

欧盟在未来解决巴以冲突问题中的 角色和作用分析

汪 波

(上海外国语大学 中东研究所, 上海 200433)

[作者简介] 汪 波(1955-), 男, 安徽郎溪人, 上海外国语大学中东研究所教授, 法学博士, 博士生导师, 主要从事国际关系问题研究。

[摘 要] 如何解决巴以冲突是欧洲国家多年来极为关注的问题。但由于欧洲国家长期以来缺乏共同和持续性的外交政策, 因而在解决巴以冲突问题上总是一种处于外围的角色, 发挥的作用也有限。随着欧盟共同外交与安全政策的确立, 尤其是 21 世纪初欧盟—地中海伙伴战略的建立, 欧盟加强了对巴以问题的关注, 并试图通过政治参与和经济合作的方式, 在未来解决巴以冲突问题的过程中扮演一个更为重要的角色和发挥更具建设性的作用。

[关键词] 欧盟; 巴以冲突; 经济外交

[中图分类号] D80 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)03-0407-06

进入 21 世纪以来, 欧盟随着自身经济地位的上升, 对国际事务的参与程度也在不断加强, 其中一个重要的方面就是欧盟对解决巴以冲突问题的关注。2000 年 7 月戴维营和谈之后, 中东和平进程似乎出现过一线希望的曙光。但两个月后, 沙龙视察阿克萨清真寺引起的暴乱, 把这个地区再次推入暴力冲突之中。这次暴乱不仅使巴以双方在人力、经济和外交上遭受了巨大损失, 而且还让人们看到双方在过去近 10 年谈判中取得的成果脆弱不堪。暴乱之后, 双方的和平进程再次陷入困境。尽管以色列政府 2005 年初提出了从加沙撤军和撤除 21 个定居点的计划, 但这一行动本身就表明 20 世纪 90 年代奥斯陆和谈中那种双边努力已经被以色列的单边行动所取代, 而且以色列这项单方面行动计划即使得以实施, 也不可能导致巴以冲突最终得到解决。因为, 解决巴以冲突不仅要求实现以色列和独立的巴勒斯坦国在政治上的分治, 而且还要解决一系列颇为棘手的问题, 其中最重要的是耶路撒冷的归属和 3600 万巴勒斯坦难民的安置问题。对此, 欧盟强调, 解决巴以冲突需要继续遵循美国总统克林顿 2000 年 12 月提出的包括耶路撒冷地位、双方边界、犹太人定居点、巴勒斯坦难民等问题在内的谈判框架建议, 以及 2001 年 1 月埃及塔巴会谈的协议和 2003 年 12 月日内瓦协议所确定的路线。但是, 戴维营和谈的失败同时也表明, 单靠以色列、巴勒斯坦和美国三方的参与并不能最后解决问题, 还需要像欧盟这样的国际政治力量来帮助制定和实施解决方案, 以使巴以冲突问题得到最终解决。

一、欧洲在解决巴以冲突历程中曾经发挥的作用

在过去的 20 多年中, 美国无疑在解决巴以冲突问题的中东和平进程中发挥着决定性的作用。但同时, 欧洲国家在这一进程中也发挥了作用和影响, 这主要是欧洲国家为中东地区建立公正持久和平而提

出的原则和方针,其中包括“土地换和平”计划、巴勒斯坦自治权利、以色列维护安全的权利等。不仅如此,欧洲国家还积极参与外交斡旋并向巴勒斯坦自治机构提供财政援助。相比之下,美国多年来一直参与和主导中东的和平谈判,但却没有提出明确的解决方案。直到 2000 年 12 月,美国总统克林顿才为以色列和巴勒斯坦协议提出了一个一揽子方案。而欧洲国家对于解决中东问题从一开始就坚持一项最基本的原则,那就是应该尊重巴勒斯坦人的民族国家权利。

