

中东地区冲突危机管理 与国际调解策略初探

——以“六天战争”前约翰逊政府对阿以危机调解为例

李 智

摘要 美国约翰逊政府对“六天战争”前阿以危机的处理结果是导致“六天战争”爆发的重要因素之一。美国最初采取谨慎克制的政策,阻止以色列对埃及采取军事行动,积极与阿拉伯国家协商沟通,并试图通过联合国和多方参与的外交手段化解危机。随着局势的不断恶化,《海权国家宣言》和“红海赛舟”计划流产,美国转而采取模糊政策处理阿以危机,默许以色列对阿拉伯国家发动先发制人的打击。通过本案可以得出:国际调解在于抑制诉诸武力,避免采取过激行为,以和平手段化解危机;国际调解应坚持寻求国际多方力量共同努力消除危机;协调国对危机管理最主要的目的是维护本国的根本利益。

关键词 危机管理 国际调解 约翰逊政府 阿以危机 六天战争

从字面意义上来讲,“危机”(crisis)含有威胁、紧急和破坏的意思。它常常意味着一个不同寻常的事件,体现一种否定意义,具有很高的风险,并有可能造成伤害以及更大程度的损失。对于一个组织而言,危机经常起着破坏系统稳定性的作用,并对核心性的假定与信念提出质疑,同时威胁最高目标,包括想象力、合法性、收益性,甚至是生存。¹自20世纪60年代古巴导弹危机爆发以来,国际危机管理开始受到世界各国特别是西方发达国家的重视。在国际危机管理中,第三方干预是指以国际组织和非危机当事国(或国家集团)为主体对国际危机进行调解的行为,也就是国际调

* 李智,东北师范大学历史文化学院2006级博士研究生(长春130024)。

¹ Matthew Wayne Seeger, Timothy Lester Selchow and Robert R. Usher, *Communication and Organizational Crisis*, Westport Praeger Publishers, 2003, p. 4.

解。国际调解作为解决国际危机的有效方法已有数百年的历史,直到今天仍在沿用。在当事双方无法通过正常的沟通进行危机处理时,第三方就在控制危机升级过程中扮演重要角色。然而国际协调并不是万能的。它在很大程度上是协调国出于本国利益的考虑而使用的一种策略与手段。

“六天战争”是 20 世纪 60 年代的重大历史事件之一。它打破了阿以间旧的政治、军事对抗状态,调整了双方的力量分配,使中东地区新的实力均势得以建立。它也改变了以往阿以危机偏重军事冲突的特点,形成了阿以间“谈判—冲突—谈判”的接触模式。同样它也成为美国中东政策变化的一个分水岭,直接影响了美国对以色列与阿拉伯国家的政策发展。本文试图以“六天战争”前约翰逊政府对阿以危机管理为例,利用最新解密的美国外交档案,揭示美国政府在危机环境中政策变化的背景、过程以及模糊政策的出台,探究美国政策变化的一般规律,为近几年在我国刚刚兴起的国际危机管理理论研究提供一个典型的案例。

一、危机的起源与美国的政策

约翰逊政府时期美埃关系不断恶化。这不仅关系到美埃两国,更重要的是给美阿关系带来了严重影响。从 1965 年起,以色列与阿拉伯邻国的边境摩擦事件时有发生,并且不断升级。1967 年 4 月,以色列与叙利亚之间因为非军事化区的土地问题,爆发武装冲突。随后埃及发表声明称:如叙以爆发战争,埃及将根据有关协定派兵参战。5 月,苏联方面获得了以色列正准备对叙利亚用兵的情报,并把这个消息告诉了埃及。14 日,埃及总统纳赛尔派出军队驻扎西奈半岛。以色列第一时间将这一情况通知美国。由于此时约翰逊政府正致力于越南战争,中东问题与之相比只能排在第二位,并一直是由国务院来负责。¹在得到驻埃及大使馆发来电报的印证后,美国国务卿腊斯克告诉助理国务卿贝托:“对以色列人来说,现在最重要的就是静静地坐在那里”^④,并责成驻以大使与以色列高层接触,希望以色列方面保持冷静,避免形势进一步恶化。可以看出,美国一开始采取了一种比较谨慎与克制的政策。

美国始终避免中东出现军事对抗,更不希望自己被卷入其中。此次美国政府的第一反应就是通过政治手段来应对危机。事实上,后来参议院对外关系委员会对美国介入这次中东危机程度的定位是:美国不能单独行动,而以联合国和“多边”的形

¹ William B. Quandt *Peace Process American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press Berkeley: University of California Press 2005 p 24.

