

既乱与将乱：2012年阿富汗巴基斯坦局势

钱雪梅

内容提要：阿富汗巴基斯坦乱局已久。2012年，旧乱难息，新乱渐起。美国撤军不仅耗资巨大，还面临至少两大政治考验，即如何确保安全顺利撤离，如何最大限度保存过去十年在阿富汗的战争和建设成果。美国和北约战斗部队撤离阿富汗，作为阿巴政局的重大变量，导致地区国际关系出现变化，一方面，阿富汗战争在阿巴以本土化方式继续进行，美—印—阿关系继续强化；另一方面，随着巴自主独立外交的进展，俄罗斯和伊朗因素在巴阿舞台逐渐凸显，地区局势变得更加复杂。

关键词：阿富汗 巴基斯坦 塔利班 战略

2012年5月北约芝加哥峰会正式宣布国际安全援助部队（ISAF）撤离阿富汗的时间表。尽管美国明确表态“绝不会抛弃阿富汗”，¹但撤军依然是一个重大变化。这一变化预期，加大了阿巴局势的不确定性。各利益攸关方加紧活动，既为变化做准备，也积极参与塑造变局。阿巴地区2012年的局势因此更加复杂：既乱远未平息，将乱之萌暗中涌动。

一、既乱难治：撤军面临的考验

当前阿巴乱局的根源不一定都起始于2001年，但阿富汗战争无疑加深了局

钱雪梅 北京大学国际关系学院副教授。

1 Branley Klapper, "Afghanistan Declared a Major Non-Nato US Ally", <http://www.military.com/daily-news/2012/07/07/afghanistan-declared-a-major-us-ally.html>.

势动荡。国际社会流行着各种版本的“阴谋论”，不过换一个角度看，阿富汗动荡可能并非美国的本意，毕竟乱中谋治和太平之治的成本不可同日而语。实际上，过去十年，美国在治理阿富汗乱局方面也可谓尽力：它一面维持对塔利班“反叛力量”的高压和打击态势，一面大力扶持卡尔扎伊政府，提供巨额经济和军事援助，帮助其建设国家机器，积极营造有利于卡尔扎伊政府的地区政治环境。多年武驰文令均未能治乱，但美国已宣布撤军。

美国撤军自然不能是落荒而逃，必须是体面撤退，最好是以胜利者的姿态。于是，2012年，美国不断宣布其增兵战略已成功，强调国际安全援助部队在阿富汗的成就，包括宣称阿富汗安全局势已明显好转、阿国家安全力量队伍建设进展迅速、一些发展项目取得了积极成效，等等，从逻辑上为体面撤退铺路。

早有评论家把阿富汗战争类比于越南战争。塔利班则大力宣传美国撤军等同于苏联撤离，是落败而逃。¹ 北约内部亦不乏悲观的失败论。当然，也有数字支持“国际安全援助部队成功”说。据国际安全援助部队统计，2012年，北约盟军和阿安全部队遭遇敌方袭击的数量同比下降7%。² 2012年在阿阵亡北约军人为405名，同比减少161人，³ 巴基斯坦恐怖主义袭击同比减少25%，全年2082起恐怖袭击造成4738人死亡。⁴ 但这些数字掩盖了另一些事实：北约军队阵亡人数减少，在很大程度上是其移交防区的结果，相伴随的是阿富汗国家安全部队伤亡增加，2012年阿富汗安全部队损兵折将1056人，⁵ 而美军受伤人数同比减少10%，死亡减少29%，⁶ 同美军增兵计划结束、作战部队从南部坎大哈和赫尔曼德省转移到东部地区密切相关。在巴基斯坦，恐怖主义袭击数量减少，但却是连续第二年出现平民和安全部队死亡人数多于暴力恐怖分子死亡人数；在暴力恐怖袭击中，平均每一个武装分子死亡，就有大约1.45个平民或安全人员死亡，同比增长0.1个百分点。⁷ 可见，阿富汗安全局势还谈不上明显好转，血腥冲突和恐怖袭击还在继续。阿巴地区持续十多年的乱局，没有因为美国需要体面撤退而发生

1 Reuters, "Taliban Equate Planned American Exit to Soviet Defeat", Feb. 15, 2012, <http://tribune.com.pk/story/337010/taliban-equate-planned-american-exit-to-soviet-defeat/>.

2 ISAF Monthly Data, Trends through December 2012, http://www.isaf.nato.int/images/Monthly_Trends/20130122_nsirp_isaf_monthly_data_release_final.pdf.

3 "Afghanistan Coalition Military Fatalities by Year", <http://icasualties.org/>.

4 "Pakistan Security Report 2012", Pakistan Institute for Peace Studies, Islamabad, Dec. 2012, <http://www.san-pips.com/download.php?f=190.pdf>.

5 NNI, "Over 1,000 Afghan Army Personnel Killed in 2012: Official", <http://www.nation.com.pk/pakistan-news-newspaper-daily-english-online/international/30-Dec-2012/over-1-000-afghan-army-personnel-killed-in-2012-official>.

6 Gareth Porter, "How the US Quietly Lost the IED War in Afghanistan", <http://original.antiwar.com/porter/2012/10/09/how-the-us-quietly-lost-the-ied-war-in-afghanistan/>.

