

索马里海盗问题探析

刘 军

[内容提要] 海盗与海洋恐怖主义是当今世界重大的非传统安全问题, 对国际海洋和能源安全构成了巨大的威胁和挑战。索马里海盗活动越来越猖獗, 威胁与影响日增, 引起了国际社会的高度关注和联合军事打击。然而, 由于索马里国内局势混乱, 民不聊生, 以及军事打击的效果不佳, 要解决索马里海盗问题, 还需有新的思路与对策。

[关键词] 索马里 海盗 海洋恐怖主义

[作者简介] 刘军, 云南大学国际关系研究院助理研究员、法学博士、政治学博士后, 主要从事国际政治研究。

索马里海岸线长 3200多公里, 其中亚丁湾一段长 1200多公里。由索马里和也门环抱的亚丁湾位于印度洋与红海之间, 是连接亚、非、欧三大洲和太平洋、印度洋、大西洋三大洋的海上咽喉, 被称作世界航运的生命线。据统计, 每年通过苏伊士运河的船只约有 1.8万艘, 其中大多数要经过亚丁湾; 世界 14% 的海运贸易和 30% 的石油运输要过往此地。然而, 由于近年来索马里海盗活动猖獗, 亚丁湾乃至整个索马里附近海域已经成为世界上最危险的海域。2008年 11月 15日, 索马里海盗劫持了世界第二大超级油轮、沙特阿拉伯的“天狼星”号, 整个世界舆论为之哗然。索马里海盗问题愈演愈烈, 对国际海洋和能源安全构成了巨大的威胁和挑战。

一、索马里海盗现状

早在大航海时期, 索马里海域就有海盗活动。当代索马里海盗兴起于 1990年代中期 (即在索马里内战爆发之后), 并于 2007年底以来迅速发展。

1990年代, 索马里海盗的规模较小, 一般认为仅有 100多人, 其作案情况并不引人注目。当时, 这些由地方军阀打着“保护索马里海洋权益”的幌子组建的、以所谓索马里“海岸警卫队”为名义的海盗组织, 其主要犯罪活动就是袭击在索马里海域“违

规”作业的外国渔船。2006年底埃塞俄比亚出兵索马里以后, 索马里局势进一步陷入混乱, 该国的海盗活动也日益猖獗。但一直到 2007年下半年, 索马里海盗活动主要范围仍然局限于摩加迪沙港附近海域。^①

据国际海事局 (International Maritime Bureau, IMB) 估计, 目前索马里海盗人数已经比过去增加了十多倍, 达 1200多人, 主要有“索马里海军”、“邦特兰卫队”、“国家海岸警卫队”等六大海盗组织;^② ④ 海盗成员主要为索马里东北部邦特兰地区的渔民和前武装组织的成员, 而传统上, 索马里海盗更多来自中部的哈拉底里地区 (Haraardheere) 和霍波地区 (Hoby)。^③ 这些海盗组织拥有陆上基地及 AK-47 冲锋枪、肩扛式火箭筒、枪榴弹发射器、手榴弹、反坦克火箭弹、大马力渔船、挂机快艇、卫星电话等先进装备。依靠远程通信, 索马里海盗可以指挥 200海里以外的海盗船, 甚至能在 800海里外的公海成功

^① Roger Middleton, *Piracy in Somalia: Threatening global trade, feeding local wars*, The Royal Institute of International Affairs, London, October 2008, p. 3.

^② Center for Strategic and International Studies, *Transnational Threats Update*, Vol. 6, No. 8, August/September 2008, p. 4.

^③ Roger Middleton, *Piracy in Somalia: Threatening global trade, feeding local wars*, p. 5.

