

第陸章 結論

「九一一」事件發生時，當人們的哀傷和同情還深深埋在世貿中心的廢墟時，一句震撼人心的名言「今天，我們都是美國人」，讓全世界與美國並肩對抗恐怖主義。而多年後的今天，當 1,003 名美軍官兵在伊拉克魂斷異鄉時，就連美國的《外交》雜誌都無奈地說「今天，全世界好像都是反美的人」。¹短短的幾年內，除了美國總統布希，彷彿所有的人都在指責美國不僅沒有打贏反恐戰爭，而且還讓美國和全世界陷入對恐怖主義更深的恐懼中。「反恐戰爭，越反越恐」似乎成了美國反恐多年來的真實寫照。為避免重蹈美國的覆轍，身為美國密切反恐盟友的歐盟，必須在反恐作為上有更全面與務實的思維。就如 2006 年 9 月土耳其副總理兼外長高爾在聯合國大會中表示，恐怖主義是一種古老的脅迫方式，與文化或宗教無關，我們必須小心不要將信仰與恐怖主義掛勾。²

在本文的探討中，我們可以看到歐盟在反恐上所做的努力，也看到其成效與限制。然而，在面對新恐怖型態的威脅下，究竟何者才是反恐工作的最終出路？是在對民主價值的共同承諾下，強化與北非、中東、亞洲等溫和、現代化中的穆斯林之聯繫，改善歐洲穆斯林與非穆斯林間的關係，以防範年輕穆斯林的激進化與邊緣化；或者加強全球反恐聯盟，因為聯合國 191 個會員國，只有 57 國批准 12 條主要的聯合國反恐決議，47 國則批准少於 6 條；抑或是各國須強化法律與行政能力，歐盟應集合各國專家，提供第三國反恐協助與訓練。此外，避免恐怖分子獲得大規模毀滅性武器，移除地區衝突、不良治理與貧窮等恐怖的沃土，致力於提倡社會和政治權力並保障地區穩定，也是經常被提出的解決方案。³

這些主張都對，也都不對。對的是他們都從各自的角度出發，提供消除恐怖主義的可能方案，但是卻很難說是完整。不對的是，即使說得天花亂墜，政策面與執行面卻永遠存在著落差，各國在面對非國家主體的恐怖威脅時，都還

¹ 李潤田，〈九一一看美國反恐三年〉，《聯合早報》，

<http://www.zaobao.com/special/us/pages4/attack110904m.html>

² Remarks, UN General Assembly, 61st Session, September 22, 2006, in Chapter 2 -- Country Reports: Europe and Eurasia Overview, Country Reports on Terrorism, Released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism April 30, 2007, <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2006/82732.htm>

³ *Financial Times*. London (UK): Nov 30, 2004. pg. 19

是難逃從國家觀點出發的現實主義窠臼，一切以自身利益為依歸。如此，當小型化的恐怖組織發動游擊式的「不對稱攻擊」(asymmetric strike)時，西方盟國縱使擁有不對稱的優勢武力，也無法充分發揮，即使構建快速反應部隊也是緩不濟急，更不用說歐盟各國對於誰該出多少力、北約與歐盟的安全角色該如何劃分還在爭執不休了。老實說，歐盟國家樂於合作，但不喜歡被領導，各國仍喜歡保有自己的自主性，但問題不只是法律或技術層面，也牽涉政治和種族問題。所有歐洲國家都面臨同樣問題，公民自由與安全的平衡，以及少數民族與宗教權益和嚴格執法的協調。但無論方案為何，由歐盟執行的可能性都不高，更何況目前歐盟正面臨歐憲失敗後的整合轉捩點，未來此類爭議仍將持續。

在國際合作層面上，傳統的大西洋兩岸關係因反恐而正在改變，但是不會回到冷戰時那種親密無間的狀態；歐美之間會朝著建立真正平等夥伴關係的方向努力，畢竟二者都不想將關係鬧僵，因此爭吵、合作的格局會一直保持下去，這也是兩者關係調整過程中的一種常態。針對美國在東歐國家設置秘密監獄問題，歐盟的警告即在告訴東歐國家，不能跟美國太緊，仍須與歐盟的步調保持一致。但伊拉克戰爭以來的跨大西洋關係雖出現裂痕，然而維護建立在共同價值觀基礎上的戰略同盟關係仍是美、歐外交的重點，因此雙方還不至於鬧翻，區域性的反恐合作也仍會不斷加強。眾多地區性組織，無論是軍事、政治，還是經濟、文化性質的組織、機構、論壇等，以及雙邊合作，都已把反恐作為一項重要內容，包括交流共用反恐情報資訊，切斷恐怖活動的資金鏈以及各類恐怖組織之間的聯繫，展開聯合反恐訓練，加強執法機構的合作，加大打擊恐怖主義、毒品走私和集團犯罪的力度，建立提供恐怖與反恐怖方面的情報交換和分享經驗的平台，舉辦論壇和研討會，研究加強邊境安全和對付恐怖襲擊的措施等等。

但反恐戰爭的負面影響仍是一個不可忽略的因素。有研究指出，向一個年輕穆斯林灌輸極端理念，在「九一一」事件之前約需 10 年時間，「九一一」事件之後則只需要 1 至 2 年，甚至更短的時間。因此，若把主動打擊原則形容為太極圖案中的「陽」，則「陽」並非反恐唯一手段，有時強調理解、協商的「陰

