

国际体系转型研究

浅析美国“阿富汗—巴基斯坦”反恐新战略*

刘锦前

摘 要: 阿富汗与巴基斯坦在美国反恐战略中具有举足轻重的地位。长期以来, 美国与阿巴两国在反恐合作上矛盾重重、纷争不断。奥巴马的“阿-巴反恐新战略”旨在打击“基地”组织, 改善该地区安全形势, 确保美国不再遭受恐怖袭击, 并恢复其在该地区的主导地位和影响。但美国自身面临着金融危机压力, 且阿巴战略显然是一套军事、政治和经济等方面综合治理的战略, 阿巴地区法律的缺失以及特有的民族文化与历史情结等长期困扰中亚南亚反恐合作的制约因素并未消除。这一系列困难和障碍不可能使美国成为阿富汗和巴基斯坦的主宰, 更不足以破解美国面临的全球困局。

关键词: 反恐新战略; 温和塔利班; 普什图族; 和平相处; 中东与中亚

作者简介: 刘锦前, 硕士, 上海社会科学院欧亚研究所研究实习员(上海 200020)。

文章编号: 1673-5161(2009)06-0038-06

中图分类号: D371

文献标识码: A

*本文为国家社科基金项目“恐怖主义的历史演变研究”(06BSS012)的阶段性成果。

美国总统奥巴马上任后, 对小布什的反恐战略开始进行全面反思, 他认为对美国最大的安全威胁是来自阿富汗和巴基斯坦边境的不稳定地带, 因为那里已成为恐怖活动和毒品走私的策源地。为此, 奥巴马于2009年3月底开始着手实施一项针对阿富汗和巴基斯坦的反恐新战略(Obama's Afghanistan-Pakistan Strategy), 以期改善该地区安全形势, 确保美国不再遭受恐怖袭击。其目的是“破坏、瓦解和击溃”阿巴地区的“基地”组织, 以确保美国和国际社会的安全。^[1]

一、美国“阿富汗—巴基斯坦”反恐新战略的主要内容

(一) 对阿富汗文武兼用。针对阿富汗, 奥巴马的新战略强调军事训练与民事建设两手并抓, 提出与塔利班中的温和派接触以推动阿富汗和平进程, 与其前任小布什在阿富汗一直提倡的民主、妇女地位和人权相比, 奥巴马的新战略突出了综合手段的运用。在军事方面强调“大棒+橄榄枝”。增兵是该战略的重要内容之一, 美国在其原来公布的增兵1.7万人的基础上, 再向阿富汗增派4000兵力, 以帮助训练阿富汗军队和警察。美国还敦促北约盟国增派军事训练人员, 争取在2011年前将阿富汗军队扩大到13.4万人, 使警察部队人数达到8.2万人。此外, 奥巴马还准备与“温和塔利班”进行接触, 他认为, 在一个历经数十年战争的极端贫困的国家里, 如果与过去的敌对力量之间不达成和解, 就不会有和平可言。美国的新战略将塔利班分为温和派和极端派, 对于温和派, 美国寻求和解; 而对死硬分子, 则继续实行“肉体消灭”。在民事建设方面, 加强资金和人力投入

与争取国际社会支持。美国将向阿富汗大幅增派农业、教育、工程和法律专业人才，争取国会在今后5年内每年向巴基斯坦提供15亿美元直接援助金^[2]，用于基础设施建设和边境地区经济发展，并力争取得盟国、联合国及其他国际援助组织的帮助。

(二) 对巴基斯坦软硬兼施。增强巴基斯坦的反恐能力，增强彼此间信任，进一步促使巴反恐成为奥巴马新战略的重要组成部分。根据新战略，美国将在军事和经济方面对巴基斯坦增加援助，同时在外交层面加强与巴方合作。由于“基地”组织在阿巴边境地带活动，阿富汗的未来与巴基斯坦关系密切，美国需要将其对巴基斯坦的军事援助集中在军备和训练方面，以增强巴方打击恐怖分子的能力。新战略建议谋求美国同印度和巴基斯坦两国的“建设性外交”，以保证印巴关系的稳定。新战略还提出要发起一个常设的美、阿、巴三边对话机制，以加强在阿巴接壤的西北边境地区的情报分享和军事合作，该机制还将针对三国共同关心的问题，如贸易、能源和经济发展进行讨论。鉴于“基地”组织及其极端分子的危害性，美国如果获得在巴阿边境地区有“基地”组织高层活动的情报，将不排除采取单边的打击行动。

