

印度对西亚政策的演变

马 *

【内容提要】 西亚在印度外交中向来占有重要地位。以印以建交为标志,印度对西亚政策分为两个阶段:第一阶段是“一边倒”,即倒向伊斯兰国家;第二阶段实行“平衡外交”,即在伊斯兰国家和以色列之间保持平衡。印度在西亚政策上的变化,乃是时代变迁和国家利益考虑所致。

西亚连接地中海、黑海、红海和印度洋,占据着重要的战略位置。其中又以波斯湾更为突出。波斯湾即海湾,将西亚天然分成两个部分。而波斯湾及其周围国家(统称海湾地区)蕴藏着世界上最丰富的石油,其储量占世界已探明石油储量的 55% 以上。¹ 因此印度向来对该地区十分关注。印度的西亚政策以 1992 年 1 月印度与以色列建交为标志分为两个阶段(根据这一时间,又可分为冷战时期和冷战结束后):在第一阶段是“一边倒”,即倒向伊斯兰国家;在第二阶段实行“平衡外交”,即在伊斯兰国家和以色列之间保持平衡。印度在西亚政策上的变化,乃时代变迁和国家利益考虑所致。本文拟据此做一考察和分析。

印以建交前的印度对西亚政策

印以建交前,印度实行“一边倒”的西亚政策,主要是由促进国家利益以及与西亚伊斯兰国家的友好关系两方面构成,其中又有若干因素在起作用。第一,印度与西亚伊斯兰国家在历史上联系就非常密切,尤其是在文化方面。第二,印度是世界穆斯林人口第二大国,穆斯林逾 1.1 亿,其在政治和社会生活中的影响不可小觑。为争取穆斯林的支持以保持社会的稳定,印度政府在制定对外政策时必须顾及本国穆斯林的情感与需求。第三,印度与西亚伊斯兰国家的关系受到印度与巴基斯坦关系的影响。印度学者曾指出:“印度与西亚国家外交关系中突出的一点是,在一定程度上受到印巴关系的性质与范围的影响。”^④另外,西

亚伊斯兰国家除伊朗和土耳其外都属阿拉伯世界。为了防止泛伊斯兰运动,减少巴基斯坦的作用及影响,印度采取亲阿拉伯的态度。尤其重要的是,印度希望在克什米尔问题上得到阿拉伯国家的支持。巴基斯坦从一个伊斯兰国家的立场出发,在巴勒斯坦与以色列的冲突中一直采取强硬的反以姿态,这使印度在处理与以色列关系时非常谨慎,惟有这样才能使阿拉伯国家在克什米尔问题上持中立立场。“阿拉伯国家与以色列之间的争端不管是对还是错,印度的国家利益要求印度应该是阿拉伯国家的朋友。”^(四)

由于上述原因,印度在巴以冲突中始终站在巴勒斯坦一边,并与后者关系密切,对以色列则极其冷淡。作为联合国巴勒斯坦特别委员会的成员,印度早在 1947 年就支持建立一个包括犹太人在内的巴勒斯坦联邦,反对分割巴勒斯坦,也不支持联合国接纳以色列。1950 年 9 月,出于巴以分治现实的考虑,印度宣布承认以色列,但未与其建立外交关系。由于印度亲阿拉伯的态度和支持巴

* 上海国际问题研究所研究员

¹ The US Department of Energy, “Energy Information Administration,” *International Energy Outlook* (Washington, DC: US Government Printing Office, 1998), p. 136.

^④ S. N. Murit, “India and Western Asia,” in Verinder Grover, ed. *International Relations and Foreign Policy of India*, Vol. 4, (New Delhi: Deep & Deep Publications, 1992), p. 13.

^(四) K. S. Gill, “India’s Foreign Policy: New Challenges and Opportunities,” in Verinder Grover, ed. *International Relations and Foreign Policy of India*, Vol. 1, pp. 357-358.

