

特載

印度、巴基斯坦、阿富汗與南亞安全

韋納 納著 劉志攻譯

韋納 (Myron Weiner) 教授生於一九三一年，一九五五年獲得普林斯頓大學博士學位，現為麻省理工學院國際研究中心高級研究員。研究興趣主要在探討開發中國家的政治變遷問題，而在研究印度及有關政黨、利益團體、投票行為、種族關係、人口政策、及內外人口遷移等方面尤負盛名。最近出版的著作為一九八一年的「印度之特惠政策：移民、中產階級、與種族平等」。本文係根據著者於本（一九八四）年一月二十七日在本中心演講之講稿譯譯而成。

一九七九年十二月蘇聯之入侵阿富汗，使得蘇聯的軍隊逼近印度東北的阿木里查 (Amritsar)、巴基斯坦瀕臨阿拉伯海的格瓦達港 (Gwadar)、伊朗位於荷莫茲海峽的阿貝斯港 (Bandar Abbas) 等均在三百哩左右。這種地緣政治的變化對於南亞國家（尤其是印度和巴基斯坦）在安全利害上所產生的影響，即為本文討論的主題。

對於地緣政治重大的變化，各個國家都無法輕易且迅速地加以因應。政治人物如同我們一樣，都是透過本身已經熟悉的透鏡來觀察這個世界，而且往往經過一段時日之後才察覺出此既有之透鏡早已不再合適。爲了瞭解印度和巴基斯坦對蘇聯駐軍阿富汗的反應，首先必須探討印巴兩國對本身在世界所處地位持何種看法。

印度自一九四七年獨立後，首要之務在使南亞不受外來勢力的干預。印度政府認爲，作爲大英勢力在南亞的繼承者，應爲此次大陸及印度洋之主宰。此所謂之「主宰」，對其他國家究竟有何涵義，印度本身並無特別的計畫，只是在最低限度下，外來勢力不應介入此地區，而且信奉印度教的印度人在巴基斯坦、尼泊爾、及斯里蘭卡的安全，應受其鄰邦的承認。

至於巴基斯坦，自始即不接受印度這種地緣政治的觀點，歷屆政府都深信必須援引外力以制衡印度。由於力量不足，惟有外力支持才足以獲得對抗的力量，若干政府官員更深信只要巴基斯坦加強戰備，則可趁印度內部紊亂之際，一舉攻掠喀什米爾回教徒居多數的地區。

前所謂印度為地區主宰力量的觀點，與尼赫魯的不結盟主義若合符節。不結盟主義在心理上切合一個甫自殖民地獨立之國家的國民情緒，主張新興國家不應與任何大國結盟。換言之，巴基斯坦在政治上或軍事上不應與蘇聯、美國、或中共有任何勾結。巴基斯坦當然不同意這種看法，不但參加了中東地區及東南亞地區與西方有關連的公約，並在一九五四年與美國簽訂了一項條約。巴基斯坦也尋求中共的援助，並在一段為時不長的期間尋求蘇聯的協助。

但是美國在事實上却顯示出並非巴基斯坦忠誠的盟友，在一九六五年巴基斯坦入侵印度時，拒予巴基斯坦援助，但在一九六二年中共入侵印度時給予印度援助，並對巴基斯坦之示好中共表示懷疑責難。到了一九七二年巴基斯坦內戰時，美巴關係便發生了最嚴重的破裂。對於印度欲為孟加拉而進行干預，美國官方表示反對，並派遣核子航艦進入孟加拉灣以示警告，此舉雖招致了印度的敵視，但也未能令巴基斯坦滿意。對於美國拒予軍事援助以對抗印度一節，巴基斯坦認為違反了美巴條約的規定。

