

# 美国对北爱尔兰和平进程的干预

丁丽兴 江振鹏\*

民族宗教矛盾引发的暴力冲突历来是一个全球性问题,因此对暴力冲突的管理也相应成为全球治理的一大难题,尤其是在冷战结束后的今天,原先在两极体系下长期受到压抑的民族和宗教问题以暴力冲突的形式凸显出来,撕裂了整个世界,部分地造成了当今世界的动荡与冲突。作为冷战后唯一的超级大国,美国面对的是两个泾渭分明的国际体系,“一边是离奇的机遇,另一边是大规模的灾难”。<sup>①</sup>地处西欧边缘地带的北爱尔兰地区也未能幸免,自1968年爆发冲突以来历经数十载风风雨雨,北爱问题一直都是困扰英国历届政府的政治毒瘤,迄今已经导致约3600人死亡,数万人受伤,经济损失更是难以估量。<sup>②</sup>北爱问题的久拖不决不仅影响了北爱地区本身,更困扰着欧洲乃至西方世界的政治稳定。<sup>③</sup>北爱问题的演变过程受到各种因素的制约与影响,其中美国在北爱冲突问题上扮演的管理者角色则是长期被学术界忽视的研究领域。

北爱尔兰地区是英国(大不列颠及北爱尔兰王国)的一部分,北爱问题向来被英国视为自己的内政。作为执西方世界牛耳的盟主,美国对北爱问题一直持漠不关心的态度,原因在于二战后英美之间出于共同的价值与文化、安全考虑结成的特殊关系。英国虽然丧失了世界霸主的地位,但依然是国际体系中具有举足轻重作用的大国,在与苏联的冷战对峙中美国需要这样一位盟友。与英国的结盟不仅能够促进美国的利益,更代表了盎格鲁—萨克逊人的联合。相形之下,美国与北爱的关系并不具备这种战略上的特殊性。正如美国国际关系理论大师罗伯特·基欧汉所言:“美国官方认识到英美之间是一种复合相互依赖的关系,而北爱是伦敦的家务事。”<sup>④</sup>尼克松总统的第一任国务卿威廉·罗格斯(William Rogers)亦持此态度。1972年,他在与爱尔兰

外长的会谈中宣称:“北爱问题是英国的内部事务,英美特殊关系不会用于改变美国的这一立场。”<sup>⑤</sup>言外之意,美国不会通过英美特殊关系来干涉北爱事务。这一点直到20世纪90年代克林顿政府上台之后才开始改变。

## 一、克林顿政府与北爱和平进程的重启

20世纪90年代以后尤其是克林顿政府以来,美国实行全面介入北爱和平进程的外交政策。这一时期,美国政府关于北爱问题的外交活动频频。克林顿于1993年1月20日宣誓就职后,就批准了给北爱独立派政治势力——新芬党领导人格里·亚当斯(Gerry Adams)的赴美签证。<sup>⑥</sup>2月1日,亚当斯立即赴美访问,与克林顿政府接洽和平进程事宜。是年9月9日,克林顿批准了亚当斯的第二个赴美签证,同时在华盛顿的希尔顿酒店会见北爱合并派(Unionists)的代表。12月1日,克林顿便派遣前参议员乔治·米歇尔(John Mitchell)为经济活动特使前往爱尔兰,并通过“爱尔兰国际基金会”(International Fund for Ireland)和“北爱过渡计划”(Northern Ireland Transition Program)等合法渠道对

\* 作者单位:厦门大学国际关系学院、漳州师范学院。

① 两个泾渭分明的国际体系即:(1)由业已成熟的民族国家(发达国家)构成的国际体系;(2)由尚未成熟、缺乏足够的民族认同和政治稳定的民族国家(不发达国家)构成的国际体系。见 Kalevi J. Holsti, *Peace and War: Armed Conflict and International Order*, 1648—1989, Cambridge: Cambridge University Press, 1991, p. 323.

② Franz Valandro, *The Peace Process in Northern Ireland*, Berlin: Peter Lang Press, 2004, p. 7.

③ 北爱尔兰问题(the Northern Ireland Question, 简称北爱问题),是国际社会对发生在北爱地区的一系列天主教徒与新教徒冲突的总称。

④ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984, p. 122.

