

浅析恐怖主义与国际反恐斗争

孙德刚

近几年来,世界各地恐怖主义活动日趋猖獗,其阴影已渗透到国际社会的每个角落。伊拉克战争结束后,世界并没肃清恐怖主义产生的根源,相反,在摩洛哥、沙特、巴基斯坦、车臣和巴勒斯坦等地相继发生的爆炸案不断向国际社会敲响警钟。恐怖主义是当代世界上国家、民族、阶级、宗教间各种尖锐复杂矛盾斗争的反映,对传统安全观构成严重挑战,也是国际安全领域研究的重要课题。

一、恐怖主义的定义

由于恐怖主义没有一个系统的理论体系和思想根源,各国对恐怖主义的界定莫衷一是,目前有一百多种界定方法。《简明不列颠百科全书》对恐怖主义的解释是:“对各国政府、公众和个人使用令人莫测的暴力讹诈或威胁,以达到某种特定目的的政治手段。各种政府组织、民族团体、宗教狂热者和革命者、追求正义者,以及军队和警察都可以利用恐怖主义。”这种界定比较宽泛,而且界定的恐怖主义具有中性的色彩。美国著名智囊机构兰德公司对恐怖主义的定义是:“个人或集团为达到政治目的而使用的暴力。”英国知名学者F·哈利戴认为:“恐怖主义是指战争或内战以外,出于某种政治目的的暴力行为。”

大多数学者认为,恐怖主义是指“特定的个人或集团,在某种背景和狂热追求的目标

驱使下,针对特定的公私机构、设施、交通工具或公民,采用暴力袭击或暴力威胁,或者在无辜的民众中制造恐怖气氛以至滥开杀戒,酿成惨剧的行为”。它具有三大本质特征。(1)使用特殊的暴力手段,如劫机、爆炸、绑架人质和政治暗杀等。这与一国或一集团对另一国或另一集团发动的战争是有区别的。(2)行为者必须具有某种政治目的。这与一般的经济或刑事案件,如杀人放火、抢劫银行、毒品走私等行为是有不同的。但如果是刺杀某国领导人,以达到摧毁该国领导核心、改变该国的对外政策的目的,则应属于恐怖行为。(3)恐怖事件的受害者往往并不是恐怖分子所要打击的对象。如巴勒斯坦地区一些恐怖组织对以色列平民采取的恐怖行为旨在影响以色列的外交政策,根本目的并不在于滥杀无辜。

以色列前总理内塔尼亚胡曾提出一个鉴别恐怖主义的标准,即恐怖分子的攻击目标与其不满之间联系越少,其行为就越具有恐怖主义性质。在当今世界,尤其是在新闻媒体竞争相当激烈的西方国家,任何骇人听闻的恐怖活动必然引起宣传媒介的报道。这恰好满足了恐怖分子扩大影响和宣传其主张的欲望,从而收到了恐怖分子所希望看到的恐怖效果。按照恐怖事件受害者与恐怖行为不存在必然联系的原则,“9·11”事件中,恐怖分

子劫持飞机、撞击纽约市世贸中心姐妹楼的行径显然属于恐怖行为。但有些学者认为,不看劫机行为,单看恐怖分子对美国五角大楼的袭击行为,很难将其界定为恐怖行为。道理很简单,五角大楼是美国的国防部所在地,是恐怖主义者所要打击的对象。同样,我们可以判定,二战期间,日本偷袭珍珠港纯属军事行为,不属于恐怖主义行为,但美国针对无辜平民在日本广岛和长崎使用核武器则属于恐怖主义行为。

笔者认为,冷战结束后,世界经济全球化和政治多极化取得了长足的发展。在界定恐怖主义时不仅应强调其“政治目的”和“以平民为目标”,同时还应注意到恐怖主义的主体包括个人和组织,还可能包括国家,即国家恐怖主义者。另外,恐怖主义也未必一概采取暴力手段。在今天经济全球化的时代,对别国金融系统、银行系统、网络系统的大规模破坏的非传统暴力活动也应视作恐怖行为。

二、国际反恐斗争

恐怖主义分子残害无辜,手段极其残忍,具有严重反人类、反社会、反国家的性质。受到恐怖主义袭击的各国政府日益把对付恐怖主义作为一项重要工作。早在1972年,联合国就把对恐怖主义斗争中的国际合作列入大会议程。1987年,联合国通过42/195号决议。决议要求:在自己的领土内,防止恐怖主义组织的准备活动;保证扣留和引渡恐怖主义分子;相互交换有关情报;制定与国际公约相吻合的国内法律。最近几年,国际间的反恐怖主义联合趋势正在加强,呈现出以“反恐斗争的国际化对付恐怖主义的国际化”的趋势。只有动员世界各国力量在政治、经济、外交、情报、法律等各方面展开综合斗争,反恐斗争才能奏效。

首先,一般国家应为打击国际恐怖主义犯罪活动制定法律。自上个世纪80年代中期起,为加强同国际恐怖主义犯罪行为作斗争,一些西方国家(如美国、法国、德国、英国、西班牙等)和发展中国家(如智利、印度、新加坡和马来西亚等)相继制定或修订了反对国内、国际恐怖主义的法律。