劫持油轮。

索马里海盗的活动形式主要有抢夺和勒索两种,通过强行登上船只掠夺钱财,或是通过劫持船只、抓获人质获取赎金。目前,勒索是索马里海盗乃至全球海盗偏爱的方式,也是国际社会重点打击的犯罪活动。索马里海盗最近震惊世界的两大标志性劫船事件分别是:2008年9月25日劫持了乌克兰军火运输船“法伊尼”号,上面装载有33辆T-72型主战坦克和大量武器弹药;11月15日在肯尼亚附近海域劫持了“天狼星”号,被称为历史上第八大海盗事件。国际海事局提供的数据显示,2008年1-9月全球发生的199起海盗袭击事件中,63起发生在索马里附近海域,超过53艘船只遭袭,其中25艘遭劫持,至少有14艘仍被扣押,被劫人质超过200人。^①

索马里海盗有其独特性。首先,索马里海盗是一种滋生于索马里特殊的国内和国际环境的全新类型的海盗,它与历史上的海盗有着明显区别,区别之一是传统意义上的海盗一般没有陆上基地,而索马里海盗不仅有陆上基地,并且得到包括军阀势力在内的诸多力量支持;另一个区别是传统意义上的海盗未必与政治势力有密切联系,而索马里海盗是索马里混乱的国内政治局势的产物,与国内各色政治势力有着千丝万缕的联系;第三个区别是传统意义上的海盗只是劫掠钱财,一般没有政治诉求,而当前的索马里海盗势力仍然处于快速上升期,在内外诸多力量的推动下,其最终去向极不明朗。一旦索马里海盗组织恐怖主义化,后果不堪设想。

其次,索马里海盗具有高度职业化和网络化的特点。索马里海盗已成为一个“新兴产业”,其职业化程度已经达到令人吃惊的水准。他们有指挥官、副指挥官、通讯人员、会计、谈判代表、看守、厨师等,甚至还有“新闻发言人”。一旦海盗这部机器发动起来,这些人员各司其职,像流水线一样开始“吸金”。索马里海盗甚至借鉴美国间谍机关的手法,在阿联酋迪拜、吉布提等港口城市的海关部门安插间谍,提前锁定猎物。^②至于说网络化,海盗们如何获得武器装备等补给物资?海盗们上岸后如何保障自身的安全?海盗们索要的每年数千万的赎金如何

流动?海盗们抢劫的大量钱财如何销赃?就目前而言,索马里海盗“发展势头”良好,这说明他们有着完善的、运转良好的网络。曾有海盗自曝,他们的收益按以下比例进行分配:海盗船船主相当于投资者,获得30%的收益;海盗相当于经营管理者,获得30%;20%的收益用于下次海盗活动的物质准备,相当于利润再投资;而剩下的20%则用于向官员交纳保护费或行贿。^③实际上,索马里海盗多数成员来自当地军阀或部族武装,或者与这些组织有联系,后者能够为海盗提供必要的武器和军事补给。邦特兰地区的一些官员被证实卷入了海盗活动。^④同时,由于销赃需要,他们也可能与国际犯罪组织结合在一起。索马里总理侯赛因就认为该国海盗团伙与其他组织有关联。分析人士认为,索马里海盗可能接受了也门或者尼日利亚的帮助,提供帮助的国家还包括埃及等阿拉伯国家。

二、索马里海盗问题的根源及威胁

索马里海盗猖獗的主要根源在于索马里的持续内战和长期混乱。1991年1月,索马里西亚德政权被推翻后,这个饱经苦难的国家就陷入了持续至今的军阀割据和无政府状态,政治斗争、部族冲突和宗教纠纷等愈演愈烈,使得索马里满目疮痍,民不聊生。索马里大部分男性公民很难找到像样的工作,为了养家糊口,很多青壮年被迫去参加当地军阀武装或者进行抢劫。此外,鉴于世界上绝大多数国家的法律没有针对海盗问题的条款,而索马里更是基本上不存在“法治”,海盗根本不必担心有入狱的危险。通过勒索赎金一夜暴富的海盗们的奢华生活诱使越来越多贫穷而且对未来失去信心的索马里人铤而走险。