勒斯坦的立场,印以关系冻结了40多年。在这期间,人民党上台执政后曾秘密邀请以色列外交部长达扬访问印度,但这次访问并没有对印以关系的发展起到任何推动作用。

印度的这一态度和立场也与冷战直接相关。印度与苏联有着特殊关系,受后者影响,印度追随其所实行的支持巴勒斯坦和阿拉伯国家的政策。此外,支持巴勒斯坦也是印度维护其发展中国家领袖形象的需要。作为不结盟运动的创始国,印度不愿因以色列而得罪阿拉伯国家和整个伊斯兰世界,从而影响自己在发展中国家的地位和声望。

总之,内外两方面的因素决定了印度在冷战时期采取“一边倒”的政策。在与西亚伊斯兰国家的关系上,这一时期印度的注意力主要集中在伊拉克。

两伊战争爆发前,伊拉克在西亚伊斯兰国家中与印度的关系最为密切,这不仅因为双方在国内政治中均持世俗主义的立场,还因为它们都与苏联有着友好关系。多年来,伊拉克一直是印度各类消费品的最大买主,而印度也在技术方面给予伊拉克许多帮助,其公私企业还获得了伊拉克大量的合同。

两伊战争爆发后,印度在亲伊拉克的同时试图保持中立,这一立场受到了伊朗的怀疑和指责。及至1990年8月伊拉克入侵科威特,印度又一次陷入尴尬境地。一方面,印度需要同时保持与伊拉克和科威特的友好关系,因为印度每年进口石油的40%来自这两个国家,并与双方都有大量的贸易联系,此外还有大约18.5万印度工人在冲突发生地工作。另一方面,如上所述,在穆斯林占绝大多数的西亚地区,伊拉克作为一个世俗国家,在传统上是印度的朋友。在印度最为关切的克什米尔问题上,伊拉克也始终支持印度的立场。因此,从地缘和经济两方面的考虑出发,印度在海湾危机的开始阶段采取了模糊政策:在要求伊拉克从科威特撤军的同时,认为阿拉伯问题最好由阿拉伯人自己解决,反对在联合国框架外的任何单边行动。这种政策损害了印度与海湾地区国家及反伊拉克的西方国家的贸易和外交关系。因此印度的态度随后出现了明显变化,提出如果伊拉克不遵守联合国决议,从科威特撤军,印度将支持联合

国授权使用武力,但印度不参加由美国领导的多国部队。印度立场的改变,使其与伊拉克的关系变得冷淡。

印以建交后的印度对西亚政策

印度在与以色列建交后调整了对西亚的政策,从“一边倒”转向“平衡外交”,即在保持与西亚伊斯兰国家友好关系的同时,发展与以色列的关系;而在西亚伊斯兰国家中,注重与伊朗的关系。

(一) 印度与以色列的关系

印度于1992年1月29日宣布与以色列互换大使,有几个因素促使印度采取这一行动。第一,与美国改善关系的需要。冷战结束后,美国成为惟一的超级大国。与以色列建立外交关系是对美国的一种友好姿态,¹便利印度与美国发展关系。这从印度是在拉奥总理赴纽约出席联合国会议并会见布什总统之前宣布与以色列关系正常化的举动中,可以看出其用心。第二是印度想参与以巴和平进程,但美国和以色列都明确表示,前提条件必须是印以建交。第三是迫于国内政治的压力,印度国内的主要反对党都不断向政府施压,要求与以色列建立外交关系。它们认为印度的对外政策应该服从国家利益,印度这么多年来实行的亲阿拉伯政策没有得到回报,大多数阿拉伯国家都站在夙敌巴基斯坦一边,并指责西亚伊斯兰国家在印巴冲突中普遍采取亲巴基斯坦政策,但同时却在它们与以色列的冲突中将印度的支持视为理所当然。^④另外必须指出的是,1991年10月在马德里举行的以色列—巴勒斯坦和谈,使阿拉伯国家与以色列的关系出现了缓和,这也为印以关系正常化创造了条件。第四是以色列在农业、工业、科技等方面优势明显,印度与以色列建交,可以得到后者在这些领域里的帮助。第五是冷战结束后重新调整地缘战略的需要。以色列扼地中海进入红海和印度洋的战略通道,拥有优越的地理位置,

¹ P. R. Kumaraswamy, "India and Israel: Emerging Partnership," in Sumit Ganguly, ed. *India as an Emerging Power*, (London: Frank Cass Publishers, 2003), p. 198.

^④ Balraj Madhok, "India's Foreign Policy: The Jana Sangh View," in Verinder Grover, ed. *International Relations and Foreign Policy of India*, Vol. 1, p. 165.

