

# 美以“特殊关系”遭遇严峻挑战？

过去几十年中，以色列一直是美国在中东地区的关键考量和首要盟友，美国对以色列的要求总是予以尽量满足，但是随着美国中东政策的变迁，美以“特殊关系”也遭遇到严峻挑战。

文 / 范鸿达 编辑 / 黄红华



2023年12月23日，人们在美国旧金山联合广场参加集会，声援巴勒斯坦民众，抗议以色列对加沙地带的封锁

1月18日，据《以色列时报》网站报道，以色列总理内塔尼亚胡拒绝了美国国务卿布林肯提出的一项建议，即沙特阿拉伯与以色列关系正常化，以换取以色列同意为巴勒斯坦人提供建国之路。

在过去几十年中，以色列一直是美国在中东地区的关键考量和首要盟友，美国对以色列的要求总是予以尽量满足，但是随着美国中东战略的变迁，美以“特殊关系”也遭遇到严峻挑战。

## “特殊关系”并非一蹴而就

尽管起始于19世纪末期的犹太复国主义运

动，在1942年把其活动中心从英国转移到美国，但是时任美国总统富兰克林·罗斯福担心美国的二战努力可能会因为支持犹太人在巴勒斯坦建立国家而受到损害，因此他在1945年去世前不久还写信给沙特阿拉伯国王，表示不会对巴勒斯坦采取任何行动。

罗斯福去世后，继任的杜鲁门总统同情犹太复国主义，他批准了1947年联合国巴勒斯坦分治计划，并于1948年5月14日以色列宣布建国的当天给予承认。美国也是第一个承认以色列主权国家地位的国家。尽管如此，杜鲁门还是在第一次中东战争时期保持中立。

接替杜鲁门上台的艾森豪威尔总统起初对以色列并没有特别的善意,在他看来以色列只是美国全球战略中一个很小的棋子,不值得美国冒与苏联为此冲突的风险。他也非常不满意以色列和英国、法国联手在 1956 年发起对埃及的战争(第二次中东战争)。艾森豪威尔甚至威胁要切断所有对以色列的官方和私人援助,并将以色列驱逐出联合国,以迫使以色列在 1957 年撤出在第二次中东战争中占领的埃及西奈半岛。

但是随着一些阿拉伯国家在政治上亲近苏联,以色列的价值逐渐凸显,华盛顿对以色列的态度逐渐变化。事实上这种转变从艾森豪威尔的第二个任期就已经日渐明显了。1962 年肯尼迪总统甚至私下告诉以色列时任外交部长、后来出任国家总理的果尔达·梅厄,美国与以色列在中东有着“特殊关系”。

在以色列取得 1967 年第三次中东战争的胜利后,时任美国总统约翰逊最终意识到以色列是中东一股不可忽视的力量,它的存在可以帮助美国实现其在该地区的战略目标。

1973 年爆发的第四次中东战争尽管以色列后来反败为胜,但也暴露了以色列的一些安全隐患。在此背景下,美国着力运用外交手段推进以色列与阿拉伯国家的和平,时任美国国务卿的基辛格为此在中东开展了著名的“穿梭外交”。

经过多年努力,1978 年,在卡特总统的主持下以色列和埃及进行了戴维营和谈,次年埃及在白宫签署了和平条约。1981 年 11 月,美国和以色列签署了战略合作谅解备忘录。1987 年 1 月,美国国会迈出最大的一步,将以色列指定为主要的非北约盟友。

冷战期间,美国并未直接、大规模地卷入中东冲突,而是长期实施“离岸平衡”政策,主要依靠支持以色列来实施自己的中东战略。苏联解体后,美国在中东地区的势力一家独大。而以色列则凭借美国的撑腰,在巴以问题上咄咄逼人、肆意妄为。有数据显示,自 1970 年以来,作为联合国安



理会常任理事国,在安理会投票中美国数十次否决了谴责以色列的决议。

## 新时期美国中东政策转向

进入 21 世纪以来,尤其是在奥巴马时期,美国在中东的政策已发生明显改变。其在中东地区主要实行战略收缩,将美国在中东地区的军事力量转向亚太地区。为此,奥巴马政府采取了一系列减少战略投入的举措,例如,2011 年从伊拉克大规模撤军,2015 年同中俄英法德一道与伊朗达成伊核全面协议。