(三) 争取国际社会广泛支持。根据新战略，要战胜恐怖主义和极端势力，不仅需要北约及其他盟国的支持，还需国际社会多方合作及援助。希拉里东亚之行首站选择日本的重要原因之一就是希望日本协助美国处理阿富汗战后重建问题。2009年3月24日，奥巴马与到访的澳大利亚总理陆克文会晤，讨论的重点议题也是阿富汗问题，美要求澳向阿富汗增兵。^[3]为寻求北约的进一步支持，美国还积极缓和与法国的关系，推动法国重返北约军事一体化机构。希拉里访欧期间也公开呼吁召开阿富汗问题国际会议，希望欧盟积极配合美国的战略。新战略提出，美国将提议为巴基斯坦和阿富汗成立一个新的接触小组，将所有与维护该地区安全相关的力量整合起来。这些力量包括中亚、海湾、伊朗、俄罗斯、印度和中国等国家。值得注意的是，由于语言、文化的相近和密切经济合作等因素，伊朗在阿富汗有很强影响力，但伊美两国长期的矛盾使美国一直未将伊朗列入其反恐合作对象之中。此次美国明确提出将伊朗吸纳进来，进一步显示出其务实态度。

二、美国阿巴新战略的“亮点”

奥巴马的新战略突破了小布什时期建构“反恐战争”的旧有框架，实用主义色彩浓厚。小布什曾在2001年攻打阿富汗，推翻塔利班政府，代之以形式上的民主体系；他曾高调地向伊朗等国表明自己的强硬态度，主动为自己设定“假想敌”；2003年美国又迅速攻下伊拉克，但并没有彻底控制该国。奥巴马此次在三个层面突破了小布什的反恐思维。

首先，奥巴马不再主动建构“反恐战争”^①（此词不再出现），他认为首要目标是努力为阿富汗人民提供“安全和服务”，希拉里强调改善阿富汗的经济发展和政府治理；其次，奥巴马某种程度上突破了布什的单边主义，其最重要特征并不在于游说北约的“铁杆哥们”派兵，而是谋求美—俄、美国—伊朗在打击塔利班上的合作。美国2001年攻入阿富汗时获得了不少支持，不仅包括美国传统的西方盟友，甚至还包括俄罗斯和伊朗。俄罗斯长期支持反塔利班的北方联盟，它由占人口大多数的普什图族（塔利班军队的基础）之外的一些部族组成。^[4]而伊朗同样也在支持一个和自己有部族关系的反塔利班组织，并且阿富汗毒品和难民的流入也给伊朗带来很大的社会问题，伊朗在此问题上无疑可以扮演一个建设性的角色；最后，奥巴马实行反恐战略东移，将重心从伊

^① 2009年3月30日，美国国务卿希拉里在荷兰提到：“我没有接到任何关于使用或不使用‘反恐战争’的指令，我们只是不再用它了。”中国现代国际关系研究院反恐研究中心主任李伟研究员认为，美国准备停用“反恐战争”说法表明，奥巴马新政府正尝试消除因“反恐战争”引发的意识形态上的对立（尤其是与伊斯兰世界的对立），这有利于修复与伊斯兰国家的关系。参见毛玉西：《奥巴马避谈“反恐战争”悄然修复美国国家形象》，<http://world.people.com.cn/GB/57504/9098077.html>。

拉克转移到阿巴地区，一方面由于近来阿富汗和南亚安全局势的确在不断恶化；另一方面也体现了奥巴马的反恐新思维。奥巴马力图回归反恐本身，淡化意识形态因素，缩小打击面，缓和与伊斯兰世界的关系，拉拢温和派，集中精力对付塔利班顽固分子和“基地”组织。奥巴马的“阿—巴新战略”实际上与小布什早期的伊拉克战略有许多相似之处，是典型的“新瓶装陈酒”，如都主张先用军事力量产生震慑，然后施加外交压力与开展经济重建等措施。奥巴马抨击小布什不该将美国众多军力、财力投入伊拉克战场，此次美国对阿巴地区的投入到底收益几何只有时间能给出答案。

