

解析美国的反恐怖主义战争

倪 峰

【摘要】 九一一事件表明,随着全球化的日益发展,恐怖主义正成为人类更直接更现实的威胁。同时,这也催生了美国外交及安全政策的嬗变,进行一场反恐怖主义战争已成为目前和今后一段时间内美国外交及安全领域的首要任务。作者认为,对于这场全新和特殊的战争,应当更加关注它的政治含义以及它本身所具有的艰巨性和复杂性。

发生在纽约和华盛顿的九一一恐怖袭击事件,可以说是新世纪伊始最具震撼力的大事了。象征美国经济繁荣的世贸中心姊妹楼在遭撞击之后轰然倒塌,五角大楼这个世界上最强大军队的指挥中枢的一角炸成了残垣断壁,数千名无辜的生命撒手西归,财产损失高达千亿美元。所有这些都使一直远离战火的美国人震惊不已,人心惶惶,一下子失去了独有的与生俱来的安全感。这场从天而降的巨大惨祸催生了美国外交、安全政策的嬗变。在外交、安全议程中位置一直相对靠后的恐怖主义,一时间窜升成为美国的首要威胁和首要敌人,原先的政策设定和政策目标不得不再次洗牌,反对恐怖主义当仁不让地占据了对外政策目标的头把交椅,成为未来相当长时间内统领美国内外行动的“纲”。布什总统发誓,不惜牺牲、流血,要对恐怖主义分子发动一场“十字军征战”。

军事打击——政治意义、象征性意义 大于军事行动本身

在恐怖袭击事件发生不久,美国政府便指认,隐藏在阿富汗的沙特富翁本·拉登是

此次事件的幕后黑手,并誓言要进行报复,同时也指出,这次恐怖行动的协同者和窝藏者也将是美国报复的目标,其针对的目标直指阿富汗。随即,美方立即着手进行军事行动的准备。在经过了将近一个月酝酿之后,于10月7日,针对阿富汗目标的军事打击行动正式开始。为了采取这次军事行动,美国在临近海域集结4艘航空母舰和数百架作战飞机,在阿富汗周围地区部署了包括“三角洲部队”、“海豹”突击队、第10山地师、第82空降师、101空中突击师等美军精锐在内的数万军队。军事打击动用了包括战斧式导弹、B-1、B-2和B-52战略轰炸机、地堡炸弹、集束炸弹等美军武库中最先进的武器。然而,许多观察家认为,军事打击的政治意义和象征性意义大于军事行动本身。

军事打击首先应当被看作是作为超级大国的美国对九一一恐怖袭击行为所做的一种本能反应,即实施报复,在这种情况下,打击行动在军事学上的意义,就成为放在较后位置考虑的因素。恐怖袭击发生后,美国民众一方面感到震惊,同时也感到无比的愤怒。一位大学教员事发后的第一反应典型地反映了此

此时此刻美国社会的普遍情绪：“我想我们应该报复。我很愤怒，感到必须做点什么。我们必须报复。”渴望复仇、要求政府采取行动的居民的比例超过了 90%，正如一位美国居民面对媒体时不断重复的一句话：“我们只能开战，我们别无选择。”在这种情况下，对政府来说，军事打击是一种必须作出的选择。正像一家美国报纸评论的那样，“只有战斧导弹剧烈的爆炸，才能平息美国人心中的怒气”。而分析战争的进程，也可以发现这样的情景，10 月 11 日是恐怖袭击周月的纪念日，而在这一天，美国的攻击行动出现了一个前所未有的高潮。由此可以看出，军事打击主要是一项政治决定，同时具有很强的象征意义。

美国政府希望通过这种战争行动，向国内外表明它打击国际恐怖主义的强硬立场和决心，给恐怖组织以及美国认为支持恐怖主义的国家以震慑。在袭击事件发生之后，布什便宣布，“反对恐怖主义是一场战争”，随即下令美军在全球范围内进行大规模的调动和部署，向世人展示美国的实力和反恐怖的坚定态度。在美军开战前布什发表文告称：“恐怖主义不除，世界永无宁日。”他还特别在这样一个特殊的时刻发出警告：“虽然今天我们打击的目标是阿富汗，但它具有更广泛的意义。如果任何一个政府支持或庇护恐怖分子，它就会成为国际社会孤立和打击的对象，它最终的下场将与恐怖分子一样。”而在军事打击的过程中，美国政府的官员也不时声称，军事行动可能不仅限于阿富汗。由此看到，美国显然是通过军事行动来传达一些强有力的政治信息。

