



阿以關係正常化發展：身份、認同與國家行為者間的互動

崔進揆

(中興大學國際政治研究所副教授兼當代南亞與中東研究中心主任)

摘要

阿拉伯聯合大公國與巴林在 2020 年宣布與以色列開展正常化關係，並簽署開啟中東地區國家互動新局的《亞伯拉罕協議》(Abraham Accords)。本文以國際關係建構主義來認識和理解阿拉伯國家與以色列彼此間的互動關係，認為以身份、認同為核心的「阿拉伯民族主義」和所謂「伊朗威脅」的認知在過去數十年中深刻影響著區域內國家的行為與互動。此外，2020 年阿以關係朝正常化方向發展可歸因於 2003 年美伊戰爭的結果，以及美國政府中東政策的調整與修正。

關鍵詞： 阿以關係正常化、亞伯拉罕協議、建構主義、身份認同、伊朗威脅



壹、前言

2020年8月13日阿拉伯聯合大公國宣布將與以色列開啟正常化關係的政治進程。繼阿拉伯聯合大公國之後，巴林亦於9月11日表示將和以色列發展正常化關係。¹阿拉伯聯合大公國與巴林兩國就正常化關係議題與以色列簽署的協議又稱為《亞伯拉罕協議》(Abraham Accords)，因為在聖經中猶太人和阿拉伯人皆為亞伯拉罕(Abraham)的後裔，故協議以兩民族共同的祖先來命名，具有特殊的歷史意義和意涵。²阿拉伯聯合大公國與巴林是以色列在1948年5月14日建國後，中東地區除了埃及和約旦外，極少數承認以色列，並願意與之發展正式外交關係的國家。1970年代的《大衛營協定》(Camp David Accords)和1990年代的《奧斯陸協議》(Oslo Accords)，讓埃及、以色列、約旦三國透過以土地換取和平的方式，化解彼此間緊張、敵對的關係。然而，不同於埃及和約旦，一般認為「伊朗因素」是阿拉伯聯合大公國與巴林在2020年之所以願意和以色列簽署和平協議的主因。³川普執政後，在美國政府的積極斡旋下，阿拉伯聯合大公國與巴林先後同意與以色列發展外交關係，加強彼此在安全議題上的合作，以及共同因應伊

¹ 《亞伯拉罕協議》(Abraham Accords)最初的版本是美國、以色列、阿拉伯聯合大公國在2020年8月13日達成的聯合聲明(Joint Statement of the United States, the State of Israel, and the United Arab Emirates)，而巴林之後也表達加入的意願。美國、以色列、阿拉伯聯合大公國、巴林四國代表在2020年9月15日於白宮正式簽署協議並發表宣言。除了阿拉伯聯合大公國與巴林，非洲國家蘇丹和摩洛哥亦分別在2020年10月和12月與以色列發展正常化關係。本文關注焦點為阿拉伯半島上的阿拉伯聯合大公國與巴林，因兩國同為海灣合作理事會的會員國，亦與沙烏地阿拉伯和美國等域內和域外最重要的行為者關係密切。此外，本文所指的阿以關係正常化並非意指所有的阿拉伯國家都承認以色列，而是認為《亞伯拉罕協議》開啟了阿拉伯國家和以色列朝向正常化「發展」與「互動」的趨勢。

² Alison Tahmizian Meuse, "Israel Inks Twin Arab Treaties with UAE, Bahrain," *Asia Times*, September 16, 2020, <https://asiatimes.com/2020/09/israel-inks-twin-arab-treaties-with-uae-bahrain/>

³ Hae Won Jeong, The Abraham Accords and Religious Tolerance: Three Tales of Faith-Based Foreign Policy Agenda Setting, *Middle East Policy*, No. 28 (2021), p. 37.



朗在阿拉伯半島和中東地區日益增加的威脅。阿拉伯聯合大公國、巴林、美國、以色列四國達成的協議，以及協議過程中所確立的精神，成為之後非洲國家蘇丹與摩洛哥開展與以色列關係正常化的基礎，兩國各自在 2020 年 10 月和 12 月與以色列和美國簽署協議。⁴

以色列與阿拉伯聯合大公國、巴林在 2020 年的外交轉向開啟了中東地區國家互動關係的新局。過去因為歷史、民族、宗教等因素，以色列與周邊阿拉伯國家的關係並不和睦，阿以雙方在二戰結束和以色列建國後更曾爆發至少五次的大規模戰爭，包含：1948 年的以色列獨立戰爭、1956 年的蘇伊士運河危機、1967 年的六日戰爭、1973 年的贖罪日戰爭、1982 年的黎南戰爭。2020 年的和平協議則象徵阿以雙方彼此敵意的消滅，進而促使外交關係的改變和提升，並在安全和經濟問題上展開合作。國際關係學界過去在談論中東和阿以關係時一般多由現實主義 (realism) 的觀點出發，認為利益的考量和計算是驅動阿以雙方彼此互動和關係改變的關鍵。⁵然而，相較於現實主義，認為國家行為與國家間的結盟與合作是受體系結構因素和物質條件的影響，本文以國際關係建構主義 (constructivism) 做為理論分析的架構，說明阿拉伯民族主義 (Arab nationalism)、「伊朗威脅」(Iran threat) 認知，以及 2003 年侵伊戰爭後的美國中東政策與區域情勢發展，如何影響自 1948 年以色列建國至 2020 年《亞伯拉罕協議》簽署期間的阿以關係發展和國家互動。

⁴ “The Abraham Accords Declaration,” Bureau of Near Eastern Affairs, U.S. Department of State, <https://www.state.gov/the-abraham-accords/>

⁵ 國際關係現實主義理論有不同的派別，包括：古典現實主義 (classical realism)、新現實主義 (neo-realism) 或結構現實主義 (structural realism)、攻勢現實主義 (offensive realism)、新古典現實主義 (neo-classical realism)。現實主義雖有不同的流派，但各學派的立論基礎存有共通性，亦即認同國際體系無政府狀態的特色、國家是國際體系中最主要的行為者、國家行為者的特色是理性和追求國家利益。本文談及現實主義時並不意指特定的現實主義學派，而是對於重視體系結構和物質利益因素之現實主義的泛稱。關於現實主義各學派的特色和對國際政治的詮釋重點可以參閱 John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton, 2003), pp. 29-54.



以身份、認同為核心概念的阿拉伯民族主義雖可追溯至一戰前後阿拉伯民族對於鄂圖曼統治者治理方式，以及西方國家文化與勢力擴張對於阿拉伯民族生活方式產生衝擊的回應，但一般認為其真正對區域內國家與民族產生政治影響的時間應在二戰結束前後，並受到以色列建國和阿以衝突的影響。⁶此外，關於另一影響阿以關係發展和區域內國家互動的「伊朗威脅」認知，雖與伊斯蘭教內部順尼（Sunni）與什葉（Shia）兩派的宗教認同有關，但發生於冷戰時期的伊朗伊斯蘭革命，則被視為具有關鍵影響力的事件。自 1979 年伊朗伊斯蘭革命後，以色列和大多數的順尼阿拉伯國家就對伊朗存有戒心，革命後的伊朗在反西方殖民主義的意識形態下不僅對以色列長期採取敵視的態度與立場，更有向阿拉伯半島輸出革命的野心，故被以色列和順尼阿拉伯國家視為嚴重的威脅。2003 年的美伊戰爭和川普執政後的美國中東政策讓「伊朗威脅」的認知得到進一步的強化，終在川普政府的積極斡旋下，促使阿拉伯聯合大公國與巴林政策的改變，在 2020 年與以色列簽署具有歷史性重要意義的和平協議，以共同應對伊朗在美伊戰爭後所帶來的挑戰。

貳、身份、認同與國家行為者間互動—國際關

係建構主義

國際關係研究在探討國家安全政策時，多以現實主義做為主要的理論分析架構，認為國際體系無政府狀態的特質和物質條件，特別是大國權力分配的能力（distribution of power），是影響國家行為者對外行動的決定性因素。⁷針對國家間合縱連橫的議題，現實

⁶ Michael Barnett, "Identity and Alliance in the Middle East," in Peter J. Katzenstein ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1995), pp. 492-495; Eugene Rogan, *The Arabs: A History* (London, U.K.: Penguin Random House, 2018), pp. 351-402.

⁷ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton, 2003) pp. 29-54.