由于战略和经济因素的影响,欧洲国家在 20 世纪后期的阿以冲突中大多采取一种较为中庸的立场。当欧共体 1970 年开始进行外交政策合作的时候,各国对于巴以冲突的立场极为分歧。在 1967 年的六日战争后,法国就开始对以色列采取批评的立场。而德国由于历史的原因,对犹太人一直负有一种强烈的义务和责任。1980 年 6 月,欧洲国家终于在《威尼斯宣言》中对巴勒斯坦问题的立场达成了一致。当时的 9 个国家达成了两点共识,那就是巴勒斯坦人民必须拥有充分自治的权利,而且巴勒斯坦解放组织应该参与所有的和平谈判。在承认巴勒斯坦民族权利的同时,欧洲国家重申以色列拥有和平与安全生存的权利,同时也谴责其对 1967 年攻占领土的占领、建立犹太定居点和单方面改变耶路撒冷地位的做法。

根据《威尼斯宣言》的立场,欧共体强调巴以冲突问题必须在两个国家的基础上加以解决,这两个国家就是已经存在的以色列和正在建立过程中的巴勒斯坦。同时,欧共体根据联合国把原英国委任托管的巴勒斯坦划分为两个国家的决议,将以色列在被占领土上建立居民点的行动视为非法,并且还根据不承认战争中被占领土的国际法准则,对巴以问题提出了一系列“共同政策”。为了强调欧洲国家对巴勒斯坦自治权利的支持,欧洲理事会在 1999 年 3 月的柏林会议上明确宣称:“进一步支持巴勒斯坦人自治和建立国家的权利”,并“期待着这一权利早日得以实现”,以及“正在考虑通过恰当的程序承认巴勒斯坦国”等^[1](第 52 页)。

欧共体在巴以问题上达成的共同原则主要包括:解决巴勒斯坦问题必须通过政治的方式,而且要为巴勒斯坦人建立一个民族家园,使它成为一个和以色列并存的巴勒斯坦国。对于这一点,法国的立场尤其鲜明。在德斯坦总统的领导下,法国于 1975 年在西方国家中率先同意巴勒斯坦解放组织开设办事处。此后,欧洲国家大多接受了解决巴以问题的这一总体框架,而且这种“共同政策”也使得后来的欧盟能够用一个声音说话。但是,由于缺乏军队和政治机构这些实施政治方案的硬实力,欧共体从政治上来说只是一个虚弱无力的行为体,它所能做的仅限于发表宣言,因而其影响能力相当有限。在 1991 年马德里会议推动的和平进程开始之前,欧盟只能在冲突各方和两个超级大国之间进行联系,政治上处于边缘化地位。

在当时的情况下,欧洲国家主要满足于通过多边途径参与那些涉及到经济、环境、难民、武器控制、水资源等全球性事务,并在中东推广自身在区域合作中的成功经验。1993 年,以色列和巴勒斯坦解放组织签署巴勒斯坦自治《原则宣言》后,欧洲国家开始在经济上支持新生的巴勒斯坦政权。从 1994 到 2001 年期间,欧盟及其成员国提供的捐赠和贷款达到 34.7 亿欧元,占国际社会全部援助的 50% 以上。这些援助中大约 1/3 用于难民救济工作,2/3 用于人道主义救援和支持巴勒斯坦非政府组织发展,或直接用于巴勒斯坦政权的预算援助^①。但同时,以色列政府从 1997 年开始逐步减少转交给巴政权的税收资金,以“惩罚”它未能成功地合作打击伊斯兰恐怖主义活动。2000 年 9 月,阿克萨暴乱(Intifada)之后,以色列不再转交任何资金,巴政权几乎完全依靠欧盟提供的援助才不至于陷入破产。