与以色列合作可以有助于印度维护其在印度洋的利益。第六是面对冷战后新的国际形势,印度不愿让巴基斯坦因素继续左右其西亚政策,这不仅损害印度在该地区的利益,也不利于其在国际舞台上塑造大国形象。总而言之,发展与以色列的关系是印度对西亚政策“全面战略再思考”的结果,是印度“务实外交”的最新体现,是“双赢”的最佳选择。¹

对以色列而言,印度是世界人口第二大国和不结盟运动创始国,在发展中国家具有重要影响力,赢得其承认,是以色列历届政府梦寐以求的目标。第一,可以在国际上提高以色列的地位,扩大其在南亚的影响。第二,在巴以矛盾和对抗难以在短期内得到改变的情况下,与印度结好,可以营造一个较好的周边环境。第三,以色列长期受阿拉伯国家和伊斯兰世界的围堵,且面临恐怖主义的威胁,希望与印度进行安全合作。以色列认为,恐怖主义是以印两国的共同敌人,双方拥有共同的安全利益。第四,看好印度军火市场,谋求经济利益。以色列拥有较为完整的军工生产体系,在许多领域居世界领先水平,是世界五大武器出口国之一,武器出口占其全部工业品出口的 25%,印度则是世界上主要的武器进口国。此外,随着印度经济的发展,印度巨大的市场潜力对以色列也有很强的吸引力。第五,以色列希望利用印度与西亚伊斯兰国家的传统友好关系,谋求印度在以巴和平进程上的外交支持。

印以建交后,双方关系发展迅速。在政治方面,两国高层交往密切,并在一些事关对方的重要问题上相互支持。以色列对印度核试验表示支持,在克什米尔问题上也一直站在印度这一边,并赞同印度成为联合国安理会常任理事国。印度则在联合国安理会有关“中东无核区”表决时以缺席的方式支持以色列,并在德班举行的反种族歧视国际大会上,反对不结盟运动提出的有关谴责以色列的议案。九一一事件发生后,印度更进一步希望通过加强与以色列的关系,来突出自身的反恐要求。有学者认为,九一一事件及反恐战争显然创造了更有助于印以合作的气氛。^④两国还建立了不同级别和类型的联合委员会,就政治、外交、战略、安全和经贸等共同关心的问题定期进行

磋商与对话。

经济上,印度已成为以色列在亚洲的第二大贸易伙伴,双边贸易额在 2002 年已达 15 亿美元,是 1992 年刚建交时 2.02 亿美元的 7 倍多。^(四)以色列也是印度主要的外资来源国,在印度的农业、工业、建筑和通讯等多个部门,以色列有着广泛的投资。印以双方建立的各类合资企业现已超过 170 家。

两国军事合作也有很大进展。建交十多年来,以色列已向印度出售了 30 多亿美元的军火,成为印度第二大武器供应国和重要军事技术第二大来源国。

在全面发展与以色列的关系的同时,印度继续保持与西亚,特别是海湾地区伊斯兰国家的友好关系。这首先是因为印度的经济发展遇到了石油紧缺这一“瓶颈”,印度石油需求量每年在 1 亿吨以上,其中 70% 靠进口,^{1/4}而进口石油的很大一部分来自于海湾地区,因此石油是将印度与该地区国家连接在一起的重要因素。另外就是大量印度人移居该地区,导致双方在经济上的相互依赖加深。在该地区的印度移民现有 3800 多万,不仅在当地的经济发展中发挥了重要作用,而且对印度的外汇收入做出了实质性的贡献,来自这一地区印度移民的汇款现在每年接近 60 亿美元,这对印度来说是一笔很大的财富。印度与海湾地区国家的贸易额现在也已达到每年 100 亿美元左右的水平,这样的贸易规模也需要双方保持友好关系。

(二) 印度与伊朗的关系

在与所有海湾地区国家的关系中,印度与伊朗的关系是重中之重。其实在历史上与印度联系最密切的西亚国家就是伊朗。但在两国相继独立以后,由于伊朗与西方结盟,印度实行不结盟政策,双方的关系于是经历了许多起伏。冷战结束后,由于伊朗是海湾地区的大国、伊斯兰会议组织

¹ 王耀东:《沙龙小心翼翼谈合作》,《文汇报》,2003 年 9 月 10 日。

^④ Efraim Inbar, “The Indian-Israeli Entente,” *Orbis*, Vol. 48, No. 1 (Winter 2004), p. 92.

