

冷战时期的“普什图尼斯坦”争端

与美国政策论析

张树明^{*}

摘要 冷战时期阿富汗与巴基斯坦间的“普什图尼斯坦”争端涉及两国领土主权完整和民族情感,长期困扰阿巴关系和地区稳定。争端发生后,美国对阿巴争端的政策迅速形成并不断调整。美国政策的基本内容是有倾向地平衡、有限和非正式介入等,介入政策的核心是提升阿、巴的经济相互依赖和政治互信,促成“普什图尼斯坦”争端的和平解决。美国的政策表现出了鲜明特点,主导美国政策的基本原则是美国的本国利益而非当事国利益。这种利益认知的偏差导致美国政策与当事国政策间矛盾丛生,导致美国的介入政策对解决阿巴争端的实质性效果极其有限。

关键词 “普什图尼斯坦”争端 阿巴争端 美国 阿富汗 巴基斯坦

冷战时期,巴基斯坦与阿富汗间存在一场持续数十年的“普什图尼斯坦”(Pashtunistan)争端。普什图族(Pashtun 或 Pushtun)也称帕坦族(Pathan),是阿富汗主体民族,另有数百万普什图人生活于巴基斯坦境内靠近阿巴边境地区,是典型的跨界民族。^①“普什图尼斯坦”是巴境内的普什图人欲建立的一个以普什图族人为主体民族的独立国家,阿富汗政府支持该运动,从而引发与巴基斯坦的争端。普什图人占统治地位的阿富汗政府对巴境内普什图人的地位、命运和前途有非常强烈的情感关切。普什图尼斯坦争端困扰阿、巴关系数十年,影响了美国、苏联与地区国家间的关系及东南亚的冷战局势。

^{*} 燕山大学。通信作者及地址:张树明,河北秦皇岛燕山大学文法学院;邮编:066004;E-mail: qzsm77@sohu.com。

^① 葛公尚认为,“跨界民族”有广义、狭义两种定义。狭义的跨界民族指“那些因传统聚居地被现代政治疆界分隔而居住于毗邻国家的民族。”(葛公尚主编,《当代国际政治与跨界民族研究》,民族出版社,2006:1)

目前,国内外学界对“普什图尼斯坦”问题的历史由来、发展演变等内容已有较系统的研究,^①但从美国外交视角、探讨美国对“普什图尼斯坦”争端政策的研究较薄弱。冷战期间,美国因素是认识世界和地区焦点、热点问题时不可忽视的,美国关于“普什图尼斯坦”争端的政策必然会影响阿巴争端及地区国际关系。本文试图利用美国政府的解密外交文件,结合既有研究成果,对冷战期间美国对阿巴争端的政策进行系统总结和分析。

“普什图尼斯坦”争端与阿富汗—巴基斯坦关系

1. “普什图尼斯坦”争端与两次阿巴关系危机

“普什图尼斯坦”争端的历史根源是1893年英国强迫划定的阿富汗与英属印度的边界线,即“杜兰线”(the Durand Line),该线将原生活于阿富汗的数百万普什图人连同大片土地都划转到英印统治下。迫于英国压力,阿富汗接受了杜兰线。1947年印巴分治时,英印西北边境省的普什图族人聚居区归属巴基斯坦,阿富汗对此严重不满。1947年6月,阿富汗首相马茂德(Mahmud)说“如果独立的普什图尼斯坦国家无法建立,(普什图人聚居的)巴基斯坦西北边境省应与阿富汗合并。”^②阿富汗欲通过推翻历史上英、阿间的不平等协议否定杜兰线,恢复对杜兰线以东、巴基斯坦境内普什图人地区的控制,并支持巴境内普什图部落区的反政府运动。阿巴由此争端产生。

