

在夹缝中求生存的约旦外交

中国社会科学院西亚非洲研究所 冯基华

常言道“小国无外交”，然而，位于西亚一隅的蕞尔小国约旦，凭借其王国的历史地位和地理位置，以及适应国情且灵活多变并有所侧重的多元外交政策，在中东事务中发挥了巨大作用，在阿拉伯世界产生了重大影响。

一、约旦的总体外交政策

约旦系发展中国家，位于西亚一隅，面积 96 188 平方公里，人口约 600 多万^①，资源较贫乏，经济基础薄弱。国民经济主要支柱为侨汇、外援和旅游。2002 年国内生产总值 86.6 亿美元，国民生产总值增长率 5%。农业不发达，农业人口 11.04 万，可耕地面积约 90 万公顷，已耕地面积仅 50 万公顷，多集中在约旦河谷，每年所需粮食 3/4 靠进口。水资源缺乏是约发展农业的主要障碍。外援是约经济主要来源之一，据约计划部统计，2002 年约共获外援助近 6.54 亿美元，其中拨款 4.71 亿美元，贷款 1.84 亿美元。美国是约最大援助国，2002 年向约提供 2.86 亿美元（其中军事、经济援助各半），过去 10 年，美还免除其债务 7 亿美元。此外，约还从日本、欧盟、世界银行等处获得援助，2002 年欧盟对约援助 1.123 亿美元；日本 3290 万美元；世界银行和国际货币基金组织 1.25 亿美元；阿拉伯经社基金会 1490 万美元^②。

我们不难看出约旦既无辽阔的国土和充足的人力资源，也无雄厚的经济实力，区区小国难以支撑其积极的外交和确保国家的安全。约旦位于地区冲突的中心，与伊拉克、以

色列和巴勒斯坦相邻，始终处于各种势力的“夹缝”之中。然而，约旦不仅在动荡的中东生存下来，而且还凭借王国的历史及地理位置的优势，在地区冲突中起到其他国家难以发挥的重要调节作用，使外交成为其资源，给约旦带来大量经援。约旦外交政策的基本目标是保证国家领土完整与政治独立，“与愿意和我为友的国家为友，与愿意和我为敌的国家为敌”。

20 世纪 50 ~ 70 年代，美、苏加紧争夺中东，中东各国间的新旧矛盾也在不断发展。面对该地区错综复杂的局势，约旦奉行亲西方的外交政策，加强同英、美的战略伙伴关系，反对共产主义。在中东地区，与中东诸国特别是阿拉伯国家展开积极的外交活动，加强与海湾国家的区域安全合作，共同抗击以色列的侵略。对敌对的阿拉伯国家则采取敬而远之，不卑不亢，针锋相对的策略。

进入 20 世纪 80 年代，泛阿拉伯民族主义（Pan-Arabism）已是“明日黄花”，约旦国家利益、民族意识抬升并逐渐凸显。整体国际环境也发生变化，和平与发展逐渐成为国际关系的主旋律。由于形势的变化，约旦的外交政策转入致力于争取恢复被占领土，积极推动中东和平进程，并在其中扮演重要角色。这一时期，尽管约旦继续奉行亲西方的外交

① 赵国忠主编：《简明西亚北非百科全书》，中国社会科学出版社，2000 年版，566 页。

② 摘自外交部网站。

政策,但又不完全依靠美国,注意广交朋友,少树敌,实行多边外交,同苏联和中国保持一定的交往。

海湾战争给中东国家的政治、经济和社会带来严重影响,同时在阿拉伯世界造成极大分裂,破坏了阿拉伯国家的团结。由于约旦在海湾战争中支持伊拉克,不仅严重影响了与海湾国家的关系,还“失宠”于美国等西方国家。海湾战争后,约旦不得不重新调整对阿拉伯国家的外交政策,积极修复和促进阿拉伯世界的团结与合作。同时努力向美国“示好”,修补美约关系。

侯赛因国王去世后,阿卜杜拉二世在侯赛因国王的对外政策基础上,实行中立、不结盟和对外开放政策,推行全方位的平衡外交。近年来,约旦外交十分活跃,除继续强化同美等西方战略合作或伙伴关系外,还继续发展与中国、俄罗斯关系,积极参与并推动中东和平进程。“9·11”事件后,约支持美打击“基地”恐怖组织,参加阿富汗维和部队,支持并配合美国打击伊拉克。如果说约旦在海湾危机和战争中由于“站错队”蒙受巨大的政治、经济损失,那么在伊拉克战争期间约旦却是获益颇丰的国家。

