

奥巴马政府中东反恐政策述评*

刘中民

摘要: 在奥巴马 2008 年取得总统大选胜利之际, 布什政府中东政策的沉重遗产即反恐优先与和平进程被边缘化的恶性互动, 构成了奥巴马中东政策和反恐政策需要面临的严峻挑战。基于当时的复杂局面, 奥巴马政府并没有很快提出新的国家反恐战略, 而是在整个中东战略之下进行反恐战略调整。伴随 2011 年 6 月美国《国家反恐战略》的出台, 奥巴马政府的反恐战略正式成型。中东反恐虽占据奥巴马政府重要地位, 但较之布什政府, 美国中东反恐的总体战略、反恐重点区域和对象、反恐手段均发生重要变化。奥巴马中东反恐政策的效果可谓喜忧参半, 表现为美国在具体的反恐收效方面取得了一定的成果, 但美国面临的恐怖主义威胁依然严峻。更为重要的是, 美国与伊斯兰国家的关系并未得到改善, 阿拉伯伊斯兰世界的反美主义仍然根深蒂固。

关键词: 奥巴马 中东 反恐

中图分类号: D81 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-4812(2013)04-0001-08

在反恐问题上, 奥巴马就任美国总统以来一直面临着十分严峻的挑战, 并突出表现为美国既要继续推进全球反恐斗争, 尤其是要严惩发动“9·11”事件的“基地”组织。同时, 其还要收拾布什政府“反恐战争”留下的伊拉克与阿富汗战争残局, 改变美国因反恐战争不断受损的国际形象, 特别是改变和重塑美国与伊斯兰世界的关系, 进而最大限度地减少反恐斗争对美国全球战略的掣肘。这也恰如 2011 年 6 月出台的美国《国家反恐战略》的开篇所言, 奥巴马试图“将反恐斗争置于既不主导美国人民的生活, 也不影响美国更广泛利益的背景之下”^[1]。

因此, 奥巴马一直试图改变布什执政时期全球反恐战争 (war against terror) 主导美国安全与外交战略的不利局面, 使反恐政策成为美国安全与外交战略的一部分, 进而将更多的战略资源投入到应对经济危机, 防范新兴大国崛起等重建美国领导地位的全球战略之中, 但又要收到可以彰显的反恐效果。用奥巴马自己的话说, 美国应进行“在道德上更容易被接受, 更加集中、更加灵巧、更加有效的反恐战役”^[2], 进而实现“打击、瓦解直至最终战胜‘基地’组织及其分支机构和支持者, 以确保美国公民和美国利益安全”^[3]这一反恐战略目标。

近几年来, 奥巴马对美国的反恐战略进行了全面的调整, 而如何调整针对中东的反恐政策自然构成了反恐战略调整的重点。因为无论是走出阿富汗和伊拉克反恐战争的泥沼, 还是重塑美国与伊斯兰世界的关系, 都是奥巴马面对的棘手难题。为此, 奥巴马在调整中东战略的同时, 制定并实施了一系列有别于布什政府的反恐政策。但美国国内和国际舆论多认为, 奥巴马除取得击毙本·拉登、削弱“基地”组织能力、美国本土安全保障相对增强等反恐成

* 本文为 2008 年教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“当代中东国际关系中的伊斯兰因素研究”(项目编号: 08JJDGJW256)、2010 年上海市哲学社会科学规划课题“中国热点外交的理论与案例研究”(项目编号: 2010BGJ002) 的阶段性成果, 同时得到上海市“曙光学者计划”和“211 工程”建设项目资助。

果外,美国所面临的反恐形势依然不容乐观;^[4]甚至有评价认为,奥巴马的反恐政策仍然是近十年来反恐战争政策的延续,尽管取得了部分成功,但美国所面临的反恐问题的挑战依然如故。^[5]在奥巴马取得总统连任之际,本文拟在宏观考察奥巴马反恐战略的基础上,从政策理念、反恐重点和反恐手段等方面分析和评估奥巴马政府中东反恐政策的调整及其效果。

