

地区热点

阿拉伯剧变后的卡塔尔外交政策*

胡 雨

摘 要: 作为海湾地区的小国,卡塔尔近年来在中东事务中扮演积极主动的角色,发挥至关重要的影响。凭借资源优势 and 雄厚财力,卡塔尔投身于大众传媒、文体教育及金融旅游的建设,精心塑造开放进步的新形象,以此增强软实力、建构良好国家品牌;以“缝隙外交”为切入点,致力于冲突调解,为地区和平与稳定做贡献。“阿拉伯之春”爆发后,卡塔尔积极介入利比亚冲突、大力援助叙利亚反对派以及高调支持埃及穆斯林兄弟的立场和做法,尽管引发了外界的诸多质疑和不满,但也从另一个侧面凸显其“小国大角色”外交的独特效应,堪称是当今国际关系中较为成功的“妙实力”之范例。

关键词: 卡塔尔;地缘政治;国家品牌;缝隙外交;“阿拉伯之春”

作者简介: 胡雨,博士,西南科技大学政治学院副教授(四川绵阳 621010)。

文章编号: 1673-5161(2015)05-0107-14 **中图分类号:** D815 **文献标识码:** A

* 本文获四川省教育厅重点项目(14sd1102)和西南科技大学政治学院基层政府治理课题(13sxt003)的资助。

近年来,中东小国卡塔尔积极参与冲突调解、危机斡旋的“高级政治”,亦努力扩大国家软实力、树立国家品牌的“低级政治”,通过十余年来积极有为的“内外兼修”,日益成为地区乃至全球事务中一个颇为活跃的行为体,逐渐在国际舞台上崭露头角并占据重要一席。在国际关系研究中,学界多半将注意力聚集于有能力塑造国际体系的少数大国,而对势单力薄、默默无闻的众多小国却着墨甚少。其实,国际体系本身由形形色色的小国所构成,小国外交所展示的功能和角色、特征和模式、资源和手段,以及别具一格的求生之道,皆有助于加深对地区事务的了解和认识,有益于丰富国际关系的理论和实践。

一、卡塔尔与海湾地缘政治

现代卡塔尔历史较为短暂,直至 1971 年方才独立建国。就领土和人口而言,卡塔尔是一个名副其实的小国寡民,其领土面积仅为 1.15 万平方公里,总人口约合 212 万,其中公民仅 28 万,不到总人口的 15%。^① 纵然如此,其资源禀赋和经济力却不可小觑。卡塔尔所处的海湾地区蕴藏着世界最丰富的石油资源,“没有任何国家能够忽视波斯湾国家在提供军事燃料、驱动经济发展、设定全球能源价格的作用”。^② 卡塔尔天然气储量居世界第 3 位,仅次于俄罗斯和伊朗,石油储量居世界第 13 位。与毗邻的其他海湾国家相比,卡塔尔油气资源储量还非常丰沛,按照 BP《2014 世界能源统计》估算,卡塔尔天然气储采比(gas reserves-to-production ratio)逾 100 年以上,能够保持长期的经济稳定,相反,邻国阿曼已探明石油储量正趋于枯竭,按现今开采速度仅可持续 16 年。^③ 鉴于丰富油气资源与少量人口规模,2013 年卡塔尔人均 GDP 高达 102,100 美元,居世界首位,当年 GDP 总值为 1,987 亿美元,占全球第 56 位;卡塔尔投资局掌控着庞大的主权财富基金(Sovereign Wealth Funds),其资产规模多达 2500 亿美元。^④ 值此之故,它堪称富甲天下且小国寡民的典型代表,从另一个角度说也易为周边大国及外来势力的觊觎对象和蚕食目标。

地缘政治上,卡塔尔位于通往欧亚非大陆的战略要冲,处在“危机弧”的中东波斯湾地区。长久以来,这一地区战火频仍,纷争不止。二十世纪七十年代初英国撤离该地区后,卡塔尔、巴林、阿联酋、阿曼纷纷独立,地区安全复合体(regional security complex)已现雏形。从权力分布看,七十年代至九十年代地区格局呈现出伊朗、伊拉克和沙特三足鼎立的局面,而 1991 年海湾战争后则演变为伊朗与沙特两强角逐的格局,加之外来势力不断介入地区事务,造成地区局势矛盾重重、危机四伏,地区安全结构日趋复杂化、多元化和国际化。^⑤ 夹在强邻间的卡塔尔势单力薄,缺乏安全感,维持国家安全与政权生存始终是压倒一切的重任。鉴于不稳定的地区安全环境,1981 年卡塔尔、科威特、巴林、阿联

① CIA World Factbook, “Qatar”, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/qa.html>. (上网时间:2015 年 4 月 1 日)

② Chas W. Freeman, Jr., et al, “U.S. Grand Strategy in the Middle East: Is There One?” *Middle East Policy*, Vol.20, No.1, Spring 2013, pp.2-3.

③ Figures from *BP Statistical Review of World Energy 2014*, <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/Bp-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf>. (上网时间:2015 年 4 月 7 日)

④ CIA World Factbook, “Qatar”, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/qa.html>. (上网时间:2015 年 4 月 1 日)

⑤ F. Gregory Gause, III, *The International Relations of the Persian Gulf*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp.1-10.

