

“九·一一”事件以来美国的非洲 反恐策略评析

刘中伟

内容提要 “九·一一”事件发生后，随着美国国家安全战略的转向，美国的非洲政策也出现了重要调整，最突出的表现就是确立了反恐在对非政策中的首要地位。基于对美国利益威胁的攸关程度，“大非洲之角”、萨赫勒地带和马格里布地区被视为非洲恐怖主义活动的重灾区。近年来，美国迅速提升对非反恐的战略层级，频频展开对非反恐外交，不断推出包括创建美军非洲司令部等系列举措来打击非洲的恐怖主义活动。从实施效果上看，美国的反恐举措在一定程度上打击和削弱了非洲相关恐怖组织的实力。但是，美国主要依赖军事手段在非洲反恐的做法，不但难以根除恐怖主义，反而导致恐怖主义活动在非洲部分地区泛滥。从发展趋势上看，打击恐怖主义仍将是奥巴马执政后期和下一届新政府对非政策的重中之重。

关键词 美非关系 军事合作 反恐

作者简介 刘中伟，中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员（北京 100007）。

“九·一一”恐怖袭击事件重塑了美国国家安全战略的重点和方向。该事件发生后，美国政府将打击恐怖主义作为保护美国国家安全利益的优先方向，并加紧在全球推行其反恐战略。此举不仅构成冷战结束以来美国国家安全战略的最重要转变，也对国际环境和美国的地区政策产生了深远的影响。在此背景下，美国的非洲政策也出现了重要调整，其首要表现就是确立了“反恐

至上”的对非政策，非洲成为美国推行其全球反恐战略最重要的地区之一。^① 美国认为，所谓“失败国家”与“脆弱国家”最为密集的非州大陆已经成为恐怖主义最容易滋生的沃土，非洲国家松散的边境控制能力、司法机构的不完善与军事力量的羸弱易使其成为恐怖组织实现人员、资金与武器跨境流动的“天堂”。如果不调整对非洲政策，对该地区的恐怖主义加以重点打击，将使美国的国家安全利益遭受持久损害。^② 本文拟就“九·一一”事件以来美国在非洲反恐的政策举措加以系统分析与评论，以期能更全面地理解美国的对非政策。

“九·一一”后非洲恐怖主义情势与美国的反恐重点

对非洲恐怖主义形势的评估是美国制定与推行其在非洲反恐政策的依据和基础。“九·一一”事件以来，在学界加强研究的同时，依托国务院反恐协调办公室（The Office of the Coordinator for Counterterrorism）和国务院反恐局（Bureau of Counterterrorism），美国政府也相应加大了对非洲恐怖主义态势的研判评估力度。根据美国的界定，“大非洲之角”、萨赫勒地带和马格里布地区是其在非洲反恐的三大重点地区，而南部非洲和中部非洲则难以进入美国决策者的视线，可谓美国在非洲反恐的“边缘地带”。

（一）美国在非洲反恐的“首要阵地”——“大非洲之角”

所谓“大非洲之角”是指包括埃塞俄比亚、索马里、厄立特里亚、吉布提等传统意义上的半岛国家及其周边的南北苏丹、乌干达、坦桑尼亚和肯尼亚在内的广大地区。^③ 1998年，发生在肯尼亚、坦桑尼亚的大使馆汽车炸弹袭击以及“九·一一”事件以来的一系列恐怖袭击深深刺痛了美国政府的神

^① 1998年8月7日，“基地”组织发动针对美国驻坦桑尼亚大使馆和驻肯尼亚大使馆的炸弹袭击，事件导致包括12名美国人在内的224人死亡，5000余人受伤。所以，非洲的恐怖主义活动在20世纪末就已开始得到美国政府的重视，对其触动最大的当属上述驻非洲大使馆连环遇袭事件。这也是笔者2012年3月7日对美国马萨诸塞大学和平、民主与发展中心执行主任达伦·克鲁（Darren Krew）教授的访谈观点。

^② 刘中伟：《9·11事件后美国对非政策的取向与特点》，载张宏明：《非洲发展报告（2013—2014）》，社会科学文献出版社，2014年版，第79页。

^③ See Princeton N. Lyman and Stephen Morrison, “The Terrorist Threat in Africa”, *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. Jan. 1 – Feb. 2004, p. 76.

经,该地区由此成为美国在非洲反恐的“第一前沿”。^①美国认定,“索马里青年党”(al-Shabaab)是该地区最主要的恐怖组织。

“索马里青年党”成立于2004年,其前身被认为是“伊斯兰共同体”(Unity of Islam)——一个在索马里穆罕默德·巴雷(Siad Barre)政权1991年倒台后异军突起的伊斯兰军事组织。2003年,“伊斯兰共同体”中一些年轻的激进主义分子为寻求建立一个激进伊斯兰主义统治下的“大索马里”而与温和派发生矛盾并最终分裂出来。2006年,伊斯兰联盟加入“伊斯兰法院联盟”(Islamic Courts Union),并成为其下属的一个军事组织,标志着“索马里青年党”的诞生。^②后因受到美国协助的埃塞俄比亚军队的强力打击,“伊斯兰法院联盟”解体,从2007年1月起“索马里青年党”从中独立出来,而后发展壮大。

近年来,“索马里青年党”在“大非洲之角”策划实施了一系列重大恐怖袭击,这些事件使美国坚定了将该组织铲除的决心。例如,2010年,在南非世界杯决赛期间,乌干达首都坎帕拉的一家埃塞俄比亚餐馆和一家橄榄球俱乐部遭遇连环炸弹恐怖袭击,造成76人死亡和多人受伤。^③2013年9月21~24日发生在肯尼亚首都内罗毕西门购物中心的恐怖袭击更是震惊了世界,该事件造成至少65名平民死亡,其中不仅有来自除肯尼亚之外13国的公民,还包括6名警察与士兵。^④而2015年7月26日,就在奥巴马总统访问非洲期间,索马里首都摩加迪沙半岛皇官酒店突遭自杀式汽车炸弹袭击,造成多名人员伤亡,^⑤这被白宫视为对美国的公开挑衅。奥巴马对媒体表示,在他抵达埃塞俄比亚之际发生的这次致命爆炸“提醒人们本地区面临的威胁是多么真实,‘索马里青年党’只会给我们带来死亡和破坏,我们必须阻止它”。^⑥

(二) 美国在非洲反恐的“第二前沿”——萨赫勒地带

如果说非洲之角是美国在非洲反恐的“首要阵地”。那么,萨赫勒地带则

① 参见笔者2012年2月29日对美国西蒙斯大学政治科学与国际关系教授丹·康奈尔(Dan Connell)的学术访谈。

② 王涛、秦名连:《索马里青年党的发展及影响》,载《西亚非洲》2013年第4期,第77页。

③ Bureau of Counterterrorism, United States Department of State, “Country Reports on Terrorism”, 2013, p. 29.

④ Bureau of Counterterrorism, United States Department of State, op. cit., p. 9.

⑤ [Http://news.xinhuanet.com/world/2015-07/27/c_1116051308.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2015-07/27/c_1116051308.htm), 2015-09-10.

⑥ [Http://www.cankaoxiaoxi.com/mil/20150729/869163.shtml](http://www.cankaoxiaoxi.com/mil/20150729/869163.shtml), 2015-07-29.

