

# 反恐战争与地区形势

○ 荣 鹰 ○

(南亚、中东和非洲研究室副主任, 北京, 100005)

美国在阿富汗发动反恐战争后, 南亚和中亚地区形势发生重大变化, 地缘政治格局出现重组, 大国关系重新调整, 呈现矛盾与合作并存的局面。美国对阿富汗反恐战争的初步胜利使南亚和中亚地区安全和稳定的环境得到改善, 但阿富汗稳定和重建任重道远, 地区总体形势可能将更趋复杂, 不确定因素增多。

美国在阿富汗反恐战争后, 当前南亚和中亚地区形势发生了重大变化, 主要有以下特征:

(一) 南亚、中亚地区安全稳定环境得到改善。长期以来, 阿富汗战乱一直是影响南亚和中亚地区稳定的重要因素之一。阿富汗连年内战, 不仅造成 500 多万难民, 给邻国带来了沉重的经济负担和社会问题, 也使其成为国际恐怖主义和宗教极端主义的温床以及毒品走私的“天堂”。反恐战争后, 本·拉丹“基地”组织被摧毁、塔利班政权的垮台和阿富汗和平的降临, 为南亚和中亚地区在一定时间内维持相对和平与稳定创造了良好的条件。这是因为:

第一, 阿富汗的反恐战争沉重地打击了国际恐怖主义势力。恐怖组织的资金来源基本被切断, 组织网络受到很大破坏。在国际反恐斗争的震慑下, 恐怖组织的活动明显减少, 有的开始转移阵地, 有的被迫改变策略, 估计在短期内难以有所作为, 即使有零星分散活动, 尚不至于对周边地区总体安全和稳定构成重大威胁。

第二, 美、俄、中等主要大国及地区国家在阿富汗反恐问题上进行了合作与协调。“9·11”事件后, 阿富汗周边国家都加入了国际反恐联盟, 在打击恐怖主义方面进行了充分的合作和协调。阿富汗临时政府成立后, 国际社会全力支持阿富汗恢复和平, 进行重建。阿富汗和平的实现也为有关国家改善关系提供了契机。伊朗和巴基斯坦修复了过去曾因阿富汗问题龃龉不断的关系; 乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦的关系也出现了改善迹象。与此同时, 阿富汗临时政府为营造良好的周边环境, 也致力于发展同周边

国家的关系。阿临时政府成立几个月来, 在注重加强同美国等西方国家关系的同时, 保持和发展了同俄罗斯、中国、伊朗、印度等国的关系, 同巴基斯坦的关系也得到了修复。

第三, 国际社会在重视阿富汗和平与重建的同时, 也开始关注周边地区的稳定。总部设在布鲁塞尔的“国际危机集团”和美国布鲁金斯学会和卡内基国际和平基金会学者先后提出, 对阿富汗的重建, 如果不考虑周边国家的问题, 就有可能对整个地区的稳定和安全产生负面影响。[1]另外, 反恐战争后, 美国等西方国家向巴基斯坦以及乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦等国提供了大量援助, 在一定程度上也有助于缓解它们面临的经济、社会困难, 维持政局的稳定。[2]

(二) 南亚、中亚地缘政治格局发生重组。美国在阿富汗的反恐战争使周边地区的地缘政治格局发生重大变化。在南亚地区, 这种变化主要体现在巴基斯坦重现战略重要性方面。“9·11”事件后, 巴基斯坦政府经过权衡利弊, 改变了对阿富汗的政策, 成为美国反恐战争的前线国家。巴基斯坦政府在积极支持反恐战争的同时, 抓住时机采取措施打击国内宗教极端势力和恐怖主义组织。2002 年 1 月 12 日, 穆沙拉夫总统向全国发表电视讲话, 宣布巴政府反对恐怖主义的具体措施, 其中包括: 取缔“拉什卡一泰巴”伊斯兰武装组织、“穆罕默德军”等 5 个宗教极端组织; 严惩参与恐怖活动的巴基斯坦个人、团体或组织; 加强对穆斯林学校的管理等。[3]他的讲话表明了巴政府继续积极参与国际反恐合作, 同时坚决打击国内极端势力的决心, 有利于维护巴政局稳定和地区和平, 赢得了国际社会的赞誉, 也改善了巴基斯坦的国际形象。反恐战争后, 美国同巴基斯坦的政治、经济和军事关系的恢复和加强, 在一定程度上改变了南亚地区印、巴两国力量对比严重失衡的局面。出于稳定南亚局势的考虑, 美国将继续加大对

