

奥巴马中东政策调整及中东热点问题走向

中国亚非发展交流协会顾问 安惠侯

【内容提要】 奥巴马政府调整中东政策有3个原因,5条思路。调整后的中东政策是将反恐主战场转到阿富汗,逐步从伊拉克撤军,以更积极的态度推进巴以和谈,争取与伊朗直接对话,以外交手段解决分歧。中东热点问题是否会因美政策调整而得到解决,存在许多不确定因素。这些问题仍将是奥巴马政府外交的重点和难点。

【关键词】 奥巴马政府 调整政策 大中东 热点问题

奥巴马政府当前的重点工作是应对国内金融危机和经济衰退,外交也围绕这个中心展开。然而作为一个超级大国,美国不可能只关注国内金融和经济问题,其外交也注定是全方位的。中东问题就是奥巴马政府在金融危机问题之外,不得不应对的另一个难题。以“变革”为竞选口号的奥巴马出任总统后,对美外交政策进行了一些调整,其中也包括中东问题。

一、调整政策的原因和思路

促使奥巴马政府调整中东政策的因素有三:一是布什政府的中东政策在许多方面遭到失败,使美国深陷困境,必须调整;二是奥巴马奉行的自由主义理念与布什热衷的新保守主义理念有别,做法必然不同;三是美当前的综合国力与布什上任时相比已明显下降,又面临严重的金融和经济危机,在许多方面已力不从心,奥巴马不得不对其中东面临的问题上分清轻重缓急,在优先次序上做些调整。客观地讲,在布什政府第二任期内,美国中东政策已发生一些变化,但力度不大。奥巴马政府在此基础上再做进一步的调整,体现其“巧实力”外交的新特点。

奥巴马政府调整中东政策的思路有如下几个方面。

1. 更注重外交手段,政治交涉,接触和对话。软硬兼施,“胡萝卜加大棒”原本是美国传统的外交手法。布什政府频舞大棒,迷信武力,推行“先发制人”方针,实施“政权更迭”政策,接连发动两场战争,给地区和世界造成战乱,不仅未能达到目的,也损害了美国的形象。希拉里·克林顿国务卿提出要施行“巧实力”。她说:“巧实力意味着组合运用外交实力、经济实力、军事实力和法律手段。”^①美国防部长盖茨也说,经过伊拉克战争的情报错误,今后的美国总统在发动先发制人的打击前,可能将采取更为谨慎的态度。^②当然,奥巴马政府不会放弃硬的一手,在它需要时仍会采用制裁、颠覆、军事干涉等手段。奥巴马宣称,“美国有权对那些准备破坏其目标的国家采取单方面的行动”^③,其对外政策仍暗藏杀机。

2. 更注意发挥盟国、大国、联合国以及地区大国的配合作用,慎用单边主义。希

^① 希拉里:《美国欲建“灵巧实力”》,载《新民晚报》,2009年1月14日。

^② 《美国将慎用先发制人打击》,载《参考消息》,2009年3月14日。

^③ 刘学成:《奥巴马政府的外交框架与对华政策走势》,载《国际问题研究》,2009年第2期。

拉里承认“美国没有办法独自解决最为紧迫的问题”，因此需要国际社会的支持和配合。她同时强调，“世界也不可能在没有美国参与的情况下解决这些问题”。潜台词是美国仍将发挥并极力维护在国际和中东事务中的主导作用。

3. 极力改善在阿拉伯-伊斯兰世界的形象。布什总统在“9·11”事件后宣称要发动新的十字军东征，反对伊斯兰法西斯，把反恐矛头指向伊斯兰教，并发动阿富汗战争和伊拉克战争，继续偏袒以色列，使得阿拉伯-伊斯兰世界民众反美情绪高涨。奥巴马在总统就职演说中强调，“面对穆斯林世界，我们寻求一条新的前进道路，以共同利益和相互尊重为基础。”奥巴马上任几天后就接受阿拉伯语的半岛电视台采访，向阿拉伯世界示好。他还罕见地自我批评，说对阿拉伯世界，“美国经常从一开始就采取指手画脚的方式”，今后，要“从一开始就采取倾听的方式。”¹

4. 重视解决阿以冲突。布什政府不理解巴勒斯坦问题在阿拉伯-伊斯兰民众心中的分量，长期忽视巴勒斯坦人民恢复民族权利，收复被占领土的强烈要求，极端偏袒以色列，引起阿拉伯民众及政府的普遍不满。奥巴马在出任总统后的第三天，就表示将“积极主动地寻求实现巴勒斯坦与以色列之间，以及阿拉伯国家与以色列之间的和平”，并任命米切尔为中东问题特使，表明了他对解决阿以冲突的迫切心情。^④

