

中东和平“路线图”浅析

孙德刚

内容提要 伊拉克战争后,美国从“改造中东”的大局出发,同欧盟、俄罗斯和联合国一道向巴以双方提出了“路线图”计划。尽管该计划起初均受到巴以双方的认可,也受到阿拉伯世界和国际社会的广泛赞同,但随着中东局势的不断变化,该计划在刚刚付诸实施时就遇到了巨大挑战,且面临“夭折”的危险。布什政府企图改造“失败国家”的努力在阿富汗和伊拉克相继遇到挫折后,在巴勒斯坦将注定再次以失败而告终。

关键词 “路线图” 巴以冲突 中东和谈 “失败国家”论

作者简介 孙德刚,1977 年生,上海外国语大学社科院 2003 级博士研究生(上海 200083)。

不少人都知道,冷战以来美国对中东的政策主要是“东遏两伊,西促和谈”。伊拉克战争后,美国在海湾地区强化了其军事存在,巩固了它在中东地区的主导地位,“西促和谈”自然就摆到了日程上。另外,小布什也接受了其父在海湾战争之后“赢了战争、输了大选”的惨痛教训,决心推动中东和谈。

—

中东和平“路线图”计划的提出不是一个孤立事件。小布什意在通过对巴勒斯坦的改造促进中东地区全面整合,把解决巴以问题作为全面解决中东问题的突破口,借机巩固和重建美国对全球的霸权。美国新保守主义者把“改造中东”的战略构想与一战后的威尔逊《十四点计划》和二战后的《马歇尔计划》相提并论,期待中东能像 20 世纪 80 年代的拉美和 90 年代的东欧、非洲一样涌起民主化浪潮,出现民主化的“多米诺骨牌”效应,实现美国统治下的“中东民主与繁荣。”美国政界普遍认为,如果美国不能有效控制中东,简直难以想象美国的领导地位还会存在。¹ 美国前国务卿亨利·基辛格曾指出,中东

地区冲突与 17 世纪的欧洲相似,美国同伊斯兰世界冲突的根源是意识形态和宗教的。美国企图通过改造巴勒斯坦,重新整合阿拉伯,乃至整个伊斯兰世界,以帮助它们促进市场经济、民主体制和教育改革,根除滋生恐怖主义的土壤。美国智囊机构兰德公司不久前发表的一份关于美国中东战略报告指出,美国军事打击伊拉克只是“战术目标”,而改造沙特则是“战略目标”,改造埃及是“最大猎物”,解决巴以问题则是关键的关键。

伊拉克战争前后,美欧关系的疏远也是促使小布什推动中东和谈的又一诱因。当今世界的主要矛盾有两组。其一是超国际范畴各国联合应对全球性难题的矛盾,主要集中在恐怖主义与国际反恐这对矛盾上。其二是传统国际范畴里“称霸”与“反霸”的矛盾,即一霸与多强之间的矛盾,矛盾的双方分别是美国与法、德、俄等。伊拉克战争爆发前,俄罗斯一改在阿富汗战争中大力支持美国的态度,反而与法国联手,威胁要在

¹ Simon W. Murden, *Islam, the Middle East and the New Global Hegemony*, Lynne Rienner Publisher, Inc, 2002, p. 44.

安理会就对伊拉克动武的决议行使否决权,¹ 从而迫使美国背上了“师出无名”的包袱;开战后,法、德、俄不仅未改初衷,而且继续积极开展外交活动,抨击美国的军事行动是“侵略行径”。2003年4月11日,3国首脑聚集俄罗斯圣彼得堡,公开与美国叫板。对于这种现象,美国乔治城大学教授查尔斯·库普钱认为,随着欧洲作为一个联合的政治力量的崛起,美欧联盟终将分裂为北美和欧洲两个部分,就像当年的罗马帝国分裂成罗马帝国和康斯坦丁堡帝国一样。尽管双方拥有共同的文化和传统,但东西两个帝国却成了死对头。^④ 无论如何,美欧矛盾由秘密到公开,由小到大,已成为不争的事实。从经济领域来看,这种矛盾是美元与欧元的矛盾;从政治上看,则是双方地缘战略的矛盾;从深层次的理论来看,双方矛盾的焦点其实是全球化时代美国帝国管理模式与欧洲的欧盟管理模式的矛盾。为修复美国同传统盟友法德和欧洲强国俄罗斯的关系,改善其在国际上的形象,美国必须显示自己对国际合作的诚意,而中东和平“路线图”的提出则为美国改变形象提供了良机。

