

伊朗并非孤岛：一个调动其周边邻国的战略

（原载于卡内基国际和平基金会《政策简讯》，第34期，2005年2月）

作者：乔治·潘可为

译者：程涛

概要

值得庆幸的是，由于伊朗本身的技术困难及美国的军事压力和欧洲的外交努力，它拥有核武器的时间将有可能推迟。但是，无论是推迟还是发生政权更替，都不能铲除伊朗核扩散的根源。如果要求伊朗中止发展核武器，它需要美国做出尊重其主权独立的保证。同时，伊朗的邻国也需要德黑兰为尊重其利益而做出保证。阿拉伯国家并不乐意参加区域安全对话，部分原因就是华盛顿在以色列的核武库和对待巴勒斯坦人问题上采取了双重标准。在调动所有国际力量反对伊朗核发展问题上，美国必须意识到伊朗的核扩散、波斯湾区域安全、美国在中东的作用、以色列核地位以及巴以关系都是相互联结的。如果美国在这些问题上没有一个更加平衡的立场，问题就不可能获得解决。

如果单由美国劝阻或制止伊朗获得核武器的话，就显得势单力薄，也不足以消除它的自负情结。华盛顿不仅需要欧洲国家，还需要阿拉伯国家向伊朗说明为什么放弃发展核武器符合其国家利益。以色列同样想制止伊朗发展核武器，它也会采取措施推动组成一个以美国为首的联盟。欧盟主张与伊朗进行接触，实施这一战略是有必要的。它致力于调动区域因素，以重塑伊朗在核武器问题上的利益。

伊朗领导人说，他们寻求浓缩铀和钚分离能力只是用于发电。但是，有更具经济吸引力的能源可以用于电厂发电。伊朗明显地是想拥有核武器这个选项以挫败美国对其国家主权的威胁，阻止诸如1980年伊拉克对其发动的那场可怕战争的再度发生，并在这个任由以色列、巴基斯坦和美国挥舞着核大棍的地区宣示力量。任何一届伊朗政府都想有拥有这般风光。无论是强硬还是温和的牧师或专家治国论者，概莫能外。正如副国务卿约翰·R·博尔顿证实的那样，甚至“伊朗统治阶级中的温和分子都认为要拥有核武器。”

比起探讨伊朗热衷于核威慑的诸种原因来，布什政府的官员们更愿意坚持只有推翻现行的德黑兰政权才更能解决伊朗核扩散这一挑战。但是伊朗的改革运动者失去了民众基础。因此，现在布什政府是要迟滞伊朗发展核武器的技术步伐，以便为其政权更替赢得时间。正是基于这个原因，布什政府不再反对欧盟与伊朗之间耗费时日的外交磋商。同时，华盛顿

也在制定一些秘密或公开的军事计划，以摧毁一切能被锁定的核设施。同时消灭革命卫队和其它威胁力量。

庆幸的是，由于本身的技术困难、美国的军事压力和欧洲的外交努力，伊朗拥有核武器的时间将有可能推迟。但是，无论是推迟还是发生政权更替，都不能铲除伊朗核扩散的根源。

制定区域性战略

基于历史渊源、安全环境和自身抱负的原因，伊朗形成了一些延续性的国家利益。为了真正解决伊朗的核扩散挑战，美国需要有一个照顾到这种国家利益的战略。所有政治集团的伊朗人都想知道美国会不会入侵或想指定谁去统治他们的国家。自从 1953 年穆沙登政府被推翻以后，与美国的关系历史让大多数伊朗人相信华盛顿是不容许一个真正独立的伊朗存在的。伊朗人同时也需要相信，美国、伊拉克、其它阿拉伯邻国以及以色列都将欢迎其作为一个地区大国和全球政治经济的重要力量而存在，它并不必要以发展和试验核武器的方式来赢得各大国的尊重。

当然，为了创造更加有利的条件，伊朗必须改变自己的政策。但是，美国应该鼓励德黑兰进行建设性的思考。通过积极支持欧盟的外交斡旋，当然首先是要清楚地表明，如果伊朗不构成核武器威胁和停止向恐怖组织提供物质上的支持，美国是不会对其采取强制性行动的。在缺乏地区安全框架的条件下，对于在伊朗邻国有既得利益的美国而言，如果华盛顿不做出这种保证，伊朗将不会相信的。