其次,要加强反恐联盟成员之间的合作。随着全球一体化趋势的加快,跨国恐怖犯罪已成为国际社会日益突出的问题。除完善国内反恐立法外,签订国际反恐公约或双边、多边协定,加强反恐联盟成员之间的合作已显得尤其必要,《上海合作组织》就代表了这种历史潮流。“9·11”事件后的第二天,美国国务卿鲍威尔表示将组建一个包括联合国、北约、欧盟、非洲统一组织和伊斯兰国家联盟在内的广泛的国际反恐联盟,得到许多国家的支持与响应。美国以较小代价,在阿富汗取得反恐阶段性胜利,这与在反恐问题上大力支持美国的中国、俄罗斯及美国盟友是分不开的。

第三,在国际反恐合作中,应摒弃冷战思维。正如美国前总统克林顿所言,21世纪威胁国家安全的因素主要不是来自一些大国,而往往来自恐怖主义分子和对现行国际秩序的破坏者。国家之间,尤其是大国之间,应当加强合作,不搞对抗,不以意识形态划线,以合作求双赢,以交流促信任。

第四,就中长期而言,国际反恐合作还面临着十分艰巨的任务:要根除滋生恐怖主义的土壤,如缩小贫富差距,消除极端思潮,铲除国际和国内社会不公,解决弱势群体的生存问题,妥善处理民族宗教问题,建立公正合理的国际秩序等。既要治标,又要治本;既要有全球范围的反恐,又要考虑到宗教、民族风俗等敏感性的问题。

三、国际反恐合作面临的挑战

一方面,各国对恐怖主义的界定不同。“9·11”事件后,美国在国际上获得了广泛的同情,得到了北约、欧盟、联合国、日本、中国、俄罗斯等国和广大伊斯兰世界的广泛支持。但恐怖主义的定义是个强者话语。由于以美国为首的西方国家控制着世界上90%的出版、印刷、新闻、网络等信息,因而美国垄断恐怖主义定义权就不足为怪了。在巴勒斯坦地区,一些极端的阿拉伯伊斯兰组织和个人在与以色列力量对比悬殊的情况下,铤而走险,屡次进行自杀性爆炸,被国际社会冠以“恐怖主义”的恶名。而以色列沙龙政府在美国的默许和纵容下采取强硬政策,对巴勒斯坦的平民及民用设施进行“报复”,甚至出动部队围困巴勒斯坦领导人阿拉法特长达34天之久。一国政府能否利用军事力量肆意对另一国民用设施进行打击报复、围困别国领导人这算不算是国家恐怖主义?这是个值得进一步探讨的问题。高举反恐大旗的美国为达到推翻萨达姆政权的目的,在伊拉克造成大量无辜平民伤亡,却丝毫不提自己的“恐怖主义行为”。对于以色列采取的袭击平民事件,美国更是睁一只眼,闭一只眼;对于俄罗斯车臣非法武装和中国“东突”势力中的“东伊运”,美国只是后来迫于反恐需要,才承认二者是恐怖组织。由此可见,美国对恐怖主义的定义带有双重性和严重的政治偏见。对于恐怖主义界定不同必然导致各国在国际反恐合作问题上难以步调一致。

另一方面,国际反恐联盟面临严峻挑战。“9·11”事件以来,美国布什政府提出建立全球反恐联盟,但其出发点和归宿无非是实现

至高无上的美国利益。为了反恐大局,美国2001年还清了拖欠联合国的6亿美元会费,在一定程度上修复了美中和美俄关系。但阿富汗战争结束以来,美国极力推行单边主义。美国提出“邪恶轴心”之说,并在“反恐”的第二阶段发动伊拉克战争,引起广大伊斯兰国家、美国欧洲盟友、俄罗斯、中国和国际社会的普遍不满和严重关注。甚至美国欧洲的盟国德、法也公开与美国“唱反调”。“9·11”之后的国际反恐联盟面临着瓦解的危险。

再者,由于国际恐怖主义组织、训练和行动具有跨国性质,因此在采取反恐行动时必然与别国的国家主权发生矛盾,这是广大发展中国家所担心的。如何在维护国家主权的前提下进行国际反恐合作是个值得深入研究的问题。在某一地区采取反恐行动,进行军事调动,发动军事袭击,对该地区某些国家传统势力的“渗透”与“争夺”也会引起相关国家的不满。阿富汗战争结束后,美军仍驻扎在中亚地区,这不能不引起俄罗斯、伊朗、印度等国的疑虑。美国在没有得到联合国授权的情况下悍然对主权国家伊拉克采取军事行动,颠覆萨达姆政权,造成大量无辜平民伤亡,因而许多国家开始怀疑美国是否以反恐为口号,推行霸权与扩张。伊拉克战争以后,伊朗、叙利亚对于美国在海湾地区的军事存在耿耿于怀,俄罗斯及欧洲大国法、德更是对美国的单边主义行动深表忧虑。

恐怖主义是两极格局结束后,世界力量严重失衡带来的必然产物。从一定意义上说,恐怖主义是南北矛盾激化的恶果。由于各国立场不同,对恐怖主义的定义和处理方式也大相径庭,国际反恐斗争任重而道远。