主義者亦提出「權力平衡」(balance of power)和「威脅平衡」(balance of threat)的論點來解釋國家行為者間的互動關係。前者認為在國際體系無政府狀態下，當國家面臨安全威脅時，多半會透過對外結盟和對內增強軍備的方式來回應潛在的生存危機，而抗衡(balance)與扈從(bandwagon)就是國家嘗試操作權力平衡和選擇結盟時常用的策略與方法。⁸後者認為國家選擇透過結盟的方式來因應安全上的威脅並非僅是出於純粹「權力」平衡的考量，而是所謂的「威脅」平衡，且一國的綜合國力(aggregate power)、地理鄰近性(geographic proximity)、進攻能力(offensive power)、侵略意圖(aggressive intentions)皆會讓其他國家感受到不同程度的威脅，其中尤以侵略意圖最為核心。⁹現實主義的「權力平衡」和「威脅平衡」長久以來被視為是理解國際政治運作和國家間結盟建構的重要理論，但偏重結構因素和物質條件的現實主義對於侵略意圖和威脅認知的概念卻未能提供進一步的解釋和說明，特別是兩者如何生成，出於什麼原因，透過什麼方式被國家行為者所認知和解讀。

相較於現實主義重視外在體系結構因素對國家行為的影響，建構主義提出另一理解國際政治的途徑和方法。建構主義雖基本上接受現實主義者對於國際體系無政府特質的假設，以及國家是國際體系中最主要行為者的論點，但其認為所謂的無政府狀態其實是國家互動之後的結果，且無政府狀態的本質並非如現實主義對於國際政治的假設是預先給定(pre-given)或不證自明的(self-evidenced)。¹⁰此外，不同於現實主義認為體系結構和物質條件是影響國家行為的決定性因素，建構主義主張體系因素雖會影響國家行為，但國家本身對於體系結構的認知與回應也會影響體系結構的運作，亦即能動者(國家)與結構之間是相互建構(mutually

⁸ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass: Addison-Wesley, 2010), pp. 102-128.

⁹ Stephen Walt *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 21-28; Stephen Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Power," *International Security*, Vol. 9, No. 4 (1985), pp. 3-43.

¹⁰ Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol. 41, No. 3 (1987), pp. 335-370.



constructed) 和相互構成 (mutually constituted) 的，兩者並非各自獨立存在，且如現實主義者所言國家的對外行為是受結構體系來單向支配和決定的。¹¹再者，身份、認同等非物質條件因素在建構主義中也同時被強調，認為國家在行動和制定政策時首先必須先確立自身的身份與認同問題。惟有身份、認同的問題被釐清、確認後，國家才知道該採取何種行動，並與其他國家進行互動，進而追求所謂的國家利益。另，建構主義認為能動者（國家）的能動性（agency），亦即能動者行為的能力，能夠改變或是增強國家彼此間的關係，國家可以視彼此為敵人，但也有可能因為決策者或是領導人觀念、想法的改變而視彼此為競爭者或是朋友。¹²建構主義對於身份、認同，以及能動者能動性的解釋，可以說明以色列建國後的阿以長期敵對、緊張關係，以及當國家彼此間的敵意消滅後，如何走向相互承認，並開展正常化關係的轉變。

中東地區在歷史、文化上有其獨特性，而建構主義對於國際政治的詮釋有助於研究者更進一步理解中東地區國家間的政治和互動關係。¹³自一次世界大戰結束、鄂圖曼土耳其帝國瓦解後，西方國家便長期殖民和經略該一地區，而歷史和文化的獨特性，使得中東地區國家彼此間的互動關係並非如現實主義所言，是單方面由體系結構和物質條件等因素來決定和主導國家的政策和作為。在理解中東地區國家的合縱連橫問題時，身份、認同等被現實主義忽略，或是視為非決定性的因素，在解釋國家彼此關係和我者、他者等身份認同問題上具有很強的解釋力，亦被認為是了解區域內國家外交、安全政策形塑和實踐不可忽視的關鍵。¹⁴舉例而言，1981

¹¹ Alexander Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory," *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (1992), pp. 391-425.

¹² Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1999), pp. 21-28.

¹³ Michael Barnett (1995), "Identity and Alliance in the Middle East," in Peter J. Katzenstein ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press), pp. 400-447.

¹⁴ Raymond Hinnebusch, "The Politics of Identity in Middle East International Relations," in Louise Fawcett ed., *International Relations of the Middle East* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2019), pp. 158-179; Raymond Hinnebusch, *The International Politics of the Middle East* (Manchester, U.K.: Manchester University Press, 2015), pp. 64-86; Michael Barnett, "Sovereignty, Nationalism,



年由沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國、巴林、卡達、阿曼、科威特等六國組成的海灣合作組織 (Gulf Cooperation Council, GCC) 就在組織憲章中明確載明了該一組織的成立是建立在成員國間彼此的特殊關係、共同特質，以及立基於伊斯蘭信仰的政治體制。¹⁵海灣六國除了在宗教、文化、社會風俗等方面受到伊斯蘭信仰的規範外，政治上也同為施行君主立憲制的國家，而前述的共同性也促使各國進一步在經貿和安全議題上進行合作，並協調彼此的政策與對外行動。另外，1945 年成立的阿拉伯國家聯盟 (League of Arab States) 其成員國在宗教、語言、文化上也具備高度的相似性，且組織成立的背景為成員國對於二戰後殖民國家對於區域領土分割的回應，以及反對猶太人在巴勒斯坦土地上建國的共同信念。¹⁶

此外，有別於西方國家主張西伐利亞式的國家主權概念，區域內阿拉伯國家在 1950 年代至 1970 年代中期所提倡的泛阿拉伯主義 (pan-Arabism) 構想，就是出自於對伊斯蘭宗教信仰，以及阿拉伯民族在語言、文化等方面的共同性，繼而希望阿拉伯國家能在政治上實踐統一的可能性。¹⁷然而，在現實世界中一個由阿拉伯民族組成的邦聯制國家雖然很難被實踐，但部分泛阿拉伯主義者認為阿拉伯國家仍可在尊重彼此主權的原則下，以民族利益做為基礎，進而協調彼此的外交政策。¹⁸身份、認同以及阿拉伯民族主義的構想和理念至今仍不時出現在許多阿拉伯國家領袖的話語和言談之中，並將之用以團結阿拉伯國家和民族，特別是在阿拉伯各國遇到外部威脅和挑戰的情況之下。以色列在 1948 年建國後，大多

and Regional Order in the Arab States System,” *International Organization*, Vol. 49, No. 3 (1995), pp. 479-510.

15 The Charter of the Gulf Cooperation Council, <https://www.gcc-sg.org/en-us/AboutGCC/Pages/Primarylaw.aspx>

16 Jonathan Master and Mohammed Aly Sergie, *The Arab League, Council on Foreign Relations*, February 19, 2020, <https://www.cfr.org/backgrounder/arab-league>

17 Michael Barnett, “Sovereignty, Nationalism, and Regional Order in the Arab States System,” *International Organization*, Vol. 49, No. 3 (1995), pp.479-510.

18 埃及和敘利亞曾在 1958 年至 1961 年間短暫組成阿拉伯聯合共和國 (United Arab Republic, UAR) 。 See Raymond Hinnebusch, “The Politics of Identity in Middle East International Relations,” in Louise Fawcett ed., *International Relations of the Middle East* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2019), p. 161.



數阿拉伯國家的以色列政策就受到阿拉伯民族主義的規範與限制。1990 年代初期的海灣戰爭中，伊拉克的海珊（Saddam Hussein）政權在面對以美國為首的聯合國制裁時也是以阿拉伯民族主義做為訴求，試圖爭取區域內阿拉伯國家的支持。2003 年美伊戰爭後，約旦國王和沙烏地阿拉伯的王室對於伊朗什葉伊斯蘭勢力擴張所發出的警語也同樣受到順尼伊斯蘭身份、認同的影響。阿拉伯民族主義和泛阿拉伯主義論述在過去不僅形塑了阿拉伯民族和國家的身份、認同，更是一種實踐和限制區域內國家對外政策的規範，並具體表現在以色列、阿拉伯國家、伊朗三方在過去數十年間的互動關係上。

參、阿以衝突與阿拉伯民族主義

中東地區阿以衝突的歷史非常悠久，在近代約略可以追溯至二戰時期，以及二戰後聯合國所通過的第 181 號決議案，該決議案又被稱為「巴勒斯坦分治決議」。聯合國的「巴勒斯坦分治決議」同意讓猶太人和巴勒斯坦人分別在巴勒斯坦的土地上各自建立國家。1948 年 5 月 14 日，英國結束於巴勒斯坦的託管和撤離後，猶太人在巴勒斯坦土地上建立自己的國家，但在以色列建國的同時，卻有許多巴勒斯坦人必須被迫離開自己的家園，成為流亡各國的難民。以色列建國同時開啟了和阿拉伯國家之間的衝突與戰爭，雙方在歷史上至少進行過五次的大型戰爭。以色列在前述幾場戰役中大幅擴張領土，現今實際控制的領土範圍已遠超過當初聯合國決議所允諾讓猶太人建國的領地，其中包含具高度爭議的約旦河西岸和戈蘭高地。冷戰期間，阿拉伯國家長期代表巴勒斯坦人與以色列進行對抗，一直要到第一次波灣戰後的馬德里會議（The Madrid Conference），巴勒斯坦人才真正與以色列代表針對土地和建國問題進行直接的談判。¹⁹在過去數十年期間，巴勒斯坦人並非不願意和以色列和談，但是要求以色列必須先遵守聯合國的相關

¹⁹ Charles Smith, "The Arab-Israeli Conflict," in Louise Fawcett ed., *International Relations of the Middle East* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2019), p. 287.



