

以色列对外政策趋向及其后果

陈双庆

[内容提要] 2010年 5月,以色列拦截国际人道主义救援船队事件,印证了以色列政府在涉及自身安全问题上的一贯强硬和一意孤行,既折射出其面临的安全和外交困境,也反映了以色列继续奉行以“安全至上”为基本原则的国家安全战略。袭船事件持续“发酵”,牵动中东地区和国际社会相关角色的“神经”,势必对以安全环境及地区局势产生深远影响。

[关键词] 以色列 袭船事件 对外政策

[作者简介] 陈双庆,中国现代国际关系研究院西亚非洲所副研究员,主要从事阿以问题研究。

以内塔尼亚胡为总理的以色列右翼政府于 2009年 3月执政以来,在对外政策上持续显示强硬姿态,这种强硬政策在最近发生的袭船事件中得到集中体现。2010年 5月 31日,以色列海军强行拦截驶向加沙地带的一支国际人道主义救援船队并向船上人员开火,造成数十人伤亡。事发后,以色列毫不退让,甚至公开表示还将扣押所有前往加沙的船只。袭船事件持续“发酵”,牵动中东地区和国际社会相关角色的“神经”,势必对以色列安全环境及地区局势产生深远影响。

一

伊拉克战争后,随着敌视以色列的萨达姆政权倒台,以色列的安全环境一度有所改善。然而,好景不长,2005年保守派代表艾哈迈迪·内贾德当选伊朗总统、2007年巴勒斯坦激进组织哈马斯独自控制加沙地带等事件,使以色列的不安全感与日俱增。以色列武力拦截前往加沙的人道主义船队,从一个侧面折射出以色列当前面临的安全困境。这种安全困境主要体现为以面临来自地区和国际两个层面的新安全威胁。

在地区层面,以色列“三面受敌”。首先是受到巴勒斯坦被占领领土方面持续不断的挑战。军事上,自加沙地带被哈马斯控制后,以境内不断受到来

自加沙的火箭和迫击炮弹的袭击。2008年 12月至 2009年 1月,以色列对加沙哈马斯组织发动了代号为“铸铅”的军事行动,但效果并不如意。据以国防军 2009年 11月底统计,“铸铅”行动结束后的 10个多月里,加沙地带武装组织共向以境内发射火箭弹和迫击炮弹约 270枚。2010年 5月以来,以境内遭到来自加沙火箭弹袭击的频率再度上升。经济上,以受到巴方“经济冷战”的威胁。2010年 5月初,巴勒斯坦民族权力机构主席阿巴斯签署法令,宣布在巴勒斯坦市场上买卖犹太人定居点商品被视为犯罪行为;政府将对继续经营犹太定居点商品的巴勒斯坦商人施以高达 1.5万美元的罚款,并处以 2-5年监禁。¹

其次是受到来自伊朗的威胁。伊拉克战争后,伊朗在中东地区的影响力上升,加上其不断在核研发方面取得进展以及伊总统内贾德发表把以“从地图上抹去”的言论,更令以色列人坐卧不安。以方认定,伊朗执意搞核研发,目标就是要获取核武器,对付以色列。2010年以来,伊朗频频举行军事演习,并不断向以、美发出警告,即一旦伊受到军事攻击,将让侵略者受到沉重打击。此外,以色列一直提

¹ 李逸达:巴以爆发“经济冷战”,2010年 5月 20日, <http://world.people.com.cn/GB/11649610.html> (上网时间:2010年 6月 11日)

心吊胆的是,伊朗走私军火,暗中支持巴勒斯坦哈马斯组织和黎巴嫩真主党。

第三,以方受到黎巴嫩真主党火箭弹攻击的威胁。2006年7月,以军虽对黎真主党发动大规模军事进攻,但未伤其元气。黎真主党总书记哈桑·纳斯鲁拉前不久警告说,真主党将在未来的冲突中攻击所有驶往以色列的船只,并将袭击特拉维夫的本·古里安机场。以尤其担心,一旦与伊朗开战,以在遭到伊朗武力报复的同时,还要受到巴激进组织和黎真主党的“南北夹击”。