^④ Document 2 “Telegram from the Embassy in Israel to the Department of State”, *FRUS, 1964—1968*, Volume X K, Arab-Israeli crisis and war 1967, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frs/johnson/1b/xk/28052.htm>. (以下所有 FRUS 文件下载时间都是 2007 年 9 月,不再赘述)

式来解决问题。¹ 这实质上是为政府部门确立了“不单独干涉”原则。这正与美国政府最初的想法不谋而合。也许正因如此,约翰逊总统才在回忆录中“得意地”说到:“自从危机开始,我们就一直在寻找一个多边(解决问题)的方法。”^④

针对当时的情况,美国从三个方面入手:一是亲自向以色列、埃及和叙利亚发出电报,希望各方保持克制。美国十分担心以色列会像在第二次中东战争那样,事先未与美国充分协商就对埃及发起突然袭击。此外,苏联的态度还不明确。以色列单方面行动很可能导致苏联的干涉,进而造成美苏剑拔弩张的态势。美国一直把造成局势紧张的原因归咎于叙利亚境内的巴勒斯坦游击队,并指责游击队进入以色列发动袭击,从而把造成对抗的责任推给阿方。二是与英法等国联系,希望他们能够依靠自身的影响约束埃及和叙利亚。1950年美国、英国和法国曾就阿以问题签署《三方宣言》。美国利用《宣言》构建了一个包括美英法共同参与解决中东问题的机制。此外,1957年美英法也参与制定埃及与以色列的停火协定。此时英法对美国给予了配合,三国代表一致认为应该向联合国建议:根据形势的发展来考虑召开联合国安全理事国会议。美国总统特别顾问罗斯托(Walt Rostow)还与英法两国驻美大使商议是否有必要与苏联磋商。^⑤ 由此我们可以窥测和推断,在缓解阿以紧张局势问题上,在此之前美国与苏联几乎是没有任何交流的。三是在联合国,美国重申支持安理会对阿以冲突的和平决议,在国际舆论上力争主动。

美国也与埃及就目前的形势进行了探讨。美国驻埃及公使奈斯(David Nes)分别同埃及外长利雅得(Mahmoud Riad)和埃及议会对外关系委员会主席艾尔·费基(El Feki)进行了会谈。在与利雅得的会谈中奈斯指出,美国为了避免冲突已经要求以色列高层保持最大的克制。此外,以色列方面在部队的部署方面没有很大的变化。为了表示诚意,奈斯逐字宣读了以色列给美国国务院的电报。在同艾尔·费基的会谈中,艾尔·费基强调以色列在叙以边境增加兵力,企图进攻叙利亚,但也讲到:“埃及从来不会主动攻击以色列。”也许受到了这句话的影响,奈斯在会谈后给国务院的电报中评价道:“我敢确信他们(埃及)现在的行为仅仅是对(中东紧张形势)恐惧的反应,而且没有任何进攻的意图。”^⑥

¹ Document 54 “Memorandum for the Record”, *FRUS, 1964—1968, Volume XX, Arab-Israeli crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnson/l/xix/28053.htm>.

^④ Lyndon Baines Johnson, *The Vantage Point Perspectives of the Presidency 1963—1969*, New York Holt Rinehart and Winston 1971, p. 292.

^⑤ Document 3 “Circular Telegram from the Department of State to Certain Posts”, *FRUS, 1964—1968, Volume XX, Arab-Israeli crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnson/l/xix/28052.htm>.

^⑥ Document 5 “Telegram from the Embassy in the United Arab Republic to the Department of State”, *FRUS, 1964—1968, Volume XX, Arab-Israeli crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnson/l/xix/28052.htm>.

二、局势的恶化与 6 月 24 日国家安全委员会会议

埃及表示没有“进攻意图”并不代表它没有进一步行动的打算。5月16日,埃及军队开始部署在埃以边境,并且要求联合国紧急部队(UNEF)在48小时内撤离沙姆沙伊赫(Sham al-Shakh)和亚喀巴湾(the Gulf of Aqaba)的观察哨。约翰逊总统在危机发生以来第一次写信给以色列总理艾希科尔(Levi Eshkol),信中要求以色列保持克制,“在这种情况下,我还是用最强烈的言辞强调:你们需要避免采取任何的进一步加剧地区暴力和紧张的行动”,“我相信你能理解:要美国对(以色列)在没有同我们协商就采取行动出现的结果负责,这一点是我不能接受的。”¹

