

以色列對歐巴馬總統中東之行的反應

陳嘉生*

美國總統歐巴馬（Barack Obama）自2009年6月3日起訪問沙烏地阿拉伯、埃及、德國及法國，此行已在中東穆斯林國家引起一陣旋風。他在開羅大學發表演說中，把恐怖主義支持者歸為極少數的回教極端份子，強調與穆斯林對話的誠意以開創中東和平的新面貌，主張以色列在約旦河西岸（West Bank）擴張屯墾區的行為必須停止，並認為巴勒斯坦（Palestine）建國有其必然性。許多穆斯林國家對此表示熱烈支持，也有些國家認為要對歐巴馬「聽其言、觀其行」，儘管是兩極化的回應，大部分中東國家均認為歐巴馬此行是善意的，然而以色列對此卻感到憂心忡忡。其實，早在5月18日以色列總理尼坦雅胡（Benjamin Netanyahu）在白宮首度會見歐巴馬時即討論過有關中東和平的議題，然而雙方非但無法在限制伊朗核武議題上達成共識，在以色列的約旦河西岸擴張屯墾區議題上意見更顯分歧。隨後就在歐巴馬前往沙烏地阿拉伯前夕，以色列於5月31日起舉行有史以來規模最大的戰爭緊急狀況演習（war emergency drill），代號「轉捩點3」（Turning Point 3），以強烈表達對中東未來局勢的悲觀與安全憂慮。以色列在中東和平議題上扮演著牽一髮動全身的角色，歐巴馬的中東提議是否

能夠發揮功能，端賴以色列能否配合。以色列會接受歐巴馬的提議，停止約旦河西岸屯墾區擴張嗎？以色列如何看待美國對伊朗的善意？以色列未來會配合美國的中東政策嗎？以色列的反應對台灣有何戰略意涵？這些問題值得我們觀察與深思。

歐巴馬中東提議的意涵

甫於6月3日到達沙烏地阿拉伯，歐巴馬即向國王阿布杜拉（King Abdullah）表明美沙兩國在維護雙方利益的前提下，可在所有的議題上進一步合作，強調美沙是具有「戰略關係」的長期盟友，願意修補美國在中東穆斯林國家的印象，並期望與穆斯林對話。4日轉訪埃及並在開羅大學發表演說，延續他4月份在土耳其首都安卡拉（Ankara）的演說重點，「美國現在與未來都不會與穆斯林世界發生戰爭」，這一系列的安全提議顯示歐巴馬在中東的新時代似乎已正式開啓。

就美國國內政治而言，歐巴馬甫上任之際即遭逢美國二次房貸所引爆的經濟危機，嚴重的失業問題又因一連串大型信託銀行與公司企業接連倒閉更形雪上加霜，國內嚴重的經濟問題並非一朝一夕就可解

* 作者現為國防大學研究發展室副主任、紐約州立大學國際關係暨比較政治學博士

決，歐巴馬自己也明白地警告美國人民要有經濟更惡化的心理準備。雖然上任這幾個月來努力於國內政經事務，民調支持度也均維持在60%上下，但中東此行所宣示的政策意涵可視為穩定其政治地位的外在方式，亦即是政策議題「由外而內」的處理，先把美國這幾年來因小布希政府失策所喪失的威信，由中東和平提議逐步恢復，再挾此威信處理國內紛亂的政治經濟問題。

美國已往的中東政策一直是保護以色列，對伊朗採取強硬的態度，伊朗也對美國與以色列採取敵對的立場。歐巴馬此次提出與穆斯林世界對話，認定恐怖主義者只是一群極少數的回教極端份子，期與整個穆斯林世界建立友好關係。更進一步，他對伊朗釋出善意，認為伊朗的核能發展是用於和平用途，希望能改變伊朗對美的仇視態度，此舉亦可引申為藉釋出善意進而影響伊朗在6月12日的總統大選，冀以改變伊朗目前的政治版圖。雖然伊朗總統艾馬丹加（Mahmoud Ahmadinejad）贏得連任，歐巴馬政府仍然決定與伊朗擴大接觸，顯然他的伊朗政策將有別於小布希時代。

歐巴馬在演說中四度引用可蘭經（*Holy Koran*），請求與會者拋開憎恨與過去的不愉快，以「實事求是」的態度來面對過去因文化差異而造成的猜忌與不信任，打開心胸正視彼此的問題，為中東未來的和平攜手合作，這種「異中求同」的呼籲似乎較能喚起穆斯林領袖的同理心。嚴格來說，歐巴馬總統的中東和平提議並非鉅細靡遺的政策細目，而是想傳達美國對伊斯蘭國家態度的轉變，也可以說是釋

