

遣返非法难民：巴基斯坦与阿富汗关系的转折？

文 / 林一鸣

10月3日，巴基斯坦看守政府宣布，非法居留者须在11月1日前自行离境，否则将面临遣返。外界普遍认为，巴境内阿富汗难民受此政策影响最大。报道称，目前约有173万阿富汗人非法居留巴基斯坦，而生活在巴境内的阿富汗难民总数约为440万。据巴官方统计，截至11月5日，已有超25万阿富汗人离境回国。目前，还有更大规模的难民正前往巴边界并等待通关。巴阿关系因此产生的波折引发国际社会关注。

反恐策略？

巴基斯坦境内的阿富汗难民问题由来已久。自1979年苏联入侵阿富汗以来，一批又一批阿富汗人由于战乱等原因，不断涌入巴境内。巴虽未签署联合国于1951年与1967年分别颁布的《关于难民地位的公约》及其《议定书》，但一直在联合国难民署协助下收容阿富汗难民。当前，在巴阿富汗难民可分为三类：第一类人持有“登记证明卡”，规模约为130万人；第二类人则持有“阿富汗公民卡”，该管理体系由巴政府在2017年针对境内无身份证明阿富汗人创设，这部分人规模约为88万；第三类则是未具

有任何合法身份者，本次巴政府宣布遣返的难民就属这一类，估计其规模超过100万人。

巴看守政府总理卡卡尔将此举与反恐相联系，并称非法难民是构成当前巴安全威胁的重要因素。他指出，自2021年8月以来，巴境内恐怖事件发生数量增加了60%，自杀式袭击发生数量激增500%。他还指责巴基斯坦塔利班（巴塔）以阿领土为基地，对巴境内频繁发动恐袭，阿富汗塔利班（阿塔）临时政府不仅未对其采取实质措施，相反还存在“支恐”行为，并再次要求阿塔移交巴籍涉恐人员。阿塔则拒绝巴方指责，认为巴安全问题不应由阿方负责，并称巴强行驱逐难民是“不可接受的”。

显然，巴塔问题已成为当前巴阿关系中的突出矛盾。2021年8月阿塔重掌政权后，巴方对深化双方反恐合作，特别是加强针对巴塔的打击，一度抱有较高期待。但阿塔对巴塔主要采取了限制措施，并未实施实质打击，如不承认巴塔境外袭击为“圣战”行为，斡旋巴方与巴塔进行“和谈”等。2022年下半年，巴方与巴塔启动谈判并实施“临时停火”，但由于巴塔图谋在巴境内搞“国中之国”，导致双方立场

存在根本差异。2022年11月，双方“和谈”破裂后，巴塔加紧对巴境内的渗透和袭击，成为巴安全形势急剧恶化的主要原因。

关系的又一次转折？

在巴安全形势不断恶化的趋势下，阿塔对待巴阿反恐合作的消极态度与巴方的反恐现实需求之间的差异日益拉大。不少人认为，尽管部分阿难民群体确实为恐怖势力跨境活动提供了某种便利，但巴方此举更像是向阿塔传递施压信号。

事实上，由于巴境内阿难民规模庞大，短期内不仅巴方难以全部遣返，阿方更难以消化。在遣返非法难民的同时，巴看守政府还宣布将分两阶段持续遣返持有“登记证明卡”及“阿富汗公民卡”的难民，并强调这一政策不受大选影响并将在新政府上台后继续执行。但随后，巴方于11月10日宣布将延长“登记证明卡”有效期至12月30日，而此前该卡于6月30日到期后巴政府一度暂停办理续期手续。如此看，巴政府似乎是在试图打造具有“水龙头”功能的政策工具。

若顺着这一视角观察，可以发现巴方对阿塔已从相对单一

2023年10月31日，阿富汗难民在巴基斯坦边境口岸排队等待进入阿富汗。



的接触政策逐渐转变为接触加反制的复合政策。今年9月6日，阿塔再次因修建边界检查站与巴方爆发冲突，同日巴两处边境检查站遭遇巴塔袭击，随后巴方关闭了阿巴边境重要口岸托克汉姆。11月14日，巴看守政府外长吉拉尼向到访的阿塔临时政府代表团表示“通过集体反恐行动，可以充分激发地区贸易和互联互通潜力”，这被解读为巴方将反恐与经贸政策相挂钩。11月15日，巴看守政府总理卡卡尔称，当阿富汗拥有“合法政府”时，难民问题才能开始解决，外界认为其言下之意是对阿塔临时政府合法性的质疑。这一系列变化使不少评论者认为，巴方对阿塔耐心丧失、态度转变，巴阿关系或将发生自2021年8月以来的又一次转折。

难逃历史惯性？

若对阿前政府时期的巴阿关系稍作回顾，可以发现巴塔始终

是横在两国关系中的一大阻碍。而若对2021年8月以来的巴阿关系做进一步观察，可以发现除巴塔问题外，两国间长期存在的边界冲突也仍在延续。由此观之，当前巴阿关系中的矛盾似乎具有某种历史惯性。

长期以来，巴基斯坦的对阿战略被描述为构建“战略纵深”，宽泛而言是指确保阿富汗做出的决策始终符合巴战略利益。苏联入侵阿富汗后，巴对阿构建“战略纵深”就与支持阿境内“圣战”武装势力联系起来。然而，巴对“战略纵深”的执迷从何而来？也许我们可以从稍远的历史中获得线索。19世纪中期，随着英国殖民统治向印度西北推进，而沙俄殖民者南下中亚，英俄在亚洲内陆地区展开“大博弈”。英国应对“大博弈”的主要战略是与沙俄划分势力范围，并将阿富汗作为隔开两大帝国的“缓冲国”。在此基础上，时任印度总督寇松进一

步发展出保护英属印度的“三层边疆”设想：外层为与英国具有特殊政治关系的“缓冲国”，如阿富汗；中层则是英国通过渗透建立起间接统治的地带，并不必完全实行英印制度；内层则是英印直接统治地区的边疆。为此，英印当局将政策重点放在划定外层与中层边疆之间的界线上，而作为当今巴阿边界的“杜兰线”正是在这一历史背景下产生的。

英国结束对印度的殖民统治后，巴基斯坦继承了“杜兰线”，但阿富汗对这一殖民遗产持质疑态度，这是两国边界冲突时有发生的历史根源。实际上，巴还在很大程度上继承了“三层边疆”的治理结构。如，在巴边疆地区曾长期存在“联邦直辖部落地区”“省辖部落地区”，且并不完全实行巴国家制度，这与寇松对“中层边疆”的描述极为类似。若顺此视角，巴对阿所追求的“战略纵深”是否也与寇松所谓的“外层边疆”有共通考量？以同样视角观之，“杜兰线”对阿富汗而言，除了是殖民者强加的一条边界线外，是否还意味着本国作为“缓冲国”的被支配状态？

或许，在双方卸下历史包袱之前，巴阿关系前景很难令人乐观，而在巴阿富汗难民的处境更是难获保障。^[7]

（作者为中国现代国际关系研究院南亚研究所助理研究员）