



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) 号决议执行部分第 17 段提出的, 其中安理会要求我报告该决议的执行情况以及索马里领海和沿岸公海的海盗和武装抢劫行为情况。本报告更新了我 2009 年 3 月 16 日根据该决议提交的报告 (S/2009/146) 中所载的评估, 以截至 2009 年 10 月 31 日收到的信息为根据。

2. 与上次报告一样, 以下评估和建议以会员国和区域组织按照第 1846 (2008) 号决议第 16 段提供的信息为根据。此外, 还在联合国系统内部, 并与国际刑事警察组织 (国际刑警组织) 和第 1853 (2008) 号决议重新设立的索马里问题监察组进行了磋商。

3. 本报告对海盗局势进行了评估, 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。本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和非洲联盟驻索马里特派团 (非索特派团) 供应线在内的索马里沿海国际航运的长期安全。本报告最后概述了联合国在现阶段可能发挥的作用。

二. 据报在索马里沿海发生的海盗事件

4. 国际海事组织 (海事组织) 发布月报以及季度和年度摘要, 通报向该组织报告的船舶遭遇海盗和武装抢劫的所有事件 (MSC. 4 系列通知, 公布于海事组织网站 www.imo.org)。2008 年期间, 全世界报告的事件为 306 起, 其中 136 起发生在东非地区。2009 年 1 月 1 日至 9 月 30 日期间, 全世界报告的事件为 300 起, 其中 160 起发生在东非地区。同一期间在索马里沿海水域, 有 34 艘船只被劫持, 450 多名海员被扣为人质。



5. 2009年7月至9月,有两起劫持企图得逞。主要是季节气候条件的原因为,提请海事组织注意的据称企图劫持或攻击的事件从2009年第二季度的95起降低到第三季度的26起。自那时以来,攻击次数再次增加,尤其是在西印度洋地区。截至2009年10月27日,有8艘船舶被扣为抵押,178名海员被扣为人质。

6. 在本报告所述期间,没有观察到海盗攻击手法有任何显著改变,只是作案地点从亚丁湾转移到西印度洋,最近又转移到塞舌尔附近,主要原因是海军采取了行动。还有一些信息显示,较小的船只,例如渔船和游艇日益成为攻击对象,不过至今尚无可供详细分析的充分数据。

三. 国际合作对付索马里沿海海盗活动

7. 在本报告所述期间,国际社会强化了对国际和区域打击海盗举措的协调和支持。

8. 按照第1851(2008)号决议第4段,设立了索马里沿海海盗问题联络小组,作为一种国际合作机制,就打击海盗行为的所有方面发挥各国、各区域组织和国际组织之间共同联络点的作用。自2009年1月14日召开成立会议以来,联络小组还于2009年3月17日、5月29日和9月10日举行了三次全体会议。参加联络小组最后一次会议的有45个会员国及7个国际和区域组织。处理具体优先主题的四个工作组为联络小组提供支持。

9. 如我在上一份报告(S/2009/146)中所详述,第一工作组由大不列颠及北爱尔兰联合王国主持,设立该组的目的是审查与军事和行动协调及信息交流以及成立区域协调中心有关的活动。在过去10个月中,该作用有了重大发展,该工作组的关注重点是该区域海军活动的行动协调和区域能力发展。在本报告所述期间,第一工作组主席联合王国率领两个评估团前往该区域,以确定支持该区域各国和索马里的潜力。

10. 法律问题第二工作组由丹麦主持,自2009年1月成立以来已经举行三次会议。该工作组的任务是就打击海盗行为问题向联络小组成员提供具体指导,包括确保起诉海盗嫌疑人。为此,该工作组已开始制订一套切实可行的工具,以便向参加该项工作的各国和各组织提供支持,并发挥交流信息和最佳做法的重要论坛的作用。第二工作组还负责规划和筹备支持联络小组各项举措的信托基金模式。

11. 关于加强航运业的自我意识和其他能力的第三工作组由美利坚合众国主持。该工作组向联络小组9月10日会议报告,12个行业组织(代表经过该区域的船舶的绝大多数船东和在这些船舶上工作的海员的绝大多数经营者)于2009年8月更新了题为“慑止亚丁湾和索马里沿海海盗行为最佳管理惯例”的文件。2009年9月,海事组织向所有成员国和航运界分发了该文件(MSC.1/Circ.1335),敦促各国政府和航运界遵循新惯例。联络小组还赞扬相关的旨在为经过苏伊士运河的船舶提供培训并与其分享信息的埃及与欧洲联盟海军伙伴关系。

12. 在 2009 年 5 月 29 日第三次会议上，联络小组核准了第四工作组(外交和新闻工作)主席埃及提出的宣传和媒体战略，以便协调应对索马里沿海海盗行为的宣传活动，并向更广泛的国际社会介绍联络小组的所有政策、建议和活动。该战略确定了应当让各目标对象，包括索马里国内外的索马里人、邻国和国际社会以及航运界了解的重要信息。工作组欢迎联合国索马里政治事务处(联索政治处)提交的关于在索马里受影响地区实施媒体和宣传战略的报告。

13. 联络小组 9 月 10 日会议批准了一个国际信托基金的工作范围，该基金的宗旨是协助支付起诉海盗嫌疑人的费用，以及与执行联络小组打击一切海盗行为的目标有关的其他活动的费用。

14. 我想强调，自联络小组成立以来，联合国秘书处和海事组织都作为支助者协助该小组工作，并且还为其提供实质性支持。联合国毒品和犯罪问题办公室担任第二工作组的秘书处，为该工作组进一步开展工作提供各种支持。禁毒办还特别分析了起诉海盗嫌疑人面临的法律 and 实际挑战，并正在收集同相关国家法律制度，包括沿岸国法律制度有关的信息。法律事务厅也积极支持第二工作组，为其提供各种文件和声明，尤其是关于适用于海盗行为的国际法律制度、国际法庭、国际人权义务对在海上被捕的海盗嫌疑人的适用性以及将其移送该区域各国的文件和声明。海事组织通常主办第一和第三工作组的会议。