美国应该为索马里的持续内战和当今海盗势力

^① “中国海军少将解读索马里海盗组织猖獗现象”,中国新闻网,2008年11月24日,http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2008/11-24/1459997.shtml

^② 卢琛:“索马里海盗让全世界头疼”,《世界新闻报》,2008年9月5日。

^③ 张家栋:“索马里海盗:为何日益猖獗?”,《新民晚报》,2008年11月28日。

^④ “Piracy Revenues Financing Warlords in Somali Insurgency”, *Terrorism Focus*, Vol. IV, Issue 42, December 19, 2007, pp. 3-4

的迅速发展负重要责任。2006年,索马里大部分地区被“伊斯兰法院联盟”(Islamic Courts Union, ICU)¹的教派武装控制,该组织严格的法律使得海盗活动受到严格限制。“2006年下半年‘伊斯兰法院联盟’统治期间,索马里海域几乎没有海盗事件发生。这表明索马里的有效政府能够控制海盗问题。”^④2006年底,美国扶植了新的索马里过渡政府,结果该过渡政府仅能控制首都摩加迪沙,而全国大部分地区再次陷入无政府状态,几十支不同背景的武装力量各自为政。一些海盗组织甚至得到了与过渡政府有密切关系的军阀的支持。

索马里猖獗的海盗活动给索马里自身和整个世界带来巨大的威胁。第一,海盗问题本身所带来的巨大非传统安全挑战不可小觑。传统海盗的目的只是为了抢劫财物。随着局势的发展,海盗的目标必定不再仅限于油轮、渔船和商船,军舰、码头、港口、沿海和海岛旅游胜地乃至沿海居民聚集区都将成为他们的袭击目标,索马里海盗组织已经用其持续的劫持活动有力地证实了这一点。鉴于当前仍然非常严峻的东非反恐安全形势,有组织、有预谋、规模庞大、“技术化”、“专业化”、“国际化”的海盗袭击正在成为继恐怖主义威胁之后的另一个重大非传统安全威胁源。同时,国际社会对于索马里海盗势力的大力打击,无疑将使得索马里海盗组织分散化、隐蔽化,我们不能排除个别海盗组织在此过程当中逐渐海洋恐怖主义化的可能性。此外,索马里海盗问题还给世界带来巨大的生态环境威胁。新世纪以来,海盗袭击油轮和化学品货轮的事件数量急剧上升。劫持了巨型油轮“天狼星”号的索马里海盗公开扬言,拿不到赎金就将价值1亿美元的200万桶原油倒在亚丁湾里,这是十足的生态恐怖主义宣言。如果索马里海盗将“天狼星”号凿沉在苏伊士运河,那将是生态恐怖主义与经济恐怖主义的结合,必将是超越“9·11事件”的超级恐怖事件。

第二,可能造成巨大的人道主义灾难。华盛顿战略与国际研究中心非洲问题专家史蒂芬·莫里森指出:“(索马里)是一个无政府的社会,除非在索马里建立某种秩序和管理,否则海盗以及极端组织就会渗入此地,人道主义灾难也会随之而来。”^⑤2008

年9月,负责保护世界粮食计划署的加拿大船只“服役”期满,离开亚丁湾,然而到目前为止还没有其他国家主动接下这个任务,这就意味着世界粮食计划署的船只在索马里海域航行时得不到保护,这些装载着索马里人民急需物资的船只很可能不能到达索马里。2008年9月初,世界粮食计划署发言人彼得·斯墨登说:“要解决索马里面临的粮食危机,每个月至少需要运输3000吨粮食,但是现在这一海运通道的安全状况面临被切断的危险。早在1992年至1993年间,就出现过类似的情况。当时,成千上万的索马里人被活活饿死。我们不能让悲剧重演。”^Ⅱ世界粮食计划署最新数据显示,索马里目前有260万人每天吃不上一顿饭。^Ⅲ联合国1838号决议指出,到2008年年底,多达350万索马里人将依赖人道主义粮食援助!