三、美国阿巴新战略面临的挑战

美国自身面临的金融危机压力，使得美国不得不把相当多国力投入到振兴经济上，而阿巴战略显然是一套军事、政治和经济等方面的综合治理战略，阿巴地区法律的缺失以及特有的民族文化与特殊历史情结，长期困扰中亚南亚地区反恐合作的制约因素并未消除，使得美国在实施该战略时不得不面临众多棘手的挑战。

(一) 美国在阿富汗并不受欢迎。阿民众一直对外国驻军心存不满，这一方面因为阿重建进程异常缓慢，塔利班虽已垮台 7 年有余，但大多数人仍生活在贫困之中；另一方面因为外国驻军经常误杀平民。如今美军在阿富汗，进则战争未有穷期，难以达到既定的战略目标；退则前功尽弃，多年努力毁于一旦。美国在阿富汗血战累年，欲求体面撤军则遥遥无期，一松手则“战果”尽失，这种状况同当年越战僵局如出一辙。奥巴马政府怵于金融危机造成的严重后果，强调今后要依靠“巧实力”，亦即要结合“软实力”和“硬实力”，并且着重“软实力”，这反映美国在 20 世纪九十年代以来实施的军事扩张也开始处于收缩状态。美国反恐能否在阿富汗取得实效的关键在于卡尔扎伊政权能否真正成为一个强有力的政府并切实改善本国人民的生存环境。阿富汗农民长期依靠种植和贩卖鸦片为生，而制毒、贩毒所带来的经济收入为塔利班和基地组织提供了经费，同时这些鸦片绝大部分经中亚国家流入了欧洲市场，伴之而来的是贩毒、非法移民和武器走私等跨国有组织犯罪的泛滥。因此，帮助阿富汗摆脱对鸦片种植和贩卖的经济依赖是解决阿富汗问题的治本之道，显然这在短期内难以扭转。

(二) 塔利班不会坐以待毙。塔利班一直坚持，只有外国军队完全撤出阿富汗才会与美谈判。因此，塔利班不仅不会与美国和谈，反而会继续利用易守难攻的地形，用平民作掩护进行反击，外国军队历史上从未在阿富汗取得最终胜利更是给塔利班增加了不少信心。这包括英殖民者为与沙俄争夺对中亚地区的控制权，不惜三番五次出兵阿富汗，1839~1919 年连续对阿发动了三次战争，但在阿富汗人民的顽强抗击下，英军遭遇惨败，兴都库什山成了英军不可逾越的障碍；1979~1989 年间的苏阿战争也以苏联的失败告终；此次美国新投入的兵力有限，帮助训练的政府军与警察并不能有效震慑与打击基地组织和塔利班力量。

(三) 巴基斯坦自身难保。虽然美国在新战略中对巴寄予厚望，并以重金援助，但目前巴国内经济发展迟缓，人民生活困难，政局不稳，疲于自保的巴基斯坦根本无暇顾及阿恐怖问题。巴基斯坦与阿富汗接壤处的斯瓦特山谷地区实际处于普什图人控制下，恐怖组织在该区域拥有安全的落脚点。巴基斯坦宁愿把军队部署在巴印边境上，也不愿意调军阿巴边境打击恐怖组织。^[5]从巴西北边境省份的民间舆论导向上看，反美比反恐更能获得当地老百姓的支持。巴基斯坦为应对印度的威胁，长期以来一直试图与阿富汗建立友好关系，以获得进入中亚的通道和对抗印度的“战略纵深”^[6]。目前阿富汗执政的北方联盟与印度关系密切，印度曾利用阿富汗重建在阿设立了 5 个领事馆，在毗邻巴基斯坦俾路支省的阿富汗边境修建公路。更为严重的是，卡尔扎伊政府拒绝