7 Murtaza Haider, "The Year Belonged to the Taliban", <http://dawn.com/2012/12/26/the-year-belonged-to-the-taliban/>.

本质改变。

体面与否,更多是主观认知和感受,因人而异。撤军的实际工作却不能罔顾或超越当地客观现实环境。2012年,美国撤回了2.3万兵力,法国战斗部队完全撤出,但真正撤军所面临的技术性和政治性挑战尚未完全显现。从中短期来看,巴阿乱局对撤军的考验将主要集中在两大方面:如何安全顺利撤离;如何保存既有成果。

(一) 如何安全顺利撤离

如何能在未来两年把过去十多年陆续运进阿富汗的军事设备顺利运出阿富汗,是首要的重大技术难题。美国有400个基地需要拆卸,有10万个集装箱的物资和5万多辆车要运出阿富汗。据北约官员说,要在2014年年底以前把国际安全援助部队价值约600亿美元的军事装备撤出阿富汗,“必须从现在开始,每周

7天、每天24小时、每隔7分钟运走一个集装箱”。¹这本身就是一项耗资巨大的任务。

美国有从伊拉克撤军的经验,但这一经验难以复制到阿富汗。阿富汗是内陆国,基础设施薄弱,国内动荡不宁,地缘政治环境复杂。从伊拉克撤军有科威特作为安全可靠的依托,阿富汗则没有类似顺从于美的近邻。因此,要顺利完成撤离阿富汗的任务,除了相关资金投入和技术问题以外,还需要至少两个政治条件:同邻国达成政治协定,确保物资能顺利运出;做好应对沿途武装力量袭击的风险,尽力确保运输安全。

从阿富汗到卡拉奇海港的巴基斯坦路线,尽管地形和路面状况不太好,仍是北约撤军最快捷便利的路线;经中亚、俄罗斯通往里海和波罗的海港口的北方运输网络(NDN),路途更长,运力更低,所需费用相当于巴基斯坦路线的3至6倍。空运将更加昂贵,相当于巴基斯坦路线的10倍。²但是,巴基斯坦线路能否保持畅通和开放,充满不确定性。2011年11月萨拉拉哨所事件后,巴关闭北约运输线7个多月,虽然最终恢复开放,并同美国签订了有效期到2015年的使用协定,但在巴国内反美情绪高涨、美巴关系脆弱的背景下,谁也不能保证未来两年该路线一定畅通无阻。北方路线在2012年上半年缓解过美国北约的燃眉之急,且中亚国家和俄罗斯都初步表示愿意合作,但美国同俄罗斯的关系,并不比美巴关系更加牢固可靠,美俄之间在叙利亚、弹道导弹防御等问

1 Vanda Felbab-Brown, "Stuck in the Mud?" http://www.foreignaffairs.com/articles/137785/vanda-felbab-brown/stuck-in-the-mud?cid=nlc-this_week_on_foreignaffairs_co-071912-stuck_in_the_mud_3-071912.

2 Anonymous, "NATO has New Exit Route out of Afghanistan", June 8, 2012, <http://www.natowatch.org/node/718>.

题上的分歧同样具有潜在的爆炸性。

即便巴基斯坦政府通力合作,也难确保撤退线路的安全,因为动荡还在继续。北约供给线在巴阿两国一直是塔利班等武装力量袭击的重点目标,这一方面是其宣示自己打击美国、反对外敌占领的决心的一种方式,另一方面也是他们获取补给和资金的重要渠道。因此,当巴政府决定恢复开放北约运输线后,阿富汗塔利班也和美国、巴基斯坦政府一起皆大欢喜,因为这意味着他们可以重新从运输承包商那里收取保护费,可以依据自己的喜好和需求有选择地袭击运输车辆。¹坎大哈和加兹尼省的塔利班指挥官甚至说,巴基斯坦关闭北约运输线让他们陷入了“真正的麻烦”,因为“挣的钱少了很多”,“北约运输线对我们非常重要。”²未来两年内,塔利班等武装力量的觊觎和袭击,将是北约撤军面临的现实挑战。

为尽可能降低撤军成本,北约和美国在考虑,是否有必要运回所有军事装备。卡尔扎伊试图劝说美国把尽可能多的装备留给阿富汗;而吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦也希望能够用运输路线使用权来换取美国部分武器和消防、通讯、医疗设备。³弃置或者转赠给该地区相关国家,无疑会减轻撤军负担,但也有潜在的政治风险:武器和装备有可能会落入激进、极端与恐怖武装力量手中,影响地区乃至世界安全局势。2012年,有关阿富汗国民军警同阿塔之间的武器和人员流通的消息频见报端,而巴基斯坦12月白沙瓦机场袭击事件据信是巴基斯坦塔利班同乌兹别克斯坦伊斯兰运动(IMU)联手发动的。

(二) 如何保存阿富汗既有成果

美国没能平息阿富汗局势,它在阿富汗的存在本身现已成为阿巴动荡的一大漩涡。考虑到近半个世纪来阿富汗鲜有和平安宁,动荡冲突是其政局常态,可以说,美国没能建立起和平与秩序,部分是阿富汗政治和历史惯性使然。按西方标准,美国在阿富汗耗时十多年、耗资近6000亿的战争和建设的努力,也是有成果的:比如推翻了被认为是“反抗现代性”的塔利班政权,代之以卡尔扎伊“民主”政府,设立了议会,创建和发展了阿富汗国家安全力量(ANSF),打散了“基地”组织,在阿主要城市地区初步建立起秩序,还投入900亿美元发展资金,完成了包括基础设施建设和女童上学在内的不少发展项目等。总之,它试图加速推进阿富汗的社会政治发展。

1 Anand Gopal, "Afghan Convoy Security Undermines Afghan Security", Oct.28, 2012, <http://www.csmonitor.com/World/Asia-South-Central/2010/1028/Afghan-convoy-security-undermines-Afghan-security>.