第三,经济损失和人员伤亡日渐上升。索马里海盗事件的频发,直接导致相关的保险费用提高、货物损失增加、行程延误、敲诈勒索的金额剧增等等,对于受害者有着直接和明显的经济影响。由于索马里沿海及亚丁湾的海盗活动不断升级,有海事保险专家称,货轮行驶该海区航线的保险费较2007年同期大幅上涨超过13倍!^Ⅳ为躲避猖獗的索马里海盗,世界多家知名海运企业相继宣布,运营亚洲至欧洲航线的船只弃走亚丁湾和苏伊士运河,改为绕道南非好望角,导致油耗上升、交货期延长和人力资源

¹ “伊斯兰法院联盟”是索马里的重要政治势力之一,由摩加迪沙市各区14个伊斯兰法院组成,主席为哈桑·达赫·阿威斯(Hassan Dahir Aweys)。该组织主张建立伊斯兰国家和政府,通过实施伊斯兰法来规范人们日常生活、打击违法活动和审判罪犯,在维护社会治安、恢复秩序和法治方面发挥了一定作用,是摩加迪沙市事实上的司法机构,得到多数居民支持。2006年6月,“伊斯兰法院联盟”武装控制首都摩加迪沙,并加紧扩张势力,逼近过渡政府所在地拜多阿。2006年12月下旬,该组织被索过渡联邦政府和埃塞俄比亚军队击溃,其中强硬派主要成员在索潜伏,温和派成员转移到也门。

^④ Roger Middleton, *Piracy in Somalia: Threatening global trade feeding local wars*, p. 3

^⑤ “索马里缘何沦为‘海盗天堂’”,《广州日报》2008年11月21日。

^Ⅱ 卢琛:“索马里海盗让全世界头疼”,《世界新闻报》,2008年9月5日。

^Ⅲ “国际观察:‘非洲之角’人道主义灾难缘于多因”,国际在线,2008年7月30日, <http://gbl.cri.cn/19224/2008/07/30/3785s2168957.htm>

^Ⅳ “由于近来索马里海盗猖狂 船保险费涨十三倍”,《大公报》,2008年11月24日。

浪费。

由于许多受害者本身已经遇难,或者出于某种原因(如损害企业形象)而没有对受害情况进行举报,海盗事件所带来的经济损失很难有精确的统计,有关专家的估算相差较大,从每年25亿美元至160亿美元不等。¹ 据估计,索马里海域的海盗活动仅在2008年就得到了3000万美元以上的赎金,大大超过了索马里邦特兰地区的税收和预算。“天狼星”号的被劫,使得索马里海盗创造了海盗史上的多项纪录:一是被劫物质价值之最,被劫的“天狼星”号载有200万桶原油,价值1亿美元以上;二是赎金之最,劫持了“天狼星”号的索马里海盗,提出的赎金高达2500万美元。当然,“天狼星”号也是有史以来被海盗劫持的最大的船只。

三、解决索马里海盗问题的难点

索马里过渡政府已明确表态要坚决打击海盗活动。但由于无力围剿海盗,索马里过渡政府呼吁周边邻国以及中国、韩国等国向索马里提供援助,集各国之力来共同应对海盗问题。国际社会也加强了打击海盗的力度。2008年6月2日和10月7日,联合国安理会先后通过1816号和1838号决议。前者授权外国军队经索马里政府同意进入索马里领海打击海盗及海上武装抢劫行为,授权有效期为6个月;后者呼吁关心海上活动安全的国家积极参与打击索马里海盗的行动。同时,两项决议都重申1982年《联合国海洋法公约》中体现的国际法确立了适用于打击海盗和海上武装抢劫行为以及其他海洋活动的法律框架。2008年11月20日,联合国安理会一致通过1843号决议,决定对包括海盗和武器走私人员在内的所有破坏索马里和平与稳定的个人和实体进行制裁,制裁措施包括资产冻结和禁止出国旅行等。安理会制裁委员会将在近期提出有关的制裁名单。这一新措施旨在帮助结束这个“非洲之角”国家无法纪的状态。2008年12月16日,联合国安理会通过了第1851号决议,决定把对打击索马里海盗的授权范围从海上扩大到索马里陆地,并提出重点加强国际合作与协调。

