

# 反恐合作与美尼(泊尔)关系\*

王艳芬

(苏州科技学院历史与社会学系, 江苏 苏州 215009)

**摘要:** 冷战结束后, 美尼关系处于低潮。9·11事件后, 反对国际恐怖主义成为两国关系发展的平台。2005年2月1日, 尼泊尔国王发表王室文告, 解散了民选政府。美国随即以“民主倒退”为由宣布暂时停止对尼援助, 双边政府交往亦陷入停顿。但仅仅5个月后, 美国又做出恢复对尼援助决定, 并支持尼泊尔王国政府打击“毛派”(Maoist)武装。美尼关系因此步入一个新的发展阶段。

**关键词:** 尼泊尔; 美国; 9·11事件; 反恐合作

**中图分类号:** D83/87.355.9      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1672-0695(2006)03-0109-05

近年来, 尼泊尔国内局势动荡不宁。美尼两国在反恐背景下的合作引起包括中国在内的周边国家的关注。本文试对9·11事件后美尼两国关系的不断调整进行一番梳理, 以此管窥尼泊尔政局走向以及反恐战争下的美国南亚新战略。

## 一、9·11事件与美尼反恐联盟的建立及其原因

冷战期间, 美国对尼外交政策的宗旨就是以提供援助为手段, 来遏制苏联和中国对尼泊尔的影响。与此同时, 美国不希望尼泊尔完全倒向印度一边, 而希望看到尼泊尔在中印两个巨邻之间奉行平衡外交。这样, 支持尼泊尔王国政府, 反对任何危害王权体制的政治运动特别是尼泊尔共产党的活动, 就成为冷战时期美国制定对尼政策的主要因素之一, 因为美国一直相信, 君主制是抵制共产主义侵袭的最好挡板。<sup>[1]449</sup>

冷战结束后, 各国都在调整对外战略。对于以传播意识形态观念和建立全球霸权为目标的美国来说, 更是如此。毋庸置疑的是, “冷战结束后, 南亚在美国的战略重要性降低”; “南亚是一个在战略上不需要美国给予急切关注的地区”。<sup>[2]228-229</sup> 虽然美国遏制中国的思维和战略没有实质性改变, 但鉴于中国的开放姿态, 尼泊尔

奉行的不结盟以及在中印两大近邻之间奉行等距离的外交政策, 这让美国暂时对南亚地区少了几分关注。从战略上讲, 尼泊尔对美国已不再像冷战时期那样是一枚重要棋子, 美国对尼援助也随之大幅减少, 官方交往几近停止。然而, 9·11事件却给两国关系的复苏注入了活力。由于在反恐问题上有共同语言, 两国的高层互访开始变得频繁起来, 并给双边关系的发展增添了时代特色和新的内涵。就在国际社会对恐怖主义一片声讨之时, 2002年1月18-19日, 美国国务卿科林·鲍威尔(Colin L. Powell)应尼泊尔王国政府邀请, 对这个高原山国进行了为期两天的访问。这既是1969年美国副总统访问尼泊尔30多年来美国高官首次访尼泊尔, 也是一次掀开两国关系新篇章的历史性访问。尼泊尔国王贾兰德拉(Gyanendra Bir Bikram Shah Dev)、首相德乌帕(Sher Bahadur Deuba)和尼外长都会见了鲍威尔。在会谈中, 两国领导人审视了双边关系的现状并探讨了进一步加强双边经济合作、商业交往和人员往来的途径。德乌帕首相还向鲍威尔简要通报了尼泊尔国内局势以及尼政府在打击恐怖主义方面所付出的努力, 赞扬美国政府在尼泊尔打击恐怖主义方面所给予的支持。双方还就美国领导的打击恐怖主义国际联盟进行了磋商。德乌帕

