

美国反恐战略与巴基斯坦

余万里

内容提要:“9·11”事件后,巴基斯坦特定的地缘、宗教和国情使其成为“文明的断裂带”和欧亚大陆“动荡弧”的枢纽,成为美国全球反恐最重要的盟友和战场之一。美巴在反恐问题上既展开了积极的合作,又存在深层次的分歧、矛盾和悖论。主要表现为双方在战略重点、反恐对象及手段上的分歧,巴国内稳定与民主的矛盾以及伊斯兰世界反恐与反美的结构性悖论。由于美国的反恐战略,巴基斯坦处于左右为难的尴尬境地。解决阿富汗塔利班问题离不开巴基斯坦的稳定与合作,随着伊拉克局势趋于平缓,美国反恐战略重心东移,巴基斯坦日益成为奥巴马政府反恐战略的重中之重。

关键词:美巴关系 反恐战略 美国外交

冷战结束后,欧亚大陆的南部边缘,从巴尔干半岛、小亚细亚、中东、波斯湾到南亚这一条线成为全球地区冲突、热点问题、宗教极端主义、恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散风险最高的区域。1993年,美国学者亨廷顿在著名的“文明冲突论”中把这个地带称为“文明的断裂带”,是滋生宗教、文明、民族冲突的温床。¹2005年美国国防部的《四年防务评估报告》把这个弧形延伸的地带称为“动荡弧”,是“极端主义政权寻求大规模杀伤性武器的地区,也是宣扬最疯狂的信条的好战分子活动的策源地”。²

巴基斯坦位于南亚次大陆西端,东邻印度,北接中国,西北与阿富汗接壤,西部与伊朗毗邻,南濒阿拉伯海。英国学者卡罗伊爵士描述道:“从克什米尔往

余万里 北京大学国际关系学院副教授。

1 塞缪尔·亨廷顿:《文明的冲突与世界秩序的重建》,周琪等译,北京:新华出版社,1999年版。

2 高祖贵:“美国在‘动荡弧’的战略利益分析”,《美国研究》,2005年第3期。

西,穿过巴基斯坦的西北边境,阿富汗、波斯(伊朗)和肥沃的新月地带,抵达埃及,略呈弧形展开。它就像土耳其国旗上匀称地环抱着星星的那弯新月,紧紧地环抱着波斯湾,就像一张具有威胁力的弓。”¹从欧亚大陆的地缘政治结构来看,巴基斯坦恰好处在欧亚大陆“动荡弧”的枢纽位置,在陆上连通东亚、南亚、中亚和西亚,海上通过印度洋联系太平洋、波斯湾和大西洋,在全球反恐战略中占据了十分重要的位置。

从欧亚大陆的地缘政治结构来看,巴基斯坦恰好处在欧亚大陆“动荡弧”的枢纽位置,在全球反恐战略中占据了十分重要的位置。

一、处于全球恐怖主义网络中心的巴基斯坦

巴基斯坦总人口约1.65亿,是世界第六大人口大国,其中旁遮普族占56%,普什图族占16%,信德族占13%,俾路支族占4%。巴基斯坦97%以上的居民信奉伊斯兰教,是世界上穆斯林人口最多的国家之一,其中90%为逊尼派,10%为什叶派。从经济角度衡量,巴基斯坦无法跟富裕的中东产油国家相比,2007年的GDP仅为1281亿美元,人均790美元,全国约1/3的人口处于贫困线以下。但是巴基斯坦的现代化程度在穆斯林世界名列前茅,现代工业体系初具规模,科学技术水平较高,拥有一个比较开放和国际化的世俗精英社会。巴基斯坦的军事实力在伊斯兰世界尤为强大,拥有先进的常规和导弹武器及技术,1997年后成为唯一公开拥有核武器的伊斯兰国家。

巴基斯坦的政治体制带有议会民主与伊斯兰神权国家的双重特征。宪法规定该国为联邦制民主共和国,以伊斯兰教为国教;实行两院制(参议院和国民议会)议会制度,议会为国家最高权力机构;总统为国家元首和武装部队总司令,总理由民主选举产生的国民议会多数党领袖担任。建国60多年来,巴基斯坦的政治体制一直不稳定,民选政府与军人政权交替统治,1958年—1973年、1977年—1988年、1999年—2008年都处在通过政变上台的军人统治之下,但是民主体制的原则却始终被尊重。

巴基斯坦宪法规定,国家的法律必须与《古兰经》和《圣训》的精神相符,所有穆斯林,无论个人还是团体,均需按照原教旨准则和伊斯兰基本理念规范他们的生活。虽然伊斯兰教实际并未在巴基斯坦政治中扮演中心角色,但伊斯兰化在巴的社会政治发展中发挥了极为重要的作用。巴立国之初,为了建立与印度不同的国家认同,开国之父真纳提出了“一教一国”的思想。20世纪70—80年代,齐亚·哈克执政期间发起了政府推动的伊斯兰化运动。1979年受伊朗伊斯兰革命以及苏联入侵阿富汗的影响,伊斯兰在巴社会和政治中的影响进一步强化,并且