伊朗需要看到这样一个地区前景：在这个地区里，它是受人尊重的大国，而无军事包围、经济孤立、政治窘迫和行动小心之虞。而为了实现这一前景，伊朗的阿拉伯邻国和土耳其、以色列以及美国都需要知道德黑兰并不是在寻求获得核武器和支持恐怖主义，包括反对以色列。为了共同的目的，阿拉伯国家应当被调动起来，鼓励伊朗参加必要的区域外交活动，包括与美国和其它区域外有影响力的国家进行交往。

精明的伊朗人知道，伊朗在打消邻国顾虑这一点上有着迫切的期望，那就是强调自己是一个有影响力的国家而不是一个威胁，那些小的阿拉伯国家没有必要与美国保持紧密的安全关系。他们知道，如果他们的邻国和世界其它国家并不将其视为威胁并必须进行遏制的话，他们将在该地区和全球范围内具有更为重要的份量。逊尼派占人口多数的邻国对伊朗常怀戒心，但自 1997 年穆罕默德·哈塔米当选伊朗总统后，他在改善同这些国家的关系上取得了一些成功，特别是同沙特阿拉伯和埃及的关系上。核武器问题则将这种成功化为乌有。无论德黑兰如何谴责以色列的核野心，最终还是把阿拉伯国家更进一步地赶到了美国的安全“地毯”上了。

但伊朗的好斗分子并不在乎那些阿拉伯国家是怎么想的。他们反驳说，这种更加亲密的美阿安全关系将进一步让阿拉伯世界陷于苦难之中，也会削弱阿拉伯国家和美国在该地区的地位。在他们看来，违反不扩散义务的确要付出政治与战略代价，也就是将阿拉伯国家赶进了美国的怀抱。但经过更长一段时间，那些阿拉伯国家和美国地位的削弱，将部分地抵销这种代价。

建立联盟

在获得核武器这个问题上，使好斗集团放弃的好方法是增加其区域净价。而让德黑兰能明白无误地知道这种代价的最好方法是，把所有有干系的人集合在区域安全论坛上来。在这里，如果要想保持这个地区永久安定和繁荣的话，伊朗人、伊拉克人、沙特人、一些更小海湾国家的人、土耳其人和其它人都要把必须阐明的危险摆到桌面上来。因为核问题是如此敏感，毫无疑问将会成为讨论的主要议题。论坛的焦点应集中在后萨达姆时期维系海湾地区安全的必要条件上。为了让所有参加国不至于有政治上的瓜葛，该论坛应由联合国秘书长来召集，而不是由某个国家。德黑兰需要听到邻国的声音，如果伊朗放弃获取核武器的努力，它能够在波斯湾建构一个不会威胁其自主权的安全合作框架。另一方面，如果它执意要获得核武器，伊朗将面临着经济制裁和以美国为主导的强硬的军事围困与政治遏制；此外，它的这种企图还会刺激邻国去获得核或生物武器。

但是，要建立这样的一个区域联盟并非易事。美国必须克服阿拉伯国家深深的不信任与怨恨。在布什第一个任期内，许多国家感觉美国成了一个蛮横的世界警察，从而担心在其第二任期内也不会有什么改观。和让伊朗顺利获得核炸弹相比，这些国家和人民更担心的是如何保卫他们自己的国家主权免受美国的侵犯。

当被要求对伊朗施加压力的时候，许多穆斯林国家看到的是美国的双重标准。他们认为华盛顿默许了以色列拥有核武器和在对待巴勒斯坦人问题上违犯国际决议。为了让阿拉伯国家（和欧洲国家）关注到核武装起来的伊朗所构成的威胁，华盛顿在以巴外交上必须发挥更加均衡和积极的作用。

调动阿拉伯国家

在新近访问埃及和波斯湾地区的阿拉伯国家的时候，笔者数次碰到双重标准的难题。“伊朗的核项目对埃及构成了威胁”，一位埃及官员称，“但以色列也是如此，两者都应得到解决。”