此外,以近年来还在无意当中“化友为敌”,激化了与土耳其的矛盾。土耳其原为以色列在中东地区唯一的“伊斯兰盟友”,近两年以土却龃龉颇多。土谴责以军进攻加沙,土总理艾尔多安指责以进攻加沙的“铸铅”行动殃及巴平民,在达沃斯世界经济论坛上与以总统佩雷斯发生口角并愤然离场。^④此后不久,土便拒绝以参加土耳其同美国及北约联合举行的年度军演。土还声援哈马斯,在巴以间接谈判开始后,土耳其总统居尔公开指出“哈马斯不应被排除在巴以和谈之外”。^⑤土甚至公开支持伊朗的核计划,称其是为和平目的,而所谓伊要制造核武器的说法只是“传言”。^⑥2010年5月中旬,土耳其和巴西共同与伊朗签署了“铀置换”协议,同意伊将纯度为35%的浓缩铀运到土境内,换取纯度为20%的浓缩铀,此举令以十分恼火。

在国际层面,以色列更是“四面楚歌”。一是传统战略盟友美国及其他西方国家增大了对以压力。奥巴马执政后,大幅调整中东政策,一方面公开宣示要改善美与伊斯兰世界的关系;另一方面,为缓和美与阿拉伯国家关系,在着力推进巴以和平进程的同时,不断在犹太人定居点问题上对以施压。这一切使以色列大有遭冷落甚至“被抛弃”的感觉。2010年1月初,美国中东问题特使米切尔在出访中东前公开宣称,若以色列不同意在两国方案基础上与巴勒斯坦举行谈判,美将冻结对以援助。^⑦摩萨德局长达甘称,以色列作为美战略资产的地位正逐渐下降,越来越成为其“战略负担”。^⑧其他西方国家在2010年初也一度对以施加了强大压力。2010年1月,哈马斯一名高级官员在迪拜遭刺,杀手被怀疑是使用

假护照的以色列特工。于是,英国、澳大利亚等西方国家纷纷驱逐以色列外交官以示抗议。

二是受到来自国际原子能机构“核查”的压力。目前,世界上有189个国家签署了《不扩散核武器条约》以色列是少数未签约的国家之一,也是中东地区唯一的非缔约国。2009年9月18日,国际原子能机构第53届大会以49票赞成、45票反对、16票弃权的投票结果通过一项有关以色列核能力决议,敦促以尽快加入《不扩散核武器条约》并要求以将其所有的核设施与核计划置于国际原子能机构的监督之下。此后,在伊朗核问题持续升温的同时,以色列核问题也一再被摆上台面。2010年5月5日,黎巴嫩常驻联合国代表纳瓦夫·萨拉姆在第8次《不扩散核武器条约》审议大会上发言,敦促以色列遵守《不扩散核武器条约》。^⑨6月7日开幕的国际原子能机构理事会首次将以色列的“核能力”问题列入会议议程,对以是否秘密拥有核武问题予以审议。

三是受到联合国“调查”的压力。2009年4月,联合国人权委员会成立调查委员会,由南非大法官戈德斯通担任主席,对以色列在“铸铅”行动中侵犯人权的情况进行调查。该委员会长达575页的调查报告指出,以军曾袭击巴平民和摧毁民用设施、使用巴勒斯坦人做人体盾牌,且未能依照国际法为减少平民伤亡和财产损失采取必要应急措施,从而构成战争罪,同时可能构成反人类罪。

二

以色列的安全困境在很大程度上是以色列自身

¹ /The Use Recently Made of Iranian Weapons by the Terrorist Organizations in the Gaza Strip”, Intelligence and Terrorism Information Center at the Israel Intelligence Heritage & Commemoration Center (IICC), March 17, 2008.

^④ “WATCH: Turkey PM storms off stage over Peres remarks on Gaza”, *Haaretz Daily Newspaper*, Jan. 30, 2009.

^⑤ “Turkey, Russia see Hamas role in peace process”, *Israel News*, May 12, 2010.

