

原载英国《经济学家》周刊 2001 年 5 月 26 日  
鲁洁/译

# 制裁岂是灵丹妙方

——美国的两伊政策检讨

美国正在重新考虑它对海湾宿敌的政策。制裁已经超出了原先的目的,但又难以取代。

小 布什上台不久就嘱咐他的官员重新审查美国对伊拉克和伊朗的政策。支持这种审查的主要想法是,是否有更严厉对付伊拉克的手段以及较温和对待伊朗的政策。这道题还在继续解着,至今为止似乎尚未找到符合要求的答案。惟一透露给公众的对伊拉克政策的重新考虑是缓和联合国对伊拉克的制裁(虽然以一种伊拉克反对却无法阻止的方式),而美国却保持自己对伊拉克的单方面制裁。

我们先讨论伊拉克。审查中被考虑的观点依然处于保密之中,例如,如何帮助伊拉克反对派来推翻现政权,或指控萨达姆犯有战争罪。不过,美国在英国的帮助下已经有了新的“聪明”计划来取代施行了 11 年之久的制裁。自 2 年半

以前联合国武器核查小组从伊拉克被驱逐以来,制裁已经失去了它原先的剥夺伊拉克大规模杀伤性武器的目的。制裁现在仅仅有损于伊拉克的经济,而有助于其残酷的独裁统治。这种情况必须改变。

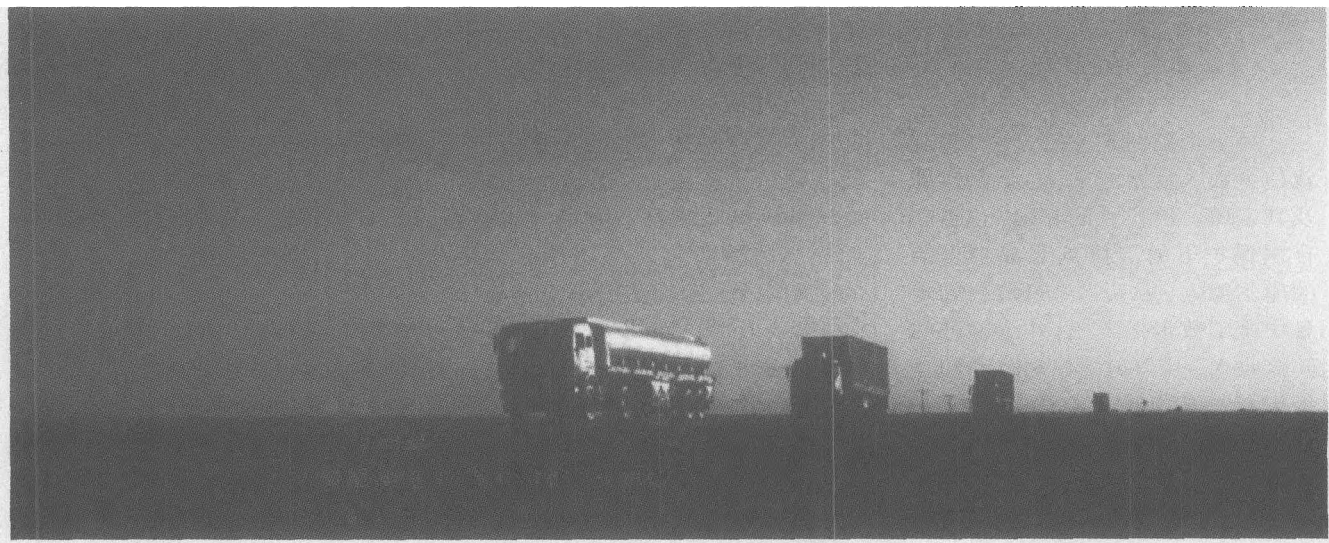
美英两国认为已经找到了合适的方法。它们希望本周不仅要说服其他三个安理会常任理事国俄罗斯,中国和法国,而且要说服伊拉克的邻国,让它们明白,已经有了向萨达姆政权施加压力的更有效的方法。它们希望石油换食品协议及其所有规则、例外、贿赂加棍棒的粗率而漏洞百出的一揽子计划到了半年重续期之前做到这点。

新的聪明制裁在根本上更具灵活性,可以说是石油换食品计划更有效的翻版。在新的建议下,伊拉克能够进口它所需要的所有物

质,除了武器以及有双重用途的物质之外。

这样做会消除现存体制中的某些瓶颈。制裁委员会为了安全起见往往在伊拉克订购的 5 个项目中否决掉一个:伊拉克可以购买疫苗,但不可以进口用来装疫苗的冷藏车。目前,有约价值 90 亿美元的已批准的物资在途中磨磨蹭蹭,35 亿美元的物质被否决了。美国 and 英国希望这种变化能使人们觉得造成伊拉克贫困的原因不是制裁的残酷性而是萨达姆的暴政。

