



秘书长依照安全理事会第 1846 (2008) 号决议提出的报告

一. 引言

1. 本报告是根据 2008 年 12 月 2 日安全理事会第 1846 (2008) 号决议提出的, 安理会在决议中要求我提出报告, 说明如何确保索马里沿海国际航运的长期安全, 包括世界粮食计划署(粮食计划署)经海路向索马里运送物资的长期安全, 以及联合国在这方面可能发挥的协调和领导作用, 以使会员国和区域组织能够协力打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为。

2. 我根据会员国、欧洲联盟(欧盟)和北大西洋公约组织(北约)提供的信息, 提出以下评估意见和建议。除了与联合国内部相关部门、办事处、基金和方案协商外, 秘书处还征求了下列组织机构的意见: 国际海事组织(海事组织)、国际刑事警察组织(国际刑警组织)、安全理事会第 1811 (2008) 号决议所设索马里问题监察组以及联合国区域间犯罪和司法研究所(犯罪司法所)。

3. 本报告对海盗问题形势进行了研究, 审查了会员国、区域组织、联合国及其合作伙伴为打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫而开展的各种政治与法律活动以及实际打击行动, 并在报告的最后部分提出意见, 阐述了如何确保包括经海路向索马里运送人道主义物资在内的索马里沿海国际航运的长期安全, 此外还概述了联合国在现阶段可能发挥的作用。在本报告所述期间, 在索马里沿海实施海上军事行动的会员国数目有所增多。

二. 据报在索马里沿海发生的海盗事件

4. 2009 年 1 月 16 日, 国际海洋局报告说, 2008 年, 全世界海盗或海上武装抢劫事件增加了 11%, 这是前所未有的。在这一年, 国际海洋局记录的事件为 293 起, 其中 111 起发生在索马里沿海。这意味着, 在连接苏伊士运河与印度洋的这条重要贸易通道, 此类事件增加了将近 200%, 因而有必要对这种现象进行认真审查。2008 年 9 月, 北约航运中心注意到这类活动出现增多, 且这种情况一直持续



到年底。与 2007 年相比，2008 年海盗和海上武装抢劫事件的数目增加了两倍。截至 2009 年 2 月底，据报 2009 年该区域发生了七起海盗和(或)海上武装抢劫事件。

5. 据报告，如今最著名的海盗民兵都来自索马里沿海渔业社区，特别是索马里东北部和中部，其组织结构反映出索马里以部族为基础的社会结构。索马里有两个主要海盗网：一个在“邦特兰”，另一个以南部的穆杜格州为基地。另据报告，在“邦特兰”，主要海盗团伙的窝点在埃勒区，其他较小的团伙的窝点分别在 Bossaso, Qandala, Caluula, Bargaal 和 Garacad。2008 年年底，“埃勒团伙”扣押着被劫持的六艘船及其船员，预计会得到大约 3 000 万美元的赎金。“穆杜格州海盗网”的窝点在哈拉尔代雷(Xarardheere)。就是这个团伙劫持了乌克兰货轮“芬娜”号(MV Faina)以及另外三只船，从 2008 年 9 月至 2009 年 2 月，扣押了大约 5 个月。据普遍公认，其中一些团伙的军事能力和资源基础现在堪与索马里当局匹敌。

6. 北约航运中心列举了以下四个当前主要的海盗活动地区：

(a) Aluula 海盗庇护港，有时海盗在亚丁湾劫持船只后，将 Aluula 海盗庇护港作为第一个停靠港，得到补给后继续驶往埃勒、霍比亚(Hobyo)和哈拉尔代雷的主要海盗据点港口。Aluula 也是少数几个拥有可使用的平坦土石跑道简易机场的沿海村庄之一；

(b) 亚丁湾和摩加迪沙海盗袭击地带由“母船”提供服务，其基地位于博萨索和摩加迪沙以及也门的穆卡拉(Al Mukallah)和希赫尔(Al Shishr)；

(c) 在亚丁湾和印度洋劫持的船只停泊在埃勒和霍比亚附近，岸上的支援网络向海盗和人质提供食品和用品，直至收到赎金后放行；

(d) 哈拉尔代雷(Xarardheere)海盗基地，主要由 Suleiman/Habar 部族控制，它与这个区域的海盗行为也有关联。

7. 关于索马里“邦特兰”地区行政当局成员与海盗勾结的报告日益增多。不过，令人鼓舞的是，“邦特兰”的前任及现任领导人似乎加大了打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫的力度。2008 年 12 月，“邦特兰”前任领导人 Adde Musa 告知监察组，有几名卷入海盗活动的官员已被他撤职。2008 年 9 月和 10 月，“邦特兰”安全部队至少实施了两次解救被劫船只的行动。据报告，2009 年 1 月 8 日，“邦特兰”地区领导人 Abdurahman Mohamed Faroole 宣布，打击“邦特兰”沿海海盗活动是其行政当局的首要优先事项之一。

