

萨赫勒地区面临的恐怖主义 威胁及其应对*

孟 瑾

内容提要 萨赫勒地区是非洲恐怖主义活动最为猖獗的地区之一。受到族群矛盾、武装冲突、贫困和自然灾害困扰，以及新冠肺炎疫情、乌克兰危机等外部因素的共同作用之下，近年来萨赫勒地区恐怖主义活动的频度和烈度明显上升，活动范围不断扩大。萨赫勒地区恐怖主义呈现出一系列新的特点：恐怖组织分化重组加速，两大极端组织集团对抗加剧；恐怖组织与本土社会融合程度加深，对本土社会控制能力增强；恐怖主义与跨国有组织犯罪、气候变化叠加效应凸显。国际及地区组织、域外大国、地区国家政府、地方自卫民兵组织等不同层级行为体介入了萨赫勒地区恐怖主义治理。由于治理主体缺乏有效协调，治理方式过度依赖军事手段，多维反恐理念未被充分重视等问题，导致恐怖主义治理成效不彰，滋生恐怖主义的土壤依旧存在。未来，在推动地区国家经济与社会快速发展、提升政府治理能力、发挥各国在反恐事务自主性的基础上，制定并实施协同有效的国际反恐合作战略，系应对萨赫勒地区恐怖主义的有效路径。

关键词 非传统安全 非洲萨赫勒地区 恐怖主义治理 联合国非洲联盟 西非国家经济共同体

作者简介 孟瑾，中国社会科学院西亚非洲研究所（中国非洲研究院）助理研究员。

非洲萨赫勒地区国家在独立后经历了跌宕起伏的发展历程。近年来，该

* 本文系中国社会科学院智库基础研究项目“外部因素对西亚非洲国家治理影响研究”的阶段性成果。感谢《西亚非洲》匿名审稿专家提出的中肯修改意见。文中错漏由作者自负。

地区饱受族群矛盾、武装冲突、贫困和自然灾害的困扰，是非洲恐怖主义活动最为猖獗的地区之一。相对恶劣的自然环境、较为单一的经济结构、错综复杂的族群构成、流动性突出的生产与生活方式使萨赫勒地区国家在国家建构过程中面临严峻挑战。20世纪90年代开启民主化进程以来，地区国家在民主转型过程中发生了诸多积极变化，却未能孕育有效的政治制度，塑造出国家解决结构性矛盾的能力。在国家建构进程中，国家治理能力不足使政府难以向民众提供基本的公共服务和安全保障，甚至失去对领土的有效管控。2020年以来，马里、乍得、布基纳法索、尼日尔等国发生军事政变，加剧了原有的内部失衡状态，使地区安全形势面临更多不确定性。同时，在新冠肺炎疫情和乌克兰危机等外部因素的冲击下，美国等域外大国回归地缘政治逻辑，将非洲视为大国博弈的新场域，损害反恐行动的协同性，地区反恐面临更大阻力。极端组织以此为契机加紧争夺地盘，扩大影响力。由此，恐怖主义在萨赫勒地区的扩散不仅进一步恶化了相关国家的安全治理困境，而且对中国企业、公民的海外安全和利益构成挑战。现有关于萨赫勒恐怖主义的研究多涉及其扩散原因及影响、极端组织的分化与重组，^①或聚焦某个极端组织和反恐行为体，^②而对该地区各层级恐怖主义治理分析不足。鉴此，本文拟在阐释现阶段萨赫勒地区恐怖主义发展特点的基础上，厘清参与反恐行动的各

① 参见刘青建、方锦程：《非洲萨赫勒地带恐怖主义扩散问题探析》，载《现代国际关系》2014年第11期，第23~28页；王涛、李洁：《社会文化视阈下萨赫勒地区极端组织的分化重组问题》，载《阿拉伯世界研究》2022年第4期，第98~120页；Clionadh Raleigh et al., “The Sahel Crisis since 2012”, *African Affairs*, Vol. 120, No. 478, 2021, pp. 123–143; Stephen Osaherumwen et al., “Securitisation Initiatives and the Lingering Security Challenges in Sub-Saharan Sahel Region: An Appraisal”, *Africa Security Review*, Vol. 30, No. 3, 2021, pp. 338–367; Mathieu Pellerin, “Les pays côtiers d’Afrique de l’Ouest, nouvelle terre d’expansion des groupes djihadistes sahéliens?”, Notes de l’IFRI, février 2022; Alain Antil, “Sahel: Soubassements d’un désastre”, *Politique étrangère*, n° 3, 2019, pp. 89–98.

② 参见王晋：《“基地”马格里布分支的组织演变与行为模式》，载《阿拉伯世界研究》2015年第2期，第52~64页；王涛、曹峰毓：《伊斯兰马格里布基地组织产生的背景、特点及影响》，载《西亚非洲》2016年第3期，第80~99页；刘中民、赵跃晨：《“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区的渗透及其影响因素分析》，载《国际展望》2018年第2期，第112~157页；张杰：《试析“伊斯兰国”及其主要分支宣传策略的内在逻辑与应对》，载《南亚研究》2020年第4期，第119~158页；侯宇琼、齐赵园：《试析非洲萨赫勒五国联合反恐行动的困境》，载《法语国家与地区研究》2021年第1期，第15~23页；Djallil Lounnas, “Le djihadisme au Sahel après la chute de Daech”, *Politique étrangère*, No. 2, 2019, pp. 105–114; Troels Burchall Henningsen, “The Crafting of Alliance Cohesion Among Insurgents: the Case of Al – Qaeda Affiliated Groups in the Sahel Region”, *Contemporary Security Policy*, Vol. 42, No. 3, 2021, pp. 371–390; Marc – Antoine Pérouse de Montclos, “La politique de la France au Sahel: une vision militaire”, *Hérodote*, vol. 1, n° 172, 2019, pp. 137–152.

类行为体，剖析当前恐怖主义治理困境，为中国更好地保护海外利益、深化对非安全合作提供参考。

一 现阶段萨赫勒地区恐怖主义的发展特点

萨赫勒地区恐怖主义活动的发展大体可以分为 3 个阶段：第一阶段为 2003 ~ 2012 年，阿尔及利亚反政府武装组织“萨拉菲宣教与战斗组织”（Salafist Group for Preaching and Combat）（后更名为“伊斯兰马格里布基地组织，Al - Qaeda in the Islamic Maghreb”）向萨赫勒地区转移，与马里境内的图阿雷格族反政府武装“阿扎瓦德民族解放运动”（National Movement for the Liberation of Azawad）相互勾连，催生出“西非统一与圣战运动”（Movement for Unity and Jihad in West Africa）、“信仰捍卫者”（Ansar Eddine）等本土极端组织，并于 2012 年 3 月占领马里北部市镇，继而建立“阿扎瓦德伊斯兰酋长国”（Islamic Emirate of Azawad）。第二阶段为 2013 ~ 2015 年，在法国“薮猫”军事行动（Opération Serval）的打击下，极端组织失去对马里北方市镇的领土控制，转而在农村地区组织零散的恐怖袭击，进入短暂的低谷重组期。第三阶段为 2016 年以来，极端组织活动频度烈度明显上升，活动范围不断扩大，社会动员和控制能力显著增强。该阶段恐怖组织活动与社会叛乱高度结合，极端组织建立据点，利用族群矛盾和民众不满情绪进行社会动员。具体而言，该阶段恐怖主义发展的新特点主要包括以下方面：

（一）恐怖势力分化重组且对抗加剧

2016 年以来，极端组织在萨赫勒地区的活动范围扩大至马里中部、布基纳法索，并开始向科特迪瓦、贝宁、多哥等几内亚湾沿海国家扩散，形成了以马里、尼日尔、布基纳法索三国交界地带和乍得湖盆地两大重点活动区域。^① 由于内部身份的差异与利益诉求的分歧，极端组织经历了复杂的分化重组过程。“大撒哈拉伊斯兰国”（Islamic State in the Greater Sahara）和“支持伊斯兰教和穆斯林”（Jama' a Nusrat ul - Islam wa al - Muslimin）成为该地区两大主要极端组织集团，分别是全球恐怖组织“伊斯兰国”和“基地”组织的分支。