① 如刘向阳.普什图民族主义的产生及发展.南亚研究,2012(1);姚大学.普什图尼斯坦问题:缘起、成因及影响.西亚非洲,2011(2);于卫青.普什图尼斯坦问题的演变及相关因素探析.国际论坛,2011(2)等。国外学者对“普什图尼斯坦”问题的研究较深入,内容涉及问题的缘起演变、围绕该问题美苏阿巴等国关系的交织。如国际事务概览(1949—1950年,1954年,1959—1960年).阿富汗现代史纲要.[美]路易斯·杜普雷.西北大学中东研究所,2002;The Cambridge History of the Cold War(Volume III).Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad, Cambridge University Press, 2010. American Foreign Policy Toward Afghanistan: 1919—2001(Abdul-Qayum Mohmand, Dissertation for the Doctor of Philosophy, University of Utah, 2007), Soviet-American Relations with Pakistan, Iran and Afghanistan, (Malik, Hafeez, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Pr. Ltd., 1987), Another Kashmir? the Afghanistan-Pakistan Border Dispute(Joanna Modrzejewska-Lesniewska, IBRU Boundary and Security Bulletin, Winter 2001—2002) 都不同程度上论述了美国对争端的政策,但对美国介入政策的内容、特点等普遍缺乏系统和深入细致地分析。

② Qudus S A. Afghanistan and Pakistan: A Geopolitical Study. Lahore: Ferozsons, 1982: 99

围绕普什图问题,阿富汗、巴基斯坦间在1955年和1961年爆发两次危机。

1953年穆罕默德·达乌德(Sardar Mohammed Daoud)任阿富汗首相。他主张积极支持巴境内的普什图尼斯坦运动,“在他主政的十年期间,普什图尼斯坦问题成为阿富汗对外关系中的核心问题”^①。为加强对西巴的控制,压制境内的反对势力,1955年3月巴基斯坦宣布将西巴各省合并为单一的政治实体。此举遭阿富汗强烈反对,阿富汗认为巴基斯坦的行为压制了普什图人的自治权利和要求,阿巴爆发第一次“普什图尼斯坦”危机。两国首都都发生民众冲击和破坏对方使馆、撕毁对方国旗的严重外交事件。政府的纵容使局势急转直下,双边外交关系断绝。在外部力量介入下,1955年9月,两国恢复外交关系,1956年两国领导人的互访进一步修补了破损的阿巴关系。

1961年8月爆发第二次“普什图尼斯坦”危机,严重程度和影响甚于第一次危机。1961年上半年,危机已开始显现。两国边界摩擦不断发生,“巴基斯坦指责阿富汗入侵了巴基斯坦边界,阿富汗指责巴基斯坦使用武力镇压持不同意见的普什图人。”^②1961年8月,阿尤布决定关闭在阿富汗的领事馆,并要求阿富汗关闭在巴境内的领馆;1961年9月阿富汗宣布与巴断交,关闭阿巴边界。两国边界冲突有诱发战争的危险。此次危机持续两年之久,在伊朗等国调解下,1963年5月阿、巴在德黑兰举行会谈,同意重建外交关系,阿巴边界在7月重新开放。经历危机的两国关系进入平缓发展期,60年代是冷战期间阿巴关系最好的时期。

2. 阿富汗、巴基斯坦对争端的立场

由于阿巴立场差异较大,两国都不愿妥协,大大增加了解决问题的难度。阿富汗不承认杜兰线作为国际边界线的地位,认为巴境内的普什图人应享有高度自治或建立独立的“普什图尼斯坦”国的权利。1947年9月,阿富汗常驻联合国代表在解释否决巴基斯坦加入联合国的申请时说“我们不能承认西北边境省是巴基斯坦的一部分。西北边境省的人民没有机会去自由表达自己的意愿,即

① 于卫青. 普什图尼斯坦问题的演变及相关因素探析. 国际论坛, 2011(2): 34

② Qureshi S M M. Pakhtunistan: The Frontier Dispute Between Afghanistan and Pakistan, Pacific Affairs, Spring-Summer, 1966, 39(1/2): 106-107

由他们自己决定:是独立,还是成为巴基斯坦的一部分。”^①阿富汗之所以如此坚持,最主要的原因是这个问题可给阿富汗带来多重利益“除可以得到领土外,这将结束阿富汗内陆国家的地位,取得阿拉伯海的通道,并进一步提高普什图族在扩大后的阿富汗的国内地位。”^②