15. 在本报告所述期间，会员国继续分别举行海盗问题国际会议，进一步展示解决该问题的坚定政治决心。2009 年 6 月 9 日和 10 日，大韩民国政府与海事组织合作主办了索马里沿海海盗问题首尔高级别会议，日本政府提供了支助。会员国代表团以及政府间和非政府组织的代表出席了会议。会议的目的是支持建立合作机制和方案，以便预防和制止索马里沿海的海盗和武装抢劫行为，加强亚丁湾和西印度洋的航行安全、环境保护和海事安全。

16. 我在前一份报告中注意到，《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》已于 2009 年 1 月 29 日生效，九个区域国家签署了该项文书。埃及于 2009 年 10 月 1 日签署了该行为守则，预计 2009 年年底还会有三个国家签署。“行为守则”开放供该区域 21 个会员国签署。

四. 向索马里过渡联邦政府发出的通知

17. 截至 2009 年 10 月 31 日，秘书处已接获索马里常驻联合国代表团的确认，即已有下列会员国和区域组织递交了关于它们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、土耳其、俄罗斯联邦、美利坚合众国、丹麦、法国、荷兰、西班牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国、澳大利亚、伊朗伊斯兰共和国、大韩民国、欧洲联盟和北大西洋公约组织(北约)。

五. 索马里沿海的海军活动

18. 在索马里沿海运作的国际海军部队过去 11 个月显著加强了合作，这大幅度降低了该区域海盗和海上武装抢劫的得逞率。虽然各部队的任务规定不同，有一些属于区域性质，另外一些属于国家性质，但是这些部队都有相似的目标，即慑止和预防索马里沿海的海盗和海上武装抢劫行为；确保人道主义援助安全运达该区域；促进所有商船的安全航行。这些部队在适当法律框架内运作，包括《联合国海洋法公约》以及安全理事会第 1814(2008)号、第 1816(2008)号、第 1838(2008)号、第 1846(2008)号和第 1851(2008)号决议。

19. 自安全理事会第 1846(2008)号决议通过以来，根据该决议第 6、7 和 9 段的规定，在本报告所述期间开展了三次多国海上联合行动，协助打击索马里沿海海盗。这三次联合行动是：(a) 欧洲联盟海军部队开展的“阿塔兰特行动”，(b) 北约动用其常设海上部队，(c) 美国领导的海上联合部队，起初动用已经设立的联合特遣队 150，随后于 2009 年 1 月设立联合特遣队 151，专门处理该区域的海盗问题。此外，一些会员国还独立行动，其中有些会员国与多国联合行动协调作业。

A. 多国海上联盟

阿塔兰特行动

20. 自我上次报告发表以来，欧洲联盟海军的阿塔兰特行动继续发挥重大作用，这是欧洲联盟在欧洲安全与防务政策框架下，致力于遏制、预防和打击索马里沿海海盗和武装抢劫的努力的一部分。“阿塔兰特行动”活动区域是红海南部、亚丁湾和印度洋部分海域，包括塞舌尔以及最近前往的远离东非海岸线的海域。6 月 15 日，欧洲联盟一般事务对外关系理事会把该行动的任务期限又延长了 12 个月至 2010 年 12 月。欧洲联盟将于 2009 年 11 月正式延长“阿塔兰特行动”，所基于的理解是，安全理事会第 1851(2008)号决议所载授权将会延长。

21. 在本报告所述期间，“阿塔兰特行动”继续显示其有效打击海盗的行动能力，执行了 47 次护卫任务，使世界粮食计划署(粮食计划署)和与联合国有关的所有货物安全抵达。到目前为止，该项行动保证了约 279 000 吨人道主义援助物资的运送。“阿塔兰特行动”自开展活动以来，成功挫败了 15 次以上的攻击。欧洲联盟成员国和非欧盟部队派遣国共部署了 20 多艘军舰、飞机和 1 800 多人，他们或作为行动的一部分，或补充在欧盟行动总部的小组。迄今为止，在任何时候都有欧洲联盟各成员国提供的多达 12 艘的舰船和一些海上巡逻机开展作业行动。

北大西洋公约组织

22. 正如我上一份报告所指出，北约是最早应对索马里沿海海盗挑战的国际组织之一，于 2008 年 10 月同意派遣第二常设海上编队护送粮食计划署的船只。在本报告所述期间，北约继续在该区域积极参与长期打击海盗行为的努力，2009 年 8

月北约部署了“海洋盾牌行动”，以取代“盟军护航行动”。这一行动仍包括来自第二常设海上编队的 5 艘北约舰船，在非洲之角外海并沿国际建议交通走廊，与“阿塔兰特行动”以及海上联合部队进行共同巡逻。

23. 在本报告所述期间，北约与“阿塔兰特行动”协调，护卫了 50 多艘商船，包括粮食计划署包租的向该区域运送人道主义援助的几艘船只。这些北约部队还参与处理了约 46 起事件，北约部队登上可疑的小型船只，向被围困的商船提供人道主义援助，并策应了紧急呼叫，其中包括来自受海盗攻击船只的呼叫。

海上联合部队

24. 海上联合部队是美国领导的国际海军联盟，其任务是在亚丁湾、阿曼湾、阿拉伯海、阿拉伯湾、红海和印度洋部分地区总面积超过 250 万平方英里的国际海域，开展统一和协调的行动。该部队包括 3 支主要的联合特遣队：150 联合特遣队、151 联合特遣队和 152 联合特遣队。其中，150 联合特遣队和 151 联合特遣队专门开展了打击索马里沿海海盗的行动。在本报告所述期间，海上联合部队继续确保所有船舶与在亚丁湾开展行动的会员国之间策略上“消除冲突”，包括充分分享共识并最佳分配资源。