\* 收稿日期: 2006-04-05

基金项目: 本文属江苏省教育厅高校人文社会科学基金项目“尼泊尔文明研究”(05SJD770002)的阶段性成果。

作者简介: 王艳芬(1967-), 女, 黑龙江铁力人, 历史学硕士, 苏州科技学院历史与社会学系副教授、硕士研究生导师, 主要从事英联邦国家和地区国别史研究。

重申了尼泊尔完全支持美国领导的打击恐怖主义的战争,并且相信,这是一场全面和持久的战争,所有国家必须投入到这场战争中来,因为恐怖主义对国际和平与安全已构成严重威胁。德乌帕同时呼吁组建一个类似的国际联盟,来与世界上的饥饿、贫困、疾病、文盲作斗争。他补充说,这将是21世纪美国领导的另一个合适的联盟。

鲍威尔首先感谢尼泊尔对美国反恐战争的支持,并对2001年6月尼泊尔王室遭遇的空前悲剧表示同情。他祝贺尼泊尔在极其困难的条件下成功举办了第11届南亚区域合作组织首脑会议;赞扬尼泊尔所选择的民主道路以及在民主制度下所取得的社会进步。鲍威尔重申了美国政府对尼泊尔政府用军事手段打击“毛派”武装的强烈支持,并许诺美方决不允许“毛派”采取暴力手段来迫使民主制发生改变。他说,美国政府完全认可尼泊尔政府保护其公民和制度免遭恐怖主义袭击的权利。但是,他也提醒尼方领导人,一方面要坚决打击恐怖主义,另一方面要确信经过民主选举的领袖能够确保好的统治,要采取惩治贪污和发展经济的措施来解决贫困问题。1月19日,鲍威尔还与尼泊尔皇家军队(the Royal Nepalese Army)总参谋长举行了会谈。后者通报了皇家军队正在进行的打击“毛派”的战斗情况。<sup>[3]</sup>这是此次访问颇受媒体关注的一面。

鲍威尔在9·11事件后不久访问被“毛派”武装困扰的尼泊尔,可以说是适逢其时,因为就在鲍威尔访问前两个星期(1月4—6日),尼泊尔作为东道国成功地举办了南亚区域合作组织第11届首脑会议。这次会议取得的一项重要成果就是各国首脑在反恐问题上以一个声音说话。各国首脑确信,“不论是什么形式的恐怖主义,都是对所有国家和全人类的挑战。首脑们同意,恐怖主义违反了联合国的根本价值和南亚区域合作组织章程,是21世纪国际和平与安全的最危险的威胁之一。”与会首脑还强调了立即缔结《反对国际恐怖主义的全面公约》(Comprehensive Convention on Combating International Terrorism)和增加合作打击国际恐怖主义的重要性。<sup>[4] 262-263</sup>与会首脑还呼吁“立即采取步骤消除对恐怖主义组织的支持、怂恿和资助。”<sup>[5] 76</sup>所以,鲍威尔对尼泊尔的访问也可以被视为落实南亚区域合作组织

加德满都首脑会议精神的一个具体步骤。美尼双方在反恐问题上取得共识是意料之中的事情。尼泊尔对美国领导的反恐联盟的拥护,是美国外交政治的一大胜利;而尼泊尔得到美国在打击“毛派”武装方面给予坚定支持的承诺,标志着美尼两国反恐联盟的形成。

鲍威尔访尼两个月后,一支来自美国夏威夷太平洋基地的军事评估小组访问了尼泊尔,并到遭受“毛派”武装袭击的地区视察。军事评估小组的访问是美国政府支持尼泊尔王国政府打击国内非法武装的一个信号,所以,2002年3月30日,美国国务院副发言人菲利普·里克尔(Philip Reeker)敦促“毛派”立即放下武器,停止对无辜平民惨无人道的袭击,并“在尼泊尔宪法民主框架内和平追求自己的目标”。<sup>[4] 95</sup>

同年5月,尼泊尔首相德乌帕对华盛顿进行了回访。访问期间,德乌帕与布什、鲍威尔和美国国家安全助理赖斯等美国高官进行了会谈。布什高度评价尼泊尔在9·11事件后支持美国领导的反恐联盟以及在打击恐怖主义方面给予的合作,重申美国政府将在尼泊尔打击国内恐怖主义方面给予支持。