巴基斯坦主张它是英国权利的自然继承者,杜兰线是合法的国界线,普什图人事务是其内政,不容干涉,不希望外部力量介入此问题。1951年4月,巴基斯坦总理里亚奎特·阿里·汗(Liaquat Ali Khan)对美国驻巴大使讲,巴基斯坦将不与阿富汗政府及其任何代表讨论“普什图尼斯坦”问题,不承认阿富汗有对巴境内普什图人事务的发言权,因为这是一个排他性的内政问题。^③在争端中,巴基斯坦利用其地理优势——巴国土是阿富汗对外贸易的主要出海口和贸易通道——向阿富汗施以经济制裁和压力。

美国对“普什图尼斯坦”争端的政策与演进

阿巴争端发生后,美国密切关注事态发展,对争端的政策逐渐成型。美国认为,“‘普什图尼斯坦’是……阿富汗期望创造一个基于巴基斯坦边界领土和定居者的新国家”^④。随阿巴关系危机频发,美国的政策在保持一定延续性的同时也进行了较大的调整。

1. 第一次“普什图尼斯坦”危机与美国政策的成型

阿巴争端发生后,美国迅即做出了反应。1948年1月,美国国务院就表示,美国的利益在于阿巴争端的永久和公平解决。但由于争端刚刚开始,美国的政策尚处于酝酿中。直到第一次“普什图尼斯坦”危机前后,美国对争端的政策始

① United Nations, Official Records of the Second Session of the General Assembly, Plenary Meeting of the General Assembly, 16 September-29 November 1947, I(80-109) Meetings, 16 September-13 November 1947, New York 1947, Ninety-Second Plenary Meeting, 30 September, 1947: 313-314. 转引自 Joanna Modrzejewska-Lesniewska, Another Kashmir? the Afghanistan-Pakistan Border Dispute, IBRU Boundary and Security Bulletin, Winter 2001—2002: 74

② Anthony Hyman, Nationalism in Afghanistan, International Journal of Middle East Studies. Special Issue: Nationalism and the Colonial Legacy in the Middle East and Central Asia. May, 2002, 34(2): 307-308

③ United States Department of State, Foreign Relations of the United States(FRUS), 1951, 6(2): 1956

④ FRUS, 1952—1954, XI(2): 1403

逐渐成型。美国国家安全委员会多次举行会议讨论阿巴争端,各种会议文件(国家安全委员会决议 NSC98/1、NSC5409、NSC5701 等)和政策评估报告(如《国家情报评估》,NIE-53-56,1956.1.10)、美国国务院的指示、会谈记录等集中体现了美国对争端的政策。

(1) 有倾向性的均衡政策。深入剖析美国政策可发现,在阿巴争端中,美国一方面兼顾阿巴双方的利益,均衡对待两国的要求;另一方面,美国在一些关键问题上又倾向支持巴基斯坦。

美国兼顾阿巴利益和立场。阿富汗、巴基斯坦分别是地区缓冲国和美国的盟国,维持盟国关系的稳定 and 阿富汗的缓冲国地位都是美国地区战略的重要内容,这决定了美国对争端必须采取“兼顾双方利益”的政策。1948年2月,美国国务院给驻阿使馆的电报指出,阿富汗和巴基斯坦对部落区的活动和幸福都有必要的利益。^①这表明在普什图问题上,美国认可阿、巴的立场都有合理之处。因此,对于阻碍解决争端或导致恶化局势的因素,无论由哪一方造成,美国都要予以消除。例如,巴基斯坦反对就普什图问题与阿富汗谈判,美国向其施加压力,迫使巴基斯坦妥协,并告诫说,“我们希望巴基斯坦保持克制,……要为(阿巴)两国政府合作改善边界两侧的普什图人的状况而努力工作”。(DDRS,CK3100270551);当阿富汗的反巴舆论严重影响双边关系时,美国提出批判意见,要求阿富汗减低官方媒体反对巴基斯坦的宣传论调。

在争端中倾向巴基斯坦。在兼顾政策基础上,由于阿、巴对美国利益的重要性及与美国关系的亲密程度不同,美国在争端中又奉行支持巴基斯坦的政策。除向巴基斯坦提供大规模经济、军事援助外,在一些关键问题上,美国给予了巴基斯坦大力支持。