25. 正如我上次报告所指出，2009 年 1 月 11 日之前，150 联合特遣队是第一支为打击索马里沿海海盗行为作出贡献的多国海上力量。1 月 22 日，打击海盗的角色由 151 联合特遣队承担。根据行动需要，150 联合特遣队和 151 联合特遣队通常拥有来自各国海军的 5 到 8 艘舰船和飞机，人员来自若干国家。一些会员国为海上联合部队打击海盗的斗争作出贡献，包括澳大利亚、法国、德国、意大利、巴基斯坦、加拿大、丹麦、大韩民国、新加坡、土耳其、美国和联合王国。

26. 海上联合部队的行动成功阻止了数起海盗攻击事件，策应了遇险船只的紧急求助呼叫，并缴获大量违禁物品，包括武器、毒品和其他附属物品。

会员国的更多努力

27. 一些会员国为国际社会打击索马里沿海海盗的努力做出了独立的贡献。日本、中国、俄罗斯联邦、印度、马来西亚、大韩民国、沙特阿拉伯、伊朗伊斯兰共和国和也门都派遣军舰和/或飞机在该区域打击海盗。这些舰队与盟军部队进行了程度不同的协调，护卫本国和其他会员国数以百计的商船，为指定商船、包括被海盗释放的船只提供近距离保护，解救遇险船只并没收了大量武器和其他违禁品。

军事行动与军民举措的协调

28. 我在上次报告中指出，欧洲联盟海军正在建立各种机制，以便利协调由 3 个多国海上联盟和一些会员国独立行动的海军提供的海上护卫行动以及索马里沿

海的海上商业交通。我欢迎各国海军部队与通过该地区的商船之间进行密切合作与协调。

29. 成功联络各国海军部队以实现共同目标的主要机制是提高警觉消除冲突小组，该小组由海上联合部队和欧洲联盟海军共同领导。该小组成立于 2008 年 12 月，是一个自愿参加的国际军事小组，其作用是交流最佳做法，进行非正式讨论并“消除”参与该区域打击海盗军事行动的国家与组织之间的活动“冲突”。最初，该小组的参与范围只限于海上联合部队(基地在巴林)、欧洲联盟海军和北约。不过，在本报告所述期间，其范围已迅速扩大到该地区许多国家和根据独立任务授权开展活动的国家海军，如中国、印度、日本和俄罗斯联邦的海军。该小组每月在巴林举行一次专家级别会议，上次会议有 26 个国家派代表参加，还包括 3 个联盟和航运界的代表。

30. 在过去 11 个月，该小组取得的成就包括：在索马里沿海形成协调和有重点的海上军事作业；在小组参与方之间分享指挥机会和资源，例如让新加坡和土耳其的指挥官从美国军舰上作业；在亚丁湾，开辟了一条国际建议交通走廊，2009 年 7 月得到海事组织的认可；编制了《国际建议交通走廊协调指南》；显着改善了与航运业的协调。

31. “阿塔兰特行动”非洲之角海上安全中心(海安中心)是一个军民协调中心，任务是保护该区域的商船，防止和遏制亚丁湾、非洲之角外海和索马里海盆的海盗行为。中心的新型和强大的互联网门户网站，使欧洲联盟海军能够与国际商业运输界进行联络和交流，让船只登记其行踪，接获有关最佳做法的咨询意见和关于该地区海盗活动的最新情况。在本报告所述期间开发了名为“水星”的创新型军事通信系统，可使该区域海军部队以及小组所有参与方开展实时通讯。

32. 其他合作框架和安排包括在迪拜设立的联合王国海上贸易组织办事处，该办事处是商船的联络中心，与该区域军队保持联络。迪拜办事处还管理自愿报告制度，根据该制度，鼓励商船在通过苏伊士运河从该区域东经 78 度和南纬 10 度过境时提交定期报告。迪拜办事处收集的情报分别转递给海上联合部队和欧洲联盟总部，使新出现的影响商业运输的有关情报可直接转发给各个船舶，改进其对各种事件的应对效率并节省时间。

33. 另一个例子是海上联络办事处，该办事处便利了海上联合部队和中东商业海运界的信息交流。目前，海上联络办事处对商业海运界的支持涵盖 27 个国家，其中包括非洲之角的 7 个国家。海上联络办事处为协助打击海盗，担任了遇险船只备用紧急联络点(排在联合王国海上贸易组织之后)，并向航运业分发交通指南。

六. 进一步努力保障国际航运安全

A. 航运业

34. 2009年5月29日,巴哈马、利比里亚、马绍尔群岛和巴拿马成为“纽约宣言”的首批签署国,这表明会员国为了保护船只免遭海盗袭击,致力于颁布国际公认的最佳管理做法。截至编写本报告之时,该宣言又增加了5个签署国:塞浦路斯、日本、新加坡、联合王国和美利坚合众国。这些签署国航运吨位数目前占世界航运总吨位的50%以上。

35. 除了颁布和宣传国际公认的自我保护最佳管理做法外,作为国际社会保护商业航运努力的一部分,马绍尔群岛为遭受袭击的船只建立了一个可与海安中心进行即时通信的系统。尽管事实证明运用这些最佳管理做法是成功的,但一些会员国要求为所有遇险船只的呼叫提供单一的联络点。

36. 船只自我保护情况的改善,要归功于若干举措,包括海事组织自2005年以来概要规定了各国政府应采取的若干具体行动(海事组织大会A.979(24)号和A.1002(25)号决议),并修订了印发给各国政府的建议(MSC.1/Circ.1333)以及散发给船主、船舶经营公司、船长和船员的指导准则(MSC.1/Circ.1334),其中更新了海事组织自1990年代以来发布并几次根据新出现的做法修订的全球打击海盗指导准则。此外,海事组织建议使用国际建议交通走廊,颁布了与在该地区活动的安全部队舰船进行联络的细节,供各国政府和航运业使用(MSC.1/Circ.1302和航行安全通知SN.1/Circ.281),并颁布了航运业编写的最佳管理办法(MSC.1/Circs 1332和MSC.1 Circ.1335)。海事组织还在审查2001年11月通过的《调查海盗和武装抢劫船舶罪行惯例守则》。所有这些海事组织的文书均有助于提高海员、航运业和会员国对局势的警觉。

