

美国的反恐战争与单边主义^{*}

赵明亮 邹 乐

(南京师范大学公共管理学院, 江苏南京 210097)

[摘 要] “9·11”恐怖事件后,美国强硬的外交风格发生了一定的变化,但是美国并未从根本上放弃其单边主义的立场。阿富汗战争的胜利一定程度上助长了美国的气焰。然而,国际恐怖主义的性质决定了惟有依靠国际的多边合作才能取得未来反恐战争的最终胜利。打击国际恐怖主义任重而道远。

[关键词] 美国; 反恐战争; 单边主义

[中图分类号] D833

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-1696(2003)02-0078-04

震惊世界的“9·11”恐怖事件对小布什政府上台以来的单边主义外交政策造成了巨大的冲击。“9·11”事件后至今,为了迅速建立和巩固国际反恐联盟,布什政府出现了转而重视和积极谋求国际合作的迹象。然而如果我们仔细分析美国的种种外交、军事举动便会发现,布什政府尽管在“9·11”事件之后对外交政策进行了某些调整,但是并未从根本上抛弃强硬色彩十分浓厚的单边主义。

一、阿富汗反恐的胜利为美推行“单边主义”提供了契机

1. 阿富汗战争的胜利助长了美国单边主义的气焰。

“9·11”事件发生之后,美国两党在国会内空前团结,民众对政府的支持也是二战结束以来从未有过的。布什总统“9·11”之后的反恐决策,赢得了大多数美国人的赞许。在遭恐怖袭击以前,布什政府的支持率曾降到55%,而2001年10月空袭开始后,他的支持率曾一度达到了92%,创下历史最高记录。据CNN在2002年1月底公布的民调显示:84%的美国人肯定布什的工作能力,否定者为14%;当被问到谁有能力解决美国面临的问题时,62%的受访者说是布什,32%的人回答是民主党。虽然近来由于“9·11”事件的情报问题,布什“反恐总统”的形象受到了不小的影响,但是阿富汗军事反恐的胜利仍使得布什保持着比较高的个人声望。在阿北方联盟的配合和国际反恐联盟的支持下,美国已基本摧毁了塔利班政权和阿境内的“基地”组织,阿国内也建立了以卡尔扎伊为首的过渡政府。

有学者指出,由于美国口口声声的“反恐”阻止伤害无辜平民,因此它可能比人权更能激起美国国内和国际上同仇敌忾的义愤,是难得的“战争”动员令,这也正是美国轻易不会放弃反恐这面大旗的原因,而当前这个难得的国际国内形势则为美全力推行其带有侵略性质的“单边主义”提供了有利条件。美国官方一再强调美国在国际反恐斗争中的“主导地位”,美国参议员麦凯恩甚至说:“需要通过美国化的国际主义来重新调整国际关系”。美国“鹰派”的国防部副部长沃尔福威茨声称,“当美国遭到攻击时为了自卫,我们不需要联合国的授权”,美国有权对“那些继续支持恐怖主义”的国家采取预防性军事打击行动。^[1]“冷战老兵”——美国的国防部长拉姆斯菲尔德在一次国防政策工作会议上则直截了当地表明:“应该是反恐行动决定反恐联盟,而不是联盟决定反恐行动。”可以说,阿富汗战争的凯旋让美国的自信已达到了历史的顶点。

2. 当前美国外交中单边主义的种种表现。

布什政府不仅接二连三地拒绝了多项国际协议,包括防止全球气候变暖的《京都议定书》、设立国际刑事法庭的协议、《生化武器公约》和联合国在小型武器和轻型武器交易问题上的决定等多边条约,而且正在继续加紧推动其导弹防御计划的实施。2001年12月13日,美国不顾国际社会与国内有识之士的强烈反对,宣布退出《反弹道导弹条约》。布什总统在此

^{*} [收稿日期] 2002-07-04

[作者简介] 赵明亮(1977—),男,江苏镇江人,南京师大公共管理学院,科学社会主义与国际共运专业硕士生。研究方向:国际政治。

邹 乐(1978—),女,江苏镇江人,南京师范大学公共管理学院,硕士生。科研方向:马克思主义理论与思想政治教育。

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

刻宣布退出《反导条约》并非偶然,很重要的一个原因就是“9·11”事件后的民意高涨与对阿富汗军事打击的进行为布什提供了较为有利的国内国际氛围。布什总统挟带着对阿富汗战争胜利的气势退出《反导条约》,其逻辑是,该条约是冷战时代权力均衡下的产物,如今俄罗斯实力已衰,美国独强,该条约已成了束缚美国追求更大军事优势的绊脚石,自然需要踢开。退出该条约为美国政府部署国家导弹防御系统扫除了障碍,但却是对国际裁军进程的一个沉重打击,严重损害了国际安全和战略稳定的基础,从而使国际社会对美国接受“9·11”事件的教训回到“多边主义”上来的希望“破产”了。

