏制、制裁,其政策实施都有它的局限性,无法在短期内有效解决伊朗核问题,更无法改变美伊关系现状。中东变局对美国的伊朗政策产生一定影响,对美国传统的反伊阵线构成冲击,并激化了沙特、以色列等美国盟友与伊朗的敌对关系。美国正努力在变局中削弱伊朗的战略地位,不让伊朗在变局中受益。然而旧有思维下的博弈,无法真正解决美伊之间的问题,当然也无法有效解决伊朗核问题。

关键词 奥巴马政府 伊朗政策 调整 中东变局

2012年3月初以色列总理内塔尼亚胡访问美国,要求美国支持以色列空中打击伊朗核设施,遭到美国拒绝。一个月后伊朗核问题的多边会谈在土耳其召开。此次会谈虽然没有取得突破性进展,但各方评价都较为积极。美以分歧与伊朗核谈判又一次引起了国际社会对伊朗核问题以及美国对伊朗政策的热论。奥巴马上台后美国对伊朗政策有了一些调整,但仍然摆脱不了原有的战略框架,政策有其局限性。中东变局对美国伊朗政策也产生一定影响。然而美国想有效解决伊朗核问题,仍会面临困局。

奥巴马上台后对伊朗政策的调整

“9·11”之后,美国对伊朗采取更为强硬的政策。伊拉克战争后,布什政府将伊朗核问题提置为国际焦点问题,使之危机化。在美国的主导下,联合国通过了三个有关制裁伊朗的决议。在实施经济、外交制裁的同时,欧美与伊朗的核谈判也时断时续,但最终未能阻止伊朗停止其铀浓缩活动。

2009年奥巴马上台后,试图改变布什政府的强硬路线,开始尝试对伊朗实

* 中南财经政法大学哲学院。通信作者及地址:李格琴,武汉市洪山区政院路1号中南财经政法大学哲学院;邮编:430073;E-mail: geqinlee@126.com。

施新的“接触”政策。上台伊始,奥巴马就在波斯新年致辞上用“伊朗伊斯兰共和国”来称呼伊朗,对这个政权投去了些许善意。而后,奥巴马又给伊朗最高宗教领袖哈梅内伊送去几封私人信件,表达重启核谈判的意愿。2009年9月美国提出所谓“核燃料交换”协议试图重建双方信任,被伊朗政府拒绝^①。

奥巴马尝试改变前任对伊朗政策的努力一开始就遇到了巨大的阻力。首先是来自内部的压力。新的接触政策并没有得到国会的支持,许多国会议员在亲以色列团体的游说下积极推动对伊朗实施更为强硬的制裁决议,认为政府政策过于软弱;^②其次是来自伊朗方面的因素。伊朗对奥巴马的“示好”一直抱有戒心,并没有给予积极的回应。特别是2009年6月伊朗大选后,奥巴马政府迫于国内压力对伊朗大选提出了尖锐的批评,指责伊朗当局操纵选举,残酷镇压反对派,人权状况恶化。伊朗政府则就此认为,美国政府并没有真心诚意与其缓和关系,而是继续敌视伊朗政府与人民^③。在2010年11月重启的短暂核谈判无任何进展之后,奥巴马也逐渐失去了耐心,开始实施新一轮对伊朗的经济制裁。

于是经过一年多的互动,奥巴马的对伊朗政策又回到了布什政府时期的战略框架中,即接触、谈判与遏制、制裁双管齐下。不同之处在于,奥巴马政府更注重利用巧实力来与伊朗周旋,不主动挑衅,言行更为谨慎与克制,其具体特征体现为:

其一,接触与遏制政策并用,软硬兼施。接触政策包括公开场合不主动恶语挑衅、利用第三方如土耳其、巴西向伊朗传递积极信息、提出创造性的建立双方信任的措施等。遏制政策则包括继续像海湾国家出口大量常规武器以维持地区权力平衡,向伊朗施加军事压力。遏制政策还体现在美国与其盟友的情报部门严密监控伊朗的核活动,并通过暗杀伊朗核科学家、散播网络病毒攻击伊朗核设施的中心站等手段来破坏伊朗核计划的进展。美国自认为能通过这些秘密活动有效延迟伊朗的核计划时间表。