酋、阿曼、沙特六个阿拉伯君主国携手组建海湾合作委员会(GCC,简称“海合会”),冀望借助集体安全,强化共同防御,维持地区稳定。按照传统现实主义的观点,小国固有的结构性缺陷使其选择有限,对外选项不外乎跟着强者走的追随,抑或独善其身的中立,除此别无他法,其外交政策是寻求对安全环境的消极顺应而非积极主导。因此,卡塔尔长期唯沙特马首是瞻,在地区事务中无足轻重。不过,自1995年谢赫哈马德(Sheikh Hamad Bin Al-Thani)发动宫廷政变夺取大位后,其外交取向和风格从过去的无所作为愈益走向奋发有为。格里高利·高斯把卡塔尔外交分为三个时期:第一时期,从二十世纪七十年代独立建国到九十年代中期,卡塔尔完全仰赖沙特时期;第二时期,从1995年埃米尔哈马德上台到2013年退位,尤其是“9·11”事件之后,大力拓展对外关系时期;第三时期从2014年埃米尔塔米姆继位至今,回归平稳务实的调整时期。^①作为海湾地区新世代的领导人,埃米尔哈马德追求国家安全多元化与全方位平衡外交,力图转变为独立自主、积极进取的地区强国,着力打造一个开明进步的现代君主国家。^②

卡塔尔外交转型的首要着力点是,保持与美国紧密的防务关系,以确保自身安全。1992年双方签署“防务合作协议”,两国愈益紧密的军事合作延续至今。“9·11”事件后,卡塔尔率先支持美国“全球反恐战争”,并巧妙利用美沙两国关系紧张之际,促成美国于2003年将其“联合空中行动中心”(Combat Air Operations Center, CAOC)由沙特迁至卡塔尔的乌代德空军基地(Al-Udeid Air Base),2009年“美国中央司令部战事指挥中心”(CENTCOM Forward Headquarter)又设立于此。该基地目前是美军在波斯湾地区最大的军事基地,肩负打击阿富汗塔利班和“伊斯兰国”的战事指挥、后勤和驻军的枢纽角色。2013年12月美卡双方签署了为期十年的新防务合作协议。卡塔尔还大力拓展同以色列的政经关系。1996年5月以色列贸易代表处在多哈成立,卡塔尔成为海湾国家中唯一与以色列建立事实上外交关系的国家,直到2008~2009年以色列发动对加沙地带哈马斯组织的“铸铅”军事行动之前,卡以一直保持友好亲善的双边关系。^③置于美国军事保护伞下为自己提供坚实可靠的安全保证,为其拓展对外关系解除了后顾之忧。

在海合会内,卡塔尔与盟主沙特的关系颇耐人寻味。与其他海湾国家如出一辙,卡塔尔与沙特无论是在政治体制、经济模式及宗教文化等方面,皆具有高

① F. Gregory Gause, III, “Understanding the Gulf States”, *Democracy Journal*, Issue 36, Spring 2015, pp.31-32.

② David B. Roberts, “Understanding Qatar’s Foreign Policy Objectives,” *Mediterranean Politics*, Vol.17, No.2, July 2012, pp.236-237.

③ Uzi Rabi, “Qatar’s Relations with Israel: Challenging Arab and Gulf Norms,” *The Middle East Journal*, Vol.63, No.3, Summer 2009, pp.449-450.

度的同质性或相似性,并且长久以来它们对沙特在海合会中的霸主地位并无异议。不过,1990 年伊拉克入侵科威特是地区政治一个重要转折点。该事件充分暴露沙特及海合会的脆弱性,一向以盟主自居的沙特连自身安全都自顾无暇,更遑论保护盟友的生存安危。从此以后,卡塔尔等海湾国家努力寻求新形式的安全保障,尝试摆脱对沙特的过度依赖,并愈益仰赖美国来维持地区秩序。迈赫兰·卡姆拉瓦将卡塔尔与沙特的双边关系概括为“对抗性竞争”,这种关系时而处于或多或少的对抗态势,但始终处在竞争之中。^①此外,从九十年代初伊始卡塔尔与沙特、巴林沉寂一时的领土纠纷再度浮出水面,使得卡塔尔与上述两国关系紧张,凡此种种自然造成海合会内部四分五裂。^②毕竟,海湾君主国具有维持王朝统治的共同利益,随着 2001 年以和平方式解决与邻国领土纠纷,卡塔尔增强了对外政策的自主性。^③在“阿拉伯之春”期间,卡塔尔在没有派遣军队参与“半岛盾牌行动”(Peninsula Shield Operation)的情况下,依然支持海合会镇压巴林政治反对派的行动。

