

## 巴以和谈近况

陆西亚

最近一段时间,巴以冲突愈演愈烈,国际社会也加大了调解力度。特别是美国,调整了布什政府上台以来的“超脱”政策,表现出较前积极的姿态,为巴以实现停火恢复和谈带来一线希望。6月底,继中央情报局局长特尼特之后,美国务卿鲍威尔再赴中东,亲自督促巴以双方切实履行“特尼特停火协议”,全面落实“米切尔报告”,以尽快恢复和谈。目前,巴以双方虽同意接受停火协议,但并未兑现各自的承诺,流血冲突仍在继续,和谈前景暗淡。

### 一、冲突持续不断 和谈深陷僵局

2000年7月,在美国前总统克林顿的亲自撮合下,巴以在戴维营举行的首脑会谈持续了半个月,最后还是没能达成协议。同年9月28日,时任以色列反对党利库德集团主席沙龙“强行”闯入东耶路撒冷圣殿山的伊斯兰圣地,从而引发了巴以大规模流血冲突,巴以和谈中断。

美前总统克林顿和以前总理巴拉克出于各自的政治需要,全力以赴推进巴以和谈,以制止冲突蔓延。2000年12月底及2001年初,巴以曾在沙姆沙伊赫和塔巴恢复和谈,但终因双方各执己见,互不让步,以及美、以政府面临换届等因素无果而终。

2001年1月下旬和3月初,美、以政府先后更迭。以色列右翼领导人沙龙上台后,对巴以和谈采取更加强硬立场,拒绝履行巴拉克时期与巴达成的和平协议,恢复建设定居点,并坚持将巴方采取措施制止针对犹太人的恐怖暴力活动作为恢复巴以和谈的前提条件。在此情况下,恐怖爆炸事件有增无减。沙龙遂对巴自治区采取逐步升级的军事报复,甚至动用坦克、导弹和F-16战斗机等超强杀伤力的武器,猛烈打击巴行政、军警机构及阿拉法特住所。而巴随之发动了自1987年大起义以来最大规模的反以暴力浪潮,巴以冲突陷入冤冤相报的“恶性循环”。

为阻止冲突升级,联合国、欧盟、俄罗斯以及有关阿拉伯国家纷纷加大了斡旋力度,轮番派特使和政府要员赴中东游说,力促双方停火。各种方案也相继出台,4月埃及和约旦提出了恢复巴以谈判的新建议。5月21日,联合国调查冲突起因的米切尔委员会推出敦

促巴以双方停火的“米切尔报告”<sup>①</sup>,要求以方在被占领土停建犹太人定居点、停止对巴自治区的封锁,同时责令巴方制止针对以的恐怖暴力活动。5月22日,以单方面宣布停火,随后阿拉法特也命令停止反以暴力活动,但双方并未履行承诺。6月1日,特拉维夫发生特大爆炸案,造成100多名以色列人伤亡,引起国际社会广泛关注。

6月中旬,美国政府派中央情报局局长特尼特到中东进行了为期一周的斡旋,6月13日巴以先后宣布,接受实施彻底停火的“特尼特文件”<sup>②</sup>。但特尼特停火建议并无强大的约束力,冲突仍时断时续,使文件面临夭折。为挽救特尼特停火建议,6月26-29日,布什政府又派国务卿鲍威尔二赴中东(3月曾为实施对伊拉克“聪明制裁”寻求支持而首次访问中东),督促巴以双方认真落实协议,尽快恢复和谈。虽然鲍威尔在与阿拉法特和沙龙的会谈中,就进一步落实停火协议基本达成一致,但鲍威尔前脚刚走,后脚巴以冲突又起。

长达9个月的冲突给巴以造成了巨大的人员和财产损失。据统计,迄今为止冲突已导致600多人死亡,2万多人受伤,其中500多名为是巴勒斯坦人,经济损失近百亿美元,其中,巴勒斯坦为52亿多<sup>③</sup>。巴以和平进程陷于十多年来的最低潮。