一、奥巴马政府中东反恐战略的演变

在奥巴马2008年取得总统大选胜利之际,布什政府中东政策的沉重遗产即反恐优先与和平进程被边缘化的恶性互动,构成了奥巴马中东政策和反恐政策面临的严峻挑战。

首先,反恐作为布什政府中东战略的优先议题,尤其是在阿富汗战争后转而发动伊拉克战争,而后又深陷泥潭、无法撤足,导致中东和平进程被严重边缘化,其简单逻辑关系即美国中东战略的反恐优先及其战略方向的错误排斥和弱化了和平议题。

其次,受美国国内强大的犹太院外集团,以及美国视以色列为中东战略资产的战略定位影响。偏袒以色列构成了美国难以摆脱的战略僵化,其重要的消极后果是不仅导致美国的中东战略丧失了灵活性,而且刺激了反美、反以宗教极端主义和国际恐怖主义的滋生蔓延,同时也限制了除以色列以外的其他中东力量与美国的反恐合作。

2008年底加沙战事的爆发和塔利班势力与“基地”组织的卷土重来,使得推进国际反恐与中东和平进程,无可避免地成为奥巴马政府中东战略的主要议题。摆脱布什政府反恐与和平两大议题的矛盾紧张关系,建立和维持和平与反恐之间的兼容、平衡关系,进而实现美国中东战略的“回归平衡”(Restoring the Balance)^[6],无疑成为奥巴马政府面临的严峻考验。在此背景下,新总统需要“启动多样性的政策(multiple policies)以应对严峻的挑战,但他很快就会发现时不待我的紧迫。”“美国新总统的中东政策必须重新区分优先次序并调整其方向(reprioritize and reorient)”,^[7]必须“超越伊拉克”^[8]。

基于当时的复杂局面,奥巴马政府并没有很快提出新的国家反恐战略,而是在整个中东战略之下进行反恐战略调整。其内容包括:首先,放弃“先发制人”与“政权改造”的强力反恐政策,代之以加强中东国家的反恐能力与制度建设。美国反恐问题专家丹尼尔·拜曼、史蒂文·西蒙建议,“应将反恐纳入整体的中东战略,反恐不应再度充当美国中东政策的主驱动轮(driver)”;新政府反恐的重点应是加强地区反恐能力建设,强化“失败国家”的制度建设。^[9]在此背景下,奥巴马政府放弃了“全球反恐战争”的提法,他强调:“伊拉克事件提醒美国在有可能的情况下,应选择通过外交手段和建立国际共识的方式解决我们的问题。”^[10]

其次,对中东民主化采取更加务实的政策,“重新掌握道德制高点”。理查德·哈斯等人认为布什“民主改造”中东的政策造成了严重的消极后果,他们发出了在中东“校正政治改革议程”的呼吁,“在民主问题上,新总统需要在美国利益与价值观方面寻求可持续的平衡(sustainable balance),考虑到该地区的不稳定性,美国应该采取支持长期的、渐进性的民主化进程的政策”;美国应将民主化的希望“寄托于年轻一代”。他们认为,新总统面临的两项紧迫事宜是:关闭关塔纳摩湾监狱;将解决巴勒斯坦问题作为美国中东政策的优先议题。而更为长期的任务是建立“一个全新的、更为包容的、和平的中东新秩序。”^[11]奥巴马认为,尽管推动民主仍然是美国中东战略的重要议题,但包括美国在内的任何“一个国家不能也不应该将一种政治系统强加于另一个国家。”^[12]

最后,美国应重建反恐合作的多边国际框架。约瑟夫·奈认为,美国的单边主义政策已经将其“软实力”浪费殆尽,并提出三点建议以恢复美国的软实力:做出政策调整,在伊拉

克寻找一个政治解决的方案；做出更大的努力，促进中东和平进程；与盟友和国际组织进行更紧密的合作。^[13] 奥巴马高级反恐顾问约翰·布伦南指出，美国政府必须从根本上对打击恐怖主义的斗争重新定义，用一场集各方面国家实力于一体以击溃敌人的战役替代“反恐战争”；华盛顿必须将军事打击与更加持久的经济、外交和文化手段等“软实力”结合起来。^[14]