伊朗是海湾地区最强大的国家,也是沙特在地缘政治中的劲敌。伊朗与海湾阿拉伯国家向来存在宿怨与纷争,这种冲突不仅是物质利益、地缘政治的争斗,也是民族、教派及意识形态的对抗,而伊朗核危机问题更使原本紧张的海湾局势雪上加霜。与沙特截然不同,卡塔尔采取了不与伊朗直接对抗的立场,主张合作与防范并举的方略。约埃尔·古赞斯凯将此称为“战略对冲政策”(strategic hedging policy),即在利用海合会集体安全来抗衡伊朗威胁的同时,又与伊朗展开全方位的合作。^④究其原因在于两国共享世界上最大的天然气田——北方南帕斯气田(the North-South Pars gas field),相互依存的资源利益决定了双方具有更大的利害关系。卡塔尔深知一旦海湾地区战火开启,势必殃及池鱼;倘若霍尔木兹海峡被封锁,对于一个严重靠油气出口为生的小国,无疑是不可承受之重,因此构筑与伊朗稳定亲善的关系至关重要。^⑤为缓和地区紧张局势,卡塔尔一方面坚决反对伊朗发展核武器,另一方面极力寻求伊朗核危机的政治解决,不赞成诉诸经济制裁、政治高压、军事威胁等对抗手段,冀望透过交流对话、

① Mehran Kamrava, *Qatar: Small State, Big Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2013, p.28.

② 1992、1994 年卡塔尔与沙特两度发生边界武装冲突。卡塔尔声称沙特在 1996、2005 年两次策划企图推翻埃米尔哈马德的军事政变。See Kristian Coates Ulrichsen, “Regional Security Co-Operation in the Smaller Gulf States,” *Noref Policy Brief*, Norwegian Peacebuilding Resource Center, 2012, p.3.

③ Krista E. Wiegand, “Bahrain, Qatar, and the Hawar Island Resolution of a Gulf Territorial Dispute,” *The Middle East Journal*, Vol.66, No.1, Winter 2012, pp.79-96.

④ Yoel Guzansky, “The Foreign-Policy Tools of Small Powers: Strategic Hedging in the Persian Gulf,” *Middle East Policy*, Vol.22, No.1, Spring 2015, pp.112-122.

⑤ Matthew Gray, *Qatar: Politics and Challenges of Development*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2013, pp.198-200.

加强互信互谅、凝聚合作共识。从另一个面向来看,发展与伊朗的友好合作关系,也能起到制衡沙特在海合会中一枝独秀的局面,防范沙特企图独霸海合会的野心。

借重于能源外交,无疑是卡塔尔寻求安全多元化的另一项战略举措。自二十世纪九十年代伊始,卡塔尔全力发展液化天然气(LNG),从1995年液化天然气首次出口,到2006年一举超过印尼并一直稳居世界头号液化天然气出口国的宝座。其液化天然气年生产能力目前已达7700万吨,约占全球液化天然气出口的25%~30%。^① 透过与中国、英国、日本、印度等大国签署的长期多边液化天然气供应合同,卡塔尔使这些国家成为自己安全稳定的利益攸关者,为自身安全增添更多的筹码和影响力。^② 卡塔尔的能源外交不同于一般意义上的能源发展战略,其侧重于从国家间政治的面向来确保和实现能源作为战略资源的利益与效用,利用能源资源充当地缘政治博弈的杠杆,采取政治与经济相互交叉的策略,捍卫自己的利益和影响。综上所述,卡塔尔外交战略的基本思路和主要方略是,与世界上最强大国家——美国建立同盟关系,拓展“全方位平衡行动”,利用各方势力相互制衡、相互抵消的策略,寻求更大回旋空间的自主性,力求自身安全的多元化。当然,寻求安全多元化不仅仅囿于地区安全的框架之下,卡塔尔尝试利用自身独有的软实力和品牌,力求扬长避短,另辟蹊径地拓展更加广阔的外交空间。

二、国家品牌的多方位建构

致力于国家形象塑造、软实力建设,力求在世界舞台上展现一个中立亲和、现代开明的良好形象,是卡塔尔近年来突破国家脆弱性的关键战略举措。正如英国品牌价值咨询公司(Brand Finance)的首席执行官戴维·海格所言:“在二十一世纪,各国都是全球市场的参与者,对游客、学生、人力资源和投资展开激烈争夺……国家品牌是每个国家最重要的资产。为实现这一资产的最大化,政府、贸易机构和企业须采取措施,保证国家品牌战略得宜、永续经营,以及监管有序。”^③与周边的迪拜、阿布扎比等周边大都市相比较,卡塔尔起步较晚,发展迟缓。卡塔尔早期的国家品牌建设或多或少有些模仿迪拜,假如人们游览迪

① “Gas Status Puts Country at Centre of Global Forces,” *Financial Times*, December 17, 2011.

② Steven Wright, “Foreign Policies with International Reach: The Case of Qatar,” in David Held and Kristian Coates Ulrichsen, eds., *The Transformation of the Gulf: Politics, Economics and the Global Order*, London: Routledge, 2011, pp.296-312.

