

超越发展援助：欧盟的萨赫勒战略调整

张 凯

内容提要 欧盟于2011年出台萨赫勒战略，试图运用综合方式介入萨赫勒地区事务，将欧洲的安全边界向萨赫勒地区拓展，并彰显欧盟在非洲的影响力。然而，该战略对安全的过度关注使欧盟未能有效平衡不同政策工具，综合方式呈现明显的“安全化”特征。军事安全手段的运用虽然在一定程度上遏制了移民、难民经萨赫勒地区向欧洲的流动，但并没有使萨赫勒地区变得更加安全；相反，军事政变频发、恐怖主义扩散、暴力冲突加剧折射出萨赫勒地区依然面临严峻的安全形势。在对萨赫勒地区局势进行分析和对过去十年经验教训进行总结基础上，欧盟于2021年出台新版萨赫勒战略，突出强调要在运用综合方式时聚焦于政治和治理，以破解萨赫勒地区暴力冲突的深层根源。从政策叙事层面看，欧盟的萨赫勒战略呈现以治理为中心的转型。但在实践层面看，面对乌克兰危机延宕和大国博弈加剧，欧盟更加强调战略自主的重要性，其对萨赫勒地区事务的介入也体现出明显的大国竞争和地缘政治色彩。欧盟的零和思维使其难以成为萨赫勒地区挑战的解决者，反而会成为萨赫勒地区问题的一部分。

关键词 欧盟的对非政策 欧盟的萨赫勒战略 《欧盟在萨赫勒地区的综合战略》 安全治理 综合方式

作者简介 张凯，中共中央对外联络部《当代世界》编辑部主任、副研究员。

萨赫勒（Sahel）系横跨非洲北部撒哈拉沙漠和南部热带稀树草原之间广袤的半干旱地区，该地区涵盖布基纳法索、喀麦隆、乍得、冈比亚、几内亚、毛里塔尼亚、马里、尼日尔、尼日利亚和塞内加尔等非洲国家。历史上，欧盟并没有将萨赫勒作为一个独立的区域加以对待，而是从“欧盟—非加太”“欧盟—非洲”等关系框架下处理与萨赫勒地区的关系。21世纪以来，特别

是随着《里斯本条约》的生效和欧盟对外行动署的建立，欧盟在“规范性行为体”身份认知的基础上更加突出“战略性行为体”的角色，即除了追求发挥规范塑造的作用，欧盟越来越追求施展地缘政治影响力。在此背景下，欧盟于 2011 年 3 月出台《萨赫勒地区安全和发展战略》，并于 2015 年出台《萨赫勒地区行动计划（2015~2020 年）》。欧盟萨赫勒战略的覆盖范围最初仅限于马里、毛里塔尼亚和尼日尔 3 个非洲国家，后于 2014 年将布基纳法索和乍得纳入其中。

传统上，欧盟主要从发展援助的视角看待和发展与萨赫勒地区国家的关系。随着萨赫勒战略的出台，欧盟日益强调超越发展援助单一政策工具而采用综合视角的重要性，并运用综合方式（Comprehensive Approach）介入萨赫勒地区事务，而萨赫勒地区则成为欧盟实践综合方式的“试验场”。^① 随着《萨赫勒地区行动计划（2015~2020 年）》的结束，欧盟在总结过去十年经验教训的基础上，于 2021 年 4 月出台了新的萨赫勒战略，即《欧盟在萨赫勒地区的综合战略》。根据新版萨赫勒战略，治理成为欧盟在萨赫勒地区开展行动的核心聚焦。^② 正如综合方式无法掩盖欧盟对军事安全手段的过度依赖一样，“聚焦治理”的政策叙事也无法掩盖欧盟对地缘政治影响力的追求。在乌克兰危机和大国博弈加剧背景下，欧盟在萨赫勒地区实施的综合战略，无论是调整共同安全和防务政策特派团的功能与部署，还是以发展援助为手段推进地区国家的新自由主义治理，其政策工具的运用都更加突出大国竞争色彩。打造战略自主的地缘政治行为体和争夺影响力，是欧盟新版萨赫勒战略的核心目标，这一以零和博弈为特征的综合战略或将给萨赫勒地区带来更多问题和挑战。

一 欧盟萨赫勒战略的制定与实施

自 21 世纪第二个十年以来，欧盟相继出台《萨赫勒地区安全和发展战略》《萨赫勒地区行动计划（2015~2020 年）》等政策文件，用于指导欧盟在

^① Elisa Lopez Lucia, “Performing EU Agency by Experimenting the ‘Comprehensive Approach’: the European Union Sahel Strategy”, *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 35, No. 4, 2017, p. 1.

^② “Council Conclusions on the European Union’s Integrated Strategy in the Sahel”, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7723-2021-INIT/en/pdf>, 2023-03-15.

萨赫勒地区的具体行动。为推进萨赫勒战略的实施，欧盟创设了一系列机制，尝试综合运用不同的政策工具来实现维护欧洲大陆南部边界地缘安全的战略目标，萨赫勒地区由此成为欧盟及其成员国的战略优先。^①

（一）欧盟萨赫勒战略的考量因素与基本内容

鉴于地理、历史、文化以及经济方面的密切联系，非洲成为欧盟实施共同外交与安全政策和拓展影响力的重点地区。特别是21世纪以来，随着新兴大国对非关系的不断增强，欧盟的紧迫感上升，持续强化对非战略投入，并于2005年出台首份面向非洲大陆的政策文件《欧盟的非洲战略》，于2007年在欧盟—非洲里斯本峰会上发布《非洲—欧盟联合战略》，试图将欧非关系从传统的“援助—受援”范式转变成所谓“平等的伙伴关系”。^②在欧盟—非洲伙伴关系构建与转型进程中，欧盟同时强化了对非洲次地区的关注和投入力度。萨赫勒地区因与欧洲大陆南部边缘相邻及其脆弱的安全局势而引起欧盟的特别关注。

从区域层面看，萨赫勒是一个危机四伏的地区，面临着一系列严峻挑战——脆弱的制度、贫困、粮食不足、人口流离失所、跨国组织犯罪、“圣战”组织的反叛，而气候变化效应则使危机进一步加剧。^③从国家层面看，萨赫勒地区国家都存在不同程度的脆弱性和弱国家能力，^④这些国家缺乏对其广袤土地的有效管理。特别是在萨赫勒地区国家的边缘地带，国家治理的缺失为恐怖主义活动和跨国组织犯罪提供了温床。鉴于欧盟与北非之间的相互依赖关系，萨赫勒地区成为欧盟南部地缘政治边界的某种延伸；萨赫勒地区的真正重要性，不仅是就该地区的安全和发展而言，而且会对欧洲安全产生冲击效应。^⑤欧洲议会明确指出，欧盟南部地区战略环境存在不稳定性，且面临着一

① “Council Conclusions on the Sahel”, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9103-2019-INIT/en/pdf>, 2023-03-15.

② 张凯：《国际体系转型视野下的欧盟对非战略调整》，载《国际论坛》2018年第5期，第8-14页。

③ Morten Bøås and Francesco Strazzari, “Governance, Fragility and Insurgency in the Sahel: A Hybrid Political Order in the Making”, *The International Spectator*, Vol. 55, No. 4, 2020, p. 1.

④ Morten Bøås, “Rival Priorities in the Sahel – Finding the Balance between Security and Development”, Policy Note, No 3, The Nordic Africa Institute, April, 2018.

⑤ Luis Simon, Alexander Mattelaer, Amelia Hadfield, “A Coherent EU Strategy for the Sahel”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/433778/EXPO-DEVE_ET\(2012\)433778_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/433778/EXPO-DEVE_ET(2012)433778_EN.pdf), 2023-03-20.

系列挑战，特别是欧洲大陆南部边界地区的武装冲突和宗教极端暴恐袭击。萨赫勒地区局势会对欧洲国家及民众的安全以及欧洲外部边界的稳定产生直接影响。^①

法国是推动欧盟从安全视角看待萨赫勒地区事务的核心欧洲国家。这不仅是因为诸多萨赫勒地区国家历史上曾是法国的殖民地，更重要的是法国在该地区拥有重要的战略利益，如获取铀等战略矿产资源、打击恐怖主义、维护自身传统影响力等。以尼日尔为例，2022 年法国自尼日尔进口的铀占其总进口量的 15%，欧盟自尼日尔进口的铀占其总进口量的 25.4%。对法国而言，它一方面希望借助欧盟的集体力量追求其在萨赫勒地区的战略利益，另一方面则寻求通过加强欧盟在萨赫勒地区的战略存在来彰显自身在欧盟的领导力。事实上，早在 2008 年法国就在其发布的一份白皮书中发出警告，称萨赫勒国家没有能力打击反叛势力、走私、非法移民和恐怖主义。^② 在法国、西班牙等国的推动下，萨赫勒地区安全问题日益引起欧盟的关注，并成为欧盟共同外交与安全政策讨论中的重要议题。2011 年利比亚卡扎菲政权在北约军事干预下垮台后，大量图阿雷格人（Tuareg）雇佣军携带武器返回马里北部地区，分离主义势力和“圣战”恐怖组织相互交织，对马里的领土完整和安全构成严重威胁。北非地区的政治动荡进一步刺激了欧盟的安全危机意识，强化了欧盟对萨赫勒地区的关注力度。与此同时，随着《里斯本条约》的生效，欧盟专门创设了对外行动署，以协助欧盟负责外交事务和安全政策的高级代表（欧盟委员会副主席）开展工作。而欧洲介入萨赫勒地区事务的意愿也转化为欧盟对外行动署在地区层面采取大规模行动的需要，其目标是提升自身在欧洲机构中的合法性和影响力。^③ 在此背景下，欧盟对外行动署于 2011 年正式出台《萨赫勒地区安全和发展战略》，欧洲理事会于 2015 年出台为期 5 年的执行框架——《萨赫勒地区行动计划（2015~2020 年）》，从而为

① European Parliament, “EU – African Security Cooperation in the Sahel Region, West Africa and the Horn of Africa”, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0213_EN.pdf, 2023-03-20.

