

巴以步履维艰的和平之路

王黎明*

2010 年 9 月初,巴勒斯坦和以色列在华盛顿正式重启双方中断近两年的直接谈判,巴以和谈成为国际社会密切关注的焦点之一。巴以和谈自 1991 年启动以来,已走过近 20 年的时间,虽然 1993 年《奥斯陆协议》的签署给巴勒斯坦问题的最终解决带来了一线曙光,但是巴以和谈进程并未如人所愿,一直因分歧过大而步履维艰,至今没有取得突破性进展。

一、巴以和谈的启动

1991 年 10 月 30 日,中东和平会议在西班牙首都马德里召开,开启了试图以“以土地换和平”原则全面、公正解决中东问题的和平进程。但是,直到 1993 年,巴勒斯坦和以色列双方由于立场分歧严重,和平进程迟迟未取得进展,并陷入僵局。与此同时,在挪威政府的斡旋下,以色列与巴勒斯坦解放组织进行和谈的另一条秘密渠道在奥斯陆开通,共进行了 14 轮单独和直接的秘密谈判,并最终取得历史性突破,双方于 1993 年 8 月在挪威奥斯陆就巴自治问题达成原则协议。9 月 13 日,巴勒斯坦民族权力机构主席阿拉法特和以色列总理拉宾在华盛顿正式签订了《临时自治安排原则宣言》(通称《奥斯陆协议》)。根据该协议,巴勒斯坦和以色列就巴勒斯坦

对状态,开启了巴以间通过和谈解决争端的和平之路。从此巴以双方踏上了艰辛漫长、坎坷的和解之路。

二、巴以和谈的艰难进展

《开罗协议》的签署。巴以签订巴勒斯坦自治原则宣言后,双方即就实施加沙和杰里科自治进行多层次多渠道的谈判,期间由于希伯伦惨案的发生一度中断。在美国调解下,经过反复磋商,1994 年 5 月 4 日,巴以在埃及首都开罗签署了《关于实施加沙和杰里科自治执行协议》(又称《开罗协议》)。主要内容有:自协议签订两周内,以色列从加沙地带和杰里科撤军;成立巴勒斯坦自治机构;建立巴警察部队等。《开罗协议》的签署使原则宣言具体化并开始付诸实施。之后,巴方先后接管杰里科和加沙,开始在两地实行自治,结束了以色列对两地长达 27 年的军事占领。1994 年 7 月,阿拉法特返回加沙,巴勒斯坦自治政府成立并开始工作。

《第二阶段过渡协议》的签署。1995 年 8 月 24 日,巴以双方经过艰苦谈判,在埃及塔巴达成《以巴关于约旦河西岸与加沙地带过渡协议》(又称《塔巴协议》或《第二阶段过渡协议》或《第二奥斯陆协议》),并于同年 9 月 28 日在美国总统克林顿的主持下,在华盛顿正式签署了该协议。协议规定,以色列军队将分阶段完成在约旦河西岸的重新部署。第一阶段以军将撤出西岸的杰宁、纳布卢斯、图勒凯尔姆、卡勒基利亚、拉姆安拉和伯利恒 6 座城市及 450 个村镇;第二阶段以军将在不迟于协议签字后的 6 个月内完成(即在 1996 年 3 月前)在希伯伦的重新

* 作者单位:西北师范大学政法学院。

部署。^① 协议还规定,1996年1月选举产生巴勒斯坦委员会和巴民族权力机构主席;在巴勒斯坦委员会开始履行职责后的6个月内,以方还将进行一系列重新部署工作。协议把被占领土划分为A、B、C三个区,A区由上述6座城市及希伯伦市的一些地区组成,巴方负责内部安全、公共秩序及民事管理。B区包括450个巴勒斯坦村镇,这是人口稠密的地区,巴方负责民事与公共秩序,以方负责安全。C区包括非人口稠密区、犹太人定居点和战略要地,以方负责内部安全与公共秩序,巴方负责与土地无关的民事。协议刚刚进入执行阶段,拉宾总理不幸于11月4日被以色列极端分子杀害,接任总理的佩雷斯按协议于年底前完成了从西岸6个城市及450个村镇的撤军,并将其交由巴方管理,但希伯伦的撤军工作未按计划完成,由于以色列政局的变化,协议的进一步实施被搁置。

