

中东和平“路线图”计划及 有关各方的反应和实施条件

吕志平

今年 5 月,巴勒斯坦和以色列先后宣布接受中东和平“路线图”计划。在美巴以峰会之后,巴以连续发生了多起暴力冲突,中东和平进程陷入“山重水复疑无路”的境地。然而,6 月底巴以达成《停火协议》、哈马斯等三个激进组织宣布停火、以军撤出加沙地带,使中东和平进程迈出重要的一步。现在,就中东和平“路线图”计划、巴以双方的反应和执行计划的条件等进行分析,可能对理解中东和平进程的艰难性和曲折性会有些许裨益。

一、中东和平“路线图”计划

中东问题“四方机制”为解决巴以冲突,实现巴勒斯坦建国,于 4 月底公布中东和平“路线图”计划。该计划是对“以土地换和平”的原则的重申和肯定,为中东和平进程带来新的希望。

(一)“路线图”的出台背景。2000 年 9 月,以色列右翼势力利库德集团领导人沙龙强行“参观”耶路撒冷的阿克萨清真寺。这次蓄意的挑衅行动,引发了巴以之间新一轮暴力冲突。“9·11 事件”后,沙龙政府又打着“反恐”旗号多次入侵巴控区,哈马斯等激进组织则采取“自杀性爆炸”方式进行回击。双方的暴力冲突造成 3000 余人死亡,中东和平进程严重受挫,形势出现重大逆转。为打破僵局,布什总统 2002 年 6 月 24 日提出了新

的中东和平“路线图”计划。同年 7 月,中东问题“四方机制”(美国、欧盟、俄罗斯、联合国)就该计划进行酝酿;10 月,“路线图”计划草本提交巴以双方征求意见;12 月 20 日,“四方机制”在华盛顿最后敲定该计划,并准备予以公布。但以色列高层对“路线图”认识不一,执意要求推迟公布时间。今年 3 月 20 日,伊拉克战争爆发。当时,美国一方面忙于战事,另一方面有意“架空”阿拉法特,削弱其影响。美方称,一俟“拥有实权的巴勒斯坦自治政府总理就职”,就公布“路线图”。3 月 19 日,阿拉法特被迫任命巴解执委会秘书长马哈茂德·阿巴斯为巴首任总理。10 天后,巴立法委员会通过阿巴斯提交的新内阁成员名单,为延宕已久的“路线图”公布铺平道路。4 月 30 日,美国驻以大使和“四方机制”特使分别向以巴双方递交“路线图”。“四方机制”还为此发表声明,“四方机制”将根据“巴以两国和平共处的构想”,同该两国以及其他中东国家为实现这一和平计划而共同努力。

(二)“路线图”的内容。“路线图”解决巴以冲突的基本原则是“先易后难”,目的是“结束以色列自 1967 年以来对巴勒斯坦领土的占领,最终建立一个独立、民主、自主的巴勒斯坦国,使之在和平与安全的环境中与以色列和其他邻国友好共处”。“路线图”分三个

阶段实施:第一个阶段:2002 年下半年—2003 年 5 月。主要任务是巴以实现停火,结束暴力冲突,巴方须有效打击恐怖活动、继续进行全面政治改革,并在安全问题上与以色列进行合作;以方则应该撤离 2000 年 9 月 28 日后占领的巴领土、冻结所有犹太人定居点的建设、拆除 2001 年 3 月以后建立的定居点,并采取一切可能和必要的措施保证巴人民生活恢复正常。第二个阶段:2003 年 6 月—12 月,亦称“过渡期”。主要任务是,巴方完成大选,“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。第三个阶段:2004 年—2005 年。“四方机制”将再次召开中东问题国际会议,推动巴以就包括边界、耶路撒冷地位、赔偿、难民回归和巴控区犹太人定居点以及加沙与约旦河西岸之间的通道、巴约(旦)、巴埃(及)边界安全等最棘手的问题进行谈判,并达成最终协议,划定巴以边界。与此同时,有关方面将推动叙以、黎以谈判,使阿拉伯国家与以色列实现全面的关系正常化。“路线图”要求巴方进行政治和司法改革,切实制止暴力袭击活动;要求以方停止扩建犹太人定居点等。“路线图”规定,“四方机制”将对整个计划的实施提供必要的协助和便利、负责监督和评判巴以双方的执行情况,并决定是否从一个阶段转入下一个阶段。

