

熱點聚焦

# 以哈戰爭中的卡達外交

## 中東地區不可或缺的調停者

### Qatar's Diplomacy under the Shadow of Israel-Hamas War: An Indispensable Mediator in the Middle East

崔進揆

中興大學國際政治研究所

cktsui@nchu.edu.tw

#### 壹、前言

2023 年 10 月 7 日巴勒斯坦抵抗運動組織哈馬斯 (Hamas) 針對以色列猶太社群發動攻擊行動，造成至少 1200 名以色列公民喪生並有近 240 名多國公民成為哈馬斯人質。事件發生後，以色列總理內坦雅胡 (Benjamin Netanyahu) 立即宣布國家處於戰爭狀態並正式對哈馬斯宣戰，誓言帶領國家殲滅加薩地區的哈馬斯組織。截至 2023 年 12 月，各方數據統計已有超過 2 萬人在以哈戰爭中死亡，且犧牲者多為無辜的平民，並以婦女和孩童居多。<sup>1</sup>針對以哈戰爭，國際社會除了關注以色列的軍事行動進展，亦特別關注加薩地區伴隨軍事

---

<sup>1</sup> Lima Stack, "Gaza Deaths Surpass Any Arab Loss in Wars with Israel in Past 40 Years," *The New York Times*, December 21, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/12/21/world/middleeast/gaza-death-toll-palestinians.html>

行動產生的人道危機，以及遭到哈馬斯挾持的人質安危。在調停以哈戰爭和救援人質的行動中，波斯灣地區的小國卡達成為國際社會關注的焦點，成為斡旋以色列和西方國家與哈馬斯調解人質危機的關鍵要角。

卡達在中東地區阿拉伯諸國中具有獨特的地位。在一戰時期卡達成為英國的保護國，直到二戰結束後的 1970 年代才頒布憲法、宣布獨立，並由阿勒薩尼 (Al-Thani) 家族長期統治該國。<sup>2</sup>卡達之所以能夠在以哈戰爭中扮演關鍵要角主要與該國的自我定位和奉行靈活、務實的外交政策方針有關。<sup>3</sup>自以色列於 1948 年建國後，中東地區政治局勢長期飽受衝突與戰爭影響，除了圍繞著巴勒斯坦問題的阿以衝突外，1980 年代還發生長達 8 年的兩伊戰爭，1990 年代初期亦有伊拉克入侵科威特的第一次波灣戰爭。2001 年 911 恐怖攻擊後，美國更在大中東地區進行所謂「反恐戰爭」(War on Terror)，軍事打擊對象先後包括蓋達組織 (Al-Qaida)、塔利班 (Taliban) 與伊斯蘭國 (Islamic State, IS)。位處衝突與戰爭頻仍發生之地的卡達，自詡為區域衝突的調停者 (mediator)，在區域衝突與戰爭中皆可以看到卡達的身影，積極穿梭於衝突中的各肇。

## 貳、卡達：區域衝突的調停者

在以哈戰爭發生前，卡達就曾經協調美國政府與阿富汗塔利班進行談判。2001 年的「持久自由行動」(Operation Enduring Freedom)

---

<sup>2</sup> "Qatar," CIA World Factbook, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/qatar/>

<sup>3</sup> Lina Khatib, "Qatar's Foreign Policy: The Limits of Pragmatism," *International Affairs*, Vol. 89, No. 2 (2013), pp. 417-431; also see Mehran Kamrava (2011), "Mediation and Qatari Foreign Policy," *Middle East Journal*, Vol. 65, No. 4, pp. 539-556.

