

从以色列撤离加沙看巴勒斯坦问题的解决前景

拱振喜

内容提要 巴勒斯坦问题的最终解决将以建立独立的拥有永久边界的巴勒斯坦国而告终。至于在未来一段时间内是建立拥有临时边界和主权象征的巴勒斯坦国,还是建立独立的拥有永久边界的巴勒斯坦国则取决于巴以和谈的结果。以色列可能有条件地从它 1967 年第三次中东战争中所占领的约旦河西岸的大部分土地上撤走,在巴以谈判中以 1949 年停战线即“绿线”为基础,进行小幅度调整。

关键词 以色列; 撤离; 巴勒斯坦; 解决

作者简介 拱振喜, 新华社高级记者 (北京 100031)。

Abstract The ultimate resolution of Palestine problem is based on the establishment of a Palestinian State with permanent boundary line. As whether to establish a Palestinian State with temporary boundary line and symbolized sovereignty or a Palestinian State with independence and permanent boundary line depends on the subsequence of peace negotiation between Palestine and Israel. Israel will probably withdraw from most of the territory occupying in the Third Middle East War in 1967 under some conditions and make small-sized adjustment based on the Green Line in the peace negotiation.

Key Words Israel; Withdrawal; Palestine; Resolution

以色列于 2005 年 8 月 23 日基本完成了从加沙地带所有 21 个犹太人定居点和约旦河西岸北部 4 个定居点单方面撤离 8000 多名犹太定居者的行动。国际社会对此给予高度评价。联合国安理会发表声明,对以色列成功实施从加沙撤离计划表示欢迎,并希望巴以双方密切配合中东问题有关四方(美国、欧盟、俄罗斯、联合国)的努力,全面实施中东和平“路线图”计划以及安理会有关决议,创建一个独立、民主的巴勒斯坦国。巴勒斯坦民族权力机构主席阿巴斯称赞这一行动是“勇敢而具有历史意义的决定”。美国总统布什认为撤离加沙是“勇敢而艰苦的一步”,它将有助于推动中东和平“路线图”计划的实施。欧盟负责外交和安全政策的高级代表索拉纳称以色列撤离加沙后中东和平进程将出现“重大机遇”。

一、撤离加沙的重要意义

以色列从加沙地带撤出所有犹太定居者,并将结束其在加沙的军事控制,把控制权交给巴自治政府,这在很大程度上结束了以对加沙地带长达 38 年的占领,加沙将成为巴建国的基础。因此,巴自治政府能否管理好加沙地带关系到巴以和平进程的未来。

众所周知,巴勒斯坦问题是第二次世界大战后持续时间最长、最复杂、最难解决的一个国际性问

题之一。此问题涉及诸多方面,而犹太人定居点问题是与耶路撒冷问题、巴勒斯坦难民问题并列为棘手的三大难题。作为实现和平的必要条件,在某种程度上从巴被占领土撤出定居点是不可避免的。犹太人定居点需要以军保护,不撤出定居者,以就不能将巴被占领土归还巴方。土地问题不解决,巴勒斯坦人就缺少建立巴勒斯坦国的条件,中东地区的持久和平也就不能实现。因此,妥善解决定居点问题对建国和实现中东和平具有决定全局的重要意义。

巴接管加沙地带和实施自治具有决定性意义,它可以导致以从约旦河西岸进一步撤离,全面实施中东和平“路线图”计划,进而建立巴勒斯坦国;也可以导致以政府推迟数年提出新的撤离计划,甚至导致以重新对加沙地带实施军事占领。这两种前途取决于巴在加沙地带的自治能否取得成功。阿巴斯执政不到一年,政权基础相对薄弱,巴民族权力机构缺乏依法治理加沙和发展经济的经验。阿巴斯曾指出,在巴建国问题上“尊重法律,统一使用武力”,是巴内部面临的最为艰巨的任务。如何保持加沙地带的稳定,促使巴激进组织伊斯兰抵抗运动(哈马斯)、圣战组织(杰哈德)和阿克萨烈士旅成为巴政治力量的一部分,避免这些激进组织从加沙地带袭击以色列将是阿巴斯面临的重大挑战。

