



我当总统期间

吉米·卡特
郭仲德译

1973年战争使中东面貌出现巨大变化。埃及军队和叙利亚军队表现不俗，从而提高了萨达特总统和阿萨德总统两人的声望和地位。阿拉伯国家实施石油禁运和加价，表明他们愿意把石油当作武器。1974年6月，以色列总理梅厄引退，拉宾当上总理。到了10月，阿拉伯领导人一致宣布巴勒斯坦解放组织是巴勒斯坦人民唯一合法代表。巴解组织领导人是亚西尔·阿拉法特。巴勒斯坦人此时才被视为能够表达自己的立场。

巴解组织已发展为一个强有力的政治实体，在国际论坛赢得阿拉伯国家、苏联、大多数第三世界国家和许多其他团体的大力支持。然而，美国政府首脑保证：在巴解组织正式承认以色列、接受安理会重申以色列有权在1949年边界内生存的第242号决议前，不承认巴解组织，也不同它进行谈判。更关键的问题是，过去25年里以色列同阿拉伯国家进行了4场战争，所有阿拉伯国家和巴解组织同样不肯承认以色列。

我首次访问以色列回国后，以至竞选总统期间，密切注意上述发展，在竞选活动中，几乎每天都有犹太裔公民问及以色列利益之所在，而我的问题分析专家团队也在不断扩大，他们不断写报告供我研读。我再三保证使沉寂的和平努力重新恢复。我当选总统尚未就职前，曾在史密森学会发表演说，把中东和平列为外交政策的主要目标。

美国在任何和平努力方面都必须扮演重要角色，我因此审查了几位前总统对主要问题所采取的官方立场。美国的一贯政策基于联合国安理会几个重要决议，其中最为著名的1967年第242号决议和1973年第338号决议。这些决议一致通过，而且仍

然适用。它们的基本前提是：以色列武力夺占领土是非法的，必须撤出所占领土；以色列有权在安全和公认的疆界内和平生存；难民问题应当予以解决；国际社会应当协助谈判，以达成中东公正、持久和平。具体地讲，美国政策是：以色列在西岸和加沙的定居点是“非法的并且妨碍和平”。1977年3月，我再次琢磨这些前提条件，公开表示：“应当让这些许多年来受尽苦难的巴勒斯坦难民有他们自己的国土。”这算是我任期内早期阶段引起争议最大的话。它是迈向支持巴勒斯坦人建国的第一步。

半个月后，萨达特总统到华盛顿进行国事访问。白宫国宴后我们一起到阁楼起居间详谈。言谈间可看出他有意同我合作推动和谈，但如何达成共同目标，还没有任何具体计划。萨达特坦言愿意在适用的安理会决议的基础上，采取果断措施谋求和平。我们讨论了日后埃及可能直接谈判的主要项目：以色列永久边界、耶路撒冷地位、巴勒斯坦人权利、两国自由贸易和边境开放（这在当时几乎是不可想象的）以及在外交上全面承认并互派大使。

一个月后，拉宾下台，贝京接任总理。我于是在短时间内尽我所能掌握以色列新领导人的情况。他的当选有点出人意料，也从此结束了工党自以色列建国以来长期执政的局面。贝京的观点是以色列国合法拥有加沙和西岸的土地，不应以这些土地换取阿拉伯国家的永久和平。他联合持相通观点的政党，组成多数派。当时舆论相当分歧，但是毫无疑问，1977年以色列政府内还是持强硬立场者居多。我对此深感忧虑，但还是以个人名义发出贺电，请他来华盛顿会谈。

尽管影响以色列大选结果的因素很多，但选民

年龄和族裔有利于利库德联盟,不利于工党联盟。东方犹太人(指塞法尔迪姆裔)家庭来自中东和非洲,在所占领土问题上,往往拥护激进政策。1977年利库德联盟在选举中取得重大胜利,就是靠这些人的支持。北京虽然不属塞法尔迪姆裔,但他的言行思想对这部分选民很有吸引力。此外,塞法尔迪姆裔一般来说年轻人多、思想保守、经济条件差,对来自欧美比较富有、见多识广的犹太移民(指阿舒肯纳兹姆裔)有怨尤,因为以色列历来的领导人几乎都属于这个族裔。塞法尔迪姆裔家庭生育率高于阿舒肯纳兹姆裔家庭,如今加上许多新移民,蔚然成为强大的政治力量。