^⑥ “Only rumors’ that Iran making nuclear weapons Turkish PM”, *Tehran Times*, March 18, 2010.

^⑦ Yitzhak Benhorin “Mideast stagnation endangers US aid”, *Israel News*, Jan. 8, 2010.

^⑧ /Israel less of a strategic asset for US”, *The Jerusalem Post*, June 1, 2010.

^⑨ UN /NPT Conference Wrap, <http://www.unmultimedia.org/tv/unifeed/d/15130.html> (上网时间:2010年6月17日)

安全和外交政策选择的产物。面对多重压力,内塔尼亚胡政府不但毫不屈服,而且秉承了不相信任何人和“依靠自己”的传统,依然我行我素。近期,以色列对外政策更趋强硬。在军事上,以实施先发制人和“阻截性”攻防相结合的策略。一是对巴勒斯坦人实施驱逐和军事打击“双管齐下”。以军不时对加沙实施空中和地面打击,以期不断削弱巴勒斯坦激进势力的有生力量。2010年1月10日,以军坦克分别炮击加沙地带北部城镇贝特拉哈亚的西北部、中部城市代尔拜拉赫东部地区,导致巴伊斯兰圣战组织(杰哈德)下属武装派别圣城旅数名武装人员丧生。针对巴激进组织的火箭弹袭击,以军还紧锣密鼓地加强防范措施。1月6日,以国防部证实,以军对“铁穹”反火箭弹系统的一系列关键测试取得了“彻底成功”,准备在2010年中之前,在邻近加沙地带的以边境地区部署这一系统。¹二是为防范黎巴嫩真主党,不惜入侵黎领空。2010年5月底,以战机进入黎领空侦察黎真主党武装的行踪。三是向伊朗示强。5月23日,以举行迄今为止规模最大的军事演习,名为测试对模拟大规模袭击的应急反应能力,实则将矛头指向伊朗。同时,据英国方面报道,以色列将在伊朗海岸外附近的波斯湾海域部署3艘可携带核巡航导弹的潜艇。^④

在外交上,为了应付来自美国的压力,以政府在以巴谈判的关键问题上采取了既坚持原则,又显示“有限灵活性”的策略。对“两国方案”,以总理内塔尼亚胡虽未公开表示反对,但对未来的巴勒斯坦国设置了“非军事化”等限定条件。对犹太人定居点问题,以方在坚持“自然增长”的同时,采取了宣布暂停10个月定居点建设的“缓兵之计”。实际上,以在上述两个问题上均没有妥协之意。一方面,以方认为在法塔赫与哈马斯分别控制约旦河西岸和加沙地带的“两地分治”状态下,两国方案并无可行性,更倾向于优先发展西岸地区经济,以期与巴方实现“经济和平”。另一方面,内塔尼亚胡坚持扩建犹太人定居点的立场。2010年3月上旬,就在美副总统拜登访以之际,以内政部宣布在东耶路撒冷再建1600套住房,令拜登颇为尴尬。在3月下旬访美并参加美国犹太人组织年会时,内塔尼亚胡再次强调

“在东耶路撒冷兴建犹太人定居点是以色列的合法权利”。同时,以领导人还四处奔走、宣传、游说,力求博取国际社会的广泛同情。2010年3月,以外长利伯曼访问日本时,将朝鲜、叙利亚和伊朗列为“新的邪恶轴心国”,并称其已成为国际社会所面临的“最大安全威胁”。^②这昭示以色列对其地区安全威胁来源有“明确”认识,也表明以力求传达这样一种信息,即以安全威胁同样“适用”于其他国家。

在安全上,以色列对约旦河西岸严格掌控,将其分为A区(由巴方控制)、B区(以方负责安全,巴方负责民事)和C区(由以方控制)。其中,A区和B区约占西岸总面积的43%。按照巴以1993年签署的《奥斯陆协议》以方应分阶段撤出西岸的犹太人定居点。然而,以方不断在包括东耶路撒冷在内的西岸地区扩建犹太人定居点,现已使三个区域相互交叉,且C区、B区对A区形成包围、切割之势,并通过修建“隔离墙”、安全通道、路障和铁丝网,设立检查站、哨卡等一系列手段实施安全控制,使犹太人定居点与巴勒斯坦村镇形成“你中有我,我中有你”的局面。可以想见,未来的巴勒斯坦国即使建立,也将是一个支离破碎的国家。