截止去年上半年,美国除了继续在阿富汗进行“扫尾战争”外,还不顾欧盟和其他阿拉伯国家的反对,积极发动媒体造势,将所谓“研制大规模杀伤性武器、试图威胁他国的国家”纳入打击恐怖主义的范围,为美国下一阶段的军事行动进行舆论准备。布什于2002年1月29日晚首次在国会发表了国情咨文。这位上台一年有余的共和党籍总统在演讲中首次阐述了“布什主义”,其主要内容也就是这届政府的3项优先选择:国家的安全、本土的安全、经济的安全。其中所谓国家的安全,就是美国将把反恐恐怖主义作为其全球战略目标。布什在演讲中提到了朝鲜、伊朗、伊拉克,并首次把它们暗喻成像二战德意日一样的“邪恶轴心”(以前克林顿政府称它们是“流氓国家”)。他严词抨击了伊拉克发展生化武器,窝藏恐怖分子,对美国构成了威胁。他明确表示,那些有恐怖分子基地的国家如果不动手(铲除),美国“将自己动手”。布什还强调,美国的全球反恐战争仅仅是开始,并再次誓言要部署导弹防御系统,确保美国本土的安全。美国眼下的计划是,大幅度加强国防,严格控制移民和出入境人员,彻底改革情报机关,迅速提升军队应变能力,改变国防指导思想,以期将未来任何可能出现的恐怖主义势力消灭在萌芽中。可以这么说,“美国的国防学说在向以恐怖主义和‘无赖国家’等新敌人目标的方向转变”。^[2]这可以从美国近来急剧膨胀的军费预算、“先发制人”战略的提出等等当中可以看出。毫无疑问,反恐恐怖主义将成为美国今后相当长一段时间内外交政策的重点和主线,而单方面地扩大反恐范围在明眼人看来似乎就别有用心了。

美国的“单边主义”还明显地表现在它当前的中东政策、阿富汗战后政治及军事安排等问题上。不仅如此,在对外经贸领域,前不久,美国为了保护国内钢铁业的利益而提出要实施限制部分钢铁进口的“201条款”,并已开始启动,这一“单边性”的贸易保护措施一宣布即刻招致欧盟、日本、韩国和中国等国的一致反对。

3. 美国“单边主义”的特征与实质。

对于美国这些“独行其事”、“同意不同意请便”的强硬举动中体现出的单边主义“新风格”,有西方学者认为,这可以解释为一个关系紧密的国家决策者群体内部的政策制定过程,这些决策者对外交方面的考虑漠不关心,因而制定出服务于狭隘国家利益的政策。我国著名国际问题专家、中国社科院美国研究所所长王缉思先生在其《高处不胜寒——冷战后美国的全球战略和世界地位》一书中写到,单边主义者主张美国在外交活动中应尽可能摆脱其他国家和国际组织的影响和牵制,单方面采取行动,反对“把美国主权转让给国际组织”。单边主义在国内的宣传很有号召力,符合美国人那种舍我其谁的霸权心态。^{[3](P.353)}因此可以说,单边主义是霸权主义的自然表现方式。美国参议院外交关系委员会前主席帕特·霍尔特指出,单边主义者有三个明显的特点:第一,单边主义者往往是共和党人,他们乐于(某些人甚至喜欢)独断专行,他们强调防御;如果你想全靠自己,那就要比在有朋友帮助的情况下更强大;第二,单边主义者言行强硬,把世界看作是善恶之间的争斗,对世界其他地区的单方面信息是:照我们说的做,否则承担一切后果;第三,单边主义者要以自己的想法重塑世界——而且在重塑过程的每一个步骤上都要向世界发号施令。