是美国在非洲反恐的“第二前沿”。^① 所谓萨赫勒地带，是指非洲撒哈拉沙漠南部和苏丹热带稀树草原之间的一条横跨从西部大西洋到东部红海的干旱与半干旱地带。从国别分布上来看，自西向东覆盖塞内加尔、毛里塔尼亚南部、马里中部、布基纳法索北部、阿尔及利亚南部、尼日尔、尼日利亚北部、乍得中部、南北苏丹和厄立特里亚北部的广大地区。萨赫勒地区的国家相互为邻，连接西非、东非、北非和中非的广大地区，庞大的穆斯林人口和普遍的贫困致使美国学界和政府将之视为恐怖主义滋生和发展的高危地带。^② 萨赫勒地带幅员辽阔，恐怖主义形势复杂。据统计，该地区有较大影响的恐怖组织就有 30 个之多。^③ 其中，“信仰捍卫者”（Ansar al - Dine）、“守卫者”（al - Murabitoun）与“博科圣地”（Boko Haram）是美国认定的在该地区影响较大的恐怖组织，“博科圣地”则被美国视为该地区的头号恐怖威胁。

“信仰捍卫者”成立于 2011 年，主要活动范围位于马里。“信仰捍卫者”是 2012 ~ 2013 年马里危机的重要制造者。例如，2012 年 3 月，在对马里北部城镇阿盖洛克的袭击中，“信仰捍卫者”处决了 82 名马里政府士兵，另有超过 30 人被其绑架。在法国军队介入马里危机之前，“信仰捍卫者”对不遵从其信仰的个人进行了折磨，有的甚至被直接处死。^④ 在马里危机初始，该组织一度与马里北部武装组织“解放阿扎瓦德民族解放运动”联手打败了北方的政府军。2012 年 5 月，双方还一度共同宣布建立阿扎瓦德伊斯兰共和国。2013 年，“信仰捍卫者”大举挺进马里中部重地科纳城，迫使法国第二天就宣布正式出兵马里。^⑤

“守卫者”的前身是“血盟旅”（The al - Mulathamun Battalion）。“血盟

^① 美国塔夫茨大学弗莱彻学院教授皮特·尤温（Peter Uvin）对笔者表示，萨赫勒地带是美国在非洲反恐的“第二前沿”，美国正在着力构建东起非洲之角、穿越非洲中部和撒哈拉沙漠、西至西非塞内加尔的军事以及情报防线，以防止这一高危地带形成非洲恐怖主义策源地的“暴恐动荡弧”。这是笔者 2012 年 3 月 1 日对皮特·尤温教授的学术访谈观点。

^② 例如，在毛里塔尼亚，穆斯林占到总人口的 98%。在塞内加尔、尼日尔和马里，其占比也高达 95%。而作为非洲人口最多的国家，尼日利亚的穆斯林人口占比也约达到 47% ~ 50%。See Kelechi A. Kalu and George Klay Kieh, Jr., *United States - Africa Security Relations: Terrorism, Regional Security and National Interests*, Routledge, 2014, p. 106.

^③ 刘青建、方锦程：《非洲萨赫勒地带恐怖主义扩散——对中国在该地区利益的威胁及维护》，载《当代世界》2014 年第 3 期，第 55 页。

^④ <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/03/206493.htm>, 2014 - 01 - 29.

^⑤ 参见潘华琼：《马里巨变：一波三折，前景堪忧》，载张宏明：《非洲发展报告（2012 - 2013）》，社会科学文献出版社，2013 年版，第 259 ~ 262 页。

旅”的建立源自于另一著名恐怖组织“马格里布基地组织”的分裂。2013 年 1 月 16 日，为报复西方国家对马里北部极端组织的空袭，“血盟旅”袭击了阿尔及利亚东南部城市艾因阿迈纳斯市附近的一座天然气田。在 4 天时间里，有 800 人被当作人质扣押，最终有 39 名外国人质被杀，其中包括 3 名美国公民。^① 2013 年 8 月，该组织头目贝尔莫克塔尔再次带领主要由图阿雷格人、阿拉伯人和自称为“蒙面旅”（Masked Men Brigade）的支持者与另一恐怖组织“西非圣战和统一运动”马里分支合并，并采用新的统一名字“守卫者”（al - Murabitoun）。“守卫者”被认为是 2015 年 11 月马里首都巴马科丽笙酒店恐怖袭击和 2016 年 1 月布基纳法索首都瓦加杜古辉煌酒店恐怖袭击的策划者与发动者。^②

“博科圣地”是一个主张以沙里亚法为指导在尼日利亚建立“纯粹”伊斯兰国家的恐怖组织。在“博科圣地”看来，尼日利亚已经被一撮腐败和不虔诚的穆斯林分子所统治，因此必须以暴力和战争推翻现行政府。^③ 在尼日利亚军方的打击下，该组织一度遭受重挫而陷于沉寂。但从 2010 年中开始，该组织又重新崛起。^④ 虽然美国政府在 2013 年才正式将其列入恐怖主义名单，但“博科圣地”近年来不断发动的一系列血腥恐怖袭击事件证明，它已经成为萨赫勒地带“最致命”的极端伊斯兰恐怖组织。自 2015 年 1 月 3 日起，“博科圣地”用火箭弹和突击步枪疯狂袭击了尼日利亚北部博尔诺州巴格及其周边的村镇，造成超过 2 000 人死亡、3 万人无家可归的悲剧。^⑤ 该事件被美国视为“博科圣地”自成立以来的“最为致命的屠杀”。^⑥ 值得注意的是，“博科圣地”的恐怖活动范围正超出尼日利亚国界而不断向其他萨赫勒地带国家蔓延。例如，2015 年 7 月，“博科圣地”仅在 3 天内发动的一系列自杀式袭击就涉及尼日利亚、乍得、喀麦隆和尼日尔四国。美国国务院在对此表示谴责的同时，指出该系列袭击事件显示了“博科圣地”不分国界的野蛮残忍，

① Bureau of Counterterrorism, United States Department of State, op. cit., p. 129.

② [Http://www.bbc.com/news/world-africa-34881170](http://www.bbc.com/news/world-africa-34881170), 2016-01-18.

③ Andrew Walker, “What is Boko Haram?”, <http://www.usip.org/sites/default/files/SR308.pdf>, 2015-06-25.

④ 李维建：《解读“博科圣地”：宗教研究的视角》，载《西亚非洲》2015 年第 2 期，第 114 ~ 115 页。

⑤ [Http://edition.cnn.com/2015/01/09/africa/boko-haram-violence](http://edition.cnn.com/2015/01/09/africa/boko-haram-violence), 2015-01-10.

⑥ [Http://www.theguardian.com/world/2015/jan/09/boko-haram-deadliest-massacre-baga-nigeria](http://www.theguardian.com/world/2015/jan/09/boko-haram-deadliest-massacre-baga-nigeria), 2015-5-16.