決議，並堅持未來巴勒斯坦的國界必須是 1967 年六日戰爭前的領土線。巴勒斯坦人的訴求基本上被大多數的阿拉伯國家所認同，也是阿拉伯國家認為在進行阿以和談前的談判基礎。²⁰

巴勒斯坦問題影響過去數十年來以色列和阿拉伯國家的互動關係，由歷史進程的發展顯示，以身份、認同等非物質條件因素為核心的阿拉伯民族主義對於以色列與阿拉伯國家彼此間的互動關係具有很深的影響力。阿拉伯民族主義不僅影響了阿拉伯國家對於巴勒斯坦問題的立場，更形塑和限制了阿拉伯陣營對以色列的政策。事實上，阿拉伯民族主義的興起與提倡和區域歷史發展和政治情勢演變高度相關，雖然在不同時期裡，阿拉伯民族主義關心和重視的議題不見得相同，但始終不變的本質則是阿拉伯民族共同的民族、語言、文化、歷史和伊斯蘭信仰，並希冀阿拉伯民族的共同利益與價值能在此基礎上被尊重與維護。²¹二戰結束後，針對以色列建國和巴勒斯坦問題，阿拉伯國家普遍同情巴勒斯坦人，更因此與以色列發生數起大規模的武裝衝突，阿拉伯民族主義成為阿拉伯國家形塑政策，團結彼此對抗以色列的核心關鍵。在對抗以色列的戰爭中，阿拉伯民族主義成為阿拉伯國家進行政治與軍事動員的訴求和號召，以色列則被公認為阿拉伯世界的共同敵人，成為阿拉伯國家結盟和展開軍事行動反擊的對象。

二戰後的阿拉伯民族主義曾在 1956 年蘇伊士運河危機時期達到高峰，埃及總統納瑟（Gamal Abd al-Nasser）因在戰爭期間領導對抗英國、法國、以色列，在阿拉伯世界中被視為是反對西方殖民主義和猶太勢力的英雄，納瑟並以阿拉伯民族主義作為訴求，推動所謂的泛阿拉伯主義（pan-Arabism），不僅奠定自身和埃及在阿拉伯世界中的領導地位，亦主導了 1967 年六日戰爭前的阿以關係發展。²²然而，以埃及為中心的泛阿拉伯主義在六日戰爭阿拉伯國家

²⁰ Mahmoud Mi'Ari, "Attitudes of Palestinians Toward Normalization with Israel," *Journal of Peace Research*, Vol. 36, No. 3 (1999), p. 342.

²¹ Michael N. Barnett, "Sovereignty, Nationalism, and Regional Order in the Arab States System," *International Organization*, Vol. 49, No. 3 (1995), pp. 493-495.

²² Charles Smith, "The Arab-Israeli Conflict," in Louise Fawcett ed., *International Relations of the Middle East* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2019), pp. 277-280.



大敗，以及 1970 年納瑟逝世、1973 年贖罪日戰爭爆發和敘利亞、沙烏地阿拉伯、約旦等國家影響力日漸增加等因素而開始式微，埃及不再是代表泛阿拉伯主義的主要國家，且阿拉伯國家陣營的內部也在 1960 年代出現分裂，呈現親西方與親蘇聯的兩大集團，而美、蘇兩國的勢力亦直接介入之後的阿以衝突。²³1973 年贖罪日戰爭的結果再次衝擊了阿拉伯國家的團結，阿拉伯國家對以色列政策產生分歧，埃及為收復戰爭中的失地，開始與以色列進行和談。在美國總統卡特 (Jimmy Carter) 的斡旋下，埃及總統沙達特 (Anwar al-Sadat) 和以色列總理比金 (Menachem Begin) 於 1978 年至 1979 年間達成了埃以和解與和平協議的簽署，埃及成為阿拉伯世界第一個承認以色列的國家。²⁴埃及和以色列和談的結果最終使其被阿拉伯國家聯盟取消會員資格，因為阿拉伯國家聯盟禁止會員國單方或多方片面與以色列進行和談，組織總部也在埃以和談後由埃及開羅遷往突尼西亞的突尼斯。埃及遭受阿拉伯國家的外交孤立，顯示以身份、認同為核心的阿拉伯民族主義對於區域內阿拉伯國家的政策和行動確實具有約束力，而埃及單方面的政策轉向並不被當時大多數的阿拉伯國家認同。此外，埃以和解本身亦說明了當決策者觀念、想法轉變之後，曾經視彼此為敵人的雙方在彼此敵意消滅後，是有進行和談與和解的可能性，而埃以雙邊關係也並非是單純的利益交換，亦非如現實主義者所言受外在體系結構因素所主導影響。

繼埃以關係正常化後，以色列和阿拉伯國家之間的和談一直要到 1990 年代第一次波灣戰爭後的馬德里會議後才有重大的突破，並以巴勒斯坦解放組織 (Palestine Liberation Organization, PLO) 和以色列相互承認的《奧斯陸協議》(Oslo Accords)，以及以色列與約旦的和解為代表。巴勒斯坦解放組織是巴勒斯坦人在國際社會上爭取建國最著名的組織。在納瑟主導下，該組織於 1964 年在埃

²³ Eugene Rogan, *The Arabs: A History* (London, U.K.: Penguin Random House, 2018), p. 403.

²⁴ Charles Smith, "The Arab-Israeli Conflict," in Louise Fawcett ed., *International Relations of the Middle East* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2019), pp. 283-284.



及舉行的阿拉伯國家峰會上被創立，也是巴勒斯坦人在國際社會中的合法代表，阿拉法特 (Yasser Arafat) 則是組織最大派系法塔 (Fatah) 的領導人和精神領袖，並在 1969 年被推舉為組織的主席。²⁵ 巴勒斯坦解放組織在阿拉法特的帶領之下，於 1960-1970 和 1980 年代以游擊戰、武裝抗爭和恐怖攻擊的方式對抗以色列，但組織在 1980 年代末開始修正路線，改以談判的方式與以色列協議解決巴勒斯坦問題，並試圖實踐聯合國的兩國方案 (Two-State Solution)。巴勒斯坦解放組織在 1993 年和以色列達成協議，相互承認彼此，並簽署《奧斯陸協議》。根據該一協議，以色列同意逐步交還約旦河西岸和加薩的行政管轄權予新成立的巴勒斯坦自治政府 (Palestinian Authority)，阿拉法特則被推選為巴勒斯坦自治政府的第一任總統。²⁶ 1993 年的奧斯陸協議也促使以色列與約旦在 1994 年尋求雙邊關係的正常化，約旦成為埃及之後阿拉伯世界第二個正式承認以色列，並與之建立外交關係的國家。²⁷ 《奧斯陸協議》後的 1990 年代期間，國際社會對以巴衝突進程和阿以和解充滿期待，但 2000 年 9 月因以色列右翼政治人物夏隆 (Ariel Sharon) 強勢造訪阿克薩清真寺，進一步激化了以巴雙方的衝突。夏隆在 2001 年 3 月當選總理後，採取強硬手段處理巴勒斯坦問題，以巴和平進程因此中斷。巴勒斯坦解放組織和約旦在 1990 年代選擇與以色列和解，以及夏隆當選後的以巴關係發展同時也說明了決策者、領導人的想法、理念，以及國內政治因素對於以巴關係具有關鍵影響力，而思考中東地區國家和國際關係時，現實主義以物質利益條件和體系結構因素來說明的分析具有局限性，無法完整呈現區域內國家彼此互動的驅動力 and 限制性因素。

巴勒斯坦自治政府在 2006 年曾舉行自治選舉，選舉結果造成

²⁵ Eugene Rogan, *The Arabs: A History* (London, U.K.: Penguin Random House, 2018), pp. 435-439.

²⁶ Charles Smith, "The Arab-Israeli Conflict," in Louise Fawcett ed., *International Relations of the Middle East* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2019), pp. 287-288.

²⁷ *Ibid.*, pp. 287-288. Also see Avi Shlaim, "The Rise and Fall of the Oslo Peace Process," in Louise Fawcett ed., *International Relations of the Middle East* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2018), pp. 298-316.



巴勒斯坦陣營內部的分裂，因為伊斯蘭抵抗組織哈馬斯（*Hamas*）的勝選挑戰了法塔和其他派系長期主導的政治優勢。1987年成立的哈馬斯主張以武力對抗以色列，在巴勒斯坦問題上更堅持不可放棄巴勒斯坦任何領土。²⁸哈馬斯對於巴勒斯坦問題的激進主張，以及敵視以色列的態度與立場，使得以色列、美國和多數歐盟國家將其定義為恐怖主義團體，亦不承認該組織在2006年的勝選結果。哈馬斯和巴勒斯坦自治政府的矛盾與衝突在2006年的選舉之後加劇，形成哈馬斯實際控制加薩地區，而阿巴斯（*Mahmoud Abbas*）領導的巴勒斯坦自治政府控制約旦河西岸的政治現實。²⁹2012年哈馬斯和巴勒斯坦自治政府在埃及的調停下達成和解，雙方同意由阿巴斯出任臨時政府（*interim government*）的總統，但是今日巴勒斯坦的政治現況仍是哈馬斯控制加薩，巴勒斯坦自治政府控制約旦河西岸。哈馬斯與以色列的衝突至今仍舊存在，雖然該組織被以色列和國際社會孤立，但伊朗長期透過各種方式對哈馬斯提供支援，因為兩者在意識形態及政策立場上皆反對以色列。³⁰2003年的美伊戰爭之後，伊朗勢力正式由波斯灣擴張至阿拉伯半島和地中海東岸，對於哈馬斯的支持亦更加堅定，而伊朗也奠定其在中東事務和阿以和平問題上的關鍵地位。

如前文所述，阿以衝突有其悠久的歷史，而阿以衝突的核心就是巴勒斯坦的土地和建國問題。以色列建國後，阿拉伯民族主義成為驅動阿拉伯國家團結對抗以色列和猶太人的關鍵因素。阿拉伯國家基於民族的情感和共同的歷史記憶，長期以來在國際社會上代表巴勒斯坦人爭取權益，並在衝突、戰爭中組織、對抗以色列。埃及總統納瑟在蘇伊士運河危機後曾以阿拉伯民族主義和泛阿拉伯主義的論述短暫建立結合埃及與敘利亞的阿拉伯聯合共和國，並表達團結阿拉伯國家統一對抗以色列的政策態度與立場。然而，

²⁸ Herzog Michael, “Can Hamas Be Tamed?” *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2 (2006), pp. 85-86.

