

# 索马里海盗的 “恐怖主义化”及对策

□ 肖 洋 柳思思 / 文

随着亚丁湾局势呈现出很大的不确定性，索马里海盗的“恐怖主义化”有发展成为区域性安全核心问题的趋势，严重干扰着国际海上运输秩序的稳定与各国的海上安全利益，并有加剧中东地区局势动荡的可能。如何应对索马里海盗带来的安全挑战，考验着国际社会的智慧。

## 海盗行为“恐怖主义化”的概念及成因

海盗行为“恐怖主义化”是指海盗行为向海上恐怖主义蜕变的过程，作者尝试将海上恐怖主义定义为“旨在胁迫本国或别国政府以实现某种政治目标而从事的危及国际海运安全或利用国际海运危害本国或别国安全的行为”。

“恐怖主义化”分为两个层次：恐怖“组织化”与恐怖“政治化”。恐怖“组织化”是恐怖活动的初级阶段，其特点为恐怖活动逐渐由个人向集团化方向发展，以获取钱财与实现某些个人目的为目标。恐怖“政治化”是恐怖活动的高级阶段，多表现为民族分离组织、极端宗教组织，特点为恐怖活动具有明确的政治意图。索马里海盗目前处于恐怖“组织化”的形成阶段，即索马里海盗虽然出现了集团化，仍以抢劫财物为主。但值得警惕的是，海盗行为作为一种恐怖活动，已经显露出与境外国际恐怖主义勾结，加速向恐怖“政治化”发展的苗头。主要表现有二：其一，近年来，“基地”与世界各地伊斯兰激进组织之间的联系日益紧密。国际海事局表示，“基地”等恐怖组织用装载炸药的小船袭击油轮与商船这种海上恐怖袭击已成为海上劫掠的一种新趋势，而要消灭有国际恐怖分子介入的海盗集团，难度更大。其二，国际恐怖组织的成员年轻化趋势越来越明显，这表明了恐怖组织的某些理念被年轻人接受，随着越来越多的索马里年轻人加入到海盗队伍之中，他们被国际恐怖组织“感召”的可能性在加大。<sup>[1]</sup>

索马里海盗在向海上恐怖主义蜕变的过程中呈现出一些新特点。首先，境外恐怖组织与海盗相勾结，使境外恐怖主义理念“本土化”。索马里政局不稳，武装割据和战乱不止，民族和宗教矛盾错综复杂，极易被境外恐怖分子利用。其次，索马里海盗几乎无选择地袭击过往商船，并且手段越来越残忍，其中索马里海盗射杀人质、袭击军舰是一个值得关注的新动向。以往海盗劫船只求财，一般不射杀人质，也不主动攻击护航军舰。但是，近期发生了海盗枪杀人质和袭击护航军舰的事件反映出索马里海盗“恐怖主义化”的暴力性与极端性的特点。<sup>[2]</sup>

索马里海盗“恐怖主义化”总的来说是由以下几个方面的原因造成的。

（一）索马里政局不稳。长期的战乱造成军阀割据、民不聊生，贫困与动荡，使索马里成为培育跨国犯罪与恐怖主义的温床。索马里过渡政府的有效控制范围仅限于摩加迪沙及周边地区，海岸警备部队力量薄弱，对2880公里的海岸线监管能力极弱，这使索马里沿海地区不仅成为“权力真空”地带，更成为海盗的天堂。

（二）国际恐怖组织的活动平台从陆地转向海洋。“9·11事件”以后，在各国政府加大反恐力度、强化陆上和空中安全的情况下，恐怖分子瞄准了安全防范措施相对薄弱的海域。美国中央情报局称“基地”组织开始扩大在北非与东非以及中东的影响，特别是在也门与索马里。<sup>[3]</sup>恐怖组织的恐怖行动需要经费，通过海盗行为获取经费就成为其行动过程中的一个重要环节，同时这些恐怖组织也可以采取专业的海盗战术去实施能够产生严重政治冲击效应的恐怖活动。失去中央政府有效管辖、且组织化程度较高的索马里海盗，极有可能被恐怖主义分子利用和吸引，使之成为进行恐怖活动的中坚力量。随着国际贸易的日益