接受阿巴之间的“杜兰线”，在历史上巴阿曾因边界之争关系长期紧张。当前巴与印度在阿富汗的竞争中明显处于劣势，巴基斯坦担心会陷入印度的战略包围圈而不得不在两条战线作战。巴基斯坦前海军副司令撰文要求美国放弃武力方式，帮助温和的阿富汗塔利班进入社会经济进程主流，对巴基斯坦普什图地区采取社会经济支持政策以及印度结束在阿富汗的活动。^[7]

（四）国际社会合作存在变数。任何国家都表态支持反恐，但各国出于自身利益，往往很难兑现承诺。对于奥巴马的新战略，除了欧洲和日本等传统盟友表示支持外，巴阿两国都表示欢迎。阿富汗总统卡尔扎伊对美国阿富汗战略中加强阿民事和安全机构建设的措施表示赞赏，同时他还对奥巴马政府重点打击巴基斯坦武装分子据点表示欢迎。巴基斯坦总统扎尔达里表示，希望新战略促进巴美关系。但阿富汗政府的腐败问题、驻阿美军无人飞机不时对巴基斯坦部落地区发动袭击以及美国不时指责巴情报部门资助塔利班武装等因素在美巴阿三个关键国家间造成的不信任，一时间很难得到根本改善。巴基斯坦学者认为，目前阿巴地区最大的问题是贫困问题，而不是恐怖主义^[8]，美国的阿巴战略只有将重点放在支持发展经济方面才能最终成功。

中亚各国各有考量。阿富汗周边的国家虽然不反对美国的新战略，但对此都各有自己的小算盘，吉尔吉斯斯坦之类的中亚小国试图充分利用自身在该地区地缘政治上的优势，在周边大国之间周旋以实现自身利益最大化。吉尔吉斯南边的塔吉克斯坦与阿富汗有着较长的边境线，塔吉克族在阿富汗是第二大民族，这些因素使得塔阿两国之间有着繁密的联系纽带。塔阿边境目前已成为愈演愈烈的阿富汗毒品流向欧洲的重要路径，这给塔吉克斯坦国内造成相当大的压力。打击毒品生产和流通，切断毒品贸易对塔利班和“基地”组织等极端势力的资助，也是美军阿富汗新战略的重要内容。

俄罗斯对新战略持谨慎态度。美俄在反对极端宗教势力和武装力量上有共同利益。俄也担心阿富汗的极端宗教势力在中亚地区蔓延，进而殃及俄罗斯；另外，阿富汗的毒品贸易也给俄造成了十分不利的影响。俄阿间的贸易在 2009 年有了很大的增长，俄在中亚有长远的经济利益考虑，阿富汗加强了俄罗斯在中亚的经济战略，使俄能够进入南部的印度洋，并有利于将来与中国、伊朗和印度展开竞争。因此，俄罗斯一方面不愿看到美国在阿富汗失败，以激起那里极端势力的“斗志”；另一方面也不希望美国取得全面胜利，因为美国在中亚的军事存在不可能不让俄罗斯将其视作威胁。在此背景下，俄只会给予西方最低限度的支持。

虽然在反塔利班问题上，伊朗与美国有共同利益（伊朗与塔利班素有仇，除教派之争外，还因塔利班曾绑架过伊朗 11 名外交官并将其中 9 人杀害），但伊朗更关心的是如何借这一问题向美国讨价还价。总之，当前国际金融危机的发生和大宗资源商品价格的下跌，导致俄罗斯和哈萨克斯坦等油气出口国财政受到严重影响；俄罗斯和哈萨克斯坦经济的疲软导致塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦等中亚劳务输出国海外劳务收入剧减，进而影响其国内社会经济的发展。目前，中亚国家面临的经济困难仍在加剧，并存在向社会和政治领域扩展的危险。私人投资急剧下降、银行和公司大量破产和失业率急剧上升使阿巴周边国家的贫困状况加剧、社会不稳定因素增加等无疑加剧了阿巴国内的社会动荡局势。

