

地区热点

利比亚乱局对非洲安全的影响

王 金 岩

摘 要：利比亚战后，国家陷入严重的安全危局中。其国内的安全问题与国家重建相互掣肘，致使安全问题日益严重，国家重建停滞不前。利比亚的安全问题也通过多种途径对其所在和邻近地区的安全局势造成严重的负面影响，导致当前地区安全局势持续恶化且错综复杂。面对利比亚及地区安全危局，应首先致力于利比亚安全问题的解决，这需要国内和解、地区合作以及国际支持。地区安全治理任重道远，需要多方合力，且应与时俱进，并与全球恐怖治理密切配合。

关 键 词：利比亚；安全问题；非洲安全；安全治理

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

文章编号：1673-5161(2015)03-0072-18 **中图分类号：**D8 **文献标识码：**A

发生于 2011 年的利比亚战争使该国政权颠覆，基础设施受重创，安全形势陷入危局。战后利比亚的重建进程进展不顺，安全形势持续恶化。鉴于全球经济、社会、军事等诸方面互动密度^①的提升，利比亚的安全危局也为其邻国及所在地区的安全局势带来重大影响。本文拟深入透视利比亚的安全问题及其对地区安全的影响，并对该地区的安全治理深入思考。

① [英] 巴里·布赞、[丹麦] 琳娜·汉森《国际安全研究的演化》，余潇枫译，杭州：浙江大学出版社，2011 年版，第 19 页。

一、利比亚安全问题透视

利比亚战争推翻了已持续 40 余年的独裁统治,国家权威呈现碎裂化:政治伊斯兰势力与世俗派别为争夺国家统治权暴力相向;部落间为争权夺利冲突频发;众武装派别各为私利厮杀混战。利比亚战争带来的暴力思维并未随战争的结束而终结,而是一再延续,进而随着国家重建进程的不断受挫,安全局势愈益严峻。

(一) 利比亚安全问题的缘起及表现

利比亚战前在独裁者的高压统治下呈现稳定表象,治安事件少有发生。战争对国家造成全面且深度的破坏,将国家拖入乱局。战后,国家迅即进入重建进程,但其政治转型、经济恢复屡屡受阻。当前,整个国家暴恐事件多发,安全局势恶化,甚至濒临分裂风险。

1. 利比亚战争直接造成国内的安全问题

2011 年 2 月,利比亚国内爆发大规模抗议暴乱,并引发全面内战,对战双方为利比亚前领导人穆阿迈尔·卡扎菲的支持力量和欲推翻其统治的反对派武装。以北约为首的西方大国以及一些西亚北非地区国家也抓住此次利比亚内乱之机,打着“帮助利比亚实现民主”的旗号对其实施空袭,以实现他们期待已久的“倒卡”目标。最终,反对派在北约武力打击的“帮助”下获胜,卡扎菲政权倒台。

战后,利比亚国内并没有迎来预期的和平与民主,而是陷入混战乱局:一方面,前政权残余势力复辟之心犹存,不断以各种方式——武装袭击、自杀性爆炸等为现政权的顺利执政设阻;另一方面,反对派在战时团结一致,同心应战,但在战后共同执政中却分道扬镳,不同派别的民兵武装各自割据一方,为争权夺利而相互混战厮杀;再有,部落间也不断爆发冲突,尤以南部地区为甚;更为严重的是,利比亚战争期间及战后,“基地”等恐怖组织趁乱潜入,扎根并壮大,他们在利比亚境内不断制造暴恐事件,加剧其社会动荡。可以说,利比亚战争直接造成了国内的安全问题。

2. 利比亚安全问题的主要表现

利比亚战后,安全问题严峻,在各个层面都有突出表现:

普通民众层面,多种形式的暴恐事件频繁发生,严重侵害国家和社会稳定。典型事件有:2012 年 3 月,南部塞卜哈镇的民兵与塔布部落武装爆

发冲突,导致 50 人死亡,100 余人受伤。^① 2013 年 7 月 27 日,班加西市一座监狱发生暴乱,1200 多名囚犯越狱。^②

国家政权层面,一方面,一些派别或部落由于对政府不满,以暴力方式破坏重要公共设施,如石油港口、天然气田、政府机关办公场所等,影响其正常运转。另一方面,一些极端武装分子绑架或暗杀政府官员,向当政者施压。其中影响最大的一次是 2013 年 10 月,时任利比亚临时政府总理阿里·扎伊丹遭本国武装分子绑架数小时,此事震惊世界。此外,也多次发生武装分子袭击外国驻利比亚使馆及其工作人员以及在利外籍人士的事件,以此抹黑政府形象并制造更大的国际影响。这类事件中,以 2012 年 9 月利比亚武装分子袭击美国驻班加西领事馆,造成包括美国驻利比亚大使在内的三名使馆工作人员死亡事件最具影响。^③ 除此之外,中国、俄罗斯、法国、沙特阿拉伯、阿尔及利亚、摩洛哥、苏丹等多国驻利比亚大使馆及使馆工作人员都曾遭遇当地武装分子的袭击,造成人员伤亡或财产损失。

