



秘书长根据安全理事会第 1950(2010)号决议提出的报告

一. 引言

1. 本报告是根据 2010 年 11 月 23 日安全理事会第 1950(2010)号决议第 22 段提交的，其中安理会要求我报告该决议的执行情况和索马里沿海海盗和武装抢劫行为的情况。本报告更新了 2010 年 10 月 27 日我根据安全理事会第 1897(2009)号决议提交的报告(S/2010/556)所作的评估，本报告依据截至 2011 年 10 月 3 日收到的信息编写。

2. 如我上份报告所述，下列评估和建议都是根据会员国和区域组织按照第 1950(2010)号决议第 21 段向我提供的信息编写的。提供信息的有：澳大利亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、丹麦、德国、匈牙利、意大利、日本、巴拿马、葡萄牙、新加坡、土耳其、东部和南部非洲共同市场(东南非共同市场)、欧洲联盟和北大西洋公约组织(北约)。我在联合国系统内，并与国际刑事警察组织(国际刑警组织)，进行了磋商。

3. 本报告研究了海盗状况，审查了各会员国、区域组织、联合国及其伙伴为打击索马里沿海海盗和武装抢劫行为开展的政治、法律和业务活动，最后提出了意见。

二. 索马里沿海海盗行为的主要事态发展

4. 国际海事组织(海事组织)的报告表明，2011 年头 9 个月索马里沿海海域发生了 185 起袭击船只的事件，导致 28 艘船只被劫持。2011 年导致船只被劫持的大多数袭击事件都发生在西印度洋。与此相比，据报道在 2010 年同期发生 164 起袭击事件，有 37 艘船只被劫持。截至 2011 年 10 月上旬，共有 316 人被扣留为人质，15 艘船只被劫持。相比之下，2010 年 10 月，有 389 人被扣留为人质，18 艘船只被劫持。



5. 被劫持的人员、船只数量减少，这是海军部队采取行动和更好地落实海事组织的指导和行业制定的防范索马里海盗最佳管理方法的综合结果。其中包括商船更好地应用自我保护措施并见机行事。海军部队报告说，去年军事干预击溃了 75% 的袭击，而今年商船采取了强有力的行动，包括使用强化保险室，取得了同样的成功率。

6. 由于季风的关系，今年初在索马里海盆-西印度洋曾大幅度增加的袭击事件减少，但在红海南部/曼德海峡地区以及接近阿曼沿海的阿拉伯海的袭击事件增加。然而，随着季风期的结束，预计索马里海盆-西印度洋的袭击事件将增加。

7. 使用海军驻留和报复性武力的军事战略，加上在接近索马里东部沿海的海域采取海军行动，遏制和中断海盗行动小组的活动，已经在亚丁湾被证明行之有效。然而，这导致了海盗行动的海域转移到红海、索马里海盆，离索马里海岸更远，进入了印度洋。现在海盗在公海活动的距离可达 1 750 海里并且海盗袭击事件的数量在继续增加。海盗扩展活动海域增加了本来短缺的海军部队的压力。此外，海盗们调整了手法，不让海军发现，他们现在更多地利用抓获的船只和单桅三角帆船作为“母船”，同时往往扣留抓获的船员作为人盾。

8. 这一事态发展增加了海盗行为对穿越印度洋的所有船舶的威胁，这反过来又增加了海运业支付的保险费。再加上支付更高的赎金和变更航线耗费的时间，运输费用不断增加，对全球经济产生了不利的影响。

9. 索马里海盗行为已经演变成复杂的有组织犯罪行为。海盗团伙从更高的赎金中获得的收入增加，从而增强了他们的攻击能力。2011 年海盗使用了更好和更重型的武器，攻击了更多的油轮和帆船。暴力侵害海员行为也在增加。据报道，索马里的海盗行动现在遍布整个东海岸，包括青年党控制区。

10. 令人特别关注的是海盗目前在索马里境内扣留的 316 名人质的困境，他们主要被关押在“邦特兰”，也被关押在“贾穆杜格”。他们包括世界各地的海员以及西欧的休闲水手。这些区域的有关当局为确保人质获释提供了重要的援助。这项工作通常由航运公司、其他民间行为者和国家政府共同努力开展。在有些情况下，联合国发挥了较大的作用，包括船只被释放后一些船员仍被羁押，或者人质遣返情况复杂。