② “France and EU in the Sahel”, <https://www.eyes-on-europe.eu/france-and-the-eu-in-the-sahel>, 2023-07-08

③ Bérangère Rouppert, “The European Strategy for the Sahel”, http://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/2012-01-eaac/The_European_strategy_for_the_Sahel_-_Berangere_Rouppert.pdf, 2023-03-25.

欧盟在萨赫勒地区开展行动提供指南。

根据《萨赫勒地区安全和发展战略》，欧盟明确了4个相互补充的行动领域：发展、善治和内部冲突解决；政治和外交；安全和法治；打击和防止暴力极端主义与激进化。《萨赫勒地区行动计划（2015~2020年）》在强调“发展—安全”关联及四大战略行动领域依然重要的基础上，根据形势变化和经验教训进一步明确了需要强化的优先行动领域：阻止和应对激进化；为青年创造机会；应对移民和人口流动；实施边境管理、打击非法走私和跨国有组织犯罪。^①综合两份文件，欧盟的萨赫勒战略基本内容可概括为如下几个方面：一是运用综合方式解决萨赫勒地区面临的复杂挑战。所谓综合方式，就是要综合运用政治外交对话、军事干预、发展合作、人道主义援助等不同政策工具，其背后的理念基础是“发展—安全”关联，即萨赫勒地区的安全和发展是不可分割的，实现安全是使萨赫勒国家实现经济增长和消除贫困的必要条件。为此，欧盟要超越发展援助的范式，并将发展、安全、政治和军事纳入同一执行框架。^②二是支持萨赫勒地区国家开展合作。在欧盟看来，萨赫勒地区问题是跨境的，并且密切相关。因此，只有采取地区性的综合全面战略，才能在解决具体问题上取得进展。^③目前，萨赫勒地区国家在解决跨境问题上缺乏合作的机制和能力，欧盟萨赫勒战略的一项重要举措就是推动萨赫勒国家之间的政策协调和联合行动，通过增强萨赫勒国家之间的密切合作来实现安全和发展。三是以打击恐怖主义和暴力极端主义、遏制移民涌入为优先事项和关键目标。“安全压倒一切”理念是欧盟萨赫勒战略的重要特征，这在《萨赫勒地区行动计划（2015~2020年）》中体现得尤为明显。该行动计划所强调的行动领域，无论是应对激进化、加强移民管理、打击跨国有组织犯罪，还是为青年创造就业机会，事实上都与安全目标有关。

总体看，欧盟的萨赫勒战略是欧盟追求国际影响力在地区层面的投射，这也是欧盟首次针对全球某个地区所出台的一项真正的“战略”。欧盟试图在

^① “Council Conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015 – 2020”, <https://www.consilium.europa.eu/media/21522/st07823-en15.pdf>, 2023-03-25.

^② Fernanda Faria, “What EU Comprehensive Approach? Challenges for the EU Action Plan and Beyond”, ECDPM Briefing Notes, No. 71, October 2014, <https://ecdpm.org/application/files/6116/5546/9225/BN71-What-EU-Comprehensive-Approach-October-2014.pdf>, 2023-03-28.

^③ European Union External Action Service, “Strategy for Security and Development in the Sahel”, https://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf, 2023-03-25.

萨赫勒这样一个地区探索运用其所提出的“综合方式”，一方面可借助对萨赫勒地区事务的持续介入，提升在非洲安全治理领域的话语权，另一方面则彰显其作为国际政治行为体在国际事务领域的一体化行动能力。

（二）欧盟萨赫勒战略的运行机制

为提高综合方式运用的效率，欧盟在加强内部机制建设的同时，与萨赫勒地区国家搭建起不同层面的制度框架，并借助内外资源的动员为萨赫勒战略的顺利实施提供物质支撑。欧盟为推进萨赫勒战略及其行动计划的落实所构建的运行机制主要体现在三方面。

一是在欧盟内部创设政策执行机制。这些机制主要包括欧盟萨赫勒地区特别代表、共同安全和防务政策特派团、地区咨询和协调小组等。其中，欧盟萨赫勒地区特别代表主要负责协调欧盟在萨赫勒地区开展的综合行动，承担着与欧盟驻萨赫勒国家代表团、欧盟在萨赫勒地区部署的共同安全和防务政策特派团以及萨赫勒国家政府进行沟通协调的任务。共同安全和防务政策特派团是欧盟在全球安全领域发挥作用的重要政策工具。随着萨赫勒战略的出台，欧盟相继于 2012 年、2013 年和 2014 年部署欧盟尼日尔能力建设特派团（EUCAP Sahel Niger）、欧盟马里培训特派团（EUTM Mali）、欧盟马里能力建设特派团（EUCAP Sahel Mali），其中欧盟马里培训特派团系军事特派团，其余两个为民事特派团。欧盟寻求通过共同安全和防务政策特派团加强对相关萨赫勒国家军事、民事力量的培训，深化这些国家的安全部门改革，以提高其应对安全威胁的能力。以欧盟马里能力建设特派团为例，该特派团于 2019~2021 年间为马里 8 407 名国家安全人员提供了培训。^① 地区协调小组创设于 2017 年，后于 2019 年更名为地区咨询和协调小组，其职能主要是通过由安全和防务领域专家构成的网络，来支持萨赫勒地区国家提高在安全和防务领域的合作水平和能力建设。与此同时，欧盟还在对外行动署内部建立了萨赫勒工作组，旨在对欧盟内部涉外部门进行协调，以期在运用综合方式时形成制度合力。

二是与萨赫勒地区国家建立机制性的对话平台。2014 年，马里、布基纳法索、毛里塔尼亚、乍得、尼日尔 5 个萨赫勒国家建立区域合作机制——萨

^① “European Union Common Security and Defense Policy Missions and Operations Annual Report 2021”, July 2022.

赫勒五国集团（G5 Sahel）。随着萨赫勒五国集团的建立，欧盟与萨赫勒五国集团及其成员国相继建立部长级会议、领导人峰会等对话平台。欧盟主要依靠部长级会议、领导人峰会等机制，发展与萨赫勒地区国家的政治伙伴关系，通过加强政治对话消弭分歧，并就优先开展合作的领域、深化合作的具体举措等方面塑造共识。例如，2020年4月，欧盟与萨赫勒五国元首召开领导人峰会，会后欧洲理事会成员和萨赫勒五国集团成员发表《联合宣言》，双方共同承诺要在打击恐怖主义、加强萨赫勒五国的安全和防务能力、恢复国家在其领土上的存在和基本服务供给、促进发展等行动领域深化合作，共同维护萨赫勒地区的安全、稳定和发展。^①除了与萨赫勒地区国家建立直接对话平台外，欧盟还与非盟、西非国家经济共同体建立了不同层面的互动机制，这些范围更加广泛的平台有时会将萨赫勒地区问题作为专门议题进行探讨。例如，2020年10月，欧盟政治安全委员会和非盟和平与安全理事会举行第12次年度协商会议，在萨赫勒地区问题上，双方承诺要进一步加强协调，运用包括和平建设、冲突后重建以及政治对话、发展合作在内的综合方式，改善萨赫勒地区日趋恶化的形势。^②总体看，欧盟主要通过直接和间接的对话平台将萨赫勒地区问题的利益攸关方纳入其中，并在这一政治进程中塑造共同立场，实现综合方式更大范围的推广和运用。

三是借助传统融资机制或者创设新的融资平台为萨赫勒战略实施提供资金支持。一方面，欧盟利用欧洲发展基金（EDF）、非洲和平基金（APF）、非洲紧急信托基金（EFTA）、稳定与和平工具（IcSP）、欧洲投资平台（AIP）以及人道主义援助资金（欧盟预算）等多种融资机制，向萨赫勒五国集团及萨赫勒地区国家提供资金支持。2014~2020年间，欧盟及其成员国共向萨赫勒地区提供80亿欧元资金支持。其中，欧盟通过欧洲发展基金向5个萨赫勒国家提供了27.09亿欧元，这些资金主要用来支持萨赫勒五国的粮食安全、乡村发展、道路基础设施、医疗卫生系统建设等领域（见表1）。另一方面，

^① “Joint Declaration of the Members of the European Council with the Member States of the G5 Sahel”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/28/joint-declaration-of-the-members-of-the-european-council-with-the-member-states-of-the-g5-sahel>, 2023-04-01.

^② “EU - African Union Relations: Joint Communiqué of the AU Peace and Security Council and the EU Political and Security Committee”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/26/eu-african-union-relations-joint-communique-of-the-au-peace-and-security-council-and-the-eu-political-and-security-committee>, 2023-04-01.

