

美国反恐新阶段评析

○ 郭宪纲 ○

(中国国际问题研究所副研究员, 北京, 100005)

〔关键词〕美国、反恐新阶段、恐怖主义、美国对外战略

〔摘要〕美国在阿富汗反恐战争基本取得胜利后宣布反恐进入新阶段, 其对外战略继续围绕反恐展开。美将扩大反恐空间, 越出阿富汗, 伸展到东南亚、高加索和中东等地区。同时扩展反恐外延, 将防止大规模杀伤性武器扩散纳入反恐范畴。为了最终取得反恐胜利, 美将增加军费开支, 进一步增强军事力量, 并加强与大国的合作。美反恐扩大化引起国际社会质疑, 对国际形势和国际关系也产生负面影响。

〔中图分类号〕D815.5 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕0452 8832 (2002 年) 4 期 0011—05

〔完稿日期〕2002 年 4 月 20 日

美国在阿富汗反恐战争基本结束后, 并未沉浸在推翻塔利班政权和击溃“基地”组织的胜利之中, 而是强调美面临更加严重的恐怖主义威胁, 与恐怖主义的斗争将是长期而艰巨的。基于上述判断, 美国总统布什在今年 1 月 29 日的国情咨文讲话中表示, 反恐战争远未结束, 军事行动将在世界其他地区展开。[1]3 月 11 日, 美在“9·11”恐怖袭击事件结束半年后, 正式宣布反恐战争进入第二阶段。[2]今后相当长时期美对外战略的中心任务是继续铲除恐怖主义, 为此, 美将不断加强军事力量, “深化”和扩大反恐战争并加强与其他大国合作, 以取得反恐战争的更大胜利。

一、美当前面临的首要威胁依然是恐怖主义

在美看来, 阿富汗反恐战争胜利后美不能掉以

轻心。本·拉丹和奥马尔至今下落不明, “基地”组织和塔利班残部仍在阿富汗山区负隅顽抗, 固然使美夜不能寝, 但更令美不安的是: 美发现恐怖分子谋划攻击美国的重要设施。在阿富汗缴获的资料显示, 恐怖分子拥有美国核工厂和公共供水系统的图表、制造生化武器的详细步骤、美国城市的监视图、美国和世界各地路标的详细说明等。[3]目前, 数百名“基地”组织的恐怖分子落网, 但成千上万名在阿富汗受过训练的恐怖分子依然逍遥法外, 流窜他国, 并与其他恐怖组织勾结, 计划攻击美国的城市、水坝、核电站和美军的海外基地。美国的外交和军事设施, 尤其是在以色列、沙特和土耳其的设施处于危险境地。恐怖分子不仅将继续利用常规武器发动袭击, 而且还企图获取某些“最危险的”化学物质以制造恐怖事件。美预测未来 15

年美遭受弹道导弹的威胁将来自某些“无赖国家”，这种可能性超过冷战时期。因此美断言“9·11”只是恐怖袭击的第一波，战争状态仍未结束。美可能面临远比“9·11”袭击更致命的潜在危险。[4]

美认为这种威胁在短期内难以消除，并对许多本国国民未认识到这一点深感不安。布什政府告诫民众阿富汗战争的胜利只是阶段性的，反恐斗争复杂艰巨，是一项长期战略任务。这项任务的完成不仅在布什政府任期内不可能实现，而且遥遥无期。美将继续“坚定不移、耐心地、坚持不懈地”为实现以下三个目标而作出努力：第一，关闭恐怖分子训练营地，切断其财政来源，粉碎恐怖分子图谋，并将其绳之以法；第二，防患于未然，阻止恐怖分子及支持他们的国家发动威胁美国和全世界的生化及核袭击；第三，防止恐怖分子在阿富汗境外重组、新建巢穴和寻找藏身之所。为了取得反恐最后胜利，美在反恐新阶段的方针是：鼓励并期望世界各国政府帮助铲除恐怖主义的寄生地；如果需要，美愿帮助其他国家训练军队和提供装备；同时美将在多条战线上，即在外交、金融和军事战线上加强与国际社会的合作，多管齐下，完成反恐第二阶段的艰巨任务。[5]与阿富汗反恐战争阶段不同的是，美在反恐新阶段的重点是打击各种恐怖组织及其庇护国家，而不仅仅是拉丹及其“基地”组织。