5. 稳步推行美式民主和自由价值观。布什政府提出“大中东民主改造计划”，认为缺乏民主是中东地区成为恐怖主义温床的主要原因。但民主改造计划触及阿拉伯国家当权派的执政地位和既得利益，因此不仅遭到阿拉伯国家民众的反对，也引起各国政府的不满。奥巴马不会放弃推行民主和自由价值观，但现实告诉他，不顾条件地实施“民主选举”，只会使伊斯兰极端势力获胜；而失

去阿拉伯国家当权派的支持和配合，美国中东政策的实施会更加困难。因此，民主和自由价值观只能因地制宜地逐步推行，而与阿拉伯温和派国家保持良好关系对美十分重要。

二、大中东热点问题仍是奥巴马政府的外交重点

奥巴马政府的中东政策仍在调整之中，还会根据形势的发展做相应变动，但政策框架已现端倪。

一是美国反恐重点已由伊拉克转向阿富汗。奥巴马政府宣布从伊拉克撤军计划并决定增兵阿富汗。这既是兑现奥巴马竞选承诺，也是想减轻在伊拉克的军费负担。更重要的是，奥巴马政府对形势的估计发生变化。它认为伊拉克安全形势正在好转，而塔利班武装却恢复元气，卷土重来，阿富汗成为反恐主战场。美军方对伊拉克形势的估计更为谨慎，认为安全形势仍然脆弱，存在反复的可能，因此撤军速度和幅度不能操之过急。美撤军计划比奥巴马的16个月撤军的承诺已有所不同，显然是吸收了军方的意见。在该计划公布之前，美国与伊拉克达成一项美向伊出售价值50亿美元重型武器装备的协议，旨在增强伊拉克军队的战斗力。奥巴马政府或许认为，这既有利于稳定伊拉克安全局势，又便于维持美国对伊拉克的控制，还可保持对伊朗的威慑。美为伊拉克战争付出4259名士兵的生命，3.5万名士兵伤残以及近7000亿美元军费的代价，不可能轻易放弃对伊拉克的控制。

奥巴马2009年3月宣布对阿富汗的新战略，强调“明确而集中的”目的是“破坏、瓦解和击溃”那里的“基地”组织，以确保美国和国际社会的安全。除了已经宣布的增兵1.7万人，后又增派4000人外，

¹ 《对中东不再“指手画脚”》，载《新民晚报》，2009年1月28日。

^④ 《奥巴马欲摆脱布什“痕迹”》，载《解放日报》，2009年1月24日。

新战略还有如下内容：在未来5年内，每年向巴基斯坦提供15亿美元的援助，以帮助其发展经济，稳定政局，增强其配合美反恐的能力和意志；培训阿富汗安全部队，计划于2011年将其扩充到13.4万人，将警察部队扩大到8.2万人；分化塔利班，“融合可谋求和解的武装人员”；发展经济，改善民众生活，缩小极端势力的群众基础；直接与地方政府和部落领袖保持接触和合作等。美还要求北约其它成员国增兵阿富汗并极力争取阿富汗邻国的配合。很明显，美将在阿富汗全力以赴，志在必得。

二是以积极姿态推动巴以和谈及叙以和谈。3月初希拉里出访中东，在加沙重建国际会议上宣布向巴勒斯坦提供9亿美元的援助。这对深陷金融危机的美国来说应是慷慨之举，是要显示奥巴马政府重视巴以和平进程，博取阿拉伯世界的好感。针对已组阁的以右翼政党利库德集团领袖内塔尼亚胡不同意巴勒斯坦建国的立场，希拉里强调，美坚持的两国方案是“不可避免的”，巴立国也符合以的利益。她还公开批评以政府继续修建定居点的做法，其立场与布什政府有明显的区别。当然希拉里也不会忘记重申美将一如既往地维护以色列的安全，但大力推动巴以和谈的态度十分坚定。希拉里力挺巴勒斯坦温和派以阿巴斯为首的巴民族权力机构，继续打压哈马斯。她重申哈马斯应停止使用暴力，承认以色列，接受巴以和谈已达成的协议，否则美不与哈马斯合作，也不允许它染指国际援款。尽管有媒体透露美私下与哈马斯有所接触，但希拉里公开的态度仍然严厉。不难看出奥巴马政府对巴以和谈基本上仍奉行布什政府在安纳波利斯和会上确定的政策，但态度更为积极和认真。与布什政府不同的是，奥巴马政府着手改善与叙利亚的关系并推动叙以重启和谈。希拉里在访问中东时宣布派两名特使访叙。美此举似也有分化叙利亚与伊朗关系的考虑。叙利亚总统巴

