



秘书长根据安全理事会第 2020(2011)号决议提交的报告

一. 引言

1. 本报告根据 2011 年 11 月 22 日安全理事会第 2020(2011)号决议第 29 段的规定提交。在该决议中，安理会请我向安全理事会报告该决议的执行情况以及索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为的有关情况。

2. 本报告提供最新资料，说明自 2011 年 10 月 25 日我上一次报告(S/2011/662)发布以来的主要事态发展。报告中载列的评估和意见依据会员国和区域组织按照第 2020(2011)号决议第 28 段提供的信息编写。提供信息的有：澳大利亚、保加利亚、丹麦、芬兰、德国、希腊、意大利、日本、荷兰、新西兰、阿曼、波兰、卡塔尔、大韩民国、西班牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、欧洲联盟和北大西洋公约组织(北约)。在联合国系统内并同国际刑事警察组织(国际刑警组织)以及索马里和厄立特里亚问题监察组进行了协商。

二. 索马里沿海海盗行为的主要事态发展

3. 国际社会和私营部门联合打击索马里沿海海盗行为的努力取得了初步成功，国际海事组织(海事组织)的最新报告显示，同 2011 年相比，2012 年海盗袭击和劫持事件急剧下降。在 2012 年前 9 个月，共发生 99 起船只在索马里沿海水域遭袭击事件，导致 13 艘船只被劫持。导致船只被劫持的大部分袭击事件发生在西印度洋。与此相比，2011 年同期共报告有 269 起袭击事件，有 30 艘船只被劫持。不过，海盗行为继续构成严重威胁，因为截至 2012 年 9 月底，共有 224 名海员和 17 艘船只(其中包括 3 艘渔船和 8 艘单桅三角帆船)被劫持。与此相比，2011 年 9 月有 339 名海员和 16 艘船只(其中包括 4 艘渔船和 2 艘单桅三角帆船)被劫持。

4. 袭击的次数继续随季节而变化。不过，海盗活动的风头没有过去那么强劲。得手的袭击比例降低。促成下降趋势的有几个方面的努力：海军力量在海上和岸



上开展联合行动，破坏海盗的运作；更好地执行海事组织的指导以及该行业制定的《为免受索马里海盗侵害提供保护最佳管理做法》；商船更好地采取自我保护措施并加强态势认识，包括使用强化安全室；对海盗嫌疑人进行起诉并监禁被定罪的海盗。在船上部署私营承包的船上武装保安人员以及部署船舶保护分遣队，也可能有助于遏制海盗袭击。

5. 尽管有这些积极的趋势，但有报道提到岸上海盗的存在和活动，包括 2012 年年中在邦特兰和索马里中部发生了绑架国际援助人员和外国工人以勒索赎金的事件。由于海上活动面临的压力越来越大，海盗们可能在考虑转移到岸上。2012 年 7 月 11 日，三名肯尼亚援助人员在索马里的 Bacadweyne 据说被海盗绑架。

6. 根据联合国毒品和犯罪问题办公室提供的资料，索马里海盗在 2011 年通过劫持船只和船员获得了约 1.7 亿美元赎金，同 2010 年的 1.1 亿美元相比有所增加。2012 年的数字尚未公布。这笔钱中的一部分被输送到全世界的合法金融体系中。2011 年支付给海盗的平均赎金大约为 500 万美元，但为了让海盗释放一艘油轮而最多支付的赎金有 1 000 万美元。清洗海盗所得已经导致非洲之角和周边地区的商品价格急剧上涨。其中一些所得据报告又重新投入到贩毒、武器和酒类走私以及贩运人口等犯罪活动中。

7. 海盗对各国和各社会造成的总成本仍然很高。根据非政府组织“*One Earth Future Foundation*”的评估，2011 年索马里海盗活动的经济成本为 66 亿美元至 69 亿美元之间，其原因除其他外有：保险费增加；船只以更快的速度在更长的航线上航行，以威慑海盗；聘用私营承包的船上武装保安人员和装备；支付赎金；以及劳务费用上涨。航运业承担这些成本的 80% 以上，政府承担其余成本。

三. 当局做出的努力

8. 安全理事会第 2020(2011) 号决议欢迎索马里国家和地区行政当局愿意相互合作并与起诉海盗的国家合作，以便能根据包括国际人权法在内的适用国际法，按适当的囚犯移交安排，把定罪的海盗遣送回索马里。

9. 2012 年 9 月 25 日，我会见了索马里前总理阿布蒂威里·穆罕默德·阿里。我鼓励总理继续支持政府遏制海盗威胁的工作。我们商定必须减少有罪不罚现象，为青年创造就业机会。2012 年 6 月 27 日，在迪拜举行了题为“采取区域对策应对海上海盗活动：加强公私伙伴关系和加强全球参与”的为期两天的会议开幕式，索马里过渡联邦政府前总统谢赫谢里夫·谢赫·艾哈迈德在开幕式上致辞时，呼吁为索马里提供更多财政和安保支持，以打击恐怖主义和海盗活动。

10. 邦特兰海事警察部队已部署到 Eyl、Haful、Isku-Shuban、Bargal、Hul-Anod 村等沿海城镇。2012 年 8 月 12 日，邦特兰当局挫败了索马里中南部海盗嫌疑人发动的袭击，并逮捕了一名海盗。根据邦特兰当局提供的资料，国际海军部队在

海上逮捕了一群共 6 名海盗嫌疑人。在毒品和犯罪问题办公室的帮助和促成下，并根据邦特兰和塞舌尔达成的将索马里海盗遣返索马里的协议，两名少年嫌疑人被塞舌尔释放，并在邦特兰与家人团聚。

11. 2012 年 1 月 24 日，“索马里兰”行政当局发布总统令，成立一个反海盗活动协调办公室和一个全国反海盗活动委员会。2 月，“索马里兰”通过立法，确认海盗活动属于犯罪，并允许在国外被定罪的海盗被转移到“索马里兰”的监狱服刑。“索马里兰”目前正在与毒品和犯罪问题办公室合作开展一项公共活动，向青年人宣传反海盗问题。“索马里兰”沿海和海上警察尽管缺乏足够的警务能力、专门技能和必要的资源，包括在海上阻止海盗活动所需的船只，但也在帮助保护漫长的海岸线。