第一,支持巴基斯坦的基本政策立场。1948年美国承认了杜兰线的合法地位,这是与巴基斯坦的主张一致的。在1956年3月“东南亚条约组织”会议上,杜勒斯国务卿又公开重申了这一点。^②这是美国首次在重大国际场所公开对杜兰线合法性的确认。

第二,以“普什图尼斯坦”争端为理由,美国拒绝向阿富汗提供军事援助。从

^① FRUS 1948, 5(1): 29

^② FRUS, 1955—1957, 8: 221

40年代末到50年代,阿富汗多次向美国提出军事援助的请求,都遭美国拒绝或拖延。美国认为,在巴阿关系紧张时期,美国向阿富汗提供军事援助是不适宜的。

(2) 有限介入的政策。主要表现是,美国坚持以外交斡旋而非国际调停方式推动阿巴争端的解决。“斡旋”和“调停”是重要的外交学和国际法概念。“斡旋”是斡旋者将争端当事方拉到一起,促成谈判行为的发生,而斡旋者不直接参与谈判或提出具体的建议和解决方案,谈判的开始即意味着斡旋行动的成功和结束。调停者不仅要将争端当事国拉到一起,还直接参与到谈判过程中,并为谈判定下基调和计划。因而,“调停”要比“斡旋”的介入程度深得多,斡旋是一种有限介入。

美国对阿巴争端的政策是斡旋而非调停。美国只愿促进双方的信息沟通和直接谈判,但不愿直接参与谈判。1951年3月,美国国务院指示驻阿、巴使馆说,美国的角色仅限于把双方拉到一起。^①在1955年5月5日的美国国家安全委员会会议上,国务院、中情局、军方等不同部门讨论了阿巴关系及美国介入的问题。会上发生激烈争论,国安会最终决定,不对阿巴争端进行正式调停,美国应以非正式的外交途径促成阿巴争端的解决。^②其后,国务院据此决议向驻阿、巴使馆发出指令,并要求驻阿大使沃德(Ward)将美国的政策立场明确告知阿富汗政府。有限介入政策可给美国留下更大的灵活性和回旋空间,掌握外交主动权,同时可以避免正式调停失败而给美国声誉造成的损害。

(3) “有限国际化”政策。所谓“有限国际化”是指美国一方面支持和推动包括本国在内的第三国介入阿巴争端,为美国分担压力和责任;另一方面,美国将这种“国际化”严格限定在亲美的地区国家和穆斯林国家中,极力排斥苏联等国家介入阿巴争端。1954年3月,由艾森豪威尔总统最终同意的美国国家安全委员会5409号文件(NSC 5409号)文件强调,美国应鼓励其他对西方友好的穆斯林国家——如土耳其和伊拉克调节阿巴争端的努力,加强它们与阿富汗的联系。^③在美国默许和支持下,介入调和阿巴争端的国家主要有伊朗、沙特、土耳其、伊拉克等国。

① FRUS, 1951 6(2): 1929

② FRUS, 1955—1957 8: 181

③ FRUS, 1955—1957 8: 237

(4) 以加强经济合作推动政治和解的政策。美国鼓励阿富汗、巴基斯坦的经济合作,推动双方建立更密切的经济关系,加强经济相互依赖,在此基础上探寻实现政治和解与争端解决的途径。NSC 5409 文件指出,改善阿巴争端唯一适当的原则是促进阿富汗与南部邻国间的合作关系,阿富汗、巴基斯坦间的经济合作有利于创造消除“普什图尼斯坦”争端的氛围。^①为此,美国加强了对于能将阿富汗与巴基斯坦联系起来的项目提供的经济、技术援助。如加强连接两国的交通建设、在卡拉奇为阿富汗建立自由港等。1956年3月12日,协调行动委员会(Operations Coordination Board)的“每日情报摘要”明确指出,“美国应该建议共同适合于阿富汗、巴基斯坦的地区援助项目,这样的项目会巩固更紧密的阿巴关系。”^②1956年5月17日的国家安全委员会第285次会议在讨论阿巴关系及美国政策时重申,美国对阿巴争端的政策应该鼓励阿富汗与巴基斯坦间更紧密的经济、政治联系,这样可以创造有利于争端解决的条件,并加强阿富汗更好地抵制苏联渗透的能力。美国应通过提供经济和技术援助、支持阿富汗向国际金融机构申请合理的发展贷款等手段,帮助阿富汗增强与巴基斯坦的联系。^③