鉴于利比亚恶劣的安全局势,多国已关闭驻利使馆,并撤离在利侨民。当前的利比亚,武器泛滥,暴力肆虐,极端势力壮大,正处于严重的安全危局中,甚至面临二次内战的风险。

(二) 利比亚安全问题的特征和实质

利比亚的安全危局始于中东变局大背景下的利比亚战争,当前呈现如下特征,并反映出其内在实质。

1. 利比亚安全问题的特征

(1) 多种势力混战

当前的利比亚乱局既非双方对峙,也非多个派别在某一问题上的矛盾和分歧,而是多种势力为不同目标的混战。其一,部落混战。利比亚自古就是一个部落国家,全国 90% 以上的人口分属数百个部落和部落联盟,部落是利比亚的基本社会单元。不同部落间由于对卡扎菲政权态度的不同以及为在战后国家建设中争夺权力和利益而矛盾冲突不断。其二,民兵混战。利比亚

① “Scores Killed in Libya Tribal Clashes”, March 29, 2012, <http://www.aljazeera.com/news/africa/2012/03/201232901547564337.html>.

② 《报告:班加西库非亚监狱发生逾 1200 人越狱事件》(阿文),CNN 网站,2013 年 8 月 27 日, http://archive.arabic.cnn.com/2013/middle_east/7/28/libya.prison.break/index.html.

③ “What Really Happened in Benghazi?”, November 1, 2012, <http://edition.cnn.com/2012/11/01/opinion/bennett-benghazi-obama/index.html>.

战后,分属不同派别的民兵武装各自割据一方,为争夺在战后新国家的领导权和利益份额而频发争斗。其三,族群之争。利比亚主要由土著柏柏尔人和公元七世纪迁入并与前者已在一定程度上融合的阿拉伯人组成,后者占人口多数。柏柏尔人群在卡扎菲统治时期受到压制,希望在战后新国家中提升地位,这必然遭到阿拉伯人的抵制,双方为此多次爆发激烈冲突。其四,复辟之战。支持卡扎菲的部落武装和雇佣兵中的幸存者复辟之心不死,仍在境内外寻机作乱,以各种形式袭击现政权。利比亚当前呈现一盘散沙、多股势力混战的乱象。

(2) 武器广泛使用

利比亚战争期间,卡扎菲为挽救濒临灭亡的政权而背水一战——将国家武器库中的武器分发给普通民众,以发动全体国民捍卫其统治。此举致使利比亚战后武器泛滥,人人拥武,即使火箭弹、迫击炮等重型武器在民间也不鲜见。战后,利比亚的几届政府都呼吁民众将武器上交国家,并为此采取多种奖励措施,但收效甚微,政府依然不能实现对武器的管控。由于利比亚安全局势自战后至今不曾有根本性好转,民众没有安全感,不愿交出手中的武器,而武器泛滥又加剧了利比亚的安全危局,尤其体现在冲突的烈度和后果的严重程度两方面,由此形成恶性循环。

(3) 冲突程度呈上升趋势

从利比亚战后三年内的国内安全形势看,无论是冲突的数量还是烈度,整体呈现上升趋势。战后第一年,即2011年8月至2012年7月,利比亚国内以较快速度恢复了稳定:经济快速恢复,政权顺利过渡,安全形势明显好转。虽然部落间、武装派别间的冲突时有发生,但社会总体趋稳。战后第二年,即从2012年8月至2013年7月,利比亚经济发展受阻,政治重建不顺,从而导致安全局势恶化,暴恐事件的数量和烈度都明显上升。战后第三年,即从2013年8月至2014年7月,利比亚乱局进一步加剧;经济倒退,政治进程陷入僵局,暴力事件持续升级。整个国家已陷入教俗间、武装派别间无休止的复仇和混战的安全危局中。总览利比亚战后三年多的安全形势,冲突程度呈上升趋势,且每当有大选、政府组阁、抓捕极端分子等重大政治事件发生时,冲突就会急剧加重。

2. 利比亚安全问题的实质

从表象上看,利比亚战争对国家的基础设施、统治方式等有形与无形的多方面造成严重破坏,导致国家今日乱局。深入剖析利比亚仍在持续恶化的

安全局势,可洞悉其安全问题的深层实质:

(1) 政治生态遭外力强行改变后“水土不服”

利比亚战争起初仅是一场内生性动荡,然而,一些西方大国出于利己目的施以外部干涉,从而改变了革命的性质。事实上,当时利比亚国内双方的交战难以达到政权更迭的结果,其社会结构更不具备民主转型的条件,但西方以武力强行改变该国的政治进程,却没有在其战后重建中给予必要的支持和援助,因此致使利比亚由一个生活水平居非洲第一的稳定、富足的国家陷入当今乱局。战后利比亚安全问题凸显是其政治生态遭外力强行改变后“水土不服”的体现。

(2) 国家体制积弊外现

利比亚战前,其国内无论是政治制度、统治方式,还是国家结构、社会问题都早已是积弊严重,危机四伏,因此才会在 2011 年 2 月爆发大规模抗议暴动并很快发展为全面内战。战后,国家重建进展不顺,且陷入日益严重的安全危局,这也在很大程度上源于其体制积弊。可以说,利比亚战争的爆发及其当前安全问题的凸显是国家体制积弊的外现。