③ David Haigh, “Foreword,” in *Brand Finance Nation Brands: The Annual Report on Nation Brands*, December 2014, http://www.brandfinance.com/images/upload/brand_fin_incarnation_brands_report_2014_final_edition.pdf. (上网时间:2015年1月11日)

拜、阿布达比、巴林等周遭地区,真可谓是大同小异——相同的风景、部落和语言,而每个地方都希望脱颖而出,抢占先机。但从二十世纪九十年代中期以降,卡塔尔决心另辟蹊径,以塑造全新的国家品牌为突破口,致力于打造一个以传媒、文体、金融、旅游为主要内涵的国家品牌。

1996 年,卡塔尔政府创立中东地区第一家全天候的卫星电视网络——半岛电视台,利用它宣传自己的价值观和政策,使之成为国家品牌塑造和对外传播的重要渠道。名义上,半岛电视台是一家独立的、非政府性质的媒体,但其实是其对外宣传的喉舌,如果没有卡塔尔王室的鼎力支持,就不可能有半岛电视台的“成功故事”。在节目内容上,半岛电视台大胆触及敏感话题,破除阿拉伯长期存在的种种禁忌,而秉持“忠于事实真相”及“不偏不倚的平衡立场”则更倍受普通民众的喜爱和青睐。“9·11”事件前,半岛电视台曾多次播放本·拉登及基地组织的录像而声名鹊起;“阿拉伯之春”爆发后,半岛电视台率先播放游行示威,呼吁民众支持争取“自由、民主、尊严”的抗争行动。一连串颠覆常规的举动屡次激怒地区当权者,埃及总统穆巴拉克曾斥责道:“所有噪声都来自这个小火柴盒”。哈立德·霍鲁布评价道:“尽管阿拉伯之春的确是反对数十年来专制政权的民众革命,但它令人目瞪口呆的传播速度在相当程度上应归功于半岛电视台的传播影响。”^①《2011 年阿拉伯公共舆论研究》显示,53%阿拉伯人关注半岛电视台的国际新闻报道,远远超过其主要竞争对手“阿拉比亚”(Al-Arabiya)的 14%、“中东广播中心”(MBC)的 12%,在中东 700 多家卫星电视台中傲视群雄。^② 当今的半岛电视台俨然成为地区思想潮流的引领者和阿拉伯变革的推动者,而借助半岛电视台的话语权和影响力,卡塔尔极大地增强了自身的合法性与软实力。

投身体育文化事业也是卡塔尔打造国家品牌的法宝之一。一系列重要体育赛事常年举办于此,卡塔尔对足球这一世界上最多观众的体育赛事更是情有独钟。2010 年 12 月在不被外界看好的情况下,卡塔尔击败美国等强劲竞争对手,如愿以偿地获得 2022 年国际足联世界杯的举办权,这是将足球顶级赛事首次带入中东地区,消息传出后整个阿拉伯世界为之一振,欢欣鼓舞。卡塔尔承诺要办一届有史以来最好的世界杯,要“极尽奢华之能事”,据悉,卡塔尔为此届世界杯做出的预算竟然高达 2000 亿美元。为吸引全球各地的球迷到来,卡塔尔不惜打破宗教禁忌,允许赞助商世界啤酒巨头安海斯布希英博(Anheuser-Busch InBev)在一定区域内出售带酒精的饮料。彰显与众不同、特立独行的国

① Khaled Hroub, “Qatar’s Source of Arab Springs,” *Project Syndicate*, October 18, 2011.

② Shibley Telhami, *The 2011 Arab Public Opinion Poll*, Brookings Report, November 21, 2011, <http://www.brookings.edu/research/reports/2011/11/21-arab-public-opinion-telhami>. (上网时间:2014 年 11 月 11 日)

家品牌,足球或许是品牌营销最好的途径和手段。

鉴于经济发展不能完全仰赖于石化能源,卡塔尔正努力寻求战略转型,力争实现全方位的知识化、国际化和多元化。为扭转教育文化落后的局面,卡塔尔积极发展教育文化事业。按照2005年公布的《2030年卡塔尔国家愿景》文件,其目标是建立现代的、世界级的教育体系,为学生提供一流教育,实现由资源采掘经济向创新知识经济的战略转型。^①为此,卡塔尔不惜巨资修建“教育城”,包括康奈尔、乔治敦等一批全球顶尖大学纷纷落户于此,兰德公司、布鲁金斯等世界级智库的多哈研究中心亦相继成立;多个世界级的博物馆、艺术中心相继拔地而起,各种跨国组织和国际会议亦陆续落户,卡塔尔航空跻身于世界全球最佳航空公司之列。毋庸置疑,这一全方位的对外开放和全球化,不能不对一向传统保守、宗教虔诚的中东地区带来巨大的冲击和影响。据智库(Z/Yen Group)最新公布的全球金融中心指数(Global Financial Centres Index, GFCI),卡塔尔居全球20大金融中心之列,处于海湾国家领先地位。^②另据品牌价值咨询公司(Brand Finance)的评估,在2014年全球国家品牌价值榜上,卡塔尔以2560亿美元的品牌价值,居全球第36位,比2013年的1840亿美元增加了39%,成为当年度最佳表现国,其品牌等级为“强”的A+级别。^③透过打造国家品牌、擅长宣传技巧、投身文体事业,卡塔尔成功展示出一个小国如何利用软实力影响外界观感和偏好的成功范例。如果说,不断提升国家品牌是卡塔尔塑造其国家威望和影响力的内修之举,那么调解外交就构成了彰显其国家实力的外向发力。

三、调解与卡塔尔外交政策

基于自身小国寡民的现实写照,卡塔尔长久以来在阿拉伯世界中毫不起眼,更遑论在地区和全球事务中有所作为。如何突破小国寡民的结构障碍,在国际舞台上发出自己声音,树立国家形象,惟有大胆进取地展开外交创新。卡塔尔尝试借助“缝隙外交”,来寻求突破口。所谓“缝隙外交”(niche diplomacy),是指“充当一个特定的国际事务的催化剂或者为一个特定的事务建立国际

① General Secretariat for Development Planning, *Qatar National Vision 2030*, Doha, Qatar, July 2008, http://www.gsdp.gov.qa/portal/page/portal/gsdp_en/qatar_national_vision. (上网时间:2014年12月31日)

② “Qatar among World’s Top 20 Financial Centres,” *Zawya*, March 23, 2015.

