

巴以和谈中的犹太人定居点问题

王黎明*

根据 1993 年巴以签署的《奥斯陆协议》巴以和平进程的关键性问题之一犹太人定居点问题将在巴以最终地位谈判中解决。随着巴以和谈在中断了 20 个月后再次重启, 犹太人定居点问题成为国际社会密切关注的焦点。定居点问题是巴以和谈的难点之一, 因为它涉及巴以争端的实质性问题——土地, 所以该问题的合理解决, 将是巴以和平能否实现的一个关键因素。

一、定居点现状

众所周知, 以色列是世界上惟一依靠移民并建立定居点而形成的国家, 犹太人定居点在巴勒斯坦地区的存在已有 100 多年的历史。1967 年“六·五”战争后, 以色列占领了阿拉伯大片土地, 为了管理和控制这些被占领土, 以色列工党政府基本采纳了当时劳工部长伊加尔·阿隆提出的一项有关被占领土政策的计划, 史称“阿隆计划”, 开始着手在被占领土上建立犹太人定居点。这些定居点违背了《日内瓦第四公约》¹, 被认为是非法的。巴以和谈中的犹太人定居点主要指 1967 年“六·五”战争后以色列在原约旦控制的约旦河西岸和原埃及控制的加沙地带建立的定居点。2005 年 8 月, 以色列政府曾在实施单边行动计划时, 撤出并拆除了位于加沙地带的全部 21 个定居点和 4 个位于约旦河西岸北部的定居点。现在, 定居点主要集中在约旦河西岸, 成为巴以和平进程的主要障碍。

约旦河西岸是以色列和约旦之间的一块面积为 5879 平方公里的山地, 西面与以色列的地中海沿岸平原相连, 东接约旦, 这里犹太教圣迹很多, 且有军事战略价值。据以色列“现在就和平运动”组织统计, 截至 2009 年 6 月, 在约旦河西岸共有 120 个定

居点, 约占西岸总面积的 9.3%。从 1976—2008 年, 约旦河西岸地区的犹太人定居点人口从 3200 人增加到了 28.96 万人, 近年来定居点人口每年更以大约 5% 的速度增长。² 定居点主要分为安全定居点和政治定居点。安全定居点是以色列政府有计划兴建的大型居民区, 主要分布于战略要地, 并且在定居点之间修筑了许多区间公路和环形路, 这样就把各个定居点与以色列本土连接在一起。这些定居点和区间公路使约旦河西岸的土地支离破碎, 不但蚕食了大片巴勒斯坦土地, 还起到扼守交通要道的作用。政治定居点大都是那些怀有“大以色列”梦想的宗教右翼势力在巴勒斯坦阿拉伯人聚居区附近建立的具有挑衅性的定居点, 绝大多数是利库德集团执政时期建立的, 目的是加强对被占领土的占领和控制, 最终吞并巴勒斯坦土地。这造成定居点与巴人村庄既相互隔绝又难解难分的状况, 使定居点问题更加复杂化。

1993 年巴以签署《奥斯陆协议》以来, 以色列政府几经更迭, 但无论工党政府还是利库德集团都十分重视定居点的建设, 为定居点的发展和保卫投入了巨大财力和兵力, 根本目的都是为了维护以色列的政治、经济和军事等国家利益。定居点的存在客观上为以色列在被占领土上驻军提供了借口, 同时也使定居点成为巴以冲突的前沿和巴勒斯坦人发泄不满的目标。如今, 巴勒斯坦地区的犹太人定居点仍在建设和扩张之中, 这严重影响着中东和平进程

* 作者单位: 西北师范大学政法学院(研究生)。

¹ 《日内瓦第四公约》即《关于战时保护平民的日内瓦公约》其中第 49 条第 6 款规定:“占领国不得将其本国平民之一部分驱逐或移送至其所占领之领土。”