^(四) Ibid

^{1/4} Anand Mathur, “Growing Importance of the Indian Ocean in Post Cold War Era and Its Implication for India,” *Strategic Analysis*, Vol. 26, No. 4 (October-December, 2002), p. 556.

的重要成员,加上伊朗位于海湾、西南亚和中亚连接处,并拥有石油和天然气等大量的自然资源,以及西亚最大的市场,遂使印度开始重视伊朗。“随着印度工业化的日益增长及因此而对石油需求的增加,她无疑会越来越依靠伊朗丰富的自然财富。”¹此外,印度希望找到与主要伊斯兰国家的共同立场,并谋求获得它们之中温和派的支持以反对宗教极端主义。因而印度发展与伊朗的关系,着眼点还在于以后者为突破口,加强印度在西亚乃至整个伊斯兰世界的影响,以便与它们建立密切联系与合作。就伊朗来说,两伊战争及美国的长期制裁和封锁,使伊朗经济遭到严重破坏。印度在信息技术、土木工程和其他技术方面的优势为伊朗所青睐,后者尤其需要工程建设专家来发展运输网络和港口设施,以便连接中亚和阿富汗,印度能满足这方面的需求。同时,伊朗与西方国家关系紧张,因此将印度视为其与西方国家沟通的一个可能渠道,以帮助和促进伊朗所倡议的“文明的对话”。另外,伊朗和印度的什叶派穆斯林人口分别居世界第一和第二,两国都对什叶派和逊尼派之间的冲突给予高度的关注。伊朗还从地缘政治考虑出发,希望其东翼保持稳定,印度是南亚大国,与印度修好是实现这一目标的重要因素。所有这些因素都促使印度与伊朗逐渐走到一起。特别是随着美国在西亚的出现,两国出于共同的安全考虑,开始搁置分歧,对双边关系给予更多的关注。

印度首先在外交上采取了主动,拉奥总理于1993年9月对伊朗的访问,成为两国关系史上的一个转折点。^④随后,两国高层的频繁互访使双边关系得到了加强。进入21世纪后,印度与伊朗建立了战略伙伴关系,在反对恐怖主义、极端主义、种族骚乱、贩毒等一系列问题上达成了共识,为两国的全面合作铺平了道路。

能源合作是印伊经济合作的重点,两国都对建立以能源安全为基础的长期战略关系表示关切。^⑤特别是伊朗现已成为印度最大的石油供应国,为确保能源安全,印度希望与伊朗进行长期合作,并在2005年1月达成协议。根据该协议,在未来的25年里,印度将向伊朗国家石油公司投资400亿美元,用于进口天然气及开发伊朗的两块

油田和一块天然气田。伊朗则同意每年向印度运送500万吨液化天然气,并逐渐增加到750万吨。^{1/4}

问题与前景

当前西亚形势已发生了深刻变化,但无论是从地缘政治还是从经济发展的角度来看,印度仍将继续实行“平衡外交”政策,以加强与西亚的联系。正如印度学者所说的那样,“虽然印度与以色列的关系在发展,但仍然继续保持与西亚的传统关系,这突出显示了谨慎的平衡方式,尤其是考虑到印度对该地区能源需求增加、贸易发展,以及大量印度人生活在这里的情况。”^{1/2}但同时也应看到存在着影响印度在西亚实行“平衡外交”的不利因素。

首先,印以关系的发展,使印度必须在以色列和西亚伊斯兰国家之间求得平衡。在巴勒斯坦问题上,印度虽已在一定程度上改变了以往完全反以的立场,但在政治、道义、物质和技术等方面仍继续支持巴勒斯坦,这显然使以色列不满。另外,美国为维护自己在南亚的利益,不会对印以军事合作完全放开。鉴于美以特殊关系以及两国在军事技术上的密切合作,以色列不会未经美国允许,贸然向印度出售尖端武器和技术。这些因素最终都会或多或少地影响到印度“平衡外交”政策的效果。

其次,印度与西亚伊斯兰国家的关系,以伊朗为例,也有诸多不和谐之处。第一,伊朗与美国交恶。海湾战争结束后,美国在海湾地区外交政策

(下转第43页)

¹ S. N. Murit, “India and Western Asia,” in Verinder Grover, ed. *International Relations and Foreign Policy of India*, Vol. 4, p. 14.

^④ Bhim Singh, *Flames in Kashmir*, (New Delhi: Har Anand Publications Pvt Ltd, 1998), p. 71.