在具体的策略方面，奥巴马政府反恐政策的最大变化突出体现在反恐中心从伊拉克向阿富汗和巴基斯坦的“东移”。2009年3月，奥巴马提出了将反恐重心东移的“阿巴新战略”，其核心内容是：向阿富汗增兵2.1万人，训练和增加阿富汗军警，推动阿富汗全国和解；加强对阿富汗的经济援助与合作，将巴基斯坦纳入美国的阿富汗战略；放弃单边主义，采取国际合作的多边主义；设定明确标准衡量新战略的进度及其效果等。^[15] 通过实施“阿巴新战略”，美国将反恐重心集中于“基地”组织和塔利班势力活动猖獗的阿巴边界地区，并在加强军事打击的同时，支持阿政府与塔利班进行接触和谈判。总之，相对于小布什时期，反恐在美国中东战略中的地位呈相对下降的态势，其主要内容是从伊拉克撤军、与伊朗对话、启动和平进程、修复与伊斯兰世界的关系，其中心目标是重建美国在中东地区的形象。^[16]

直至2011年6月29日，奥巴马政府才发布《国家反恐战略》，这是“9·11”事件后继美国于2003年和2006年发布的两份《抗击恐怖主义国家战略》（National Strategy for Combating Terrorism）之后的第三份反恐文件。它既是对奥巴马执政以来反恐政策的总结，同时也是因本·拉登被击毙、美国从伊拉克和阿富汗撤军、西亚北非变局等形势变化的产物。该报告的内容主要包括：第一，明确界定美国面临的恐怖主义威胁。报告指出，“美国最突出的安全威胁一直来自‘基地’组织及其分支机构和支持者。” 报告具体强调了三个层次的内容：首先，尽管本·拉登被击毙是美国反恐的“战略里程碑”，但“这并不意味着‘基地’组织的终结”，该组织“仍将集中力量伺机攻击美国及其海外利益”。其次，“基地”组织网络在继续拓展，其分支已经扩展到了中东、非洲、中亚和东南亚地区，其共同目标是“通过攻击美国和其他西方国家的地区利益甚至美国本土，推进‘基地’组织的地区和全球议程”。最后，“基地”组织不断利用通讯技术的进步，宣扬其意识形态，“鼓动其追随者以它的名义发动对美国的恐怖袭击”，有些追随者甚至是美国公民。因此，美国本土受到恐怖袭击的危险在增大，“美国仍然处于与‘基地’组织的战争中”。基于上述认识，报告将美国反恐战略的目标确定为“打击、瓦解直至最终战胜‘基地’组织及其分支机构和支持者，以确保美国公民和美国利益的安全。”^[17]

第二，确立美国反恐斗争的指导原则^[18]。（1）坚守美国的核心价值（Adhering to U.S. Core Values）；（2）构建安全伙伴关系（Building Security Partnerships）；（3）适当运用各种反恐手段和能力（Applying Counterterrorism Tools and Capabilities Appropriately）；（4）构建弹性文化（Building a Culture of Resilience），建立有效的防御体系和应对机制。第三，明确美国反恐战略的总体目标^[19]。（1）保护美国人民、国土和国家利益；（2）瓦解、削弱和击败“基地”组织及其分支和拥护者；（3）阻止恐怖主义分子发展、获取和使用大规模杀伤性武器；（4）根除恐怖主义的避风港（safehavens）；（5）建立持久的反恐伙伴关系和能力；（6）削弱“基地”组织、分支和拥护者之间的联系；（7）消除“基地”组织的暴力极端主义意识形态及其影响力；（8）切断恐怖主义的活动手段。

第四，明确美国反恐的重点区域和领域^[20]。报告按重要性列出了九个重点关注区域和对象，以制定针对各“基地”组织及其分支和追随者的反恐对策。它们分别是：美国本土、南亚、阿拉伯半岛、东非、欧洲、伊拉克、马格里布和萨赫勒地区（即北非地区）、东南亚、中

