



美国安抚卡塔尔背后的算计

美国的安全承诺实际上也可能成为对其盟友实施胁迫外交的重要工具，被用来捆绑和牵制其海湾盟友。

文 / 孙远 编辑 / 吴美娜



2012年2月13日，在位于波斯湾的美国海军航空母舰“亚伯拉罕·林肯”号上，F/A-18E 超级大黄蜂战机降落在甲板上

美国驻卡塔尔大使馆10月1日公布了总统特朗普9月29日签署的一项行政令，内容为美国承诺保障卡塔尔安全，强调对卡塔尔“领土、主权或关键基础设施”的任何武装袭击将被视为对美国和平与安全的威胁；称美方政策是保障卡塔尔安全和领土完整免受外部攻击，并采取包括外交、

经济在内的一切合法和适当措施，“必要时”采取军事手段，以维护两国利益、恢复和平与稳定。

这是9月9日以色列空袭卡塔尔后，美国对地区盟友卡塔尔作出的首次实质性回应。

以色列空袭卡塔尔一度引发外界对美国与海湾阿拉伯国家安全关系的质疑，也在一定程度上

损害了美国在中东的联盟信誉。卡塔尔外交部10月1日晚发表声明表示欢迎特朗普签署这一行政令,认为此举是加强两国防务伙伴关系的重要一步。卡塔尔将继续作为值得信赖的斡旋方,与美国及国际伙伴合作,应对共同挑战,通过外交途径推动解决冲突。

美卡信任危机看似由此翻过不愉快的一页。但观察家们普遍认为,以色列空袭卡塔尔造成的隐形杀伤力太强,引发的海湾国家对美“信任地震”烈度太大,尤其是在当前新一轮巴以冲突来到两周年这一重要时刻,各方面面临内外部压力普遍增大,尽管特朗普高调宣布对卡塔尔安全承诺升级,但本质上仍是“雷声大,雨点小”,很难让海湾国家完全相信美国是“安全靠山”。而行政令本身暗藏玄机,可能为美国在整个中东的行动逻辑乃至美国中东战略增添新注脚。

权宜之计考量多

特朗普签署的这项行政令提出对卡塔尔安全承诺升级,背后至少包含三重考量,大部分是为应付眼前危机,并非出于深思熟虑和着眼于长期合作。

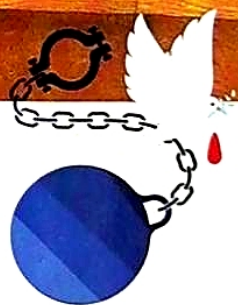
一是修复美国在海湾地区的盟友形象和安全保障声誉。长期以来,美国为海湾国家提供军事保护,为海湾安全以及美国在海湾的战略安全构筑根基,海湾国家也始终信奉“安全靠美国”这一信条。此次美国放任以色列空袭卡塔尔,让海湾国家对美国的安全承诺信心受挫。

二是将卡塔尔推向“准北约盟友”地位。迫于美以特殊盟友关系和以色列的绝对安全诉求,海湾国家在美国中东联盟体系中的地位低于以色列。此次特朗普向卡塔尔的安全承诺,与北约给予成员国的安全保障非常相似。《北大西洋公约》第五条明确规定,美国等成员国同意,对北约组织中一个国家发动武装攻击“应视为对所有国家的攻击。”虽然这种“集体自卫”性质的安全承诺,既与美国对土耳其等北约盟友的法律性承诺存在较



大差距,也不同于美国对以色列的安全保障,但无疑提升了卡塔尔在美国中东战略中的地位。

一些观察家认为,特朗普政府这一举动可视作为对沙特阿拉伯与巴基斯坦9月17日签署共同战略防御协议的回应。其他海湾国家是否会效仿沙特尚不清楚,但美国将卡塔尔推向“准北约盟