现在问题的焦点集中到了联合国紧急部队的去留。美国反对撤走联合国紧急部队,随后便在联合国内展开行动,尽量保存这支部队或者竭力推迟部队的撤退时间。5月19日,美国驻联合国大使戈登堡(Arthur Goldberg)呼吁联合国秘书长吴丹调查联合国紧急部队的实际状况,并强烈要求在没有得到安理会和联合国大会的充分协商前不要做出撤退的决定。但这些都无济于事,就在同一天联合国秘书长吴丹就撤离联合国紧急部队向联合国大会做了报告,认为如果埃及希望联合国紧急部队离开,那么他就必须命令部队撤离。

埃及进驻沙姆沙伊赫和亚喀巴湾,意味着埃及也许会干涉蒂朗(Tiran)海峡的航运通行。为了平缓以色列对埃及封锁蒂朗海峡的疑虑,18日罗斯托向以色列驻美大使哈曼(Avraham Harman)重申:“美国不希望看到亚喀巴湾被封锁。如果出现这一情况,美国将会采取行动”,^④并在多种场合反复陈述了这一立场。但是美国仍十分担心埃及的下一步行动,试图通过苏联劝说埃及不要在蒂朗海峡采取任何行动。20日,约翰逊总统给柯西金写信。信中说:“对我们来说,需要为蒂朗海峡问题找到一个长久的方法,这一点是十分重要的”,“我们希望你们劝说阿拉伯联合共和国限制在海峡航运过程中的干涉行为。”^④除此之外,罗斯托认为,美国应该考虑向该地区的所有国家发表一份声明,重申在这一问题上的立场。同时这份声明会以美国、英国和法国联合发表的形式,或者三国以及加拿大分别发表的形式阐述对亚喀巴湾的立

¹ “Text of a message to Israeli Prime Minister Levi Eshkol from President Lyndon B. Johnson urging Israel to avoid any action which would add further to the violence and tension in the Middle East May 17, 1967”, CK3100505555, Declassified Documents Reference System. (缩写为DDRS以下同)

^④ Document 15 “Circular Telegram from the Department of State to Certain Posts”, *FRUS, 1964—1968, Volume X K, Arab Israeli crisis and war 1967* <http://www.state.gov/r/pa/hq/irus/johnson/b/xk/28052.htm>.

^④ “Telegram from State to Embassy Soviet May 20, 1967”, in *The Richard M. Nixon National Security Files Middle East Negotiations 1969—1974*, Reel 24, p. 933 缩微胶片, M F0501750 华东师范大学国际冷战史中心。

场。¹可以看出,与之前相比,此时美国的反应十分强烈。如果埃及在蒂朗海峡采取行动,很可能就会触及美国对局势恶化能够承受的心理底线。5月22日,美国国务院通过驻埃及大使向埃及外长利雅得陈述了美国的立场:“在这一水域自由和安全通过的权利对国际成员来说是至关重要的利益。我们确信,所有干涉这些国际权利的行为都会造成最严重的后果。”^④然而几个小时后,纳赛尔就宣布:埃及不许以色列船只通过蒂朗海峡。此外,埃及要求经过海峡的其他国家船只不得携带某些受限制的战略物资。

5月23日,美国在得知这一消息后,马上责成驻苏大使尽快与苏联外交部长葛罗米柯见面,并表达美国对埃及行动的担心。葛罗米柯表示:“苏联认为在这个地区任何人都不希望战争。战争只能给这个地区的国家带来危险,给整个世界造成紧张”^(四),苏联的这一立场是美国所希望看到的。美国此时并不清楚为何埃及要这样步步紧逼。原先美国政府认为,埃及试图利用军事威慑捞取政治好处,现在这一想法已经动摇。在政府内部,越来越多的人相信纳赛尔所发出的“如果以色列想要战争,我们奉陪”的壮志豪言。然而,前财政部长安德森(Bob Anderson)并不这么认为。他说:“阿拉伯国家不想要战争。纳赛尔现在面临的是糟糕的内部问题——国内缺少粮食。”^{1/4}中央情报局很快就提交了一份关于阿以军力对比的评估报告。报告对以色列部队给予了很高的评价。从指挥员的技能、组织行动的能力和装备质量上分析,报告认为以色列要优于埃及。中央情报局局长赫尔姆斯(Richard Helms)也认为,虽然形势发生了变化,但是以色列在边界地区的军事力量仍然要大于埃及。