美巴關係到了卡特政府時更進一步地惡化。卡特政府批評巴基斯坦的核子政策及人權問題，並拒予經濟及軍事援助。巴基斯坦羣衆搗毀美國大使館，象徵了美巴關係的低潮。

一九七〇年代中葉美國在南亞影響力雖然低落，但是南亞地區情勢的發展以及南亞國家與西南亞國家關係的發展，一般而言却有利於美國。伊朗在巴勒維國王統治下，力謀與陶德總統統治下的阿富汗及甘地夫人統治下的印度改善關係。伊朗勸使布托總統相信，伊阿與伊印關係的改善終將裨益於巴基斯坦與其鄰邦的關係。事實證明這是對的，陶德與布托大大地降低了彼此言詞的對抗，並在糾紛時起的都蘭界線(Durand line)問題上達成了協議；甘地夫人與布托在西姆拉(Simla)的會談，也使雙方在結束長達三十年仇恨的努力上跨出了一步。

此地區重要領導人物的相繼倒臺，如甘地夫人在一九七七年大選的失利、布托在一九七七年軍事政變中失勢、陶德在一九七八年共黨政變中下臺，以及巴勒維在同教革命中的失敗，使得整個地區的國際關係改觀。

印度中間偏右的人民黨政府(Janata government)在大選後掌權，似為未來的印巴關係預示不祥之兆，因其中包含一支反巴基斯坦的派系——人民陣線(Jana Sang)，而其領袖瓦吉巴伊(Atal Behari Vajpayee)又出任新政府的外交部長。但

事實上，此新政府較其前任之甘地夫人政府更能與巴基斯坦妥協。再者，人民政府較甘地夫人政府更致力於「不結盟」的立場。亦即被認為將採取較為疏遠蘇聯的態度；但事實上德賽 (Moraji Desai) 總理却致力於維持蘇聯的友誼並繼續向蘇購買軍備。印度新政府努力改善與巴基斯坦及其他鄰邦的關係，可說是政策上的主要轉變。

人民黨政府與國大黨政府都認為南亞不應受大國的干預，但是二者也有不同之處。人民黨政府的領袖們深信，印度只有在與其鄰邦改善關係下，才能挫抑彼等援引外力以制衡印度的動機，也才能減低美國、中共、與蘇聯在此地區的影響力。

蘇聯入侵阿富汗，是三十年來蘇聯軍隊首次進入第三世界國家，也是南亞首次直接感受蘇聯軍力的存在；此外，這事件正發生在印度國內政治變動的關鍵時刻。一九七九年十二月，印度舉行國會選舉；到了一九八〇年一月，也就是蘇聯侵阿後幾星期，由查拉辛格 (Charan Singh) 領導的樂克達黨 (Lok Dal) 政府在大選中受挫，甘地夫人領導的國大黨再度執政。由非國大黨領導的印度政府對於蘇聯侵阿的行動將有何種反應，此可從查拉辛格備妥的譴責聲明中一窺端倪，但此項聲明却一直等到其政府垮臺後才宣布。至於在甘地夫人所發布的聲明中，則暗示蘇聯的干預乃肇因於外來勢力干預阿富汗，這種看法實際上就是蘇聯的觀點。

由甘地夫人與查拉辛格二者的分歧，可以看出印度與蘇聯的關係並非一成不變，對於蘇聯入侵阿富汗的反應在印度也似乎沒有一致的看法。事實上，對於蘇聯在此地區的角色，印度官員公開所作的聲明與其私下所表示的關懷，往往有所差距。

對於蘇聯入侵阿富汗，印度官員有兩種不同的反應。一派人士認為蘇聯的入侵對於印度及巴基斯坦，就長期來說是一種威脅。此一方面來自蘇聯本身的駐軍；另一方面則來自美國勢力的跟進，如支持巴基斯坦、擴大印度洋海軍力量、以及設立快速部署部隊。因此印度必須着重改善印巴關係、支持印巴簽訂非戰條約，並且必須密切注意巴基斯坦內部情勢的發展。持此立場者為右派政黨，他們認為印度的威脅來自蘇聯，而非未來的巴基斯坦。