1 Sir Olaf Caroe, *Wells of Power*, London: Macmillan & Co., 1959, p.159.

转向原教旨主义和激进主义。

国家建设的缺失、政治的腐败与动荡、政府治理能力的乏弱，加上经济的落后与社会的贫困，使得这个国家的政治与社会出现了二元分离的状况。

巴基斯坦的发展历程使这个国家形成了融合传统与现代、落后与先进、世俗与宗教、民主与独裁、法治与神权于一身的特点。国家建设的缺失、政治的腐败与动荡、政府治理能力的乏弱，加上经济的落后与社会的贫困，使得这个国家的政治与社会出现了二元分离的状况。在政治层面上，巴基斯坦拥有一整套现代化的政权组织体制，拥有强大的军队等国家机器，同时还拥有一个相当西化的精英阶层来推行民主化的进程。但是在社会层面上，巴基斯坦依然处在前现代的社会组织模式中，伊斯兰教主导了个人生活的方方面面。这就像一个人，头脑是现代的，而身体依然传统。

二元分离的政治与社会关系使得表面上相当强大的现代国家机器实际上不能对传统的社会形成有效的控制和治理。在反恐的背景下，巴基斯坦的这一特点具有独特的战略意义。

首先，脱离政府有效控制的巴基斯坦社会与全球伊斯兰世界紧密相连。有着1500年历史的伊斯兰教在发展的进程中形成了一整套紧密的思想和组织网络，例如“口耳相传”的信息传递途径，在信息技术的时代发展为通过电视、广播、互联网发布各种“圣战”指令；有着深厚传统和优良信誉的民间金融系统“哈瓦拉”，为世界各地的穆斯林组织提供了资金支持；还有遍布各地的宗教学校，用免费的经文教育吸引广大的贫苦穆斯林青年，为宗教的发展和传播提供了源源不断的人力资源。

其次，作为反抗苏联入侵阿富汗“圣战”的基地，巴基斯坦汇集了来自世界各地的伊斯兰“圣战战士”。以本·拉登为代表的领导人物在这场战争中积累了伊斯兰激进主义的力量、组织和网络。1988年阿富汗战争结束后，由于很多母国政府都拒绝这批“圣战战士”回国，这支数量在2.5万至5万人左右的激进力量的相当一部分都滞留在阿富汗和巴基斯坦，而他们的组织网络也没有因为战争的结束而瓦解。2003年10月美国发动阿富汗战争推翻塔利班政权后，巴基斯坦再度成为伊斯兰激进势力藏身和集结的基地。

作为前英国殖民地和英联邦成员，巴基斯坦拥有独特的通往西方世界的窗口。

第三，作为前英国殖民地和英联邦成员，巴基斯坦拥有独特的通往西方世界的窗口。英国的殖民统治给巴基斯坦留下了一套现代体制，培养了一个相当“西方化”的精英阶层，借助前殖民地与母国的关系，大量的巴基斯坦穆斯林通过留学、工作或移民的方式进入英国，然后转道流向美国或欧洲

其他国家。巴基斯坦海外移民及其后代成为伊斯兰向西方扩散的重要载体，也为恐怖组织和激进主义提供了在西方社会内部物色和培养“木马”的母体。2004年伦敦公共汽车连环爆炸事件、2006年在飞往美国的航班上制造爆炸的未遂事件的

策划者和行动者都来自巴基斯坦在英国的移民群体。

最后,地处欧亚大陆“动荡弧”中心位置的巴基斯坦成为各种伊斯兰力量汇集和中转的枢纽。它在陆上连通东亚、南亚、中亚和西亚,海上贯穿太平洋、印度洋和波斯湾。伊斯兰世界可以利用巴基斯坦四通八达的地理位置,把全球的穆斯林青年汇聚到这里的宗教学校或恐怖主义训练营,然后再通过教派网络向各地输出。“哈瓦拉”的金融系统也可以利用这个枢纽进行中转,把来自西亚中东的石油收入、来自中亚的毒品转送到东南亚、中国及世界其他地区。

巴基斯坦海外移民及其后代成为伊斯兰向西方扩散的重要载体,也为恐怖组织和激进主义提供了在西方社会内部物色和培养“木马”的母体。

由此可见,巴基斯坦在全球恐怖主义网络中具有中心地位。首先,在阿富汗问题上,巴基斯坦的合作是美国及北约盟国清除塔利班和“基地”组织、稳定阿富汗局势的前提。其次,来自巴基斯坦的恐怖主义网络对印度和南亚次大陆的安全构成了直接威胁。2008年末,发生在印度孟买的恐怖袭击事件与巴基斯坦有着密切的关联。第三,巴基斯坦的恐怖网络与中亚的恐怖主义势力正在加紧“搭线”,乌兹别克斯坦伊斯兰运动(乌伊运)就诞生在巴境内,目前大约有600多名“乌伊运”分子依然藏身在巴境内。最后,巴基斯坦恐怖网络也是我国新疆境内“东突”势力最大的境外靠山,在思想上通过众多的宗教组织和宗教学校向我境内传播极端主义,在组织上为“东突”提供培训基地、资金和联络装置,在行动上相互配合、协调行动。