从许多反恐怖专家的分析来看，军事行动并不是打击恐怖主义最有效的手段，与此相比，外交手段、秘密战、情报战、金融限制以及健全的法律手段可能更为重要，打击恐怖主义不仅要靠技术和军事手段，更要靠政治

手段。而从恐怖活动本身的特点来看，它不可能与美国强大的军事力量直接对抗，其行为方式是：躲藏在世界的各个角落里，并对美国的目标发动各种形式的隐秘攻击。而此次美国军事行动打击的另一个目标——阿富汗塔利班，其主要军事力量是一些游击队，不可能与装备先进的美军正面冲撞，充其量只能与之进行周旋。而阿富汗崎岖多山的地形以及恶劣的气候，不利美军各种先进尖端的武器发挥效能。再加上该地区连年战火，经济基本处于原始状态，没有什么怕被美国砸烂的“坛坛罐罐”，人们对战争似乎有一种“无畏无惧”的感觉，等等。所有这些都会使美国军事行动的效能打很大的折扣。为此，美国为军事打击设定的大目标并不是十分明确，期望值也并不是很高，按照国防部长拉姆斯菲尔德对军事行动目的的概述，主要是：获取相关情报以便将来打击拉登及塔利班领导人、切断武器来源、与阿境内反对力量建立联系、使拉登的恐怖组织无法使用在阿境内的基地。美国其他领导人也表示，军事行动的目标将主要随着打击的进程和效果而进行调整。然而，事实上，作为一支游击力量，塔利班本身就没有什么像样的军事设施和防空力量。总之，如果从军事行动本身的意义来说，打击的效果相当有限。

需要特别指出的是，尽管目前阿富汗已经是战火纷飞、硝烟弥漫，但是，反恐怖战争的主战场恐怕不是在阿富汗，而是在美国本土。这一点，美国人自身还是有相当清醒认识的，因为，虽然拉登隐藏在阿富汗，但其恐怖组织的网络遍布世界各地，他们随时可能对美国的目标再次发动袭击。例如，早在 9 月 20 日前后，美军实际上已基本完成了针对阿富汗的军事部署，军事行动却一直推迟到 10 月 7 日，其中一个重要原因就是，国内的许多反恐怖措施没有完全落实。事实上，九一一事

件以及军事打击行动开始之后,美国政府在国内外动用巨大的人力、物力、财力,采取许多重大的举措,来防止类似九一一事件的恐怖活动再度发生。例如,布什命令国民警卫队进驻机场、港口、政府办公地点及重要设施;政府专门成立了国土安全部;国会通过了反恐法案,给予执法机构更大的权力进行电话窃听、搜查、没收财产和无限期关押;全国各地纷纷加强警戒措施,增加街头巡逻警力,在各交通要点加强盘查。国防部甚至发出指令,美军中层指挥官可以不经指示,就可以下令击落有可能威胁美国城市的飞机。美国的欧洲盟国更是破天荒地派出了 5 架预警飞机,协助美国的本土防空。即便如此,面对拉登发出的一道道恐怖指令,美国百姓仍是人心惶惶,尤其是在各地出现了炭疽热“粉末恐怖”之后,民众陷入了比九一一事件范围更大的恐慌之中。面对这种局面,布什总统也承认:“美国仍处于危险之中。”显然,到目前为止,美国国内仍是这场反恐战争的重心所在。

反恐主义联盟——工夫在诗外

呼吁组建反恐主义联盟,可以说是美国在反恐战争中最重要外交行动了。布什曾多次表示,将动用一切外交资源来反对恐怖主义。在这里美国所倡议的反恐联盟,按照中国术语来解释,就是建立全球范围内的反恐主义统一战线。我们知道,恐怖主义一直在世界上遭到普遍谴责,而在九一一恐怖袭击中,美国的经济及政治中心遭遇了前所未有的打击。在这种特定的环境下举起反恐主义的大旗,就使美国所采取的各种海外行动具备了更大的合理性,进一步增强了美国整合各种力量和资源的能力。例如,美国的呼吁在世界范围内得到相当程度的响应:埃及总统穆巴拉克提议召开反恐主义