承诺将与萨赫勒地带国家一起展开合作以铲除“博科圣地”。^①

（三）美国在非洲反恐的“新前线”——马格里布地区

马格里布国家包括非洲西北部的摩洛哥、突尼斯、阿尔及利亚、利比亚和毛里塔尼亚五国。“九·一一”事件以来，马格里布国家的恐怖主义形势出现了“令人不安的”发展。^②随着恐怖活动在该地区的高发态势，这个阿拉伯语中的“日落之地”正成为美国在非洲反恐的新热点。

在摩洛哥，2003年5月、2007年3月和4月，其最大城市卡萨布兰卡多次发生连环自杀式恐怖爆炸事件，共造成50多人死亡，另有100多人受伤。^③在毛里塔尼亚，2007年12月，恐怖分子在该国首都努瓦克肖特以北的加拉维亚军事基地发动突然袭击，造成12名政府军士兵死亡。^④在利比亚，2014年3月17日，位于班加西的军事学院遭受汽车炸弹袭击，造成11人死亡、20人受伤。^⑤在阿尔及利亚，除了举世震惊的艾因阿迈纳斯天然气人质事件，近年来还多次发生袭击政府军的恐怖袭击，如2014年4月19日和7月18日，阿尔及利亚军方先后遭受恐怖分子的袭击，共有造成22名军人丧生。^⑥在突尼斯，发生在2015年3月18日的恐怖分子袭击突尼斯巴尔杜博物馆事件，造成包括德国、意大利、西班牙和波兰等国的22名游客丧生。据此，美国认定，“马格里布基地组织”（al-Qaeda in the Islamic Maghreb）、“安萨尔班加西支持者组织”（Ansar al-Shari'a in Benghazi）、“安萨尔德尔纳支持者组织”（Ansar al-Shari'a in Darnah）和“安萨尔突尼斯支持者组织”（Ansar al-Shari'a in Tunisia）是隐藏在近年来马格里布国家系列血腥恐怖袭击事件的主要幕后真凶。其中，“马格里布基地组织”及其分支是该地区影响最大的恐怖组织。实际上，“马格里布基地组织”原是阿尔及利亚本土的一个恐怖组织，但近年来活动范围迅速扩大，波及北非和萨赫勒地区的数个国家。该组织的前身是“萨拉菲祈祷与战斗团”（The Salafist Group for Call and Combat）。“萨拉菲祈祷与战斗团”在其组织领导人阿卜杜勒·德罗克戴尔（Abdelmalek

① [Http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/07/244851.htm](http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/07/244851.htm), 2015-08-02.

② Yonah Alexander, “Terrorism in North Africa and the Sahel in 2014”, *The Inter-University Center for Terrorism Studies*, 2014, p. 3.

③ [Http://news.xinhuanet.com/world/2011-04/30/c_121365625.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2011-04/30/c_121365625.htm), 2013-03-22.

④ [Http://news.xinhuanet.com/world/2009-08/09/content_11850568.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2009-08/09/content_11850568.htm), 2010-03-20.

⑤ Bureau of Counterterrorism, United States Department of State, op. cit., pp. 194-195.

⑥ Ibid., p. 159.

Droukde) 的带领下, 于2006年宣布正式加入“基地”组织, 后改称“马格里布基地组织”。^① 2011年以来, “马格里布基地组织”先后发生了多次“分裂”。不过, 尽管经历多次分裂, 但“马格里布基地组织”及其分支奉行极端伊斯兰主义的本质并未发生根本变化, 仍是马格里布地区系列血腥恐怖袭击事件的元凶。

(四) 美国在非洲反恐的“边缘地带”——南部非洲和中部非洲

相对于“大非洲之角”、萨赫勒地带和马格里布国家, 南部非洲和中部非洲很难成为美国决策者推行其非洲反恐战略的焦点。其原因在于, 在美国决策层对非洲恐怖主义的评估中, 这两个地区的恐怖主义无论是从其组织形态还是活动特点来看, 在短期内都难以形成对美国安全利益实质性的威胁。换言之, 南部非洲和中部非洲总体上尚不能构成美国决策者眼中所谓恐怖主义滋生与发展的“天堂”。例如, 前美国驻南非与尼日利亚大使、苏丹与南苏丹问题特别代表普林斯顿·莱曼(Princeton N. Lyman)就以南部非洲的领头羊南非为例指出, 尽管该国对恐怖组织具有一定的吸引力, 但南非较强的信息情报搜集能力、现代化的金融和商业体系, 以及自1994年以来的民主传统使其在应对恐怖主义方面具有天然的优势。除此之外, 南非的穆斯林人口相对较少、分化明显, 并且还有一些精英在南非政府中担任高官。所有这一切, 使得恐怖组织的产生与成长缺乏合适的土壤。^②

美国打击非洲恐怖主义的主要策略

随着“九·一一”事件以来非洲恐怖袭击的频繁发生, 美国在对非洲恐怖主义态势进行评估研判的基础上, 陆续推出了一系列重量级的政策、措施, 对其予以追踪和打击。

(一) 提升反恐在美国对非外交中的战略层级

反恐在美国对非外交中的战略层级在“九·一一”事件后得到明显提升, 这主要体现在以下两个方面: 第一, 在战略设计上, 美国从国家安全的高度确定反恐在美国非洲政策中的支柱地位。美国在非洲的反恐行动并非始于

^① Bureau of Counterterrorism, United States Department of State, op. cit., p. 376.

^② Princeton N. Lyman, “The War on Terrorism in Africa”, In Donald Rothchild, *Africa in World Politics: Reforming Political Order*, Westview Press, pp. 279 - 303.

2001年，但是真正导致将其上升到美国对非政策第一要务的正是“九·一一”事件。^①从总体上看，“九·一一”事件的发生极大改变了美国决策层长期以来对其面临的国际安全环境的判断。该事件发生以后历年的《美国国家安全战略》报告均着重指出，在全球打击包括“基地”组织在内的恐怖主义组织、防止美国及其盟友遭受恐怖袭击的伤害是白宫面临的首要任务。^②2016年1月12日，奥巴马在其总统任期内的最后一次国情咨文中再次表示，美国必须对相关事务确立优先等级，而在当前的世界体系中，政府的首要任务仍然必须是保护美国国民的安全和打击恐怖主义网络。^③作为白宫眼中恐怖主义的重灾区，美国在“九·一一”事件后对非洲反恐事务的聚焦程度自然也大为加深。而从总体上而言，“九·一一”事件以来的共和党与民主党两届政府在加强对非反恐方面也保持了高度一致。美国众议院对外事务委员会非洲、全球健康、全球人权与国际组织事务小组委员会行政主任格雷戈里·希姆金斯（Gregory Simpkins）在学术采访中对笔者明确表示，“以我之见，在美国，两党在对非洲反恐问题上的一致性超过了任何其他的国内政策与外交政策领域。”^④奥巴马说，“当我们展望未来，非常清楚的一点是：对国际社会而言非洲的安全与繁荣比以往任何时候都重要，对美国尤为如此。”^⑤我们看到，鉴于非洲在美国全球“反恐战争”格局中战略地位的上升，白宫在2012年6月发布的《美国对撒哈拉以南非洲战略》中正式确认，通过打击恐怖主义等方式来促进非洲的安全是美国对非政策的四大支柱之一。该文件进一步指出，在非洲保护国民安全是美国政府的最高准则。因此，与《美国国家安全战略》保持一致，瓦解并最终彻底击溃“基地”组织以及其他恐怖主义组织是白宫的使命，而美国政府在非洲的各种努力将聚焦于此。^⑥

第二，在外交上加强对非反恐外交攻势，游说和拉拢非洲国家加入美国构建的反恐体系。“九·一一”事件后，小布什和奥巴马一改美国历届总统很

① 笔者于2012年3月和12月对美国约翰霍普金斯大学非洲项目主任皮特·刘易斯（Peter Lewis）的学术访谈观点。

② “九·一一”事件发生至今，美国政府一共发布了4份《美国国家安全战略》报告，这4份报告的发布时间分别是2002年9月、2006年3月、2010年5月和2015年2月。

③ The White House, “Remarks of President Barack Obama – State of the Union Address”, January 13, 2016.