巴基斯坦的投入,推动穆沙拉夫总统继续打击宗教极端势力和恐怖势力,推动印、巴两国缓解紧张关系,恢复对话,加快国内民主化的进程,这些均将对南亚地区地缘政治格局产生重大影响。

中亚5国同美国和西方国家的关系在反恐战争后有了明显加强。美国等西方国家过去认为,中亚国家政府独裁腐败,经济改革迟缓,人权状况差,“不是合作的好伙伴”。[4]“9·11”后,中亚5国都表示支持美国的反恐战争。乌兹别克斯坦迅速宣布向美国开放领空和基地,同意美国在乌国内驻扎军队,并利用境内的基地打击塔利班。2001年10月,美国防部长拉姆斯菲尔德访问乌兹别克斯坦,美乌签订了防务合作协议,美承诺,当乌兹别克斯坦的安全或领土完整受到直接威胁时,美乌两国必须紧急磋商适当的对策。[5]美国政府尽管批评卡里莫夫总统通过全民公决延长其总统任期的做法,但仍邀请他于2002年3月中旬访问了美国,赞扬卡里莫夫总统“推进建立公民社会的诚意”。美乌还签署了两国《战略合作宣言》。[6]

塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦和哈萨克斯坦也利用反恐战争接近美国和其他西方国家。塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦向美国和在阿富汗的国际安全援助部队开放基地;土库曼斯坦和哈萨克斯坦在反恐战争期间均表示愿提供过境和后勤支援,帮助开展搜救行动等。种种迹象表明,反恐战争后,中亚地区原来的战略平衡已出现变化。一年前因政权受到国内极端势力严重威胁而急于加强与俄罗斯关系的乌兹别克斯坦业已成为美国在中亚的盟友。甚至连一向依靠俄罗斯维持政权的塔吉克斯坦也提出俄罗斯撤军的要求。可以预计,今后随着美国等西方力量的进一步介入,中亚地区要求摆脱过分依赖俄罗斯的倾向可能会更加明显。

(三)美国在南亚、中亚地区的影响力上升。“9·11”前,美国在南亚实行“重印轻巴”的政策,使其同巴基斯坦的关系一度冷淡。从2000年开始,美国虽然加大了拉拢印度的力度,但被其在1998年印巴核试验后对两国实行的制裁捆住了手脚,加之印度一贯反对外部势力插足南亚,印巴关系错综复杂,美国在南亚的影响一直裹足不前,因而招致国内不少批评。[7]冷战结束后,美国一直觊觎中亚地区,并竭力进行渗透。但因中亚路途遥远,历来为俄罗斯的后院,外人难以插足,美国影响有限。

反恐战争成为美国扩大影响力的极好契机。“9·11”事件后,美国利用反恐斗争,把打击阿富汗塔利班和本·拉丹“基地”组织作为突破口,大规模进入南亚和中亚地区,从而基本确立了美国在阿富汗及周边地区的主导地位。

首先,美国把在南亚、中亚地区军事基地连成一片。在南亚地区,美国在阿富汗的反恐军事行动已使阿富汗完

全落入美军的控制之中。美国当地驻军已近6,000多人,并占据了巴格拉姆机场、坎大哈机场等重要基地和设施。美军已重返巴基斯坦,在巴南部的贾科巴巴德设立了基地,并利用卡拉奇机场作为其后勤物资和人员的中转站。在靠近阿富汗的边境城市,美军也设立了基地。同时,美特种部队也在巴基斯坦方面的同意和配合下,在巴阿边境巴方一侧清剿塔利班和“基地”组织残余分子。印度在“9·11”后迅速宣布向美军开放所有基地和设施。目前,印度海军基地和港口已向美国海军舰只开放,供在该地区活动的美军舰只维修和休整之用。[8]

美国在中亚的乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦都建立了军事基地,并驻扎军队。在乌兹别克斯坦,美国获得了汉纳巴德机场和铁尔梅兹机场的使用权,美军驻扎在乌兹别克斯坦的人数已达3,000多人。在吉尔吉斯斯坦,美军在马纳斯国际机场开始修建基地,现有300多人,基地将占地37英亩,建成后可驻军3,000人。在塔吉克斯坦的库利亚布、杜尚别和艾尼机场也出现了美军的身影。美军甚至开始涉足外高加索地区。美国已决定向格鲁吉亚派遣约150名特种部队,提供装备,帮助格鲁吉亚进行反恐训练。布什总统对上述行动称之为“全球反恐斗争的一部分”。[9]对于美国在阿富汗周边地区特别是中亚地区驻军问题,美国虽一再声称无长期驻军打算,但又表示美军停留时间将取决于在阿富汗反恐战争的进展。鉴于美国多次表示反恐战争是一场长期的战争,因此,美国在南亚、中亚获得军事准入,并长期驻军的打算是不言而喻的。

