

· 政治法律 ·

试析美国南亚战略变化的四个阶段

王克东

(山东建筑大学外语学院, 山东济南 250101)

摘 要 南亚地区具有重要的战略地位, 美国与印度和巴基斯坦的关系充分反映了美国的南亚战略。美国与印巴两国关系的变化自印度独立以来经历了美巴轴心、印巴均衡、扬印抑巴、重巴顾印等四个不同阶段。通过对这四个阶段的分析, 可以得出这样一个结论: 美国的南亚政策是出于维护其全球战略利益的考虑, 而绝非维护地区和平。

关键词 美国南亚战略; 印度; 巴基斯坦

作者简介 王克东 (1968—), 男, 山东滕州人, 山东建筑大学讲师、硕士。研究方向: 美国文化、政治研究。

南亚地区位于印度洋北岸, 扼欧、亚和大洋洲海上交通要道, 具有重要的战略地位。印度、巴基斯坦作为南亚次大陆两个重要的国家与美国的关系, 充分反映了美国的南亚战略。自 1947 年印度独立以来, 美国的南亚政策一直处于调整之中, 由冷战时期“美巴轴心”的战略关系, 到冷战结束初期的“印巴均衡”的政策, 再到“重印轻巴”的政策调整, 以及 9·11 事件后, 为反恐而“重巴顾印”。本文拟对美国南亚战略变化的四个阶段进行探讨, 以把握美国南亚政策今后的走向。

一、美巴轴心阶段

从印度独立的 20 世纪 50 年代中期, 美国的南亚政策受到了英国政府的极大影响。具体表现在 1948 年初, 印度为了得到美国的同情和支持, 将克什米尔问题提交联合国讨论, 鉴于英国对这一问题的政策, 美国对印巴这一纠纷采取了平衡的政策。美国在克什米尔问题上的立场使印度对白宫大失所望。

20 世纪 50 年代中期, 美国在东南亚和西南亚地区组建东南亚条约组织和巴格达条约组织, 目的是为了遏制苏联和中国等社会主义国家。巴基斯坦出于寻求力量对抗印度的考虑参加了这两个军事组织。而印度则对外宣布实行“不结盟”。印度的不结盟政策引起美国的极度不满, 杜勒斯批评不结盟政策为不道德。^[1] 1953 年, 美国决定将巴纳入军事联盟体系, 准备向其提供武器援助。印度在朝鲜问题上奉行独立自主的外交政策, 曾

为阻止危机加剧努力进行调解, 况且将朝鲜战争后美国在亚洲势力的不断增长, 看作将亚洲变为冷战区的必然过程。美国对印度不结盟政策的批评、印度对美国氢弹实验的谴责, 以及美国不支持印度在克什米尔问题上的立场, 都表现了印度和美国之间的政策冲突。1954 年春, 美国宣布向巴提供军事援助, 美国的军事联盟使印美关系步入低谷, 也埋下了两个国家不和的种子。

在苏联热核爆炸后的两个月内, 巴基斯坦总督古拉姆·穆罕默德和外交部长于 1953 年 11 月在华盛顿会见了美国总统艾森豪威尔和国务卿杜勒斯, 最后订立了巴美双边防务协定。印苏友好关系同时确立。1953 年 12 月印苏两国签署了五年贸易协定。1955 年初, 苏联正式同意帮助印度在比莱建立一个钢铁厂。印度总理尼赫鲁于 1955 年中期访问苏联, 苏联领导人赫鲁晓夫也于同年 11 月访问印度。苏联领导人公开表示支持克什米尔归属印度, 并承诺给予印度更多的经济援助。

1962 年中印边界冲突爆发后, 由于美印在对华问题上立场一致, 两国关系出现了密切的迹象。如第二次印巴战争后, 美国开始对印巴两国采取不偏不倚的政策。但是, 苏联和印度关系急剧升温, 印度从苏联获得大量先进武器装备, 与美国的关系变得十分冷淡。1971 年苏印签署了友好合作条约, 两国建立了具有军事同盟性质的战略合作关系。在经济上, 印度同苏联保持着密切的往来, 石油进口几乎完全依赖苏联。美国对印度也奉行

敌视政策。为维护美国在南亚的战略利益,更主要地为了遏止苏联,美国与巴基斯坦建立了合作关系,美巴轴心形成。由此,在南亚形成了美巴对苏印的战略格局。

冷战时期,受美苏战略格局的影响,南亚地区的主要国家印度和巴基斯坦分别被纳入两大敌对的阵营。巴基斯坦被美国纳入反苏反共的《巴格达条约组织》和《东南亚条约组织》,而印度则被苏联视为制衡美国的盟友。^[2]