对埃及封锁海峡反应最大的就是以色列。美驻以大使巴伯(Wally Barbour)在电报里说到:“以色列采取单边行动的时间是否在临近,我想只有历史清楚……”约翰逊总统要求以色列至少在48小时内不要采取任何军事行动。^{1/2}23日,以色列内阁召开会议,决定派外长埃班出访英国、法国和美国。24日中午,约翰逊总统主持召开了国家安全委员会(NSC)会议,主要议题就是中东危机。在这次会议上,有三点是我们需要注意的:一是腊斯克援引参议院外交委员会的意见说,美国不能单独采取行动,

¹ Document 29 “Telegram from the Department of State to the Embassy in the United Kingdom”, *FRUS, 1964-1968, Volume XIX, Arab Israeli crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnson/b/xix/28052.htm>.

^④ Document 35 “Telegram from the Department of State to the Embassy in the United Arab Republic”, *FRUS, 1964-1968, Volume XIX, Arab Israeli crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnson/b/xix/28052.htm>.

^(四) Documents 41, “Telegram from the Embassy in the Soviet Union to the Department of State”, *FRUS, 1964-1968, Volume XIX, Arab Israeli crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnson/b/xix/28053.htm>.

^{1/4} Document 42 “Memorandum from the President’s Special Assistant (Rostow) to President Johnson”, *FRUS, 1964-1968, Volume XIX, Arab Israeli crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnson/b/xix/28053.htm>.

^{1/2} Michael Brecher, *Decision in Israel’s Foreign Policy*, Yale University Press 1975, p. 378 转引自 William B. Quandt *Peace Process American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, p. 28

而是应该通过联合国或者是多方行动的方法。随后总统提出如果其他的解决办法都失败了,那么他想知道美国下一步该做什么。事实上美国政府对中东危机的解决,既有越南战争羁绊,又有国会在处理方式上的干涉。在这种内外牵制的作用下,在政府内部没有人知道下一步该如何去做也不足为奇。这也是直到战争爆发,美国仍旧抱着不切实际的“红海赛舟”(Red Sea Regatta)计划¹不放手的原因之一。二是中央情报局 23日提交的对以色列军事力量的评估没有得到政府内部的一致认可,驻联合国大使戈登堡并不认为以色列优势明显。这一点对于美国下一步采取的政策至关重要,赫尔姆斯和参谋长联席会议主席维勒(Earle Wheeler)将军同意重新进行评估。三是对于埃班的到来,约翰逊总统显得不很情愿,甚至在会议上问道:用不用和埃班见面。^④其实埃班此行的目的就是寻求美国对以发动战争的支持。这对美国来说将是一个艰难的选择。

三、由“克制”转向“模糊”

25日埃班抵达美国,分别与国务卿腊斯克和国防部长麦克纳马拉举行了会谈。26日,腊斯克在提交给总统的会见备忘录中写道:埃班要求美国承担对以色列的责任,支持以色列用战争手段打开埃及对蒂朗海峡的封锁。腊斯克对埃班说:没有国会的授权,政府没有权利做出“对以色列的攻击就是对美国的攻击”的承诺。罗斯托在备忘录中写道:以色列方面感到在亚喀巴湾对峙的时间越长,那么他们在那里的权利就会被侵蚀得越多。随后,约翰逊总统召开了包括顾问在内共 16人参加的扩大会议。这次会议的目的是要明确美国下一步的政策。然而从详细的记录来看,会议是在一种不确定、犹豫并且充满疑问的氛围中进行的。首先,从阿以的军事力量对比上来看,美国无法判断是否可能发生战争。在会议之初,参谋长联席会议主席维勒将军总结了阿以双方的军事对比,并且形容双方的军事形势处于一种静态,“尽管出现过两次越空事件,但是没有哪一方看上去准备发动进攻”。其次,以色列的情报问题使得美国不能肯定埃及会发动攻击。在埃班访美期间,以色列政府分别在 25日和 26日两天向他通报:埃及即将发动进攻。后经美国情报部门分析,纯属子虚乌有。事实是除了埃及在蒂朗海峡对以色列船只实行禁行,美国没有拿到埃及发动进攻的证据。第三,对于 1957年美国是否向以色列承诺在蒂朗海峡使用军事手段确保以色列船只拥有自由和安全通过的权利,美以之间存在争议。美国的解释是:埃班忽视了杜勒斯在 1957年 2月 19日记者招待会上的声明。实际上,杜勒斯国务卿说到他

¹ “红海赛舟”是与《海权国家宣言》相对应的,其具体办法是联合主要的海权国家就蒂朗海峡的国际航道地位发表宣言,并组织多国海军在蒂朗海峡同时航行(其中包括以色列的船只)来支持这个宣言。该计划最初由英国提出。

^④ Document 54 “Memorandum for the Record”, *FRUS, 1964—1968, Volume XX, Arab-Israeli crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnson/b/xix/28053.htm>.