总之,当前美国外交中的单边主义倾向既不同于克林顿政府时期的外交主轴——国际主义,也不同于第一次世界大战前只扫自家门前雪的孤立主义,它的最根本的特征就是在面对国际政治、经济和军事冲突时,美国不愿与其他各国进行多边磋商,而是单独行动,强调军事优势,充分体现出美国利益至上的原则。一句话,凡符合美国利益的就干,认为影响到美国利益的就不干,怎么对美有利就怎么干,完全是实用主义。从它退出《京都议定书》、《反弹道导弹条约》、拒绝批准《全面禁止核试验条约》,一直到它对阿富汗、伊拉克,以及巴勒斯坦的政策,无不说明了这一点。

二、美靠“单边主义”打不赢未来的反恐战争

1. 国际恐怖主义的性质和根源决定了美国反恐离不开他国支持。

“9·11”事件后,反对国际恐怖主义一跃成为美国对外政策日程的首位,争取国际社会对美国军事打击本·拉登及其庇护者的理解,成为了布什政府的最优先课题。为此,美国以往的外交姿态来了个180度的转变,开始以近乎“讨好”的姿态与各国接近。他们深知现代恐怖主义的跨国特性使得打击国际恐怖主义单靠美国一家是难以完成的,必须求得国际合作和援助,特别是大国的合作和支持。原因很简单,收集关于恐怖分子的情报、搜索恐怖分子、遏制对恐怖分子和组织的资金援助、获取对前线部队的后勤支持、加强海关和移民部门的合作等等,仅靠美国一国是不可能实现的。在阿富汗如此,在世界其他国家和地区也不例外。美国乔治敦大学教授约翰·伊肯伯里认为,政府想领导一个全球反恐联盟的新的雄心壮志使得单边主义无法立足,要想使一场反恐怖运动取得成功,美国就需要世界其余国家的支持,布什政府反恐怖战争将迫使它朝着战后“开明的多边主义”方向后退。”(新华社·伦敦2001年12月26日英文电)事实上,美国在阿富汗取得的军事胜利只是消除了一部分恐怖主义的威胁,而“基地”组织遍布世界上几十个国家,单靠军事手段解决不了多少问题。

另一方面,“美国在阿富汗的得手,还不足以宣告反恐战争的胜利。这里涉及恐怖主义产生与发展的根源。”^[4]当前美国国内愈来愈多的人不再把恐怖事件的背景单纯归结于伊斯兰原教旨主义势力对美国的憎恨,而是开始从美国的历史和政策中寻找深远的原因。他们认为,反美恐怖主义的一大源头正是美国在国际政治领域内给世界留下的根深蒂固的负面印象,即它是个强大的、但非常自以为是的国家,它轻视其他国家的利益,不遗余力地将自己的道德规范、生活方式和价值体系强加于人,认为自己可以置身任何约束之外,到处推行霸权主义政策。“据统计,在 1968—1997 年 30 年期间,全球共发生反美国际恐怖主义活动 5655 起,占国际恐怖主义活动总数的 36.75%。”^{[5](P.124)}从这一点看,“9·11”事件的发生有其一定的必然性,“美国多多少少有些自酿苦酒”。^[6]前中央情报局“反恐中心”副主任、中情局长特别助理保罗·皮勒也认为,在今后相当长的时期内,美国仍将是国际恐怖主义的首要目标。

恐怖主义是一个复杂的全球性问题,涉及到政治、经济、社会与文化等不同方面。因此,反恐既要治标也要治本,在严厉打击恐怖主义的同时,也应当深入探讨产生恐怖主义的根源。由于反恐将长期主导着美国的政治生活,因此,布什政府及其未来的继任者要想最终取得反恐战争的胜利,无疑应该在“重塑自身形象”、加强国际合作上多下工夫。

2. 美国的“单边反恐”在国际社会不得人心。

正因为此,随着 2001 年 10 月 7 日开始的阿富汗战事的基本结束,反对“单边主义”的声音在国际社会也蔓延开来。包括美国的坚定支持者在内的欧盟主要国家对美国要把反恐战争扩大到阿富汗以外地区和国家的言论均持有异议。各国的官方言论和社会舆论都对美国在国际事务尤其是反恐战争中所表现出来的做派进行了批评。