从 1991 年到 1995 年期间,欧洲国家对中东和平进程的参与大致就限于这种“放款战略”(money-lending strategy)。1993 年马斯特里赫特条约提出建立共同外交与安全政策之后,这种情况才逐步开始发生变化。1996 年 11 月,欧盟任命莫拉蒂诺斯(Angel Moratinos)为欧洲中东和平进程问题特使。当时,阿以谈判正处于停顿状态。莫拉蒂诺斯上任后,马上和各方面进行密切接触,特别是 1997 年 1 月为平息希布伦发生的暴力冲突做了大量的幕后调解工作。同时,他还积极扩大欧盟在中东问题中的影响。他在 1997 年 4 月提出的“和平准则”(code of conduct)中强调:“应在和平进程中加强了欧洲的政治

地位,为其塑造一个更加突出的形象。”^[2](第160页)

除了中东特使所做的政治调解工作外,欧盟还采取了一系列具体行动来维护中东和平进程。1996年,哈马斯对以色列发动流血攻击,公开反对“奥斯陆妥协”方案。此后,巴勒斯坦的伊斯兰激进团体采取了大量暴力抵制行动。为此,欧盟1997年4月在共同外交与安全政策的框架下,通过提供装备和训练来提高巴勒斯坦政权应付恐怖主义的能力。这项计划在美国中央情报局的密切配合下进行得非常成功。1999年期间,只有两名以色列人成为恐怖主义的受害者,是1967年以来最少的一年。

与此同时,欧盟还在1995年11月提出了欧盟—地中海全面伙伴关系的设想。这个设想涵盖了欧盟当时的15个成员国和地中海沿岸除利比亚以外的12个国家,继承了欧共体20世纪70年代和这些国家谈判达成的贸易协议。这项又称为“巴塞罗那进程”的设想包括政治、经济和文化等各个领域,其目的是通过建立一体化的经济区来推动南部地区的发展和稳定,以减少恐怖主义和国际毒品走私对欧洲的压力和潜在威胁。为了表明支持和平进程的立场,欧盟分别于1995年11月和1997年2月与以色列和巴勒斯坦权力机构签订了联合协议,从而把经济合作与政治合作连接在一起。

此外,欧盟在1997年签署了《阿姆斯特丹》条约后,还采取了一些重要步骤来促进其制度上的能力,以参与未来中东可能需要的维和行动。1999年9月开始,前北约秘书长索拉纳(Javier Solana)担任了所谓的“共同外交与安全政策先生”,这使得欧洲的外交从此成为一种明确和持续的行动。2000年10月,索拉纳在沙姆沙依赫首脑会议上,明确表达了欧盟参与解决巴以冲突问题的原则和立场。与此同时,他还被选派为在以色列和巴勒斯坦之间进行调查的“米切尔”委员会的成员。为此,他多次访问中东,积极致力于解决危机。这些事实表明,尽管欧盟还不具有一个主权国家所具有的能力,但它已经有了对中东问题采取共同政策和行动的途径^[1](第52页)。

二、对解决巴以冲突问题前提的质疑

根据大多数欧洲国家的观点,中东和平进程屡次受挫和巴以冲突问题至今未能最终解决的根本原因之一,是解决这一问题的假设前提中存在着缺陷。首先,中东和平进程从一开始就被看做是一个渐进的过程。这种渐进主义的假设认为,随着连续不断的局部问题达成协议,最终必然导致冲突问题的彻底解决。这种假设认为,1995年9月2日巴勒斯坦和以色列签署的临时协议将会促进各方之间的信任,并成为未来持久和平的基础。但事实证明,这种渐进主义的假设并没有事实依据。冷战后,巴以双方七年的谈判取得的局部进展并没有消除长期以来存在的问题和疑虑。巴勒斯坦人坚决反对把发展犹太居民点作为和谈的先决条件,而以色列人则极力指责巴勒斯坦权力机构在打击恐怖主义团体方面行动不力。结果,这种渐进主义并未产生预期的结果。直到目前为止,沙龙政府单方面从加沙地带撤离的计划仍然没有摆脱这种渐进主义的观念。局部行动虽然能够暂时平息一下持续不断的争执,但却难免会导致新的仇恨。为此,欧盟特别强调,应该制定一项包含全部问题的广泛的解决方案。同时,还要利用各种机会来促进领土的公正划分。在维护巴勒斯坦和以色列双方利益的同时,促进双方冲突的最终解决。

