

# “9·11”后上海合作组织 面临的挑战和对策

上海社科院东欧中亚研究所 □傅 勇

**内容提要** “9·11”恐怖袭击事件发生后,上海合作组织面临非常复杂的国际形势和更多的地区不稳定因素。纵观上海合作组织对“9·11”事件和阿富汗反恐战争的反应,可以将上海合作组织所面临的挑战分为四个层面。第一,最直接的挑战首先来自该组织本身,这关系到上海合作组织将来能否在该地区的安全合作中发挥主导作用。第二,上海合作组织中亚成员国在反恐战争中和结束后与美国合作的程度,正在对该组织的凝聚力构成极大的考验。第三,美俄关系的深刻变化必将对中俄关系的走势产生微妙的影响,而中俄合作是上海合作组织有效发挥作用的关键。第四,“9·11”后上海合作组织面临的最重大的外部挑战是,美军进驻中亚国家及其对中亚地缘政治、地区安全形势和周边大国关系所产生的深远影响。

**关键词** “9·11”事件 上海合作组织 挑战和对策

**作者简介** 傅 勇,女,上海社会科学院东欧中亚研究所,复旦大学国际关系与公共事务学院 2002 级博士生。

**中图分类号**:D83,D814 **文献标识码**:A **文章编号**:1007-6964[2002]06-020906-0545

“9·11”事件以及美国对阿富汗的反恐战争使整个国际局势和中亚地区安全格局都发生了非常重大的变化,也使成立不久的上海合作组织面临新的挑战。影响上海合作组织在“9·11”后发挥作用的<sup>①</sup>因素主要包括以下几个方面:首先,在反恐战争期间建立起来的俄美反恐联盟使美俄关系正在出现冷战结束以来最深刻的变化,这一变化将极大地影响上海合作组织的主要成员国俄罗斯在

该组织的作用,尽管目前这种影响还无法预测。其次,阿富汗战争结束后,美军仍以反恐怖为名在中亚长期驻军,将不可避免地改变中亚地区的安全和地缘政治格局,而中亚各国对美国的态度转变也使上海合作组织正在面临更加严峻复杂的局面。最后,上海合作组织成员国自身在联合反恐怖、打击跨国犯罪、遏止武器扩散以及毒品走私方面还应加强相应的协调和经验积累,才能在维护

中亚地区和平与稳定方面发挥更大更积极的作用。本文将从上述几个方面分析“9·11”事件后上海合作组织面临的挑战和对策。

## “9·11”事件前的上海合作组织

2001年6月成立的上海合作组织是由“上海五国”机制发展而来的中亚地区多边合作组织。其宗旨是加强各成员国之间的相互信任与睦邻友好,共同致力于维护和保障地区的和平、安全与稳定。该组织鼓励各成员国在政治、经贸、科技、文化、教育、能源、交通、环保及其他领域进行有效合作,并致力于建立民主、公正、合理的国际政治经济新秩序。目前,上海合作组织已经形成每年一次的成员国元首正式会晤、定期政府首脑会晤、以及相应部门领导人会晤机制,将有利于各成员国更有效地共同利用机遇和应对新的挑战与威胁。

早在“9·11”事件前,上海合作组织就为打击恐怖主义、分裂主义和极端主义势力而不懈努力,而维护中亚地区安全稳定,深化各成员国之间的安全合作一直是上海合作组织的最主要任务之一。1996年“上海五国”创立以来,它为消除成员国边境地区军事对峙、实现军事互信、共同防范跨国犯罪活动、遏制毒品和武器走私、联合打击国际邪恶势力以及维护中亚地区稳定与发展发挥了重大作用。最近几年,由于中亚地区的恐怖和分裂活动越来越严重威胁到成员国和该地区的安全稳定,反恐怖、反分裂、反极端宗教势力已成为上海合作组织成员国首要的共同事务。为了有效打击恐怖主义、分裂主义和极端主义势力,上海合作组织采取了一系列措施。1998年7月,“上海五国”元首在《阿拉木图声明》中明确指出,“上海五国”成员将共同打击各种形式的民族分裂和宗教极端势力、恐怖活动、偷运武器及走私和贩毒等本地区公害。1999年8月,在比什凯克会晤期间,五国元首提出“采取联合行动”打击国际邪恶势力。2000年7月在杜尚别会晤中,五国元首一致强调,要联合打击国际恐怖势力、宗教极端势力和民族分裂势力。五国将制定相应的多边纲要,签署必要的多