另外一派人士，如甘地夫人等的看法與此相反。他們認為蘇聯干預阿富汗乃恐懼親蘇的阿敏 (Amin) 政權為反蘇的回教團體所推翻，因此是一種防衛性的行動。某些支持甘地夫人者，甚至擇取蘇聯的觀點，而認為蘇聯的行動挫抑了美國入侵伊朗及美國勢力進入波斯灣。這也就意味著巴基斯坦是印度的頭號敵人，印度可以忍受蘇聯在阿富汗的軍力，但不能忍受美國政治勢力進入巴基斯坦。對於伊朗及阿富汗的伊斯蘭基本主義而言，蘇聯乃為一種世俗的對抗力量；對於美、巴、中共抗印聯盟而言，則蘇聯為一種政治的對抗力量。這些正是蘇聯希望印度採取的看法，而持此看法者為印度共產黨以及甘地夫人政府的左派份子。這種觀點對於甘地夫人的作為有很大的影響，並反映在印度於聯合國支持蘇聯的立場，以及在回教會談採取反蘇立場時印度所持反對的態度。

美國突如其來宣布巴基斯坦為抗蘇的前線國家，並允給予軍事援助，這些行動更使支持甘地夫人立場者為之振振有詞。印度

政府的反應非常尖銳，顯示其對美國立場的反應遠超過其對蘇軍入侵本身的關心。印度批評美國出售巴基斯坦F十六戰機的決定，反對其設立快速部署部隊的觀念，並攻擊其擴大第亞哥西亞(Diego Garcia)設施的決定；對於美國擬與巴基斯坦談判建立新的戰略關係的報導，反應更是尖銳。目前印度的看法已漸緩和，雖然仍公開抨擊F十六的出售決定，但也對巴基斯坦軍隊現代化的努力表示「瞭解」；印度本身同樣致力於擴大軍購，如向法國購買幻象式飛機，向蘇聯購買T七十二型坦克及米格二十九型飛機。其次，雖仍反對快速部署部隊的設立，但是某些印度官員私下表示，希望美國保持荷莫茲海峽的暢通，俾利其石油供應來源的穩定。第三，印度政府現在也知道美巴關係程度有限：美國對阿富汗反政府軍軍備供應有限，而巴基斯坦也表示雖然歡迎美國支援，但並不願昇予軍事基地，也不願本身成為所謂的抗蘇前線國家。顯然美巴並未回復其在一九五〇年代般的安全關係；二者的新關係，正如一位巴基斯坦高級官員所形容的，為「握手言歡，而非擁抱。」

三

目前巴基斯坦與印度在阿富汗問題上的分歧已漸減輕，兩國均切盼蘇聯撤軍，也同時希望以政治方式解決問題，並希望未來的阿富汗中立不結盟，既不反蘇，也不親美。巴基斯坦願向蘇聯人擔保將不干預阿富汗內政，並撤除對反政府人士之支持；但是最低限度阿富汗政府應接回難民，蘇聯軍隊也應撤出，俾利於現政府與反對人士達成和議。

巴基斯坦在處理阿富汗問題上所表現的審慎，正反映出其本身危險不安的情勢，其安全不但是外交上的問題，在相當程度上也是內部的問題。巴基斯坦是個多種族的國家，其人口的多數為旁遮普(Punjabis)人，在軍隊及文人政府中據優勢地位。少數民族為俾路支人(Baluch)、普什圖人(Pushuns)、及辛地人(Sindhis)，這些少數民族分佈在大部分的領土上，並跨越了國界。例如，俾路支人同時住在阿富汗及伊朗，普什圖人為阿富汗最大的種族，而辛地人也住在印度。巴基斯坦立國三十六年來，未能發展有效的國家認同意識，也未能建立共同擁護的政治架構。一九七二年分裂後，雖然成立了文人政府，在一九七三年也通過了一部憲法，但是一九七七年軍事政變却普遍造成人民的不滿，而各種語言及部落上少數民族的調和問題也未能解決。從一九七三至一九七七年，即布托總統當政時期，俾路支省內一小羣政治疏離的半遊牧部落爆發了內戰，有些游擊隊利用阿富汗南部作為其發動攻擊的基地。齊亞總統執政時期，雖然撥配相當多的資源以協助當地的發展，但阿富汗難民(主要為普什圖人)湧入俾路支省，勢將導致普什圖人與俾路支人的衝突。於此應加注意者，俾路支省的戰略地位非常重要，其與伊朗、阿富汗接壤，天然港口甚多，長達七百哩的海岸線並監視波斯灣進出的孔道。