(三)“路线图”的积极意义。“路线图”的指导思想是,巴以双方依据马德里和会确定的“以土地换和平”的原则、联合国的有关决议、有关各方业已达成的协议和经过阿盟首脑会议批准的“沙特和平倡议”的精神,解决巴以之间的冲突,并按顺序绘制出巴以和平的前景。“路线图”的公布,为久拖不决,甚至不时出现逆转的巴以和平进程拟定了阶段性的大框架;“路线图”首次要求巴以双方在政

治、经济、人道主义、安全和机构改革等方面采取并行措施,亦即巴以任何一方采取行动都不能以“对方可能采取何种行动”为前提。总的看,“路线图”重申和肯定了“土地换和平”的原则,为巴以和平进程确定了新的谈判依据,是一项有助于中东和平进程早日摆脱困境、巴以开始进行和谈并取得成果的积极的和平倡议。“路线图”为平息巴以暴力冲突、重新启动中东和平进程、缓和中东地区紧张局势,带来新的希望。因此,“路线图”受到包括中国在内的国际社会的广泛关注和积极欢迎。

二、巴以双方对“路线图”的反应

巴勒斯坦方面对“路线图”反应积极,表示愿继续进行机构改革;以色列方面虽然对“路线图”有种种不满,但仍有保留地予以接受,并正式表示愿结束对巴的“占领”、承认巴有“建国”权利。

(一)巴勒斯坦首先表示接受“路线图”。5 月 3 日,巴勒斯坦方面首先表示接受“路线图”,同时,巴还表示将在建立总理负责制的基础上,继续深入进行巴权力机构的改革。但是,巴方强调不加修改地实施“路线图”计划,要求以方首先从加沙和约旦河西岸的巴勒斯坦控制区撤军,要求以方停止建立并拆除巴控区内的所有犹太人定居点,为巴以和谈创造良好气氛。

(二)以色列政府有保留地接受“路线图”计划。5 月 23 日,以色列总理沙龙表示准备接受中东和平“路线图”;25 日,以内阁经过长达 6 个小时的激烈辩论,终于以 12 票赞成,7 票反对,4 票弃权的投票结果通过了“路线图”计划。据报道,内阁会议一开始,沙龙就着重强调了解决以巴冲突的重要性。他说,“巴勒斯坦建国决不是我此生的梦想,但从长远看,让以色列人统治 350 万巴勒斯坦

人是不现实的”。他还表示,从目前形势看,以色列如果想得到安宁,就必须同意巴勒斯坦人建立自己的国家。为使得“路线图”得以通过,沙龙还对国防部长穆法兹、财政部长内塔尼亚胡等对“路线图”持反对态度或深有疑虑的人士进行了安抚。沙龙表示,以色列不久前就“路线图”向美国提出了14条修改意见,而且美国政府已保证,在执行“路线图”过程中将认真加以考虑。26日,在以色列利库德集团会议上,沙龙破天荒地使用了“占领”一词。他说,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都是一场“灾难”。虽然,以内阁对“路线图”计划提出了一系列保留意见,但以政府毕竟首次正式肯定巴勒斯坦有建国权力,标志着沙龙政府朝和平方向迈出了“关键性的一步”。

三、实施“路线图”的有利条件

“路线图”明确规定了中东和平进程的具体目标和进度时间表,受到国际社会的普遍欢迎,以色列强硬派总理沙龙态度软化,趋于务实,国际社会则愿提供积极帮助,促使巴以实施“路线图”。

(一)国际社会对“路线图”形成空前共识。美国发动的伊拉克战争,在短期内迅速摧毁萨达姆政权,使美国以当今唯一超级大国的强势姿态出现在中东地区的核心部位。这一态势对在巴以问题上一贯支持巴勒斯坦、反对以色列的叙利亚、黎巴嫩、伊朗等国形成重大威胁。伊拉克战事基本结束后,美国务卿鲍威尔对叙利亚、黎巴嫩进行了旋风式访问。鲍明确要求叙停止对恐怖活动的支持,关闭巴勒斯坦等阿拉伯激进派别在叙的基地和办事机构,并撤出在黎巴嫩的叙利亚军队。鲍在访问中,恩威并重,软硬兼施,迫使叙表示愿与以进行和谈,黎甚至表示积极