2. 第二次“普什图尼斯坦”危机与美国政策的调整

自40年代后期到60年代初,美国介入阿巴争端已有十余年时间,但效果并不明显。阿巴普什图尼斯坦争端的持续紧张和危机的频发促使美国思考新的政策以应对局势变化。1961年3月14日,美国驻阿大使亨利·拜罗德(Henry Alfred Byroade)在给国务院的电报中指出:“(过去十几年)我们的努力由于种种原因是无效的。”^④其后,美国政府在拜罗德大使电报基础上总结了既往政策的得失。美国一方面继续推行上述各项政策。另一方面美国也意识到,阿巴危机一再爆发的重要原因是美国介入不够,有必要加大对争端的介入力度,防止危机的破坏性影响。因而,美国进行了大幅度的政策调整,主要表现为:

(1) 强化美国对阿、巴的首脑外交,提升介入层次和效率。第二次“普什图尼斯坦”危机后,在借助驻外使馆渠道调和争端的同时,美国对阿、巴两国进行了力度更大的首脑外交,以加强美国对阿、巴的影响力。

① FRUS, 1952—1954, 11(2): 1152, 1156, 1157

② Declassified Documents Reference System(DDRS), Document number: CK3100327238

③ FRUS, 1952—1954, 11(2): 1437

④ FRUS, 1961—1963, South Asia, 19: 21

早在第一次危机前后,美国就注重以首脑外交方式推动阿巴争端的解决。首脑外交是一种高层次、高效率的外交方式。^①在介入过程中,美国努力促成阿、巴高层官员的互访和会谈,希望首脑会晤能对缓解紧张关系、讨论边界问题和维持正常外交联系等问题产生积极影响,自上而下地推动争端的解决。1956年1月7日,美国国务院指示驻阿、巴使馆通知阿、巴领导人,“美国政府确信要尽力促成阿富汗国王和巴基斯坦领导人,及两国首相代表的会见。为此目的,我们应强硬迫使巴基斯坦准备尽早发出卡拉奇会谈的邀请。”^②在美国等国的努力下,1956—1957年,阿、巴领导人成功实现了互访和交流,大大缓解了两国关系。

第二次危机后,美国进一步加大了推动彼此间首脑外交的力度,领导人访问和会见、通信通话是主要形式。如1962年9月到10月,美国总统肯尼迪、国务卿腊斯克频繁会晤了巴基斯坦总统阿尤布、阿富汗外长纳伊姆、巴基斯坦外长阿里等人,集中讨论了阿巴关系和地区局势。此外,肯尼迪与阿富汗国王也进行了频繁的书信往来,就阿富汗在争端的立场、美国的介入及介入形式等问题交流看法。

(2) 派遣麦钱特使团(Merchant Mission)赴南亚展开外交活动。1961年10月,肯尼迪任命美国驻加拿大大使利文斯顿·麦钱特(Livingston Merchant)为南亚问题特使,斡旋阿巴争端。可见,麦钱特对美国介入政策手段的有限性、使命成功的可能性并不抱太大希望。

1961年10月到11月,麦钱特在阿、巴间开展了高密度的外交斡旋。他与阿富汗查希尔国王、达乌德(Daoud)首相和纳伊姆(Naim)外长,及巴基斯坦总统阿尤布(Ayub)、总理卡迪尔(Kadir)等高级官员进行了多次会谈,并与美国驻阿大使(拜罗德)、驻巴大使(朗特里,Rowntree)交流了意见。麦钱特一方面向阿、巴表明美国对争端的政策立场及对两国和平解决争端的期望,将阿、巴的观点做双向传递;另一方面,麦钱特尝试拟定了一份解决争端的方案,方案提出阿巴尽快任命驻对方的联络官,并发表声明表示期望恢复双边友好关系及美国适当的斡旋。^③但麦钱特和美国政府都不愿将这份方案做为解决争端的路线图,不愿

