



读 世 界 懂 中 国

本报记者 赵恩霆 整理

### 命运多舛的圣城

美国驻以色列大使馆是否迁馆之所以备受关注,是因为耶路撒冷地位问题十分敏感复杂,是巴以之间的核心问题之一。

耶路撒冷地位的变迁,与其所在的巴勒斯坦地区历史的演变密切相关。公元前1世纪罗马人入侵巴勒斯坦,绝大多数犹太人流亡世界各地。到了公元7世纪,这里成为阿拉伯帝国的一部分,阿拉伯人不断移入并与当地居民同化,逐渐形成巴勒斯坦阿

拉伯人。从那以后,阿拉伯人成为这里的主体民族。

面积不到1平方公里的耶路撒冷老城,集中了犹太教圣地哭墙和圣殿山,建在圣殿山上的圆顶清真寺和阿克萨清真寺——麦加和麦地那之外伊斯兰教第三大圣地,以及基督教圣地圣墓教堂。

一战期间,英国获得巴勒斯坦的委任统治权,并以约旦河为界分为东西两部分,东部为外约旦(今约旦王国),西部仍称巴勒斯坦(今约旦河西岸、加沙地带和以色列)。19世纪末开始,犹太复国运动兴起,大量犹太人移入巴勒斯坦,二战后这一趋势进一

步扩大加快。

犹太人与阿拉伯人之间的冲突随之不断升级,而在二战中元气大伤的英国已无力控制局势,遂于1947年将巴勒斯坦移交给刚成立两年的联合国处理,并在次年结束委任统治。

1947年11月29日,在美苏支持下,联合国大会通过了第181号决议。该决议规定,在当时的巴勒斯坦地区分别建立阿拉伯国和犹太国,前者国土11203平方公里,约占巴勒斯坦总面积的43%,后者国土14942平方公里,约占巴勒斯坦总面积的57%。值得注意的是,决议还规定,耶路撒冷为国际化城市,组建国际特

别政权,由联合国管理。

1948年5月14日以色列宣布建国,但阿拉伯人的巴勒斯坦却由于种种原因迟迟未能建国。由于在土地分配等问题上有偏袒以色列之嫌,181号决议遭到阿拉伯国家反对。以色列建国后的第二天,第一次中东战争爆发。

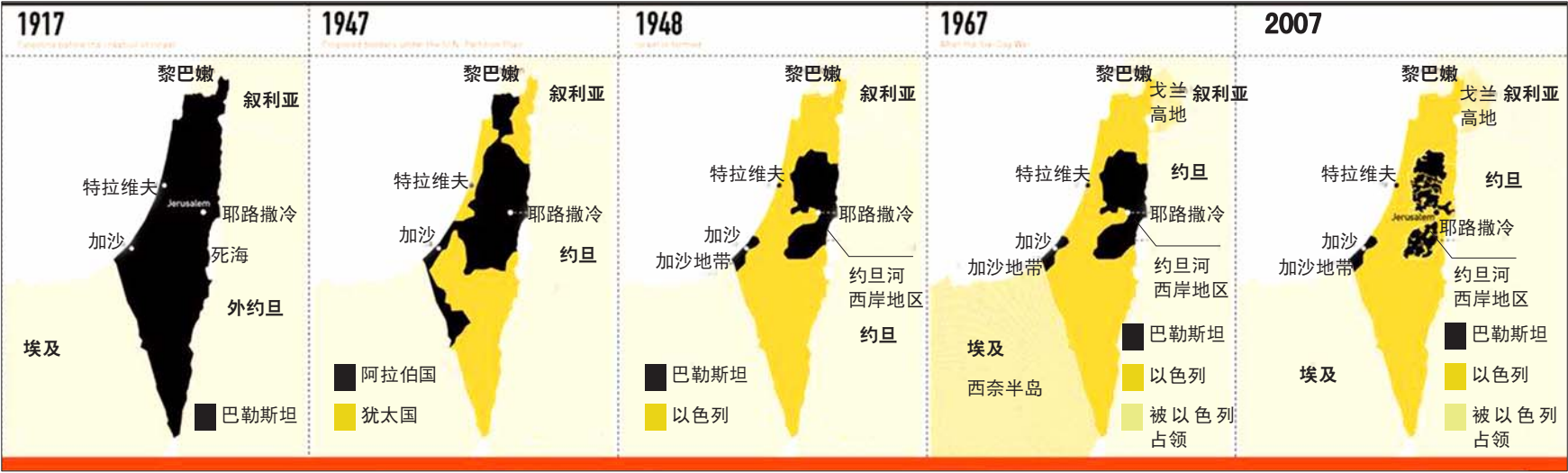
1949年7月,这场战争以以色列险胜而告终,除加沙地带和约旦河西岸部分地区外,以色列占领了巴勒斯坦80%的土地,比181号决议规定的面积还多了6700多平方公里。此前被确定为国际城市的耶路撒冷,也在第一次中东战争后被分割,西耶路撒