德乌帕说,尼泊尔当前的首要任务就是加强安全力量来打击恐怖主义。他呼吁美国向尼泊尔增加援助,以消除贫困、文盲和落后,因为这些已被恐怖主义者利用来兜售他们的反政府思想。布什表示美国愿意增加援助,并计划提供2,000万美元援助来加强尼安全力量。德乌帕对美国此举以及不久前向尼泊尔派出一支军事小组来评估尼安全局势表示感谢。德乌帕还敦请布什总统鼓励美国企业投资尼泊尔的水力发电,因为该国水力资源丰富,而其邻国又有巨大的用电市场。德乌帕还向布什总统递交了贾兰德拉国王写给他的亲笔信,邀请他在适当的时候访问尼泊尔。<sup>[7]</sup>这是两国关系中从未有过的事件。

如果说鲍威尔的访问开启了两国反恐合作的大门,那么,德乌帕首相对美国的访问则结出了反恐成果,尼泊尔得到美国大额的军事援助,不仅增强了政府打击“毛派”武装的信心,而且也使得尼泊尔在国际反恐领域对美国的支持变得毫无保留。

12月,美国南亚事务助理国务卿克里斯蒂娜·诺卡(Christina Rocca)访问了尼泊尔。他在与

尼泊尔一些编辑举行工作午宴时说,“美国承诺提供安全援助帮助尼泊尔去打击毛派叛乱”。克里斯蒂纳·诺卡还对“毛派”袭击美国驻尼大使馆两名安全警察表示了强烈的谴责。<sup>[8][2]</sup>对尼泊尔来说,这一袭击事件无疑使得两国在反恐领域的合作走得更近。如12月31日,尼泊尔王国政府与美利坚合众国政府就向国际法庭移送犯罪分子签署协定(Agreement between His Majesty's Government of Nepal and the Government of the United States of America regarding the surrender of persons to the International Criminal Court)。协定肯定了将那些犯种族灭绝罪、反人类罪和犯战争罪的人移交国际法庭接受审判的重要性。<sup>[9]</sup>这个协定是美国与尼泊尔在反恐领域合作的延伸,是两国反恐同盟体系的一部分。

9·11事件后,美国与尼泊尔关系之所以出现良好发展势头,原因是多方面的。从美国方面来看,主要有以下几点:

其一,9·11事件表明美国是国际恐怖主义分子重点袭击的目标,而且随着国际反恐力度的加大,美国在世界各地的目标遭到恐怖袭击的可能性也随之增加。美国利益的全球性决定了其在打击恐怖主义斗争中离不开其他国家的合作与支持。正如比什瓦·帕拉达汗(Bishwa Pradhan)所言,“无疑,美国是一个超级大国,但是,没有其他国家的支持与合作,美国是不能独自承负铲除这些恐怖邪恶的全部重担的。”<sup>[10]9</sup>

其二,美国对外战略的基本特点之一就是结盟。在实现国家利益时,美国往往利用其他盟国为其分担责任和义务,这次反恐战争也不例外。9·11事件后,美国急需组建由它领导的国际反恐联盟,一方面可以有效地打击国际恐怖势力,另一方面借机树立冷战终结后美国世界领导者的角色。虽然国际社会在反恐问题上并无歧见,但除了西方国家外,很多国家不愿意受到美国意志的左右。尼泊尔加入反恐阵营,对美国主导的反恐联盟是一个宝贵支持。

其三,尼泊尔虽是一个不结盟国家,但在联合国和多边国际事务中,尼泊尔坚持原则的立场赢得了广泛赞誉,特别是在联合国维和行动中,尼泊尔更是世界和平的坚定维护者。<sup>[11]195-198</sup>这是美国愿意看到的一面。尼泊尔加入美国主导的国际反恐联盟,对一些不结盟国家的影响,其

意义不言而喻。

从尼泊尔方面来看,其糟糕的国内局势,决定了她加入美国领导的国际反恐联盟的现实性和必然性。

其一,“毛派”武装对政府军和平民的频繁袭击,对尼国内政局产生了严重影响。在其他国家对“毛派”武装活动性质立场不明的情况下,美国将“毛派”定性为“恐怖分子”,不仅为尼泊尔政府在国际上赢得了主动,而且也为其在国内打击“毛派”武装提供了舆论和信心上的支持。