² 参见: <http://www.peacenow.org.il/site/en/peace.asp?pi=61&docid=4372>

的发展。

二、相关各方对定居点问题的态度

要探讨解决以色列定居点问题的前景, 首先应了解巴以双方及美国等方面的态度与立场。

(一) **以色列的态度**。在以色列政治生活中, 工党和利库德集团地位举足轻重。工党是以色列政坛的鸽派, 巴以和平进程的启动与其密切相关。工党大体上主张在“以土地换和平”的原则下解决定居点问题, 主张以联合国安理会第 242 号和第 338 号决议为基础, 在以色列安全得到保证的前提下, 保留一些对以色列安全具有战略价值的地区, 放弃加沙地带和西岸的大部分土地, 以此换取以方的和平。利库德集团属于以色列政坛的鹰派, 在国内势力比较强大, 向来执行强硬路线, 其强硬立场得到很多以色列人的支持, 主张以“以安全换和平”、吞并全部被占领土, 以实现建立“大以色列”的梦想。利库德政府前总理贝京声称, 约旦河西岸“属于以色列的领土”, 是其“不可分割的一部分”。¹ 随着中东和平进程的发展, 利库德集团在巴以问题上的立场有所变化。利库德政府认识到全部吞并被占领土已不可能, 2005 年沙龙政府撤出并拆除了位于加沙地带的全部 21 个定居点和 4 个位于西岸北部的定居点, 但这并没有使以色列放慢约旦河西岸定居点的建设。可见工党和利库德集团在保留定居点的问题上意见基本一致, 分歧仅在于数量的多少。

(二) **巴勒斯坦的态度**。在定居点问题上, 巴解组织提出以联合国的有关决议为原则, 坚决要求以色列撤离全部定居点, 要求在整个西岸、加沙建立巴勒斯坦国, 并始终认为被占领土上的犹太人定居点是非法的, 任何和平协定都必须要求犹太定居者离开。在巴人看来, 犹太人定居点是对他们土地的掠夺, 他们绝不能容忍这些定居点在巴勒斯坦领土上存在, 一直都反对建立犹太人定居点。但经过与以色列的冲突、战争, 也经过与以色列的和谈, 大部分巴勒斯坦人认识到在整个西岸、加沙建立巴勒斯坦国几乎是不可能的, 在定居点难以拆除的情况下, 巴人不得不面对现实。随着巴以和平进程的推进, 巴领导人对巴勒斯坦前途的态度越来越趋于现实, 即

巴方要最大限度地收回西岸, 早日实现巴勒斯坦的建国目标。尽管巴勒斯坦某些激进组织和成员宣称决不放弃任何一块土地, 拒绝任何妥协方案。

(三) **美国的态度**。美国是巴以和谈的主导者, 它的态度对解决犹太人定居点问题至关重要。美国为了维护它在中东的战略利益, 反对以色列在被占领土上的定居活动。1978 年埃以戴维营谈判期间, 卡特总统坚持认为定居点建设是非法的, 并要求贝京政府至少在谈判期间停止定居点的建设。1980 年上台的里根政府对定居点问题采取了更为明确的反对立场, 并在联合国安理会第 465 号决议表决时投了赞成票。总之, 历届美国政府在这一问题上的立场可概括为: 在被占领土上建立定居点违背了国际法并成为实现和平的障碍, 但已建成的定居点不应轻易拆除, 反对继续建设新的定居点。² 但这并未能阻止住以色列建定居点的步伐, 因为在巴以争端中, 美国不可能平等对待巴以双方, 历来是一边对巴方施压, 一边偏袒、纵容以色列, 在这种双重标准下, 以色列的定居点越建越多。奥巴马政府上台后加大了对巴以和谈的斡旋力度, 就定居点等问题向以方施压, 敦促以色列停止在约旦河西岸继续兴建犹太人定居点, 并拆除现有的非法定居点。但实际效果如何, 还需要观察。

三、定居点的前景

尽管定居点问题的彻底解决与巴勒斯坦、以色列和美国的立场和态度有关, 但定居点问题的最终解决主要还要靠巴以双方自己。在目前巴以双方力量对比严重失衡的情况下, 解决定居点问题的主动权主要掌握在以色列手中。在定居点问题上以色列有以下三种选择:

(一) **撤离全部定居点**。以色列国从建立起就一直处于阿拉伯国家的包围之中, 再加上以色列领土南北狭长, 战略纵深严重不足, 这种地缘战略上的劣势使以色列人对安全的关注高于一切。撤离西岸

¹ 杨曼芬:“被占领土与定居点(上)”,《西亚非洲》, 2003 年第 6 期, 第 74 页。

² 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》, 国际文化出版公司, 2002 年出版, 第 348—349 页。