③ *Brand Finance Nation Brands: The Annual Report on Nation Brands*, December 2014, p.9. http://www.brandfinance.com/images/upload/brand_finance_nation_brands_report_2014_final_edition.pdf. (上网时间:2015年1月16日)

同盟关系。”^①其特点在于透过善用“缝隙”(niche)和设定小角落(corner)的议题,“集中资源,优化组合于特定领域,由此产生物有所值的回报,而不是试图涵盖所有的领域。”^②这是一种扬长避短、见缝扎针、避开大国支配所使用的独特的外交手法。当然,要实现物有所值的回报须取决于政策产品生产线上的小心选择,归结于对政治市场状况的精确解读,唯有采取有卖点的政策立场,缝隙外交才有意义;只有透过支持“正义”事业,施展“良好”行为,使用“美妙”话语,凸显“美好”形象,才能事半功倍地收益国际威望。^③

积极参与地区冲突的斡旋调解是卡塔尔“缝隙外交”主要的切入点。在外交事务中,“调解”(mediation)亦常称作“第三方干预”(third intervention),指的是“冲突危机的非直接当事方采取行动,旨在以讨价还价的方式化解危机,甚至推动冲突本身的解决。”^④第三方干预的性质是非暴力性、非强制性及充分自愿的,第三方不具有权威的决策权,调解者只为争端方提供一个双方接受的协定,并不具备诉诸实际武力或法律行动之权威。迄今,卡塔尔致力于充当地区冲突的调解者和对话者,无论从也门政府与胡塞反政府武装的武装冲突、黎巴嫩逊尼派政府与什叶派真主党的教派冲突、苏丹政府与“正义和平等运动”的政治危机、吉布提与厄立特里亚的边界冲突、达富尔危机、巴勒斯坦内部纷争等,都不乏其积极有为的调解斡旋工作。概况起来,卡塔尔调解外交具有以下若干特点:

第一,防止冲突,化解危机,维持稳定。卡塔尔调解外交的出发点是,无论从道德还是利益层面,阿拉伯人没有任何理由彼此为敌、相互对抗,阿拉伯世界发展滞后的一个关键症结就在于地区局势动荡不安、各方势力纷争不已;“只有依靠阿拉伯人,才能解决阿拉伯的问题”,惟有如此,阿拉伯世界才能发展繁荣。2012年10月,埃米尔哈马德为调解法塔赫与哈马斯的冲突对抗,不畏艰难,成为首访加沙的外国首脑。2014年8月,新任埃米尔塔米姆主持了巴勒斯坦总统阿巴斯与哈马斯领导人卡勒德·梅沙尔的调解工作,努力促成组建民族团结的统一政府。借助于参与调解事务,卡塔尔赢得了地区和平使者的正面形象。

① Justin Robertson, “Introduction: The Research Direction and a Typology of Approaches,” in Justin Robertson and Maurice A. East, eds., *Diplomacy and Developing Nations: Post-Cold War Policy Making Structures and Processes*, London: Routledge, 2005, p.4.

② Gareth Evans and Bruce Grant, *Australia's Foreign Relations in the World of the 1990s*, Melbourne: Melbourne University Press, 1991, p.323.

③ Alan K. Henrikson, “Niche Diplomacy in the World Public Arena: the Global ‘Corners’ of Canada and Norway,” in Jan Melissen, ed., *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp.67-68.

④ Oran R. Young, *The Intermediaries: Third Parties in International Crisis*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1967, p.34.

第二,担当各利益攸关方的对话伙伴。“英雄不问出处”,卡塔尔跟许多西方眼中的“另类”皆建立了良好的接触管道,同哈马斯领导人卡勒德·梅沙尔、真主党精神领袖哈桑·纳斯鲁拉、伊拉克宗教领袖穆克塔达·萨德尔、利比亚伊斯兰领袖阿里·萨拉比等保持密切关系,埃及穆兄会学者优素福·卡拉达维更长期得到卡塔尔王室的庇护与资助。其实,自五十年代末以降大批穆兄会成员就流亡卡塔尔,这些人对卡塔尔的宗教、教育、媒体等领域影响甚深。^① 卡塔尔甚至与阿富汗塔利班势力打交道,2013年6月促成塔利班驻多哈政治办事处的设立,对于卡塔尔撮合塔利班与阿富汗政府的接触对话,奥巴马政府表示乐见其成。^② 通过其牵线搭桥和掮客角色,卡塔尔长期充当西方国家与各类伊斯兰势力私下接触的秘密管道。^③ 正是藉由广结善缘、多交朋友的“社会资本”,凭借游移于不同政治势力的折冲樽俎,才赋予卡塔尔较大的政治机会空间,使之在中东地区扮演着“准中立国”的特殊角色,继而能从夹缝中谋求自身利益的最大化。