三. 国际合作对付索马里沿海海盗活动

8. 2008年,会员国举行了若干次高级别会议,讨论如何采取协调一致的区域或国际行动来打击索马里沿海海盗活动,并开始了在该区域打击海盗活动的实际行动。

9. 2008年11月4日,阿拉伯国家联盟在开罗举行了阿拉伯和平与安全理事会特别会议,审查索马里沿海海盗和海上武装抢劫问题。会上提出了一系列建议,谴责一切海盗及海上武装抢劫行为,呼吁各方与索马里政府更密切合作,呼吁阿拉伯国家与包括阿拉伯海港联合会、国际海事组织、联合国及非洲联盟在内的相关组织和专门机构之间彼此协商、协调并交流信息。

10. 2008年12月11日,该区域各行为体在内罗毕举行了部长一级的索马里一带海盗问题国际会议,由肯尼亚政府和我的索马里问题特别代表共同主持。会议对该区域各会员国及区域组织为确立打击海盗行为的合作手段而作的努力表示欢迎。与会者决心彼此合作,并与区域及国际组织合作,打击海上的海盗行为,同时铲除海盗行为的陆上根源。在这方面,会议在其公报中指出,“加强并扩大过渡联邦机构、迅速改善陆上安全状况,对减少索马里沿海海盗活动来说是至关重要的。”令我鼓舞的是,出席会议的过渡联邦政府、索马里再次解放联盟和索马里“邦特兰”和“索马里兰”地区的官员都愿意商定在近期内成立一个工作组,以审查索马里可如何与国际社会进行合作,杜绝索马里沿海海盗和海上武装抢劫活动。

11. 根据美国前国务卿康多莉扎·赖斯2008年12月16日提出的倡议,2009年1月14日,美国在纽约召集举行了索马里沿海海盗问题联络小组第一次会议。23个会员国和五个政府间组织参加了会议。联络小组下设四个工作组,分别负责审查以下领域:与军事及行动协调和信息交流以及成立区域协调中心有关的活动;海盗活动所涉司法问题,包括因参与针对船只的海盗或海上武装抢劫行为而被捕者的拘留及起诉问题;加强航运方面的自我意识及其他能力;加强关于海盗所涉各个方面的外交及公众宣传力度。各工作组在2月和3月举行了会议,它们将按计划向拟于2009年3月举行的联络小组第二次会议通报情况。

12. 2009年1月26日至29日,国际海事组织在吉布提举行了一次高级别会议。在会议上,该区域17个国家通过了《关于打击西印度洋和亚丁湾海盗和武装抢劫船舶的吉布提行为守则》。此前进行了紧张的筹备工作,在该区域开展了三次由海事组织赞助的活动,讨论了船只和港口设施安全所面临的各种威胁,包括海盗和武装抢劫行为。《吉布提行为守则》随着该区域九个国家正式签署而立刻生效,其中规定在该区域建立各种打击海盗和海上武装抢劫行为的合作与协调机制,包括共同采取行动。签署国决心确保《行为守则》能促进建立一个旨在打击海盗活动的区域合作机制,并且在肯尼亚蒙巴萨的区域海上救援协调中心和坦桑

尼亚联合共和国达累斯萨拉姆的次区域协调中心设立信息交流中心，另外，除了在吉布提设立一个相关培训中心之外，还在萨那建立一个海上信息中心，目前这个信息中心正在建设中。

13. 1月28日，犯罪司法所还在意大利都灵举办了一次高级别会议，其目的是发起一项全球打击海上海盗行为应用研究方案。

四. 在索马里沿海开展的行动

14. 会员国也各自和集体地在索马里沿海开展打击海盗行动。现代史上规模最大的反海盗舰队之一目前正在亚丁湾巡逻。这些活动有足够的法律框架支持，其中包括《联合国海洋法公约》以及安全理事会第1814(2008)、1816(2008)、1838(2008)、1846(2008)和1851(2008)号决议。

A. 向索马里过渡联邦政府发出的通知

15. 自发表我上一份关于索马里局势的报告(S/2008/709)以来，联合国秘书处已接获索马里常驻联合国代表团的确认，即迄今已有下列会员国和区域组织转发的关于其与过渡联邦政府合作打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为的预先通知：加拿大、印度、中国、俄罗斯联邦、土耳其、美利坚合众国、欧洲联盟和北约。秘书处还接获索马里常驻联合国代表团的确认，即丹麦、法国、荷兰、西班牙和大不列颠及北爱尔兰联合王国已转发有关其与过渡联邦政府在这一方面的合作的预先通知。这些预先通知是在2008年12月13日欧盟索马里海上力量——“阿塔兰特行动”（欧盟阿塔兰特行动）——达到最初行动规模之前收到的。

