

# 政治解决克什米尔问题的背景因素

汪长明\*

克什米尔问题错综复杂,是当今世界最容易引发地区冲突、影响地区安全与稳定的国际热点问题之一。“很少有双边冲突像印度和巴基斯坦之间的克什米尔争端那样难以解决。”<sup>1</sup>随着经济全球化程度的不断加深,国家之间的相互依存度不断加深,地区合作成为各国谋求发展的主要行动取向。印巴作为南亚地区的两个大国,为争夺克什米尔的归属,长期保持战略对抗态势,这越来越不符合其各自的现实和长远利益。

## 一、印巴对实现政治和解的现实需要

独立至今,印巴双方围绕克什米尔的归属,进行过3次战争和无数次小规模冲突。<sup>2</sup>战争不但没有解决克什米尔问题,反而使其更加复杂化。在和平、发展与合作成为时代主题的今天,以和平方式解决克什米尔问题,实现两国关系的正常化,已然成为印巴双方的现实需要。

(一)印巴冲突的沉重代价。长期以来,印巴为争夺克什米尔付出了沉重的代价,这已成为两国经济、社会和外交发展的一大障碍。

1. 战争给双方造成大量人员伤亡和难民。资料显示,印巴3次战争和1999年的卡吉尔冲突共造成双方22629人伤亡(其中印度8733人,巴基斯坦13896人)。另据巴基斯坦官方提供的资料,仅1989—2004年间,在各种武装冲突中共有7万多人失去生命,这还不包括印度军人的伤亡人数。<sup>3</sup>战争还带来大量的难民,仅1965年和1971年两次印巴战争就造成了超过150万的克什米尔难民。

2. 持续对抗所引发的军备竞赛使双方不堪重负。长期以来,印巴两国均将各自半数以上的兵力部署在克什米尔实际控制线地区。<sup>4</sup>印巴在克什米

尔实际控制线和边界地区陈兵百万,严重挤占了两国社会发展所需要的资源。仅在克什米尔谷地,印度就驻扎了近40万军队和准军事化武装。而巴基斯坦几乎将财政开支的1/5用于军队的各项开支。过度的军费开支对两国的社会发展已造成了严重的负面影响,导致教育、医疗保障、基础设施建设等投资严重不足,同时由于过分强调国家安全而导致军方在国家决策中占有不正常的重要地位。

3. 两国关系的持续紧张致使经济合作不能稳步推进,自由贸易不能顺利开展。作为南亚地区两个最大的经济实体,印巴对抗对南亚地区的经济合作也产生了阻滞作用,其负面影响日益凸显。印度总理在第13届南盟峰会(达卡峰会)上曾表示,“南亚地区的经济合作现状太令人失望了”。<sup>5</sup>在印巴两国关系得不到根本改善之前,南盟想在区域经济合作上取得突出成就是难以想象的。

4. 持续的冲突影响了两国在国际上的形象。巴基斯坦被指责支持克什米尔的跨界军事行动及其武装人员;印度因为其安全部队在克什米尔的暴力行

\* 作者单位:上海交通大学钱学森图书馆(馆员)。

<sup>1</sup> Sumit Ganguly, ed., *The Kashmir Question: Retrospect and Prospect*, London: Frank Cass and Company Limited, 2003, p. 1.

<sup>2</sup> 印巴之间的三次战争有两次直接与克什米尔问题有关,第三次战争虽然起因于东巴问题,但克什米尔是西线的重要战场,并且这是印度为掌握在与巴基斯坦的对抗中,特别是在克什米尔问题上的主动权而挑起的一场战争。另外,1999年发生的卡吉尔冲突是印巴在克什米尔地区进行的一次准战争,险些酿成第四次印巴战争。

<sup>3</sup> /克什米尔实际控制线:硝烟初散重现和平”,新华网, [http://gb.cri.cn/321/2004/01/30/148@54728\\_1.htm](http://gb.cri.cn/321/2004/01/30/148@54728_1.htm)

<sup>4</sup> 印度在印巴边境地区部署了52%的陆军精锐部队和近50%的空军飞行联队,设在新德里的印度空军西部司令部所辖的16个飞行联队、2个导弹联队也负责克什米尔的空防作战,保持着对巴基斯坦的进攻态势和强大的军事压力。对此,巴方也采取了相应的防御部署,与印度形成尖锐的军事对峙。

<sup>5</sup> 胡仕胜:“试论中国—南盟经贸合作制约因素及经济一体化之道”,《东南亚南亚研究》,2010年第1期,第34页。

为而遭受国际人权组织的批评。<sup>1</sup> 印巴双方在长期的对立和冲突中都清醒地意识到,从目前看,不论是在打击恐怖主义还是在克什米尔问题上,两国都很难找到削弱对方的机会。与其长期对抗、消耗下去,不如主动加快两国关系正常化的进程,卸掉沉重的历史包袱和现实的军事、经济负担。