2 Mirwais Khan and Sebastian Abbot, "Taliban Happy Pakistan Reopened NATO Supply Line", July 31, 2012, <http://news.yahoo.com/taliban-happy-pakistan-reopened-nato-supply-line-062521417.html>.

3 Trend E. Kosolapova, "Pentagon Plans to Hand Over Military Equipment From Afghanistan to Central Asian Countries", June 16, 2012, <http://en.trend.az/regions/casia/kyrgyzstan/2037693.html#popupinfo>.

如何保存既有成果不随撤军而消失,是乱局对美国与北约的第二大考验。“安全移交”和“政治和解”战略在理论上有效;如果阿富汗国家安全力量能够如期承担安全责任、阿富汗政府能够提供基本服务,以塔利班为代表的反叛力量能够同政权和解,那么,阿富汗有望走上可持续安全和发展的光辉大道。2014年之前,美国都将为此而努力。不过,从2012年来看,安全移交和政治和解并不容易。

安全移交是合作伙伴之间的交接,只要国际安全援助部队愿意,基本上可以按既定时间表完成任务。近年来美国和北约全力加紧建设的阿富汗国家安全力量,2012年已达到35.2万人规模,接管了全国76%人口居住的地区。¹但人数不等于战斗力,完成移交的手续不等于阿富汗国家安全力量自然有能力承担起安全责任。实际上,阿富汗新生的国民军警队伍,浓缩反映出当前阿富汗社会政治生活中的诸多问题。第一,文化教育水平低。军队招募对象人群(18—40岁男子)的识字率仅为14%,不少士兵看不懂军事设备的使用说明书。²第二,社会族裔结构分化,根深蒂固的族群认同,使不同族群的官兵难以真正团结一心,甚至相互为敌。2012年1—9月阿富汗军警内部暴力冲突事件35起,致53人死亡,22人受伤。³第三,腐败盛行,缺乏职业精神。士兵抱怨军官腐败,军官则抱怨士兵没有战斗力和基本技能。这种不和,加上塔利班胁迫军警家属等原因,导致阿每年有1/3士兵逃离军队。这不仅意味着阿国家安全力量一直有1/3的新兵,而且意味着每年有数万接受过军事培训的年轻人在军警队伍之外、在塔利班和军阀热衷招募新成员的环境中存在,政治影响深远。第四,北约在建设阿富汗国家安全力量时,更多是依据既定计划而非实地情况。为完成队伍建设目标,阿富汗国家安全力量的新兵培训时间仅3个月,基本上只完成基本训练,来不及进行有效的纪律意识、集体荣誉和使命感、认同感的培养。其结果,完成了量化指标,但质量方面多有欠缺。第五,由于旷日持久的战争,北约军队同阿富汗人的对抗情绪日益泛化深化,双方都日趋激进和极端。2012年,北约士兵在阿富汗焚烧《古兰经》、虐尸、杀害无辜平民,而阿富汗国民军警或身着军警制服的阿富汗人袭击北约官兵多达66次,这所谓内部袭击或者绿袭蓝(Green-on-Blue)所造成的伤

1 Pentagon Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan Dec.2012, http://www.defense.gov/news/1230_Report_final.pdf.

2 Joel Brinkley, "Afghanistan, 10 Years on", Oct. 5, 2011, <http://www.politico.com/news/stories/1011/65270.html>.

3 Khalid Iqbal, "Meltdown of Afghanistan's Security Forces", Sept.11, 2012, <http://saras.org.pk/viewarticle.php?topicid=3030>.

亡,已占国际安全援助部队全年伤亡总数的12%。¹当然,这些冲突目前尚未危及美阿伙伴关系,但已严重侵蚀了两军之间的信任;各方对内部袭击的不同归因分析,²更加剧了思想层面的混乱。在这种状况下,美国保持“同阿富汗的友谊与伙伴关系”的决心³在未来将面临诸多挑战;阿富汗军警要真正承担起安全责任,也还有很长的路要走。实际上,即便是成熟、训练有素、装备精良的ISAF,花了十多年的时间,都没能完成平叛及重建和平的任务,又如何指望新生的阿富汗国家安全力量可力挽狂澜。