二、印巴均衡阶段

冷战结束后,南亚战略格局出现重大变化。1993年4月,美国宣布对印巴实行“不偏不倚”的政策,即在印巴之间保持某种平衡。正如1994年底上任的美国驻印度大使威斯纳所言:“鉴于印巴两国大小、国防地位有着明显差别,美国的政策不会是等距离的或绝对平衡的。”

上世纪90年代中期后,美国开始对其基于冷战体制的亚太战略进行大幅调整,其南亚政策随之出现显著变化,由“美巴轴心”向“印巴均衡”方向发展。随着美国全球战略架构的基本形成和国际形势的深入发展,印度在美国全球战略中的地位进一步提升,而巴基斯坦则进一步衰落。

印度是南亚地区最大的国家,幅员辽阔,占整个南亚次大陆的67%,人口众多,战略地位重要,对南亚事务具有举足轻重的作用。美国要想维护在南亚地区的影响力,没有印度的合作是不可想象的。冷战后,俄罗斯无力与美国在全球进行抗衡,与印度的特殊关系也已瓦解。1993年初俄罗斯总统叶利钦访问印度时重新签定的两国友好条约删除了有关军事支持的条款,就是一个例子。在这种情况下,改善与美国的关系也符合印度的现实利益。印度希望借助美国的力量,实现自己成为世界大国的愿望;在经济领域,获得美国先进的技术设备和资金,以加快国内经济发展,同时希望更多的印度产品能够进入美国市场。正是在战略上的相互需求,使得两国关系发展迅速。

1994年5月14~20日,印度总理拉奥访问美国,在华盛顿与克林顿举行会晤,共同发表了《联合声明》,将两国关系确定为“一种新的伙伴关系”,达成了在联合国维和行动、防止大规模毁灭性武器的扩散以及双边合作等问题的共识。双方会谈的重点是加强经济合作,在会谈后举行的联合记者招待会上,克林顿表示,他同拉奥的会谈标

志着美国与印度之间开始“一种非常密切的关系”。他强调指出,尽管双方在人权、防止核扩散等问题上存在分歧,但这并不妨碍两国间友好关系的发展。拉奥也同时表示,他同克林顿的会谈是“建设性的、有益的和坦率的,是朋友之间的会谈”,认为这次访美“为消除印美双边关系中在冷战时期产生的一些非正常现象,提供了一个前所未有的机会。”这次会晤为两国关系的进一步发展创造了条件。此后,美国高级官员频繁访问印度,两国关系不断升温。在大使一职空缺近两年后,美国任命了新的驻印大使。此后,双方的军事关系得到进一步的发展。1995年1月12日,美国国防部长佩里首防印度,同印度签署了“具有历史意义”的《印美防务协议》。在经济方面,美国加强了同印度的经贸往来。1996年两国贸易额为95亿美元,1997年超过100亿美元。^[3]

巴基斯坦欢迎美国在南亚实行“不偏不倚”的政策,认为它符合巴方的政治、安全需要。巴基斯坦方面认为,美国有责任像解决中东问题一样在南亚发挥积极作用,呼吁美国在印巴之间进行调解,以解决两国在克什米尔和核不扩散等问题上的争端和冲突,并建议美国提出召开由安理会常任理事国和德、日等国参加的有关南亚问题的多边会谈。在美国看来,继续保持和发展同巴基斯坦的关系,有利于其实现南亚战略,维护美国在这一地区的利益。在反恐怖、核不扩散、扫毒以及遏制伊斯兰原教旨主义等方面,美国需要巴基斯坦的配合和支持。美国负责南亚事务的助理国务卿拉斐尔1995年9月在参议院外交委员会作证时提出,“巴基斯坦是一个温和的伊斯兰大国,在这个麻烦的地区,美国需要与巴基斯坦建立一种富有成果与合作的关系”。克林顿本人也明确表示,美国“无意抛弃巴基斯坦”,巴基斯坦“一直是个良好的合作伙伴”。

美国在南亚战略立足点从支持巴基斯坦抗衡苏印转变为承认印度的南亚大国地位,改善与印度的关系,适当拉开与巴基斯坦的距离,使美印关系和美巴关系保持相对协调,美国的战略意图是通过加强同印度的关系、维持与巴基斯坦的关系,加紧向南亚地区渗透,确保南亚地区形势的稳定,力图把南亚纳入自己的战略轨道,在这一地区发挥重要作用和影响。

