

特朗普急于撤出阿富汗的背后考量

中国社科院国家全球战略智库国际政治研究部研究助理 郑海琦

美国总统特朗普7日通过社交媒体表示,目前驻扎在阿富汗的美军部队应于今年圣诞节前撤回美国。

阿富汗战争已进入第20个年头,美国深陷战争泥潭迟迟无法脱身,付出了巨大代价。特朗普为何在此时突然表示要迅速撤军?在阿富汗内部各派矛盾未消的情况下,美军短时间内完成撤军的想法能实现吗?我们请专家为您分析。

——编者



郑海琦

问:如何判断美国未来在阿富汗问题上的战略走向?

答:不论美国大选结果如何,民主党和共和党在阿富汗问题上的战略走向没有明显差异,两党的基本策略都是撤出和结束战争。

美国仍想「遥控」阿富汗 两党都以撤军为主旋律

民主党候选人拜登在奥巴马执政期间就坚决反对向阿富汗增加兵力部署,他在竞选草案中明确表示,如果他当选总统,将终结“无休止的战争”,把绝大多数士兵从阿富汗带回家,这一措辞与特朗普如出一辙。因此可以预计,如果拜登当选,仍将会以撤军作为阿富汗问题的主旋律。但与特朗普不同的是,拜登将重申对北约盟友的承诺,并且在行动上可能会面临更多压力。在传统上,民主党人并不希望快速或在不确定状态下撤军,军方力图保持干涉,国会力图巩固战果。

此外,美国在撤军后仍可能会对阿富汗内政施加一定程度的干预。尽管蓬佩奥和哈立德都强调阿富汗自主决定政治进程,不强加政治体系,但他们表示阿富汗的最终选择将影响未来美国援助的规模和范围,这也是阿富汗其他主要捐助国的立场。这一表态意味着美国仍希望远程“遥控”阿富汗国内政治,将政治体制和援助挂钩,迫使阿富汗政府和塔利班做出选择。但考虑到塔利班的教派色彩和阿富汗的政治传统,美国的策略很可能事与愿违,甚至引发新的暴力。

问:特朗普急于从阿富汗撤军,背后有哪些现实考量?

答:根据2月底美国与塔利班达成的协定,美国逐步减少在阿富汗的驻军,在14个月内实现全部撤出。特朗普此前表示,在11月前后将驻阿美军人数降至4000至5000人,随后的撤军将视情况而定。然而,特朗普的举动将协议规定的时间线提前,并且要在年内实现完全“甩手”,这一突如其来的决定令不少分析人士感到惊讶。

特朗普此次提前撤军并非一时脑热,而是基于美国国内外形势发展的预期。今年4月,特朗普已经流露出早于协议时间撤出的愿望。从美国国内形势看,特朗普当前的主要精力集中于大选,为兑现竞选承诺,特朗普需要尽可能减少外部掣肘。

作为“大国的坟墓”,阿富汗一直是美国的心头病,在2016年大选之前,特朗普就主张结束美国的海外军事行动。在2020年的国情咨文中,特朗普表示“为他国服务不是美国的职责”,美军要么为胜利而战,要么根本不战,寻求尽快将美军士兵带回国内。在其任内,特朗普实现了从叙利亚的大幅撤军,阿富汗战争也逐渐走向尾声,美国的海外军事干涉基本告一段落,这为特朗普迎合国内选民的需求赢得了一定的政治资本。

长期的战争大量消耗了美国战略资源,人员伤亡对美国家庭造成了持续打击,民众对战争感到厌倦,他们希望美国减少海外干

美打算年内完全“甩手” 提前撤军并非一时脑热

涉,要求国会削减军事开支。《外交政策》杂志的调查显示,美国民众对特朗普政府通过和谈结束阿富汗战争的支持率正在增加,近三分之二的受访者表示“强烈”或“某种程度上”支持美军在14个月内离开。相比之下,要求美军留在阿富汗以确保击败塔利班和“基地”组织的人数自2019年以来减少了一半,仅占受访者的15%。

另一方面,美国对阿富汗局势的评估较为积极,尤其是在美国和塔利班达成协议后,美国在阿富汗的安全境况大为好转。9月,美国阿富汗问题特使哈利勒扎德和负责印太安全事务的助理国防部长大卫·赫尔维表示,自协议签署以来,塔利班已指示部队不对美国或联军发动袭击,过去7个月没有任何美军士兵丧生。