政治和解的道路更加艰难。和解需要冲突各方着眼于未来,改变长期以来的对抗立场,调整观念,准备好在谈判中妥协和让步,达成和解共识。2012年,阿富汗塔利班依然坚持拒绝同其所称“美国傀儡”的卡尔扎伊政府谈判,其同美国的谈判在3月也陷入僵局。不过,卡尔扎伊政府还在继续和解努力,巴基斯坦也通过释放在押的阿富汗塔利班囚犯,表明对阿富汗和解进程的真诚支持。但美国不顾喀布尔和伊斯兰堡反对,坚持边打边谈的立场,令阿富汗民族和解前景雪上加霜。阿高级和平委员会官员悲观地认为,阿政府同塔利班之间的直接谈判,在2014年之前都难以取得实质性进展。⁴

如果国家机器虚弱、反对派力量强大且不愿和解的情况继续下去,阿富汗政权的前景将暗淡无光。当然,2014年底之前还有美国北约的保护,阿富汗大局还不至于发生根本变化。但2014年阿富汗政局的变数不仅在美国撤军,还在卡尔扎伊的总统任期届满。按宪法规定,已任两届总统的卡尔扎伊不得再次谋求连任,但有分析家认为,卡尔扎伊将设法操控选举,以保持对下一届政府的控制或影响。⁵即便卡尔扎伊不这么做,阿富汗现行政体在2014年之后能否存活也并不确定。有智库分析认为2014年之后阿富汗有可能陷入内战,成为真正的失败国

1 "US points finger at Pakistan for undermining Afghan security: Report", Dec. 11, 2012, <http://tribune.com.pk/story/478053/us-points-finger-at-pakistan-for-undermining-afghan-security-report/>; Josh Whittington, "Green-on-Blue Attacks in Afghanistan have Jumped by 10 Percent in Two Years", August 30, 2012, <http://www.couriermail.com.au/news/national/green-on-blue-attacksin-afghanistan-have-jumped-by-10-per-cent-in-two-years/story-fncyva0b-1226461818524>.

2 白宫和北约称之为个别现象,说是个人不满和文化差异所致。塔利班宣称是自己的渗透战略初见成效。卡尔扎伊则批评是外国情报机构幕后指使的结果。但五角大楼发言人又反驳说并没有发现任何迹象表明外国机构支持和发动了这些内部袭击。巴基斯坦和阿富汗本土分析家认为,这是普什图原则(Pashtunwali)之一即血亲复仇的产物。总之,各说各话,不一而足。

3 奥巴马在芝加哥峰会上说,2014年之后,我们将结束我们的战斗任务,但“这并不意味着我们同阿富汗伙伴关系的结束”。“Remarks by the President at NATO Press Conference”, May 21, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/21/remarks-president-nato-press-conference>.

4 Pakistan urges all Afghan insurgents to pursue peace: Ambassador, Nov.11, 2012, <http://tribune.com.pk/story/464083/pakistan-urges-all-afghan-insurgents-to-pursue-peace-ambassador/>.

5 ICG Report, *Afghanistan: The Long, Hard Road to the 2014 Transition*, Asia Report No.236, Oct.8, 2012, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan/236-afghanistan-the-long-hard-road-to-the-2014-transition.aspx>.

如果2014年之后阿富汗爆发内战，那么就不仅是阿富汗本身的失败，也是美国和北约在阿十多年努力的失败。

家。¹阿北部反塔利班的军阀力量正加紧武装，为2014年之后可能爆发的内战做准备。如果2014年之后阿富汗爆发内战，那么就不仅是阿富汗本身的失败，也是美国和北约在阿十多年努力的失败。当前美国和北约正设法避免这种情况发生，但要让阿富汗在两年内迅速实现经济自力和社会政治稳定，又谈何容易。

二、将乱之萌：地区局势的新变化

政治对抗和冲突中，极少有行为体能真正始终以静制动，以不变应万变。对抗是政治行为体间利益冲突的产物，冲突过程本身也影响乃至重塑着行为体的利益目标和策略，推动行为体相互关系的变化；一方目标和策略的调整往往引发相关回应，使对抗冲突格局更趋复杂。阿巴十多年动荡局势大体如此。2001年出兵阿富汗和推翻塔利班政权、2009年增兵战略和撤军计划，并非纯粹是美国单方面的主观政策，而是其对时局变化的反应，只不过这些反应极大地影响了阿富汗和巴基斯坦的政治动力学。在十多年的动荡中，美国、阿富汗和巴基斯坦政府、塔利班等政治力量的策略及其相互关系持续变化，不断有新的行为体介入。随着2014年临近，阿巴地区正成为世界和地区大国的竞技场，酝酿着新的联盟与对抗。

第一，美国发动的阿富汗战争在阿巴地方化，但表现形式不同。随着北约撤军临近，战争在阿富汗已具政权斗争雏形，引发人们对内战的担忧，政治和解任务变得更加紧迫。在巴基斯坦，国际反恐战争已本土化，以巴塔为代表的本土恐怖主义被当作国家安全的头号敌人。基于变化了的形势和不同利益目标，未来两年美、巴、阿之间在塔利班“安全天堂”问题上的纠结将更加复杂难解。

2001年10月阿富汗战争是以国际反恐战争的名义打响的，直接目标是为了惩治“基地”组织。在小布什的逻辑中，恐怖组织及其支持庇护者都是敌人，所以反恐战争矛头一开始便同时指向塔利班。然而事与愿违，十年战争之后，塔利班在战略上更加强大，政治影响力日增。在这种情况下，2011年，美国支持阿富汗民族和解，并尝试亲自与塔利班和谈，实际上承认了塔利班是未来阿富汗政治的重要力量。2012年，美国还在坚持边打边谈，未来两年内塔利班的攻势还有反对外国占领的意蕴，但随着北约移交更多安全责任，阿富汗冲突已越来越多具有政权斗争的内容。正因为如此，人们才会担心，一旦北约军队撤离，阿富汗会立即陷入内战。政治解决阿富汗问题的紧迫性更加突出，如果能在北约撤军以前，

¹ ICG Report, *Afghanistan: The Long, Hard Road to the 2014 Transition*, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan/236-afghanistan-the-long-hard-road-to-the-2014-transition.aspx>.