⑤ Yonah Alexander and Alan O'Day, eds., *Terrorism in Ireland*, New York: St. Martin's Press, 1984, p. 16.

⑥ 北爱新芬党是北爱恐怖组织临时爱尔兰共和军(Provisional IRA)的政治代表,格里·亚当斯(Gerry Adams)是北爱新芬党主席。冷战后美国在低烈度冲突中乐于将恐怖分子改造成政治家,详见于 Jonathan Stevenson, *Northern Ireland: Treating Terrorists as Statesmen*, *Foreign Policy*, No. 105, Winter, 1996—1997, pp. 125—140.

北爱进行经济援助,增加对该地和平行动的资金援助。1995年11月30日,克林顿更是亲自前往北爱首府贝尔法斯特进行国事访问,着力推动各方举行和平谈判,成为历史上首位访问北爱的美国总统。1998年9月3日,克林顿再次造访北爱地区,推动冷战后北爱和平进程的到来。

克林顿在北爱问题上的外交政策是史无前例的,彻底打破了冷战以来英美在北爱问题上的共识,他指出:“英国政府的建议不再是美国在北爱问题上有所作为的决定性因素。”<sup>①</sup>正如美国国家安全委员会助理南希·索德博格(Nancy Sodeberg)所言:“在1994年美国给亚当斯颁发签证的那一刻,美国在北爱的角色已经无可挽回地改变了。克林顿政府侵犯了过去一直以来专属英国的权力范围,毕竟北爱既非英国的海外殖民地,也不是英联邦的自治领,而是英国内部的重要组成部分,况且从1974年的史铎蒙政府体制瓦解一直到1999年,北爱都是在英军的直接统治之下。”<sup>②</sup>

那么美国的北爱政策为什么会在克林顿时期出现如此巨大的转折呢?其因素归结起来包括以下几点:首先,后冷战时代的国际政治格局发生了巨大的变革,冷战的结束为北爱和平带来了新的契机。成为唯一超级大国的美国力图在世界范围内建立自己的单极时代,并相应改变英美之间原本特殊的外交关系,两国关系逐渐走向正常化。在此情况下,北爱问题对于美国而言便不再有绝对服从于英美特殊关系的需要。

其次,从后冷战时代尤其是在克林顿政府时期的美国对外战略来看,北爱地区是克林顿推行“扩展战略”的绝佳场所。据威廉·海伦(William Hyland)所言,克林顿在进入白宫前便提出了三大目标:一是结束冷战;二是通过贸易、投资和商业建立一个新秩序;三是处理新的威胁,制止种族的冲突。北爱问题由此被摆上日程。<sup>③</sup>上台后的克林顿对外实行“民主扩展”战略,而北爱地区则成为克林顿改变美国外交路线、扩展美国民主的理想试验场。这一点在克林顿于1994年9月23日发表的演讲中得到充分验证:“为何北爱人民在英爱之间、新教徒与天主教徒之间800年的冲突之后愿意美国将和平的

福祉带入北爱呢?……因为他们相信我们代表自由、民主、公正与机会,我们的国家是世界上最伟大的。”<sup>④</sup>

第三,美国与北爱地区之间有着深厚的历史渊源,北爱地区的一举一动都牵动着美国的神经。正如研究北爱问题的资深记者科诺尔·奥克莱利在《绿色白宫》一书中所言,“美国的干涉(北爱)思想是深深植根于过去的”,<sup>⑤</sup>“如果没有正确认识到爱裔美国人的作用,那么就不能理解几百年来爱尔兰历史”。<sup>⑥</sup>最早在16世纪美洲大陆就出现了爱尔兰人的行迹,1621年在当今美国弗吉尼亚州的纽波特纽斯建立了第一个定居点后,<sup>⑦</sup>爱尔兰人便陆续小规模地进入北美殖民地。19世纪上半叶,席卷全国的两场马铃薯欠收引发的大饥荒使爱尔兰农民面临无以复加的灾难,仅在1845年到1851年间就有超过150万人因饥荒及其引发的疾病而死。周期性的饥荒和愈演愈烈的农民暴动,再加上人口对于农业经济的巨大压力,迫使爱尔兰人将北美作为移民的避风港。从1820年到1840年的20年里,前往美国的爱尔兰移民约25万,到了1840年至1850这10年间,爱尔兰的移民数量扶摇直上,激增至65.6万人,到20世纪50年代末以91.4万之巨臻于顶峰。<sup>⑧</sup>这相当于当时爱尔兰总人口的12%,至1860年左右来自爱尔兰的移民数量达到了160万人。从1830年至1890年的60年里,总计有205多万爱尔兰人移民至美国。<sup>⑨</sup>时至今日,美国大约有3400多万爱尔兰移民的后裔,他们的人口规模是爱尔兰本岛人口的5倍,在美国人口中占有较高的比例,在政

