

# 巴勒斯坦联合国“升格”意味着什么?

中国中东学会副会长 李伟建 研究员

## “升格”不能带来实质变化 事态未必就此恶化下去

2

问:巴勒斯坦“升格”后对巴勒斯坦问题的解决是促进还是反而不利?巴勒斯坦接下来会加入包括国际法院在内的国际组织,对以色列会产生怎样的压力和影响,会不会追究以色列“战争罪”?

答:毫无疑问,巴勒斯坦问题的真正解决最终要通过巴以面对面的谈判。而谈判能否取得进展,很大程度上取决于双方是否能够建立起足够的互信。自1991年10月30日马德里和会以来,巴以双方进行过许多次和谈,但这些会谈要么中途夭折,要么无疾而终,未能取得实质性成果。究其原因,最重要的一点是双方根本没有互信基础。回头去看,这些年来双方的冲突远超过和谈次数多,而每一次冲突都在对方的心里埋下新的仇恨和敌意。从前不久爆发的巴以冲突可以看出,彼此间的仇恨丝毫未减。

这次巴方不顾以色列的强烈反对,坚持“升格”并取得成功,让以色列官方“极为愤怒”,称巴此举是针对以色列的“外交恐怖活动”。以色列右翼媒体更是发表评论称,这是巴在外交战线上向以色列发射的“火箭弹”。以色列总理内塔尼亚胡则表示,“在以色列被承认为犹太国家之前,不会有巴勒斯坦国,在巴勒斯坦人宣布结束冲突前,也不会有巴勒

斯坦国。”由此可见,巴方的举动已激化了以色列的对立情绪,而这种情绪显然不利于营造恢复巴以和谈的气氛。

目前,以色列已决定要采取报复性措施,这将为重启和谈制造障碍。一种障碍是明摆着的,比如,以色列最近宣布要在东耶路撒冷和约旦河西岸为犹太定居者修建3000套住宅,仅此一条就足以让任何促谈努力止步。前一次巴以和谈就是因此而夭折。巴方的立场非常明确,只要以色列不停止修建定居点,巴方就不会和以色列谈判。另有一种障碍是无形的,那就是这些行动再次增添了彼此的敌意。这种敌意一直是挡在巴以和平进程路上的一堵难于逾越的无形高墙。

因此,笔者认为,虽然从长远看,世界和地区总体形势朝着有利于巴勒斯坦问题解决的方向发展,但在未来相当长一段时期内,巴勒斯坦地位的“升格”并不能为问题的解决带来实质性的变化。而且,如果真如巴方一些人宣称的那样,“升格”成功后就要向国际刑事法院状告以色列的话,反而会使问题本身更加复杂,以色列也会采取更大的报复措施,从而使双方矛盾进一步激化。在这样的情况下,即使巴以在国际压力下重启和谈,也难以取得实质性进展。

当然,事态未必一定就此恶化下去。事实上,相关各方对事态发展可能产生的各种利害关系其实都是有清醒的认识的。从以色列方面看,虽然扩建定居点是其长期的既定计划,但因为包括美国在内的许多国家反对,在实施这项计划时向来比较谨慎。这次内塔尼亚胡政府宣布要以此对巴报复,很大程度是愤怒情绪使然。在美国等西方大国的压力下,以色列未必会立即付诸行动。而美英法等西方大国在第一时间一致地对以色列的决定予以强烈谴责,英法甚至罕见地以召回驻以大使相威胁,一来是反映这些国家在这个问题上的一贯的反对立场,二来也是做给巴勒斯坦人看,安抚巴勒斯坦人,以免刺激其采取进一步行动。从巴勒斯坦方面看,虽然在“升格”博弈上赢得胜利,但它并没有在下一回合较量中取胜的把握。并且,巴争取“升格”的主要目的之一是要提高自身在与以色列和谈中的地位,而不是要利用来报复以色列。因此,笔者认为,巴方未来很有可能继续寻求加入包括国际刑事法院在内的联合国机构以及国际组织,以提高自己的国际地位,增加和谈筹码,而这在客观上确实会对以色列产生压力和影响,但除非被逼无奈,巴方不会轻易将以色列告上国际刑事法院。毕竟,巴勒斯坦人要成就自己的“建国伟业”,还需要得到包括美国在内的世界大国的支持,而美国是绝对不会支持巴勒斯坦采取类似的举动的。

## 美以主导框架受到削弱 巴方抓住时机果断出手

1

问:巴勒斯坦为何不顾美国以色列强烈反对,积极争取联合国观察员国地位?