在阿富汗内部各派力量之间达成某种权力分配协定，将减少内战风险。

2012年阿富汗民族和解进程一波三折。年初塔利班在多哈设立代表处同美国谈判，3月美国拒绝释放关押在关塔那摩的5名塔利班囚犯，以换取被阿塔扣押的一名美军士兵，谈判破裂，多哈平台几近瘫痪。与此同时，阿富汗和巴基斯坦积极推动同塔利班的和解进程。阿巴释放多名在押阿塔囚犯，显示诚意，并把土耳其和沙特阿拉伯纳入和解进程。12月中旬，阿高级和平委员会正式公布和平路线图，提出把塔利班、伊斯兰党和其他武装组织从军事实体转变为主流政治组织、“积极参与国家的政治和宪法进程，包括选举”等目标。该路线图构想，在巴基斯坦支持下，高级和平委员会将在2013年上半年实现同塔利班直接谈判，下半年致力停火谈判；达成停火协定后，塔利班将参与到国家权力结构中，阿政府将“在不同级别为塔利班保留非选举职位”。¹ 12月20—22日，在法国智库战略研究基金（FSR）召集下，卡尔扎伊政府、北方联盟和阿富汗塔利班三方代表齐聚巴黎，谈论阿富汗未来。虽然阿塔发言人声称，接受巴黎会议邀请，不是为了同阿富汗政府谈判，只是为了与世界分享其有关解决阿富汗问题的方案，² 但阿塔代表在巴黎展现了新形象，让人看到些许曙光。比如，他们表示愿意和解，称毛拉奥马尔尊重政治对手，不谋求排他性的执政权，而是想要建立“一个所有阿富汗人参与的、包容性的政府”；阿塔虽然拒绝接受阿富汗现行宪法，但建议“在伊斯兰原则、国家利益、社会正义和历史成就”的基础上制定新宪法，“无偏见地确保所有族群的平等权利”，并承认阿富汗国家安全部队以及在北约监护下创建的许多新机构。³

当然，由于各方积怨很深，而国际力量也会继续设法介入和干预，阿和解进程不会一帆风顺。即便能按高级和平委员会的路线图构想，在2013年达成协定，但该协定能否经受住2014年大选和撤军的考验，也不令人乐观。历史上曾有过类似教训：1991年阿富汗各党派在巴基斯坦的斡旋下达成《伊斯兰堡协定》，却没能避免内战爆发。

巴基斯坦起初是以反恐盟友的身份进入阿富汗战争的。受地缘政治影响，阿富汗战争外溢，并在巴逐渐本土化。过去十年，巴国内恐怖主义力量持续成长。2012年，巴塔继续在部落地区活动，还同简格维军（LeJ）等教派极端主义组织、乌兹别克斯坦伊斯兰运动以及犯罪团伙联手，在卡拉奇、奎达和白沙瓦等大城市制造多起恐怖袭击。在严峻的反恐形势中，8月14日卡亚尼将军强调“这是我们自己的战争”。随后，巴基斯坦军队政策声明（Army Doctrine）将塔利班武

1 “Afghanistan Sets Ambitious ‘Roadmap for Peace’”, http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2012\12\19\story_19-12-2012_pg7_9.

2 Tahir Khan, “No Flexibility: No Talks with Afghan Govt at Paris Meet Says Taliban”, Dec.10, 2012, <http://tribune.com.pk/story/477582/no-flexibility-no-talks-with-afghan-govt-at-paris-meet-says-taliban/>.

3 Najmuddin A. Shikh, “Further Progress”, <http://dawn.com/2012/12/26/further-progress/>.

装分子和其他恐怖主义力量视为巴国家安全的“最大威胁”。¹也就是说,印度不再被视为巴基斯坦头号敌人。这一重要的范式转换和战略调整,进一步确认了2010年以来巴政府坚持的立场,即巴不是在为美国人打仗,是在为自己的安全而战,恐怖主义是巴国家的敌人。