一方面,利比亚的国家结构决定其凝聚力不强。从地区层面看,利比亚由三个地区组成,分别为西部的黎波里塔尼亚地区、东部昔兰尼加地区和南部费赞地区,由于自然地势、历史际遇等原因,三地间联系欠紧密,民众的地区归属感大于国家统一感。从部落体制看,利比亚民众部落意识浓重,唯部落酋长马首是瞻,卡扎菲统治后期偏颇的部落政策更加重了这一点,使得各部落如同国中之国,国家统一意识严重缺失。另一方面,利比亚政治制度落后,体制残缺。其在战前已实行了二十余年的民众国体制在世界上绝无仅有,独特的代表大会制度名难符实,而是成为当权者实施独裁统治的工具。这种国家结构和体制在强人霸权统治下尚能维持国家的表面稳定,但其实质脆弱,利比亚内战的爆发以及战后难以平复的安全危局皆根源于此。

以上体制积弊的根源在于利比亚国家的形成属于“先国家后民族”的自上而下模式,即非民族自然演进的结果,而是外力作用所致。殖民者根据自身利益和统治便利对其肆意分割,导致其独立后面临错综复杂的种族、部落等矛盾,国家安全呈现高度的脆弱性。这种类型的国家在国家观念深深植根于人民的思想中之前,不可能得到安全的环境。

二、利比亚安全问题对地区安全局势的影响

利比亚战后三年多来愈演愈烈的安全危局对与之相关地区的总体安全局势及地区国家的稳定和发展都带来一定程度的负面影响,尤以其所处的北非地区和毗邻的萨赫勒地区^①为最。英国智库皇家三军研究所 2012 年 4 月公布的报告首次提出非洲的“不稳定之弧”问题,即从西非至北非再到东非,正在形成一条新的“不稳定之弧”。^② 它的形成很大程度上源于利比亚乱局的“外溢效应”,此效应表现多样,途径繁多,后果严重。

(一) 地区安全问题的新态势

利比亚乱局诱发的暴恐并发症在北非、萨赫勒、甚至南部非洲地区持续发酵。当前,无论从恐怖组织类型还是恐怖行为方式都呈现出新的态势。

1. 暴恐势力全面扩张

北非和萨赫勒地区的一些国家本就是安全问题的多发地,利比亚战后,暴恐势力在该地区全面扩张。从总体看,暴恐事件数量上升,危害增大。如,2013 年尼日利亚“博科圣地”制造一系列暴恐大案,该国的暴恐威胁已跃居非洲之首;索马里“青年党”仅 2013 年上半年就制造了约 500 起袭击。^③ 利比亚战后至今已有多个国际组织发布的分析报告指出,北非和萨赫勒地区面临的暴恐威胁将持续上升,并可能成为今后国际反恐的新热点。

2. 暴恐类型日趋多样

利比亚战后三年多,北非和萨赫勒地区的暴恐事件形式日趋多样,既有传统的武装袭击、自杀式爆炸、汽车炸弹等,也出现多种新的方式。其中主要有:(1)“独狼”式恐怖袭击渐成主流。“独狼”式恐怖袭击又称个人恐怖主义,即独自策划并执行暴力行动以支持一些团体、运动或意识形态。(2)“渗透”式恐怖行为日益盛行。主要方式为成员保留自己的社会角色,通过说教和劝导推动其价值观的传播,甚至以各种社会服务项目、甚至社会慈善活动为掩护宣传极端思想。(3)致力于获取核材料成为恐怖主义的发展方向。核

① 萨赫勒地区是非洲撒哈拉沙漠南部与非洲中部苏丹草原地区之间一条长 3800 多公里的地带,横跨塞内加尔、毛里塔尼亚、马里、布基纳法索、尼日尔、尼日利亚、乍得、南北苏丹、厄立特里亚 10 个国家。

② 中国现代国际关系研究院《国际战略与安全形势评估 2013/2014》,北京:时事出版社,2014 年版,第 258 页。

③ 中国现代国际关系研究院《国际战略与安全形势评估 2013/2014》,北京:时事出版社,2014 年版,第 78 页。

材料是一些高新行业的重要原料,当其在流通和储存等环节出现漏洞时,易被恐怖分子非法获取,以制造出巨大的暴恐效力。从总体看,暴恐类型日趋多样,愈益难防。

3. 暴恐势力联动成网

“9·11”后美国发起的全球反恐战争使“基地”组织在资金和人员的流动,以及信息沟通等方面遭遇难题,但利比亚乱局使其在北非和萨赫勒地区“恢复元气”。在资金运转方面,“基地”成员依靠走私在利比亚战争中及战后获取的武器迅速“致富”,恐怖活动资金网络得以恢复。在人员流动方面,利比亚乱局导致武装分子广泛流窜于整个地区,人员流动越发自由。在信息沟通方面,互联网使恐怖分子得以密切联系并便于隐藏,一些恐怖组织还通过互联网招募新成员,培训恐怖分子。恐怖组织的联通能力正在增强。

在更高层面,暴恐、黑恶和极端三股势力勾结趋紧,区域暴力联动网隐然成型。一是多股暴恐、极端势力实现联合。如,由“基地”组织马格里布分支主导,与索马里“青年党”和尼日利亚“博科圣地”联合组建成“暴恐铁三角”,三者的人员、资金和技术上协调配合,共同行动。又如,地区多股暴恐势力已宣布效忠“伊斯兰国”极端组织,并已实现联合行动。二是暴恐组织与地区黑恶势力联手。“基地”组织马格里布分支曾与走私和贩毒集团相互勾结利用,通过“互通有无”实现“互利双赢”。

