

## 三大特点与三大矛盾 ——2014年的美国中东战略及其困境

文 / 刘中民

2014年的中东地区形势是国际舆论关注的焦点。美国作为在该地区最具影响力的域外大国，其过去一年的中东战略也是看点多多，值得关注。

### 美国应对中东主要问题的特点

首先，过去一年奥巴马政府在军事上十分克制，力求将军事干预的风险降到最低，其根本原因是在实力不济的情况下，美国干预中东事务的能力和意愿均呈现出明显下降的态势。

面对“伊斯兰国”的威胁，美国的反应显然相对迟缓而且有限。从2014年6月“伊斯兰国”宣布建立后的近两个月时间里，美国基本上采取了按兵不动、静观其变的态度，直至8月7日奥巴马才宣布向“伊斯兰国”发动空袭，但同时不断重申不会派地面部队重返伊拉克。9月10日，奥巴马公布打击“伊斯兰国”的战略：一是扩大美军空袭行动，打击在叙利亚的“伊斯兰国”势力；二是为伊拉克政府军和库尔德人武装提供人力、财力支持，并为叙利亚“温和”反对派提供武器，以加强对“伊斯兰国”的地面

打击；三是构建广泛的国际联盟，切断“伊斯兰国”的资金链条；四是继续向受害民众提供人道主义援助。当前，打击“伊斯兰国”主要依靠美国的中东盟友和西方盟友，主要方式是空中打击。目前看来这种形式显然很难在短期内根除“伊斯兰国”，美国也坦率地承认根除“伊斯兰国”可能需要三到五年乃至更长的时间。

在叙利亚问题上，自接受俄罗斯的“化武换和平”安排后，美国已基本放弃军事打击叙利亚的选择。2014年6月，巴沙尔高调连任总统，美国的反应只是将“叙利亚反对派和革命力量联盟”驻美办事处升级为正式外交使团，同时向国会申请2700万美元用于向叙反对派提供非致命性武器援助。此后，美国并无进一步的强烈反应。

2014年利比亚局势严重恶化，濒临全面内战边缘，但美国似乎对此听之任之。2014年7月26日，美国驻利比亚使馆人员在美空中和地面部队的保护下全部撤往突尼斯，表明美国对深度介入利比亚事务全无兴趣。

其次，更加重视外交谈判在解决中东热点问题中的作用。

美国国务卿克里自上任以来十余次赴中东国家进行外交斡旋，其重要议题就是巴以和谈。2013年7月，巴以和谈总算重启。以色列承诺分四批释放104名《奥斯陆协议》签订前被关押的巴勒斯坦要犯；巴方承诺停止在联合国及其下属机构宣示主权的活动。但在2014年4月巴民族权力机构与哈马斯达成和解协议后，以色列立即宣布中止巴以和谈。2014年7月，以色列因三名犹太青年遇害对加沙发动持续了50多天的军事打击。加沙战事宣告了美国斡旋巴以和谈的失败。

在伊核问题上，鲁哈尼上台后美伊关系趋缓，伊核谈判也得以重启。2013年11月，伊核谈判达成初步协议，伊朗承诺冻结核计划，西方大国则承诺分步骤减少对伊朗的制裁。但由于分歧重重，达成最终协议的期限两度推迟，目前预定的时限是2015年6月。虽然最终协议尚未形成，但是奥巴马政府通过和谈解决伊朗核问题的决心依然十分坚定，这也表明通过谈判解决伊核问题已成为奥巴马政府的主要政策选择。

第三，更加重视通过多边外交发

挥地区盟友和西方盟友的作用，力争减少投入，背后操盘主导中东事务。

为建立打击“伊斯兰国”的地区联盟，在美国的推动下，2014年9月11日沙特、埃及等十个阿拉伯国家发表《吉达公报》，承诺共同打击“伊斯兰国”，约旦、阿联酋和巴林空军还不同程度参与了空袭行动。同时在法国召开的“伊拉克和平与安全国际会议”上，美国又积极争取东盟和欧盟的支持，但仍坚持不向伊拉克派出地面部队，并拒绝与伊朗和叙利亚合作。2014年11月，美国组建由30多个国家组成的打击“伊斯兰国”联盟，200多名军官齐聚美国中央司令部总部商讨如何协调打击“伊斯兰国”的行动。

在叙利亚问题上，为支持“温和”的叙利亚反对派，美国积极联合土耳其、沙特、卡塔尔、阿联酋和欧洲盟国，促使这些国家向“温和”反对派提供武器装备和后勤援助。2014年美国在沙特设立可训练1万人的军事培训基地，用于培训叙利亚“温和”反对派，美国为该项目向国会申请了5亿美元的经费。