二、巴勒斯坦近期能否建国

自以色列撤离加沙以来,国际社会表示希望巴以双方恢复和谈和执行中东和平“路线图”计划以及建立巴勒斯坦国,巴民族权力机构主席阿巴斯和以总理沙龙多次就恢复巴以和谈和建立巴勒斯坦国问题发表谈话。阿巴斯9月3日对记者说,在以撤离加沙后,应尽快恢复中东和谈。他希望能够在2006年建国。沙龙最近表示,不会再有第二次单边计划,下阶段应该根据中东和平“路线图”计划进行和平谈判,最终建立巴勒斯坦国。

恢复巴以和谈和建立巴勒斯坦国的关键在于巴以领导人的政治意愿和决断力以及国际条件、地区条件和巴以双方的条件是否成熟。

以撤离加沙后,国际形势和中东地区形势有利于巴以双方恢复和谈和建立巴勒斯坦国,巴以内部条件也趋于成熟,但仍面临一些障碍和不利因素。

以撤离的加沙地带只有365平方公里的土地,不能满足巴建国的要求,只能作为建国的基础。以从约旦河西岸只撤出了4个犹太人定居点,能否从约旦河西岸进一步撤离定居点,目前仍是未知数。

由于以色列需要时间来消除从加沙撤离给以社会带来的动荡和影响,沙龙将在未来几个月内致力于巩固自己的政治基础,将把注意力放在安抚自己的支持者和消除反对者的愤怒方面,以便为战胜其竞选对手内塔尼亚胡、赢得2006年11月举行的大选并连任总理创造条件。因此,沙龙不太可能在未来几个月内采取重大行动,而可能采取缓慢行动的策略。他可能坚持要求达成一项解决巴勒斯坦问题的临时协议,即与巴方谈判关于建立拥有临时边界的巴勒斯坦国的问题。然后,巴以双方再进行最终地位的谈判,避免给以社会带来巨大的震动。

阿巴斯需要在巴以和平进程方面迅速取得进展,以巩固自己的政治地位和加强以他为首的法塔赫的执政地位和赢得明年1月举行的立法委员会选举。因为在加沙地带颇有影响的 Hamas 已经宣布参加立法委员会选举,这将对法塔赫构成很大挑战。阿巴斯说,如果不马上开始和谈,巴以之间的平静时期有可能被破坏。不过,他担心“临时边界就是永久边界”,因此,他可能提出恢复最终地位谈判的要求。他指出:“巴勒斯坦将不接受一个临时的

解决方案,关于只有临时边界的巴勒斯坦国的谈判只能是浪费时间。”

作为中东问题的主要调停者,美国已经将建立巴勒斯坦国的计划提上了日程。布什总统承诺,在他第二任期内帮助建立巴勒斯坦国。欧盟也表示出推动执行中东和平“路线图”计划的决心。

中东问题有关四方于2003年4月30日公布了由美国提出的中东和平“路线图”计划。该计划的主要内容包括:从2003年6月起,巴方应制止一切暴力活动,实行内部政治改革;以方则应撤离2000年9月28日以后占领的巴领土,冻结犹太人定居点建设;2003年底之前,建立一个具有临时边界和主权象征的巴勒斯坦国;在2004年至2005年,巴以双方通过谈判公正、合理和现实地解决边界、耶路撒冷等遗留问题,实现永久和平。由于巴以冲突一直未停,该计划未能执行。这项计划的指导原则是巴勒斯坦先建国,然后巴以双方就边界、耶路撒冷问题、犹太人定居点、巴难民等问题进行谈判。

虽然“路线图”计划所规定的时间已经基本过去,但该计划所规定的实现巴以和平“三步走”的原则依然有效。在未来几个月内,巴以双方实施这项计划的第一个步骤是可能的。如以撤出2000年9月28日以后占领的巴领土,停止修建犹太人定居点等。而巴方事实上已经基本上做到了该计划第一个步骤所规定的制止暴力活动和进行政治改革等。

