

克林顿政府与巴以和平进程

罗 宇

(华中师范大学 历史文化学院, 湖北 武汉 430079)

摘 要: 美国自二战之后一直将中东视为关乎其国家利益的关键地区,并一直致力于促进中东和平进程。而中东问题之核心在于巴勒斯坦问题。在克林顿政府时期,巴以和谈取得了前所未有的成果。本文主要论述克林顿政府促和目的、促和政策、促和过程和促和手段,并对克林顿政府促和成功与失败的因素进行简略的分析。旨在弄清克林顿政府时期美国在巴以和谈过程中的政策及发挥的作用。

关键词: 克林顿; 巴以和谈; 中东和平进程; 巴以政策

中图分类号: K 153 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672- 6219(2008)专辑- 0090- 04

中东因其复杂的历史、宗教、民族等原因一直处于动荡之中,其特殊的地理位置和丰富的石油资源倍受大国青睐,大国对地区事务的干涉更使得中东问题一直处于世界的焦点位置。美国于一战后开始介入中东,二战后,美国开始加大对中东事务的干涉并逐步取代英法在中东的地位,与苏联一道成为主导中东事务的两大强势力量。1989年苏联解体,美国作为世界唯一超级大国成为干涉中东事务的主导力量。

二战前,美国对中东的接触大多只限于支持犹太复国主义,支持以色列建国,在巴勒斯坦问题上同意英国的《贝尔福宣言》及联合国关于巴勒斯坦的分治方案。二战后,随着美国势力与地位的上升,加上与苏联的争霸,美国开始加大加深中东的影响力,由此,美国也开始系统界定其在中东的重要利益并最终将中东确定为二战之后关乎其国家安全和经济安全的关键角色。冷战时期,出于地缘政治及两极争霸的考虑,美国在该地区多为加强以色列的实力、争夺势力范围及反苏反共。苏联解体后,随着世界经济的发展及对石油的依赖,以及美国唯一超级大国地位的确立,经济利益作为美国插手中东事务的因素大大强化,而此时的美国也逐渐意识到促进阿以和平的重要性。

一、美国在中东的利益

确定中东在美国眼中的角色问题也就是确定美国在中东的利益问题。1997年美国对外关系委员会在其报告《美国中东政策与和平进程》中明确地指出了美国在中东的重要利益:“连续稳定的石油供应;以色列的存在与安全;友好阿拉伯国家的安全与稳定;防止恐怖主义以及大规模杀伤性武器的扩散。”根据美国对中东利益的分析可以看出,美国在该地区主要想达到两个目的:一是稳定的石油供应;二是维持地区均势以保证

美国对该地区的有效控制。美国在该地区的重要经济利益是很明显的,该报告指出:“波斯湾和阿拉伯湾地区拥有世界已勘探出石油的 2/3 以及 1/2 的天然气,自尼克松以来,美国一直视不间断的石油供应为至关重要的利益,自 20 世纪 70 年代的石油危机以来,美国直接从波斯湾的石油进口被缩小了,但它仍占美在全球进口重量的 1/5。”[1]要得到稳定的石油资源,保持与友好阿拉伯国家的关系是必不可少的,同时也要维持地区稳定,打击恐怖主义与大规模毁灭性武器的扩散。在维持地区均势方面,美国必然要保持并加强该地区唯一与其价值观接近的国家——以色列的实力与安全。另一方面,在反恐与限制大规模毁灭性武器的口号下,美国也为其压制地区强国找到了很好的借口。很显然,既要得到稳定的石油又要保持地区均势,有一个关键问题必须解决:保持地区稳定,促进地区和平。该地区的任何突变都会对石油输出及石油价格造成影响,长年的冲突会刺激恐怖主义及大规模毁灭性武器的扩散,从而削弱美国对该地区的有效控制并影响美国的经济安全与国家安全。