值得一提的是,在巴以问题上,奥巴马呼吁巴勒斯坦人放弃暴力,建立稳定的治理机构,同时呼吁以色列停止建设定居点,尊重巴勒斯坦人的权利和愿望。与此同时,奥巴马积极向阿拉伯国家示好,试图改善与阿拉伯世界的关系。在奥巴马担任总统期间,美国推行的更多是一种相对平衡的中东政策。

到了特朗普时期,反恐和遏制伊朗成为美国在中东地区的首要目标。特朗普奉行“美国第一”原则,他的中东政策也是以利益为导向,体现出鲜明的单边主义和实用主义特点。例如,他宣布退



新华社发以色列政府新闻办公室供图

1月9日,以色列总理内塔尼亚胡(右)在特拉维夫会见美国国务卿布林肯

出伊核全面协议,并对伊朗实施极限施压。在巴以问题上,特朗普偏袒以色列,不仅停止对巴勒斯坦的援助,同时,承认耶路撒冷是以色列的首都,并将美国驻以使馆从特拉维夫迁到耶路撒冷。

特朗普的“一边倒”政策,并没有使美国在中东获得更多利益或安全,反而引发了更多不确定性和风险。

拜登政府上台后,在继承前任遗产的基础上,将结束“无休止的战争”、重返伊核全面协议和推行价值观外交作为中东政策的三大优先任务。拜登政府中东政策的主要目标是遏制俄罗斯和伊朗并重拾中东地区事务主导权。为此,拜登政府采取了一系列有限介入的举措,例如,在叙利亚对伊朗支持的民兵组织进行空袭;在也门停止支持沙特领导的联军,并呼吁结束内战;在巴以问题上恢复对巴勒斯坦人道主义援助,同时积极推动以色列与阿拉伯世界改善关系等。

## 重大裂痕显现?

2023年10月7日,巴以爆发新一轮冲突。这对于拜登推行其中东战略无疑带来了新的变数。

显而易见,以色列当前的战争行为正在直接

威胁美国在中东的利益,或者说,以色列持续在加沙的军事行动将破坏拜登政府的中东战略。2023年12月12日,拜登在2024年大选筹款活动上,对以色列发出了“迄今为止最严厉的批评”。“比比(内塔尼亚胡的昵称)需要做个艰难的决定……这是以色列历史上最保守的政府。”他表示,以军必须停止对加沙地带的“无差别”轰炸。这凸显了美以关系因为加沙平民伤亡的日益惨重而出现重大裂痕。

值得关注的是,针对以色列在加沙的持续军事行动,美国国内出现了相当多支持巴勒斯坦人的声音,特别是在包括哈佛大学、哥伦比亚大学、耶鲁大学、宾夕法尼亚大学在内的诸多美国大学,这一现象更为明显。与此同时,以色列对巴勒斯坦人的政策在全世界范围内也遭遇到强烈谴责,南非甚至向海牙联合国国际法院正式起诉以色列在加沙犯下“种族灭绝”罪行。

对以色列来说,美国在中东地区的主导权是其国家安全的重要基石。出于对自身安全的考量,以色列并不希望美国离开中东。巴以冲突爆发后,以色列不顾美国的劝说,执意将冲突持久化、扩大化,主要目的就是将美国重新拉回中东,帮其打压伊朗等地区对手。

对华盛顿而言,美以“特殊关系”是建立在前者对后者需要基础之上的。如果出现以色列行为与美国国家利益相违背的现象,尽管有以色列游说集团的努力,那么美以“特殊关系”也会遭遇挑战。事实上,美以“特殊关系”在美国内部已经处于“脱敏状态”,美国国内不乏批评以色列的声音,华盛顿对以色列的偏袒也正在遭遇来自国内外的更为强烈的质疑与批评。

不过,有分析人士指出,尽管以色列在加沙的军事行动“惹恼”了美国,但出于自身中东战略的整体考量,美国不可能也不会抛弃以色列,而只会在以色列脱离其中东战略轨道时,偶尔敲打它一下。☞

(作者系上海外国语大学中东研究所教授)