9月11日,在位于纽约的联合国总部,卡塔尔首相兼外交大臣穆罕默德(前排中)在安理会中东局势紧急公开会上发言



新华社/路透

友”地位,堪称“急刹车”止损避险,避免美国与海湾国家的联盟关系发生大面积松动。

三是为推动落实美方提出的加沙地带停火“20点计划”铺路。特朗普对卡塔尔安全承诺升级正值其提出这一计划时,希冀获得卡塔尔等海湾国家的支持,尤其是希望卡塔尔可以继续发挥斡旋调停作用为美方唱和助力。卡塔尔长期都是美国与以色列以及哈马斯之间的关键调解者。

各自期许难满足

行政令既出,具体效用将如何?至少从目前看来似不乐观。特朗普政府的“安全支票”兑现,仍面临多重挑战。

首先,该行政令并不具备条约约束力,不仅未必能兑现,到下一届总统也可以将其一脚踢开。颁布行政令是美国总统的特权,往往用于联邦事务、外交和军事等,但如果动用大量美国资产保卫卡塔尔,其有效性和实操性就令人质疑了。

通常,只有经过美国参众两院批准的条约或国际协议才具有法律约束力。但美国对外采取有限规模军事行动的决定权掌握在总统手中,这就使得特朗普对卡塔尔的安全承诺升级虚虚实实,难以把握。

其次,美国对卡塔尔的安全承诺升级并未提及美国的关键军售问题,尤其是满足美制F-35战机诉求。以色列已装备美国最先进的F-35战机,但为确保自身在中东地区的绝对制空权,以色列明确反对美国向地区其他国家出售该战机,包括已经或正在积极与以色列实现关系正常化的海湾国家。

可以说,向卡塔尔或其他海湾国家出售F-35战机,才是衡量美国安全承诺升级“含金量”的关键指标。缺乏这一显性指标,美国的安全承诺更像是一种象征性安全背书,难以促使美国与海湾国家安全关系发生本质性战略升级或转型。

此外,美国希望以安全承诺升级换取卡塔尔

继续穿针引线,斡旋巴以冲突,卡塔尔顺水推舟,恢复斡旋者角色,借机夯实对美关系。尽管卡塔尔在推动哈马斯认可“20点计划”上取得了一定进展,但若要游说哈马斯按照美以意愿完全接受“20点计划”仍有难度。目前,哈马斯和以色列只是加沙停火第一阶段协议,未来仍存变数。

承诺可能成胁迫

即便此次美国对卡塔尔的安全承诺能够落实,其背后仍存在诸多前提条件。

其中一大要义,是美国的安全承诺兑现建立在卡塔尔等海湾国家不得对美方在中东的核心利益构成威胁基础上。如在军售方面,因无法从美国获得F-35战机,卡塔尔等国开始将采购目光投向美国之外的第三方,但遭到美国胁迫与阻挠。这种情况下,美国的安全承诺实际上也可能成为对其盟友实施胁迫外交的重要工具,被用来捆绑和牵制其海湾盟友。

再者,美国的安全承诺兑现不会危及以色列核心利益。尽管以色列保证不会再对卡塔尔发动类似袭击,但卡塔尔长期在美以与哈马斯之间扮演“联络人”角色,未来仍不能排除成为以色列“定点清除”行动的附带受害者。倘若类似情况再发生,美国将如何兑现对卡塔尔的安全承诺?从美国长期偏袒以色列的态度来看,答案几乎不言自明。

还有一点比较明显,美国对卡塔尔的安全承诺兑现,不会与美国在中东实施的“战略收缩”相背离。若卡塔尔或其他海湾国家卷入地区性冲突,美国是否会投入大量军力加以保障,仍存在极大不确定性。

总体而言,美国对卡塔尔安全承诺升级的象征意义仍大于实质意义,其落地也需要满足多重条件。换言之,即使特朗普高调宣布安全承诺升级,美卡联盟的性质在短期内仍难以发生跳跃式变化。❶

(作者单位:上海外国语大学中东研究所)