

當前國際反恐成效之省思與分析

巨克毅

國立中興大學國際政治研究所教授兼所長

一、前言

自 9.11 恐怖攻擊事件以來，國際社會面對恐怖主義的犯罪與威脅活動，已逐步建立共同打擊懲治恐怖主義罪行之共識，並已加強國際反恐合作。然而在美國大力主導下的國際反恐進程，其成效仍然有限。依據美國國務院於 2005 年 4 月 27 日公布的《2004 年度各國反恐怖主義形勢報告》指出：美國儘管加強了國內安全措施，在伊拉克與阿富汗採取軍事行動，並已加強國際反恐合作，但是反國際恐怖主義的鬥爭仍然任務艱巨。迄今、全球各地不斷有恐怖主義攻擊事件，去年（2004）國際恐怖主義之攻擊事件數共計達 651 次，死亡人數有 1970 人，受傷人數有 6704 人，人質綁架數達 710 人。

在伊拉克地區，美國受到以札卡維（Al-Zarqawi）為首的恐怖團體（蓋達組織在伊拉克的領導人）之自殺暴力嚴重攻擊。依據美國國防部的一份意外解密報告指出：從 2004 年 7 月到 2005 年 3 月底，聯軍在伊拉克共遭到 15527 次襲擊。2005 年 4 月份迄今（5 月中旬），在伊拉克的自殺爆炸攻擊事件更達到高峰，已有 160 餘次，共計造成二千餘人傷亡。由上述統計數字分析，全球反恐作戰與反恐措施，其效果仍令人非常沮喪，國際反恐合作前途仍然充滿一片荊棘。

二、國際反恐合作與主要措施

國際反恐合作是一項整合與持久的戰略任務。美國布希政府制定反恐怖主義政策，並指導反恐戰略計畫。茲分述如下：

（一）布希總統的反恐政策主張：

第一、不對恐怖份子做出任何的讓步，不與他們做任何交易。美國政府絕不對將美國官員或普通公民被劫為人質的個人或團體，做出任何的讓步。美國將利用一切正當手段，使遭到劫持的美國公民安全返回。但與此同時，美國政府的政策是絕不向劫持人質者繳納贖金，絕不因此而釋放囚犯、改變政策和做出其他任何的讓步。

第二、勢將恐怖分子繩之以法。不管需要多長時間，美國都會捉拿襲擊

美國人及破壞美國人資產的恐怖主義分子。

第三、孤立支持恐怖主義的國家並對他們施加壓力，迫使他們改變所作所為。被指定支持恐怖主義的國家有六個：古巴、伊朗、利比亞、北韓、蘇丹和敘利亞。（美國政府已於 2004 年 10 月將伊拉克從名單中除名。

第四、幫助同美國合作并需要援助的國家增強反恐怖主義能力。美國通過反恐怖主義援助（Antiterrorism Assistance, ATA）項目向一部份友好國家的執法及安全機構提供培訓、設置和相關援助。培訓課程涉及機場安全、探測和處理炸彈、營救人質及危機管理。最近在培訓中設置的一個“截獲恐怖主義組織項目”有四門課程，教授在恐怖主義團體有機會發起政擊以前，查明并逮捕這些恐怖分子的技巧。在過去 20 年中，反恐怖主義援助項目為 141 個國家的 48000 多名官員，提供了各方面的反恐怖主義培訓。

（二） 美國反恐戰略—4D 戰略計畫：

美國反恐戰略計畫有四：擊敗(defeat)，杜絕(deny)，減少(diminish)與保衛(defend)等四項戰略。

1. 擊敗：通過鏟除（恐怖主義）庇護所、領導集團、金融和指揮、控制及通訊能力來擊敗恐怖組織。
2. 杜絕：透過其他國家合作，對恐怖分子支持者採取行動，制止向恐怖分子進一步提供贊助、支持和給予庇護所。
3. 減少：爭取國際社會以共同的努力和資源集中于滿足合理的政治和社會需求，并減少面臨最大威脅的國家之安全漏洞，從而取消恐怖份子企圖利用的基本條件。
4. 保衛：保衛國家以及美國國內外的公民與利益。