军队新的政策声明对印巴关系的影响还有待进一步观察。从2012年地区形势来看,巴军队的这一战略调整,不仅会对巴本国民族和解进程(政府同巴塔等武装分子的和谈)产生重要影响,而且将增加巴阿、巴美关系的复杂性。新声明称,巴武装分子已跨越杜兰线,在阿富汗境内找到庇护所。²由此,美阿同巴基斯坦之间有关“安全天堂”的纠缠有了新的内容:过去十年主要是单向的指责和辩白,今后将是双方互有攻守,更加难分难解。早在2011年,巴方已多次称巴塔躲藏在阿富汗并以阿为根据地,袭击巴基斯坦。³2012年,巴塔和北约官员证实了这一点。⁴据11月7日《华盛顿邮报》称,北约知晓这一切,甚至知道斯瓦特塔利班指挥官法兹拉和其他5名指挥官的具体住所,但是不愿意采取行动,一来法兹拉不是北约的优先任务,因为他不是“基地”组织成员,也没有参与袭击美国和北约目标。二来北约认为阿富汗军队允许巴塔在阿活动,以报复巴方不愿打击哈卡尼网络的立场。⁵

十多年来,美阿一直把“反叛者在巴安全天堂”称作阿安全稳定的最大危险之一,现在,巴军方既已把巴塔等武装分子作为头号敌人,阿安全天堂便具有了战略层面的危险性,巴阿之间有关安全天堂的争议对双边关系将更具实质性影响。2012年9月,阿内政部下令禁止巴报纸流入,因为报纸上有关阿富汗安全天堂的分析报道“正在制造我们两国人民之间的不和”。⁶不仅如此,由安全天

1 "New doctrine: Army identifies 'Homegrown Militancy' as Biggest Threat", Jan 3, 2013, <http://tribune.com.pk/story/488362/new-doctrine-army-identifies-homegrown-militancy-as-biggest-threat/>.

2 "New doctrine: Army identifies 'Homegrown Militancy' as Biggest Threat", Jan 3, 2013, <http://tribune.com.pk/story/488362/new-doctrine-army-identifies-homegrown-militancy-as-biggest-threat/>.

3 Rahimullah Yusufzai, "Remember, the TTP is no longer a Monolith", June 7 2011, <http://www.thenews.com.pk/TodaysPrintDetail.aspx?ID=51249&Cat=9&dt=6/7/2011>.

4 Aziz-ud-Din Ahmad, "Obama's Second Term", Nov 9 2012, <http://www.pakistantoday.com.pk/2012/11/09/comment/columns/obamas-second-term/>. "TTP Admits to Having Safe Haven in Afghanistan", <http://tribune.com.pk/story/399205/ttp-admits-to-having-safe-haven-in-afghanistan/>.

5 Dana Priest, "Pakistani Militants Hiding in Afghanistan", Nov 7, 2012, http://www.washingtonpost.com/world/national-security/pakistani-militants-hiding-in-afghanistan/2012/11/06/609cca82-2782-11e2-b4f2-8320a9f00869_story.html.

6 Tahir Khan, " 'Taliban Propaganda': Afghan Newsmen Oppose Ban on Pakistani Dailies", Sept. 24, 2012, <http://tribune.com.pk/story/441512/taliban-propaganda-afghan-newsmen-oppose-ban-on-pakistani-dailies/>.

堂衍生出的跨境袭击事件也在增加。¹ 据巴智库冲突监控中心(CMC)统计,巴2012年受来自阿富汗的跨境袭击共745起,其中374起是巴塔和“基地”组织武装分子所为,其余皆由阿富汗国民军和北约军队发动。该智库甚至得出结论:阿富汗国家安全力量正日益敌视巴基斯坦。² 这不禁让人深思:“国际反恐合作”的口号和现实之间的距离究竟有多远?所谓跨国恐怖主义,在什么情况下才可能被相关国家真正当作“共同敌人”或“共同威胁”?

第二,伴随着美国撤军计划及相关战略调整,地区国际关系发生变化。2012年,伊朗和俄罗斯因素的影响力凸显,美—印—阿关系进一步增强,新的地区博弈正在形成中。

撤军不是完全撤退,³ 2012年5月签订《美阿战略伙伴关系协定》后,时任美国国防部长帕内塔称该协定“确认了美国对阿富汗的长期责任”。⁴ 但撤离战斗部队,将意味着美国对阿直接控制力减弱,美国北约对阿巴经济和军事支持将相应逐渐减少。由此,阿富汗和巴基斯坦在内政外交上将有更大自主空间,同时也必须设法确保自己的生存和安全。为此,巴阿在2012年加强了外交努力。

撤离战斗部队,将意味着美国对阿直接控制力减弱,美国北约对阿巴经济和军事支持将相应逐渐减少。

美巴关系恶化令巴基斯坦一度感到被国际社会孤立,⁵ 为打破困境,巴基斯坦在2012年积极拓展外交。其中最为重要的是,扎尔达里总统和卡亚尼将军访问莫斯科,翻开了俄—巴关系的新篇章。俄罗斯支持巴在无人机攻击问题上的主张,两国表示在阿富汗问题上持共同立场,支持“全面包容性的阿富汗内部对话”,强调阿富汗应该在民族和解进程中发挥领导作用。俄强调,任何企图从外部世界强加解决方案的努力,都不会取得成功。⁶ 俄巴表示将加强在农业、能源、

1 "Cross-border attacks: Foreign Office Raises Issue with ISAF", July 31, 2012, <http://tribune.com.pk/story/415465/cross-border-attacks-foreign-office-raises-issue-with-isaf/>; Kamran Yousaf, "FO Briefing: Kabul Told to Act Decisively against Border Incursions", July 27, 2012, <http://tribune.com.pk/story/413606/fo-briefing-kabul-told-to-act-decisively-against-border-incursions/>; "Kabul Blames Pakistan for Cross-Border Shelling", July 23, 2012, <http://tribune.com.pk/story/411902/kabul-blames-pakistan-for-cross-border-shelling/>.