亚。此外,报告还将“基地”组织的意识形态、理念和信息等传播列入了重点关注领域。

二、奥巴马政府中东反恐政策的主要变化

1. 总体反恐战略的变化

奥巴马政府中东反恐政策的总体原则是既要通过战略收缩,尤其是通过将反恐重点东移至阿富汗和巴基斯坦,增强反恐实效,又要改善美国在中东的国际形象,重塑美国与伊斯兰国家的关系。因此,奥巴马改变了布什政府反恐扩大化的做法,将打击“基地”组织的中东分支尤其是阿拉伯半岛分支和马格里布分支作为美反恐战略的重点,并致力于改善与伊斯兰国家的关系。

首先,奥巴马特别强调美国反恐斗争的对象为信奉“暴力极端主义”的“基地”组织,美国的反恐斗争既不是针对伊斯兰教的战争,也不是针对伊斯兰世界的战争。

在2009年6月访问埃及时,奥巴马特别强调指出,“美国目前没有,也不会和伊斯兰世界开战。”^[21]又如,美国《国家反恐战略》报告更加明确地指出,“美国谨慎地使用‘战争’术语描述与‘基地’组织的残酷斗争”,但美国“并非处于与伊斯兰教的战争之中,我们只是处在与特定的组织即‘基地’组织的战争中。”^[22]报告尽管也强调了真主党、哈马斯等组织的威胁,但更加集中强调“基地”组织的威胁。这与小布什政府将“恐怖分子——恐怖主义——支持恐怖主义国家——大规模杀伤性武器扩散国——邪恶轴心——暴政前哨”确定为反恐战争“打击链条”^[23],进而与导致美国反恐目标泛化、反恐战争扩大化的做法形成了鲜明的区别。

其次,力图改变美国因反恐战争不断恶化的国际形象,淡化美国与伊斯兰国家关系的“文明冲突”色彩,致力于通过政治、经济、外交和文化等多种手段,消除中东地区的反美主义根源,重塑美国与伊斯兰世界的关系。

奥巴马特别强调美国中东战略的整体性以及重塑美国与伊斯兰世界关系的重要性。他指出:“如果我们将这一地区视为一个整体,并向阿拉伯伊斯兰世界发出一个信息:我们将在相互尊重和互利的基础上建立一种新的伙伴关系,我们就将获得重大进展。”^[24]在开罗大学的演讲中,他特别强调要“在美国和穆斯林世界之间寻求一种全新的开端,这种开端建立在彼此的利益和相互的尊敬之上。”“美国和穆斯林世界是相互交叠的,遵循着共同的价值观:正义和发展的价值观;以及宽容和人类尊严的价值观。”“我们必须学会倾听彼此、互相学习、相互尊重;我们必须寻求共识。”^[25]

在总体上,奥巴马做出的重大战略调整是结束伊拉克战争,将反恐战争的重点从伊拉克转移至阿富汗和巴基斯坦;通过重启中东和平进程,关闭关塔纳摩监狱甚至启动与伊朗的对话等手段改善美国在中东的国际形象;利用“阿拉伯之春”,通过支持阿拉伯民众和反对派的抗议浪潮,继续改善美国在中东的国际形象。但事实上,美国在推动中东和平进程以及与伊朗对话方面均无建树,关闭关塔纳摩监狱的承诺至今也未能兑现;中东伊斯兰国家反美主义持续高涨的现实表明,改善美国与伊斯兰国家关系的目标也远未得到实现。

2. 反恐重点区域和对象的变化

中东地区仍是美国全球反恐的重点区域,但美国反恐的对象更加明确化,主要锁定在与“基地”组织关系密切的重点区域和组织,以及主要的“支持恐怖主义国家”,旨在锁定反恐重点,增强反恐实效。