美国前助理国务卿罗伯特·帕勒崔奥(Robert H. Pelletreau)曾在关于美国中东政策上说“和平进程能影响整个中东地区的稳定,如果有美国的积极参加,美国大使在该地区的工作将会更容易,和平进程可以加强埃及、约旦、沙特及其他国家与美国的友好关系,有助于我们获得波斯湾的石油。相反,和平进程的中断会增加地区紧张局势及刺激重新武装与暴力冲突,也会危害我们石油的获取及以色列的安全。”[2]而该地区长年的冲突多由阿以双方沉积的历史矛盾引起,其中巴勒斯坦问题又是最为核心的一环。“因此,阿以和平关系着美国的重要利益,并且是越快越好,而巴以和平仍然是实现更广泛和解中最本质的一步,巴以和平仍然是美国外交政策中最优先考虑的。”[3]

收稿日期: 2008- 05- 29

作者简介: 罗 宇(1987-),女,湖北公安人,华中师范大学历史文化学院基地班本科生,主要从事美国外交政策研究。

二、克林顿政府时期巴以和谈进程

1992年11月3日,克林顿当选为美国第42任总统,克林顿上台后将巴以和平放在外交政策中的重要地位并一直积极致力于促进阿以和谈特别是巴以和平的实现。“在选举过程中,克林顿总统毫不犹豫地重申了美国在中东地区和阿以和平进程中发挥的历史性作用和所拥有的持久战略利益。克林顿总统看到了取得历史性突破的机遇。在竞选结束后的第二天早晨,他发誓要把推动中东和平作为重中之重。”[4]总体而言,克林顿政府在巴以和谈问题上主要遵循三个指导原则:在马德里和会和联合国安理会242号、338号决议的基础上加速并促成巴以全面和平;积极参与和谈并扮演“完全伙伴”[5]的角色;密切美以关系。

克林顿政府时期的阿以和平进程是在1991年10月马德里和会的基础上开始的,至1992年底克林顿上台之前共进行了8次双边谈判和10次多边谈判,由于双方分歧严重,会谈并未取得实质性的进展。由于巴以和谈的成效在很大程度上受以色列政府态度的影响,可以将克林顿政府时期的巴以和谈进程按以色列政府更迭为标准大致分为三个阶段:(1)1993年初~1996年5月,拉宾时期;(2)1996年5月~1999年5月,内塔尼亚胡时期;(3)1999年5月~2001年底,巴拉克时期。[6]

1. 拉宾时期(1993年初~1996年5月)

第一阶段是巴以和谈取得重大成果的时期。拉宾总理素有“鹰爪鸽派”之称,在巴以和谈上态度较为灵活,主要奉行“以土地换和平”的原则。1993年1月20日起,巴以双方在挪威首都奥斯陆经过14轮秘密会谈最终于8月26日达成一项关于加沙-杰里科自治的原则协议。9月13日,在克林顿的主持下,巴以双方在白宫南草坪上正式签署《加沙-杰里科临时自治安排原则》即《奥斯陆协议》,也称《华盛顿原则宣言》。以色列总理拉宾与巴勒斯坦解放组织主席阿拉法特进行了具有历史意义的握手。

《奥斯陆协议》主要有两方面的内容:1.规定巴以和谈分两个阶段进行:一个5年的过渡期,其间建立一个巴勒斯坦自治权力机关;在不迟于过渡期的第三年的年初开始进行最终地位的谈判,包括耶路撒冷、难民、定居点、安全安排、边界与邻国关系和合作等。2.双方将谈判有关以军从加沙和杰里科撤出的议定书。整体而言,此协议内容比较空泛,是为以后谈判建立的一个基本框架。此后,巴以双方开始在此框架基础上进行进一步具体事宜的谈判。

1994年5月4日,巴以在开罗签署《关于实施加沙-杰里科自治的最后协议》,又称《开罗协议》。此协议是对《奥斯陆协议》中的宽泛计划进行具体实施安排,主要涉及加沙-杰里科地区的权力移交问题。1995年9月28日,双方又在华盛顿签署《关于扩大巴勒斯坦在约旦河西岸与加沙自治的临时协议》,简称《临时协议》,或称《第二阶段奥斯陆协议》。此协议将权力移交扩大到西岸。至此,《奥斯陆协议》中规定的第一阶段即过渡阶段的谈判已接近尾声。然而就在和平进程大步向前的时刻,1995年11月4日,拉宾总理在参加和平集会时被犹太极端分子枪击致死,这给巴以和谈带来了重大的一击。之后在佩雷斯的短暂执政其间,和平进程并无多大进展。