在经济上,自2007年6月哈马斯占领加沙后,以色列对其实施全面经济封锁,仅开通南部与埃及接壤的凯瑞姆·沙龙口岸和北面的埃雷兹检查站,分别允许生活必需品进入加沙以及巴人员、车辆通行,但都必须经过以方严格安检。2010年以来,以方继续对加沙实施经济封锁,对口岸严格“把关”,限制哈马斯获取国际人道主义救援物资,以及通过地道走私武器、毒品等活动。以色列还完全控制了加沙的海、空交通,使加沙宛如一个巨大的“露天监狱”。^③以政府实施一系列强硬政策的根本目的,就是为维护犹太人安全。对以政府而言,减缓压力、摆

¹ Hanan Greenberg, “New anti-rocket system ready”, *Israel News*, Jan 6, 2010

^② Uzi Mahnaini, “Israel stations nuclear missile subs off Iran”, *Times Online*, May 30, 2010. <http://www.thetruethseeker.co.uk/article.asp?ID=12773> (上网时间:2010年6月17日)

^③ Ben Hartman, “Lieberman warns of new ‘axis of evil’”, *The Jerusalem Post*, May 12, 2010.

^④ Justin Kilcullen, “Gaza strip: An open air prison?” <http://electroninfada.net/v2/article4114.shtml> (上网时间:2010年6月17日)

脱困境固然重要,但都必须以安全保障为前提。以色列武力拦截人道主义救援船队之举是以色列一系列强硬军事和外交政策行动中的一环,并非一起孤立事件。

三

以色列的强硬政策是为了自身的绝对安全。然而,大到国家,小到个人,安全从来都是相对的,不可能达到“绝对”地步。因此,以色列一意孤行的强硬做法往往“挂一漏万”,特别是一旦诉诸武力,就可能产生适得其反的效果。以军武力拦截人道主义救援船队之举既犯了“主不可以怒而兴军,将不可以愠而致战”之大忌,也违背了“合于利而动,不合于利而止”的出兵原则¹,因而不可避免地对以色列的安全和外交环境造成不利影响。

一是引发国际社会对以色列在解除加沙封锁问题上的更大压力。这一动向表明,以政府封锁加沙政策遭到了失败。袭船行动在国际社会引起轩然大波,以因此受到几乎“一边倒”的谴责,许多国家甚至召回驻以大使以示抗议。正如英国《经济学家》刊文指出,以色列实行企图囚禁巴勒斯坦人的政策,反而让“狱卒”自身受到围困,强硬政策使以色列自陷孤立。^④

袭船事件使得加沙人道主义危机凸显,要求解除对加沙封锁的呼声空前高涨。事发后不久,国际劳工组织6月10日在日内瓦发布的最新一份年度报告——《有关阿拉伯被占领土的工人处境》指出,加沙2009年国内生产总值实际增长率仅1%左右;就业率在2009年第四季度仅为31.2%,属世界最高失业率之列;73%的加沙人口得不到粮食保障。报告还特别强调,“妨碍出入和流动构成了实现经济发展的最严重障碍,并对当地人的就业和收入形成负面影响”。^④美国国务卿希拉里也表示,加沙地带人道主义危机现状是“不能接受的”,并敦促以方允许更多国际人道主义救援物资进入加沙地带,促进基础设施的重建和民生的改善。^④

袭船事件后,以色列通过封锁孤立和削弱哈马斯的政策也受到质疑。“铸铅”行动后,来自加沙地带对以境内目标的袭击活动虽然有所减弱,却没有

消失。从长期看,封锁政策无法给以色列带来彻底的安全保障,反而使哈马斯无论在道义上还是政治上都得分。袭船事件后,哈马斯领导人哈尼亚在加沙声讨以暴行的示威中大出风头,号召力明显增强。