開啟美國在大中東地區的第一場反恐戰爭。美國雖然憑藉著強大的軍事優勢，快速的推翻了自 1996 年就長期執政的塔利班政府，並成立新的阿富汗政權，卻未能完全剷除塔利班在阿富汗的勢力。在新政權統治下，塔利班轉變為叛亂團體，以游擊戰的方式持續從事針對阿富汗政府與美國為首西方聯軍的攻擊行動，對美國和西方國家的戰鬥員和非戰鬥人員皆構成威脅。

川普執政時期，為了結束美軍在阿富汗的行動，開始與塔利班接觸談判，並在 2020 年 2 月與塔利班達成和平協議，美國同意在 2021 年 5 月撤離駐阿富汗軍隊，塔利班則同意停止對於美國軍事人員的攻擊。<sup>4</sup>美國與塔利班的談判就是在卡達首府多哈（Doha）舉行，卡達扮演了和談的關鍵角色。塔利班雖然在 2001 年失去政權，在阿富汗成為叛亂團體，但是卡達接受塔利班，讓塔利班在境內成立政治機構，持續維持影響阿富汗政治發展的能量。2021 年 8 月塔利班重返執政後，國際社會不承認塔利班政權，但卡達仍維持與塔利班政權的接觸，提供西方國家與塔利班政權接觸、對話的管道。除此之外，在美國執行撤離阿富汗的行動中，卡達也是阿富汗難民轉往他國的重要中繼站。<sup>5</sup>

在以哈戰爭中，卡達持續扮演關鍵要角，成為協調美國、以色列、阿拉伯諸國與哈馬斯進行接觸與對話的管道。卡達所以能夠承擔重任，主因在於其過去與哈馬斯之間維持信任、友好的關係，亦

---

<sup>4</sup> "Agreement for Bringing Peace to Afghanistan," The US Department of State, February 29, 2020, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>

<sup>5</sup> Akmal Dawi, "US Continues Relocating Afghans Even Under Taliban Rule," *Voice of America*, April 4, 2023, <https://www.voanews.com/a/us-continues-relocating-afghans-even-under-taliban-rule-/7036129.html>

與其長期以來在區域中的國家定位與外交政策有關。哈馬斯的起源與巴勒斯坦地區的穆斯林兄弟會（Muslim Brotherhood）有關，組織初創時期的許多成員皆與穆斯林兄弟會有著密切的關係。<sup>6</sup>

事實上，源自埃及的穆斯林兄弟會在中東伊斯蘭世界存有許多的爭議，並被包括：埃及、沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國等國家列為不受歡迎的組織，甚至是所謂的「恐怖主義」團體，但卡達的皇室與政權對哈馬斯和穆斯林兄弟會卻相對友善。哈馬斯於 2001 年時曾在敘利亞首都大馬士革成立政治部門總部，但是在阿拉伯之春運動和敘利亞內戰中，哈馬斯並不支持敘利亞的阿薩德（Bashar al-Assad）政權，因此在敘利亞不受歡迎，最終被迫選擇出走。<sup>7</sup>相較於敘利亞，卡達歡迎也接受哈馬斯，因此哈馬斯在 2012 年將其政治部門由敘利亞大馬士革遷往卡達多哈，並以多哈為據點，從事於約旦河西岸和加薩地區的反以色列事業。<sup>8</sup>今日哈馬斯的軍事部門在加薩地區與以色列進行激烈的戰鬥與抵抗，但其政治部門在卡達多哈向國際社會持續發聲，進行政治宣傳和文宣的工作，使組織運作不受加薩戰事所影響。

以哈戰爭之初，卡達成為美國國務卿布林肯（Antony Blinken）進行穿梭外交的造訪國家之一，其造訪國家包括：約旦、埃及、阿拉伯聯合大公國、巴林、沙烏地阿拉伯與卡達。約旦、埃及、阿拉伯聯合大公國、巴林皆與以色列有正式的外交關係，沙烏地阿拉伯在以哈戰爭前也在拜登政府力促之下，與以色列進行關係正常化的

---

<sup>6</sup> Richard English, *Does Terrorism Work? A History* (Oxford: Oxford University Press, 2016), pp. 148-185; also see Tareq Baoni, *Hamas Contained: The Rise and Pacification of Palestinian Resistance* (Stanford: Stanford University Press, 2018).