在2011年美国《国家反恐战略》报告强调的九大重点区域中,直接属于中东的有三大区

域,包括:(1)阿拉伯半岛。美国在该地区面临两大威胁,一是“基地”组织阿拉伯半岛分支的直接进攻,二是该区域的大量资金流向“基地”组织及其分支和拥护者。美国将与沙特阿拉伯、阿联酋、科威特、巴林、阿曼以及也门等国加强合作,增强其政府管控力度,降低“基地”组织在该区域的影响力。(2)伊拉克。伊拉克的“基地”组织分支是美国在该区域主要打击对象。美国应致力于增强伊拉克安全部队的反恐能力,支持伊政府解决军队腐败和法律体制问题,并鼓励当地团体共同反恐。(3)马格里布地区。马格里布“基地”组织分支植根于阿尔及利亚,近来不断向南部的撒哈拉地区和马里北部转移,利用地区不稳定局势招募、培训武装人员,获取武器,制造多起恐怖事件,严重损害美国和西方国家的利益。美国将扩大与阿尔及利亚、毛里塔尼亚、马里和尼日尔等国的合作,制定近期计划和长远战略,铲除该区域的恐怖势力。当然,其他重点区域如南亚、东非、中亚以及作为重要反恐领域的“基地”组织意识形态传播,也都与中东有重要关系。

在奥巴马执政以来,美国国务院历年发布的年度报告即《关于恐怖主义的国家报告》(Country Reports on Terrorism)中,基本上都将中东北非(即中国中东概念所包括的西亚北非地区)作为一个区域加以考察。在2012年7月发布的年度报告中,针对中东地区恐怖主义的宏观形势分析主要集中强调了以下几点内容:第一,恐怖主义利用地区形势动荡增强自身影响力,并特别强调了利比亚武器流散特别是便携式防空武器(Man-Portable Air Defense System)落入恐怖组织之手导致的安全威胁。第二,强调了“基地”组织在中东三个主要分支,即阿拉伯半岛分支、伊拉克分支和马格里布分支以及黎巴嫩真主党的威胁。第三,强调了地区国家如伊拉克、阿尔及利亚、沙特、以色列和巴勒斯坦当局反恐能力的增强。^[26]

在2012年的年度报告中,古巴、伊朗、苏丹、叙利亚被指定为全球四大“支持恐怖主义国家”,其中三个国家为中东国家。报告称伊朗为头号“支持恐怖主义国家”,并特别强调伊朗对伊拉克什叶派武装、巴勒斯坦哈马斯组织以及巴基斯坦恐怖组织的支持,强调伊朗“伊斯兰革命卫队圣城旅”对叙利亚的渗透;强调“支持恐怖主义”已成为伊朗外交政策的工具,其影响范围甚至波及美国本土,策划刺杀美国驻沙特大使为最好例证;报告还谴责伊朗将恐怖联盟的触角延伸至加勒比和拉美地区。这在很大程度上是对伊朗核问题谈判陷入僵局、美国加大对伊朗制裁力度等政治现实的反映。报告也对叙利亚支持境外恐怖组织的做法予以了分析。其中不难看出,以上内容在很大程度上出于美国对伊朗和叙利亚施压,为可能采取的军事干预抢占道义制高点的考虑。

3. 反恐具体手段的变化

在反恐手段上,除强调反恐合作、综合运用多种手段、支持地区国家增强反恐能力建设等举措外,奥巴马政府在中东反恐手段的重大变化突出表现为改变布什政府反恐战争和政权更迭等战争手段,转而选择更加灵活、机动的反恐手段,尤其是将无人机打击和特种部队定点清除等作为主要反恐手段,以增强反恐的实战效果。

奥巴马政府的具体反恐手段日益从布什政府的大规模反恐战争转向低烈度的所谓“秘密战争”,以应对“基地”组织的非对称性消耗战。用奥巴马首席反恐顾问约翰·布伦南的话来说,美国需要的不是“锤子”,而是“手术刀”。据英国《泰晤士报》和美国《纽约时报》报道,2008年底奥巴马当选总统时,布什政府用于打击恐怖组织的特种部队在不到60个国家执行秘密任务;如今美国已经在70多个国家部署了特种作战部队,随时准备对恐怖分子发动攻击,其人数超过13000人,总预算已接近90亿美元。^[27]利用无人机进行定点清除也已成为奥巴马政府的主要反恐手段。美国目前在非洲、阿拉伯半岛和也门秘密修建了无人机基