^① 近年来，极端组织向几内亚湾沿海国家扩散势头迅猛。2019 年 5 月，贝宁境内发生第一起恐袭事件。2020 年起，“支持伊斯兰教和穆斯林”在科特迪瓦北部建立据点，并组织发动多起恐袭。2021 年 11 月，多哥境内也发生首起暴恐事件。

“伊斯兰国”于2014年在伊拉克兴起后不断向非洲扩散。2015年3月，“博科圣地”领导人阿布巴卡尔·谢考（Abubakar Shekau）宣布效忠“伊斯兰国”，成立“伊斯兰国西非省”（Islamic State West Africa Province）。^①2015年5月，阿德南·阿布·瓦利德·萨赫拉维（Adnan Abu Walid al-Sahraoui）带领部分具有极端倾向的“守卫者”（Al-Mourabitoune）^②成员分离出来，组建“大撒哈拉伊斯兰国”，并于2016年10月得到“伊斯兰国”的承认。尽管“大撒哈拉伊斯兰国”在组织架构上附属于“伊斯兰国西非省”，但近些年因其制造恐袭的能力迅速提升而逐步发展为“伊斯兰国”在萨赫勒地区最重要的分支。与此同时，为了应对外部竞争和整合内部资源，“伊斯兰马格里布基地组织”撒哈拉分支、“守卫者”“信仰捍卫者”“马西纳解放阵线”（Katibat Macina）于2017年3月联合成立“支持伊斯兰教和穆斯林”，实现了“基地”组织在萨赫勒地区跨族群的联合。该组织任命本土极端组织“信仰捍卫者”头目、图阿雷格族裔武装分子阿格·加利（Ag Ghali）为领导人，以实现领导层的本土化。

虽然“伊斯兰国”和“基地”组织在全球其他地区的分支存在公开冲突对抗，但是成立初期的“大撒哈拉伊斯兰国”和“支持伊斯兰教和穆斯林”在组织协调、情报、后勤等方面的合作较为紧密，共同谋划组织恐怖袭击，应对政府军打击。这一现象被视作“萨赫勒例外论”的表现。^③然而，双方的合作仅是迫于外部反恐压力、基于实用主义的短暂联盟。2019年下半年以来，两大极端组织集团之间竞争日益加剧，其激烈程度甚至高于与政府的对抗程度。仅在2019年7月至2020年8月间，两大极端组织之间共发生了65次冲突，造成至少490人死亡。^④实力差距缩小是两个极端组织之间竞争加剧的主要原因。“大撒哈拉伊斯兰国”在成立初期人员规模和行动能力远不及“支持伊斯兰教和穆斯林”，但是利用地方族群间的矛盾成功利诱和拉拢了

① 由于内部意识形态分歧，阿布巴卡尔·谢考于2016年8月被驱除出“伊斯兰国西非省”，其领导地位被巴纳维（Abu Musab al-Barnawi）取代。“博科圣地”继而分裂成巴纳维领导的“伊斯兰国西非省”派和阿布巴卡尔·谢考领导的“博科圣地”派。

② 2013年8月，“西非统一和圣战运动”与从“伊斯兰马格里布基地组织”分化出来的“血盟旅”（Al-Mulathamun Battalion）合并为“守卫者”。

③ Edoardo Baldaro and Yida Seydou Diall, “The End of the Sahelian Exception: Al-Qaeda and Islamic State Clash in Central Mali”, *The International Spectator*, Vol. 55, No. 4, 2020, pp. 69-83.

④ Héni Nsaibia: “Mali: Any End to the Storm?”, *ACLEDA*, December 17, 2020, <https://acleddata.com/2020/12/17/mali-any-end-to-the-storm>, 2022-11-13.

“支持伊斯兰教和穆斯林”中的部分成员，逐渐发展壮大。到 2019 年，“大撒哈拉伊斯兰国”的活跃程度已与“支持伊斯兰教和穆斯林”基本相当。^①此外，两大极端组织集团存在意识形态分歧。“支持伊斯兰教和穆斯林”侧重建立和维护与地方社群之间的联系，主张以据点形式在各地实行伊斯兰教法，建立伊斯兰主义政权。^②“大撒哈拉伊斯兰国”则主张严格践行保守的伊斯兰教法，在全球范围建立统一的哈里发帝国，多以暴力打压的方式实现社会控制。^③两大极端组织的意识形态差异加剧了二者间的矛盾冲突。

极端组织进一步实现重组且对抗加剧增加了地区恐怖主义治理的难度。其一，极端组织集零为整，实现了资源整合，提升了制造恐袭的能力。例如，“大撒哈拉伊斯兰国”吸纳了其他极端组织中思想最为极端的成员，进一步巩固了暴力“圣战”的意识形态基础，增强了自身战斗力。其二，整合后的极端组织集团更具隐蔽性和迷惑性，使反恐安全力量难以辨识集团下属成员组织，实现各个击破。例如，“支持伊斯兰教和穆斯林”采用“伞型”组织架构，其下属成员组织之间的关系相对独立。这种相对松散的组织形式既能使其成员在实施暴恐行动中保持一定的灵活度，又能增加其行动的隐蔽性。其三，恐怖组织之间的暴力冲突对抗进一步破坏了地区安全形势。2022 年 2 月，双方在马里北部加奥地区发生暴力冲突，造成该地区塔贾拉特（Tadjalalt）、蒂纳吉（Tinaghy）、巴卡尔（Bakal）等多个村庄居民被迫迁移。^④恐怖组织之间的矛盾关系不仅威胁当地民众安全，而且增加了恐怖主义治理的复杂性。

（二）恐怖组织与本土社会融合程度加深且控制能力增强

2012 年 4 月至 2013 年 2 月，“信仰捍卫者”联合“阿扎瓦德民族解放运动”在马里北部成立了“阿扎瓦德伊斯兰酋长国”，并推行伊斯兰教法。继

^① “Islamic State in the Greater Sahara Expanding its Threat and Reach in the Sahel”, Africa Center for Strategic Studies, December 18, 2020, <https://africacenter.org/spotlight/islamic-state-in-the-greater-sahara-expanding-its-threat-and-reach-in-the-sahel>, 2022-12-11.

^② Hafez Mohammed, “The Crisis Within Jihadism: The Islamic State’s Puritanism vs. Al-Qaida’s Populism”, *CTC Sentinel*, Vol. 13, No. 9, 2020, pp. 40-46; Adib Bencherif, “From Resilience to Fragmentation: Al Qaeda in the Islamic Maghreb and Jihadist Group Modularity”, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 32, No. 1, 2020, pp. 100-118.

^③ Clionadh Raleigh et al., “The Sahel Crisis since 2012”, p. 134.

^④ David Baché, “Violents affrontements entre groupes jihadistes rivaux dans le nord du Mali”, *Radio France Internationale*, février 15, 2022, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20220215-mali-violents-affrontements-entre-groupes-jihadistes-rivaux-dans-le-nord-du-mali>, 2022-06-20.