的全部定居点,失去对其有重要军事战略价值的约旦河西岸,整个以色列将暴露在阿拉伯国家面前,其地缘战略将大大恶化,危及以色列的国家安全。

其次,2005年8月,以色列为撤离加沙地带的21个定居点和西岸北部的4个定居点付出了很大的经济代价:以色列议会第一次批准了总额为38亿谢克尔(约合8.7亿美元)的撤离费用,后来又追加拨款15亿谢克尔(约2.5亿美元)。¹那么,撤离西岸的全部定居点将花费多少呢?据有关专家估计,如果将现有定居点全部撤离,将要花费上百亿美元。这个数目对于以色列是难以承受的。

再次,那些出于信仰而定居西岸的居民,特别是属于“信仰者集团”的定居者,是扩建定居点运动最狂热的势力,坚持犹太人应兼并所占领土,他们是和平进程中最顽固的阻碍势力。仅加沙单边撤离计划这微不足道的一小步,都受到以“信仰者集团”为代表的右翼极端势力的顽抗,致使沙龙政府失去许多右翼人士的支持,沙龙本人也付出了惨重的政治代价。那么撤离犹太人心目中的“犹太地—撒马利亚”的西岸,其顽抗程度将可想而知。总之在以色列国内,主张撤离全部定居点的方案不具有可行性,以色列不会走这条路。

(二)兼并西岸所有定居点,直至最终占领西岸。首先,这种选择的确可使以色列通过扩大领土面积,弥补地缘战略上的劣势,增加国家的安全系数。但这只是相对增加了以色列的防御能力,在现代战争中,现代化的武器使任何防御都显得非常脆弱。海湾战争中,伊拉克利用“飞毛腿”导弹对以色列的袭击充分证明了这一点。因此,兼并整个西岸并不能保证以色列拥有绝对可靠的国家安全。其次,很重要的一点,即这种局面是巴勒斯坦人绝对无法接受的。巴人一直把定居点看作是以方占领的象征,由此定居点的存在成为巴人发动起义的导火索,定居者尤其是那些孤立于巴人区的定居者将成为被袭击的目标。2000年阿克萨起义后,巴极端分子的反以袭击也大多发生于定居点,造成对犹太人尤其是那些定居者安全的持久威胁。以色列的占领导致巴人的持续反抗,使以色列政府意识到安全和土地不可兼得。当然此举必遭包括美国在内的国际社会

的一致反对,以色列将陷于全面孤立。

(三)撤离部分定居点。在“土地换和平”成为巴以和平进程前提的情况下,现在以色列国内已很少有人怀疑一部分定居点必将撤离,谈论的话题是将撤多少、撤哪些的问题。工党和其他立场较温和的世俗政党主张保留约旦河谷以及“绿线”附近较为集中、规模较大的定居点群,同时放弃一些分散的、小规模定居点,特别是利库德集团执政时期宗教右翼势力在巴人聚居区附近建立的“政治定居点”。在2000年7月的巴以和谈中,巴拉克政府采取了更为灵活的立场,提出归还巴方西岸80%的土地,余下的20%将被以色列永久兼并,后又做出了最终撤出西岸90%以上土地的承诺并且完全放弃加沙地带。²利库德集团虽然态度强硬,但也主张放弃一部分定居点。2005年8月,沙龙政府撤出并拆除了位于加沙地带的全部21个定居点和4个位于西岸北部的定居点。撤离定居点,特别是那些受“信仰者集团”控制的“政治定居点”,肯定会受到定居者的顽强抵抗,但以往的经验表明:只要政府下决心,定居者的任何抵抗都无济于事。”现在,在定居点的去留已基本达成共识的情况下,关键是定居点去留的幅度,即以色列最多放弃多少土地可以换得和平、安全,巴人最少得到多少土地就可以给以和平、安全。这需要巴以双方进行艰苦的谈判来解决。

定居点问题的复杂性,使得它的最终解决十分棘手,但只要巴以双方本着灵活务实的态度,定居点问题并不是不可以解决的。随着巴以直接谈判的重启,国际社会期待巴以双方能早日最终解决定居点问题,结束冲突并实现持久和平。◎

¹ 李兴刚:“以色列在被占领土建定居点的经济代价”,《国际资料信息》2006年第6期,第34页。

² 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,国际文化出版公司,2002年出版,第354页。

³ 同上,第358页。