

美印签新协议：印度并未放弃平衡外交

中国南亚学会副会长 沈丁立

作为美国与印度 2+2 对话会成果,双方近日签署了“通信、兼容与安全协议”。有分析认为,该协议不但损害印军独立性,更是对周边国家安全造成影响。本版编辑特请专家做详细解读。



沈丁立

1 问:这些年来,美印在军事合作方面有何具体举措?

答:冷战结束以来,美国大幅提升与印度的政治与安全关系。在冷战期间,美国拉拢巴基斯坦等国制衡苏联的地区与全球扩张,而印度恰恰与苏联形成了紧密的政治与防务合作,并同巴基斯坦等周边国家长期对峙。印度打着和平利用核能的幌子,实施事实上的军事核计划,又使美国极感不爽。因此,美国在军事上大力援巴,针对印度发展核武器于 1977 年推出禁止向其提供民用核能合作的“核供应国集团”机制,并长期不向印度派出大使,以冷落孤立印度。

这一切,随着冷战结束而逐步改变。一方面,苏联的解体使得巴基斯坦抗苏桥头堡的作用消失,而巴基斯坦长期秘密发展核武之因素上升为阻碍美巴发展关系的重大障碍。另一方面,中国自上世纪 90 年代起的腾飞导致印度在美国的地缘战略棋盘上的权重与日俱增。此后就有了时任美国国防部长佩里 1995 年对印度的破冰之旅并签订美印军事合作协定。在相隔 22 年之后,美国总统于 2000 年再访印度,时任总统克林顿正式结束了美印冷战局面。此后,美印于 2005 年达成防务框架协议,小布什总统于 2008 年推动核供应国集团解禁对印民用核能国际合作。奥巴马政府则将印度升级为“主要防务伙伴”,将使印度进入与美国盟国具有平等采购美国军备资格的一级清单。此外,奥巴马政府还于 2016 年与印度签署《美印后勤交换协议备忘录》。至此,印度已朝着被美国接纳为具有准盟国的方向迈出了第一步。

本次美印举行双方外长和防长的“2+2”高级对话,其间又签署《通信、兼容与安全协议》,将双边军事合作提升到新层级。根据这项协议,美印两军未来将实现与指挥、控制、通讯、计算机情报、监控和侦察相关的数据共享,从而提供“共同的行动与战术图景”。一般而言,美国与军事盟国需要签署三个基础性的防务合作文件,即共享军事设施的“后勤安全协议”、联通军事通信系统的“通信与信息安全协议”。以及共享地理空间情报的“基本交流与合作协议”。美印在签署了前两个双边军事合作协议之后,印度离开成为具备美国军事同盟资质的“硬件”条件,也就更加靠近了。

2 印度抓大放小终开绿灯

问:分析人士为何担心,这份协议对印军独立性造成损害?协议对印俄军事合作有何影响?

答:本次美印政府签订《通信兼容与安全协议》,将在法律上允许在美国在其向印度出口的军事装备上,安装原版的加密通信装置,从而使印军与美军以及其他美国的盟国在同一军事平台上进行通信协调,并有可能提升印度武装力量的网络信息化水平。

长期以来,印军国产装备的现代化不尽如人意,因此,采购外军武器是印度军队装备现代化的重要手段。进入新世纪以来,印军进口外军装备更多试图走多元化道路,而摆脱严重依赖苏制/俄制武器的局面。美军对印度开放武器装备,既给了印军更多挑选的机会,也给了它同时平衡与两大进口来源国关系的麻烦。

自 2008 年以来,印度已经与美国签署了超过 150 亿美元的防务合同,进口包括大批 C-130J“大力神”运输机、P-8I 海上巡逻机、鱼叉导弹、阿帕奇直升机和 CH-47 支奴干直升机等美制装备。在 2016 年,为加强对中国潜艇在印度洋活动的监视,印度还向美国求购 22 架 MQ-9B“海上卫士”无人机,价值约 20 亿美元。美国去年还向印度出售价值 3.35 亿美元的 C-17 大型战略运输机。