“但以色列至少在 1970 年就已经拥有了核武器，”我辩驳说，“而埃及不仅接受了这一事实，还同以色列签订了一个和平条约。当你眼睛盯着关于以色列的双重标准时，伊朗却正在谋取获得核武器而你却不愿帮助制止。如果伊朗顺利地获得了核武器，你面临的情况难道不更糟吗？要知道，在伊朗获得核武器之前的这段时间里，以色列是不会解除它的核武装的。因此，难道我们不应该现在就行动起来阻止这个新的威胁？”这位埃及官员哑口无言。

一些海湾阿拉伯小国家要更活跃一些，但仍很被动。“美国应该除掉伊朗境内的核设施，”一位世俗酋长在晚宴上低声向人嘀咕道。“最好的办法是破坏行动，而不是战争，但无论是哪一种办法，我们都不能接受伊朗的核炸弹。”

“那么如果美国真的进攻了伊朗，阿拉伯人民将做何反应？鼓掌欢迎？”“不，”那位酋长吃吃地笑道。“他们会感觉受到了侮辱。”

“你们的政府和其它阿拉伯国家的政府是如何看呢？在政治上支持美国？”

“当然不会，”那位酋长回答说。对于这个问题，一位见多识广的伊拉克裔分析家一语道破个中缘由。他解释说，那些波斯湾阿拉伯小国家支持“解除伊朗的核能力”，但不能说得过于张扬。部分原因是它“将被解读为对以色列立场的支持。”

阿拉伯国家认为在以色列问题上，美国的政策是采取了双重标准，这使华盛顿在调动阿拉伯国家的能力上打折扣。通过对公众舆论的调查，美国民意测验专家丹尼尔·杨克洛维琪总结说，美国必须“将它的对外政策定位在正义的基础上，向穆斯林呈现出一个全新的美国形象。因为目前公众的感觉是，美国总是站在并不正义的立场上。”杨克洛维琪还补充说，必须“更加关注那些守法的巴勒斯坦人的苦难”，“没有其它办法可以让我们无视这一问题。”

以色列能够提供帮助

以色列在约旦河西岸的扩张性移民使各地的穆斯林感到这个世界都合伙反对他们，而美国和以色列领导人并未真正理解这一点。以巴关系并非是阿拉伯国家麻烦的根源，也不是造成损害美国利益的根源，但在劝说阿拉伯社会分担美国打击恐怖主义和防止核扩散责任这一点上，却成了主要政治障碍。以色列继续违反它自己的承诺和国际决议，和违反关于反扩张性移民和在居民点修建隔离墙的法律裁决，这让穆斯林人民感觉在中东反恐和反扩散就是在帮助美国和以色列，因而认为这是不公平的。

在他们看来，恐怖主义以及伊朗与叙利亚拒绝承认其存在的威胁，是以色列理所当然地应感受到的。为了配合巴勒斯坦新领导人的选举，许多国家希望以色列总理阿里埃勒·沙龙能够从加沙和约旦河西岸的四个居民点撤离，这样才能够恢复几近死亡的中东和平进程。叙利亚也是如此，它最近发出了想与以色列重开谈话的信号。但是沙龙也许并不能战胜激进的移民运动。而就移交约旦河西岸领土和耶路撒冷最终地位的问题上，他也可能并不愿意去磋商出可以接受的条件。

通过对以色列提出更多的要求，并让沙龙切实予以遵守，美国应能重获其主导国际正义的合法性。近几个月来，一个精锐的以色列空军部队的军官们对在加沙的行动，特别是摧毁大约 1,500 处巴勒斯坦人居住房屋的行动进行了抵制，认为那违反了正义准则。其它的老兵也进行过类似的抵制活动。以色列最高法院已否决政府在被占领土，包括在东耶路撒冷修建安全隔离带的作法。沙龙政府去年秘密通过的一项政策，意在摄取居住在东耶路撒冷的巴勒斯坦人那些无法照顾到的财产。这些巴勒斯坦主人无法照顾到他们的财产，却是因为受安全隔离带的阻隔，或因为以色列当局根本不允许他们接近它。直到最近，为了迎合沙龙政府，美国人（不论是民主党人还是共和党人）一直支持大多数以色列人并不赞成的定居点政策，而不是加入那些要求自己的政府禀持正义的以色列人中去。