① Timothy J. Lynch, *Turf War: The Clinton Administration and Northern Ireland*, Hants, Ashgate Publishing Limited, 2004, p. 31.

② 同上,第32页。

③ William Hyland, *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy*, Westport: Conn Praeger Publication, 1999, p. 145.

④ 全文见 <http://www.gpoaccess.gov/wcomp/index.html>

⑤ Conor O'Clery, *The Greening of the White House*, Dublin: Gill & Macmillan Ltd., 1996, p. 1.

⑥ Jack Holland, *The American Connection: U. S. Guns, Money, and Influence in Northern Ireland*, Boulder: Roberts Rinehart Publishers, 1999, p. 9.

⑦ Yonah Alexander and Alan O' Day, eds., *Terrorism in Ireland*, p. 34.

⑧ 王寅:“美国的爱尔兰和意大利移民比较研究”,《世界历史》,2005年第4期。

⑨ Angelyn Dries, *The Missionary Movement in American Catholic History*, New York: Orbisbooks, 1998, p. 281.

界也有相当大的影响。<sup>①</sup> 随着爱裔美国人政治势力的崛起,其院外集团积极游说美国政府干预北爱事务。

爱裔美国人院外集团由爱裔美国人及其政治代表组成,由于他们在美国人口中占有较高的比例,能够在关键时期左右政坛力量的平衡,其势力不容小视。其中最为著名的代表是20世纪80年代以来的爱裔“四骑士”(Big Four),包括政治活动家参议员爱德华·肯尼迪(Edwards Kennedy),白宫发言人托马斯·奥尼尔(Thomas P. O'Neil),纽约州州长休·卡芮(Hugh Carey)和纽约州参议员丹尼尔·莫拉汉(Daniel Moynahan)。爱裔美国国会议员不但要求英国撤出北爱地区,并且轮流在参众两院对英国的北爱政策大加鞭斥。爱德华·肯尼迪公开宣称:“厄尔斯特是一个国际问题,英国的政策是消极的,不负责任的。”<sup>②</sup>1971年10月,他和休·卡芮一道向国会递交议案,要求英国立即从北爱地区撤出,并且痛斥“英国只是依靠刺刀与鲜血来维护统治”。<sup>③</sup> 这种对北爱问题简单化的看法得到了其余爱裔美国国会议员的支持,他们主张美国应当向英国施压,迫使联合主义者(Unionists)承认爱尔兰的统一。

然而正如芮德蒙教授所言:“这种煽动性的反应只会加大北爱冲突各方的压力。这使得舆论环境更为复杂,和平解决更是遥遥无期。”<sup>④</sup>爱裔美国人对北爱共和运动在资金、武器和道义上的支持并没有使和平的曙光降临北爱,新教徒与天主教徒之间的暴力依然轮番上演,这迫使许多爱裔美国人开始反思其对北爱暴力活动的态度。1977年,参议员乔治·麦克哥伦(George McGovern)造访爱尔兰,并在边境上与南北双方进行会晤。在随后呈交给美国会参议院的报告中,麦克哥伦建议:“美国政府应竭尽全力地截断爱尔兰共和军的后援,美国的外交政策应该是与其他国家一道,对北爱地区提供经济援助以缓解目前严重的经济问题。”<sup>⑤</sup>这篇报告在美国的爱尔兰人中间产生了十分重要的影响。爱裔“四骑士”发表联合声明,共同谴责爱裔美国人对临时爱尔兰共和军的经济援助,而不再批评英国的北爱政策,这成为爱裔美国人态度转变的重要标志。爱裔