四、新战略的重心：巴基斯坦

近两年来，极端分子的疯狂报复给巴基斯坦政府和人民带来了深重灾难，仅 2009 年的前 100 天，巴基斯坦就发生了 20 起自杀性袭击事件，造成 332 人死亡和 421 人受伤，其中绝大多数是平民。^[9]目前看来，阿富汗和伊朗是影响中亚局势稳定的两大节点，而多方面的考量都指向同一个结论——巴基斯坦地位举足轻重。美国当前的阿巴新战略不仅将超越“反恐战争”，还将“新冷战”思维进行了演绎。巴若能成为英美的盟友，便能使局面大为改观，巴在该战略中，重新占据了“前

线国家”的地位。巴之所以重要，不仅因为其能为北约驻阿部队提供后勤支援，从地理位置和政治层面来看，巴还能够影响战略的成败。巴基斯坦的普什图族与俾路支省问题，以及整个塔利班问题，都跟巴印克什米尔主权争端乃至广泛的印巴关系有关。印度利用阿富汗来“削弱巴基斯坦、使它为了应付边境问题而分心”；相应地，巴基斯坦则“欢迎塔利班，认为它是宗教原教旨主义组织，而不是普什图族民族主义者，因此对巴基斯坦领土没有企图”^[10]。美印巴三方“建设性外交”也就显得非常有必要。如果说还有一个比伊朗更令美国恐惧的伊斯兰国家，这就是巴基斯坦，巴基斯坦是唯一拥有核武器的伊斯兰国家，这对美国而言异常严重，巴核武器一直是美国的心头之患。美国观察人士甚至认为，与核扩散、毒品走私、军事独裁特别是国际恐怖主义等诸多问题相连的巴基斯坦成为世界最危险的国家。^{[11]31}

美国经常埋怨巴基斯坦赦免“基地”组织成员，并与他们协商“和平相处”。美国也曾一直抱怨巴基斯坦有边无防，让“基地”游击队往来巴阿两国如“入无人之境”。巴基斯坦学者认为，反恐只是美国的短期目标，其长期目标是将巴转变为符合美国利益的国家，即在边境内外打击伊斯兰武装势力、促进阿富汗稳定以及积极阻止进一步的核扩散。^{[12]149}此次美国的阿巴战略对巴基斯坦来说，只有两个选择：要么配合美国行动，要么被美国孤立。从政府层面看，巴基斯坦支持该战略，但在和美国联合反恐行动中究竟参与到什么程度，美巴关系发展到什么程度值得关注。巴基斯坦珍视独立自主的国家地位，反对霸权主义与单边主义，反对美国干涉巴内政与损害其主权，对美国军事力量是否长期停留南亚，美国将对巴核武器和导弹设施采取何种政策深表疑虑。

五、余论

“9·11”以来的世界格局正出现新变化，美国此次在阿富汗和巴基斯坦采取的战略，在地缘政治上绕不开俄罗斯、中国和南亚国家的支持。我们要理清该战略背后的三个层次关系及其关联：美国强化阿巴关系有助于地区安全；美国加强巴阿印三边关系有助于彼此互信；多边倡议（接触小组方案）则有利于问题的解决。与美国阿巴战略中接触小组方案齐名的另一个方案是“6+3 论坛”，目的是为了与塔利班打交道，寻找政治解决的方案。该方案由乌兹别克斯坦提出，由阿富汗的6个邻国参与，但由于没有包括阿富汗本身，这一论坛尚未充分发挥作用。

值得注意的是，上海合作组织成员国近年在打击恐怖主义、极端势力、非法移民和毒品犯罪等重点领域进行了有效合作，且取得了一系列成果。如果没有上合组织的参与，就无法在阿富汗周边建立起一条真正有效的反毒品安全带。阿富汗长期经济发展与社会稳定也需上合组织成员国的有力支持。上合组织在阿富汗稳定和经济发展上发挥了作用，其中中俄甚至一定程度上与美国和北约产生竞争关系。上合与北约的合作对稳定阿富汗局势有积极作用，但双方目前的合作有限，这与美国在阿富汗的军事存在有关。如果阿富汗局势恶化和威胁扩大，对于上合组织成员国、美国和欧洲都有害。应当看到，奥巴马增兵阿富汗，对中国西部边境会一时形成军事上的压力，但要辩证地看待。阿富汗战局的变化对中国政局稳定与否将起着关键作用，阿富汗政权同疆独恐怖主义、分裂主义和极端主义势力之间，有着千丝万缕的联系，是这三股势力的天然盟友。倘若美国、北约军队在阿富汗受挫撤走，新疆境内的三股势力必然为之鼓舞，变得十分骄横。近期中亚地区的费尔干纳和中国新疆等地出现的暴力事件并非外部势力恶性竞争导致，而更多的是来自于本地区内部三股势力的威胁。这些势力不仅以本地区为活动场所，同时也活跃在西方国家。中国应立足长远考虑，在参与地区人道主义援助和推动阿富汗基础设施建设方面进一步加大投入力度等。