① 首脑外交的概念并不统一,一般指国家元首或政府首脑等最高级领导人从事的外交活动,广义上也可理解为外交部长以上级别官员的外交活动。其具体形式是首脑访问、会晤、通信通电等。

② FRUS, 1955—1957 8: 216

③ FRUS, 1961—1963 South Asia, 19: 119

配合以实际举措向阿、巴施压。最终,麦钱特方案没有被阿、巴两国接受。

虽然麦钱特使团做出了最大的外交努力,但主客观原因仍使其无果而终。10月26日,国家安全委员会工作人员科默向肯尼迪总统呈送了总结麦钱特使团工作状况的备忘录,讲到,“麦钱特将试图在第二轮会见中促成各方的妥协。……如果麦钱特在几周内成功的解决这个问题,他自己将会是最吃惊的”^①。11月3日,麦钱特向美国国内报告说,他的南亚行程已经超出了预定期限,但争端仍没有解决希望,他意图结束此次任务;并建议,“美国的(后续)斡旋应通过(美驻阿大使)拜罗德和(美驻巴)朗特里大使继续发生作用。……最好让事情(指阿巴争端)自然发展”^②。麦钱特的建议得到了国务院的认可和采纳,其后,美国对阿巴争端的调解再次完全依赖于美国驻两国使馆进行。麦钱特使命失败后,美国再未采取类似举措。

3. 美国介入政策的主要原因

美国对阿巴争端的介入政策持续而连贯。美国之所以如此坚持,主要是因为如下原因。

(1) 保持南亚稳定,防止苏联势力和共产主义的南向扩展。50年代后,南亚的地缘政治意义引起美国重视。美国认为,苏联有夺取印度洋出海口的战略计划,有南向扩张的历史传统。反共是美国南亚战略的核心目标和内容。美国要消除南亚国家间的紧张关系,防止苏联利用南亚的冲突和动荡进行扩张。影响南亚稳定的地区纠纷一是印巴“克什米尔冲突”,二是阿巴“普什图尼斯坦”争端。1948年2月,美国国务院给驻阿使馆的电报指出,阿富汗与巴基斯坦间维持以相互信任与合作为特征的关系对于南亚的和平与繁荣至关重要。^③美国要防止苏联利用阿巴争端,引诱阿富汗以破坏其缓冲地位;并以阿富汗为踏板,向南亚渗透,将美国排挤出这一地区。这种前景被美国认为是危险的、需极力防止的。1951年3月,美国官员指出,阿巴矛盾增加了南亚面对国际共产主义渗透的脆弱性。只有苏联才能从持续不止的阿巴分歧中获益。^④为取得地区冷战优势,遏制苏联的南向扩展,美国坚持不懈地调和阿巴争端,希图以符合美国利益

① FRUS, 1961—1963 South Asia, 19: 116

② FRUS, 1961—1963 South Asia, 19: 124

③ FRUS, 1948 5(1): 294

④ FRUS, 1951 5(2): 1959

的方式实现争端的解决或对争端各方的控制。而苏联的政策也印证着美国的判断。1955年、1960年赫鲁晓夫访问阿富汗时明确支持阿富汗在“普什图尼斯坦”问题上的立场。苏联的政策强化了美国的威胁感,美国在政策制定和执行上毫不避讳防范苏联介入和利用阿巴争端的态度。“影响美国行动的最重要的考虑之一是对机会的评价,苏联凭借这些机会将其在阿富汗的影响提升到如此的程度——如果美国不介入巴基斯坦政府决策,苏联会占据主导性地位。”^①

(2) 阿巴争端的高度复杂性和危险性。“普什图尼斯坦”问题是种族和领土纠纷,但也包含了种族情感、作为内陆国家的阿富汗获取过境贸易通道和出海口、阿巴竞争地区影响力、两国统治者巩固国内统治的合法性等问题,这些因素广泛存在并糅合进相关国家的政策考量中。此外,“阿尤布和达乌德间的个人不信任和敌对也增加了任何第三方调解者的困难”^②。多因素的综合使阿巴争端非常复杂,两国都不轻言放弃,争端的圆满解决充满变数和风险。这种状况使美国主观上对争端的解决信心不足。1961年底,美国国务院“东亚和南亚事务局”(the Bureau of Near Eastern and South Asian Affairs)的文件明确指出,“在可预见的将来,‘普什图尼斯坦’问题几乎没有解决的可能”^③。美国面对阿巴争端实际处于某种无奈境地,既要解决又想两面讨好。美驻阿大使沃德曾说,美国调停争端可能遭到巴基斯坦的反对,但拒绝阿富汗的要求无疑将对美阿关系产生严重的不良后果。^④“普什图尼斯坦”问题对美国的西南亚冷战战略和外交政策提出了很大挑战,美国唯有谨慎应对。