12. 根据一些报道，从事海盗活动的犯罪网络在贾穆杜格仍然是一股强大的力量，主要集中在加尔卡约、Haradeere 和霍比奥。2012 年 2 月，贾穆杜格安全部队在霍比奥逮捕了六名海盗。2011 年 12 月，贾穆杜格行政当局在加尔卡约打开了该地区最大的监狱之一。

四. 开展国际合作以解决索马里沿海的海盗活动

13. 根据 2011 年世界海洋日的主题“海盗活动：精心制定对策”，海事组织同世界粮食计划署(粮食署)、毒品和犯罪问题办公室、海洋行业和其他对应方合作开展了一系列活动，以便通过下列方法，进一步把重点放在同各国、各区域和各组织之间的合作以及各国、各区域和各组织之间的相互合作上：信息交流、协调军民努力、参与坎帕拉进程以及实施各项区域倡议，如海事组织主导的《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》。

A. 索马里沿海海盗问题联络小组

14. 2011 年 11 月 17 日，索马里沿海海盗问题联络小组在纽约举行第 10 次全体会议，荷兰担任会议主席。联络小组强调支持旨在帮助索马里当局之间进行对话的坎帕拉进程，并注意到联合国呼吁考虑召开联络小组及其在索马里境内各工作组的会议，以加强在当地的协调。2012 年 3 月 29 日，由阿拉伯联合酋长国担任主席的联络小组第 11 次全体会议指出，只有将反海盗活动同更广泛的稳定索马里局势、促进善治和法治以及促进社会经济发展的努力结合起来，才能消除海盗活动。2012 年 7 月 25 日，联络小组在纽约举行第 12 次全体会议，西班牙担任会议主席。会议注意到，与海盗有关的事件已经减少，以及需要进一步的国际承诺。会议对陆地上的犯罪活动可能扩大的问题表示关切，特别是参与海盗活动的网络绑架人道主义工作人员和平民的问题。这次全体会议批准了联络小组工作方法的新的安排。从 2013 年开始，联络小组将每年举行两次全体会议，以加强其五个工作组之间的协调和互动。此后，主席一职将每年轮任。

15. 由联合王国担任主席并在海事组织的支持下，关于行动协调和区域能力建设的第1工作组于2011年10月、2012年3月和7月召开会议。该工作组确定了索马里和更广泛的区域内海上和司法能力建设活动协调的优先次序，并将协调情况绘制成一个总表。联络小组赞同这种持续予以关注的做法，并呼吁进一步努力，加强各区域力量现有的司法和海上能力。联络小组还呼吁在建立索马里沿海专属经济区的问题上取得具体进展，并在索马里采取全面的跨部门反海盗和海上安全行动。

16. 由丹麦担任主席并在毒品和犯罪问题办公室的支持下，第2工作组努力找到实用、合法的解决方案，以指导各国和各组织采取举措。丹麦在报告所述期间主持了4次会议，其中包括1次关于私营承包的船上武装保安人员和《使用武力规则》所涉法律问题的特别会议。这些会议的成果是起草了补充法律文件，这些文件应成为各国和各组织的指导方针。第2工作组帮助初步实施了关于被判犯有海盗罪的个人的审判后移交制度。

17. 负责与航运业接洽的第3工作组于2012年3月将主席位置由美国移交给大韩民国。第3工作组及其由联合王国和美国领导的两个闭会期间文书小组，分别制定了《针对为通过索马里东部沿海高风险区域的船只提供私营承包船上武装保安人员的私营海上保安公司的临时指南》草稿和《关于采取回避、规避和防卫最佳做法以防止和制止针对船只的海盗行为的船旗国框架》草稿。美国作为小组主席国，已经把这些文件提交给索马里沿海海盗问题联络小组和海事组织的海事安全委员会，而海事安全委员会则把这些文件作为基础指南，制定了两份新的反海盗通知。美国还与协助制定指南的行业团体共同努力，解决为遭受海盗袭击或曾被劫持为人质的海员提供关爱的问题。2012年9月25日，第3工作组审查了关于海员福祉的各项公约和指南草案，并欢迎联合国索马里政治事务处(联索政治处)和毒品和犯罪问题办公室提议的人质支持计划。

18. 由埃及担任主席的第4工作组努力改善关于海盗问题所有方面的外交和新闻努力。第4工作组于2012年3月和6月召开会议，努力把文化层面纳入反海盗信息传递的设计过程，以确保所有索马里人都认识到海盗行为是非法、不道德和不符合伦理的。第4工作组赞同一个非政府组织“Oceans Beyond Piracy”同联合王国和美国共同于2月份在伦敦赞助举办的反海盗信息传递讲习班的成果。索马里沿海海盗问题联络小组通过了该讲习班制定的与索马里受众进行有效的反海盗信息传递准则。

19. 由意大利担任主席的海盗活动相关资金流动问题第5工作组于2011年10月、2012年3月和7月召开会议。该小组把国际刑警组织确定为同航运行业进行信息交流的主要国际“单一联络点”，以提高国际社会查明海盗及其组织者和金融代理人的身份、确定其位置并予以起诉的能力。第5工作组建议在每个国家都确定一个单一联络点，以加强国内协调过程，帮助同私营部门进行联系。索马里沿海

海盗问题联络小组赞同第 5 工作组确定的优先事项，并请该小组负责确定信息交流得以进行的条件，包括在与海盗进行持续谈判过程中开展这项工作，并加强执法和私营部门的协调，确保以适当方式收集到在法庭上可接受的证据。