二、“9·11”事件以来的美巴反恐合作

2001年9月11日上午,发生在纽约和华盛顿的恐怖袭击事件改变了美国对外战略的走向,同时也改变了美国与巴基斯坦的关系。美国常务副国务卿阿米蒂奇在第一时间会见了恰好在华盛顿访问的巴情报局长穆罕默德·艾哈迈德将军和巴基斯坦驻美大使。阿米蒂奇的谈话只有一个重点:“你们站在我们这边,还是反对我们?”艾哈迈德试图解释与塔利班的关系,阿米蒂奇很不礼貌地打断他说:“历史从今天开始。”¹巴基斯坦别无选择,答应美国提出的所有要求。2001年10月美国在阿富汗“持久自由”军事行动展开,巴基斯坦成为美国战略棋局上的一颗过河卒。

作为与阿富汗有着密切联系的邻国,巴基斯坦的配合在美国的阿富汗战争中发挥了至关重要的作用。巴出动陆海空三军兵力4.45万及大量的准军事部队,封锁通往阿富汗的主要道路,为美军作战部队提供安全保障;向美军开放领空,提供3个空军基地和2个海军基地供美军使用,作为唯一盟军参与海上封锁作战。

¹ 詹姆斯·曼:《布什战争内阁史》,韩红等译,北京大学出版社,2007年版,第302页。

巴基斯坦还颁布了一系列反恐法律,在国内展开清剿外国恐怖分子的行动,逮捕了420名塔利班和“基地”嫌疑分子,取缔了大量极端主义组织,冻结了32个涉嫌资助恐怖主义的银行账户。¹

巴基斯坦为美军在阿富汗战场的行动提供了帮助。

巴基斯坦为美军在阿富汗战场的行动提供了帮助。除了大量提供有关塔利班的政治和军事情报之外,“9·11”之前,塔利班政权和军队当中有超过6000名来自巴基斯坦的志愿者,其中包括数十名现役的巴基斯坦军事顾问、指挥官和情报官员。巴基斯坦撤出这批军事骨干之后,塔利班的军事战斗力受到严重削弱。这些因素都促成了美军在阿富汗战场的顺利取胜。²

阿富汗战争后,塔利班和“基地”残余势力退到了巴阿边境地区,利用这个地区复杂的地理、宗教、部族和政治环境得以藏身。对此,穆沙拉夫政府多次采取了打击行动。尤其在2003年发生了两次刺杀穆沙拉夫未遂事件之后,巴政府军历史性地进驻这个地区。大规模的围剿行动重创了恐怖主义势力,擒获“基地”组织第三号人物法拉杰·利比。与此同时,穆沙拉夫对国内的宗教极端组织也采取了高压打击的姿态,尤其针对名列美国国务院“外国恐怖组织”清单的“圣战者运动”、“穆罕默德军”和“拉什卡民兵组织”。

2004年初,美国情报部门经过长时期调查,指认巴基斯坦核弹之父——卡迪尔·汗及其助手在中东、东南亚等地区组织一个地下跨国核走私网络,向伊朗、朝鲜、利比亚等国出售浓缩铀和核武器设计图。在美国的压力下,穆沙拉夫政府同意向美国移交相关调查材料,承认卡迪尔·汗曾向伊朗提供离心机,同意配合国际原子能机构协查相关事宜,并保证采取严格措施组织核扩散,并软禁卡迪尔·汗。³

此外,在2003年伊拉克战争问题上,巴基斯坦作为联合国安理会非常任理事国,虽然不赞成美国用武力手段推翻萨达姆政权,但采取了中立的姿态。巴基斯坦对有关反恐的联合国安理会决议都投了赞成票,在外交上给美国的反恐提供了配合。

由于美国的反恐战略,巴基斯坦在政治、经济和军事等方面得到了丰厚的回报。“9·11”事件后,美国首先在政治上取消了因核问题对巴实施的制裁,接着通过国会投票取消了对巴的“民主制裁”。2001年10月15日,美国国务卿鲍威尔访问巴基斯坦,宣布两国“在反恐战争中的合作标志着双边关系进入一个新的

1 C. Christine Fair: *The Counterterror Coalitions: Cooperation with Pakistan and India*, the RAND Corporation, 2004, pp.27-32.