而，法国通过“薮猫行动”挫败了“圣战”组织在该地区实现极端伊斯兰化的图谋。此后，极端组织转而以国内外安全力量、地方政府代表为主要目标进行零散的恐怖袭击。然而，2016年前后，极端组织开始转变策略，在以“游击战”方式扩大活动范围的同时，在其占领地区实行“准国家”统治。主要体现在：其一，为地方民众提供医疗、教育服务和社会救济，以快速博取当地民众支持并实现社会动员。例如，“安萨鲁伊斯兰”在布基纳法索东部向民众提供药品，“马西纳解放阵线”在马里中部为当地群众提供大米等。^①其二，征收伊斯兰税（Zakat），以低暴力形式获取较为稳定的财政来源。例如，“马西纳解放阵线”自2017年起在其所控制地区开始征收伊斯兰税，“支持伊斯兰教和穆斯林”也在布基纳法索东部穆翁大区（Mouhoun）征收伊斯兰税。其三，建立以伊斯兰法官（Qadis）为支撑的司法诉讼体系，取代本土法律体系。地方社群间争端频发，但由于国家司法体系不健全且司法部门腐败问题严重，极端组织试图代替国家司法部门提供司法服务。“马西纳解放阵线”“大撒哈拉伊斯兰国”分别在其控制地区成立了伊斯兰教法法庭，以协调解决土地争端。^②其四，派遣治安专员处理安全问题，保障社区基本安全。“马西纳解放阵线”采取措施保障游牧民享用牧场的权利，并降低牲畜失窃的发生率。同样，“大撒哈拉伊斯兰国”也帮助当地牧民寻回被盗牲畜。^③其五，对社会文化生活实行严格的管控，并设立严苛的道德规范。例如，“大撒哈拉伊斯兰国”在其所辖地区禁止民众播放音乐、参与足球运动、饮用酒精类饮品等；“马西纳解放阵线”在公共场所实行性别划分，限制女性外出。^④

极端组织通过实行“准国家”统治为当地民众提供保护和基本的社会服务，在某种程度上弥补了国家在地方管理的缺失，填补了政府的治理空间。

^① Maclean Ruth, “Kalashnikovs and no-go Zones: East Burkina Faso Falls to Militants”, *The Guardian*, April 22, 2019, <https://www.theguardian.com/global-development/2019/apr/22/kalashnikovs-and-no-go-zones-east-burkina-faso-falls-to-militants>, 2022-04-20.

^② Natasja Rupesinghe and Morten Bøås, “Local Drivers of Violent Extremism in Central Mali”, *Norwegian Institute of International Affairs*, September 30, 2019, <https://www.nupi.no/en/publications/cristin-pub/local-drivers-of-violent-extremism-in-central-mali>, 2022-07-12.

^③ 值得注意的是，圣战分子以征税名义抢掠牲畜的事件时有发生。See Morten Bøås et al., “Explaining Violence in Tillabéri: Insurgent Appropriation of Local Grievance?”, *The International Spectator*, Vol. 55, No. 4, 2020, p. 130; Héni Nsaibia and Caleb Weiss, “Ansaroul Islam and the Growing Terrorist Insurgency in Burkina Faso”, *CTC Sentinel*, Vol. 11, No. 3, 2018, p. 24.

^④ Natasja Rupesinghe and Yida Diall, *Women and the Katiba Macina in Central Mali*, Policy Brief, No. 13, Norwegian Institute of International Affairs, 2019, p. 2.

但是, 极端组织实行“准国家”统治的根本目的是复兴萨拉菲主义政权, 建立政教合一治理体制, 此类统治通常以暴力威胁为手段, 在各方反恐行动力度加大的情况下可能消失或崩塌。因此, 它们的行为具有反社会性、暴力性和反复性。

(三) 恐怖主义与跨国有组织犯罪、气候变化叠加效应凸显

历史上, 由于北非与撒哈拉以南非洲具有很强的经济互补性, 萨赫勒地区的商品贸易和人员互动十分频繁。独立以来, 非洲国家继续以沿海城市及首都为中心发展经济, 萨赫勒地区大部分被边缘化, 加之地区国家疏于边境管理, 使之成为跨国有组织犯罪盛行的主要地区。自2012年“圣战”分子入侵马里北部以来, 极端组织与跨国有组织犯罪网络相互勾连, 共同危害地区安全。但是, 起初二者互动是零散的、偶发的, 有时甚至带有冲突性特征。然而, 随着萨赫勒地区安全形势不断恶化, 恐怖组织与跨国有组织犯罪集团之间形成了联合协作、互利共生的关系, 并呈现出一些新特征: 一是极端主义者直接参与跨国有组织犯罪活动。例如, “支持伊斯兰教和穆斯林”分支组织领导人及成员直接参与贩毒活动。^① 二是恐怖主义与跨国有组织犯罪活动之间界限日渐模糊, 其人员可以灵活实现身份转换, 降低了极端分子的辨识度, 使反恐安全力量很难精确锁定恐怖分子并实施打击。极端组织同跨国有组织犯罪团伙构成了复杂的武装集团网络, 社会普遍呈现军事化、暴力化趋势。

恐怖组织与跨境有组织犯罪人员之间的互动勾连愈发频繁紧密, 其目的主要有: 其一, 获取食物、药品等生活必需品以及武器、摩托车、汽油、通信设备等作战工具。^② 一些走私人员还选择在极端分子所在据点周围活动, 以便向其兜售商品。其二, 获取资金, 用于组织运作和人员招募。极端分子对走私物品征收过路费, 向毒品、人口和武器等贩运提供庇护并收取高额费用, 为维持组织的生存和发展提供资金保障。例如, “信仰守卫者”在马里北部控制了毒品走私路线, 并收取税费。^③ 其三, 与当地社会建立联系, 获取所占领地区民众的支持。布基纳法索政府对其东部边境多个国家公园和自然保护区

^① International Crisis Group, *Drug Trafficking, Violence and Politics in Northern Mali*, Africa Report, No. 267, 13 December, 2018, pp. 12-13.

^② Kalilou Sidibé, *Security Management in Northern Mali: Criminal Networks and Conflict Resolution Mechanisms*, Research Reports, Vol. 2012, No. 77, Institute of Development Studies, 2013, p. 27.

^③ Peter Tinti, *Drug Trafficking in Northern Mali: A Tenuous Criminal Equilibrium*, Research Paper, No. 14, ENACT, September 2020, p. 2.

的捕猎活动实施统一管理，以捕猎为生的当地民众仅能在周边从事盗猎活动，并将猎取的野生动物皮毛、象牙等物品走私至贝宁、多哥、尼日利亚等国。极端组织于2018年占领该区域后，支持当地民众直接参与捕杀野生动物活动。从中受益的当地民众，尤其是一些青年人因此加入极端组织，为其提供情报服务。

恐怖主义活动与气候变化的相关性也日益凸显。2014年，联合国防治荒漠化公约（UN Convention to Combat Desertification）秘书处的一份报告指出，恐怖袭击在荒漠化严重的地区更加频繁。^① 萨赫勒地区处于干旱与半干旱地带，生态环境脆弱，极易受到气候变化的影响。萨赫勒地区的气温上升速度是全球平均水平的1.5倍。受气候变化影响，该地区干旱程度加剧，水资源严重紧缺，牧场面积不断缩小。2020年以来，马里、尼日尔、布基纳法索部分地区多次发生洪灾，加剧水土流失程度，造成农获量大幅降低，大量人口背井离乡。据联合国难民署统计，2020年8月发生的洪灾造成萨赫勒地区112人死亡，350万人被迫离开家园。^② 气候变化造成的极端天气进一步加剧了迅猛增长的人口数量与日益稀缺的水草资源之间的矛盾，加速了恐怖主义在该地区的发展。^③ 气候变化对恐怖主义扩散的作用路径主要有：其一，该地区2/3以上的民众从事农牧业，对自然条件的依赖程度较高，在极端气候事件频发的影响下，人们失去基本经济来源，为极端组织招募成员提供了便利条件；其二，常年干旱导致可耕种面积缩小，使地区居民面临严重的粮食短缺问题，政府难以满足居民基本生存需求，使其进一步失去了民众的信任，使极端组织协调土地、水以及牧场等资源分配成为可能；其三，牧场面积不断缩小，导致游牧民迁移节奏紊乱。游牧民长时间侵占尼日尔河湾南部地区的农耕用地，激化了牧民内部以及农、牧民之间的矛盾。^④ 由此，极端组织利用恶化的地方矛盾进一步实现本土化，对所在地区施加影响力。

① UNCCD, *Desertification: the Invisible Frontline*, UNCCD Publication, November 2014, p. 4.

② “Inondations au Sahel: au moins 112 morts et plus de 700.000 personnes affectées”, *ONU info*, Septembre 24, 2020, <https://news.un.org/fr/story/2020/09/1078132>, 2022-12-26.