欧盟与萨赫勒地区的利益攸关方及国际组织联合创设多边国际合作平台，或者通过召开国际会议的方式募集资金。其中，比较有代表性的是 2017 年 7 月欧盟与法国、德国联合发起成立了萨赫勒联盟（Sahel Alliance）。欧盟寻求通过萨赫勒联盟加强捐助者间的政策协调，进而提高向萨赫勒地区投入资金的规模和效率。目前，萨赫勒联盟包括欧盟、欧洲投资银行、世界银行、联合国开发计划署、非洲开发银行、法国、德国、意大利、西班牙、英国、卢森堡、丹麦、荷兰、挪威、瑞典、美国和加拿大 17 个成员。2018 年 10 月，萨赫勒联盟与萨赫勒五国集团签署伙伴关系宣言，明确了双方合作的基本框架和优先行动领域。截至 2021 年，萨赫勒联盟支持的项目近 1 200 个，资金规模达 265 亿欧元。^①

表 1 2014 ~ 2020 年欧洲发展基金向萨赫勒五国

提供的资金支持

单位：亿欧元

国家	资金规模	优先行动领域
布基纳法索	6.28	善治和文化；医疗卫生；粮食安全、农业和水；可持续能源利用
马里	6.65	和平建设和国家改革；乡村发展和粮食安全；教育；基础设施
毛里塔尼亚	1.6	乡村发展；善治；医疗卫生系统
尼日尔	7.16	粮食安全；社会服务供给；安全、治理和和平建设；道路基础设施
乍得	5.42	粮食安全、营养和乡村发展；自然资源管理；加强法治

资料来源：European Commission, *The European Union's Partnership with the G5 Sahel Countries*, 6 December 2018.

（三）欧盟萨赫勒战略的指向

欧盟萨赫勒战略虽然强调要运用综合方式解决萨赫勒地区的复杂挑战，以实现安全和发展，但其本质是将欧洲的安全边界南移，防止萨赫勒地区的恐怖主义、极端势力、移民或难民等不稳定因素扩散至欧洲大陆。这一战略指向突出体现在欧盟综合方式的“安全化”上。法国以军事安全为主导的非洲政策深刻影响了欧盟综合方式的安全转向。2012 年随着马里军事政变及安全局势的持续恶化，法国积极推动欧盟在共同安全和防务政策框架下采取干预行动。2012 年 10 月，欧洲理事会声称，马里的形势对萨赫勒

^① “The Sahel Alliance”, <https://www.alliance-sahel.org/en/sahel-alliance>, 2023-04-01.

地区以及西非、北非和欧洲带来了直接威胁，并决定加快建立一个共同安全和防务政策的军事特派团，以帮助重新组织和培训马里的防务力量。2013年7月，经欧盟理事会批准，欧盟首个驻萨赫勒地区军事特派团——马里培训特派团正式组建，法国将军弗朗索瓦·勒库安特（Francois Lecointre）被任命为特派团指挥官。该特派团规模为500~550人，共有22个欧盟国家参与，其中200~210人为法国人。^①除了推动欧盟通过共同安全和防务政策特派团加强对马里等萨赫勒国家的安全介入外，法国还直接领导薮猫行动（Operation Serval）、新月形沙丘行动（Operation Barkhane）和利刃行动（Takuba Task），对萨赫勒地区的恐怖组织进行军事打击，而欧盟则对法国的军事行动予以策应和支持。

2015年欧洲难民危机的爆发进一步助推欧盟从军事安全的维度处理与萨赫勒地区国家的关系。欧盟对非政策也被迫进行更加务实的转型，其对非政策从转型初期的雄心战略向以“移民—安全”为轴心的危机管理模式变化，日益聚焦移民和安全问题。^②鉴于萨赫勒在整个非洲大陆对欧洲移民流动中的特殊角色，以及该地区日益加剧的恐怖主义、跨国有组织犯罪活动，安全叙事日渐在欧盟与萨赫勒地区互动中占据主导地位。欧盟的萨赫勒战略呈现出明显的发展安全化动向，其以欧盟的安全利益为优先，并将欧盟的安全利益置于非洲国家的安全利益之上，特别是在移民、难民问题上。^③2015年11月，欧盟、非洲国家领导人及联合国、非盟等一些国际组织或国家的代表在马耳他首都瓦莱塔召开难民峰会，欧盟在此次会议上专门设立非洲紧急信托基金，其目标是通过提供资金支持，换取相关非洲国家特别是萨赫勒地区国家加强边境管理，进而阻止移民北上涌入欧洲大陆。瓦莱塔难民峰会表明，欧盟正将移民问题安全化，并聚焦于欧洲的短期利益，而不是密切关注非洲的需求、与减贫相关的长期挑战以及人权和政治对话。^④

^① “France and EU in the Sahel”, <https://www.eyes-on-europe.eu/france-and-the-eu-in-the-sahel>, 2023-07-08.

^② 金玲：《欧盟的非洲政策调整：话语、行为与身份重塑》，载《西亚非洲》2019年第2期，第47页。

^③ Norman Sempijja and Ekeminiabasi Eyita - Okon, “Examining the Effectiveness of the EU Security - Development Strategy in Tackling Instability in the Sahel: The Case for an Alternative Strategy?”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 29, No. 2, 2022, p. 150.

^④ Bernardo Venturi, “The EU and the Sahel: A Laboratory of Experimentation for the Security - Migration - Development Nexus”, IAI Working Papers 17, December 2017.

欧盟综合方式的“安全化”还体现在发展资金向与安全相关的项目倾斜以及共同安全和防务政策特派团日益被短期的安全目标所主导等方面。一方面，在欧洲发展基金（2014~2020 年）框架下，欧盟针对萨赫勒地区的资金支持纳入了新的与安全相关的优先事项。^①特别是在对萨赫勒五国集团的支持方面，欧盟主要聚焦于提升五国联合部队应对安全威胁的能力。由于萨赫勒五国集团的合作项目严重依赖欧盟支持，这导致相关国家的跨境合作呈现明显的“重安全、轻发展”特征。例如，2020 年 4 月，欧盟宣布向萨赫勒地区追加 1.94 亿欧元援助，其中一部分为 1.12 亿欧元安全援助，用于加强萨赫勒五国集团的安全和防御力量，同时维护人权，重建当地基础设施；另一部分为 8 200 万欧元发展援助，用于促进萨赫勒五国集团的经济的发展，提高当地弱势群体的生活水平、发展韧性及社会凝聚力。^②

另一方面，欧盟共同安全和防务政策正在由最初的在国际事务中发挥以价值观为基础、反对运用权力的软性作用，转向聚焦于更加狭隘的欧盟内部安全。^③欧盟驻萨赫勒地区的共同安全和防务政策特派团体现得尤为明显。这些特派团最初以推动萨赫勒国家安全部门改革等长期目标为指向，但随着难民危机的爆发和恐怖主义活动的加剧，如何加强边境管理以遏制移民难民、打击恐怖主义组织和跨国有组织犯罪等短期目标逐步成为特派团的核心聚焦。曾在欧盟马里能力建设特派团工作的一名代表指出，“当我开始在马里为欧盟工作时，欧盟聚焦的是长期视角，目标是帮助萨赫勒国家建设未来的政府组织和安全机构。但是 2015 年欧洲移民危机爆发后一切都改变了，特派团的关注点转向了与遏制移民和反恐相关的短期活动。”^④为了提升萨赫勒国家管控边境、打击恐怖主义的能力，欧盟除了借助共同安全和防务政策特派团提供培训外，还向萨赫勒国家提供装甲车、无人机等非致命性武器。欧盟成员国也提供军事装备方面的援助，2013~2019 年间向萨赫勒地区出售了 4 亿欧元

① Friedrich Plank and Julian Bergmann, “The European Union as a Security Actor in the Sahel: Policy Entrapment in EU Foreign Policy”, *European Review of International Studies*, Vol. 3, No. 8, 2021, p. 392.

② 《欧盟向萨赫勒五国集团追加 1.94 亿欧元援助谋求维护地区安全》，载中国新闻网：<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1665256634559655267&wfr=spider&for=pc>, 2023-04-05。

③ Signe Marie Cold-Ravnkilde and Christine Nissen, “Schizophrenic Agendas in the EU’s External Actions in Mali”, *International Affairs*, Vol. 96, No. 4, 2020, p. 942.

④ Rafael Javier Hernández, “Mali and the Sahel: Lessons for EU Involvement within a Spiraling Political and Security environment”, <https://equipoeuropa.org/mali-and-the-sahel-lessons-for-eu-involvement-within-a-spiraling-political-and-security-environment>, 2022-05-26.