答:众所周知,建立独立国家是巴勒斯坦人人为之奋斗了半个多世纪的梦想。这么多年来,他们尝试了包括武装斗争及和平谈判在内的各种手段和途径来追梦,争取“入联”只是其中之一。1974年11月巴勒斯坦成为了联合国的观察员,但当时只是作为“观察员实体”。从“观察员实体”上升到今天的“观察员国”,巴勒斯坦人用了整整38年时间!之前的许多次“入联”尝试,都以遭到美国、以色列以及一些西方国家的激烈反对而告终。那么,巴勒斯坦究竟为何如此执着又为何如此看重在联合国的地位?

笔者认为,在当前巴勒斯坦问题不断被边缘化,巴以和谈前景日趋渺茫的情况下,巴方急需找到一种既能激发民心又能引发国际关注的方法,让巴勒斯坦问题重回中东核心,而申请“升格”显然是达到这一目的的最有效途径。虽然巴方此前已在这条路上受尽挫折,也明知美以将再次阻挠,但依然坚持向联合国提出申请,是因为巴方深知当今国际和中东形势已发生巨变,美国在国际事务和中东问题上的主导力已明显下降,以色列在地区的处境也更为艰难,巴此番博弈赢面很大。

许多分析认为,巴方此举不仅提升了自身在联合国的地位,也为其赢得了更多的国际空间。更有许多西方人关注巴后续行动,担心巴方利用到手的权利,向国际刑事法院状告以色列。但笔者以为,巴方此次抓住时机,果断出手,除了上述目的外,另具深意。

了解中东问题的人都知道,过去几十年来,巴勒斯坦问题基本上都是在美、以、巴三方为核心的框架内来处理的。在这个框架内,巴以是冲突方,美国是协调者更是主导方。三者间关系极不平衡:美以是特殊盟友,且掌握着绝对的优势和权力,而巴勒斯坦只是作为问题的一方“被架构”进来,明显处于弱势。美以对巴方的要求可以部分满足,也可以不满足,巴勒斯坦对美以则没有任何制约能力。对于它认为不公正的和谈,它唯一能做的就是“躲避”。哈马斯一度试图改变游戏规则,但立即就被排除出局。

显然,这是一个建立在强势力共同利益基础之上的架构。这样一个不合理的架构之所以得以长期存在,是因为在更大的国际格局中,美国也是唯一的超级大国,牢牢掌握着处理国际事务的话语权和主导权。以色列则一直是中东地区的强势国家,习惯在美国的庇护或者默认下按照自己的原则和方式行事。这就不难理解,为何多年来国际社会围绕巴以问题做出的种种努力要么收效甚微,要么以失败而告终。

现在,世界形势已经发生深刻变化,中东地区政治格局和地区安全架构都随之动摇。从这次联大高票通过巴“升格”决议的情况看,美以主导中东和平的固有框架正在被不断削弱和突破,未来将有更多国家和国际力量参与到解决巴勒斯坦问题的机制中去。这是巴方最希望看到的,也是其不惧美以压力积极争取联合国观察员国地位的深层用意。

## 欧盟意见不一 总体同情 美国全球战略不会调整

3

问:此次联大投票,欧盟为何立场不一致?美国是否会因此调整其全球战略?

答:欧盟在巴勒斯坦问题上从来就没有过完全一致的立场。事实上,不仅是巴勒斯坦问题,在其他国际事务上,欧盟也很少能用一个声音说话。欧盟在这次联大投票上的分歧,首先是因为各国对这个问题的看法,一些国家也有不同的利益考虑。其次也反映出欧盟的对外政策总体上依然受到美国的影响。尽管这些年这种影响在减弱,欧盟外交独立意识不断在增强,但美国的压力依然对一些国家产生作用。还有一些国家传统上亲美甚至有求于美,其外交决策自然难免受美影响。

比如在联大投票前,有一个叫“Avaaz”的全球性民间组织就巴勒斯坦“入联”的相关问题对英国1635名成年人和其他欧洲国家的1000多人进行了调查。民调结果显示,英国等欧洲国家的绝大多数国民认为,巴勒斯坦应当建立自己的国家,并希望欧洲国家政府支

持其获得联合国非会员国地位。数据显示,72%接受调查的英国人认为,巴勒斯坦人拥有建立独立国家的权利,只有6%的受访者反对这项权利。另有58%受访者支持巴勒斯坦获得联合国认可,仅有8%的受访者表示反对。调查还表明,在德国、法国和西班牙,受访者的意见与上述结论基本相似。但从实际投票情况看,英德最终投了弃权票,而法国和西班牙投了赞成票。由此可以看出,分歧显然不在是否支持巴“入联”本身,更多反映的是一些国家仍受传统的外交思维影响。