其二,外交谈判与经济制裁双管齐下。外交谈判与经济制裁是美国对伊朗

① Lynch M. Upheaval: U. S. Policy Toward Iran in a Changing Middle East. from Center for a New American Security, CNAS-Upheaval-Lynch-2. pdf, June 2011: 11

② Rudoren J. Pro-Israel Delegates Have Washington's Ear on Iran. March 6, 2012. <http://www.nytimes.com/2012/03/07/world/middleeast/pro-israel-lobbyists-have-washingtons-ear-on-iran.html>

③ Marandi S M. The Islamic Republic of Iran, the United States, and the Balance of Power in the Middle East. Conflicts Forum. 14 January 2011. <http://conflictsforum.org/2011/the-islamic-republic-ofiran-the-united-states-and-the-balance-of-power-in-the-middle-east/>

实施接触与遏制政策最基本的两种手段。奥巴马基本沿袭了前任谈判轨道与制裁轨道双管齐下的做法。2011年以来奥巴马政府发动了新一轮攻势强大的经济制裁,新制裁联合了欧盟、韩国、日本、澳大利亚等一批盟友参与进来,为的是加大孤立伊朗的力度。美国政府认为经济制裁取得了积极效果,伊朗迫于巨大的经济压力开始倾向于回到谈判桌前并做出一定程度的让步。但也有国会议员评价奥巴马政府的经济制裁效果不大。

其三,通过号召中东民主与自由、促使伊朗内部变化来给伊朗政府施压,从而弱化伊朗的区域地位。2009年6月伊朗大选后,伊朗国内出现了名为“绿色运动”的反政府示威游行,伊朗政府予以了镇压。美国政府由此看到了伊朗国内出现的政治分裂与民主呼声。奥巴马政府认为,通过高调号召民主与自由、让国际社会关注伊朗国内的政治高压是削弱伊朗软实力、推动伊朗内部政治变动的好方法。“促变”作为对伊朗政策提升至重要议程。另外,尽管相当艰难,奥巴马政府也把促进巴以和平进程作为弱化伊朗地区地位的手段之一。但相较于外交谈判与经济制裁,这些手段属于对伊朗政策的长期战略范畴。

其四,尽力避免对伊朗采取直接军事行动。尽管有来自以色列、美国国会以及国内亲以色列集团的强大压力,奥巴马政府仍旧极力避免对伊朗动用武力。

奥巴马政府避免对伊朗采取直接军事行动源于以下几点因素:一是民主党奥巴马执政后的外交风格,对动武本身相当谨慎与克制;二是奥巴马政府对伊朗核形势发展的判断。据美国情报部门的评估,伊朗还没有掌握制造核武器的核心技术,其内部在是否要最终制造核武器的决策上还存在分歧^①。奥巴马政府认为,现在支持以色列对伊朗核设施进行空中打击,获益不多,而代价却太大:首先,伊朗核设施基本都在地下,空中打击是否能有效摧毁其核心设施还存在问题,至多可以延缓伊朗核发展计划1—2年。而此军事行动很有可能促发伊朗果断走向核武之路,继续将其核设施转入更深的地下。其次,冒然的军事打击会促使伊朗分裂的内部社会团结起来一致反美,也会激起其他同情伊朗的中东民众的不满,而奥巴马政府向穆斯林民众示好的努力则会毁于一旦。再次,军事行动

^① Sanger D E. On Iran , Questions of Detection and Response Divide U. S. and Israel. March 6 , 2012. http://www.nytimes.com/2012/03/07/world/middleeast/on-iran-2-central-questions-divide-us-and-israel.html?_r=1&scp=1&sq=U.S.%20%20Iran%20&st=cse

还会有推高国际油价的风险。基于这些认知,奥巴马政府认为还有相当大的空间来采取军事以外的手段阻止伊朗的核武计划。

奥巴马政府对伊朗政策的局限

相较于布什政府,奥巴马政府的对伊朗政策显得相对谨慎与克制,更具耐心。然而,由于在战略上并无多大变化,再加之美伊关系、中东地缘局势与伊朗核问题的复杂性,无论是接触还是遏制、谈判还是制裁,每种政策都有它的局限性,都无法在短期内有效解决伊朗核问题,更无法改变美伊关系的现状。