在实际调解运作中,按照卡塔尔的说法,它不会毛遂自荐地担当地区冲突之调解,惟有在冲突方要求下,经由全面风险评估并征求主要利益攸关方的立场之后,方才抉择是否介入相关的调解事务。为调解达尔富尔冲突,时任首相兼外交大臣哈马德·本·贾西姆遍访利益攸关方,问计于各方,集思广益。换言之,只有危机调解成熟之际,卡塔尔才会积极参与冲突调解,正因有条不紊地遴选“调解项目”,慎选调解产品,分析多重意涵,系统全面地评估风险与后果,这就在相当程度上减少盲目性,增加成功的可能性。

第三,追求公正,赢得认同,充当中立的调解者。公正无私、不偏不倚是调解顺利践行的关键要素之一。卡塔尔自我定位为“中立的和平缔造者”,“我们一切以和平为出发点,他们向我们求助,原因在于我们没有任何其他的议程或动机。”^④相应地,冲突各方亦较为认可和接受其扮演公正调解者的角色,至少具备“想象中的不偏不倚”,这样能从心理层面上缓解对其动机的猜忌和不安。反观,沙特等地区大国由于历史包袱及利害关系,其调解活动容易被外界认为动机不纯,不易为当事方所接受,而阿盟等区域组织的公信力不足,诸多努力大

① David B. Roberts, “Qatar and the Brotherhood,” *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol.56, No.4, 2014, pp.23-32.

② U.S. State Department Spokesperson Jen Psaki, *Daily Press Briefing*, June 19, 2013.

③ 2011年8月利比亚危机期间,卡塔尔安排北约官员与利比亚伊斯兰战斗组织(Libyan Islamic Fighting Group, LIFG)领导人贝尔哈吉(Abdul Hakim Belhaj)会晤,而该组织在2004年被美国政府认定为“恐怖组织”。See Lina Khatib, “Qatar’s Foreign Policy: The Limits of Pragmatism,” *International Affairs*, Vol.89, No.2, 2013, p.423.

④ Mehran Kamrava, “Mediation and Qatari Foreign Policy,” *The Middle East Journal*, Vol.65, No.4, Autumn 2011, p.543.

都难以奏效。与此形成鲜明对照的是,小国寡民且“无欲无求”的卡塔尔,具备较大的可信度,适宜扮演众望所归的“中立调解者”。通常,卡塔尔借助君主外交的途径来劝说各争端方。在调解进程中,利益诱导杠杆不可或缺,卡塔尔仰仗雄厚财力与灵活变通的操作手法,常会对参与调解的冲突方承诺经济援助,为冲突化解提供物质刺激。2008 年 5 月,解决黎巴嫩政治危机的《多哈协议》签署后,卡塔尔随之捐助 3 亿美元用于黎巴嫩重建工作;2014 年 10 月,在开罗举行的加沙地带国际会议上,卡塔尔承诺提供 10 亿美元的各类援助。约瑟夫·奈指出:“卡塔尔想方设法在西方和阿拉伯民族主义之间寻找重要的外交缝隙,凭借其自身丰沛的财力为其所用。”^①

与所有的政治行为体如出一辙,卡塔尔调解外交同样在于寻求物有所值的回报,并非全然出于利他主义的理想。阻止冲突蔓延、严防利益受损是任何一个主权国家对外政策的题中之义,是小国自存自保的求生之道,调解外交也是展示其“妙实力”的重要手段之一。所谓“妙实力”主要仰赖于“高度曝光的中心性地位”。^②对于卡塔尔这样的小国,外界知晓甚少,而透过冲突调解能使其迅速置于国际媒体的聚光灯下,产生万众瞩目的明星效应,有形或无形地增添国家的知名度和国际威望,借此摆脱小国的默默无闻和脆弱性。迈赫兰·卡姆拉瓦认为:“卡塔尔致力于调解的主要动机是小国生存策略和追求国际威望的结合物。”^③迄今,卡塔尔的调解外交已产生了相当的积极影响,并得到国际社会的广泛赞誉。诚然,调解并非意味着冲突本身的全盘解决,但至少在某程度上缓解紧张局势。不言而喻,高调的调解外交易于招致竞争对手的怨恨不满,可能产生某些始料未及的负面效果。因此,如何在纷繁复杂的国际局势中拿捏分寸、应对自如对任何国家而言皆是一门高深的政治艺术。卡塔尔对外政策的发展并非一帆风顺,同样也面临着一系列严峻的挑战。

四、“阿拉伯之春”后的卡塔尔外交举措

2011 年“阿拉伯之春”突如其来爆发,中东威权政权陷入“四面楚歌”的合法性危机。值此之际,卡塔尔一改以往中立平衡的外交策略,高调支持政治反对派的“民主抗争”,不断插手和深度介入利比亚、叙利亚内战冲突,对伊

① See Andrew F. Cooper and Bessma Momani, “Qatar and Expanded Contours of Small State Diplomacy,” *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Vol.46, No.3, September 2011, p.118.