哈马斯虽然遭到封锁和孤立,但在巴勒斯坦政坛的作用和影响力却不容忽视。因法塔赫与哈马斯两大派别迟迟不能实现和解,巴政治生活长期处于“两个政府”的“失常”状态。2010年2月初,巴民族权力机构决定于7月17日在约旦河西岸和加沙举行地方选举,但最终因哈马斯的抵制而无限期推迟。哈马斯被排斥于巴以和平进程之外,也对巴以和谈造成负面影响。5月9日以色列刚刚启动与以阿巴斯为首的巴民族权力机构(法塔赫政权)的间接谈判,因而以方对加沙的封锁政策显然令巴方为难,严重威胁到脆弱的巴以对话机制。袭船事件后,哈马斯等巴内部政治派别纷纷呼吁中止巴以间接谈判,使阿巴斯面临更大压力。美国甚至有人建议奥巴马采取“以夷制夷”的策略,即允许哈马斯参加与以谈判并达成一揽子协议,由哈马斯出面致力于阻止所有巴激进组织对以暴力袭击;以则解除对加沙的封锁。^⑤另据英国《卫报》透露,美国政府前不久曾派出代表与哈马斯秘密接触,表明美方对哈马斯的立场出现松动。^⑥

二是以色列在中东地区的安全环境进一步恶化。一方面,以与土耳其和阿拉伯国家关系严重受损。特别是因土耳其从政府到民间均旗帜鲜明地支持巴方,导致以与摩擦不断加剧。此次国际救援船队的参与人员有663人,来自37个国家;其中,土耳

¹ (春秋)孙武著:《孙子兵法》(图文版),北京燕山出版社,2004年9月,第167页。

^④ “Israel after Gaza: Counting the cost”, http://www.economist.com/world/mideast-africa/displaystory.cfm?story_id (上网时间:2010年6月15日)

^④ “New ILO report on the situation of workers in the occupied Arab territories”, http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang-en/WCMS_141537/index.htm (上网时间:2010年6月17日)

^④ “Clinton: US Looking for New Ways to Aid Gaza After Flotilla Incident”, *Voice of America*, June 3, 2010

^⑤ “《时代》周刊支招奥巴马:以色列还能封锁加沙多久”, http://discovery.china.com.cn/rollnews/2010-06/11/content_2642737_2.htm (上网时间:2010年6月15日)

^⑥ “Hamas leader says American envoys making contact but not openly”, *The Guardian*, May 30, 2010

其人多达 380 名¹，是名符其实的“主力军”。在船队启程前往加沙之前，作为行动主要组织者的“土耳其人权自由及人道主义援助基金会”不顾以方拦截警告，在伊斯坦布尔举行了一场由 5000 多人参加的盛大离港送别仪式，显示出为援助加沙巴勒斯坦人“不畏艰险”的决心。以军拦截救援船队后，土耳其随即宣布召回驻以大使，并取消与以军举行联合军演的计划。土总理埃尔多安尖锐批评以色列的行为是“血腥屠杀”，同时敦促以政府尽快解除对加沙地带的“非人道封锁”，并表示土耳其的外交忍耐是“有限度”的。^④ 土上万民众包围了以色列驻伊斯坦布尔领馆，焚烧以色列国旗，并高呼“以色列是罪犯”等口号。土还发出警告，称将派出由土海军护卫的船只前往加沙地带。土外交部长艾哈迈德·达武特奥卢明确表示，土同以的关系由于以军袭击救援船队并造成土人死亡而受到严重影响；除非以方允许国际社会进行调查，否则以土关系“将无法实现正常化”。^④