第一,制裁手段的局限。与布什政府相比,奥巴马政府对伊朗政权的经济制裁得到了更多盟友的支持,例如欧盟、日本、韩国这些伊朗的主要贸易伙伴参与制裁对伊朗经济产生了一定的负面影响。然而,伊朗政权也有相应的抵制措施,例如大力发展黑市交易,积极与其他国家如中国、印度、南非、巴西等新兴大国发展贸易关系等,经济制裁影响终究有限。有学者指出,以美国为首的经济制裁最终并没有完全打击到伊朗当权者,反而使伊朗的小企业家与普通民众受害最深,从而激起了伊朗政权的反对派与市民社会对美国的不满。这与美国的意愿是背道而驰的^①。况且,伊朗政府也可以将自己经济政策上的失误归咎于国际经济制裁,转嫁国内对其政府经济治理的不满情绪。

第二,谈判手段的局限。美国推动与伊朗的核谈判已经断断续续进行了七八年,谈判包括欧盟三国与伊朗(“3+1”)、有关六国与伊朗(“6+1”)等不同形式。到目前为止,核谈判并没有取得多少实质性的成果,而逐渐成为一种各方为了缓解危机、防止局势继续恶化的外交姿态。美国与伊朗核谈判的最终目的,是劝服伊朗放弃铀浓缩活动,而就伊朗而言,似乎不可能在谈判座上永久承诺放弃核活动。西方助力推倒利比亚卡扎菲政权后,哈梅内伊发表演说称“卡扎菲曾经收起了他的核设施,把它们交给了西方。然而你们可以对比看看利比亚与我们国家的现状。”^②其含义就是,即使伊朗像卡扎菲那样如西方所愿放弃核活动,也不会有什么好的结果。可见,伊朗政权只把核谈判看做西方遏制伊朗战略的

^① Kozhanov N A. U. S. Economic Sanctions against Iran: Undermined by External Factors. Middle East Policy, Fall 2011, XVIII(3): 150

^② Lynch M. Upheaval: U. S. Policy Toward Iran in a Changing Middle East. from Center for a New American Security, CNAS-Upheaval-Lynch-2. pdf, June 2011: 19

一部分而已。因此,核谈判虽然能团结国际社会持续对伊朗施压,也能创造良好气氛为伊朗内部政权的变革建立必要的信任与机会,但它无法有效达到让伊朗弃核的目标,更无法解决美伊之间的实质性矛盾。

第三,促变手段的局限。有些美国学者提出,伊朗核问题要想有实质性的突破,需要从内部促其政权改变,因为美伊关系矛盾的根本就是1979年后伊朗建立的这个政教合一的伊斯兰政权。然而,推动这个政权变动对于美国来说并非易事。由于美国与伊朗长期敌对的关系以及伊朗政权严密的控制,美国政府包括众多非政府组织在内的势力在伊朗内部并没有多少影响力。即使是伊朗政权的反对派——在伊朗2009年大选后号召示威游行的绿色运动组织也不希望接受美国的援助,不希望美国干涉伊朗内政。近年来,改革派一直没有在伊朗政坛占据主导,中东变局发生后,伊朗国内也没有出现大规模的示威抗议。促变这个手段目前对于美国来说应是有其心而无法使力。

第四,遏制政策的局限。1979年以来,遏制是美国对伊朗政策的核心,居于首要的战略位置。为了在中东组建反伊阵线,美国支持了一些独裁政权让他们成为其实施遏制战略的一环。伊朗也积极构建反美反以阵线,形成战略对峙。对美国、以色列一方而言,遏制政策有效阻止了伊斯兰革命后伊朗宗教、军事、政治等影响在中东的扩张,基本保持了美国、以色列在中东地区的战略优势。

然而,长期的遏制政策也存在较大的负面影响:首先这种阵营式的遏制战略加深了中东地区本来就复杂的教派冲突,也加剧了地区军事化对峙;其次,因为组建反伊阵线的需要,美国对某些中东独裁政权予以支持,使美国自我宣扬的民主、自由形象在中东地区受损,道德权威下降。

第五,军事手段的局限。尽管奥巴马政府一直都声称美国始终都将军事手段作为解决伊朗核问题可供选择的方案之一。但谁都知道,这只可能是奥巴马政府最后的选择。前文已经阐述了冒然采取军事行动会给美国带来无法预知的安全风险,奥巴马政府及其智库早有评估,一直避免于此。2012年是美国的大选年,尽管共和党为了大选的需要会继续以伊朗核问题向奥巴马施压,宣扬奥巴马政府在伊朗核问题上的软弱与无能,号召对伊动武。而对民主党奥巴马来说,美国动武或是以色列动武让美国被迫卷入,其无法预知的风险与代价都是政府无法承受的,因为民主党想要连任总统,目前最需要的是远离风险,寻求稳定。