② Mehran Kamrava, *Qatar: Small State, Big Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2013, p.12.

③ Mehran Kamrava, “Mediation and Qatari Foreign Policy,” *The Middle East Journal*, Vol.65, No.4, Autumn 2011, p.540.

伊斯兰主义政党或运动予以政治、舆论和财物上的鼎力支持,成为逊尼派伊斯兰主义和菲主义的重要金主,俨然成为中东地区的“正义化身”和“道义大国”,试图借中东剧变机会、以小博大、乱中取胜,对某些阿拉伯国家实施“政权更迭”,谋求重塑中东地缘政治格局,表露出强烈的企图心和冒险性。具体而言,卡塔尔采取三种策略来实施所谓的“政权更迭”:展开对“非法政权”的外交孤立;为政治反对派、反政府武装提供武器、财政等方面的援助;伙同西方国家,用武力直接推翻现政权。^①对于不同的国家和对象,卡塔尔又采取灵活变通的手法和策略。

利比亚内战爆发后,卡塔尔率先承认并大力援助反对派政权——“全国过渡委员会”,直接参与北约干预利比亚的军事行动,并游说东盟成员国将卡扎菲代表逐出东盟。正是在外部势力的深度介入下,利比亚反对派很快推翻了卡扎菲政权,而此次干预的大功告成无疑进一步助长外部势力插手别国事务的野心。叙利亚危机发生后,卡塔尔尽管没有直接军事介入,但恃无恐地支持反政府武装,为其提供资金、武器、组织和道义上的各种支持,鼓动东盟升级对叙利亚的各类制裁,积极筹划推翻巴尔政权的种种图谋。2012年11月整合叙利亚反对派的多哈会议召开,囊括各方势力的“叙利亚革命和反对派力量全国联盟”(简称“叙利亚全国联盟”)正式组建,卡塔尔充当西方国家与“叙利亚全国联盟”之间的联络人。穆巴拉克政府垮台后,与沙特、阿联酋等国全力支持埃及军方的立场和政策截然对立,卡塔尔不遗余力支持穆兄会和穆尔西政府,承诺为其提供80亿美元的巨额财政支持,反对以国防部长塞西为首的军方接管政府,认为那不过是一场非法的“政变”,并且在随即到来的镇压中,为流亡的伊斯兰主义者提供了庇护。与此同时,半岛电视台对“阿拉伯之春”大肆造势,摇旗呐喊,全力配合卡塔尔政府的行动。^②事实上,阿拉伯世界已形成以沙特为首的“反民主的保守派阵营”与以卡塔尔为首的“亲民主的进步派阵营”。^③此时,人们不禁要问,卡塔尔高调鼓动“阿拉伯之春”和政权更迭,深度插手利比亚、叙利亚和埃及的内部事务,归根结底欲意何在?按照卡塔尔官方的说辞,所有的一切皆是为了促进地区的民主环境,“我们相信民主、自由和对话,这些对整个地区都是有百利而无一害的。”^④显然,卡塔尔本身的政权性质使其民主说辞无法

① Mohammed Nuruzzaman, “Qatar and the Arab Spring: Down the Foreign Policy Slope,” *Contemporary Arab Affairs*, Vol.8, No.2, 2015, p.229.

② Kristian Coates Ulrichsen, *Qatar and the Arab Spring: Policy Drivers and Regional Implications*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, September 2014, pp.3-4.

③ Mohammed Nuruzzaman, “Qatar and the Arab Spring: Down the Foreign Policy Slope,” *Contemporary Arab Affairs*, Vol.8, No.2, 2015, p.228.

④ Clifford Krauss, “For Qatar, Libyan Intervention May be a Turning Point,” *New York Times*, April 3, 2011.

让人信服,而出于改善自身安全环境和追求经济利益的相关诠释也略显牵强附会、甚至不着边际。穆罕默德·努鲁扎曼认为,卡塔尔的最终目标是促进逊尼派伊斯兰势力的发展壮大,建立一个由卡塔尔主导的逊尼派伊斯兰集团,透过这一平台来对中东北非地区施加影响。卡塔尔认为,伊斯兰主义运动必将成为中东地区的支配性力量,其他任何势力都无法与之抗衡,因此卡塔尔的所作所为不过是向赢家押注的理性行为。詹姆斯·多赛指出,正当外界担忧中东地区政局不稳之际,卡塔尔反其道而行之,把地区动荡视为不可多得的机遇,采取四面出击、八面玲珑的策略,巧妙周旋于各派势力之间,着力塑造自身“稳定堡垒”的独特形象,全力拓展自己的地区影响力。^① 不管怎样,卡塔尔的上述做法,显然背离长期恪守的中立平衡政策,无疑有损充当调解角色的公信力,而过度卷入地区冲突,冒险插手别国内部事务甚至不惜拉偏架的做法,由过去的政治争端调解者彻底蜕变为武装冲突的直接参与者,只会加剧地区紧张形势和动荡局面。

