

美国对耶路撒冷问题政策演变的原因

赵克仁

【内容提要】 耶路撒冷问题是巴以最终地位谈判中最难解决的问题之一。美国作为世界惟一超级大国和巴以和谈的调解人,在巴以和平进程中的作用不容忽视。美国对耶路撒冷问题的态度大致经历了3个阶段:1.支持国际化;2.默认以色列占领耶路撒冷并以此为首都;3.要求巴以双方通过谈判解决。弄清美国对耶路撒冷问题态度和政策的演变,有利于认清美国中东政策的实质,有利于推进巴以和平进程。

【关键词】 美国 耶路撒冷问题 政策演变

【作者简介】 赵克仁,河北师范大学历史系教授,南开大学历史学院国际关系研究所博士生。近作:《强权政治与巴勒斯坦问题》(《西亚非洲》2001年第3期)。通信地址:天津八里台南开大学历史学院;邮编:300071。

耶路撒冷问题是中东和平进程中最难解决的问题。美国作为当今世界惟一超级大国,其对耶路撒冷问题的态度和政策对中东和平进程有着重大影响。本文拟探讨美国对耶路撒冷问题态度和政策的演变及其对中东和平进程的影响。由于我国学术界对这一问题的研究尚不够深入,故不揣学识浅陋,拟在这方面做些探讨,抛砖引玉。

从支持耶路撒冷国际化 到默认以色列占领的事实 (1947~ 1988年)

1947年11月联合国安理会通过了在巴勒斯坦地区实行分治的181号决议。决议明确规定,1948年英国结束对巴勒斯坦的委任统治,此后在巴勒斯坦地区成立犹太国和阿拉伯国,耶路撒冷及其附近郊区作为一个“在特殊国际政权下的独立主体,并由联合国管理”¹。耶路撒冷特殊政权既不属于犹太国,也不属于阿拉伯国。^④当时,拉丁美洲国家在联合国中拥有众多的席位,对巴勒斯坦分治决议的通过起着决定性的作用。在罗马教廷的鼓动下,拉丁美洲的基督教国家提出了一

个前提条件,要求将耶路撒冷国际化。犹太人妥协了,他们同意放弃对耶路撒冷的要求,以换取多数国家对分治方案的支持。当时的阿拉伯国家反对分治决议,更不同意将耶路撒冷国际化。巴勒斯坦分治决议和耶路撒冷国际化正是在这样的背景下通过的。

由于美国是联合国分治决议的制订国,在1949~ 1967年间美国的政策是支持在联合国主持下成立国际特别政权,但事实上接受了以色列占领西耶路撒冷,约旦占有东耶路撒冷的现实。在1980年7月以色列国会以112票对7票的绝对多数通过耶路撒冷是以色列“永恒的与不可分割的首都”之前,美国曾警告说它可能会严重损害中东和平进程。美国的这一政策一直坚持到80年代末。

由于这时处于美苏冷战阶段,为了同苏联争夺中东,一方面,美国需要在中东扶植一个忠诚的代理人,为美国的中东政策服务;另一方面,美国对苏联的反应不能不有所考虑,它不能离开耶路

¹ 国际关系研究所编:《巴勒斯坦问题参考资料》,世界知识出版社1960年版,第71~93页。

^④ 由于阿拉伯国家的反对,拟议中的阿拉伯国没有建立起来,而犹太国以色列在1948年的炮火声中建立。

撒冷国际化立场太远。于是美国扶植和支持以色列,把它作为与苏联抗衡的工具。而以色列在各方面都适合担当这一角色。

首先,以色列能在这个地区中为美国提供良好的军事基地、战略物资的储备地和转运站。以色列地理位置优越,并拥有现代化的良港,能够迅速装卸大量的海运物资。一旦苏伊士运河对美国关闭,以色列的海法、特拉维夫和埃拉特港可以沟通地中海、红海和印度洋之间的海陆运输。以色列还至少拥有6个适用于各种型号飞机起降的机场以及现代化的后勤设施,它们能被美国直接用于军事目的。其次,以色列拥有一流的武器装备和兵员素质,是中东地区最强大的军事力量,能够有效地维护美国的中东利益。再次,以色列的政治体制和价值观念与美国比较接近,是中东地区的“民主堡垒”。美国把以色列作为牵制阿拉伯国家,推行自由民主体制的样本。最后,美国可以通过以色列将中东战场变成美制新式武器的试验场,两国的情报合作也对美国十分有利。

所以这一阶段,美国的中东战略是既要支持以色列在耶路撒冷问题上的立场,维持美以特殊关系,同时又不能过分得罪苏联,以免引起核战争,故而采取默认以色列占领耶路撒冷的立场。

