巴勒斯坦申請入聯

●王思為／南華大學歐洲研究所助理教授

巴勒斯坦自治政府主席阿巴斯（Mahmud Abbas）於美東時間23日早上11時35分在紐約聯合國總部，正式向聯合國秘書長潘基文當面遞交入會申請函，要求聯合國准許巴勒斯坦以國家身分加入聯合國，成為該組織的第一百九十四個會員國。巴勒斯坦此次申請加入聯合國的動作引發國際間高度關注，成為所有媒體爭相報導的焦點。然而這項歷史性的動作並非突如其來的倉促決定，而是一項醞釀已久的計畫；事實上，巴勒斯坦早在去年就表達將於今年第六十六屆聯合國大會上提出加入聯合國的申請，而數月來巴勒斯坦政府也以「讓巴勒斯坦成為聯合國第一百九十四個會員國」作為國際宣傳活動的主軸[1]。尤其值得注意的是巴勒斯坦並未在強大的美國壓力下退縮，依然照著計畫堅決地向聯合國拋出敲門磚；雖然美國已經明確表示不惜動用否決權反對巴勒斯坦的入會申請，因此巴勒斯坦今年申請以正式會員國入會一事勢必無法如願以償；但巴勒斯坦藉由申請入聯的衝撞無論是在表達建國意志、或是拓展國際空間都具有相當程度的效果，也令世人不再輕易忽視巴勒斯坦人的艱難處境。

巴勒斯坦問題的歷史背景

巴勒斯坦地區的問題從二十世紀初便浮上檯面，迄今懸而未決，可說是一道百年難題。回顧歷史，自第一次世界大戰結束之後，中東與近東地區在英、法等歐洲列強的扶植下陸續有阿拉伯的新國家誕生，而巴勒斯坦區域則於 1920 年在國際聯盟（League of Nations）的授權之下交由英國託管。但因英國在 1917 年的巴弗爾宣言（The Balfour Declaration）中贊成猶太人於巴勒斯坦地區建國，所以一次世界大戰結束後便陸續有猶太移民湧入巴勒斯坦，直到三〇年代時期，猶太人在該地區所占的比例已經從最早時期的百分之十增加到百分之三十，結果便是阿拉伯人與猶太人這兩個亟欲建國的民族開始為了土地的問題而頻生衝突。1937 年英國的「皮爾委員會」（Peel commission）提議將巴勒斯坦以耶路撒冷為界分為南北兩個國家，猶太國在北，阿拉伯國在南，耶路撒冷則繼續由英國管轄作為緩衝區域。稍後卻因二次世界大戰爆發，導致所有協議中的和平計畫化為烏有。二次世界大戰結束後，以色列於 1948 年成功建國，而無法同時建國的巴勒斯坦人所面對的則是每況愈下的境遇，數十萬的巴勒斯坦人集體被迫離開家園成為難民。1967 年的六日戰爭中以色列用武力佔領約旦河西岸、加薩走廊、戈蘭高地、西奈半

島以及耶路撒冷地區，以色列在整個近東地區的武力優勢不言可喻。往後數十年的情勢發展便是以、巴人民衝突不斷，國際社會與聯合國數度介入調停、派出維和部隊常駐並提出領土劃分建議等，始終無法讓兩邊達成共識，延宕百年的國際老問題至今依然無解。

巴勒斯坦的聯合國參與

巴勒斯坦人民的對手是以色列與美國的結盟大軍，但即使居於絕對的劣勢，巴勒斯坦人民追求獨立建國的決心卻未曾動搖，尤其聯合國這個國際政治的中央舞台更長期是巴勒斯坦的運作重心：1974 年爭取到使用「巴勒斯坦解放組織」名義成為聯合國實體觀察員；1988 年巴勒斯坦解放組織的立法會議於阿爾及利亞首都阿爾及爾宣布建國之後，聯合國大會通過以「巴勒斯坦」名稱取代原先「巴勒斯坦解放組織」名稱，但仍然維持其實體觀察員的身分；1998 年聯合國大會允許巴勒斯坦代表有權參與聯合國大會的一般性討論，並可在關於近東和平進程提出問題，及與其他會員國就近東和平問題提出決議草案與答辯。換句話說，巴勒斯坦在聯合國中的參與程度是一步步地逐漸擴大。雖然從巴勒斯坦宣布建國以來，曾多次要求聯合國大會將巴勒斯坦在聯合國的地位提升為成員國，但皆遭到以色列和美國的反對而失敗；不過就聯合國而言，基本上也並未將巴勒斯坦視為局外人，更何況巴勒斯坦追求國際承認的努力長久以來毫無懈怠，到目前為止全世界已有超過一百二十個國家承認巴勒斯坦的國家地位，這更鞏固了巴勒斯坦國家存在的正當性，巴勒斯坦問題也成為聯合國在道德上的一項缺憾。