二

2000年9月,以色列领导人沙龙强行“参观”耶路撒冷的阿克萨清真寺,点燃了巴以之间新一轮暴力冲突的“火种”。这轮暴力冲突造成3000多人伤亡,中东和平进程严重受阻。为打破僵局,小布什总统于2002年6月24日就中东问题发表讲话,初步提出了中东和平“路线图”计划,主张以巴作为“两个毗邻的国家生活在和平与安全之中”。同年7月,美国、俄罗斯、欧盟和联合国4方讨论该计划。10月“路线图”计划草案被提交给巴以双方征求意见;12月20日,“四方机制”在华盛顿最后敲定该计划,并批准予以公布。2003年初,美国忙于伊拉克战争,“路线图”计划迟迟未能公布于世。同年3月19日,阿巴斯被任命为巴勒斯坦首任总理。4月30日,美国驻以色列大使和“四方机制”特使分别向以巴双方递交了“路线图”计划。^⑤

该计划的实施分3个阶段。第1阶段(2002年下半年~2003年5月):巴以实现停火,结束

暴力冲突,巴勒斯坦方面须有效打击恐怖主义,进行全面政治改革,在安全问题上与以色列合作;以色列须撤离2000年9月28日后占领的巴勒斯坦领土,拆除2001年3月以后建立的定居点,采取一切可能和必要的措施保证巴勒斯坦人民生活恢复正常。第2阶段(2003年6月~2003年12月):巴勒斯坦方面完成大选,“四方机制”组织召开中东问题国际会议,建立拥有临时边界和主要象征的临时巴勒斯坦国。第3阶段(2004~2005年):“四方机制”将推动巴以就边界问题、耶路撒冷地位问题、赔偿问题、难民回归问题、巴约边界问题、巴埃边界安全等最棘手的问题进行谈判。同时,有关方面将推动叙以、黎以谈判,实现阿以关系全面正常化。

“路线图”计划首次要求巴以双方在政治、经济、安全和机构改革等方面采取并行措施,肯定了双方马德里和会确定的“以土地换和平”的原则,为巴以和平进程确定了新的谈判依据和时间表,为平息巴以暴力冲突、缓和中东紧张局势带来了希望。与《奥斯陆协议》相比,“路线图”更强调巴勒斯坦建国问题。它规定“2005年建立独立的巴勒斯坦国”和实现“巴以和平共处”这两个并重的目标,以及双方对此应承担的义务。这在很大程度上满足了巴勒斯坦和广大阿拉伯世界的正当要求,为平息它们多年的积怨、开始巴以和谈创造了有利条件。

三

“路线图”计划公布后,巴勒斯坦方面反应积极。2003年5月3日,巴方首先表示接受“路线图”,并承诺对巴勒斯坦权力机构进行改革。巴勒斯坦方面一再声称只要以方首先从加沙和约旦河西岸的巴控区撤军,停止修建并拆除巴控区内的所有犹太人定居点,巴方会不加修改地实施“路线图”计划。以色列虽对“路线图”计划有

¹ Landon Michénel and Jenny Hellen, “France and Russia are Opposing the Postwar Plan,” *Wall Street Times*, March 24, 2003.

^④ Charles A. Kupchan, *The End of the American Era: U. S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*, Alfred A. Knoff, New York, 2002, p. 120.

^⑤ *British Financial Times*, May 2, 2003.

种种不满,但表示愿意结束对巴勒斯坦的“占领”,承认巴勒斯坦有“建国”的权利。5月23日,以色列总理沙龙表示准备接受中东和平“路线图”。两天后,以色列内阁经过6个小时的激烈辩论,终于以12票赞成、7票反对、4票弃权的结果通过了“路线图”计划。26日,在以色列利库德集团会议上,沙龙说,如果继续使350万巴勒斯坦人处于“被占领状态”,这对以色列人和巴勒斯坦人来说都是“一场灾难”。这里,沙龙破天荒地使用了“被占领”一词。因而尽管以色列内阁对“路线图”计划提出了种种保留意见,但在巴以和平方向上迈出了关键的一步。