2. 内塔尼亚胡时期(1996年5月~1999年5月)

第二阶段巴以和谈一直处于低谷。1996年5月31日,利库德集团领袖比比·内塔尼亚胡以50.4%对49.5%的微弱优势击败西蒙·佩雷斯当选为以色列新总理。在巴以和谈上,内塔尼亚胡政府坚持“以和平换和平”,“以实力换和平”,“以安全换和平”的原则。[7]新政府的施政纲领表示“要加强耶路撒冷作为犹太人永久首都的地位”“以色列首都耶路撒冷是一个完整的不可分割的城市,它将永远处于以色列的主权之下”,“加强、扩大和发展以色列的定居点”,“政府将反对建立巴勒斯坦国,或在约旦河西岸建立任何外国主权,并将反对阿拉伯人对约旦河西岸的以色列土地的任何部分拥有回归权”。[8]内塔尼亚胡的强硬态度使已经启动的巴以和平进程进入这八年中的黑暗期。

1997年1月5日、1998年10月23日,巴以先后签署了《希伯伦协议》与《怀伊协议》。两个协议都因为双方特别是以色列极右势力的反对而未能真正实施。和谈一直处于冰点甚至有倒退趋势。

3. 巴拉克时期(1999年5月~2001年底)

第三阶段巴以和谈温度回升。1995年5月17日,在提前的大选中,工党领袖巴拉克击败内塔尼亚胡,领导工党、梅雷兹党等六党联合共同组成新政府,和平进程似乎有望出现新的曙光。1999年9月4日,巴以达成《沙姆沙伊赫备忘录》,主要针对沙姆沙伊赫执行《怀伊协议》,所以又称《第二阶段怀伊协定》。除了规定撤军方案之外,该备忘录还涉及了对最终地位(包括耶路撒冷、难民、定居点、安全安排、边界与邻国关系和合作等)的谈判议程即双方将于1999年9月13日开始进行最终地位的谈判,2000年2月15日之前就最终地位谈判拿出框架协议,并于2000年9月13日完成谈判。1999年11月8日,巴以正式启动最终地位的系列谈判。谈判分两组进行,一组负责过渡性问题,一组负责最终地位问题。在最终地位谈判中,双方就耶路撒冷边界、难民、定居点、水资源和经济6个主要问题成立6个委员会分别进行谈判。2000年7月11日,克林顿将巴拉克和阿拉法特请到戴维营进行封闭式会谈。在此次会谈中,巴拉克表示阿拉法特可得到西岸至少91%的土地,但双方在耶路撒冷的主权上不肯让步。9月28日,以色列右翼反对党领袖沙龙强行登上圣殿山的阿克萨清真寺并造成双方暴力冲突,情势骤然急转。2000年12月23日,由克林顿提出一项最终提议方案:在领土方面,克林顿建议94%至96%的西岸土地归巴勒斯坦;在安全方面,以军应在三年内撤离,由国际维和力量逐步接管;在难民问题上,新建的巴勒斯坦国将是难民的家园。[9]和谈进入最后冲刺阶段,要么以此为框架谈判,要么不谈。在最后一刻,阿拉法特拒绝接受这些条件。此时,克林顿即将任满,因“妥协”而备受指责的巴拉克在下届选举中也必将失利。八年的巴以和谈终以失败收场。

三、克林顿政府的促和行动

这八年的艰苦和谈是在美国的积极参与下进行的,美国充当的不止是“中间人”与“调停人”的角色,美国已深入和谈核心。在整个和谈中,美国的具体行动主要体现在以下三方面:

1. 频繁的穿梭外交, 危机出现时积极斡旋。克林顿一直将促进巴以和谈放在其外交事务中的重要地位并立志于在其任内实现巴以和谈成功。在其就职不到 3 周, 就派第一任国务卿克里斯托弗出访中东解决当时马德里和会出现的危机。每项协议的签署总会有激进势力从中破坏, 每当巴以和谈出现危机时, 美国国务卿(第一任克里斯托弗、第二任奥尔布赖特)、中东特使罗斯甚至是克林顿总统本人都会从中积极斡旋, 频繁进行穿梭外交, 多次将巴以和谈从崩溃边缘拉回来。特别是在内塔尼亚胡执政的黑暗时期, 正是美国一直从中斡旋才让一直处于崩溃边缘的巴以和谈终究保持着谈判细丝。巴拉克时期, 美国开始直接参与和谈, 并由总统克林顿拟定最后解决方案。美国在和谈中不仅是穿针引线的作用, 更重要的是它为和谈提供了一个可依靠的有大国支撑的有效平台, 让双方有空间有条件坐下来谈判。

2. 为双方提供经济援助以巩固和谈成果。经济援助主要分 3 种形式: 美国的直接援助; 呼吁国际社会的共同援助; 促进私人公司投资以刺激巴勒斯坦地区经济增长。在 1993 年 10 月《奥斯陆协议》签订不久, 美国就召集 50 多个国家和国际组织在华盛顿举行“支持中东和平会议”, 会上各方承诺今后 5 年内将为巴勒斯坦提供 20 亿美元的紧急援助, 世界银行也决定在未来 5 年向巴勒斯坦提供 25 亿美元的贷款。对以色列的援助就更不用说, 美以特殊关系使美一直强调要保证以色列的安全、加强以色列实力甚至是“默许以色列拥有核武器”, [10] 巴以和谈本身就是在保证和加强以色列安全的基础上进行的。另外克林顿与副总统艾尔·戈尔及国务卿克里斯托弗于白宫会见了一批美籍犹太人和阿拉伯人, 并制定一个美籍犹太人和阿拉伯人小组帮助制定联合计划, 推动该地区的私人投资以刺激该地区的经济增长。“和平的真正方法是给该地区人民的生活带来稳定与繁荣, 必须让以色列特别是更多的深受经济、政治和社会不稳定伤害的巴勒斯坦人认识到和平进程能带来贸易增长、自由市场、生活水平的提高及安全。”尽管对巴以都有经济支持, 但有一点很清楚, 这种支持是不平衡的, 美国对以色列的支持远大于对巴的援助, 这也是不可避免的。

3. 推动约以、叙以、黎以和谈造和谈大势。巴以和谈是整个中东和平进程的核心部分, 克林顿在推动巴以和谈的同时也在积极推动其他国家的谈判。在中东特使罗斯的协调下, 1993 年 9 月 14 日, 马德里和会中的约以双边第 11 轮华盛顿会谈取得突破。1994 年 10 月 26 日, 克林顿出席《约以和平条约》签字仪式, 约以双方实现关系正常化。在叙以, 由于双方在戈兰高地撤军与和约签署的先后问题上分歧严重未能有所进展, 而黎以和谈因叙以特殊关系也未能有所成果。整体而言, 克林顿想通过促进其他国家的谈判来促进巴以和谈。

克林顿政府时期巴以和谈取得重大进展, 在美国方面, 其成功因素除了以上几点之外, 还有一点是不容忽视的, 那就是克林顿的个人魅力, 巴以双方对克林顿的信任, 尤其是克林顿与拉宾总理关系十分密切。希拉里在其回忆录中说: “我们都敬重拉宾这样一位领导人, 比尔认定他是朋友——甚至还有点像父亲的角色。”[11] 1995 年 11 月 4 日, 拉宾总理遇刺身亡之后, 克林顿带领国务卿克里斯托弗、前总统卡特、布什、参议院

民主党领袖施勒、参议院共和党领袖多尔、众议院议长金里奇参加拉宾总理的国葬, 其队伍规格之高、规模庞大足以体现出美国对巴以和平、对以色列、对拉宾总理的重视。克林顿在回忆录《我的生活》中这样写道: “拉宾和我共事两年半, 我们建立了非同寻常的关系, 我们彼此坦诚信任, 而且对我们各自的政治地位和思想过程有着不一般的理解……我们一直知道他把自己的生命置于危险之中, 但我无法想象他已经走了, 失去了他, 我不知道在中东地区我会做什么或者还能做什么, 悲伤让我无措……”[12] 这种“非同寻常的关系”对巴以和谈的促进是“非同寻常”的。