④ 刘中伟：《奥巴马政府的对非政策为什么少有变化》，载《亚非纵横》2013年第4期，第45~47页。

⑤ The White House, “U. S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa”, June 14, 2012, p. 1.

⑥ Ibid., pp. 4-5.

少访问非洲大陆的传统，频频访问非洲，以推介美国的反恐政策。^①小布什总统在其两届总统任期内曾两度访问非洲，拉拢非洲国家反恐成为不变的主题。2003年7月，小布什第一次到访非洲，反恐就成为他摇旗呐喊的重点。例如，小布什在尼日利亚时明确说，“我们将不允许恐怖分子威胁非洲人民，或是把非洲当作基地威胁世界”，而有国际评论家指出，如果没有“九·一一”事件，小布什根本不会到非洲访问。^②舆论同样普遍认为，小布什2008年2月第二次非洲之行的中心任务之一就是为高举反恐大旗的美军非洲司令部选址。众所周知，出于种种担心，绝大多数非洲国家都明确拒绝将该司令部的总部设立于本国。而小布什此行选择利比里亚作为访问的一站，其目的就在于利用两国特殊的历史渊源来解决非洲司令部选址难的问题。

为向非洲国家推介美国的反恐政策，奥巴马更是成为美国有史以来访问非洲次数最多的总统。例如，为缓和来自伊斯兰世界的敌意，2009年6月奥巴马在到访埃及的行程中发表了著名的开罗大学演讲。在演讲中，奥巴马积极主张将伊斯兰教与极端主义区分开来，修复美国同伊斯兰世界的紧张关系，以此来构建双方关系的“新开端”。^③在2013年6月底7月初的非洲之行中，奥巴马不仅督促南非总统祖马和坦桑尼亚总统基奎特进一步加强对恐怖主义的打击，而且还同前任总统小布什一起前往1998年美国驻坦桑尼亚大使馆爆炸案事发地，共同向遇难者敬献花圈，以此向非洲国家展示美国反恐的强大决心。2015年7月，奥巴马在其第四次非洲之行中，不仅反复承诺给其非洲反恐盟友肯尼亚和埃塞俄比亚更大的支持，还专门主持召开了由肯尼亚、苏丹、埃塞俄比亚、乌干达和非盟领导人参加的多边国际会议。会议主题虽名为南苏丹危机问题，但在会上奥巴马一再督促与会国家加强对恐怖组织“索马里青年党”的打击，从而使得反恐成为事实上的另一个会议主题。

（二）扩大对非军事介入

从总体上看，军事手段是美国打击非洲恐怖主义最为倚重的方式。“九·一一”事件后，美国政府推出多方面的军事措施，不断扩大对非军事介入力度。

① 由于非洲长期以来处于美国全球战略的边缘位置，且从未成为美国对外关系的重点，因此20世纪很少有美国总统到访非洲。例如，克林顿在其总统生涯末期的1998年才访问非洲，并且他的这次访非之行是继1978年卡特总统访问非洲之后美国在职总统首次访问撒哈拉以南非洲，前后相隔了已经整整20年。

② 贺文萍：《布什与克林顿访问非洲比较分析》，载《西亚非洲》2003年第5期，第12页。

③ See The White House, “The President’s Speech in Cairo: A New Beginning”, June 4, 2009.

第一，创建美军非洲司令部，全面统筹对非反恐军务。创建美军非洲司令部是“九·一一”事件以来美国加强对非洲恐怖主义打击最重大的军事举措。长久以来，鉴于在美国全球战略中的边缘地位，非洲大陆的安全事务被不同的美国战区司令部所分割管辖。“九·一一”事件以来，随着美国国家安全战略的调整和非洲战略地位的上升，这种对非军事事务政出多门的局面显然已经不适应新时期打击非洲恐怖主义的需要。在此背景下，设立非洲司令部统一处理对非军事事务被提上了美国政府的议程。2007年2月6日，小布什总统正式宣布美国将在非洲建立一个联合作战司令部——美军非洲司令部。^①该决定宣布后，该司令部随即于该年10月1日运作，并在一年后正式成为美国国防部一个独立的战区司令部。美军非洲司令部总部设于德国斯图加特，拥有大约2000名工作人员。美军非洲司令部的成立，标志着半个多世纪以来美国对非军事政策的最重大转变。^②美国国防部在其设立宗旨中将打击恐怖主义作为该司令部的主要任务，目标是使之成为美国在非洲反恐的大脑。^③

第二，建立多种类型的军事基地或准军事基地。“九·一一”事件后，小布什政府认识到，要持久地打击恐怖势力就必须在非洲拥有长期可供美国军事人员使用的军事基地。经过与吉布提政府的谈判，美国于2002年底开始维修使用位于吉布提莱蒙尼尔（Camp Lemonier）的军事基地。自该军营设立以来，不论是小布什政府，还是奥巴马政府，都一再增加对其财政支持，使其占地面积扩大、人员和武器配备得到优化。目前，莱蒙尼尔军营拥有大约2000名美军驻扎，是美国官方公开承认的在非洲的唯一永久军事基地。

除了莱蒙尼尔军营，美国还通过一系列双边协定在多达20个非洲国家建立了各种类型的军事基地或准军事基地。^④第一种是美国以反恐培训的名义建立的培训基地，分布在肯尼亚、埃塞俄比亚和南苏丹等国；第二种是美国以

^① Russell L. Barkely, *AFRICOM: Security, Development and Humanitarian Functions*, Nova Science Publishers Inc, 2009, p. 4.

^② Peter Pham, “AFRICOM from Bush to Obama”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 18, No. 1, April 2001, p. 107.

^③ Christopher Isike, “The United States Africa Command: Enhancing American security or fostering African Development?”, *African Security Review*, Vol. 17, No. 1, 2008, p. 21.

^④ 由于涉及军事机密，同时出于减少外界对其非洲政策军事化批评的考虑，美国官方并不承认在这些非洲国家拥有军事基地，对于其具体的运作状况更是三缄其口。

打击“索马里青年党”等恐怖组织为名义建立的特别行动基地，分布在刚果（金）与乌干达等国；第三种是情报信息收集和无人机基地，主要部署在吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、乌干达与毛里塔尼亚等国；第四种为临时训练营，分布在阿尔及利亚、布基纳法索、乍得、尼日尔、突尼斯、南非、塞内加尔和尼日利亚等国。^①虽然从法律意义上说，这些军事基地仍然属于非洲东道国而不是美国，但是拥有使用权的美军可以根据相关协定在平时或紧急时刻将之用于侦察、作战和其他军事任务，极大地提高了美军在非洲的机动活动能力和作战能力。^②

