

戰略瞭望

印度對中部歐亞政策之分歧視野

India's Bifurcated Look to Central Eurasia

Emilian Kavalski

University of Nottingham, Ningbo

壹、前言：印度與中亞關係

首先必須定義的是，「中部歐亞」(Central Eurasia) 一詞指的是地理環境中的阿富汗，以及印度戰略規劃想像下中亞地區各國之間的地緣共享空間。如此定義是為了說明在這範疇中，不應錯誤地以為阿富汗與中亞地區無法被區隔。相反的，在印度決策者與專家眼中，往往能精確地劃分出兩者間的細微差別；更甚者，在被定義為中部歐亞大陸後，外交政策中複雜的相互關係就能顯現出兩者間的差異，也是形塑印度戰略利益的主要原因。

對印度而言，與中部歐亞地區建立緊密關係，就如同新德里政權晉升強國地位一般重要。因此，印度傾向將其定位為印度的自然經濟、政治與戰略腹地。與此同時，印度參與冷戰後針對區域特性量身訂做其外交政策，有助於突破其中型國家地位與南亞地區發展限制。因此，新德里政權與區域國家之間透過公眾、政策與學術偏好，落實印度外交政策。

儘管著重於連結中部歐亞大陸地區，仍有研究發現其分歧的外

交實踐。例如在中亞地區，印度的表現卻遠遠不如區域強國應有的表現，但新德里政權卻在阿富汗展現其引領中等國家的能力。類似研究發現，有助於勾勒出不論是印度個案或常態情況下，上升強權及其在當代國際事務下擔任區域代理者的複雜特性。

可以預期，無論是雙邊或是多邊關係，國家都將透過以往的關係建立對話模式。但在新德里政權的歷史論述中可以發現，其對待中部歐亞地區明顯不同。如同專家的評論般，印度與該地區的連結受到不可磨滅之歷史束縛的深刻影響，尤其是過去的光榮與文明的輝煌，促使其宣揚國家信念、期許扮演強權角色，並強勢展現於政策、戰略與制定制度框架。但也是過去印度的輝煌歷史，投射出當代印度無法在外交政策發揮更多影響，以及創建制度藉以規範其他國家的困境。

貳、中亞：從「北望」到「連接中亞」政策

1995年9月訪問土庫曼時，時任印度總理 P. V. Narasimha Rao 宣布：「對於印度來說，中亞是一個未來優先共同參與的區域。我們獨立並無私地合作，真誠共建友善模式，在不損及第三國利益的情況下發展穩定合作關係。」許多人認為此番談話不啻宣告印度的「北望政策」(Look North Policy, LNP)。該策略旨在協助新德里政權於該區域建立立足點，用以獲得中亞豐富的碳氫化合物資源。北望政策目標顯然瞄準建立後蘇聯時代的某種印度模式，亦即一個安全、民主、多邊文化的區域政體。然而，雙邊貿易量過低，恰似證明新德里政權無法在全球舞台上擔任更加積極的角色。

因此即便有這樣普遍被認可的戰略設定，但因為過度模糊，讓

中亞國家在 1990 年代仍處於俄羅斯勢力範圍下。中亞國家尋求合作夥伴的需求，也無法幫助印度透過任何有意義的舉措，藉以加強雙邊關係。這樣的結果顯示，印度的中部歐亞擴張政策是具有某種針對性的，特別是特定議題，如印度將塔吉克選為「中亞之門」，開啟了新德里與杜尚別政權之間的特殊關係。從戰略層次檢視，人們對外部威脅的共同認知，讓印、塔兩國建立雙邊關係。1990 年代印度為反塔利班北方聯盟（anti-Taliban Northern Alliance）提供物資與後勤援助，並為塔吉克提供長期軍事訓練。在這樣的互動模式下，印度獲得塔吉克艾尼（Ayni）空軍基地的獨家使用權。

就在「北望政策」逐步獲得成效，且可能形塑印度成為區域中心之際，艾尼空軍基地使用權卻突然於 2011 年被收回，塔吉克終止了與印度的非正式協定，轉而將其提供給俄羅斯，成為壓垮「北望政策」的最後一根稻草，新德里政權被迫承認「北望」並非中亞偏好的選項。對此，印度對外事務大臣在 2012 年 6 月發表「連接中亞政策」（Connect Central Asia Policy, CCAP），作為印度與該地區重新接觸的專用外交政策平台。

CCAP 認知到崛起國家在區域事務中的地位，期望透過後蘇聯時代對該地區的承諾，提出可以確保印度在中亞戰略利益的願景和倡議。值得注意的是，印度的改善關係舉措並非透過雙邊互動，而是傾向與中國領導的「上海合作組織」與俄羅斯推動的「歐亞經濟共同體」（Eurasian Economic Community）三方協調。

這或許是印度外交政策制定者最為認知到，國家接受其他區域參與者合作的時刻；同時，也承認 CCAP 在北向政策的路線中幾近不變，積極主動的外交辭令沒有讓區域內實際成效增加。反之，一系