增长,恐怖主义的“全球化”及其恐怖活动方式的转变,海盗与恐怖主义势力的勾结与合流将成为威胁国际经济安全的最大隐患。

**(三) 国际社会的纵容。**国际社会对初期人数与势力都弱不禁风的海盗采取了一种忍耐的态度,以至其不断坐大。海盗劫持一艘船就能成功要到赎金,并通过各种渠道购买先进武器,“以盗养盗”,使海盗更加如虎添翼,无所忌憚。<sup>④</sup>海盗以杀害人质、炸毁所劫船只作为威胁,引起包括被劫船员家属在内的众多民众反对政府对海盗的强硬态度,迫使许多国家只能暗中与海盗进行协商、交纳赎金赎回自己的船只与船员。乌克兰“法伊尼”号军火船事件就是以该船所属国家交纳赎金解决的,而此前该国明确回复不会屈服于暴力付任何赎金给海盗。

**(四) 美国因素。**2006年6月,当索马里教派武装“伊斯兰法庭联盟”终于控制住军阀混战,索马里无政府主义状况有望结束时(当时的海盗活动也几乎停止),美国支持埃塞俄比亚入侵索马里,击垮了“伊斯兰法庭联盟”,使之再次陷入到混乱的局面。一个在独立后近半个世纪里仍然无法掌握自己命运的国家,在任凭别国势力摆布的同时,产生极度的挫折感与失败感是很正常的,这就为以“圣战”的名义发动恐怖袭击的国际恐怖组织提供了天然的同盟军。

### 索马里海盗“恐怖主义化”带来的“虹蝇效应”

“虹蝇效应”是指一个微小的不良事件,如果不加以及时引导与解决,将会带来一系列的恶性连锁反应,造成整个国际秩序的大动荡。索马里海盗带来“虹蝇效应”主要表现在:一是恐怖主义“国际化”趋势推动索马里海盗向“恐怖主义化”方向发展,使亚丁湾地区成为国际恐怖主义新的活动区域。二是将区域外大国拉入到战略安全环境极端脆弱的中东,大国利益的角逐增加了该地区的不稳定因素。索马里海盗问题之所以重要是因为对于某些大国而言,控制住波斯湾与亚丁湾,就等于控制住了中东的能源、非洲的资源与其他国家的生命线,并最终控制住世界经济的命脉。而当索马里海盗最终选择与国际恐怖主义站在一起,那么这种“恐怖主义化”将有可能引起国际安全局势一系列恶性连锁反应,其中最直接的后果是新一轮海上霸权争夺战与国际反恐多线作战的开始。如果不妥善处理好索马里海盗问题,任其向海上恐怖主义发展,就会引发中东地区固有的教派矛盾、种族矛盾、跨地区民族矛盾、领土与资源分配纠纷、南北差距以及大国冲突等大爆发,

这些不稳定因素会汇集成一股逆流,推动着中东这个国际冲突风暴的暴风眼的旋转,最终将世界其他国家都卷入其中,造成国际局势的大动荡与大混乱。

索马里海盗带来“虹蝇效应”首先会影响中东地区的安全局势。这是因为,中东地区在当代国际安全关系中具有特殊地位,它牵动着东西方两个方向的安全问题的神经。中东局势的动荡会通过自身在地缘政治与经济方面与东西方的联系,将区域的危机传导到世界各地,引发一系列难以预料的连锁反应。索马里海盗的活动不仅影响到西印度洋各国的安全,而且为区域外的大国介入中东提供了借口。索马里海盗问题向“恐怖主义化”方向发展,很可能将亚丁湾地区变为国际反恐的新前线,而大国军事力量的涌入与环亚丁湾国家对主权侵蚀的担忧,无疑使中东形势乃至世界格局变得更加错综复杂,变幻莫测。