## 二、巴以各算各帐 停火仍有难度

在国际社会的多方斡旋下,几个月内出台了多项停火和恢复和谈方案,如埃约和平计划、米切尔报告、特尼特文件,但至今没有一项计划得到完全履行。巴以间实现彻底停火仍面临诸多困难。

首先,巴以互不信任与日俱增。自去年9月巴以爆发大规模流血冲突以来,已造成数万人伤亡,巴以之间往往是旧伤未愈,又添新伤,民族对立和仇视空前加剧。以色列总理沙龙被巴勒斯坦人视为“双手沾满了阿拉伯人鲜血的刽子手”、战争“屠夫”,而沙龙至今仍不愿与阿拉法特合作,多次声称,阿拉法特是巴勒斯坦“恐怖头子”<sup>④</sup>,根本不能成为以色列的“和平伙伴”,并与军方一唱一和,明确表示要将“阿拉法特解决掉”。近期国际社会及美国的调停努力几乎尚未实施就告失败。6月29日鲍威尔离开中东后,巴以间又发生两起汽车炸弹事件和以色列的空袭报复。鲍威尔已公开表示失望。7月2日,以色列国防部长本-埃雷泽也指出,“自6月13日巴以达成停火协议以来,并未真正停火,而是一刻不停地开火。”他强调,鉴于实施停火协议以来针对以恐怖袭击事件不断发生,以色列将重新考虑其目前实行的克制政策。而阿拉法特于7月3日也指出,尽管巴以达成停火协议

① 以美前参议员米切尔为主席,包括南非前总统曼德拉、土耳其前总统德米雷尔等人组成的调查巴以冲突国际委员会,又称米切尔委员会,其报告故名米切尔报告。该报告主要内容是:巴以双方需确定一定时间的停火期,以便采取措施重建信任;巴方百分之百地努力制止恐怖活动,惩办恐怖事件制造者;以方必须冻结所有犹太人定居点扩建活动;以方必须解除对巴的封锁;巴以恢复安全协调等。

② 特尼特文件主要内容:巴立即对恐怖活动采取严厉措施,停止反以煽动宣传;以停止对巴权力机构、警察等目标的军事打击;在48小时内逐步开始撤出以军从去年9月28日以来占领的巴领土;在一周内确定以方解除对巴封锁的期限;把从当日开始的6周确定为巴以双方停火的“冷却期”,之后双方再根据米切尔报告恢复和谈。

③ 新华社2001年6月21日加沙电。

④ 路透社2001年6月25日纽约电。

已经 2 周,但中东地区局势依然如故。根据协议,以应该首先将军队撤至去年 9 月底冲突爆发前的地区,解除对巴的包围和封锁,冻结扩建定居点,但至今以色列未采取任何行动执行上述协议。

其次,双方在彻底实现停火的条件上分歧依旧。巴要求将停火与恢复和谈相挂钩,要求以停止修建定居点,将军队撤至去年 9 月实际控制区域,强烈主张由国际观察员来监督停火。而以方则坚持要巴方先控制恐怖活动,实现彻底停火,然后再讨论恢复和谈问题,仍坚决反对派维和部队和国际观察员进驻巴以冲突地区。

第三,阿拉法特在履行停火协议方面处境艰难。自 1987 年起义以来,巴人员和财产遭受惨重损失,阿拉法特威望和地位也受到一定程度冲击,控制巴内部能力已有所削弱。在内部压力不断增大的情况下,阿拉法特在停火问题上不能不顾及巴起义群众强烈的民族情绪,难以对哈马斯、圣战组织等激进势力的暴力恐怖袭击进行强制性约束。此外,从策略上考虑,为保持对以的压力,在得到以方明确承诺、重开和谈之前,阿拉法特也不会轻易放弃暴力抗以这张牌。因为除此之外,他手中几乎再无牌可打。