(二)核威慑对双方战争动机的制约。所谓核威慑,是指以拥有核力量为前提,以威胁使用核武器为手段,逼迫对手对可能遭受核打击的后果有充分的预见,从而不敢率先发动战争。核威慑的基本原理是,由于战争双方将在核战争中同归于尽,这使得进行核战争变得没有意义。因此,核威慑双方均不敢发动核战争或有升级为核战争危险的常规战争。<sup>2</sup> 广义的核威慑可分为单向核威慑和双向核威慑两大类。<sup>3</sup> 单向核威慑是一种不对称威慑,是指拥有核武器的国家对非核国家所形成的武力威慑。由于核武器的巨大破坏性,非核国家对核国家形成不了足够的力量制衡,因而极易导致战争的爆发。双向核威慑是两个核国家(或国家集团)之间构成的军事对峙,这是一种对称威慑,其实力背景是敌对双方的核均势,特别当双方都具有了可靠的第二次核打击力量(确保相互摧毁)之后,这种相互威慑便更加充分、可靠和稳定。以第二次打击力量为核均势内容的相互威慑态势一旦形成,便标志着核威慑达到了新的水平。在这一水平上,核武器本身便构成了核时代特有的战争制衡机制。因此,以投入战争为直接目的的核力量的存在可以在客观上同时成为一种制止战争、保持和平的力量,尽管这种力量是以非理性的形式表现出来的。

1998年5月,印巴先后迈过“核门槛”,使双方战略态势由常规力量方面的长期不对称(印强巴弱)转变为核均势状态下的恐怖平衡,巴基斯坦由此获得了与印度在核威慑条件下同归于尽的战略资本,使印度继续推行战争的企图受到很大遏制。<sup>4</sup> 在克什米尔问题上任何试图获取新的领土的冲动都可能使印巴双方走向一场战争,而任何一场常规战争都可能导致一场核战争的爆发,这对印巴双方来说后果都是灾难性的。正如汉斯·摩根索(Hans J. Morgenthau)指出的:“核武器的可用性从根本上改

变了政治目标与物质暴力之间的传统关系。”<sup>5</sup>“作为外交政策手段的暴力和外交政策的目的之间的合理关系,已经被全面核战争的可能性摧毁了。”<sup>6</sup>因此,印巴对克什米尔领土现状的任何改变都不符合各自的国家利益。实际上,印巴双方已经意识到双方针对对方的核威慑(双向核威慑)所带来的危险性。为此,1999年签署的《拉合尔宣言》(Lahore Declaration)指出,双方“认识到两国安全环境中的核因素使它们更加有责任避免两国之间发生冲突”,“将立即采取措施减少意外使用或未经授权使用核武器的风险,而且要讨论旨在完善核武器和常规武器领域内的加强信任措施的概念和理论,以防发生冲突”,“必须解决包括查谟和克什米尔在内的所有悬而未决的问题;一致同意,它们各自的政府将加紧努力解决包括查谟和克什米尔在内的所有问题”。<sup>7</sup>

## 二、基于《西姆拉协定》的制度支撑

1972年7月2日,印度总理英迪拉·甘地(Indira Gandhi)和巴基斯坦总统阿里·布托(Zulfiqar Ali Bhutto)签署了旨在结束第三次印巴战争的《西姆拉协定》(全称《印度政府和巴基斯坦政府双边关系协定》——Simla Agreement)。这是第三次印巴战

<sup>1</sup> Human Rights Watch “Asia Report”, 2005 <http://www.bespacific.com/ant/archives/007301.htm>

<sup>2</sup> [美]詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉著,阎学通等译:《争论中的国际关系理论》,世界知识出版社,2003年出版,第379页。

<sup>3</sup> 根据双方是否拥有核力量的情况(即一方拥有核力量还是双方拥有核力量),可将核威慑分为“单向核威慑”和“双向核威慑”;根据拥有核力量的双方总体军事实力的差距,可将核威慑分为“对称核威慑”和“不对称核威慑”;根据双方战略核力量的差距,可将核威慑分为“均势核威慑”和“非均势核威慑”。以冷战期间的苏联和美国的核威慑为例,由于双方战略核力量旗鼓相当,但苏联的总体军事实力与美国不在一个等级上,因此双方的核威慑属于双向、不对称的均势核威慑。印巴之间的核威慑也属于这种情况。

<sup>4</sup> 学界一般认为,印巴发展核力量使克什米尔问题的解决前景变得更加扑朔迷离,是克什米尔问题复杂化的一个新变量。笔者并不认同这一观点。本文认为,印巴同步发展战略核力量,又几乎在同一时间成为核国家,是克什米尔问题久拖未决之“果”而非“因”。这一“结果”因核威慑原理而减少了印巴通过战争手段解决克什米尔问题的可选理性,使得双方领导人政治解决克什米尔问题的意志得到外引性加强。

<sup>5</sup> [美]汉斯·摩根著,徐昕、郝望、李保平译:《国家间政治——权力斗争与和平》,北京大学出版社,2006年出版,第424页。

<sup>6</sup> Hans Morgenthau, “Western Values and Total Wars”, *Reviews*, Vol 32, 1961, p 280.