第三，出台针对恐怖主义“重灾区”的系列反恐倡议。在美国对非反恐的首要阵地“大非洲之角”，为加大对该地区包括“索马里青年党”在内的恐怖组织的打击，小布什政府于2002年成立了“非洲之角联合任务军事力量”（Combined Joint Task Force - Horn of Africa）。“非洲之角联合任务军事力量”由大约2000名美国和非洲伙伴国的人员组成，职责范围覆盖苏丹、索马里、埃塞俄比亚、厄立特里亚和肯尼亚等国。^③2009年，奥巴马政府发起了“东非地区反恐伙伴倡议”（Partnership for Regional East African Counterterrorism）。该倡议不仅涵盖“大非洲之角”地区的埃塞俄比亚、索马里、坦桑尼亚、肯尼亚等国，还向其周边的国家如卢旺达、布隆迪乃至塞舌尔和科摩罗等海洋国家辐射。^④通过军事打击和非军事手段两种策略，“非洲之角联合任务军事力量”与“东非地区反恐伙伴倡议”在打击该地区的恐怖势力方面形成了合力。

在非洲萨赫勒地带和马格里布国家，美国先后抛出了“泛萨赫勒倡议”（Pan-Sahel Initiative）与“跨撒哈拉反恐伙伴倡议”（Trans-Saharan Counter-Terrorism Partnership）以完善在上述两个地区的反恐布局。“泛萨赫勒倡议”于2002年提出，内容涉及萨赫勒地区的毛里塔尼亚、尼日尔、马里与乍得4

① [Http://iwaas.cass.cn/dtxw/fzdt/2015-10-23/3322.shtml](http://iwaas.cass.cn/dtxw/fzdt/2015-10-23/3322.shtml), 2015-10-26. 此外，也有研究将目前美国在非洲的军事基地分为前沿基地（长期驻军的军事基地）、安全合作据点（美军小股军队流动性驻扎与换防之地）和临时阵地（只在执行特定军事任务的行动中使用）3种类型，See http://www.huffingtonpost.com/nick-turse/military-action-in-africa_b_5041847.html, 2014-04-18.

② Daniel Volman, “AFRICOM What Is It and What Will do?”, in David J. Francis, *US Strategy in Africa: AFRICOM, Terrorism and Security Challenges*, Routledge, 2010, p. 56.

③ [Http://www.africom.mil/about-the-command/subordinate-commands/combined-joint-task-force-horn-of-africa](http://www.africom.mil/about-the-command/subordinate-commands/combined-joint-task-force-horn-of-africa), 2014-12-28.

④ [Http://www.state.gov/j/ct/programs/index.htm#PREACT](http://www.state.gov/j/ct/programs/index.htm#PREACT), 2014-03-23.

个国家，旨在侦察和追踪四国边境地区的可疑人员与物资流动，加强非洲对象国的边境控制能力以压缩相关恐怖主义组织的生存空间。^① 2005年，作为“泛萨赫勒倡议”的替代，小布什政府抛出了“跨撒哈拉反恐伙伴倡议”，进一步将其覆盖范围扩大至11个萨赫勒地带和马格里布地区的非洲国家，包括阿尔及利亚、布基纳法索、利比亚、乍得、马里、毛里塔尼亚、摩洛哥、尼日尔、塞内加尔、尼日利亚和突尼斯。美国政府扩大“泛萨赫勒倡议”并将其延伸至非洲多国的原因在于，考虑到这两个地区漫长的非法贸易和武器流动的历史，被战争、疾病和贫穷撕裂的社会，广袤的沙漠与渗透型的边界，而这些都与恐怖主义的滋生和蔓延密切相关。美国决策者认为，非洲萨赫勒地带和马格里布这两个地区的相似点使之共同成为非洲跨境恐怖主义滋生的“天堂”。^②

第四，构建非洲国家间地区性反恐同盟或武装力量。除了发起成立地区性的倡议加强与非洲国家的反恐合作，美国还鼓励和支持非洲国家之间加强合作，通过成立联合军事力量来重点打击相关恐怖组织。例如，为应对“博科圣地”对西非和萨赫勒地区安全所带来的挑战，在美国的支持下，喀麦隆、乍得、尼日尔与尼日利亚加强了相互之间的反恐军事合作。在获得非盟授权后，四国成立了“多国联合任务军事力量”（Multinational Joint Task Force），加大对“博科圣地”的打击力度。在索马里，由布隆迪、吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达军队联合组成的非洲联盟驻索马里特派团（African Union Mission in Somalia）持续对“索马里青年党”构成高压打击态势。^③ 美国对该特派团的成立、历次驻扎期限延长授权和兵力增派扩容方面，均予以大力推动和支持。奥巴马总统已经不止一次的反复强调，反恐不应是美国一个国家的事，也不是美国单独一个国家就能完成的任务。^④

第五，针对特定恐怖袭击事件向非洲国家派出工作组协助处理危机事态。派驻工作组是美国为加强非洲国家处理重大突发恐怖袭击事件的能力而采取的一种临时性军事反恐手段。例如，2014年，为帮助尼日利亚当局解救在奇博克镇女子公立中学被恐怖组织“博科圣地”绑架的女生，美国向尼日利亚

① [Http://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/other/14987.htm](http://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/other/14987.htm), 2015-11-18.

② [Http://www.globalsecurity.org/military/ops/tscti.htm](http://www.globalsecurity.org/military/ops/tscti.htm), 2015-06-08.

③ Bureau of Counterterrorism, United States Department of State, op. cit., p. 9.

④ Ibid., p. 9.

派出了一个由国防部、国际开发署、国务院和联邦调查局人员联合组成的“跨领域救助队”(Interdisciplinary Assistance Team),建立了“联合协调融合小组”(Joint Coordination Fusion Cell)和“联合协调计划小组”(Joint Coordination Planning Cell)。这两个小组加强了美国军方与尼日利亚军方以及尼日利亚安全部门之间的协调与联动能力。^①

第六,部署作战小分队,以增强快速反应能力。加强在非军事人员部署是美国政府强化对非洲恐怖组织打击的重要手段。^②2012年12月,奥巴马宣布向非洲35个国家分别派出100人的美军作战小分队,总数达到3500人。2013年2月,美国第一陆军师第二作战旅大约4000名士兵开始在堪萨斯赖利堡郊外进行军事训练。这个代号为“利剑”(Dagger)的第二作战旅被派往非洲,接受美军非洲司令部的统一调遣。^③同样在2013年初,为保护在非洲外交人员、公民及相关设施的安全,美国开始向西班牙派出一批总数为500名的海军快速反应部队。这些士兵被部署在西班牙南部的莫龙空军基地(Moron Air Base),目的是震慑北非地区的恐怖势力和保护美国在该地区的安全利益。^④2015年10月14日,奥巴马致信美国国会,宣布“应喀麦隆政府的邀请”,他将再次增派300名军事人员到喀麦隆以帮助该国打击“博科圣地”,全副武装的90名军事人员已完成部署。据媒体透露,军事人员的主要任务是在当地进行情报搜集、侦察和打击“博科圣地”的活动。^⑤

(三) 发挥非军事手段的作用

除了构建对非反恐体系加强对非洲恐怖主义的军事打击,非军事手段在反恐方面的作用在“九·一一”事件后也开始得到美国政府的重视。

第一,强调通过促进非洲民主化来铲除恐怖主义滋生的土壤。推进非洲国家的民主化历来是美国对非政策的重点,在21世纪它又被美国决策层当作能够根除非洲恐怖主义的灵丹妙药。美国相信,其奉行的所谓自由民主模式

^① Bureau of Counterterrorism, United States Department of State, op. cit., p. 41.