由于奥巴马政府对伊朗政策的局限性,目前美国所能做的只是让美伊关系

不再继续恶化,并努力将伊朗核问题维持在可控的范围内。除了继续推动伊朗核谈判以显示缓和气氛以外,如何劝服以色列现阶段保持克制,也是考验奥巴马政府说服力与战略耐心的难题。

中东变局对美国伊朗政策的影响

从2010年底开始的中东变局正在改变中东地区的政治版图,同时也改变了美国对伊朗政策的战略环境。从1979年伊朗发生伊斯兰革命美伊关系恶化以来,美国对伊朗的战略核心就是在中东组织反伊联盟以遏制伊朗。这个反伊阵线包括以色列、海湾国家以及埃及、黎巴嫩等国。伊朗则与叙利亚等什叶派国家结盟,并暗中支持黎巴嫩真主党、巴勒斯坦哈马斯等势力。而今突尼斯、埃及、也门、利比亚国内政局相继发生改变,叙利亚也处于战争的边缘,沙特、巴林国内也有少许动荡。伊斯兰民主化浪潮、什叶派与逊尼派的教派冲突以及大国的地缘角逐使这场所谓的“阿拉伯之春”变得异常复杂。复杂的中东变局如何影响伊朗与美国的战略环境从而影响美国的对伊朗政策,这是美国各界正在积极探讨的课题。

中东变局如何影响伊朗,美国学术界存在较大的争论。有学者认为,中东变局动摇了中东的地区权力平衡,提升了伊朗的地位而使沙特阿拉伯的地位下降。伊朗正从某些中东强人的倒台中受益,例如埃及不再是制衡伊朗的重要力量。在新的埃及军方领导人的同意下,伊朗自1979年以来首次派军舰穿过苏伊士运河。而美国的盟友如沙特其国内统治的合法性则受到冲击,沙特忙于应付国内以及邻国巴林什叶派的“蠢蠢欲动”,内患不断。可见,伊朗是这场中东变局的最大赢家^①。

然而许多专家也得出了完全相反的结论。有学者提出,表面上埃及、约旦等昔日美国盟友纷纷改变政权似乎有利于伊朗,但事实上这些国家的新政治势力也与伊朗政权保持了相当的距离。当哈梅内伊在“阿拉伯之春”发生后宣称这是“伊斯兰革命的胜利”、“伊斯兰的觉醒”时,埃及示威组织者立刻予以了否认。美国国防部长罗伯特·盖茨也指出:“没有证据显示伊朗与埃及、约旦、突尼斯国内发生的示威游行有任何联系。”^②而且,中东变局也冲击到了伊朗国内的政

^① Slackman M. Arab Unrest Propels Iran as Saudi Influence Declines. February 23, 2011. http://www.nytimes.com/2011/02/24/world/middleeast/24saudis.html?_r=1

^② Defense Secretary Robert Gates. Manama, Bahrain: 12 March 2011. <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4784>

局稳定,伊朗政权也害怕国内出现类似的示威与骚乱。有专家分析,如果阿拉伯国家的民主化进程能够就此得到推进的话,伊朗伊斯兰革命的极端意识形态在中东地区的影响力就会大大减弱^①。

可以看出,中东变局本身的复杂性使各界对其影响的分析显得众说纷纭。本文认为,中东变局对伊朗或美国的影响都无法用“谁是赢家、谁是输家”来简单定论。无论对伊朗还是美国,中东变局都是一把双刃剑,其影响有利也有弊。本文认为,中东变局对美国的伊朗政策有如下几点影响:

第一,中东变局对美国传统的反伊阵线构成冲击。埃及穆巴拉克独裁政权长期以来与美国形成战略默契,加入反伊朗阵线,平衡与限制伊朗在中东地区的影响。穆巴拉克下台后,走向民主化道路的埃及并不热衷于继续成为美国遏制战略中的工具,新政治主导势力穆斯林兄弟会又因其强烈的伊斯兰色彩不会再追随美国政策。埃及新的外交部长就曾表态过,要和伊朗发展正常的外交关系。虽然埃及新政权不会与伊朗政权在意识形态上走的很近,但也不会公开成为伊朗的敌人。这种状况在约旦、突尼斯、利比亚或多或少都有体现。美国构建几十年的反伊阵线出现松动,而以此为基础的遏制战略也需要进行深刻的反思。