解决巴以冲突的另一个前提缺陷,是过分强调只有美国才能在以色列和巴勒斯坦之间进行全面调解,因而只有美国才能代表国际社会参与中东和平进程。欧盟的作用只能局限于一种所谓的“支持性外交”。然而,戴维营和谈的失败表明,美国在中东和平进程中也不能起决定性的作用,因为它始终是一个自相矛盾的角色。一方面,美国试图在冲突双方之间充当一个公正中间人。但另一方面,美国 and 以色列之间有着长期的战略同盟关系,而它和巴勒斯坦解放组织之间的关系则非常脆弱。所以,尽管美国有着强烈的意愿,但也无法促使双方达成和实施一项广泛的协议。

从客观上说,美国和以色列的特殊关系对于解决巴以冲突问题可以说既有利也有弊。从有利的方面来说,美国能够得到以色列的绝对信任,而且只有美国能够促使以色列接受一项领土妥协方案。但是,美国和以色列的亲密关系,必然会使巴勒斯坦方面感到美国行事偏袒。在戴维营会谈期间,巴勒斯

坦人就常常感到他们好像是在和以色列—美国代表团进行谈判。克林顿提出的建议,也是以以色列能够接受的“底线”为基础^⑤。因此,欧盟认为,既然美国和以色列之间的特殊关系使得巴勒斯坦人无法消除对谈判公正性的顾虑,就应该邀请一个能够对巴勒斯坦人立场给予关注的“第三方”参与谈判。从当前的情况看,欧盟显然是这个角色最合适的人选。这样,欧盟就可以和美国合作,在平衡巴以关系时发挥一种补充作用。就像欧盟和美国在重建跨大西洋合作框架时所明确的,欧美双方应该确定为一种互补关系,而不是一种敌对关系。

此外,中东和平进程中的第三种前提缺陷,是把经济建设作为建设“新中东”的主要方面。这种曾经受到以色列前总理佩雷斯(Shimon Peres)支持的观点强调,全球化时代的经济比政治更为重要^[1](第 52 页)。这种带有功能主义色彩的观点认为,经济的发展必然会带来区域内部的政治自由与和平。然而事实上,不仅经济和政治无法分离,而且政治协议实际上也是经济合作的必要前提。实际上,在欧盟推行的欧盟—地中海全面伙伴关系中,也存在着这种类似的“概念缺陷”^[3](第 117 页)。进入 21 世纪以来,随着阿以冲突的扩大,欧盟—地中海全面伙伴计划已经开始陷入困境。这些情况说明,欧盟—地中海全面伙伴关系能否发挥功能的关键,还是取决于中东和平进程的发展。尽管近年来欧盟和地中海南部的一些国家之间签订了伙伴协议,但这些都是以双边关系为主,距离建立一个真正的地中海自由贸易区还非常遥远。欧盟要取得成功不能限于经济领域的努力,还要全面深入地介入巴以冲突的政治解决进程。

三、欧盟在未来巴以和平进程中的作用方式

进入 21 世纪以来,欧盟对于未来的巴以和平进程已经表现出强烈的参与愿望。不过,欧盟如果希望在解决巴以冲突的问题上发挥更大的作用,还需要从内部和外部更加明确自己的立场和作用。在欧盟内部,共同外交与安全政策不能长期停留在国家间合作的基础上,必须采取进一步的行动使 25 个成员国在政治上达成更大的一致,这样才可以一个强有力的“正式”政治行为体在国际事务中发挥作用。