2 Bruce Riedel: “Al Qaeda Strike Back”, *Foreign Affairs*, May/June 2007.

3 张利军:“布什政府对巴基斯坦政策及美巴关系前景”,《国际问题研究》,2005年第4期。

阶段”。¹2004年3月18日,鲍威尔宣布巴基斯坦是美国的“非北约主要盟国”,可以从美国获得更多的武器装备及防务、军事培训等项目。巴基斯坦因此成为继澳大利亚、新西兰、日本、韩国、菲律宾、泰国、约旦、巴林、埃及和阿根廷之后第12个获得这个待遇的国家。²2006年3月,布什访问巴基斯坦,称赞穆沙拉夫是“一个富有勇气的人”以及他们良好的个人关系。³通过这次访问,美巴宣布建立“战略对话”机制,形成了“战略盟友”关系。

在经济上,美国在阿富汗战争前后迅速向巴提供了1亿美元的紧急援助,5亿美元的军事援助,延长3.62亿美元的债务偿还期,通过国际货币基金组织和世界银行向巴提供4.35亿美元的贷款。2003年3月,美巴签署协议,免除巴基斯坦10亿美元的债务。6月,穆沙拉夫访问美国,得到了5年内总额30亿美元的援助,其中15亿美元用于加强巴国防力量,15亿美元用于促进巴经济发展和社会进步。⁴截至2008年,美国向巴提供的各类援助总额达100亿美元之巨。对于34%的人口处于贫困线以下的国家,以及内外债务高达600多亿美元的穆沙拉夫政权来说,这些援助无疑是雪中送炭。⁵

在军事和安全领域,美巴恢复了中断的双边军事对话机制。布什政府解除了F16战斗机的禁运令,在“非北约主要盟国”的待遇下向巴提供了“阿帕奇”武装直升机、P3C“猎户”反潜巡逻机、“鱼叉”反舰导弹、“陶”式反坦克导弹等先进武器。为了确保巴基斯坦核武库的安全,防范极端势力获得核武器,美国提供了能够防止核武器失窃被滥用的密码装置技术,协助巴清查所有的核设施,制定相关规定、统一核武器的指挥权限、加强海关和边境对核材料的监控。

三、美巴反恐合作中的矛盾

2003年6月24日,在与来访的巴基斯坦总统穆沙拉夫会谈时,布什盛情赞扬了巴基斯坦在反恐中起到的作用,“感谢(巴基斯坦)有效的边境保卫措施和执法合作,……以及穆沙拉夫总统的领导”,并乐观地认为“基地”组织已经不再对美国构成威胁。⁶然而四年后,美国开始越来越多地对巴基斯坦在反恐问题

1 Najam Rafique: "Pakistan-US Relations Since 9/11: Chronology of Events," http://www.issai.org.pk/journal/2004_files/no_3/review/3r.htm.

2 布衣:“巴基斯坦成为美国非北约主要盟国”,《当代亚太》,2004年第4期,第24页。

3 “布什访问巴基斯坦:从行前谈话,看出访的思路”,《人民日报》,2006年3月2日。

4 K. Alan Kronstadt: *Pakistan-US Relations*, CRS Issue Brief for Congress, Congressional Research Service, the Library of Congress, January 28, 2005.

5 C. Christine Fair: *US-Pakistan Relations: Assassination, Instability, and the Future of US Policy*, Testimony Before the Foreign Affairs Committee, Subcommittee on the Middle East and South Asia, US House of Representatives, Jan. 16, 2008, the RAND Corporation.

6 “President Bush Welcomes President Musharraf to Camp David,” June 24, 2003, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/06/20030624-3.html>.

上的合作提出质疑、抱怨甚至不满。2007年7月,美国《国家情报评估》指出:“基地”组织“保护或重塑了本土攻击能力的关键要素,包括在……(巴部族地区的)安全的避难所、行动骨干及高级领导层”。¹很多美国高级官员开始怀疑每年向巴基斯坦提供10亿美元的援助是否值得,巴基斯坦在“反恐战争”中究竟扮演什么角色?

美国对巴基斯坦的抱怨和不满实际上是两国在反恐问题上深层次分歧、矛盾和悖论的反映。

(一) 战略关注重点的不对称

自1947年巴基斯坦独立以来,美巴就形成了相当密切的安全合作关系。60多年来,这对双边关系二起二落,有过“蜜月期”的结盟合作,也有过疏远、紧张甚至对立,但在根本上取决于美国的战略需要。²美巴关系的第一个“蜜月期”发生在冷战初期。巴基斯坦签订了《美巴共同防御援助协定》和《美巴双边防御协定》,加入了美国在亚洲的两大反共同盟体系——“东南亚条约组织”和“中央条约组织”,换取美国的军事和经济援助以抗衡印度的威胁。美国致力于在亚洲构建同盟体系以遏制苏联的扩张,把巴视为在南亚“最可靠的盟友”。1965、1971年两次印巴战争撕裂了美巴同盟脆弱的基础。美国采取了“袖手旁观”的姿态,不仅没有给巴提供军事援助和支持,而且反对巴用美制装备对付印度,甚至中断对巴的武器供应。巴基斯坦被迫走向独立自主的“不结盟”道路,退出两个军事条约组织,自力更生发展核武器计划,发展与中国的“全天候”友谊。

