

# 从“卡舒吉报告”解密看美沙关系

上海外国语大学中东研究所研究员 钮松



钮松

美国国家情报总监办公室近日公布了沙特阿拉伯籍记者卡舒吉遇害案调查报告,认为沙特王储批准了“俘获或杀害”卡舒吉的行动。分析人士认为,此举可能导致美国和沙特关系发生一定程度的倒退。

拜登政府为何在此时公布这份报告?此事又将对美沙关系产生怎样的影响?我们请专家为您详细解读。——编者

## 美两党政治博弈惯性推动卡舒吉事件调查报告公布

问:美国政府为何选择在此时公布卡舒吉事件调查报告?

答:2月26日,美国国家情报总监办公室公布了卡舒吉事件的解密评估报告。此前,国际社会充满各种揣测,甚至有观点认为美沙关系将由此跌入谷底。对于拜登执政时期的美沙关系走势,国际舆论总体上呈现悲观态度。拜登政府此时解密卡舒吉事件的评估报告并非事发突然,而是经历了一段较长时间的酝酿。

解密卡舒吉事件报告,是美国政党政治博弈的惯性使然,初始动机是民主党以国会为舞台对特朗普政府展开政治反制。

特朗普当选总统是美国政治史上的“黑天鹅事件”。就中东政策而言,特朗普毫无顾忌地表现出“拉偏架”的态势,一方面全力偏袒以色列,尤其是在耶路撒冷问题上极大突破长期方

针,另一方面对伊朗实施超强遏制与极限施压,在单方面退出伊核协议与重启单边制裁上肆无忌惮。此外,特朗普瞄准沙特身为美国铁杆盟友,与以色列和伊朗均保持公开敌对状态这一特殊且关键的角色,通过强力塑造和渲染伊朗“威胁”,使得沙特和以色列不断走近,结果是美国通过整合沙以两大中东盟友,对伊朗形成进一步合围之势。正因如此,特朗普政府对沙特的政治体制保持了极大的容忍度。

卡舒吉是跟特朗普大唱“对台戏”的《华盛顿邮报》记者和专栏作家,时常对沙特王储及沙特政府进行激烈挞伐。沙特方面早已对卡舒吉心存愤怒,而特朗普也毫不掩饰对卡舒吉背后的《华盛顿邮报》的仇视态度。正因如此,2018年10月,卡舒吉在沙特驻伊斯坦布尔总领事馆内神秘消失并最终确认死亡后,特朗普政府极

力对此事件进行冷处理。

民主党方面自然不会放过这一打击特朗普政府的契机,呼吁对此事件进行彻查,并在中期选举后利用掌控众议院的优势继续推进。但在特朗普总统任内,民主党就卡舒吉事件调查的动议事实上并无进展。美国在力推阿以和解上不断跃进,离不开沙特的默许态度,背后则是特朗普政府与沙特之间的复杂利益关系。

拜登上台后,围绕卡舒吉事件的政党政治博弈进入了新阶段,民主党政府秉持的传统“人权外交”色彩正在逐步回归。尽管民主党打“卡舒吉报告解密牌”的最初矛头是针对特朗普政府,但在特朗普下台后,对民主党及拜登政府而言,确保该事件调查的有始有终依然大有裨益。一方面,拜登政府可以削弱事件背后原本过于浓厚的党争色彩,另一方面又可以顺势将其作为在中东推进人权外交的突破口。总之,民主党以解密卡舒吉事件报告为武器,尽管在特朗普执政时期和拜登执政时期有着不同的诉求和目标,根本目的还是为美国政治服务,而不是追求客观公正揭示卡舒吉事件本身的是非曲直。

问:卡舒吉事件调查报告公布,将对美国与沙特关系产生怎样的影响?

答:卡舒吉事件解密报告认定沙特王储批准“俘获或杀死”卡舒吉。该结论基于此种推断,即沙特安全与情报机构处于王储的绝对控制之下,在没有得到其授权的情况下,“进行这种性质的行动的可能性较小”。总体来说,此次卡舒吉事件报告解密可谓“雷声大,雨点小”,相较于两年多前国际舆论针对该事件一哄而上的纷议而言,该报告的结论并无新意,立论逻辑也并非无懈可击。最关键的是,美国并不打算将王储列为制裁目标,释放出“点到为止”的明确信号。