国际会议,保加利亚主张建立全球和地区反恐机制,俄罗斯总统普京建议建立全球新安全体系对付恐怖分子,马来西亚总理马哈蒂尔建议召开全球反恐主义峰会。而此时美国及时推出了“鲍威尔主义”,向世界宣告,要么站在美国一边反对恐怖主义,要么站在恐怖分子一边遭受严惩,没有什么中间的立场可言。许多被美国视为“眼中钉”的国家,如古巴、伊朗、利比亚等,也纷纷站出来对恐怖袭击表示谴责。在对阿富汗发动军事打击之后,全世界有将近 120 个国家对美国的行动表示理解或支持,有 40 多个国家表示愿意为美国的行动提供开放领空或提供机场。正如鲍威尔指出的那样:“参加这一伟大的全球反恐主义行动的进程本身,可为我们加强或重新塑造国际关系,扩大或建立合作领域敞开大门。”

在这个反恐联盟中,其核心自然是美国的传统军事盟友。通过反恐战争,美国调动和指挥盟友的能力进一步得到增强。在北约方面,袭击事件发生后,北约迅速启动了其创始条约——《华盛顿公约》,该条约第 5 款规定,将美国所受到的攻击,视为是对全体盟国的攻击,为此,盟国须采取包括使用武力的对策。这种情形在北约建立 52 年以来还是第一次。为了实施对阿富汗的打击行动,美国对这些北约盟国提出了许多要求,包括“无条件同意”美国战机飞越领空,使用其空军基地,使用北约在欧洲的专用航空燃料供应管道,各国军队保持备战状态,并随时填补美军可能从巴尔干半岛调走后的布防等。而美国的诸多要求得到北约盟国的积极响应。在美日同盟方面,自冷战结束后,美国一直要求日本在同盟中分担更多责任,扩大在军事方面的作用,然而,受制于周边国家和国内压力,日本在这方面的进展一直相对比较缓慢。布什政府上台后,加大了督促日本采取更积极的

行动的力度。反恐怖行动一下子为此找到了一个便利的借口。日本方面迅速作出决定,派出自卫队协助美军的行动,并批准多项自卫队法案,放宽自卫队使用武器的条例,这使美日两国在军事上的同盟关系进一步加强。在美澳同盟方面,澳大利亚与日本一道一直被视为是美国在亚太地区双边军事同盟体系的两个“铁锚”,此次也向中东地区派遣了突击队和空中加油机。另外,美洲国家组织此次也启动了《里约条约》中的集体防御条款。这样,在反恐怖战争的调动下,以美国为核心的军事同盟体系在全球范围内变得更加强大了。

通过组建反恐怖主义联盟,美国与一些重要国家改善了关系。

在美俄关系方面,布什上台以来,大力推动国家导弹防御计划,围绕着国家导弹防御体系及反导条约问题,两国争得不可开交。九一一事件使双方突然在反恐怖问题上找到了共同语言。事发后不久,布什与普京数次通电话,就反恐等问题进行相当深入的磋商。普京发表讲话时称,九一一事件改变了他对北约的看法,俄罗斯不排除将来加入北约的可能性。9月12日,北约—俄罗斯常任理事会发表声明,支持惩罚攻击美国的恐怖分子。另外,俄罗斯还表示,愿意为美国在阿富汗的行动提供空中通道,发射卫星为美国提供情报,并默许美国在俄罗斯传统的势力范围——独联体中亚国家设立军事基地或开辟空中走廊。在这里暂且不论俄罗斯的行为是一种姿态、谋略,还是有其他什么打算,俄罗斯的这种帮助对于美国在中亚地区采取行动是不可或缺的,这使美俄迅速拉近。

在中美关系方面,由于布什将中国视为“战略竞争对手”,今年上半年,又发生了撞机事件、售台武器问题等,中美关系再度跌入低谷,通过反恐怖主义的国际合作,使中美关系的改善获得了契机。江泽民主席与布什总统

多次就反恐怖问题通了电话,两国官员就许多具体的问题进行磋商,并就合作事宜达成许多共识。10月,布什出席了在中国上海举行 APEC 首脑非正式会议,这是他在九一一事件后的第一次出访活动。会议发表了反恐怖主义共同声明,并就九一一事件后如何维护全球经济的稳定进行了广泛和深入的探讨。另外,在上海期间,布什总统还明确表示,中国不是美国的“敌人”,两国应建立“建设性合作关系”。总之,两国在国际事务中找到了更多重要而又共同的利益,正如美国一位中美关系问题专家指出的那样:“布什总统的中国之行也许标志着两国关系中一个具有新实质的更为成熟的阶段。两国关系逐渐被置于一个范围更大的全球框架内。”