美突出恐怖主义危险，表明美意识到恐怖主义对美构成了致命威胁，反映出新世纪美安全所面临的严峻形势。“冰冻三尺非一日之寒”。全球恐怖主义的产生与蔓延，与强权政治、不公正的国际政治经济旧秩序、全球化的负面影响、南北贫富差距拉大和地区冲突密切相关，因而消除恐怖主义决非易事。尽管美取得了阿富汗反恐战争的基本胜利，但今后仍不得不面对这一现实威胁。

二、扩大反恐是美今后外交战略的首要任务

美继续将恐怖主义视为今后相当长时期内的头号威胁，并将主要精力用于消除恐怖主义，而“防范”其他大国崛起暂居次要地位。在反恐新阶段，美将不断扩大反恐范围，对外战略围绕反恐展开，具体言之：

第一，扩大反恐空间。在阿富汗继续追剿塔利班和“基地”组织漏网成员，扫荡其残余分子的同时，以追击恐怖分子至天涯海角为由，将反恐战争延伸到阿富汗境外。其主要矛头直指伊拉克、伊朗和朝鲜等所谓的“无赖”国家，称其为“邪恶轴心”，并对它们高悬反恐“达摩克利斯”剑，恫吓威胁，压它们接受美国的条件，否则面临灭顶之灾。不过，美对于上述三国做法有所不同：对伊朗和朝鲜，口头威胁居多；而对伊拉克，则可能采取阿富汗模式，即扶植和利用伊拉克内部反对派打头阵，美予以支援。不论是否得到联合国授权，美对伊拉克动武以推翻萨达姆政权的可能性增大。对友好国家内部的反恐斗争，美则采取协助方式，如与菲律宾联合进行针对恐怖组织的军事演习；与波黑政府合作，搜捕1998年美使馆爆炸案的恐怖分子等。美还向格鲁吉亚和也门派遣军事人员助其反恐。

第二，扩展反恐外延，将防止大规模杀伤性武器，尤其是生化武器扩散纳入反恐范畴。防止大规模杀伤性武器扩散本属军控领域，但阿富汗反恐战争后，美将其上升至反恐的“高度”，称反恐的主要目标之一是防止大规模杀伤性武器落入恐怖分子手中。强调为了取得反恐的彻底胜利，必须从反恐的角度解决大规模杀伤性武器扩散问题。布什总统在今年1月发表的国情咨文中将伊朗、伊拉克和朝鲜三个互不结盟的国家称为“邪恶轴心”，并指责它们试图获得大规模杀伤性武器和极可能向恐怖分子提供这些武器，[6]目的就是要将这些国家的军备及军贸活动与恐怖主义直接挂钩，借反恐消除这些被美称之为“无赖”的国家拥有核、生化武器的能力。

第三，进一步将军事安全放在首位。共和党政府历来注重军事实力。在阿富汗战争取得基本胜利的情况下，布什政府更加崇尚武力，提出进一步加强军事力量，改造军队，革新军事理论，以对付恐怖主义威胁和应对一系列未知、难卜和意想不到的挑战。其措施有三：推进核武器小型化和降低核门槛，威慑恐怖分子以及所谓的“无赖”国家；加紧试验和部署导弹防御体系，保护美国及其盟友免遭大规模杀伤性武器攻击；发展新一代高精尖常规武

器和远程军事投放能力,使武装力量拥有高度的机动灵活性和 21 世纪的通讯装备。而实现上述目标需要增加军费开支。因此布什已要求 2003 财政年度比上年度增加军费 480 亿美元,增长率为 15%。这将是 20 年来增幅最高的军费开支。布什还计划在 2003 年度的财政预算中将用于反生物恐怖活动研究的经费增加 12 亿美元。