北京个人名声也是利库德联盟获胜的重大因素。北京是犹太复国主义者,他及家人因政治活动在东欧和西伯利亚受到迫害。他在前苏联坐过牢,获释后于1942年前往巴勒斯坦。他成为伊尔根这个激进的地下组织的领导人,其宗旨在于贯彻犹太复国主义的最高纲领,包括把英国军队驱逐出巴勒斯坦。他运用一切可用的手段来攻击英国人,被后者冠以中东头号恐怖主义分子的称号。此人敢作敢为,锲而不舍,平素以身为“敢于斗争的犹太人”而自豪。我由此了解到这回要交道的以色列新总理,他的特点是为达目的不惜采取极端手段。

在以色列,北京经常直率而明确地回答关于战争与和平、宗教、巴勒斯坦人、经济财政等复杂问题。我估计他同阿拉伯邻国和美国进行谈判,对何时可作出让步、哪些要坚持到底,是完全心里有数的。不过,当这位总理来访时,我发觉他也想实现我同萨达特讨论过的一些主要目标。

我也同约旦国王侯赛因和叙利亚总统阿萨德作过正式的会谈,但是他们显然不想参与萨达特、北京和我所讨论的和平努力,阿拉伯领导人需要保持一致,谴责以色列,这方面他们所面临的经济和政治压力非常大。美国政府仍然把巴解组织列为恐怖主义组织,在外交上我不能同它接触。尽管有这层限制,但我还是通过非正式渠道,劝诱阿拉法特接受主要的联合国决议,以便巴解组织参加和平努力,但遭到拒绝。

我给萨达特写了一封亲笔信,告诉他一起努力“极其重要,甚至是成功的关键”。我们在电话中讨论了各种可能性。1977年11月,萨达特作出惊人之举,赴耶路撒冷提出和平倡议。北京非常客气地接待了他,神态自若地聆听这位埃及总统申明坚定的阿拉伯立场,



2007年12月吉米·卡特在中美建交28周年纪念会上讲话

其中包括以色列立刻从所占领土撤离以及巴勒斯坦人返回家园的权利。相当有意思的是,萨达特没有接纳幕僚建议:用英语演讲,便利各国听众,而是用阿拉伯语讲,便利阿拉伯邻国民众。萨达特言辞尖刻,但此行的重大象征意义并未因此而减色,西方国家绝大多数反应都是正面的,以色列民间反应也异常热烈。沙特阿拉伯、约旦和一些路线温和的阿拉伯国家领导人的反应则比较审慎。但是,叙利亚宣布同埃及断绝外交关系,而大马士革、巴格达、的黎波里的达官要人纷纷表示非除掉萨达特不可。

之后,北京前来华盛顿讨论和平建议的具体内容。埃及和以色列连忙举行会议,结果是圣诞节后北京回访埃及。萨达特告诉我,会上完全谈不拢,北京坚持保留以色列建在西奈埃及土地上的定居点,致使和平倡议无疾而终。举行包括苏联在内的国际和平会议的前景不复存在,这也许是萨达特倡和的仅有的结果。元旦前后,我短暂出行中东,尽量与阿拉伯领导人磋商。在公开场合,他们对萨达特横加指责,信守与其他阿拉伯兄弟国家保持一致的诺言,但在私底下,他们对萨达特不无支持。

1978年初,萨达特给我一封私函,说他打算到美国来,并且公开谴责北京背弃和平进程。我和罗琳莎邀请萨达特及夫人婕菡到戴维营作客纯属私人性质。我们整整谈了一个周末,终于说服萨达特取消原定的演说,协同谋求埃以之间的和平协



吉米·卡特在演讲

定。

该年3月，我同贝京的工作关系严重恶化，因为巴解组织从黎巴嫩南部的基地向以色列发动攻击，还有一辆满载以色列游客的游览车被拦截，35名乘客遭受杀害。我公开谴责此暴行。但3天后，以色列入侵黎巴嫩，对贝鲁特和其他城市中心使用美国制造的杀伤性集束炸弹，造成数百平民死亡，数千人无家可归。我对以色列的同情大打折扣。我认为以色列针对巴解组织袭击，大举入侵黎巴嫩，做得太过分了，严重威胁到中东和平，我甚至把它看成是以色列长期进驻黎巴嫩南部行动计划的一部分。此外，以色列使用美制武器的方式也违反了美国出售军火仅供以色列防卫之用的法律规定。