B. 支持各国打击索马里沿海海盗的举措信托基金

20. 自 2010 年 1 月成立以来，支持各国打击索马里沿海海盗的举措信托基金(信托基金)在支持国际社会努力打击海盗和海上武装抢劫方面发挥了重要作用。信托基金为三个联合国机构(联合国开发计划署(开发署)、毒品和犯罪问题办公室和联索政治处的举措提供了支持。由信托基金资助的项目对包括“索马里兰和”邦特兰在内的索马里的各项努力，以及该区域一些国家(肯尼亚、毛里求斯、塞舌尔和坦桑尼亚联合共和国)镇压海盗的努力给予了切实的支持。信托基金迄今为止共收到 21 个不同捐助者提供的 14 052 651 美元捐款，其中 11 305 147 美元已经发放给 21 个项目，60 万美元已经提供给快速机制。快速机制允许支付或报销短期起诉相关费用和支持法律能力建设活动。毒品和犯罪问题办公室收到的金额在信托基金的分配数额中占比例最大(67%)，其次是开发署(26%)和联索政治处(7%)。

21. 自从我的上一次报告发表以来，信托基金董事会召开三次会议并批准了 8 个项目，总价值 492 万美元。2011 年 11 月 16 日，董事会第九次会议又批准 5 个项目，费用总额 316 万美元，并决定补充快速机制的资金。新项目包括支持建设索马里的法治能力，并继续资助媒体和公众宣传项目。2012 年 3 月 28 日，董事会第十次会议批准了两个新项目，价值 137 万美元。这些项目将支持在肯尼亚、毛里求斯、塞舌尔和坦桑尼亚联合共和国审判海盗，并为毒品和犯罪问题办公室海盗囚犯移交计划提供进一步援助。在 2012 年 7 月 24 日举行的第十一次会议上，董事会批准了毒品和犯罪问题办公室提交的一个项目，价值 39 万美元。该项目将解决紧急、优先的需求，以确保在肯尼亚蒙巴萨的 Shimo la Tewa 监狱为囚犯提供基本的舒适和最低待遇标准。董事会还审议了开发署和项目厅单独提交的两个项目，并要求提供关于这两项提议的补充资料。

22. 毒品和犯罪问题办公室自信托基金成立以来一直在管理该基金，联合国秘书处政治事务部则担任基金的秘书处。信托基金的治理机构是董事会，索马里沿海海盗问题联络小组的成员中轮流选出 10 人担任董事会成员。政治部担任董事会主席，没有投票权。2012 年 5 月，毒品和犯罪问题办公室致函政治部，该办公室决定不再担任信托基金的管理机构，以便集中力量制定和执行目前已超过 4 000 万美元的反海盗方案。在第十一次会议上，董事会批准了对基金职权范围做出的行政变动，以帮助将管理责任移交给一个新的联合国实体，并决定委任开发署的多伙伴信托基金办公室为新的基金管理机构。这两项决定得到了联络小组第 12 次全体会议的赞同。

C. 区域合作

23. 《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》自 2009 年 1 月 29 日起生效。签署国承诺交流和报告相关信息，阻截涉嫌从事海盗和武装抢劫行为的船只，确保对涉嫌从事海盗行为的人予以逮捕和起诉，并帮助为遭遇海盗行为的海员、渔民、其他船上人员和乘客提供妥善的关爱、治疗和返回本国服务。自我上一次报告以来，又有两个国家签署了通过海事组织进行资助和管理的《吉布提行为守则》：南非，2012 年 5 月；莫桑比克，2012 年 7 月。这使签署国家的总数增至 20 个，其中有：科摩罗、吉布提、埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚、约旦、肯尼亚、马达加斯加、马尔代夫、毛里求斯、莫桑比克、阿曼、沙特阿拉伯、塞舌尔、索马里、南非、苏丹、阿拉伯联合酋长国、坦桑尼亚联合共和国和也门。海事组织于 2012 年 5 月 14 日召开了一次关于《吉布提行为守则》的回顾与展望的部长级会议。会议证实，该区域愿意采取进一步行动以实施《行为守则》。

24. 海事组织一直在通过吉布提区域培训中心提供关于《行为守则》的培训。萨那、肯尼亚蒙巴萨和坦桑尼亚联合共和国达累斯萨拉姆的信息交流中心现在已全面运作，并通过一个基于网络的信息交流网与《吉布提行为守则》的所有 20 个签署国相连。目前正在开展进一步工作，以提高该区域的海上态势认识，包括报告单桅三角帆船的行动情况。海事组织已经同吉布提、肯尼亚、马达加斯加、毛里求斯、莫桑比克、沙特阿拉伯、南非和坦桑尼亚联合共和国进行了磋商，以满足具体的能力建设需要，帮助打击海盗行为。

25. 非洲联盟和区域经济共同体(包括东部和南部非洲共同市场、东非共同体)、政府间发展管理局(伊加特)、印度洋委员会以及南部非洲发展共同体(南共体)继续着力解决海盗行为的所有方面问题。一些国际会议重申，海盗行为继续对索马里、该区域和全世界的和平、安全与繁荣构成严重威胁。这些会议为交流关于在东南亚、印度洋、亚丁湾和几内亚湾反海盗活动的信息并汲取这方面的经验教训，其中包括必要的起诉海盗行为法律框架，提供了有益的机会。

26. 毒品和犯罪问题办公室于 2011 年 12 月在吉布提组织了与索马里沿海海盗活动有关的非法资金流动问题第二次会议。这次会议的重点是改善资金或价值转移服务运营商同该区域执法机构之间的合作和信息交流。与会者包括参与反海盗活动的 30 多个成员国、国际和区域组织，以及提供资金转移服务的 15 个哈瓦拉(“非银行”非正规汇款系统的别称)和电信运营商。

27. 南共体国家间防务和安全委员会的常设海事委员会第 18 届年度会议于 2012 年 2 月 20 日至 24 日在南非德班举行。这届会议表示相信，南共体如果可以开发海洋资源，则可以管理南印度洋区域海盗活动对当地造成的威胁。

28. 2012年2月23日召开的海盗与索马里问题伦敦会议的与会者呼吁采用关于船舶的最佳管理做法,进一步发展在索马里和更广泛的区域内起诉和拘留海盗活动幕后人物的司法能力,并重申决心起诉海盗活动的头目。