²⁹ Hussein Agha and Ahmad Samih Khalidi, “A Palestinian Reckoning: Time for a New Beginning” *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 2 (2021), p. 133.

³⁰ Afshon Ostovar, “Iran, Its Clients, and the Future of the Middle East: The Limits of Religion,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 6 (2018), pp. 1243-1244.



以埃及為中心的阿拉伯民族主義在納瑟過世後開始衰落，阿拉伯國家的團結也因為埃以關係正常化而受到挑戰，但阿拉伯民族主義卻並未就此消失，仍然持續影響著阿拉伯國家與以色列的互動關係。雖然阿拉伯國家在六日戰爭之後開始漸漸接受並正視以色列存在的事實，但卻一直要到 1994 年才有約旦成為阿拉伯世界第二個承認以色列的國家。埃及承認以色列後遭到阿拉伯國家與阿拉伯國家聯盟的譴責、批評與懲罰，事件說明了身份、認同等因素在以色列建國後確實影響並制約了阿拉伯國家與以色列彼此間的互動。回顧阿以衝突的歷史進程和文化脈絡，以身份、認同為核心的阿拉伯民族主義的確是在現實主義強調權力和物質利益因素之外，探討和檢視區域內國家互動關係時所不能忽略的要因。

肆、「伊朗威脅」認知與區域國家互動

1994 年約旦和以色列外交關係正常化後，阿以關係要到 2020 年才有更進一步的發展，而 2020 年以色列與阿拉伯國家關係的改善一般認為與所謂的「伊朗因素」有關，亦即，「伊朗威脅」的認知成為影響區域內非什葉伊斯蘭國家、團體與政權彼此互動和採取合縱連橫策略的主要考量，且這種威脅認知的建構受到歷史、宗教、文化、區域情勢發展等因素的影響。2003 年的美伊戰爭之後，阿以雙方政治菁英意識到伊朗勢力已在正式進入阿拉伯半島，並與伊拉克、敘利亞、黎巴嫩和半島上的什葉政權和團體形成所謂的「什葉新月」(Shia Crescent) 勢力，而以伊朗為首的「什葉新月」勢力在過去十多年間的發展，已對以色列和許多順尼阿拉伯國家構成國家安全和政權穩定的嚴重威脅。³¹此外，所謂「伊朗威脅」的建構又與川普政府的中東政策有關。川普 2017 年執政後，調整美國政府的中東政策，在川普政府的中東政策論述中伊朗被定義為是中東地區的主要亂源，不僅不顧國際社會對其核子計畫的監管，更大幅提升其彈道飛彈投射的能力，亦支持伊斯蘭極端主義團

³¹ 關於什葉勢力在 2003 年美伊戰爭後的興起可以參閱 Vail Nasr, "When the Shiites Rise," *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 4 (2006), 58-74.



體，破壞中東秩序的和平與穩定。³²川普執政期間，美國、以色列和包含沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國在內的許多阿拉伯國家有鑒於伊朗在阿拉伯之春（The Arab Spring）運動後的敘利亞與葉門內戰、伊拉克戰後重建與新政府成立過程中擴張勢力與影響力的具體事證，對「伊朗威脅」認知形成危機意識與共識，³³終在美國政府的積極介入下，促成了《亞伯拉罕協議》的簽署，阿拉伯聯合大公國和巴林先後承認以色列，並與以色列發展正常化關係，亦帶動了非洲國家蘇丹與摩洛哥對以色列的政策轉變。³⁴

一、「伊朗威脅」與伊斯蘭順尼、什葉之爭

「伊朗威脅」影響區域情勢發展和國家互動的概念雖出自近代，亦或者如一般所認知的是在 1979 年的伊朗伊斯蘭革命之後，但對許多阿拉伯國家而言，其在民族、宗教、安全上的深層意義實際上可追溯至西元七世紀時的伊斯蘭順尼（Sunni）與什葉（Shia）之爭。所謂的順尼與什葉之爭與伊斯蘭教先知穆罕默德（Muhammad）於 632 年過世之後的伊斯蘭世界領導人之爭有關。

³² “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 18, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

³³ 2010 年末發生於突尼西亞的茉莉花革命不僅迫使長期執政的班·阿里（Ben Ali）政權下台，革命風潮更席捲了北非和阿拉伯半島，利比亞葛達費（Muammar Muhammad Abu Minyar al-Gaddafi）政權、埃及穆巴拉克（Hosni Mubarak）政權、葉門沙雷（Ali Abdullah Saleh）政權都在這波運動中被推翻，敘利亞阿薩德（Bashar al-Assad）政權和巴林皇室政權的統治基礎皆受到挑戰。關於阿拉伯之春運動和中東北非的民主化運動可進一步參閱 Asef Bayet, *Revolution without Revolutionaries: Making Sense of the Arab Spring* (Stanford, California: Stanford University Press, 2017); Alfred Stepan and Juan J. Linz, “Democratization Theory and the ‘Arab Spring’,” *Journal of Democracy*, Vol. 24, No. 2 (2013), 15-30.

³⁴ 為促使蘇丹和摩洛哥與以色列發展正常化關係，川普政府向兩國釋出誘因，同意將蘇丹自支持恐怖主義的名單中刪除，並承認摩洛哥對於西薩哈拉地區的主權。川普政府對蘇丹與摩洛哥的政策可參閱 Marina Ottaway, “As a Parting Gift to Israel, the Trump Administration Pushes Sudan and Morocco to Recognize Israel,” Wilson Center, December 17th, 2020, <https://www.wilsoncenter.org/article/parting-gift-israel-trump-administration-pushes-sudan-and-morocco-recognize-israel>



³⁵千百年來，順尼與什葉穆斯林之間曾發生過無以計數的衝突，造成死傷無數。對於穆罕默德繼承人的資格問題，順尼伊斯蘭認為凡是願意遵守先知行誼，並由穆斯林社群所共同推舉之人皆有資格擔任伊斯蘭世界的領導人，因此繼任者與穆罕默德間的血緣關係並不重要。然而，什葉伊斯蘭則主張血緣非常重要，因此先知家族成員和同時身具先知堂弟與女婿身份的阿里 (Ali) 及其後裔才有資格擔任穆罕默德的繼承者，領導伊斯蘭世界。³⁶在伊斯蘭歷史中，先知穆罕默德死後有所謂的四大正統哈里發，分別為阿布·巴克爾 (Abu Bakr)、歐瑪爾 (Umar)、烏斯曼 (Uthman) 和阿里 (Ali)，而什葉伊斯蘭質疑阿里之前三位哈里發的正當性。³⁷在伊斯蘭世界裡，順尼穆斯林的人口約佔全球穆斯林人數的八成至八成五，什葉穆斯林的人數則約佔一成至一成五，沙烏地阿拉伯向來被視為是順尼伊斯蘭的領導國家，伊朗則被認為是什葉伊斯蘭的代表。過去數個世紀以來，順尼與什葉之爭的本質經過歷史的變遷，域外行為者的介入，以及區域情勢的發展，已由最初的穆罕默德繼承人爭議，演變為現今複雜的政治和宗教認同問題。

近代的順尼與什葉之爭可以回溯至冷戰期間的 1979 年伊朗伊斯蘭革命。伊朗革命使得政策立場親美國的巴勒維 (Shah Mohammad Reza Pahlavi) 國王被推翻，保守的宗教學者在何梅尼 (Ayatollah Ruhollah Khomeini) 領導下成立伊斯蘭神權政體，並建立伊朗伊斯蘭共和國。伊朗革命和美國使館人質危機不僅讓美國與伊朗的關係生變，³⁸亦改變了冷戰時期美國在中東地區所施行的「雙柱政策」(Twin Pillars Policy)。受到越南戰爭的影響，尼克森總統在 1969 年執政後，重新檢討美國的外交政策，認為加強美國

³⁵ Mohammed Aly Sergie, Robert McMahon, Jeremy Sherlick, Hagit Ariav, "The Sunni-Shia Divide," Council on Foreign Relations, June 24, 2014, <https://www.cfr.org/sunni-shia-divide/#/>