二、穿梭外交,重建阿拉伯团结

多年来约旦重视与伊拉克、科威特、沙特阿拉伯等海湾阿拉伯国家发展关系,从这些国家得到大量援助。然而,好事多磨,海湾这一富得流油的地区,进入80年代却战事连连,纷争不断。约旦也因城门失火而殃及自身,多次陷入左右为难的“夹缝”中。然而,塞翁失马,焉知非福?约旦虽处地区冲突的中心却临危不乱,侯赛因国王积极进行穿梭外交,重建阿拉伯团结。它的外交行动为约旦赢得大量经济援助。

1. 两伊战争中的约旦外交。1980年伊

朗、伊拉克爆发战争,使阿拉伯国家的内部团结遭到破坏。叙利亚站在伊朗一边,约旦则采取坚决支持伊拉克的立场,与伊朗断交。两伊战争期间,侯赛因国王进行了频繁的外交活动,试图说服叙利亚支持伊拉克。调解叙伊关系,不仅符合约旦自身的需要,符合海湾国家的需要,也符合伊拉克的需要。这一行动得到沙特等海湾国家及欧盟的赞许。在力促叙伊和解的同时,侯赛因国王还力促叙利亚、埃及和解,并初见成效,这有利于中东和平进程的向前发展。约旦的外交活动为自身赢得了大量的经济援助。

2. 海湾战争中的约旦外交。1990年8月2日伊拉克入侵科威特,使约旦陷入左右为难的夹缝中。在海湾战争中,约旦迫于国内压力站在伊拉克一边,拒绝支持美国领导多国部队发动的对伊战争,导致约旦与美国和海湾国家的关系非常紧张。战争结束后,海湾国家出于报复,宣布停止向约旦提供援助,还驱逐了30万名约旦劳工。海湾合作委员会秘书长说:“它的成员针对伊拉克同盟的方针是不宽恕,不忘记”^①。

面对这种严峻的地区和国际形势,约旦立即着手调整对外政策,重新协调和阿拉伯国家的关系,以期摆脱海湾战争的阴影。侯赛因国王呼吁分裂的阿拉伯世界重新实现和解,在相互信任和相互尊重的基础上重建阿拉伯内部的团结。约旦试图引导阿拉伯敌对双方,不要因海湾战争引发的仇恨使国家再度成为杀戮的战场。经过侯赛因国王的不懈努力和穿梭外交,海湾战争后的约旦不仅改善了与其他阿拉伯国家的关系,还使美国充分认识到这个中东小国在美国中东政策中的

^① Jordan's Diplomacy: Balancing National Survival with Nation's Revival, P23, Musa Breizat published by the Centre of Strategic Studies, University of Jordan, July 1995.

重要性。与此同时,它还维持着与伊拉克的友好关系,并充当美伊间的调解人。

约旦在海湾战争前后的态度转变,充分说明了约旦外交政策的灵活与多变,并使约旦在风云变幻的中东地区能够应对自如。

3. 伊拉克战争中的约旦外交。2003年3月26日美国以清除大规模杀伤性武器为借口,在没有得到联合国授权的情况下,悍然发动了伊拉克战争。美国的这一行动,使阿拉伯各国陷入左右为难的困境。由于在政治、经济和安全等方面对美国的严重依赖,阿拉伯国家不得不站在美国一边,或明里支持,或暗里帮助,或骑墙观望,约旦也不例外。

伊拉克战争爆发后,为了维护本国利益,约旦外交部声明支持美国打击伊拉克,并于3月28日驱逐了5名伊拉克驻安曼外交官,引起阿拉伯世界的普遍不满。为了收买人心,阿卜杜拉国王反复表态,谴责美英联军对伊拉克百姓的屠杀,还收留了萨达姆的女儿。战争结束后,在伊拉克重建问题上,约旦强调应让伊拉克人管理本国事务,并建立自己的国家权力机构,使目前的动荡局势恢复稳定,让伊拉克在世界经济和政治中重新发挥作用。但这并没有赢得伊拉克人对约旦的好感,相反,约旦驻伊大使馆被炸,死伤十儿人。这一切反映了“夹缝生存”的艰难。然而,约旦在伊拉克战争中的表现却得到美国的“青睐”,并因此获得大量的经济援助。