国际社会对索马里海盗已经采取了军事打击行

动。从2008年10月中旬开始,北约、俄罗斯、欧盟、印度、韩国和中国相继向亚丁湾海域派遣战舰或公布了派遣舰只的计划。目前,北约派出的7艘护卫舰、驱逐舰和俄罗斯派遣的“无畏”号导弹护卫舰已经在亚丁湾执行护航任务。欧盟从2008年12月开始实施“阿塔兰塔”军事行动集中打击海盗。中国也在2009年1月派出舰队到红海海域护航。加上已经驻守在这一海域的一支以美军战舰为首的多国舰队,云集亚丁湾的舰艇已达到十多艘。美国非洲司令部也将参与索马里海盗打击行动。此外,红海沿岸国家于2008年11月20日在埃及首都开罗举行了紧急会议,商讨红海航线安全与海盗打击对策等问题。^④ 11月24日,东部非洲国家在肯尼亚成立了一支7000人的机动部队打击索马里海盗。^⑤

然而,因其自身的特殊性和外部环境的复杂性,索马里海盗问题的解决绝非一朝一夕之功。

首先,军事打击的效果有限。外国军舰对海盗不会造成致命打击。来自多国的海军要面对的难题包括:要覆盖的海域面积达到300多万平方公里;要在海盗攻击前就确认他们的身份;要保护遭劫持的船只、人质和财物;要制订国际法、国内法以将落网海盗定罪等。英国智库皇家国际问题研究所(The Royal Institute of International Affairs)的索马里问题专家米德尔顿说:“(外国海军)根本没有能力涵盖海盗出没的海域范围,因此,军事手段不是解决方法。”^⑥ 美国国防部发言人莫雷尔也表示,军事行动不能解决“非洲之角”地区的海盗猖獗,“即使把世界上所有的海军舰只派驻索马里,也不能解决这一”(转第35页)

¹ Joshua Hq. “Maritime Counter- terrorism: a Singapore Perspective”, *DSS Commentary*, <http://www.observerindia.com/reports/maritime/psingapore.pdf>; John Brandon “Protect Asia's Shipping”, *PacNet News Letter* 24 May 2002 <http://www.csis.org/pacfor/pac0221A.htm>.

^④ 马晶:“索马里海盗狮子大张口 提出2500万美元赎金”,《新京报》,2008年11月21日。

^⑤ 这支部队将由科摩罗联盟武装部队领导人萨利穆和东非机动旅领导人穆隆戈共同指挥。参与组建部队的国家包括科摩罗、卢旺达、埃塞俄比亚、肯尼亚、马达加斯加、毛里求斯、索马里、苏丹和乌干达等。

^⑥ “分析家称各国军事打击不能阻止索马里海盗”,中国新闻网,2008年11月22日, <http://www.chinanews.com.cn/gj/fz/news/2008/11-22/1459281.shtml>

首先,各国应该增加在海盗活动热点地区的反海盗力量。目前,美国、俄罗斯、印度和一些欧洲国家已经在索马里和其他海域部署了一定的反海盗力量,中国等国也积极加入到国际武装反海盗活动之中。但这些努力仍然不够,很多国家依然受困于法律和外交传统,还在是否应该出兵打击海盗活动方面犹豫不决。各国军舰在海盗活动海域也缺乏有效分工和配合,遇事船只能否及时得救,在很大程度上取决于其旁边是否恰好有军舰在巡航。总体上看,军事手段虽然只能治标、不能治本,但是可以体现出国际社会对海盗活动的强硬态度,从而发挥一定程度的威慑作用,为最终减轻威胁、解决问题赢得时间。