从默认以色列占领的事实 到支持耶路撒冷为以色列首都 (1988~1998年)

1988年7月26日,美国国会通过了所谓的“赫尔姆斯(Helms)修正案”。此修正案在10月份变为公共法律100—459号的一部分,根据这一法律文件,美国在特拉维夫和耶路撒冷分别设立了外交机构,它们都具有美国大使馆的功能。这说明美国在耶路撒冷问题上的态度和政策开始向以色列方面倾斜,彻底抛弃了耶路撒冷国际化的主张。1989年1月18日,在赫尔姆斯修正案的指导下,美以之间签署了一项协议。根据这项协议,西耶路撒冷一块31250平方米的土地被出租给美国政府,租期为99年,每年只象征性地收1美元的租金。¹1990年4月,美国总统乔治·布什仍只敢把话说到美国支持“一个统一的、最终地位要由谈判来决定的耶路撒冷”^④。所以美国大使

馆也一直在特拉维夫。1992年克林顿上台后继承了前任政府拒绝承认以色列对东耶路撒冷拥有主权的政策。1995年5月8日,美国参议员罗伯特·多尔在美国以色列公共事务委员会上发表讲话,说他将向参议院提交把美国驻以色列大使馆位置定在耶路撒冷的议案。5月9日,美国参议院通过了罗伯特·多尔的议案,这样就将美国驻以大使馆设在耶路撒冷变成了法律,写进了10月23日的美国驻以使馆位置法案中,公共法律编号为104—45。该法承认耶路撒冷是以色列“统一的”、“不可分割的”和“永久的”首都。根据这项法律,美国国务院拨款1亿美元修建新大使馆。

这一阶段美国为什么会不顾耶路撒冷问题对中东和平进程的影响,不顾国际社会的反对,在耶路撒冷问题上变得更加亲以色列呢?

首先,苏联解体、冷战结束之后,在世界上形成了“一超多强”的局面。俄罗斯无力与美国在世界上像苏联那样竞争,而且俄罗斯在从计划经济向市场经济转轨中对美国的要求多于美国对俄的要求。20世纪90年代中期北约东扩问题已使俄罗斯绞尽脑汁,疲于应付,无力在中东问题上与美国进行竞争。正是在这种国际形势下,美国才敢肆意耶路撒冷问题上冒天下之大不韪。

其次,海湾战争后开始的中东和平进程存在缺憾,美国在耶路撒冷问题上的态度正是这一缺憾的表现。海湾战争后,以色列被一些西方评论家称为是这次战争中最大的赢家。因为以色列的眼中钉伊拉克被打垮;阿拉伯国家由于对伊拉克入侵科威特的态度不同而出现分裂;美国则加强了与以色列的全面合作——美国延长了美以两国在1988年签署的为期5年的战略合作协议备忘录;美国保证继续向以色列提供每年30亿美元的军事和经济援助;美以加强在研制武器以及交流情报等方面的合作;美国资助以色列研制反弹道导弹,向以色列出售先进武器的技术和零件。^(四)所以,中东和平进程是在美国和以色列实力占绝对优势的情况下开始的。阿以和谈是在以强阿

¹ Walid Khalidi, “Special Report: The Ownership of the U.S. Embassy Site in Jerusalem”, *Journal of Palestine Studies*, Volume xxix, No. 4, Summer 2000, pp. 82–83.

^④ 杨曼苏主编:《以色列——谜一般的国家》,世界知识出版社1992年版,第245页。

^(四) 万光:《克林顿上台后的美以关系》,载《西亚非洲》1993年第4期,第17~18页。

弱、美国主导下勾勒出的蓝图,是以牺牲巴勒斯坦人利益为代价的。在中东和平进程中,美国和以色列掌握着中东和谈的钥匙,阿拉伯国家和巴勒斯坦方面手中牌少,不得不求助于美国,在和谈中处于被动地位。所以中东和谈在取得重大进展的同时,仍孕育着极大的不稳定性。美国在耶路撒冷问题上态度的转变并不是偶然的,而是中东和谈一开始就孕育的因素。