### 解决索马里海盗“恐怖主义化”面临的困境

**(一) 海军护航行动存在的法律问题。**一是法律作用的局限性。从目前适用的法律来看,公海上的海盗行为是国际法公认的犯罪行为,任何国家均可对其进行打击,而对于将海盗作为一种恐怖主义来打击,在法律上则仅限于个别国家和个别情况。二是对海盗行为的定义存在法理学分歧,影响了各国军事行动的有效展开。如《联合国海洋法公约》规定:只有在一国领海之外对商船等从事的暴力行为才属于海盗罪,各国才有权管辖,在一国领海之内从事的同样行为不属于海盗罪,各国无权管辖。<sup>⑤</sup>这就使各国护航军舰只能在索马里领海之外打击海盗,海盗在领海与公海之间进进出出,让各国护航军舰投鼠忌器,增大了追捕的难度。三是打击海盗的军事行动本身也引发出诸多新问题。譬如,打击海盗的刑事执法行动是否是人道主义干预的法律基础,反海盗过程中造成的海洋环境污染等由谁负责,对海盗的羁押与审判应该由谁来负责等等。

**(二) 大国利益分歧难以促成国际合作。**尽管各国针对索马里海盗的打击立场空前一致,但利益着眼点各不相同。保证在该地区的战略存在,保证稳定的战略资源供给、借打击海盗来彰显本国实力、增强威慑力,这才是某些大国插手亚丁湾的根本战略目标,而打击海盗只是一个附属目标而已。索马里海盗所反映出的问题根源与大国卷入就像一面镜子,折射出当今某些大国间的权力博弈,以及全球化时代像索马里一样的极端弱势国家,带给世界怎样的冲击。

**(三) 索马里海盗的战术诡异进一步增大了打击海盗的**

**难度。**根据国际海事局提供的最新数据表明,索马里海盗的劫持战术主要有三种:(1)子母船:索马里海盗通常是以改装过的普通民船作为“母船”,航行到距离较远的外海并找到目标后再放下快艇对目标船只实施包围和袭击。(2)守株待兔:海盗将母船分布在联军公布的海上走廊沿线水域或索马里东岸预定水域,伺机袭击过往船只。(3)狼群战术:海盗以1—2艘快艇负责警戒或分散护航军舰注意力,其余小艇集中攻击目标船只,速战速决。据统计,每年通过苏伊士运河的船只约有1.8万艘,显然仅仅依靠目前多国部署在该海域的多艘军舰难以完全监控整个海域。

**(四)亚丁湾沿岸国家自身的问题。**索马里海盗活动区域内的国家、地区及其政府本应是反海盗的中坚力量,但是这些国家大多国力微弱,无力承担打击海盗的重任。此外,许多国家担心国际合作会损害其主权,加之许多相邻的沿海国之间本就存在领土主权与海洋资源等争议,因此对国际合作打击海盗并不积极。

## 索马里海盗“恐怖主义化”的解决途径

**(一)防止索马里海盗“恐怖主义化”的根本在于稳定索马里的局势,发展当地经济。**国际社会除了加大对索马里海盗的打击力度外,还应尽力加快索马里的政治重建进程,恢复正常的法律和秩序,特别是发达国家要增加对索马里的经济援助,帮助其人民缓解贫困。国际区域组织则应采取行动保护世界粮食计划署海运船队,确保向索马里境内运送人道主义救援物资的海上通道畅通,这样才能从根本上解决索马里的海盗问题。另外,如果温和派伊斯兰人士能够直接执政,也有助于稳定索马里局势。