支持“路线图”计划。美与伊朗也以适当方式进行了接触,伊目前为“核问题”所困扰,不敢公开反对“路线图”;中东温和穆斯林国家都表示拥护“路线图”,埃及也积极参与中东和平进程,并尽力施加有益影响。应该说,国际社会对“路线图”形成了前所未有的共识。

(二)以色列希望巴消除对以的敌意,工党支持利库德政府实施“路线图”。近30个月的巴以冲突,使以蒙受了230亿美元的经济损失,经济形势不断恶化;巴勒斯坦方面经济损失60亿美元,贫困现象日益加剧。巴勒斯坦有大量人员在以色列务工,长期暴力冲突造成的大量人员伤亡和经济损失使巴以双方均难以承受,以色列尤其希望巴方消除对以的敌意,尽快改善以的国家经济状况。美国为平息巴以冲突,不惜对以施压,“严厉”警告以色列强硬派,既迫使以在近期的和谈中做出了让步,又在一定程度上疏缓了伊斯兰世界强烈的反美情绪。另一方面,以工党对内阁的明智决定表示欢迎,并希望沙龙政府“真诚地”接受“路线图”。工党称,他们愿意在议会中支持沙龙。10年前,巴勒斯坦与以色列工党政府经挪威调解在奥斯陆达成“和平协议”。但该协议没有经受过右翼势力利库德集团的考验。利库德集团取代工党政府后,不愿承认上述协议,甚至根本不同意巴民族权利机构依据该协议建立巴勒斯坦国。2000年9月至今的巴以流血冲突,在一定程度上正是基于上述原因产生的结果。如今,沙龙对“路线图”的态度趋于务实。工党又表示积极支持沙龙政府执行“路线图”计划,使以高层具备了执行“路线图”的重要有利条件。

(三)“路线图”明确规定了中东和平进程的具体目标和有关进度。“路线图”规定“2005年建立独立的巴勒斯坦国”以及“实现

巴以和平共处”两个并重的目标和双方为此承担的义务。与奥斯陆和平协议相比,“路线图”强化了巴建国问题。奥斯陆协议将巴建国问题放在巴以双方谈判解决所有问题之后,不免使巴建国问题受谈判进度限制而变得遥不可及,以至酿成巴以乃至阿以之间的武装冲突和长期对抗。“路线图”明确巴建国时间,在很大程度上可以满足巴勒斯坦和阿拉伯世界的正义要求,平息他们多年的积怨,同时也可能为实现阿拉伯国家与以色列的和解奠定比较有益的基础。

(四)国际社会将积极促进“路线图”计划的实施。5月中旬以来,美国国务卿鲍威尔和欧盟负责外交和安全政策的高级代表索拉纳,在中东穿梭斡旋,力图重新启动被长期禁锢的和平进程。从美国方面看,布什政府在全球的要务之一是进行国际反恐。剿灭“基地”组织、推翻萨达姆政权、解决巴以冲突是这一要务的三个组成部分之一。布什的中东之行,通过6月4日沙姆沙伊赫美阿首脑会议和6月5日亚喀巴美巴以三方峰会,为执行“路线图”计划确定实际步骤,志在对中东问题一锤定音:即使不能解决所有难题,也要将中东和平进程的大局打造定型,为此美“郑重”承诺为“路线图”实施提供“权威而有效的国际保证”。6月下旬,美总统国家安全事务助理赖斯对以巴进行访问,并促使巴以签订了《停火协议》:哈马斯、杰哈德和法塔赫等三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,终于使巴以迈出“通向中东和平的第一步”。欧盟也在积极促和。欧盟高级官员频繁与阿以双方接触,特别是不顾美国的警告与阿拉法特会晤,有意摸清有关各方对和谈的争议和主张。欧盟鼓励巴以双方从大局出

发,有效推动中东和平进程。为促进巴以和谈,欧盟最近表示,将与美国一起为巴勒斯坦收买非法武器提供资金保障,并警告如哈马斯拒不接受全面停火建议,欧盟将冻结该组织在欧盟成员国的资产。在美欧等国际力量推动下,阿巴斯承诺放弃武装起义,停止针对以的武装袭击和暴行;沙龙最近表示将解除对约旦河西岸的封锁,允许两万巴人去以务工。舆论认为,国际社会的斡旋对巴以双方最终接受“路线图”计划和顺利执行该计划,是一个积极的促进和推动。