在埃及问题上，尽管美国每年向埃及提供13亿美元援助，但这笔钱对于缓和埃及局势、维护埃及稳定只是杯水车薪。因此，美国积极鼓励沙特、科威特和阿联酋等海湾富国为埃及提供巨额援助。在塞西当选总统后，沙特、阿联酋、科威特等国为埃及提供了120多亿美元援助。

### 当前美国中东战略面临的挑战

在2014年，美国中东战略的总体特征是战略收缩、避乱求稳、慎用武力。在效果上，虽有所收获，但总体效果不佳。未来美国将面临谋求维持中东霸权的战略目标与实力不济、手段有限之间的困境。

第一，中东地区格局剧烈变动与美国中东战略收缩之间的矛盾。过去几年来，中东地区格局变化之巨、变动之快令人瞠舌，但在中东战略总体收缩的情况下，美国仍不得不把精力集中于巴以问题、伊核问题以及从伊拉克和阿富汗撤军等传统问题上，尤其是收拾小布什政府留下的烂摊子，而对新问题明显存在预判不足、被动应对的严重缺陷。比如，在地区格局问题上，美国已很难在阿拉伯、土耳其、伊朗、以色列四大传统力量和阿拉伯世界内部形成美国主导的平衡结构。又如，在撤军问题和反恐问题的协调上，奥巴马政府试图把结束两场战争作为其外交遗产，但对撤军伊拉克和叙利亚危机叠加导致的“伊斯兰国”崛起问题明显存在误判，其必然结果是当美国仍将打击老牌恐怖势力“基地”组织作为其战略重点时，新型恐怖势力“伊斯兰国”已经横空出世，并对地区安全、全球安全以及美国的中东战略构成严峻挑战。

第二，美国中东战略多重目标之间的矛盾，其中最核心的矛盾是价值外交与实用主义、现实主义外交之间的矛盾。当前，尽管美国在中东采取战略收缩，但是其维持美国中东地区霸权的战略目标并未改变。不过，在保护盟友安全、确保能源安全、民主输出、反恐和防扩散、防范地区霸权等具体目标之间，又往往相互制约、相互牵制，进而使美国的中东战略经常陷入顾此失彼的困境。例如，美国一方面极力推动阿拉伯国家的民主变革，另一方面又出于维护盟友关系和军事基地安全、遏制伊朗的需要对海湾君主国网开一面，给人以双重标准的口实。又如，在伊核问题上，美国先是以制裁和军事威慑对伊朗施压，并极力争取海湾盟友和以色列的配合；后来又致力于通过谈判解决伊

核问题，并极力要求沙特和以色列等盟友国家保持克制，引发盟友的强烈不满。

第三，美国在中东的盟友战略陷入严重危机。盟友战略是美国维持中东霸权的重要手段，但同时也是美国中东战略的沉重包袱，致使美国常常不得不在培育、利用、安抚、抛弃盟友之间进行选择。美国与埃及盟友关系的变化就是美国盟友战略困境的真实写照。在冷战时期，美国出于确保以色列安全和对抗苏联的需要，极力将地区大国埃及培养成自己的盟友，并以巨额的援助维系美埃盟友关系，但在“阿拉伯之春”爆发后，美国先是为了顺应民意和推进民主输出的需要，无情抛弃了穆巴拉克政权，而后又因不满穆兄会上台而默许军方废黜穆尔西政权，招致埃及民众和阿拉伯舆论的强烈批评。与此同时，美国抛弃穆巴拉克又令沙特等国家对美国的信任严重下降，默许军方废黜穆尔西政权则令土耳其、卡塔尔等支持穆兄会的盟友国家不满。

此外，从美国内政与外交关系的角度看，美国安全与外交政策制定主体的单一性与决策影响因素多元化之间的矛盾，也构成了掣肘美国中东战略的制度困境。奥巴马执政以来，美国国内政治日益突出的极化现象、民主党与共和党的激烈党争、共和党主导的国会、更加分裂的利益集团都不同程度制约着美国中东战略的制定和实施。比如，在巴以问题上，奥巴马政府可谓竭尽全力重启和谈，并相对于过去对巴勒斯坦方面有一定的倾斜，但是美国强大的犹太院外集团主导下形成的美以特殊关系，不仅使奥巴马的巴以政策难以付诸实施，而且使以色列内塔尼亚胡政府常常有恃无恐。

（作者为上海外国语大学中东研究所教授）