其二,加入美国领导的反恐联盟,可以得到美国提供的军事援助。这对装备较差的政府军来说,无疑是一个福音。这样,可以保证政府军在对抗“毛派”武装时,有心理上的巨大优势。

其三,加入美国领导的反恐联盟,可以加强尼泊尔与美国的关系,进而在尼泊尔发展经济、消除贫困中得到美国的经济援助。冷战时期,美国曾提供了大量的经济援助,冷战结束后,美国对尼援助持续走低,几近枯竭。尼泊尔政府希望通过与美密切关系重获美国的经济援助。

## 二、“二·一·文告”与美调整对尼政策及其原因

在打击国内“毛派”武装方面,尼泊尔虽然得到了包括美国在内的一些国家政治上的声援和军事上的援助,但“毛派”武装活动不仅没有得到有效遏制,反而有愈演愈烈之势。此间,王室与各党派就解决国内政治危机多次举行磋商,提出很多建议,包括与“毛派”举行政治对话,以最大的灵活性来解决国内政治危机等,但均无果而终。<sup>[12]</sup>

由于政府在打击“毛派”武装方面表现不力,且政府内部贪污腐败现象严重,工作效率低下,在这种形势下,贾兰德拉国王于2005年2月1日发布王室文告,解散政府,由国王掌权,并保证3年内在国内恢复议会民主制。<sup>[13]</sup>

尼泊尔政局的变化迅即引起国际社会的普遍关注。美英等西方国家、印度等周边国家反应强烈,纷纷要求尼泊尔国王结束“紧急状态”,释放政治犯,恢复多党政府体制。随后,美国等国以“民主进程倒退”为由终止了对尼泊尔包括军事援助在内的一切援助。这对严重依赖外援来发展经济、消除贫困的尼泊尔来说,无疑是雪上

加霜。此后,尼泊尔政府一方面在国内以高压态势对付“毛派”武装,以期尽快摆脱政治僵局。另一方面,积极游说国际社会同情尼泊尔目前的境况,并保证不以牺牲国内民主进程为代价打击“毛派”武装。

此时,美国对尼政策是静中有动,美国不希望盲目决策而置自己于被动。就在国际社会对尼泊尔政局走向观望不决时,2005年6月,美国又一次率先做出恢复对尼援助的决定。此举令很多人感到意外。尼泊尔前外长库贝尔·沙尔马(Kuber Shama)在8月9日的一次讲话中,称此举“意味深长”,并且认为美国在对巴基斯坦和对尼泊尔政策方面存在差别。<sup>[14]</sup>美国此时立场为何发生转变?让我们首先看看美国恢复对尼援助的条件。

国务卿赖斯证实说,到2005年10月1日美国下一个财政年度援助计划开始时,尼泊尔政府必须满足下列条件:即释放所有的政治犯。美国国会一方面认识到尼泊尔皇家军队在抵御“毛派”武装进攻时遇到了困难,但又对其违反人权表示遗憾,并且把恢复公民自由作为对尼援助的一个主要条件。美国国会重申只有在国务卿赖斯证实尼泊尔国内确实已经恢复了公民自由,包括适当的法律程序、言论自由、新闻自由、抗议自由以及尼泊尔政府通过与各政治党派的对话而显示回到与1990年宪法精神相一致的多党民主政府的承诺时,尼泊尔才能得到美国的援助。美国国会同时也对“毛派”武装的暴力活动进行了强烈谴责。<sup>[15]</sup>

6月26—28日,美国负责南亚事务的副助理国务卿多纳德·坎普(Donald Camp)访问了尼泊尔。他在会见尼泊尔国王和各政治党派的领导人时,将民主放在第一位。他指责国王2月1日的举措是一次严重的“民主倒退”。在一份声明中,多纳德·坎普说,“在我们鼓励尼泊尔恢复公民自由和多党民主制期间,美国推迟装运M-16来复枪。”他援引布什总统的话说,“美国支持世界范围内的自由和民主”,“这也包括尼泊尔”。他还援引国务卿赖斯的话说,“将安全放在民主优先的位置不会给我们带来什么……民主是唯一有力的思想武器,足以战胜分裂、敌意和暴力”,“我们当然相信这在尼泊尔也是正确的。”<sup>[16]</sup>