第四,沙龙的“军事报复”政策在以色列仍得到大多数人的支持。沙龙依靠“保障以色列人人身安全和实现和平”的口号赢得大选,保障安全成为其对巴采取大规模军事报复的理由,其过度的军事行动虽招致国际社会的谴责,但在以境内恐怖爆炸不断、安全形势极其严峻的情况下,以多数民众仍认可和支持沙龙对付巴“起义”行动的策略。多党联合政府内部虽然存在许多分歧与矛盾,但因“大敌当前”也保持了少有的一致。今年 6 月中旬,以电视台举行的民意测验结果显示,沙龙的支持率竟高达 70%。国内的支持必将使沙龙更不愿轻易放弃强硬立场。

最后,停火协议缺乏有效的国际监督。自 6 月 13 日巴以开始实施特尼特停火建议后,又有 20 多人在暴力冲突中毙命。在这种情况下,若无有效的国际监督,停火协议仍可能是一纸空文。以色列国防部长承认,6 月 13 日开始生效的停火协议并不具约束力。巴方曾强烈要求联合国派驻维和部队,在遭美国否决后又主张派国际观察员对停火实行国际监督,而以方因担心国际监督导致以巴问题国际化而坚决反对。6 月 28 日,沙龙在同鲍威尔会谈后表示,以方不接受巴方提出的国际监督停火建议,反对任何国家或国际组织派遣观察员监督停火。并强调指出,让观察员监督巴以行动的想法多半是不必要的。鲍威尔虽已原则同意派国际观察员监督停火,但沙龙仍未完全接受美国的劝说。

就目前情况看,巴以要彻底实现停火至少需要以下几方面的条件。

第一,巴以双方切实履行有关停火协议,巴方要严格对内部激进分子进行约束,双方均要对冲突采取克制态度。

第二,尽快恢复和谈。冲突的延续只会加深分歧和仇恨,而恢复和谈是冷却冲突、建立信任的良方。巴勒斯坦以及国际社会均呼吁尽快恢复巴以谈判也正是基于此种考虑。

第三,必须对停火实施一定形式的国际监督。以色列对国际监督虽持反对态度,但对

以美国为主的国际监督并未表示反对。据称,沙龙在会见鲍威尔时对此未置可否,表明还留有商量余地。毕竟持续不断的流血冲突并不符合沙龙的“安全承诺”,也不符合以色列的根本利益。

最后,美国加大参与力度,实施更加公正的调解。美国是唯一有能力对巴以双方,特别是对以色列施加影响的国家。如果美能改变偏袒以色列的立场,向以施加更大的压力,巴以彻底实现停火还是有希望的。

### 三、恢复和谈不易 取得进展更难

根据特尼特停火建议,巴以在实施两周的停火“观察期”后,再进入为期6周的“冷却期”。若实现彻底停火,届时将恢复和谈。鲍威尔访问中东时,已经将两周的“观察期”减少到一周,但在以色列坚持下依然保留了长达2个月的“冷却期”。就目前情况看,巴以和谈前景并不乐观。

首先,最终地位谈判难以启动。巴方主张立即恢复最终地位谈判,并从今年1月和谈中断的地方恢复谈判。而以色列拒绝与巴重开最终地位谈判。沙龙提出实现彻底停火是恢复谈判的先决条件,他在6月访美与布什会见时再次强调,和平必须为以色列人民提供安全,以色列不会在战火及恐怖活动下恢复谈判。只要暴力行动继续存在,就不可能恢复外交谈判。而且即使恢复谈判,也不是继续巴拉克时期与巴方进行的最终地位谈判,而是就达成一项长期的“过渡性协议”进行谈判。双方立场相距甚远。

其次,巴以缺乏和谈基础。沙龙上台后,以方谈判立场更趋强硬。沙龙不仅全盘推翻了巴拉克执政期间与巴达成的一系列协议,而且提出了“四不”政策:耶路撒冷是以不可分割的首都、不允许巴难民回归到以境内、不向巴归还更多的土地、不与巴签署最终和平协议。不仅不减少定居点,还不断增建新点。在巴建国问题上,沙龙主张建立一个“在安全方面受到限制的巴勒斯坦实体”(包括非军事化、由以控制边界通道、以有权使用并控制巴领空、不允许巴与以敌对的国家缔结条约等)。事实上这些条件是从巴拉克所持立场的大幅后退,与巴方立场相距越来越远。