(二) 利比亚安全问题对地区安全局势的危害

1. 危害之表现

利比亚乱局对地区安全局势的危害主要表现为三方面:从地区国家看,一些国家政权的动荡因素上升;从地区总体看,暴恐事件显著增多,安全形势进一步恶化;最为严重的是,传统和新兴的恐怖主义势力和组织利用利比亚乱局之机在地区发展壮大,为本就动荡的地区局势再添乱。

(1) 利比亚乱局为一些地区国家政权增添动荡因素

利比亚战后,北非和萨赫勒地区的多个国家都发生不同程度的动荡,且显然都与利比亚战后乱局有密不可分的关系。最为典型的是 2012 年的马里危机。此次危机的主导者为当地的伊斯兰武装与图阿雷格部落武装,后者曾经在利比亚随从卡扎菲的支持部落一起作战,于利比亚战后回到马里北部成为对抗政府的反叛武装。该部落武装从利比亚获取了大量武器,使之战斗力超过政府军,他们的参战改变了马里反叛武装与政府军力量对比的弱势地位。显然,利比亚乱局成为马里危机中的一个重要因素。

（2）利比亚乱局造成地区总体安全局势恶化

利比亚战后,恐怖势力利用其乱局之机在其所处及相邻地区发动了一系列恐怖袭击,对地区总体安全形势造成严重破坏。在北非,大量利比亚武装分子进入阿尔及利亚、埃及、突尼斯等邻国发动恐怖活动。2013年1月16日,“基地”组织马格里布分支成员在阿尔及利亚东南部天然气厂发动大规模恐怖袭击和劫持事件,导致37名外国人质死亡,施暴者中包括利比亚籍武装分子。^①2014年7月20日,在埃及与利比亚边境西部的沙漠发生一起恐怖袭击事件,造成22名军人死亡。^②利比亚的近邻萨赫勒地区本就是安全问题的多发区,利比亚战后,随着来自萨赫勒国家的雇佣军回国和武器大量流入,该地区的安全形势进一步恶化,暴力恐怖事件频发。

（3）利比亚乱局促使恐怖组织在地区发展壮大

“基地”组织马格里布分支源起自二十世纪九十年代阿尔及利亚的长期动荡,近年来致力于“萨赫勒化”,至利比亚战前,其已“统领”北非和萨赫勒地区的主要恐怖活动。2010年以来,突尼斯、埃及、利比亚相继发生政权更迭,以及此后马里危机的发生,都助长了该组织在地区的发展壮大。利比亚战后乱局进一步对其扩势起到推波助澜的作用,主要体现为:一方面,“基地”组织在北非地区实力增强,主要通过走私从利比亚获取的武器充实经济实力和趁乱介入地区危机提升政治影响力来实现;另一方面,“基地”组织利用利比亚乱局影响下的萨赫勒地区动荡,积极拓展在萨赫勒地区的影响,逐渐发展为非洲恐怖主义枢纽。

此外,无论是北非、还是萨赫勒地区的一些原本各自为政的极端组织或武装势力也在利比亚战后致力于与“基地”组织建立联系,并逐渐完成向恐怖主义的彻底蜕变,如2006年成立的索马里伊斯兰极端主义武装组织“青年党”于2012年正式加入基地组织;成立于2002年的尼日利亚宗教极端组织“博科圣地”当前已成为“基地”组织在西非扩张的重要据点。

2. 危害之途径:

利比亚乱局造成地区安全形势恶化,既通过战争后遗症直接传导,也与一些该地区客观存在的因素有不可分割的关系,主要有如下途径:

① Michael Robin, “AQIM Attack in Algeria Only the Beginning”, February 8, 2013, <http://www.com-mentarymagazine.com/2013/02/08/aqim-attack-in-algeria-only-the-beginning/>.

② Sarah El Deeb, “Death Toll Rises to 22 in Egypt Border Post Attack”, July 20, 2014, <http://www.wbur.org/2014/07/20/egypt-attack>.

(1) 武器流散

卡扎菲 1969 年上台后,在国内建立了庞大的武器库,以应对内忧外患。进入二十一世纪以后,随着利比亚国内反政府势力的增长,卡扎菲又在一些公共区域和政府所在地随意存放了大量武器,一些武器存放点甚至没有记录备案。利比亚战争期间,卡扎菲将武器库中的武器发放给普通民众,又有大量武器存放点遭到反政府武装、地方民兵武装、部落武装以及各种犯罪分子的抢劫,直接导致战后武器流散于利比亚各地。2011 年 10 月,“人权观察组织”(Human Rights Watch)临时负责人彼得·波卡尔特(Peter Bouckaert)在苏尔特发现武器库时表示:“如果我愿意的话,我都可以带走几百件武器,当地人简直可以开着卡车运走他们想要的武器。”^①