29. 2012年5月31日和6月1日召开的索马里问题伊斯坦布尔二会议的与会者重申,索马里沿海的海盗问题需要在陆上和海上采取全面办法加以解决。他们指出,解决方案必须解决海盗活动的根本原因,而且必须将发展、能力建设、法治、威慑和起诉以及充分遵守国际法等方面结合起来。

30. 阿拉伯联合酋长国和一个海运码头运营商“DP World”于2012年6月27日和28日在迪拜召开了第二次高级别海盗问题会议,主题是“采取区域对策应对海盗问题:强化公私伙伴关系和加强全球参与”。会议呼吁发展区域和国家两级的海事能力,敦促与会者在国际水域反海盗时遵守相关国际法,并对暴力和劫持人质给海员及其家属造成的影响表示关切。

31. 澳大利亚于2012年7月15日和17日在珀斯举行的国际反海盗问题会议,讨论了如何把关于东南亚反海盗行动和政策的知识转移到打击索马里沿海的海盗以及应对几内亚湾新出现的海盗挑战这两个问题上。

32. 2012年9月26日,我在大会主要会议之外召开了一次索马里问题小型首脑会议。这次小型首脑会议强调,索马里当局在打击索马里沿海的海盗活动和武装抢劫及劫持人质活动方面发挥首要作用。会议认识到必须持续努力抑制海盗活动,并通过将海上威慑、加强法治机构、制定适当的法律框架、海事能力建设以及支持可持续生计和陆地上的发展举措等方面结合起来,解决海盗问题的根本原因。

五. 索马里沿海的海军活动

33. 在安全理事会第2020(2011)号决议的授权下,分别来自欧洲联盟、北约以及海上联合部队的三支打击海盗活动海上特遣部队以及几个会员国的舰船继续帮助打击索马里沿海的海盗和海上武装抢劫行为。三个工作队的指挥官轮流担任亚丁湾和索马里流域的当地协调员。

34. 欧洲联盟代号“阿塔兰特”的首次海军行动继续保护索马里沿海的海运航道以及向索马里和更广大区域的弱势群体运送人道主义援助物资的粮食署船只。2007年以来共护送了150艘船只,在本报告所述期间,在欧洲联盟海军部队协助下,护送了24艘船只通过海运向索马里运送了123 000公吨的重要人道主义援助物资。自阿塔兰特行动部署以来,运载粮食署食品的船只没有一艘遭到海盗袭击。欧洲联盟和非欧洲联盟国家为该行动部署的海军资产包括多达5艘舰船、4架飞机及900多名工作人员。欧洲联盟理事会将阿塔兰特的任务期限延长至2014年12月,并将其行动区扩大至包括索马里沿海领土和内水。这使得阿塔兰特能

够破坏岸上的海盗后勤基地。阿塔兰特行动挫败了多次海盗袭击，并将 11 名海盗嫌犯移交到塞舌尔起诉。欧洲联盟与毛里求斯之间的移交协议于 2012 年 6 月开始全面运作。

35. 北约的“海洋盾牌”行动包括在非洲之角沿海水域和亚丁湾国际推荐航道沿线巡逻的五艘北约舰船，以及以塞舌尔为基地的一架海上巡逻机。北约舰船阻止了多次海盗袭击，破坏了几个海盗行动团伙，同时释放遭海盗扣留的船员，并抓获多名海盗疑犯。继北大西洋理事会针对海盗战术变化开展的战略评估之后，“海洋盾牌”行动现在能够采取更强有力的措施来限制海盗的后勤和支持基地，还能对疑似海盗船只开展更多行动。

36. 继马来西亚和塞舌尔加入之后，海上联合部队现在包括 27 个国家，继续开展海上保安和打击海盗行动。海上联合部队通过联合特遣部队 151 开展打击海盗行动，而联合特遣部队 150 和 152 则开展海上保安行动，并协助进行区域能力建设。在本报告所述期间，联合特遣部队 151 先后由丹麦、巴基斯坦、大韩民国和泰国指挥，有力表明了国际社会对打击海盗行为的承诺。海上联合部队与也门等该区域国家协调，协助反海盗部队区分海盗活动和沿海捕鱼活动，从而帮助该区域各国保护生计。此外，联合特遣部队 151 在高风险海区开展的行动还阻止了多次海盗袭击，打击了嚣张的海盗团伙，并追回了多艘被用作母船的单桅三角帆船。

37. 中国、印度、日本、马来西亚、大韩民国和俄罗斯联邦等会员国为开展国际打击海盗努力，在该地区部署了海军和军事资产。他们与联军通过“共享情报，避免互扰”机制开展协调，其舰船护送了数百艘商船，为一些指定船只、包括被海盗释放的船只提供了近距离护航，救出遇险船只，并没收了大量武器和其他涉及海盗行为的设备。中国、印度、日本和大韩民国还同意设立护航协调工作组，作为“共享情报，避免互扰”机制的一部分。该机制旨在确保各组织的海上保安行动不会彼此干扰。该机制成员每季度在巴林举行一次会议，最近一次会议于 2012 年 9 月举行。

进一步努力保障索马里沿海的国际航行

38. 2012 年 5 月 16 日，海事组织海事安全委员会第九十届会议高级别部分开幕。当天，国际海事组织就海盗和武装抢劫以及在船上部署私营承包武装保安人员的有关问题召开了一次高级别辩论。与会者除其他外商定，应继续极力劝阻海员携带枪支，私营承包武装保安人员是仅在高风险海区的例外情况下使用的一项例外措施。应由船旗国经过全面风险评估并与船东协商后，决定是否在船上部署武装人员。海事安全委员会批准了针对提供私营承包武装保安人员的私人海上保安公司的临时指南，并修订了针对船东、船只运营者和船长的关于使用此类人员的临时指南。该委员会还批准了针对船旗国的关于防止和减轻索马里海盗行为的措施