第四,在处理国际事务方面,视情况不同采用单边主义或多边主义。在军控领域,为了加强军事力量,美不愿受到“约束”,继续我行我素,置国际条约于不顾,甚至计划恢复地下核试验。但是在大国关系方面,由于恐怖主义上升为美国的头号威胁,与其他大国加强合作的必要性增强。因此,尽管美声称有采取行动对付与恐怖主义有牵连国家的自由,无须获得联合国授权,但为了获得反恐的彻底胜利,表示将进一步发展同俄罗斯、中国和印度的关系,加强与国际社会在经济、外交、财政、法律以及情报等领域的合作。美承认“在这充满机遇的时刻,共同面临的危险正在消除以往的对立,美国正以前所未有的方式与俄罗斯、中国和印度共同努力,争取和平与繁荣。”[7]

第五,重新介入解决阿以冲突进程。布什上台后,采取远离中东政治雷区和继续偏袒以色列的立场,默认以色列对巴勒斯坦人民实施暴力的政策。

“9·11”事件后,布什政府为争取阿拉伯世界支持美进行阿富汗战争,曾对以色列进行约束,但随后由于巴以暴力冲突升级,美放松对以压力。进入反恐新阶段后,美批评以色列进攻巴控区,并以威胁减少对以色列援助向以施压,要求其停火和回到谈判桌上。今年 3 月 13 日,美在安理会提出支持巴勒斯坦建国的 1397 号决议,显示出美准备挽救中东和平进程的态势。美还反对以色列驱除阿拉法特的计划,要求以从被占领的巴控区撤军,并派国务卿鲍威尔赴中东调解。随着第二阶段反恐战争的展开,美偏袒以色列的政策将不得不稍有收敛。

三、美反恐扩大化和对外战略围绕反恐展开的原因

美在推翻塔利班政权和击溃本·拉丹的“基

地”组织后,扩大反恐空间和范畴,加强军事力量,推进反恐国际合作,一方面表明“9·11”事件改变了美国的安全观,反映出新世纪美安全重点的变化,另一方面折射出美有利用反恐扩大美影响的考虑,以及共和党政府对外战略的特点:

其一,“9·11”事件后美国的传统安全观发生根本变化。美意识到,太平洋和大西洋不再是美安全的屏障,目前对美直接威胁最大的不是潜在的其他大国,而是不宣而战的恐怖分子。他们心狠手辣,仇视美国,并遍布世界各地,形成全球网络组织。与传统敌人不同,恐怖组织超越国界,通过各种途径渗入美国社会,采取非传统手段袭击美国,造成巨大破坏。在这种严酷的现实面前,恐怖主义已上升为美必须首先对付的头号威胁。因此,美对此决不可等闲视之,更不敢因阿富汗战争的初步胜利忘乎所以,而是要乘胜追击,并与国际社会继续合作,彻底消除这一威胁。

其二,“一朝被蛇咬,十年怕井绳”,“9·11”事件对美心态产生了强烈的震撼,使美疑心加重,风声鹤唳,易于高估安全形势的严峻性。在这种心态下,对于所发现的任何有关恐怖组织袭击美国的迹象,不论是否属实,美宁可信其有,不可信其无;对于所谓“无赖”国家,无论其是否与恐怖组织有密切联系,都要将两者联系起来;对于大规模杀伤性武器扩散问题,要从最坏处着想,即恐怖组织及其庇护国家已经或将要获得这种武器,并计划今后使用大规模杀伤性武器袭击美国,因而美有必要将防止大规模杀伤性武器纳入反恐范畴。总之,为了美国的绝对安全,必须继续和扩大反恐。