激进的移民运动只接受神授的法典，却不支持以民主方式制定法律，美国应当支持总理沙龙对此所持的反对立场。沙龙对来自于伊朗的长远威胁忧心忡忡，从战略上讲，一个至关重要的途径就是帮助其克服这一直接挑战。在中东，调动阿拉伯国家站在欧美联盟一方以阻止核扩散将是一个巨大的战略突破。以色列在不扩散问题上能够提供进一步的帮助，也就是当伊朗永久性停止钚生产时，以色列也应承诺予以放弃。

军事打击的难题

“以色列绝对不能容忍一个有核的伊朗，”在我最近的访问中，不止一个以色列官员这么讲。尽管强硬，但这种说法仍留有可以界定的空间。可以明确的一点是，如果伊朗拥有的是核武器，那就是绝对不能容许的。如果伊朗具备了生产可用于武器用途的铀或钚的能力的话，那已经非常危险地接近拥有核武器了。但如果伊朗核反应堆燃料是由俄罗斯提供和回收的话，以色列能够接受吗？或许有多种可能，但从总体印象上看，如果是在国际严格监控下进行核能发电，以色列应能适应伊朗这一国家意志的。

如果伊朗拒绝接受这一安排，而是要提取高浓缩铀和/或分离钚的话，以色列人相信军事行动是在所难免的，最好是由美国来发动。军事打击将能够结束威胁，但美国和伊朗相信尚未暴露的核设施可能仍会保存下来。伊朗、真主党和其它组织将会对以色列、驻伊美军，或许还有其它地方发动攻击，以回应这种军事打击。军事打击将凝聚而不是涣散伊朗人的民族主义热情。简而言之，没有一个可行的军事选项能够一劳永逸地消灭掉伊朗生产核武器的能力，或者在伊朗成立一个完全放弃获取浓缩铀和分离钚能力的新政府。

不过，“如果你断定你绝对不能接受某件事情的话，你就不得不采取行动了，”一位以色列官员说道。“后果也许是可怕的，但他们迟早是要来的。不采取行动的后果是一刻也不能容忍的。因此，你不得不采取行动，并要好好地活着以应付下一步将要发生的事情。”

比起任由伊朗获得核武器来，一场由美国或以色列对伊朗发动的军事打击导致埃及和沙特阿拉伯寻求获得这种武器可能性并不大，但这要付出巨大的政治代价。在没有联合国安理会的授权下，军事打击将会被视为一种侵略行为，因为它违犯《核不扩散条约》中制定过但并不甚明了的执行程序。伊朗将认为其可以不再受任何约束地放手发展核武器，而许多发展中国家也赞同这一观点。那么，该条约维系的不扩散体系也将因此崩溃。其它国家，也许就是埃及和沙特阿拉伯，将轻松地撤出该条约，并绕开制约他们进行核豪赌的法理依据。这将留给以色列和美国这样一种前景，那就是他们不得不诉诸武力向更多的伊斯兰国家开战；同时，严重的恐怖主义将以非对称的方式抵抗美国和/或以色列的“侵略”。

这种景象就是以以色列为什么不遗余力强化核不扩散体系的原因，正如它要拥有一个秘而不宣的核武库作为最后可用的威慑一样。阿拉伯国家也支持不扩散体系，正如他们公开指责以色列的核地位一样。他们这样做是因为他们甚至比美国更需要一个建立在法理基础上的强力体系以阻止扩散。对于邻国所拥有的化学武器和可能的生物武器，中东国家现在都深感不安。如果现存的制约核项目的因素不复存在，那么面临的威胁也将变得更加糟糕了。阿拉伯逊尼派国家担心拥有核武器的伊朗会控制该地区，并鼓动什叶派政治力量在伊拉克和其它海湾国家兴风作浪。

因为尽管有种种不足，核不扩散体系仍能够发挥其应有的作用，无论是美国还是以以色列都不能放弃外交努力使伊朗和平利用核技术。

全球共同参与解决伊朗问题

尽管欧盟代表国际社会与伊朗进行磋商，而且双方都向国际原子能机构汇报情况，但联合国安理会最终仍将被牵涉进来。安理会的许可至关重要，如果伊朗（或将来其它国家）拒绝其提出的合理性条件，安理会将会被迫采取强制措施。同样重要的是，安理会的保证能让伊朗确信美国和其它国家不会违背他们在协议中的立场。