由于利比亚临时政府管控乏力以及边境检查的松懈,大量武器流散到周边国家,其中既有机枪、自动步枪、手榴弹等便携武器,也有火箭筒、炸药、防空火炮等高杀伤性重型武器,对周边国家的稳定以及整个地区的安全都构成严重威胁。2013 年 4 月,联合国一份报告称,利比亚已在战后的近两年中变成了西亚北非地区重要的武器来源地。^② 2013 年 9 月 2 日,俄罗斯外长拉夫罗夫在莫斯科外交学院的发言中指出,利比亚的轻武器已经扩散到 12 个国家。^③ 美国“萨班中东政策中心”(Saban Center for Middle East Policy)资深研究员曾说,“基地”组织马格里布分支本是基地组织的一个偏远分支,在获得了来自利比亚的武器后,可能一跃成为“基地”组织中装备最为精良的分支。^④

利比亚政府自战后就开始致力于武器回收,但收效甚微,随着其国内及地区安全局势的恶化,武器流散愈益严重。在此情况下,利比亚政府只得采取无奈之举:于 2014 年 7 月 1 日发布公告,拟允许个人拥有枪支和弹药,但必须获得政府颁发的许可证。政府希望通过此举了解当前武器的归属,但此目的至今尚未达到。随着利比亚乱局的加剧,其武器流散问题与地区安全局势的恶化形成恶性循环。

① Eray Basar's "Report Update: Unsecured Libya Weapons-Regional Impact and Possible Threats", Civil-Military Fusion Centre, November 2012, p. 2.

② Edith M. Lederer, "UN Panel: Libyan Weapons Spread at Alarming Rate", April 10, 2013, <http://www.timesofisrael.com/un-panel-libyan-weapons-spread-at-alarming-rate/>.

③ 刘中民、朱威烈主编《中东地区发展报告——转型与动荡的二元变奏 [2013 年卷]》,北京:时事出版社,2014 年版,第 43 页。

④ Eray Basar's "Report Update: Unsecured Libya Weapons-Regional Impact and Possible Threats", Civil-Military Fusion Centre, November 2012, p. 2

（2）武装分子流窜

卡扎菲统治利比亚期间,尤其在中后期,发生了几次国内叛乱,致使他不再信任正规军队,转而着力培养忠实于自己的精锐部队,主要包括其所属部落武装、其儿子们麾下的部队、从邻近的非洲国家招募的雇佣军以及曾引起全世界瞩目的女子卫队。卡扎菲死后,雇佣军和女子卫队成员多回归所属国家继续从事暴力活动,一些曾经支持他的武装成员也为躲避追缴逃入邻近国家,严重扰乱地区安全。“基地”组织马格里布分支等恐怖和极端组织也借机在北非和萨赫勒地区大肆募集新成员,扩充势力。联合国的一份报告指出,从利比亚流入乍得、马里、尼日尔、阿尔及利亚等北非和萨赫勒地区国家的武器,大多已落入当地恐怖分子手中,后者携武流窜成为地区安全的重大隐患。

（3）大量难民流出

利比亚战争及战后乱局已造成近 200 万人口逃离利比亚,其中既包括逃入突尼斯、埃及、意大利、阿尔及利亚等北非及欧洲邻国的利比亚难民,也包括原在利比亚工作的邻近国家公民返回其祖国。以上流出人员为相关国家带来严重的经济负担和社会压力。一方面,利比亚难民的涌入必然为接收国带来沉重的经济负担和巨大的社会压力。另一方面,从利比亚返回原籍的人员主要来自周边欠发达国家,这些国家原本依靠向利比亚输出劳动力改善本国的经济状况,他们的回归使这些国家的经济发展雪上加霜。根据国际移民组织(IOM)在乍得、马里和尼日尔三国所做的调查,从利比亚回国的人员中,95%是男性,年龄多在 20~40 岁间,他们受教育程度很低,在利比亚主要从事技术含量低的服务业工作。^① 他们的回归为祖国带来的就业压力以及经济和社会负担显而易见。利比亚乱局为相关地区带来的经济和社会压力在很大程度上转化为地区安全危险。

（4）部落因素影响

北非和萨赫勒地区国家的一点共性就是都起源于部落制社会,且当前部落在国家发展各方面依然发挥重要作用。跨界部落的存在成为利比亚乱局影响地区安全的重要途径。跨界部落,即一个部落分布在不同国家,尤多存在于邻国之间。在北非和萨赫勒地区的历史上,殖民者为自身利益和统治便

^① UN Security Report: “Report of the Assessment Mission on the Impact of the Libya Crisis on the Sahel Region”, December 23, 2011, p. 6.

利,以简单方式任意、人为地划定疆界,而不考虑当地原有的社会和民族聚居分布情况,使一些具有相同历史和文化背景在古代部落被强行分割到不同的殖民地国家中,造成当今跨界部落的存在。

一方面,跨界部落的存在成为利比亚乱局在地区蔓延的“安全通道”。利比亚境内共存在 10 个跨界部落,分别跨越其与埃及、尼日尔、乍得、苏丹和突尼斯的边界,利比亚境内也有一些部落在与之并不直接相邻但相近的国家内也有分布,如马里,这些国家以及地区其他国家境内也存在各自的跨界部落。跨界部落的存在密切了相关国家间的关系,也因此成为利比亚乱局在地区扩散的一条重要途径。2012 年马里内战的一个重要起因即为分布在利比亚、阿尔及利亚、尼日尔等国的图阿雷格人与马里境内的图阿雷格部落共同谋求在马里独立建国。