三、阿以冲突中的约旦外交

阿以冲突是中东动荡之源,由于阿拉伯各国在解决阿以冲突问题上存在分歧,使阿拉伯世界的团结遭到破坏。约旦处在地区冲突的中心,与冲突的主要双方以色列和巴勒

斯坦接壤,使其成为直接的受害者。然而,地区冲突既给约旦带来挑战,同时也带来机遇。一方面,阿以冲突使约旦的安全利益受到威胁;另一方面,也给约旦的外交带来更大的施展空间。哈希姆家族是先知穆罕默德的后裔,在阿拉伯世界享有尊贵的地位和声望,具有一定的感召力。因此,约旦成为巴以美三方谈判不可或缺的调解人。侯赛因国王也充分认识到约旦在中东和平进程中不可小视的作用,并将这一优势发挥得淋漓尽致。

1. 化干戈为玉帛。约旦与巴勒斯坦有着很深的历史渊源,在第一次中东战争中约旦占领了约旦河西岸,将约旦河西岸纳入约旦版图是哈希姆王国与巴勒斯坦人漫长的、混乱关系的开始。蜂拥而至的巴勒斯坦人进入约旦,他们对自己家乡的认同感和解放自己土地的愿望,使得约旦王国无法发展成一个团结的、有凝聚力的社会。巴勒斯坦人与约旦政府间的矛盾对约旦的内、外政策产生了极大影响。

约旦本应支持巴勒斯坦人的民族解放斗争,然而,巴解组织成立后,不仅利用约旦国土进行武装斗争,对以色列境内及被占领土的袭击不断增加,导致以色列对约旦进行报复,巴解的一些激进分子甚至还想推翻侯赛因,约旦的国家安全受到严重威胁。1968年9月侯赛因国王的车队遭到袭击,促使约旦军队同巴勒斯坦武装在安曼展开激战,并对其发动全面打击,巴解武装损失惨重。这一事件被称做“黑九月”。在美国和英国的大力支持及以色列的暗中配合下,1971年7月13日约旦军队向巴解武装发动了残酷的清剿,最终将巴解组织赶出约旦。由此约巴关系进

人最“黑暗”的时期。

1978年在美国的斡旋下,埃及同以色列签署了《戴维营协议》,遭到阿拉伯国家的强烈反对。侯赛因国王指责《戴维营协议》把巴解组织排除出中东和平进程,并以此为契机同巴解走向联合,以加强约旦在阿以冲突中的地位和作用。1982年巴解主席阿拉法特发表讲话,明确表示今后的巴勒斯坦国必须同约旦建立特殊的关系。侯赛因国王采取了更加灵活的立场,提议建立“保证约旦和巴勒斯坦两国人民的自决权力”的约旦-巴勒斯坦联邦。

1986年6月底,约旦政府宣布在被占领土约旦河西岸和加沙地带实行五年建设计划,其目的是加强约旦对西岸和加沙的影响,同时用发展经济的办法使西岸人稳定下来,制止他们向东岸流动。然而,这一计划遭到巴勒斯坦人的强烈反对。1988年7月31日约旦突然宣布约旦河西岸脱离约旦,今后西岸的事务由巴勒斯坦解放组织和那里的巴勒斯坦人自己负责和处理^①。此外还明确表示,约旦将一如既往地支持巴勒斯坦人民恢复合法权利的斗争,约旦作为阿以冲突主要一方,不会推卸参加中东和平会议的责任。侯赛因反复强调约巴团结的重要性,指出这是约旦“稳定、发展和繁荣的基础”。这一重大决策是约旦政府根本改变对西岸政策的重要组成部分,使约巴关系发生突然转折。约旦与西岸断绝关系解除了部分巴勒斯坦人对约旦控制西岸的忧虑,为巴勒斯坦建国铺平了道路,有利于中东和平进程的向前发展。

中东和平进程拉开序幕之后,约巴关系进入合作阶段。尽管时有摩擦,但总的来说

约旦始终支持巴勒斯坦同以色列的合法斗争,谴责以色列对巴勒斯坦平民的暴力行径。

2.暗渡陈仓。在阿以冲突中,约旦与以色列的关系比较微妙。一方面它们是敌对国家,在1948年的巴勒斯坦战争中,约旦是与以色列交战的5个阿拉伯国家之一,约以边界流血冲突时有发生;另一方面犹太人在建国前就与约旦国王阿卜杜拉一世联系,谋求约旦对在巴勒斯坦建立犹太家园的支持,约旦是试图最早与以色列单独媾和的阿拉伯国家,中东和谈开始后,约旦又是积极推动中东和平进程的国家。