的武器。^①

总之，在欧盟密切同萨赫勒地区的关系过程中，安全叙事不断增强，从强调安全为发展的前提条件，到通过“安全—发展—移民”关联作为应对“移民危机”的方式，再到强调硬安全措施。^②最终，所谓的“发展—安全”关联被抛诸脑后，实用主义取代价值观驱动，综合方式则压倒性地被安全方式所主导。欧盟运用短期的安全手段应对萨赫勒地区的复杂挑战，折射出欧盟的萨赫勒战略本质上是为了维护欧洲大国的战略利益和欧盟成员国的短期安全利益，而不是如其所宣传的那样致力于从根本上解决萨赫勒国家面临的长期挑战。欧盟通过不同的政策工具，特别是共同安全和防务政策特派团介入萨赫勒地区事务，提升自身在萨赫勒地区的政治、经济、军事存在，进一步强化了萨赫勒地区国家对欧盟以及法国等欧盟成员国的依赖，导致欧盟与萨赫勒地区国家之间的不平等关系进一步加剧。这也反映出欧盟所强调的构建所谓欧非“平等伙伴关系”的虚伪性。

二 欧盟萨赫勒战略的转型

自2011年出台萨赫勒战略以来，欧盟试图运用综合方式重塑萨赫勒地区秩序，强化自身在萨赫勒地区的战略存在，并为此投入大量资金。然而，欧盟的巨大投入并没有给萨赫勒地区带来安全和发展。相反，萨赫勒地区国家在经济社会发展、政治治理、安全形势等方面依然面临严峻挑战。在此背景下，欧盟进行深入反思，并于2021年4月出台《欧盟在萨赫勒的综合战略》。该文件的出台标志着欧盟萨赫勒战略正迎来新一轮转型。

（一）欧盟萨赫勒战略转型的背景

首先，日益加剧的萨赫勒地区困局是促使欧盟调整该战略的直接动因。萨赫勒是非洲大陆发展的脆弱地区之一。武装冲突、恐怖主义、族群矛盾、气候危机、人口膨胀等多重挑战相互叠加，加之国家的脆弱性和跨境区域合作的薄弱，致使该地区面临严重的系统性危机。虽然欧盟以萨赫勒战略为指

^① Lucia Montanaro, “Insecurity in the Sahel: Rethinking Europe’s Response”, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/19089.pdf>, 2023-04-02.

^② Friedrich Plank and Julian Bergmann, “The European Union as a Security Actor in the Sahel: Policy Entrapment in EU Foreign Policy”, p. 389.

引在该地区投入了大量资源，法国联合其他欧盟成员国在该地区开展了大规模反恐行动，但是“欧洲方式”未能使萨赫勒地区转危为安。

在经济社会层面，人的发展在过去十年没有实现显著改善，甚至近年来因新冠肺炎疫情、恐怖主义活动加剧、环境退化等内外冲击而出现了一定程度的恶化。根据联合国开发计划署发布的《2021/2022 年人类发展报告》，在其统计的 191 个国家中，萨赫勒五国人类发展指数（HDI）世界排名分别为：毛里塔尼亚第 158 位，布基纳法索第 184 位，马里第 186 位，尼日尔第 189 位，乍得第 190 位。这些国家不仅 2021 年总体排名靠后，而且一些国家人类发展指数得分和排名近年来都呈现了下降趋势（参见表 2）。

表 2 人类发展指数（HDI）得分及排名变化

国家	人类发展指数得分						人类发展指数排名变化
	2010 年	2015 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2015 ~ 2021 年
毛里塔尼亚	0.510	0.544	0.556	0.563	0.556	0.556	-2
布基纳法索	0.372	0.418	0.449	0.452	0.449	0.449	2
马里	0.404	0.416	0.430	0.433	0.427	0.428	1
尼日尔	0.338	0.376	0.399	0.406	0.401	0.400	2
乍得	0.362	0.389	0.398	0.403	0.397	0.394	-1

资料来源：UNDP, *Human Development Report 2021/2022*, https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf, 2023-08-12。

在政治发展方面，依托政党选举实现权力和平更迭的趋势遭遇逆流，政治治理面临严峻挑战。历史上，军人通过发动政变攫取政治权力是诸多非洲国家实现权力更迭的方式。冷战结束后，由于民主化浪潮、美欧国家及由其主导的国际组织对西方民主模式的兜售、非洲地区组织对“非宪法政府更迭”的零容忍态度等，非洲国家通过多党竞争选举实现政权更迭逐步成为国内政治权力转移的主导方式，而军事政变大幅减少。^①然而，近年来，非洲的军事政变呈现回潮态势，这在萨赫勒地区体现得尤为明显。例如，自 2020 年以来，马里发生了多次军事政变；2021 年 3 月，尼日尔发生未遂军事政变；2022 年 1 月和 9 月，布基纳法索发生两次军事政变；2023 年 1 月，乍得政府

^① 张凯：《非洲地区安全问题及其治理机制》，载《现代国际关系》2022 年第 10 期，第 19 页。

发表声明称，一群官兵阴谋颠覆政府、破坏宪法秩序被逮捕；2023年7月，尼日尔发生军事政变，民选总统巴祖姆领导的政府被推翻。军事政变频发表明，萨赫勒国家政党政治运行非常脆弱，通过和平方式实现权力更迭尚未成为稳固的政治文化。

在安全方面，武装的非国家行为体造成的冲突形势依然严峻。萨赫勒五国长期面临严重的国家内部冲突，具体涉及如下几类：一是武装的反叛组织对中央政府构成的挑战，如图阿雷格人武装组织在马里实施的分离运动；二是不同族群为争夺土地、水等资源酿成的暴力冲突，如生活在马里、布基纳法索等国的多贡人与富拉尼人经常为争夺资源而陷入冲突；三是宗教极端组织发动的恐怖袭击，“基地组织马格里布分支”（AQIM）、伊斯兰人民阵线（JNIM）、“伊斯兰国”分支等恐怖主义组织在萨赫勒地区存在广泛影响。近年来，萨赫勒国家的恐怖主义形势呈恶化趋势。过去15年，萨赫勒地区的恐怖主义活动增加了20多倍。目前，萨赫勒已成为全球恐怖主义的“震中”，2022年在恐怖主义袭击所导致的死亡人数中萨赫勒超过了南亚、中东和北非地区的总和。萨赫勒地区恐怖主义所导致的死亡人数全球占比达43%，其中马里和布基纳法索的形势最为严峻。^① 活跃在萨赫勒地区的武装组织不仅对这些国家的政府权威构成挑战，而且其发动的暴力冲突、跨国有组织犯罪等活动造成严重的人道主义灾难，成为地区和平稳定的动荡源。根据联合国儿童基金会发布的报告，2022年残酷的武装冲突导致布基纳法索、马里和尼日尔三国有1000万名儿童需要人道主义援助，这一数字是2020年的两倍多。^②

其次，欧盟对萨赫勒战略的反思是其深层原因。2020年1月，欧盟外交与安全政策高级代表博雷利在参加法国与萨赫勒五国集团波城峰会时表示，自2014年以来，欧盟及其成员国动员了80多亿欧元以应对萨赫勒地区带来的多重挑战。^③ 然而，巨额投入并未取得预期效果，欧盟萨赫勒战略的安全化未能为欧洲带来安全。欧盟在萨赫勒地区开展的前所未有的军事行动，既没

^① “Global Terrorism Index 2023: Measuring the Impact of Terrorism, Institute for Economics and Peace”, <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2023/03/GTI-2023-web-170423.pdf>, 2023-04-15.

^② “Central Sahel: Lives of 10 Million Children on the Line as Conflict Rages”, <https://news.un.org/en/story/2023/03/1134697>, 2023-04-13.

^③ Josep Borrell, “The Sahel: A Shared Responsibility”, https://www.eeas.europa.eu/eeas/sahel-shared-responsibility_en, 2023-04-17.

有消除极端主义，也没有稳定住萨赫勒五国的局势。^① 鉴此，欧盟机构领导层、智库、学者等开始对欧盟的萨赫勒战略进行反思，试图对综合方式的运用进行调整和修正。欧盟战略界的反思主要体现在以下几个方面。

一是对安全的过度关注无法从根本上解决萨赫勒地区面临的系统性挑战。欧盟综合方式的安全化导致发展与安全、短期目标与长期目标未能实现有机结合，对军事安全手段和短期利益的过度强调体现的是欧盟的安全关切，而非萨赫勒地区国家的发展需求。有学者认为，欧盟在萨赫勒地区开展的项目反映了一种趋势，即欧盟日益寻求解决眼前的安全威胁，而不是聚焦长期的解决方案。在这个趋势中，欧盟更多呈现的是一种“现实主义”角色，而不是“规范性”角色，优先关注的是眼前的欧洲安全关切。^② 欧洲议会反思欧盟萨赫勒战略对安全的过度关注，强调安全不能掩盖欧盟萨赫勒战略的其他方面。^③ 欧盟外交与安全政策高级代表博雷利指出，解决方案不能仅靠安全，促进安全的措施与促进发展的措施之间必须取得平衡，以恢复民众对国家的信任。^④

二是萨赫勒地区国家需要承担首要责任，解决萨赫勒地区问题需要发挥本土力量的作用。欧盟的综合方式本质上是欧洲中心主义的，在其实施过程中并没有与萨赫勒国家的优先关切进行结合，也没有对本土行为体的作用给予足够重视。近年来，欧盟在萨赫勒地区遭遇的困境促使欧盟开始强调萨赫勒国家的责任和本土力量的作用问题。2020 年 4 月，《欧洲理事会与萨赫勒五国集团成员国联合宣言》明确指出，萨赫勒五国要为重新部署国家行政部门和服务创造必要的安全条件承担主要责任。^⑤ 何塞普·博雷利也强调，萨赫勒国家必须承担政治责任，这不仅是为了确保欧盟的支持是有效的，也是为了

① Giovanni Faleg and Katariina Mustasilta, “Salafijihadism in Africa: A Winning Strategy”, EU Institute for Security Studies, June 2021, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_12_2021.pdf, 2023-04-17.

② Morten Bøås, “EU Migration Management in the Sahel: Unintended Consequences on the Ground in Niger?”, *Third World Quarterly*, Vol. 42, No. 1, 2021, p. 53.

