

戴维营和平进程的结局分析

李少明 胡永树

摘要 里根就任总统后,美国中东战略的重点在于建立抗苏“战略一致”以对付苏联的攻势,而没有致力于推进戴维营和平进程;埃以关于巴勒斯坦自治问题谈判的失败,是戴维营和平进程终结的标志。此后,中东和平进程虽然还在发展,但已不再是戴维营和平进程的继续。

关键词 戴维营和平进程 美国 中东

1978年埃及和以色列在美国的斡旋下达成戴维营协议,直接导致了埃以和平条约的签署,推进了中东和平。戴维营协议所规定的另一个更重要的目标是解决巴勒斯坦问题,为实现中东的全面和平创造根本性条件。但是,戴维营协议规定所要解决的这一主要问题在后来即里根担任美国总统以后却毫无进展,并在最后导致了戴维营和平进程以失败告终。本文拟对此略陈管见,以求教于方家。

埃以戴维营协议的执行进展情况直接受美国的态度、美国中东政策的影响,甚至可以说它的成功与否在相当大的程度上取决于美国政府的态度和努力程度。在这里,我们先对戴维营协议签署的背景、有关内容规定以及后来谈判各方组成的变化作一简单回顾,以利对主题作分析说明。

1978年,美国总统卡特说服、邀请埃及总统萨达特和以色列总理贝京于9月到美国戴维营,举行美、埃、以三方首脑会晤,促成埃以达成《关于签订一项埃及同以色列之间的和平条约的纲要》和《关于实现中东和平的纲要》两个协议,统称“戴维营协议”。戴维营协议的这两个文件,前一个属于埃以双边关系协议,它规定:埃及同以色列进行谈判,“在本纲要签字后的三个月内缔结一项和平条约”。后一个则属于中东和平的核心问题即解决巴勒斯坦问题,它涉及到多边关系,内容和规定也复杂得多。总的来说,可以将其概括为下列两大方面:(1)参加巴勒斯坦问题谈判的人员由埃及、以色列、约旦和巴勒斯坦人民的代表四方组成;(2)谈判分三个阶段进行,第一联阶段对约旦河西岸和加沙地带作出不超过“5年”的“自治”过渡安排,第二阶段解决自治机构的“选举产生”方式和它的责权,第三阶段解决巴勒斯坦的“最后地位”问题。根据上述埃以双边关系协议,埃及和以色列于1979年3月26日在华盛顿签署了《埃以和平条约》。4月25日,埃以双方互换条约批准书。该条约规定,在不迟于从互换条约批准的三年内即最迟在1982年4月25日,以色列军队应从西奈半岛全部撤出,将该地归还埃及。而关于巴勒斯坦自

治问题的谈判,由于它涉及埃及、以色列、约旦和巴勒斯坦四方,且谈判内容复杂,故需要争取各方同意,一致参加,然后再作耐心的谈判。因约旦反对戴维营协议,拒绝参加谈判,巴勒斯坦解放组织代表巴勒斯坦人民的权利又未得到美国和以色列的承认,故谈判最后只能首先安排在埃及和以色列之间进行。

1981年1月里根正式就任美国总统后,从美国的中东战略大局考虑,为继续排除前苏联,独揽中东和平进程,以利对中东的外交政治施加有力影响,明确表示要继续推进戴维营和平进程,推进埃及关于巴勒斯坦自治问题的谈判。黑格在就任国务卿后的第一次记者招待会上也表示,美国“将继续支持戴维营协议和按戴维营协议开始的和平进程”^[1]。然而,在80年代初,里根所面临的中东形势是严峻的。从70年代中期起,前苏联在同美国对抗的全球战略中反守为攻,全线出击,其“南下战略”从北非经西南亚和南亚次大陆到东南亚、太平洋,对美国的势力范围形成一个强大的攻势,中东成为前苏联“南下战略”的重点。到80年代初里根就任总统时,美国在中东的优势已完全丧失,而前苏联的进攻势头仍方兴未艾。为了确保美国 and 整个西方世界在这个重要地区的利益,里根下决心重建优势,制订了一整套在中东的对苏新遏制战略。其主要内容是:与尽可能多的阿拉伯国家建立抗苏“战略一致”,形成中东“抗苏联盟”,从而构筑一条抗苏防线。这样,里根上台伊始,就在其中东战略中面临两个具体问题,一是继续推进戴维营和平进程,二是组建中东“抗苏联盟”。本来,这两个问题并不矛盾,都从属于美国的中东总体抗苏战略。然而,里根政府却一开始就将这两者割裂开来并颠倒了主次位置,即将建立抗苏“战略一致”、筹组“抗苏联盟”摆在第一位,将推进戴维营和平进程、解决阿以矛盾摆在第二位。里根明确宣布,美国的中东外交要以对付前苏联的威胁为重点,美国在中东地区建立抗苏“战略一致”是它“最优先考虑的战略问题”。^[2]