伊朗巴勒維王朝的倒臺為巴基斯坦的一大打擊。伊朗在一九六五年印巴戰爭中曾予巴基斯坦軍事協助，二者在一九七〇年代

更會協力對付俾路支問題。現在巴基斯坦反而害怕伊朗宗教的狂熱將加強其內部好戰回教份子的力量，或者蘇聯支持的左傾政權會武裝其內部的少數民族。

伊王的倒臺及一九七八年四月阿富汗的政變，使巴基斯坦在日增險惡的國際環境中友邦益減。蘇聯在阿富汗爲數十萬之衆的軍隊，配置先進的薩姆八式飛彈、長程的米格二十七型轟炸機，以及SU二十五型支援機，顯示蘇聯有可能侵犯巴基斯坦的領空及領土；而數以百萬計阿富汗難民的湧入，更使問題叢叢的西北邊界情勢益增險惡。四年來，巴基斯坦在情勢容許下，儘其可能地追求審慎、平衡、及成功的外交政策。第一，它支持阿富汗反政府軍，因爲如若不然勢將使之敵對巴基斯坦政府，而威脅白沙窪（Peshawar）之安全。第二，巴基斯坦致力尋求並獲得埃及、沙烏地阿拉伯、中共、及美國的支持。巴基斯坦雖爲補給的孔道，但避免成爲主要的基地，如衆所周知，它提供一條油管，但不允許貯存大量物資。它獲得美國的軍經援助，也與世界銀行、國際貨幣基金及其他多邊及雙邊機構恢復了援助關係。巴基斯坦人民黨雖然仍得人望，但却大大減少了對總部設於卡布爾（Kabul）的激進份子——朱菲卡運動（Al-Zulfiqar movement）的支持。巴國政府也加強其與回教會議的聯繫，並獲其允諾支持阿富汗反政府軍。第三，巴基斯坦同時試圖向蘇聯擔保其對阿富汗反政府軍的支持程度有限；不擬成爲美國快速部署部隊的軍事基地；也願與蘇聯談判政治解決阿富汗問題，目的在希望勸阻蘇聯，對沿巴國邊境的阿富汗難民營不採侵略的行動。

最後，巴基斯坦爲緩和印度而提出一項非戰公約，甘地夫人起初雖表懷疑，但此却也導致兩國外長間進行了數次會談。

這些行動的結果，使齊亞政權表現出穩定的程度，遠出乎觀察家們之意料。齊亞政權在外交政策上成功地完成了若干不可能的事情，例如它與美國及伊朗維持友誼，並與中共維持友好關係，同時又降低了與印度及蘇聯的緊張關係；而在國內，不但維持軍方及文人的支持，也同時在不激怒世俗的中產階級下得到伊斯蘭基本教派的支持；此外，在政治上儘可能不損及西北邊省、俾路支省、及辛地省的情況下，獲得了旁遮普的支持。即使有這些成就，齊亞統治下的政權仍是亞洲最危殆者：在巴基斯坦的社會裏，有著極爲強烈的反軍人情緒，與軍人執政難以調和；而其強烈的區域色彩，又很難和旁遮普人的支配加以調和；此外，內部強烈的回教情緒認爲政府施行回教不夠徹底；大量難民的湧入，未來可能成爲強而有力的政治團體，其存在或亦將導致不滿。最近在辛地省出現的動亂，雖不如一般預期的具有威脅性，但就不時衝擊巴基斯坦的衝突浪潮而言，這也是一種預兆。

四

印度的策略仍是減輕蘇聯駐軍所造成的危害。印度雖然呼籲終止外來干預，但在非難蘇聯駐軍及抨擊外力支持阿富汗反政府軍二者間，却力求不偏不倚的態度。印度雖然再三強調阿富汗卡默爾政府應行不結盟路線（若無蘇聯支持，其豈能生存？），但