三. 有关当局的努力

11. 安全理事会第 1950(2010)号决议延长了第 1846(2008)号、第 1851(2008)号和第 1897(2009)号决议作出的关于打击索马里沿海领水和索马里境内海盗活动的授权。但截至 2011 年 10 月 3 日，没有任何其他会员国或区域组织事先发出通知，与索马里过渡联邦政府合作，在索马里沿海海域打击海盗和武装抢劫行为。

12. 索马里过渡联邦政府表示了消除海盗行为的承诺，并同意按照 2011 年 9 月摩加迪沙路线图的规定，编制国家反海盗战略。过渡联邦政府、“邦特兰”和“贾穆杜格”已商定，共同编制海上安全和反海盗的政策和立法以及对索马里自然资源的保护措施。促进实现这些目标的活动包括：建立索马里专属经济区(专属经济区)；过渡联邦政府指定的部任命一名反海盗协调员；建立海上执法能力；通过经商定和协调的海上安全战略；启动与沿海经济项目相联系的社区参与反海盗方案；刑事司法部门建设能力以及制定反海盗立法。过渡联邦政府正在探索通过商业途径对索马里海域进行巡逻。

13. 在本报告所述期间，“邦特兰”反海盗特遣队已向许多受困的船员提供了援助。“邦特兰”当局已经阐述了其反海盗政策，正在为发展海岸警卫能力和沿海监测站寻求国际援助。

14. 最近“贾穆杜格”已成为最大的海盗基地之一。“贾穆杜格”反海盗特遣队已表示打算发展海上和海岸警察部队。

15. 坎帕拉进程包括过渡联邦政府、“索马里兰”、“邦特兰”和“贾穆杜格”成为促进联合编制索马里反海盗计划的有效工具。2011 年 2 月 16 日过渡联邦政府和地区当局在伦敦和 5 月 26 日在内罗毕举行的会议上，讨论了如何最佳地实施海洋立法和加强索马里起诉海盗嫌疑人的能力的问题。最近，坎帕拉进程促使过渡联邦政府和地区当局达成了协议，正式宣布成立路线图提出的索马里专属经济区。过渡联邦政府和三个地区目前在努力建立地方反海盗协调办事处并为此寻求国际资金。索马里当局强调，过渡联邦政府和各地区只有采用全面方式解决不稳定和缺乏治理和执法的问题，才能成功地消除索马里的海盗问题。

四. 国际合作解决索马里沿海海盗问题

16. 2011 年 2 月 3 日，为支持主题为：“海盗问题：协调应对”的 2011 年世界海洋日，我与国际海事组织秘书长、世界粮食计划署(粮食署)执行主任、联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)执行主任和海运业高级代表一起，协助启动了反海盗行动计划。该计划旨在更加注重各项反海盗工作并促进更广泛的全球努力。它的主要目标是从政治层面增加压力，确保被海盗扣留的所有人质获得释放；审查、改进和宣传国际海事组织的准则；增强海军的支持力度并与海军协调；促进国家、区域、组织和行业之间的协调和合作；在世界海盗出没地区协助能力建设以及向遭受海盗攻击或劫持的人员及其家属提供关爱。

17. 2011 年海事组织通过以下方式努力促进国家、区域和组织之间的进一步合作：共享信息；协调军民的努力；以及制定和实施区域倡议，如海事组织主导的《吉布提行为守则》。

18. 2011年6月3日索马里问题国际联络小组在坎帕拉确认,必须协助索马里和该区域通过坎帕拉进程进行打击海盗的能力建设,并建立有助于持久消除海盗和其他非法活动的陆基就业和创收项目。2011年9月30日联络小组在哥本哈根承认,解决海盗问题需要以全面方式解决索马里的政治和安全问题、消除社会经济根源以及保护海洋资源。联络小组成员还敦促过渡联邦机构通过反海盗立法和考虑宣布专属经济区。

A. 索马里沿海海盗问题联络小组

19. 根据安全理事会第1851(2008)号决议的规定,索马里沿海海盗问题联络小组于2009年1月14日成立,以便利各国和有关组织讨论和协调旨在打击索马里沿海海盗行为的行动。截至2011年10月,联络小组已有66个以上的成员,它们由会员国、国际组织、区域组织和非政府组织组成。

20. 索马里沿海海盗问题联络小组分别在大韩民国(2010年11月)、土耳其(2011年3月)和新加坡(2011年7月)主持下举行会议,继续确保在打击海盗和武装抢劫行为方面进行密切的国际协调。联络小组与过渡联邦政府和索马里其他地区行政当局密切协作,继续请国际利益攸关方对这种全球性威胁采取全面和果断的行动。在本报告所述期间,联络小组的四个工作组定期举行了会议。