可以看出美国一改往日单方面谴责“毛派”的做法,转而对尼泊尔王室政府和“毛派”双方施压。至此,在尼泊尔国王发布王室文告后,经过几个月的静以待变,美国对尼政策逐渐清晰起来。美国恢复对尼援助,延续了9·11事件后美国对尼政策的基本方略。然而,美国提供的援助又是有条件的,即在尼泊尔恢复民主,各派政治力量进行政治对话等,这与冷战时期美国为遏制中国而对尼泊尔的无党派政府大加赞扬有天壤之别。那么,美国做出这一调整是出于什么样的战略考虑呢?本人认为至少包括以下几个方面:

一是美国做出恢复援助的决定出于巩固国际反恐联盟的需要。9·11事件后,美尼两国结成了反恐联盟。此后,尼泊尔在反恐问题上一直站在美国一边。美国称“毛派”为恐怖分子,这就意味着美国要为尼泊尔王国政府打击“毛派”武装“买单”。只要后者需要,前者就没有理由予以拒绝。更为重要的是,美国领导的国际反恐联盟正在出现一些裂痕,美国的一些盟国正在逐步减少甚至撤出在伊拉克的驻军,这让美国感到头痛。美国当然也不希望像尼泊尔这样的反恐盟国对自己的领导地位产生怀疑或不信任态度。当然,美国提出的要求尼泊尔尽早回到多党民主制轨道的限制性条件,与它一贯奉行的向外输出美国式民主的基本战略并无二致。目前,美国在伊拉克和阿富汗的反恐行动已进入实质性阶段。两国都处在制定新宪法和举行大选的关键时期,而尼泊尔动荡的局势可能导致这个国家走向动乱,进而与美国一贯高喊的民主和自由口号不相吻合,与美国想要树立的人权和民主卫士形象不符,并对美国在伊拉克和阿富汗的既定战略产生间接危害性影响。

二是美国对尼泊尔王室政府在打击“毛派”武装方面既抱有信心,又心存不满。这是美国出台对尼限制性援助政策的主要原因之一。无论是联合国、其他国际组织还是西方一些主要国家,虽然对2月1日尼泊尔国王推行的专权政治颇有微词,但是随着尼泊尔国内惩治腐败、打击犯罪、维护社会治安力度的加大,这些国际组织和国家都在重新考虑对尼政策,希望尼尽快找到解决危机的途径或办法,而支持尼泊尔王国政府打击“毛派”武装越来越成为各国对尼外交的大势。不可否认的是,一个动乱的尼泊尔也不符合

美国在这一地区维持均势的战略利益。但是,另一方面,美国对尼泊尔王室与各政治党派之间的无休止的争论感到不满,担心这种分歧将成为打击“毛派”武装的消极因素。美国驻尼大使詹姆斯·F·莫里阿提(James F. Moriarty)对此直言不讳道:“王室与政治党派之间的不断分歧只会对毛派以及他们的图谋有利——他们是想把尼泊尔变成一个残暴的和违背时代潮流的国家。”<sup>[14]</sup>当然,我们也应该看到,美国提出的限制性援助条款并不是硬性的,而完全在于美国一方的解释。在评估尼泊尔国内政治局势时,美国必然会做出符合尼泊尔国内政治主流派利益的决定,而且这一决定又必然在最大程度上反映美国的国家利益。

三是美国的冷战意识以及遏制中国的战略企图并没有消退。美国视“毛派”为恐怖分子,认为“毛派”的哲学思想与共产主义思想一脉相承,是极端的专制思想的源泉,担心“毛派”会在南亚地区形成扩散之势。詹姆斯·F·莫里阿提甚至断言:“如果一个暴力的、有意识形态观念的‘毛派’暴动有望控制这个国家,然后再把它的革命输送到和平的邻国,那么我们就有更多的担心。”<sup>[14]</sup>这正是美国外交战略家和决策者潜意识里最忌惮之处。