的临时指南。2012年9月12日，美国主办一次关于使用私营承包武装保安人员所涉及的政策和法律问题的特别讨论会，多个国家、国际组织以及该行业的代表与会。会议着重强调了该问题的复杂性，并建议海事组织和索马里沿海海盗问题联络小组继续开展相关工作。

39. 粮食署和欧洲联盟海军部队已将保护范围扩大至包括用于在索马里各地轮流运送的长期包租船只上的自主船只保护分队。粮食署在航运承包过程中实施了严格的风险管理程序，因此粮食署包租的在索马里沿海水域航行的所有船只都恪守最佳管理做法。

六. 法律问题，包括人权方面的考虑

40. 安全理事会第2020(2011)号决议规定，反海盗行动的各个阶段，包括逮捕、拘留、起诉和移交海盗嫌犯以及监禁被定罪者，都必须符合适用的国际法，包括国际人权法。各会员国、区域组织和国际组织应通过监测索马里和该区域各国的拘留条件等措施，继续重视实现公平、高效的审判以及人道、安全的监禁。联合国通过人权事务高级专员办事处、开发署、毒品和犯罪问题办公室、联索政治处等实体的努力，继续协助索马里建设人权、安全和司法等领域的能力。在这方面我还注意到索马里人权状况独立专家在他最近提交人权理事会的报告(A/HRC/21/61)中所述的研究结果。

41. 我根据2011年10月24日安全理事会第2015(2011)号决议提交了关于在索马里和该区域其他国家设立反海盗特别法庭的报告(S/2012/50)。该报告评估了反海盗特别法庭按照国际标准审理案件以及各国拘留海盗嫌犯和关押被定罪海盗所需的国际援助。根据同一决议，42个会员国向我报告了他们在本国法律中将海盗行为定为刑事犯罪、起诉和支持起诉涉嫌在索马里沿海从事海盗活动的个人和监禁被定罪海盗而采取的措施。相关信息载于我2012年3月26日的报告(S/2012/177)。

42. 我收到了2012年1月8日卡塔尔国总检察长发来的关于设立反海盗特别法庭的信。作为第一步，毒品和犯罪问题办公室派出的一个代表团以及海盗问题联络组第2工作组主席于9月中旬访问多哈，与卡塔尔当局进行了详细讨论。毒品和犯罪问题办公室代表团以及海盗问题联络组第2工作组将继续参与处理这一问题。

43. 亚洲船东论坛秘书长两次致信于我，呼吁在联合国的主持下设立一个多国反海盗军事特遣部队，用于分成小分队部署在商船上。亚洲船东论坛还将该提案提交到海盗问题联络组第1工作组，供其7月份会议审议。

A. 起诉和拘留方面的发展情况

44. 截至 2012 年 9 月 30 日，根据毒品和犯罪问题办公室已有的信息，下列 21 个国家已经起诉或正准备起诉 1 186 名涉嫌从事海盗活动的个人：比利时、科摩罗、法国、德国、印度、日本、肯尼亚、马达加斯加、马来西亚、马尔代夫、荷兰、阿曼、塞舌尔、索马里、大韩民国、西班牙、阿拉伯联合酋长国、坦桑尼亚联合共和国、美国和也门。鉴于维护国际公平审判标准的重要意义，现正制订有关海上行动特殊情况的国际案例法。下表列示 2006 年至今世界各国起诉海盗行为的具体情况。

海盗嫌犯/被定罪海盗

国家	当前拘押人数	释放人数	共计
比利时	2(1 人定罪)		2
科摩罗	6		6
法国	18(3 人定罪、5 人定罪上诉)	3 人无罪释放, 1 人刑满	22
德国	10		10
印度	119		119
意大利	20		20
日本	4		4
肯尼亚	137(74 人定罪)	17 人无罪释放, 10 人刑满	164
马达加斯加	12		12
马来西亚	7		7
马尔代夫	41(正等待递解出境, 因马尔代夫没有将海盗行为定罪的法律)		41
荷兰	29(10 人定罪)		29
阿曼	32(25 人定罪)		32
塞舌尔	105(83 人定罪)	2 人遣返至邦特兰	107
索马里 邦特兰	290(约 240 人定罪)		290
“索马里兰”	35(全都定罪) (包括从塞舌尔移交的 17 人)	76 人释放	111
中南部	18(审判情况不明)		18
大韩民国	5(全都定罪)		5
西班牙	8(2 人定罪)		8
坦桑尼亚联合共和国	12		12
阿拉伯联合酋长国	10		10
美国	28(17 人定罪)		28
也门	123(123 人定罪)	6 人无罪释放	129
共计: 21	1 071	115	1 186

45. 联合王国就海盗与索马里问题在伦敦会议上同塞舌尔签署了一项协议，决定在塞舌尔设立区域反海盗起诉情报协调中心。该中心正在建设中，建成后将用于协调和分析情报，提供战术性的执法备选办法，包括利用情报为地区内外的起诉提供证据。毒品和犯罪问题办公室正在向该协调中心的主管提供后勤和培训支持。

46. 截至 2012 年 7 月，由国际刑警组织美国国家中心局开发的全球海盗数据库收集的数据共涉及近 1 400 人，其中包括海盗嫌犯、金融代理人 and 谈判人，同时还有 7 500 个与海盗问题有关的电话号码以及涉及 587 艘船只的 642 起事件。国际刑警组织成员国一直在利用这一数据库，包括获得海盗档案和分析在刑事调查过程中产生的证据。2012 年 9 月，该数据库被移交给国际刑警组织总部。

B. 建设能力和支持区域一级的起诉海盗工作

47. 开发署制定了一项针对法官和检察官等司法人员的培训方案。该方案将加强索马里的司法能力，以确保高效应对有组织犯罪，特别是海盗行为。这将使索马里司法系统有能力审理与海盗行为有关的案件。该培训将于今后 8 个月由法国国立司法学院在阿拉伯联合酋长国举办，作为阿拉伯联合酋长国和法国联合举措的一部分。

48. 2012 年 7 月 16 日，欧洲联盟为非洲之角设立了一个新的区域海洋能力建设特派团，初定期限为两年。该特派团旨在加强索马里和该地区其他各国有效管理领水的能力，并加强他们打击海盗的能力。