诚然，美国的“阿—巴新战略”是为适应美国国际反恐战略调整的需要，目标在于一定程度上恢复美国在该地区的主导地位和影响，但该战略面临着一系列困难和障碍，不可能使美国成为

阿富汗和巴基斯坦的主宰，更不足以破解美国面临的全球困局。

[参考文献]

- [1] General James Jones. President Obama's Afghanistan-Pakistan (AFPAK) Strategy [EB/OL]. [2009-09-17].
<http://fpc.state.gov/120965.htm>.
- [2] 王薇,杨晴川. 奥巴马宣布对阿富汗新战略[EB/OL]. [2009-03-28].
http://news.xinhuanet.com/world/2009-03/28/content_11086842.htm.
- [3] 蒋国鹏,赵毅. 奥巴马邀澳大利亚总理陆克文访美[EB/OL]. [2009-02-27].
http://news.xinhuanet.com/world/2009-02/27/content_10908330.htm.
- [4] 祝乃娟. 奥巴马的“阿富汗战略”现实而理智[J]. 21世纪经济报道. 2009-04-03.
- [5] 杰尼克·雷登. 在上海社会科学院“美欧俄在中亚及高加索的政策展望”的演讲[Z]. 2009-07-14.
- [6] K. Alan Kronstadt. Islamist Militancy in the Pakistan- Afghanistan Border Region and U.S. Policy [EB/OL]. [2008-11-21]. <http://openers.com/document/RL34763>.
- [7] Shahzad Chaudhry. The American Way of War [N]. Daily Times, 2009-02-16.
- [8] Mustafa Qadri. Obama's New "AfPak" Strategy: The View from Pakistan [EB/OL]. [2009-09-27].
<http://www.worldpress.org/Asia/3346.cfm>.
- [9] Amir Mir. Terror Scorecard of First 100 Days [N]. News, 2009-04-11.
- [10] 美英备战新冷战:中亚战略重点为巴基斯坦[EB/OL]. [2007-06-30].
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1003/9/9/3/100399380.html?coluid=7&kindid=0&docid=100399380>.
- [11] Bruce Riedel. Pakistan and Terror: The Eye of the Storm[J]. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 2008(7).
- [12] C. Christine Fair. Time for Sober Realism : Renegotiating Relations with Pakistan[J]. Washington Quarterly, 2009(4).

A Comment on Obama's New Afghanistan-Pakistan Counter-terror Strategy

LIU Jinqian

Abstract Afghanistan and Pakistan hold a vital position in the U.S. counter-terrorism strategy. However, there are many disputes in the anti-terror cooperation among Afghanistan, Pakistan and the U.S. for years. Obama's "Afghanistan—Pakistan strategy" aims to combat the al-Qaeda, improve the security situation in the region and ensure that the U.S. is no longer the subject of terrorist attacks. Nevertheless, the U.S. financial crisis and the current economic downturn will force the US to reduce its comprehensive military activities in the long run, which clashes with its current strategy in Afghanistan and Pakistan. The lack of laws in Afghanistan and Pakistan, as well as cultural and special historical circumstances will plague the South Asian Association for regional anti-terrorism cooperation. Through the implementation of anti-terror strategy, the U.S. wants to restore the leading position in the region.

Key Words New Counter-terror Strategy; Moderate Taliban; Pashtuns; Peaceful Coexistence; Middle East and Central Asia

(责任编辑: 钮松)