沙尔则表示，如美充当中间人，叙愿恢复与以和谈。

三是强调愿与伊朗直接对话，通过外交途径解决双方分歧。布什政府宣布伊朗为“邪恶轴心”国家，指责伊寻求发展核武器，支持恐怖势力，是美国最大的威胁，一直对它实施制裁、进行颠覆并威胁对其发动军事打击。伊朗则强硬应对，毫不妥协。双方关系十分紧张，海湾上空多次战云密布。奥巴马上任后表示，如果伊朗领导人松开拳头，美将向它伸出外交之手。2009年3月20日，在伊朗传统新年之际，奥巴马再次向伊朗喊话。他说，“我愿意向伊朗领导人清楚表明，虽然我们长期以来存在严重分歧，但我的政府正致力于通过外交途径解决我们面前的各种问题，寻求在美国、伊朗和国际社会之间建立建设性关系。”^① 伊朗内部已就与美对话达成共识。对奥巴马的喊话，伊朗方面表示欢迎，但认为奥巴马必须采取行动，弥补美国过去所犯错误。^② 伊朗最高领袖哈梅内伊21日说，美国对伊朗的政策并没有发生变化。如果美国能够做出改变，伊朗的态度也将相应做出变化。^③ 就在奥巴马再次对伊朗喊话前几天，美国宣布将对伊朗的制裁措施延长一年。奥巴马讲话后，美国务院发言人重申伊朗必须放弃发展核武计划并停止支持恐怖势力。看来双方都有对话意愿，又都等待对方先松开拳头。

不难看出，奥巴马政府调整中东政策主要是在手法和策略方面，美在中东的战略目标没有变化。全面控制中东地区，确保美在中东的主导地位，不容许任何国家或势力挑战美在中东的核心利益，反恐、防扩散，推行美式民主仍然是奥巴马政府中东战略的主

^① 《奥巴马想“建设”美伊新关系》，载《解放日报》，2009年3月21日。

^② 《美国仅有语言是不够的须在行动上“真正改变”》，载《解放日报》，2009年3月22日。

^③ 《阿富汗局势再受关注》，载《人民日报》，2009年1月22日。

要内容。视以色列为美实施中东战略的重要支柱，偏袒以色列也是美历届政府不变的传统。奥巴马政府调整中东政策不是要放弃中东，而是要更好地服务于它在中东的战略目标。美国媒体将奥巴马政府优先处理的外交事务概括为“一个中心，两场战争，三个重点”，即振兴经济是奥巴马政府工作的中心任务，重中之重，外交当然也要围绕这个中心进行；阿富汗战争和伊拉克战争是美着重应对的两大难题；三个重点指的是巴以冲突、伊朗核问题和朝鲜核问题。这个概括是有道理的。除朝核问题外，其它几个热点问题都在美国称之为“大中东地区”，这些也是奥巴马政府外交的重点。阿富汗被认为是反恐第一前线；推动巴以和平进程和逐步从伊拉克撤军并稳定伊拉克局势是改善美在阿拉伯-伊斯兰世界的形象，减缓阿拉伯-伊斯兰民众反美情绪的突破口；妥善处理与伊朗的关系更是美反恐，防止大规模杀伤性武器扩散以及确保美在中东地区主导地位的关键。

三、大中东地区的热点问题也是美国外交面临的难题

大中东热点问题十分复杂，奥巴马继承的是一堆烫手的山芋。美国在阿富汗进行了8年反恐战争，既没有抓到策划“9·11”事件的“基地”组织头目本·拉登，也没有摧毁塔利班。塔利班势力卷土重来，控制和影响的国土面积已由2007年的54%扩大到2008年的72%。年初塔利班袭击了阿富汗司法部等三个政府部门，引起舆论哗然。美宣布向阿富汗增兵，最终计划将驻阿部队从目前的3.4万人增至6.6万人。美要求北约的欧盟成员国增兵阿富汗，但它们反应不积极。美在阿富汗的军事行动离不开阿富汗邻国的支持和配合。阿富汗最重要的邻国是巴基斯坦，但巴局势不稳，情况复杂。中亚的吉尔吉斯斯坦要求美国撤除在其国土的军事基地，这将极大地影响驻阿外国军队的后勤供应。阿富汗素称“帝国坟场”，历史上