地，重点打击索马里和也门的“基地”组织。

三、对奥巴马政府中东反恐政策的若干评估

奥巴马中东反恐政策的效果可谓喜忧参半，表现为美国在具体的反恐收效方面取得了一定的成果，但美国所面临的恐怖主义威胁依然严峻。更为重要的是，美国与伊斯兰国家的关系并未得到改善，阿拉伯伊斯兰世界的反美主义仍然根深蒂固。

奥巴马中东反恐相对成功之处主要体现在：

第一，美国本土安全相对得到了较好的保障。当前美国本土面临的大规模恐怖主义威胁得到了较好的控制，其面临的威胁主要是与“基地”组织有密切关系的“独狼”，他们或接受境外“基地”分支组织的培训，或通过网络等接受“基地”组织的意识形态，但他们试图发起的恐怖袭击多属未遂事件，进而使美国本土未发生重大恐怖袭击事件。

第二，击毙本·拉登等一批恐怖主义领导人物，是美反恐斗争取得的重大政治胜利。继2011年5月本·拉登被击毙后，2011年6月，1998年美国驻肯尼亚、坦桑尼亚大使馆爆炸案的策划者、东非“基地”组织的重要成员哈兰·法祖尔（Harun Fazul）在索马里被击毙；8月，“基地”组织二号人物阿提亚·阿布杜·拉赫曼（Atiya Abdul Rahman）在巴基斯坦被击毙；9月，“基地”组织阿拉伯半岛分支的重要人物安瓦尔·奥拉基（Anwar al-Aulaqi）在也门被击毙。^[28] 这些也是小布什政府大规模“反恐战争”未能取得的实质效果。

第三，奥巴马结束伊拉克战争，反恐重心东移的战略取得了相对成功。结束伊拉克战争符合美国的全球战略利益，使美国基本上摆脱了伊拉克的反恐战争泥潭，美军撤出后的伊拉克并未陷入严重失控局面；增兵阿富汗、加强与巴基斯坦的反恐合作，在本质上是对奥巴马政府将“基地”组织作为反恐重点这一战略的具体落实。虽然在执行过程中出现了诸多问题，但本·拉登被击毙等重大反恐成果的取得正是这一战略的结果。

当然，奥巴马的中东反恐战略并未能改变美反恐战略治标不治本的本质，美国在中东面临的恐怖主义威胁并没有得到根本改变，美国与伊斯兰世界的对立也未能得到缓解，甚至在近来大有冲突持续加深的态势。具体原因主要包括：

第一，奥巴马政府在推动中东和平进程方面有始无终，未能有效地解决巴以和平尤其是巴勒斯坦建国问题；在伊朗问题上在不能打开僵局后又转向布什政府制裁和高压的老路。美在中东和平进程与伊朗核问题上的毫无建树，使美在中东的战略困境未能得到改变。

第二，美国对中东变局后恐怖主义将日趋衰落的过度乐观判断，使美国的中东政策存在着较大的误判，尤其是忽视了“基地”组织的反弹能力和意识形态的社会动员能力，而美国在“阿拉伯之春”过程中的双重标准，也进一步加深了中东地区反美主义浪潮的反弹。

第三，在反恐实践中，美国违反国际法，运用越境打击、无人机轰炸等“秘密战争”手段，造成了大量无辜平民的伤亡，遭致了中东伊斯兰国家和穆斯林民众的强烈反对；而驻阿富汗士兵虐杀平民、焚烧古兰经事件和亵渎伊斯兰先知的电影事件等都进一步加剧了穆斯林民众的反美、仇美情绪。

中东变局发生以来，有利于恐怖主义发展的土壤并未随之消失。首先，中东地区形势的总体动荡有利于恐怖主义的新发展。阿拉伯国家经济困难的加剧和民生问题的突出，为恐怖主义滋生提供了更肥沃的社会土壤；其次，伊斯兰势力地位的总体上升态势有利于伊斯兰极端势力和恐怖组织的发展。“基地”组织阿拉伯半岛分支和马格里布分支等恐怖组织、圣战萨拉菲派等伊斯兰激进势力活动日趋猖獗；再次，反恐在美国中东战略中的地位下降和作为美