边合作条约与协定,定期举行各国执法、边防、海关和安全部门负责人会晤,视情况在五国框架内举行反恐怖和暴力活动的演习。2001年6月“上海公约”的签署,奠定了上海合作组织共同打击恐怖主义、分裂主义和极端主义的法律基础,体现了六国维护地区安全的坚定决心,为更有效地打击恐怖主义和分裂势力创造条件。

## “9·11”后上海合作组织面临的新挑战

上海合作组织成立不到3个月,就发生了震惊世界的“9·11”恐怖袭击事件和随后美国对阿富汗的军事打击,使上海合作组织直接面临非常复杂的国际形势和更多的地区不稳定因素。纵观上海合作组织对“9·11”事件和阿富汗反恐怖战争的反应,以及美军驻扎中亚后的地区形势,可以将上海合作组织所面临的挑战分为四个层面。第一,最直接的挑战首先来自该组织本身,这关系到上海合作组织将来能否在该地区的安全合作中发挥主导作用。第二,上海合作组织中亚成员国在反恐怖战争中和结束后与美国合作的程度,正在对该组织的凝聚力构成极大的考验。第三,美俄关系的深刻变化必将对中俄关系的走势产生微妙的影响,而中俄合作是上海合作组织有效发挥作用的关键。第四,“9·11”后上海合作组织面临的最重大的外部挑战是,美军进驻中亚国家及其对中亚地缘政治、地区安全形势和周边大国关系所产生的深远影响。

### (一)“9·11”事件对上海合作组织应对突发事件和联合行动能力的挑战。

“9·11”恐怖袭击事件发生后,正在阿拉木图举行首次上海合作组织总理会晤的6国领导人于9月14日发表联合声明,谴责恐怖分子对美国发动的恐怖袭击行动,并表示上海合作组织愿意同所有国家和国际组织密切联合,采取有效措施,为根除恐怖主义进行斗争。但是,在随后美国发动的阿富汗战争中,上海合作组织并没有像许多人预想的那样有所作为,在中亚反恐合作方面发挥应有的作用。

为什么上海合作组织的整体作用在此次反恐战争中没有充分发挥出来?有分析家认为,“9·11”恐怖袭击是针对美国的,美国是反恐怖战争的主角,上海合作组织没必要在其中起主导作用;也有人认为上海合作组织的常设机构还没有开始运作,比什凯克反恐中心尚在筹建之中,因而缺乏应对突发事件和联合行动的能力。但是,“9·11”事件及其以后事态的发展暴露了上海合作组织本身机制的不完善,首先,上海合作组织将自己定位为一个地区安全合作组织,而非军事同盟,因而面临紧急和突发事件时无权要求所有成员国采取一致行动,它更无权阻止其成员国参与别国军事行动;其次,上海合作组织成员国尽管签订了《上海公约》和其他一些多边合作条约与协定,但是还缺乏具体的实施细则和有效的监督机制,因而很难得以认真贯彻和实施,该组织的反恐协作能力也无法真正提高;第三,上海合作组织还没有建立起危机预警防范机制、快速反应机制和危机处理机制,它还没有自己的快速反映部队和联合指挥中心,因此无力应对像“9·11”事件和阿富汗战争这样的重大突发事件。