<sup>7</sup> 资料来源: [http://www.china.com.cn/international/zhuanti/ybht/txt/2000-08/14/content\\_5003069.htm](http://www.china.com.cn/international/zhuanti/ybht/txt/2000-08/14/content_5003069.htm)

争结束后,两国决心结束过去、面向未来,实现长期和平共处而签署的一份重要的政治文件。协定的主要条款为:两国政府决心结束冲突和对抗,为促进友好关系并在次大陆建立持久和平而努力,使两国能从此将其资源和精力用于提高两国人民福利的紧迫任务;两国政府决心通过双边谈判的和平方式或双方同意的其他和平方式解决彼此的分歧;在最终解决两国之间任何一个问题前,任何一方不得单方面改变现状;双方将防止组织、协调或鼓励任何会损害保持和睦关系的行动;实现两国和解、睦邻关系和持久和平的先决条件是双方承诺在平等互利的基础上和平共处,互相尊重领土完整和主权,互不干涉内政;用和平方式解决过去 25 年里困扰两国关系的基本问题和冲突根源;双方将始终尊重对方的民族团结、领土完整、政治独立和主权平等;双方根据联合国宪章将避免针对对方的领土完整或政治独立使用武力,或威胁使用武力;双方将在其权力范围内采取步骤阻止针对对方的敌意宣传。

具体到克什米尔问题,协定规定,双方应尊重因 1971 年 12 月 17 日停火而形成的控制线,<sup>1</sup> 而不损害各自的公认立场;任何一方不得以双方分歧和法律解释为由,单方面改变控制线;双方保证不使用武力或威胁使用武力破坏控制线。<sup>2</sup>

《西姆拉协定》是印巴双方致力于解决“困扰两国关系的基本问题和冲突根源”即克什米尔问题而签署的一份重要协定。其中要求双方尊重第三次印巴战争结束后形成的实际控制线,不得单方面改变“控制线”,任何一方不得单方面改变现状,以及不使用武力或威胁使用武力破坏控制线,用和平方式解决争端等条款,为以实际控制线为基础和平解决克什米尔问题提供了机制保障。由此,任何以非和平方式解决克什米尔问题的行动在政策层面上都不为双方所选择和接受。“自从 1972 年 7 月与巴基斯坦达成《西姆拉协定》后,印度对克什米尔问题的立场实际上是接受现实,按各自占领的范围分治。”<sup>3</sup> 尽管印巴对《西姆拉协定》有不同的理解,但两国基本上尊重实控线的现状。

协定签署后,印巴双方都宣布应以《西姆拉协定》指导两国关系。2004 年 5 月 29 日,印度外长纳

特瓦尔·辛格 (Natar Singh) 在印度西部的拉贾斯坦邦首府斋普尔 (Jaipur) 出席当地国大党举办的一个庆典会上表示,印度政府将在《西姆拉协定》的基础上与巴基斯坦继续对话。他指出,国大党联合政府支持瓦杰帕伊政府关于改善与巴基斯坦关系的政策。<sup>4</sup> 2009 年 11 月 23 日,印度外交部发言人表示:“印度政府保证将遵循《西姆拉协定》与巴基斯坦通过和平的双边对话解决所有难题。”<sup>5</sup> 巴基斯坦一直声称,联合国决议和《西姆拉协定》是解决克什米尔问题的政治基础。虽然双方对于是否遵照联合国决议“举行公正无私的投票以决定克什米尔的归属”存在根本分歧,但两国在遵守《西姆拉协定》上一直保持着政策趋同。《西姆拉协定》为双方政治解决克什米尔问题提供了制度支撑。

### 三、印巴关系的改善与信任基础的建立

随着全球化进程的不断推进,国家之间的相互依存度不断加深,共同利益不断扩大。特别是同一地区内的国家,更是越来越成为一个利益的共同体。作为南亚地区两个最大的国家,印巴继续保持政治对立、军事对峙、外交对抗,并不符合各自的国家利益。两国政府和人民已经认识到早日解决克什米尔问题的重要性和必要性。