列的倡議缺乏重點與連貫性，更重要的是，沒有避免印度在中亞被邊緣化。特別是 CCAP 並沒有以替代中國的前提，提供更有實效的選項，促使中國成為中亞首選的合作夥伴。因此，儘管印度取得了令人矚目的經濟增長，但新德里政權仍在努力制訂戰略，以增進其國家利益並形塑中亞的成果。

參、印度與阿富汗關係

2008 年 7 月 7 日早上的交通尖峰時刻，自殺炸彈客在喀布爾市中心引爆，炸毀了印度駐阿富汗大使館入口，造成近 60 人喪生與多人受傷（包含 2 位印度最高層級外交代表）。雖然這次襲擊顯示塔利班政權在國家治理範圍內重新崛起，但針對印度大使館這一事實似乎隱約表明了新德里政權對該國的影響力。如同後蘇聯時期印度與中亞地區其他國家的互動一般，印、阿關係也如同新德政權里與巴基斯坦關係一樣難以釐清。兩項指標似乎都成為中亞情勢評估的標準，也成為政策成果的展現。實際上，阿富汗可以說是世界上為數不多，且印度具備外交政策影響力的區域，是新德里政權能夠發揮領導能力的地區。

至少有 4 個關鍵因素增長了前述趨勢：（1）阿富汗建國失敗給印度帶來的生存威脅，比中亞等國家明顯得多；（2）新德里和伊斯蘭馬巴德政權自獨立以來一直在爭奪對阿富汗的影響力；（3）印度較顧忌中亞國家的感受，而非俄羅斯受到傷害；（4）即便雙方作為相同，中國也無法在中亞國家擴大影響力，這使新德里和北京處於差不多平等的地位。人們常常忽略，阿富汗是唯一反對巴基斯坦於 1947 年加入聯合國的國家。冷戰期間，阿富汗和印度密切合作，透

過教唆巴羅契斯坦省（Baluchi）與普什圖人（Pashtun）獨立，用以遏制巴基斯坦的區域影響力。巴基斯坦與阿富汗不僅敵意加深，更於 1961 年中斷外交關係並關閉邊境。其後，隨著在蘇聯在阿富汗影響力不斷增強（以及隨後發動入侵）的背景下，一些阿富汗派別才在 1970 年代尋求巴基斯坦的援助。另一方面，即使蘇聯軍隊撤離阿富汗，印度仍持續支持親蘇聯 Mohammad Najibullah 政權，更對 1996 年慘遭塔利班政權殺害的遺族與支持者提供庇護。

前述簡短歷史概述表明，從 1940 年代後期開始，阿富汗逐漸成為印度和巴基斯坦之間最長久代理人戰爭的見證。因此，阿富汗的發展可被視為，兩個南亞死敵地緣政治衝突的展現。從印度觀點檢視，冷戰前後的發展都可被視為戰略算計的成果，不論是 1980 年代的聖戰組織或是 1990 年代的塔利班組織，背後都擁有巴基斯坦的援助，並針對印度的區域利益。因此，在 2001 年 911 恐怖攻擊事件以前，印度是唯一積極反對阿富汗塔利班政權的民主國家，新德里政權過去曾嘗試協助阿富汗在伊朗與蘇聯統治的空窗期，籌建臨時聯盟用以爭奪主控權，可被視為美國反恐戰中「意願聯盟」（coalitions of the willing）的先驅。

透過 1980 年代的發展與援助計畫基礎，印度於 2001 年塔利班政權崩解後迅速提出全面且經費充裕的重建提案，新德里將其計畫重點擺放在 4 大關鍵領域：人道援助、重大基礎建設、小型社區發展計畫、重建教育和能力培育機制。阿富汗也是印度「文化關係理事會」（Indian Council for Cultural Relations）提供國際學生獎學金的最大接受國。這些事態發展充分證明了印度，能夠替區域和國際事務的和平與安全事務作出有意義的貢獻，有能力承擔更多責任。特

別是在其所在領域之外的發揮，看似能證明印度透過政策推廣在國際舞台上展現貢獻，並維持其影響。

肆、結論

印度與阿富汗的關係以及後蘇聯時期中亞國家的關係，促使人們對該國在全球範圍內的崛起越來越感興趣。雖然其嘗試建構一個接續中部歐亞大陸的地緣政治戰略區塊，相關分析卻認為與現實有極大差異。一方面，在中亞複雜的現況中，印度茫然無措、無法精確判斷，進而發揮有意義的實質影響，新德里政權難以建立大國形象地位，也無法將其夢想實踐，證明印度無法在全球政治視野實踐印度夢想。另一方面，印度與阿富汗的協議卻又能夠證明印度具備區域和全球領導力，特別是證明印度可以提供可靠的承諾，從而支持其在區域與世界能見度的上升。繼而發之的挑戰在於新德里政權未來是否能夠：(1) 維持其在阿富汗的呼籲與承諾；(2) 借鑒阿富汗經驗並推廣於其他外交政策。未來倘若不能清楚說明其政策目標，印度對阿富汗關係可能遭遇如同過去後蘇聯時期，印度對中亞國家時面臨的相同困境。

(翻譯：盧信吉)