另一方面,部落性格与意识也在客观上加剧了该地区的安全危局。部落性格使然,当两部落发生冲突,“外人”即是“敌人”,没有对与错,仅以内外区分。因此可以说,部落保护是一种无原则的保护,这一点早已为地区恐怖势力所利用。部落性格决定了部落成为恐怖分子的天然庇护。部落意识在一定程度上弱化国家统一意识,民众忠于部落胜过忠于国家,部落内犹如国中之“国”,由此导致国家法律对一些有部落归属的恐怖分子和恐怖事件的管束力不足。部落的复仇意识也导致冤冤相报的恐怖事件难休止。

利比亚的安全问题对地区安全影响重大,与之相关地区已成为恐怖主义蔓延的路径和暴恐事件的多发区。2013 年 5 月 13 日,联合国安理会轮值主席多哥总统福雷·纳辛贝在联大会议上指出,利比亚战争带来的“不稳定之弧”正在整个非洲范围内延伸,如果不加阻止,它将让非洲变成极端分子滋生地,并成为全球各地更大规模恐怖袭击的跳板。^①

三、关于利比亚及地区安全治理的思考

据上文可见,利比亚的安全问题已成为地区安全危局的催化剂,因此,应首先致力于利比亚安全问题的解决,进而扩展至对地区安全治理的思考。且

① “Arc of Instability Across Africa, If Left Unchecked, Could Turn Continent into Launch Pad for Larger-scale Terrorist Attacks”, Security Council, <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/sc11004.doc.htm>.

利比亚与其他地区国家间不仅有相关性,更有相似性,利比亚安全问题的解决将为地区安全治理提供可资借鉴的经验。

(一) 解决利比亚安全问题的出路

当前,利比亚的安全问题已成为其国内一大“顽疾”,与国家战后重建的整体进程互相掣肘:恶劣的安全形势使国家重建丧失稳定的环境,国家重建不顺增加安全治理的难度。因此,由于利比亚战后重建进程举步维艰,其安全问题的解决也必将是一场艰苦卓绝的持久战。利比亚安全问题的最终解决需具备以下国内条件和外部环境:

1. 国内各派别间的和解

当前利比亚安全危局的国内原因即是众派别间为争权夺利而厮杀混战,只有他们停止武力相向,共同致力于政治解决国内危机,相互包容,达成和解,才能有效遏制当前的安全危局,进而在国家建设过程中逐步增强国家统一感,弥合各种裂痕,最终彻底消除动荡隐患。但是,这在当前的利比亚难以实现。其冲突各方曾在联合国的斡旋下举行和谈并就立即停火达成共识,但却未能履约,冲突仍然持续。至今,每张停火协议都墨迹未干就已成为一纸空文。未来的和谈之路仍旧任重道远,且前景暗淡。从当前利比亚国内的情况看,各方间难以自主达成妥协与和解,需要外部力量更大力度地协助斡旋。

2. 外力帮助打击恐怖主义

利比亚当前政局动荡,权力处于真空状态,对于打恐既无良方,更无力作为,需要外部力量的有效帮助。然而,西亚非洲地区的一些国家将利比亚乱局作为博弈中的一颗棋子加以利用,这既加大了冲突的复杂性和解决的难度,更使得恐怖势力从中渔利。西方大国也将利比亚视为“瘟疫”,对其安全危局视而不见,避而远之,客观上为恐怖势力提供了“自由空间”。可见,当前利比亚安全问题的解决没有得到足够、有效的外力帮助,安全危局尚难扭转。

(二) 对地区安全治理的若干思考

面对日趋严峻的地区安全形势,安全治理问题是地区国家面临的共同难题。对此,应首先挖掘地区恐怖主义发展的深层根源,而后从客观实际出发,相关国家间密切配合,并与全球的反恐行动联合出击,才能逐渐收获效果。

1. 地区恐怖主义发展的深层根源

突尼斯、埃及、利比亚等地区国家的转型进入艰难期,宗教与世俗、民主

与民生、改革与稳定等多方面的矛盾不断加剧,导致社会秩序脆弱,甚至陷入长期动荡,客观上“助力”地区恐怖主义的发展。而西方制造的“利比亚模式”的破产及其在相关国家反恐战略收缩的后果都促使该地区恐怖主义的强劲发展。

(1) 教俗冲突致使恐怖主义发展

突尼斯、埃及、利比亚相继发生政权更迭后,伊斯兰势力在上述国家的政治进程中迅速崛起,进而蔓延至整个北非地区。伊斯兰力量的崛起改变国家及地区原本的权力架构,世俗派别不甘让权,教俗间的权力争夺战难以避免,催生暴力事件。而伊斯兰势力在“昙花一现”后却遭溃败,这如同圣战分子的孵化器,孕育着敌意,催生恐怖分子大军。以埃及现政权镇压穆斯林兄弟会为代表的北非多国对伊斯兰势力的打压导致地区极端主义强势反弹。

(2) 政府治理乏力促使恐怖主义发展

北非和萨赫勒地区多数国家的政府治理乏力,维稳能力低下,直接造成恐怖主义的发展。北非的埃及、利比亚、突尼斯等国处于政治转型期,政局不稳,历史上遗留的地方势力、部落势力、少数族群势力趁机扩大影响,使本就脆弱的国家政权进一步弱化,不利于民族和解和政权顺利过渡。萨赫勒地区地广人稀,贫困落后,宗教、民族、种族关系复杂,矛盾多发,政府管控能力非常有限。加之上述两地区国家资金与情报不足,军警能力不足,装备落后,都促使地区恐怖主义的发展。

