巴勒斯坦申請入聯的來龍去脈以及對台灣的啟示

●陳牧民／國立中興大學國際政治研究所副教授

9月23日，巴勒斯坦自治政府主席阿巴斯（Mahmoud Abbas）正式向聯合國秘書長潘基文提交聯合國的入會申請書，這件事引起國際媒體相當多的報導。雖然多數國家對巴勒斯坦成為聯合國會員一事表達出樂觀其成的態度，但以色列與美國政府的反應卻異常激烈，美國甚至暗示將不惜動用否決權阻止巴勒斯坦的「冒進」之舉。巴勒斯坦人為何選擇在此時向聯合國叩關？此事對於同樣也被阻絕在聯合國大門外的台灣有何啓示？本文將就巴勒斯坦建國問題的起源、以巴談判的障礙、以及入聯可能性等三方面來加以說明。

巴勒斯坦問題是二次世界大戰後猶太人重建以色列建國所產生的結果。以色列透過三次與周遭阿拉伯國家的戰爭，確保自己在中東地區的生存地位，但也迫使原本居住在此的數百萬說阿拉伯語的巴勒斯坦人成為難民。1970年後，阿拉伯國家逐漸放棄以武力擊敗猶太人的策略，埃及甚至在1979年率先正式承認以色列國的存在，此後巴勒斯坦人不是處於以色列的軍事統治下，就是流亡在外成為國際難民。不過巴勒斯坦人從來沒有放棄建國的理想，甚至在1988年於流亡地突尼西亞片面宣佈建國。期間雖然國際社會對巴勒斯坦人的處境多有同情，但是並沒有採取實際行動。由阿拉法特（Yasser Arafat）所領導的武裝團體「巴勒斯坦解放組織」雖然是所有巴勒斯坦人認同與效忠的對象，但是卻被美國和以色列等視為恐怖主義團體，建國之路遙遙無期。

1993年間，以色列總理拉賓（Yitzhak Rabin）與巴勒斯坦解放組織主席阿拉法特終於簽訂「奧斯陸協議」（Oslo Accords），走向以巴和解的第一步。協議中以色列同意讓巴勒斯坦人在約旦河西岸與加薩走廊成立一個自治政府，作為獨立之前的過渡；而巴解組織也同意放棄以武力方式對抗以色列之政策，以換取建國之機會。但由於巴勒斯坦內部的激進勢力持續對以色列發動各種襲擊，以色列政府也以強硬手段回擊，雙方逐漸再走回軍事對抗的老路上。為了化解衝突，美國、俄羅斯、聯合國、與歐盟所組成之四方會議在2002年提出新的「中東和平路線圖」方案，設定先讓巴勒斯坦在2005年獨立建國，再逐步解決比較最棘手的問題，如巴勒斯坦國邊界劃分、耶路撒冷城地位歸屬、以及巴勒斯坦難民與猶太人定居問題等。這個計畫最後終於獲得以巴雙方同意，但由於以

巴雙方都不信任對方執行計畫的誠意，路線圖再度遭到擱置。

也就在此一階段，巴勒斯坦內部的政治情勢發生微妙變化：原本主張與以色列談判以爭取巴勒斯坦建國的巴解最大派系法塔（Fatah）在其領袖阿拉法特逝世之後逐漸失去影響力，取而代之的是主張以激進手段爭取獨立的哈瑪斯（HAMAS）。哈瑪斯是「伊斯蘭抵抗運動」的阿拉伯文音譯簡稱，成立於1987年，是活躍於巴勒斯坦地區的一個伊斯蘭組織與政黨。其主要目標是「以武力將以色列從地圖上消除」，並在巴勒斯坦人居住的地區建立一個伊斯蘭神權國家。由於哈瑪斯積極策劃並執行許多針對以色列的恐怖攻擊行動，因此被以色列與許多西方國家視為恐怖主義組織並加以取締。2006年1月，哈瑪斯在巴勒斯坦自治政府的第二屆民族議會選舉中首度擊敗法塔（在一百三十二席議員中獲得七十六席，法塔只獲得四十三席），躍升為議會最大黨，等於實際取得巴勒斯坦政府的領導權。以色列與西方國家不願見到由巴勒斯坦自治政府由如此激進的組織所領導，決定繼續支持法塔領袖阿巴斯，這使得法塔與哈瑪斯之間嫌隙漸深。2007年6月，哈瑪斯的武裝部隊與法塔所創立的巴勒斯坦保安部隊在加薩走廊爆發武力衝突，法塔遭到全數驅逐。從此巴勒斯坦的政治勢力一分為二：法塔繼續在約旦河西岸主政，哈瑪斯取得對加薩走廊的控制權，西方國家與以色列支持前者，激進的阿拉伯國家或勢力則支持後者。溫和的法塔主張與以色列和談來達到建國的目標，卻壓制不住哈瑪斯的主戰派；哈瑪斯原本同意停止對以色列的攻擊行動，卻無法控制立場更為激進的伊斯蘭聖戰組織。過去以巴之間的仇恨是巴勒斯坦人無法順利建國的主要障礙，但自從哈瑪斯與伊斯蘭聖戰組織等激進團體出現以來，巴勒斯坦人內部的衝突似乎成了以色列（以及美國）不願意繼續談判的主要原因。因此這次阿巴斯以巴勒斯坦自治政府主席的身分申請加入聯合國，外界對哈瑪斯的態度感到非常好奇。根據外電報導，哈瑪斯的領袖們並不認同阿巴斯此時申請加入聯合國，不過也表示不會進行杯葛，可見巴勒斯坦社群在加入聯合國這件事上展現出難得的團結精神。