49. 国际刑警组织在“证据发掘倡议”框架内，在马达加斯加、马尔代夫、阿曼和坦桑尼亚联合共和国部署了专家小组。该项目侧重于业务和实际问题，如关于海盗嫌犯的情况汇报和生物鉴别技术、对被释放船只的犯罪现场调查、犯罪分析和情报共享。国际刑警组织继续在东非实施一个由欧洲联盟资助的项目，以建设该地区各国调查海盗案件的能力。它还向航运业提供关于保全证据的咨询意见。国际刑警组织、欧洲刑警组织和欧洲司法协调机构正针对海盗头目、组织者和金融代理人开展密切合作。荷兰和德国在海牙成立了联合调查队，旨在获得情报和证据，以查明和起诉海盗头目。

50. 毒品和犯罪问题办公室的反海盗方案进入第四年运作，继续大力支持索马里以及该区域其他国家，即肯尼亚、毛里求斯、塞舌尔和坦桑尼亚联合共和国。该方案旨在确保实现公平、高效的海盗案件审判，以及为海盗嫌犯和被定罪者提供人道、安全的关押条件。联合王国 2011 年向该方案捐助了 875 万英镑，目前仍是该方案的最大捐助国。

51. 在肯尼亚和塞舌尔，毒品和犯罪问题办公室继续支持警察、检察官、法院和监狱。毒品和犯罪问题办公室提供专家意见、培训、后勤保障、对被告海盗的法

律援助、法庭和监狱翻译、外国证人出庭作证的交通、采购以及法院和监狱的建造和翻新。

52. 继毛里求斯同意接受海盗嫌犯进行起诉之后，毒品和犯罪问题办公室于 2011 年启动了与欧洲联盟联合开展的支持毛里求斯的方案。毒品和犯罪问题办公室就《海盗活动和海上暴力法》的起草工作提供了专家咨询意见，该法于 2012 年 6 月生效。这将使毛里求斯能够接受第一批移交的海盗嫌犯。毒品和犯罪问题办公室为坦桑尼亚联合共和国的反海盗法改革提供了专家咨询意见，并向该国的警察、检察官、法官和监狱工作人员提供培训。

53. 在海盗问题联络组信托基金的资金支助下，开发署正与毒品和犯罪问题办公室合作实施海盗案件审判方案，以建设索马里刑事司法机构的能力，使警方、总检察长办公室、法院和辩护律师能确保依照适当程序对待海盗嫌犯。开发署支持为部署在加洛威国家犯罪局的 18 名人员开展了预先刑事调查培训课程。在此之前，2011 年，刑事调查局 96 名人员在邦特兰和“索马里兰”参加了开发署支持的基本培训。开发署还利用信托基金赠款，支持法律援助专业人士向 8 778 人提供免费法律咨询和代理，其中包括索马里 30 个诉讼案件所涉及的 138 名海盗嫌犯。

54. 作为坎帕拉进程的一部分，来自索马里三个地区的专家组成了索马里法律改革小组，旨在依照国际标准，在索马里全国实行协调一致的反海盗立法。在毒品和犯罪问题办公室的支持下，该小组举行了七次会议，商定了将海盗行为定为犯罪的法律草案(2010 年 5 月)、规定和规范囚犯移交的法律草案(2012 年 2 月)、规范监狱管理和运作的法律草案(2012 年 3 月)以及补充《监狱法》草案的《监狱条例》(2012 年 6 月)。

C. 支持索马里和囚犯移交

55. 将被定犯有海盗行为相关罪行的个人移交给索马里，是加强索马里沿海和印度洋反海盗努力的关键。这种移交使囚犯能接近自己的家庭、文化、语言和宗教，同时增加他们成功重返社会的可能性。

56. 安全理事会第 2015(2011)号决议呼吁毒品和犯罪问题办公室、开发署和其他国际伙伴进一步努力支持制订国内立法、协议和机制，从而能够切实起诉海盗嫌犯，移交和关押被定罪的海盗。为此，毒品和犯罪问题办公室于 2012 年 1 月 1 日启动了海盗囚犯移交方案。该方案旨在促进在其他国家定罪的海盗囚犯在自愿基础上移交索马里，同时确保人道和安全的监禁条件。

57. 2012 年 3 月，该区域一个起诉国移交了第一批囚犯。被塞舌尔海岸警卫队逮捕并在塞舌尔受审的 17 名被定罪海盗，被移交到“索马里兰”由毒品和犯罪问题办公室建造的哈尔格萨监狱。毒品和犯罪问题办公室还正在为“索马里兰”司法部兴建一栋新楼。塞舌尔境内的在押犯中约 20%为索马里海盗，因此，塞舌尔

将移交囚犯作为接受更多海盗进行起诉的条件。毛里求斯也希望能够将被定罪的海盗移交索马里。

58. 在邦特兰，海盗囚犯移交方案正在支持修建和翻新加洛威有 500 个床位的监狱以及监狱学院、监狱农场和监狱总部，并帮助开展监狱工作人员招聘和培训、指导以及对监狱的国内和国际监测、移交飞行和法律改革。该监狱预计将在 18 个月内竣工，而监狱首个监舍很可能 12 个月内即可完工，用于帮助尽快移交囚犯。监狱学院将在 2012 年年底投入使用。毒品和犯罪问题办公室还正在为邦特兰司法部修建一栋新楼，并正在大幅改造博萨索监狱，包括新增一个有 200 个床位的男囚监舍和一个有 40 个床位的女囚监舍。毒品和犯罪问题办公室执行主任将于 2012 年年底访问塞舌尔的起诉中心和该办公室在邦特兰的工程，以显示该办公室对这两个中心的持续承诺。

