

新冠肺炎疫情下的非洲恐怖主义发展态势

鲍家政

【内容提要】新冠肺炎疫情凸显了非洲国家的安全脆弱性，尤其是恐怖主义借助疫情在非洲大陆蔓延发展。疫情不仅掣肘了非洲国家和国际力量的反恐行动，还引发了非洲国家经济与社会的深层危机，这些客观上助长了恐怖主义的滋生。疫情下，世界恐怖主义出现回潮，“伊斯兰国”加强与非洲本土恐怖组织的联系，恐怖主义在非洲大陆活动的频率和烈度都有所提高。疫情还为恐怖组织提供了宣传机会。除了物理危害外，还存在恐怖主义解构非洲社会的深层风险。面对恐怖主义，非洲国家需要从多维度加以应对。

【关键词】新冠肺炎疫情；恐怖主义；非洲；“伊斯兰国”

【作者简介】鲍家政，中国社会科学院大学西亚非洲研究系博士研究生（北京，102488）。

新冠肺炎（COVID-19）疫情的流行不仅是全球卫生危机，也是国际安全危机，尤其对于非洲大陆而言。自2020年初新冠肺炎疫情流行以来，非洲大陆的恐怖主义活动呈现显著增加态势，萨赫勒地区、乍得湖盆地、非洲之角、莫桑比克等地恐怖分子的猖獗活动引发了世界的关注。根据2020年全球恐怖主义指数（Global Terrorism Index），世界恐怖主义的中心逐渐向非洲大陆转移，全球恐怖主义活动增加最多的十个国家中有七个都是撒哈拉以南的非洲国家。^①

^① 这七国为：布基纳法索、莫桑比克、刚果（金）、马里、尼日尔、喀麦隆和埃塞俄比亚。参见 *Global Terrorism Index 2020: Measuring the Impact of Terrorism*, Sydney: Institute for Economics & Peace, November 2020, p. 2.

从总体上看,后冷战时期非洲大陆的恐怖主义经历了两个发展阶段。第一阶段为冷战后至2010年“阿拉伯之春”(Arab Spring),这一时期非洲大陆的恐怖主义以本土化为主,影响范围多集中在次区域内的一个或几个国家。同时,非洲本土恐怖组织与域外恐怖组织的联动有限,“基地”组织(Al-Qaeda)仅通过“伊斯兰马格里布基地组织”(Al-Qaeda in the Islamic Maghreb)与索马里“青年党”(Al-Shabab)等少数组织对非洲大陆进行点状影响。第二阶段为“阿拉伯之春”至今,这一时期非洲大陆的恐怖主义蔓延加剧,本土恐怖组织同“基地”组织和“伊斯兰国”(Islamic State)呈现出较强的联动态势。2010年“阿拉伯之春”引发西亚北非国家动荡,给予恐怖主义扩散以可乘之机。与此同时,“伊斯兰国”的强势崛起以及“伊斯兰国”与“基地”组织的竞争行为加剧了恐怖主义对非洲大陆的渗透。在此背景下,非洲大陆已不单是西亚地区恐怖主义“外溢”的区域,还进一步成为恐怖组织活动的新战场。近年来,在世界恐怖主义形势相对好转的情况下,非洲大陆的恐怖主义形势却出现了恶化。新冠肺炎疫情作为突发变量,进一步激化了非洲大陆的恐怖主义发展态势。2021年8月19日,联合国反恐负责人弗拉基米尔·沃龙科夫(Vladimir Voronkov)就对疫情下非洲恐怖主义的发展态势表示了担忧。沃龙科夫认为2021年以来恐怖主义在非洲大陆迅速蔓延,恐怖主义变得更加数字化和去中心化,并与当地其他形式的冲突杂糅在一起。^①

一 新冠肺炎疫情客观助长恐怖主义发展

新冠肺炎疫情不仅改变了普通民众的生活,也对恐怖主义产生了深刻影响。虽然各国政府封闭边境、加强社会管控、取消公共集会等措施在一定程度上限制了恐怖组织的活动和人员招募,^②但恐怖主义的本质就是非对称性和投机性,互联网增强了恐怖主义活动的隐蔽性和便利性,长期与国际反恐力量相斗争也使得各恐怖组织具有很强的生存韧性。从

^① “Islamic State Threat Moves Online, Expands Across Africa: Senior Counter-terrorism Expert”, UN News, August 19, 2021, <https://news.un.org/en/story/2021/08/1098112>. Accessed 2021-8-20.

^② Gary Ackerman and Hayley Peterson, “Terrorism and COVID-19: Actual and Potential Impacts”, *Perspectives on Terrorism*, 2020, 14 (3), p. 60.

总体上看,新冠肺炎疫情为恐怖主义在非洲大陆的发展和扩散带来了很多时机。新冠肺炎疫情引发非洲国家在政治、经济、社会等领域发生诸多变化,给了恐怖主义更多的滋生空间。

(一) 新冠肺炎疫情掣肘非洲国家反恐

一方面,新冠肺炎疫情的流行使非洲国家的安全议题排序产生了变化。为了应对复杂的疫情,非洲各国政府不得不将更多的安全资源部署到抗疫领域。例如,尼日利亚军队直接承担运输病人、保护抗疫物资的职责。肯尼亚军方在加强宵禁和管理社会秩序外,还肩负着运输防疫物资、保护医疗设施、提供医疗支持的重任。安全资源向抗疫领域的倾斜使得非洲国家原本就较为脆弱的反恐力量捉襟见肘,本土原有的恐怖势力借此机会得到了喘息和反弹。