(3) 阿富汗推动争端国际化的立场加速了美国介入政策的形成。争端发生后,阿富汗极力推动争端的国际化,呼吁国际力量、特别是美国的介入,认为美国由于与巴基斯坦的特殊关系而能决定性地影响巴方的政策。阿富汗在不同层次、不同场合多次希望美国调解阿巴争端。1948年12月,阿富汗政府部长阿齐兹与美国官员会谈时讲,阿富汗真切希望美国利用其对巴基斯坦的影响力促成争端的解决。^⑤1955年11月和1960年10月,阿富汗国王两次向艾森豪威尔写

① FRUS, 1955—1957 8: 200

② Declassified Documents Reference System(DDRS), Document number: CK3100061131

③ FRUS, 1961—1963 South Asia, 19: 184

④ FRUS, 1955—1957 8: 179

⑤ FRUS, 1948, V(1): 473

信,期望美国总统出面调停“普试图尼斯坦”争端。达乌德首相在与美国官员的会谈中也表示,“对美国而言,积极进行斡旋以努力推动问题的解决可能会是有益的”^①。对此,美国认识到,如果不作为,必将给苏联留下可乘之机。所以,美国都是肯定性地答复阿富汗的请求。

美国对“普什图尼斯坦”争端政策的特点和影响

与美国对其他地区冲突的政策比较,美国处理阿巴争端的政策表现出了鲜明的特点。从短期和长远看,美国的政策对阿巴争端及地区国际关系产生了一定影响,但总体是有限的。

1. 美国对阿巴争端政策的特点

(1) 美国陷入政策的主观愿望与客观结果间的困境。主观上,美国期望争端得到和平、妥善解决,同时维护与阿、巴的良好关系,最后是消除苏联向南扩张的机会。但由于美国倾向巴基斯坦的政策被阿富汗认为损害了其安全利益和国家荣誉、民族感情,遂对美国失去信心。美国大规模军事援助巴基斯坦而拒绝了阿富汗的军援请求,阿富汗转而向苏联获取军事援助。出于自身利益考虑,自50年代中期到1978年政变前夕,苏联向阿富汗提供了12.50亿美元军事援助,规模远超美国。^②苏联的支持强化了阿富汗对争端的政策,增加了美国调和争端的难度。作为美国政策客观结果之一的阿富汗对苏联的依赖程度日益加深和阿苏关系的日益密切是美国主观上要极力阻止的。导致这种局面出现的重要原因是美国的政策过于强调自身利益,忽视了当事国的利益,导致美国与当事国间出现了巨大的利益偏差。在处理很多地区矛盾时,美国经常表现出类似行为。

(2) 美国多个政府机构参与决策,驻外使馆及外交人员作用明显。在制定和执行政策过程中,美国国务院、驻外使馆(阿富汗、巴基斯坦)、国防部、中央情报局、国会等部门都参与其中,体现了美国对争端的谨慎决策。诸多部门对于阿巴争端的观点和利益在国家安全委员会决策过程中得到表达和妥协。在此过程中,美国驻外使馆及一线外交官较好地履行了职责,发挥了重要作用。一方面,

^① FRUS, 1961—1963 South Asia, XIX: 23

^② Poullada L. B. The Road to Crisis, 1919—1980: American Failures, Afghan Errors and Soviet Successes // Klass R. Afghanistan: The Great Game Revisited. University Press Of America, 1990: 63-64, 698