冷被以色列占领,东耶路撒冷则被约旦控制。

1964年5月,在阿拉伯国家的支持下,巴勒斯坦解放组织(巴解组织)在东耶路撒冷成立。为了建立独立的巴勒斯坦国,巴解组织下属的军事武装“法塔赫”不断袭击以色列。

1967年6月,历时6天的第三次中东战争以以色列大胜而告终,以色列占领了埃及的西奈半岛及加沙地带,控制了叙利亚的戈兰高地,连约旦河西岸和东耶路撒冷也被以色列收入囊中,其中就包括位于东耶路撒冷的耶路撒冷老城。至此,整个耶路撒冷都处于以色列的占领之下。

## 风口上的耶路撒冷



### 屡谈屡挫的对话

1967年第三次中东战争后,联合国安理会在同年11月22日通过第242号决议,要求以色列撤出第三次中东战争中占领的大片土地。1973年第四次中东战争后,安理会又于同年10月22日通过第338号决议,要求以色列执行242号决议。

后来,以色列将西奈半岛归还埃及,并且撤出了加沙地带以及约旦河西岸的大部分土地,但以色列拒绝完全撤出约旦河西岸,并且仍然占领东耶路撒冷和叙利亚的戈兰高地。1980年7月30日,以色列议会通过法案,宣布整个耶路撒冷为以色列“永恒和不可分割的首都”。

在法塔赫与以色列“武斗”的同时,现今控制加沙地带的巴勒斯坦伊斯兰抵抗运动“哈马斯”在1987年成立。该组织主张消灭以色列,解放巴勒斯坦全部被占领土。1988年11月15日,巴解组织最高权力机构巴勒斯坦全国委员会在阿尔及利亚首都阿尔及尔宣布,成立以耶路撒冷为首都的巴勒斯坦国,接受联合国181号决议。

不过,即便这个目标也很难实现。以色列除了立法宣称耶路撒冷为首都,还在东耶路撒冷修建大量犹太人定居点。而安理会242号、338号决议,也仅要求以色列退到1967年第三次中东战

争前的边界——将耶路撒冷分为东西两部分,这意味着西耶路撒冷仍为以色列占领,无法回到整个耶路撒冷国际化的初衷。

巴以之间冲突不断,连带着阿拉伯国家与以色列关系也受到影响。1991年10月,在美国总统老布什的提议下,中东和会在西班牙马德里举行,这是阿拉伯国家与以色列第一次坐在一起试图解决长达40多年的冲突。

马德里和谈分为双边和多边会谈两个层次,并确立了以“土地换和平”的基本原则。由于种种原因,多边会谈在1996年就中断了。而在双边会谈中,巴以和谈则是最为关键的一环。

1993年,在挪威的主持下,巴以双方历时数月经过14次秘密谈判,于同年9月13日在美国白宫签署“奥斯陆协议”,以色列先期归还巴勒斯坦加沙和杰里科两地,巴勒斯坦人实施为期5年的自治,这是“土地换和平”原则首次具体实践。

签署这份协议的巴勒斯坦领导人阿拉法特和以色列总理拉宾、外长佩雷斯一道,获得1994年诺贝尔和平奖。然而,1995年拉宾遇刺,巴以和平进程停滞。此外,1993年以来,哈马斯和巴勒斯坦伊斯兰圣战组织“杰哈德”频繁对以色列发动自杀式袭击。1996年5月右翼的内塔尼亚胡出任以色列总理后,一改“土地换和平”原则,提出“安全换和平”,导致巴以最终地位谈