另一方面,新冠肺炎疫情使得非洲国家联合反恐被迫中断。关闭边境、暂停航班、禁止域外人员入境等措施都影响了非洲国家的区域性反恐合作。还有部分非洲国家因担心本国士兵健康和需要采取严格的封锁管控措施而暂停了区域反恐行动甚至召回了部队。

(二) 经济与社会危机加剧恐怖主义滋生

对于非洲大陆而言,新冠肺炎疫情流行不仅是短期的健康危机,还是影响深远的经济和社会危机。作为世界主要的初级产品供应地,新冠肺炎疫情引发的全球经济低迷重创了非洲国家的对外出口和经济增长。根据世界银行的计算,在新冠肺炎疫情的影响下,撒哈拉以南非洲 2020 年经济遭受 25 年来的首次衰退,经济增长率为 -3.3%。疫情还将使非洲大陆 4000 万人陷入极端贫困,抵消非洲大陆五年来的脱贫进展。^① 在经济困境下,诸多文化水平较低的人群面临失业和收入大幅度下降,进而陷入饥饿。饥饿与贫困是比新冠肺炎疫情更为致命的威胁,恐怖组织往往利用此制造和激化社会矛盾,散布极端主义思潮,并以经济条件为筹码,加大成员招募力度。

疫情还改变了人们原有的生活方式,流离失所、生活落差、贫富差距、失去亲人等都将引发非洲社会的焦虑感和恐惧感,而这种不确定性

^① World Bank Group, *Africa's Pulse: An Analysis of Issues Shaping Africa's Economic Future*, Washington DC: The World Bank, October 2020, p. 1.

和心理挫折往往使人们更容易采取激进方式行事。^①此外，疫情还导致大量非洲人尤其是青年学生群体赋闲在家。据统计，非洲大陆有 99% 的学习者（约 2.53 亿人）因学校停课而赋闲在家，^②极端分子利用此机会通过网络增强与民众的互动并加强宣传和加大招募力度。^③

（三）政府抗疫不力激化极端主义

在疫情下，大多数非洲国家政府无法提供充足的社会公共产品，执政党与在野党、主体民族与少数民族、不同社会阶层和宗教团体之间无法公平公正地分享抗疫物资，这无疑使得民众对政府的信心降低。特别是在涉及宗教、民族等问题时，抗疫物资的分配不公往往会激化二元对立的极端思潮。非洲政府因抗疫而实施的部分社会禁令也引发民众不满。以乌干达为例，政府的限制和禁令使得一些弱势群体无法获得及时的社会服务。^④在坎帕拉，受政府严格封锁措施的影响，许多零售业者的利润率趋近于零。^⑤在非洲，零售行业是许多人维持生计的手段。布基纳法索、尼日尔、马里等多国都出现了关于民众抗议政府关闭开放型交易市场的冲突。^⑥政府关闭宗教机构和暂停宗教集会等措施则会引发宗教信仰徒的不满和对抗。

此外，部分在疫情中举行大选的非洲国家利用疫情压制反对派和操控选举，助长了整个区域的暴力极端主义。多国选举都涉及执政党以抗疫为借口，取缔反对派社会活动、控制反对派领导人等行为，进而引发众多暴力示威活动。在反对势力和不同政见者不断被推向边缘的情况下，恐怖主义对其的吸引力更大。

① Clark McCauley and Sophia Moskalenko, "Mechanisms of Political Radicalization: Pathways Toward Terrorism", *Terrorism and Political Violence*, 2008, 20 (3), p. 419.

② World Bank Group, *Africa's Pulse: An Analysis of Issues Shaping Africa's Economic Future*, Washington DC: The World Bank, October 2020, pp. 36 - 37.

③ Abdul Basit, "The COVID-19 Pandemic: An Opportunity for Terrorist Groups?", *Counter Terrorist Trends and Analyses*, 2020, 12 (3), pp. 7 - 12.

④ Pádraig Carmody, Gerard McCann, Clodagh Colleran and Ciara O'Halloran eds., *COVID-19 in the Global South: Impacts and Responses*, Bristol: Bristol University Press 2021, p. 152.

⑤ Tabea Lakemann, Jann Lay and Tevin Tafese, *Africa after the COVID-19 Lockdowns: Economic Impacts and Prospect*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, October 2020, p. 6.

⑥ Loïc Bisson, Anna Schmauder and Johannes Claes, *The Politics of COVID-19 in the Sahel*, Hague: Clingendael Institute, May 2020, pp. 2 - 3.

(四) 新冠肺炎疫情导致形成国际反恐力量真空

对于非洲国家而言,受资金、装备等物质条件与反恐机制等非物质条件限制,国际社会尤其是欧美等国在非洲的反恐行动一直是非洲大陆反恐的重要组成部分。受疫情影响,联合国于 2020 年上半年暂停了国际维和人员的轮调和部署工作,直接影响到联合国驻马里、刚果(金)和南苏丹等地的维和特派团。美国和欧洲各国受新冠肺炎疫情影响,也被迫调整了在非洲大陆的反恐行动。特朗普政府执政期间,非洲大陆一直处于美国对外事务的边缘位置,美国在非洲的反恐也日益消极化和功利化。受疫情冲击的美国,已无暇顾及非洲反恐事务,更多地将反恐停留在外交辞令上。2020 年 12 月,总统特朗普下令从索马里撤军,这在一定程度上造成非洲之角的反恐力量缺失。对于欧洲国家而言,除法国曾在疫情初期增兵萨赫勒地区外,其余国家都大幅度减少了在非洲的反恐活动。欧盟马里军事训练行动部队(EUTM Mali)也因疫情暂停了活动。^①提供反恐培训的肯尼亚英军训练部队(BATUK)已下令所有英国人员返回,爱尔兰也从联合国驻马里特派团中撤回了自己的部队。^②国际反恐力量的缺失极大地缓解了非洲大陆恐怖主义的生存压力,众多恐怖组织利用反恐“空窗期”加速了蔓延和扩张。