对伊拉克的财政控制将牢牢掌握在联合国手中:出售石油的钱财将归入联合国第三者账户,以防萨达姆将它用在武器上。这意味着虽然伊拉克能够进口更多的东西,但不允许它劳动力和资本的自由流动,假如伊拉克开始振兴自己,这种自由流动却是需要的。





伊拉克拥有世界上第二大石油储量,且不论政治情况,它曾是一个先进国家,而现在它的生活水平与埃塞俄比亚差不多。据联合国儿童基金会统计,自1991年以来,伊拉克的儿童死亡率上升了160%;中等阶层消失了。伊拉克需要巨额投资来重建工业、电网和学校,需要现金来支付工程师、医生和教师的工资。聪明制裁看来不会让它做到这点。

### 邻国从中获利

另一个问题是,老的“愚蠢”制裁使少数人富裕起来,包括萨达姆及其亲属。伊拉克的邻国,包括联合国保护下的伊拉克北部半自治的库尔德人,从税收、过境费和走私中赚了数十亿美元。作为额外的间接收入,土耳其、叙利亚和约旦每天各自从伊拉克廉价购买约15万桶石油,这样伊拉克就可以在联合国监督外获得现金。

通过这种途径,伊拉克在每年

合法的160亿美元收入外又增加15亿到30亿美元的地下石油交易收入。假如没有伊拉克石油的悄悄支持,约旦摇摇欲坠的经济可能已经崩溃了。运往土耳其的石油车队经过伊拉克北部时,给征税的库尔德军事头领带来小额收入,土耳其公司然后将石油转手获利。伊拉克20年来的宿敌叙利亚和伊朗受到诱惑,也参加了这种贸易。

聪明制裁基于这样的假设:将不再有对伊拉克的进出口走私;伊拉克的石油可以继续流向邻国,但必须经过第三方的会计账目;这些邻国将同意加强边境的警察力量,防止被禁物资流入伊拉克。但是,要这些地区玩家自断财路,劝说它们充当海关角色,那是相当棘手的。美国外交官悄悄提出了补偿计划,以换取伊拉克的邻国同意将石油贸易置于联合国的监管之下。

建议包括设立“保险”基金,如果伊拉克威胁中断石油供应,基金可以予以补偿。“谁同意美国的新计划,谁就失去同伊拉克的贸易关

系”,伊拉克副总理阿齐兹说,他这样说决不是虚张声势。该基金的财政来源一部分靠剥夺伊拉克的第三方账户(如果合法的话),一部分靠“友好”政府和多边机构支援。例如,科威特宣称它将“全力帮助”受伊拉克石油中断打击的阿拉伯国家,美国支持国际货币基金组织最近对土耳其的紧急财政援助。

美国的盟友约旦和土耳其很可能服从新的建议。叙利亚和伊朗也许会等着看看:服从联合国与保持与伊拉克的后门畅通究竟哪一个更有利。新的制裁方案也涉及到要对联合国安理会其他成员国作相当大的说服工作。

### 要萨达姆下台

矛盾的是,甚至当美国努力寻求与萨达姆共存的新方式时,也不断在思考如何使他下台。在总统选举期间,布什先生抱怨道,克林顿政府对待“围堵加政变”的既定政策贯彻不力。他承诺他自己会认真

对待。

如今,高级官员中有许多人已经走得更远。国防部副部长保尔·沃尔夫威茨(Paul Wolfowitz)和副国务卿理查德·阿米蒂奇(Richard Armitage)曾经签署了一封公开信,呼吁承认主要反对党之一伊拉克国民大会为伊拉克合法政府。

但支持叛乱的想法常常为好斗的国会议员和雄心勃勃的权威人士所接受,却不为将不得不实施这一政策的军官和士兵所认可。克林顿政府一直拖着没有将国会拨出的钱用于伊拉克反对派,结果将这笔钱用来给自称的革命者购买传真机。

布什政府执政后,也承认伊拉克国民大会并非独一无二的角色。近些天,伊拉克南部沼泽地的什叶派穆斯林游击队发动了反萨达姆的武装暴动。但因为他们受到伊朗的支持,而且根据地也在伊朗,美国不想同他们打交道。下一个问题就是伊朗问题。