16. 在本报告所述期间，加拿大和荷兰向我通报说，在法国和丹麦政府先前提提供的护卫下，它们已完成在索马里沿海积极打击海盗的行动。2008年9月1日，过渡联邦政府通知我，它已按照安全理事会第1814(2008)号和第1816(2008)号决议，授权加拿大政府护卫和保护向索马里运送人道主义援助的货运。这项任务已于2008年10月23日到期。加拿大政府在结束其在这一区域的任务时，向索马里运送粮食援助的粮食计划署包租船只提供了海上护卫，这些船只安全运送了约45 000吨人道主义援助物资。2008年10月20日，过渡联邦政府向我通报，荷兰政府准备从2008年10月23日至12月中旬向索马里沿海地区部署皇家舰艇“De Ruyter”号，以便护卫向索马里运送人道主义援助的粮食计划署包租船只，这是荷兰第二次为粮食计划署的货运船只派遣海军护卫。荷兰常驻代表团向我通报说，“De Ruyter”号舰在完成8次护卫粮食计划署运送59 405吨人道主义援助物资的任务之后，已于2008年12月10日将其职责移交给欧盟阿塔兰特行动。

17. 在已向过渡联邦政府提出关于参与活动打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为的预先通知、目前仍在该区域开展行动的会员国中，秘书处收到了丹麦、印度、中国、俄罗斯联邦和西班牙的常驻联合国代表团提供的最新信息。

18. 2008年12月19日,秘书处收到了丹麦常驻联合国代表团就丹麦政府开展打击海盗活动提供的相关信息。丹麦为运送粮食计划署援助物资前往索马里的船只提供了军事护卫。截至2008年12月19日,丹麦尤其作为海军150联合特遣队(150联合特遣队)的牵头国,参与了在这一区域打击海盗的国际努力。

19. 2008年10月,印度政府向过渡联邦政府提出关于其打算协助打击索马里沿海海盗行为的预先通知。2009年2月6日,印度常驻联合国代表团告知秘书处印度海军在索马里沿海开展的活动。自2008年10月23日以来,印度海军在该区域至少派有一艘舰艇,保护航行通过亚丁湾水域悬挂印度和外国国旗的船只。印度海军与部署在该区域的其他多国部队进行了情报交流。此外,印度还在印度航运总局内设立了一个通讯中心。该中心负责协调驻亚丁湾的印度海军为请求协助的印度和外国船只提供海上护卫。

20. 在2008年12月向过渡联邦政府提出预先通知之后,2009年2月6日,中国常驻联合国代表团向秘书处通报说,中国政府于2008年12月26日派出了两艘驱逐舰和一艘补给船,开始在亚丁湾和索马里沿海从事护航任务。这些舰船从2009年1月6日开始不间断地从事护航行动,包括为航行于索马里沿海和亚丁湾的悬挂中国和外国国旗的船只提供护航。在本报告所述期间,中国护航编队与在该区域行动的其他会员国海军舰艇进行了合作性的情报交流。

21. 2009年2月4日,西班牙常驻联合国代表团向秘书处通报说,2009年1月23日,西班牙政府批准西班牙在军事上参与欧盟阿塔兰特行动。西班牙将于2009年4月接替希腊成为这一行动的部队指挥官。在加入欧盟阿塔兰特行动之前,西班牙一架巡逻机在欧盟海上协调行动协调组的协调下,一直在索马里沿海开展巡逻活动。在本报告所述期间,西班牙积极参与在非洲之角就如何打击索马里沿海海盗问题举行的国际一级政治讨论。

22. 2009年3月13日,日本常驻联合国代表团告知秘书处,麻生太郎首相在当天就日本政府作出的关于打击索马里沿海海盗行为的两项决定发表了谈话。他在谈话中提到了关于《海盗行为处罚及打击海盗行为措施法律草案》的决定以及关于批准作为应急措施临时性地派遣日本自卫队前往索马里沿海和亚丁湾从事打击海盗行动的决定。这些决定是根据《自卫法》中关于海上安全行动的规定作出的。

23. 2009年2月11日,马来西亚常驻联合国代表团向秘书处通报说,马来西亚政府已分阶段派出5艘马来西亚皇家海军舰艇前往亚丁湾,为努力争取悬挂马来西亚国旗的被掳船只早日获释提供协助,并主要为这一区域悬挂马来西亚国旗的其他船只提供保护性护航。马来西亚皇家海军与部署在这一区域的其他多国部队进行了情报交流。

24. 2009年2月25日，俄罗斯联邦常驻代表团向我通报了有关俄罗斯海军舰队自2008年10月以来开展行动保护俄罗斯船只和公民免受索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为危害的情况。在行动中，俄罗斯海军舰队确保俄罗斯联邦船只在索马里沿海的航行安全以及该国其他类型海上经济活动的安全。自2008年10月开始执行护航任务以来，俄罗斯联邦与中国、法国、印度、美利坚合众国、海军151联合特遣队(151联合特遣队)和欧盟阿塔兰特行动的海军舰船建立了协作关系。