再次,美国犹太人和亲以势力在院外的活动和努力。美国与犹太人之间具有深远的历史渊源。早在美国独立以前,备受磨难的欧洲犹太人便开始移居美洲大陆。到20世纪80年代,美国犹太人已达600万,在美国经济、金融、法律、传媒、文化界影响甚大。美国犹太人的4/5以上居住在有着重要政治地位的几个州里,对美国政策的影响较大。1914年美国犹太复国主义组织就成立了“紧急基金会”,援助巴勒斯坦的犹太人。20年代成立“美国犹太人委员会”,一些富有的、有名望的犹太人都加入了。1943年初,为了协调对议员进行疏通的院外活动,建立了“美国犹太复国主义紧急理事会”。该理事会的预算规模很大,有14个专门机构,并有一个前线组织,名叫“美国基督教巴勒斯坦委员会”。它通过教士、劳工领袖、报界等施加影响,能在几天之内组织起有大量署名的请愿书和成千上万封电报给政府施加压力。50年代,成立了“美国以色列公共事务委员会”。它是犹太院外集团的正式机构,下属30多个美国犹太人团体。正是他们的不懈努力,才使美国国会通过了耶路撒冷为以色列首都的议案。

最后,美国公众对以色列的普遍同情和支持是美国在耶路撒冷问题上态度转变的原因之一。美国公众对以色列的同情有着深刻的历史文化背景。其一是宗教因素:美国的居民大多是欧洲移民的后裔,多信基督教,而基督教与伊斯兰教的对立和冲突由来已久。这不能不影响到美国公众的心理。由于耶路撒冷是世界三大宗教的圣地,而基督教是由犹太教脱胎而来的,与犹太教有着千丝万缕的联系。因此,在基督徒的心目中,如果不能由自己控制圣地,起码也要让犹太人来控制,绝不会把耶路撒冷圣城让与穆斯林,这是很自然的事。90年代美国流行的“伊斯兰教威胁论”,美国人对伊斯兰复兴的恐惧和仇视正是积于1000多

年的宗教冲突。¹ 其二是历史因素:很多美国人认为,犹太人在历史上遭受过的不公正待遇和屠杀已经够多了,这种情况不应再继续下去了。现在世界上仅有一个犹太国家——以色列,竟然受到22个阿拉伯国家的敌对,实在不应该。相反,由于历史、宗教的巨大差异,以及亲犹势力的宣传,美国人往往对阿拉伯人抱有许多偏见。基于上述原因,在美国社会中形成了强大的支持以色列的公众舆论,这是一股维系两国特殊关系的强大社会力量,靠选票上台的美国历届总统多少都要迎合一般公众的看法,并几乎毫不例外地采取亲以立场。其三是文化因素:由于美国与以色列在文化上有亲缘关系,美国人与以色列犹太人的情感容易沟通,产生共鸣。众所周知,犹太文化或曰“圣经文化”是构成西方文化的重要组成部分,西方人对犹太人的了解多于对穆斯林的了解。《圣经》中以色列的梦幻与神话般的耶路撒冷对美国人的影响如此深刻,以致当以色列取得胜利并且实现预言中的期望时,许多美国人会有同样的感觉。换句话说,他们把以色列的成功看成是自己的成功。

要求双方通过谈判解决 耶路撒冷问题(1998年以后)

1998年,美国国务卿沃伦·克里斯托弗宣布罗伯特·多尔的议案是“违反宪法的,因为它侵犯了总统的特权”。克林顿政府宣布,关于大使馆位置的确定将取决于巴以双方谈判进展的结果。^④ 美国为何在90年代末改变对耶路撒冷问题的立场,让巴以双方通过谈判解决呢?

其一是国际社会反对的结果。长期以来,美国在中东问题上的亲以立场受到阿拉伯国家和国际社会的谴责。1995年10月底,美国政府决定将美国驻以使馆从特拉维夫迁往耶路撒冷,这一声明更是遭到国际社会的普遍抗议和指责。1996年9月,在巴以之间因开放阿克萨清真寺附近地下通道引起流血冲突后,联合国安理会以14票赞成通过决议,要求立即停止一切恶化局势的行动,

¹ 彭树智主编:《伊斯兰教与中东现代化进程》,西北大学出版社1997年版,第355~360页。

^④ Walid Khalidi, op. cit., p. 83.

在已商定的基础上和及时实施已达成协议条件下,立即恢复中东和谈,只有美国对这项决议投了弃权票。1997年3月初,阿拉伯国家联盟理事会在开罗举行紧急会议,要求以色列取消在东耶路撒冷兴建犹太人定居点的决定。同月,伊斯兰会议组织在伊斯兰堡举行特别首脑会议,强烈谴责以色列在东耶路撒冷及其他被占阿拉伯领土上继续扩建犹太人定居点。一些欧洲国家和阿拉伯国家先后两次在联合国安理会提出提案,要求以色列停止在东耶路撒冷建犹太人定居点,但都由于美国行使否决权而未通过。3月13日,联合国大会以130票的压倒多数通过决议,指出以色列在东耶路撒冷哈尔霍马建立犹太人新定居点是对巴以和平设置重大障碍,敦促以色列立即停止这项计划,只有美国和以色列两票反对。美国虽然多次动用否决权,阻止了联大决议的通过,但也使美国孤立于国际社会。对耶路撒冷问题态度的转变,可以改善美国的国际形象。