我同参议院支持以色列的主要参议院协商后，告诉贝京总理：如果以色列军队仍然留在黎巴嫩，我只好依法把以色列在黎巴嫩非法使用美制武器一事通知国会，对以色列的一切军援就会自动终止。此外，我还指示国务院起草联合国安理会决议草案，谴责以色列行动。以色列因此决定撤兵，联合国部队随之进驻黎巴嫩南部，这样的部署对巴解组织袭击以色列平民也起到了约束作用。

半年过去了，恢复全面性和平进程的努力徒劳无功。我决定孤注一掷，邀请贝京和萨达特一起到戴维营，让大家暂时把日常公务抛开几天，在比较宁谧的氛围中，我充当两国代表团的调停者。他们立刻接受邀请，自9月4日开始，双方举行了13天的会谈。每方团队一约50人。我想让以色列人和埃及人了解到两国许多目标相互兼容，解决分歧对双

方都有好处。所有基本问题都应当讨论：诸如以色列撤离所占领土、巴勒斯坦人权利、以色列安全、结束阿拉伯贸易禁运、以色列和埃及边界开放、以色列船只在苏伊士运河自由航行的权利、耶路撒冷主权和瞻谒神圣处所等敏感性问题。我希望双方谈出结果，先缔结和约，再确立全面外交承认，并在此基础上实现两国间永久和平。

贝京和萨达特完全合不来，发生过几次摩擦以后，我决定两人还是不要直接谈判为妙。在最后10个昼夜，我分别同他们本人或其代表磋商。虽然对我来说多些麻烦——我必须先同一方谈妥，再通另一方谈判，但是避免了两位领导人因言辞针锋相对而发生的意气之争。至少就贝京来说，最后协定的每个字都经过字斟句酌。我们两人花了不少时间查看字典。他对用字遣词的耐心推敲使人吃惊，比如，在起草协议时，我拟用巴勒斯坦人自治，他坚持用巴勒斯坦人“全面自治”。

贝京赴戴维营本来只打算商定关于和平协定的概括性原则声明，其中比较棘手的具体细节问题则留给下属处理。不久，他就表现出讨论西奈的劲头大于讨论西岸和加沙，他花大部分精力在揣摩每一项西奈建议的细节。以色列团体的其他主要成员，像外交部长摩西·达杨、国防部长埃泽尔·魏茨曼和司法部长阿哈龙·巴拉克都想尽量同埃及人达成全面性协定，他们也往往能够说服贝京某项建议有利于以色列，肯定会得到国民批准。

萨达特想要的是全面性和平协定，埃及代表团的成员中他最积极主动。他提出的概括性要求如下：以色列人全部撤出西奈的埃及土地、缔结包括被占领土在内的全面协定、巴勒斯坦人的权利、以色列承诺和平解决与邻国的其他任何争端。埃以双方必须承诺遵守联合国安理会第242号决议，萨达特通常让我或者埃及团队主要谈判者乌萨马·巴泽就具体细节进行协商。

有好几次，贝京和萨达特两人中有一人准备终止讨论，打道回府，但我们最后还是敲定《戴维营协定》，包括两国和平条约框架。两国领导人及其幕僚甚至同意我就圣城这个最敏感问题，斟酌拟就案文如下：

耶路撒冷这个和平之城，是犹太教、基督教和

· 牢墙内的巴勒斯坦 ·

伊斯兰教的圣城，应当让各族裔自由进出、自由礼拜，不分宗教一律享有瞻谒和赴神圣处所的权利。各宗教神圣处所由该教代表管理和控制。代表该城居民的市政理事会监督城内的主要服务，诸如水电供应、公共交通、观光活动，并且确保各族裔维持自己的文化和教育机构。