③ “Understanding the EU Strategy for the Sahel, European Parliamentary Research Service”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652050/EPRS_BRI\(2020\)652050_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652050/EPRS_BRI(2020)652050_EN.pdf), 2023-04-20.

④ Josep Borrell, “The Sahel: A Shared Responsibility”, https://www.eeas.europa.eu/eeas/sahel-shared-responsibility_en, 2023-04-17.

⑤ “Joint Declaration of the Members of the European Council with the Member States of the G5 Sahel”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/28/joint-declaration-of-the-members-of-the-european-council-with-the-member-states-of-the-g5-sahel>, 2023-04-01.

在萨赫勒地区建立持久的和平、安全与发展。^① 2022年8月，博雷利反思缘何欧盟在萨赫勒地区的大量投入没有取得效果，他认为根本原因是外部干预无法创造可行的合法政治安排和政府，而只有本土力量可以这样做。就其本质而言，外国人几乎不可避免地被视作“他者”，即外来者，本土势力认同的是他们自己，最终也会反对外来者。外来者可以提供暂时的安全，或者开展“能力建设”，但是只有本地人才能开展政治，才能使制度起作用。^②

三是欧盟综合方式的运用不仅要强调“发展—安全”关联，还要关注萨赫勒国家的治理能力。根据易卜拉欣基金会（Mo Ibrahim Foundation）发布的2022年非洲治理指数，自2017年以来，布基纳法索、尼日尔、马里3个萨赫勒国家的治理水平都呈现出明显的恶化趋势，毛里塔尼亚、乍得两个萨赫勒国家治理水平虽有改善，但排名较为靠后。2021年，在54个非洲国家中，毛里塔尼亚、乍得的总体治理排名分别为第41位和第47位。^③ 总体看，萨赫勒国家普遍面临比较严重的“治理赤字”。意大利国际事务研究所发布的报告认为，欧盟介入萨赫勒地区事务面临的挑战仍然是如何处理安全和善治之间的关系问题。在欧盟处理与萨赫勒国家关系中，治理被安全实用主义所压倒，欧盟需要迈出在这个问题上自我设置的困境。^④ 基于对欧盟综合方式的反思，有学者认为，欧盟最好的方式不是为萨赫勒地区施加自上而下的理念，而是与萨赫勒“公民社会”进行互动，帮助政府和民众建立信任。^⑤ 总之，欧盟需要将更多的精力用在善治、公共责任和“公民社会”的长期承诺上。^⑥

（二）欧盟萨赫勒战略的“治理”转向

鉴于萨赫勒地区局势的日趋恶化，欧盟在深入反思综合方式运用效果的基础上，于2021年4月出台了《欧盟在萨赫勒的综合战略》。新版萨赫勒战略依

① Josep Borrell, “The Sahel: A Shared Responsibility”, https://www.eeas.europa.eu/eeas/sahel-shared-responsibility_en, 2023-04-17.

② Josep Borrell, “Foreign Interventions and the Future of European Defence”, https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-interventions-and-future-european-defence_en, 2023-04-20.

③ Mo Ibrahim Foundation, “2022 Ibrahim Index of African Governance”, <https://assets.iiaf.org/online/2022/2022-Index-Report.pdf>, 2023-04-20.

④ Bernardo Venturi, “An EU Integrated Approach in the Sahel: The Role for Governance”, IAI Papers 19, February 2019.

⑤ Dylan Macchiarini Crosson, “The EU – AU Summit: Untying the Sahelian Knot”, <https://www.ceps.eu/the-eu-au-summit-untying-the-sahelian-knot>, 2023-04-20.

⑥ Katherine Pye, “The Sahel: Europe’s Forever War”, https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_sahel_31.3.21.pdf, 2023-04-20.

然强调要运用综合方式解决萨赫勒地区的系统性挑战，但综合方式将超越安全优先，由之前的“发展—安全—移民”关联转向“发展—安全—治理”关联。欧盟日益认识到，治理失效是暴力产生的根源。为应对萨赫勒地区危机，欧盟必须更加关注基本的改革问题，特别是善治领域的改革问题。^①在此背景下，欧盟的萨赫勒战略出现以治理为中心的调整和转型。除了强调人权、法治等涉及治理的价值规范外，欧盟将在纵向层面加强同萨赫勒国家地方行为体的接触，在横向层面推动萨赫勒国家与利比亚等北非国家、几内亚湾国家的协调合作。

首先，欧盟的综合方式将更加强调政治维度，治理将在欧盟行动中处于核心位置。欧盟在萨赫勒的新版综合战略旨在加强政治层面的行动，在维持与萨赫勒地区国家安全合作的同时，聚焦于治理机制、人权以及与“公民社会”和地方当局的协调。^②在欧盟看来，与萨赫勒地区国家的政治伙伴关系建设需要摆在更加突出的位置，其核心是“相互担责”，通过政治对话在优先事项上形成共识，进而使欧盟的综合方式能够更好地在萨赫勒推进。欧盟新版萨赫勒战略强调“平民和政治跃进”的重要性：这是高于和超越军事介入的新的政治和治理契约，尤其聚焦于短期的稳定和长期的对社会、环境、经济可持续发展的追求；^③突出政治和治理的中心地位，表明欧盟寻求从安全关切转向对民主、人权和法治等议题的关注。在这一过程中，包括乡村社区、社会组织等在内的地方行为体将成为欧盟的重要接触对象。

其次，突出萨赫勒国家的首要责任原则，支持萨赫勒国家进行安全部门改革（SSR）。欧盟新版萨赫勒战略更加强调责任的划分问题，认为萨赫勒国家需要为地区安全承担首要责任，欧盟的综合方式需要更加契合地区实际情况，获得地区国家及地方行为体的支持。虽然支持萨赫勒国家安全部门改革是欧盟共同安全和防务政策特派团的重要任务之一，但面对恐怖主义和移民压力，这一任务曾遭到严重忽视。在以“治理为中心”的战略转向中，欧盟

^① “Peace and Security in 2020: Evaluating the EU Approach to Tackling the Sahel Conflicts”, EPRS, September 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654173/EPRS_STU\(2020\)654173_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654173/EPRS_STU(2020)654173_EN.pdf), 2023-04-25.

^② “New EU Strategic Priorities for the Sahel: Addressing Regional Challenges Through Better Governance, EPRS”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696161/EPRS_BRI\(2021\)696161_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696161/EPRS_BRI(2021)696161_EN.pdf), 2023-04-25.

^③ “Council Conclusions on the European Union’s Integrated Strategy in the Sahel”, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7723-2021-INIT/en/pdf>, 2022-05-20.

将推动萨赫勒国家安全部门改革作为战略优先之一，强调要使国家安全部队在增进国家与民众信任中发挥核心作用。^① 欧盟一方面借助共同安全和防务政策特派团，将民主、法治等价值观融入萨赫勒国家内部安全立法进程；另一方面借助地区协调和咨询小组，将人权、性别等议题纳入萨赫勒国家跨境合作规范塑造进程中。欧盟寻求超越短期的军事介入，从更加长期的视角将自身的价值和规范融入萨赫勒国家安全部门改革。鉴于对规范价值以及萨赫勒国家首要责任的强调，欧盟将在未来行动中更加突出目标的有限性和支持的条件性。

再次，综合方式运用的地域范围将进一步拓展。近年来，萨赫勒国家的暴力冲突呈现向周边地区特别是几内亚湾地区扩散的趋势。欧盟日益认识到，萨赫勒地区局势与几内亚湾地区局势紧密相连，^② 因此必须以跨地区合作的模式应对萨赫勒地区的挑战。欧盟新版萨赫勒战略虽然将其主要的地理范围限制在5个萨赫勒国家，但同时强调考虑到地区、非洲大陆和全球挑战的叠加，欧盟将在更广泛的地区和跨境挑战中采取行动，包括从利比亚到乍得湖盆地和几内亚湾、从西非沿海到东非地区等。^③ 欧盟一方面推动在萨赫勒国家的共同安全和防务政策特派团超越国别限制，承担更多的地区协作任务；另一方面给予跨地区合作的项目或者倡议更多支持。例如，2022年11月，在欧盟支持下，萨赫勒国家与利比亚召开跨境合作会议，寻求通过跨地区合作应对恐怖主义、边境犯罪和跨国有组织犯罪等问题。在此次会议上，欧盟强调将进一步支持利比亚与萨赫勒五国的跨境合作，并推动将利比亚—萨赫勒跨境合作地区会议转变成机制化的国家间合作平台。^④

三 欧盟萨赫勒战略的未来走向

2021年欧盟出台的新版萨赫勒战略继续强调要运用综合方式应对萨赫勒

① “Council Conclusions on the European Union’s Integrated Strategy in the Sahel”.

② “European Parliament Resolution of 5 May 2022 on Threats to Stability, Security and Democracy in Western and Sahelian Africa”, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0203_EN.pdf, 2023-04-29.

③ “Council Conclusions on the European Union’s Integrated Strategy in the Sahel”.

④ “Joint-Declaration Issued at the Conference on ‘Cross-border Cooperation Libya-Sahel to Better Counter Terrorism, Border Crimes and Organized Crimes’”, <https://www.eeas.europa.eu/eubam-libya/joint-declaration-issued-conference-%E2%80%9Ccross-border-cooperation-libya-sahel-better-en>, 2023-05-01.