B. 军民合作

37. 保护索马里沿海水域全球海运贸易交通战略的另一个关键要素是加强军民合作。目前,使用国际建议交通走廊是商船通过亚丁湾的主要方法,得到参与该区域打击海盗活动的海军的支持,其中包括“阿塔兰特行动”、联合海上部队、北约、中国、日本、大韩民国和该区域一些国家。这个系统使那些在海安中心事先登记的商船可以在适当的时间由在相关地区巡逻的海军舰只提供保护,通过“高风险”海域。通过按航速给商船编组,交错起始点,在出现紧急情况时,该机制可以使最临近的海军舰只进行密切监测并作出更快速的反应。相较于护送舰队以及护航办法,事实证明编组通行可十分有效地利用有限的军事资源,保护最大数量的船只。我欢迎各国海军与在该地区通行的商船密切合作与协调。

七. 加强区域海事、法律和执法能力

A. 执行《吉布提行为守则》

38. 发展区域打击海盗能力的一项重要文书是 2009 年 1 月海事组织召开的一次会议通过的《吉布提行为守则》。为执行该守则，海事组织正与联合国毒品和犯罪问题办公室、刑警组织、亚洲打击对船舶的海盗和武装抢劫活动区域合作协定信息共享中心合作，协助一些成员国和一些国家的海军。其主要目的是以符合国际法的方式，在打击海盗和武装抢劫船只方面进行尽可能充分的合作，以期实现：通过各国协调中心和设在肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国和也门的海盗情报交流中心，分享和报告有关情报；拦截涉嫌参与海盗行为或武装抢劫船只的舰船；确保逮捕和起诉犯下或试图犯下海盗行为和武装抢劫船只者；促使妥善照顾、治疗和遣返海盗和武装抢劫船只行为受害者，特别是那些遭受暴力行为伤害者。

39. 《吉布提行为守则》还涉及共同行动——包括签署国之间的共同行动以及与区域外国家海军开展的共同行动，例如提名执法官员或其他授权官员登上另一个签署国的巡逻舰船或飞机。此外，每个签署国均承诺审查其国内立法，以确保制定了将海盗和武装抢劫船只的行为定为刑事罪的国内法，并确保制定充分的指导准则，以行使管辖权，调查并起诉被指控的罪犯。

40. 为了协助各国更好地执行《吉布提行为守则》中有关提高对局势警觉认识的条款，海事组织将继续与各国际组织及海事组织成员国合作，执行技术合作项目。《吉布提行为守则》各签署国的协调人正接受一系列培训，包括 10 月由海事组织与联合国毒品和犯罪问题办公室、国际刑警组织和信息共享中心合作，在塞舌尔举办的区域讲习班。他们还参加了中心于 2009 年 11 月在新加坡和菲律宾举办的能力建设讲习班。

41. 海事组织为执行《吉布提行为守则》开展的活动目前是由海事组织技术合作方案供资。在日本提供了大笔捐款后，建立了一个多边捐助国基金——吉布提行为守则信托基金，上述活动将改由这一基金供资。信托基金目前由海事组织管理，独立于支助索马里沿海海盗问题联络小组活动的国际信托基金，但对后者具有补充作用。

42. 国际海事组织秘书处根据 2008 年 12 月 23 日第 2933 号通知函所载一项请求，审查了各缔约国政府的国内立法。海事组织秘书处和联合国毒品和犯罪问题办公室秘书处得出若干初步结论，结论表明并未适当执行具有普遍意义的《联合国海洋法公约》有关海盗问题的管辖权。如果参与打击海盗和武装抢劫行为的执法人员在执行其职责时能得到健全的法律保护，可大大改善逮捕和起诉海盗的情况。在这方面，海事组织专家与联合国毒品和犯罪问题办公室同行进行了密切合作。法律事务厅和海事组织将与联合国毒品和犯罪问题办公室密切合作，完成立法审

查，并考虑如何才能最好地协助各国根据其本国法律采取适当步骤，以便于逮捕和起诉那些被控犯有海盗行为的人。

43. 法律事务厅海洋事务和海洋法司作为联合国海洋法公约秘书处，其任务是协助各国和国际组织统一而一致地执行《公约》的各项条款，包括关于打击海盗的条款。在这方面，该司根据要求，就打击海盗行为的国际法律框架，例如《公约》所载规定，向各国和各国际组织提供情报和咨询意见。海法司通过秘书长关于海洋和海洋法的年度报告，向大会提供有关海盗和武装抢劫船只最新事态发展的资料。

44. 海事组织的职权包括协助各国当局颁布属于其职权范围的各项国际海事公约，而联合国毒品和犯罪问题办公室的职权则是协助各国当局开发刑法专业人才，执行有关犯罪问题的各项国际公约、标准和规范。禁毒办一直努力加强该区域各国的能力，以确保在法治框架内进行公平审判。

45. 关键是协助各国起诉海盗嫌犯，以遏制累犯，打击对这类罪行有罪不罚的现象。联合国正帮助该区域各国解决其有关海盗的立法不足的问题，并加强其刑事诉讼程序和能力。根据第 1851 (2008) 号决议的授权，并根据其协助各会员国打击严重犯罪行为的任务规定，联合国毒品和犯罪问题办公室正在为该区域各国（例如肯尼亚和塞舌尔）提供有针对性的支持和能力建设。这两个国家已签署一项起诉海盗行为的协议，以确保在健全的法律框架下，进行的审判和拘留是公平、人道和有效的。方案的主要内容包括：立法审查和援助，向警察、公诉人和司法机构提供支助，提供后勤和信息技术，提供证人和审判支助，修缮和翻修监狱，对公诉人、警察、海事当局、监狱管理部门和官员进行培训，开发和分享区域专门知识。