《希伯伦协议》的签署。1996年5月31日,利库德集团领导人内塔尼亚胡在以色列大选中获胜,他上台伊始,在和平问题上即推行强硬政策。在国内外强大压力下,1996年5月,以方开始与巴方进行会谈,并于1997年1月在埃雷兹检查站签署了《在希伯伦重新部署军队的议定书协议》(又称《希伯伦协议》)。以方在其有关“安全安排”的要求得到满足之后,同意撤出希伯伦市80%的土地,这使巴勒斯坦全部和部分控制的区域达到西岸总面积的27%。^②

《怀伊河协议》的签署。1998年10月,美国总统克林顿召集巴以双方代表在马里兰州的怀伊河会议中心谈判,经过艰难的谈判,双方在华盛顿签署了《怀伊河协议》(又称《怀伊河备忘录》或《华盛顿临时协议》)。协议的主要内容是:以色列从约旦河西岸13.1%的土地上撤军;巴方制订打击恐怖活动、保护以色列的安全措施;明确了以在约旦河西岸重新部署和扩大巴在西岸自治的有关内容。但由于内塔尼亚胡出任以色列总理后,提出以“安全换和平”取代“土地换和平”原则,且在付诸实施时遇到内部右翼势力的反对,在11月完成了协议规定的第一阶段撤军计划,将西岸2%的土地归还给巴勒斯坦后,即以巴勒斯坦未能彻底履行对以色列的安全承诺为

由,停止了协议的实施。

《沙姆沙伊赫备忘录》的签署。1999年5月,以色列工党领袖巴拉克出任总理,为落实《怀伊河协议》,巴勒斯坦民族权力机构主席阿拉法特和以色列总理巴拉克于9月4日在埃及的沙姆沙伊赫签署了《沙姆沙伊赫备忘录》。备忘录对实施《怀伊河协议》做了具体规定。其核心内容是:巴以双方将于1999年9月13日开始最终地位的谈判;2000年2月15日之前就最终地位谈判要解决的问题拿出框架协议,并最终于2000年9月13日前完成最终地位的谈判,达成永久性和平协议;在此期间,以色列将根据双方于1998年10月达成的《怀伊河协议》,分三个阶段于1999年9月、11月和2000年1月从约旦河西岸11%的土地上撤出等。1999年9月10日,以色列将7%的西岸领土归还给了巴权力机构,协议执行取得了一定进展。但是,由于以方蓄意拖延,延缓了撤军进程,规定的巴以谈判时间表一再被推迟,且协议条款没有得到很好的执行。

三、和谈停滞不前

戴维营会谈。2000年7月,在美国时任总统克林顿的撮合下,巴以在戴维营举行会谈。在这次会谈中,巴以双方首次就耶路撒冷地位、边界、巴勒斯坦难民及犹太人定居点等最为敏感的问题进行了讨论。特别是巴拉克作出了令人难以置信的让步。具体表现为:在耶路撒冷问题上,巴拉克打破了耶路撒冷主权“不容谈判”的界限,同意与巴勒斯坦“分享”东耶路撒冷主权;在领土问题上,巴拉克同意向巴方移交95%的西岸土地,并将加沙附近的部分以色列占领土地让予巴方;在难民问题上,巴拉克同意让10万巴勒斯坦难民在“与家人团聚”前提下返回以色列境内,并考虑对滞留当地的难民进行赔偿。^③但会谈最终仍未达成任何协议,以失败而告终。这再次证明了巴以最终地位谈判绝非易事。