D. 支持打击非法资金流动的区域能力

59. 毒品和犯罪问题办公室通过其打击洗钱、犯罪所得和资助恐怖主义行为全球方案，与索马里沿海海盗问题联络小组第 5 工作组合作，力求通过在东非和非洲之角地区开展信息交流、能力建设、协调和技术援助，提高全球对海盗行为相关资金流动的认识。毒品和犯罪问题办公室向埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里和坦桑尼亚联合共和国的警方、金融情报机构、海关和其它执法机构提供了金融分析和金融调查方面的技术援助和能力建设。2012 年年底，将向埃塞俄比亚和肯尼亚进一步提供关于防止现金及不记名流通票据非法越境流动的培训。吉布提请求帮助发展反洗钱和打击资助恐怖主义行为的业务能力，并正在为此筹集经费。全球反洗钱方案正与世界银行和国际刑警组织联合编写关于海盗行为相关非法资金流动的报告，该报告预计将于 2013 年初发表。

七. 解决索马里沿海海盗问题的根本原因

60. 海盗问题的根源在于索马里旷日持久的政治危机。犯罪网络利用该国没有合法治理机构的情况，劫持船舶并将船员扣为人质以勒索赎金。它们还利用该国不发达、贫穷和缺乏正当的就业机会，招纳那些甘愿冒险劫持船只和船员勒索赎金的无业青年。国际社会应继续加强与索马里民间社会组织的互动协作，把反海盗办法与该国的发展和国家建设目标挂钩。2011 年 11 月 14 日，欧洲联盟部长理事会通过了“非洲之角战略框架”，以指导欧洲联盟在该区域的多部门互动协作。欧洲联盟还任命一名非洲之角特别代表负责协调这些努力。欧洲联盟已承诺为 2008-2013 年期间提供超过 5 亿欧元的发展援助，以解决陆上的根本原因。

61. 在本报告所述期间，粮食署通过以工换粮活动，在索马里修复了 330 多公里道路支线。这些努力有助于提高生产者抵达市场的能力，对收入和生产系统有潜在益处。作为其旨在缩小两性差距和提高学校入学率的学校供餐方案的一部分，

粮食署向该国各地 140 000 多名在校儿童提供了援助。粮食署将与联合国粮食及农业组织(粮农组织)和联合国儿童基金会(儿基会)协调,在索马里采取定向干预措施,以改善弱势群体的生计,增加创收活动。

62. 联索政治处正在信托基金支持下实施宣传项目,利用媒体和其他外联形式向索马里公众介绍海盗活动的危害。该项目第一阶段于 2012 年 5 月完成。第二阶段的重点将是在索马里和位于肯尼亚的重要难民营中传播反海盗讯息,以遏止青年男子加入从事海盗活动的犯罪网络。毒品和犯罪问题办公室的宣传方案与关键的社区领袖、政治家和宗教领袖开展联络,以期劝说索马里青年不要从事海盗活动。

八. 关于在索马里沿海非法捕捞和非法倾倒、包括倾倒有毒物品的指控

63. 安全理事会在其第 2020(2011)号决议中注意到,我打算通报对有关在索马里沿海非法捕捞和非法倾倒、包括倾倒有毒物品的指控进行调查的最新情况。正如我关于保护索马里自然资源和水域的报告(S/2011/661)所指出的那样,如果没有建立足够的监测或报告系统,就很难提供有关索马里沿海非法、未报告和无管制的捕捞活动和倾倒活动的详细情况。

64. 一些观察者仍然论述说,在索马里沿海非法倾倒有毒废物和非法捕捞是迫使索马里青年人诉诸海盗行为和攻击外国船只的因素之一,因为这种非法活动剥夺了他们参与有酬就业的机会。不过,联合国迄今没有收到多少证据可以证明这种说法。大多数已实施的海盗袭击的对象是离索马里海岸数百海里的大型商船。

65. 关于在陆上和海上倾倒有毒废物的问题,虽然数年前也许在索马里沿海水域发生过这种事,但目前无证据显示有这种活动。不应允许保护海洋环境和资源方面的关切掩盖索马里沿海海盗活动的真实本质,即海盗活动是主要受到金钱获利机会驱使的一种跨国犯罪团伙活动。

66. 尽管渔业和水产养殖业具有为索马里经济作出贡献的巨大潜力,但据报索马里人口中只有一小部分从事沿海捕捞活动。粮农组织 2011-2015 年关于索马里的战略和行动计划指出,沿海捕捞是最小的生计体系,仅有 2%的人口参与。其中还指出,约有 30 000 人受雇在初级部门从事捕捞活动,只有 60 000 人在二级部门从事与渔业有关的活动。另一方面,2010 年,索马里出口了 430 万头牲畜,这是有记录以来的最高数字。这使索马里的畜牧业成为对该国生计贡献最大的行业,超过 65%的人口直接或间接地从事这一行业。

67. 海盗在更广泛区域内袭击渔船的报道却继续阻碍着解决非法捕捞问题的努力。2012 年 7 月 9 日至 13 日在罗马举行的粮农组织渔业委员会第 30 届会议上,

各代表团讨论了关于成立一个粮农组织特设闭会期间工作组的提案，该工作组将负责起草用以确保渔船在公海安全的反海盗指导方针。

68. 为保护本国海洋环境和资源并产生经济收入，索马里新联邦政府可以采取的最有效行动之一，就是依照 1982 年联合国《海洋法公约》宣布并随之管理其专属经济区。这将为保护索马里在自然资源方面的主权权利及其对海洋环境的管辖权阐明法律依据。

九. 定向制裁

69. 索马里和厄立特里亚问题监察组(索厄问题监察组)关于索马里问题的报告(S/2012/544)指出了下述情况：海盗参与了陆上绑架勒索赎金的活动；索马里侨民越来越多地卷入海盗勾当；过渡联邦政府高级官员相互勾结包庇一名海盗头目免受起诉；对海盗首领没有进行国际制裁、调查和起诉。监察组建议指认其自身或会员国查明的海盗，对其采取定向制裁措施，并设立一个专门的调查专家组，任务是针对索马里海盗活动收集信息、采集证据并记录证词。该报告还建议安全理事会在其关于索马里与海盗问题的决议中，明确提及由监察组负责调查并查明那些对索马里沿海海盗行为负有责任的关键个人，以及海盗所得的流向和投资情况。