46. 目前，联合国毒品和犯罪问题办公室提供的核心支持大都集中在肯尼亚。该国有 100 名海盗嫌疑人目前正在接受审讯，另有 10 名已定罪海盗正在服刑。根据欧洲联盟委员会/联合国毒品和犯罪问题办公室联合方案，禁毒办审查了该区域各国的立法，商定了视必要加以修改的行动计划，以支持起诉海盗的工作；通过培训和改善办公环境，支持检察官的工作；发展法庭设施（包括在蒙巴萨修建一个全新的审判室，以审判海盗并开展其他大型审判工作）；为审判运送证人；通过执行司法审查方案、改进警察行为和证据处理方法，显著改善监狱条件，减少人满为患的现象。禁毒办还与肯尼亚当局合作，编写把海盗嫌疑人移送至肯尼亚以便进行起诉的移送指导准则，这一准则已广泛分发给海军部队。

47. 联合国毒品和犯罪问题办公室将把这些能力建设措施推广到该区域愿意承担起起诉海盗嫌疑人责任的其他国家，以便减轻肯尼亚目前承受的负担。禁毒办已向塞舌尔举行的首次起诉海盗的工作提供了直接支持，在今后起诉海盗的工作中

将执行一套完整的支助计划。禁毒办目前还与该区域其他一些正在考虑开展起诉海盗工作的国家进行合作。

B. 国际执法工作

48. 国际刑警组织正在三个领域支持该区域打击海盗活动的执法需要：更多地交换情报、建设区域警察能力和与其他国际和区域组织合作。第一优先事项是促进国际刑警组织、国家和区域警察机关、联合国、海事组织、国际和国家海军以及航运业代表共享信息。该区域的所有国家都是国际刑警组织的成员国。警察实体可通过国际刑警组织的 I-24/7 全球安全通信网络共享敏感信息。特别令人关注的是，I-24/7 系统的法律框架含有为执法目的与在打击海盗领域运行的其他实体例如海军舰船共享信息的方式。

49. 国际刑警组织正与国家和区域警察机关(例如，东非警长合作组织)、联合国各实体和联络小组合作，以帮助确定和应对该区域警察的能力需求和加强合作。例如，国际刑警组织正在为调查人员举办区域讲习班，这些讲习班还有助于建立有效的警察网络。

50. 该组织正与美国国务院和联合王国外交和联邦事务部的共同推动者合作，将于不久的将来举办与海盗金融调查有关的会议。目的是为金融调查专家和决策者加强合作、分享经验和信息提供一个论坛，以期通过追踪金钱流向解决海盗问题。

51. 国际刑警组织在肯尼亚蒙巴萨港开设了一个装有 I-24/7 系统的办事处，作为其内罗毕国家中心局的卫星办事处，并对警务人员进行培训。为了促进信息共享和合作，该办事处紧挨着港口的肯尼亚警务处。在索马里问题上，国际刑警组织正在努力恢复因断电而中断的与摩加迪沙国家中心局 I-24/7 系统的联系。国际刑警组织正在鼓励成员国将 I-24/7 的使用扩展到其国家中心局以外的其他相关执法实体，并将举办 I-24/7 系统的培训课程。

八. 消除索马里沿海海盗活动的根源

A. 索马里为打击海盗采取的行动

52. 索马里作为《吉布提行为守则》的签署国，其不同主管机构遏制索马里沿海海盗和武装抢劫行为的努力各有不同，因为该国现有的可用资源、立法框架以及政治稳定性和安全不尽相同。正如过渡联邦政府警察局长在新加坡国际刑警组织第七十八届大会会议上所强调的那样，过渡联邦政府打击海盗的活动仍面临很多挑战，包括缺乏能力，无法阻止、遏制或调查过渡联邦政府所控制地区的海盗行为。尽管面临很多挑战，过渡联邦政府仍在计划重新启用作为索马里警察部队一部分的索马里海岸警卫队，并已培训了 650 名海军士兵。

53. 2009年10月,过渡联邦政府的执法和安全官员与国际同行(美国、欧洲联盟和联合国)合作,对安全部门,包括对过渡联邦政府在索马里沿海水域巡逻的能力进行了全面评估。评估结果将于2009年11月公布并将据此确定过渡联邦政府及其安全部门的需求和办法,包括确定其海岸警卫队的能力。这一文职警察海岸警卫队的设计将于近期完成并提交给捐助者注资。

54. 除了为索马里海岸警卫队提供培训和技术援助以外,过渡联邦政府还请求提供援助,利用教育和培训设施以及渔获冷藏设施为相关沿海社区提供可行的生计。

55. 2009年8月23日,过渡联邦政府和“邦特兰”代表在以下方面达成一致:就打击海盗的途经进行合作;建立一个为索马里海上部队中心;在“邦特兰”为索马里武装部队建立培训设施并提供必要的后勤和物质支助。9月9日,过渡联邦政府和吉布提代表同意加快落实和建立计划中的吉布提打击海盗培训和信息中心,并同意训练索马里海上安全部队。

56. 在“邦特兰”,当局成功地启动了阻止、遏制或调查海盗行为的有限相关活动。据报告,共有110名涉嫌海盗行为的人被关押在博萨索监狱。其中,被判犯有海盗行为罪的人数不确定,其他被拘留者正在等候审判或被发回重审。博萨索一个能容纳600名囚犯的新监狱已竣工,预计也可有助于收押从相邻会员国遣返的被定罪海盗。“邦特兰”当局还通过当地媒体、传统长老和宗教长老针对当地社区开展宣传活动,使他们更多地认识到海盗给失业青年带来的危险和诱惑。

57. 有必要建立有效的独立执法和起诉部门及有力的地区管理,以便起诉和制止索马里沿海的海盗和武装抢劫行为。由于零星的干预只能带来有限的成效,因此有必要在沿海区恢复警察的存在。