里根政府中东政策这种战略转变的根据是:(一)中东地区多种矛盾交错,而前苏联的扩张渗透是“中东的原发性危险”,是中东“一切动乱的根源”;(二)埃及、以色列缔结和约之后,再次爆发大规模阿以战争的可能性已大大减少;(三)阿以之间积怨太深,全面解决阿以问题的条件尚不具备。所以,里根政府希望优先安排好防务,使亲西方的阿拉伯温和国家和以色列都处在美国的军事保护之下,在前苏联威胁面前有一定的安全感,从而逐步为阿以问题的全面解决创造较好的气氛和条件。里根政府认为,几年来美国同阿拉伯温和国家的关系变冷,阿以矛盾固然是一个原因,但重要的是卡特政府对前苏联在中东的渗透扩张反应不力,使一些亲西方的阿拉伯国家对美国失去信心。因此,美国必须抓住抗苏这一中心环节,以扭转这种颓势。^[3]

但是,如上所述,中东和平问题非但不是从属于前苏联扩张的威胁问题,相反地,推进中东和平进程、促进巴勒斯坦问题的解决,是美国联合中东国家共同抗苏的前提。里根政府将中东外交主要集中于筹建“抗苏联盟”,不仅一开始就引起阿拉伯国家的不满,在客观上阻碍了它的“抗苏联盟”战略的实施,而且更直接对戴维营和平进程产生了严重的不利影响。鉴此,黑格于1981年4月为筹组“抗苏联盟”访问中东时,不敢再强调抗苏优先,而改为说美国既强调安全,也强调和平进程,两者都属优先问题,既不互相矛盾,也不互相摩擦。^[4]但是,在其中东战略的实际执行过程中,里根政府的注意力仍主要集中在抗苏问题上。在1981年一年中,里根政府从为叙以导弹危机斡旋到对以色列空袭伊拉克核反应堆所作出的反应,从力促售给沙特阿拉伯预警飞机到举行“明星82演习”等等,其实仍然无一不是围绕抗苏问题。这使埃及一直对巴勒斯坦自治问题的谈判持十分消极的态度。此外,另一个重要问题是戴维营协议规定巴勒斯坦自

治问题谈判中的一方必须是巴勒斯坦人民的代表,而巴勒斯坦解放组织的合法地位已在国际上得到广泛的承认。但美国和以色列却始终认为巴勒斯坦解放组织是“恐怖组织”,把巴解组织排除在巴勒斯坦自治问题的谈判之外,这又为戴维营和平进程制造了另一个更大的障碍。以上这些,都严重阻碍了戴维营和平进程。所以,尽管里根政府一上台执政就明确表示要继续推进戴维营和平进程,但事实上却非但没有“推进”,反而“阻滞”,以致于关于巴勒斯坦自治问题的谈判在1981年毫无进展,甚至连国际舆论都极少提及,这是戴维营和平进程在1982年走入死胡同、最终出现失败结局的重要原因。

二

在1981年一年中,里根政府实际上将中东和平问题搁在一边,使戴维营的路越走越窄,从而使阿拉伯国家对里根政府在中东和平上的作用和戴维营和平方案成功的可能性日益怀疑,美国在阿拉伯国家中的信誉明显下降。另一方面,里根政府在1981年一年中苦心经营的“抗苏联盟”始终不见端倪。^⑤对此,美国国内和其他许多西方国家的有识之士均指出,里根政府轻视解决阿以矛盾是造成阿拉伯国家同美国难以合拢的关键原因。同时,1981年12月以色列宣布吞并叙利亚的戈兰高地,阿拉伯国家认为这同美国长期对以色列的偏袒、扶持有直接关系,对美国又产生了更大的不满、愤慨情绪。上述种种情况引起了里根政府的严重担忧,因为它很有可能使其“抗苏联盟”战略和“推进中东和平进程”两头皆空。有鉴于此,从1982年初起,里根政府开始对中东战略的重点作了调整,把中东外交的主要努力方向转移到推进中东和平、解决阿以矛盾方面,集中了相当大的精力来推动埃以关于巴勒斯坦自治问题的谈判。