国反恐盟友的部分阿拉伯国家政权的倒台，弱化了国际反恐合作，在某种程度上减轻了恐怖势力面临的国际反恐压力；最后，阿拉伯国家的动荡尤其是利比亚战争，导致非法武器扩散问题泛滥，有利于恐怖组织获取先进的武器装备并发起大规模恐怖袭击。

总体来看，中东变局发生以来，“基地”组织的发展具有如下三个方面的特征：

第一，中东变局促使“基地”组织积极进行意识形态和策略调整。最初，国际舆论尤其是西方智库多认为，以和平抗议为主要形式，以世俗民主制度为主要政治目标的“阿拉伯之春”，在某种程度上削弱了“基地”组织宣传的以“圣战”方式建立伊斯兰国家的这一核心意识形态的吸引力；“基地”组织的处境十分尴尬，主要以发表声明的方式支持阿拉伯民众推翻“专制统治者”的抗议浪潮。但随阿拉伯国家转型陷入困境以及利比亚、也门、叙利亚局势陷入动荡，国际社会的认识开始发生变化，有观点认为阿拉伯国家的经济困难和社会动荡，乃至“阿拉伯之春”的失败，将使“基地”组织的意识形态重获吸引力，并导致国际恐怖主义的反弹。事实上，“基地”组织对“阿拉伯之春”的应对经历了从被动应对到主动塑造的过程。“基地”组织认为，“阿拉伯之春”的目标是推翻“阿拉伯独裁者”，而“基地”组织的“近敌”是“阿拉伯独裁者”，“远敌”是西方是美国，并号召打击“近敌”和“远敌”都是穆斯林神圣责任，试图将“阿拉伯之春”导向“基地”组织的意识形态轨道。

第二，马格里布“基地”组织的发展十分迅速。北非马格里布地区是中东剧变的重灾区，该地区的突尼斯、埃及和利比亚相继发生政权更迭，尤其是利比亚战争导致混乱局势和武器流散，有利于伊斯兰马格里布“基地”组织（Al Qaeda in the Islamic Maghreb, AQIM）的发展壮大。阿尔及利亚伊斯兰马格里布“基地”组织是基地组织在非洲的传统力量，而索马里“伊斯兰青年运动”（Shabaab）、利比亚伊斯兰战斗团（Libyan Islamic Fighting Group, LIFG）、尼日利亚“博科圣地”组织（Boko Haram）在中东变局后的发展十分迅速，与伊斯兰马格里布“基地”组织的联系日趋密切，并大有向撒哈拉以南非洲蔓延的态势。2011年“博科圣地”组织多次在尼日利亚、马里、乍得、毛里塔尼亚等地发动恐怖袭击，甚至卷入了2012年的马里政变；索马里“伊斯兰青年运动”则在东非地区的索马里、埃塞俄比亚、肯尼亚活动猖獗，其目标是在三国交界地区建立“东非伊斯兰酋长国”。

第三，“基地”组织阿拉伯半岛分支活动猖獗。2009年1月，沙特阿拉伯和也门的“基地”组织分支合并为“基地”组织阿拉伯半岛分支（Al Qaeda Arab Peninsula, AQAP），主要在也门南部活动。自2011年也门局势陷入动荡以来，“基地”组织阿拉伯半岛分支趁机占领了也门南部多座城市，其势力范围逐渐扩展。2011年5月28日，“基地”组织阿拉伯半岛分支曾一度占领也门南部阿比扬省省会津吉巴尔市，并宣布该市为“基地”组织在也门建立的“伊斯兰酋长国”的首都。也门官方称目前在南部阿比扬省、舍卜瓦省、贝达省、拉哈吉省和哈达拉毛省活动的“基地”组织武装人员仅有数百人，但也有资料称也门境内的“基地”组织武装人员保守估计有3000至5000人。此外“基地”组织阿拉伯半岛分支与索马里“伊斯兰青年运动”的联系在不断增强。