1979年苏联入侵阿富汗带来了美巴关系的第二个“蜜月期”。在美国方面,苏联入侵阿富汗标志着20世纪70年代“缓和”政策的彻底失败,美国必须全力遏制苏联的扩张。在巴基斯坦方面,苏联控制下的阿富汗直接构成了对其西北边防的威胁,使其陷入东西两线腹背受敌的战略困境。苏联的威胁成为美巴再次走向同盟的现实动力。1989年阿富汗战争结束,随着苏联撤出阿富汗,美国对这个地区的关注消退,巴基斯坦就像美国地区战略中的一颗无用的棋子一样被迅速抛弃。1993年10月,民选的巴基斯坦总理贝·布托执政,美巴关系一度有所改善。但是这段短暂的回温被1998年的印巴核试验打断,巴基斯坦继印度之后公开跨越核门槛迫使美国对其实施严厉的制裁。

1999年5月,印巴在克什米尔地区爆发卡吉尔冲突,美国一改往常的中立态度,公开指责巴基斯坦。10月,巴陆军参谋长穆沙拉夫发动军事政变,美国国会宣布对巴实施“民主制裁”。在美国的南亚战略中,“厚印薄巴”的倾向越来越明

1 “National Intelligence Estimate: The Terrorist Threat to the US Homeland,” July 2007, http://www.dni.gov/press_releases/20070717_release.pdf.

2 Touqir Hussain: *US-Pakistan Engagement: The War on Terrorism and Beyond*, Special Report 145, United States Institute of Peace, August 2005.

显,美国对印巴核试验的制裁明显对印度网开一面。2001年,小布什政府上台后继续推行向印度倾斜的南亚政策,把印度看成美国在亚洲最重要的伙伴之一,而对巴继续奉行压制政策。美国的一位高级官员甚至直言不讳地说:“在如何对待印巴两国问题上,我们已经禁止使用‘不偏不倚’这个字眼了,我们打算根据不同的原则来分别看待与印度和巴基斯坦之间的关系。”¹

“9·11”之后的美国把恐怖主义当作国家安全的首要威胁,反恐作为对外战略的核心,而巴基斯坦国家安全的首要威胁依然来自印度,两者之间存在不对称性。美巴由于反恐第三次结为“同盟”,但是这个同盟并不是全方位的,它主要关照美国的战略利益,无法满足巴基斯坦的战略需求。在反恐的同时,美国继续奉行在南亚印巴之间的平衡战略。2001年至2002年,以印度议会大楼遭袭击为导火线,印巴关系再度紧张,双方领导人和将领甚至暗示在冲突中不惜动用核武器。在这个事件上,作为“战略同盟”的美国并没有给巴基斯坦所期望的照顾,而是采取了“一碗水端平”的姿态,在印巴之间斡旋以息事宁人。巴基斯坦支持美国的反恐战略本来就有几分被强迫的味道,这个事件使得巴基斯坦再度认识到美国是个“不可靠的盟友”,因此在反恐问题上更加有所保留。

巴基斯坦支持美国的反恐战略本来就有几分被强迫的味道,这个事件使得巴基斯坦再度认识到美国是个“不可靠的盟友”,因此在反恐问题上更加有所保留。

(二) 在反恐对象上的分歧

美国卡内基基金会资深研究员阿什利·泰利斯指出,巴基斯坦实际上有四类不同的恐怖主义组织:国内宗教部族集团、反印度恐怖组织、塔利班和“基地”组织。²从各自的战略需要出发,美巴对这些恐怖主义集团的打击各有侧重,但这种有选择性的反恐给美巴合作造成了很多混乱。

美巴在打击“基地”组织和外国渗透恐怖分子方面不存在分歧,但这些恐怖势力越来越深地同塔利班、巴国内的宗教部族势力相结合,这让情况变得十分复杂。在国内宗教部族势力问题上,巴基斯坦有其特殊的国情。位于巴基斯坦西北接近阿富汗的联邦直辖部落地区(Federally Administered Tribal Areas,简称FATA)名为直辖,实际处于普什图人自治状态,政府的控制十分薄弱,军队在2004年前从未进驻该区。³历史上,巴政府、军队和情报部门通过支持地方部族长老来维持地方的稳定,并利用这些力量实现反苏、反印、干涉阿富汗等战略目

1 伍福佐:“在僵局中出现转机的美巴关系”,《南亚研究季刊》,2003年第1期,第41页。

2 Ashley J. Tellis, "Pakistan's Record on Terrorism: Conflicted Goals, Compromised Performance," *The Washington Quarterly*, Spring 2008, p.9.