但是,由于里根政府在1981年中几乎未作任何推进戴维营和平进程的努力,埃以关于巴勒斯坦自治问题的谈判有名无实,而时至1982年,谈判期限已近尾声、已面临无果而终的危险。因为戴维营协议和埃以和平条约均把埃以两国实现和平、以色列从西奈撤军和进行巴勒斯坦自治谈判联系在一起。根据有关规定,以色列在1982年4月25日从埃及的西奈半岛撤军以后,条约的第一阶段即告结束。到那时,如果埃以未能就巴勒斯坦自治问题达成原则协议,就可能意味着戴维营协议的使命完全终结,戴维营和平进程就此终止。面对这种情况,里根在1982年1月19日记者招待会上说,他“希望以色列和埃及在4月25日之前能够提出一项朝着给巴勒斯坦人自主权前进的计划”,至少是制定出一项继续为此进行谈判的计划。^⑥为了达到上述目的,里根在1982年1月中、下旬连续两次派黑格前往中东,专门在埃及和以色列之间全力做促进工作。

然而,里根政府这时才想真正来推进埃以谈判为时已晚,因为此时亲美态度坚定的埃及总统萨达特已死,新总统穆巴拉克已决定重树埃及的阿拉伯形象,返回阿拉伯国家行列,改变埃以戴维营协议签订后埃及同阿拉伯国家关系严重恶化的状况,拒绝在埃以谈判中在巴勒斯坦自治问题上接受调解,不作任何妥协,巴勒斯坦自治问题的谈判陷入绝境。

埃以在巴勒斯坦自治以及相关问题上的重大意见分歧,主要集中在以下四个方面:第一,关于巴勒斯坦人民的民族权利问题,戴维营协议中所提的是在约旦河西岸和加沙地带的巴勒斯坦人实行“全面自治”,但自治的内涵是什么,戴维营协议未作具体规定。以色列认为,自治只是约旦河西岸和加沙地带的巴勒斯坦人拥有一定的行政权,只是有处理市政建设、环境卫生之

类问题的权利。埃及却认为,自治就是自决,巴勒斯坦人在这些地区拥有自决权,而不仅仅是处理市政问题的有限行政权。第二,关于巴勒斯坦的最终前途问题,戴维营协议中含糊不清。以色列认为,实现巴勒斯坦人在约旦河西岸和加沙地带的自治就是最后目标。埃及却认为,自治只是解决巴勒斯坦问题的一个步骤,自治应最终导致建立一个独立的巴勒斯坦国,即穆巴拉克所说的,以色列和巴勒斯坦“双方都拥有存在和作为一个国家实体进行活动的权利”⁹⁷。第三,以色列坚持在约旦河西岸和加沙地带建立犹太人定居点,并坚持占领联合国1947年决议划为阿拉伯区、原在约旦管辖下、在1967年第三次中东战争中被以色列占领的耶路撒冷东区。埃及则强调,以色列应在约旦河西岸和加沙地带停建定居点,把这两块土地真正归还给巴勒斯坦人,并撤出耶路撒冷东区。第四,埃及要求以色列和巴勒斯坦双方互相承认。穆巴拉克在1982年2月访问美国时说,这是解决巴勒斯坦问题的基础。但是,以色列却没有这种考虑。

由于贝京与穆巴拉克均不妥协,埃以在巴勒斯坦自治问题的谈判分歧严重,黑格于1982年1月中、下旬两次到中东,竭力在埃以之间进行调解,企图挽救残局,使谈判能有所突破。从笔者见到的有关材料看,当时黑格在开罗和特拉维夫之间以及此阶段前后的努力,有以下几个方面:(一)向埃及和以色列强调美国对埃以在4月25日前达成巴勒斯坦自治原则协议的希望,至少是列出继续谈判的议程表,同时还向双方强调这种成果取得与否对美国的利害关系,要它们予以充分的理解和支持;(二)对埃以进行“乐观刺激”,向穆巴拉克和贝京保证美国有信心使谈判取得进展,试图以此鼓起穆巴拉克和贝京的信心;(三)不同意以色列长期占领耶路撒冷阿拉伯区和在约旦河西岸等地建立犹太人定居点,明确告诉贝京,如果他坚持这样做,中东和平不会有希望;(四)向穆巴拉克“澄清气氛”,告诉他巴勒斯坦人自治应该是一种过渡性的安排,而不是取得独立或其他某种地位的前奏,目前,超过戴维营协议本身使用的语言(指穆巴拉克所说的“巴勒斯坦国家实体”⁹⁸)还为时太早;⁹⁹(五)努力说服贝京和穆巴拉克接受调解,在谈判中互相妥协,互相让步;(六)向贝京和穆巴拉克表示,如果埃以双方在谈判地点上意见不能统一,譬如埃及如果不同意在耶路撒冷谈判,美国愿意提供谈判场所。