其次,美国同地区重要国家的双边军事合作得到恢复和加强。在南亚地区,最引人注目的是美印军事合作急剧升温。随着1998年美对印制裁的取消,美印军事合作的障碍已完全消除。“9·11”后,美印两国军事交流与合作步伐加快:两国国防部长实行互访;两国国防部高级官员和陆海空三军交流机制化;两国还就三军联合军事演习和美向印度出售武器和技术达成了协议;两国军工企业还探讨了合作开发南亚和东南亚市场的可能性。日前,美国政府还批准向印度出口包括雷达、安装在印度国产轻型战斗机(LAC)上的发动机、深海潜艇搜救设备等20种武器系统的许可证。这是自1965年印巴战争结束以来美国首次向印度大规模出售武器,也是美国取消1998年对印制裁以来首笔军火交易。[10]此外,美国还提出,为保障印度洋海上石油运输通道的安全,打击海盗和毒品走私,两国在马六甲海峡进行联合巡逻的建议。美军参谋长联席会议主席梅耶斯称,美印军事合作关系已发展到“前所未有的水平”。[11]

美国在加强同印度军事合作关系的同时,也恢复了同巴基斯坦的防务合作关系。穆沙拉夫总统今年2月访问美国期间,双方就成立“防务政策小组”达成了协议,美也

将恢复帮助培训巴基斯坦军事人员的计划。在阿富汗,美已开始为帮助阿富汗培训组建统一的军队开始做准备。

“9·11”后,美国和中亚5国的军事合作和交流进一步加快。美国国防部长、参谋长联席会议主席、主管阿富汗军事行动的美军中央部队司令等政府高级官员和军方将领多次访问中亚各国,并允诺将加强同这些国家的军事人员的交流,进行联合军事演习,帮助培训人员,提供安全援助和武器装备等。

美国利用反恐战争迅速加强和扩大了在南亚、中亚地区的影响,其中最重要的是在南亚、中亚获得了军事准入的便利。俄罗斯媒体认为,美国在中亚影响的增加,“其地缘政治意义,不亚于两德统一”;[12]美国自己也认为其在本地区,特别是在中亚地区影响力的增加是过去“梦寐以求”而未能得到的。

美国在阿富汗的反恐战争,虽然打击了长期影响南亚、中亚地区稳定和安全的极端势力和恐怖组织,改善了周边地区的安全环境,但同时给地区形势带来的冲击和变化却将使南亚和中亚形势发展进一步趋向复杂化。加之地区内部不稳定因素尚未消除,有的甚至出现了激化,南亚、中亚的稳定面临的不确定因素由此增多。

(一) 阿富汗和平与稳定仍存在巨大隐患。美国在阿富汗发动反恐战争已近半年,但本·拉丹和奥马尔仍未抓获,塔利班和“基地”组织残余尚未肃清,最近甚至出现重组的迹象。与此同时,随着阿富汗前国王的回国,围绕组建“大国民议会”及过渡政府之后新的权力机构的斗争已露端倪。阿富汗临时政府在国际多国部队的协助下,基本上控制了阿富汗政局,但控制地区仅限于首都喀布尔及很小一部分周边地区,全国大部分地区仍在各派军阀手中。他们拥兵自重,相互争夺地盘,不时出现磨擦甚至冲突。阿富汗境内枪支严重泛滥更对阿社会治安和稳定构成严重威胁。为此,卡尔扎伊主席和联合国阿富汗特使卜拉希米已几次呼吁国际社会,把现有联合国多国部队的人数从4,500人扩大到25,000—30,000人,执勤的范围也扩大到其他一些重要城市地区,但尚未得到国际社会的积极响应。

阿富汗重建工作也面临着重重困难。20多年的战乱已使阿富汗经济崩溃,基础设施破坏殆尽,教育、卫生医疗等社会服务设施极端匮乏,甚至临时政府的办公费和公务员工资都要靠国际援助。更严重的是,多年战乱毁掉了整整一代人,重建急需的人力资源也极为匮乏。据联合国和世界银行估计,阿富汗重建可能要耗时10年以上。未来10年内,阿富汗至少需要150亿美元进行重建,今后两年半就需约50亿美元。今年1月,在日本东京召开的阿富汗重建会议上,尽管国际社会反应热烈,筹集资金达45亿美