二 新冠肺炎疫情下非洲恐怖主义新特点

作为一种突发变量,新冠肺炎疫情带来的结构性变化不仅改变了全球地缘政治、社会经济和冲突格局,也影响了恐怖主义的扩张策略、行动方式和叙事建构等。对于非洲大陆而言,恐怖主义适应了疫情下非洲国家在政治、经济以及社会结构等领域的变化,积极利用疫情的短期和

① Loïc Bisson, Anna Schmauder and Johannes Claes, *The Politics of COVID-19 in the Sahel*, Hague: Clingendael Institute, May 2020, p. 3.

② Emilia Columbo and Marielle Harris, “Extremist Groups Stepping up Operations during the COVID-19 Outbreak in Sub-Saharan Africa”, Center for Strategic and International Studies, May 1, 2020, <https://www.csis.org/analysis/extremist-groups-stepping-operations-during-covid-19-outbreak-sub-saharan-africa>. Accessed 2021 - 3 - 27.

长期影响来实现自身目标。

（一）恐怖主义动荡弧呈加强态势

2017年以来，随着国际社会加大对“伊斯兰国”的打击力度，“伊斯兰国”在叙利亚和伊拉克等国占据的“领土”不断被政府军收复，世界恐怖主义也进入了一个相对沉寂的阶段。从非洲萨赫勒地带到中东、中亚乃至东南亚地区的恐怖主义动荡弧也因“伊斯兰国”的覆灭而降低了地理上的连通性以及观念上的共振性。新冠肺炎疫情客观上助长了恐怖主义的发展，“伊斯兰国”借助疫情恢复实力。对于非洲大陆而言，一方面，“博科圣地”（Boko Haram）、索马里“青年党”等非洲本土传统恐怖组织借助疫情扩大自身的地区影响力，“伊斯兰国”更是号召效忠于它的“博科圣地”开展更多恐怖活动，开展消耗战（Battle of Attrition）。^①

另外，“伊斯兰国”也在非洲其他地区扩展了势力范围。在莫桑比克德尔加杜角省北部，与“伊斯兰国”结盟的“圣训捍卫者”（Ansar al-Sunna）在疫情防控期间的活动达到了顶峰，频繁制造恐怖袭击，并将自身势力范围扩展到印度洋海域，试图插手液化天然气业务。^② 乌干达反政府组织民主同盟军（The Allied Democratic Forces）也获得了“伊斯兰国”的支持，在刚果（金）东部袭击监狱并使得1300余名罪犯逃离。^③ 此外，还有一些受“伊斯兰国”支持的“独狼”，用自杀式袭击、故意传播新冠病毒等方式制造恐怖活动。

（二）恐怖组织活动的频率与烈度提高

正如国际刑警组织秘书长于尔根·斯托克（Jürgen Stock）所指出的，同其他罪犯一样，恐怖分子也试图从新冠肺炎疫情流行中获利，谋取利

① Nur Aziemah Azman, “The Islamic State (IS): Maintaining Resilience in the Post-caliphate, Pandemic Environment”, *Counter Terrorist Trends and Analyses*, 2021, 13 (1), p. 108.

② Abu-Bakarr Jalloh, “Africa: Increased Terror Attacks in Africa Amid Coronavirus Pandemic”, *All Africa*, April 9, 2020, <https://allafrica.com/stories/202004100009.html>. Accessed 2021 - 5 - 2.

③ Al-Hadji Kudra Maliro Associated Press, “More Than 1, 300 Inmates Escape from Prison in Eastern Congo”, *ABC News*, October 20, 2020, <https://abcnews.go.com/International/wireStory/1300-inmates-escape-prison-eastern-congo-73711078>. Accessed 2021 - 5 - 2.

润、扩大势力范围、煽动分裂。^①如上文所述,新冠肺炎疫情客观上增加了非洲大陆的恐怖主义活动,各类恐怖组织以此为契机扩大势力范围、提升曝光度与影响力。从总体上看,非洲大陆的恐怖主义活动在频率与烈度上都比以往有大幅度提高。

根据非洲恐怖主义研究与调查中心(African Centre for the Study and Research on Terrorism)的统计,2020年1—8月,非洲大陆发生的恐怖袭击事件高达1168起,比2019年同期增长了18%。美国国防部非洲战略研究中心(Center for Strategic Studies in Africa)的统计则显示在2019年6月至2020年6月的一年中,非洲大陆的极端团体涉及4161起暴力事件,增长了31%。^②根据非盟的统计,非洲大陆仅在2020年10月就遭受了196次恐怖或暴力极端主义袭击。^③值得注意的是,随着恐怖主义活动频率的提高,恐怖组织的活动范围已不再集中于传统的萨赫勒地区和非洲之角,非洲大湖地区、印度洋沿岸也成为恐怖主义活动的高发区。恐怖活动也不单是由“博科圣地”、索马里“青年党”等传统具有较强影响力的组织开展,“伊斯兰国西非省”(Islamic State West Africa Province)、“圣训捍卫者”、麦麦(Mai-Mai)等一些成立时间较短的恐怖组织和民间武装组织以及极端化的个人也参与到恐怖活动中。

