

焦點評析

邁向後歐巴馬時期之美國中東戰略調整與困境

Challenge to US Strategy to Middle East in Coming Post-Obama Period

岳瑞麒 *Ricky Yueh*

亞洲大學國際企業學系兼任助理教授

*Adjunct Assistant Professor of Department of International Business
Asia University*

美國總統歐巴馬連任後，首次出訪以色列、巴勒斯坦及約旦等三國，並積極與其領導人探討「以巴和談」、「敘利亞危機」，以及「伊朗核武」等問題。而新任國務卿克里亦將土耳其、沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國，以及卡達等四個國家列為出訪的重要行程，顯見在後歐巴馬時期，美國對於中東地區戰略部署的重視。

此外，2013年9月敘利亞化武危機的急劇升溫；同年的11月美國與伊朗經過艱苦的談判，達成了伊朗核武問題初步協議。尤其，歐巴馬在第68屆聯合國大會的演講中，強調中東地區問題與美國在中東所面臨的挑戰，表示將動用包括軍事手段在內的一切措施，來確保美國在中東的核心利益。美國除了基於國家利益的考量之外，加上國內強硬派對於歐巴馬在中東戰略上的「被動作為」及政策「幼稚和毫無結果」等因素，凸顯美國對於中東戰略調整的急迫性，更顯露美國現階段及未來調整中東戰略可能面臨的困境。

一、在中東戰略調整的急迫性方面

首先，因應中國的崛起與中東的動盪紛亂，美國重新思維與調整「亞太再平衡」戰略與中東戰略的關係。

冷戰結束後，美國雖然暫時作為全球唯一超級大國，並始終奉行獨霸全球的戰略，但 2001 年 9 月 11 日的「911 事件」衝擊下，小布希政府將戰略重點直指中東地區，並開啟兩場懲罰性的戰爭，卻造成美國因為龐大的戰爭費用而深陷中東泥淖之中。而隨後接踵而來的 2008 年的全球金融海嘯，使美國經濟遭受重創，在經濟增長乏力、失業率高居不下，以及債務沉重等難題困擾之下，讓歐巴馬提出「重返亞洲」之戰略構想，來因應亞太地區經濟迅速發展，逐漸成為全球戰略重心之趨勢的變化。但此戰略東移卻不意味著美國將撤離中東，主要因為中東是全球衝突與爭端的多發地帶，也是石油及天然氣資源豐富的地區，更是大國博弈的主要場域。因此，中東地區在美國全球戰略佈局中有十分重要的地位。具體而言，美國在中東有五大戰略目標：一是維護美國盟國的安全，即扶植親美勢力，打擊反美政權，重點維護以色列、土耳其，以及以沙烏地阿拉伯為首的波灣國家安全；二是防範俄羅斯重返中東，壓縮俄羅斯在中東的戰略空間，維持美國地緣政治上的優勢，確保美國在中東的主導權；三是反對中東大規模殺傷性武器擴散；四是打擊恐怖主義和伊斯蘭極端主義勢力；五是確保中東能源供應和經濟安全。

儘管隨著頁岩氣的開發日益成熟，致使全球能源戰略及格局產生了重大的變化，但是目前中東地區豐富的能源對於全球各國經濟持續穩定發展仍十分重要。因此，歐巴馬在 68 屆聯合國大會的演講中，明確表示，「我們將確保該地區與世界的能源流通自由。儘管美國持續減少對於石油進口的依賴，但世界仍依靠該地區的能源供應，嚴格禁止可能破壞全球經濟的穩定性。」不難看出，目前亞太與中東仍是美國所最關注的兩大戰略地區。歐巴馬調整中東戰略，加強對中東事務掌控，希望能將美國的亞太戰略與中東戰略間建立某種較為平衡及協調的關係，避免「亞太再平衡」戰略

影響到美國在中東地區的利益；同時希望中東戰略不要成為「亞太再平衡」戰略的牽制。

其次，穩住中東亂局，擺脫美國在中東的困境，實現「穩住中東、著力亞太」的戰略構想。

近年來，西亞、北非地區所產生的動盪及紛亂，打亂了美國在中東戰略的部局，同時讓美國的處境進退失據。歐巴馬在 2011 年 5 月 19 日發表其執政以來第二次針對美國與伊斯蘭國家關係的重要談話，也是他首次對西亞、北非局勢作出表態，強調阿拉伯國家將面臨新的處境及機會，同時也讓美國思維在中東地區的外交是否應該有需要新的作為與調整。從歐巴馬連任後，美國因應西亞、北非局勢的轉變所進行的部署，大略可歸納如下：一是推行價值觀外交，企圖將美國傳統的的價值觀和民主原則推廣到中東地區，通過援助和減免債務，支持埃及、突尼西亞兩國社會、經濟改革進程，以期在整個中東地區產生示範效應；二是穩定波灣國家，通過軍售等手段強化它們的國防力量，構建針對伊朗的波灣多邊安全聯盟；三是推行新干涉主義，推動反美國家政權更迭。例如，在利比亞，美國以「人道主義干涉」為旗幟，進行摧毀式的轟炸來推翻格達費政權。在敘利亞，美國強化對敘反對派的重組和支持，為阿薩德政權劃出「化武紅線」，製造各種藉口伺機對敘利亞實施政權更迭。對伊朗，美國除採取外交孤立、軍事威懾，以及網路資訊戰等手段外，重點針對伊朗石油出口和金融系統實施最嚴厲的制裁，迫使伊朗放棄核武計畫。此外，重新關注以巴問題，歐巴馬重申將推展「以巴和平」進程，甚至提出以 1967 年邊界線為基礎，劃分以巴土地，以此取悅整個阿拉伯和伊斯蘭世界。