元,但何时兑现却是一个问号。总之,阿富汗国内脆弱的和平和重建面临的困难是周边地区安全稳定一大隐患。

(二) 印巴关系依然紧张。美国在阿富汗的反恐战争,使印度和巴基斯坦围绕克什米尔争端中的恐怖主义和反恐怖主义斗争更趋激烈。“9·11”后,印巴都表示支持美国反恐斗争,美国对印巴采取较为平衡的政策。人们曾经期待印巴关系会得以缓和。但残酷的事实却与人们的愿望相反。印度认为,“9·11”和反恐战争是一劳永逸解决克什米尔问题的“天赐良机”,竭力仿效美国打击阿富汗模式;巴基斯坦则试图通过支持美国在阿富汗的反恐战争来保住其在克什米尔问题上的利益,并力促美国出面调停。

2001年12月13日,印度议会大厦遭到恐怖袭击,举世震惊。印政府随即宣称此系巴基斯坦支持的恐怖组织所为,向巴提出停止“跨境恐怖活动”和交出20名罪犯等要求,并向克什米尔实控线和印巴边境地区大举增兵。巴基斯坦拒绝了印方的指控,采取相应措施,两国在边境地区陈兵百万,双方剑拔弩张,大有一触即发之势。由于国际社会积极“劝和”,特别是美国政府高级官员多次穿梭于南亚,向印巴分别做工作,并施以一定的压力,加之巴政府一方面采取实际措施反对国内宗教极端势力,另一方面继续高举与印度和谈的旗帜,印巴紧张关系有所缓解。但印度政府仍坚持高压政策,坚持把“停止跨境恐怖活动”和交出印度索要的20名恐怖分子作为撤兵的先决条件,拒绝恢复印巴对话。从目前看,印巴间爆发战争的可能性不大,但危险仍未消除,两国持续紧张的关系已成为影响地区安全和稳定另一个复杂因素。

(三) 地区有关国家政局面临诸多变数。“9·11”事件和美国反恐战争所带来的国际和地区形势变化对地区各国内部的政治、社会产生巨大冲击。长期影响地区安全和稳定的极端主义、恐怖主义和分裂主义三股恶势力虽受到美对阿富汗军事打击的震慑和各国政府的打压,但它们的根基并未动摇。国际秩序的不合理和不公正、南北差距日益扩大、国内贫富悬殊愈加严重、贫困、战乱等产生极端主义的政治、社会、历史、宗教的土壤并未完全清除。这些问题都不是单纯依靠武力和一国的力量能够解决的。在巴基斯坦,尽管穆沙拉夫总统打击极端势力和恐怖势力的政策受到国内大多数民众的支持,但清除宗教极端主义和恐怖主义势力,维护国内稳定的任务十分艰巨。美国《华尔街日报》记者帕尔被绑架后杀害、拉瓦品第市发生的教派仇杀及伊斯兰堡的教堂袭击事件都说明,各种极端势力在巴基斯坦国内仍很活跃。近年来,教派极端势力在印度也出现上升趋势。对外,它们鼓动对巴基斯坦采取强硬政策;对内,经常挑起教派矛盾。一段时间以来,印度教右翼组织——“世界印度教大会”利用印度北方邦阿约迪亚印

度罗摩庙重建问题向政府发难,致使今年2月底和3月初印度国内印度教徒和穆斯林再次发生严重冲突和骚乱,造成700多人丧生。[13]

美国在南亚、中亚加强军事存在也可能在广大穆斯林中引发强烈的反美情绪,对本国政府对美政策的调整出现反弹。中亚国家内部的各种极端势力一直觊觎各自国家的政治权力。目前,美国等西方国家为了在本地区长期驻军,暂时中止了对现政权和领导人的批评,但并不意味着他们将放弃用“民主”、“人权”干涉内政的一贯做法,相反,他们可能会利用日益扩大的影响,加紧推行西方政治、社会、经济制度和西方价值观。实际上,美国向巴基斯坦和中亚乌兹别克斯坦等国提供的援助都附加了各种条件,这都将给这些国家政局的稳定增添新的变数。[14]