(一) 印巴和平进程的推进。近年来,出于各自现实利益的需要,印巴双方在克什米尔问题上不再坚持其固有的僵化立场,降低了对话和谈判的门槛,为双边关系的改善创造了良好条件。为了缩短差距,双方刻意适当淡化先设定的前提条件,争取在对等互信的基础上向对方发出积极信号,早日解决克什米尔问题这一制约两国关系发展及各自国家发展的最大障碍。

<sup>1</sup> 《西姆拉协定》取得的一项主要成果,是将印巴在克什米尔地区的“停火线”(Ceasefire Line)转变为“控制线”(Line of Control)。这在国际法意义上改变了印巴在克什米尔地区的军事形态,并在某种程度上赋予双方对对方所控制的克什米尔领土合法性的默认。

<sup>2</sup> “Simla Agreement”, <http://www.indianembassy.org/policy/Kashmir/shimla.htm>

<sup>3</sup> 陈延琪:《印巴分立:克什米尔冲突的滥觞》,新疆人民出版社,2003 年出版,第 215 页。

<sup>4</sup> “印度重申以《西姆拉协定》为基础继续印巴对话”, <http://gb.cri.cn/3821/2004/05/29/502@176888.htm>

<sup>5</sup> “辛格将向美强调反对中国在南亚发挥作用”, [http://news.ifeng.com/world/200911/1122\\_16\\_1446323.shtml](http://news.ifeng.com/world/200911/1122_16_1446323.shtml)

在这种背景下,印巴决定启动和平进程,改善双边关系。2004年 1月,印度总理瓦杰帕伊和巴基斯坦总统穆沙拉夫在南盟峰会期间会晤,双方决定重启 1998年确立的“全面对话”机制(外交秘书级别)。同年 6月,印巴两国外交秘书在新德里举行了首轮“全面对话”,宣告和平进程正式启动。印巴和平进程主要由“全面对话”和“混合委员会”两个对话机制组成。“全面对话”重点讨论锡亚琴冰川问题、<sup>1</sup>锡尔克里克湾划界、<sup>2</sup>乌勒大坝和土伯尔引水工程、恐怖主义和毒品走私、经济和贸易合作、双边友好交流、和平与安全(包括信任措施)、查谟和克什米尔问题等在内的影响双边关系的八大议题。在“全面对话”框架下,印巴两国还定期举行技术和专家级别会谈,就包括核武器信任措施、常规武器信任措施、跨克什米尔实控线信任措施以及两国海岸警卫队、禁毒署、铁路、公路和民航管理部门的合作交流进行对话。印巴“混合委员会”是两国双边对话的另一个重要机制,着重探讨两国合作的领域和途径。”另外,印巴两国还就各自关押的对方公民和被抓渔民的人道主义待遇、领事探望、释放遣返等司法合作等问题进行不定期的对话。

自印巴启动和平进程以来,两国进行了五轮“全面对话”,在解决影响印巴关系问题的思路上做了有益的探索,在推动两国交往方面达成了不少共识。<sup>3</sup> 2009年 9月 27日,印巴两国外长在纽约联合国大会期间举行了五轮“全面对话”。双方在会谈中强调要努力发展“睦邻友好关系”,重申对话是解决两国分歧的唯一途径。此次外长会晤是继当年 6月和 7月印度总理辛格分别会晤巴基斯坦总统扎尔达里和总理吉拉尼之后,两国领导人之间的又一次高层互动,标志着印巴全面对话进程的继续推进。种种迹象表明,印巴“这两个南亚邻国正试图彼此加强接触以达最终和平”。<sup>4</sup> 印度战略分析人士、《展望》杂志编辑普拉内·夏尔马(Pinner Sharma)认为,和平进程符合印巴两国利益,也是两国民间的呼声。<sup>5</sup> 总体上,在和平进程的推动下,印巴关系在逐步改善和“回暖”,信任基础在逐步建立,这为克什米尔问题的和平解决创造了良好的条件。

## (二)印巴国内舆论的转向和民意的变化。舆

论是政治的“风向标”。同时,舆论通过引导公民对政治的感知,进而影响公民的政治参与进程,形成公民意识,并作用于领导者的政治决策。印巴长期对抗与对对方的妖魔化宣传,使双方民众互不信任,敌意加深,造成了彼此之间很深的心理隔阂和排斥。近年来,印巴国内要求反思、调整克什米尔政策,尽早解决争端以改善两国关系的理性呼声升高,两国的主流媒体和有影响的学者、知名人士在报道、分析克什米尔问题时越来越尊重事实和现实,相互间的敌对性宣传大为减少。双方认识到,尽早实现和解符合各自的利益,而这需要双方都做出必要的妥协。印度有一种观念认为,鉴于印巴关系紧张所付出的代价高昂,而和平可能带来好处,印度应该重新考虑其在克什米尔问题上的立场。这种倾向受到一些重要人物的支持。<sup>6</sup> 另外,在印度还有人提出,法国和德国能摒弃历史积怨,成为好邻居和好朋友,相比之下,印巴存在的分歧是较短的,并且不是不可调和