其三,中东地区与反恐斗争密切相关,美是否能够达到反恐战争第二阶段主要目标,一定程度上取决于阿以冲突局势的演变。近来以色列残酷镇压巴勒斯坦人民的反抗,企图驱逐巴领袖阿拉法特,巴以冲突局势面临失控,阿拉伯世界对美国偏袒以色列政策日益不满,反美情绪上升,出现了抗议美袒护以色列政策的浪潮。为了缓和阿拉伯世界对美不满,改善美国在阿拉伯世界的形象,争取阿拉伯国家支持与合作,削弱恐怖主义在中东地区的影响,防止中东紧张局势升级干扰美国的反恐大计,

美不得不调整其过于亲以的政策。

其四,反恐扩大化,既可趁势打击被美视为眼中钉的国家,清算旧账,又可借机进入中亚和高加索地区,挤压俄罗斯战略空间。自海湾战争结束后,美一直试图推翻萨达姆政权,但美政府已换多届,萨达姆仍在执政,美如鲠在喉,苦无良策。阿富汗战争结束后,将推翻萨达姆政权的计划提高到反恐高度,使反恐战争扩大到伊拉克,美出师“有名”。对于伊朗和朝鲜等美国厌恶的国家,将其与伊拉克划为一类,施加更大压力,迫其屈服。而对在经济和安全上有求于美的中亚和高加索地区国家,美在反恐的旗帜下长期向该地区派驻军事人员,建立军事基地,不仅有利于美扩大反恐,而且使美嵌入了俄罗斯的势力范围,扩大了美国在海外的军事存在。

其五,加强军事力量与共和党的外交理念密切相关。共和党基于保守主义思想,信奉“现实主义”的国际关系理论,认为人性自私,导致国际关系无序,国家间的利益冲突不可避免。国家为了维护其利益,惟有加强力量,主要是军事力量,才能维护自身安全利益。共和党总统里根提出苏联“邪恶帝国论”和制定星球大战计划,到今年初布什总统推出“邪恶轴心论”和大幅增加军费开支以扩大美国军事优势的计划,均反映出“现实主义”对共和党外交实践影响颇大。

四、美反恐扩大化危及国际反恐合作

阿富汗战争后,美在缺乏证据的情况下,乱扣恐怖主义及其帮凶帽子,称两伊和朝鲜为“邪恶轴心”,威胁对其采取军事手段。国际社会虽支持反对恐怖主义的斗争,但对美反恐扩大化和者甚寡。国际社会,包括美国的盟友,对此普遍质疑。“9·11”事件后形成的国际反恐合作将被削弱。美国与伊斯兰世界的关系更加趋向紧张。

首先,美国的盟友对美表示异议。欧盟认为这不是深思熟虑的政策,批评美奉行专制和简单化的外交政策。法国强调,善恶论不适合当今国际现实,在没有证据表明其他国家与“基地”组织有牵连之前,法对反恐行动的扩大持非常谨慎的态度。

英国政府内多数成员对美强硬言辞不安,表示不赞成对伊拉克动武,并主张将继续同伊朗政府中的改革派对话。德国表示没有迹象和证据表明伊拉克卷入了“9·11”恐怖事件,反恐战争不应用来对付宿敌和清算旧帐。加拿大认为美称两伊和朝鲜为“邪恶轴心”,是“好战言论”。甚至北约秘书长也表示,如果美国寻求将反恐战争扩大到两伊和朝鲜,它不会得到北约的自动支持。韩国则强调朝鲜与两伊的差异,认为朝鲜构成的威胁与两伊可能给美带来的危害不同,朝的核、生化武器是用于防御或是针对强国的筹码,而不是攻击韩国;美应与朝鲜对话,而不是发表于事无补的言论。

其次,与两伊和朝鲜关系密切的俄罗斯不能苟同美国对这些国家的指责。批评美给这些国家贴上“邪恶轴心”标签的做法是继承了冷战的衣钵。认为不能将反恐行动与一些国家、民族和宗教混为一谈,更不应通过反恐行动达到某些政治目的,包括对一些国家或政权的政治目的。必须以事实为依据,十分慎重地对策划或实施恐怖行动提出指责。任何打击恐怖主义的行动都必须以联合国宪章为基础。