巴勒斯坦问题的最终解决将以建立独立的拥有永久边界的巴勒斯坦国而告终。至于在未来一段时间内是建立拥有临时边界和主权象征的巴勒斯坦国,还是建立独立的拥有永久边界的巴勒斯坦国则取决于巴以双方执行中东和平“路线图”计划及和谈的结果。如果巴以双方同意就建立拥有临时边界的巴勒斯坦国进行谈判,巴以和谈有望在近期恢复。如不出意外,具有临时边界的巴勒斯坦国可能在不太长时间内建立。

三、沙龙的两项战略决策

沙龙上台执政后多次表示,以愿意在中东问题上做出“痛苦的”让步,并经过深思熟虑后做出了两项战略决策:一是“单边行动”计划;二是修建隔离墙。这两项计划大体勾画出沙龙将留给以的“历史遗产”,为将来划定巴以边界铺路。

历史上,以色列的鹰派领导人往往能够做出出乎人们预料的震惊世界的大事。20世纪70年代,鹰派领导人贝京同埃及总统萨达特达成了《戴维营协议》,实现了埃以两国关系正常化,成为中东和平进程的奠基人;沙龙也是以的一位鹰派领导人。在他执政初期,一些阿拉伯领导人和大多数中东问题专家认为,沙龙执政,中东和平进程不可能取得进展。但沙龙明确表示,以在加沙地带的存在已失去意义,而放弃加沙和保留约旦河西岸一些大型犹太人定居点并通过修建隔离墙使巴勒斯坦人与犹太人分离开来则是沙龙提出解决巴勒斯坦问题和以色列安全问题的一个新方法。

2002年6月,以借口防止巴激进组织成员潜入以境内进行袭击活动,决定沿“绿线”(亦即1967年“六·五”战争前的实际控制线)修建从约旦河西岸北部至耶路撒冷的所谓“安全隔离墙”,计划全长600多公里,总投资约20亿美元,现已完成约三分之一。按照以军方当初拟定的隔离墙修建路线,将一些大型犹太人定居点圈入以色列一侧,将一些巴勒斯坦村镇割裂。据以人权组织提供的数字,这条隔离墙把大约16%的约旦河西岸领土圈入以色列一侧。

2004年7月,设在海牙的国际法庭认定以修建隔离墙违反国际法,要求予以拆除。^①此后,以最高法院受理巴勒斯坦人上诉时,裁定部分隔离墙影响巴勒斯坦人的正常生活,要求政府改变隔离墙走向。今年2月20日,以内阁通过了修正后的隔离墙修建计划。根据新的修建计划,以在某些地区的隔离墙走向将向“绿线”回缩,但仍将约旦河西岸8~10%的土地和约1万名巴勒斯坦人圈在以色列一侧,尤其是在耶路撒冷地区,隔离墙向巴勒斯坦被占领土切入较多。巴勒斯坦人指责以色列在巴被占领土上修建隔离墙意在攫取土地。一些以内阁成员承认,除安全考虑外,修建隔离墙有助于确定巴以最终边境线。