① 尹崇敬主编《中东问题100年(1897—1997)》,新华出版社,1999年出版,第758页。

② 殷罡主编《阿以冲突——问题与出路》,国际文化出版公司2002年出版,第164页。

③ 赵克仁著《美国与中东和平进程研究(1967—2000)》,世界知识出版社,2005年出版,第248页。

2000 年 9 月,以色列强硬派领导人沙龙不顾巴勒斯坦方面的反对,强行进入伊斯兰圣地阿克萨清真寺,引发了长时间的流血冲突,和谈因此中断。此后,虽然国际社会一直在进行不懈的努力,希望通过推进和谈制止冲突的蔓延,但终因双方分歧太大都无果而终。沙龙上台后,对巴以和谈采取更加强硬的立场,导致巴勒斯坦人针对以色列人的恐怖爆炸事件接连不断。对此,沙龙对巴自治区采取了逐步升级的报复行动,其结果是巴勒斯坦人发动大规模的反以暴力浪潮,巴以和谈进程陷于停滞。

“路线图”计划。2002 年 6 月,美国总统布什提出了中东和平计划。此后,联合国、欧盟、俄罗斯和美国的中东问题四方会议代表在此基础上几经磋商,最终形成了中东和平“路线图”计划。计划于 2003 年 4 月 30 日正式公布,主要分三个阶段:第一阶段(从公布之日起至当年 5 月),巴以双方实现停火;巴方将打击恐怖活动,进行全面的政治改革,建立新的政治体制,并在安全问题上与以合作;以方则应撤离 2000 年 9 月 28 日以后占领的巴方领土,冻结犹太人定居点的建设,拆除 2001 年 3 月以后建立的定居点,并采取一切必要措施使巴勒斯坦人的生活恢复正常。第二阶段(2003 年 6—12 月)为过渡期,重点是在 2003 年底建立有临时边界和主权象征的巴勒斯坦国。第三阶段,即在 2005 年完成巴以最终地位谈判并达成协议,建立巴勒斯坦国。为落实“路线图”计划,巴以首脑曾多次举行会晤,巴激进组织也一度宣布停火,但由于以色列坚持其强硬政策,导致巴以冲突不断,2003 年 9 月巴以和谈中断,“路线图”计划未得到切实执行,和平努力再次受挫。

安纳波利斯和会。2007 年 11 月 27 日,由美国主持召开的中东问题会议在美国马里兰州的首府安纳波利斯举行,美国总统布什、以色列总理奥尔默特、巴勒斯坦民族权力机构主席阿巴斯等 40 多个国家、地区和主要国际组织代表出席了会议。奥尔默特和阿巴斯宣布重启和平谈判,并表示将努力争取在 2008 年底达成一项内容广泛的和平协议,巴以和谈终于重新起步。但 2008 年 12 月,由于以色列对哈马斯控制的巴勒斯坦加沙地带发动代号为“铸

铅行动”的大规模军事行动,双方新一轮冲突全面爆发,造成约 1400 名巴勒斯坦人死亡和大规模基础设施破坏,和谈再度中断。

2009 年初奥巴马上台后,高调调整美国中东政策,希望解决巴勒斯坦问题,缓解阿拉伯—伊斯兰民众强烈的反美情绪,以期重塑美国在这一地区的形象。为实现其中东新战略,奥巴马政府大力推动巴以和平进程。^①上台伊始,奥巴马即任命前参议员米切尔为中东问题特使,并令其前往中东进行斡旋。此后米切尔频繁往返于华盛顿和中东地区,以期恢复巴以和谈,推进中东和平进程。2010 年 9 月初,在美国的积极斡旋下,巴以领导人终于共聚华盛顿重启和谈,9 月 14—15 日,双方领导人又分别在沙姆沙伊赫和耶路撒冷举行了第二轮会谈。迄今双方未就谈判涉及的问题达成共识。

从以上历史进程可以看出,自 1993 年巴以正式签署《奥斯陆协议》以来,巴以争端已进入通过和谈解决的新阶段。近 20 年来,巴以和谈已取得一些积极进展,但巴以和谈进程磕磕绊绊,每一次宣布重启谈判都来之不易,然而宣布中断谈判却又是那么轻而易举,使得巴以和谈总跳不出“从希望到失望的怪圈”。巴以和谈一波三折的进程表明,巴以双方走向和解的道路是一个漫长而艰苦的过程,巴以和谈要取得重大成果也将是一个艰难的过程,巴勒斯坦与以色列人民所期盼的永久和平的实现仍很艰难。◎

^① 李绍先、陈双庆“巴以和平进程的困境及前景”,《光明日报》2010 年 4 月 26 日。