黑格的努力是艰苦的,也是尽职的,但这时他已无回天之力。以色列强硬坚持它的立场,决不退让。以色列外长沙米尔在会上公开对黑格说,以色列“没有任何让步余地”¹⁰⁰。穆巴拉克在埃以谈判中同样态度强硬,决不妥协。他也明确告诉黑格说,埃及不能同意任何有损于阿拉伯事业的方针,不能代表巴勒斯坦人作让步。他对黑格说,巴勒斯坦人所不能接受的任何自治原则协议,即便达成了,也是毫无价值的。¹⁰¹最后,事情的结果是,谈判未能像里根所期望的那样,在4月25日以色列从埃及的西奈半岛全部撤军前达成巴勒斯坦自治的原则协议。黑格在向里根汇报他两次中东之行的结果时不得不承认,在以色列于4月25日把西奈沙漠的最后部分归还埃及之前,要埃以两国就巴勒斯坦自治问题达成协议,是没有现实的可能性的。¹⁰²

三

里根政府这次推进埃以达成巴勒斯坦自治协议失败是戴维营和平进程终结的标志。以后,中东和平进程虽然还按照其历史必然性在继续发展,美国出于种种目的也继续在为此作出努力,包括此后的里根以及布什、克林顿,都已改变戴维营协议所规定的方向,已不再是戴维营和平进程的继续。关于这一点,我们可以从以下四个方面得到证明:

第一,里根于1982年9月1日重新提出了一个解决中东问题的新方案。“它与戴维营方案相比较,除了在解决巴勒斯坦问题首先应让巴勒斯坦有一个自治过程这一点上与戴维营方案相同外,其他均系新内容。最为突出的是,戴维营方案未对约旦河西岸和加沙地带的“最后地位”以及“它同邻国的关系”作出任何确定,而新方案则在约旦河西岸和加沙地带的最后地位问题上,明确表示“不支持建立独立的巴勒斯坦国”;在它同邻国的关系上提出“同约旦联系起来”,实际上即主张建立“约巴联邦”;此外,要求以色列立即冻结在被占领领土上建立定居点,认为耶路撒冷不可分裂,它的地位尚待确定等,也都是戴维营协议所未涉及的。正因为如此,所以里根将这一方案称为解决中东问题的“美国背后政策”、“新开端”和平建议,而不再使用戴维营协议之名。这一新方案提出后,埃及经过一段时间的研究后明确表示支持,穆巴拉克还亲自劝说阿拉法特,要他同约旦达成协议,“举行以里根计划为基础的谈判”。作为戴维营协议的主要签字国和戴维营和平进程谈判的主要当事国,埃及的这种新的态度清楚说明,它的中东和平思路已随着新方案的提出而转向,戴维营和平方案已被放弃。

第二,1988年12月中旬,美国在第43届联大上开始与巴解组织接触,直接就中东和平问题进行对话,这也与戴维营协议关于巴勒斯坦问题的谈判只由埃、以、约、巴四方进行的规定,以及与美国原来长期坚持的对巴解组织“不承认、不接触、不谈判”的“三不”政策根本不同。

第三,1989年头几个月,美国新总统布什和以色列总理沙米尔都重新提出解决中东问题的新设想、新计划。布什在“新设想”中设计了“两步走”的和平进程,其大体内容是:第一步,以色列和巴解组织分别采取行动,缓和以色列占领区的局势;第二步,在第一步的前提下,实现以色列和巴解组织的直接谈判。沙米尔的“新计划”虽然在表面上似乎仍抱住戴维营方案不放,仍要求美国和埃及继续说服约旦参加巴勒斯坦问题的谈判,并坚持不与巴解组织接触,但是却表示可以在联合国主持下同阿拉伯国家进行谈判。在这里,布什的“两步走”设想特别是主张巴勒斯坦和以色列直接谈判,以及沙米尔愿意同阿拉伯国家谈判并愿意使谈判在联合国主持下进行,显然也都是与戴维营协议完全不同的。