3 该地区面积27220平方公里,人口3138000,下分七区,首府白沙瓦。当地人口以普什图人为主,经济以畜牧业和鸦片种植为主。

标。但在20世纪90年代后,某些国内宗教部落势力失去了政府的控制。巴加入反恐阵营后,这股力量造成了国内的不稳定,甚至发动对军队和穆沙拉夫本人的袭击。在这种情况下,巴不得不对这些自己养大的孩子实施打击,但也是有选择性的,主要针对那些破坏国内稳定的宗教极端势力,对地方部族势力以及克什米尔恐怖组织则继续网开一面。

塔利班实际上也是巴基斯坦养大的孩子之一,是巴介入阿富汗事务并确保西线安全的战略工具。

在塔利班问题上,巴基斯坦也有特殊的战略考虑。塔利班实际上也是巴基斯坦养大的孩子之一,是巴介入阿富汗事务并确保西线安全的战略工具。当前的巴阿边界是英国殖民者留下的“杜兰线”,始终没有得到阿富汗的承认,在东线时刻面临印度威胁的情况下,巴必须确保控制阿富汗以避免两线受敌。美国发动阿富汗战争后,巴基斯坦不得不在表面上放弃对塔利班的支持,但是出于对战后卡尔扎伊—北方联盟政府的不信任,巴在内心里并不愿抛弃塔利班。客观上,塔利班的主要组成力量来自普什图族,巴阿边界复杂的地理、政治、宗教、种族和社会环境也让巴政府很难有效地控制塔利班。

美国在阿富汗战争顺利取得进展,塔利班政权倒台之后,美国把反恐的重心转向了伊拉克,在阿富汗反恐的注意力也主要集中在“基地”组织而相应忽略了塔利班,这在一段时间内掩盖了美巴在这个问题上的矛盾。但是随着塔利班元气恢复,对阿富汗的国内稳定构成越来越大的威胁,美巴的分歧和矛盾也相应突出起来。美国和驻阿富汗的北约盟军要求巴基斯坦加大对边境地区支持塔利班的部

族势力的军事打击,而巴基斯坦则倾向于采取传统的谈判、怀柔手段来恢复与部族势力的关系。

美国在巴的反恐主要依靠简单的军事打击手段,在敦促巴政府采取强硬行动的同时,也经常在中巴边境采取越界的军事行动。这种“以暴易暴”的反恐在巴国内制造了越来越多的恐怖主义袭击,也引起了巴民众的强烈不满。

(三) 在反恐手段上的分歧

美国在巴的反恐主要依靠简单的军事打击手段,在敦促巴政府采取强硬行动的同时,也经常在中巴边境采取越界的军事行动。这种“以暴易暴”的反恐在巴国内制造了越来越多的恐怖主义袭击,也引起了巴民众的强烈不满。2008年1月一项民意调查显示:只有27%的巴基斯坦人认为美巴关于安全和军事事务的合作对巴基斯坦有利;只有23%的民众支持政府用军事力量控制部落地区,46%的民众希望谈判。¹以吉拉尼为总理的新政府上台后,展开了与巴境内塔利班运动的谈判,双方在2008年5月14日达成和平协议:“停止互

1 C. Christine Fair, Clay Ramsay, & Steven Kull: *Pakistani Public Opinion on Democracy, Islamist Militancy, and Relations with the US*, A Joint Study of WorldPublicOpinion.org and the United States Institute of Peace, http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/jan08/Pakistan_Jan08_rpt.pdf.

相武装攻击，部队撤离某些地区，反政府组织停止攻击国家安全部队。”巴政府减少驻边界的军队，释放30名塔利班囚犯。巴基斯坦塔利班领导人马哈苏德则表示停止在巴境内的活动，但继续在阿富汗的圣战。

巴基斯坦与塔利班的谈判引起了美国军方、阿富汗和驻阿联军的极度不满。6月15日，阿富汗总统卡尔扎伊在记者招待会上说：“阿富汗有权摧毁在巴基斯坦境内的恐怖分子的窝点，这是阿富汗要行使自己的合法自卫权。”他特别指出：“一些恐怖分子从巴基斯坦越过边界在阿富汗境内进行暴力活动，袭击阿富汗安全部队和驻阿富汗国际部队，我们同样就可以采取类似行动，马哈苏德宣布说要进入阿富汗发动圣战，这就意味着已经不存在界限了，塔利班武装分子跨过巴阿边界在阿富汗境内进行袭击暴力活动，阿富汗将派军队进入巴基斯坦围剿武装分子。马哈苏德应该明白，我们将直接追击到他家里，巴基斯坦政府也要明白这一点。”¹ 阿富汗的这个表态十分罕见，引起了巴阿外交关系的紧张。

6月10日美国思想库兰德公司发表的一份研究报告引起媒体的注意，报告指出巴基斯坦情报机构和部落民兵一直在为塔利班提供训练、情报和财务援助，也协助他们越过边界；如果不摧毁塔利班在巴基斯坦的避风港，美国将在阿富汗面对瘫痪性的长期后果。² 与此同时，美国及北约驻阿部队加大了对巴阿边界的军事打击力度，其中包括造成13名巴边防官兵死亡的越界空袭行动。美国防部长盖茨等高级官员还不断放出口风说，美国正在加紧准备向巴部落地区派遣地面部队的计划。美巴在反恐策略方面的分歧有可能促使美国越来越多地采取单边行动，甚至不惜侵犯巴主权，这将会美巴反恐合作造成严重的影响。