“路线图”计划之所以受到巴以双方积极响应,这与持续30多个月的巴以冲突不无关系。两年多来,暴力冲突导致巴勒斯坦死亡2400多人,以色列死亡800多人,并导致巴勒斯坦经济损失60亿美元,贫困问题日益严重。巴勒斯坦还有大量人员在以色列务工,长期的暴力冲突使巴方难以承受。同时以色列也遭受了230亿美元的经济损失,经济形势不断恶化。2001年以色列经济增长率为-0.5%,2002年为-1%,失业率升至10.3%。从以色列国内来看,工党积极支持“路线图”计划,沙龙在中东和平进程中的务实态度也为实施“路线图”创造了有利条件。2003年5月26日,沙龙对国内批评者表示:“我想明确地说,我想尽一切所能(与巴勒斯坦方面)达成一项政治协议,因为这对以色列很重要。”¹之后,以巴之间袭击事件明显减少,以色列开始从加沙北部和约旦河西岸的伯利恒撤军,并拆毁部分以色列定居点。阿巴斯与沙龙多次会晤,以巴双方有关机构也恢复接触。阿巴斯和沙龙还分别于7月下旬赴美国会见小布什。

“路线图”计划起初被双方接受,与美国的支持也有很大关系。美国为平息巴以冲突,不惜严厉警告以色列强硬派,迫使以色列在和谈中让步。“路线图”计划公布前,以色列曾向美国提出14条修改意见,均遭到美国拒绝。伊拉克战争后,小布什政府在全球的首要任务仍是进行国际反恐,剿灭基地组织、清除萨达姆残余势力和解决巴以冲突是这一要务的3个组成部分。美国外交学会中东论坛负责人朱迪思·基珀说:“以巴冲突的意义已超过冲突本身。它是该地区和其他

地区反美情绪的核心。”^④伊拉克战争后,美国参与中东和谈有助于改善国际形象。^④美国推行和平“路线图”是美国整合中东的重要步骤,其目标是根除“恐怖暴力活动”,压巴勒斯坦领导层更新换代,组成一个亲美国和以色列、接受美国价值观的政权,使巴勒斯坦成为继以色列、伊拉克之后的第3个符合美国标准的“民主国家”,成为美国整合其他阿拉伯国家的另一个样板。

2003年5月9日,小布什提出了“美国—中东自由贸易区”的设想,试图以中东经济自由化带动其政治自由化。5月中旬开始,美国国务卿鲍威尔与欧盟负责外交和安全政策的高级代表在中东穿梭斡旋。6月4日,小布什出席了美国、埃及、约旦、沙特阿拉伯、巴林和巴勒斯坦参加的沙姆沙伊赫美—阿首脑会议,“路线图”计划得到了广大阿拉伯国家的认可和支持。会后,埃及总统穆巴拉克代表阿拉伯国家发表声明,强调阿拉伯将同美国一道努力,抓住机遇,推动中东和平进程,履行所有有关“路线图”计划的承诺。小布什也宣布:“美国将为一个新的、重组的巴安全机构提供支持和培训,把巴以和平事业作为最优先考虑的事务,帮巴以尽快实现真正的和平。”^⑤

为进一步推动中东和平计划,2003年6月5日,小布什参加了亚哈巴美巴以三方峰会,为执行“路线图”计划确定实际步骤。^⑥6月14日,美国中东特使沃尔夫访问以色列和巴勒斯坦;6月21日,美国国务卿5周内开始第3次访问以巴双方;6月28日,美国总统国家安全事务助理赖斯又对以巴进行了访问,并促使以巴双方签订了《停火协定》:哈马斯、杰哈德和法塔赫3个组织加入停火协议,宣布有条件停火3个月;以色列宣布从加沙北部和伯利恒撤军,将上述地区的安全事务移交给巴民族权力机构。这使巴以双方迈出了“通向中东和平的第一步”。在美、

¹ The Associated Press, May 26, 2003.

^④ The Los Angeles Times, April 30, 2003.

^{④⑤} Peter Grier, “Bush’s Key Role as A Summiteer,” *The Christian Science Monitor*, June 2, 2003.

^⑥ Text of Comments by Bush Middle-East Leaders, *The Associated Press*, June 4, 2003.

^⑥ Boston Global, June 8, 2003.