地区的系统挑战，但与以往不同的是，治理将在综合方式中处于核心位置。显然，欧盟试图在安全、发展和治理之间寻求新的平衡。然而，在乌克兰危机和大国竞争加剧背景下，欧盟萨赫勒战略的“治理叙事”难掩其争夺影响力的地缘政治意图。

（一）综合战略的实施以大国竞争为导向

从全球层面看，国家间关系正在进入战略竞争时代，大国之间的激烈较量正在深刻影响不同国家的政策选择。欧盟认为，面对复杂的战略竞争，自身已陷入危险之境，何塞普·博雷利将这种危险概括为三重“战略收缩”。首先，欧盟的经济影响力日益下降。30 年前，欧盟占全球财富的 1/3，未来 20 年此项占比将只有 10%。其次是人口萎缩。到 21 世纪末，欧洲人口将只占世界总人口的 5%。再次是规范权力面临的挑战。在欧盟看来，一些经济竞争者秉持不同于欧盟的价值观，这会对欧盟的规范权力造成威胁。^① 为提升地区和全球影响力，欧盟委员会主席冯德莱恩致力于打造“地缘政治委员会”（Geopolitical Commission），博雷利声称要将欧盟的地缘政治觉醒转变成更为持久的战略姿态。^② 2022 年，欧盟出台了《安全和防务战略指南》，为未来十年欧盟的共同安全和防务政策明确了行动方向，其目标是将欧盟打造成为一个更加强大且有能力的安全提供者。总之，在欧盟看来，若要赢得战略竞争，必须以权力为后盾。

就萨赫勒地区而言，大国竞争加剧正成为影响欧盟实施综合战略的新变量。十年前，当欧盟首次出台萨赫勒战略时，其干预萨赫勒地区事务并没有引起国际社会的广泛关注。经过十年多的发展，该地区安全秩序的塑造已产生严重“拥堵”现象，除了法国、美国等欧美大国开展的反恐军事行动和武装干涉，还有联合国马里多层面综合稳定团（MINUSMA）等维和部队，以及萨赫勒五国集团框架下的联合部队等。近年来，俄罗斯私人雇佣兵组织瓦格

^① Josep Borrell, “A Strategic Compass for Europe”, https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-strategic-compass-by-josep-borrell-2021-11?utm_term=&utm_campaign=&utm_source=adwords&utm_medium=ppc&hsa_acc=1220154768&hsa_cam=12374283753&hsa_grp=117511853986&hsa_ad=499567080222&hsa_src=g&hsa_tgt=aud-1249316001117;dsa-19959388920&hsa_kw=&hsa_mt=&hsa_net=adwords&hsa_ver=3&gad=1&gclid=EAlaIqObChMIl6j6vYfR_gIVFgRgCh1n6Al0EAAAYASAAEgKgeVD_BwE, 2023-04-20.

^② Josep Borrell, “A Strategic Compass to Make Europe a Security Provider”, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_hrwp-foreword-en.pdf, 2023-04-20.

纳集团逐步渗透到萨赫勒地区，正在深刻改变该地区的地缘政治环境。特别是马里、布基纳法索、尼日尔发生军事政变后，它们与法国及其他欧盟国家的关系急转直下。马里、布基纳法索等国掀起巨大的反法、反西方浪潮，法国总统马克龙被迫撤出在马里的法国和欧洲部队，欧盟则对马里、布基纳法索军政府实施制裁，并暂停了在马里的共同安全和防务政策特派团的部分活动。在此背景下，马里军方强化了与俄罗斯之间的军事联系，瓦格纳集团成为马里反恐的重要支持力量。布基纳法索过渡政府领导人易卜拉欣·特拉奥雷（Ibrahim Traore）驱逐了法国在该国的部队，并称俄罗斯为“关键的战略盟友”。^①

马里、布基纳法索等国转向俄罗斯正在改变萨赫勒地区的力量对比，进而引发欧盟的战略焦虑，欧盟综合战略的实施将更加突出赢得大国竞争，而非真正关注萨赫勒地区国家的切实需求。在欧盟看来，外国私人军事安保公司在西非的存在会冲击该地区的政治安全环境。俄罗斯一直并将继续在萨赫勒地区散布虚假信息，其目标是使欧洲的倡议失去合法性。瓦格纳集团对西非的介入有违地区和平、安全和稳定目标，同时也与欧盟同萨赫勒地区的安全防务合作相矛盾。^② 鉴此，欧盟在萨赫勒地区实施的各种政策工具将越来越以赢得大国竞争为导向。例如，2022年5月，欧盟对外行动署发布《欧盟马里培训特派团和欧盟马里能力建设特派团历史战略评估》报告，强调要监测俄罗斯支持的虚假宣传活动，并加强特派团的宣传能力，特别是要揭露和谴责俄罗斯附属部队的行为并辩驳虚假信息，以在萨赫勒地区增强欧盟的价值观，促进欧盟的行动。^③ 2023年6月，负责监督欧盟官方发展援助的欧盟国际伙伴关系委员尤塔·乌尔皮莱宁（Jutta Urpilainen）接受媒体采访时，直言不讳地称发展合作是地缘政治的一部分。在地缘政治竞争时代，在包括非洲及其他地区在内的国际伙伴中，欧盟所面对的不仅仅是叙事之战，还是供给之战。^④ 显然，即

① “Interim Burkina Faso President Hails Russia as ‘Strategic Ally’”, <https://www.aljazeera.com/news/2023/5/5/interim-burkina-faso-president-hails-russia-as-strategic-ally>, 2023-07-15.

② “European Parliament Resolution of 5 May 2022 on Threats to Stability, Security and Democracy in Western and Sahelian Africa”, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0203_EN.pdf, 2023-04-29.

③ European External Action Service, “Holistic Strategic Review of EUTM Mali and EUCAP SAHEL Mali 2022”, 20 May 2022, <https://media.euobserver.com/ce019f3357aff2c61c7717085550bach.pdf>, 2023-07-15.

④ “Exclusive: EU Commissioner Jutta Urpilainen Announces Fresh Aid to Niger”, <https://www.france24.com/en/tv-shows/talking-europe/20230630-exclusive-eu-commissioner-jutta-urpilainen-announces-fresh-aid-to-niger>, 2023-07-15.

便在发展合作这样以发展为导向的领域，欧盟也在以地缘政治竞争的视角开展行动。总之，十年前，欧盟实施综合战略的主要考虑是应对萨赫勒地区脆弱的安全局势；十年后，欧盟继续强化在萨赫勒地区的战略存在，除了应对恐怖主义、难民移民等传统安全挑战外，在大国竞争中扩大欧盟在萨赫勒地区的地缘政治影响力成为更加重要的考量因素。正如有学者所言，欧盟在萨赫勒地区的共同安全和防务政策特派团，明确的目的是应对从马里到几内亚湾的不稳定局势，但是其隐含的目标是应对俄罗斯在萨赫勒地区日益增长的影响力。^①

（二）军事安全手段将继续占据主导地位

自2011年以来，欧盟正式提出要运用综合方式介入萨赫勒地区事务，但在实践中欧盟的行动呈现日趋明显的“安全化”倾向，军事安全手段逐步成为欧盟介入的主导方式。十年后，欧盟决策层强调要超越安全，通过聚焦治理来解决萨赫勒暴力冲突的根源。然而，与十年前相比，萨赫勒地区的安全局势并没有变得更加乐观；相反，政变频发、恐怖主义扩散、族群矛盾加剧暴露出该地区的安全依然脆弱。在“萨赫勒的安全就是欧洲的安全”认知下，欧盟逐步强化了对萨赫勒地区的安全介入。从历史演变的脉络看，欧盟与萨赫勒地区之间的关系则由殖民时代、后殖民时代、发展合作伙伴关系时代逐步过渡到了安全化时代。^② 在安全化时代，欧盟主要从维护自身安全的视角看待与萨赫勒国家的关系，在萨赫勒地区安全局势没有改观的情况下，很难想象欧盟能够真正实现对军事安全手段的超越。有学者认为，在萨赫勒地区，欧盟作为安全行为体的角色逐步占据主导地位。关于欧盟外交政策总体方向的最初决定创造了强大的路径依赖和锁定效应，这使得欧盟的决策者很难改变政策方向。继续追求之前已经选择但是被证实不怎么有效的政策路径，还是寻求替代性的政策？欧盟似乎偏好的是前者，而非后者。^③ 而大国博弈的加剧则为欧盟继续强化在萨赫勒地区的军事存在进一步提供了动力。

欧盟超越安全的政策宣誓并没有转化为具体的行动。事实上，在实践层

^① Andrew Lebovich and Theodore Murphy, "Russia's Long Shadow in the Sahel", <https://ecfr.eu/article/russias-long-shadow-in-the-sahel>, 2023-05-06.

^② Bernardo Venturi, "The EU and the Sahel: A Laboratory of Experimentation for the Security - Migration - Development Nexus", IAI Working Papers 17, December 2017.

^③ Friedrich Plank and Julian Bergmann, "The European Union as a Security Actor in the Sahel: Policy Entrapment in EU Foreign Policy", p. 383.