在对外方面,欧盟需要进一步明确和巴以双方的关系,确定一个参与中东和平进程的更加清晰和明确的立场。目前,欧盟正在致力于重新评估它和巴勒斯坦政权之间的关系。多年来,欧洲国家一直全力资助巴勒斯坦政权,并强调巴勒斯坦人民需要建立自己的公共权力机构来实现和维护他们的自治权利。但资助的条件是这个公共权力机构必须在政治上采取负责的行动。因此,欧盟极为关注巴勒斯坦政权是否有滥用资金的情况。以色列政府曾多次指责巴勒斯坦权力机构利用欧洲提供的资金来资助恐怖主义活动,但到目前为止还没有明确的证据可以证明这一指控。独立的欧洲反欺骗办公室进行的调查表明,他们并没有发现提供给巴政权的预算援助被用来资助任何非法活动。不过,欧盟还是应该要求巴政权提高效率和采取负责的行动,这样才能加强这个政权的政治信誉和提高它建立国家的能力。

在以色列方面,欧盟一再强调犹太人在西岸和加沙地带的定居点是和平的主要障碍,并指责以色列在占领区那些违反人权的行为。为此,越来越多的欧洲人认为应该对以色列施行经济制裁,促使它遵守国际准则。但从政治和经济的角度来说,这种做法很难行得通。自从阿克萨暴乱以来,以色列在西岸和加沙地带的确有一些违反人权的行动。但是,其他参与欧盟—地中海全面伙伴计划的阿拉伯国家,同样也有违反人权的记录。欧盟如果过分强调人权问题,就会导致整个巴塞罗那进程崩溃。另外,制裁以色列对欧盟自身来说可能意味着一种自残式的惩罚。近年来,欧盟在和以色列的贸易中已经拥有了很大的贸易盈余。2001 年,欧盟从以色列进口 9.568 亿欧元,向以色列出口 14.449 欧元。如果欧盟限制以色列向欧洲出口,以色列必然也要限制欧洲向以色列出口,其结果对于欧盟来说只能是得不偿失。从政治方面来说,进行贸易制裁在欧盟内部也难以达成一致。作为一项政治行动,它必须得到 25 个成员国的一致赞同。这一点在欧盟内部,显然是一个难以达到的目标。很明显,德国和荷兰就坚决反对向以色列施加这样的压力。不仅如此,欧盟即使能够克服这种反对,使用经济制裁依然会对欧盟的政治信誉造成损害。如果欧盟对以色列实行经济制裁,就会失去它作为巴以冲突调停者的地位,而且欧洲对以色列

本来就极其有限的政治影响也会完全丧失。更为严重的是,和以色列之间的这种摊牌,会使得原来就因为反犹太主义而被人怀疑的欧洲更加名誉扫地。

在目前的这种情况下,欧盟在未来中东和平进程中能够发挥的作用主要有三个方面。首先,欧盟可以积极推动和参与巴以双方的谈判,并通过多边政治方式保证谈判达成的协议得以实施,促进巴以冲突的全面解决。对此,欧盟明确强调,巴以双方只有进行全面认真的政治谈判,才能获得长久的和平。但与此相关的问题是,必须从政治上确保巴以双方过去签署的协议能够发挥效力。如果谈判达成的协议不能保证实施,就完全没有意义。不仅如此,欧盟还要充分关注解决巴以问题的各种建议和想法。特别是,2000年戴维营和谈以及2001年塔巴会谈中提出的各种议题。这些议题虽然尚未进入谈判议程,但也值得注意。实际上,欧盟已经部分参与了这些会议。特别是在塔巴会议上,欧盟特使是惟一的第三方参与者,从而为会议达成的协议提供了一种多边政治保证。同时,对于像《日内瓦倡议》这种由巴勒斯坦和以色列民间和平努力的结果,欧盟也应该给予支持。另外,欧盟还应该关注有关方面采取的单方面行动。就目前来说,主要是以色列政府从西岸和加沙地带的撤离计划。如果以色列在这个计划中还包含着对西岸政策调整的话,那么也可以说是向前迈进了一步。