并不认为美国有权利利用军队去保护其他国家的船只,这需要国会的批准。第四,按照当年的协定,美国无法判定埃及在蒂朗海峡对以色列船只实施的禁行是否可以被认为是首先发动进攻。第五,在与阿拉伯国家的关系方面,美国不知如何去面对战争。用助理国务卿贝托的话来说:“无论我们怎么去做都是很麻烦的。如果我们失败了而没有站在以色列一边,激进的阿拉伯国家就会把我们看成是纸老虎。如果我们同以色列站在一起,这又会严重威胁与所有阿拉伯国家的关系。”¹

种种的不确定性严重地影响了美国下一步政策的出台。没有足够的理由让美国下定决心“松绑”以色列,让它“放手去做”;而事实确是埃及所表现出来的战争姿态,让美国无法对局势感到放心。战与不战都会对美国在中东的切身利益带来损害。就是在这种不确定性的影响下,美国对中东危机的政策由最初的谨慎与克制慢慢地向“模糊”过渡。这一点在约翰逊与埃班的会谈中首先体现出来。26日晚间,约翰逊总统与埃班举行了会谈。谈及关于美国在解决蒂朗海峡和亚喀巴湾问题上的责任,总统说道:如果没有得到国会、内阁和人民的支持,他对以色列是没有任何意义的。对于解决问题的方法,总统提到两个方面:(一)联合国渠道。事实上,联合国秘书长吴丹在24日到达开罗,与纳赛尔就一些问题举行会谈。在他26日返回纽约后会向联合国大会提交一份报告。美国认为,应该在吴丹报告出来以后,沿着联合国的路线考虑下一步方案。约翰逊表示:“无论如何开始阶段必须遵循联合国渠道”^④,同时他也承认联合国是没有什么作用的。(二)《海权国家宣言》和“红海赛舟”计划。在埃及宣布封锁亚喀巴湾后,按照国务院的指示驻以大使巴伯向埃班提出了《海权国家宣言》和“红海赛舟”计划的设想。埃班认为这是以色列在投降或是战争之间的一个最好的选择。值得注意的是,总统要求以色列不能首先发起进攻,而又反复强调:“除非以色列一意孤行,它是不会孤立无援的”(Israel will not be alone unless it decides to go alone),并补充道,“虽然我对以色列内阁所知不多,但我不能想象他们会作出这样一个决定。”(I did not know much about the Israeli Cabinet but I could not imagine that they could make such a decision)。在最后的谈话中,埃班小心地问道:“要是没有搞错的话,我是否可以告诉艾希科尔总理:您的部署是要尽一切可能的努力(Every Possible Effort)来确保海峡和海湾自由与所有国家船只安全通过?”约翰逊回答:“是的。”可以看出,美国此时仍然反对以色列动武。但值得注意的是,约翰逊总统用了一种似是而非的语言表达了美国对以色列“松绑”的意图,为以色列应对形势的变化留下后路。“‘除非以色列一意孤行,它是不会孤立无援的’,并不是一个绝对的禁令。实际上,约翰逊也认为以色列有权按照它自己的意愿行动。”^(四)

我们可以从以下几个方面分析为什么此时美国可以含蓄地表达松绑以色列的

¹ “Minutes of 5/24/67 NSC meeting Middle East Crisis May 24 1967”, CK310006579 DDRS

^④ Document 77, “Memorandum of Conversation”, FRUS, 1964—1968, Volume XIX, Arab-Israeli crisis and war, 1967, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnson/19/xix/28054.htm>.

^(四) William B. Quandt, *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, p. 37.