英国和前苏联对阿富汗的军事占领均以失败告终。驻阿英军将领史密斯最近承认，“我们打不赢这场战争”。2002年指挥在阿富汗发动“蟒蛇战役”的美军中将德龙说，向阿富汗增兵，“等于是送去了更多的靶子”。阿富汗的情况比伊拉克更为复杂，阿部族势力强大并各自为政；阿全国山高险峻，地形复杂，美先进武器无用武之地；阿与中东、南亚、中亚相邻，这些地区国家和局势变化都会对阿局势产生影响。美在阿富汗进行的将是一场艰难而旷日持久的战争。

伊拉克的未来仍然充满不确定因素。随着美军撤出，伊拉克是逐步走向稳定还是出现内乱，少有人能做出乐观估计。美军尚未开始撤离，暴力事件已有回潮之势。谁也不能保证“基地”组织不会卷土重来。伊拉克库尔德人已高度自治，但能否自我遏制独立倾向，他们与什叶派和逊尼派在北部地区石油资源控制权方面的矛盾都难以调解。战前掌权的逊尼派与现在得势的什叶派之间的权力之争从未停息。什叶派内部的争斗以及政党之间的矛盾还会发展。在伊战6周年之际，领导着“迈赫迪”民兵武装的什叶派领袖萨德尔的支持者举行游行，要求美军立即撤出伊拉克。反美武装力量不仅仍然存在而且在民族、教派和政党间的斗争中发挥影响。奥巴马政府改变布什政府不向伊拉克提供重型武器装备的做法是一柄双刃剑。一旦出现暴力冲突，因重武器的存在，冲突势将更加惨烈。如果这些武器落在反美武装势力手中，对美来说更会是一场噩梦。伊拉克经济重建进展也不大，民众生活仍不如战前，民众的不满往往是动乱的土壤。此外，伊拉克的邻国各有利益取向，并非都愿配合美国稳定伊拉克局势。特别是伊朗在伊拉克影响的增加，对美国是祸是福，实难预料。

岁尾年初，以色列对加沙发动的军事入侵造成1300多巴勒斯坦人死亡，5500多人伤残，进一步加深巴民众对以的仇恨，使巴

以和平进程完全停顿。以色列的大选，右翼政党联盟获得议会120个席位中的65席，利库德集团领袖内塔尼亚胡受命组阁。内氏不接受巴勒斯坦立国，也不同意“以土地换和平”的和谈原则，对巴以和谈的态度明显与奥巴马政府积极推动巴以和谈的政策不合拍。希拉里中东之行极力促使以色列与美协调立场。美国虽然偏袒以色列，但也不会听任以干扰美国的促谈方针。以色列工党同意进入内塔尼亚胡领导的政府，双方达成的协议规定新政府将继续与巴勒斯坦进行和谈，这显然与美国和欧盟施加的影响有关。巴勒斯坦两大派法塔赫和哈马斯仍然分裂割据。以入侵加沙期间，以阿巴斯为首的法塔赫态度暧昧，原本不高的威望又有所下降。美力挺阿巴斯领导的温和派，而以右派的强硬立场又有利于哈马斯扩大支持面。阿拉伯国家积极推动巴两大派和解，组成团结政府，以增强与以谈判地位。两派就2010年1月25日前同时举行民族权力机构主席和立法委员选举、改组武装力量等问题达成一致，但在团结政府的纲领和构成以及立法委员选举方式上存在分歧，至今达不成协议。巴内部派别无法实现团结，巴以和谈也不可能顺利进行。外来的因素也是巴各派别难以实现团结的重要原因。美以视哈马斯为恐怖组织予以打压。内塔尼亚胡的竞选口号就包括要推翻哈马斯在加沙的执政地位。而哈马斯的主要支持者伊朗则公开反对巴以和谈。巴以和平进程如停滞不前，巴以间暴力冲突还会再起。暴力冲突和谈和谈陷于僵局再次爆发冲突，这种怪圈就难以打破。

美国与伊朗直接对话可能只是时间问题。但美要求伊朗“松开拳头”，是何含义，美方未做说明；伊朗要美切实改正错误，2009年3月22日提出具体要求：解冻伊朗在美银行资金，在国际上改变对伊朗的敌视立场，停止支持伊朗反政府组织。美能否接受，也很难说。¹媒体报道，美伊外交