四、促和失败分析

然而, 巴以和平进程在克林顿任满前的最后时刻还是以失败而告终。八年的艰辛还是以这样的结果而结束确实让人遗憾。在这八年的谈判进程中, 有以下几点是值得注意的:

1. 谈判模式的僵化。1992 年马德里和会及《奥斯陆协议》的签订为巴以和谈确定了一套谈判模式——渐进原则 (incrementalism)。先解决简单问题以便让双方建立相互信任, 当基本的信任建起时再开始最终地位的谈判。从前面的谈判进程中我们可以看到直到 1999 年 9 月 4 日签订的《沙姆沙伊赫备忘录》才涉及到最终地位谈判的议程安排, 迟至 1999 年 11 月双方才开始实际上的最终地位的系列谈判。而此时, 八年时间已经过了接近七年, 也就是说, 真正涉及最终地位谈判的时间只在最后一年。渐进原则的目的在于建立双方信任, 但这种艰难建起的信任很容易受到零散的暴力冲突而消失。如此反复建立反复破坏反而延误了最终地位的谈判。在 1997 年对外关系委员会的报告《美国中东政策与和平进程》中已经意识到“渐进原则的终结”和开始开启最终地位谈判的重要性。内塔尼亚胡时期, 和平进程受到重大挫折。“渐进进程在反对者的打击下变得异常脆弱, 每一个问题, 不管如何限制, 双方都把他当作最终问题来看待, 矛盾的是, 只有在最终地位问题上达到意见一致, 双方才有可能进一步达成协议。”[13] 渐进模式适用于和谈开始阶段, 因为最终地位问题的确不应该在和谈刚开始就被提出来, 这会激起双方的情感。但一旦双方长期深陷细枝末节的拉锯战和损耗战时, 渐进模式就不再适用。早在 1995 年 9 月 28 日《第二阶段奥斯陆协议》签订标志着过渡阶段的谈判接近尾声时, 双方就应该开始准备开启最终地位的谈判, 然而直到 1999 年底双方才开始接触核心问题。

2. 双方地位不对等。在整个和谈过程中, 以色列政府的态度在很大程度上主导着和谈的进程, 而巴勒斯坦一方总是十分被动, 在美以特殊关系及以色列的实力优势的情况下, 这种地位不对等是早已存在的也是不可避免的。迟至 1988 年, 美国才愿意与巴勒斯坦代表直接打交道, 在此之前, 美以只承认约旦对巴勒斯坦事务的代理。在协议的具体实施上, 以对巴的反恐反抗措施提出严格要求, 但对以色列单方面行动却没有限制, 以色列一方面在协议签订上进行退让, 另一方面在实际行动中积极扩大定居点。“《奥斯陆协议》没有要求以色列在地位平等的情况下寻求与巴勒斯坦的共存关系, 问题的解决方式是通过加强重要投资, 进入地区市场, 增加利润机会。然而

犹太人在东耶路撒冷和西岸持续的定居点扩建,土地没收及公路建设都暗示了一个新中东的经济计划。潜在的巴勒斯坦邦图斯坦界限现在已经很明显,尽管奥斯陆进程远超出了当前的僵局,但是一个稳定的巴勒斯坦国行使重要主权的领土基础可能不再存在。”[14]这种进程模式无不表明整个和谈中充斥着“以色列的霸权逻辑”,“奥斯陆的天平偏向以色列一边,巴勒斯坦的让步——反对武装反抗和承认以色列国,执行在前,而以色列的让步——结束武装占领和建立巴勒斯坦自治,总是被以色列单方面行动打断,当巴勒斯坦人民今天在不时发生的暴力冲突中保留着交易碎片时,以色列仍在继续吞并巴勒斯坦领土并拒绝巴勒斯坦自治。以色列同时也通过将撤出部分非法占领的土地转化为给予巴勒斯坦的土地而得到了国际社会的共同认同。”[15]巴以和谈的真正威胁在于协约签订上的退让而以色列实际上在领土上制造“既成事实”,要求巴以双方地位的平等是很难实现也是不太现实的。