大家对此一致同意。过了几天，在临近结束谈判前一刻，萨达特和贝京断定《戴维营协议》中已有好几处会引起争议，要求把这一段从最后的案文中剔除。

应当注意到，萨达特和贝京签署并经过两国政府正式批准的《戴维营协定》，再度确认双方承诺遵守安理会第 242 号决议和第 338 号决议，其中禁止武力夺占土地以及要求以色列从所占领土撤离。协定规定被占领土地居民享有“全面自治”，以色列军队和文职人员撤出西岸和加沙，承认巴勒斯坦人民是单独政治实体，有权决定自己的前途——这是向建立巴勒斯坦国迈出的一大步。协定还明确规定，巴勒斯坦人以平等地位参与进一步谈判，而西岸和加沙的最后地位由“西岸和加沙居民选出的代表投标决定”。此外，协定基本上承认：继续把所占领土非犹太族裔视为社会底层的人，有违民主社会赖以建立的道德和公正原则。贝京和萨达特都同意：巴勒斯坦人民权利的难题也许一时不易解决，但最终是可以克服的。

除此之外，埃及签署了和平协定框架，其中要求以色列从西奈半岛非军事区撤离，拆除在埃及土地上的定居点，边界对贸易和商业开放，保证以色列船只可在苏伊士运河航行以及订立永久和约以确认这些协议。

萨达特总统坚持首要的是遵守安理会第 242 号决议和巴勒斯坦人民自决，我们大家也许其中不包括贝京）深信最后文件保障了这些权利，所有人（也包括贝京在内）对预定三个月内拟订和约最后案文也满怀信心。大家都知道如果以色列开始建立新定居点，那就是背弃了巴勒斯坦人的“全面自治”。在被占领土最后地位的问题上，巴勒斯坦人享有平等发言权或最后发言的许诺。也许戴维营会谈最大的疏失是没有在其后举行的和谈中要求贝京就停建定居点的口头许诺作书面澄清。

对我来说，夜以继日地谈判的一大收获就是同当时任以色列国防部长的埃泽尔·魏茨曼结为莫逆之交。埃泽尔是贝京团队中对达成全面性和平协定态度最积极的成员。我同他能坦率讨论高度敏感的问题也使我增强了信心。他和埃及人的私人关系不错，常到萨达特舍间同他玩一局十五子游戏或私下讨论。对魏茨曼来说，这回和谈确是一场顿悟经验。他是以贝京为首的犹太复国主义激进组织伊尔根的早期成员，六日战争中因在晨间轰炸摧毁阿拉伯空军而成为著名英雄。他也是保守的利库德的创始者。当了大半辈子强硬派主将，但几个星期会谈下来，他仿佛脱胎换骨，极力主张同阿拉伯人和解。

签订《戴维营协定》带来的欢欣是短暂的，随后进行多个星期的谈判，以履行缔结和约的许诺，但进程冗长繁琐，羁绊阻力重重。6 个月之后，我决定造访开罗和耶路撒冷，试图解决悬而未决的问题，终于敲定最后协议案文。虽然双方没有违背这个重要的和约，但自我离任以来，协议的其他重要规定一概未获遵守。以色列从未给予巴勒斯坦人一点儿自治，其领导人不但没有把军事和政治力量撤离，反而加强对所占领土的控制。

萨达特经受住其他阿拉国家的非难。这些国家对埃及施加严厉的外交、经济和贸易制裁，企图打击和孤立它，但最终没有成功。在我不再担任公职许多年之后，不论是约旦还是巴解组织仍不愿意参加同以色列的和谈，从而加深了以色列的忧虑：敌人积聚的军力足以进攻以色列之时，就是以色列的生存再受威胁之日。

对贝京来说，同埃及缔结和约是以色列重大举措，然而有关西岸和巴勒斯坦人的郑重许诺则被回避或被故意违背。缔结了双边条约，以色列就能从中东军事力量对比中去除埃及这股举足轻重的力量，可以放手落实国内少数派大力鼓吹的没收、移居和巩固所占领土。以色列定居点活动一直引起各方极大关切，以致 1980 年联合国安理会一致通过第 465 号决议，其中要求以色列拆除 1967 年以来在占领的阿拉伯领土上现存的定居点。

大家都知道，以色列需要全面、持久和平，如果以色列完全遵守《戴维营协定》，不把西岸变成殖民地，同时阿拉伯人承认以色列的合法疆土，这个愿望本应早就实现。