针对美国作为世界上惟一的超级大国所表现出的咄咄逼人,我行我素,法国外长韦德里纳直言不讳地评论说,美国正出现一种危险倾向,它在处理国际事务中“仅仅从自己的判断和自身国家利益出发,从来不同其他国家进行磋商”,这种单方面强加于人的作法与国际关系中所普遍遵循的多边磋商原则格格不入。英国《卫报》2002 年 3 月 19 日公布的一项民意调查结果显示,51%的英国人反对向伊拉克动武。^[7]德国东方研究所主任乌多·施泰因巴赫认为,美对伊拉克动武是完全错误的,美必须采取合作方式打击恐怖主义,而不是按照美国的议事日程单方面行动。欧盟外交与安全政策高级代表索拉纳敦促美国不要在全球事务中奉行单边主义,而应继续利用多边机制,与欧盟、俄罗斯等合作。他表示,多边问题需要由全球性的方式解决,而不是单边主义。西班牙总理阿兹纳尔则声言,袭击“流氓国家”跟打击恐怖主义是两回事。除此之外,美国的中东盟友——沙特王储阿卜杜拉在接受美国《时代周刊》采访时也表示,美国在扩大反恐战争中不应该针对伊朗和伊拉克。美国不可能是世界上惟一的警察,不可能独自进行反恐战争。2002 年 3 月,美国副总统切尼进行了 12 国的穿梭访问,此行的目的看似是为美国打击全球恐怖活动争取国际支持,实际上是为了说服盟国和阿拉伯国家支持美对伊拉克实施军事打击,然而切尼几乎是一路碰壁,收效甚微。我国作为联合国安理会常任理事国,立场很明确,我们反对任何形式、任何理由的恐怖主义活动,但强调反恐斗争不应以单方面的方式进行,而希望根据联合国安理会的决议进行。我们也坚决反对以打击恐怖主义为借口,干涉别国内政和侵犯他国主权与领土完整的霸权主义行径。在打击恐怖主义过程中如果搞双重甚至是多重标准,无异于纵容恐怖主义。

3. 多边的国际合作是打赢反恐战争的根本保证。

震惊世界的恐怖事件令人信服地表明,有关国家和国际安全的传统观念已有过时之嫌,国际恐怖主义等非传统安全问题突显。目前,世界上任何国家、任何地区均存在遭受恐怖袭击的可能性,即便美国作为当今世界上惟一的超级大国,其强大的经济与军事实力本身还不足以保障它能够成功地抵御新的威胁。因此,在恐怖主义这一国际公害面前,国际社会惟一的出路就是世界各国必须在联合国的主导下,加强国际多边的对话与合作,通过谋求集体安全来维护个体的安全。“联合国作为维护世界和平的最权威、最具代表性的最大的国际组织,理应掌握全球反国际恐怖主义斗争合作的主导权,以便尽快建立起一种公平、中立、合理、有效的反恐怖斗争的国际合作机制。”^{[5](P.506)}

“虽然长期来,国际社会一直在寻求结成有效、广泛的反恐联盟,但由于对恐怖主义问题存在认识上的分歧,世界各国难以找到可以合作的共同平台,”^[8]妨碍了反恐怖斗争的国际协作。“9·11”事件的发生使世界各国,特别是大国在联合国的主导下专门就打击恐怖主义举行了公开辩论会,促使绝大多数国家在打击恐怖主义问题上达成了广泛共识。安理会通过的第 1373 号决议,为世界各国在打击恐怖主义斗争中加强国际合作提供了明确的法律依据。与此同时,在 2001 年 11 月结束的第 56 届联大一般性辩论期间,近 80 个国家签署或加入了 40 多项联合国关于打击恐怖主义和保护人权等方面的国际公约,体现了国际社会愿意在联合国主导下严厉打击国际恐怖主义和坚决维护人权的坚强决心。这些都充分表明,“9·11”事件大大推动了国际社会联合反恐的进程,为联合国在反恐领域进一步加强多边合作提供了广阔的空间。

我国学者李伟先生指出,恐怖主义是人类共同的敌人。恐怖主义危害已从一些国家、一些地区扩展到全球的几乎每个角落,恐怖主义活动不仅直接使平民百姓丧生,而且还从多个方面让这个世界陷入恐慌和不安,极大地阻碍了社会的进步与发展。与其他现实存在的国际问题相比,反恐怖斗争将逐渐被视为最重要的问题。反恐怖战争不同于过去的大战,它是一场长期而又艰巨的斗争。反恐斗争是和平与暴力的较量,更是每个联合国会员国应尽的义务。但是,由于各国在发展水平上还存在相当大的差距,实际上并非所有会员国都具有同等程度的反恐能力。相反,当前恐怖主义的手段科技含量却是

