

## “阿富汗行动”对北约新使命的考验

方 华\*

今年以来,关于北约继续向阿富汗增兵、以及北约改革问题的争论此起彼伏,阿富汗维和成为考验北约区域外维和能力的重大标识,对于北约的走向也至关重要。

2007年以来,塔利班在阿富汗发动的攻势取得了成果,控制了阿富汗一半以上的土地,其中包括安全形势较为动荡的南部地区,占据着部分重要公路、农村以及一些城镇,生存和活动空间得到了扩大。塔利班武装将驻阿外国军队和阿政府当成打击对象,并且多次绑架外国人质,造成了很大的国际影响。2008年伊始,阿富汗安全形势仍然没有好转。美国参议院外交委员会1月底举行听证会,会上讨论的一系列新报告提醒说,阿富汗的政治经济形势在恶化,美国和北约盟国围绕驻阿部队问题出现日益严重的紧张气氛。美国大西洋理事会的最新研究报告称:“北约在阿富汗没有赢。如果不认清这个现实并立即采取行动,阿富汗的未来就十分惨淡,该地区乃至全球都会受影响。”<sup>①</sup>由美国海军陆战队退役将领詹姆斯·琼斯和美国前常驻联合国代表托马斯·皮克林领导的阿富汗问题研究小组1月30日公布的报告认为,阿富汗问题“面临抉择”,希望阿富汗问题与伊拉克问题脱离,并主张联军增加兵力。<sup>②</sup>为此,美国防部长盖茨还首次公开批评北约盟国在阿的表现,引起欧盟成员国的强烈反弹。盖茨还给北约成员国写了一封措辞强硬的信,敦促他们向阿富汗南部危险地区派遣作战部队,盖茨在信中警告,北约同盟出现分歧,信誉也可能受损,并抱怨美军负担太重。他要求北约成员国作增兵准备,以接替7个月后撤离的增援美军。1月29日,布什总统在其《国情咨文》中指出,决定“向驻阿富汗部队增派3200名海军陆战队员。布什表示“战胜塔利班与基地组织对我们的安全至关重要。”<sup>③</sup>此外,美国政府还表示将会与北约一起对阿富汗战略进行一次全面

评估。

美国的焦虑缘于阿富汗安全局势的持续恶化。一方面,国际援助力度持续减弱,阿富汗战争正成为“被遗忘的战争”;另一方面,塔利班武装卷土重来,暴力叛乱日益高涨,过去一年,阿富汗的暴力活动增长了27%,其中发生在南部赫尔曼德省的暴力事件则增加了60%之多。<sup>④</sup>阿富汗的危局令美国政府有前功尽弃的危机感。目前美国两大政党正在展开激烈的总统初选,民主党总统候选人都指出,阿富汗才是反恐战争的中心战场;元凶本·拉丹尚未抓获,错误地入侵伊拉克并深陷其中牵制了美国的兵力。他们主张从伊拉克撤军而挽救阿富汗局势,从而让布什政府感到了不小的压力。

实际上,在阿富汗南部部署军队的美国、加拿大与在相对安全的阿北部、西部活动的英、法、德、意等国家之间已出现裂痕。自2006年7月开始接管比较危险的阿东部与南部地区以来,美、英、加拿大等在阿担负“危险任务”的北约盟国一直呼吁增兵,要求继续增兵7500人左右,且最关键的是向塔利班势力较盛的南部地区增兵。但要求德法派兵前往阿南部已是一个老话题,此次又遭默克尔的断然拒绝。2月初,加拿大威胁说如果北约不再增援2000兵力,它将从坎大哈周边的基地撤出。2月7日,美国国务卿赖斯在英国外交大臣戴维·米利班德的陪同下,到坎大哈访问,传达了美国继续努力招募更多北约部队的信息。在这种压力下,法国考虑再增兵,德国也于9日表示计划向阿增兵1000人,使驻阿德军达

\* 作者单位:中国现代国际关系研究院(副研究员)。

① “The Atlantic Council of the United States - International Security”, <http://www.acus.org/programs-security/asp/>

② Co - Geman, General James L. JONES usmc (Ret.), Ambassador Thomas R. Pickering: “Afghanistan Study Report: Revitalizing Our Efforts, Rethinking Our Strategies”, Jan. 30, 2008. <http://www.thepresidency.org/pubs/afghan-study-group/>

③ “Bush's State of the Union Address,” <http://www.msnbc.msn.com/id/2288226/>

④ <http://www.thepresidency.org/pubs/afghan-study-group/>

到 4500 人,作战基地从阿北部扩大到西部。而且在德国慕尼黑召开的欧洲安全会议上,美国国防部长盖茨强烈呼吁:“我们不能变成一个双重联盟,联盟内有愿打仗的,有不愿打仗的,这会严重破坏这个联盟。”并强调如果不打败阿富汗的极端分子,将会对欧洲的城市构成恐怖主义威胁。