遏制中国的战略企图成为美国战略决策者心中挥之不去的阴影。冷战结束后,独霸世界成为美国终极战略目标。为此,美国不能容忍其他地方出现挑战其领导地位的国家或势力。美国在反恐的同时从没有忘记防范其他战略对手的崛起。近年来,美国全球战略的东移现象越来越明显。“布什政府一旦取得反恐斗争的基本胜利,就有可能重新拾起传统的安全思路,中国又有可能重新成为美国的主要竞争对手和重点遏制对象。美国将在人权、军控、经贸等领域和台湾、西藏等问题上加大对中国的压力。”<sup>[17]</sup>众所周知,尼泊尔是中国的友好近邻。美国不希望尼中关系进一步走近,尤其是当中国加大对尼援助时,美国这方面的意图更加明显。尼泊尔内乱恰恰给美国提供了遏制中国在这一地区的影响并对中国施压的机会,而2005年7月美国与印度两国战略协作伙伴关系的形成,又从另一侧面印证了美国的这一战略构想。

总之,无论是冷战时期或是冷战结束后的反

恐时代,美国发展与尼泊尔的关系都带有很强的战略目的,美国靠提供援助这一有效手段希望尼泊尔政局平稳,避免出现不利于美国全球战略的变化,更不希望中国借机扩大在尼泊尔的政治影响。目前,打压“毛派”并推进民主是美在尼追求的目标。

#### 参考文献:

- [1] B. L. Joshi and Leo E. Rose. Democratic Innovations in Nepal [M]. Berkeley: University of California Press, 1966.
- [2] Praful Bidwai and Achin Vanaik. South Asia on a Short Fuse: Nuclear Politics and the Future of Global Disarmament [M]. Oxford University Press, 1999.
- [3] Official Visit of the Secretary of State of the United States of America to the Kingdom of Nepal [EB/OL]. <http://www.mofa.gov.np/pow-ellvisit.htm>, 2005-08-10.
- [4] M. H. Syed. SAARC: Challenges Ahead [M]. New Delhi: Kilsalo Books, 2003.
- [5] Indra Mohan Jha. SAARC: The Road Ahead-A Case for Constructive Diplomacy [M]. New Delhi: National Book Organisation, 2004.
- [6] Nishchal Nath Pandey. Nepal's Maoist Movement and Implications for India and China [M]. New Delhi: Manohar Publishers, 2005.
- [7] PM's Visit to Washington DC, New York and London (May 2002) [EB/OL]. <http://www.mofa.gov.np/pmvisits.htm>, 2005-08-12.
- [8] M. R. Josse. Nepal: Politics of Stalemate, Confusion and Uncertainty [M]. Kathmandu: People's Review Publishers, 2003.
- [9] Agreement between His Majesty's Government of Nepal and the Government of the United States of America regarding the surrender of persons to the International Criminal Court [EB/OL]. <http://www.mofa.gov.np/iceagree.htm>, 2005-08-12.
- [10] Bishwa Pradhan. Diplomatic Strategy for Nepal [M]. Naya Pragati Printers, 2003.
- [11] Mohan Prasad Lohani and Damber Bir Thapa. Nepal and the United Nations (1956-1996) [M]. Kathmandu: Modern Printing Press, 1996.
- [12] The Himalayan Times, 2004-07-12, 2004-07-14.
- [13] Proclamation to the Nation From His Majesty King Gyanendra Bir Birkram Shah Dev [EB/OL]. <http://www.mofa.gov.np/proclamation.htm>, 2005-08-12.
- [14] Bhola B. Rana. Reconcile and Save Nepal: Moriarty [J]. Review, August 11-17, 2005.
- [15] Himalayan News Service. US Sets Tough Terms for Arms [N]. The Himalayan Times, 2005-08-01.
- [16] Jaya Raj Acharya. Nepal's Conflict: The Question of UN Role [N]. The Himalayan Times, 2005-08-10.
- [17] 苏开华. 布什主义持续化及其影响 [J]. 国际问题研究, 2005(2): 49, 68.

(责任编辑:王本立)