③ Lucia Santabarbara, *Sahel: Climate Change Challenge and Spread of Terrorist Organizations*, ICT, May 2020, pp. 12-18.

④ 农牧民冲突是马里族群冲突的重要表现形式，具体参见陈阿龙：《族群冲突、极端主义与马里安全形势》，载《中国非洲学刊》2022年第3期，第110~113页。

二 萨赫勒地区恐怖主义的多层级治理

恐怖主义在萨赫勒地区持续扩散，构成了地区安全的主要威胁。国际及地区组织、域外大国、地区国家、地方自卫民兵组织等不同层级行为体介入萨赫勒地区安全事务，试图遏制恐怖主义在该地区的发展。虽然萨赫勒地区恐怖主义的多层级治理使极端组织难以实施大规模的恐怖袭击，长期据点面积不断缩小，但针对平民的暴力袭击频次仍然居高不下。

（一）国际及地区组织层面

联合国、非盟、西非国家经济共同体（简称“西共体”）等国际及地区组织积极参与反恐行动，共同应对恐怖主义威胁，形成了以马里为重心，以萨赫勒五国集团联合部队（G5 Sahel Joint Force）为主要抓手的反恐前哨。

第一，联合国在萨赫勒地区恐怖主义治理中发挥着引领作用，是应对萨赫勒地区恐怖主义最重要的多边平台。在反恐战略上，联合国提倡采取标本兼治的综合战略应对萨赫勒安全威胁。联合国于 2006 年出台《联合国全球反恐战略》（UN Global Counter - Terrorism Strategy），致力于促进不同文明、文化、民族、宗教之间的对话，支持经济和社会持续发展，消除恐怖主义蔓延的基础。^① 具体到萨赫勒地区，联合国于 2013 年制定了以促进善政、建立复原力、加强和平与安全为支柱的《联合国萨赫勒综合战略》（United Nations Integrated Strategy for the Sahel）。为推进该战略的实施，联合国于 2018 年出台了“联合国萨赫勒支助计划”（UN Sahel Support Plan），促进萨赫勒地区的可持续和平与包容性增长。在反恐方式上，联合国致力于协调其他国际合作伙伴，提升反恐行动的协同性。联合国鼓励相关（次）区域组织创建反恐机制，并加强联合国系统在促进国际反恐合作中发挥作用。联合国协调非盟、西共体和萨赫勒五国集团于 2022 年 9 月成立萨赫勒地区安全与发展问题独立高级别小组，开展联合战略评估。^② 在反恐行动方面，联合国主要通过反恐怖主义

^① 参见《联合国全球反恐战略》（A/RES/60/288），<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/87/PDF/N0550487.pdf?OpenElement>, 2006 - 09 - 20.

^② “High - level Independent Panel on Security and Development in Crisis - torn Sahel Region Launched at UN”, *UN News* September 25, 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/09/1127931>, 2022 - 02 - 05.

办公室向萨赫勒五国集团及其成员国在刑事司法、边境安全管理、极端化预防3个方面提供支持。^①此外,联合国马里多层面综合稳定特派团(简称“马里稳定团”,MINUSMA),也在反恐行动中发挥支持和协助作用,包括保障安全、实现稳定和 protection 平民、支持全国政治对话与和解等内容。尽管打击恐怖主义并非其第一要务,但是马里稳定团向马里国防和安全部队、萨赫勒五国集团联合部队、法国部队等其他安全力量提供信息、行动和后勤支助,间接为地区反恐作出重要贡献。^②

联合国通过反恐支助项目提升了地区组织和国家的反恐能力,帮助其优化反恐战略和反恐工具。但是,作为建立在尊重和维护国家主权的原则基础上的政府间国际组织,联合国在协调反恐合作中仅能发挥倡导、推动作用。随着以美国为首西方大国对参与多边治理的意愿下降,马里稳定团的执行任务能力受限。2022年11月,德国、英国等国宣布不再参与马里维和行动,马里稳定团面临严重的人员、资金短缺问题。^③此外,东道国质疑联合国维和行动的有效性,认为自身实际需求没有得到充分尊重而不愿积极协助配合,马里稳定团陷入严重的信任危机。由于就政权合法性、政府军是否存在侵犯人权行为等问题存在分歧,马里稳定团与马里过渡政府之间矛盾不断激化。2022年7月20日,马里联合国维和部队发言人因在社交媒体发表“有偏见且不能让人接受”的言论而遭马里过渡政府驱逐。马里稳定团的空中、地面行动也因此受到限制,成为其执行维和任务的主要障碍。2023年6月30日,应马里政府要求,联合国安理会通过第2690号决议,结束马里稳定团授权。

第二,非盟、西共体是参与萨赫勒地区恐怖主义治理的主要传统(次)区域组织。非盟通常能比全球性国际组织更快速地应对非洲突发事件,而非洲次区域组织则在处理本区域事态时更为高效。^④在反恐战略上,非洲统一组

① UNCT, “Counter - Terrorism in the Sahel”, <https://www.un.org/counterterrorism/cct/counter-terrorism-in-the-sahel>, 2022-02-12.

② 参见联合国安全理事会第2480(2019)号决议, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/200/18/PDF/N1920018.pdf?OpenElement>, 2019-06-28.

③ “Mali: Briefing and Consultations”, *Security Council Report*, January 26, 2023, <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2023/01/mali-briefing-and-consultations-10.php>, 2023-02-12.

④ 胡二杰:《非洲联盟与非洲次区域组织的安全合作》,载《中国非洲学刊》2022年第4期,第101页。

织（即非盟前身）于 1999 年出台《防止和打击恐怖主义活动公约》（OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism）。公约强调反恐政策的自主性和适用性，提倡调动非洲大陆资源，协调次区域组织反恐机制应对恐怖主义安全威胁。^① 就萨赫勒地区安全问题，非盟于 2014 年出台了以善政、安全、发展为三大支柱的《非盟萨赫勒地区战略》（African Union Strategy for the Sahel Region）。在反恐行动上，2012 年 12 月，非盟协调西共体派出“非洲领导的驻马里国际支持特派团”（African-led International Support Mission to Mali, AFISMA），协助马里国防和安全部队击退占领马里北部的伊斯兰极端分子。该特派团于 2013 年 7 月被纳入马里稳定团。为继续在萨赫勒地区反恐行动中发挥作用，非盟于 2013 年 8 月在马里首都巴马科成立马里—萨赫勒非盟特派团（AU Mission for Mali and the Sahel, MISAHÉL），在非洲大陆范围调动资源应对萨赫勒地区安全威胁。非盟还于 2013 年 3 月启动了由 11 个萨赫勒—撒哈拉地区国家参与的“努瓦克肖特进程”（Nouakchott Process），以加强该地区反恐行动的安全合作和情报共享。在次区域组织层面，西共体于 2013 年出台了《西共体反恐政治宣言和共同立场》（Déclaration politique et la position commune de la CEDEAO en matière de lutte contre le terrorisme），制定了西非预防和根除恐怖主义及相关犯罪行为的行动框架，并提出“预防”（prévention）、“追踪”（poursuite）与“重建”（reconstruction）三大反恐支柱，在加强早期预警与情报协调的同时促进反恐训练与能力建设。在这一战略指引下，西共体于 2019 年出台《2020~2024 年行动计划》，在协调西非地区反恐行动、促进族裔对话、预防极端化等方面加强恐怖主义治理。随着近年来萨赫勒地区安全形势持续恶化，西共体成员国领导人在 2022 年 12 月举行的西共体峰会上宣布计划组建一支地区维和部队，以帮助成员国应对安全和恐怖主义威胁。^②

非盟和西共体在马里危机爆发初期及时协调非洲国家向马里派出军队，有效遏制了伊斯兰极端分子的进攻，但由于资源配置不均、机制供给不顺等

^① African Union, “The African Union Strategy for the Sahel Region”, <https://www.peaceau.org/en/article/the-african-union-strategy-for-the-sahel-region>, 2022-11-13.