58. 在“索马里兰”,当局正在计划加强归内政部管辖的海上警察的能力。“索马里兰”海岸警卫队大约有325名专职有薪工作人员和45名志愿人员,该警卫队除了成功地阻截和抓获海盗嫌疑人以外,还开展行动打击贩运人口、非法捕鱼和非法商品走私,并开展区域环境保护活动。尽管快艇、陆上车辆和无线电通信设备等资源有限,“索马里兰”海岸警卫队仍与索马里沿海的国际海军共享和交换信息。在挪威的协助下,“索马里兰”当局在柏培拉港极力改善和加强安全,以便使该港符合海事组织的要求、《国际海上人命安全公约》第十一章第2条及《国际船舶和港口设施保安规则》。柏培拉港实行了出入控制、监视、安全检查和船舶装卸方面的特别安全程序,为停泊该港的船舶带来可见的打击海盗效果。

59. 索马里管制方面的不明确可能妨碍该国有效保护海上利益的能力。索马里过渡联邦政府不妨考虑根据《联合国海洋法公约》的规定审议并酌情修订本国立法。例如,通过本国立法以落实《公约》关于专属经济区的规定,是为打击索马里海域的非法、无管制和未报告捕捞活动建立有效法律基础的重要步骤。

B. 联合国的陆上倡议

60. 内罗毕为在索马里和周围地区工作的机构提供联系。联合国索马里国家工作队的一组机构与联索政治处定期举行会晤，以推进在陆地上应对索马里沿海的海盗活动。这个小组以索马里综合工作队的水盗问题工作分组 2 组的身份提出报告。内罗毕小组的各个成员还与该工作分组的三个组保持联系。参与的机构包括联索政治处、联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、海事组织、国际刑警组织、国际移民组织、索马里问题监察组、联合国开发计划署、联合国毒品和犯罪问题办公室和粮食计划署。

61. 2 组成员相互合作，将目前与消除海盗问题根源相关的各部门和各地域的活动记录在案。在最初阶段，这些活动本身并非是为了应对海盗问题，而是确认为进行有效回应而应加强的领域。

62. 除了 2 组的工作以外，联索政治处正在与联合国国家工作队合作制订政策协调文件，包括一份关于安全的文件和一份关于海盗问题的文件。这些文件将成为两个机构未来工作的基础。

63. 必须认识到已经存在推进陆上回应的手段。现在需要的是做出承诺和划拨资源，以加强现有知识和干预措施。这些干预措施应基于生计，并促进必要体制的综合发展。坚实的体制将有利于承担处理海盗问题的自主权并解决这个问题。如果自主权仍然属于外部，则不可能有持续的解决办法。

64. 联合国国家工作队与国家当局、社区和非政府组织伙伴相互协商制订了联合国过渡计划，这是 2008-2010 年联合国在索马里所有机构、基金和方案的共同计划。该计划以联合国、世界银行和索马里伙伴进行的一项调查，即“索马里重建和发展方案”规定的目标为坚实的基础。过渡计划确定了五个总体结果：(a) 加强联邦、“索马里兰”和“邦特兰”的重要机构；(b) 在选定地点改善地方政府提供的服务；(c) 根据法治原则加强安全和保护；(d) 改善教育和健康服务；(e) 加强粮食保障和改善经济机会(生计)。过渡计划的很多方面涉及海盗问题，但结果 4，特别是结果 5，把社区及其生计视为切入点，以降低把海盗当作一种职业的必要性。

65. 2 组开发了一个信息总库，将使成员能够根据地点、时限、方式和伙伴等参数确定优先干预的领域。

66. 优先地域是“索马里兰”、“邦特兰”和南部的霍比奥地区周边的沿海社区和紧邻的以畜牧业为生的内地，以降低当地因资源发生冲突的可能性。根据实际交付情况和吸收能力采用了两年的计划时限。这一方式与各区和市政当局以及传统系统、社区和私营部门的联合方案拟订办法相互配合。

67. 已确定的部门优先事项包括以下广泛类别：

(a) 生计：预算估计数为 500 万至 1 000 万美元，重点加强机构能力、政策和法律问题以及许可证发放、广泛支持贸易、加强捕鱼业的储存能力、环保；

(b) 安全部门：预算估计数为 500 万至 1 000 万美元，重点是维持治安、法院、拘押部门和设施；

(c) 边境管理：预算估计数为 200 万至 300 万美元，重点是移民程序，与移民到也门这一问题挂钩；

(d) 重要基础设施：预算估计数为 1 000 万至 1 500 万美元，重点与直接创造就业、健康、教育、饮水、卫生和环境挂钩；

(e) 重要服务：预算估计数为 500 万至 1 000 万美元，与学校、保健中心等重要基础设施有关系。

68. 排定优先次序办法得出的预算总额大约是 3 000 万至 5 000 万美元。关键是采取横跨若干领域的广泛、协调和均衡的办法。

69. 联合国毒品和犯罪问题办公室为索马里提供技术支助。尽管索马里的审判情况可能仍然需要一段时间才能具有允许海军移交嫌疑人受审的合法、公正标准，但是开发署正在开展工作，以改进监狱制度和建立一支看守部队。开发署还与禁毒办合作，帮助确保建立拘押制度，并确保两个近期竣工的现代监狱在人员配置、管理和运作方面符合国际标准。一旦完成这项工作，就可以将被定罪海盗从其受审的该区域国家移交到索马里地区服全部刑期或部分刑期。禁毒办将鼓励根据囚犯移交协定将被定罪海盗从肯尼亚移交到索马里的这些监狱。

九. 海盗和军火禁运相关制裁

70. 海盗活动可能构成违反安全理事会第 1844(2008)号决议第 8(a)段的规定。通过纠集和维持海上民兵，海盗头目、其追随者和供资人可能还违反了全面彻底军火禁运，并因此违反该决议第 8(b)段规定。最后，如海盗行为涉及运往索马里的人道主义货物，则这些行为还可能违反第 8(c)段的规定。

十. 向世界粮食计划署提供协助

71. 在本报告所述期间，粮食计划署运往索马里的人道主义货物包括挽救声明粮食援助继续受益于欧洲联盟在阿塔兰特行动下提供的海军护航。在此期间，该行动使粮食计划署包租的 28 艘船只运送了共计 184 873 吨粮食。该行动还在摩加迪沙港为粮食计划署一项特别行动下的重要疏浚和打捞设备以及粮农组织运送的货物提供护航。欧洲联盟的这项行动始于 2008 年 12 月，已延期至 2010 年 12 月。