欧、俄等国际力量的推动下，阿巴斯承诺放弃武装起义，停止针对以色列的武装袭击和暴行；沙龙也表示将解除对约旦河西岸的封锁，允许2万巴勒斯坦人去以色列务工。在国际社会的斡旋下，“路线图”计划得到了初步执行。7月25日，在阿巴斯访问美国前夕，沙龙办公室发言人宣布，以色列政府将释放数百名被关押在以监狱中的巴勒斯坦人，同时，西岸地区的两个城市也将很快交由巴勒斯坦当局管理。¹

四

好景不长，“路线图”计划随后一度搁浅，逐渐暴露出其本身的缺陷。实际上从一开始，巴以双方内部对“路线图”计划就反应不一。2003年6月4日，就在阿巴斯宣布其政府将停止武装起义、消灭恐怖主义、承认以色列有生存权利时，哈马斯领导人阿齐兹·兰提西就说：“我们将站在巴勒斯坦人民一边，紧握手枪。”^④同样，以色列也采取了两手政策。以色列一方面与巴勒斯坦进行接触，另一方面又加大了对“哈马斯”、“杰哈德”的打击力度，在一周内向“哈马斯”领导人发动了7次“定点清除”袭击，“清除的目标从军事领导人扩大到政治领导人，甚至包括伊斯兰运动精神领袖亚辛”。“路线图”计划在刚刚付诸实施就遇到如此大的阻力，这与以下几点因素密切相关。

首先，从总体来看，“路线图”多是规定性原则，比较笼统。它虽规定了严格具体的时间表，但强调“根据上阶段执行情况”确定下阶段何时开始，这为双方拒不执行计划留下了隐患。同《奥斯陆协议》一样，“路线图”对“耶路撒冷”问题、巴勒斯坦难民回归等棘手问题未提出具体方案，仅仅规定由巴以双方谈判解决。这样双方每迈进一步都要担心这会削弱自己下一步谈判的筹码。^⑤“路线图”计划也有偏急之处。它规定双方一年内实现停火，以色列撤军，巴勒斯坦实现建国；两年内完成有关事项的最终地位谈判，实现两国和平共处。中东问题已有半个多世纪的历史，积重难返，双方斗争的焦点与各自民族的核心利益息息相关，关键时刻谁也不让步。因而“路线图”计划对中东问题的复杂性估计不

足。更何况与《奥斯陆协议》不同的是，“路线图”不是巴以双方谈判的结果，而是以美国为首的国际社会“强加”给巴以双方的。它不是以巴双方通过谈判达成的一个指导和谈的框架，而是国际社会作为仲裁者以巴如何采取行动停止冲突、恢复和谈、最终实现和平而规定的“路线图”。所以，将以巴双方定在外人制定的计划上，这就不可能取得长期目标。^⅔而且，“路线图”计划对以、叙、黎之间的领土问题仅一笔带过，没有设计任何方案，更未将其提上议事日程，这对全面解决中东问题很不利。对此，叙利亚总统曾当面向美国国务卿鲍威尔提出过质疑。^⅔

其次，“路线图”计划还受到巴以双方内部强硬势力的坚决抵制。巴勒斯坦的“哈马斯”、“杰哈德”、“人阵”、“民阵”等激进组织在“路线图”计划中属于被取缔和打击的对象，因而它们都坚决反对该计划。同时，以色列国内激进势力认为，美国的中东和平设想只是为了安抚阿拉伯国家和伊斯兰世界，因此“路线图”计划会损害以色列的利益，只有巴勒斯坦实行行政改革，且采取有效措施打击恐怖组织后，以方才能撤军并恢复谈判。巴方要求以方在6个月内从2000年4月28日以来所占地区撤军，全部释放6000名巴勒斯坦被关押人员，按“路线图”计划停建隔离墙。以色列对此则采取拖延的措施。犹太定居者更是坚决反对拆除任何定居点。以色列的强硬政策是国际形势发展的产物。伊拉克战争消除了来自萨达姆政权对以色列的威胁，使以安全环境得到很大改善，美以促使阿巴斯任总理，更削弱了阿拉法特的权力，因而以色列就可以“有恃无恐”了。在国内巨大压力下，沙龙政府一方面表示愿做出“痛苦的让步”，另一方面又积极游说美国，要求修改“路线图”计划，而巴方则强烈反对以方对“路线图”进行修改。2003年5月25日，阿巴斯对埃及国家电台说，“路线图”

¹ The French Information Union, July 25, 2003.

^④ (British) The Times, June 5, 2003.

^⑤ Los Angeles Times, June 15, 2003.

^⅔ “Be Cautious, and Don't Take the Road Map as the Truth,” Los Angeles Times, May 18, 2003.

^⅔ David Ignatius, “A Road Map for Syria Too,” The Washington Post, June 3, 2003.