至於以色列為何堅持拒絕與巴勒斯坦自治政府談判？除了哈瑪斯的激進態度之外，更重要的關鍵是其現任總理納坦雅胡（Benjamin Natanyahu）所代表的強硬保守勢力在以色列社會的影響力逐漸上升。2009年2月，由納坦雅胡所領導的利庫德黨（Likud Party）與其它右翼政黨組成聯合政府以來，對巴勒斯坦人的態度轉趨強硬，甚至不顧美國警告而大舉恢復猶太人屯墾區計畫。納坦雅胡的態度讓美國現任總統歐巴馬頗為頭痛，不過因為猶太人在美國政治與社會的影響力十分鉅大，美國政府仍然堅持巴人建國的目標只能透過與以色列的談判來達成。這說明了為何阿巴斯選擇在此時宣佈將正式申請進入聯合國：這其實反映出巴勒斯坦人對於毫無意義的政治談判與等待已經失去耐性，期望透過此一策略迫使國際社會承認巴勒斯坦主權獨立的事實。

9月28日，聯合國安理會正式將巴勒斯坦的入會申請案提交到「接納新會員國委員會」審查。此一委員會將為安理會所有成員國提交一份具體的建議，只是這個程序可能

拖上一年。根據安理會的議事規則，此一特別委員會最遲可在聯合國大會開議前三十五日將審查結果報告安理會。也就是說：該委員會最遲可到下屆聯合國大會召開前的三十五日（2012年8月間）才提交報告。

換言之，在安理會對巴勒斯坦入會案做出裁決前，支持與反對巴勒斯坦的國家將會進行一連串的政治角力。美國很可能嘗試說服以色列納坦雅胡政府重新展開與巴勒斯坦人之間的談判，只是其效果令人懷疑。過去由美國主導的幾次以巴和平談判最後都不了了之，反而唯一成功的一次和談（奧斯陸協議）是以巴雙方自己達成的。鑑於納坦雅胡政府的強硬立場不易改變，除非以色列重新舉行大選，由立場較溫和的工黨或前進黨（Kadima Party）上台，以巴間才有恢復談判的可能。

如果以巴談判不能成局，雙方的另一個戰場將會在安理會。巴勒斯坦要成為聯合國會員國，必須獲得安理會十五國中的九票支持，包含所有五個常任理事國都不表態反對才行。美國在以色列的壓力下，絕對不可能投下贊成票，但如果貿然行使否決權，恐將遭到全世界許多國家的責難。因此美國未來的策略應該是讓巴勒斯坦拿不到九張以上的贊成票，塑造國際輿論目前仍不贊成讓其進入聯合國的印象。至於安理會成員的態度，目前中國、巴西、俄羅斯、印度、南非等「金磚五國」和黎巴嫩均態度明確地表示支持，美國和歐洲國家（英國、法國、德國、葡萄牙）則表示反對。因此剩下的奈及利亞、加彭、波士尼亞、哥倫比亞等國就成為親美及親巴雙方重點爭取的對象。不過根據英國廣播公司BBC在11月初的報導，哥倫比亞有可能最後投棄權票，這使得贊成巴勒斯坦入聯的國家最多只有八個，美國甚至可以不動用否決權就能讓這個議案胎死腹中。

即使巴勒斯坦最後闖關失敗，阿巴斯未來仍然可以向聯合國大會申請將目前「無投票權的觀察員實體」提升為「觀察員國」的地位。鑑於全世界已有一百餘國承認巴勒斯坦，這樣的提案在聯合國大會獲得通過的可能性很高。無論是重啟談判、對決安理會、還是改向聯合國大會申請提升觀察員地位，巴勒斯坦都可以拿到一些實際的利益。因此申請加入聯合國的策略不能不說是在劣勢下所打出的一張絕妙好牌。

外交講究的是實力與策略，巴勒斯坦申請入聯，讓世人看到其領導人勇於抗拒強權的勇氣，以及外交謀略上的無限可能。台灣作為同樣被排除在聯合國大門外的一員，或許更需要關注巴勒斯坦申請加入聯合國的後續發展。◆