(3) 经济和社会问题催化恐怖主义的发展

北非和萨赫勒地区国家的民众对其国内的高失业、贫富分化、腐败肆虐等经济和社会问题的强烈不满是一些国家陷入严重动荡的重要原因,而国家的动荡又使经济和社会问题陷入更加严重的危机。这种政治动荡与经济凋敝的恶性循环加剧民众的现实负担和失望情绪,使之易于接受恐怖主义思想的蛊惑。有西方学者指出,“革命后的混乱与失望将不可避免地成为‘基地’组织扩大影响提供机遇”。^① 埃及学者侯赛因·卡米勒·巴哈丁也曾在其《十字路口》一书中有言,“恐怖主义将会在世界各地继续存在,而且,随着持续不

^① Donald Holbrook, “Al-Qaeda’s Response to the Arab Spring”, *Perspectives on Terrorism*, Vol. 6, No. 6, 2012, p. 5

断的经济萧条及其对政治、社会和心理造成的冲击,恐怖主义还会愈演愈烈。”^①

(4) 西方反恐的功利化加重地区恐怖主义

2001年“9·11”事件的发生开启了美国全球反恐的大幕,此后其主导或参与的阿富汗战争、伊拉克战争、利比亚战争以及多次境外打击行动都以“反恐”为名。2011年西方国家发动“利比亚战争”创立了冷战后干预、颠覆他国的“利比亚模式”。但战后利比亚陷入了新的动荡之中。^②近年来,随着欧洲自感恐怖威胁增大,英、法等大国也大规模参与,甚至发起、主导所谓的“反恐”战争。西方的多次“反恐”战将西亚、北非以及萨赫勒地区的一些国家拖入战争泥沼,使整个地区呈现越“反”越“恐”的安全危局。对此,以美国为首的西方大国为保自身利益选择逃避:纷纷关闭驻动荡国家的使领馆、企业等,大规模撤侨,实施反恐战略收缩,推卸大国责任。西方在该地区安全问题上“只破不立”的做法使其反恐的功利化显露无遗,此举加重地区恐怖主义,甚至对世界的和平与发展起到一定的负面效应。

2. 地区安全治理的出路

当前,北非和萨赫勒地区的安全局势持续恶化,暴恐新生态逐渐成型,恐怖威胁日益严重,地区国家面临紧迫且棘手的恐怖治理难题。只有从客观实际出发,地区国家联手,并借助一切可以利用的资源,依据新形势随时调整适当方式,才能逐步控制局势,并最终实现地区安全。

(1) 地区国家稳定政权、发展经济为前提

当前,恐怖主义肆虐北非和萨赫勒地区,一场旷日持久、艰苦卓绝的反恐战争在所难免。但是,武力传统功能对打击恐怖主义的适用是非常有限的:其一,军事手段在一些时候由于其政治上的敏感性或可能造成的附带伤害使其并不是合适的选择;其二,随着恐怖活动方式多样化,军事打击因其灵活度欠缺而打击效力减弱;其三,军事手段能打击恐怖行动,却打不掉恐怖滋生的根源。因此,只有尽快实现地区国家的政权稳定 and 经济发展,才能从根本上打击和清除恐怖主义。

从地区国家内部看,北非和萨赫勒地区国家经济与民生问题长期得不

① 埃及 侯赛因·卡米勒·巴哈丁:《十字路口》,朱威烈、丁俊译,上海:上海外语教育出版社,2005年版,第60页。

② 王京烈《中东地区安全与大国干涉的影响》,载《西亚非洲》,2013年第6期,第35页。

到解决导致恐怖问题严重化。从整个地区看,由于弱国家(以经济和政权的脆弱性判定)在该地区内占据相当比例,整个区域的高度不安全则成为一个无法避免的结果。在这样的地区,一国内部面临的高度不安全将在整个地区产生“溢出”效应,使得地区总体安全以及邻国间关系的稳固变得极其困难。^① 利比亚战后乱局带来地区安全危局,原本的友好邻邦为自保而与之疏远:突尼斯、阿尔及利亚等国已谋求在与利比亚的交界地带建立缓冲区。在北非和萨赫勒地区,弱国家面临的不安全机理在各个层次(国内、地区、全球)都显露无遗。因此,该地区的恐怖治理需以各国稳定政权、发展经济为前提。

(2) 加强防范

众所周知,“预防胜于治疗”。在恐怖袭击发生之前将其阻止,对于安全治理尤为重要。对此,可采取如下措施:第一,加强反恐情报工作,即加强对恐怖活动的情报收集、分析、处理、传递和共享以及国家间的情报合作等;第二,加强对重点设施与场所的保护,如机场、地铁、油库、港口等,增加他们的稳固度和恐怖分子接近这些目标的难度;第三,加强网络监控,防控极端思想的传播;第四,加强对敏感地区和高危人群的监察;此外,及时解决容易激发恐怖行为的热点问题或各种矛盾,包括国内矛盾与国际冲突。