2 Afghan National Army Hostile to Pakistan: Report, Jan 2 2013, <http://tribune.com.pk/story/487789/afghan-national-army-hostile-to-pakistan-report/>.

3 战斗部队撤出后,美英等国留下部分力量,“继续帮助培训阿富汗国民军警力量并为其提供咨询顾问服务”,相关细节正在同阿富汗讨论中,2014年年底前会以美国—阿富汗安全或防务协定的形式加以确认。

4 Amaani Lyle, "Envoy Reflects on Taliban, Pakistan Experiences", Dec. 14, 2012, <http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=118808>.

5 Editorial, "An Isolated Pakistan", June 3, 2012, <http://tribune.com.pk/story/387796/an-isolated-pakistan/>.

6 Kamran Yousaf, "Pakistan, Russia to Support Intra-Afghan Dialogue", Oct 8, 2012, <http://tribune.com.pk/story/448546/pakistan-russia-to-support-intra-afghan-dialogue/>.

工业生产、贸易投资和科学技术方面的合作,并就防务合作达成初步意向。俄还承诺投资5亿美元援建巴基斯坦钢铁公司(PSM),表示愿意给中亚—南亚地区能源贸易项目(CASA-1000)、土库曼—阿富汗—巴基斯坦—印度管线(TAPI)以及美国强烈反对的伊朗—巴基斯坦天然气管线(IP,以下简称伊巴管线)等与巴宏观经济生存发展密切相关的项目,提供资金和技术支持。由此,过去十年在阿富汗问题上一直小心谨慎的俄罗斯重新登台亮相,并采取了反对美国所欲、支持美国所恶的姿态。从这一态势,加上美印关系变化对俄罗斯—印度关系的影响,以及卡亚尼访问莫斯科期间俄国防部长推迟访印行程的细节等,可以预见,巴俄关系的进一步发展,俄罗斯对阿富汗兴趣的增加,将改变中南亚地区国际关系格局。

2012年,巴基斯坦能源危机恶化,严重妨碍经济正常运转,伊巴管线的现实意义更加突出。伊朗出于打破美国制裁的考虑,同时也为追求自己的地缘政治目标,大力推进伊巴管线项目,艾哈迈迪内贾德11月访问伊斯兰堡时表示,希望在2014年完成该项目。为此,伊朗提出一系列让巴难以拒绝的优惠措施:承诺给巴提供伊巴管线一期工程所需经费的1/3(约5亿美元)和技术支持,每天给巴供应10万桶原油并可长期延迟支付。¹受现实需求驱动,加上美巴关系恶化、²国内民众对美国给印度提供民用核设施却拒绝给巴同样待遇日益不满等因素的影响,巴政府在伊巴项目上的态度变得较为积极,石油部长表示,尽管有各种压力,本届政府期满之前将开工建设伊巴管线。³

伊朗还积极继续发展同阿富汗、印度的友好关系,2012年三国就共建伊朗东南部恰巴哈尔(Chabahar)经济特区达成协定。按规划,恰巴哈尔港口将通过高速公路和铁路线,同阿富汗和印度连接,加快石油、矿产、制成品等在中南亚各国之间的流通,使伊朗成为替代巴基斯坦的进出中亚的转运中心。

面对伊朗在南亚的活动,美国的态度自相矛盾:伊巴管线项目起初实际上是伊朗—巴基斯坦—印度(IPI)管线,2010—2011年,美国以提供民用核设施为交换,成功劝退印度。2012年,美国继续极力反对伊巴管线,但却不主动解决巴能源需求问题,而是转而借助素与伊朗不和的沙特阿拉伯;沙特出面表示如果巴

1 Jamal Khurshid, "Relentless Resolve: Iran Vows Gas Pipeline by 2014", Nov. 23, 2012, <http://tribune.com.pk/story/470027/relentless-resolve-iran-vows-gas-pipeline-by-2014/>; Zafar Bhutta, "IP Gas Pipeline: Iran Wants Assurance that Pakistan is 'All In'", Nov 25, 2012, <http://tribune.com.pk/story/470696/ip-gas-pipeline-iran-wants-assurance-that-pakistan-is-all-in/>; Zafar Bhutta, "An Offer You Cannot Refuse", Dec 18, 2012, <http://tribune.com.pk/story/480910/an-offer-you-cannot-refuse-iran-offers-crude-supply-on-deferred-payment/>.