第二,中东变局加剧了中东某些美国盟友对伊朗政权的敌视,给美国对伊朗的接触政策带来一定的压力。

首先是海湾国家,沙特阿拉伯和科威特等逊尼派掌权国家认定巴林国内出现的什叶派抗议示威受伊朗政权鼓动,对伊朗更加敌视。沙特阿拉伯因为害怕什叶派的抗议会蔓延到自己国家,于是出兵镇压了巴林国内的什叶派抗议,这使得沙特与伊朗关系趋于恶化。

其次是以色列,以色列与伊朗本水火不容,中东变局后,许多带有伊斯兰色彩的政治势力不仅在国内深得人心,而且通过民主程序迅速掌握国家政权,客观上使得以色列的生存环境趋于恶劣。这种状况加剧了以色列主观上的忧患意识。而这种忧患意识首当其冲表现在对伊朗试图煽动什叶派起事的担心。雷塔利亚胡曾公开宣称伊朗将会毁掉“阿拉伯之春”的民主成果^②。以色列对伊朗拥

^① Sadjadpour K. Arabs Rise, Tehran Trembles. March 5, 2011. <http://www.nytimes.com/2011/03/06/opinion/06sadjadpour.html>

^② Stoil R A. Iran will ruin “Arab spring” hopes for democracy. 03/22/2011. <http://www.jpost.com/DiplomacyAndPolitics/Article.aspx?id=213333>

有核武器的担忧也与日俱增,认为如果美国和以色列再不动用武力阻止伊朗研发核武器,必将后患无穷。以色列政坛的强硬派正在达成对伊朗核设施进行空中打击的共识,并且频繁与美国交涉,要求美国给予支持。这些状况给美国试图运用巧实力来对付伊朗的努力带来一定的压力。美国一方面需要提醒沙特对待示威抗议不要行为过激,还要劝服以色列保持对伊朗的战略耐心。如何让美国的中东盟友与美国的对伊朗政策保持一致是奥巴马政府面临的新难题。

第三,中东变局对美国伊朗政策的影响也有积极的一面。巴沙尔政府统治下的叙利亚是伊朗的铁杆盟友,而叙利亚内乱给美国孤立伊朗政权提供了机会。奥巴马政府与其盟友将会不遗余力的推动巴沙尔政权倒台。从叙利亚开始,“阿拉伯之春”已经失去了它原本单纯的特征,即中东普通民众的民主化觉醒,转而更多体现大国角力、教派冲突与地区权力争斗。而美国利用地区斗争、教派冲突推动叙利亚政府倒台,显然藏有利用中东变局孤立伊朗的战略用心。

综上所述我们可以看出,美国与伊朗都需要面对各自传统联盟的崩塌,思考未来如何布局。双方都想方设法让中东变局向着有利于自己的方向发展。美国政府不断向叙利亚当局施压,而伊朗也不遗余力的推动巴林国内的什叶派抗议。因为认定有伊朗在幕后操控,美国对沙特越界出兵镇压巴林什叶派起事采取了默许的态度。而此举使美国在“阿拉伯之春”中树立的“支持民众呼声”的形象受损。

目前,中东局势仍处在变动中,叙利亚局势前景难测,埃及、利比亚等一些所谓“革命”后国家的政治重建也非一帆风顺,国内宗教、派系之间的矛盾时有激化。奥巴马政府及其智库正在评估中东变局对美国中东战略的影响。具体到对伊朗政策,主流观点指出,美国必须做到不让伊朗从中东变局中受益,而是因势利导的继续削弱其地位。例如推动国际社会关注伊朗国内的人权与自由问题,广泛宣伊朗如何残酷对待国内反对派等。2013年是伊朗的大选年,美国需要利用形势让伊朗面临强大的国内压力。

然而,从这些政策建议可以看出,美国对伊朗政策仍然无法摆脱旧有思维,还是围绕遏制、接触、促变等来展开。而对于这些手段,伊朗政府也有自己熟悉的应对之道。于是在新的中东变局中美伊之间仍然上演的是旧的博弈。这样,伊朗核问题也无法有效得到解决。

(责任编辑:张业亮)