第四,1991年11月底在马德里开幕的中东和会是一次大规模的国际会议,有包括以色列和阿拉伯国家在内的数十个国家以及巴解组织的代表参加,布什和戈尔巴乔夫也出席了会议。这次国际会议的召开进一步表明,由埃、以、约、巴四方谈判解决巴勒斯坦问题的戴维营方案,不但已为当事的四方所共同彻底否定,而且也作为美国本身和整个国际社会所彻底否定,完全成为历史了。

最后还需要说明的是,1993年巴勒斯坦和以色列签署的实现双方和解的《原则宣言》,同戴维营协议中的《关于实现中东和平的纲要》虽有一些相同之处,但它同样是与戴维营协议无关的。首先,在谈判对象上,戴维营协议规定的是埃、以、约、巴四方,而这次巴以《原则宣言》的形成却是由巴以直接对话;在谈判途径上,戴维营协议规定四方直接商谈,而这次巴以的接触却是由于某种意义上的偶然因素,戏剧性地由第三国挪威牵线促成的;在谈判方式上,戴维营协议规定的是公开谈判,而这次巴以接触却是在绝对秘密的状态下进行的。其次,也是主要需要说明的,是巴以《原则宣言》的基本内容及某些相关问题虽与戴维营协议的规定有三个方面颇为相同,但却不是戴维营协议“精神”的“再现”。因为,第一个相同点,即首先让巴勒斯坦有一个一定时间的“自治”过渡时期,这对于在以色列已对约旦河西岸和加沙地带实行长期的军事占领和行政统治、而且还在这些地区建有大量犹太人定居点的情况下,是自然和必须的,即使

原来没有一个戴维营协议,或者戴维营协议没有此项规定,1993年的巴以《原则宣言》大概也必须如此安排。第二个相同点,即通过选举产生巴勒斯坦自治权力机构问题则更好理解,但凡现在世界各国的行政权力机构多系通过民主方式产生,巴勒斯坦通过选举产生自治政府,不管其具体规定如何,总的来说都纯属上述这种合乎历史发展逻辑的普遍方式,显然也没有理由将它同戴维营协议的有关规定联系在一起。第三相同点,即巴以《原则宣言》签署的次日随即签署约以关于和平谈判的框架协议与戴维营协议的有关规定有一定相似的问题,则应这样看待:约旦和巴勒斯坦在历史上特别是在多次中东战争中,在领土、边界、民政等方面有着诸多联系,而且在1982年里根的中东和平新方案提出后甚至时至1990年,约巴双方还曾多次讨论过建立联邦问题,因而双方有着非同一般的关系,加上另外十分重要的一点是,约旦是阿拉伯世界中典型的温和派国家,同美国一直保持着良好的关系。以前它之所以不敢同以色列接触,其原因无非是害怕像埃及那样被排除在阿拉伯阵营之外。现在,既然阿以冲突的阿方主要当事人巴勒斯坦已经承认了以色列,实现了双方的和解,既然美国出于种种目的还有意要继续推进中东和平进程,那么约旦还有什么理由和必要继续同以色列为敌?因而,约旦在巴以和解以后随即在原来已有一定准备的基础上同以色列签订和谈框架协议,也是情理之中的事情,并不需要原来的戴维营协议有这样一条类似规定。

注:

- ①参见中国人民大学复印报刊资料《外国政治、国际关系》1981年第1期,第148页。
- ②③参见任品生、陆熙《里根政府的中东战略》,载《世界知识》1982年第3期。
- ④见《黑格的中东之行》,载1981年4月10日《人民日报》。
- ⑤参见拙作《里根中东战略研究》,厦门大学出版社1995年版。
- ⑥美联社华盛顿1982年1月19日电,新华社华盛顿1982年1月19日电。
- ⑦转引自蓬春《从纳赛尔、萨达特到穆巴拉克》,载《世界知识》1982年第5期。
- ⑧参见《穆巴拉克使中东和平的希望暗淡》,载1982年2月4日美国《华盛顿邮报》。
- ⑨美联社华盛顿1982年2月5日电。
- ⑩新华社贝鲁特1982年1月15日电。
- ⑪新华社开罗1982年1月13日电。
- ⑫美联社华盛顿1982年1月30日电。
- ⑬里根解决中东问题新方案的具体内容详见1983年《国际形势年鉴》,第372~373页。

作者 南平师专历史系副教授 厦门大学历史系教授 责任编辑 慕 牧