再次,美扩大打击面,激化伊斯兰世界与美矛盾,反美情绪将会上升。“9·11”事件后,美对塔利班和“基地”组织开战,伊斯兰世界某些国家内心虽持有异议,但总的来说,由于“基地”组织和塔利班与“9·11”袭击事件密切相关,伊斯兰世界大多数国家理解美国的反应。但阿富汗战争后,美在缺乏证据的情况下,指责伊拉克和伊朗从事恐怖主义活动,冠之“邪恶”之名,并准备对伊拉克采取军事行动。伊斯兰国家对此反感。阿拉伯国家强调,以色列对巴勒斯坦人民的暴行才是邪恶,美国对伊拉克动武将给该地区造成灾难,降低美在阿拉伯世界的威信并破坏国际反恐同盟。因此,阿拉伯世界严厉批评美国偏袒以色列的立场,强烈反对任何打着反恐旗号对包括伊拉克在内的阿拉伯国家进行现代“十字军”东征。就连美国的盟友土耳其亦反对将反恐战争扩大到伊拉克。最近,美副总统切尼赴中东地区兜售打击伊拉克计划四处碰壁,反映出伊斯兰世界与美矛盾加深。如若美将

反恐战火扩大到伊拉克,美与穆斯林世界的政治冲突在宗教外衣下将愈加尖锐化。

五、对中美关系的影响

阿富汗战争后美反恐扩大化隐含着不利于中美关系的因素,两国间的基本矛盾也并未随着反恐合作而消失,但美将恐怖主义视为今后几年甚至更长时期内的头号敌人,对外战略继续围绕反恐展开,这为中美两国继续改善关系提供了良机。

由于美反恐扩大化,中国与美在反恐问题上的分歧不可避免地凸显出来,对两国关系带来负面影响。首先,美将防止大规模杀伤性武器扩散纳入反恐范畴,加大了中美关系在这一领域中的摩擦。中国一直支持国际社会防止大规模杀伤性武器扩散的努力,但美却时常根据错误的信息怀疑中方出口有关产品和原料,动辄对中方进行制裁,中国与其他国家正常军贸关系将受到影响。在美反恐新阶段,美以所谓向他国出口转让敏感技术和设备为由,对中国某些公司进行制裁案件的数量将有可能增加。这将损害中美关系的气氛。其次,美在缺乏证据的情况下指责他国从事恐怖活动,要求国际社会支持其对他国采取军事行动,中国对此持有异议,在安理会与美争论不可避免地将会加剧。此外,由于美在反恐问题上推行双重标准,中国在打击国内恐怖主义斗争中与美国的碰撞也会增多。美一直强调中国国内分裂主义活动是少数民族争取自身权益的斗争,不属于恐怖行动和范围,“9·11”袭击事件后,美虽承认中国国内分裂势力针对平民的具体暴力活动是恐怖主义行为,但仍坚持分裂势力不是恐怖分子。不过,由于合作反恐的需要高于两国在反恐问题上的分歧,双方能够妥善处理这些问题,不至于影响两国关系的大局。

在反恐新阶段,美与中国在台湾、人权和贸易等问题上的矛盾依然存在。美不会停止向台售武和指责中国人权状况,尤其美国内鹰派势力不会停止继续利用台湾问题制衡中国,但美在要求中国与合作打击恐怖主义和制止大规模杀伤性武器扩散的同时,与中国的基本矛盾暂居相对次要的地位。在反恐合作的框架下,美在台湾问题上需权衡利弊,

不能因小失大。因此,中美在台湾问题上的回旋余地增大。在人权问题上,美会继续指责中国,但调门可能会降低。与此同时,由于中美关系在反恐的基础上得到改善和中国人入世,两国经贸摩擦将更多在世贸组织规则下获得解决。

正是在上述背景下,中美两国元首于今年2月成功举行了北京会晤,达成了加强两国高层战略对话,充实中长期反恐交流与合作机制的共识,使“9·11”事件后中美关系改善的势头继续坚持下去,并最终使冷战后跌宕起伏的中美关系基本稳定下来。尽管两国关系今后还会出现曲折,但在国际形势的大环境及中美共同利益的作用下,基本稳定发展的趋势不会改变。