^② 《西共体计划组建维和部队维护地区安全》，载光明网：<https://m.gmw.cn/baijia/2022-12/06/1303215118.html>, 2022-12-20.

问题，非盟难以推进非洲常备军建设。^① 成员国贡献能力差异及参与意愿不足导致非盟和西共体长期面临人员、资金匮乏问题。域外大国出于自身战略利益考虑倾向于同主权国家或较容易操纵的临时性安全联盟建立合作，（次）区域组织在恐怖主义治理中的作用在一定程度上被架空。

第三，萨赫勒五国集团等临时性安全联盟是地区国家应对恐怖主义威胁的专门机制。临时性安全联盟，又称“特立联盟”（ad hoc coalition），通常聚焦特定议题，仅由少数利益攸关方构成，具有行动力强，灵活性高的特点。2014年2月，马里、毛里塔尼亚、尼日尔、布基纳法索、乍得成立萨赫勒五国集团（G5 Sahel），并于2017年2月组建反恐武装力量——萨赫勒五国联合部队，其首要任务是加强成员国间边境地区协调配合，通过执行跨境巡逻任务确保边境稳定，应对地区安全与发展问题，共同打击一切形式的恐怖主义。但由于萨赫勒五国集团缺乏内部决策机制且资金过于依赖外部援助，其行动的有效性和自主性有限。萨赫勒五国集团设定的安全和发展目标难以实现，地区国家和民众对其信任度和期待值不断降低。2022年5月15日，马里过渡政府因原定在首都巴马科召开的萨赫勒五国集团峰会未如期举行而宣布退出萨赫勒五国集团所有机构。作为萨赫勒地区反恐行动的关键国家，马里退出萨赫勒五国集团将对该地区反恐机制造成严重冲击。

阿克拉倡议（Accra Initiative）是在传统（次）区域组织框架外的又一“特立联盟”。^② 为防止萨赫勒地区恐怖主义向几内亚湾地区进一步外溢，几内亚湾沿海国家贝宁、布基纳法索、科特迪瓦、加纳和多哥于2017年9月发起“阿克拉倡议”，马里和尼日尔于2019年以观察国身份加入。该倡议旨在促进信息情报共享、训练安全和情报人员以及开展联合跨境军事行动，每两个月举行一次专家会议，每5个月举行一次部长级会议。该倡议具有诸多优势：一是行政架构较为简单。中央协调部门设立在加纳国家安全秘书处，在各成员国的相关部委中设有联络点。二是自主性较强。该倡议由各成员国出资，不依赖于外部援助。三是将安全与发展项目相结合。2018年至2019年期间，成员国在边境进行了“库达尔古”（Koudalgou I、II、III）联合军事行

^① 王涛：《集体安全机制视野下的非洲常备军建设》，载《西亚非洲》2020年第2期，第127～133页。

^② John Karlsrud and Yf Reykers, “Ad Hoc Coalitions and Institutional Exploitation in International Security: Towards a Typology”, *Third World Quarterly*, Vol. 41, No. 9, 2020, pp. 1518 – 1536.

动，逮捕了近 700 名武装分子并缴获了大量自制武器。^① 但该军事行动持续时间较短，缺乏持续性，只是暂时阻止了恐怖组织在该地区的行动。^②

（二）域外大国层面

萨赫勒地区恐怖主义不仅关乎地区安全，而且是域外大国关注的重点。法国和美国是介入萨赫勒恐怖主义治理较多的域外大国，但其根本动机都是为了实现自身在萨赫勒地区的战略目标，为其经济利益和国家安全服务。

作为萨赫勒主要国家的前殖民宗主国，法国与地区国家保持着深入的军事合作关系，主要通过开展军事行动维护地区国家的政权和领土安全。在结束“薮猫行动”后，法国于 2014 年 8 月启动“新月形沙丘行动”（Opération Barkhane），向萨赫勒地区派遣约 4 000 名军人，力图通过与萨赫勒五国集团的军事合作协助地区国家更加灵活有效地应对恐怖主义威胁。在反恐策略上，法国注重反恐的“地区化”，即借助和动员地区安全力量和欧盟等多边机制开展反恐行动，以减少人员和财力投入。^③ 例如，法国支持地区国家创建本土反恐机制萨赫勒五国集团，并在其推动下于 2020 年 3 月创立了由多个欧洲国家特种部队组成的武装力量“塔库巴特遣队”（Task Force Takuba）。法国在萨赫勒的一些军事行动虽击毙了多个恐怖主义集团高级头目^④，但它对非安全援助根本上是维护自身主导权^⑤，其在打击地区恐怖主义方面收效甚微，引起马里当局和民众的强烈质疑，最终不得已于 2022 年 11 月宣布正式结束“新月形沙丘行动”。在从马里撤出后，法国军队于 2023 年 2 月结束了其驻扎在布基纳法索代号为“佩刀”（Opération Sabre）的特遣部队行动。在其军事行动受挫后，法国开始重新审视其在萨赫勒地区的军事部署，试图通过武器支持、

① Marlyse Noussi and Steve Tametong, “The Accra Initiative and the Fight Against Terrorism in West Africa”, *On Policy*, March 22, 2022, <https://onpolicy.org/the-accra-initiative-and-the-fight-against-terrorism-in-west-africa>, 2022-06-12.

② Sampson Kwarkye et al., “Can the Accra Initiative Prevent Terrorism in West African Coastal States?”, *Institute for Security Studies*, September 30, 2019, <https://issafrica.org/iss-today/can-the-accra-initiative-prevent-terrorism-in-west-african-coastal-states>, 2022-06-13.

③ Tony Chafer et al., “France’s Interventions in Mali and the Sahel: A Historical Institutional Perspective”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 43, No. 4, 2020, p. 490.

④ 法军于 2019 年 2 月、2020 年 11 月击毙了“支持伊斯兰教和穆斯林”两位关键成员，并于 2021 年 8 月击毙了“大撒哈拉伊斯兰国”头目阿德南·阿布·瓦利德·萨赫拉维（Adnan Abu Walid al-Sahrawi）。

⑤ 张春、张紫彤：《法国对非洲安全援助的演变及特点》，载《西亚非洲》2023 年第 2 期，第 115 页。

空中支援、特种部队培训等形式优化其在萨赫勒地区的反恐投入。

“九一一”事件后，美国迅速提升反恐在美国对非外交中的战略层级，其中萨赫勒地区是美国在非反恐的重要战线。在反恐机制上，美国于2002年至2005年先后推出“泛萨赫勒倡议”（Pan Sahel Initiative）和“跨撒哈拉反恐伙伴计划”（Trans - Sahara Counterterrorism Partnership），旨在加强相关国家对边境的控制能力，压缩恐怖主义组织的活动空间。^① 随着萨赫勒地区安全局势持续恶化，美国于2020年3月在萨赫勒地区设立特使职位。2021年12月，美国在其组建的全球打击“伊斯兰国”联盟下专门成立了非洲焦点小组，以遏制“伊斯兰国”在非洲的扩张。美国参与地区反恐的方式主要有：其一，建立军事基地。美军在萨赫勒地区的军事基地多为临时训练营，主要分布在乍得、马里、尼日尔、尼日利亚、布基纳法索、塞内加尔等国，其中尼日尔为美军部署军事力量的重心。^② 美国在尼日尔首都尼亚美和北部城市阿加德兹建有无人机空军基地，为地区反恐行动提供信息情报。其二，组织军事训练。美军在布基纳法索、尼日尔、马里等萨赫勒地区重点反恐国家组织“燧发枪”（Flintlock）联合军事演习，以提升地区国家反恐能力。由于萨赫勒地区恐怖主义向几内亚湾沿岸国家扩散势头迅猛，2023年度“燧发枪”军演于3月在加纳、科特迪瓦举行。其三，派遣特种突袭队。为直接打击恐怖主义，美军于2014年4月向尼日利亚派出“跨领域救援队”，介入营救奇博克镇（Chibok）被绑架女中学生的行动。但是，此类直接军事介入的反恐行动较少，美国更侧重通过双边途径向相关国家提供反恐援助。同时，借助法国在萨赫勒地区的军事存在，美国通过在情报收集、空中补给、战略物资运输等方面向法方提供支持，以较少的军事投入实现其战略利益。^③ 实际上，美国介入萨赫勒安全事务的根本目的并非反恐，而是维护其在非战略利益并抑制俄罗斯、中国等其他大国的地区影响力。近年来，俄罗斯加强与地区国家的安

^① See Lesley Anne Warner, *The Trans Sahara Counter Terrorism Partnership: Building Partner Capacity to Counter Terrorism and Violent Extremism*, Alexandria: Center for Complex Operations, March 2014, p. 1.