需要指出的是,欧盟在巴勒斯坦问题上虽然意见总是无法统一,但也并不能说存在严重分歧。事实上,无论是政府还是民间,总体上是同情巴勒斯坦人,支持巴勒斯坦最终拥有自己国家的。在参与解决巴以问题过程中,一些欧盟国家有时也有意与美国政策拉开距离,并不是像美国那样总是偏袒以色列。从这次投票结果看仅有捷克跟随美国投了反对

票,大部分国家投赞成票或者弃权,赞成与弃权之间其实并不存在原则分歧。

美国这次虽然受到挫折,但它对此的反应并没有人们想象的那样激烈。事实上,美国对这一结果是有心理准备的。笔者以为,当前美国的心思重点已经不在中东,虽然奥巴马总统在第一任期就信誓旦旦地表示要推动中东和平,但实际上一事无成。而在另一方面,奥巴马一直在加快其从中东收缩,把战略重心移向亚太的步伐。

奥巴马连任之后,虽然再次表示要进一步推动中东和平进程,但仍将东南亚国家作为连任后首访的地点。而希拉里,帕内塔等一干要员同时也纷纷出访东南亚诸国,此举表明了奥巴马要在第二任期内将“重返亚太”的战略作为外交核心全面加以推进的决心。因此,尽管此前有许多分析认为,去年以来的中东动荡,叙利亚和伊朗危机以及巴以冲突和未来的中东和平都将牵制美国的东向战略步伐,甚至认为美国不会离开中东,但笔者以为,中东的各种事态的发展变化确实有可能牵扯美国一部分精力,甚至减缓战略东移的步伐,但美国因为中东问题而重新调整其全球战略的可能性目前来看几乎没有。

美国民主、共和两党正为解决迫在眉睫的“财政悬崖”问题进行磋商,驴象两党都强调各自提出的方案可信。但是,透过“财政悬崖”纷争的面纱,可以看到的真相是美国政治机制的低效和驴象两党对财政纪律的漠视。

首先,有人认“财政悬崖”是一个新现象。其实,“财政悬崖”只是一个新名词,而驴象两党因为财政议题激烈博弈则是美国政治的常态。

“财政悬崖”这个名词由美国国会预算局和美联储等机构提出,是指因布什政府减税政策将于年底到期,加之自动减赤机制将于明年启动,如果美国两党不能在年底达成妥协予以改变,美国将在明年年初同时迎来个人收入所得税等税率上升和政府开支减少的财政紧缩局面。两者叠加的效应约有6000亿美元,会对明年的美国经济增长造成冲击。

观察人士认为,今年大选后美国政坛出

现了基本维持原状的局面:民主党执掌白宫和国会参议院,共和党手握国会众议院,共和党在参议院拥有超过40个席位足以进行阻挠议事,左右两党的主要经济智囊和执政理念未变,九成以上的共和党现任议员签署了诺奎斯特推出的“纳税人保护承诺”,大多数共和党议员在为这一承诺背书,反对调高个人收入所得税等税率。

其次,驴象两党都在公开场合宣称把维持财政纪律视为己任,这其实是一种假象。华盛顿政客有个不便言说的秘密,他们会强调自己为美国节省了多少钱,但是不会去谈自己花了多少钱。

第三,驴象两党都在言辞激烈地攻击对

方,似乎要坚持各自立场而毫不退让,这是另一种假象。尽管双方的解决方案分歧仍然很大,但也可以看出双方想要解决这一难题的诚意。分析人士认为,最终驴象两党都会做出让步达成妥协,正如美国副总统拜登所言,“华盛顿的机制最终会解决华盛顿的问题”。

最后,鉴于美国的公共债务总额已达16.2万亿美元,评级机构标准普尔在去年下调了美国的长期主权信用评级,因而美国内外一些人士不时会抛出“美国破产论”,这种观点也有失偏颇。

国际货币基金组织的数据显示,2011年美国公共债务总额占国内生产总值(GDP)的比例达到102.9%,该比例远超过欧元区各国

88.1%的平均水平。仅从这一指标来看,美国似乎已经成为第二个希腊。

但是,国际金融协会首席经济学家菲利普·萨特勒等专家认为,衡量一国债务状况不仅要看该比例,也要考察该国在市场上的融资能力以及投资人对该国财政前景的接纳程度。在标普下调美国主权信用评级后,美国长期国债的收益率不升反降,佐证了在全球流动性宽松的背景下,美国国债仍有大量追捧者。作为享有全球储备货币发行国特权的美国,其国内政治决策机制有明显的封闭性,但是其松散的财政纪律则可能通过市场外溢而产生更广影响。

新华社记者 蒋旭峰 樊宇

## 揭开美国“财政悬崖”的面纱