从美沙关系史来看,两国经受住了战争与危机的重重考验,逐步形成较为稳固的盟友关系。现代沙特王国20世纪30年代初便与美国建立了紧密的经济联系,这是1929年至1933年资本主义世界“大萧条”的直接结果。美沙关系的开启早于沙特大规模开采石油的时代,并非一开始便带有浓厚的石油气息。二战期间,美沙政治关系得到飞速发展,1940年两国正式建交,1945年2月,罗斯福总统与伊本·沙特国王的

“昆西”号巡洋舰谈话实际上开启了美沙70余年的盟友关系。尽管战后美沙在以色列国问题上存在结构性矛盾,特别是经历了1973年石油危机的挑战,但总体上来说,沙特是美国在中东地区的战略支柱。1979年伊朗伊斯兰革命爆发,美沙军事关系更是突飞猛进,此后,美国利用海湾战争在沙特等国大规模驻军。“9·11”事件后,美沙关系遭遇美国国内舆论的普遍质疑,但在两国政府的共同运作下,美沙关系平稳渡过难关。

尽管当前拜登政府在对美国中东政策进行调整与重塑的过程中,在卡舒吉事件上“炒剩饭”,试图通过“敲边鼓”的形式来对沙特方面施压,但不会从根本上撬动美沙关系的全局。

美国并非卡舒吉事件的相关方,该事件对美沙关系的负面影响亦远不及“9·11”事件。拜登政府利用此报告也是为了助力美国在中东地区打造更为平衡的外交模式,进一步压缩沙特对美议价空间,是对美沙关系的适度“校准”,是两国关系“再出发”的新起点。而且,美国也不得不对巴林、阿联酋、阿曼、科威特、伊斯兰合作组织与伊斯兰世界联盟的“捉沙”态度有所顾忌。卡舒吉事件注定只会是美沙盟友关系中的一个“小插曲”。

## 拜登中东政策仍在“试水期”呈现特朗普奥巴马双重印记

问:拜登政府的中东政策将具有哪些特点?

答:与具有极其鲜明个性的特朗普所不同的是,拜登能够获得民主党内普遍接受,正是得益于相对平和甚至缺乏棱角的个人色彩。因此,拜登政府的中东政策不会像特朗普政府那样充斥着浓郁的个人风格,在很大程度上是一种针对特朗普政府的有限“拨乱反正”。卡舒吉事件报告的出台便是拜登政府调整美国中东政策的切入口之一。

特朗普政府在执政的四年间深耕中东,在诸多问题上“踩红线”“破底线”,促成了诸多既成事实,也造成了中东地区政治的体系性变迁,相较于特朗普政府的“逢奥必反”,拜登政府则显得相对温和,在中东政策上试图缓和特朗普政府的激进举措,同时恢复奥巴马政府时期的有效做法。

具体而言,拜登政府的中东政策试图建立在一定程度的“去特朗普化”与“回归奥巴马”的艰难平衡基础之上,重塑一个国际社会更加熟悉的“传统美国”,并且这个“传统美国”带有强烈的价值取向。卡舒吉事件报告解密远未触及美沙关系的基石与根本,这一方面是因为美沙盟友关系的盘根错节,另一方面则由于拜登政府的中东政策仍在“试水期”,在诸多层面只能是浅尝辄止。

具体来看,拜登政府中东政策调整所锁定的目标与特朗普政府如出一辙,仍旧是伊朗、以色列与沙特。首先,在美国对沙特政策上,卡舒吉事件

报告解密只是美国对沙政策调整的内容之一。此前,拜登政府宣布停止支持沙特在也门的军事行动,并任命新的也门问题特使兰德金敦促有关各方停火。2月16日,拜登政府更是撤销了对也门胡塞武装的恐怖组织认定。也门是沙特与伊朗博弈的重要战场,从也门问题到卡舒吉事件报告,反映了拜登政府对沙关系正在降温。

其次,在美国对伊朗政策上,拜登政府释放出重返伊核协议的信号与前置条件等诉求。尽管美伊之间仍有较大分歧,但双方毕竟存在达成新共识的共同愿望。然而2月25日拜登下令空袭叙利亚境内伊朗支持的民兵组织,令美伊关系再起波澜。

最后,在美国对以色列关系上,拜登政府明显对以色列有所冷淡。特别是在以色列面临大选的关键时刻,美国极力回避成为内塔尼亚胡政治资本的可能性。直至2月17日,拜登总统才首度与内塔尼亚胡总理通话,以色列方面喜形于色的背后仍难掩巨大的心理落差和对两国关系的隐忧。