整體觀之，歐巴馬首任總統任期內，在中東戰略方面顯然沒有太好的成效。例如，2011 年西亞、北非的動盪波及埃及之初，美國基於實用主義的考量，將親美的穆巴拉克總統一腳踢開，致使阿拉伯國家領導人普遍心懷疑懼，與美國關係疏遠。而在伊朗核武問題上，美國採取極力的打壓策

略，卻袒護以色列發展核武計畫，拒絕阿拉伯國家中東無核區的倡議，採取明顯的雙重標準。值得一提的是在以巴爭端上，美國明顯施行雙重標準，雖拋出「兩個國家」主張，但又在聯合國公開阻撓巴勒斯坦推動獨立建國及以主權國家申請加入聯合國的努力，甚至威脅在安理會動用否決票。

在中東問題上，歐巴馬放棄了過去小布希政府「單邊主義和迷信武力」的政策導向，注意應用「巧實力」。但從美國國家利益的角度觀之，歐巴馬仍可能採取美國一貫的霸權主義政策，此一作法將激起廣大阿拉伯國家民眾的憤慨，必然損害美國在中東的地位及戰略部署。例如，阿拉伯學者指出「美國一直在苦心經營中東，在阿拉伯國家投入大量人力、物力、財力，但收效甚微，甚至事與願違，其中一個重要原因就是美國沒有改變過去傳統思維的霸權心理。同時，由於美國在中東實施戰略收縮，大幅度減少對中東的戰略投入，加之以巴爭端拖延、敘利亞危機，以及伊朗核武問題的持續，歐巴馬的中東戰略勢必造成美國國內強硬保守勢力的反對。

二、後歐巴馬時期美國中東戰略的困境

首先，美國「亞太再平衡」戰略與中東戰略的相互制肘。推行「亞太再平衡」戰略是美國的重要方針，然而強化亞太的戰略部署，勢必影響美國調整中東戰略的全力投入；甚至，中東長期的動亂亦必然對美國戰略東移構成了某種程度的牽制。美國撤軍後，伊拉克混亂局面並沒有改變及減緩，而阿富汗政治解決的前景亦看不到曙光；此外，以巴越演越烈的衝突使得和平談判難以取得有效的發展，就連敘利亞危機也陷入膠著，要全面解決伊朗核武計畫問題的難度也瞬間升高；尤其是該地區恐怖主義形勢嚴峻，埃及局勢不確定性增加等問題，無可避免地分散了美國的力量，同時也打亂了美國對於中東戰略部署的調整。有埃及學者表示，歐巴馬連任後在「重返亞太」戰略方面，仍然無法順利的有所進展，因為中東需要他處理和深度介入的事情太多，諸多的衝突點讓歐巴馬無法專心致力於他的「重返亞太」戰略。此外，中東地區爭端眾多所產生的磁吸效應，勢必將

美國的戰略東移政策，再度的吸附過來而困住歐巴馬，致使其「重返亞太」戰略無法推展，甚至將以失敗局面收場。

其次，美國價值及意識形態至上，將與中東現實產生嚴重的衝撞。推動美式民主自由及價值觀，是美國對外政策的重要支柱。小布希時期提出民主改造中東計畫，結果引發伊斯蘭國家強烈不滿，並造成阿拉伯國家反美情緒的高漲。歐巴馬政策雖有調整，但仍不容易跳出美國價值的既有窠臼。在此次中東變局中，美國實際上企圖在推廣所謂「土耳其模式」，即建立一種容許溫和伊斯蘭政黨參政的民主自由的政治制度。但是埃及民選總統莫爾西被廢黜，打亂了美國的算盤。從上世紀七〇年代伊朗巴勒維王朝全盤西化，結果引發伊斯蘭革命，到這次埃及莫爾西從總統到囚徒的突變，都證明美國對中東國家所開的處方是場噩夢，對美國自身不能不說也是個陷阱。

再者，中東地區將再度成為美國與俄羅斯競逐的場域。美國希望能繼續保持對於敘利亞的掌控，以壓縮俄羅斯在中東地區的戰略空間，防止敘利亞崩潰，以及伊斯蘭極端主義和恐怖主義的氾濫；而俄羅斯則擔憂中東地區危機的擴大將危及高加索甚至威脅到俄羅斯視為後院的中亞五國，而影響俄羅斯國家整體安全，因此，美國與俄羅斯皆希望能在中東地區掌控一定的主導權。例如，2013 年 9 月，在美國國務卿克里的催促與俄羅斯的積極斡旋之下，敘利亞總統阿薩德同意將化學武器交給國際社會，來避免外國軍事力的干涉，以換取敘利亞的和平，即是所謂的「化武換和平」。

此「化武換和平」一事，雖是美國與俄羅斯共同合作的成果，但事實上，俄羅斯搶佔了先機，成為局勢的主導者。美國不僅在與俄羅斯的博弈中陷於下風，也招致盟國的質疑。美國媒體在評論俄美達成化武協議時稱，這是美國乃至西方外交最糟糕的一天，美國事實上把該地區主導權拱手讓給了俄羅斯。美國與俄羅斯在中東雖有妥協合作的一面，但在戰略目標和政策取向上始終存在難以克服的矛盾。顯見，現階段及未來，美俄間

的角力正日益成為美國調整中東戰略部署的羈絆。

最後，中東地區的動盪局勢未來將趨向於常態化。由於內外各種勢力博弈鬥爭，正導致地區格局的劇變和重組。阿拉伯國家和人民求和平、謀發展，正積極探索符合自己國情的發展道路，強烈希望中東成為和平、穩定、繁榮的地區，這是一股不可抗拒的歷史潮流。美國的中東戰略如不能根本改變，適應時代潮流發展，必將陷於更大困境，遭到更大失敗。