实施的途径就是，伊朗和法国、德国与英国（即欧盟三国）遵循他们在 2004 年月 11 月协议中拟定的方针，也就是通过伊朗自愿搁置浓缩铀活动，以防止一场国际危机的爆发。这四个国家，确切地说，是以美国和俄罗斯为背景的国家提供更多的技术、经济、政治和安全方面的支持，以满足伊朗和整个世界的需求。这个最终协议的核心就是，为了让伊朗放弃自己的铀浓缩和钚分离能力，将保证向伊朗提供具有经济吸引力的国际核燃料供应。这项多边义务将被整理成为一个切实有效的协议（尚不具约束力），然后提交联合国安理会批准生效。安理会的认可将有助于让伊朗相信能源供应（由美国或其它国家提供）将不会中断。这也将表明美国对伊朗国家主权的认可，进而消除伊朗政权被强行更替的威胁。同时，如果伊朗或潜在的能源供应者拒绝这些条款，这个解决方案将要求安理会采取相应的强制性措施。

安理会也可以称赞这个欧伊协议为一个新的国际典范。通过这个协议，建设新核电厂的国家通过放弃自己的铀浓缩和钚分离能力，以换取富有经济吸引力的核燃料供应。全球共同参与处理伊朗问题将有助于防止其它扩散挑战的出现，也可回应伊朗人民要求不受国际社会歧视的民族主义诉求。

此外，为防止未来发生扩散危机，联合国也应接受法国和俄罗斯的建议去通过一项决议，也就是要求退出核不扩散条约的国家在该条约的框架之下，通过国际合作拆除其核设施并移交这些设施所处理的核原料。无论政策的实施有多么困难，这将授予国际社会必要的手段去关闭这样的核设施，以停止其与核燃料循环相关的活动。这样将为该地区的无钚或高浓缩铀的生产奠定新的基准线。

伊朗、埃及、沙特阿拉伯，或许还有其它国家仍想从以色列得到更多的好处。但他们应当被明白无误地告之，以色列并不威胁其它任何国家的存在和领土完整。只要其它国家不接受它的存在或支持意在消灭该国的恐怖组织的话，它完全有理由去保持其战略威慑。惟一的途径是创建一个得到以色列、伊朗和大多数阿拉伯国家支持的，使该地区所有国家免于大规模杀伤武器威胁的区域。并且，将来由巴勒斯坦人建立的国家也应实行不得威胁其邻国安全的政策。

美国应当注意到以色列政策上的大胆变化并积极支持欧盟与伊朗的接触，因为这两种途径均有其各自的优点。这些行动的附加好处是推动埃及和其它阿拉伯国家参加进来，从而对伊朗施以强大的外交压力打下了牢固的基础。在遏制伊朗潜在威胁这一点上，阿拉伯国家领导人从来都不会从华盛顿背后走出来公开发表看法。

阿拉伯领导人公开支持推动地区和平与安全，但近期的历史表明，那只是一些从不兑现的

承诺而已。但在要求阿拉伯世界支持国际原子能机构和联合国安理会采取果断措施制止伊朗核扩散这一点上，一个旨在促进区域安全的广泛的、更加平衡的战略将增加美国手中的筹码。

那些逊尼派占多数的、担心什叶派激进主义在伊拉克和伊朗兴起的阿拉伯国家，必须要被带到为创建区域和平框架而展开的长期斗争中来。那不仅仅是为了他们自己的利益，而且还是为了以色列、伊朗和更为广泛的国际社会的利益。基本目的是让伊朗、波斯湾安全、以色列和不扩散几者的关系紧密地联系起来。■

作者简介

乔治·潘可为(George Perkovich)是卡内基国际和平基金会的研究副总裁。他曾任美国琼斯基金会世界安全项目的负责人，他设计并采取积极措施增强董事会降低核战争风险的目标。潘可为撰写过《印度的原子弹：对全球核扩散产生的影响》，并在《外交事务》、《外交政策》、《旗帜周刊》、《华尔街日报》、《华盛顿邮报》和《华盛顿时报》等刊物上发表过许多关于核扩散问题的文章。