面，欧盟在萨赫勒的行动依然存在严重的安全依赖。虽然欧盟与马里、布基纳法索等遭遇军事政变的国家关系遭到冲击，但欧盟并没有因此减少安全介入；相反，欧盟正在重塑在萨赫勒地区的安全部署。例如，欧盟利用新创设的欧洲和平基金强化对尼日尔的支持，增强在尼日尔的军事存在。2021年3月，欧洲和平基金正式建立，从而取代了之前的非洲和平基金。与非洲和平基金不同，根据欧洲和平基金的规定，欧盟可以向其伙伴提供各种类型的武器，这为欧盟向萨赫勒地区供应致命性武器装备打开了窗口。2022年7月，欧盟决定通过欧洲和平基金向尼日尔提供2500万欧元的军事援助，通过帮助尼日尔建立武装部队技术人员培训中心、新的通信指挥支援营等方式，增强尼日尔武装部队的能力建设。2023年3月，欧盟再次决定通过欧洲和平基金向尼日尔提供4000万欧元的军事援助。^①与此同时，欧盟于2023年2月新建欧盟尼日尔军事伙伴特派团（EU military partnership mission in Niger, EUMPM Niger），任务期为3年，资金规模为2730万欧元（见表3）。该特派团的主要目标是提高尼日尔武装部队的军事能力，支持尼日尔打击恐怖主义武装组织。^②欧盟尼日尔军事伙伴特派团是继欧盟马里培训特派团之后，欧盟在萨赫勒地区的第二个军事特派团。德国外长贝尔伯克表示，安全至关重要，这正是欧盟尼日尔军事伙伴特派团的意义所在。^③除了尼日尔，欧盟明确表示在政治条件允许时，也会向布基纳法索部署共同安全和防务政策特派团。为应对恐怖主义活动由萨赫勒地区向几内亚湾扩散、对冲俄罗斯在非洲的影响力，欧盟还计划在加纳、多哥、贝宁和科特迪瓦等西非国家部署共同安全和防务政策特派团，强化在西非地区的军事存在，进一步提高地缘政治影响力和在非洲事务上的话语权。^④

① European Peace Facility, “Council Adopts an Assistance Measure to Support the Nigerian Armed Forces in Conjunction with the EU Military Partnership Mission in Niger”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/07/european-peace-facility-council-adopts-an-assistance-measure-to-support-the-nigerien-armed-forces-in-conjunction-with-the-eu-military-partnership-mission-in-niger>, 2023-05-05.

② 该特派团于2023年2月正式启动，但7月尼日尔发生政变后，欧盟暂停了与该国的安全合作。

③ “Speech by Foreign Minister Annalena Baerbock to the German Bundestag on the EU Military Partnership Mission in Niger (EUMPM Niger)”, 19 April, 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2593652>, 2023-04-25.

④ “EU Planning New Africa Mission in Gulf of Guinea”, <https://allafrica.com/stories/202308270081.html>, 2023-09-04.

表3 欧盟在萨赫勒地区的共同安全和防务政策特派团

事项	尼日尔 能力建设特派团	马里 培训特派团	马里 能力建设特派团	尼日尔 军事伙伴特派团
性质	民事	军事	民事	军事
启动时间 (年)	2012	2013	2015	2023
最新 任务期	2022年10月~ 2024年9月	2020年6月~ 2024年5月	2023年2月~ 2025年1月	2023年2月~ 2026年1月
任务期预算 (万欧元)	7 200	13 370	7 300	2 730
人员规模 (人)	120	700	130	—
主要任务	通过提供培训、咨询等方式加强尼日尔国家安全机构打击恐怖主义及有组织犯罪的能力	通过提供咨询、培训、教育等方式帮助马里武装部队恢复军事能力；向萨赫勒五国集团及其联合部队提供军事援助	通过提供战略咨询、培训、物质支持等方式提高马里国家安全部队的能力建设水平，推动马里安全部门改革	通过支援尼日尔武装部队技术人员培训中心建设等增强尼日尔武装部队能力，以更好打击恐怖主义武装组织

资料来源：笔者根据欧盟理事会及欧盟共同安全和防务政策特派团官方网站公布的数据自制。

此外，欧盟也在根据萨赫勒地区安全形势的变化，持续调整已有的共同安全和防务政策特派团的使命任务。例如，2020年3月，欧盟理事会作出决定，扩大欧盟马里培训特派团的任务范围，使其可以向萨赫勒五国联合部队提供军事援助，同时通过提供军事咨询、培训、辅导等方式，向萨赫勒五国的武装部队提供支持。任务范围的扩大使得欧盟马里培训特派团正在超越聚焦于马里的地域限制，从而发展成为一种地区性的军事存在。虽然马里的军事政变使得欧盟与马里当局的关系受挫，但欧盟并未撤出在马里的军事力量，而是继续通过马里培训特派团向马里武装部队提供军事咨询和教育。欧盟寻求通过马里培训特派团对马里安全力量施加影响，以避免将法国撤出马里所留下的“安全真空”留给俄罗斯。

尽管在地缘政治争夺加剧背景下欧盟会想方设法强化在萨赫勒地区的军事存在，但其战略规划和部署正遭遇萨赫勒变局的严重冲击。继马里、布基纳法索之后，作为西方关键盟友的尼日尔发生军事政变会进一步扰乱欧盟的前沿部署战略。2023年7月尼日尔爆发军事政变后，欧盟领导人对其进行了

谴责，并暂停了对该国的资金支持及安全领域的合作。欧盟在萨赫勒军事安全领域的行动主要集中在马里、布基纳法索、尼日尔三国，目前马里已驱逐法国、德国等国在该国的驻军，尼日尔也要求法军队国撤出该国，并废除了同欧盟签署的安全和防务伙伴关系协定。这些变化将使欧盟在萨赫勒地区的行动面临巨大障碍。

（三）通过“聚焦治理”的政策叙事扩大影响力

在欧盟看来，萨赫勒地区是一个“缺乏治理的空间”，脆弱的国家能力导致萨赫勒国家无法对其广袤的土地实施有效统治。因此，欧盟强调要运用综合方式增强萨赫勒国家的治理能力。然而，伴随萨赫勒安全局势的恶化，特别是欧洲难民危机的爆发，欧盟的萨赫勒战略逐步转向以军事安全手段遏制移民难民扩散，对治理的关注和投入则处于边缘地位。正如有学者所指出，欧盟机构试图在不同层面、通过不同实践——从高层政治施压到基层安全合作——将萨赫勒建设成为一个“功能主义”的地区，而安全是其存在的主要理由。^①然而，以安全为中心的欧洲方式并没有提升萨赫勒国家的治理功能，反而对这些国家地方层面的生活方式造成严重冲击，进而导致民众与国家的进一步疏离。欧盟过度关注边境管控和打击非法移民并没有得到萨赫勒国家当地民众的支持，因为他们依靠移民来维持生计，特别是在尼日尔。欧盟“安全化”的方式对地区流动带来严重制约，限制了劳动机会，激起了地区冲突和各种走私活动，这反过来会危及欧盟地区规划的未来。^②

基于此，欧盟在2021年出台新版萨赫勒战略，将治理摆在突出位置，试图通过“聚焦治理”的政策叙事弱化军事安全手段带来的消极影响。在西非国家军事政变回潮和俄罗斯加大对非影响力度的背景下，欧盟萨赫勒战略转向“聚焦治理”旨在实现双重功效：一方面，欧盟通过加大对治理的投入，在萨赫勒地区国家巩固和拓展西方民主制度。另一方面，欧盟依托“治理叙事”传播其价值理念，扩展欧盟的规范影响力，以对冲非西方大国在该地区的影响。在欧盟看来，俄罗斯在萨赫勒地区扩大战略存在所带来的冲击不仅

^① Doardo Baldaro, “Rashomon in the Sahel: Conflict Dynamics of Security Regionalism”, *Security Dialogue*, Vol. 52, No. 3, 2021, p. 271.

^② Bernardo Venturi, “An EU Integrated Approach in the Sahel: the Role for Governance”, IAI Papers 19, February 2019.

仅是军事安全层面的，还对所谓西方的自由民主价值构成威胁。在实践层面，欧盟将重点通过政治外交对话、发展援助等不同政策工具推动萨赫勒地区国家的治理。一是利用与萨赫勒国家之间建立的各类对话平台，通过政治外交、社交媒体等渠道，传播西方治理理念，对非西方的治理理念进行抹黑。二是通过发挥共同安全和防务政策特派团的教育培训、政策咨询等功能，将西方关于民主、人权等的价值规范融入萨赫勒国家政策制定中。三是以发展援助为手段，要求萨赫勒国家按照欧盟的治理理念进行政治改革。欧盟特别强调以分权的方式促进治理，即推动权力的去中心化，让社会层面的各种力量积极参与决策进程，并且赋予其某种程度的权力。欧盟希望通过动员萨赫勒国家的社会力量，加强与这些社会力量的接触，增强在萨赫勒地区实施综合战略的社会基础。欧盟新版萨赫勒战略明确指出，欧盟要通过支持分权进程和增加地方决策的公共参与来增强民众和公共机构之间的相互信任。^①此外，对于已经发生军事政变的萨赫勒国家，如马里、布基纳法索、尼日尔等国，欧盟会采取经济制裁、政治外交孤立等举措，试图通过强制手段逼迫其回到西方所认可的价值轨道上来。在欧盟看来，通过军事政变实现政权更迭会破坏所谓自由民主秩序，进而削弱欧盟在该地区的规范影响力，而只有西方的治理模式才能解决这些国家所面临的安全挑战。

总之，在大国博弈加剧的背景下，欧盟会继续强调加强萨赫勒国家治理的重要性，通过“聚焦治理”的政策叙事和实践提升欧盟在萨赫勒地区的形象，并借此与其他大国特别是俄罗斯争夺话语权和影响力。然而，欧盟的治理观是基于欧洲经验且以欧洲为中心的新自由主义治理方案，这与萨赫勒国家政治秩序的构建存在内在矛盾。萨赫勒国家真正缺乏的不是治理，而是权威和秩序。无论是猖獗的恐怖主义袭击，还是为争夺资源而陷入冲突的族群，抑或围绕走私人口、毒品交易等形成的跨国有组织犯罪，事实上都是地区国家政治秩序缺失的外在表现。政治秩序缺失的根本原因是，萨赫勒国家政府缺乏足够的权威实施覆盖全域的有效统治。对于身处现代化进程中的萨赫勒国家而言，“首要的问题不是自由，而是建立一个合法的公共秩序。人当然可以有秩序而无自由，但不能有自由而无秩序。必须先存在权威，而后才谈得

^① “Council Conclusions on the European Union’s Integrated Strategy in the Sahel”, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7723-2021-INIT/en/pdf>, 2022-05-20.