72. 向粮食计划署提供的护航自开始就是免费的，仅在 2008 年 7 月和 8 月两个月出现中断。被护送的船只没有遭到海盗袭击。但是，粮食计划署为交运在印度购买的粮食而包租的一艘船，在驶离索马里前往印度的途中遭到海盗袭击和挟持，迫使粮食计划署紧急寻找替代船只。此外，载有 27 000 吨供粮食计划署在肯尼亚、苏丹和索马里开展业务的援助粮食、但不属于粮食计划署包租的一艘船，在驶往肯尼亚蒙巴萨港途中遭到海盗袭击，但海盗未能成功劫船，这艘船在海军的护送下抵达蒙巴萨。

73. 索马里沿海水域海盗活动的不断升级对包租船只的费用造成影响，因为很少有船只愿意冒险驶往索马里，因此削弱了竞争性并提高了费用。索马里北部的柏培拉港和吉布提各港口埃塞俄比亚业务的实际费率上涨，是受保险公司承保战争的直接影响，导致费率上涨约 30%。

74. 粮食计划署的人道主义供应品有 95% 经海上运抵，主要是从肯尼亚蒙巴萨运往南部的摩加迪沙港，以及从吉布提运往北部的博萨索港和柏培拉港。至关重要是，海军应继续为运送人道主义货物提供保护，并须明确区别这些护航与打击海盗的努力，以维持和保护人道主义行动的中立性。索马里沿海的海盗和武装抢劫问题对海运人道主义供应品的长期安全构成了明显威胁。

十一. 向联合国非索特派团支助办事处提供协助

75. 非索特派团在支助过渡联邦政府、协助镇压叛乱分子和保护摩加迪沙重要设施方面发挥了关键作用。非索特派团开展业务的环境非常艰难和危险，其设施持续遭到攻击，为非索特派团运往摩加迪沙港的海运货物经常遭到迫击炮轰击。正如我在最近关于索马里问题的报告(S/2009/503)中所强调的那样，联合国坚定地支持非洲联盟和非索特派团，并承诺继续支持特派团的部署和行动。我重申我早些时候向国际社会发出的呼吁，即向非索特派团提供一切必要的支助，使该特派团能够继续支助过渡联邦政府维持索马里的和平与安全。

76. 联合国非索特派团支助办事处(支助办)根据安全理事会第 1863(2009)号决议和第 1872(2009)号决议的规定提供一揽子后勤支助。在交付一揽子支助方面，海运已证明是最可行的方式。截至 2009 年 8 月 26 日，在一直为联合国包租的船只提供海军护航的阿塔兰特行动的支持下，支助办已开始定期经海路将货物运往摩加迪沙港。在目前阶段，支助办的发货频率大约是每 14 天一艘船，所载货物包括口粮冷藏车和海运集装箱、车辆和从蒙巴萨港运往摩加迪沙的其他货物。必须指出，除了返修的设备以外，返航时(从摩加迪沙至蒙巴萨)还装运了口粮冷藏车和其他集装箱，以完成海运周期，这些货物可能成为袭击目标。因此，必须在双向航程中提供海军护航。此外，还需要视要求为增加部署的部队提供特遣队装备的战略海运服务。随着非索特派团为达到规定的兵力而不断扩充，此类需求将继续增加。

77. 迄今为止，运给非索特派团的五批货物中有四批货物遭到袭击。8月16日及9月11日和27日，停靠摩加迪沙港的船只遭到叛乱分子迫击炮袭击，前两次事件分别导致5名和17名平民死亡。8月27日，另一艘船在摩加迪沙港附近遭海盗袭击但未被劫持。这是继早些时候，即2009年2月12日联合国运往非索特派团的军事装备在卸货时遭到叛乱分子迫击炮袭击以后发生的又一起袭击事件。

78. 联合国支助非索特派团的供给线在长期安全方面面临的最明显威胁是停靠摩加迪沙港、运给特派团的货物遭迫击炮袭击，特别是摩加迪沙港褐水水域的海盗活动以及可能的海上武装抢劫。支助办的货船装有口粮等维持生命的重要物品和其他重要装备。此类袭击将直接影响到向非索特派团提供的一揽子后勤支助，并进而影响到该特派团的自我维持及其业务能力和支助过渡联邦政府的能力。支助办将很难找到愿意将其供应品运送至该区域的船只，因此可能使整个支助业务面临极大的风险，或因不得不空运货物而带来严重的财政损失。

79. 为了使联合国继续根据安全理事会的有关决议为非索特派团提供一揽子支助，必须向联合国为此目的包租的货船继续提供有保障和可靠的保护。我谨在此为阿塔兰特行动提供的支持表示感谢，并鼓励该行动会同北约、151联合特遣部队和在该区域有海军作业的会员国，继续支持向联合国为支助非索特派团而包租的船只提供有保障的护航。我还欢迎阿塔兰特行动提出的一旦管理机构核准就部署船只保护分遣队的建议。

十二. 联合国的协调和领导作用

80. 联合国继续致力于解决索马里沿海的海盗和武装抢劫问题的所有方面。联合国协调各部门、方案和专门机构各种打击海盗活动的的能力，是其有效兑现这一承诺的核心能力。自我上一次报告以来，联合国索马里问题综合工作队为此目的设立了一个工作分组，由政治事务部负责领导。该工作组汇集了海事组织以及国际刑警组织和索马里问题监察组等所有相关的联合国实体。该工作组定期在纽约举行会议，由联索政治处设立的一个类似工作组辅助，后者负责协调设在内罗毕的联合国实体与纽约之间的工作。

81. 综合工作队的工作分组机制通过均衡地利用不同实体的相对优势和避免活动重复，确保联合国秘书处有能力担任与联络小组分享信息的信息交换所，是确保在当地采取协调办法的必要手段。此外，维持和平行动部继续发挥着重要作用，就涉及索马里沿海海盗活动的事项与会员国和国际组织分享相关的海军信息。