^② Nick Turse, “U. S. Military Says It Has a ‘Light Footprint’ in Africa. These Documents Show a Vast Network of Bases”, *The Intercept*, December 1, 2018, <https://theintercept.com/2018/12/01/u-s-military-says-it-has-a-light-footprint-in-africa-these-documents-show-a-vast-network-of-bases>, 2022-12-29.

^③ Murielle Delaporte, “US Military Support in Sahel: Allies at Work”, *Breaking Defense*, May 14, 2020, <https://breakingdefense.com/2020/05/us-military-support-in-sahel-allies-at-work>, 2022-12-24.

全合作引起了美国的警惕。^①为对抗俄非军事合作，美国通过了《打击俄罗斯在非洲恶意活动法案》。在萨赫勒地区反恐事务上，美国以零和博弈思维将其国家利益置于首位，难以契合地区国家需求，弥补地区安全缺口。美国提供的军事训练没能有效转化为反恐行动中的战斗力，反而为军人力量干预政治权力提供了必要的技术准备和人脉网络。近年来，曾受美国训练的军官在西非频繁发动政变，一定程度上导致地区局势动荡不安。

（三）地区国家层面

地区国家在萨赫勒恐怖主义治理中发挥着支柱作用，主要从法律框架、机构设置、国防投入、去极端化等方面采取一系列举措应对恐怖主义安全威胁。

第一，地区国家出台了反恐相关法律，为预防和打击恐怖主义及相关犯罪行为提供法律依据。例如，尼日尔于 2010 年出台了一系列打击恐怖主义及相关融资活动的法律。^②毛里塔尼亚和乍得也分别于 2010 年 7 月、2015 年 8 月出台了《打击恐怖主义法》。上述法律不仅用于严惩恐怖主义行为，也旨在约束和规范反恐安全力量，防止其在反恐行动中出现滥用职权行为。此外，地区国家设立打击恐怖主义专门机构，以提升相关部门的协调性。例如，为协调相关部门的反恐行动，布基纳法索政府于 2017 年 3 月设立国家恐怖主义危机管理行动委员会（Comité national opérationnel de gestion de crise terroriste）。该委员会由政府总理直接领导，成员包括开展反恐行动的核心部门负责人，即国防部部长、司法部部长、领土管理部部长、武装部队和宪兵总参谋长以及国家警察局、国家安全局和国家情报局总干事。^③尼日尔政府也于 2017 年 9 月设立国家打击恐怖主义、恐怖主义融资、暴力极端主义融资以及跨国有组织犯罪协调委员会。该委员会由尼亚美民事法院院长担任，是统领全国反恐工作的专门机构。^④

① 2021 年下半年，马里与俄罗斯雇佣兵集团“瓦格纳”秘密签订了安全服务协议，在马里部署 1 000 名俄罗斯雇佣军，协助马里军队打击恐怖主义并巩固过渡政府政权。同样，布基纳法索过渡政府总理于 2022 年 12 月对俄罗斯进行秘密访问，将与俄罗斯深化军事安全合作。

② “Déclaration de la délégation nigérienne au débat général sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international”，https://www.un.org/en/ga/sixth/70/pdfs/statements/int_terrorism/niger.pdf，2022-12-23。

③ Niagalé Bagayoko et Mahamoudou Savadogo, *L'architecture de sécurité intérieure burkinabé face à la gestion d'une crise multidimensionnelle*, Working Paper 898, Norwegian Institute of International Affairs, 2022, pp. 12-13.

④ *Curriculum de formation à l'attention des écoles de formation judiciaire et d'application à la loi, lutte contre le terrorisme au Niger*, Janvier 2018, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, <https://pejs-sahel.org/wp-content/uploads/2019/03/Niger-Curriculum-de-formation-Jan-2018.pdf>, 2023-02-23。

第二，地区国家将安全事务视为优先事项，不断加大国防投入应对恐怖主义带来的安全威胁（见表1）。例如，萨赫勒五国集团成员国的国防预算在政府支出中占比较大。除尼日尔外，其他四国占比均将近甚至超过10%，其中布基纳法索2021年的国防预算比2016年增加了近3倍。但受到经济实力限制，地区国家国防预算仍处于较低水平。2021年萨赫勒五国集团成员的国防预算之和仅为法国国防预算的3%。从军队人数看，萨赫勒五国集团成员国均面临不同程度的缺口。同时，有限的国防安全力量地域分布十分不均衡，其部署仍集中于城市和城郊地区，难以在全国领土范围内建立统一有效的安全保障网。此外，军队内部存在待遇分配不平衡、培训机会不均等、腐败现象严重、族群身份过于突出等问题，影响了军队的忠诚度和战斗力。

表1 2021年萨赫勒五国成员国防预算与军队规模

| 国家 | 国防预算（亿美元） | 国防预算占政府支出比例（%） | 正规军人数（人） |
|-------|-----------|----------------|----------|
| 布基纳法索 | 4.64 | 9.6 | 11 000 |
| 乍得 | 2.89 | 15.7 | 33 000 |
| 马里 | 8.63 | 10.5 | 21 000 |
| 毛里塔尼亚 | 2.12 | 12.5 | 16 000 |
| 尼日尔 | 2.05 | 5.5 | 5 000 |

资料来源：SIPRI Military Expenditure Database, <https://milex.sipri.org/sipri>, 2023-02-24; International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2022*, London: Routledge, 2022, pp. 523, 525.

第三，地区国家积极推动去极端化进程。一方面，有关国家政府通过动员宗教领袖、传统权威与极端分子建立对话，向其阐释和宣讲伊斯兰教的温和性，说服其放弃反政府的极端暴力行为。另一方面，面向抓获的伊斯兰武装分子组织职业技能培训，为其回归社会创造条件。例如，在毛里塔尼亚，该国政府于2010年1月以和平对话方式使47名极端分子放下武器，重归社会。^①自2011年以来，毛里塔尼亚未再遭受过恐怖袭击的侵扰。同样，尼日

^① Hassane Koné et Omella Moderan, “Dialoguer avec les djihadistes: enseignements mauritaniens pour le Sahel”, Mars 28, 2022, <https://issafrica.org/fr/iss-today/dialoguer-avec-les-djihadistes-enseignements-mauritaniens-pour-le-sahel>, 2023-02-12.