四、实施“路线图”的困难

“路线图”本身存在先天不足,而巴以政府接受程度不一,双方矛盾复杂,强硬势力作祟,而“四方机制”的主导力量美国亦恐难以全力推动计划的落实。实施“路线图”的不利因素十分明显。

(一)“路线图”本身存在缺陷。一是“路线图”的有关规定多为原则性框架,比较笼统。比如,一方面“路线图”规定了严格具体的时间表,另一方面又强调“根据执行情况”确定下一阶段何时开始,这可能为巴以双方日后推诿扯皮,以至拒不执行计划留下隐患。同时,“路线图”对巴以双方履行相关义务的情况缺乏有效约束和监督。二是在处理巴以之间的棘手难题方面缺乏有效手段。“路线图”与“奥斯陆协议”一样,对诸如“耶路撒冷最终地位”、“巴勒斯坦难民回归”等难题都没有提出具体方案,仅仅规定由巴以双方谈判解决。而这些问题事关巴以各方的根本利益,甚至关系各自政府的存亡,正是这些问题多次使巴以谈判举步不前,将来也无法回避。如巴以各自不能做出实际的、“痛苦的让步”,则无法找到双方都能接受的两全方案。三是“路线图”对计划执行中的实际困难估计不足。“路线图”计划一年内实现巴以停火、以

色列撤军和巴勒斯坦实现初步建国;两年时间完成有关事项的最终地位谈判,结束巴以冲突,并实现两国的和平共处。两三年的时间就想解决长达半个多世纪的巴以冲突问题,在一定程度上是“纸上谈兵”,过于乐观。况且事态发展的不确定因素很多,“计划”难以严格按“路线图”确定的时间表推进。

(二)巴以双方对“路线图”的接受程度各异,强硬势力仍表示坚决抵制。首先,巴以对“路线图”接受程度不同。巴对“路线图”总体上满意。巴总理阿巴斯五月初表示,希望尽快公布其具体内容、反对以方大幅度修改“路线图”,强调“路线图”设定的时间表和监督机制不容修改,主张严格实施,加强监督。以方则采取“拖延”战术。一方面,以总理沙龙表示愿意作出“痛苦的让步”,但另一方面,以方又积极游说美国,促其对“路线图”进行多处修改:要求巴方放弃难民回归权、要求进一步明确和加强巴的安全责任、反对在安全形势未得到根本改善的情况下冻结定居点建设、认为欧盟和俄罗斯及联合国袒护巴勒斯坦,反对由“四方机制”对“路线图”实施进行全面监督,坚持在安全问题上只能由美国独家监督等。其次,巴以各自内部的激进势力对“路线图”持强烈反对态度。巴方的“哈马斯”、“人阵”、“阿克萨烈士旅”、“杰哈德”、“民阵”等激进组织在“路线图”计划中属于被取缔或打击的对象,它们都坚决反对该计划。哈马斯精神领袖亚辛强烈谴责“路线图”是“在牺牲巴勒斯坦安全利益的前提下”保护以色列人的安全。“路线图”公布后,巴激进组织在耶路撒冷等地多次发动针对以平民的自杀性爆炸事件。哈马斯等激进组织认为,“被暴力夺走的,只能靠暴力夺回”、攻击阿巴斯在亚喀巴会议上的承诺,既没有征得哈马斯的同意,也没有换来以色列的让步,哈马斯因此曾

终止与阿巴斯的停火对话。现在,虽然哈马斯等加入了巴以最近达成的《停火协议》,但他们设置了前提条件:以色列必须停止一切针对巴勒斯坦人的军事行动,如针对哈马斯等巴抵抗力量的“定点清除”、摧毁巴房屋、袭击巴城市等,并要求以释放巴囚犯。在以内部,虽然工党、梅雷兹等温和势力呼吁沙龙珍惜这次“难得的和平机遇”,但利库德集团反对“路线图”,三个宗教政党反对巴建国,全国联盟主张巴勒斯坦人迁移到约旦,定居者委员会则坚持扩建定居点。以激进势力认为,美国的中东和平设想只不过是试图安抚阿拉伯国家和伊斯兰世界,“路线图”计划的实施,无疑将牺牲以色列的利益;部分阁员表示,只有在巴实行政治改革并切实采取有效安全措施打击恐怖组织后,以才能撤军、复谈。在最近达成的《停火协议》中,以方要求哈马斯等组织解散并交出武器,这一条件显然很难实现。当沙龙对“路线图”态度软化后,右翼势力对沙龙展开猛烈攻击,指责他向恐怖主义“投降”、是右翼的“叛徒”,甚至扬言要行刺沙龙。