官在黎巴嫩已有两次接触，显然是在为双方正式谈判做准备。美伊交恶已30年，布什政府发动阿富汗战争和伊拉克战争推翻了伊朗两大宿敌：塔利班和萨达姆政权。伊拉克什叶派得势又扩大了伊朗对伊拉克的影响力。伊朗支持的巴勒斯坦哈马斯和黎巴嫩真主党力量不断发展，使得伊朗对巴以冲突和黎巴嫩问题也拥有了不可忽视的影响，在美眼中，真主党和哈马斯都是恐怖组织。而以色列则是美中东战略的重要支柱。伊朗一再申明其核计划的和平目的，但西方社会认定它旨在发展核武器。伊朗强烈反对以色列，伊总统内贾德多次表示要把以色列从地图上抹掉。伊朗拥有丰富的油气资源，并不掩饰充当地区大国的雄心。美伊间的结构性矛盾，难以调和，双方难做出原则性的让步。当然，也应看到，美伊间也存在着利益交汇之处，如都要打击塔利班武装和“基地”组织。以色列对伊朗的核计划更为敏感。2008年美曾计划武力袭击伊朗核设施，因布什政府反对而作罢。布什政府对伊朗百般打压，除了军事袭击外，无所不用其极，但仍不能让伊朗屈服。现在奥巴马政府强调要用外交手段谈判解决分歧，这当然是值得欢迎的事。对话总比对抗好，谈判总比动武强。至少美以对伊朗动武的可能性会因此而减少，中东局势可避免进一步恶化。至于美伊谈判会取得什么样的结果，人们将拭目以待。

美国在中东有着太多的利益，中东对美全球战略实在重要，美绝不会放弃中东。中东的热点问题有的是美一手制造，如阿富汗战争和伊拉克乱局；有的与美关系密切，如巴以冲突和伊核问题，美都脱不了干系。中东热点问题仍将是奥巴马政府外交的重点和难点，“弃之不能，化之乏力”，且看其政府如何应对。
(责任编辑 何任之)

¹ 《伊朗提出与美国对话的具体条件》，人民网，2009年3月23日，<http://world.people.com.cn/gb/1029/4236/9011118.html>

risks and experiences or lessons to follow, it is unlikely that Japan's economy would be kept in a long depression similar to that of the 1990s.

India's Energy Cooperation with the Greater Neighborhood¹³ Region

Yang Siling

India is confronted with a severe challenge of energy scarcity. To maintain energy security, India is actively engaged in energy cooperation with the Greater neighborhood¹³ region. In pursuing its Greater neighborhood¹³ region energy cooperation plan, India has come across both advantages and disadvantages. Of late, while India's Greater neighborhood¹³ region energy cooperation has achieved some progress, it is likely to undergo trials as it is impinging on the interest of other powers or big powers.

Impediments to the Energy Cooperation between Russia and Ukraine and Its Impact on the Pattern of Interest of Big Powers

Liang Ruhong

Recently, the political relation between Russia and Ukraine has been deteriorating with their energy cooperation undergoing serious disputes from time to time, which has further complicated their political relation. The factors that affected their energy cooperation have greatly reduced their strategic mutual trust, resulting in the change of cooperation environment and weakened foundation for cooperation. Their disputes in energy cooperation have also brought about far reaching impact on the pattern of energy interest of big powers. China, when engaged in energy cooperation with Russia, should draw lessons from their experiences.

The Regional Identity and Africa's Integration

Luo Jianbo, Liu Hongwu

The co-existence of Pan-Africanism and nationalism as well as the parallel development of African integration process and nation-state building are the unique characteristics of the African historical development. How the two pairs interact properly remains a complicated issue in the process of African integration. The future unification of Africa will be the result of coordinate and even development of national sovereignty and regional union as well as nationalism and regionalism.

The Future Development of the Political Situation in Malaysia Viewed from the Perspective of Prime Minister Najib's Succession

Zhang Tiegen

With the resignation of Prime Minister Ahmad Badawi, the former deputy Prime Minister Najib has become the new Prime Minister of Malaysia. Najib is a senior politician with a tough style of governing, who is likely to bring major reforms to the government and party. The ruling party is beset with problems and Najib is confronted with serious challenges, all of which makes the political development in Malaysia worth observing.

President Obama's Middle East Policy Adjustment and the Development of Hot Issues in the Region

An Huohou

President Obama has moved the main battle ground of counter-terrorism to Afghanistan, begun a gradual withdrawal of US troops from Iraq, taken a more active attitude towards the Palestinian-Israeli peace talks as well as tried to engage Iran to direct dialog and resolve their differences through diplomatic means. Will such policy adjustment of the US government resolve the hot issues of the Middle East? There are many uncertainties. These issues will surely remain the diplomatic priorities or difficulties of Obama's administration.