（四）民主与稳定的矛盾

民主一直是美国对巴政策的核心内容之一，1999年穆沙拉夫政变上台后，美国一度对巴实施“民主制裁”，反恐在一定程度上缓和了美国在民主问题上对巴基斯坦的压力，但促使穆沙拉夫政权“还政与民”始终是美国对巴政策的重要内容。2007年10月，穆沙拉夫在总统选举中以多数票当选，但巴最高法院首席大法官乔杜里以他身兼军职为理由迟迟不宣布其当选总统合法。11月3日，穆沙拉夫以陆军参谋长身份宣布全国实行紧急状态，解除乔杜里等60多名法官的职务。但是在美国的压力下，穆沙拉夫向继任陆军参谋长基亚尼移交军队指挥权，以平民身份就任新一届总统。

与此同时，面对即将来临的巴议会选举，美国向穆沙拉夫施加压力允许流亡在外的巴两大反对党领导人贝·布托和谢里夫回国。这一系列“恢复民主”的动作打破了巴国内政局的平衡，埋下了政局动荡的祸根。2007年12月27日，贝·布

1 “国际观察：巴阿之间为何发生外交危机”，<http://news.sohu.com/20080617/n257560046.shtml>。

2 Seth G Jones: *Counterinsurgency in Afghanistan*, Prepared for the Office of the Secretary of Defense, the RAND Corporation, 2008.

托在一次竞选集会上遭遇恐怖袭击,不治身亡。2008年2月18日被推迟的议会选举进行投票,人民党获87席,穆盟(谢里夫派)获68席,穆盟(领袖派)41席。¹人民党和穆斯林联盟(谢里夫派)获胜组织联合政府。美国把这次选举称为“民主的一次胜利”,认为人民党的胜利代表了巴基斯坦向世俗温和的民主政治回归。²

2008年8月,执政联盟宣布启动对穆沙拉夫的弹劾程序。美国宣布:“我们一直认为巴内部政治应当由巴人民决定。我们希望任何行动都符合巴宪法和法治,”实际上彻底抛弃了穆沙拉夫。由于军队宣布“去政治化”,穆盟(领袖派)不支持穆沙拉夫动用总统的权力解散议会,四面楚歌的他不得不在8月18日宣布辞去总统职务,从巴政坛上隐退。9月6日,贝·布托的丈夫扎尔达里当选巴总统,但是这并没有解决人民党与穆盟(谢里夫派)之间的权力斗争,政局持续动荡使巴政府的运作陷入混乱和停滞。

(五) 反恐与反美的结构性悖论

“9·11”以来美国反恐的主要敌人是伊斯兰极端主义,虽然美国极力避免“文明冲突”的现象,但这种斗争在客观上还是造成了美国所代表的西方自由民主价值观与伊斯兰宗教价值体系对立的局面。美国在反恐战争中的单边主义、推广民主,尤其入侵伊拉克等行为更加剧了矛盾的对立性。本·拉登和“基地”组织紧紧抓住了美国反恐战争这一结构性矛盾,在伊斯兰世界塑造出强大的仇美和反美情绪,并利用这种情绪壮大自己的势力和影响力。美国在世界上面临着十分尴尬的局面:反恐越激烈,反美的情绪越高涨,反美的情绪越高涨,恐怖主义越猖獗,反恐越反越恐。

巴基斯坦国内的反美主义还有其历史和现实的特殊性。历史上,美国在关键时刻屡屡抛弃巴基斯坦,在巴社会各界埋下了“靠不住的盟友”的怨恨,使得巴对美国的反恐合作始终存在抵触情绪。例如巴大法官乔杜里在与穆沙拉夫冲突的过程中就曾多次动用法律干扰对恐怖分子的审讯,令美国甚为不快。在现实当中,除了价值观层面的“文明冲突”之外,美国飞机经常在巴阿边境制造入侵、误炸平民事件,不断刺激巴民众的愤怒情绪。2008年6月10日,美军战斗机空袭巴基斯坦境内的一个边境检查站致11名巴安全人员死亡,美国国务院发言人对此仅表示“遗憾”,而驻阿富汗联军发言人辩称“这是一次合法的空袭”。³

在国内日益高涨的反美情绪中,巴基斯坦政府陷入左右为难的困境。一方

1 新华网伊斯兰堡3月1日电, <http://news.sina.com.cn/w/2008-03-02/033915055888.shtml>。

2 Bruce Riedel: "Democracy, Not Weapons, Should Drive US-Pakistan Agenda," Brookings, June 4, 2008, http://www.brookings.edu/opinions/2008/0604_pakistan-riedel.aspx?p=1。

3 Ali Gharib and Jim Lobe: *US/Pakistan: Soldiers' Killings Likely to Raise Tensions*, Inter Press Service News Agency, <http://ipsnews.net/print.asp?idnews=42756>。