### 卡特米的失望

自封为改革总统的穆罕穆德·卡特米在1997年的当选使人们产生了伊朗和美国会恢复外交和贸易联系的希望。1979年伊朗发生伊斯兰革命时,两国关系突然中断。但事实并非如此。布什总统已经恢复了美国对伊朗的单方面制裁,今年8月,国会大概会更新一项附加制裁的法案。

虽然在80年代美国禁止从伊朗进口货物,但美国石油公司通过它们的国外伙伴,依然是伊朗石油的最大买家。1995年,Conoco公司缔结了一项大宗交易来发展伊朗的近海石油。这下可激怒了美国政府:克林顿宣布全面禁止对伊朗的贸易和投资,迫使Conoco公司退出。以法国托特尔公司为首的企业集团兴高采烈地取而代之。第二年

国会通过了对伊朗和利比亚的制裁法案,允许附加制裁在伊朗和利比亚的能源工业中巨额投资的国外公司。可是,克林顿先生放弃了法案授予的惩罚托特尔公司的权力。从那以后,几个非美国公司在伊朗的投资均没有受到制裁。

卡特米上台后呼吁“打破两国之间的互不信任之墙”。他同美国的阿拉伯盟友交朋友,如沙特阿拉伯;他降低了伊朗反对阿以和平进程的调子;采取步骤终止了对流亡国外的伊朗持不同政见者的谋杀,并在社会改革方面多少做了一些努力。作为回应,克林顿取消了对伊朗某些出口物的禁运,如开心果,并让国务卿几乎是表示歉意地谈到伊朗国王时代的美国影响。美国石油公司认为伊朗开放贸易为期不远了,开始分配伊朗最好的油田。

他们错了。布什先生对伊朗政策的审查意见一直要到卡特米再次当选(几乎是肯定的)后才会宣布。但是上个月美国再次否决了伊朗加入世界贸易组织的申请。今年3月,总统重新禁止对伊朗的投资和贸易,宣布伊朗是“美国国家安全、对外政策和经济的威胁”。现在没什么人指望国会将在8月份终止实行对伊朗和利比亚制裁法案;惟一的问题是,法案是否会十足实施满它的5年期限。

### 还是不可信任

由于对伊朗和利比亚制裁法案实施不久,故伊朗的经济并无遭到大的伤害。但美国禁止对伊朗贸易和投资却有巨大的破坏作用。伊朗的能源业由于油田老化、国内需求增长,如果要满足欧佩克月度产量限额,就需要大量的资金。至于一般的贸易,许多伊朗实业家急需美国同行的高科技来增强活力。

美国历届政府已经说过,伊朗

必须解决三个问题,这种冷战才会结束:伊朗制造或购买大规模杀伤性武器问题;伊朗赞助恐怖主义的问题;伊朗对阿-以和平的破坏性影响问题。

今年3月,美国国务院宣称伊朗是“2000年赞助恐怖主义最积极的国家”。美国人说伊朗假道叙利亚向黎巴嫩真主党运送武器——现在除了美国和以色列,没有什么人还认为它是恐怖主义组织——又说它支持哈马斯和伊斯兰圣战组织,这些是真正的恐怖主义组织。一个非常敏感的问题是考巴塔爆炸悬案,这是沙特阿拉伯一座建筑,1996年6月被炸,有19个美国军人遇难。沙特人公开宣称他们对此负完全责任,而美国联邦调查局却认为伊朗人插手了。但是,也许关系恶化最重要的原因既不是武器问题,也不是赞助恐怖主义问题,而是巴勒斯坦起义。去年9月起义爆发之前,卡特米及其外长奉行的是一条温和路线,反对中东和平的伊朗强硬路线者被隔离起来,士气受挫。

然而当巴勒斯坦死亡人数开始上升、沙龙当选为以色列总理时,强硬路线者开始得志,卡特米再也无法摆脱他们了。4月底,由卡特米的一个支持者组织的会议在德黑兰召开,会议表示支持巴勒斯坦起义。出席会议的有伊斯兰世界的要人,以及哈马斯、伊斯兰圣战组织和真主党的领导人。在会上,卡特米本人仅仅建议应该由“全民公决”来决定巴勒斯坦的前途。但是,伊朗保守党“最高领袖”阿利·卡梅内却攻击了以色列的“恶魔意图”。总的来说,这个会议使伊朗恢复了具有暴力倾向的泛伊斯兰主义的旧形象。它推开了实力强大的美国人,要美国放弃制裁更不可能了。但是,制裁只要存在一天,即使伊朗温和派也不会愿意同美国进行正式的会谈。■