意图。(一)对以色列军事能力的新认识。26日,中央情报局又送来一份关于阿以军事能力比较的评估报告。和上次的报告相比,中央情报局仍然认为以色列在战争中占有优势,但是开始承认“以色列的国防部队在飞机、装甲车、火炮、舰艇和人力方面与拥有联合部队的阿拉伯邻居相比,在很多方面有很多的缺点和不足。”¹如果拖延时间让埃及完成军事力量的整合,那么以色列的优势就会缩小。(二)确信苏联不会出兵干涉。25日驻苏大使在电报里提到,一位苏联外交部高级官员在23日中午11时仍然不知道纳赛尔封锁亚喀巴湾的事情,由此他断定“苏联并不想在军事上卷入中东战争”。^④(三)对埃及国内政治活动的担忧。在这一时期,埃及国内掀起了大规模的反美游行,这难免让美国感到埃及是在为战争营造声势。对美国来说,阻止以色列走向战争最大的敌人就是时间。美国要求以色列推迟两周再决定是否开战,^⑤并开始加紧准备《海权国家宣言》和“红海赛舟”计划。按照罗斯托的想法,“我们要快速地将海权宣言制定出来,并且继续计划集合海军舰艇。直到在两三周之内安理会的行动到达某一程度时,才能将它公布出来。”^{1/4}

四、模糊政策的确立与默许以色列开战

无论美国对《海权国家宣言》和“红海赛舟”计划的成功多么憧憬,终究还是要回到现实中来。这个计划本身就有着先天的不足:第一,计划不一定会按照美国所设想的那样去发展,也许会造成更大的麻烦。5月27日,参谋长联席会议对这种准军事行动做出一份评估报告,认为所有的行动过程都会有很大的风险,特别容易把当前的形势激化成为全面的阿以冲突或是美埃冲突。除非美国打算认真对待,否则无法承担军事行动责任。^{1/2}报告结论无疑给这个计划浇了一盆冷水。第二,计划从制定到执行需要花费大量的时间,这与形势的快速发展是不相称的。《海权国家宣言》的草稿需要提交美国国会的批准,罗斯托认为:“我们会在国会里和这个国家里遇到很大的麻烦。”此外,《宣言》还要送到联合国,“它必须得到尽可能多的国家同意”。

¹ Document 76, “Intelligence Memorandum Prepared in the Central Intelligence Agency”, *FRUS, 1964—1968, Volume XX, Arab Israeli crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/fius/johnson/b/xix/28054.htm>.

^④ Document 59, “Telegram from the Embassy in the Soviet Union to the Department of State”, *FRUS, 1964—1968, Volume XX, Arab Israeli crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/fius/johnson/b/xix/28053.htm>.

^⑤ William B. Quandt *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, p. 36

^{1/4} Document 85, “Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel”, *FRUS, 1964—1968, Volume XX, Arab Israeli crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/fius/johnson/b/xix/28054.htm>.

^{1/2} Document 91, “Memorandum from the Acting Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (Hoopes) to Secretary of Defense McNamara”, Document 85, “Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel”, *FRUS, 1964—1968, Volume XX, Arab Israeli crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/fius/johnson/b/xix/28054.htm>.

关于宣言的事情至少需要 2—3 周的时间, 必定会超过约翰逊要求以色列留给他的时间。第三, 美、英、法三国对计划的某些方面意见不能保持一致。法国不同意派遣海军参加在亚喀巴湾的巡航。英国对把以色列也包括在宣言中的做法表示异议, 认为这样会破坏《宣言》。¹ 综合来看, 这份计划成功的机会并不高。

5月 29日, 国务卿腊斯克派出已退休大使约斯特 (Charles Yost) 到埃及去了解情况。在约斯特发给国务院的电报中写道: 纳赛尔的立场十分坚决, 并没有退让的意思; 埃及要把封锁的物资扩展到石油; 纳赛尔并不会被威胁所吓倒, 尽管这种威胁来自他渴望得到的政治胜利; 他会欢迎而不是寻求与以色列开战。^④ 更令美国担心的是, 约旦国王侯赛因在埃及的压力下加入阿拉伯民族主义的阵营, 并且亲自到开罗同纳赛尔等签署了多边安全协定。在回国后与美国驻约旦大使伯恩思 (Findley Burns) 的会谈中, 国王确信纳赛尔不会在蒂朗海峡问题上后退。他说: 纳赛尔曾经告诉他, 万一美国干涉, 埃及就准备向苏联寻求帮助。纳赛尔对苏联将会给予埃及帮助十分自信。^(四)