美国与北约的增兵争议因德法承诺出兵而暂且弥合,但也反映了北约内部的矛盾。北约有 26 个成员国,在阿富汗总共部署了 4.3 万部队,除去美国、英国和加拿大的部队外,其他国家只部署了 2 万名军人。许多国家的部队行动受到种种限制,只能在比较安全的地区发挥作用。欧洲缺乏训练有素的军人,也缺乏出兵的政治意愿,因欧洲公民不愿让自己的公民到世界其他地区追捕叛军,欧洲政府也只能顺从这种意愿。美国《洛杉矶时报》网站 2 月 12 日发表《衰落的北约》一文,称如今的北约“不再是一个作战组织”,它的价值只是“加强欧洲一体化和繁荣”。

未来北约的“阿富汗行动”将会受以下几大因素的牵制:一是欧美对北约新战略的认识有差距。欧洲国家想把北约留在欧洲,即使在阿富汗部署,除英国外,其他欧洲国家也只部署在阿富汗的相对安全区,不愿意把部队部署在危险区域。如果基地组织在阿富汗的反攻使欧美联军继续屡遭伤亡,欧美的分歧还会加重。据称,塔利班威胁对阿首都喀布尔发动春季攻势,通过大规模的袭击策略,破坏喀布尔的经济,并削弱国际社会留守阿富汗的意志。去年发生了 140 多起自杀式爆炸,比 2001—2005 年的总数还多,今年的情况可能是有过之而无不及,这也正是美国担忧国际社会可能放弃阿富汗的原因。<sup>①</sup>如果阿富汗的治安形势持续恶化,不但使北约能力受到质疑,欧美矛盾也会深化,因此美国希望国际社会继续给予支持。另外,美国积极主张北约在区域外进行安全防御,与除英国外的欧洲国家的犹豫和徘徊形成鲜明对照。2 月 12 日,英国外交大臣戴维·米利班德在牛津大学发表题为《民主责任》的演讲,指出“在伊拉克和阿富汗犯下的错误不可以使进行干预的道义责任蒙上阴影,因为这种道义责任有助于在全世界传播民主”,并希望“联合国和北约等组

织考虑向新成立但摇摇欲坠的政府提供安全保障,条件是后者要遵守民主原则”。米德利班的讲话表明英国仍然是积极追随美国政策的。2 月 20 日,据《耶路撒冷邮报》报道,美国想在以色列最终撤出加沙西岸后,暂时将北约部队部署在这里。如果这一说法得以落实,那么北约的新战略在美国的推动下就会大力发展。但在北约承担的更多国际维和任务中,阿富汗行动成为验证北约自身能力、证明北约能够打败塔利班,并最终能给阿富汗带来和平的场所。因此,阿富汗行动对北约的新使命仍是最大的挑战。

二是“额外任务”增多,使北约的行动能力大打折扣。一方面,科索沃独立后,欧盟接管其安全,这将冲击北约继续在阿富汗发挥重要作用。科索沃问题一直困扰欧盟,按照其最初制定的目标,应有 20 至 22 个成员国承认科索沃,但最后表示“承认”的有 17 个,另有 10 个成员国或犹豫、或反对,“支持派”并未形成所期望的“绝大多数”。这使欧盟需要用更多精力关注科索沃独立后的地区稳定,对北约在区域外派兵的热情将会减弱。2 月 15 日,欧盟批准向独立后的科索沃派遣警察、司法和民政管理人员,荷兰人彼得·费特将出任欧盟驻科索沃最高文职长官。另一方面,1 月 28 日,欧盟外长会议决定向乍得派 3000 名维和人员,为期两年,欧盟要为其支付 2 亿欧元。随着这支部队部署到位,欧盟总共在苏丹、马其顿、波黑、黎巴嫩等地派遣了数万名士兵,虽然这在欧盟兵员总数上所占比例不算高,但对防务开支捉襟见肘的多数欧盟国家来说,已不堪重负。这些“额外负担”,使计划中的北约快速反应部队的建设也大打折扣。

三是北约改革的紧迫性说明该组织的自身危机加重。1 月 14 日,西方国家五位前军事首脑——北约军事委员会前主席瑙曼、英国前三军参谋长英奇、美国参谋长联席会议前主席沙利卡什维利、法国前三军参谋长朗扎德、荷兰前三军参谋长布雷芒在向德国马歇尔基金会提交的题为《关于多变世界的重大战略》的报告中说,北约还没有完成从冷战组织到

<sup>①</sup> Co - German, General James L. JONES usmc (Ret.), Ambassador Thomas R. Pickering: “Afghanistan Study Report: Revitalizing Our Efforts, Rethinking Our Strategies”, Jan. 30, 2008. <http://www.thepresidency.org/pubs/afghan-study-group/>