四、约旦河西岸土地和定居点问题的解决前景

以可能有条件地从1967年第三次中东战争中所占领的约旦河西岸的大部分土地上撤走,在最后

阶段的巴以谈判中以1949年停战线即“绿线”为基础,进行小幅度调整。

巴以双方都承认联合国安理会第242号决议,并认为这项决议是解决巴勒斯坦问题的主要的政治基础和国际法基础。在4次中东战争中,有两次中东战争对巴勒斯坦问题的解决产生了重大影响:第一次中东战争以阿拉伯国家的失败、以色列获胜而告终。战争改变了联合国分治决议(181号决议)所规定的边界,分治决议拟议中的阿拉伯国被以色列、埃及和约旦瓜分,埃及占领了加沙地带,约旦占领了约旦河西岸,其余5755平方公里的土地被以占领,以实际控制面积为20697平方公里,约占巴勒斯坦地区总面积的78%;以在第三次中东战争中占领了加沙地带、约旦河西岸和东耶路撒冷。为解决这场战争所造成的后果,联合国安理会于1967年11月通过了242号决议,提出中东建立公正持久和平应包括实施下列两项原则:以军撤离其在最近冲突中所占领土;终止一切交战地位的主张或状态,尊重并承认该地区每一个国家的主权、领土完整及政治独立,与其在安全及公认的疆界内和平生存、不受威胁及武力行为的权利。^②在领土方面,242号决议要求以撤离其在最近冲突中所占领土,即撤到1949年停战线,这便默许了由以管辖它在1948年中东战争中占领的联合国分治决议(181号决议)划给阿拉伯国的5755平方公里土地。

242号决议要求以军撤离在最近冲突中所占领土,其英文表述为:Withdrawal of Israeli armed forces from territories occupied in the recent conflict。据242号决议提案国的英国时驻联合国大使卡拉东勋爵称:“我们不说应该撤离到1967年的界线(指1949年确定并维持到1967年第三次中东战争前的停战分界线),我们不把‘那些’放进决议,我们有意不提及所有领土。我们知道,1967年的界线不是作为永久边界而划定的。^③美国时驻联合国大使戈德堡也指出:“关于撤离显而易见地省略了‘那些’或‘全部’和‘1967年6月4日的界线’等措辞,决议在提及被占领土时,没有限定

^①新华社海牙2004年7月9日讯。

^②新华社国际部编:《中东问题100年》,新华出版社1999年版,第517~518页。

^③见《麦克内尔/莱勒报告》1978年3月30日。

撤离的范围。”^①1977年6月10日)。242号决议有意省略了这样的关键措辞，主要是考虑1949年阿以之间的停战协定确定下来的停战分界线的法律性质。1949年，以色列与埃及、黎巴嫩、叙利亚和约旦4国分别缔结了停战总协定，这些协定均载有与下列内容相同或类似的条款：停战分界线绝对不被解释为政治或领土的边境线。由于停战分界线即“绿线”不是阿以之间得到国际承认的正式边界，而是一条临时停火线或实际控制线，再加上阿以停战协定有上述的规定，因此，242号决议英文本这样规定，是允许在把“绿线”确定为阿以间的最后边界时，可以作小幅度的调整。巴以之间在最终确定约旦河西岸和加沙地带的边界时，可根据242号决议作小幅度的调整。

另一方面，联合国分治决议划给当时占人口总数2/3的巴勒斯坦人的土地为11203平方公里（联合国数字；以色列数字为11655），而当时只有60万犹太人的以色列国领土面积却为14942平方公里（联合国数字；以色列数字为14477平方公里）这对巴勒斯坦人来说，已很不公正。以在第一次中东战争中占领了根据分治决议划给阿拉伯国的5755平方公里的土地，只给巴勒斯坦人剩下5000多平方公里的土地，这对巴勒斯坦人来说，更是不公正了。目前，巴以双方是在这种相当不公正的基础上谈判相对公正解决巴勒斯坦问题的方案。以很难在未来的谈判中再从这本来不多的土地中获得较大面积的土地。因此，未来确定巴以最后边界时，只能作小幅度的调整。否则，这种方案就不是相对公正合理的方案，不是相对公正合理的方案将不能导致巴勒斯坦问题的最终解决，也不能实现中东持久、稳定的和平。

在未来的谈判中，巴以双方可能同意领土交换原则，即巴方同意将沿“绿线”的一些大型犹太人定居点划入以版图，作为领土交换，以同意将其境内的阿拉伯人口众多的领土划给未来的巴勒斯坦国，以改善犹太人和阿拉伯人的人口均势。这样既解决了以大型犹太人定居点的现实存在的问题，消除了犹太人在以成为少数民族的担心，也保证了巴方获得5000多平方公里的土地。这可能是解决犹

太人定居点问题和土地问题的最佳选择。

（责任编辑：杨阳 责任校对：李意）

^①见《第242号决议的含义》。