^② 除了重视向非洲派驻美军作战小分队,大大强化无人机在对非洲恐怖组织进行军事打击方面的作用也是奥巴马政府与之前小布什政府在反恐手段上的一个调整或曰递进。

^③ “Dagger Brigade Readies for AFRICOM Missions”, <http://www.army.mil/> & <http://tinyurl.com/phmcuzx>, 2013-02-23.

^④ “U. S. Marine Rapid Response Force Deploying to Spain Base”, <http://tinyurl.com/nafmgrp>, 2013-04-14.

^⑤ [Http://www.cnsnews.com/news/article/susan-jones/obama-informs-congress-hes-deployed-us-troops-cameroon](http://www.cnsnews.com/news/article/susan-jones/obama-informs-congress-hes-deployed-us-troops-cameroon), 2015-11-11.

在非洲得到越多的普及，就越能给这块大陆带来稳定和繁荣。为此，奥巴马政府宣布采取五大措施来推行对非民主化：提升非洲国家的政府治理能力；支持非洲领导人探索适合非洲的“积极的”民主模式；保护非洲人权、市民社会以及独立媒体；保证非洲包括选举在内的“民主过程”具有可信性和公平性；在非洲培养强大的民主准则和文化。^①

第二，推动非洲国家通过完善反恐立法来提高其“安全治理能力”。美国政府基于对非洲安全形势的研判，将提高非洲国家的所谓“安全治理能力”视为重要的反恐手段。“九·一一”事件以来，美国政府相关部门特别是国务院和财政部大力推进相关非洲国家的反恐立法工作。从实践中看，非洲国家的反恐立法涉及多个不同领域，但最关键的条文包括两方面的内容，一是如何应对与恐怖主义相连的金融犯罪，二是如何逮捕、询问与审判恐怖分子嫌疑人，包括肯尼亚、马拉维、坦桑尼亚和乌干达在内的非洲多国都遭受到了美国要求其加快反恐立法的压力。^② 例如，为应对来自其眼中非洲三大恐怖组织即“索马里青年党”、“博科圣地”和“马格里布基地组织”的安全威胁，奥巴马政府2014年8月发起成立了“安全治理倡议”（Security Governance Initiative）。该倡议的首批对象国包括肯尼亚、加纳、马里、尼日尔、尼日利亚和突尼斯六国，美国为此投入启动资金6500万美元以加强这些国家反恐法制能力的建设。^③

第三，协调发展政策与安全政策的关系配合对非反恐工作。“九·一一”事件后，小布什政府抛出了发展（Development）、外交（Diplomacy）与防务（Defense）三位一体的“3D”安全政策，即强调应对来自非洲等落后国家的安全挑战不仅需要军事行动，还需要发展和外交等手段的综合作用。^④ 而为打击非洲恐怖主义所创立的美军非洲司令部，美国也一再强调其非军事功能特别是在促进非洲发展方面的作用。例如，为弱化该机构的军事色彩同时拓展其民事职能使之与军事职能产生协同作用，美国政府在该司令部创建之初就

① The White House, “U. S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa”, June 14, 2012, pp. 2-3.

② Brennan M. Kraxberger, “The United States and Africa: Shifting Geopolitics in an Age of Terror”, *Africa Today*, Vol. 52, No. 1, 2005, p. 60.

③ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/06/fact-sheet-security-governance-initiative>, 2015-08-08.

④ U. S. Department of Defense, “The National Military Strategy of the United States of America: Redefining America’s Military Leadership”, 2011, p. 1.

强调其工作人员来源的多元化。^①此外,为适应在非洲反恐的需要,“九·一一”事件后美国也相应地调整了其非援助,其表现是将发展政策纳入安全政策框架,使之从属于安全政策。例如,尽管“九·一一”事件后美国对非发展援助增加有限,但支持美国全球反恐战争或在其中有着重要地位的非洲国家所得到的援助都有显著增长。^②

美国在非洲反恐举措的实施效果

近年来,非洲反恐取得了一系列积极进展,这是整个国际社会共同努力的结果。但是,出于全球头号军事强国的能力和对非洲事务的主导权,非洲反恐事务的走向在很大程度上反映了美国的意志。关于美国在非洲反恐举措的实施效果,可以从以下三个方面加以辩证地看待:

(一) 从军事上重挫了非洲恐怖组织

白宫虽然主张用多种手段来遏制和消除恐怖主义,但是事实证明倚重军事手段是美国在非洲反恐的最重要方面。无论是增扩对非洲军事基地的使用权、发起成立系列反恐倡议还是创建美军非洲司令部,都是美国在非洲反恐依赖军事手段的表现。我们注意到,每当在非洲发生涉及美国的重大恐怖袭击事件,白宫除了对死伤者表示哀悼之外,重点就是发誓用武力将恐怖分子绳之以法。一些评论指出,虽然许多人在早期曾预测奥巴马政府在对非军事政策方面会摒弃小布什政府时期的好斗性和单边主义,但事实证明奥巴马几乎全盘接纳了过去十多年来美国对非洲的军事介入政策。例如,奥巴马自上任以来力挺无人机计划,大力推行在非洲使用无人机轰炸来“精准清除”那些被认为对美国国家安全形成威胁的恐怖分子。为推行无人机项目,美国不仅加强了与非洲国家的情报合作,还通过一系列双边协议秘密在非洲设立了多个无人机基地。虽然难以得到准确数据,但舆论普遍认为奥巴马任内实施的无人机打击行动已经远超前总统小布什。据此,一些美国学者指出,只要

^① 例如,美军非洲司令部除由四星上将任司令外,还设立两个副司令职位,其中一个由国务院高官担任;专设“民事-军事局”,负责军事、民事相关事务。非洲司令部的组成人员不仅有国防部和国务院官员,还有国际开发署、农业、财政、商务、卫生等部门的官员和专家。参见沈志雄:《美国非洲政策的军事化趋势》,载《美国研究》2014年第6期,第94页。

^② 张春:《“发展-安全关联”:中美欧对非政策比较》,载《欧洲研究》2009年第3期,第86页。

非洲恐怖主义的威胁不被消除，美国政府对非政策中军事分量增加的趋势恐难改变。^①事实上，在非洲的反恐实践中，这种奉行“武力至上”的反恐政策在一些时候的确取得了美国当局希望看到的效果。

在“大非洲之角”，在美国及其反恐盟友的军事打击下，“索马里青年党”的势力范围不断萎缩。“九·一一”事件以来，美国不断以资金和武器支持其非洲反恐盟友，加速了非盟、肯尼亚和埃塞俄比亚对“索马里青年党”围剿的步伐，使该组织自2008年以来遭受重创。一方面，曾经占据索马里首都和主要城镇的青年党被赶到边远地区，失去了对索马里的大规模控制能力。另一方面，其主要领导人也接二连三地被美军或其反恐盟友击毙，组织能力元气大伤。例如，2011年，美国不仅将基地组织的头号领导人本·拉登击毙，还在索马里过渡政府的帮助下击毙了“基地”组织在东非的一号人物哈伦·法祖尔（Harun Fazul），他被认为是1998年美国驻坦桑尼亚和肯尼亚大使馆恐怖袭击事件的总指挥。^②2014年，非洲联盟驻索马里特派团将“索马里青年党”赶出了它曾经控制的多处都市地区，迫使其放弃富庶的港口城市进一步转入乡村地带。除了财政能力受到削弱，青年党还在空袭的打击下接连丧失了情报头目和外部计划与实施部门的负责人。^③其中，2014年9月，美国军方确认，在对“索马里青年党”营地的一次空中打击中炸死了其头目戈登。白宫称，这次成功的反恐军事行动“对于基地组织的最大分支是一个具有标志性意义的重大失败”。^④