B. 多国海上行动

25. 在本报告所述期间，开展了4次多国海上联合行动，协助打击索马里沿海海盗行为：北约、150联合特遣队、151联合特遣队和欧盟阿塔兰特行动。

26. 记得我在上一份报告(S/2008/709)中说过，在2008年10月9日北约国防部长作出决定之后，北约部署了第2常设海上编队的7艘军舰，在索马里沿海发挥打击海盗行为的作用。在2008年10月21日的一封信中，过渡联邦政府通知秘书处说，它已经授权北约为粮食计划署包租的船只进行海上护航并在该区域发挥经授权的打击海盗行为的职能，而这可能需要北约军舰进入索马里的领水。此外，在2008年10月23日，过渡联邦政府通知说，它已经授权北约为通过索马里领水运送重要物资前往摩加迪沙的一艘货轮提供海上护航，以支援非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)。这些军舰于2008年10月24日至2008年12月12日参加了北约的“盟军护航行动”。北约后来把反海盗行动移交给了欧盟阿塔兰特行动。“盟军护航行动”任务结束时，已确保向索马里安全运送了约3万吨人道主义援助物资。

27. 我在上份报告中曾指出，欧洲联盟打算于2008年12月在欧洲安全与防卫政策框架内展开索马里沿海的海上行动。根据安全理事会第1814(2008)号、第1816(2008)号和第1838(2008)号决议，欧洲联盟理事会通过了第2008/851/CFSP号决定，授权开始实施代号为欧盟索马里海上力量的海上军事行动，“阿塔兰特行动”，从2008年12月2日起，为期12个月。这项行动是欧洲联盟为威慑、预防和遏制索马里沿海海盗及海上武装抢劫行为所作贡献的一部分。该行动于2008年12月13日达到初步作战规模，目前有5艘护卫舰、2架海上巡逻机和大约1200名官兵。

28. 这次军事行动的任务包括但不限于保护粮食计划署包租的向索马里运送人道主义援助物资的船只、保护在索马里沿海航行的易受攻击的船只、制止可能在欧洲阿塔兰特行动所在海域发生的海盗和海上武装抢劫行为以及总体上威慑、预防和遏制海盗和海上武装抢劫行为。在编写本报告时，欧盟阿塔兰特行动已确保近76000吨人道主义援助物资的安全运送。作为行动区将来协调工作的一部分，欧洲联盟已经批准与同时也在索马里沿海打击海盗活动的第三国海军部队进行合作的框架和措施。

29. 2009年2月17日, 欧洲联盟通知秘书处, 它在本报告所述期间与该区域一些国家作出了双边安排, 进一步开展协调努力, 打击索马里沿海的海盗行为。2008年11月29日, 欧洲联盟与索马里就进入索马里领海的问题达成了协议。2008年12月4日和2008年12月1日欧盟分别与肯尼亚和吉布提达成了类似的协议。2008年11月24日, 埃塞俄比亚也与欧洲联盟就欧盟阿塔兰特行动所属飞机的过境飞行安排达成了协议。

30. 作为该区域联合海上力量的一部分, 150 联合特遣队和 151 联合特遣队在亚丁湾及其附近海域、阿拉伯海和印度洋开展了打击海盗的行动。150 联合特遣队的行动于 2008 年底开始, 至 2009 年 1 月 11 日结束, 它是第一支为索马里沿海打击海盗行为作出贡献的多国海上力量。在美国、丹麦和德国的轮流指挥下, 这支联合特遣队侧重在索马里沿海发挥打击海盗活动的作用。150 联合特遣部队于 2009 年 1 月 22 日把打击海盗活动的任务移交给了 151 联合特遣队。美国创建 151 联合特遣部队的目的是在亚丁湾及其附近海域、阿拉伯海和印度洋打击海盗活动。与构成联合海上力量的其他部队不同, 151 联合特遣队执行的具体任务没有任何地区限制, 它的意图是创建一个综合军事力量、情报分享和协调巡逻的专门国际结构。在编写本报告时, 秘书处还没有收到关于 151 联合特遣队盟军成员的确切报告, 但土耳其除外, 它已于 2009 年 2 月 2 日向联合国秘书处表示它打算参加这支盟军力量。在本报告所述期间, 150 联合特遣队和 151 联合特遣队与在该区域参与打击海盗活动的其他会员国和区域组织相协调, 开展了行动。

31. 目前, 欧盟阿塔兰特行动和 151 联合特遣队与联合王国海上贸易组织(海贸组织)合作, 在国际上推荐的途经亚丁湾的海贸组织转运走廊开展编队转运活动。

五. 进一步努力保障国际航运安全

32. 为了保障该区域商船运输的安全, 欧洲阿塔兰特行动成立了(非洲之角)海上安全中心, 负责向航运界提供信息和指导。2008 年 12 月建立的该中心网站向航运界提供了一个安全的机制, 可供登记船只的详细情况、更新船只的方位并接受为降低海盗攻击风险而提供的信息和指导。我获悉, 在所跟踪的 1 500 艘使用这项服务的船只中, 迄今无一艘成为该区域海盗行为的受害者。