³⁶ Hugh Kennedy, *The Caliphate* (London, U.K.: Penguin Books Ltd, 2020), pp. 1-32; also see Laurence Louër, *Sunni and Shi'a: A Political History* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2020), p. 8-12.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ 美國使館的人質危機發生於 1979 年，美國駐德黑蘭使館遭到攻擊和佔領，共有 66 名美國公民遭到挾持，其中 52 人被扣留超過一年，危機持續約 444 天才落幕。



與區域國家的安全合作是保障美國利益的重要手段，而沙烏地阿拉伯和伊朗成為美國在中東防止共產蘇聯勢力擴張，確保海灣地區政治穩定的關鍵國家。³⁹尼克森總統和國家安全顧問季辛吉（Henry Kissinger）曾在 1972 年造訪德黑蘭，並與伊朗政府達成協議，由美國提供政治和軍事上的支持予伊朗，而伊朗則同意保障美國在海灣地區的利益。⁴⁰尼克森的新政策又被解讀為是所謂的「尼克森主義」（The Nixon Doctrine），而受惠於「雙柱政策」，沙烏地阿拉伯和伊朗自美國得到許多先進的武器，並成為美國在中東地區對抗共產蘇聯的盟友。⁴¹在冷戰的背景下，沙烏地阿拉伯和革命前的伊朗同為外交政策親美的國家，兩國雖存有順尼和什葉伊斯蘭的宗教分歧，但並未演變成政治上的直接對抗，且當時區域內大多數阿拉伯國家關注的議題是巴勒斯坦問題和阿以衝突，故伊朗當時並未被阿拉伯國家認為是主要的安全威脅。

伊朗、順尼阿拉伯國家和美國的關係一直要到 1979 年的伊朗伊斯蘭革命，以及宗教領袖何梅尼實踐對外輸出革命的計畫後，才開始出現明顯的轉變。沙烏地阿拉伯為首的阿拉伯國家對革命後的伊朗開始產生敵意，認為伊朗輸出革命的結果不僅會衝擊王室政權的執政基礎，更可能影響和改變中東地區的地緣政治格局。⁴²針對伊朗問題，沙烏地阿拉伯王室政權在當時曾推動多項政策，試圖透過安全和經濟的手段來影響境內的什葉穆斯林社群，亦以立法的方式加強宗教的影響力，目的在於凸顯沙烏地阿拉伯在伊斯蘭世界中的領導地位。⁴³除了 1979 年的伊斯蘭革命，1980 年代的

³⁹ Gary Sick, "The United States in the Persian Gulf: From Twin Pillars to Dual Containment," in David W. Lesch and Mark L. Haas eds., *The Middle East and the United States: History, Politics, and Ideology* (London, U.K.: Routledge, 2018), pp. 238-239.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Toby Dodge, "U.S. Foreign Policy in the Middle East," in Michael Cox and Doug Stokes eds., *U.S. Foreign Policy* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2018), p. 179.

⁴² Ewan Stein, *International Relations in the Middle East: Hegemonic Strategies and Regional Order* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2021), pp. 122-126.

⁴³ *Ibid.*, 123-124.



兩伊戰爭也改變區域國家的互動關係，伊朗在政治、軍事和安全上的威脅因為戰爭的關係而更受區域國家的關注。兩伊戰爭的導火線雖與伊朗和伊拉克的領土、邊界糾紛有關，但之後卻延伸為順尼阿拉伯國家與什葉伊朗的對抗。在持續八年的兩伊戰爭中，宗教認同和意識形態成為阿拉伯國家選擇結盟對抗伊朗的關鍵，除了敘利亞、利比亞和南葉門外，當時大多數的阿拉伯國家皆支持伊拉克。此外，1981 年由海灣六國組成的海灣合作組織，也成為阿拉伯王室政權國家討論伊朗問題，協調彼此政策的管道之一。海灣合作組織成立的宗旨除了加強成員國間彼此經貿的合作外，成員國在安全議題上的合作也是彼此關注的核心議題，而防止伊朗勢力擴張和對外輸出革命就是當時各國在安全上所關切的議題，⁴⁴何梅尼和什葉伊朗威脅成為大多數順尼阿拉伯國家的共識。另，兩伊戰爭也受到美蘇冷戰的影響，由於伊斯蘭革命和人質危機導致美國與伊朗關係惡化，因此在戰爭中美國選擇對伊拉克提供軍事的援助，目的就是透過增援伊拉克來圍堵伊朗和蘇聯共產勢力。

伊朗伊斯蘭革命也改變了伊朗與以色列的外交關係。伊朗曾在 1950 年給予以色列事實的承認 (de facto recognition)，在巴勒維時代亦因為美國的「雙柱政策」和政權親美的關係，伊朗和以色列關係相對友好，兩國官方和民間的交流頻繁，不僅互設外交使館，經貿關係也很緊密。⁴⁵但在 1979 年伊斯蘭革命之後，何梅尼政府對以色列採取強硬立場，因為何梅尼革命的訴求不僅主張反西方帝國主義，也反對猶太復國主義 (Zionism)。是故，革命後的伊朗，在外交上堅決否定以色列建國的合法性，並認為巴勒斯坦人和區域內的其他阿拉伯穆斯林在以色列建國後皆受到以色列政府的打壓。⁴⁶伊朗與以色列的關係在 1982 年以色列軍事入侵黎巴嫩南部後更加敵對，伊朗不僅表達對黎巴嫩真主黨 (Hezbollah) 反以

⁴⁴ *Ibid.*, 124.

⁴⁵ R. K. Ramazani, "Iran and the Arab-Israel Conflict," *Middle East Journal*, Vol. 32, No. 4 (1978), 415-417; Kenneth Katzman, "Iran's Foreign Policy," Congressional Research Service (2015), pp. 16-17, <https://www.refworld.org/pdfid/57c6d6b54.pdf>

⁴⁶ Kenneth Katzman, "Iran's Foreign Policy," Congressional Research Service (2015), pp. 16-17, <https://www.refworld.org/pdfid/57c6d6b54.pdf>



色列的支持，還自國內派遣 1,500 名的革命衛隊（Revolutionary Guards）進入黎巴嫩南部，從事對抗以色列的任務。⁴⁷在伊朗的計畫性協助下，真主黨勢力在黎巴嫩逐漸壯大，至今仍主張使用武力的方式來對抗以色列，並與伊朗立場一致，否定以色列建國的合法性。伊朗最高政治領袖哈梅內意（Ayatollah Ali Khamenei）更曾數度公開宣稱以色列是癌細胞（cancer）和毒瘤（tumor），應該被徹底地根除（uproot）和摧毀（destroy）。⁴⁸另外，在以色列擁核的立場上，伊朗也指責國際社會並未對以色列施行任何制裁措施的雙重標準。⁴⁹

二、「什葉新月」（Shia Crescent）勢力的建構與擴張

2001 年的九一一恐怖攻擊事件不僅改變了美國的外交政策，亦影響中東地區地區國家間的互動關係。九一一恐攻後，小布希政府在國際輿論和社會的同情、支持下於 2001 年 10 月對阿富汗發動代號「持久自由」（Operation Enduring Freedom）的軍事行動，成功推翻包庇賓拉登和蓋達組織的神學士政權。阿富汗戰爭之後，美國繼而在 2003 年推動伊拉克戰爭，長期統治伊拉克的海珊政權在美國的軍事優勢下亦被推翻。戰後的伊拉克政府是由人口佔多數的什葉伊拉克人所組成，政府重要人事任命亦多由什葉穆斯林出任，伊朗則成功掌握伊拉克戰後重建和內戰的契機，突破美國與順尼阿拉伯國家長期以來的封鎖，成功將其政治影響力擴展至阿拉伯半島和海灣地區。美國在 1990 年代初期的波灣戰爭中並未將海珊政權推翻，當時僅將伊拉克部隊驅逐出科威特的決策考量就

⁴⁷ Ewan Stein, *International Relations in the Middle East: Hegemonic Strategies and Regional Order* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2021), pp. 115-116.