与此同时,美国还与印度、巴基斯坦修复了关系。美印关系在最近一段时间里已有了很大改善。九一一事件发生后,印度方面立即表示,愿意为美军打击恐怖主义提供基地和军事协助,美国则顺势解除了因 1998 年印度核试验而实施的制裁,这使美印发展双边关系中最后的一个障碍得以消除。在美巴关系方面,近几年来由于各方面的原因,两国关系一直不佳。而这次军事行动中巴基斯坦身处前线国家的特殊位置,对军事打击的成败举足轻重,为此,美国不仅解除了对巴基斯坦的经济制裁,而且向巴基斯坦提供了一系列援助,而巴基斯坦则顶着国内巨大的压力,向美军提供了军事行动所必需的主要空中通道,两国关系有了大幅度的改善。

通过呼吁建立全球反恐怖主义联盟,美国还得到一些重要国际组织的支持。9月底,联合国安理会 15 国一致通过了反恐怖主义决议,规定所有成员国义务拒绝资助、支持和窝藏恐怖分子,并要求联合国成员国之间扩大分享资讯,以打击恐怖主义。从通过情况和决议的内容上看,这在联合国历史上都是

非常罕见的。欧盟、美洲国家组织、东盟、非统组织、阿拉伯国家联盟以及最近在上海召开的 APEC 会议都表示将在反恐怖主义问题上加强合作。

通过反恐怖联盟和反恐怖行动,美国还在中亚地区获得了立足点。中亚地区位于欧亚大陆的中心,战略地位十分重要,地缘政治理论的鼻祖英国人麦金莱有一个著名的论断:谁控制了欧亚大陆的中心地带,谁就能控制整个大陆;谁控制了欧亚大陆,谁就能统治世界。为此几个世纪以来,一些世界强国纷纷染指这里。近期,在这一地区里海及周边发现储藏巨大的油气资源,其战略地位更是陡增。另外,该地区还被视为是俄罗斯的软肋,并毗邻我国的新疆地区。然而,自 70 年代伊朗爆发伊斯兰革命,美国的势力被逐出该地区之后,美国一直没有获得再次介入该地区并获得立脚点的机会。冷战结束,苏联解体,尽管前苏联的中亚加盟国纷纷获得独立,但这些独立的国家依然被视为是俄罗斯的势力范围,属于俄罗斯占据主导地位的独联体。可以说,中亚地区是冷战结束后美国在世界上惟一尚未介入的重要战略地区。这次通过在反恐怖名义下的运作,美国终于在这里取得了突破,乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、哈萨克斯坦纷纷同意向美国提供空中走廊或军事基地。目前,已有 1000 多名美军进驻了乌兹别克斯坦境内的基地。还有,通过对阿富汗的军事行动、与阿国内各种反塔利班力量建立联系以及在军事打击的同时开展人道主义援助,美国获得影响和左右未来阿富汗政局的重要杠杆。另外,利用塔利班与伊朗的矛盾,美国还与原先它在该地区的死敌伊朗改善了关系。

总之,通过各种反恐怖的行动部署,美国极大地改善了其对外政策的环境,收获了巨大的战略和地缘政治利益,其中有许多甚至

可能出乎美国人自己的预料。正如一位国际安全问题专家指出的那样:“在美国的军事打击行动开始之前,它可能已经收获了这项行动最重要的成果。回想一下,10 年前,正是通过组建反伊拉克同盟,美国为今后在国际社会中‘坐大’创造了十分有利的国际环境。而这次借组建反恐怖联盟,美国在外交领域获得的收益可能比上一次还要大。”

美国能赢得这场战争吗?