更關切美國軍事勢力之進入巴基斯坦。因為此舉除令巴基斯坦對印度更具侵略性外，亦將促使蘇聯對巴基斯坦更具侵略性。

印度政府官員們私下表示，不希望見到巴基斯坦衰弱，如此將使蘇聯及美國的影響力更加擴張，對印度本身未來也將產生不安的影響。印度人承認，巴基斯坦的武裝對印度並不構成嚴重的威脅，他們所擔心的是巴基斯坦採取「不合理性」的攻擊，如（利用其長程的F十六飛機）攻擊印度的核子反應器、或水力發電大壩、或孟買灣的外海石油鑽探設施。對於巴基斯坦擬議的非戰公約，印度雖表興趣，但堅持在友好條約中應納入禁止界子外國基地一條，以阻止巴基斯坦給予美國快速部署部隊使用所需之設施。但是，巴基斯坦基於主權絕對的原則加以拒絕。印度同時也主張有關雙方之問題（如喀什米爾），不得提交國際論壇討論。

印度與巴基斯坦都承認彼此關係的改善有助各自的安全，但雙方對彼此的意圖都很猜疑，不願以妥協達成條約。例如印度仍然阻止巴基斯坦重新加入大英國協組織，甘地夫人支持巴基斯坦的地區領袖及支持巴國恢復民主政治等，均招致齊亞政府的反對。而巴基斯坦政府官員雖表示擬「擱置」喀什米爾，也就是不再過份強調此問題，並降低言詞的尖銳程度，但是却仍一再於國際場合中提出。此外，巴基斯坦決定發展核子武器，將使印巴關係更爲緊張，條約之達成更遙遙無期。巴基斯坦受美國一九七八年非審衍法案的限制而不進行試爆，因爲如此一來將使美國援助中斷，但是巴基斯坦仍可私下發展核子武器，使大眾相信其具有使用之能力。

目前印度和巴基斯坦的政策，可說都在致力限制蘇聯駐軍阿富汗所造成的損害。巴基斯坦向西方及回教世界尋求支持，俾在不激怒蘇聯及印度的原則下增進其自身的安全；而印度雖然保持與蘇聯的關係，但却切盼分散其軍備來源並與蘇聯保持一段距離。巴基斯坦不希望回復到一九五〇年代中期之美巴關係，而印度也不希望回復到一九七〇年代初期的印蘇關係。

悲劇在於印巴執政者雖然了解兩國關係的復合有益於彼此的安全，但却未能採取果敢的行動以達此目標。兩國長久以來互不信任的歷史，以及甘地夫人與齊亞關係之不睦，均使雙方關係之改善困難重重。在印度下次大選中，如果由巴哈拉提亞人民黨（Bharatiya Janata Party）聯合樂克達黨而擊敗甘地夫人（可能性不到一半），印巴關係可能會有一些進展；但是經由齊亞政權更迭（替換者爲誰更難預料）所帶來的影響，則更不易確見。

當前南亞地區國家內外安全情勢雖表現相當的安定，但若據此推言未來亦將如是，則爲一大錯誤。蘇聯未來的動向爲此地區最大的變項。蘇聯何以入侵阿富汗？其目的何在？迄今仍爲未解之謎。西方的蘇聯問題專家們在解釋蘇聯的行爲及預測蘇聯的動向時，仍然表現分歧不一的現象。西方在無法了解蘇聯的目的時，只有依賴研判其過去的行爲及當前的力量，而此地區的國家也只有面對蘇聯軍力下更爲審慎、更願與之妥協。美國的反應爲建立海外的海軍力量，並避免進行深具危險性的陸上活動，希望藉此程度有限的軍力來嚇阻蘇聯更進一步的擴張。印度與巴基斯坦了解本身不是此地區主要的角色，雖然畏懼蘇聯進一步的行動及隨之而來的美國反應，但却都無力阻止。