美国政府内主张由以色列自行处理蒂朗海峡问题的声音出现了。在危机之初, 总统特别助理罗斯托就主张让以色列自己处理海峡问题。在 5月 17日叙以局势不断紧张的时候, 他就在备忘录中抱怨: “一周之前, 我就建议如果艾希科尔决定狠狠揍叙利亚人一顿, 那我们就把眼睛闭起来。(现在) 我们也不用找其他的方法来处理这些越来越复杂的恐怖分子袭击问题。”^½ 国家安全委员会成员桑德斯 (Harold Saunders) 认为: “我们依靠以色列自己在军事上支撑, 我们又为了以色列的利益对阿拉伯温和派施加影响, 今天我们做的仅仅好像是面对阿拉伯世界并温和地去向纳赛尔投降来保卫以色列”, “当埃及的立场仍在变化的时候, ……我们可能会看到阿拉伯受到一些挫败, 可是国际体制又会恢复到和平。……专横的纳赛尔会被完全削弱, 那么温和的 (阿拉伯) 政府就会自由地离开他, 全心全意致力于同我们站到一起来。”桑德斯认为, 任何其他办法最终的结果仍是让以色列去做“自己的事”, “艾希科尔自己说过, 如果我们不能取得任何成果, 那么他就自己去做。他是对的。在他的敌人变得更强大时, 除非我们愿意自己同阿拉伯人较量, 否则我们没有权利再去阻止他。”^½

¹ Document 122, “Memorandum from Harold H. Saunders of the National Security Council Staff to the President’s Special Assistant (Rostow)”, *FRUS, 1964—1968, Volume X IX, Arab Israeli crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnsonlb/xix/28055.htm>.

^④ Document 100, “Telegram from the Embassy in the United Arab Republic to the Department of State”, *FRUS, 1964—1968, Volume X IX, Arab Israeli crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnsonlb/xix/28055.htm>.

^(四) Document 107, “Telegram from the Embassy in Jordan to the Department of State”, *FRUS, 1964—1968, Volume X IX, Arab Israeli crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnsonlb/xix/28055.htm>.

^½ Document 7, “Memorandum from the President’s Special Assistant (Rostow) to President Johnson”, *FRUS, 1964—1968, Volume X IX, Arab Israeli crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnsonlb/xix/28052.htm>.

^½ Document 114, “Memorandum by Harold Saunders of the National Security Council Staff to the President’s Special Assistant (Rostow)”, *FRUS, 1964—1968, Volume X IX, Arab Israeli crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnsonlb/xix/28055.htm>.

此外,这种赞同的声音还从美国驻外使馆中出现,并汇集到了华盛顿。6月1日,驻比利时大使认为,纳赛尔不会在亚喀巴湾让出一寸土地,而以色列的军事行动将会是比西方国家更好的行动。而驻叙利亚大使司麦斯(Smythe)的电报则被罗斯托称为“充分体现了我们一位阿拉伯学者型大使的特点与想法。”司麦斯在电报说:“我对形势的看法可能过于简单,那就是美国20年地区政策收获的结果就是把以色列变成了(美国中东利益的)支点,是美国的最高利益。这激怒了那些感觉自己足够强大并可以向美国挑战的阿拉伯人。除非根据整个美国的国家利益修改它(阿拉伯人)的优先权,否则它就会制造麻烦让人们意识到它现在处境危险。如果这样都不行,阿拉伯人就决定消除美国在这个地区的影响(他们期望苏联会给予支持)。在这种情况下,美国就需要以色列——一个不能独立生存的附属国去体现美国的主要情感,以此来平衡阿拉伯国家所代表的至关重要的战略、政治、商业或经济利益。这就是美国现政策所追求的,别无其他。”¹