应对21世纪威胁和冲突组织的转型。北约已因繁琐的决策规则、不公平的出资,以及无力持续长期行动而陷入瘫痪。北约、欧盟或其他国家都没有能力独自处理新的安全威胁,但建立新安全机制又耗时太长。因此,可以在西方现有的国际组织内采取协调,首先应成立一个由美国、欧盟和北约组成的安全事务理事会,以此作为建立一个新的、成员更广的跨大西洋组织的第一步,以应对恐怖主义威胁和“来自中国和伊朗的安全挑战”。报告没有说明该理事会将如何发挥作用,只提到美国作为北约成员所享有的“双票权”将促使美国更多地参与这一国际问题的讨论。为此,五位将军为北约提出了一个“先发制人战争”的战略,以阻止核武器的迅速扩散。<sup>①</sup>4月份的北约峰会上将要讨论北约的改革,这个“美国、欧盟、北约联盟”方案为北约组织改革的方向提供了新途径,说明北约的危机意识增强,也说明北约对在伊拉克、阿富汗等地实施的维和力不从心,想依靠其他西方组织一起发挥作用。

四是北约维和的目的和方向不明确,效果不彰。一方面,北约不但在阿富汗维和不力,而且对阿富汗的严重自然灾害袖手旁观。如阿富汗今年遭遇了20年来最严重的雪灾,自今年1月以来,寒流和冰雪席卷了阿富汗大部分地区,在这样一个饱经战乱、民生凋敝的国度,抵御自然灾害的能力也十分微弱,许多通往省会的交通、通信在雪灾来临后即中断,严重影响了救灾物资的输送。雪灾导致926人死亡、231人受伤、近32万头牲畜死亡。<sup>②</sup>北约领导的驻阿国际安全援助部队,却没有对阿伸出援助之手,如此的“国际安全援助”使北约在当地的形象受损。另一方面,塔利班武装和基地组织控制了大部分鸦片种植业,并从毒品经济中获得了大量财富用来装备武装分子和恐怖分子,人们担忧阿富汗的安全形势很可能陷入恶性循环之中。◎

① Paul Kennedy: "Who's Hiding under our Umbrella", *International Herald Tribune*, Jan. 31, 2008.

② “面对阿富汗:各有各的忧虑”, <http://paper.people.com.cn/rmrw/html/2008-02/05/>

(上接第39页)及一个军级战略武器司令部,现在担任各军长的中将衔指挥官们才是巴基斯坦军队中真正握有实权的中坚人物,而他们多是经由穆沙拉夫一手提拔才得以担此重任的。仅在2007年9月,穆沙拉夫卸去陆军参谋长职务两个月之前,就一次性提拔了七名少将军官晋升中将,让其分别担任驻防巴基斯坦全国各地的各军军长。而同时继任基亚尼三军情报局长这一要职的纳蒂姆·塔吉则是穆沙拉夫夫人的侄子,对穆沙拉夫更是忠心耿耿。虽然已不再亲自担任军方掌门,但穆沙拉夫同巴基斯坦军队间仍然保持着无形的坚固纽带,这种紧密的联系在格外注重“枪杆子里面出政权”的巴基斯坦政坛具有举足轻重的作用。

其次,穆沙拉夫在万不得已的情况下仍可能会实施紧急状态令。如前所述,根据现行宪法及宪法修正案的规定,总统享有解散议会、任免参谋长联席会议主席及三军参谋长的权力。但需要特别注意的是,总统无权直接宣布国家进入紧急状态,只有陆军参谋长才有权在全国范围内实施紧急状态令。那

么,在穆沙拉夫与人民党和巴穆联(谢里夫派)之间的权力之争有可能达到白热化,必须依靠实施紧急状态来自保的情况下,穆沙拉夫和现任陆军参谋长基亚尼会祭起这最后的法宝吗?从理性的角度来看,在短时期内穆沙拉夫借助基亚尼再度宣布在全国实施紧急状态的可能性并不大。但从长远角度来看,一旦国内局势骤然失控,国家政权面临难以收拾的危急局面,个人安危受到严重威胁的紧要关头,穆沙拉夫仍有可能借助基亚尼再次祭起紧急状态这把“双刃剑”。

另外,根据现行宪法的规定,倒穆派要对总统提出弹劾必须征得国民议会2/3多数议员的同意,同时必须经过参议院2/3多数议员的批准方能生效。目前人民党与巴穆联(谢里夫派)在国民议会中所占的席位尚不足2/3多数所需的228席,必须寻求更多小党及无党派议员的支持。而参议院现在为“亲穆派”的巴穆联(领袖派)及其盟党所控制,须等到两年之后才能按期改选。因此且不论人民党与巴穆联(谢里夫派)是否能够在国民议会中获得足够的支持,即便通过国民议会形成决议,也无法在短期内通过参议院这道关口。◎