^⑤ Yashwant Sinha, *Facets of Indian Foreign Policy*, Vol. ⑤, (New Delhi: External Publicity Division, Ministry of External Affairs, 2003), p. 15.

^{1/4} M. K. Bhadrakumar, “India Finds a \$ 40bn Friend in Iran,” Asia Times Online, January 11, 2005. http://atimes.com/atimes/South_Asia/GA11Df07.html

^{1/2} G. S. Khurana, “Maritime Security in the Indian Ocean: Convergence Plus Cooperation Equals Resonance,” *Strategic Analysis*, Vol. 28, No. 3 (July-September, 2004), p. 419.

种已有的崛起道路与印度特色结合的模式。它可能会对印度本身和世界产生影响。

第一,有可能实现一种前所未有的,低富裕水平的崛起,虽然会在物质繁荣程度上低于现有的发达国家,却可以更好地体现人与自然的和谐共存,有利于经济的可持续发展和社会的公平。

第二,有可能用和平的方式实现崛起。

第三,有可能构建一个多极并存,合作发展的新的国际格局。总而言之,这种温和的、渐进的混合式崛起模式有可能成为一种新的(当然不是唯一的)大国崛起模式。

但是从另一方面看,传统的崛起模式框架对印度崛起的制约不可低估,在崛起道路的选择上尤其如此。按照莫德爾斯基的长周期理论,在某一历史时期,世界政治体系都需要一个领导者,领导者的更替不可避免地要依靠战争解决问题,这是一个“循环”的模式。¹印度的崛起正被日渐增多的美国人看作是对自身霸权的挑战,而印度人

自己也无法确认能否避免重蹈历史覆辙,已经有学者表示了这种担心,“作为大国诉求的一个结果,印度将变成一个更倚重武力和更具黠武主义色彩的国家。”^④事实上,印度政府在核武器问题上的强硬立场以及军事实力上的迅速扩充也暗藏着这样的可能性。此外,如果印度仍然沿袭传统观念,将同时崛起的其他国家看作是对自己的潜在威胁,也同传统大国一样采取遏制行动,就可能导致新的矛盾与冲突,印度自己的大国崛起目标也可能落空。可见,莫德爾斯基提到的“循环”再次发生的可能性并没有完全消失,若真如此,那么给印度和世界带来的影响将会是十分消极的。

¹ 参见崔建树:《霸权转移的周期逻辑》,《世界经济与政治》,2007年第12期,第25页。

^④ Firdans Ahmed, “The Indian Bid for Great Powerdom,” September 2002, <http://indiatogether.org>.

(上接第36页)

的重心转为遏制伊朗。九一一事件后,布什政府又将伊朗称为“邪恶轴心”的成员。与此同时,印度与美国的关系已得到很大改善。因此印度必须在伊美之间保持平衡,以防止印伊关系对印美关系产生不利影响。而美国现在继续制裁伊朗,印伊关系的发展面临很大压力。第二,在巴勒斯坦问题上,伊朗不仅支持巴勒斯坦解放事业,而且至今没有承认以色列。这可能会成为印伊关系中的又一障碍,并使印度很难平衡发展与以色列和伊朗的关系。第三,克什米尔问题是影响两国关系的另一个因素。冷战时期,由于德黑兰支持巴基斯坦,遂使该问题成为印伊之间的主要分歧。印伊关系改善后,伊朗先是承认克什米尔是印度的一个部分,但随后既表示支持克什米尔地区穆斯

林有自决权利,又呼吁印巴通过双边谈判和平解决克什米尔问题。¹伊朗在克什米尔问题上的多变态度,使印度不能完全信任它。第四,伊朗与巴基斯坦的关系是影响印伊关系未来发展的重要因素。伊朗与巴基斯坦都是伊斯兰国家,又都是伊斯兰组织的成员,在许多问题上立场一致,它们之间的共同语言显然要比伊朗与印度之间的多,印度因而始终对伊巴关系的发展保持警惕。

可以这么说,在以色列和西亚伊斯兰国家之间艰难地保持平衡,将是今后很长一段时期印度对西亚政策的写照。

¹ Mohd. Naseem Khan, “Vajpayee’s Visit to Iran: Indo Iranian Relations and Prospects of Bilateral Cooperation,” *Strategic Analysis*, Vol. ⑧⑧⑨, No. 6 (September 2001), p. 773.