(二)中亚国家与美国反恐怖合作程度的不断加深,使上海合作组织的内部凝聚力受到极大挑战。

“9·11”事件前,上海合作组织在协调中亚地区安全事务方面的作用非常明显,各成员国也积极支持打击极端宗教势力和恐怖主义。美国对塔利班开战后,上海合作组织所有成员国对在阿富汗进行的反恐战争都十分关注,特别是中亚各成员国,因为他们不仅是阿富汗塔利班恐怖主义的最直接的受害者,而且还将成为国际反恐军事行动的前沿阵地,战争一开始,中亚国家就对美国军事打击阿富汗积极支持,纷纷采取与美国积极合作的姿态,并宣布提供直接或间接的人道主义救助或向美军开放军事基地等等。随着美国军事打击阿富汗的深入,中亚各国与美国的合作程度逐步加深,客观上使上海合作组织的整体作用无法有效发挥出来,也相对地削弱了该组织的凝聚力。

由于各国内部情况不同,中亚国家与美国的合作也存在着微妙的差别。战争初期,乌兹别克斯坦率先支持美国领导的反恐怖斗争,乌兹别克斯坦是在苏联入侵阿富汗时的出击基地,承担过重要作用。苏联解体后,乌没有放弃对俄罗斯的戒心,一直希望有机会成为中亚强国。而且它自身也受到“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”和“伊斯兰复兴党”的恐怖活动的困扰,为此,乌兹别克斯坦对与美国合作最为热心,甚至可能以允许美国部队进驻为契机,谋求在中亚的霸权地位。塔吉克斯坦由于政权基础十分脆弱,而且不拥有自己的军事力量,不得不用俄罗斯军队防守边界,因此在与美国合作方面必须考虑到俄罗斯因素。哈萨克斯坦尽管并不与阿富汗接壤,但其南部边界与阿边界非常接近,只有300公里,而且哈总统是中亚国家中第一个表明要向美国提供合作的。吉尔吉斯也有同样感想,但由于国内脆弱的形势,总统阿卡耶夫在公开声明中言词谨慎。

在上海合作组织各成员国的积极配合和支持下,美国在阿富汗的反恐怖战争得以顺利进行。但是,塔利班垮台后,美国及北约国家在中亚的驻军却有增无减,双方的军事经济合作也在不断深入。目前,美国利用打击恐怖主义之机在乌兹别克斯坦驻军3000人,在吉尔吉斯斯坦派驻3000人的军力,并在那里修建一些设施以组成一支空军作战联队,执行人道主义使命,按照美国标准改造前苏联遗留的、现为美国使用的空军基地。美国同哈萨克斯坦和塔吉克斯坦也在会谈或达成协议。而“以基地换援助”也是中亚国家积极与美国合作的动力,美国对中亚国家财政援助由去年的2.442亿美元增加到今年的4.08亿美元。其中对乌兹别克斯坦的财政援助增加了两倍,达1.618亿美元,2002年美国计划向哈萨克斯坦提供5200万美元的援助,其中部分用于军事装备,塔吉克斯坦也将得到美国1.25亿美元的援助,而且都未附加任何涉及政治和经济改革的条件。美国军队进驻中亚、双方一项项协议的达成和中亚国家向美国靠拢的趋势必然对上海合作组织造成冲击,使该组织的内部凝聚力受到极大的挑战。

(三)俄美关系在“9·11”后出现的深刻变化可能会使俄中关系发生某些微妙的变化,而中俄合作是上海合作组织有效发挥作用的关键。

“9·11”后美俄之间迅速接近。恐怖袭击事件发生后,普京不仅是第一个向布什总统表示哀悼的外国首脑,随后他还迅速决定支持布什政府打击恐怖主义的行动,愿意同美国交流侦察情报,为将人道主义物资运送到冲突地区提供空中走廊,向阿富汗北方联盟提供武器,准许俄罗斯军队参与在阿富汗的救援行动等等。此外,普京还不顾俄军方的不同意见,同意美国军队使用前苏联中亚共和国的军事基地和飞机场,使得反恐战争得以顺利进行,战争结束后,俄罗斯仍旧默许美国以反恐为名继续驻扎中亚,修建军事基地等等,俄美关系在反恐合作的基础上发生了极为深刻的变化。