他们与美国国务院保持密切交流,将阿巴争端的最新进展及影响传递回国内,为决策者提供了大量有效信息和政策建议;另一方面,一线外交官充当着美国政策的主要执行者和效果反馈者。他们代表美国政府与驻在国政府深入细致地讨论相关问题,传达和解释美国的政策与意图,推动美国政策的执行和落实。甚至很多时候,美国驻阿、巴大使开辟了独立交流的渠道,两位大使不定期会晤,更多地进行电报联系,在阿巴两国未能启动直接谈判时,美国大使交流机制某种程度上起到了沟通阿巴立场途径的作用。

(3) 美国作为阿巴中间人的“间接”会谈模式为主导。在介入过程中,美国扮演的是沟通阿巴立场的“中间人”角色,美国没有采取如美阿以戴维营会谈等方式举行三方或多方会谈,一直坚持分别与阿富汗、巴基斯坦交流意见,再将阿巴立场传达给对方并表达美国期望的“间接会谈”模式。这种模式的出现,既因为巴基斯坦的反对,也出于美国的故意而为。1961年9月,美国驻巴大使朗特里(Rowntree)与巴总统阿尤布进行了会谈,阿尤布说他不反对美国告诉阿富汗人,巴基斯坦不愿阿巴外交关系破裂。接到朗特里大使的报告后,美国国务院授权美驻阿大使拜罗德将阿尤布总统的意愿通告给阿富汗国王。1960年美国驻巴大使朗特里在给国务院的电报中也讲到,美国的政策引起了巴基斯坦的怨恨,“怨恨可能会严重损害巴美两国的关系。巴基斯坦领导人感到无法在此问题上依赖美国。”^①此种模式主导了冷战期间美国对阿巴争端的介入政策。但此种方式很容易将阿、巴的不满和怨气招到自己身上。如1961年9月2日阿富汗国王对美国驻阿大使说,他对美国未能迫使巴基斯坦保持克制感到遗憾,并指责美国对地区知识缺乏了解。麦钱特使团虽是美国政策的重大挑战,但仍未摆脱这一模式,麦钱特使团相比于之前的美国政策没有本质区别。

2. 美国介入政策的影响

50年代,美国对阿巴争端的介入产生了多方面的影响,但总体效果有限。

(1) 美国的政策一定程度上缓和了阿巴紧张关系,推动各方将和平解决争端作为基本目标。在美国的努力下,阿富汗、巴基斯坦一度启动了外交谈判,进行了领导人互访和交流,实属来之不易。同时,在美国的软硬兼施下,阿、巴的立场都有所软化,分歧缩小,为两国关系的后续发展奠定了基础。

^① FRUS, 1958—1960, South and Southeast Asia: 15:342

(2) 由于争端的复杂性和阿巴立场的巨大差异,美国要在不开罪任何一方的基础上解决争端极其吃力,美国的政策没能解决阿巴争端或造成争端的重大突破。在很长时期内,美国介入的效果极其有限。阿巴会谈和领导人互访没有实质性成果,没有就解决争端等问题达成协议,双方的立场仍有较大差距。阿巴争端在60年代后虽然没有爆发危机,但双边紧张关系和分歧一直存续下来,成为两国关系平稳发展中的痼疾。对此,美国人自己也有所认识。1969年8月6日美国政府发布《关于阿富汗的国家政策声明》中讲到,“在阿巴关系中,我们必须承认,我们在旷日持久的“普试图尼斯坦”问题上对每个国家的影响是非常有限的。”^①

结 语

解决普什图尼斯坦争端、改善阿巴关系,对美国而言有多重利益:阿巴关系的缓和有助于加强阿富汗借由巴基斯坦与西方世界的联系;有利于降低阿富汗对苏联的依赖,巩固阿富汗的中立、缓冲国地位;有利于降低苏联向阿富汗和南亚扩展势力的机会,取得地区冷战优势;有利于缓解地区紧张局势,降低巴基斯坦对美国军事、经济援助的要求,减轻美国负担等。因而,美国始终以积极态度介入争端。但由于美国和阿、巴在“普什图尼斯坦”问题上利益认知的偏差、各方对本国国家利益的强调等原因,导致美国政策时常与当事国政策发生矛盾,影响了美国政策对解决阿巴争端的效果。

(责任编辑:张业亮)

^① FRUS, 1969—1976, E-7. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve07/d326>