在恐怖活动手段上,恐怖组织及“独狼”采用了较为残忍的手段,社会破坏力和影响力较大。第一,屠杀平民。2020年下半年,萨赫勒地区的恐怖势力发动多起屠杀平民事件,尼日利亚、尼日尔等国遭遇多次袭击。仅11月28日,“博科圣地”就在尼日利亚博尔诺州杀害了40多名村民。第二,袭击政府。2020年2月,索马里“青年党”策划了对下谢贝利州军事基地的大规模袭击;7月,索马里“青年党”实施了暗杀索马里国民军首长奥达瓦瓦·尤素夫·拉赫(Odawaa Yusuf Rageh)的行动;9月,“青年党”成员再次杀害索马里政府官员。第三,绑架儿童和妇女。2020年12月,尼日利亚卡齐纳州300多名学生遭绑架;2021年2月,尼日利亚尼日尔州一所学校受袭,多名学生和教师被绑架;同月,

① “Terrorist Groups Using COVID-19 to Reinforce Power and Influence”, Interpol, December 22, 2020, <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2020/INTERPOL-Terrorist-groups-using-COVID-19-to-reinforce-power-and-influence>. Accessed 2021-3-27.

② 吕强:《非洲合作应对安全挑战》,《人民日报》2020年12月12日,第16版。

③ ACSRT, *The Monthly Africa Terrorism Bulletin October 2020*, Algiers: African Centre for the Study and Research on Terrorism, October 2020, p. 11.

扎姆法拉州一女子中学超过 300 名女学生被绑架。第四，自杀式袭击。2020 年 3 月，美国驻突尼斯大使馆附近发生自杀式炸弹袭击。同年 11 月，索马里“青年党”在一家冰淇淋店发动自杀式爆炸袭击，造成多人死伤。^①

（三）恐怖组织利用新冠肺炎疫情加强意识形态宣传

除了增加恐怖主义活动外，恐怖组织还将疫情纳入了自身的意识形态宣传中，建构了恐怖主义叙事。^② 总体来看，恐怖组织的意识形态宣传主要分为神的惩罚、阴谋论和宗教对立三个方面。神的惩罚指新冠肺炎疫情是神灵对不信教者、常年与伊斯兰世界为敌的西方国家、迫害穆斯林的世俗国家的惩罚；阴谋论则指新冠肺炎疫情由西方国家人为制造并刻意传播，旨在危害伊斯兰社会；宗教对立实际上是恐怖组织歪曲政府抗疫措施、放大政府抗疫弊端，将各国政府抗疫举措引申到对穆斯林的制裁、迫害上来，制造宗教对立。这类叙事增加了普通民众在疫情流行中的恐惧感、不稳定感和不安全感，恐怖组织借此让更多民众接受自身标榜的价值观念，在世界各地进行价值观输出。^③

具体而言，“伊斯兰国”和“基地”组织都宣称新冠肺炎疫情是神灵对西方世界的惩罚。在“伊斯兰国”和“基地”组织这两个全球性恐怖组织的宣传下，其各分支机构都根据所在地域的具体情况量身定做了宣传信息。例如，“伊斯兰人民阵线”（Jama'at Nasr Al-Islam Wal Muslimin）宣扬新冠肺炎疫情的流行是神灵对法国在马里实施反恐行动的“惩罚”；索马里“青年党”则散布新冠肺炎疫情是西方国家的阴谋，病毒由西方“十字军”制造并传播；“博科圣地”头目阿布巴卡尔·谢考（Abubakar Shekau）号召穆斯林反抗尼日利亚政府，认为后者实施的社会管制实际上是针对穆斯林的战争。^④

① 以上案例均根据“武装冲突地点与事件数据库项目”（ACLED）整理所得，参见 <https://acleddata.com/?s=Africa>，最后访问日期：2021 年 5 月 21 日。

② Muhammad Sinatra, *Terrorism Landscape in the COVID-19 Pandemic*, Kuala Lumpur: Institute of Strategic and International Studies, July 20, 2020, p. 1.

③ Tova C. Norlen, “The Impact of COVID-19 on Salafi-Jihadi Terrorism”, *Connections*, 2020, 9 (2), p. 12.

④ Emilia Columbo and Marielle Harris, “Extremist Groups Stepping up Operations during the Covid-19 Outbreak in Sub-Saharan Africa”, Center for Strategic and International Studies, May 1, 2020, <https://www.csis.org/analysis/extremist-groups-stepping-operations-during-covid-19-outbreak-sub-saharan-africa>. Accessed 2021-6-2.