尔政府于 2017 年在西南部城市古杜马里亚 (Goudoumaria) 建立了一所去极端化中心。截至 2022 年 5 月, 共有 386 名伊斯兰武装分子在该中心完成了去极端化和再社会化过程。^① 此外, 地区国家加强双边安全合作, 谋求自主型反恐路径。例如, 尼日尔与布基纳法索于 2021 年 6 月、12 月开展了两次“坦利”(Taanli) 联合军事行动, 歼灭了上百名恐怖分子。^② 2022 年 9 月, 贝宁与卢旺达签署安全协议, 以应对恐怖主义带来的安全威胁。

(四) 地方自卫民兵组织层面

在地区国家安全治理方面面临资金、装备缺乏、成效有待提高的情势下, 自卫民兵组织遂成为混合安全体系的一部分。自卫民兵组织指协助国家安全力量保障公民安全的武装人员。^③ 萨赫勒地区自卫民兵组织的出现起初是为了应对盗窃等一般犯罪行为, 之后应对恐怖主义成为其主要任务。2014 年起, 布基纳法索的自卫民兵组织开始增多, “森林守卫者”(Koglweogo) 便是其中之一。马里、科特迪瓦也存在此类自卫民兵组织, 如“狩猎者兄弟会”(Dozos)、“信仰上帝的狩猎者”(Dan Na Ambassagou) 等。

在恐怖威胁较为严重的地区, 自卫民兵组织成为民众获取安全保障的主要途径之一。但此类武装组织在实践中存在诸多风险和问题: 其一, 打破族群平衡, 造成族群关系的恶化。自卫民兵组织通常基于族群属性吸纳成员。“森林守卫者”的成员大多来自莫西族 (Mossi)、古芒切族 (Gourmantché), “狩猎者兄弟会”主要成员由迪乌拉人 (Dioula) 构成, “信仰上帝的狩猎者”的主要成员为多贡人 (Dogon)。富拉尼族 (Fulani) 由于被认为是“圣战”者的同伙通常被排除在招募范围之外。^④ 以族群为单位的自卫民兵组织成员结构加剧了原有族群隔阂, 甚至造成社群间冲突。例如, 2018 年 12 月, 在布基

① “Des ex - combattants nigériens de Boko Haram achèvent leur déradicalisation”, Mai 31, 2022, <https://www.voaafrique.com/a/une-quarantaine-d-ex-membres-de-boko-haram-ach%C3%A8vent-leur-d%C3%A9radicalisation-/6597260.html>, 2023-02-12.

② “Opération Taanli 2: une centaine de terroristes neutralisés et de l’armement récupéré”, *Rtb*, Décembre 9, 2021, <https://www.rtb.bf/2021/12/09/operation-taanli-2-une-centaine-de-terroristes-neutralises-et-de-larmement-recupere>, 2022-06-09.

③ Antonin Tisseron, *Pandora’s Box. Burkina Faso, Self-defense Militias and VDP Law in Fighting Jihadism*, Dakar: Friedrich Ebert Stiftung Centre, 2021, p. 4.

④ “Burkina Faso: Polémique autour des volontaires contre le djihadisme”, *Afriqinfos*, Juillet 20, 2020, <https://afriqinfos.com/afrique-de-louest/burkina-faso-polemique-autour-des-volontaires-contre-le-djihadisme>, 2022-06-21.

纳法索中北部村庄伊尔古 (Yirgou), 不明持枪者杀害了莫西族村落的首领及其儿子, 引起“森林守卫者”的反击, 造成 100 多名富拉尼平民遇害。^① 此类族群冲突刺激更多的富拉尼人加入极端组织, 给恐怖组织扩大其影响力创造条件。其二, 自卫民兵组织的合法化使军民界限模糊。自卫民兵组织参与反恐行动使极端组织将平民视为武装人员, 并对其进行无差别袭击。根据武装冲突地点和事件数据库项目 (ACLED) 的研究报告, 极端组织通常以自卫民兵组织成员及支持者作为袭击目标, 有针对性地对其实施报复行动。^② 例如, 2021 年 5 月, “支持伊斯兰教和穆斯林”在布基纳法索东部村庄科杰尔 (Kodyel) 杀害了近 30 名村民, 以报复当地村民向自卫民兵组织输送人员。其三, 尚不健全的相关法律难以对自卫民兵组织成员的行为进行规范。为加强对自卫民兵组织的管理, 布基纳法索国民议会于 2020 年 1 月通过了《保卫祖国志愿者法》(Loi des volontaires pour la défense de la patrie)。根据该法案, 18 岁以上的布基纳法索公民通过与政府签署合同可作为国防安全的补充力量, 在必要时使用武器保障所属村庄或居住辖区的安全……自卫民兵组织成员必须尊重族群、性别差异以及信仰自由, 不得执行司法警察和治安警察的职能。^③ 但一些自卫民兵组织成员仍出现对犯罪嫌疑人实施审问、监禁以及其他侵犯人权的行为。^④ 同样, 2022 年 2 月, 马里军队发表公告指控部分自卫民兵组织对民众实施复仇性质的暴力行为。^⑤ 此外, 国家允许社群武装化但不具备相应的监管能力, 加剧了社会暴力化趋势。民兵组织成员仅在接受 14 天培训后便可获得使用武器的权力。尽管法案规定民兵组织成员仅能在服役期间且经指挥官授权后使用枪支, 但是这些武器的管制和储存规范并不明确, 为

① “Burkina Faso: Le Bilan de l’attaque de Yirgou s’alourdit et passe de 30 à 46 morts”, *Jeuneafrique*, Janvier 4, 2019, <https://www.jeuneafrique.com/698033/politique/burkina-faso-13-tues-dans-une-attaque-suivie-de-represailles-intercommunautaires>, 2022-09-04.

② Sam Mednick, “In Burkina Faso, Arming Civilians to Fight Jihadists. What Could Go Wrong?”, *The New Humanitarian*, March 9, 2020, <https://www.thenewhumanitarian.org/feature/2020/03/09/burkina-faso-jihadists-vigilantes-civilian-law>, 2022-07-11.

③ Edouard K. Samboé, “Volontaires pour la défense de la patrie: les parlementaires disent ‘oui’ au ministre de la défense”, *Lefaso*, Janvier 21, 2020, https://lefaso.net/spip.php?page=web-tv-video&id_article=94464&rubrique4, 2022-06-12.

④ Harmonie Toros, *La gouvernance informelle des groupes armés non étatiques dans le Sahel*, Kent: University of Kent, Octobre 2019, p. 12.

⑤ Héni Nsaibia, “ActorProfile: Dan Na Ambassagou”, *ACLED*, May 9, 2022, <https://acleddata.com/2022/05/09/actor-profile-dan-na-ambassagou>, 2022-09-10.

枪支的非法流通创造了条件。^①

三 萨赫勒地区恐怖主义治理面临的困境

尽管反恐已成为萨赫勒地区国家的第一要务，但恐怖主义在该地区的扩散势头仍十分迅猛，恐怖主义治理成效不彰，恐袭事件数量及死亡人数呈直线上升趋势。^② 当前，萨赫勒地区恐怖主义治理主要面临以下困境。

（一）治理主体缺乏有效协调

面对安全治理需求的激增，尽管各层级治理主体提供了不同的安全治理机制和手段，但是仍存在诸多问题，严重影响了反恐有效性。

第一，治理机制叠加，消耗反恐资源。例如，萨赫勒五国集团的成立对西共体构成了路径、资金以及合法性竞争，造成了不同地区安全机制之间的资源消耗。^③ 尽管临时性安全联盟具有灵活性突出、高度本土化等优势，但与传统（次）区域组织存在重叠和竞争，交叉的成员关系对政策计划实施的有效性产生负面影响。

第二，治理主体的目标优先级存在差异，反恐行动难以协调。例如，在反恐行动中，马里稳定团将保护民众安全置于首要地位，萨赫勒五国联合部队则注重边境地区管控，而“新月形沙丘行动”的重点目标为剿杀恐怖组织头目、正面打击恐怖集团。反恐机制的目标差异导致反恐力量分散，削弱了反恐的实际效力。

第三，治理主体的战略诉求不同，阻碍反恐合力的形成。一方面，在地缘博弈和权力逻辑回归的背景下，域外大国难以形成共识性合作。西方大国把萨赫勒安全问题作为争夺非洲和平安全事务主导权的重要筹码，以自身战略利益为核心制定反恐政策，导致参与恐怖主义治理的积极力量被分化，不利于国际反恐合作的推进。另一方面，马里、布基纳法索等地区国家对西方主导的反恐行动丧失信心，试图通过拓展安全合作伙伴、加强地区国家安全

^① Hassane Koné, “Where Do Sahel Terrorists Get their Heavy Weapons?”, Institute for Security Studies, February 12, 2020, <https://issafrica.org/iss-today/where-do-sahel-terrorists-get-their-heavy-weapons>, 2022-09-23.

^② *Global Terrorism Index 2022: Measuring the Impact of Terrorism*, Sydney: Institute for Economics & Peace, March 2022, p. 47.