33. 此外, 海事组织向航运界定期发送关于威慑和预防海盗攻击的防御性安全措施的海事安全委员会通知, 而且目前正在更新它送发国家政府、船东、船运公司、船长和船员的指导性通函及其《调查海盗和武装抢劫船舶罪行实用规则》, 同时继续向各国提供技术协助, 以建立打击海盗行动的机构和法律能力。在配合努力进一步强化对形势的了解过程中, 我收到了海事组织关于意大利向也门提供船只跟踪系统以及在肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国和也门设立 3 个海盗信息交换中心并在吉布提设立相关培训中心的补充详细资料。

六. 向世界粮食计划署提供协助

34. 2008年,为满足240万人粮食和营养援助方案所需,粮食计划署向索马里交付了大约26万吨人道主义援助,比2007年交付数量翻了两番。向索马里交付的人道主义援助在四年里增加了七倍。近几个月来,索马里总体局势没有出现意味着粮食计划署在今后短期时间内可以减少提供援助数量的明显转机。相反,最近完成的食物保障评估初步结果显示,有310多万人(包括一些新近流离失所人口)仍面临严峻的粮食、营养和生计危机。受影响最严重的地区在索马里南部和中部。至关重要,必须确保援助物资继续不间断地送达,以满足受影响人口的迫切需求,并且避免人道主义状况进一步恶化,从而防止可能因情况恶化而造成更严重的流离失所和不安。

35. 粮食计划署的人道主义救济品有95%经海上运抵,主要是从蒙巴萨运往南部港口摩加迪沙和默尔卡,或从吉布提运往北部港口博萨索和柏培拉。为粮食计划署包租的船只提供安全保护有别于主要在海上进行的威慑和打击海盗努力。在2007年11月之前,海事组织、北约和粮食计划署之间有一个非正式的协调与情报交流机制。2007年底,在粮食计划署包租船只受到袭击以及索马里沿岸海域海盗与武装抢劫出现增多之后,粮食计划署执行主任与海事组织秘书长在我的办公室的帮助下一直在从事宣传工作,提醒注意海盗风险,其后会员国开始为运往索马里的人道主义船运提供护航。安全理事会第1816(2008)号决议认可了此种做法。

36. 2007年11月中旬到2008年12月,对粮食计划署包租船只的护航是临时性的,共为47个粮食计划署运输船队提供了护航,运载的人道主义援助物资有252 000吨,包括以联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、世界卫生组织(世卫组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和许多非政府组织名义运送的物资。到2009年2月,共计完成了57次船运。在此期间,没有护航的粮食计划署包租船只受到了袭击。根据编写本报告时我所掌握的情报,欧盟“阿塔兰特行动”目前正在提供迄今为止最长时间的保障安排,它将确保粮食计划署的物资安全地运往索马里,直至2009年12月。中国和印度也向我通报,他们的海军将应要求为粮食计划署包租的船只提供协助。

37. 索马里沿岸海域的海盗和武装抢劫显然威胁到粮食计划署海运物资的长期安全。这直接影响到粮食计划署与按合同交付粮食计划署人道主义物资者之间的关系。没有安全和有保障的护航,粮食计划署将很难租到愿意向该区域运送物资的船只。

38. 有必要加以深入探讨的一个方面是如何使该区域拥有小规模高效能海军的会员国参与这项工作。为有效利用会员国的资源,我建议会员国考虑使用这些海军来辅助当前为粮食计划署包租船只提供的护航,从而在可能情况下让一些海军

舰船解脱出来，以便积极开展威慑和打击该区域海盗的活动。鉴于有关活动的人道主义性质，应当明确区分为粮食计划署提供护航的军舰船和从事其他类型打击海盗活动的舰船。近来提供的护航对威慑海盗起到了有效作用，但如何维持长期持久性仍是一个挑战。

七. 国际航运的长期安全

39. 我在 2008 年 3 月 10 日提交大会的关于海洋和海洋法的报告(A/63/63)中指出，特别需要进一步采取行动，以提高海事安全方面国际框架的效力。为打击索马里沿海海盗和武装抢劫行为而采取的任何短期和长期措施，均需要采取综合办法，其中应包括：支持和平进程；加强地面能力，例如为非洲联盟驻索马里特派团和索马里安全部队提供支援；加强法律和海事机构，如索马里海岸警卫队和区域海岸警卫队；逮捕和起诉涉嫌从事海盗和海上武装抢劫行为者，杜绝不追究责任的现象；严格依照联合国相关决议遵守武器禁运；开展建设和平努力以提高地方社区的能力。为确保采取一种多管齐下的办法，必须让索马里当局参与协调这些努力。

40. 在政治层面，该区域的会员国通过了《索马里一带海盗问题国际会议公报》和《吉布提行为守则》。这些政治努力显示，会员国决心建立一个协调机制，以应对该区域海事安全挑战。在国际一级，联络小组发挥了政治协调作用；该小组由受影响的会员国和国际组织组成，共同探讨采取协调办法来解决索马里沿海海盗和武装抢劫行为增多的问题。

41. 随着欧盟“阿塔兰特行动”和 151 联合特遣队展开活动，而且一些会员国和诸如海事组织等政府间组织采取了各种不同举措，打击海盗行动已显著转变为合作反海盗做法。会员国利用现有资源与合作伙伴建立区域和国际海事协助网络，营建一个得到区域和国际参与的复合型综合结构。