美国人不再推崇暴力的流血斗争,而是更加倾向于政治上的解决方案,武装斗争得到的支持也越来越有限。爱裔美国人观念的转变及其政治势力的崛起,成为推动北爱和平进程的强大外在动力。1992年大选前,克林顿为争取爱尔兰裔居民的选票,一再呼吁英国政府加快北爱和平进程。而爱裔美国人也组成了支持克林顿的爱裔选民团,希望克林顿“承诺派遣特使,以对天主教少数派公平的方式结束北爱尔兰的暴力”。<sup>⑥</sup>

最后,克林顿本人对北爱问题的青睐也是影响美国北爱外交政策的一个重要因素。作为一名爱尔兰人后裔,克林顿出任总统前即已十分关注北爱问题。克林顿在一次记者采访时曾说:“我们与爱尔兰是血脉相连的,我是爱尔兰人,这于我很重要。”“自北爱问题爆发起,我已经关注了25年之久。”<sup>⑦</sup>克林顿任内前后三次亲自出访贝尔法斯特和都柏林,他在1995年造访爱尔兰时提出了“我们的时代总会到来”的口号,并且指出:“必须对那些仍然以暴力手段来实现政治目标的人说——你们已成为过去,你们的时代已经过去了。”<sup>⑧</sup>

克林顿政府所采取的积极干预政策有力地推动了北爱的和平进程。1994年8月31日,爱尔兰共和军开始停火,这是北爱冲突过程中最为全面,也是延续时间最长的一次停火。1998年在美国的调停之下,北爱冲突各方进行了和平谈判,最终签订了《耶稣受难日协议》(Good Friday Agreement)。这一协议主要涵盖了分两阶段完成北爱自治议会和权力共享在内的九项重大工作的内容,<sup>⑨</sup>它的签订意味着1972年以来起伏不定的北爱和平进程在各方的

① 布什总统在2006年3月17日发表演讲时称:“人口统计署告诉我美国有超过3400万人宣称自己有爱尔兰血统。”全文见 Deb Riechmann, “Bush, Irish Prime Minister Discuss Northern Ireland”, *Redition*, in Associated Press Worldstream, March 17, 2006.

② Timothy J. Lynch, *Turf War: The Clinton Administration and Northern Ireland*, p. 15.

③ Yonah Alexander and Alan O' Day, eds., *Terrorism in Ireland*, p. 44.

④ 同上,第45页。

⑤ 同上。

⑥ 比尔·克林顿:《我的生活——克林顿回忆录》,李公昭等译,译林出版社,2004年出版,第443页。

⑦ 同注②,第41—43页。

⑧ Conor O' Clery, *The Greening of the White House*, p. 234.

⑨ 《耶稣受难日协议》的全文参见 Colin J. Harvey, *Human Right, Equality and Democratic Renewal in Northern Ireland*, London: Hart Publishing, 2001, pp. 277—314.

妥协让步之下,通过和平谈判的方式得到了初步解决,北爱和平迎来了新的曙光。1998年,克林顿派遣的和平特使乔治·米歇尔成了和平僵局的破冰者,爱尔兰总理本蒂·埃亨(Bertie Aherne)称他是“现代爱尔兰历史上当之无愧的英雄”。<sup>①</sup> 1998年诺贝尔和平奖委员会再次将诺贝尔和平奖颁给了北爱和平的总设计师约翰·休姆和大卫·特伦布尔,这既是对两位北爱领导人所作努力的肯定,同时也是对美国政府尤其是克林顿卓越贡献的表彰。

## 二、布什政府与北爱和平进程的新进展

然而在具体贯彻实施协议内容的过程中,北爱地区的新芬党、社工党(SDLP)和民主联合党(DUP)之间的分歧却日益凸显出来,尤其是在共和军的缴械与权力共享问题上,北爱和平步伐再次停滞。因此,2001年上台的布什政府实施一系列举措,重点督促北爱各方遵守并且贯彻克林顿任内签订的和平协议,巩固北爱和平的成果。首先,布什政府鼓励美国企业到北爱进行投资,以恢复北爱地区的经济局势。据统计,从20世纪90年代中期起至2007年初,美国在北爱地区的跨国公司数目已经增长了150%,现在北爱已有美国跨国公司100余家,美国成为北爱最大的外国投资方。<sup>②</sup> 正如布什2004年任命的北爱特使米歇尔·雷斯(Mitchell Reiss)在向国会听证会的述职报告中所说的:“北爱已经成为英国内部经济发展最快的地区之一,其增长速度是英国平均值的两倍。贝尔法斯特迅速成为一个现代化的欧洲城市。”<sup>③</sup>北爱地区经济的恢复发展成为北爱实现和平的重要条件。