但印度取得这些美制装备后立即碰到棘手问题,那就是这些军事平台与地面以及相互之间的通信传输采取何种制式。从保护印度的国家安全角度,印军需要在从美军进口的战机与导弹上安装本国的数据与传输系统,以免被美军窥视造成泄密。但是,印度军队不具备充分独立收集军事级地理与战场信息的能力,而只能采用商用级的这类信息,不仅精度有限,而且受市场制约。这非但不能充分发挥美军装备之作用,还将妨碍美印两军的联合行动,阻碍两国安全合作的进一步深化。

多年来,印度国内存在着是否要与美国签署《通信兼容与安全协议》的辩论。反对者认为,一旦签署了这个协议并引进了美军的加密通信设备,将使印度引进的美军装备与印度国产装备与俄制装备之间互不相容,这将增加印军同时维护两种不同通信平台的成本。若将印军全部装备向美军加密通信标准和硬件靠拢,则同样增加开支,而且还将迫使印度未来的武器采购向美国

倾斜,影响与俄罗斯的传统合作关系。更可怕的是,美军以“联合作战性”为由更有可能洞察印军的作战体系与战法,置印度于不利。考虑到美军加密通信的算法在五角大楼手中,印度的国防自主可能荡然无存,更不用说美军人员前往印军基地检查其装备,更易使印度及其拥有的俄制军备暴露在美国眼皮底下。

支持者认为,印度签下《通信、兼容与安全协议》好处更多。其一,有了美军的加密通信装备,有利于印度获得实时作战情报。其二,由于美军的数据链系统是最安全的通信平台,印军装备了美军加密通信装置后有利于获得美国情报大数据,包括实时图像。其三,印美共同使用美军的加密通信系统,有利于两军打造可协同作战的能力。其四,若不签订《通信兼容与安全协议》,美国将拒绝在向印出售的 C130J 运输机和 P-8I 海上巡逻机上安装加密通信系统,从而迫使印度寻求更不安全的商用系统以作替代。其五,上述协议将使印美有效实时分享美军掌握的中巴军事部署情报。其六,有了《通信、兼容与安全协议》,有利于印度从美国获得军用版的“海上卫士”无人机。其七,在签署了《通信兼容与安全协议》后,印度离开获得美军最先进的武器与通信系统又大大进了一步。

3 美印开展印太地缘竞合

问:美印双方出于什么考虑签这个协议?

答:综合以上考虑,印度战略界还是采取了“抓大放小”的决策,以可能影响其国防自主的代价,既换取美军最先进的地空通信保密技术,充分发挥美制装备的最佳性能,又推动印美两军通信数据链的逐步整合,最终在地区安全领域形成更为互信的伙伴关系,可谓一箭数雕。

巴基斯坦以及中国因素,是印度加速对美战略倾斜的关键。无论是在印度洋的监控还是对高原地面的监视,印度都要借重美国的侦察平台并配以美军的加密数据链。2017 年印度在中国洞朗地区与中方的持续对峙,尽管印军并未得逞,但也促使其决断完全引进美军的加密通信,以增强其未来在战场范围的侦察、通信与指挥能力,并在需要的情况下,与美军进行情报对接。

然而,美国为了更为广阔的地缘战略目标,还要以升级美印防务关系为抓手,来推进印太战略。因此,美国强烈要求印度不要采购俄罗斯的 S-400 防空导弹系统,以配合其对莫斯科的一系列制裁,同时推销自己的“萨德”反导系统。在此次美印“2+2”对话中,双方未就印度进口俄罗斯 S-400 反导系统取得共识。有关方面判断,印度或者拒绝了美国的单方面要求,或者在

4 美印关系未来发展未来走向

问:此举会不会有利于推进特朗普政府倡议的印太战略?印度会成为美国的军事盟国?