一方面形势不断恶化,另一方面《梅权国家宣言》和“红海赛舟”计划又越来越不现实。在这种情况下,约翰逊政府举步维艰,同意以色列发动战争似乎已成必然。但美国没有明确地告诉以色列可以去做,也是以一种模糊的方式含蓄地传达给以色列。6月1日,以色列艾米特(Meir Amit)少将访问美国,并与国防部长麦克纳马拉举行会谈。艾米特谈到,他此行的目的是“告诉美国人,我,梅厄·艾米特打算说:‘我们的政府决定要发动攻击’,我想知道他们的反应,他们对这事的态度”^④。然而麦克纳马拉只问了两个问题:“战争将持续多久?”“以色列扛得住多大伤亡?”在会谈结束后,麦克纳马拉答应艾米特把他的意见向总统汇报。6月2日,以色列大使随员埃夫龙(Ephraim Evron)与罗斯托见面。埃夫龙想确认一下,约翰逊总统是否知道时间无多和以色列或许会发动战争。另外,如果以色列按照自己的方式行事,美国会否强烈反对。罗斯托没有给出正面的回答,而只问“还余下多少时间?”同一天,哈曼大使与国务卿腊斯克会面。面对哈曼的提问,腊斯克表示:约翰逊总统与艾希科尔总理还应保持联系。现在问题的关键是谁先发起军事行动。以色列还应慎重地考虑任何的攻击计划。在一份国务院发给驻中东国家大使的电报中,腊斯克告知大使们:“你们不要设想美国能够命令以色列,让它不要为了自己至关重要的利益而去打仗”,“不能再要求以色列简单地接受目前海峡的现状,因为以色列将开战,我们不能再制止它。”^⑤而事后约翰逊总统辩称,“当敌人的军队在他们的边境集结并且封锁了一个主要的港口,当敌人的领袖们威胁毁灭他们的国家,人们决定按照自己的意愿采取行动,这一点我是可以理解的。然而它这样做了,我也不能隐瞒我对以色列做

¹ Document 117, “Telegram from the Embassy in Syria to the Department of State”, *FRUS, 1964—1968, Volume X IX, Arab-Israe li crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnson/b/xix/28055.htm>.

^④ Document 124, “Memorandum for the Record”, *FRUS, 1964—1968, Volume X IX, Arab-Israe li crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnson/b/xix/28055.htm>.

^⑤ Document 141, “Circular Telegram from the Department of State to Arab Capitals”, *FRUS, 1964—1968, Volume X IX, Arab-Israe li crisis and war 1967*, <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnson/b/xix/28057.htm>.

出这样的决定表示遗憾。”¹ 这样在以色列的不断催促下,美国已经把是否发动战争的选择权交给了以色列,对此美以之间心照不宣。

五、结 论

通过对“六天战争”前约翰逊政府阿以危机管理案例的研究,我们可以得出如下结论:

第一,抑制诉诸武力,避免采取过激行为,坚持利用谈判来增加沟通,化解危机。从得到并确认埃及移兵西奈半岛的消息以来,美国政府的第一反应就是制止以色列盲目动武,为此从白宫到国务院不止一次奉劝以色列保持克制。同时在美阿关系处于低谷的时期,约翰逊政府也是通过各种渠道,与相关阿拉伯国家进行沟通。约翰逊政府最初对这次危机的处理方法是寻求政治与外交的和平解决,坚决避免阿以双方的武力冲突。也正因约翰逊政府积极斡旋奔走,阿以危机并没有在最初加速走向战争的边缘。

第二,坚持寻求国际多方力量干预来消除危机。在寻求解决危机的方式方法上,约翰逊政府乃至美国国会都认为:美国不应该一手包办调解阿以危机,而是应该坚持“不单独干涉”原则,寻求多边力量解决。在此案例中,包括联合国渠道、1950年《三方宣言》所建立的美英法中东问题处理模式、美苏立场协调、美英同盟关系以及后来的《海权国家宣言》和“红海赛舟”计划,这些都是化解危机的多边国际调解方式。约翰逊政府还竭力保有在危机地区多边力量的存在,坚决反对撤出联合国紧急部队。应该说多边国际力量的介入有利于缓解危机的紧张程度。

第三,协调国对危机管理最主要的目的在于维护本国的根本利益。国家利益与国际危机之间存在必然的联系,危机管理的最终目标就是国家利益的最大化。对于美国而言,阿以冲突始终是其中东冷战政策的“软肋”。美国与阿拉伯国家和以色列的关系都同美国在中东地区的利益息息相关。因此,美国无法公开明确支持哪一方去攻击另一方。从本文的案例可知,约翰逊政府最初之所以持克制态度,是希望通过政治与外交手段来化解危机。但是随着局势的进一步恶化,战争似乎不可避免。约翰逊政府认识到,美国必须捍卫在中东地区的国家利益,于是从原先对战争的克制态度转变为“模糊政策”,默许以色列对阿拉伯国家发动先发制人的打击,利用以色列对危机有限战争模式的管理,而美国本身仍然保留今后与阿拉伯国家沟通的渠道,保有对危机最大限度的主导权和政策灵活性。因此可以得知,美国是按照本国利益取向来决定其危机管理政策的走向,这也是促成“六天战争”最终爆发的重要因素之一。

(责任编辑:陈志瑞)

¹ Lyndon Baines Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency, 1963-1969*, p. 297.