俄罗斯的合作立场是根据其外交构想的总体目标作出的慎重选择,有其深层的战略考虑。纵观冷战后的俄美关系,俄罗斯在战略上一直处于被动防御态势。它不得不面对美国和北约对其战略空间的不断挤压,其势力从东欧扩展到波罗的海国家再到里海沿岸,几乎形成了对俄罗斯完整的包围圈,只剩下中亚和高加索地区这块自然资源丰厚、战略地位重要的关键地区。面对美国不断地向中亚国家进行政治、经济、军事和文化方面的渗透,俄罗斯却无力与美在中亚进行实质性的争夺。既然暂时还不能与美国在中亚一决胜负,俄罗斯此次采取了“以退为进,主动出击”的策略,与美国进行反恐合作,从而是想挽回自己在中亚的被动局面和美俄关系的被动态势。

“9·11”后俄美关系的变化还体现俄罗斯对美国建设导弹防御系统、退出反导条约等诸问题上的妥协上。俄罗斯愿意在战略和政治上“融入”西方,以换取西方国家的认同和接受,作为回报,5月28日,北约和俄罗斯签署了《罗马宣言》,宣告北约与俄罗斯之间的“20国”机制正式出炉。新的北约-俄罗斯理事会的成立表明双方安全合作的程度和广度明显加深。目前俄罗斯在政治上和战略上与西方国家的关系,可能是冷战结束以来最

好的时期。

值得注意的是,美俄关系的变化正在影响着世界格局和大国关系的走势,尽管俄美接近并不针对中国或任何其他国家,但不可避免地会使中俄关系发生某些微妙的变化。众所周知,中俄合作一直是上海五国和上海合作组织从成立、发展到取得成功的关键。特别是“9·11”后上海合作组织在中亚的联合反恐行动、以及能源开发和经济贸易活动方面更需要俄罗斯的积极支持参与。

(四)“9·11”后上海合作组织面临的最重大的外部挑战是,美军进驻中亚国家及其对中亚地缘政治、地区安全形势和周边大国关系所产生的深远影响。

阿富汗战争结束后,美国和北约在上海合作组织的中亚成员国乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和哈萨克斯坦已经站稳了脚跟。目前,美军正在扩建吉尔吉斯斯坦首都比什凯克附近的马纳斯空军基地,该基地可以容纳3000名军事人员,20多架军机已经进驻。据《洛杉矶时报》报道,美国迄今已经在邻近阿富汗的9个国家建立了13处军事基地,大幅度扩张在中亚及其周围地区的军事网络。

“9·11”事件以前中亚虽然已经存在各种各样的地区安全合作机制,包括独联体安全条约、中亚地区安全合作组织、北约和平伙伴计划等等,但是上海合作组织的影响和吸引力越来越大,特别是1998年将打击恐怖主义和极端宗教主义作为主要任务以来,中亚国家十分愿意加强上海合作组织范围内的军事合作和情报交流。阿富汗战争后,美国势力进入欧亚大陆的腹地,中亚安全合作面临着新态势。如何与美国协调在中亚的反恐行动也是上海合作组织面临的一个新课题,也关系到上海合作组织在该地区能否有效发挥影响力。

中亚独立十年来,该地区的地缘政治格局不断发生变化,由原来俄罗斯单独主宰这一地区,到俄罗斯、伊朗、巴基斯坦、土耳其、中国等国共同发挥作用。随着美军的顺利进驻中亚,美国在这一地区的影响将比以往任何时候都得到加强,其在中亚地区的影响力更加巩固,而美国军事、政治的渗透深入,对中亚各国社会发展的深层影响也将加

强,从而控制整个中亚地区对外安全战略走向。由于中亚的独特地缘政治环境,美国除了可以牵制中国和俄罗斯外,还将对中亚和南亚乃至西亚的地缘态势和国际格局产生重要影响。毋庸置疑,美国驻军中亚将使上海合作组织面临更加复杂的地缘政治变化。