十. 联合国的协调作用

70. 当前应对索马里沿海海盗问题的国际努力主要集中在司法、狱政和安全部门的能力建设方面。正在做出努力和调动资源以推行法律改革和推动生计保障，以促进索马里的长期经济利益。联合国通过调动各部门、方案和专门机构的力量，继续支持这些努力。

71. 联索政治处作为联合国打击索马里沿海海盗活动各项努力的协调中心，已在内罗毕设立了一个名为“内罗毕组群”的联合国实体及区域组织综合工作队。联索政治处同海事组织和毒品和犯罪问题办公室共同主持被称为“索马里海盗问题联络小组”的坎帕拉进程，以利于协调关于索马里问题的各项努力。联索政治处还在一批成员国参与下共同主持“海事保安和反海盗技术工作组”，以协调反海盗和保安方面的努力。

72. 联合国秘书处政治事务部主持索马里问题综合工作队的海盗问题工作分组的工作。该分组定期开会，以便交流信息，并协调联合国同欧盟和国际刑警组织协作开展的反海盗努力。该工作分组注重关于索马里沿海非法捕捞和非法倾倒、包括倾倒有毒物品的指控，以及索马里和区域各国在帮助进行起诉、拘留和监禁海盗方面的能力建设。主管政治事务副秘书长担任支持各国打击索马里沿海海盗的举措信托基金董事会的主席，而政治事务部则担任该董事会的秘书处。联合国

继续致力于同索马里沿海海盗问题联络小组密切合作，制订国际反海盗对策的战略优先事项，整合国际援助并协调各种活动，以便采取全面办法来应对海盗威胁。

73. 2012年5月，海事组织组办了一次关于打击索马里沿海海盗活动的能力建设问题会议，海事组织在会上同粮农组织、联索政治处、毒品和犯罪问题办公室、粮食署以及欧盟签订了战略合作伙伴关系协议。这些合作伙伴关系致力于在西印度洋和亚丁湾各国改善协调并加强反海盗和海上能力，以及发展可行和可持续的能够替代索马里海盗活动的谋生办法。

十一. 意见

74. 国际社会最近在集体打击索马里沿海海盗活动方面取得的成果令人鼓舞。不过，虽有进展迹象，这些进展也很容易被逆转。在索马里境内不稳定、无法无天和缺少有效治理等导致出现海盗活动的根本原因得到解决之前，反海盗努力绝不能松懈。具体而言，建设法治和创造陆上就业机会的持续努力还应加强。

75. 索马里以陆地为基础处理海盗问题的各项方案中还存在着重大差距。这主要是由于陆地上没有安全保障，而且没有足够资金来支持能力建设和替代生计。现在必须比以往更加重视为索马里当局和该区域各国提供有重点的援助，建设他们应对治理、法治、海上执法和安保及经济增长等方面的体制和业务挑战的能力。此外，反海盗行动应在同索马里当局和民间社会密切合作的情况下，与重建索马里民事架构和机构的协调一致努力一道开展。

76. 索马里政治过渡的成功结束应成为解决海盗问题根本原因的推动力。我鼓励新政府与各地区行政当局及周边国家密切合作，制订一项全面的国家反海盗战略。这应包括努力促进发展在农业、畜牧业、渔业和工业等部门争取可持续收入的必要技能。我还呼吁索马里当局不再拖延地通过适当的反海盗立法，以确保对涉嫌从事海盗活动的个人进行有效起诉，并为把在其他地方被起诉的个人移送到索马里提供便利。新政府应依照1982年联合国《海洋法公约》宣布索马里沿海的专属经济区。

77. 虽然海盗的所得在2012年由于实施袭击的数量下降而明显减少，但由海盗钱财资助的民兵和并行的非法活动将继续对索马里的稳定和安全构成威胁。必须对索马里海盗及其运作模式保持压力。

78. 对付海盗犯罪需要采取强有力、协调一致和综合的方法，不仅要处理好执法、取证和司法方面的问题，而且还要解决索马里境内和更广泛区域内导致海盗犯罪的根本原因。索马里沿海海盗问题联络小组已通过各工作组率先采取了处理海盗问题的创新对策，而联合国则牵头实施了这种对策。我赞赏这种解决问题的方法，通过这种方法，国际社会将对海盗活动采取更加协调、注重成果和有效的行动。

79. 我仍对受害者的命运感到严重关切，其中包括被海盗挟持为人质的海员。应当不再拖延地释放所有人质，并要坚持不懈地努力使他们获释。被海盗释放后却无法遣返的人质所面临的问题也应立即得到解决。我欢迎毒品和犯罪问题办公室同联索政治处共同努力，以制订一个支持方案来向获释的人质立即提供协助和保护。

80. 我们必须确保依照适用国际法，尤其是国际人权法、人道主义法和难民法，通过适当法律程序把在海上抓获的涉嫌从事海盗活动的个人绳之以法。鼓励索马里沿海海盗问题联络小组及其第2工作组继续大力注重确保与海盗有关的国际人权问题得到全面处理。具体而言，鼓励会员国与联合国和索马里沿海海盗问题联络小组继续努力，确保解决在有关少年海盗嫌犯的刑事司法程序方面新出现的问题。

81. 我鼓励国际社会继续与当地社区互动接触，以表明国际海军部队在索马里水域开展行动仅仅是为了防止海盗活动和保护人道主义补给线。航运业提高警惕是反海盗的第一道、也是最有效的防线。国际社会通过协商进程制订的规章将有利于船上的一些安保和安全措施，包括部署私营承包的船上武装保安人员。我赞扬海事组织、国际标准化组织、索马里沿海海盗问题联络小组及其各个工作组作出努力，制定在船上部署私营承包船上武装保安人员的准则。

82. 我感谢毒品和犯罪问题办公室作为信托基金管理机构作出的宝贵贡献。我感谢索马里当局、各国政府、区域组织、该行业和联合国各实体作出的协调充分、坚强有力的反海盗努力。