⁴⁸ Amir Vahdat and Jon Gambrell, "Iran's Leader Says Israel a 'Cancerous Tumor' to be Destroyed," *AP News*, May 22, 2020, <https://apnews.com/article/ali-khamenei-israel-persian-gulf-tensions-tehran-jerusalem-a033042303545d9ef783a95222d51b83>

⁴⁹ Kenneth Katzman, "Iran's Foreign Policy," Congressional Research Service (2015), p. 17, <https://www.refworld.org/pdfid/57c6d6b54.pdf>



是欲用順尼派的海珊政權來牽制和阻絕伊朗的什葉勢力。⁵⁰1990 年代柯林頓總統主政期間，美國政府基本上也是採用類似的策略，其「雙向圍堵」(dual containment) 政策的核心就是避免伊拉克和伊朗任一方成為區域的強權，進而威脅區域內的美國盟邦，挑戰美國在中東地區的利益。⁵¹然而，2003 年的美伊戰爭徹底打破了美國長期以來在中東所建構的區域秩序和戰略佈局，讓伊朗可以藉由參與伊拉克的重建，成功將其影響力擴張至阿拉伯半島上。

歐巴馬政府在 2009 年上任後重新定義美國的反恐戰爭。有別於小布希政府的全球反恐，歐巴馬政府將反恐侷限在阿富汗和巴基斯坦，並於 2011 年 12 月將美軍戰鬥部隊盡數撤出伊拉克。然而，伊拉克在美軍撤離後陷入嚴重的內戰，暴力極端主義團體伊斯蘭國 (Islamic State, IS) 利用伊拉克內戰的機會崛起，不僅攻擊伊拉克政府軍，亦殘害伊拉克境內的什葉穆斯林。⁵²為阻止宗教認同為順尼伊斯蘭的伊斯蘭國對於伊拉克什葉穆斯林的迫害，伊朗也參與對抗伊斯蘭國的行動，除了對伊拉克政府提供軍事的諮詢和協助，伊朗的共和衛隊也參與實際的戰鬥任務，並與伊拉克境內的什葉民兵組織，以及伊拉克北方的庫德敢死隊 (Peshmaga) 結盟，共同打擊伊斯蘭國。⁵³伊朗雖然與阿拉伯半島上的順尼阿拉伯國家向來並不和睦，但在打擊伊斯蘭國極端主義的議題上卻有共識，畢竟一個受順尼極端主義所控制的伊拉克並不是伊朗所樂見的，且伊斯蘭國同樣也威脅著伊朗政局的穩定和領土的完整性。⁵⁴

除了伊拉克之外，敘利亞和黎巴嫩也是伊朗「什葉新月」勢力的重要組成國家。2010 年突尼西亞發生阿拉伯之春革命運動，這波追求民主化的風潮自北非向東推進至阿拉伯半島，包含利比亞、

⁵⁰ Martin Indyk, *Innocent Abroad: An Intimate Account of American Peace Diplomacy in the Middle East* (New York: Simon & Schuster, 2009).

⁵¹ Gregory F. Gause III, "The Illogic of Dual Containment," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2, pp. 56-66.

⁵² Daniel Byman, "Understanding the Islamic State—A Review Essay," *International Security*, Vol. 40, No. 4 (2016), pp. 127-165.

⁵³ Dina Esfandiary and Ariane Tabatabai (2015), "Iran's ISIS Policy," *International Affairs*, Vol. 91, No. 1 (2015), pp. 1-15.

⁵⁴ *Ibid.*



埃及、敘利亞、巴林和葉門皆受到革命風潮的影響。敘利亞的阿拉伯之春運動，最初僅是民眾針對經濟和政治改革不滿的示威抗議活動，但在阿薩德（Bashar al-Assad）政府採取強制手段鎮壓後，卻逐漸演變成大規模的反政府武裝衝突，而敘利亞也陷入嚴重的內戰危機。⁵⁵敘利亞內戰和伊拉克問題相似，許多域內和域外國家皆涉入其中，而阿薩德政權延續與否的問題，也影響著伊朗「什葉新月」勢力能否擴展政治版圖，建立連接波斯灣通往地中海的戰略紐帶。敘利亞自 1970 年代起長期接受阿薩德家族統治，國民組成雖七成為順尼穆斯林，但政治上卻由佔人口比例不足一成五的什葉阿拉維派（Alawi）統治全國。阿拉伯之春後，接連而來的內戰和伊斯蘭國極端主義問題重創敘利亞的政治團結，國內各種武裝派系和民兵組織林立，國家呈現分崩離析的狀態。阿薩德政府在內戰中得到俄羅斯和伊朗的堅定支持，而反政府勢力則取得美國、西方國家和順尼阿拉伯國家的援助。伊朗在過去就因宗教認同同屬什葉伊斯蘭的關係而與阿薩德政權關係密切，透過敘利亞內戰和對之進行干涉的機會，伊朗對敘利亞的政治影響力更加穩固。伊斯蘭國在敘利亞的勢力於 2019 年大幅削弱後，阿薩德政府目前已收復大部分的失土，亦成功渡過執政的危機。相較於內戰之前，伊朗和敘利亞兩國關係更加緊密，伊朗勢力在穿透伊拉克、敘利亞後，可更進一步延伸至黎巴嫩。

國土面積不大的黎巴嫩因為獨特的地理位置，成為伊朗什葉勢力立足地中海東岸，進而牽制以色列的重要關鍵。1979 年伊斯蘭革命後，伊朗在以巴問題上支持巴勒斯坦人，並反對猶太人在巴勒斯坦土地建國，該一立場讓伊朗和以色列兩國關係日趨對立，伊朗更自 1980 年代起，長期支持黎巴嫩境內反以色列的武裝團體真主黨（Hezbollah）。真主黨成立的時間是在 1982 年的黎南戰爭之後，以色列在戰爭中軍事佔領了黎巴嫩南部土地，真主黨成立後誓言將西方國家勢力驅逐出黎巴嫩，並消滅以色列。⁵⁶真主黨雖在黎

⁵⁵ Adam Baczko, Gilles Dorronsoro, and Authur Quesnay, *Civil War in Syria: Mobilization and Competing Social Orders* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2019).

⁵⁶ Kali Robinson, "What is Hezbollah," Council on Foreign Relations, October 26,



巴嫩是合法的政黨，但卻因為堅持保有武裝對抗以色列的權利而被以色列、阿拉伯聯盟、美國和大部分的西方國家列為恐怖主義團體。伊朗長期以來和以色列在猶太復國主義、巴勒斯坦問題、黎南軍事佔領等中東議題上採取對立的態度和立場，而伊朗飽受爭議的核子發展計畫，亦被以色列視為是對國家安全的嚴重威脅。在伊朗與以色列的衝突、對抗中，黎巴嫩真主黨和敘利亞的阿薩德政權始終堅定支持伊朗，而黎巴嫩真主黨和伊朗也在敘利亞內戰中對阿薩德政權提供軍事上的援助。伊朗過去透過直接和間接的方式來涉入敘利亞和黎巴嫩的內政，並成功利用其宗教上什葉伊斯蘭的影響力來連結兩國的政府，在政治上達成「什葉新月」的構建。

三、川普中東政策與伊朗威脅論

自 1956 年蘇伊士運河危機爆發，英國、法國勢力逐步撤出中東後，美國便取代了英、法兩國，成為影響中東地區政局最重要的域外行為者，而美國政府的中東政策亦直接影響區域局勢的發展。在川普執政以前，歷任美國總統在思考中東和平問題時，巴勒斯坦建國問題被認為是核心的關鍵，主要議題也多圍繞在阿以問題上。川普執政領導的外交與國安團隊打破了華府政治菁英長久以來對於阿以問題的思維，伊朗被視為是中東地區主要的亂源，更被美國政府明確定義為是所謂的「流氓政權」(rogue regime) 和「支持恐怖主義的國家」(state sponsor of terrorism)，不僅試圖發展核武和飛彈科技，更對黎巴嫩「真主黨」等恐怖主義團體提供支持與援助。⁵⁷川普政府對於伊朗的看法除了出現在總統和政治幕僚的言談中，更被明確載明在官方的文件中，指導並影響著美國的外交政策。針對核威脅、核擴散的問題，川普政府除在 2017 年公布的《國家安全戰略》中指出重新檢討美國核武戰略和進行核武現代化的必要性外，更在 2018 年 1 月公布的《國防戰略》和 2 月推出的《核

2021, <https://www.cfr.org/backgrounder/what-hezbollah>

⁵⁷ “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 18, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>



武態勢報告》中將伊朗與俄羅斯、中國、北韓並列為美國主要的核威脅來源。⁵⁸川普政府的《核武態勢報告》更具體指出擁核的伊朗將造成中東地區的核擴散問題，並對區域和國際安全構成「核恐怖主義」(nuclear terrorism) 威脅。⁵⁹為了處理伊朗的核問題，川普就任後退出了歐巴馬時代美國政府聯合英國、法國、俄羅斯、中國、德國共同與伊朗簽署的「聯合全面行動計畫」(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)，並以「極限施壓」(maximum pressure) 的策略對伊朗進行制裁。⁶⁰川普政府認為「聯合全面行動計畫」非但未如預期讓伊朗停止發展核武計畫，反而讓伊朗在國際制裁鬆綁後有更多的資金和資源來從事武器系統的研發與提升，並透過支持激進極端主義團體的方式來破壞中東地區的穩定與和平。除了美國單方面的制裁行動外，川普政府亦要求英國、法國、德國等歐洲國家必須配合美國的政策，否則亦將遭到美國的制裁。然而，在川普任內，美國政府未能與伊朗重新議定出新的協議，亦沒有證據顯示「極限施壓」的策略讓伊朗減緩或是放棄核計畫的發展。

除了核威脅和支持特定恐怖主義團體的問題，川普政府認為伊朗利用 2003 年美伊戰爭之機，以及伊拉克、敘利亞和葉門內戰的機會，在阿拉伯半島上大幅擴張其政治勢力和影響力，而伊朗的作為和區域情勢的發展確實在過去十多年間改變了中東地區的地緣政治和國家間的互動模式。⁶¹約旦國王阿布杜拉二世 (King Abdullah II) 和沙烏地阿拉伯的王儲穆罕默德·賓·沙爾曼 (Mohammad bin Salman) 曾先後對伊朗「什葉新月」勢力提出警

⁵⁸ “Summary of the 2018 National Defense Strategy of United States of America,” The U.S. Department of Defense, January 2018, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>; “Nuclear Posture Review,” The U.S. Department of Defense, February 2018, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>

⁵⁹ “Nuclear Posture Review,” The U.S. Department of Defense, February 2018, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>

⁶⁰ Daniel W. Drezner (2019), “Economic Statecraft in the Age of Trump,” *The Washington Quarterly*, Vol. 42, No. 3 (2019), pp.7-24.