面,伊斯兰始终是巴政权的重要合法性基础和主要支持的力量;另一方面,参与美国的反恐行动又不断地得罪国内的穆斯林群众,甚至成为伊斯兰极端主义的“眼中钉”。巴基斯坦加入美国的反恐战争后,国内的反美和宗教极端势力也在高涨。2007年夏的红色清真寺事件迫使穆沙拉夫不得不与伊斯兰公开对抗,很多巴基斯坦人认为穆沙拉夫在玩弄“两手游戏”:“容忍恐怖主义溃烂以便把西方拉在他身边,在恐怖主义失去控制的时候再采取行动。”¹这最终造成了穆沙拉夫个人政治威望损耗殆尽。如今执掌政权的人民党依然受制于类似的困境和压力。

在国内日益高涨的反美情绪中,巴基斯坦政府陷入左右为难的困境。

(四) 美巴反恐合作的前景

“9·11”事件七周年之后,美国与“基地”组织的斗争形势依然十分严峻。美国的全球反恐战争在一定程度上打击了“基地”组织,多次挫败了“基地”组织在美国本土以及在欧洲制造大规模恐怖袭击的图谋。通过阿富汗战争,推翻了“基地”组织的庇护所塔利班政权。通过国际合作,缉拿了恐怖分子、切断了恐怖组织的资金链条。但是,美国七年的反恐斗争并没有实质性削弱“基地”组织的网络和活动能力,恐怖主义的幽灵依然在世界各地游荡。

2001年10月的阿富汗战争并没有消灭塔利班和“基地”组织,只是把他们从阿富汗首都喀布尔赶到了东部山区,从台上赶到了地下。美国决策者在轻而易举地取得军事胜利之后,很快把注意力转移到中东和伊拉克,对阿富汗的忽视让“基地”组织和塔利班得以迅速恢复元气。2005年塔利班对阿富汗政权以及北约联军的袭击事件高达1632起,2006年达到5388起,甚至还有能力发动试图夺取东部城市坎大哈的大规模进攻。²很多专家认为,只要北约联军离开,塔利班可以轻而易举地赶走卡尔扎伊政府,夺回阿富汗政权。解决阿富汗和塔利班问题离不开巴基斯坦,巴在反恐问题上的合作再次成为美国关注的焦点。

美国反恐专家指出:“与布什政府声称的完全相反,他们的注意力在‘9·11’恐怖袭击之后很快转到了伊拉克以及改造中东的大事业,恐怖主义‘全球网络’的主要中心在巴基斯坦。”³巴基斯坦不仅为塔利班和“基地”组织提供了藏身避难空间,而且通过国内的伊斯兰极端思想和组织为恐怖主义提供了培养和训练“圣战战士”的场所,巴在海外的移民群体还为这些极端思想和“圣战战士”提供了向全球扩散的网络。

1 Mark Sappenfield: "Terror Threat Hitting Home in Pakistan," *The Christian Science Monitor*, January 30, 2008.

2 Bruce Riedel, "Al Qaeda Strike Back", *Foreign Affairs*, May/June 2007.

3 Barnett R. Rubin, "Saving Afghanistan," *Foreign Affairs*, January/February 2007.

奥巴马把从伊拉克彻底撤军作为重建美国对外战略的前提,明确主张把反恐的重点转向在阿富汗和巴基斯坦搜捕本·拉登和“基地”组织成员。

2008年美国总统大选,民主党新总统奥巴马把从伊拉克彻底撤军作为重建美国对外战略的前提,明确主张把反恐的重点转向在阿富汗和巴基斯坦搜捕本·拉登和“基地”组织成员。¹2007年8月,奥巴马在伍德罗·威尔逊中心的一次演讲中说:美国应该在巴基斯坦搜捕“基地”武装,“如果我们掌握有关重要恐怖分子目标的行动情报,而穆沙拉夫总统不采取行动的话,我们将采取行动。”²在入主白宫后不久,奥巴马就批准了进一步在巴基斯坦对恐怖分子展开空中搜捕和打击的行动,在宣布从伊拉克撤军计划的同时向阿富汗大

举增兵1.7万人。

奥巴马对阿富汗和巴基斯坦的强硬表态和举措,将对美巴关系以及该地区的局势产生一系列深远的影响。美国虽然在战略和外交上会继续奉行与巴基斯坦合作的反恐行动,但制约双方合作的结构性的分歧、矛盾乃至悖论依然存在。美巴反恐合作的前景值得进一步关注。

1 Barack Obama: "Renewing American Leadership," *Foreign Affairs*, July/August 2007; John McCain: "An Enduring Peace Built on Freedom," *Foreign Affairs*, November/December 2007.

2 "The Candidates On US-Pakistan Policy," *Issue Tracker*, Council on Foreign Relations, http://www.cfr.org/publication/15148/candidates_on_uspakistan_policy.html.