六、结束语

反恐进入第二阶段后,美在扩大反恐范围,继续强调采用军事手段的同时,尝试从其他领域解决恐怖主义问题。今年3月22日,布什总统出席在墨西哥蒙特雷举行的联合国发展筹资问题国际会议时表示,美在今后3年内,每年对贫穷国家提供的资金援助将增加50亿美元,增幅达50%,作为反恐斗争一环。但美同时提出附加条件,即受援国限定于那些正在对政府机构、人权和教育进行改革并积极实行市场经济化的国家。[8]这表明美尚未真正认识到贫穷是恐怖主义产生的根源之一,而在援助穷国时附加条件是不利于消除恐怖主义温床的。根除恐怖主义,必须对症下药,标本兼治。看来,美还需在反恐领域进行深层次的“探索”。

注 释:

[1]美国总统布什发表的国情咨文讲话,2002年1月29日, <http://www.whitehouse.gov>.

[2]美国总统布什在“9·11”纪念日发表的讲话,2002年3月11日, <http://www.usinfo.state.gov>.

[3]同注[1]。

[4]美国国防部长拉姆斯菲尔德在美国国防大学的讲话,2002年1月31日, <http://www.usinfo.state.gov>.

[5]同注[2]。

[6]同注[1]。

[7]同注[1]。

[8]美国总统布什在墨西哥蒙特雷举行的联合国发展筹资问题国际会议上的讲话,2002年3月22日, <http://www.whitehouse.gov>.

PRÉCIS

A Theoretical Approach to Rebuilding of Global Strategic Stability

Global strategic stability in the Cold War era was rested on “Anti-Ballistic Missile Treaty” (ABM) and Nonproliferation Treaty (NPT). While it mainly met the needs of U.S.-Soviet rivalry for the world, it had played a major role in preventing proliferation of nuclear weapons and breakout of nuclear war and safeguarding world peace, security and stability. After the end of the Cold War, particularly after U.S. withdrew from ABM, the international security situation has undergone significant changes. Seeking to build a new global strategic stability has become a major task facing countries all over the world. In the long run, there is no way out for U.S. unilateralism, and the only correct choice to ensure global strategic stability and security of all the countries in the world is to strengthen cooperation on the basis of equality and mutual respect.

An Analysis on the New Phase of U.S. Anti-Terrorism Campaign

After making big headway in the military operations in Afghanistan, the U.S. declared that its campaign against terrorism entered into a new stage and that its foreign policy would continue to focus on the war against terrorism. In the new stage, the U.S. would expand the space of anti-terrorism by going beyond Afghanistan to Southeast Asia, Caucasus, and Middle East. In the meantime, the U.S. has also broadened the scope of its campaign against terrorism by including prevention of proliferation of weapons of mass destruction (WMD). To win the final victory of anti-terror war, the U.S. increased its military expenditure and further strengthened its military might and cooperation with other major powers. The enlarging of U.S. anti-terrorism campaign has raised doubts of the international community and brought about negative impacts on Sino-U.S. relations. But that the U.S. continues to focus its foreign policy on anti-terrorism, on the whole, provides more room for China-U.S. cooperation.

On Palestine-Israel Conflict

Palestine-Israel conflict has a long history. Since Israeli Prime Minister Ariel Sharon took office, Palestine-Israel confrontation has intensified. U.S. Middle East policy helped the Sharon government to adopt a tough and violence-worship approach. President of the Palestinian Authority Yasser Arafat is in a very difficult situation. The international community widely condemns Israel, sympathizes with Palestine and criticizes the U.S. President Bush sent Secretary of State Powell on a mission to mediate the conflict by pressurizing Palestine. Although the current bloody conflict, which has lasted over nineteen months may relax, it could break up once again as long as the Palestinian question is not resolved in a complete and fair way. A political solution of Palestine-Israel question calls for mutual concession by Palestine and