巴勒斯坦今年首度正式向聯合國提出申請成為會員國，自治政府主席阿巴斯在聯合國大會會場上發表演說時提到雖然美國政府盡一切所能反對他們加入聯合國 [2]，但巴勒斯坦仍然渴望並尋求聯合國為該地區實現公平與和平發揮更有效的作用，確保巴勒斯坦人民享有聯合國決議中所規定不可剝奪的合法國家權利。他說世界上有些小國家都已經獲得自由和獨立，但是巴勒斯坦卻還沒有，因此他們要求享有這項權利。根據規定，入聯申請需先送交聯合國安理會審議，在安理會的十五個理事國中至少要獲得九票支持，且五個常任理事國皆未動用否決權，最後再交由聯合國大會由會員國投票決定 [3]。不過此過程在運作上仍有一些彈性空間，因入會申請由秘書長送至安理會之後，安理會將先成立委員會評估，原則上是在三十五天以內完成，但可視情況延長，因此提供了一段外交折衝期。為了避免在聯合國上演以色列與巴勒斯坦的外交衝突造成分裂，此刻由聯合國、歐盟、美國和俄羅斯所組成的「四方集團」正試圖促成一項妥協方案，以聲明的方式讓以巴重返和談進程，內容可能包括表明和談目標是納入巴勒斯坦建國時間表，讓巴勒斯坦依據 1967 年疆界獨立建國與以色列並存等。美國的想法是希望能夠凍結巴勒斯坦的申請案，避免動用否決權所可能引發阿拉伯世界的強烈反彈 [4]。萬一此項協調行動失敗，由於美國總統歐巴馬先前已表示必要時美國將不惜祭出否決權，因此入聯案若遭美國封殺

時，巴勒斯坦只好改採聯合國大會管道爭取和教廷相同地位的非會員觀察國，擺脫政治實體觀察員的身分成為獨立國家，如此一來巴勒斯坦就有權參與聯合國體系的國際組織。雖然無法成功地加入聯合國，但對巴勒斯坦來說依然會是一項歷史性的重大外交突破。

巴勒斯坦案例淺析

國家的構成要件長期以來大都以1933年《蒙特維多國家權利與義務公約》（Montevideo Convention on Rights and Duties of States）的規定為依歸。按照該公約，國家應具備以下條件才算符合資格：（一）固定的人口、（二）一定界限的領土、（三）有效統治的政府、（四）與他國交往的能力。對巴勒斯坦而言，要符合上述四項條件最有問題的算是領土的要件，因為巴勒斯坦希望建立以1967年戰爭前的邊界線作為國界[5]、並以東耶路撒冷為首都成立一個獨立的巴勒斯坦國。但自從1967年的六日戰爭之後，以色列在約旦河西岸共建立了一百三十個屯墾區，有三十萬人居住於此，而東耶路撒冷也有二十萬以色列人。這些以色列人不願意離開，因此領土問題難解。一旦領土無法確定，政府也不可能有效地實施統治權。為了解決這個棘手死結，甚至有建議認為不妨在該區嘗試聯邦模式、甚至是一個國家、兩個國籍的方式解套，如此也才有辦法處理巴勒斯坦建國之後的約旦河水源問題。不過這些獻策畢竟過於一廂情願，也未能完全地設身處地站在巴勒斯坦人的歷史情境當中設想，因此皆未被雙方採納。

這次巴勒斯坦自治政府向聯合國要求申請加入成為會員國，很可能的演變情況是申請案件被無限期壓在安理會，最終雙方還是要被迫重回談判桌上進行協商。假使一旦如此，則屆時得利的或許將是內部另一個派系哈瑪斯，因為巴勒斯坦人的不耐已經被入聯申請所點燃，態度強硬的哈瑪斯將會指責阿巴斯政府的軟弱無能，讓以巴情勢重回過去幾年的狀態。

予台灣的啟示

巴勒斯坦對於獨立建國的努力世人皆清楚可見，雖然其符合國家成立的四項要件並不完整，充其量勉強屬於「堪用程度」，但巴勒斯坦人長期在被外力壓抑的氛圍下所體認到的是國家所需的國際空間與外交機會必須不斷地經由衝撞而來；在國家建立這項零合的遊戲中，敵人不可能主動釋出善意協助自己完成建國大業；因此雖然巴勒斯坦尚未正式建國成功，但仍能勇於突破、一步步地擴張自己的國際支持，逼迫對手因應、甚至讓步，即在外交上體現攻擊是最好的防禦策略。當然，國內人民也要能夠團結一心，保有旺盛的建國意志才是外交攻防時的最堅實後盾，否則作為內政延伸的外交，是怎樣也無法為國內爭取國際地位與權益的。

【註釋】

1. 2010年9月以巴雙邊重啟和平談判不久，巴勒斯坦就決定採取加入聯合國的外交策略推動獨立建國，並根據聯合國憲章承認其自治權與正式會員國身分。
2. 美國國會要求終止對巴勒斯坦每年五億美元的援助，而這筆援助款對巴勒斯坦而言卻是維繫國內經濟的主要支柱。
3. 現任安理會成員國中，中國、俄羅斯、巴西、印度、黎巴嫩、南非等六國已表態贊成，英國、法國、德國、奈及利亞、加彭、波士尼亞、葡萄牙等國未表態，哥倫比亞則表示中立的立場。也就是說還需要至少三國贊成才能達到九票的最低門檻。
4. 特別是沙烏地阿拉伯與土耳其可能將不再堅定地支持美國，嚴重損及華府在中東地區的影響力。
5. 包括加薩走廊及約旦河西岸。◆