其次,欧盟还应该向国际社会和巴以双方发出它准备扮演和平维护者角色的明确信号。如果以色列从加沙的撤离计划在2005年秋季按期完成的话,维和行动将成为一个现实问题。在阿以冲突中,国际社会曾多次采取过维和行动,其中包括联合国旗帜下的以叙边界维持和平部队,还有国际框架下驻西奈半岛的国际观察员部队和希伯仑临时国际存在。尽管人们对维持和平的效果评价不一,但总的来说,只要冲突各方明确提出要求和同意配合,维持和平行动通常能够取得积极的成果。对于欧盟来说,参与维和行动和它希望显示自身军事能力的愿望完全一致。1997年签署的《阿姆斯特丹条约》也明确提出,欧盟应积极参与国际社会的危机处理,其中主要包括人道主义救援、维持和平与建立和平。目前,这些工作已经成为新建立的欧洲防务体系的中心任务。不仅如此,欧洲军事力量在2003年刚果民主共和国的维和行动中,也积累了很多成功的经验。

最后,欧盟还应该对中东和平进程提出创新性的解决方案,使自己在最终解决巴以冲突问题上发挥更大的作用。1998年,欧盟曾经建立了两个工作小组来处理巴勒斯坦的难民和水资源问题。实践证明,工作组提供的报告不但促进了具体问题的解决,而且还奠定了欧洲共同立场的基础。今后,欧盟如果能够在共同立场的基础上为解决巴以冲突问题提出更多新的设想,就可以使欧盟的立场逐渐成为解决巴以冲突问题的一种积极因素。正像在巴尔干问题上欧洲所发挥的建设性作用一样,欧洲在中东问题上同样也能够发挥积极作用。不过,欧盟也要认识到,不应该把自己看成是一个和美国具有同样强大实力的全球性强国,而应该更多地考虑自己如何在解决巴以冲突问题上发挥一种补充性的作用。从长远的观点来看,欧盟的参与不仅对巴勒斯坦和以色列双方都有利,而且将为巴以冲突问题的最终解决带来新的契机。

注 释:

- ① 参见 Joel Peters, *Pathways to Peace: The Multilateral Arab—Israeli Talks*, London: The Royal Institute of International Affairs, 1996.
- ② 参见 EU's External Relations GD: <http://www.delwbg.cec.eu.int/en/partnership/02/aid.htm>
- ③ 参见 Hussein Agha: "Camp David: the Tragedy of Errors", *New York Review of Books*, August 9, 2001

[参 考 文 献]

- [1] Dieckhoff, Alain. The European Union and the Israeli-Palestinian Conflict[J]. Inroads, Montreal, 2005, 4(16).
- [2] Peters, Joel. Europe and the Arab-Israeli Peace Process: the Declaration of the European Council of Berlin and Beyond[C]. Sven Behrendt & Christian-Peter Hanelt. Bound to Cooperate: Europe and the Middle East. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 2000.
- [3] Hollis, Rosemary. Barcelona's First Pillar: An Appropriate Concept for security Relations? [C]. Sven Behrendt & Christian-Peter Flannell (eds): Bound to Cooperate: Europe and the Middle East. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 2000.

(责任编辑 叶娟丽)

Analysis on Role of EU in Resolving Palestine-Israel Conflict in Future

WANG Bo

(Institute of Middle-East, Shanghai University of Foreign Languages, Shanghai 200433, China)

Biography: WANG Bo (1955-), male, Doctor & Professor, Institute of Middle-East, Shanghai University of Foreign Languages, majoring in international relations.

Abstract: The European nations have been concerning about how to solve the Palestine-Israel conflict for many years. As the European nations have been short of a common and continuous foreign policy, they could only play a very limited role in solving the Palestine-Israel conflict. With the establishment of the common foreign and security policy and the EU-Mediterranean partnership strategy in the early 21st century, the EU is paying more attention to the Palestine-Israel issue and it trying to play a more important and constructive role in solving the Palestine-Israel conflict in the future through the political participation and economic cooperation.

Key words: European Union; Palestine-Israel conflict; economical diplomatism