其次,国际社会应尽快制订全面的反海盗公约,详细规定海盗活动发生国、受害国、海盗来源国之间的权利与义务。只有这样,才能堵死海盗生存与活动的国际法律空间,防止有关国家在反海盗方面敷衍塞责,推动更多国家参与国际反海盗合作。

再次,国际社会应该注意发展私人安保力量,在一定程度上赋予其携带武器的权利。海盗活动并非一种针对国家主权和国家安全的传统安全问题,而具有非传统安全挑战的特征。动用军舰等传统安全维护手段虽然可以起一时之效,但毕竟成本太高。目前,商船面临的主要安全隐患在于航速慢、船员少、没有合法的自卫武器。如果能够动员民间安保力量,发展可靠的“海上保镖”业务,就能对海军力量起到重要的补充与替代作用。

最后,海盗虽然主要是在海面上活动,但海盗问题的根源还在陆地上。只要索马里这样的国家仍处于无政府状态,只要其经济仍然处于破败状态,海盗活动就不会绝迹。因此,从治本的角度来看,国际社会应该帮助这类处于政治混乱的国家建立起有效的行政管理体系,恢复其社会和经济秩序,唯此才能使海盗失去生存、发展的社会基础。○

(责任编辑:黄丽梅)

(接第29页)问题”。¹

其次,索马里局势复杂混乱,海盗问题难以根治。联合国负责维和事务的助理秘书长雷苏丁·泽嫩加明确指出:“(索马里)海盗活动以及最近针对国际目标的恐怖袭击只是索马里国内无政府状态这一根本问题的一些表现。”^④根治海盗问题必须立足于索马里本国,然而,索马里局势短期之内难有根本好转。索马里和平进程的推进受限于以下几个主要因素:民族国家构建;宗教与部族冲突;外部势力的强行干预;索马里与国际社会的关系等。就目前情况而言,这些问题都比较棘手:索马里仍然处于激烈的摩擦和冲突阶段,民族国家构建步履维艰;宗教与种族问题在索马里有深刻的历史和文化根源;地区外部势力的干预是家常便饭,源远流长;多年来,索马里已经被世界“遗忘”。早在19世纪中期,在欧洲帝国主义国家的分别支持下,埃塞俄比亚和埃及等阿拉伯国家便已经开始在索马里争夺控制权。这一“传统”延续至今。^⑤2006年埃塞俄比亚出兵索马里,其主要目的就是加强对索马里的控制并获得美国的反恐加分。^⑥目前国际社会打击索马里海盗的努力基本上都与索马里不发生联系,这种打击

行动治标不治本,故难以见效。

此外,索马里海盗组织可谓羽翼丰满,网络完善并且获得军阀武装势力和部分群众(尤其是从海盗活动中直接受益的人群)的支持,因而具备较强的抗打击能力。例如,2008年7月20日被劫持的日本商船“斯特拉·玛丽斯”号,被海盗扣押在索马里东北部一个尽人皆知的小镇——伊利。这里是海盗的天堂。劫持了“斯特拉·玛丽斯”后,海盗索要赎金300万美元。这些举动得到了伊利村居民的支持,海盗和村民们联合在村外筑成人体围墙,防止政府军的强行进攻。同时,由于海盗组织本身所具有的隐蔽性、机动性等特点,国际社会想要在短时期内铲除索马里诸海盗组织是不可能的。○

(责任编辑:沈碧莲)

¹ 赵阳:“没有法治 索马里海盗将继续猖獗”,《法制日报》2008年11月24日。

^④ “海外媒体:索马里海盗让世界动怒”,新华网,2008年11月22日, http://news.xinhuanet.com/world/2008-11/22/content_10396856.htm。

^⑤ The International Crisis Group, “Somalia: The Tough Part Is Ahead”, *Africa Briefing* N°45, 26 January 2007, p. 2.

^⑥ Sally Healy, *Lost Opportunities in the Horn of Africa: How Conflicts Connect and Peace Agreements Unravel*, the Royal Institute of International Affairs, London, July 2008, p. 40.