其次,布什政府积极督促北爱新芬党及其军事组织爱尔兰共和军停止暴力活动。2005年3月布什在白宫发表讲话,要求亚当斯停止暴力活动,同时还取消了所有北爱领导人的赴美申请,借此向急于寻求爱裔美国人支持的新芬党领导人亚当斯施压,最终爱尔兰共和军迫于压力在2005年6月宣布停止暴力活动。7月布什再次致电亚当斯,宣称“停火这一点是非常重要的,时不我待!”<sup>④</sup>并要求亚当斯在爱尔兰共和军发表停火宣言之后应立即付诸行动,爱尔兰共和军随后开始上缴部分武器。更为重

要的是,在布什的倡议下,北爱地区警察力量的组建也取得了巨大的进展,包括新芬党在内的北爱各派势力都参与组建北爱警察机构(Police Service of Northern Ireland),以共同维护北爱的社会稳定。这一举措的效果十分显著,北爱警察总长休奥德(Hugh Orde)声称,北爱犯罪率在过去两年里下降了17%。<sup>⑤</sup>

再次,布什政府经常出面充当牵头人,利用各种机会提供平台,促成北爱各方贯彻和平协议。尤其是在2006年3月17日的圣·帕克里特节(St' Patrick Day)上,白宫邀请北爱各方领导人与会,积极促成和谈与对话。布什总统坦言:“美国将一如既往地提供尽可能的帮助,以督促英爱政府以及北爱各派政治势力共同推进和平进程。”<sup>⑥</sup>在美国与有关各方的努力之下,2007年3月26日民主联合党领导人佩斯里(Ian Paisley)和新芬党领导人亚当斯达成权力共享协议。5月8日,北爱地区组建了新政府,北爱和平迎来了一个历史性时刻。在新政府的就职仪式上,布什委派了一个包括国务卿兼北爱特使葆拉·多布里扬斯基(Paula Dobriansky)、美国驻爱尔兰大使汤姆斯·弗雷(Thomas Foley)和参议员爱德华·肯尼迪在内的高级代表团前往北爱,以示对北爱和平的支持。在第二天的讲话中,布什称:“新政府的组建将是自由与和平的一大进步。在今天的贝尔法斯特,我们将再次见证自由与民主是如何治愈这个满目疮痍的世界!”<sup>⑦</sup>

在美国政府的支持下,北爱双方同意共同组建自治政府,开创了北爱历史的新纪元,给北爱和平的重建带来了希望。年逾八旬的英国女王伊丽莎白二世在访问美国时,高度评价了美国在北爱和平中的重要作用:“我要借此机会感谢你(布什)和你的前

<sup>①</sup> William Hyland, "Clinton's World: Remaking American", *Foreign Policy*, p. 201.

<sup>②</sup> Dean Pittman, *Cashing in on the American Role in the Ulster Economy*, *Belfast Telegraph*, March, 2007, p. 21.

<sup>③</sup> Mitchell Reiss, *Northern Ireland Peace Process*, in *Congressional Quarterly*, CQ Congressional Testimony, March 15, 2006.

<sup>④</sup> *Bush Presses Adams*, in *Belfast News Letter* (Northern Ireland), July 30, 2005, p. 8.

<sup>⑤</sup> 同注③。

<sup>⑥</sup> Rachel Williams, *Bush Renews Backing for Northern Ireland Peace Process*, in *Press Association Newsfile*, March 17, 2006.

<sup>⑦</sup> Jitendra Joshi, *Queen Elizabeth, Bush Toast Peace in Northern Ireland*, in *Agence France Presse*, May 9, 2007.