阿富汗重建监察机构发布的最新季度报告也印证了这一观点,尽管塔利班的暴力活动整体超过同期,但并未对美国和北约联军发动袭击。阿富汗政府和塔利班也于9月在卡塔尔举行和谈,这是2001年阿富汗战争以来双方的首次谈判,标志着阿富汗国内和平进程拉开序幕。此前塔利班一直避免和阿富汗政府直接接触,此次谈判表明双方都

有意愿加速问题的解决,对美国而言是重大利好消息。美国国务卿蓬佩奥直言,协议的达成有助于减少美国的战争成本。现阶段,特朗普政府的战略考量已经发生转变,认为自身使命已完成,不再坚持充当加尼政府的“保护者”,阿富汗国内问题将由其自行解决。因此,特朗普的提前撤军也是情理之中。

此外,新冠疫情在阿富汗的蔓延加速了特朗普的撤出决定。特朗普在和军方的对话中,不断表达对阿富汗疫情和驻阿美军保护问题的担忧。阿富汗多年深陷战争泥潭,是世界上最贫穷的国家之一,公共卫生体系薄弱,缺乏医疗设备,应对病毒的能力差。阿富汗公共卫生部长费罗兹丁·费罗兹警告称,如果没有更多的预防措施,该国多达一半的人口可能会感染,可能造成十万人死亡。

美阿部队之间的训练和联合行动都已暂停,阻碍了美国打击“伊斯兰国”和维护阿富汗和平的行动。疫情流行迫使美国关闭更多与阿富汗共同使用的特种作战前哨基地。这些军事设施的“失灵”使美国的作战能力受到削弱,只能依靠空袭,美军士兵在薄弱的卫生条件下可能增加感染风险,进一步减少有生力量。

欲为选情加分效果有限 阿富汗和平进程受考验

问:特朗普的提前撤军决定如果顺利实施,将对美国国内选情和阿富汗地区局势产生哪些影响?

答:从国内大选角度看,特朗普此举能够赢得一定加分,但效果有限。分析人士指出,特朗普的突然举动表明他感到越来越束手无策,只能寄希望于推动能够对选民产生吸引力的外交政策。由于糟糕的抗疫举措,特朗普目前在民调中落后于拜登,处于不利地位,因此只能想尽办法拉选票,结束阿富汗战争就是一张可以打的牌。但是这张牌能发挥多少效力仍有待观察。

同时,特朗普的撤军也并非畅通无阻。2020年7月,众议院军事委员会以压倒性多数通过了《克劳/切尼修正案》,规定必须在满足系列条件的情况下才能将驻阿美军人数降低至8000人以下,包括:国防部必须证明离开阿富汗不会增加风险,阿富汗不会成为恐怖分子的避风港,不会对美国打击“伊斯兰国”和“基地”组织的反恐行动造成

负面影响。该修正案阻碍了特朗普的快速撤军计划,反对人士认为,迅速的撤军将破坏美国对阿富汗安全与稳定的承诺以及为实现和平而进行的外交尝试。

从地区局势角度看,当前正在进行的阿富汗国内和谈可能出现变数。尽管阿富汗政府和塔利班展开谈判已有20余天,但双方在停火、修改宪法、权力分配、塔利班的政治地位、妇女权益等多项议题上存在明显分歧,尚未就对话机制、谈判议程等达成最终共识。和谈很难一蹴而就,外部因素的干扰将影响谈判双方的心理预期和谈判走向。

特朗普的决定使美国国家安全委员会、国务院和国防部措手不及,担心这会减少阿富汗政府与塔利班谈判的筹码。另外,目前塔利班仍未达到减少暴力行为的要求,这是美国撤军的关键要素。推文发出后,美国一些官员认为,即使特朗普未能实现提前撤军,这条推文也会削弱阿富汗政府在与塔利班会谈中的地位。特朗普将连任放在了国家

安全问题和盟国关系之上,再次给美国在世界范围内的信誉带来了冲击。

美国官员的担忧不无道理。2018年12月和2019年10月,特朗普下令从叙利亚完全撤军,但外交上的混乱和暴力冲突随之而来。因此,特朗普的决定可能会让塔利班看到夺取更多利益的希望,能够向加尼政府索要更高价码,鉴于塔利班此前多次出现反复,阿富汗的国内和平进程恐在短期内难以实现。