三、扬印抑巴阶段

克林顿执政后期,美国在南亚采取“重印轻巴”的政策,极力拉拢印度,改善美印关系。布什上台后,更加强调与印度的“天然盟国”关系,不仅奉行在南亚“印度第一”的政策,甚至还出现了“印度惟一”的倾向。而对过去的盟友巴基斯坦却极为冷淡。

这种政策取向是由冷战后美国全球战略调整决定的。随着美国全球战略架构的基本形成和国际形势的深入发展,印度在美国全球战略中的地位进一步提升,而巴基斯坦则进一步下降。美国在设计全球战略时,十分重视培育和扶植地区支柱力量,认为通过“强强联合”的方式,既可防止地区主要国家形成反美联盟,又有助于维持美国在全球的主导性霸权地位。印度具备成熟的民主体制和潜在的大国实力,因此被美国视为维持地区稳定的支柱。美国前总统国家安全事务顾问赖斯认为,无论从经济上还是政治上,印度都将成为一支独特的力量。如果美国与印度建立更广泛的联系,地区安全问题就会得到更好的解决。出于这种考虑,美国从高层交往、经贸合作、军事合作等各方面强化了双边关系,使美印关系在短期内迅速升温。美国的主动姿态使印度“受宠若惊”,投桃报李,在一些重大国际问题上给美国以前所未有的坚定支持。2001年5月1日,布什发表关于国家导弹防御计划的演讲之前,赖斯向印度外交部电话通报讲话大意。对于美国这种友好之举,印度立即突破原有立场,赞扬布什讲话意义重大,影响深远。值得注意的是印度的这种高调声明是在美国的盟国均对国家导弹防御计划心存疑虑,不愿匆忙表态的情况下做出的,而印度此前对美国的导弹防御计划一直持批评态度。

随着冷战的终结和美国全球战略的调整,巴在美全局战略中的地位大大下降;而在巴国内伊斯兰原教旨主义盛行,反美情绪高涨,美巴关系日渐疏远。1998年5月巴基斯坦进行核试验后,美国曾试图阻止其再次进行核试验,但巴基斯坦出于国家安全的考虑,依然进行了核试验,这使美国对巴极为反感,对其进行经济制裁,致使美巴关系降温。1999年10月巴基斯坦发生政变,谢里夫民选政府被推翻,成立了以穆沙拉夫为首的军政府。美国对巴基斯坦的军事政变予以谴责,并采取了一些制裁措施,使两国关系雪上加霜。2000年3月,克林顿访问南亚,在印度停留了5天,而在巴

这个昔日盟友的逗留时间仅为4个小时。美巴关系可见一斑。小布什执政后,美国怀疑巴基斯坦向朝鲜、伊朗扩散核技术,美巴关系又一次蒙上了阴影。2001年上半年,时任美副国务卿的阿米蒂奇和参谋长联席会议主席谢尔顿先后访问印度,但都没有访问巴基斯坦,这说明巴在美国的南亚战略中已被显著地边缘化了。

“9·11”事件在相当程度上改变了美印关系急剧升温、美巴关系每况愈下的局面。美国为借助巴基斯坦彻底摧毁本·拉丹和塔利班,迅速调整对印、对巴关系,将“重印轻巴”、“扬印抑巴”改为“重巴顾印”。

四、重巴顾印阶段

“9·11”恐怖袭击发生后,反恐成为美国的首要任务。美急欲对躲藏在阿富汗的本·拉丹和对其进行庇护的塔利班采取军事行动。巴基斯坦与阿富汗接壤,且曾经与塔利班有直接的联系,巴作为美反恐战争的前线国家具有不可替代的重要地位。而印度与阿富汗相距较远,中间又为巴所隔,对美国采取军事行动的意义远逊于巴。因此,美不得不对巴基斯坦这个一度被认为失去价值的昔日盟友予以重新重视。为此,美国全方位加强了对巴的扶持力度。在政治上,美国对穆沙拉夫恢复国内稳定的努力给予坚定支持;在经济上,基本取消了对巴实施了三年之久的经济制裁,还先后向巴提供了数十亿美元的经济援助,并制定、实施一整套援巴计划;在外交上,美国刻意显示美巴接近的姿态。2001年10月中旬,鲍威尔已经戏剧性地将出访的次序改为先巴后印。他在伊斯兰堡与穆沙拉夫进行了两次长时间的会谈,并就阿富汗形势、克什米尔问题公开发表了接近巴方立场的讲话。