(3) 恐怖治理应方式多样

由于不同国家以及一国在不同时期面临的恐怖威胁不同,恐怖治理也应方式多样。从总体看,应采取打拉并举原则:一方面,对恐怖组织和恐怖分子要坚决打击;另一方面,在一些情况下,也不排斥与恐怖分子或组织进行接触、沟通、谈判与妥协的可能性,以使这些施暴者放弃恐怖方式。总之,针对不同性质和目的的恐怖问题应采取不同的应对方式。

(4) 全方位加大打击力度

国内层面,应根据地区国家的现实国情不断探索打击恐怖主义的有效途径,如,北非和萨赫勒地区国家的部落体制已被恐怖势力用做“保护伞”,同时也可在国家安全治理中发挥其积极作用,尤其利用好部落酋长在本部落中绝对权威的地位,首先争取部落酋长打恐的态度,进而实现部落内部的反恐。

^① [英] 巴里·布赞:《人、国家与恐惧——后冷战时代的国际安全研究议程》,闫健、李剑译,北京:中央编译出版社,2009 年版,第 157 页。

地区层面,加强地区国家间在恐怖治理方面的合作。在安全的视域下,所谓“地区”就是指一个独立而重要的安全关系次体系:若干国家共存于这个次体系中,由于地理位置的相近,他们的命运彼此联系在一起。随着恐怖主义的快速发展,单一国家已经难以有效防范和应对恐怖主义的威胁,因此各国致力于通过外交合作加强对恐怖主义的防范和打击。自2012年至今,萨赫勒—撒哈拉地区安全会议每年举行,与会者不仅有地区国家的代表,也有来自其邻近的北非、欧盟、东盟、西共体等国家代表,共同探讨反恐合作的方式与机制,以共同应对安全挑战和实现地区安全。主要机制有:建立边界安全预警系统,加强涉及边界安全的司法建设,建立信息互换机制,并切实履行双边和多边框架内的边界安全协议,共同打击恐怖主义和跨国犯罪。

全球层面,北非和萨赫勒地区的恐怖问题并非孤立存在,而是与当前世界多国所面临的恐怖问题相互关联,因此该地区的安全治理应与全球安全治理相互融合,密切配合,相互合作,以达到事半功倍的效果。任何安全研究都不得面对“无缝之网”(seamless web)这个问题,因为安全是一种关系现象。若不了解安全相互依存的国际模式,则无法理解任何一个国家、一个地区的安全问题。“无缝之网”要求地区乃至全球的安全治理需采取一种复杂的、整体主义视角。

(5) 加大国际社会支持力度

上文有述,北非和萨赫勒地区国家多为弱国家:政局不稳,经济发展滞后,社会问题多发。以上决定该地区的安全治理绝非易事,需要国际社会在多方面施以援手。首先,增加对该地区国家的经济援助和投资,助力其经济建设,以提升其自主发展能力。其次,国际社会应在尊重地区国家主权和领土完整的基础上,协助维护地区国家的稳定与安全。再次,针对地区国家间存在跨界部落这一突出特点,国际社会应致力于促成地区国家间在安全治理上的对话、互信与合作。值得注意的是,在执行以上方面时应首先听取地区国家的具体设想,在实施具体项目时应充分尊重当事国意见,从而使援助切实发挥作用。

四、结 语

利比亚的安全问题错综复杂,仅依靠其自身力量难以解决,但又尚未得到国际社会的有效支持,其国内安全形势依然严峻。与之密切相关的北非和

萨赫勒地区作为一个安全复合体^①也成为安全问题的多发区,甚至世界的恐怖枢纽,安全治理势在必行。在利比亚以及该地区其他一些国家内部,恐怖问题不是孤立存在,而是与国家面临的多种安全威胁相互交织;它也不是铁板一块,而是动态多样的。因此,国家安全治理不存在一招制敌、一劳永逸的解决方法,而需将其纳入国家总体安全议程,兼顾各种问题,适时调整政策,恰当分配资源。就整个地区而言,由于此地区安全复合体由多个弱国家构成,他们又带有共同的文化和种族特征,相互间的依存度和互动密度都很高,这种安全关系具有“内向内生性”特征。只有认清地区恐怖主义发展的客观情况和态势,以及地区国家的现实国情,才能有效实施安全治理。安全治理需要持续、耐心地关注与努力。

① 此处的安全复合体是指这样一群国家,它们首要的安全需求彼此联结在一起以至于其国家安全不能被孤立地加以审视。

The Impact of Libya's Turmoil Situation on African Security

WANG Jinyan

(Wang Jinyan, Ph. D, Assistant Research Fellow, Institute of West-Asian
and African Studies, Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract The security in Libya fell into a dangerous situation after Libyan war. Its security problems and state reconstruction hinder each other, now the former is more and more serious, the latter is stagnant. The security problems in Libya also exert negative impact on regional security through many ways, mainly on North Africa and Sahel, which made the security in Africa become deteriorate and complicated. Dealing with the security problems in Libya and the Africa, the solution of security problems in Libya should be firstly taken into consideration, which needs the compromising within the country, the cooperation in the Africa as well as the international support. As for the security management in the region, it still takes a heavy burden and embarks on a long run, it can not be well solved without collaboration among many sides, keeping pace with the times and working together with terror management in all over the world.

Key Words Libya; Security Problems; African Security; Security Management

(责任编辑: 钱学文)