(四) 恐怖组织的“伊斯兰国”化

随着“伊斯兰国”将非洲大陆作为扩张的中心,它加强了与非洲本土恐怖组织的联系,后者或效忠于“伊斯兰国”,或成为“伊斯兰国”的分支机构。在“伊斯兰国”的强力影响下,非洲大陆的本土恐怖组织在运作模式和行动策略上呈现出“伊斯兰国”化的趋势。第一,“伊斯兰国”在非洲增加了分支并与“基地”组织相竞争。“基地”组织和“伊斯兰国”两大世界性恐怖组织在非洲大陆均有着较强的影响力,前者以索马里“青年党”、“伊斯兰马格里布基地组织”、“伊斯兰人民阵线”为代表,后者涉及“博科圣地”、“伊斯兰国”大撒哈拉分支 (Islamic State in the Greater Sahara)、“伊斯兰国”索马里分支 (The Islamic State in Somalia)、“伊斯兰国西非省”、“圣训捍卫者”等恐怖组织。“伊斯兰国”借助疫情鼓动其各分支机构和效忠者实施恐怖行动,扩大在非洲大陆的影响力并打压“基地”组织势力。例如在萨赫勒地区,“伊斯兰国”大撒哈拉分支同“伊斯兰人民阵线”展开了组织竞争,争夺资源、招募新成员、进行竞赛式恐怖活动,使得布基纳法索、马里和尼日尔等国在 2020 年遭受了前所未有的恐怖袭击。

第二,非洲本土恐怖组织加速了武器力量建设。与以往绑架人质、制作简易爆炸装置和实行机会主义行动不同,在“伊斯兰国”的指导下,部分非洲本土恐怖组织采取游击战和消耗战等方式来应对非洲国家政府和国际反恐力量。以新冠肺炎疫情为契机,非洲的恐怖分子已经有能力开展复杂而协调的行动,传统的反恐行动已难以应对。恐怖组织还利用利比亚等国的内战,获取了大量的武器和爆炸装置,自动步枪、机枪和重型迫击炮等也被恐怖分子所熟练使用。^①除此之外,自杀式炸弹更多地被“独狼”所采用,2020 年非洲大陆的自杀式炸弹袭击高达 37 起,占全球总数的 29%。^②

第三,非洲本土恐怖组织也采取了“攻城略地”的策略。在“伊斯

① Colin P. Clarke and Jacob Zenn, “ISIS and Al-Qaeda’s Sub-Saharan Affiliates Are Poised for Growth in 2021”, *Defense One*, February 26, 2021, <https://www.defenseone.com/ideas/2021/02/isis-and-al-qaedas-sub-saharan-affiliates-are-poised-growth-2021/172313/>. Accessed 2021-6-2.

② Yoram Schweitzer, Aviad Mendelboim and Arella Hendler-Bloom, *Suicide Bombings Worldwide in 2020*, Tel Aviv: Institute for National Security Studies, January 11, 2020, p. 2.

兰国”的鼓动下，一方面，效忠于“伊斯兰国”的非洲本土恐怖组织采用暴力手段进行扩张，侵占各国政府无力管辖的脆弱地带。“伊斯兰国”还将石油、天然气等自然资源丰富的地区作为重点进攻目标。与“伊斯兰国”有着密切联系的“圣训捍卫者”在2021年3月更是一度占领了莫桑比克北部富含油气资源的帕尔马（Palma）镇，还试图进攻莫桑比克北部重要港口莫辛布瓦-达普拉亚（Mocimboa da Praia）。另一方面，在“统治”区域，非洲本土的恐怖组织还效仿“伊斯兰国”当年在中东地区的生存策略，通过向平民征税、开展区域非法贸易等方式牟利。

三 警惕恐怖主义利用疫情解构非洲社会

恐怖主义追求的反世俗、反现代、反民族国家在根本上与现有国际体系相对立。^①新冠肺炎疫情下，恐怖主义除了用武力给非洲社会带来动荡与失序外，还在非物理层面威胁着非洲国家。解构体现了恐怖主义的深层危害性，对于相对脆弱的非洲大陆而言，恐怖主义的泛滥将直接威胁各国的边界政治、国家治理和政治发展。

（一）动摇非洲国家边界政治

尊重领土与主权是当今国际体系中民族国家交往所需遵循的基本原则。受殖民影响，大多数非洲国家的政治边界由西方列强人为划分。尽管1963年非洲统一组织（Organisation of African Unity）成立时曾表达了非洲国家领土与边界不可变更，但跨境民族、分离主义、反政府武装等问题的长期存在使得非洲国家的政治边界具有很强的脆弱性。政治边界的脆弱性使得非洲大陆存在诸多国家力量薄弱、社会治理相对失效、民众国家意识不强的破碎地带，这些“无政府”地带便利了恐怖主义的滋生和发展。以“伊斯兰马格里布基地组织”为例，该组织在2007年成立之初主要在阿尔及利亚境内活动。在阿尔及利亚政府的武装打击下，“伊斯兰马格里布基地组织”自2008年起逐渐向萨赫勒地区转移并趁机向马里、尼日尔等国渗透。2010年底西亚北非国家的动荡局势造成了更多的

^① 王涛、鲍家政：《恐怖主义动荡弧：基于体系视角的解读》，《西亚非洲》2019年第1期，第118页。

破碎地带,进一步刺激了“伊斯兰马格里布基地组织”的扩张。此外,它还利用边界管控漏洞加强了同非洲之角恐怖组织的联系,并借助马里面战伙同“信仰捍卫者”(Ansar Dine)、“西非圣战和统一运动”(MUJAO)一度侵占了马里2/3的国土。^①疫情下,非洲国家对这类破碎地带更是难以顾及,无论是老牌的恐怖组织“博科圣地”、索马里“青年党”,还是近年来新兴的“圣训捍卫者”都借此机会加大对破碎地带的扩张力度。萨赫勒地区、乍得湖盆地、非洲之角、莫桑比克北部等地的恐怖主义呈现出规模性的扩散态势。