21. 在本报告所述期间,2010年10月、2011年2月和2011年6月,关于业务协调和区域能力建设的第一工作组在大不列颠及北爱尔兰联合王国主持下并在海事组织支持下举行了会议。该工作组得到提高警觉消除冲突机制主席的定期投入,这突出地表明其成员的主要军事能力不足,特别是海上巡逻飞机和石油补给油轮的不足。第一工作组也将继续为军事派遣国之间的对话提供平台。索马里沿海海盗问题联络小组已核可了第一工作组提出的优先需要,包括支持:索马里和该区域的刑法-司法能力建设方案;《吉布提行为守则》的执行;根据东南非和印度洋区域海盗和海上安全问题区域行动计划,区域海岸警卫队-海上警察和军队开展列为优先的反海盗和海上安全能力的能力建设;索马里经济专属区的建立;由联合国提供便利,尤其是通过坎帕拉进程以及联合国法治和安全部门改革方案,索马里开展跨部门反海盗和海上安全全面行动。

22. 在禁毒办支持下,由丹麦主持的第二工作组会议侧重于反海盗的法律问题。在本报告所述期间,该工作组举行了4次会议。第二工作组通过对目前司法活动的信息交流,包括具体的反海盗法庭案件,进一步增强了处理法律问题的共同方式以及对它的了解。工作组为法律工具栏补充了法律文件,法律工具栏为索马里沿海海盗问题联络小组、各会员国和组织提供反海盗各种法律问题的指导。第二工作组讨论了如何确保对海盗嫌疑人有效起诉的问题,包括分析我的关于索马里沿海海盗的法律问题特别顾问杰克·郎先生提出的有关选择。目前,有1000多名海盗在20个国家的国家司法系统中服徒刑或等待服徒刑。

23. 第二工作组已编制了把已判刑海盗从起诉国转移到索马里监禁的法律框架。这项工作促使塞舌尔与索马里，包括“邦特兰”和“索马里兰”行政当局分别签订了协议。第二工作组将支持把法律框架付诸实践的工作，这也将取决于国际社会对索马里按国际标准建造监狱的持续支持和索马里当局的密切合作。

24. 第三工作组涉及加强航运业的自我意识和其他能力，美国在国际海事组织支持下主持了第三工作组会议。在本报告所述期间，第三工作组通过两个闭会期间工作组举行了两次会议，并以通信方式工作，讨论涉及指导使用私人武装护卫公司的问题，以及船旗国指导使用海事组织文书以确保遵循避让、回避和抵御海盗最佳做法的框架。此外，行业制定的最佳管理方法得以更新，小册子广为散发。

25. 埃及主持了第四工作组会议，该工作组设法改进对海盗各方面问题的外交和新闻工作。在本报告所述期间，工作组两次开会，努力改善根据索马里沿海海盗问题联络小组传播战略提供不同媒体信息的协调工作。它还监察索马里社区传播项目取得的进展，该项目由联合国索马里政治事务处(联索政治处)支助，由支持各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金提供资金。

26. 在2011年7月14日的会议上，联络小组成立了关于资金流动的第五工作组。新的工作组由意大利主持，打算协调跟踪和制止非法资金流动的工作，这突出地表明那些资助海盗行为的人和间接参与海盗筹资的人所起到的作用。美国、大韩民国和意大利都举行了筹备会议。

27. 联合国通过提供技术专长、协调并促进其成员间的对话，继续支持联络小组及其工作组的工作。

B. 支持各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金

28. 2010年初启动的支持各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金已巩固和扩大了它的活动。信托基金支持的项目从整修人满为患的监狱、建立该区域起诉和监禁已定罪海盗的能力到开展运动，消除索马里青年对海盗行为的兴趣。2011年4月信托基金与阿拉伯联合酋长国在迪拜联合举办捐助者会议，信托基金获得了新的财政支持，收到约460万美元的新认捐款，包括私营部门第一次认捐。这些捐款很重要，我再次呼吁包括航运业在内的国际社会继续支持信托基金。

29. 自成立以来到2011年10月4日为止，信托基金共收到约830万美元。信托基金董事会建议向总共14个项目支付约700万美元资金。这些项目迄今为止主要是支持与执法、起诉和拘留有关的活动。

C. 区域合作

30. 自我上次报告以来，又有两个国家签署了海事组织主导的《吉布提行为守则》，即厄立特里亚于2010年11月和阿拉伯联合酋长国于2011年4月签署。这

使签署国总数达到 18 个，包括科摩罗、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、阿曼、沙特阿拉伯、塞舌尔、索马里、苏丹、阿拉伯联合酋长国、坦桑尼亚和也门。