2 美巴关系一直不顺,2011年到2012年格外艰难。直到2012年11月底,两国政府才公开宣布双边关系“完全修复”并进入一个“积极轨道”。

3 2013年3月11日,巴基斯坦政府正式启动伊巴管线工程建设。

退出伊巴管线项目, 沙特将满足其石油需求。¹ 但与此同时, 在印度、伊朗、阿富汗达成开发恰巴哈尔港口和经济特区的协定时, 华盛顿又表示支持, 称该项目有助于地区贸易和商业发展。² 这种似是而非的暧昧, 可能蕴含着美国的地区谋略, 同时也让人不知道美国—伊朗关系该如何收场。美国的自相矛盾, 加上伊朗同阿富汗、印度的长期友好关系, 未来该地区的局势将更加扑朔迷离。

为确保撤而不离, 美国在2012年进一步加强同印度、阿富汗的关系, 继续推动印阿关系发展。美阿签订战略伙伴关系协定后, 阿富汗被宣布为美国的“非北约主要盟友”。帕内塔访问印度时称, 印度是美国亚洲战略的支柱 (lynchpin),³ 鼓励印度在阿富汗发挥更多更大的作用。2012年, 印阿之间签署了4个备忘录, 加强矿产、化肥、青年事务和小型发展项目等领域的双边合作。6月新德里举办投资峰会, 专门为阿富汗重建吸引投资。种种迹象表明, 从阿富汗撤军后, 美国南亚政策支柱将转往印度, 通过印度的作用, 维持和补充美国对阿富汗的影响力, 并以印度为连接点, 把南亚并入其亚太战略框架, 进而构建起帕内塔所说的“从西太平洋和东亚到印度洋和南亚之弧”。⁴ 美国对印度的倚重, 从其对待恰巴哈尔项目的态度中可见一斑。无论这个“弧”是否针对第三国, 它至少蕴含着美国对全球和地区政治经济形势变化的预期, 同时将影响该地区所有国家的内政外交, 催生新的变化。

余 论

撤军是近期巴阿局势最大的变量, 各相关国家都在紧锣密鼓地调整政策, 谋求在即将到来的变局中利益最大化, 中南亚地区政治的中长期格局将可能由此奠定。

不过, 南亚地区格局本身是否会发生结构性变化, 其核心还是取决于印巴关系。2012年, 印巴关系有所改善, 实现了高层互访, 放宽了签证限制, 巴方还原则上同意给予印度最惠国待遇。但60多年的敌对和仇视难以在一夜之间化解。巴军方已不再把印度作为国家安全的头号威胁, 但受选举政治和政党政治的影响, 特别是巴2013年的大选, 印巴两国政府即便真大力推进双边关系的意

1 Kamran Yousaf, "Bilateral relations: As Pak-Iran Ties Grow, Saudis Invite Khar", <http://tribune.com.pk/story/481957/bilateral-relations-as-pak-iran-ties-grow-saudis-invite-khar/>.

2 Lalit K Jha, "US Supports India, Iran and Afghan Pact on Chabahar Port", Aug. 28, 2012, <http://news.in.msn.com/international/article.aspx?cp-documentid=250597973>.

3 "India Lynchpin in New US Military Strategy, says Panetta", <http://dawn.com/2012/06/07/india-lynchpin-in-new-us-military-strategy-says-panetta/>.

4 "India 'Lynchpin' For US Strategy in Asia: Panetta", June 7, 2012, <http://tribune.com.pk/story/390176/india-lynchpin-for-us-strategy-in-asia-panetta/>.

志和决心，恐也难在短期内超越各自国内因宗教复兴、克什米尔问题、水资源争端、锡亚琴和爵士湾纠纷等复杂问题所滋养的民族主义感情。正是由于国内反对声音过于强大，巴给印度的最惠国待遇最终依然停留于原则上的承诺，直到2012年12月31日也没有兑现。美国努力推动印巴和解，但它2001年以来的政策行为却增加了印巴和解的复杂性。小布什提出的“脱钩”（de-hyphenation）概念，即分别处理同印度和巴基斯坦的关系，经实践证明，不符合印巴两国根深蒂固的比试竞争意识的现实；这种“脱钩”在巴更多被理解为新歧视，印美关系的进展加重了巴方的不满。与此同时，当2012年12月美国宣布，巴三军情报局前局长享有豁免权，不受纽约联邦法院对孟买恐怖袭击案的审讯时，新德里也表示“严重失望”。实际上，除非印巴关系有重大改善，否则，第三国想以类似“脱钩”的政策对待这两个国家，只能是一厢情愿。如何在印巴之间巧妙地维持平衡，分别发展同两国关系，同时又能兼顾两国人民的感情，对美国和正在登台的俄罗斯都是真正的考验。短期内，只要印巴关系不发生根本变革，美国过分倚重印度的立场，就有可能将巴推上另寻盟友的道路，地区稳定的目标将更加遥远。

古人说，既乱易治，将乱难治。从巴阿局势来看，既乱与将乱之治都殊为不易。为减缓撤军对地区脆弱局势的冲击力，2012年召开了芝加哥会议、亚洲腹地国家部长级会议、东京会议、巴黎会议、杜尚别四国机制峰会、安卡拉三国机制峰会等一系列高级别国际和地区会议，专门讨论阿富汗安全、发展、地区贸易与经济合作、阿富汗民族和解等问题。不过，和2001年波恩会议以来的阿富汗问题各种国际和地区会议一样，2012年的系列会议仍然是雷声大雨点小，具有实质内容的援阿发展机制或安全保障机制没有建立起来。实际上，即便是各国真的能够克服分歧，建立起具有实际内容的国际机制，但该机制能否在这个复杂的地区长期延续下来并发挥效用，本身也是没有保障的，美国和北约过去十多年的努力已经证明了这一点。