出善意，並藉此改善與這些國家的關係。歐巴馬的新中東提議受到歐洲盟國的支持。歐巴馬結束中東之行後於6月6日前往德國訪問，雖然只有一天的行程，僅造訪前東德大城德勒斯登（Dresden）並與德國總理梅克爾女士會面。梅克爾總理對於歐巴馬在埃及開羅大學所發表的新中東政策表示歡迎與支持，尤其對於停止以色列在約旦河西岸屯墾區的擴張、終止暴力，與要求巴勒斯坦哈瑪斯民兵組織（*Hamas*）認同以色列的生存權等項目倍感贊同。

綜上所述，美國的中東和平提議大致上圍繞著三個思維邏輯而形成其「新中東安全戰略」。首先，約旦河西岸屯墾區是衝突的根源，以色列在此區擴建屯墾住宅區給其國人，已造成以巴雙方近年來衝突不斷，應該停止該地區的擴張；巴勒斯坦有其權力建國，以色列應與巴勒斯坦在此地區和平共處。第二個邏輯是伊朗的核子發展應該是用於和平用途，為除卻西方國家的疑慮，伊朗的核能設施應該要透明化，由聯合國核能發展組織負責監督，伊朗本身也應負起國際責任防止核武擴散，此外伊朗（及部分穆斯林國家）也應尊重以色列的生存權，以共同追求中東和平。歐巴馬的第三個邏輯是美國與穆斯林世界的確存在著信任問題，雙方應放下這個疑慮共同建立中東的和平環境；恐怖主義的支持者只是一群極少數的回教極端份子，這一群人利用美國與穆斯林世界的不信任關係製造仇恨，刻意挑撥離間意圖製造東西方的對立。因此，美國願與穆斯林修好，建立互信，為中東和平共同奮鬥，一起打擊恐怖主義。

以色列的憂慮與反應

以色列會支持美國的新中東提議嗎？長期以來中東安全問題一直與以色列息息相關，而伊朗、黎巴嫩真主黨、巴勒斯坦哈瑪斯民兵組織等經常對以色列的國家安全造成不同程度的威脅，最近幾年的衝突包含：2006年7月黎巴嫩真主黨以火箭攻擊以色列，導致以國對真主黨發動戰爭；2008年12月巴勒斯坦哈瑪斯民兵組織攻擊以色列南部邊城，導致以國空襲加薩走廊教訓哈瑪斯。這些安全威脅至今仍然無解，而歐巴馬政府上台後積極想擺脫小布希時代留下來的外交困擾，亟欲重建美國與中東國家間的關係。然而，以色列對於歐巴馬新中東和平提議卻似乎只感到憂慮，這些憂慮可自上述三個邏輯來分析。首先，小布希時代默許以色列在約旦河西岸屯墾區擴張，而歐巴馬政府拒絕承認美、以兩國之間的口頭協議，並要求以色列停止擴張，這將引發以色列對美國這位長期盟友承諾的疑慮；其次歐巴馬對伊朗核設施的解讀與小布希時代的看法相左，將令以色列對美國未來的中東政策漸行漸遠；第三是歐巴馬政府對穆斯林世界釋出誠意與善意，卻可能引起以國對其中東地位邊緣化的懷疑。

美國對約旦河西岸屯墾區承諾的改變

歐巴馬在伊斯蘭國家發表演說，提出與以色列息息相關的屯墾區停擴議題，而以色列卻無置喙餘地，的確令以國總理尼坦雅胡與其政府備感委屈。以國政府6月

4日抱怨歐巴馬政府，漠視小布希政府時代允諾以色列在西岸屯墾區設立住宅區的承諾，美、以兩國在這方面的口頭協議包含：不再新建屯墾區、不准再沒收巴勒斯坦人的土地、不再提供以色列進入屯墾區的財政補助，以及不准在屯墾區外進行住宅建設。雖然有些小布希時代的官員否認這些協議，但也有人公開承認這些經兩國領袖連袂協商的口頭協議是存在的，如小布希政府國家安全會議幕僚亞布蘭斯（Elliott Abrams）公開出面承認。美國政府改變承諾象徵著美、以兩國的戰略夥伴關係已漸漸受到挑戰，小布希時代獨厚以國的中東外交方式將不復見，隨之而來的將可能是對以色列增加外交限制，以便最大化歐巴馬新中東和平提議的效果，並擴大與穆斯林國家的交往，以色列將因此而走自己的路以因應美國政府的立場轉變。從以色列最近的反應可看出一些端倪，例如，總理尼坦雅胡6月15日向國際宣稱，只要巴勒斯坦解除武裝並承認以色列這個猶太民族國家，以國將支持其建國理想。但要求巴勒斯坦解除武裝不但將使得這個貧窮地區更加紛亂，在目前的安全環境下亦不可能，而且使複雜的以巴問題更為棘手，也將令歐巴馬的中東政策難以展開。簡言之，儘管美國對屯墾區承諾只是口頭協商，改變承諾對以色列而言傷害甚劇，以國將會為其生存權與自主權選擇介入美國與穆斯林世界的新關係。