设定的时间表和监督机制不容修改, 必须严格执行, 巴方不接受对条款所做的任何改动。¹ 所以自“路线图”计划公布之初, 巴以双方的矛盾就已初见端倪。

再次, 巴自治政府内部的权力斗争也严重影响了“路线图”计划的实施。巴勒斯坦总理阿巴斯是阿拉法特在美以双方强大压力下做出“无奈”选择的结果, 这为后来两人的矛盾激化埋下了种子。阿巴斯是温和派的代表, 信奉“非暴力主义”, 而阿拉法特则坚持“和谈”和“起义”并用, 认为这是迫使以色列做出让步的有力保障。在内政上, 阿巴斯主张进行内部机构改革, 试图摆脱阿拉法特对他的牵制。但阿拉法特通过成立国家安全委员会牢牢抓住在安全上的最终发言权。两人的权力斗争日趋激烈, 阿拉法特甚至在公开场合称“选择阿巴斯任总理是个错误”。2003 年 5 月 27 日, 阿拉法特说, 在巴以谈判过程中, 巴方的负责人是他而不是巴总理阿巴斯。这表明巴内部激烈的权力斗争已完全公开化, 使得巴以召开首脑会议的计划陷入混乱。^④ “路线图”计划的实施困难重重在很大程度上是由于阿巴斯是个“弱势总理”。

最后, “路线图”计划并非小布什所要优先考虑的问题。舆论认为, 小布什是否会表现出对解决中东有关问题所需的耐心, 以及他是否愿意在竞选连任日益临近时冒政治风险非常令人怀疑。^④ 另外, 大选来临, 小布什也不可能有很多时间去考虑中东巴以问题。^{1/4} 他要想获得连任, 又不能不考虑到强大的犹太人院外集团的重要影响。2003 年 6 月 11 日, 美国议会中以色列支持者开始抨击小布什总统 (因为他对以色列袭击巴勒斯坦好战组织行为提出过批评)。美以公共事务委员会成员罕有地公开指责小布什: “以色列将承担起打击恐怖组织的责任, 也必须这么做, 而且美国的政策也必须支持此类行动。”^{1/2} 2003 年一项民意调查显示, 近 2/3 的美国人认为小布什在首届任期内不会在中东和平问题上取得任何实质性进展。^{3/4}

由于上述原因, “路线图”计划还未真正开始执行便面临“夭折”的危险。2003 年 8 月底,

耶路撒冷再次发生汽车爆炸事件, 造成 21 人死亡, 以色列旋即针对这起事件进行报复。9 月 6 日, 巴勒斯坦总理阿巴斯向阿拉法特递交了辞呈,^⑤ 此举对美国支持的“路线图”计划又是一个沉重的打击。当天, 以色列出动 F-16 战斗机向加沙一栋 3 层民房投下 250 公斤的炸弹, 目标就是伊斯兰抵抗运动创始人亚辛。次日, 阿拉法特在接受美国 CNN 记者的录音采访时说: “‘路线图’计划已名存实亡, 原因只有一个, 那就是以军在最近几周入侵了巴勒斯坦, 且美国放任该计划流产。”⁽¹⁾ 随后以色列宣布在 2003 年底驱逐阿拉法特, 并称他是“中东和平的最大障碍”。9 月 10 日, 以色列相继发生了两起自杀性爆炸事件, 肇事者及另外 14 人在这起事件中死亡。这样不仅“路线图”计划无法实施下去, 且巴以局面有失控的危险。“‘路线图’之所以失败, 是因为各方都未能履行义务, 以色列没有拆除定居点 (以军只清除了西岸和加沙地带 500 个路障中的 9 个), 巴勒斯坦没有采取明显的反恐行动, 美国对和平进程的监督也一败涂地。”^①

2003 年 9 月 19 日, 联合国大会通过决议, 反对以色列驱逐阿拉法特, 随后以色列的立场也趋于温和, 但巴以僵局仍有待打破; 巴勒斯坦新总理库赖上任后, 面临内政外交等诸多方面的挑战。根据近期事态的发展可以认为, 在可预见的将来, “路线图”计划付诸实施困难重重, 取得成果的希望十分渺茫。

(责任编辑: 徐 拓 责任校对: 邢永平)

¹ French Information Union from Cairo, May 25, 2003.

^④ The Associated Press, May 27.

^(四) Susan Page, “Middle - East Presents Next Big Gamble for Bush,” USA TODAY, June 3, 2003.

^{1/4} Richard Beeston, “Bush Has Crucial Advantages to Help His Search for Peace,” The Times, June 4, 2003.

^{1/2} New York Times, June 12, 2003.

^{3/4} Susan Page, op. cit. June 3, 2003.

^⑧ The Associated Press, September 6, 2003.

⁽¹⁾ The Associated Press, September 7, 2003.

^① The Washington Post, August 28, 2003.