## 对策和建议

“9·11”事件后,尽管恐怖主义在阿富汗的基地被摧毁,中亚外部安全环境大为改善,总体安全形势趋向稳定,但中亚地区安全局势仍旧复杂多变,面临着诸多新的安全挑战。可以说上海合作组织在“9·11”后是挑战与机遇并存,我们应在以下几个方面积极努力,相信它必将有所作为,发展成为一个富有活力和吸引力的地区多边组织。

首先,完善自身组织机构设置,明确反恐合作这一中心任务。上海合作组织是在“上海五国”的基础上建立起来的,目前已建立起一年一次的元首正式会晤机制、政府首脑定期会晤机制、外交、国防、执法与安全部门领导人会晤机制。在2002年6月举行的上海合作组织圣彼得堡峰会上,六国元首签署了《上海合作组织宪章》,明确了上海合作组织的宗旨、原则、机构设置和运行规则;吸收新成员的原则和程序,与其他国际和地区组织协作方式等重要问题,从而为上海合作组织的机制化和法制化发展奠定了坚实而有效的基础,标志着上海合作组织进入了一个新的发展阶段。但同时我们还应该进一步明确相关的实施细则,使各种法律文件和通过的决议能够得到贯彻,而不是流于形式,真正提高上海合作组织的工作效率,推进成员国间各领域具体协作的发展和制度化进程,保证该组织的健康有序发展。

“9·11”事件和阿富汗反恐战争暴露出上海合作组织在应付突发事件和联合行动方面的弱势。尽管阿富汗的“恐怖”根源已被基本摧毁,但毒品、恐怖活动和武器非法走私活动并未减少,仍然威胁着中亚的安全与稳定。因此,圣彼得堡峰会上六国元首签署的《关于地区反恐怖机构协定》,再次

重申在比什凯克建立地区反恐怖机构的重要性。协定还规定,上海合作组织成员国元首会议在必要时可在各方境内设立地区反恐怖机构的部分,为成员国各方启动安全领域实质性合作及时提供了有效的法律依据。此外,还应尽快考虑建立上海合作组织框架内的快速反应机制,组建快速反应部队,以及相应的安全预警防范机制和危机处理机制。制定关于多边合作打击非法贩卖毒品、武器和其他形式的跨国犯罪活动、以及非法移民等相关文件,促进成员国在恐怖主义、分裂主义和极端主义行为中进行协调与相互协作。

第二,扩大与加深同中亚成员国之间在政治、外交、经济、文化、环保、能源、交通等方面的合作,促进各国经济的发展和友好关系的巩固,以增强上海合作组织内部凝聚力。尽管“9·11”后美国影响在中亚稳步增强,军事合作和经济援助都在深入,但目前还不会导致美国在中亚做大。这一方面受制于双方的文化宗教和政治意识的根本差异,中亚各国内部对美军进入的意见也并不完全一致,同时,美国也担心过分在中亚膨胀其势力会引起周边国家的反美情绪。所以中亚国家特别是乌兹别克斯坦向美国靠拢,并没有从根本上影响上海合作组织成员国之间双边和多边军事和经贸合作关系,相反,上海合作组织与中亚国家加强合作的潜力巨大。正如哈萨克斯坦外长托卡耶夫所说,哈政府将以最积极的态度参与上海合作组织的各项活动,并同其他成员国一起推动上海合作组织继续向前发展。

六国圣彼得堡元首宣言强调,上海合作组织将把发展成员国之间经济关系当作工作中非常重要的任务。因为经贸合作的扩大,有利于巩固六国政治关系的基础,也有利于遏制恐怖主义活动的蔓延。为此,在启动上海合作组织成员国贸易和投资便利化谈判进程的同时制定长期经贸多边合作纲要,并在近期内确定在交通和能源设施建设、水利、能源开采和运输以及其它共同感兴趣的领域开展具体协作的优先项目。但是,应考虑到选择何种中亚区域经济发展模式;如何使上海合作组织的区域合作机制更加符合国际惯例;如何协调好

各成员国在加强经济合作中存在的利益分配问题等等。

与此同时,文化合作也是增强该组织凝聚力的重要方面,中亚及其毗邻地区多种文明交汇,由于文化的差异产生碰撞、冲突和战争的事件屡见不鲜。因此,上海合作组织应积极推动文化交流与合作,缩小不同文化之间的距离,培育不同文化人民之间的相互信任。