3. 巴勒斯坦问题本身的复杂性。巴勒斯坦问题是一个涉及到历史、宗教、领土、难民、定居点、水资源等种种矛盾的综合体。耶稣撒冷是世界三大宗教犹太教、伊斯兰教、基督教的圣地,纷繁错杂的宗教纠纷更是让巴勒斯坦问题脆弱而敏感。其复杂性不仅因为矛盾范围之广,也因为历史沉淀之久。即便冷战后美国唯一超级大国地位的确立,其自称领导世界的能力也未能达到完全能够解决全球任何事务的境界。巴勒斯坦问题有其自身的内在复杂因素,即便有强势的外部干涉也未必能解决此问题。虽然美国在中东有着重要利益急需解决中东问题、促进中东和平,但美国还未达到在此问题上能随心所欲的地步。克林顿政府在中东问题特别是巴以和谈上确实投入了很大的精力,但最终还是未收到其想要的结果。这不能不说美国的实力还是有限的。

克林顿时期巴以和谈取得重大进展,中东和平自1977年埃及总统萨达特访以以来出现第二次突破,但在关键时刻,和谈还是以失败而告终。就我个人而言,本人对巴以和平的前景并不看好,在相当长的一段时期内,巴以和平难以取得进展。但我们可以通过美国对中东事务的处理方式中一窥美国的外交模式,这才是需要我们真正思考的问题。

参考文献:

- [1] Henry Siegman. “U. S. Middle East Policy and The Peace Process” [R]. Report of an Independent Task Force Sponsored by Council on Foreign Relations. Brookings Institution Press. July, 1997
- [2] Robert H. Pelletreau. “U. S. policy toward the Middle East: Steering a steady course” [R]. Address before the Chautauqua Institution. Chautauqua. New York. August 21. 1996. U. S. Department of State Dispatch. August 26 1996
- [3] Henry Siegman. “U. S. Middle East Policy and The Peace Process” [R]. Report of an Independent Task Force Sponsored by Council on Foreign Relations. Brookings Institution Press. July, 1997
- [4] 沃伦·克里斯托弗.《美国新外交:经济、防务、民主——美国前国务卿克里斯托弗回忆录》[M]. 北京:新华出版社,1999 483~484
- [5] Edward P. Djerejian “US policy in the Middle East” [R], Statement before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the House Foreign Affairs Committee Washington, DC, March 9 1993 U. S. Department of State Dispatch March 15, 1993
- [6] 拉宾总理于1995年11月4日遇刺身亡之后,佩雷斯作为临时总统直至1996年5月利库德集团上台,此间巴以和谈并无多大进展与改变,为简化分期故将此段划在第一时期。
- [7] Robert H. Pelletreau “U. S. policy toward the Middle East: Steering a steady course” [R]. U. S. Department of State Dispatch August 26 1996
- [8] 尹崇敬. 中东问题 100年 1897~1997[M]. 北京:新华出版社,1999 174~178.
- [9] 克林顿的最终提议方案可参看 Document 1, President Bill Clinton “Proposals for a Final Settlement” [J], Washington December 23 2000 Journal of Palestine Studies Volume XXX, Number 3 Spring 2001 pp 171~172
- [10] William B. Quandt “Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967” [M], Washington, D. C.: Brookings Institution Press 2005, p. 6
- [11] 希拉里·罗德姆·克林顿. 亲历历史:希拉里回忆录[M]. 南京:译林出版社,2003. 277
- [12] 比尔·克林顿. 我的生活[M]. 南京:译林出版社,2004. 740
- [13] Henry Siegman “U. S. Middle East Policy and The Peace Process”, [R]. Report of an Independent Task Force Sponsored by Council on Foreign Relations Brookings Institution Press July 1997
- [14] Joel Beinin “The Demise of the Oslo Process” [DB/OL], Middle East Report Online <http://www.merip.org/mero/mero032699.htm> March 26 1999
- [15] Roger Nozani “The Final Approach to Final Status” [DB/OL], Middle East Report Online <http://www.merip.org/mero/mero070700.html> July 7, 2000