(三)阿拉法特与阿巴斯矛盾突出,巴难以合力推进“路线图”计划实施。首先,在对以政策问题上。以阿巴斯为代表的温和派信奉“非暴力主义”,认为在当前巴以力量对比极度悬殊,特别是伊拉克战争导致巴处境更加艰难的情况下,巴必须改变斗争方针,停止“起义”活动,停止武装抵抗,以此换取美国和国际社会的信任和同情,促美压以撤军。但是,以现任内政部长哈尼·哈桑为代表的强硬派坚决主张继续进行武装起义,反对打击内部的激进势力。阿拉法特则坚持“和谈”和“起义”两手并用,强调继续进行武装斗争,是迫使以色列让步的有力保障。其次,在人事问题上。阿拉法特坚持基本上保留原内阁成员,特别要保留忠于阿的“元老级”人物哈尼·

哈桑等人;阿巴斯主张更多地启用“新人”,增加温和派力量,并加紧进行内部机构改革,逐步摆脱阿拉法特及其党羽的牵制。在是否任命原加沙安全部队司令、阿拉法特的政敌达赫兰为内政部长问题上,阿拉法特与阿巴斯两人曾尖锐对立。虽然达赫兰担任了负责安全事务的国务部长,但阿拉法特随即便成立了国家安全委员会,牢牢抓住在安全问题上的最终“发言权”。第三,在执行“路线图”问题上。阿拉法特并不真心欢迎中东和平“路线图”计划。但是,从法理上讲,阿拉法特是普选领袖,拥有更大的权力,阿巴斯则是阿拉法特任命的内阁总理。民意测验显示,阿拉法特的支持率为 35%;阿巴斯支持率只有 3%,其影响和权力仍然有限。据报道,在阿巴斯参加亚喀巴峰会期间,阿拉法特神情专注,睁着“像鹰一样的双眼”,在拉马拉那座伤痕累累的官邸中,坐阵指挥。他通过电视传播,跟踪会议进展,并且不停地打电话,对阿巴斯进行“遥控”。阿拉法特的助手鲁迪纳称,“如果没有阿拉法特的同意,巴以之间的任何协议都无法真正执行”。预计,在今后的执行“路线图”的过程中,阿拉法特仍将对阿巴斯等进行牵制。

(四) 美国难以全力推进“路线图”的实施。一是美在中东地区目前的关注重点是伊战后重建工作,“路线图”计划的实施并未摆在“最优先地位”。美国是世界上的唯一超强国家,对中东和平进程也有足够的影响力,完全有能力推动“路线图”计划实施,但布什政府在伊拉克战争胜利之际推出“路线图”,在

相当程度上是迫于各方的压力,是要“兑现自己的承诺”,疏缓伊斯兰国家强烈的反美情绪,更重要的是要牢牢掌握中东事务的主导权。二是美国目前正分配“蛋糕”,消化伊战的胜利果实,防止欧盟、俄罗斯和联合国染指中东事务。美国注意到,欧盟长期以来积极推动中东和平进程,在制定和要求美公布“路线图”计划中相当活跃,甚至不惜以适当方式对美施加压力。最近,美不得不花费一定精力与欧、俄和联合国周旋,防止它们挑战美国中东事务的主导地位。三是美推动“路线图”计划实施,亦将受制于国内政治的影响。明年是美国的大选年,布什总统将竞选连任,必定将更多地关注国内事务。同时,美国国内有一个强大的犹太人院外集团,他们对美国政府的决策具有重要影响。为获得犹太人的支持和援助,布什政府不能不考虑以色列政府对“路线图”的意见,况且美方做出类似承诺,不能“食言”。可见,美在推动“路线图”实施过程中,将受多种因素的制约。

综观上述,中东和平“路线图”计划为中东和平进程规划了新的蓝图。美国已承诺为“路线图”实施提供“权威而有效的国际保证”,国际社会将继续推动巴以和平对话,并有可能加大斡旋或干预力度。总体上看,执行“路线图”计划的外部条件是积极的。但必须看到,巴以双方以至阿以双方矛盾尖锐,积怨甚深,巴以对“路线图”态度各异,各自又有多种因素掣肘,双方均难以彻底改弦更张。因此,中东和平的实现不可能一帆风顺,必将经历一个艰难曲折的过程。