⁶¹ H. R. McMaster, *Battlegrounds: The Fight to Defend the Free World* (New York: HarperCollins Publishers, 2020), pp. 293-318.



語，並暗示半島上出現「什葉滿月」(a Shia full moon) 的嚴重性。⁶²為處理伊朗日益增加的威脅，川普政府上任後透過支持阿拉伯半島上的順尼伊斯蘭政權，特別是沙烏地阿拉伯，來抗衡伊朗什葉伊斯蘭集團，並以軍售的方式來武裝沙烏地阿拉伯和阿拉伯聯合大公國。在川普任內，美伊關係曾數度陷入緊張的狀態，究其原因除了美國單方面退出聯合行動全面計畫和對伊朗實施極嚴厲的制裁外，2019 年發生的波灣油輪攻擊案、美軍全球之鷹無人機擊落案，⁶³以及沙烏地阿拉伯油廠和煉油設施攻擊案等事件皆促使美伊關係惡化，美國認為伊朗是前述諸多事件的主謀。⁶⁴2020 年 1 月川普政府針對所謂「伊朗威脅」更進行首次的軍事回應，美國運用無人機將伊朗革命衛隊聖城旅(Quds Force) 指揮官蘇雷曼尼(Qassem Suleimani) 擊斃於伊拉克巴格達機場。美國政府認為蘇雷曼尼涉嫌在中東地區策劃多起攻擊美國公民的行動，且其足跡遍及伊拉克、敘利亞、黎巴嫩等國，又與許多什葉激進團體關係密切，故將其斬首暗殺。⁶⁵蘇雷曼尼之死讓伊朗群情激憤，伊朗亦採取軍事行動攻擊美軍駐伊拉克的基地做為報復和回應。川普更曾在 2019 年 4 月將伊朗革命衛隊列入國外恐怖組織清單，而 2021 年 1 月國務卿龐佩奧亦指控伊朗已淪為蓋達恐怖組織的基地。⁶⁶

川普任內對於美國中東政策的調整，以及 2003 年美伊戰爭後

⁶² Ian Black, "Fear of a Shia Full Moon," *The Guardian*, February 26, 2007, <https://www.theguardian.com/world/2007/jan/26/worlddispatch.ianblack>

⁶³ Julian Borger and Patrick Wintour, "Donald Trump Calls Iran Attack on US Drone a 'Big Mistake,'" *The Guardian*, June 20, 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/jun/20/iran-claims-us-drone-shot-down-missile-strike-saudi-arabia-trump-yemen>

⁶⁴ Michael Safi and Julian Borger, "How Did Oil Attack Breach Saudi Defences and What Will Happen Next?" *The Guardian*, September 19, 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/sep/19/how-did-attack-breach-saudi-defences-and-what-will-happen-next>

⁶⁵ Julian Borger and Martin Chulove, "US Kills Iran General Qassem Suleimani in Strike Ordered by Trump," *The Guardian*, January 3, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/03/baghdad-airport-iraq-attack-deaths-iran-us-tensions>

⁶⁶ Lara Jakes, Eric Schmitt, and Julian E. Barnes, "Pompeo Says Iran Is New Base for Al Qaeda, but Offers Little Proof," *The New York Times*, January 12, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/01/12/us/politics/pompeo-iran-qaeda-terror.html>



的中東區域形勢發展，使得「伊朗威脅」的論述在以色列和順尼阿拉伯國家間獲得廣泛的認同。雖然巴勒斯坦建國和阿以衝突問題仍未獲得最終的處理和解決，但伊朗「什葉新月」勢力在伊拉克戰後重建、敘利亞與葉門內戰中擴張的事實，確實讓過去曾經視彼此為敵人，且爆發大規模戰爭的阿以雙方在伊朗問題上找到交集與共識，伊朗被阿以雙方認知為明顯而立即的威脅。在 1994 年約旦與以色列關係正常化後就未再有重大進展的阿以關係，終在川普政府的居中斡旋下，促成阿拉伯聯合大公國與巴林在 2020 年與以色列簽署和平協議。阿拉伯聯合大公國、巴林、以色列三國希冀透過外交關係的正常化，進而促進彼此在經貿和安全議題上能有更進一步的合作，並防止伊朗勢力在區域內的持續滲透與擴張。2020 年阿以關係朝正常化方向的發展顯示，身份、認同與威脅認知的建構，確實對於中東地區國家間的互動關係具有影響力，而區域內國家的身份、認同和威脅認知的形塑又與這一地區特殊的歷史、文化、宗教有關。

伍、結論

中東地區阿拉伯國家和以色列的互動關係與區域內複雜的歷史、宗教、民族和文化有關，並非如現實主義研究者所指可以體系結構、物質條件和國家相對利益的消長就能簡約化說明區域內國家的互動關係。以色列建國後，阿拉伯國家基於民族主義和歷史、宗教等因素，以及對於巴勒斯坦人的同情，在阿以問題立場上與以色列針鋒相對，彼此仇視敵對，更爆發數次大規模的流血衝突與戰爭。一直要到 1970 年代末和 1990 年代初期的《大衛營協定》和《奧斯陸協定》後，埃及和約旦才分別承認以色列，並透過和談來化解彼此間長期存在的敵意，成為 2020 年《亞伯拉罕協議》簽署前阿拉伯世界獨二與以色列建交的國家。埃及和約旦對以色列政策的轉變說明了身份、認同、民族主義、決策者想法與理念等非物質條件因素對於阿拉伯國家和以色列間互動關係的影響力。在歷經了數十年政治和軍事的對抗後，阿拉伯國家開始逐漸接受以色



列建國的事實，雖然仍在土地和建國問題上支持巴勒斯坦人，但亦開始思索與以色列的和平相處之道。埃及、約旦、以色列關係正常化發展說明了國家行為者間相互主觀認知的轉變，確實可以促成國家行為者能動性的轉變，亦即，當彼此不再否定對方存在的正當性和事實後，這種觀念和想法的轉念，將進而影響具體的外交與政治實踐，而《大衛營協定》和《奧斯陸協議》的簽署，就是具體的實例。

2003 年美伊戰爭的結果再次促成阿以關係出現轉折。伊朗成功突破自 1979 年以來遭受美國和半島上順尼阿拉伯國家的長期封鎖，並藉由伊拉克、敘利亞和葉門內戰的機會，將勢力和影響力正式擴張至阿拉伯半島。伊朗的作為和對以色列的強硬立場，讓以色列和阿拉伯國家皆深刻感受到伊朗「什葉新月」勢力對於政權穩定、國家安全和地緣政治上的威脅，且這種威脅感亦參雜著三個民族間的複雜情感與共同的歷史經歷。是故，以色列和阿拉伯國家彼此對於阿拉伯半島安全形勢的認知與共識，加之川普政府「伊朗威脅」為核心的中東政策論述與實踐，終於促使阿拉伯聯合大公國與巴林在 2020 年做出改變，願意啟動阿以關係正常化的進程，各自增進與以色列之間的雙邊關係，並在伊朗議題上加強安全合作和情報共享。雖然《亞伯拉罕協議》的簽署，以及蘇丹和摩洛哥跟進承認以色列，並願意與以色列發展正常化關係，但目前並未有明確的事證能夠具體說明川普時代以來阿以關係朝正常化方向發展有助於中東地區的和平與穩定。此外，2023 年 10 月 7 日加薩地區哈馬斯對以色列和猶太社群發動的攻擊事件與隨後以色列對於哈馬斯的全面宣戰，實際也提醒阿拉伯諸國與世人阿以問題的核心始終還是巴勒斯坦的土地與建國問題，相關問題若一日無法獲得公正的解決，那麼中東地區的和平與穩定將很難被實現。

最後，本研究之目的並非否定現實主義對於中東區域安全與國家結盟互動的解釋，而是認為在強調體系結構因素對國家行為者行動能力限制與制約的分析外，身份、認同、民族主義、決策者想法理念、威脅認知等因素亦是研究者和政治菁英們在探討中東地區國家互動關係時所不可忽視的議題，而建構主義對於國際關



26阿以關係正常化發展：身份、認同與國家行為者間的互動

International and Public Affairs

係、國際政治的詮釋確實可以補足現實主義論點不足之處，更加周全吾人對於阿以關係進程發展與中東地區國際關係的認識與理解。



參考文獻

英文

- Agha, Hussein, and Khalidi, Ahmad Samih, "A Palestinian Reckoning: Time for a New Beginning," *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 2 (2021), pp. 129-141.
- Baczko, Adam, Dorronsoro, Gilles, and Quesnay, Authur, *Civil War in Syria: Mobilization and Competing Social Orders* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2019).
- Barnett, Michael, "Identity and Alliance in the Middle East," in Katzenstein, Peter J. ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1995).
- Barnett, Michael, "Sovereignty, Nationalism, and Regional Order in the Arab States System," *International Organization*, Vol. 49, No. 3 (1995), pp. 479-510.
- Black, Ian, "Fear of a Shia Full Moon," *The Guardian*, January 26, 2007, <https://www.theguardian.com/world/2007/jan/26/worlddispatch.ianblack>
- Borger, Julian and Chulove, Martin, "US Kills Iran General Qassem Suleimani in Strike Ordered by Trump," *The Guardian*, January 3, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/03/baghdad-airport-iraq-attack-deaths-iran-us-tensions>
- Borger, Julian, and Wintour, Patrick. "Donald Trump Calls Iran Attack on US Drone a 'Big Mistake,'" *The Guardian*, January 20, 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/jun/20/iran-claims-us-drone-shot-down-missile-strike-saudi-arabia-trump-yemen>
- Asef Bayet, *Revolution without Revolutionaries: Making Sense of the Arab Spring* (Stanford, California: Stanford University Press, 2017).