因此，在奥巴马的第二任期内，反恐仍将是美国中东战略面临的严峻挑战，并对美国的战略东移构成掣肘。

注释：

[1] National Strategy for Counterterrorism, June 2011, p.1.

http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf

- [2] “Obama’s remarks on Iraq and Afghanistan”, New York Times, 15 July 2008.
<http://www.nytimes.com/2008/07/15/us/politics/15text-obama.html>, accessed 14 June 2011
- [3] National Strategy for Counterterrorism, June 2011.
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf. p.1
- [4] Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal and Michael E. O’hanlon, *Bending History: Barack Obama’s Foreign Policy*, Washington DC: Brookings Institution Press, 2012.
- [5] Trevor McCrisken, “Ten years on: Obama’s War on Terrorism in Rhetoric and practice”, *International Affairs*, Vol.87, No.4, 2011, p.781.
- [6] Richard N. Haass and Martin S. Indyk, eds, *Restoring the Balance :A Middle East Strategy for the Next President*, Brookings Institution Press 2008. 该书是由美国布鲁金斯学会萨班研究中心 (Saban Center at the Brookings Institution) 和对外关系委员会的专家共同完成的研究报告, 对外关系委员会主任理查德·哈斯坦担任该项目的负责人。在这篇长达近 300 页的研究报告中, 主旨思想是全面总结布什政府中东政策的教训, 为 新任美国总统的中东战略出谋划策。
- [7] Richard N. Haass and Martin S. Indyk, eds, *Restoring the Balance :A Middle East Strategy for the Next President*, Brookings Institution Press 2008, p.1.
- [8] Richard N. Haass, Martin Indyk, “Beyond Iraq, A New U.S. Strategy for the Middle East”, *Foreign Affairs*, January/February, 2009.
- [9] Richard N. Haass and Martin S. Indyk, eds, *Restoring the Balance :A Middle East Strategy for the Next President*, Brookings Institution Press 2008, pp.187-216.
- [10] 《奥巴马开罗大学演讲全文》, http://news.163.com/09/0604/22/5B0DLSV40001121M_5.html
- [11] Richard N. Haass and Martin S. Indyk, eds, *Restoring the Balance :A Middle East Strategy for the Next President*, Brookings Institution Press 2008, pp.11-12.
- [12] 《奥巴马开罗大学演讲全文》。
- [13] Josef S. Nye, Jr., “America Must Regain Its Soft Power”, *IHT*, May 19, 2004, p.8. 转引自朱世达: “关于美国形象的思考”, <http://www.cp.org.cn/show.asp?NewsID=538>
- [14] 《奥巴马政府公布反恐新战略》, <http://world.people.com.cn/GB/9820791.html>
- [15] “A New Strategy for Afghanistan and Pakistan”, March 26, 2009,
<http://www.whitehouse.gov/blog/09/03/27/A-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan>
- [16] 唐志超, 刘权: “奥巴马政府中东政策初析”, 载《现代国际关系》2009年第7期, 第33页。
- [17] National Strategy for Counterterrorism, June 2011, pp.3-4.
- [18] *Ibid.*, pp.4-8.
- [19] *Ibid.*, pp.8-10.
- [20] *Ibid.*, pp.10-18.
- [21] 《奥巴马开罗大学演讲全文》。
- [22] National Strategy for Counterterrorism, June 2011, p.2.
- [23] 参见孙逊, 卓华: “奥巴马政府《国家反恐战略》评析”, 载《和平与发展》2012年第1期, 39页。
- [24] Obama-Biden Plan, <http://www.brackobama.com/issues/healthcare/>
- [25] 《奥巴马开罗大学演讲全文》。
- [26] Country Reports on Terrorism, 2011, United States Department of State Publication, 2012, p.92.
- [27] “美反恐秘密战升级, 特种部队在 73 个国家行动”, 载《时代周报》2010年10月24日。
- [28] Country Reports on Terrorism, 2011, United States Department of State Publication, 2012, p.5.

(作者简介: 上海外国语大学中东研究所教授, 博士, 上海, 200083)

收稿日期: 2013年2月

(责任编辑: 赵裴)