<sup>1</sup> 锡亚琴冰川位于中、巴、印三国交界处,战略地位极为重要。1949年,印巴签署的《卡拉奇协定》仅模糊地提到“停火线南起马纳瓦尔(Manawar),北至开伦(Keran),然后从开伦向北至冰川地区(Glacier area)”。《西姆拉协定》也未明确划定锡亚琴冰川界线。锡亚琴冰川一度成为印巴双方对峙的前沿和引发新的对抗和冲突因素。近年来,随着印巴互信措施在各个领域的加强,锡亚琴冰川军事“化冻”也出现了转机,双方已将该问题纳入印巴和平进程的“八项议题”之列。

<sup>2</sup> 锡尔克里克湾位于巴基斯坦南部的信德省与印度西部的古吉拉特邦之间,蕴藏有丰富的油气资源,资源战略地位十分重要,印巴对这一地区的划界一直存在争议。1969年以来,印巴已经就锡尔克里克湾湾边争端举行了多轮会谈。2004年 12月,两国在会谈中同意组织联合调查组共同勘测确定这一地区的边界。

<sup>3</sup> 印巴混合委员会成立于 1983年 3月,在 1983—1989年间,双方仅举行过 3次会议。2005年 4月,巴基斯坦总统穆沙拉夫访问印度时,双方决定重启混合委员会的工作。2005年 10月 4日,印巴在伊斯兰堡举行的混合委员会磋商中,决定将下设的四个次级委员会纳入包括农业、医疗、科技、信息、教育、信息与通讯、环境和旅游等八个方面的工作组进行商谈。参见: [http://news.xinhuanet.com/english/2006-03/20/content\\_4325865.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2006-03/20/content_4325865.htm)

<sup>4</sup> 双方达成的共识中,在克什米尔问题上,跨克什米尔实控线的信任措施建设取得了进展,双方关于在克什米尔地区实现停火的协议得到遵守。在跨越克什米尔实控线信任措施建设方面,涉及方便克什米尔民众交往方面的共识增多。两国同意开通和增加连接印控区和巴控区的公路客运,开通货车运输方面也有进展。双方还就加强克什米尔地区的贸易方式,包括相互免除关税的商品清单等问题进行了探讨。

<sup>5</sup> 熊坤新、张丽娟:“2009世界民族问题:新特点、新趋势”,《中国民族报》,2009年 12月 15日。

<sup>6</sup> 王耀东:“浓雾‘助长’印巴越界渗透”,《文汇报》,2010年 1月 12日。

<sup>7</sup> Sisir Gupta “Issues and Prospects in Kashmir”, in Verinder Grover (ed.), *International Relations and Foreign Policy of India, Vol 2, India's Neighbours and Her Foreign Policy*, New Delhi Deep & Deep Publications 1992, p 441

的,它们也能像法德那样做到和平相处。<sup>1</sup>而在巴基斯坦也有同样的看法,即巴印应该向法德学习,用友善的方式解决彼此的争端,建立诚挚关系。<sup>2</sup>巴基斯坦近来更是出现了重新评估本国对克什米尔政策的动向:一些人提出了一个长期被禁止讨论的问题,即值得为克什米尔而战吗?巴发行量最大的报纸《战斗报》发表的一篇社论指出,巴基斯坦将1/3的预算用于国防,政府应寻求与印度和解,“即使这意味着在克什米尔问题上做出妥协。”<sup>3</sup>

随着印巴和平进程的推进以及国内舆论的积极转向,近年来两国的民意也随之发生了积极变化。主要表现在:1、两国的民间交流相当活跃。在印巴两国,主张避免对抗、尊重彼此主权和国家利益是主流民意。双方的智库、非政府组织、妇女组织等交往频繁。参与交流的人员包括记者、处理印巴关系的前外交官,甚至前军事指挥官等。2、持续的冲突也在印巴的普通百姓中间产生了厌倦心理,他们认识到这种状况使两国都付出了牺牲社会进步和经济发展的高昂代价,迫切希望和平与发展。以前发生的3次战争都未能消除印巴间的争端,再开战也肯定解决不了问题,这是印度各界的普遍看法。3、没有经历分治痛苦的两国年轻人承载的历史负担比老一辈少,他们互视为普通邻居。对于克什米尔问题,他们更倾向于用和平与友善的方式解决。<sup>4</sup>