美國對伊朗態度的改變

在開羅大學的演講中，歐巴馬對伊朗設置核子反應爐的議題定位在民生和平用

途，他強調只要能遵守國際反核武擴散的規範與責任，任何國家都有權利開發核能用於和平用途上，伊朗的濃縮鈾計畫是作為和平的民生目的，但西方國家抱持懷疑的態度，認為其設計是用於製造核彈。顯然歐巴馬的看法與以色列對伊朗核計畫的認知大相逕庭，也令以色列開始起疑是否美國將會在中東安全議題上繼續支持以色列，就如小布希政府時期一樣。以色列國防部長巴瑞克（Ehud Barak）說，他認為歐巴馬政府想要以對話來阻止伊朗核武研究的成功機率相當低。一份以國5月份剛完成的民調顯示，認為美國與伊朗交往的政策終將失敗的人有74%，而有81%的人認為伊朗將會發展核武。這顯示伊朗與以色列的世仇是無法在一時一刻內就化為烏有，沒有真正的相互對話、相互承認，與相互了解，這兩個仇家將會是一直影響中東和平的棋子。尤其是以色列最近的戰爭緊急狀況演習其實是模擬伊朗飛彈攻擊的可能性，藉此向美國表明對伊朗核武發展的疑慮，也顯示未來以色列與伊朗的敵對態度短時間內不會改變。歐巴馬政府對伊朗展現善意，甚至在6月13日對美國與以色列始終抱持敵意的現任總統艾馬丹加贏得連任時，美國仍然願意與伊朗擴大交往，這令以色列政府感到氣憤。以色列也許對美國對伊朗釋出善意的行徑無能為力，但對伊朗的敵意將不會改變，除非伊朗先改變對以色列的敵視態度。以國對伊朗的強硬態度將會是歐巴馬政府未來實行中東政策的問題癥結所在，歐巴馬要擴大與伊朗的交往將必須先處理以色列的疑慮。

以色列在中東地位的邊緣化

歐巴馬中東之行旨在加強與中東穆斯林國家的關係，這種新關係是美國未來的中東政策，揚棄小布希時代的單邊主義，以對等的立場與區域內國家交往。他的演說強調美國要與穆斯林人民建立互信，化解以往因誤解而造成之敵對態度，因此，歐巴馬此行可說是美國中東政策轉變的分水嶺。然而對以色列而言，憂慮之處在於其中東地位的邊緣化。也就是說，以色列在中東安全議題上的發言權越來越少，阿拉伯國家在中東議題的參與度上越來越高，及美國期望以色列的軍事支持越來越少。因而，以色列若得不到美國深一層的安全保證，便可能會朝向孤立強硬的立場發展，爾後將會越來越持強硬的態度對付伊朗與黎巴嫩真主黨，也將會對加薩走廊採取更嚴厲的手段以顯示其捍衛國土的決心。

對台灣的啓示

雖說以色列對美國中東政策的反應對我國的影響不大，但其意涵值得我國省思者有下列兩點：第一，布希政府時代曾承諾以色列在西岸屯墾區設立住宅區的可行性，但顯然歐巴馬政府對此並不關心。這個改變不但令以色列這個美國長期的中東盟友心生憂慮，擔心整個目前的安全環境會全然改觀，同時也讓我們對於美國對台灣的安全承諾有重新思考的空間。自1979年以來，美國歷任總統對於我國的國防支持度程度不一，小布希政府可以算是程度上最高的，曾明言防衛台灣的承

諾，而新上任的歐巴馬總統則還是未知數。我們必須體認，他國的承諾操之在人，國家的防衛則操之在己。我國雖因外交關係處處受到中共制肘，武器軍備獲得不易，但唯有國防自主才能建立高度的防衛信心，並可減低美國是否介入台海衝突的高度不確定性。

其次，以色列的安全憂慮與戰爭緊急狀況演習襯托出全民國防的重要性。以色列此次的戰爭緊急狀況演習是有史以來最大的演習，模擬演練敵人火箭攻擊、敵機空襲，與飛彈襲擊平民百姓，以色列國防部也將人民如何迅速進入避難所納入演習項目中，演習的目的與訴求可謂不言而喻，相對的也反映出以國對中東當前局勢的憂慮。對台灣而言，中共軍事武力威脅一直存在，不因兩岸最近一年來的緩和局勢而有所改變，人民解放軍的軍力已經遠遠超過自衛的範圍，同時也令原本已不平衡的兩岸軍力態勢更加往中共傾斜，因此，憂患意識與防衛決心極為重要。全民國防是我國國防政策之重要一環，目的在建立全民抗敵意志，結合國軍三軍聯合戰力，形成全民總體防衛力量，以抵禦外在威脅，確保國家安全，這應是我們當前該有的省思與認識。