其二是美国若不改变在耶路撒冷问题上的亲以立场,中东和平进程将无法推进,还会影响美国称霸中东,建立美国领导下的世界新秩序的战略构想。因为耶路撒冷问题是阿以谈判中最为敏感

的问题,美国如不在此问题上持公正立场,将难以继续推动中东和平进程。在耶路撒冷问题上改变亲以立场,有利于建立美国的中东霸权。

其三是克林顿总统即将卸任,他很想卸任之前推动中东和平进程,在自己的功劳簿上添上辉煌的一笔。

正是出于上述考虑,美国才在耶路撒冷问题上来了一个急刹车,阻止了罗伯特·多尔议案的实施,使美国对耶路撒冷的立场回到正确轨道上来。

通过上述分析,我们可以看出美国对耶路撒冷问题态度和政策的演变有着深刻的国际和国内背景。美国在耶路撒冷问题上态度的演变,充分说明美国并不是中东和平进程公正的调解人,它的政策是以美国和以色列的利益为转移。然而,由于美国在中东和谈中的地位无以替代,故目前的中东和平进程仍充满变数。最近,美国新总统布什又扬言把美国驻以使馆从特拉维夫迁往耶路撒冷,支持以色列在耶路撒冷问题上的立场。所以,耶路撒冷问题的解决将是一项非常艰巨的任务。

(责任编辑:王建;责任校对:徐拓)

书刊评介

《到非洲创业》简介

自“中非合作论坛——北京2000年部长级会议”召开后,中国大地掀起了一股“非洲热”,配合这股“非洲热”出版的各种有关非洲的书籍也越来越多。由熊思浩撰写、经济日报出版社今年3月出版的《到非洲创业——一个不容忽视的新兴市场》,是指导中国企业开拓非洲市场很有参考价值的一本书。作者认为,在中国实施外贸多元化战略和“走出去”战略的进程中,非洲应当成为重点,因为“做生意,非洲机会实在多”。在开拓非洲市场的过程中,中国企业还应从非洲实际出发,本着“互惠互利、促进发展、共同繁荣”的原则有条不紊地去开拓,并要特别注意以下几点:一是深入考察,了解非洲市场的需求;二是开展合作,确定项目;三是优化组合,互通有无;四是培育市场,从小做大;五是着眼长远,扎根非洲。只有这样,才能达到今天播种耕耘、明天鲜花盛开、后天结果收获的效果。

(艾迪)

Reasons of the U. S. Policy Changes on Jerusalem Issue

Zhao Keren

pp. 27~ 30

Jerusalem issue is the most difficult problem to resolve in the final position talk between Palestine and Israel. Being the sole superpower in the world and the mediator of Palestine – Israel peace talk, the U. S. can play an important role in the peace process of the Middle East. America's attitude towards Jerusalem issue has experienced three phases: First, supports internationalization;

Second, gives tacit consent to Israel's occupation of Jerusalem and regards it as its capital; Third, asks both Palestine and Israel to resolve this issue through peace talk. Understanding the changes of the U. S. attitude and its policy on Jerusalem issue will be helpful to grasp the essence of the U. S. Middle East policy and to promote Palestine – Israel peace process.

Thinking on African Development Problem

Zhang Xiang

pp. 31~ 37

In summing up the development of African countries in the past decades, we should have following angles: historical angle, whole continent angle, multi-direction angle, global angle and sympathy angle. Meanwhile, we should analyze and evaluate Africa's development dialectically. It

means that we should see development from poverty, see progress from chaos, see brilliance from backwardness. Only in this way can Africa and international society really sum up the experiences and lessons, take a correct development strategy, and help Africa to realize rejuvenation.

Cultural Reflection on African Development Problem

Zhang Hongming

pp. 38~ 43

The “cultural mode of development” always troubles the leaders of African countries. In a quite long period, Africans often put culture and development in opposite or lay particular emphasis on safeguarding the “reality” (i. e. nationality or specialty) of African culture. Unfortunately, the endeavor of modernization of African countries has been offset by this kind of “reaction” of

“nationalism” to a large extent. In the cultural reflection concerning development problem since 1980s, the new generation intellectuals of Africa have intended to combine the two organically. They put forward the view of defending “African individuality” in the process of development, and stress the role of cultural changes in it.

Solving Debt Problem: An Urgent Issue for African Economic Development in the New Century

An Chunying & Meng Lihong

pp. 44~ 47

In the rapid process of world economic globalization, African countries are struggling in

the yoke of debt. Debt problem has become the core problem restricting the further development of