“伊斯兰国”在西亚地区受挫后,将非洲大陆作为恢复“政治版图”的新机遇,加强了同非洲本土恐怖组织的联系。作为曾经拥有“领土”的“伊斯兰国”,其所标榜的“哈里发”国家在根本上否认现有的国际体系,漠视民族国家的政治边界。新冠肺炎疫情防控期间,非洲大陆的大部分恐怖袭击背后都能看到“伊斯兰国”的身影。通过非洲大陆的各恐怖组织,“伊斯兰国”在西亚主体受创的情况下加速其非洲网络和节点建设,这种做法无疑将严重威胁非洲国家本就脆弱的政治边界。以原有的活动据点为基础,各恐怖组织利用疫情防控期间政府安全力量受限不断侵占政府控制的领土,并利用各个据点联动消耗政府实力、扩展势力范围。疫情以来,“伊斯兰国”大撒哈拉分支加强了对马里、布基纳法索和尼日尔三国交界地带的渗透,利用各据点势力地理上的灵活性躲避三国政府的反恐行动,同政府展开消耗战。同时,“伊斯兰国”大撒哈拉分支还持续向科特迪瓦和贝宁等国扩张,将势力范围从萨赫勒地区扩展到西非沿海。^②

(二) 同非洲政府进行政治竞争

除了实施恐怖活动外,恐怖分子还采取非暴力行为加强对民众的渗透。在萨赫勒地区和乍得湖盆地,当地的恐怖分子通过传播种族仇恨、煽动宗教矛盾等方式获取所在地普通民众对其的支持和信任。尤其在疫情防控期间,恐怖分子还通过经济手段加大渗透力度,以此博得民众的好感。美国《外交政策》(*Foreign Policy*)杂志就提醒国际社会注意恐怖组织利用疫情

^① 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》,《西亚非洲》2016年第3期,第85—86页。

^② Camillo Casola ed., *Unraveling the Sahel: State, Politics and Armed Violence*, Milan: ISPI, 2021, pp. 14 - 16.

采取向民众提供诸如食品和医疗保健等亲社会行为。^①历史上,索马里“青年党”就曾在饥荒期间向普通民众分发食品和医疗用品,并拍摄照片和视频用于宣传,在改善自身形象的同时将饥荒归咎于索马里政府和国际社会。

一旦恐怖组织利用疫情开展一些社会“服务”,恐怖组织就与政府展开了竞争,这无疑将切割非洲政府的职能。在非洲国家的边缘地带以及政府治理不善的地方,此举将会扩大恐怖主义的民众基础,消解政府合法性,进而有助于恐怖组织进行人员招募和扩大地区影响力。同时,伴随亲社会行为的是恐怖组织加大对政府的抹黑力度,恐怖分子通过捏造和歪曲信息,夸大政府抗疫失利,煽动民众对政府产生不信任感。“伊斯兰国”就呼吁其支持者发动“圣战”对抗政府。^②此外,在“伊斯兰国”的支持下,以“圣训捍卫者”为代表的非洲本土恐怖组织已经尝试插手自然资源,这种趋势一旦加强将对非洲政府的财政收入和地区治理造成更大压力。

(三) 引发非洲国家政治发展的逆动

在民主化 30 余年的历程中,非洲国家在政治发展方面始终经历着外来模式与本国国情的碰撞,西式政体与本土政治传统之间的结构性矛盾决定了非洲国家的政治稳定具有脆弱性。新冠肺炎疫情在影响经济和社会的同时也冲击了非洲国家的政治稳定,特别是在社会运动和选举政治方面。

一方面,疫情中非洲国家爆发的社会运动集中反映了民众与国家机器间的紧张关系。殖民经历和独立的偶然性使得大多数非洲国家在国家治理方面都存在一些短板,这种短板主要表现为政府对社会的渗透力和控制力都相对较弱,无法有效地汲取民众意见和调解社会矛盾,基础性权力低下。相反,镇压反对意见的专制性权力则较为发达。^③疫情下,许多非洲国家的防疫、抗疫政策在一定程度上未充分考虑普通民众的基本生存诉求,进而导致部分非洲国家的社会运动频发。在面对民众的抗议

① Colin P. Clarke, “Yesterday’s Terrorists Are Today’s Public Health Providers”, *Foreign Policy*, April 8, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/04/08/terrorists-nonstate-ungoverned-health-providers-coronavirus-pandemic/>. Accessed 2021-3-27.

② Kyler Ong and Nur Aziemah Azman, “Distinguishing between the Extreme Far Right and Islamic State’s (IS) Calls to Exploit COVID-19”, *Counter Terrorist Trends and Analyses*, 2020, 12 (3), p. 18.

③ Eckart Woertz, *COVID-19 in the Middle East and North Africa: Reactions, Vulnerabilities, Prospects*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, 2020, p. 3.

示威时, 政治精英与民众之间存在脱节的问题, 民众的基本诉求难以被采纳甚至部分国家还出现了对平民的暴力行为。尼日利亚、多哥、贝宁、利比里亚等国都发生了警务人员殴打平民的事件。政治精英与民众之间的两极分化与相互误解, 容易引发政治暴力的出现和升级。政治精英与民众之间的脱节尤其是采取对民众的压制性政策将给恐怖主义以可乘之机, 不少非洲国家的民众抗议行动中出现了与恐怖组织相关的小型武器和爆炸装置。反过来, 频发的社会骚乱和政治暴力又会助长地区暴力极端主义思潮。