」反而更能發揮作用。⁴歐美在波士尼亞、柯索沃以及科威特、阿富汗皆曾採取主動介入，其分歧並非做與不做，而是何者優先以及如何做的問題。主動行動無法保證其成功或合法，耗費資源亦常超出負擔，只有領袖或強者才能決定誰能加入，即使先發制人，但因無法使用化武等激烈手段，效果往往有限。換言之，歐洲需要更多陽、美國需要更多陰，兩者調和才能搶救大西洋聯盟，共同為打擊恐怖份子努力。強迫或招降，對非國家成員的恐怖組織無用，反恐無須知道恐怖分子是誰或身在何處，只要切斷其分支，即可同時打擊已知和未知的敵人，防止武器擴散也是同樣的道理。

總之，恐怖主義雖不是新的產物，但「九一一」事件恐怖攻擊型態的轉變，卻迫使美、歐及全球國家不得不共同合作，以對抗日益增加的恐怖威脅。但是新恐怖主義背後所隱藏的複雜宗教、政治、經濟、社會與文化因素，絕非一朝一夕可解決，也因此全球恐怖威脅亦將持續存在。但此問題或許也並非完全無解，只是各國在進行反恐合作時，需要多付出一點努力與誠意，在對待不同的宗教、種族時也多一點理解與包容，在面對利益衝突時多一點退讓與妥協，如此再配合具體的反恐措施，或許恐怖份子的存在空間才有辦法壓縮到最小，全球基本的穩定與和平也才有希望。

綜合本研究之討論，可初步得到以下結論：

第一、「九一一」事件前歐洲地區的恐怖活動仍以「本土型」恐怖主義為主，基本上皆有一定的政治訴求，主要目的不在造成大規模破壞或人員傷亡，而在抗衡政府，尋求自治或獨立之目標；此與「九一一」事件後「蓋達」從屬恐怖組織在歐洲發動之恐怖攻擊有著本質上的差異。

第二、受到「九一一」事件以及國際恐怖主義發展的影響，歐洲「本土型」恐怖主義之影響力與重要性已漸被國際恐怖主義所取代，國際恐怖組織在歐洲地區的人員招募亦有增強趨勢，尤其是以社會弱勢族群或回教第二代移民為主要對象，為歐洲國家帶來更嚴峻的安全挑戰與威脅。質言之，目前歐洲主要面臨的恐怖主義威脅，已是以伊斯蘭激進教義為主之從眾，尤其是土生土長的

⁴ Alyson Bailes. 'The Yin and Yang of counter-terrorism', RUSI Journal, London: Dec 2002. Vol.147, Iss. 6; p. 10.

而被吸收且激進化的年輕一代，將成為歐洲未來主要的恐怖威脅隱憂。

第三、歐洲許多本土型的恐怖組織雖仍名列美國觀察名單中，但因全球反恐鬥爭的壓力，以及各國反恐合作的加強等因素，近年活動已趨緩，對當地國的威脅也逐漸下滑中，取而代之的是伊斯蘭激進組織對歐洲的滲透與落地生根，讓歐洲國家防不勝防，也對歐洲構成新的恐怖威脅，所造成的傷亡也更勝以往，此由發生在西班牙馬德里與英國倫敦的連續爆炸案即可得到明證。

第四、歐洲面臨的新型恐怖威脅也為歐洲各國反恐合作帶來新的轉機。馬德里與倫敦的爆炸攻擊促使歐盟與歐洲各國重新思考反恐政策與措施，各國反恐合作的密切，除了對外來伊斯蘭恐怖組織活動造成壓力，也間接加速各國本土恐怖組織與當地國政府的和談，對於因歷史、種族或宗教等因素而長期面臨分離運動的歐洲國家而言，伊斯蘭激進運動向歐洲的滲透與擴散，反而提供解決社會族群結構性矛盾的契機。

第五、歐盟的順利統合雖有利其經濟與外交層面的發展，但人員、貨品的自由流通，卻造成歐洲各國在安全管控上的困難，亦提供恐部分子有利的活動條件與環境；而受到歐洲各國本位主義及主權考量影響，其彼此在司法、員警與反恐層面的合作仍存在客觀限制。

第六、雖然歐盟及歐洲許多國家在全球反恐立場與作為上選擇與美國不一樣的道路，強調應以聯合國的多邊機制取代美國的單邊主義作法，但觀察歐洲各國的反恐作為，仍不脫監控、管制、打擊等傳統強硬路線，與美國實無二致，導致孕育恐怖主義的不公與仇恨溫床仍存，引發恐怖活動的社會動因亦未被排除，使國際恐怖團體有可乘之機，也限制了歐盟及歐洲各國的反恐成效。

整體而言，本研究雖試圖從宏觀的面向觀察歐盟的反恐政策大要與措施概況，從中窺探其利弊因素與可能走向；惟畢竟歐盟是全球最大的區域組織，且其組織架構與職能也仍在協調與調整當中，加上全球反恐面貌也處於動態發展過程中，凡此都侷限了本研究的週延性與細緻性，且龐大的資訊量也限制了本研究在量化統計上的著墨，此應為後續研究者可再繼續探究與充實之處。