<sup>7</sup> Kali Robinson, "What is Hamas?" Council on Foreign Relations, October 31, 2023, <https://www.cfr.org/backgrounder/what-hamas>

<sup>8</sup> *Ibid.*

接觸與談判工作，各界咸認它極有可能外交轉向，給予以色列外交承認。<sup>9</sup>布林肯拜訪約旦、埃及、阿拉伯聯合大公國、巴林、沙烏地阿拉伯有維持區域局勢穩定，安定以色列與阿拉伯國家朝向關係正常化發展與和解大局的用意，而造訪卡達的原因主要就是希望能夠借重卡達，透過卡達與哈馬斯的信任關係來解決人質危機，並促進以、哈雙方能夠停火、和談，而且被哈馬斯挾持的 240 名人質中亦有美國公民。在卡達的斡旋和協調下，哈馬斯在 10 月 20 日以「人道因素」(humanitarian reasons) 率先釋放兩名美國公民，而以、哈雙方在 11 月底也首度達成停火協議，根據協議內容，哈馬斯同意釋放 50 名人質，以色列則同意釋放 150 名巴勒斯坦囚犯，但截至 2023 年 12 月底仍有近半數的人質遭到哈馬斯的挾持。<sup>10</sup>

### 參、卡達之務實靈活外交

卡達雖然不是以哈戰爭的當事國，但是在事件中成功吸引了國際社會的關注，亦是促成 11 月停火協議和以、哈雙方進行人質釋放的關鍵國家。然而，卡達的國家定位，以及其與爭議性團體和國家的關係在過去卻也為自身帶來了高度的政治風險。卡達曾在 2017 年 6 月遭到來自沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國、巴林、埃及的共同制裁，四國切斷與卡達在外交、貿易和交通的往來，主要原因就是

---

<sup>9</sup> Abdullah F. Alrebh, "Is Saudi-Israel Normalization Still on the Table?" The Middle East Institute, December 22, 2023, <https://www.mei.edu/publications/saudi-israel-normalization-still-table>

<sup>10</sup> Dan Sabbagh and Julian Borger, "Gaza Hostage Deal: What Do We Know?" *The Guardian*, November 22, 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/nov/22/israel-hamas-war-gaza-palestine-hostages-release-deal-explained>; Frank Gardner and Christy Cooney, "Israel Gaza: Hamas Says No More Hostage Releases Until War Ends," *BBC News*, December 23, 2023, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-67797747>

其與爭議性組織、團體、國家的關係。<sup>11</sup>

在伊朗問題上，卡達不似沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國對伊朗抱持敵對的態度，在外交上主張應與伊朗交往，因為卡達的經濟發展有極大部分依靠石油與天然氣的收益，又與伊朗共享在波斯灣的油氣田，與伊朗關係不睦將影響其經濟和天然氣開採。卡達是美國和澳洲外，另一重要的液態天然氣大國，天然氣出口至世界各地，不僅為它創造財富，也為其確立在國際能源市場中的地位。除此之外，中東阿拉伯諸國對穆斯林兄弟會多抱持懷疑和不信任的態度，因為彼此在意識形態和政治理念上存有歧異，各國擔憂具民意基礎和基層實力的穆斯林兄弟會會助長境內反政府勢力的擴展，繼而威脅政權的統治基礎。中東諸國對於穆斯林兄弟會的態度又會衍伸至其對於哈馬斯的立場，因為哈馬斯就是源自於巴勒斯坦地區的穆斯林兄弟會，而各國又多認為伊朗就是中東地區哈馬斯等激進團體的主要支持者，提供武器、資金和人員的訓練予這些團體。沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國、巴林、埃及四國在 2021 年 1 月解除了對卡達的制裁，但是卡達並未對前述議題有所退讓，堅持維護其主權的獨立和政策自主。