任(克林顿)为北爱和平所作出的巨大贡献。”<sup>①</sup>英女皇的誉美之辞可谓是对美国政府北爱外交政策成功的最佳脚注。从2007年8月1日起,英国开始逐步撤出在北爱尔兰的驻防军队,这标志着英军在北爱地区持续了38年的军事统治正式宣告结束,当地治安工作将由北爱尔兰警方接管。由此,北爱的和平进程进入了历史性的新阶段。

### 三、冷战后美国北爱政策的特点与实质

从克林顿政府到布什政府,美国对北爱和平进程都表现出前所未有的关注。美国对北爱地区危机采取的一系列政策呈现出以下几个特点:

第一,从美国外交和谈政策实施的基本目标来看,无论是克林顿还是布什总统,其最主要的宗旨都在于督促势如水火的北爱各政治党派相互间开展合作,创设北爱地区未来的制度化与宪政化框架。从1995年的多方会谈开始,和平特使米歇尔就花了大约两年的时间致力于改变谈判各方领导人的观念,并积极搭建交流对话的平台,增强合并派和独立派内部温和势力的力量,从而不断拓宽和平进程的政治空间。

第二,从美国外交和谈政策的实施过程来看,美国政府在和谈过程中始终扮演着代表所有党派利益的中间调和人角色。尽管北爱地区是冷战后美国显示其对种族冲突与地区危机影响力的实验样板,但北爱地区对于美国决策者而言终究还是属于边缘地带,因此美国政府派遣的北爱和平特使的官方身份是“商务代表”,没有最终的裁决权。美国政府只是希望借助特使的身份和周旋活动促使冲突各方达成和平协议,因此特使没有明确的授命,也没有最终的赏罚大权。

第三,从美国外交和谈政策的影响途径来看,美国政府主要是向参与和平进程的各党派提供和平福利。如乔治·米歇尔所遵循的“聚焦共同收益”战略内容就不断地涉及达成协议的政治和经济价值,他并没有正式的权力,手头上拥有的只是一些能够影响谈判的“胡萝卜”。米歇尔曾一针见血地点出了问题的实质:“经过一系列激烈的讨论,最终我的能力得以生效,与其说依赖于官方正式的权威,毋宁

说是依靠参与者的信任与信心……我没有实权,所拥有的只不过是耍嘴皮子的功夫罢了。”<sup>②</sup>

第四,从美国外交和谈政策所采取的战略来看,美国政府小心谨慎地创设了一个多边谈判框架,借此将冲突各方囿于框架内进行交流。通过搭建合并派与民族独立派之间的联系桥梁,美国一方面拉拢合并派参与和平谈判,另一方面则调动民族主义者的热情,保证民族独立派拥有政治诉求的平台。因此,米歇尔依据“民主与非暴力”的“米歇尔原则”(Mitchell Principles)<sup>③</sup>发起一个协商论坛,以便让所有派别都参与其中。通过协商,北爱各派政治军事势力的相互交流进一步增强,随之而来的是日益增强的信任与尊重,最终包括英国、爱尔兰、北爱地区八大政治派别在内的各方政治力量都能致力于北爱的和平、稳定与和解。

最后,从美国外交和谈的组织过程来看,美国政府一直依照兼容并蓄(inclusiveness)的原则,精心组织和周密安排着每一场谈判。另外,美国主导下的和谈过程高度透明化,各方在谈判前都将收到美国政府所分发的由英爱两国政府制订的会议进程与议程,通过充分共享信息避免谈判各方引起误解,并能充分交流彼此的不同想法以增强相互间的信任感。同时采取搁置原则绕过主要障碍,如缴械问题,促进谈判取得明显实效。这些途径让各方都能参与其中,充分表达自己的意愿和利益,建立对其他党派的尊重与信任,并本着公平与奉献原则进一步在谈判与妥协过程中不断推进和平事业。

美国主导下的北爱和平进程增强了北爱地区武装斗争非法性的观念,降低了冲突各方的人员伤亡与财产损失,维护了北爱地区的社会稳定和经济复苏,同时也更有利于美国商品与资本在全球范围内的自由流通。在全球化的背景下,地区民族主义的抗争形式经历了从强调暴力斗争向非暴力斗争的巨大转变,各地区民族主义势力只能通过参与全球自由市场和地区多元体制才有可能融入时代主流。相

<sup>①</sup> Queen Elizabeth II thanks Americans for Help in Bringing Peace to Northern Ireland, in Associated Press World Stream, May 9, 2007.