越来越高,杀伤力越来越大,具体手段也不断翻新,越来越先进。因此,西方发达国家有责任对广大发展中国家提供资金与技术性的帮助,通过多边合作形成合力,不断提高国际社会反恐斗争的总体水平。

总而言之,“在科技发展日新月异,经济全球化进程不断加深,安全威胁日益多元化的 21 世纪,只有通过国际社会的共同努力与多边合作才能实现真正的安全。”^[9]

三、国际多边合作、联合反恐任重而道远

在受到恐怖袭击后,美国为降低反恐的成本与风险,不得不适度收敛单边主义,开始注重外交沟通与协调,以借重其他国家和地区的力量与影响。不少人预计美国今后在对外政策上将更多地倾向多边主义,可惜的是,从目前的情况看,美国对其外交政策的调整与反思浅尝辄止。正如有外电评论到,“美国政府的多边行动承诺只是一种手段而不是它的战略方针,这一点很快就暴露无遗”。(新华社,联合国 2001 年 12 月 21 日英文电)事实上,从某些方面来说,这场打击恐怖主义的战争将使美国比以往更加单边主义。”(新华社,联合国 2001 年 10 月 24 日英文电)

目前,美国国内越来越多的有识之士也开始提醒政府必须对单边主义的做法进行反思。美国民主、共和两党之间,布什政府内部以及学术界,在如何进行反恐斗争问题上都有着意见分歧。美国参议院外交委员会主席拜登在一次演讲中提到,如果说“9·11”事件对于美国人民来说是一个催醒电话的话,那么他对于布什政府的单边主义者们来说也是一个催醒电话。哈佛大学肯尼迪政府学院院长、著名国际关系学者小约瑟夫·奈也指出,如果我们得出结论说,阿富汗模式可以适用于各种规模的国家和各种情况,那将是错误的。政府中的那些认为阿富汗问题表明单边主义能够行得通的人和政府外部的那些持有同样看法的评论家也许正在从中得出最危险的经验。^[10]

尽管国际国内对美国的霸权形象和单边主义倾向都有着不同的声音,但我们必须清醒地看到,反恐是美国“大外交”的一部分,由于美国是当今世界惟一的超级大国,建立以美国为主导的单极世界是其既定的战略目标,而且共和党的政策理念一贯具有保守主义色彩,再加上布什政府领导高层普遍具有浓厚的军人背景,国内形形色色利益集团的影响时时存在等因素,可以预料,“傲慢和偏见”的小布什政府今后仍然不会轻易地抛弃单边主义,实施“开明的多边主义”、依靠国际合作来打赢反恐战争任重而道远。

越来越多的事实似乎都在表明一个道理:美国正在借“全球反恐”之名,行“单极独霸”之实。

[参 考 文 献]

[1]沈孝泉.欧洲又反“单边主义”[J].辽望 2002(9):56—57.

[2]日本《读卖新闻》2002 年 1 月 11 日电[N].参考消息,2002—01—12(5).

[3]王缉思.高处不胜寒——冷战后美国的全球战略和世界地位[M].北京:世界知识出版社,1999.

[4]刘山.美国是否打赢了反恐战争[J].世界知识,2002(2):15.

[5]胡联合.当代世界恐怖主义与对策[M].北京:东方出版社,2001.

[6]林利民.恐怖主义根源探析[J].现代国际关系,2002(1).

[7]http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-03/19/content_322456.htm.

[8]李伟.恐怖活动猖獗 | 反恐联盟形成[N].光明日报,2001—12—20(B4).

[9]顾震球.多边合作与集体安全[J].辽望,2002(5):63.

[10][美]小约瑟夫·奈.从阿富汗吸取的教训[N].波士顿环球报 2002 年 3 月 16 日文.参考消息,2002—03—18(2).

The American Anti-Terror War and Unilateralism

Zhao Mingliang Zou Le

(School of Public Management, Nanjing Normal University, Nanjing, Jiangsu, 210097, China)

Abstract: After the September 11 terrorist incident, there have been some changes in the American tough diplomatic style, but America has never given up its unilateralist standpoint. The victory of Afghan War, to certain extent, encouraged arrogance of America. Whereas the nature of international terrorism determines that the final victory of the future anti-terror war can only be won by poly-lateral international cooperation. It is a long and arduous struggle to defeat international terrorism.

Key words: America; anti-terror war; unilateralism

(责任编辑 木子)