## 四、第三方参与解决克什米尔问题的可能性

(一)第三方国际危机管理。所谓国际危机,是指“两个或两个以上的国家和政府之间在严重冲突中所发生的相互作用,这种冲突不是实际的战争,但却使人感到高度的战争威胁”。<sup>5</sup>危机的构成应至少包括“决策单位的首要目标受到威胁”、“可做出反应的时间大大受限”以及“事件本身的意外性”等基本要素。<sup>6</sup>

国际危机管理(international crisis management)是决策理论中的一个特殊领域,它指的是一种在有限时间内制定正确对策、防止危机扩大化的过程。其根本目标是通过政策选择,在最大程度上用和平手段保护自己的国家利益。约瑟夫·奈(Joseph S.

Nye Jr)指出,危机管理指的是应付已经发生的危机的措施,是为了防止其成为导致战争的诱因。<sup>7</sup>杨森(Patricia Youngson)认为,无论在冷战时期,还是在后冷战时期,危机管理基本上作为外交辅助工具出现的,即防止危机发展成为战争。<sup>8</sup>在现实的国际政治中,第三方介入是国际危机管理的重要形式。

国际危机管理有三个主要目标:1、通过限制和控制可能导致突发性冲突以避免战争;2、消除潜在的冲突以化解危机;3、建立或发展危机管理的组织或制度,即安全网络和制度,以应付将来可能发生的危机。<sup>9</sup>由于主权国家是当今国际政治中的行为主体,不存在一个凌驾于主权国家之上的世界政府,因此当国际危机发生而危机的当事方无法管理以自身为主体一方的危机时,第三方因而成为预防、减缓或控制危机升级过程的重要施动方,通过调解、斡旋、调停等促使危机当事方通过谈判、协商等和平手段解决危机,从而实现危机的有效管理。一般来说,在这种介入方式中,参与危机管理的施动方是大国、有影响力的地区大国或者是国际组织。被管理的对象主要是发生国际危机的国家,既包括地区大国,也包括中小国家。<sup>10</sup>国际危机管理的实践表明,即使是有预谋的危机,挑起方所希望的也是在避免危机扩

<sup>1</sup> Rajeshwar Dayal “India and Pakistan Opportunities and Compulsions”, in Verinder Grover (ed.), *Ibid.*, p. 612

<sup>2</sup> Noonul Haq “Pakistan and the Indian Quest for Hegemony 1947-2003”, *PRL Journal*, Vol. 0, No. 2 (Summer, 2003), p. 41.

<sup>3</sup> John Lancaster “Pakistan is Weigh Stance on Kashmir Economy Should Get Resources Many Now Say”, *The Washington Post*, May 28, 2003.

<sup>4</sup> 马嫒:“影响克什米尔问题的因素在变化——印巴关系新缓和的原因”,《南亚研究》,2004年第2期。

<sup>5</sup> Glenn H. Snyder and Paul Diesing *Conflict Among Nations Bargaining. Decision-Making and System Structure in International Crises* Princeton: Princeton University Press, 1977, p. 7.

<sup>6</sup> [美]詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉著,阎学通等译:《争论中的国际关系理论》,世界知识出版社,2003年出版,第630页。

<sup>7</sup> Joseph S. Nye Jr., “Arms Control and the Prevention of War”, in Bernard F. Hallbrun, ed., *Essays on Arms Control and National Security*, 25th Anniversary Edition, U. S. Arms Control and Disarmament Agency, 1986, pp. 255-272.

<sup>8</sup> Patricia Youngson, “Coercive Containment: The New Crisis Management” *International Relations*, 2001, Vol. 15, No. 5, p. 37.

<sup>9</sup> 杨洁勉:《后冷战时期的中美关系:危机管理的理论和实践》,上海人民出版社,2004年出版,第10页。

<sup>10</sup> 赵绪生:“后冷战时期的国际危机与危机管理”,《现代国际关系》2003年第1期。

散和朝战争方向恶化的前提下实现自己的目的。

(二)第三方介入印巴争端与冲突的成功实践。解决克什米尔问题并不应排除第三方参与的可能性。历史上,印巴曾通过第三方的介入解决了它们之间的一些争端和冲突,<sup>1</sup>其中主要包括:

1、印巴分治时的边界划定。印巴分治时,旁遮普与孟加拉地区边界由英国边界委员会主席西里尔·拉德克利夫(Cyril Radcliffe)参照双方所拟的界线,于1947年主持划定,最终方案以其名字命名为“拉德克利夫裁决”(Radcliffe Award)。“拉德克利夫裁决”决定了新生印度和巴基斯坦两国部分边界的走向。虽然这一裁决以宗教信仰的地域分布格局为划分边界的基本原则,人为地割裂了经济文化的完整体系,切断了印度河流域工农业的经济联系,在印巴国内一直存在较大争议,但其为印巴分治划定的边界线却为确定两国的正式边界提供了法律依据。