另一方面, 疫情暴露出部分非洲国家的政治包容性较低, 疫情沦为了政治选举的工具。部分非洲国家政府借用疫情打压反对派, 以抗议为由禁止反对派的政治活动, 拘禁反对派领导人, 利用危机压制反对派和影响选举。例如 2020 年 4 月, 多哥政府利用宵禁拘禁反对派领导人埃德姆·科乔 (Agbéyomé Kodjo), 引发其支持者的不满; 2021 年乌干达总统大选前夕, 政府以违反防疫规定为由多次逮捕反对派总统候选人波比·沃恩 (Bobi Wine), 引发乌干达多地发生大规模游行示威和暴力事件。^①政治上缺乏包容和透明性使得反对派的政治诉求长期得不到解决, 反对派在政治上越被边缘化, 与暴力极端主义结合的倾向就越高。历史经验表明, 非洲国家的“反对派—反政府武装—恐怖组织”之间并非界限分明, 而是存在着转化链条, 当前部分反政府武装的暴力行为与恐怖活动越来越难以区分就是例证。

在恐怖主义的渗透和煽动下, 疫情防控期间非洲国家的社会运动和选举政治都出现了频繁的暴力事件甚至使用了武器。暴力事件造成了非洲国家的社会撕裂, 同时引发了部族主义和宗教极端主义的抬头, 这从根本上偏离了非洲政治发展的两大任务, 即民族国家建设和民主政治建设。

四 非洲国家应成为解决地区恐怖主义的主导力量

以往, 域外大国和国际组织等在非洲大陆的反恐行动在很大程度上掩盖了非洲国家反恐能力的短板, 新冠肺炎疫情则深刻暴露出非洲国家在独自面对恐怖主义时的无助性和脆弱性。新冠肺炎疫情下, 非洲国家

^① 以上案例均根据“武装冲突地点与事件数据库项目”(ACLED)整理所得, 参见 <https://acleddata.com/?s=Africa>, 最后访问日期: 2021 年 6 月 2 日。

在安全领域既要应对卫生和健康问题，又遭遇着内战、国家间交恶、军事政变、反政府武装、民众抗议以及海盗等诸多挑战。在此情况下，“伊斯兰国”在非洲大陆的死灰复燃和本土恐怖组织的反弹使得非洲国家无力招架恐怖主义的蔓延和侵蚀。在这种情况下，国际社会的安全援助固然重要，但有效应对恐怖主义在根本上还需要非洲国家自身的努力。

面对恐怖主义带来的直接安全威胁，非洲国家应当加强自主安全建设，尤其是建立以反恐为主要目标的安全机制。在长期依赖联合国和欧美等国的维和与驻军的情况下，大多数非洲国家的安全力量建设薄弱，无法自主地应对安全挑战。近年来，非洲国家在非盟的框架下陆续成立了非洲待命部队（African Standby Force）、非洲快速反应部队（African Capacity for Immediate Response）等安全单位，用以维持和保障地区安全。但这些安全单位的职能过于广泛，并非针对恐怖主义。资金、装备和人员等方面的限制也使得这样的安全单位在反恐问题上难有作为。当前在恐怖主义肆虐的情况下，非洲国家的当务之急是建立以非盟或各次区域组织为主导的反恐机制，统一反恐标准，对恐怖组织、反政府武装、民兵组织以及海盗等进行有效界定。同时坚持区域性联合反恐，避免恐怖势力利用个别国家的反恐力量真空而进行转移和喘息。

从长期来看，非洲国家应加强国家能力建设以抵消恐怖主义的滋生和扩张。恐怖主义之所以能借助疫情在非洲大陆大肆蔓延主要是非洲国家本身在汲取能力（extractive capacity）、调控能力（steering capacity）、合法化能力（legitimation capacity）等方面存在短板。^①在疫情的冲击下，非洲国家难以应对多维度危机，因而使得恐怖主义得以乘虚而入。在汲取能力方面，非洲国家需要增强调控社会经济资源的能力，利用财政收入和支出保证社会公共产品的公平、公正分配。同时，非洲国家应当重视对破碎地带的修复，加强对边境地区和以往政府管控力较弱地区的治理，防止这些破碎地带被恐怖主义反复“感染”并成为恐怖主义活动的温床。在调控能力方面，面对整个大陆的经济困境，非洲国家需要在经济上联合自强和推动经济数字化转型来应对疫情冲击。2021年1月1日全面启动的非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）展示了非洲国家复苏经济的决心。在经济联合自强的基础上，非洲国家还应注重各自财政计划的调

^① 关于国家能力的分类学界有多种版本，这里采用王绍光等的分类，参见王绍光、胡鞍钢《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社，1993，第6页。

整和减轻国际债务,打击腐败。由于经济诱惑一直是恐怖组织招募成员的强有力手段,疫情造成的失业、返贫、饥饿等问题都容易诱发恐怖主义的滋生和扩散。因此,非洲国家在宏观经济调整的同时也应关心个体的经济活动,增加就业渠道,帮助因经济问题被恐怖主义渗透的人员重返社会。在合法化能力方面,非洲国家在疫情之下更应该照顾本国境内少数民族和不同宗教信仰徒的诉求,确保防疫政策不会对这类人群的风俗习惯造成破坏。对于恐怖组织利用疫情散布极端主义思潮、歪曲宗教教义、诋毁政府抗疫等行为,非洲政府需要加强网络监管,对网络恐怖主义予以有针对性的打击。