在非洲反恐的“第二前沿”萨赫勒地带，在美国及其非洲反恐伙伴的打击下，该地区最臭名昭著的恐怖组织“博科圣地”也出现了衰落的趋势。为提高喀麦隆、乍得、尼日尔与尼日利亚四国“多国联合任务军事力量”在打击“博科圣地”方面的军事能力，美国多次为该组织提供情报和资金支持。^⑤2015年6月，美国非洲事务助理国务卿琳达·格林菲尔德确认，继先前对“多国联合任务军事力量”提供军事训练和其他支持的基础上，美国还将继续

① 笔者于2012年3月1日对美国塔夫茨大学弗莱彻学院教授皮特·尤温（Peter Uvin）的学术访谈观点。

② Bureau of Counterterrorism, United States Department of State, op. cit., p. 5.

③ Ibid., p. 11.

④ [Http://www.cfr.org/somalia/al-shabab/p18650,2015-03-08](http://www.cfr.org/somalia/al-shabab/p18650,2015-03-08).

⑤ [Http://www.usnews.com/opinion/blogs/world-report/2015/10/16/obama-gives-cameroon-a-hand-in-boko-haram-fight](http://www.usnews.com/opinion/blogs/world-report/2015/10/16/obama-gives-cameroon-a-hand-in-boko-haram-fight), 2015-12-21.

向该组织提供 500 万美元的援助,以提高其打击“博科圣地”的军事能力。此外,美国正与包括尼日利亚总统布哈里在内的非方领导人讨论如何进一步提升反恐支持。^①在美国、尼日利亚及“多国联合任务军事力量”的多方围剿下,“博科圣地”遭受重创。2015年12月,布哈里总统表示,“博科圣地”已经无力对政府军和人口中心发动大规模的武装袭击,只能用简易爆炸装置来发动袭击。而伊巴丹大学的索拉·雷米(Sola Remy)教授也认为,虽然“博科圣地”的活动只是被限制,离真正意义上被消灭和被击败还有很大差距,它还很可能会发动更为隐蔽的袭击和恐怖活动,但是遭受重创的“博科圣地”已经难以再制造大规模、大范围的袭击了。^②有鉴于此,布哈里总统宣布已经“技术性”地战胜了“博科圣地”,并信心满满地表示任内有望彻底解决“博科圣地”问题。^③

在马格里布地区,主要恐怖团体“马格里布基地组织”也遭到了很大的削弱,特别是被美国称为该地区“关键”反恐伙伴的阿尔及利亚政府军对“马格里布基地组织”进行了坚决打击。在其围剿下,该恐怖组织始终难以控制阿尔及利亚的重要城市地带。军事打击使“马格里布基地组织”难以在短期内迅速发展壮大,导致该组织号召力和凝聚力不够。近年来,该组织内部不断发生种族派别和意识形态方面的分歧,不仅先后发生多次分裂,其主要活动范围也被赶到了偏远山区和边境地带。2013年1月,为解决马里危机,美国支持其反恐盟友法国展开“薮猫行动”(Operation Serval),成功将造成该次危机的推手“马格里布基地组织”等伊斯兰极端恐怖势力赶出了马里北方主要城市,平定了叛乱。^④

(二) 治标不治本致使恐怖主义在非洲泛滥

如前所述,美国及其反恐盟友对非洲恐怖势力的围剿取得了明显成效。但是,这种成功在很大程度上可以说仅限于军事方面。从实践来看,由于美国在打击恐怖主义方面对军事手段的热衷要远远大于其所宣称的其他非军事手段,结果往往是恶化而不是改善了非洲的恐怖主义形势。

① <https://www.thecable.ng/breaking-us-donates-5billion-regional-anti-boko-haram-task-force>, 2015-12-11.

② http://news.xinhuanet.com/2015-12/26/c_1117586616.htm, 2015-12-28.

③ <http://www.bbc.com/news/world-africa-35173618>, 2016-01-08.

④ 参见潘华琼:前引文,第257~276页。

实际上,在美国介入之前,非洲多年来并不属于恐怖组织暴恐袭击的热点地区,但今天该大陆正在成为新的极端主义的轴心之一。正是在美国及其反恐盟友的穷追猛打中,“博科圣地”和“索马里青年党”成长为最臭名昭著的恐怖组织。为报复美国与其反恐盟友的军事打击,非洲相关恐怖组织展开了疯狂的恐怖袭击。据英国梅波克洛夫风险评估公司(Maplecroft)统计,“博科圣地”已经成为全球最致命的恐怖组织(平均每发起一次袭击,就会造成24人丧生,而即使在伊拉克这一数据也只是2人)。^①2015年11月16日,联合国助理秘书长、萨赫勒区域人道协调员托尼·兰泽(Tony Lanzer)表示,极端组织“博科圣地”所发动的袭击和旨在打击“博科圣地”活动的措施自2013年以来已经给该地区造成了严重的人道主义后果,目前受到“博科圣地”活动影响的地区的人口达2960万人,并且已经造成260万人流离失所。其中,仅尼日利亚一国就有220万人,其余的40万人则被迫越过边界逃往邻国喀麦隆、尼日尔与乍得。^②同样,虽然在美国主导的武力打击下“索马里青年党”遭受了重大挫折,但是该组织因此转而发动超越国界的疯狂报复,其中肯尼亚遭受的冲击尤为严重。自肯尼亚首都内罗毕西门购物中心遭受重大恐怖袭击以来,由“索马里青年党”发动的系列袭击不仅导致数百人丧生,而且严重打击了该国旅游业的发展。

美国的对非军事化反恐除了使恐怖主义在非洲泛滥,还导致非洲恐怖主义越来越呈现出跨国、跨地区活动的国际化特点。以“马格里布基地组织”为例,它正利用利比亚的动荡实现了势力扩张。该组织宣布支持一些利比亚的反叛组织,借此加入该国的混战。在这其中,“马格里布基地组织”不仅很好地利用了利比亚的混乱局面将大量的武器偷运至马里和尼日尔,还力图借助该平台来获取全球对该组织的支持。^③与此同时,由于在阿尔及利亚遭受军事重压,“马格里布基地组织”的活动重心开始逐渐由该国转向马里、毛里塔尼亚和尼日尔等国,并把这些国家打造成人员招募、资金筹集、武器走私及暴恐策划的新据点。例如,趁马里内乱和萨赫勒粮食危机之机,“马格里布基地组织”着力打通马里走廊,勾结北非、西非、东非等地暴恐组织,试图北接北非伊斯兰极端势力,南连尼日利亚“博科圣地”,东与苏丹、索马里和厄

① [Http://www.economist.com/blogs/baobab/2014/07/africas-deadly-insurgencies](http://www.economist.com/blogs/baobab/2014/07/africas-deadly-insurgencies), 2014-09-16.

② [Http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=25122](http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=25122), 2015-12-29.

③ [Http://csis.org/files/publication/110901_Thornberry_AQIM_WEB.pdf](http://csis.org/files/publication/110901_Thornberry_AQIM_WEB.pdf), 2015-10-09.