形式上处于战争状态的以色列和约旦,几十年来它们的最高领导人却一直在秘密会晤,哈希姆家族与犹太领导人之间的接触可追溯到上世纪中期。1947年11月15日和1948年5月10日,阿卜杜拉一世曾两次接见未来的以色列总理梅厄夫人^②,但双方谈判的结果未能阻止约旦在1948年5月15日同阿拉伯军队并肩作战。然而约旦是表示准备签订停战协议的第一个阿拉伯国家。约旦在战后企图吞并约旦河西岸的做法遭到其他阿拉伯国家的反对,转而寻求以色列的支持。1949年5月5日,以色列外交部长夏里特秘访舒纳宫,与阿卜杜拉一世讨论了双方在停火线附近撤军等问题。1950年2月28日,双方草签了《约旦王国与以色列和平条约》^③。

然而,在国内外的强大压力下,约旦不得不放弃与以色列单独实现和平的秘密外交行动。约以重新接触的高潮是1985年10月5

① 川青、传广:《侯赛因搅动中东》,《世界知识》1988年18期。

② ③徐向群、宫少朋主编:《中东和谈史》,中国社会科学出版社,1998年12月第1版,74、104页。

日,佩雷斯与侯赛因在伦敦的秘密会谈,之后,以约的秘密联系更加频繁。自1970年至1990年的20年间,侯赛因对以色列的访问达8次以上。

如果认为侯赛因国王只会与以色列拉关系而不顾及影响,那就低估了国王的精明。他与以色列的联系是有分寸的,侯赛因在处理约以问题上一直说他有“两只手”。在夹缝中求生存与发展的约旦,必须艰难地保持某种政治上的平衡,侯赛因国王奉行的“两手”政策使他出色地做到了这一点。因此,自1953年即位后,他稳操权杖41载。

正是靠这种联系,约以自1967年以来相安无事27年,还是靠着这种联系,1970年侯赛因一举将巴解武装赶出约旦;1994年7月25日约以能出其不意签订《华盛顿宣言》,成为中东和平进程中的又一个里程碑。约以建交后,两国各方面的关系发展较快,1995年8月约旦议会取消了对以色列的经济禁运。约以边界开放以后,两国商界不断地新建合资企业,双方签署了15项经济合作协议,特别是约旦向以色列的出口增加迅速,2001年以色列成为约旦第五大出口国,出口额达1.0272亿美元。跨越两国边界的旅游业也得到较大发展,每年游客达115万人,收入约8亿美元。

当然有了良好的开端并不等于两国间的一切问题就已解决。约以和平协议签署不到一年,两国关系出现危机。约旦的巴勒斯坦人对约以签署的和平协议及侯赛因国王对以领导人表现出的友好态度很不理解。另外,

侯赛因国王日益与美国站在一起,再加上通货膨胀,与以色列实现和平所带来的“和平经济”没有兑现,使国王受到国内各界的批评,他不得不转换态度,改变立场。以色列对同约旦关系的恶化深感担忧,并派特使前往安曼修补以约两国关系,对原定的强硬政策进行了一些修改和让步,以约关系趋于冷淡。

在阿拉伯世界同以色列的整体关系中,目前还存在着一些不确定因素,其中主要是约旦在未来东耶路撒冷权益分配中的地位问题、难民问题的最终解决和未来巴勒斯坦同约旦的关系问题。这些因素将影响今后约、以、巴关系的发展。俗话说“秤砣虽小能压千斤”,在中东和平进程中,约旦在调节巴、以谈判,协调其他阿拉伯国家对以色列的立场方面,起着其他国家难以替代的作用。

保证国家的领土完整和政治独立是约旦外交政策的出发点。约旦外交政策的主要目的是建立一个与地区和国际的连接纽带,以加强约旦的地位,并且在阿以冲突中为约旦谋求最大利益。侯赛因国王是约旦外交政策的最高决策者,长期的实践经验和卓越的政治才能使约旦的外交政策能够适应地区和国际压力。从其继承者阿卜杜拉二世的外交实践来看,似乎也不乏这种“平衡术”基因。“在夹缝中求生存”的外交政策充分展现了一种智慧和灵活,对周边国家和西方大国外交政策的成功运作,是约旦确保国家安全的必不可少的手段,使外交成为约旦综合国力软实力中极为重要的部分,并且为约旦的生存赢得了更大的空间。

(责任编辑 孙鯤)