总之,拜登政府的中东政策调整,在“破”的上面已经打出系列“组合拳”,但在“立”的上面仍有较长的路要走。目前来看,拜登政府在中东诸多事务上的四面出击乃至相关政策上的相互矛盾,反映了其中东政策仍在“塑形期”,在一定时期内仍会呈现出特朗普与奥巴马的双重印记,也会在价值观外交与实用主义诉求中持续左右摇摆。

# 追求战略自主 欧盟说易行难

欧盟国家领导人近日举行视频峰会,主要议题是加强欧洲防务合作。这是新一届美国政府上台并明确表达愿意修复跨大西洋关系后,欧盟各国领导人首次集中讨论防务问题。

分析人士认为,虽然欧盟国家对美国新政府的态度表示欢迎,但依然强调战略自主的重要性,因为它们认识到不能再过度依赖美国。不过,欧盟要通过防务一体化真正实现战略自主仍有很长的路要走。

强调自主

美国总统拜登此前在慕尼黑安全会议上宣称“美国回来了”,欧盟方面反应积极。在本次视频峰会上,欧盟各国表示,要与北约、联合国和其他地区伙伴加强合作,并期待与新一届美国政府加强跨大西洋合作、建立防务对话。

但与此同时,欧盟国家领导人一致认为欧洲仍需继续强化防务自主,再次强调欧洲加强战略自主能

力和自身承担更多防务责任的重要性。主持峰会的欧洲理事会主席米歇尔说,欧盟要采取更具战略性的行动,保护自己的利益。欧盟委员会主席冯德莱恩说,在欢迎拜登拉近同欧洲关系的同时,应该看到,欧洲已不再是4年前的那个欧洲,而是一个迈向战略自主的欧洲。

难再依赖

分析人士指出,欧盟在欢迎“美国回来”的同时强调战略自主,是因为欧洲国家越来越认识到,在安全上已经无法像过去那样依赖美国。美国前总统特朗普奉行“美国优先”政策,使原有的美欧关系受到损害,双方在政治、贸易、防务等领域摩擦不断,即使拜登上台后改弦更张也无法完全消除欧盟国家的疑虑。

欧洲智库“欧洲政策研究中心”首席执行官卡雷尔·朗诺认为,欧洲安全过于依赖美国,随着特朗普政府从欧洲撤离部分军队,欧洲的防务弱点开始显露。美国在欧洲东南方向的安全“保护伞”已经合上,而且不会再打开。在这一区域,欧洲没能填补美国留下的真空。俄罗斯斡旋了纳卡地区、叙利亚和利比亚的武装冲突,土耳其以中东大国身份与欧盟国家周旋。虽然本届欧委会被称作“地缘政治委员会”,但欧盟在地区热点问题上的声音仍然较弱。

朗诺认为,在某种程度上,欧洲与美国在防务领域的责任和利益确实存在不平衡。北约多数欧洲成员国的军费开支都达不到占国内生产总值2%的标准,美方一直承担大头。美国无论谁上台,欧美之间的这

种不平衡都需要调整。

仍在找“北”

欧洲要在安全上实现战略自主,防务一体化不可缺少。从2016年开始,尤其是特朗普2017年1月任美国总统后,欧洲国家加快了机制建设与道路摸索。

2017年6月,欧盟推出了欧洲防务基金,用于协调、补充和扩大成员国的防务研发投资以及国防设备与技术采购。法国国际关系与战略研究所副所长让-皮埃尔·莫尔尼说,这是欧盟委员会首次为共同体的防务出资,“堪称一次革命”。

2017年12月,25个欧盟国家启动“永久结构性合作”。莫尔尼说,该机制要求相关国家在集体框架而非国家框架内来构思防务问题,这

与法国总统马克龙提出的“欧洲军队”的概念相一致。

不过有批评指出,欧盟关于防务的政策框架层出不穷,有关项目也在推进,但实际成果有限。如何将政策框架真正落实,成为欧盟面临的重要课题。

2020年6月,在德国倡议下,欧盟开启“战略指南针”进程。该进程意在为欧盟安全和防务政策商讨增加政治方向,以期在欧盟国家内部建立统一的战略文化。按计划,该进程将于2022年法国担任欧盟理事会轮值主席国期间完成。

维尔弗里德·马滕斯欧洲研究中心研究员尼克拉斯·诺瓦基说,这项进程不是要增加新机制,而是要明确欧盟已有防务机制的内涵,进而搞清楚“欧盟到底想要在安全防务上担任怎样的角色”。指南针只有能显示方向才好使,“为了战略指南针取得成功,欧盟首先要明确找出‘北’在哪里”。

李骥志