卡達對於伊朗和中東地區爭議性團體的立場與主張也讓其與以美國為首的西方國家存有矛盾，而此矛盾也成為彼此間關係發展的不確定因素。在反恐戰爭期間，卡達是美國和西方國家在中東地區不可或缺的盟友，卡達開放境內的烏岱德（Al-Udeid）空軍基地予美軍使用，其寬廣的腹地和長距離跑道是美軍重型轟炸機與運輸機進

---

<sup>11</sup> Sanam Vakil, "Qatar Crisis: A Beginning to the End?" Chatham House, January 8, 2021, <https://www.chathamhouse.org/2021/01/qatar-crisis-beginning-end>

行起降作業所必需。<sup>12</sup>在川普執政期間，伊朗被美國政府視為是區域衝突的主因，譴責其簽署伊核協議後非但沒有放棄發展核武的野心，還將資金和資源用於彈道飛彈的技術研發工作，並資助哈馬斯、真主黨等激進伊斯蘭組織從事對抗以色列和西方國家的行動，破壞中東地區的和平與穩定。<sup>13</sup>

有鑑於此，川普時期美國政府中東戰略就是結合阿拉伯半島上順尼阿拉伯國家與以色列對抗以伊朗為首什葉新月勢力的擴張，包含：伊拉克、敘利亞、葉門境內的什葉伊斯蘭政權與團體，但沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國、巴林、埃及等國在 2017 年 6 月對卡達的制裁與封鎖卻造成順尼阿拉伯國家內部的矛盾與分裂，亦使得川普政府團結順尼阿拉伯國家對抗什葉新月勢力的整體戰略面臨整合上的困難，美國必須同時兼顧沙烏地阿拉伯和卡達的感受，因為任一方的不滿都可能裂解美國的中東戰略。在川普卸任前，美國和阿拉伯聯合大公國、巴林在 2020 年簽署《亞伯拉罕協議》(Abraham Accords)，完成了以色列與半島上部分阿拉伯國家的和解，並在 2021 年 1 月透過科威特的協調，解除以沙烏地阿拉伯為首國家對卡達的制裁，促成順尼阿拉伯國家的團結，避免海灣六國因為伊朗問題而分裂。

---

<sup>12</sup> Steven Cook, "Why the U.S. Tolerates Qatar's Hamas Ties," *Foreign Policy*, October 17, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/10/17/qatar-hamas-ties-muslim-brotherhood-us-al-udeid-base/>

<sup>13</sup> "National Security Strategy of the United States of America," The White House, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

#### 肆、結語

在以哈戰爭當中，卡達再次展現其做為區域衝突與戰爭「調停者」的角色與價值，不僅協助包含美國、以色列在內等各國政府進行營救人質的工作，亦是阿拉伯世界中少數在第一時間就公開譴責以色列必須為哈馬斯攻擊行動負責的國家。卡達靈活的外交手腕與其國家的自我定位有關，也是國家領導人睿智、務實的政治判斷結果。自詡為區域事務「調停者」的卡達除了和美國與西方國家維持密切合作的關係外，亦不排斥與伊朗、穆斯林兄弟會、哈馬斯、塔利班等具有高度爭議性的組織與團體交往，甚至讓這些組織與團體在其境內設立政治工作的部門。由於卡達與這些具爭議性的組織與團體皆具有良好的合作關係，也使其成為西方國家和這些具有高度爭議性組織與團體間不可或缺的管道與橋樑。

除此之外，卡達也由政府出資成立半島電視台（Al Jazeera），製播新聞和各種評論性節目，針砭中東地區時政，收視群不僅止於伊斯蘭世界觀眾，更有來自非伊斯蘭世界的龐大收視群。半島電視台除了是卡達軟實力的展現，也是國家在中東伊斯蘭世界拓展政治影響力的重要利器。在思想、言論相對保守的中東與伊斯蘭世界，卡達的媒體事業和新聞網絡具有關鍵領導地位，而卡達對民意、輿論的影響力不僅讓其對手國家有所忌憚，也受到西方各國的敬重，重視其對區域關鍵議題的態度和意象。