判搁浅。

1999年5月,左翼的巴拉克当选以色列总理,随后巴以签署《沙姆沙伊赫备忘录》,同意1999年9月13日开始巴勒斯坦最终地位谈判,2000年2月15日前就耶路撒冷地位等问题达成框架协议,2000年9月13日前达成最终协议。不过,由于双方分歧严重,这份协议形同虚设。

2000年9月,以色列利库德集团领导人、强硬派人物沙龙强行参观建在圣殿山上的伊斯兰教圣地阿克萨清真寺,引发巴以之间旷日持久的新一轮暴力冲突。2001年3月,沙龙出任以色列总理后坚持强硬政策,巴以关系持续恶化。

2003年4月30日,美国、俄罗斯、欧盟和联合国四方拿出一个中东和平“路线图”,分阶段最终达成巴勒斯坦建国。由于巴以冲突不断,和谈计划搁浅。

此后,沙龙曾提出单边行动计划,完全撤出加沙地带,巴以双方高层也曾多次会晤,但巴以冲突不断,加之双方在边界、上百万难民的回归、犹太人定居点等关键问题上分歧太大,巴以和谈一直未有实质进展,核心议题耶路撒冷地位问题仍悬而未决。

和谈与迁馆的冲突

以色列议会1980年7月30日宣布耶路撒冷是“永恒和不可分割的首都”后,安理会同年8月20

日通过第478号决议,谴责以色列企图吞并东耶路撒冷,要求成员国从耶路撒冷撤出外交代表。

此前,大部分外国驻以使馆已设在特拉维夫。在耶路撒冷设立使馆的少数国家中,大部分也将使馆迁往特拉维夫。2006年8月16日和26日,最后在耶路撒冷市内设立使馆的哥斯达黎加和萨尔瓦多先后迁馆至特拉维夫。不过,在耶路撒冷郊外,设有巴拉圭和玻利维亚的驻以使馆。耶路撒冷市内则设有美国、英国、意大利和希腊的总领事馆。

美国国会1995年10月通过《耶路撒冷使馆法案》,承认耶路撒冷为以色列首都,并要求政府于1999年5月31日前迁馆至耶路撒冷,但允许总统出于国家安全利益考虑推迟迁馆,且必须每6个月向国会通报一次。特朗普的前任都决定推迟迁馆。去年12月,奥巴马卸任前又一次推迟搬迁。特朗普本月将做出新决定。

虽在巴以问题上偏向于以色列,但美国仍主张巴以问题应通过“两国方案”来解决。巴勒斯坦也认同“两国方案”,坚持在1967年边界基础上建立以东耶路撒冷为首都的巴勒斯坦国,与以色列和平共处。不过,特朗普似乎要改变对“两国方案”的态度,他曾表态只要巴以和解,一国还是两国都能接受。而是否迁馆,或将预示着特朗普政府在巴以问题上基本立场的变化。

围绕巴以和谈,美国一直扮

演重要斡旋者的角色。1991年,时任美国总统老布什发起了马德里中东和会;1993年,在克林顿的见证下,巴以领导人在白宫签署了“奥斯陆协议”,他任内还组织过巴以戴维营会议;2003年问世的中东和平“路线图”计划则是小布什推进的。

2009年奥巴马上台后,推进巴以重启和谈也成为外交重点任务之一。希拉里曾历时数月撮合各方回到谈判桌上,其继任者克里在6次访问中东后,终于在2013年7月促成巴以新一轮和谈在华盛顿举行。不过,2015年10月巴以新一轮冲突爆发后,和谈又陷入停滞。

特朗普上台后,先后于2月中旬和5月初邀请以色列总理内塔尼亚胡、巴勒斯坦国总统阿巴斯访美。5月3日,特朗普在与阿巴斯会晤后表示,美国将全力促成以巴达成全面和平协议。为此,特朗普本周末将到访以色列会晤内塔尼亚胡,并计划再次会晤阿巴斯。

不过,特朗普潜在的迁馆至耶路撒冷的考虑,与其力促巴以达成和平协议的努力背道而驰。一旦迁馆至耶路撒冷,必将引发巴勒斯坦强烈反弹,不但和谈没戏,还可能激化巴以冲突。耶路撒冷地位的敏感复杂性特朗普不会不知道,这也是他对迁馆犹豫不决的重要原因,此次中东之行,特朗普势必会为和谈与迁馆探路摸底。