巴基斯坦国内与塔利班存在深厚的渊源关系,在穆沙拉夫决定支持美国采取军事打击以后,国内亲塔反美情绪十分高涨,穆沙拉夫面临严重的政策压力。美国为了帮助巴稳住局势,缓解十分严峻的经济形势,向巴紧急提供1亿美元的财政援助,并延长了396亿美元的债务偿还期。美国展开军事行动以后,已经考虑向巴基斯坦追加5亿美元的援助。为了促进美巴合作,美国还运用自身在国际金融机构的影响,谋求扩大对巴援助。国际货币基金组织在先前提供1.35亿美元融资的基础上,同意再提供新的融资。世界银行也决

定提供总额为 3 亿美元的新融资。^[4]

另外,为了防止极端势力获得核武器,美国已经向巴基斯坦提供了防止滥用核武器的密码装置的技术情报。2001 年 10 月中旬,鲍威尔已经戏剧性地将出访的次序改为先巴后印。他在伊斯兰堡与穆沙拉夫进行了两次长时间的会谈,并就阿富汗形势、克什米尔问题公开发表了接近巴方立场的讲话。其后,为促使并保证巴将更多精力放在反恐方面,美国还大力斡旋印巴冲突,迫使印度从边界撤军;在军事上,美国迅速恢复了对巴的军事援助,开始向其出售先进武器装备。

“9·11”事件后,印度迅速做出了反应。外长辛格表示,在美国采取对塔利班报复性打击的过程中,印度愿意提供“最充分的合作”,其中包括提供相关情报、后勤支援及军事设施。印度期望美国能将巴列为支持恐怖主义的国家并将在克什米尔地区活动的武装分子列为军事打击对象,从而借美国之手一举置巴于死地。然而,印度的这些姿态并未得到美国的积极回应。布什在与瓦杰帕伊通话时明确表示,美国的军事行动意在扫除全球恐怖主义,而不是特定地区的恐怖主义。美国的这种态度与此前的情况形成了强烈的反差,使印度倍感失落。

事实上,美国自开始确定美巴反恐联盟后,就

一直试图在印巴之间维持某种平衡;既要重视巴在反恐战争中的重要作用,又要顾及印度在整个地区战略和全球战略中的重要地位。在 2003 年 6 月穆沙拉夫防美过程中,美同意向巴提供 30 亿美元的援助,但仍拒绝交付巴已付款的 F-16 战斗机,以继续维持核制裁。这一举动体现出了美国传统的地缘均势政策:美国不希望因加强美巴关系而破坏业已建立的美印战略关系,而是希望在两者之间寻求某种平衡。

总之,美国的南亚政策是出于维护其全球战略利益的考虑,而远非维护地区和平。美国南亚政策的短期目标是集中精力进行反恐战争和防止核扩散,而其长远目标则是维持地区均势,既要确保巴对印度的牵制作用,不使印度借机谋取印度洋霸权,又要继续发展美印新型战略伙伴关系。从短期目标看,今后一个时期,美国将高度重视巴基斯坦的作用。因为美国在防止核扩散、反恐怖、反毒品等方面都需要巴的合作与协助。从长远目标看,印度是一个拥有 10 亿人口的大国,也是一个正在崛起的地区强国,况且印度拥有重要的地缘战略地位,因此美国仍将看重印度在南亚、整个亚洲乃至更大范围内的作用。随着反恐的结束和印度战略重要性的相对提高,美国会更加侧重与印度的关系。

参考文献

- [1] 邱永辉. 美国全球战略与早期印美关系 [J]. 四川大学学报 (哲学社会科学版), 2000 (2): 100
 [2] 马荣升. 美国南亚建构下的克什米尔政策 [J]. 国际论坛, 2005, 7: 22
 [3] 赵学功. 当代美国外交 [M]. 北京: 科学文献出版社, 2001, (7): 214
 [4] 马加力. “9·11”后美国南亚政策的变化 [J]. 和平与发展, 2002 1: 16

The Analysis of the Four Stages About U. S. Strategy Toward South Asia

Wang Ke-dong

(School of Foreign Languages Shandong Jianzhu University, Jinan 250101, Shandong)

Abstract South Asia plays an important role in the global strategy. The relations of US-India and US-Pakistan reflect U. S. strategy toward South Asia. It experienced four stages since India's independence in 1947: The Axis of US-Pakistan, The Equal Treatment to India and Pakistan, Supporting India and Restraining Pakistan, Valuing Pakistan and Considering India. Through the analysis of the four stages, we can get a conclusion: the US strategy toward South Asia is in conformity to the US global strategy instead of safeguarding the peace in this area.

Key words U. S. strategy toward South Asia, India, Pakistan