42. 在行动方面，联络小组正考虑在该区域设立一个协调中心。此外，《吉布提行为守则》各签署国在海事组织的支持下，已决定在也门、肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国设立国家协调中心和区域情报交流中心，并在吉布提设立培训中心。这些努力将对欧洲联盟目前已在开展的协调努力(即欧盟“阿塔兰特行动”)、负责管理 151 联合特遣队活动的巴林协调中心以及会员国之间单独订立的双边合作协议起补充作用。

43. 上述各项努力固然为持久解决索马里沿海海盗问题奠定了基础，但解决海上无政府状态的任何长期努力都必须将当前政治与行动上的反海盗活动结合起来，并为非索特派团的各项努力和我 2009 年 3 月 9 日关于索马里局势的报告(S/2009/132)中详述的索马里安全举措提供支持。为此，必须了解当地形势、海

盗的组织情况及其支持基础、当地社区的作用以及据称索马里当局在中南部索马里和“邦特兰”的介入情况。

44. 在其他国际论坛上重点提出的意见和作出的决定也是很有助益。例如，在2008年6月举行的联合国海洋和海洋法问题不限成员名额非正式协商进程第九次会议上，若干会员国指出，有效处理海盗和海上武装抢劫行为的陆上诱因，可导致减少此类事件，并强调必须解决助长海盗和海上武装抢劫的条件（见A/63/174）。大会在其关于海洋和海洋法的年度决议（第63/111号决议）中考虑到了这次会议的成果。记得我在上次报告中指出，索马里沿海、特别是“邦特兰”地区海盗和海上武装劫船行为的抬头对港口贸易造成不利影响。我认为，有助于地方社区获得持久生计的能力建设与和平建设努力可降低其对海盗行为的依赖，并确保海盗行为在长远上不会继续在社会结构中扎根。

45. 应指出，海盗和海上武装抢劫将影响联合国对非索特派团一揽子后勤支援计划的交付；这项计划是2008年12月19日我给安全理事会的信（S/2008/804）中提出的，并已得到安理会2009年1月16日第1863(2009)号决议的认可。大部分后勤支援将通过海路运交非索特派团。为使联合国能够向非索特派团提供其所需支援，必须确保联合国能够为出入摩加迪沙的货船（包括联合国商业承包人所用货船）提供有保障的可靠保护。我鼓励会员国考虑除粮食计划署货运所需的护送之外，向联合国包租船只提供有保障的护航。

八. 加强区域海上能力和法律能力

46. 由于该区域各国、尤其是印度洋和亚丁湾沿岸国未建立有效的国内立法制度，单靠国际文书最终将不足以打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为。我在向大会提出的关于海洋和海洋法的报告（A/63/63）中突出阐述了《联合国海洋法公约》所载关于遏制海盗行为的立法框架，并回顾说，尽管《联合国海洋法公约》等文书受益于广泛参与，但其他有关海洋安全的文书需要各国进一步参与，以提高其效力。法律事务厅（法律厅）海洋事务和海洋法司一直在执行协助各国统一和一致地适用《联合国海洋法公约》中的各项规定。

47. 逮捕、拘留和起诉那些涉嫌在索马里沿海犯下海盗行为或海上武装抢劫行为者的问题带来了令人关注的法律挑战。这个问题将在一些会员国与区域各国的双边接触中、索马里一带海盗问题国际会议和《吉布提行为守则》所反映的区域一级、特别是在索马里沿海海盗问题联络小组的多国范围加以进一步探讨。在所有各种讨论中，各方都有一个共识，即应依照《联合国海洋法公约》的相关规定，建立一个连贯和有效的法律机制，以确保逮捕和起诉涉嫌在索马里沿海从事海盗和海上武装抢劫行为的人。为此目的，海事组织也正在编制一份清单，载列各会

员国的有关立法，并且已在准备向提出请求的国家提供技术协助，以制定或更新这些国家的反海盗法律。

48. 然而，缺乏解决索马里沿海海盗问题所需的执法能力和资源，不仅是索马里所关切的重大问题，而且也是印度洋和亚丁湾沿海其他一些受最大影响的国家所关切的重大问题。这突出表明，有必要在海上应对行动和陆地应对行动之间确定一种统筹办法。从长远来看，只要有一个能够有效控制其领土和领海、稳定的索马里政府，就可以做到这一点。不过，作为第一步，我建议考虑在索马里执法当局内建立一个能有效对付海盗活动、特别是海上武装抢劫行为的能力。此外还应考虑加强区域能力以对付海盗和海上武装抢劫行为，并鼓励依照各国在《吉布提行为守则》中作出的承诺，开展更广泛的区域合作。就长远而言，这个问题可按照我的计划加以解决，即加强非索特派团，并协助过渡联邦政府和索马里再次解放联盟制订和协调执行一项连贯一致的战略，以组建索马里过渡安全部队和警察并建立法治和惩教设施。各会员国也可考虑进一步支持联合国在相对稳定的“索马里兰”和“邦特兰”地区从事的建设和平及提高应急能力的努力。我将在关于索马里局势的定期报告中，全面陈述派往内罗毕和亚的斯亚贝巴的技术评估团的调查结果，该团进一步扩展了我 2008 年 12 月 19 日信函中所载的建议。