在恐怖事件发生的第二天,布什总统即宣布他的国家“处于战争状态”。9 月 15 日,在向全国发表的广播讲话中,布什称:“美国正在准备一场对付恐怖分子的全面战争”,这场战争将是“大规模、持久和强有力的”,目标是“根除恐怖主义”。不过此时布什也表现得相当冷静,提醒美国人民,“争取胜利的道路可能相当漫长”。因为这是一场十分特殊的战争,看不到敌人,没有明确的战场,美国的防线将遍及每一个存在美国利益的地方,也可以说这是人类历史上战线最为漫长的一场战争。

在这个世界上有形形色色、各种各样的恐怖组织,目前上了美国黑名单的就达 63 个之多,遍布在世界的各个角落,其中包括:拉登领导的“基地”组织、埃及的“伊斯兰圣战”和“伊斯兰集团”、乌兹别克斯坦的“伊斯兰运动”、巴基斯坦和克什米尔地区的“哈拉克圣战”、菲律宾的阿布沙耶夫武装、伊拉克的阿布尼达恐怖组织、巴勒斯坦境内的哈马斯、黎巴嫩的真主党、土耳其的库尔德工人党、斯里兰卡的猛虎游击队、哥伦比亚全国解放军、英国北爱尔兰的爱尔兰共和军、西班牙的巴斯克分离主义运动、日本的奥姆真理教,等等。在美国看来,这些恐怖组织都对美国的安全构成了威胁。但是,面对如此众多的恐怖组

织,美国能否将其一一剿灭呢?这的确是对美国的一个巨大挑战。

就拿此次恐怖袭击的首要嫌疑犯拉登来说,其“基地”组织据说就有数万之众,组织体系严密复杂,分布在 60 多个国家,拥有许多先进的装备和庞大的财力。几年来,美国一直想将他捉拿归案。1998 年,前总统克林顿曾授权中央情报局对其进行秘密攻击,但因拉登行踪诡秘,屡次逃脱追踪。之后,美国政府又悬赏 500 万美元缉拿拉登,也无结果。2000 年,中央情报局发起了历史上最大的搜捕行动,花费千万美元,动用了巨大的人力,仍是一无所获。这次布什总统下了西部牛仔式的拘捕令:“生要见人,死要见尸。”但克林顿没有办到的事,布什能办到吗?据中央情报局称,袭击发生之后,拉登在阿富汗的据点已人去楼空,其各训练营地也空无一人。没有人知道拉登躲到哪里。他在阿富汗就有无数个经过加固的洞穴,眼下他已不再使用卫星电话与下属联系,而是通过其他隐秘的方法不断发出恐怖袭击的指令。曾经在阿富汗战场作战的前苏联老兵说,在这样恶劣的环境下捉拿训练有素的恐怖分子,真是一件难上加难的事。

主张军事打击的人认为,军事行动能够对恐怖分子及支持者以震慑。但是,对军事行动的范围和力度,国际社会的反应不尽一致,在反恐联盟的内部,也非铁板一块。美国的欧洲盟国内部爆发了反战示威,美国此次军事行动的主要盟友之一沙特阿拉伯的内政大臣公开抨击美国在阿富汗的行动是滥杀无辜;而另一个前线国家巴基斯坦则敦促美国

保证空袭行动将是短暂的,总统穆沙拉夫指出,美国的军事行动应当在 11 月 17 日穆斯林斋月开始前结束,否则,将在伊斯兰世界产生“负面影响”。对美国自身来讲,它在海外的动作越大,其国内安全可能就越没有保障。“粉末恐怖”出现在军事打击之后这一点就很可能说明问题。

由此看来,虽然美国的力量强大,但要真正打赢反恐战争绝非易事。这在很大程度上是由恐怖活动的特征决定的,其威胁是隐性的,多种多样,随时随地,无处不在,内外界限模糊,恐怖分子实施的是孙悟空钻进铁扇公主肚子的战术,玩弄的是老鼠耍大象的游戏,任凭你有多么强大的国家力量,有多么高精尖的武器,“导弹不敌肉弹,伽玛刀不敌水果刀”的情形常有之,美国无可奈何总有时。

新世纪初年发生的超级恐怖事件给世界一个警示:在人类进入全球化的时代背景下,跨国的恐怖行动可能成为人类社会更直接、更现实的一个威胁,例如,在九一一袭击的伤亡人数中有来自世界 62 个国家和地区的公民,它所造成的间接损失和影响不仅波及整个美国,而且扩散到世界各地;美国进行的这场反恐战争,也必将对 21 世纪前叶的世界政治格局产生深远的影响。要想根除恐怖主义,最根本的办法还是要厘清其产生的各种根源,从而找到对应的解决办法,这是一项庞大的系统工程,既需要有坚定的决心,更需要世界各国的真诚合作。

(作者单位:中国社科院美国研究所)