此外,非洲国家需要采取更加包容的政治手段,谨慎使用国家力量。对于普通民众,非洲国家应当保证社会舆情的畅通和民众诉求的表达,充分考虑疫情对普通民众生活的实质影响,并在此基础上出台人性化的防疫措施,降低运用警察、军队等强制力量推行防疫法规的频率。对于政治反对派,执政党应当与其开展平等的协商和沟通,妥善对待反对派领导的抗议示威活动,防止此类活动被恐怖主义所渗透和利用,进而危害公共安全。在疫情加剧政治风险和动荡的情况下,非洲国家更应该回归传统政治智慧、结合本国国情妥善处理政治分歧,营造共识、维护国家团结。历史上,无论是列奥波尔德·塞达·桑戈尔(Léopold Sédar Senghor)提出的“黑人传统精神”,还是约韦里·卡古塔·穆塞韦尼(Yoweri Kaguta Museveni)推行的“抵运制”,都结合了各自国情和非洲传统政治智慧,在特定时期解决了政治分歧,推动了民族国家建设。当前,在疫情激化社会矛盾的情况下,非洲国家更应该采取包容性政策,发扬非洲传统政治智慧中“大树下的民主”。政府应与不同政见者进行广泛的沟通,以此消除或缓解潜在的政治危机,进而杜绝恐怖主义利用政治矛盾散播极端主义思潮和招募成员。

结 语

自2006年《联合国全球反恐战略》(The UN Global Counter-Terrorism Strategy)通过后,全球性的反恐行动已实施了十余年。然而,2021年阿富汗局势的迅速变化意味着美国等西方国家主导的“反恐”失败。与此同时,新冠肺炎疫情则进一步暴露出西方国家在反恐问题上的利己主义

和双重标准。以往，美、法等国多以“反恐”为名扩大在非洲的军事存在，将非洲各国作为其地缘战略棋子。然而，随着美国的战略收缩和战略转移，非洲在美国的对外战略中处于边缘位置，美国对非洲安全的关注度也随之下降。在恐怖主义借助新冠肺炎疫情在非洲大陆大肆蔓延的情况下，美国不仅未加大对非洲反恐的人力和物资投入，反而削减了在非洲的反恐行动。尼日利亚总统穆罕马杜·布哈里（Muhammadu Buhari）就曾于2021年8月15日在英国《金融时报》（*Financial Times*）上公开表示，非洲国家打击恐怖主义离不开国际社会的帮助，国际社会需要在阿富汗局势变化下为非洲反恐提供更多援助。^①

西方国家在非洲反恐问题上的消极意愿和新冠肺炎疫情对非洲国家政治、经济和社会等领域的实质性影响刺激了非洲国家“自主+联合”的反恐模式初现雏形。“自主”，即非洲国家调整角色定位，使自身成为反恐的主角，减少外部势力对非洲安全问题的干预。例如，莫桑比克政府谨慎地回应了美国的反恐支持，尼日利亚也加大了对“博科圣地”的打击力度。“联合”则指非洲国家发挥非盟和各次区域组织的作用，扩大国家间合作，共同应对新冠肺炎疫情给非洲国家带来的经济、社会危机以及政治、安全动荡。具体到反恐领域，2021年6月南部非洲发展共同体（Southern African Development Community）通过了关于各成员国一致打击莫桑比克恐怖主义的决议，这是非洲国家联合反恐的有益尝试。同年11月，乌干达与刚果（金）协同打击民主同盟军。在萨赫勒地区，布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔五国继续发挥联合部队在区域反恐中的作用。“自主+联合”不失为非洲国家在新冠肺炎疫情下应对恐怖主义的有益尝试。“自主”解决了疫情下国际反恐行动的短缺问题，同时避免了西方国家主导的反恐对非洲国家政治和安全架构的破坏。“联合”除了可以杜绝恐怖主义在地理上的联动和转移外，反恐之外的综合性政策协调还有助于非洲国家共同应对新冠肺炎疫情对各领域的冲击，从而实现经济恢复和政治稳定，更好地阻断恐怖主义利用新冠肺炎疫情蔓延。

【责任编辑】李鹏涛

^① Muhammadu Buhari, “Africa Needs More Than US Military Aid to Defeat Terror”, *Financial Times*, August 15, 2021, <https://www.ft.com/content/5e50eed6-1ca6-4a28-8341-52157b2f946e>. Accessed 2021-8-20.

ment image.

Keywords: Southern Africa; Environmental Legislation; Mining Legal Regime; Environmental Legal Risks

The Development of Terrorism in Africa under COVID-19

Bao Jiazheng / 26

Abstract: The COVID-19 has highlighted the security vulnerabilities of African countries, especially the spread of terrorism on the African continent. The COVID-19 not only hindered the anti-terrorism actions of African countries and international forces, but also triggered a deep economic and social crisis in African countries, which objectively contributed to the growth of terrorism. Under the COVID-19, world terrorism has seen a resurgence. The “Islamic State” has strengthened its ties with local terrorist organizations in Africa, and the frequency and intensity of terrorism activities on the African continent have increased. The COVID-19 has also provided propaganda opportunities for terrorist organizations. In addition to physical harm, there is also a deep risk of terrorism deconstructing African society. In the face of terrorism, African countries need to deal with it from multiple dimensions.

Keywords: COVID-19; Terrorism; Africa; “Islamic State”

History and Characteristics of ROK's Policy towards Africa

Pei Zhongshuo / 42

Abstract: ROK's policy towards Africa has been continuously adjusted in response to changes in the international landscape. During the Cold War, ROK-Africa relations were focused on political interests. After the end of the Cold War, ROK focused on the “Diplomacy with Four Powers”, that is, on developing relationship with China, the US, Japan and Russia, and paid less attention on its relationship with Africa. It was not until the launch of “Korea's Initiative for Africa's Development” in 2006 that ROK embraced a turning