49. 安全理事会在其第 1816(2008)号决议中呼吁各国和包括海事组织在内的有关组织应索马里及附近沿岸国的请求，向其提供技术援助，以增强这些国家的能力，确保沿岸和海上的安全，包括打击索马里及附近地区海岸沿线的海盗和武装抢劫行为。海事组织、联合国毒品和犯罪问题办公室(UNODC)和开发计划署除其他外，已开始响应这一呼吁，提出了在该区域实施能力建设和(或)技术援助方案的建议。此外，UNODC 将依照安全理事会第 1851(2008)号决议规定的任务，与法律事务厅、海事组织、开发署和其他有关国际实体协调，在有资金可供使用的情况下，应要求向非洲之角和西印度洋地区各国提供培训和技术援助，以便在 UNODC 的职责范围内支持这些国家逮捕、移交、拘留和起诉那些违反国际法犯下海盗罪行的人。

50. 重要的是，各国要制定国家一级的法律和规则，便利在有关国际法律文书授权范围内拦截和登上涉嫌从事海盗行为或海上武装抢劫的船只，以及调查和起诉犯罪嫌疑人。在这方面，欧洲联盟已向我通报了目前与肯尼亚谈判缔结一项协议的情况，谈判中讨论了移交涉嫌在索马里领海犯有海盗或海上武装抢劫行为并被“阿塔兰特行动”拘留的人员的条件和方式。以培训形式开展国家法律体制的能力建设，包括培训执法机构和乘员，制订立法指南和示范法，都将有助于建立强有力的国家法律框架，以便将抓获到的海盗有效移交给该区域各国并予以起诉。这些方案应包含正当程序和司法代表性的相关基准。

51. 有效执行有关国际法律文书以及实施强有力的国家立法，在恢复和维护这一区域国际航行的长期安全方面将发挥关键作用。

52. 正如北约航运中心指出的，“邦特兰”是海盗行动的一个重要活动区。成立于 2000 年的“邦特兰”海岸警卫队估计有 300 人和最多 8 艘武装远洋船只。尽管在 2003 年有人表示担心海岸警卫队为地方当局破坏制裁提供了合法性，但截至 2008 年年中，海岸警卫队已证明在打击“邦特兰”沿海水域的海盗团体方面发挥了有限但却日益有效的作用。为持久解决索马里沿海海盗和海上武装抢劫的问题，该区域的地方海岸警卫队必须在可能的情况下得到协助，以使他们在索马里沿海及周边地区的反海盗努力中发挥建设性作用。为配合执行一项长期战略，促进关闭海盗的岸上基地并有效监测海岸线，我建议会员国考虑加强索马里和该区域海岸警卫队的能力。

九. 联合国的协调和领导作用

53. 根据安全理事会第 1816(2008)号、第 1838(2008)号和第 1846(2008)号决议以及大会第 62/215 号决议，设在联合国索马里政治事务处（联索政治处）的协调中心应继续视必要整理秘书长从各会员国以及区域组织和国际组织接获的信息，以便我履行向安全理事会和大会提交报告的义务。此外，联索政治处将继续与会员国和区域组织联络，以获取和分享与索马里沿海反海盗行动相关的海军情报。联络方式包括代表秘书长出席有关索马里沿海海盗和海上武装抢劫问题的会议。

54. 联合国秘书处正通过向安全理事会和大会提供协助，通过发挥其能力建设和人道主义援助职能以及通过向各国和国际组织提供咨询意见和情报，在打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为方面发挥重要作用。然而，由于联合国并没有实际参与打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为的军事行动，而且考虑到会员国和区域组织已与有关合作伙伴建立了必要的协调机制和网络，我建议，在目前阶段，联合国秘书处的作用不应超出履行现有任务和充当一个协调中心的范围，即分享情报，核对会员国为履行其向安全理事会和大会提交报告的义务而提供的情报，并同参与反海盗行动的会员国和区域组织进行联络。目前在索马里沿海和亚丁湾开展的旨在打击海盗和海上武装抢劫行为的各种军事行动之规模和复杂性显然要求具备一种领导作用并做出协调安排，而这些都超出了联合国秘书处的业务能力和资源范围。

十. 海盗和军火禁运相关制裁

55. 在过去 16 年中，安全理事会第 733(1992)号决议建立的“全面彻底的军火禁运”一直遭到持续和公然的违反，这种现象反过来有助于海盗轻易获得武器和弹

药。为寻求长远解决确保索马里沿海国际航行安全的问题，十分关键的是，必须理解海盗日益猖獗与没有执行索马里军火禁运两者之间复杂的关系。索马里问题监察组在其 2008 年 12 月 10 日的报告(S/2008/769)中着重强调了亚丁湾一带海盗、走私和军火贩运的交叠并存现象。