<sup>②</sup> Daniel Curran, "Case Analysis: Two Paths to Peace", *Negotiation Journal*, October, 2004, p. 517.

<sup>③</sup> Geogre Mitchell, *Making Peace*, New York: Alfred A. Knopf Inc., 1999, p. 53.

应地,霸权国家主导下和平的福利(peace dividend)在政客和媒体的大肆渲染下不断刺激着人们的眼球。美国许诺参与和平谈判的各方可以获得更多的资源,如经济恢复发展、政治多元宽容、公平分享权力等等诸如此类的诱饵,旨在不断加重和平砝码以吸引冲突各方参与和平进程。然而,美国的和平福利的实际效果却极其有限,对于经历了持续800多年冲突的北爱地区而言,美国的援助只是杯水车薪。有研究表明:“截至1999年初,外国直接投资(包括美国的经济援助)所创造的工作职位要比1994年停火时还少,而且这其中还没有考虑到新增援助的区域分配问题。目前大多数天主教徒所在的贝尔法斯特地区很少有外资援助,失业人群中天主教徒占了77%,是新教徒的2.5倍。”<sup>①</sup>

实际上,无论是美国对北爱地区的经济援助也好,政治斡旋与道义声援也罢,都属于冷战后美国对地区冲突管理的范畴,都是为实现美国利益而服务的。从经济上讲,美国政府推行新自由主义经济政策、大力强调开放北爱市场的最终结果是,通过提供的国际公共物品体制(如维持北爱地区安全与稳定、经济援助、提供对话机制等),美国大量的商业公司和银行顺利进入了北爱市场,美国所捞取的好处远甚于开发所付出的代价。

从政治上看,美国对北爱冲突的管理有利于美国后冷战时代全球安全战略的实施。美国政府对北爱问题的态度服从于美国全球战略需要,美国的外交和谈政策更多地带有工具性动因。冷战中,英美两国结成特殊的盟友,美国不便插手北爱问题。随着冷战的结束,美国的战略认知发生了重大转移。经过数年的摸索,美国在基于自身利益的基础上逐渐形成了一种“选择性干预”战略,<sup>②</sup>它对北爱冲突的管理正是这一战略积极实施的具体体现。在冷战后全球政治的大棋局上,“北爱问题的解决将大大增强美国处理其他地区性冲突的信誉度和国际威望,这才是美国介入北爱的关键所在”。<sup>③</sup>也就是说,美国对北爱冲突的干预是冷战后美国政府转变外交政策所建立的样板。

就外交政策而言,美国在全球有选择性的干预还在于遏止冷战结束后国内重新抬头的孤立主义势

力。通过国内族群因素及其与北爱各派政治力量的联系网络,美国政府建立了对地区冲突施加影响的多种渠道,不但增强了美国政府转变外交政策的舆论与政治氛围,而且也从另一方面提高了美国外交政策的针对性与实践性。

从意识形态角度来看,美国对北爱和平的全面介入有利于新自由主义在全球范围内的传播。美国欲通过民主、人权和贸易自由等方式在全世界推广美国的成功模式,而北爱则成为美国对外推行民主扩展战略的重要实验田。因此在国际政治格局剧烈变动的形势下,从克林顿到布什以来的美国政府便一直推行全面干预的政策。这种干预不仅可以增强美国在北爱事务上的影响力,使其顺理成章地成为和平的缔造者,更可以将北爱作为扩展民主的样板,向全世界推而广之,由此达到改造世界、建立美国世纪的目的。因此,美国介入北爱和平进程是出于冷战后自身国家利益和对外战略调整的考虑,冠冕堂皇的和平缔造者背后往往隐藏着对国家利益与全球战略的不懈追求。◎

<sup>①</sup> Denis O' Hearn, "Peace Dividend, Foreign Investment, and Economic Regeneration: The Northern Irish Case", *Social Problems*, Vol. 47, No. 2. (May, 2000), pp. 191—193.

<sup>②</sup> R. J. Brind, *Bush, Clinton, Irish America and the Irish Peace Process*, The Political Quarterly Publishing CO. Ltd., 2002, p. 172.

<sup>③</sup> Adrian Guelke, "The United States, Irish Americans and the Northern Ireland Peace Process", *International Affairs*, 72, 3 (1996), p. 536.