整体而论,卡塔尔在“阿拉伯之春”爆发以来的外交策略可谓无功而返,日益面临越来越大的国际压力和普遍不满。2013 年 7 月穆尔西政府被推翻后,卡塔尔与埃及塞西政府关系紧张。2014 年初沙特、阿联酋、巴林和埃及分别宣布召回各自大使,以抗议卡塔尔干涉其内部事务,强烈要求卡塔尔不要继续支持“从事破坏其安全和稳定活动的个人和组织”。^② 针对巴尔政府的“政权更迭”同样也收效甚微,而肆无忌惮地资助圣战主义的冒险举动,无疑给地区乃至欧美国家埋下重大的安全隐患,自然引起周边国家及西方盟友的强烈不满。伊朗亦日趋以怀疑的目光看待卡塔尔与西方密切的政治军事关系,强烈反对卡塔尔企图推翻政府的图谋,在叙利亚冲突中两国的对抗愈加激烈。里拉·哈提卜认为,卡塔尔的外交失策肇因于对中东局势的严重误判,过于乐观解读“阿拉伯之春”的发展趋势,过高估计穆兄会等伊斯兰主义运动的实力及影响力,胆大妄为地支持后者的夺权行动。^③ 2013 年 6 月埃米尔哈马德主动退位,塔米姆继位埃米尔。诸多迹象表明,埃米尔塔米姆已着手外交政策的适度调整,努力寻求与周边国家的修复、和解与合作。卡塔尔政府业已要求埃及穆兄会的几名高级领导人离开卡塔尔,以缓和卡塔尔与沙特、埃及等国的紧张关系,埃及军方也释放被羁押的半岛电视台记者作为善意回应。2014 年 12 月在多哈召开的海合会峰

① James M. Dorsey, “Qatar’s Challenge to Saudi Arabia: An Alternative View of Wahhabism,” *RSIS Commentaries*, No.017/2013, January 30, 2013, pp.1-2.

② Andrew Hammond, “Qatar’s Leadership Transition: Like Father, Like Son,” *European Council on Foreign Relations*, February 2014, p.3.

③ Lina Khatib, *Recalibration of Power in the Gulf*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2014, pp.3-11.

会上,卡塔尔与沙特、阿联酋等海湾国家勉强修好,但分歧犹存。^①应该说,上述举措实属形势所迫的无奈之举,因为海合会必须避免内部的四分五裂,共同对付不断壮大的什叶派势力和势已坐大的“伊斯兰国”。当然,这种调整也是地区外交特点的鲜明体现,“在海湾地区,个人即政治,尤其在外交政策领域,政策往往会随着领导人的易位而发生戏剧性的变化”。^②不论外界如何评说,上述争议恰好从另一个侧面凸显卡塔尔“小国大角色”外交的独特效应。

传统上,人们常将小国(small state)与弱国(weak state)相提并论,甚至直接划等号。实际上,两者并非完全是一回事。弱国甚至“失败国家”(failed state)也可能是幅员辽阔、人口众多的国家,相反,许多小国却拥有远超其领土规模的国际影响力。^③就人口、领土、军事等硬实力资源而言,卡塔尔或许微不足道,但其雄厚财力、传媒影响力及国家品牌的软实力资源,使之在地区事务中占据了不可小觑的一席之地。诚然,卡塔尔的外交政策已经取得让人刮目相看的不俗成就,但它仍是身处“中东危机弧”区域的一个弱小国家,缺乏足够的资源和手段来确保其外交意图及政策的贯彻实施。尤其在波谲云诡、危机四伏的中东,恪守恰如其分的低调与谨慎,与各种力量保持亲善关系,将其多年经营而成的软实力提升为妙实力,才是卡塔尔对外政策的取胜之道和根本基石。

^① David D. Kirkpatrick, “Gulf States and Qatar Gloss over Differences, but Split Still Hampers Them,” *New York Times*, December 20, 2014.

^② F. Gregory Gause, III, “Understanding the Gulf States”, *Democracy Journal*, Issue 36, Spring 2015, p.33.

^③ Dana Ott, *Small Is Democratic: An Examination of State Size and Democratic Development*, New York: Garland, 2000, pp.14-15.

Qatar Foreign Policy

HU Yu

(Hu Yu, Ph.D, Associate Pofessor, School of Polieical Sciences, Southwest University of Science and Technology)

Abstract As a small country in the Gulf, Qatar recently plays an assertive actor and has a vital influence in the Middle East affairs. Based on its resource advantage and plenteous treasure, Qatar used niche diplomacy as entry point to promote the mediation of the regional conflict, and made contributions to the regional peace and stability. Qatar, highly focused on the mass media, education and sports, took important measures on nation-branding and soft power in order to present itself a new image. After the “Arab Spring”, Qatar moved away from its traditional foreign policy role as diplomatic mediator to embrace change in the Middle East and North Africa and support transitioning states. Regional actors viewed Qatar’s approach as overreaching, and skepticism of Doha’s policy motivations increased. Maybe keeping a low-profile and modesty serve as best interest to Qatar.

Key Words Qatar; Geopolitics; National Brand; Niche Diplomacy; “Arab Spring”

(责任编辑: 钮 松)