第三,加强与俄罗斯的合作和协调,良好的中俄关系是上海合作组织良性发展和有效发挥作用的根本保证。应该看到,尽管俄美关系发生了深刻变化,俄罗斯成为北约伙伴,但它不会成为美国和北约的追随国。因为俄罗斯的根本目标是希望通过融进西方来实现国家的发展,俄罗斯并没有对美国完全消除了戒心。5月14日,以俄罗斯为核心的独联体将“独联体集体安全条约”实质化为“独联体集体安全条约组织”,声称是要“应对新的挑战 and 威胁”,其实是要对其他独联体国家加强控制,防止美国与北约借反恐之机与它们接近。此外,俄罗斯与西方在车臣问题、美国对伊拉克动武问题、以及俄罗斯与伊朗的核技术、导弹技术合作问题上都有难以弥合的分歧。

迄今为止,俄美关系的变化还没有对中俄关系产生直接的负面影响,继去年两国签署了《中俄睦邻友好合作条约》后,中俄两国关系保持着良好的发展势头。双方在政治、外交和重大国际问题上立场一致。在经济领域,中俄贸易额连续三年保持增长,2001年达到创纪录的106.7亿美元。2002年上半年双边贸易额54.5亿美元,同比增长达18.7%。中俄经贸合作也日益多元化,在高科技、能源、自然资源开发、核能、金融、运输、航空航天、生态、通信和信息技术等领域的相互协作不断扩大和深化。中国支持俄罗斯打击车臣恐怖和分裂势力的努力,理解俄罗斯在中亚问题和对美关系的转变,但是警惕美俄合作可能对中国利益的损害。

最后,在中亚加强广泛的国际合作,积极稳妥地与其他国家和国际组织开展多种形式的对话、交流和合作,努力使上海合作组织成为中亚地区

更为开放和更具吸引力的国际组织。在中亚安全合作方面,上海合作组织认为中亚安全与阿富汗和平进程的前景紧密相联,阿富汗反恐战争结束后,毒品和武器非法走私活动并未减少,恐怖主义仍然威胁着中亚的安全与稳定。上海合作组织有责任与国际社会加强相互合作,促进阿富汗战后政治经济的重建,防止并和平调解该地区因种族、不同信仰、领土、政治和其他矛盾而引发的国际冲突。能源领域的开发和控制是该地区国际合作另一个主要内容,因为如何开发和输出中亚和高加索石油和天然气资源历来是国际合作和竞争的重点。塔利班跨掉后,尽管经阿富汗南下将中亚资源输出的计划更有可能,但是上海合作组织应该大力加强该组织范围内的能源合作,发挥东线和北线的潜力,并希望通过合作发展中亚能源产业,推动中亚地区各国的经济发展,给中亚国家经济带来生机。

上海合作组织并非集团或封闭性联盟,不针对个别国家或国家集团,而是一个开放性的地区组织,它已吸引越来越多的国家的关注,有些国家如巴基斯坦、蒙古、印度和伊朗已经或准备申请加入上海合作组织。今后不管这些国家是否能成为该组织的新成员,上海合作组织都将与他们一起为该地区的稳定共同努力,使上海合作组织发展成为具有重要地区和国际影响力的组织。

总之,“9·11”后上海合作组织是挑战与机遇并存。上海合作组织尽管还需进一步完善,它仍是维护中亚地区安全联合打击国际恐怖主义和加强经济贸易合作方面的重要力量。特别是圣彼得堡峰会后,上海合作组织的组织机制更加健全和完善;它还拥有上海五国成功的军事交流和经济合作的经验;而且中俄关系在最近一段时间一直保持着良好的发展势头;该组织又在中亚与美国、巴基斯坦、印度、阿富汗和伊朗等国积极开展反恐合作,相信它必将有所作为,发展成为一个富有活力和吸引力的地区多边组织。□

(责任编辑:刘昌运)