（三） 確保美國本土安全

為求反擊蓋達恐怖組織之攻擊美國本土，美國政府動員國內外各相關單位付出更大努力，以求確保本土安全。主要機關有：

1. 國土安全部

2. 聯邦調查局(FBI)
3. 司法部
4. 國務院
5. 國防部
6. 其它中央與各州政府單位

(四) 國際反恐合作與行動

美國政府為打擊恐怖主義，擴大與深化國際反恐合作，尋求國際社會支持，並與夥伴國家共同合作進行反恐活動。主要內容如下：

1. 美國與英、法等國家合作，主要透過外交管道，共同維護2003-2004 新年期間的空中安全。
2. 美國與英國、巴基斯坦共享情報資源，公開揭露阻止蓋達恐怖組織對美國金融攻擊計畫。
3. 美國透過外交與軍事協助，與阿爾及利亞、馬利、茅利坦尼亞、尼日、利比亞及查德等北非國家之間合作，並讓該地俘虜與恐怖團體領袖帕拉（AL-Para）返回阿爾及利亞受審。
4. 協助在伊拉克，哥倫比亞，菲律賓，沙烏地阿拉伯與巴基斯坦等國執行反恐法律，給予各國反恐訓練，並將恐怖份子繩之以法。
5. 美國政府與國內與國際夥伴加強聯繫，共同努力阻止恐怖主義之金融資源獲得。
6. 美國與 G8 國家領袖，在 2004 年共同達成促進新的國際交通安全計畫，並與 G8 各國政府進行國際反恐合作。
7. 美國與東協(ASEAN)與亞太經合組織(APEC)進行論壇，持續加強與擴大打擊國際恐怖主義與跨國犯罪等方面之合作。主要透過部長級會議，與亞太各成員國在反恐議題上共同努力，加強進行反恐鬥爭，並增強各國的反恐能力。

三、美國主導下的國際反恐成效不彰

當前以美國為首的國際反恐合作計畫與工作，目前實施成效並非令人滿意，

主要原因如下：

- (一) 美國強勢領導、單極霸權號令天下：美國採取「先發制人」戰略，未經聯合國授權，發動對阿富汗與伊拉克戰爭，失去國際社會的多數支持。在後冷戰時代國際社會主要強調國際合作與國際建制，但是美國往往以其國家利益為優先考量，自私自利結果，必然導致「失道寡助」的下場。
- (二) 美國採取雙重標準與以暴制暴的反恐行動：美國政府主觀認定以支持恐怖主義國家為目標，採取強勢的軍事打擊，不但未能消弭恐怖主義，反而以暴制暴，陷入怨怨相報的惡性循環之中。目前美國在伊拉克戰場上遭受自殺暴力攻擊，顯然證明其所採取之「以暴制暴」行動，必然遭受重大挫折。
- (三) 美國強力推動中東民主化戰略：其以武力為後盾，強行推銷美國民主價值觀念，企圖改變穆斯林世界的政治、宗教與文化等世界觀與生活觀，引起伊斯蘭國家與人民的普遍反感；由於美式民主帶有霍布斯式的弱肉強食般之霸權思維，反而導致全球反美力量的聚集與再生，進而形成恐怖主義力量之湧現。
- (四) 美國忽視國際恐怖主義根源，治標不治本：美國政府無法深入瞭解恐怖主義背後的政治、經濟、社會原因，例如：全球貧富懸殊、社會不正義、南北差距與衝突，全球經濟自由化的危機，單邊主義與霸權主張等因素，導致矛盾與衝突一再發生。國際社會必須共同正視全球恐怖主義滋生的根本因素，才能有效防治恐怖主義的再生。

四、結語

當前國際社會在反恐議題上，有著不同思考方向，以美國新保守派當家主導下的國際反恐主張，主要以現實主義、單邊主義、霸權主義、軍事武裝力量為打擊恐怖主義之依據，並採取「以暴制暴」的戰略與戰術，其結果不但未能消弭恐怖主義及其暴力活動，更造成全球恐怖主義滋長的潛在威脅。另一種思考方向則是採取全球共同合作，在聯合國的主導下，深入探討國際恐怖主義的根源問題，共同以國際建制與和平手段，共謀解決恐怖主義問題。今日、吾人究竟應採取那一種思考方向與解決方案，有待具有仁慈與智慧者的判斷與決擇。