2、印度河水资源分配争端。“拉德克利夫裁决”将印度河水利系统一分为二。印度河及五大支流的上游部分划归在印度境内,下游部分划归在巴基斯坦境内。由于南亚次大陆的季风气候,降水季节分布不均,为此印度在这些支流上筑起水坝。在干旱季节,印度从自身经济和战略利益出发,不向下游供水,使巴基斯坦的农业灌溉受到严重影响,从而引起两国上下游用水纠纷,且矛盾日趋激化,双方为此险些诉诸武力。经过世界银行长达10年(1951—1960)的调解,两国政府于1960年9月19日在卡拉奇签订《印度河水条约》(Indus Waters Treaty),并同时成立“印巴印度河常设委员会”(Permanent Indus Commission, India and Pakistan)。<sup>2</sup>条约签订后,印巴两国按照条约开展了对印度河水资源的综合开发利用。从此,印度河的治理开发进入一个新的阶段。”

3、卡奇沼泽地纠纷。卡奇沼泽地(Rann of Kutch)是位于印度中西部、巴基斯坦南部印度河入海口的一块盐碱泥滩地,面积约1.8万平方公里。由于雨季被洪水淹没,印巴从未在这里划定边界。早在殖民时期,英印殖民当局也一直未在这里划过省界。印巴分治时,印度对卡奇沼泽地北部的领土提出过要求,但因该地属于西巴基斯坦信德省的实际管辖之下而没有引发大的冲突。1965年3月,印

巴两国因大沼泽西部边界发生争执并交战。<sup>3</sup>在英国首相道格拉斯·霍姆(Douglas Home)的调停下,4月27日双方实行非正式停火。7月1日,停火正式生效,争端得以平息。1968年,经国际法庭裁决,卡奇沼泽地约10%划归巴基斯坦,约90%划归印度,争端得到解决。

4、卡吉尔冲突。卡吉尔(Kargil)是一块海拔5000米的高地,位于克什米尔印巴停火线印度一侧。1999年5月,700多名巴基斯坦武装人员占领卡吉尔地区。印度声称,这些入侵者多数是巴基斯坦军人,而巴基斯坦坚持认为是克什米尔穆斯林战士。5月底至6月初,双方在卡吉尔山上150公里沿线展开激烈战斗。战斗中,印度出动空军实施轰炸,“这是自1971年以来印度首次使用空中力量支持在克什米尔地区的军事行动”。<sup>4</sup>有人曾作过统计,在卡吉尔危机期间,印巴两国的高层官员间接和直接向对方发出核威胁的次数不少于13次。<sup>5</sup>而据《华盛顿邮报》报道,当时有迹象表明,巴基斯坦军队已在与印度交界的地区部署了核导弹。<sup>6</sup>在局势不断升级,有可能导致印巴第四次战争甚至核战争的危急关头,美国时任总统克林顿直接出面调停,采取了“明显倾向于印度的立场”,成功说服巴基斯坦总理谢里夫同意“采取具体行动恢复实际控制

<sup>1</sup> 关于第三方参与解决双边争端和冲突,理论上主要包括危机管理和冲突干预两个方面。危机管理属于争端调解的范畴(预防型),而冲突干预则属于战争调停的范畴(反应型)。危机管理的目标是预防冲突的发生,而冲突干预的目标则是消解冲突的强度。第三方参与国际争端调解的三个层次分别是危机预防、危机管理和冲突干预。

<sup>2</sup> 截止2002年5月,“印巴印度河常设委员会”共举行了包括一年一度的“印巴印度河年会”在内的87次会议。

<sup>3</sup> 与此相关的一个典型事例是巴格里哈水电站(Baghar Hydro Power Plant)纠纷。这一纠纷的核心是印度修建巴格里哈水电站适用《印度河水条约》的合法性问题。根据条约规定的争端解决程序,巴基斯坦于2005年1月将争端提交世界银行,经过世界银行指派的专家雷蒙德·拉菲提(Raymond Lafitte)的仲裁,纠纷得到解决。参见:Raymond Lafitte Baghar Dam and Hydroelectric Plant Expert Determination—Executive Summary[R], Lausanne, February 12, 2007.

<sup>4</sup> 有关此次争端的背景是,1965年2月印度在苏联的援助下对维吉科特、卡林沙希和卡夫达周围进行地下探测。在印军占领卡奇沼泽地数周后,便传出该地区的地下可能蕴藏着石油的消息。据此,一般认为这是印度采取行动占领该地区的主要原因。

<sup>5</sup> Sumit Ganguly, *Conflict Unending: India—Pakistan Tensions Since 1947*, New York: Columbia University Press, 2001, p. 117.