答:继续深化与美国的安全合作,仍将是印度对外关系的重点。可以预见,印美在将来启动关于共享地理空间情报的“基本交流与合作协议”之谈判,将是现实一步。但是,印美发展战略伙伴关系存在极限,那就是印度不会接受担当美国或者任何国家的小伙伴,它对维护主权与尊严依然有着不亚于任何其他国家的敏感。

即使短期内在一系列实际利益方面,印美依然存在着严重分歧:印度不愿配合美国对俄罗斯的制裁从而取消进口俄制反导系统;印度不愿完全配合美国从而彻底停止从伊朗进口石油;印度也不愿接受美国对印度的贸易霸凌;它更不愿美国在 H1-B 签证问题上为难印度高科技人员在美国的就业机会。这些问题都涉及印度的切身利益,关乎民意,印度政府不会让步。与美国合作获得华盛顿的军事高科技,固然合乎印度的重要利益。印度的重要利益还有很多,都可以从发展与改善它与他国的关系来寻求获得。

因此,尽管出于地缘政治的需要,印度人民党正在更多与美国采取战略合作,但印度并未放弃传统的平衡外交。

美国政府 10 日宣布关闭巴勒斯坦解放组织(巴解组织)驻华华盛顿办事处,并威胁制裁国际刑事法院的法官和检察官。

分析人士认为,特朗普政府此举意在迫使巴方接受美国调停的巴以和平方案,阻挠国际刑事法院对美国及其盟国开展战争罪行调查,并在美中期选举前巩固对外强硬捍卫国家利益的形象以争取选民支持,不过这些目的很可能难以实现。

强化对巴施压

近来美国与巴勒斯坦矛盾日益明显。据报道,美国政府目前正在酝酿一项所谓“世纪协议”设想,以推动巴以双方实现最终和平。但这一协议尚未出台就已遭到巴方明确反对。为此,美国已多次对巴施压。就在 8 月 31 日,美国刚刚宣布不再向联合国近东巴勒斯坦

难民救济和工程处提供资金。

美国智库布鲁金斯学会高级研究员达雷尔·韦斯特指出,美国在巴以矛盾中“拉偏架”的迹象非常明显,巴方不再视美国为中东和平谈判的中立调停方,认为对话将完全偏向以色列,故而拒绝和以方谈判。美国此次关闭巴解组织驻华华盛顿办事处就是要对巴方拒绝参加和谈进行“报复”,试图借此迫使巴方重回谈判。

阻挠国际调查

就在同一天,国际刑事法院也受到了来自美国的威胁。美国总统国家安全事务助理博尔顿 10 日发表演讲时称,如果该法院启动对美国在阿富汗等地所涉的战争罪行调查,并因此起诉美国、以色列或者其他盟国,美国将在本国法律许可的范围内对该法院法官和检察官采取反制行动。分析人士认为,美国政府在“9·11”事件纪念日前夕发布此种威胁,意在减轻对美以在阿富汗和巴勒斯坦等地战争罪行指控所带来的道德和司法压力。

展示强硬形象

分析人士认为,美国政府上述举动除外交目的外,还与 11 月的美国中期选举有关。特朗普政府希望以此展示强硬对外捍卫国家利益的形象,从而吸引选民支持。

特朗普执政一年多来,诸多政策引发争议,白宫人事变动不断,“通俄门”调查久拖不

决,他本人与美国多数主流媒体矛盾加深。这些都使得美国社会分裂加剧,特朗普的支持面无法扩大,他更加依赖自己“铁杆粉丝”的支持。

特朗普获得支持的“法宝”正是他“美国优先”的口号和强硬的处事风格。从预选情况看,特朗普的助选有效动员了共和党票仓,在共和党中形成了“特朗普支持谁,谁就赢”的态势。在这种情况下,特朗普更需要强化他在支持者中的形象。在“9·11”事件纪念日前夕采取上述举动,成为他展示形象的上佳选择。

分析人士认为,特朗普政府希望通过上述举动达到“一石三鸟”的目的可谓“用心良苦”,但从目前情况看,其愿望恐怕很难实现。

朱东阳 刘晨

施压巴勒斯坦 美国欲“一石三鸟”