**(二)落实“本土化”政策,深入开展亚丁湾的区域治理。**首先,海盗问题是一个需要高水准的区域合作才能解决的难题,完成这一任务的途径就是所有签署并批准国际海事组织1988年罗马公约的成员国的共同努力。如果亚丁湾、西印度洋沿岸所有国家都能批准且实施上述公约,海盗们才会无处藏身。其次,鼓励在亚丁湾沿岸打击海盗和海上武装抢劫行为的所有国家和区域组织建立一个国际合作机制,作为国际合作和信息沟通的联络点。第三、充分发挥索马里与阿盟国家在宗教、地缘、文化等领域的亲缘关系,有助于增强中东地区的内部稳定力量。

**(三)降低军舰的护航成本。**一是在平等协商、友好合作的原则指导下,各国军舰进行分区巡逻,分段护航。此外,联合护航也是各护航舰队可供参考的模式,并且可以参考

中国护航舰队近期施行的小艇巡逻的方式,尽可能增大护航船只的机动性。二是加强商船、渔船的自卫力量。由于当前的国际法不允许商船携带武器,有关方面可以考虑发展可靠的民营安保力量,为商船在海盗出没的海域提供安保服务。三是商船航行线路应在各国海军联合巡航范围之内,加强应急部署和演练,确保各项防范措施落实到位。

**(四)充分利用已有的国际组织合作框架,整合各方资源和优势共同打击海盗。**国际海事组织(IMO)、国际刑警组织(ICPO)与海盗报告中心是打击索马里海盗的三件利器。IMO出台了一系列强化海上安保措施,并通过综合技术合作项目向发展中国家提供反海盗帮助,这都有助于打击索马里海盗的合作。ICPO是打击索马里海盗的强力部门,在追踪被盗船只,捣毁海盗团伙方面很有优势。<sup>⑥</sup>各国如能进一步加强在ICPO框架下的合作,必将有力遏制索马里海盗活动“恐怖主义化”趋势的蔓延。海盗报告中心的主要任务是收集可疑船只的动向与海盗袭击的情报,通过国际海事卫星发布最新动态,提醒各国船只保持警惕。<sup>⑦</sup>该中心的数据库一直被世界各国执法部门广泛采用,在配合各国警方追踪、拘捕和起诉海盗方面发挥着重要作用。

索马里海盗“恐怖主义化”的本质是一个政治问题。防止索马里海盗向“恐怖主义化”方向发展的途径是在继续严厉打击“基地”等国际恐怖主义组织,粉碎国际恐怖主义与索马里的联系网的同时,帮助索马里恢复统一、安定与正常的社会秩序,让索马里人民能够化剑为犁,安居乐业,使国际恐怖主义失去容身之地。海洋安全关系到各国的生存与发展,利益攸关的各方只有兼顾本国国家利益与国际社会共同利益,才能有效推动国际合作机制的建设,共同维护亚丁湾地区的和平与稳定。■

(作者单位:外交学院外交学系)

(责任编辑:刘娟娟)

① Dillond R. The War on Terrorism in Southeast Asia Developing Law Enforcement [EBOL]. <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/BG1720.cfm>

② 例如2009年4月26日,索马里海盗枪杀“海公主2号”一名印度船员,2009年5月3日试图袭击法国“雪月”号导弹护卫舰,5月6日追击美国军舰“刘易斯·克拉克”号。

③ “CIA warns of increase in ‘western’ terrorists”, <http://www.guardian.co.uk/world/2008/nov/14/usnationalsecurity-usa> “CIA chief says al-Qaida still greatest threat—Bin Laden isolated but network spreading influence in Africa, Mideast”. [http://www.msnbc.msn.com/id/27703673/ns/world\\_news-terrorism](http://www.msnbc.msn.com/id/27703673/ns/world_news-terrorism)

④ 孙国:《索马里海盗》,人民武警出版社2009年3月第1版,第181页。

⑤ 张海运:《〈联合国海洋法公约〉释义集》,海洋出版社2006年版,第189页。

⑥ 卢国学:《国际刑警组织》,中国社会科学文献出版社2004年版,第184页。

⑦ 许可:《东南亚的海盗问题与亚太地区安全》,《当代亚太》,2002年第3期,第48页。