立特里亚的伊斯兰极端组织相呼应,以成为区域暴恐活动的旗手。^①而早在2009年和2012年,“索马里青年党”就先后两次宣布效忠“基地”组织并接受其领导。“马格里布基地组织”也于2012年正式宣布效忠“基地”组织。另一恐怖组织“博科圣地”则不仅于2014年发声宣誓效忠极端组织“伊斯兰国”,甚至一度宣布将其名称改为“伊斯兰国西非省”以争取更多的外援。^②

(三) 反恐易沦为美国推行霸权和实现各种政治目的的工具

虽然谈及恐怖主义,大部分人很容易将其与枪杀、爆炸等暴力血腥画面联系在一起,也很自然地接受了恐怖主义是“恶”的或非正义的这样一种观念。然而,关于什么是恐怖主义,却没有一个举世公认的概念,出于不同的政治目的,不同的国家、团体与个人对恐怖主义有着不同的界定。在目前的国际社会,由于美国掌控着许多国际公共权力,所以基本掌握了恐怖主义的定义权,并借此领导国际反恐运动。^③通过在“九·一一”事件后不断推出系列对非军事举措,美国对非洲的军事介入和影响能力相较之前已经得到很大增强。而美国之所以能够顺利推行对非军事化政策而没有遭受到来自非洲和国际社会的太大阻力,打击恐怖主义的旗号正是其最大的道义利器。例如,美国锡拉丘兹大学的贺拉斯·坎贝尔(Horance Campbell)教授就尖锐地指出,美国之所以一再在非洲建构恐怖主义的威胁,其真正目的是为了对非洲进行更多的军事干预提供借口。^④

正是看到了这一点,一些非洲国家利用美国的反恐姿态与其结盟,从而方便它们将国内的一些持不同政见者和反对派抹黑为恐怖主义以进行打压。^⑤当政者这么做的目的既在于平息国际批评,也在于获得新的政治支持。在这个过程中,美国起了推波助澜的作用。为推行在该大陆的反恐政策,美国甚至不惜与其所定义的非洲人权和自由记录最差的政权合作。^⑥例如,为推行其在非洲之角的反恐政策,奥巴马一再加强与肯尼亚政府的合作,但是有舆论指出这种戴着正义光环进行的所谓反恐被滥用了。一份观察报告指责肯尼亚

① 谨健:《伊斯兰马格里布基地组织概况》,载《国际研究参考》2014年第1期,第39页。

② http://news.xinhuanet.com/world/2015-04/28/c_127740847.htm, 2015-05-02。

③ 参见张家栋:《恐怖主义的概念分析》,载《世界经济与政治》2003年第3期,第37~42页。

④ 参见李安山:《中国非洲研究评论(2012)》,社会科学文献出版社,2013年版,第22~37页。

⑤ 李安山:前引书,第31页。

⑥ Hussein Solomon, “The African State and the Failure of US Counter-terrorism Initiatives in Africa: The Cases of Nigeria and Mali”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 20, No. 3, 2013, p. 438.

政府“利用武装力量进行未经审判的杀戮、任意的监禁和折磨”。^①而奥巴马在2015年7月的最新一次非洲之行中之所以访问此前被西方媒体认为民主记录并不光彩的埃塞俄比亚，一个非常重要的原因就在于该国不仅拥有非洲规模最大的军队，而且是非洲地区联合国维和部队的最大贡献国，是美国在非洲反恐链条中不可或缺的关键一环。

综上所述，截至目前，美国在非洲取得的反恐成果离其宣称的要从根本上消除非洲恐怖主义的目标还有很远的距离。其中，有两个重要的原因值得美国决策层反思：其一，美国对非洲政策具有霸权主义色彩。倚仗对国际事务的主导权，美国经常打着“民主”、“人权”的口号干涉非洲国家内政，对与美国意识形态不同的国家和团体横加指责与干涉，其所采取的打压政策很容易激发一些非洲极端主义者的反美情绪。与此同时，非洲一些政府在与美国的反恐合作中处于从属地位，不得不经常对美国做出“不对称的让步”，因而很多时候沦为美国维护其在非洲利益和推行“帝国主义政策”的附庸。^②在不从根本上修正与去除其对非政策中的霸权成分的前提下，非洲恐怖主义恐难消除。其二，非洲的恐怖主义需要综合治理。非洲恐怖主义产生和扩散的根源有很多，其中一个根本原因就在于贫困和发展滞后。虽然部分美国决策者正确地看到了这点，也宣称重视通过促进非洲发展来压缩恐怖主义的生存空间，但正如本文所表明的那样，美国在非洲反恐的绝大多数资源都被用于军事层面。在这种情况下，促进非洲经济社会的良性发展不可避免地被置于一种次要的地位，因而很难达到白宫希望看到的“除根”之效。同样，在世界其他地区比如在中东对“伊斯兰国”恐怖主义的打击方面，美国推行的也同样是几乎一边倒的倚重军事打击的政策。

结 论

“九·一一”事件促使美国外交精英重新评估非洲，它对美国非洲政策的

^① [Http://www.aol.com/article/2015/07/25/obama-in-kenya-africa-is-on-the-move/21213939/?cps=gravity_4816_870614856411320588](http://www.aol.com/article/2015/07/25/obama-in-kenya-africa-is-on-the-move/21213939/?cps=gravity_4816_870614856411320588), 2015-07-28.

^② Edward Mogire & Kennedy Mkutu Agade, “Counter-terrorism in Kenya”, *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 29, No. 4, 2011, p. 485.

最大影响就是极大地提升了反恐在其中的战略地位。^①毫无疑问，只要在美国战略评估中非洲的恐怖主义形势没有得到根本改善，从发展趋势上看打击恐怖主义仍将是奥巴马执政后期和下一届新政府对非政策的“第一要务”。而正是在反恐这面所谓的道义大旗的掩护下，“九·一一”事件后美国在非洲的军事布局得以不断完善。但是，事实证明，美国的对非军事化反恐举措不仅难以从根本上消除恐怖主义产生的土壤，反而对当前恐怖主义袭击在非洲泛滥成灾的局面负有很大责任。因此，如果不从根本上反思其对非军事化政策并大力推动非洲经济社会的良性综合发展，美国很难取得由其所主导的非洲反恐战争的真正胜利。

An Analysis of U. S. Anti – terror Tactic in Africa After 9/11 Attacks

Liu Zhongwei

Abstract: A series shifts happened in U. S. foreign policy towards Africa after the 9/11 Attacks with anti – terror becoming the No. 1 priority. As so far, the Bush administration and the Obama administration have put many of their anti – terror emphasis on the greater Horn of Africa, the Sahel region and the Maghreb countries. The U. S. government has enhanced the strategic status of anti – terror war in Africa according to its evaluations in recent years, among which was the establishment of AFRICOM. Certain terrorism – related organizations have been greatly weakened under the military strikes of U. S. force and its allies. However, more and more terrorism attacks illustrated that terrorism couldn't be eradicated unless the U. S. government changes its military policy towards Africa. In the long run, anti – terror will still be the No. 1 priority of Obama administration and its successors.

Key Words: U. S. – Africa Relations; Military Cooperation; Anti – terror

(责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红)

^① Brennan M. Kraxberger, op. cit., p. 48.