十三. 意见

82. 在本报告所述期间，在索马里领海和沿岸公海行动的会员国制定了复杂和全面的海军军事行动和相应的协调机制。在此阶段，在索马里沿海和亚丁湾开展的

打击海盗和海上武装抢劫行为的各种军事行动需要一个超出联合国秘书处的行动能力和资源范围的领导角色和协调安排。我继续敦促那些能够并具有所需能力的有关方面根据相关安全理事会决议促进这项工作的开展。

83. 我认为，确保索马里沿海国际航运的长期安全的途径之一是通过共同努力稳定岸上局势，因为海盗在袭击方法和技巧方面变得更为老练。但是，目前，不断扩大的海上存在在稳定海上局势方面发挥着重要作用。此外，如果军事资产减少的话，很可能得逞袭击的数量将再次增加。

84. 我想要再次通过欧洲联盟海军行动“阿塔兰特行动”向欧洲联盟和北约成员国表达我的感谢，它们对在海上保护粮食计划署的人道主义货物和联合国向非索特派团运送一揽子后勤支助的船只提供了持续支助。

85. 各国部署军舰和军用飞机打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为的努力，以及穿越该地区的船只的更好的自我保护，已经大幅降低了该区域，尤其是亚丁湾的海盗和海上武装抢劫事件的得逞率。在此方面，我欣见 2009 年 11 月 2 日索马里常驻代表给安全理事会的信，信中过渡联邦政府再次请求在保护索马里领海及其沿海国际水域安全方面提供援助，以便能够安全进行运输和航行。

86. 在这些国际海军部队间发展了创新型的协调机制，例如提高警觉消除冲突小组，并且我相信此种逐步和全面的协调努力将继续统一海上的军事活动与陆上的具体预防措施。我感谢所有部署军舰和军用飞机的国家，这提高了被逮捕和起诉的海盗嫌犯人数。我鼓励国际社会继续进行这样的部署，包括向所有穿越该区域的指定联合国和粮食计划署包租船只提供海上护卫。此外，我鼓励派遣国和多国组织考虑如何使这些大批军事力量进一步为能力建设措施做出贡献，以解决海盗问题的根源。

87. 正如我在上一次报告(S/2009/146)中提到的，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，其中包括促进和平进程的法治和安全机构的进一步发展；加强过渡联邦政府和非索特派团的地面能力；索马里和该区域的法律和海洋机构的地方和国家能力建设；调查和起诉涉嫌进行海盗和海上武装抢劫行为者；根据相关安全理事会决议严格遵守武器禁运；赋予地方社区权力以创造可持续生计的发展和复苏工作。

88. 国际社会和索马里当局间的协调对于成功打击海盗及解决其根源至关重要。索马里沿海海盗问题联络小组和索马里问题国际联络小组间的近期协调工作凸显了所开展任务的复杂性质。此外，在区域一级全面执行《吉布提行为守则》将使该区域的各国能够承担目前由在索马里沿海行动的国际海军履行的许多职能，从而使他们能够在打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫行动方面发挥重要作用。

89. 在设立萨纳区域海洋信息中心及吉布提相关培训中心方面取得的进展将有助于满足区域能力建设的需要。预计吉布提的培训中心和区域海洋信息中心将在

发展该区域的海洋执法能力方面充分发挥作用，并且这两个中心和《吉布提行为守则》中规定的其他举措将从会员国为实现其目标而提供的财政援助中受益。我鼓励各会员国向海事组织吉布提守则信托基金捐款。

90. 我欢迎国际刑警组织和会员国调查为沿海海盗活动提供资金的金融机制的举措。追踪资金去向对于打击资助索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为的活动十分重要。

91. 我注意到该区域的国家，尤其是肯尼亚，在起诉索马里沿海被逮捕的海盗嫌犯方面所承担的负担，并促请国际社会为减轻这些会员国的负担提供援助，包括支持向该区域(包括索马里)提供司法和惩戒设施方面的技术援助。在此方面，我鼓励会员国向支持联络小组举措的国际信托基金捐款，该基金的总体目的是帮助承担与起诉海盗嫌犯有关的费用，以及与实现该联络小组有关打击海盗各方面问题目标有关的其他活动的费用。该基金将扩大向联络小组和航运业提供的现有机会，为打击索马里沿海海盗做出实质贡献。

92. 最重要的是，索马里当局亟需继续重建其安全机构和法治，并向本国人民提供可持续生计，以解决索马里沿海海盗和武装抢劫问题的根源。当局需要通过设立一个有效执法和独立的司法系统，表明打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫行动的政治意愿。需要消除包括人口贩运和非法商品走私在内的所有来源的腐败，包括起诉有关官员，以有效打击索马里沿海的海盗和海上武装抢劫行为。我重申，我随时准备向索马里当局提供支持，并敦促国际社会提供必要的援助。

93. 促进索马里港口安全的努力已显示了打击海盗的实际效果。此种措施包括执行出入控制、监视、安全检查和船舶装卸的特别安全程序。加强索马里沿海港口安全的打击海盗工作可以有效防止海盗将索马里领海作为躲避在该地区巡逻的国际军事力量的避风港。我想鼓励有能力采取行动的会员国和区域组织协调其努力，协助过渡联邦政府加强索马里港口安全。

94. 虽然所有上述努力都能有助于减轻索马里沿海的海盗问题，任何解决海上无政府状态的长期努力都必须补充目前由联合国和非索特派团根据第 1872(2009)号决议进行的政治、安全、恢复和发展工作，这些工作在我 2009 年 7 月 20 日关于索马里局势的报告(S/2009/373)中有详细说明。

95. 我鼓励索马里沿海海盗问题联络小组继续与我的特别代表担任主席的索马里问题国际联络小组协调其举措，并重申海盗问题是索马里陆上更大问题的表症，并且唯一可持续的解决办法是在索马里实行有效的治理、设立法治和安全机构以及创造替代生计，以促进稳定和包容各方的经济增长。