^③ 张赫:《萨赫勒五国集团与地区反恐问题探析》,载《江南社会学院学报》2022年第1期,第59页。

合作等方式谋求自主型反恐路径。尽管地区国家自主意识的增强有助于提高反恐政策的适用性和反恐行动的有效性，但萨赫勒地区国家普遍面临反恐资金和装备短缺、军队作战能力有限等问题，短期内仍难以独自遏制极端组织的扩散势头。可见，域外大国、地区国家等治理主体之间的竞争和矛盾关系使萨赫勒地区反恐合作难以取得实质性突破。

（二）治理方式过度依赖军事手段

当前，军事行动仍是萨赫勒地区恐怖主义治理倚重的最重要方式。法国和萨赫勒五国集团集中于马里、布基纳法索、尼日尔三国边界的联合军事行动，在一定程度上干扰了极端组织的内部运转，短期内破坏了其实施暴恐行为的能力。但是，局限于军事层面的反恐行动难以有效遏制恐怖主义的蔓延。2022年，马里、布基纳法索、尼日尔因恐怖袭击等暴力冲突造成的死亡人数较上年增长了50%。^①习惯传统正面战争的安全力量难以应对极端组织“游击式”袭击，无法在非对称、非常规战争中完全剿灭暴恐人员。相反，反恐行动的“安全化”和“军事化”导致恐怖分子与国内外安全力量之间的对抗性增加，并刺激极端组织的分化重组，形成“愈反愈恐”的局面，^②如“支持伊斯兰教和穆斯林”的出现在一定程度上是极端组织在反恐军事行动的外部压力下进行力量整合的结果。

尤其值得关注的是，反恐军事行动中侵犯人权、违反法律现象的存在，不仅损害了地区国家政府和军队的公信力，而且严重影响反恐成效。尽管联合国将尊重人权和实行法治视为反恐斗争的根基，西共体也将遵守国际法和保护人权纳入反恐政治宣言，但反恐力量多元，无法完全避免“以暴制暴”行为的发生。同时，极端分子、犯罪分子、武装分子身份的重叠使反恐安全力量难以对其进行分辨，进而导致反恐对象的扩大化。反恐安全力量将某一族群（如富拉尼族）机械地等同于极端分子或其同伙的做法使民众丧失对安全力量的信任，将更多的平民推向极端组织。^③

^① Henry Wilkins, “Deaths, Instability Increase Across the Western Sahel in 2022”, VOA, December 29, 2022, <https://www.voanews.com/a/deaths-instability-increase-across-the-western-sahel-in-2022-/6888640.html>, 2023-02-01.

^② Richard Reeve and Zoë Pelter, *From New Frontier to New Normal: Counter-terrorism Operations in the Sahel - Sahara*, London: Remote Control Project, 2014, p. 3.

^③ “Sahel: End Abuses in Counterterrorism Operations”, *Human Rights Watch*, February 13, 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/02/13/sahel-end-abuses-counterterrorism-operations>, 2022-09-23.

（三）多维反恐理念未得到充分重视与践行

尽管萨赫勒地区恐怖组织受到“圣战”异化思想的蛊惑，组织上接受全球恐怖组织的控制和支持，但伊斯兰极端主义在萨赫勒地区的根基并不深，萨赫勒地区恐怖主义的产生和扩散更多与经济发展落后、族群矛盾凸显、族群构成复杂、部落矛盾激化等本土变量密切相关。萨赫勒地区恐怖主义的扩散本质上是相关国家经济政治结构性问题在安全层面的集中体现。经济上，以农牧业为支柱的经济结构对自然条件的依赖程度较高，气候变化的加速以及落后的生产方式使得有限的资源加重了民众的生存压力和不同社群间的矛盾。极端组织利用被边缘化社群的不满情绪和不同族群之间的矛盾招募成员，进而实施暴恐行为。政治上，在多党代议民主制下，中央政权治理注重维护其在政治精英和选民集中的中心城镇，难以有效触及边远地区。由此，“圣战”组织利用国家治理能力不足在所控制地区建立“准国家”统治，与其所控制地区的民众之间建立起另一种性质的社会契约，使国家角色在社会治理机制中逐渐淡化。^①

针对萨赫勒恐怖主义的复杂性，各层级治理主体制定了多维反恐战略，主张通过全领域的综合手段来遏制和消除恐怖主义，但在反恐实践中萨赫勒地区经济政治根源性问题未能得到充分重视，促进地区发展的相关项目并非恐怖主义治理的优先事项。例如，《联合国全球反恐战略》出台十年后，联合国秘书长在关于《联合国全球反恐战略》实施情况的报告中指出，与加强执法和安全措施相比，消除恐怖主义蔓延条件等预防工作未得到足够的关注与资源投入。同样，萨赫勒五国集团成立的宗旨为安全与发展并重，通过改善区域治理、恢复发展来减小恐怖主义带来的安全威胁。但在具体落实过程中，法国更侧重安全特别是军事领域，而发展等其他政策支柱主要由萨赫勒五国集团及其成员国承担。^② 由于后者缺少必要的资金和技术，大部分发展项目难以推进。可见，经济社会发展不平衡、国家治理能力不足，亦即萨赫勒地区未能有效实现社会、经济、政治共享性发展，是滋生萨赫勒地区恐怖主义的根源。^③ 这决定了地区反恐事业的长期性，根除恐怖主义不可能一蹴而就。

^① Morten Bøås and Francesco Strazzari, “Governance, Fragility and Insurgency in the Sahel: A Hybrid Political Order in the Making”, *The International Spectator*, Vol. 55, No. 4, 2020, p. 2.

^② 张春、张紫彤：《法国对非洲安全援助的演变及特点》，第112~113页。

^③ 王涛、李洁：《社会文化视阈下萨赫勒地区极端组织和分化重组问题》，第120页。

四 结语

自2012年极端组织入侵马里北部以来，萨赫勒地区遭受恐怖主义的侵扰已逾十年。极端组织利用萨赫勒地区不平衡的政治经济结构、不同社群间的矛盾以及地方治理的缺失加速分化重组，增强与本土社会的联系，在巩固原有据点的同时迅速向几内亚湾沿海国家扩散。

面对恐怖主义袭击在萨赫勒地区爆发式增长之势，国际社会难以开展步调一致的反恐行动予以遏制。在长期存在的内部失衡问题与新冠肺炎疫情、乌克兰危机等外部因素的叠加冲击下，地区反恐治理困境日益加剧。地区国家经济与民生问题未得到根本解决，治理能力孱弱不能满足民众的基本生存需求，造成主要地区国家政变频发、政局震荡，进一步削弱了地区国家应对恐怖主义安全威胁的能力。军人政府的政权合法性问题亦限制了国际反恐合作的开展。在逆全球化浪潮下，大国之间的消极互动多于积极合作，萨赫勒地区反恐治理合作让位于地缘政治博弈，以美国为首的西方大国根据其自身利益制定的反恐战略无法弥补地区安全缺口。地区国家试图掌握反恐行动的自主权，但有限的资源和能力在短时期内仍不足以独自应对安全威胁。因此，只有破解地区国家经济发展欠佳难题这一影响社会不稳定的“震荡源”，提升国家治理能力回应本土社会的基本诉求，切断极端组织与本土社会的联系，制定持续、协同的国际反恐合作战略，发挥地区国家在反恐事务上的自主性才是应对萨赫勒地区恐怖主义的有效路径。具体而言，在战略上，推动地区国家经济与社会发展，实现以发展促安全；在策略上，将反恐治理的主导权赋予地区国家，践行以促进萨赫勒地区内生性发展为中心的综合反恐策略；在机制上，建立以西共体、非盟等（次）区域组织为主导的多边反恐治理平台，发挥域外治理主体的资金、武器、技术支持作用，优化全球反恐治理资源。由于萨赫勒地区恐怖主义具有高度复杂性，滋生恐怖主义的本土经济社会土壤不可能在短期内消失，国际社会和地区国家保持长期的战略定力，进行持久战是最终根除萨赫勒地区恐怖主义的关键。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）