56. 我欢迎索马里一带海盗问题国际会议提出的建议，即依照安全理事会 2008 年 11 月 20 日第 1844(2008)号决议的规定，单独和集体地把创造滋养和助长海盗行为的条件，从而妨碍国家稳定的索马里领导人置于非洲联盟和政府间发展管理局的制裁之下。

57. 索马里问题监察组还指出，海盗集团的头目应对违反军火禁运行为负责，并且建议把他们作为制裁对象。安全理事会第 1844(2008)号决议针对制裁委员会指认的个人和实体实施了旅行禁令、资产冻结和军火禁运，从而提供了一个实际机会，追究那些违反军火禁运者的责任，但条件是，希望建设索马里安全部门体制能力的索马里国际合作伙伴必须依照安全理事会第 1744(2007)号和第 1772(2007)号决议，恪守这些程序，从而展示并强化遵守禁运的风气。

58. 如果在协调国际努力打击海盗行为的同时，能够制止索马里沿海的军火走私并且对主要的海盗头目及其资助者实施定向制裁，那么协调打击海盗的国际努力就能产生持久的效果。通过执行针对个人的定向制裁以及严格遵守安全理事会有关决议规定的豁免程序，减少海盗的军火供应来源，将有助于纠正由于缺乏责任追究而助长该区域海盗犯罪的情况。

十一. 意见

59. 现在迫切需要以多层面办法解决海盗问题，以确保政治进程、非索特派团维持和平努力、执法机构强化和能力建设举措能够协同进行，并确保粮食计划署和其他各方的人道主义援助努力能够继续应付索马里境内高度脆弱民众的迫切需要。从长远讲，索马里沿海海盗和海上武装抢劫的问题只能以综合的办法来解决，力求消除索马里陆地上的冲突、无政府状态和缺乏可持续生计现象。我鼓励会员国更加重视解决索马里境内的无法治状况，为此应推进吉布提和平进程，并按照我在 2008 年 12 月 19 日信函中建议的、经安全理事会核可的步骤，支持非索特派团。

60. 建设地方和区域行为体的能力，将是一个决定性因素，可促成确定和实施持久解决索马里沿海海盗和海上武装抢劫问题的办法。此种措施要想取得成果，确实需要时间，因此我敦促各会员国在双边一级或作为某种协调努力的一部分，参与开展各种举措，发展该区域的能力，并降低特别是索马里某些社区对海盗犯罪所得收入的依赖。

61. 为了解决因缺乏责任追究而造成该区域存在有罪不罚现象的问题，国际社会必须有效落实现有的国际法律框架，并考虑在该区域和国际各级进一步加强法律框架，以便于逮捕和起诉那些涉嫌在索马里沿海从事海盗和海上武装抢劫行为的人。我建议开展短期和长期合作努力，以增强索马里和该区域最直接受影响国家打击海盗行为的海上能力和法律能力。这将包括在海事组织、联合国毒品和犯罪问题办公室和相关伙伴的协助下，增强区域能力，以订立符合《联合国海洋法公约》和该区域会员国已加入的其他相关文书的有效安排，调查并起诉与海盗和海上武装抢劫相关的犯罪行为。

62. “邦特兰”当局已经表现出打击其沿海海盗行为的真诚意愿。我鼓励会员国支持联合国及其伙伴继续努力促进发展地方治理，并拟订在相对稳定的索马里“邦特兰”和“索马里兰”地区持久建设和平的建议。

63. 在过去 12 个月中，国际社会目睹在该区域和国际范围以及在政治和军事层面确立了若干打击海盗行为的合作办法。具有反海盗意愿的会员国有效领导了这方面的努力。我敦促有能力的国家依照安全理事会相关决议，为这项努力提供协助。鉴于正在开展的活动具有敏感的军事性质，而且索马里沿海水域目前所进行的协调行动很复杂，我要指出，这些安排超出了联合国秘书处业务能力和资源所能应付的范围。就中短期而言，我建议优先重视有效利用会员国的海军资源并增强区域合作。我鼓励会员国探索进行有效的分工，尤其是，为联合国和粮食计划署包租船只提供护航的会员国与从事反海盗活动的会员国之间应进行分工。

64. 我还要鼓励各会员国认识到为解决针对索马里沿海船只的海盗和武装抢劫行为问题而在其他论坛开展的各种努力。这将确保对这个问题采取协调一致的办法。

65. 联合国秘书处将继续发挥信息协调与联络作用，包括履行向安全理事会和大会提交报告的义务。在这方面，我敦促所有会员国和区域组织随时向秘书处联络中心通报它们在该区域开展反海盗活动的最新情况。我欢迎海事组织和联合国有关机构正在发挥的积极作用，并鼓励会员国和区域组织充分利用这些论坛。

66. 我深切感谢会员国和区域组织为打击索马里沿海海盗和武装抢劫行为而作的各种努力以及为安全地向索马里境内 240 万人民运送亟需的人道主义物品而提供的协助。