- Byman, Daniel, “Understanding the Islamic State—A Review Essay,” *International Security*, Vol. 40, No. 4 (2016), pp. 127-165.
- Drezner, Daniel W., “Economic Statecraft in the Age of Trump,” *The Washington Quarterly*, Vol. 42, No. 3 (2019), pp. 7-24.
- Dodge, Toby, “U.S. Foreign Policy in the Middle East,” in Cox, Michael and Stokes, Doug eds., *U.S. Foreign Policy* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2018), pp. 173-195.
- Esfandiary, Dina and Tabatabai, Ariane, “Iran’s ISIS Policy,” *International Affairs*, Vol. 91, No. 1 (2015), pp. 1-15.
- Gause III, Gregory F., “The Illogic of Dual Containment,” *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2 (1994), pp. 56-66.
- Hinnebusch, Raymond, *The International Politics of the Middle East* (Manchester, U.K.: Manchester University Press, 2015).
- Hinnebusch, Raymond, “The Politics of Identity in Middle East International Relations,” in Fawcett, Louise. ed., *International Relations of the Middle East* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2019), pp. 158-179.
- Indyk, Martin, *Innocent Abroad: An Intimate Account of American Peace Diplomacy in the Middle East* (New York: Simon & Schuster, 2009).
- Jakes, Lara, Schmitt, Eric, and Barnes, Julian E., “Pompeo Says Iran Is New Base for Al Qaeda, But Offers Little Proof,” *The New York Times*, January 12, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/01/12/us/politics/pompeo-iran-qaeda-terror.html>
- Jeong, Hae Won, “The Abraham Accords and Religious Tolerance: Three Tales of Faith-Based Foreign Policy Agenda Setting,” *Middle East Policy*, Vol. 28, No. 1 (2021), pp. 36-50.



Katzman, Kenneth, “Iran’s Foreign Policy,” *Congressional Research Service* (2015), pp.1-39.

Kennedy, Hugh, *The Caliphate* (London, U.K.: Penguin Books Ltd, 2020).

Louër, Laurence. *Sunni and Shi’a: A Political History* (New Jersey: Princeton University Press, 2020).

Master, Jonathan, and Sergie, Mohammed Alym “The Arab League,” Council on Foreign Relations, 2020,
<https://www.cfr.org/backgrounder/arab-league>

McMaster, H. R., *Battlegrounds: The Fight to Defend the Free World* (New York: HarperCollins Publishers, 2020).

Mearsheimer, John, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton, 2003).

Meuse, Alison Tahmizian, “Israel Inks Twin Arab Treaties with UAE, Bahrain,” *Asia Times*, September 16, 2020,
<https://asiatimes.com/2020/09/israel-inks-twin-arab-treaties-with-uae-bahrain/>

Mi’Ari, Mahmoud, “Attitudes of Palestinians Toward Normalization with Israel,” *Journal of Peace Research*, Vol. 36, No. 3 (1999), pp. 339-348.

Michael, Herzog, “Can Hamas Be Tamed?” *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2 (2006), pp. 83-94.

Nasr, Vail, “When the Shiites Rise,” *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 4 (2006), 58-74.

Ostovar, Afshon, “Iran, Its Clients, and the Future of the Middle East: The Limits of Religion,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 6 (2018), pp. 1237-1255.



Ottaway, Marina, “As a Parting Gift to Israel, the Trump Administration Pushes Sudan and Morocco to Recognize Israel,” Wilson Center, December 17th, 2020, <https://www.wilsoncenter.org/article/parting-gift-israel-trump-administration-pushes-sudan-and-morocco-recognize-israel>.

Ramazani, R. K., “Iran and the Arab-Israel Conflict,” *Middle East Journal*, Vol. 32, No. 4 (1978): 413-428.

Robinson, Kali, “What is Hezbollah,” Council on Foreign Relations, 2021, <https://www.cfr.org/backgrounder/what-hezbollah>

Rogan, Eugene, *The Arabs: A History*. (London, U.K.: Penguin Random House, 2018).

Safi, Michael and Borger, Julian, “How Did Oil Attack Breach Saudi Defences and What Will Happen Next?” *The Guardian*, September 19, 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/sep/19/how-did-attack-breach-saudi-defences-and-what-will-happen-next>

Sergie, Mohammed Aly, McMahon, Robert, Sherlick, Jeremy, and Ariav, Hagit, “The Sunni-Shia Divide,” Council on Foreign Relations, 2014, <https://www.cfr.org/sunni-shia-divide/#/>

Shlaim, Avi, “The Rise and Fall of the Oslo Peace Process,” in Fawcett, Louise ed., *International Relations of the Middle East* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2019), pp. 298-316.

Sick, Gary, “The United States in the Persian Gulf: From Twin Pillars to Dual Containment,” in Lesch, David W., and Hass, Mark L. eds., *The Middle East and the United States: History, Politics, and Ideology* (London, U.K.: Routledge, 2018), pp. 237-252.

Smith, Charles, “The Arab-Israeli Conflict,” in Fawcett, Louise ed., *International Relations of the Middle East*. (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2019), pp. 271-297.

Stein, Ewan, *International Relations in the Middle East: Hegemonic*



- Strategies and Regional Order* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2021).
- Stepan, Alfred and Linz, Juan J., “Democratization Theory and the ‘Arab Spring’,” *Journal of Democracy*, Vol. 24, No. 2 (2013), pp. 15-30.
- Vahdat, Amir, and Gambrell, Jon, “Iran’s Leader Says Israel a ‘Cancerous Tumor’ to be Destroyed.” *AP News*, May 22, 2020, <https://apnews.com/article/ali-khamenei-israel-persian-gulf-tensions-tehran-jerusalem-a033042303545d9ef783a95222d51b83>
- Walt, Stephen, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987).
- Walt, Stephen, “Alliance Formation and the Balance of World Power,” *International Security*, Vol. 9, No. 4 (1985), pp. 3-43.
- Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics* (Reading, Mass: Addison-Wesley, 2010).
- Wendt, Alexander, “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, Vol. 41, No. 3 (1987), pp. 335-370.
- Wendt, Alexander, “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory,” *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (1992), pp. 391-425.
- Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1999).
- “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, October 16, 2021, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>



“Nuclear Posture Review,” The U.S. Department of Defense, October 5, 2021, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>

“Summary of the 2018 National Defense Strategy of United States of America,” The U.S. Department of Defense, October 6, 2021, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

“The Abraham Accords Declaration,” Bureau of Near Eastern Affairs, The U.S. Department of State, <https://www.state.gov/the-abraham-accords/>

“The Charter of the Gulf Cooperation Council,” The Gulf Cooperation Council, October 18, 2021, <https://www.gcc-sg.org/en-us/AboutGCC/Pages/Primarylaw.aspx>



Arab-Israeli Normalization: Role, Identity and Interactions between State Actors

Chin-Kuei Tsui

(Associate Professor

Director of Center for Studies on South Asia and the Middle East, National Chung Hsing University)

Abstract

In 2020, the United Arab Emirates (UAE) and Bahrain claimed that they would seek to normalize their foreign relations with Israel; both countries also signed the so-called “Abraham Accords.” In fact, the “Abraham Accords” has its special meaning in the history of Arab-Israeli relations because it creates the new forms of interactions among countries in this region. The present research—by employing a constructivist approach to international relations (IR)—argues and illustrates that non-material factors, namely, Arab nationalism, and the perception of “Iran threat,” indeed profoundly affected foreign policy practices of states in this particular region. Besides, the evolution of Arab-Israeli relations in 2020 can be actually attributed to the political consequence of the 2003 US-led invasion of Iraq, and the discursive construction of “the Shia Crescent” which widely shared by many Arab countries and Israel in the recent past few years.

Keywords: Arab-Israeli Normalization, Abraham Agreement, Constructivism, Identity, Iran Threat