(四) 大国在这些地区的争夺更趋激烈。南亚和中亚地区位于欧亚大陆的中心,阿富汗则扼守连接欧亚非三大洲的战略要冲,历来是大国利益交汇和争夺的重要战场。

“9·11”后,美国在南亚和中亚影响力的上升所引发地缘政治格局变化,对俄罗斯、印度、欧盟、日本、伊朗、土耳其等国的政策产生冲击,各国利益出现消长。俄罗斯在中亚地区安全问题上的主导地位被打破,外部安全环境复杂化;美国的影响上升还将损害俄罗斯在地区的经济利益,削弱俄罗斯在中亚地区的传统经济影响,特别是对中亚能源输出的控制。尽管有人认为,俄罗斯同意美国在中亚驻军的决定是普京总统调整俄美政策的重大步骤之一,而且俄也无力阻止美国进军中亚,但俄军方和媒体却对美国驻军中亚地区反应强烈,批评政府丢失了中亚。与此同时,俄罗斯并没有袖手旁观,已开始对南亚和中亚的政策实行调整。首先,加强同印度的磋商和合作,巩固两国的战略关系。今年2月,俄罗斯主管军工的副总理和外长相继访问印度,就加强两国军工技术合作,联合研制开发新型武器及向印度出售和租赁武器等问题达成协议。伊万诺夫外长访印期间,还再次推动印度对俄罗斯、中国和印度三国合作采取积极态度。其次,俄罗斯还加紧做中亚国家的工作,对合作开发中亚和里海地区的能源采取积极的态度。俄公司将参与美国提出的巴库—杰伊科输油管道的建设,俄还设想从土库曼斯坦修建一条通向中国新疆的天然气管道,以加强同中亚国家经济联系。第三,利用俄在独联体集体安全体系的优势和上海合作组织等多边和双边安全论坛,竭力维持其重要影响。

印度对“9·11”后美国在地区影响上升心态复杂。印度一方面对印美战略关系得到全面提升感到满意,认为有利于压巴基斯坦改变在克什米尔争端上的政策,但同时也对美国这个“新邻居”的出现表示担忧,认为,美国军事存在的加强将给印度谋求作为大国独立地发挥作用增添复

杂因素。伊朗是美国遏制的对象。尽管“9·11”后,伊朗在反恐战争问题上向美国表达了不少善意,但最终还是被列入了“邪恶轴心”之中。为抗衡美国,伊朗在南亚和中亚展开外交攻势。一方面,积极参与阿富汗重建,加紧打击和缉拿流窜入境内的塔利班和“基地”组织的残余。另一方面,加强同俄罗斯的军事合作,缓和同宿敌伊拉克关系,并利用自身优势,积极参与中亚和里海地区的能源开发。

反恐战争后,欧盟、日本和土耳其在地区的影响也在伴随着美国影响力的上升而有所增长。但欧盟和日本同美国在经济上是竞争对手,土耳其则在利用其既是北约成员国,又是穆斯林国家的特殊身份,注重发展同地区国家的经贸和文化关系,提高在地区的地位,谋求更大的利益。尽管阿富汗反恐战争后,合作和协调仍是大国的主导面,但它们在南亚和中亚地区矛盾和争夺的一面也将随着形势的发展逐步凸显。

#### 注 释:

[1] “Afghan Reconstruction and Central Asia: Priorities for Reconstruction and Development”, ICG Asia Report No. 26, 27 November, 2001, <http://www.icg.org>; “Contributions of Central Asian Nations to the Campaign Against Terrorism”, The Brookings Institution, <http://www.brookings.edu>; “Afghanistan and Beyond: The Challenges of Reconstruction”, Carnegie Endowment for International Peace, <http://www.ceip.org>.

[2] “Text of President Musharraf’s Address to the Nation”, <http://www.dawn.com/2002/01/13/speech020112.htm>.

[3] “Afghanistan’s Reconstruction”, <http://www.eurasianet.org>.

[4] “美国表示同乌兹别克斯坦建立崭新的军事伙伴关系”,《华尔街日报》,2001年10月15日。

[5] “US Officials Give High Marks To Karimov On Washington Visit”, <http://www.eurasianet.org>.

[6] Steven Cohen, “A New Beginning in South Asia”, <http://www.brookings.edu>.

[7] “Defense: India-US Ties Dramatic U Turn”, India Today, February 18, 2002.

[8] “Bush Defends Military Aid Plan for Ex-Soviet Area”, New York Times, February 27, 2002.

[9] 《人民日报》,2002年2月27日。

[10] 同注11。

[11] 俄罗斯《独立报》,2002年1月21日。

[12] “India’s religious dispute threatens secular state”, The Christian Science Monitor, March 15, 2002. <http://www.csmonitor.com>.

[13] Beth Jones, “US Relations with Central Asia”, <http://www.state.gov>.

[14] “Big Brother Comes Calling”, Hindu, February 11, 2002.