袭船事件还加剧了阿拉伯国家对以色列的敌对情绪。阿拉伯国家纷纷呼吁安理会对以袭击救援船事件展开独立调查。约旦、埃及等国先后宣布召回驻以大使，以示抗议。6月6日，阿拉伯议会联盟高级代表团造访加沙，对遭受封锁的加沙人民进行声援，并决定设立一个协调委员会，专门负责协调向加沙运送救援物资。6月13日，首次访问加沙的阿拉伯联盟秘书长穆萨表示，对 Hamas 控制的加沙领土长达 4 年的封锁必须被“打破”。在开罗召开的紧急会议上，阿盟外长还要求以解除对加沙地带的封锁，并表示将同土一起就以袭击国际救援船队事件向国际法庭提起诉讼。卡塔尔则表示，愿提供一切资金支持有关法律行动和宣传工作，以促使以色列解除对加沙的封锁。^④

另一方面，伊朗、叙利亚与土耳其遥相呼应，形成共同对付以色列之态势。袭船事件后，叙利亚外交部发言人发表声明称，以色列“犯下了血腥的海盗罪行”。叙总统巴沙尔·阿萨德表示，叙将支持土任何决定和行动，迫使以色列解除对加沙的封锁，警告以色列“不仅仅对以色列的行径予以谴责，还将采取行动”。^⑤ 伊朗总统艾哈迈迪·内贾德则将以

军袭船行动解读为“表现出以色列人无能和疯狂的两面性”。^④ 伊最高精神领袖大阿亚图拉赛义德·阿里·哈梅内伊的一名军事副手向媒体透露，伊革命卫队已经做好准备，只要哈梅内伊下令，革命卫队就可派军舰承担起护送运输援助物资船队前往加沙的任务。^⑥

三是对美国新中东战略及以与美传统盟友关系均将产生不利影响。奥巴马执政后推出中东新战略，其主旨便是高举“与伊斯兰世界改善关系”的旗帜，妥善处理地区热点问题。目前，美在中东面临三大危机：伊朗核危机、伊拉克危机和巴以问题，其中任何一个危机的解决，都需要阿拉伯国家配合。众所周知，阿拉伯国家最关注的是巴勒斯坦问题，并视之为测试美是否改变偏立立场、真心改善与包括阿拉伯国家在内的伊斯兰世界关系的“试金石”。因此，重启久陷僵局的巴以和谈，无疑将有助于美国团结阿拉伯国家、共同构筑反伊朗联盟。然而，以色列武力拦截国际人道主义救援船队之举，破坏了美国拉拢阿拉伯国家的计划，从而严重干扰了美国新中东战略的实施。事后，美国媒体反应强烈，纷纷指责以色列“又一次把美国拖入尴尬”，令美国倡导的巴以和平进程及对伊朗的新一轮制裁均受到威胁。有美国评论家甚至将以色列称作美国的“阿喀琉斯之踵”，呼吁立即终止对以援助，特别是对以军援。可以说，袭船事件使本已摩擦不断的以美关系面临新的严峻考验。○

(责任编辑：黄昭宇)

¹ “自由加沙运动”，<http://www.chinanews.com.cn/gj/gj-fxpl/news/2010/06-12/2340026.shtml> (上网时间：2010年6月15日)

^④ “Turkey PM Erdogan: World must punish Israel for its ‘massacre’ on Gaza aid flotilla”, *Haaretz Daily Newspaper*, June 1, 2010

^④ “Turkish PM: Country will reconsider its relationship with Israel if Turkish citizens not released from prison”, <http://entrend.az/news/arisc/1698173.html> (上网时间：2010年6月17日)

^④ “卡塔尔愿为起诉以色列提供资金支持”，http://news.xinhuanet.com/world/2010-06/04/c_12178811.htm (上网时间：2010年6月15日)

^⑤ “叙利亚全力支持土耳其要求以色列解除对加沙封锁”，http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/2010-06/08/content_9949553.htm (上网时间：2010年6月15日)

^④ “Ahmadinejad: Flotilla raid step towards Israel's annihilation”, *IsraelNWS*, June 8 2010.

^⑥ “Iran Revolutionary Guards ready to escort Gaza ships”, http://news.yahoo.com/s/nm/20100606/wl_nm/us_israel_flotilla_iran (上网时间：2010年6月15日)