此外,美国与印巴的关系也将面临新的调整。美印在阿富汗问题上立场不同,美国希望印度在阿富汗问题上提供更多实质性支持,包括鼓励阿富汗各方抛开分歧,组成统一的谈判阵线,向参与和平进程的阿富汗机构提供技术援助。然而,持续参与阿富汗事务并不符合印度的立场,印度不太可能从阿富汗获得任何实质性利益,因此不会过度介入,这一分歧可能是未来美印合作的潜在不足。美巴关系则将呈现一定程度的回暖,美国需要巴基斯坦帮助推动和谈协议的达成。美国阿富汗问题特使哈利勒扎德近日在巴基斯坦会见了驻阿美军司令奥斯丁·米勒和巴基斯坦陆军参谋长巴杰瓦,寻求巴基斯坦军事力量的帮助,向塔利班施压。

软硬兼施 欧盟能否化解东地中海争端

希腊国务部长乔治·耶拉佩特里蒂斯13日要求土耳其从东地中海撤走一艘油气勘探船,否则希腊方面拒绝与土对话。近日,希腊和土耳其就卡斯泰洛里佐岛附近海域的资源归属问题争议再次升级。双方先前既打“口水仗”又“秀肌肉”,分别在东地中海举行军事演习。

德国外交部长马斯13日访问希腊,斡旋这一纠纷。马斯说,作为欧盟伙伴,德国将坚定地塞浦路斯和希腊站在一边。马斯还说,土耳其恢复在东地中海有争议海域进行天然气勘探,将使缓和地区局势的努力遭受重大挫折,还会影响未来欧盟与土耳其的关系。

准备两个“工具箱”

此前,欧盟特别峰会也重点讨论了东地中海局势等问题。欧盟领导人提出“两手”策略敦促土耳其停

止单边行动,尽快与希腊和塞浦路斯开展建设性对话。但土方反应平平,对话能否顺利开展有待观察。

为了促进土耳其与希腊和塞浦路斯积极对话,欧盟敲定了一套“软硬兼施”的方案:如果对话积极有效,欧洲理事会愿意启动欧盟-土耳其政治议程,与之建立现代化的关税同盟,促进贸易便利化和人员交流,加强高级别对话,在移民问题上继续合作。但是,如果土方再次发起违反国际法的挑衅,欧盟将使用现有政策工具对土耳其进行制裁,捍卫欧盟及其成员国的利益。

欧盟委员会主席冯德莱恩称上述方案为两个“工具箱”。她说欧盟倾向于使用建设性的那一个。

土耳其外长恰武什奥卢则表示,欧盟的立场是为了取悦希腊,对土耳其的制裁警告是“相互矛盾的”。

欧土关系“分水岭”

土耳其与塞浦路斯和希腊积怨颇深,近期关系持续紧张的导火索是东地中海天然气资源之争升级。去年11月,土耳其与利比亚民族团结政府签署地中海“海事管辖权”谅解备忘录,寻求在地中海东部获得更大面积专属经济区,但遭到希腊、塞浦路斯和埃及强烈反对。今年初,希腊、塞浦路斯和以色列签署在东地中海铺设天然气管道协议。8月,希腊与埃及签署海上边界协议,双方宣布将设立海上专属经济区。

地缘竞争新热点

不过,在各方调停下,土耳其与希腊关系最近出现一些积极迹象。北约秘书长斯托尔滕贝格说,希腊

和土耳其已建立避免在东地中海地区发生意外冲突的机制,这是化解该地区能源争端努力的一部分。

欧洲智库布鲁盖尔研究所高级研究员米夏埃尔·利表示,欧盟只有让对立双方都看到令人信服的机会,调解工作才能见效。如果一味凭强力施压,可能会将土耳其推向欧盟的对立面,为土耳其国内的民族主义思潮推波助澜。

土耳其政治经济社会研究基金会研究员耶希尔塔认为,埃及、以色列等国也加入了这场竞争,东地中海的局势发展将成为中东地缘政治竞争的延伸。今后东地中海区域将成为地缘政治、地缘经济和军事紧张局势的舞台。李骥志 于帅