第三,美国现政府难以象前政府那样“全力促和”。美国是唯一有能力对巴以双方施加影响力的外部国家,但小布什上任不久就表示要放弃其前任克林顿对阿以谈判的“全力干预”政策,表示不愿过多卷入阿以纠纷,要巴以自己解决问题,并采取相对“超脱”和更加偏袒以色列的方针:公开声称美将把驻以大使馆从特拉维夫迁到耶路撒冷,鲍威尔3月在国会听证会上表示,布什总统将履行把美国驻以色列使馆从特拉维夫迁至“以色列首都”耶路撒冷的承诺,这等于承认耶路撒冷是以色列的首都;国务院还取消了多年来一直居于重要地位的中东问题特使这一职位;在联合国动用否决权,阻止通过谴责以对巴过分使用武力的决议,反对联合国向巴以冲突地区派驻维和部队和国际观察员;两次邀请沙龙访美,却冷落阿拉法特;国防部长拉姆斯菲尔德多次表示将考虑从西奈半岛撤回美军维和

部队,并已向埃及和以色列正式提出此建议,但遭到拒绝。

近来由于巴以冲突日益加剧,小布什不得不重新调整其中东政策,5月底重新任命了已被取消的中东特使一职,6月先后派中东特使伯恩斯、中情局局长特尼特和国务卿鲍威尔赴中东进行调解,以期促成巴以实行停火,恢复和谈。但实际上,美的政策变化,更多是出于担心中东地区局势恶化,以及俄罗斯和欧盟乘机扩大在该地区的影响,进而严重威胁美在该地区的战略利益和主导地位的考虑,而并非真正关心中东和平进程本身。从伯恩斯、特尼特和鲍威尔无功而返来看,小布什在巴以问题上仍未准备象克林顿一样全力进行调解,也尚不打算对以过分施压。6月27日,鲍威尔在会见埃及总统穆巴拉克时仍表示,“决定中东和平速度的是以色列和巴勒斯坦,而不是美国,即使巴以双方都同意重新开始和谈,也不会很快达成协议。”

#### 四、“政治解决”仍是战略选择

尽管目前巴以冲突一时难以平息,短期内恢复和谈还提不上议事日程,但阿以双方并未放弃“政治解决”的战略选择。

当前,在巴勒斯坦内部,虽然哈马斯、伊斯兰圣战组织等激进势力具有一定的影响力,但以阿拉法特为首的温和派仍是巴民意主流的代表。而在以色列内部,围绕停火与恢复和谈问题,联合政府中工党与利库特集团的矛盾有所发展,佩雷斯和沙龙之间的分歧不断扩大,要求停建犹太人定居点、实现停火、恢复和谈的呼声日渐增高。国际社会各方也不希望巴以重新选择战争,战争不符合当前全球化时代的发展趋势,既不利于美国等西方国家维护其在中东的战略利益,也遭到正致力于经济发展的埃及、约旦等大多数阿拉伯国家的反对。6月23日,美近东事务助理国务卿伯恩斯强调,仅靠军事手段是无法结束巴以冲突的,只有通过全面的政治解决方案的实施才能最终实现中东地区的安全稳定。<sup>①</sup>

从现实基础看,联合国有关决议和奥斯陆协议所确定的“以土地换和平”等仍将是巴以双方将继续遵循的原则。虽然以色列强硬派沙龙执政后,巴以谈判没有取得实质性进展,甚至出现暂时的倒退,但奥斯陆协议所确定的“以土地换和平”原则将始终是巴以政治谈判的基础,将贯穿阿以谈判的全过程。而且,中东半个世纪的冲突与战争历史已经证明,谈判是实现和平的唯一出路,战则俱伤,和则两利。◎

<sup>①</sup> 新华社 2001 年 6 月 24 日开罗电。