上限制权威。”^① 新自由主义治理观主张多党竞争性选举，以二元对立思维看待政府和社会关系，强调壮大社会力量以对政府权威进行限制和制约。对于严重缺乏政治权威的萨赫勒国家而言，欧盟以新自由主义治理观为导向构建政治秩序的解决方案无异于饮鸩止渴。正如有学者所言，新自由主义经济框架创造了一种悖论：一方面，根据新自由主义的逻辑，萨赫勒国家要精简官僚机构和削减预算；但另一方面，根据反对叛乱和加强治理的逻辑，萨赫勒国家的政府机构又要高度存在于民众的日常生活之中。^②

四 结语

萨赫勒地区国家存在普遍的治理能力脆弱性，这不仅使萨赫勒国家无法在其领土上实施有效的治理，而且为各类行为体的渗透和介入创造了条件。作为萨赫勒地区重要域外行为体，欧盟于2011年首次出台萨赫勒战略，利用多种融资机制和政策工具，实现在萨赫勒地区的广泛存在。欧盟虽然强调在战略实施中运用所谓“发展—安全”关联的综合方式，但是在实践中却呈现以军事安全方式为主导的特征。时隔十年，欧盟于2021年再次出台萨赫勒战略。与2011年版萨赫勒战略相比，欧盟的2021年新版萨赫勒战略试图超越军事安全手段，更加突出“治理”的重要性，将政治和治理作为综合方式的核心。具体而言：一是加强与萨赫勒国家及萨赫勒五国集团的政治对话，通过关注人权、法治、民主选举、性别平等、打击腐败等议题，提升萨赫勒国家的治理能力；二是依靠欧洲和平基金、欧盟共同安全和防务政策特派团推动萨赫勒国家安全部门改革，并将保护人权、尊重法治和人的安全等价值理念融入国家安全部门改革进程，进而增进民众对国家的信任；三是加强对当地民众的宣传力度，运用萨赫勒地区本土语言广泛传播民主、自由、人权等西方价值观。^③

^① [美国] 塞缪尔·P. 亨廷顿著：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，上海人民出版社，第6页。

^② Alex Thurston, “The Hollowness of ‘Governance Talk’ in and about the Sahel”, Italian Institute for International Political Studies, 12 Apr. 2021, <https://www.ispionline.it/en/publication/hollowness-governance-talk-and-about-sahel-30026>, 2023-05-06.

^③ “Council Conclusions on the European Union’s Integrated Strategy in the Sahel”, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7723-2021-INIT/en/pdf>, 2022-05-20.

除了在政策层面“聚焦治理”外，与十年前相比，欧盟新版萨赫勒战略的实施面临极为不同的实践背景。在地区层面，军事政变如“多米诺骨牌”般席卷萨赫勒国家，欧盟萨赫勒战略所覆盖的 5 个萨赫勒国家中有 4 个国家（马里、布基纳法索、乍得、尼日尔）相继发生了军事政变。政权更迭不仅导致地区安全局势更加复杂严峻，而且使法国等欧盟成员国与马里、布基纳法索、尼日尔等国关系急转直下，欧盟追随法国对发生政变的萨赫勒国家予以谴责、制裁，并暂停援助及其他方面的支援行动。从全球层面看，乌克兰危机爆发后，欧盟与俄罗斯之间的关系彻底决裂，双方之间的战略博弈不只在欧洲，非洲也深受影响。如果说传统上欧盟介入萨赫勒地区事务更多是聚焦萨赫勒地区问题给欧洲带来的安全威胁，那么当下欧盟在萨赫勒地区的行动则更多是应对与俄罗斯等非西方大国的战略竞争。地区层面萨赫勒国家外交战略的调整和反新殖民主义、反西方的话语叙事与全球层面大国地缘政治竞争的加剧，使欧盟新版萨赫勒战略的实施面临远不同于十年前的实践环境。在一个日趋分裂、复杂和充满不确定性的萨赫勒地区，欧盟的行动将面临更多制约。特别是在乌克兰危机久拖不决背景下，欧盟的战略重心是通过向乌克兰提供援助，以应对俄罗斯带来的战略压力，这势必会限制欧盟对萨赫勒地区的资金投入。以欧洲和平基金为例，该基金 2021~2027 年的资金规模为 120 亿欧元。截至 2023 年 7 月，欧盟批准通过欧洲和平基金向乌克兰提供的援助规模为 65.2 亿欧元，而通过欧洲和平基金向整个非洲大陆提供的援助仅为 6.9 亿欧元，其中通过欧洲和平基金向萨赫勒地区提供的援助为 1.36 亿欧元。^①

纵观过去十余年欧盟的萨赫勒战略，虽然其通过多种政策工具实现了在萨赫勒地区的政治、经济和军事存在，但是欧盟的战略投入未能给萨赫勒地区带来和平与发展；相反，萨赫勒地区依然面临严峻的安全赤字、发展赤字和治理赤字。无论从欧盟与萨赫勒地区国家的关系来看，还是从萨赫勒地区的安全和发展状况来看，欧盟的萨赫勒战略都是失败的。欧盟实施的所谓综合方式未能得到萨赫勒地区国家的认同，该地区掀起当地民众强烈的反西方浪潮，认为西方国家对萨赫勒国家内部事务的干预体现了赤裸裸的新殖民主义。萨赫勒地区民众抱怨最多的是，在民众需要精准支持和援助的领域（如

^① “The European Peace Facility”, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/EU-peace-facility_2023-07.pdf, 2023-07-16.

基础设施网络、医疗卫生和教育以及防止人道主义危机的项目），欧洲的行为体极度缺乏兴趣给予资金上的支持。^① 尼日尔阿卜杜·穆穆尼大学的研究人员在该国所作的一项民意调查显示，大部分受访者认为欧盟在尼日尔缺乏正面形象，因为从民主到人权等问题，欧盟都将自身的价值观强加给当地民众，而从不顾及他们的行事方式。^② 显然，欧盟在“聚焦治理”政策叙事下所兜售的西方价值观在萨赫勒地区缺乏社会基础。根据非洲晴雨表 2021 年所作民调，只有很少一部分非洲人认为，选举可以产生具有代表性和负责任的领导层。选举只是展示了民主的好处，如包容性、透明度，而没有满足民众的期待。民主正在非洲失去动力。^③

在大国竞争时代，萨赫勒地区局势日益与域外势力的博弈紧密联系在一起。发生军事政变的萨赫勒国家迅速转向俄罗斯寻求支持，它们彼此之间“抱团取暖”、相互支援，共同反对法国、欧盟等西方国家及组织的干涉。布基纳法索、马里、尼日尔 3 个政变国家不仅组成防御同盟，而且退出了萨赫勒五国集团和西非国家经济共同体，萨赫勒地区陷入分裂。面对地区变局，欧盟会在继续介入萨赫勒地区事务的同时，将更多资源投入到西非几内亚湾地区，持续拓展地缘政治影响力，彰显自身作为全球性地缘政治行为体的战略自主。无论欧盟如何强调治理的重要性，其以地缘政治竞争为行动逻辑的萨赫勒战略，不仅不会给萨赫勒地区带来和平与发展，还会制造新问题，导致萨赫勒地区局势更加复杂和紧张。历史地看，欧盟及其成员国从来不是萨赫勒安全问题的解决者，而是萨赫勒安全问题的一部分。

（责任编辑：詹世明 责任校对：史晓曦）

① Francesca Caruso and Francesca Lenzi, “The Sahel Region: A Litmus Test for EU – Africa Relations in a Changing Global Order”, https://www.iai.it/sites/default/files/feps_ps_9782931233177.pdf, 2023 – 09 – 03.

② Mamane Bello Garba Hima, “Niger: Mixed Perceptions Amid Varying Awareness of the EU”, <https://carnegieeurope.eu/2022/06/29/niger-mixed-perceptions-amid-varying-awareness-of-eu-pub-87310>, 2023 – 07 – 16.

③ Fredline M’Cormack – Hale and Mavis Zupork Dome, “Support for Elections Weakens among Africans; Many See them as Ineffective in Holding Leaders Accountable”, Afrobarometer, 9 Feb. 2021, https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2022/02/ad425-support_for_elections_weakens_in_africa-afrobarometer_dispatch-7feb21.pdf, 2023 – 09 – 04.