<sup>6</sup> Praful Bilwaj, “New Delhi’s Draft Nuclear Doctrine Could Ignite Arms Race”, *Dawn*, August 23, 1999.

<sup>7</sup> Alan Sipress and Thomas E. Ricks, “Report India, Pakistan Were Near Nuclear War”, *The Washington Post*, May 15, 2002.

线,与《西姆拉协定》保持一致”,冲突得以平息。

此外,2001年12月,印度议会大厦遭受恐怖主义袭击,印度指责巴基斯坦卷入了这起事件,双方关系高度紧张,一度处于战争边缘。2002年5—6月,美国出于自身反恐战略的需要,出面调解印巴危机,紧张局势得以缓和。

基于印巴在历史上通过第三方以和平方式解决彼此纠纷的经验,以及第三方在国际危机管理方面的成功实践,同样,克什米尔问题也可以通过诸如联合国(或其他国际组织、国际机构)、中立国家或双方都可以接受的知名人士等第三方的介入得到解决。虽然长期以来印度拒绝第三方插手克什米尔问题,但实际上,近年来印度对国际调解和斡旋的立场已有所松动。<sup>1</sup>这使得第三方参与解决克什米尔争端的可能性增加。

克什米尔问题的最终解决,归根结底无非三种途径:打、拖、谈。历史上,印巴双方主要选择战争手段解决该问题。实践证明,战争只能使问题更加复

(接第17页)派的认可。索过渡政府执政地位岌岌可危,目前在非盟维和部队支持下仅控制首都摩加迪沙总统府、机场和港口等几个据点,其余地区均在反政府武装控制之下。近一两年美国、欧盟和一些非洲国家着力帮助索过渡政府训练安全部队,以提高索政府军的作战能力,防止索过渡政府垮台。但索过渡政府在整合各部族武装、构建安全部队指挥体系方面进展缓慢,同时总统艾哈迈德与总理舍马克之间因权力之争无法合作(后者于2010年9月21日宣布辞职),使过渡政府在与“伊斯兰青年运动”的对决中长期处于下风。因此,外界普遍不看好索过渡政府,认为它没有能力结束索马里的战乱,实现该国的和平与稳定。坎帕拉事件发生后,尽管欧、美采取加强索过渡政府安全部队建设的做法,但预计很难扭转目前索政府军在战场上的不利局面。实际上,美国官员也清楚向索马里“注入”更多部队和武器装备有一定风险,但是他们别无选择,不能听任“伊斯兰青年运动”占领整个国家。<sup>1</sup>

(三)政治和解进程未获新进展。2008年,索马里前过渡政府与反对派组织“索马里再次解放联

盟”达成停火协议和权力分享协议。双方根据权力分享协议于2009年1月组成新的索马里过渡政府,但“索马里再次解放联盟”中的强硬派以及“伊斯兰青年运动”等反政府武装组织一直拒绝加入和平进程。因此,可以说新政府是基础十分有限的团结政府。新政府成立以来,因索马里武装派别众多、矛盾复杂、部族利益分歧,特别是新政府缺乏强烈推动政治和解的意愿,索马里政治进程一直裹足不前。索马里的恐怖主义由于该国长期的战乱和无政府状态而滋生蔓延,因此要从根源上消除恐怖威胁必须恢复国家和平稳定及法律秩序,这需要一个建立在广泛基础上的、稳定的和强有力的政府才能实现。从坎帕拉事件后有关各方应对索马里恐怖威胁的做法看,无论是非洲国家增派非盟维和部队、扩大维和授权,还是美国、欧盟加强索过渡政府的安全部队建设,都是着眼于帮助索马里政府扭转安全局势,属于治标不治本。要从根本上解决索马里问题,还需要各方想办法推进该国的政治和解进程。◎

<sup>1</sup> 由于客观上存在国力的差距,一直以来,巴基斯坦希望促成克什米尔问题国际化,通过引入外部势力解决克什米尔问题,如主张按联合国决议举行公民投票、冷战期间的结盟政策等。而印度则一直拒绝外部势力的介入,同时反对克什米尔地区的“第三势力”参加有关克什米尔问题的双边会谈,坚持该问题只能通过印巴双边谈判框架内解决的政策。

<sup>2</sup> 程瑞声:《南亚的热点:克什米尔》国际文化传播公司,2007年出版,第262页。

<sup>1</sup> “News Analysis – More Troops for Somalia but No Peace to Keep”, *New York Times*, July 28, 2010