31. 《吉布提行为守则》的执行在所有方面都取得了进展，执行工作主要通过海事组织资助和管理。海事组织已为各信息共享中心人员提供了海上形势认识培训并举办了若干区域讲习班。目前正与北约和欧洲联盟合作制订一项海上执法行动区域培训方案。各信息共享中心于 2011 年初开始运作，目前通过网上信息交流网络与全部 18 个《吉布提守则》签署国相连。在坦桑尼亚，通过与坦桑尼亚海军和达累斯萨拉姆海上救援协调中心相连的沿海雷达和自动识别系统的升级换代，海上形势认识能力得到增强。海事组织与禁毒办一道，并在联合国秘书处法律事务厅的参与下，在吉布提和内罗毕举办了若干初步讲习班，以制订一个海上执法的多机构方针，作为营造必要跨机构环境有效实现海上安全的一个更大方案的一部分。

32. 非洲联盟(非盟)、东南非共同市场、东非共同体、西非国家经济共同体(西非经共体)、政府间发展管理局(伊加特)、印度洋委员会和南部非洲发展共同体(南共体)都在它们的议程上继续保留着与海盗问题有关的事项。

33. 2010 年 10 月，东部和南部非洲及印度洋区域(东南非-印度洋)各国部长在毛里求斯举行的第二次东南非-印度洋海盗问题与海上安全区域部长级会上通过了一项区域战略和海上安全区域行动计划。该战略为防止和打击海盗行为提供了一个区域框架，并通过一个三大支柱办法促进海上安全。这将涉及到：(1) 制订和执行一项打击和防止海盗行为的索马里内陆行动计划；(2) 鼓励该区域各国在国际社会的财政和技术支持下起诉海盗；(3) 加强该区域各国确保其海区安全的能力。该区域行动计划还包括信息交流、合作、联合行动和能力建设措施。各方决定一个由东南非共同市场、东非共同体、伊加特、印度洋委员会、南共体和欧洲联盟组成的区域间协调委员会将作为区域协调机制的秘书处，负责支持该计划的执行。

34. 2011 年 7 月 25 日，南共体国防部长在比勒陀利亚举行特别会议，通过了一项区域反海盗战略，并成立了一个由坦桑尼亚、莫桑比克和南非海军指挥官组成的工作队。该工作队预计将在南非设立一个区域中心，以协调有关海盗的信息和情报。会议鼓励南共体国家加强逮捕、起诉和监禁或遣返海盗的区域和国内法律框架。鉴于南共体区域的水域位于正在非洲之角沿海开展的国际海上军事行动范围之外，会议强调了这些措施以及分享情报和批准相关国际海事条约的重要性。

35. 2010 年 12 月 10 日，在达累斯萨拉姆举行的一次会议上，东非区域国家支持设立若干个释放后区域联合调查组。南非警方同国际刑警组织协作，对 2011 年 4

月被索马里海盗释放的一艘船进行了联合调查，结果起获了大量证据，目前仍在对这些证据进行分析。

36. 2011年4月18日和19日，阿拉伯联合酋长国与一家私营港口公司一道在迪拜举行了一次高级别国际会议，会议强调了公私合作打击海盗的重要性。与会者一致认为，只有制定也考虑到海盗现象根源和所涉严重人道主义和经济问题的全面战略，才能与海盗作斗争。

37. 9月7日和8日，塞舌尔政府主办了一次海盗问题高级别国际会议，重点是海洋法的更好执行、国际组织和各国政府的政治支持以及沿海国家的能力建设。塞舌尔政府还宣布将成为重点分析非法活动的海事分析与行动中心的东道主。

38. 9月14日，参加印度洋反海盗行动的47个国家和组织的代表在北约总部开会，讨论如何加强它们在印度洋各自行动之间的协同作用。

D. 索马里沿海的海军活动

39. 在本报告所述期间，协助在索马里沿海打击海盗的三支跨国海上联军维持了其在该区域的存在。此外，一些会员国在该区域独立部署了海军军事资产作为国际反海盗努力的一部分，其中一些与多国联盟进行了协调。海上联盟还为在亚丁湾和索马里海盆行动的部队发挥了协调作用。

欧洲联盟

40. 欧洲联盟代号“阿塔兰忒”的首次海军行动在威慑和打击索马里沿海海盗和武装抢劫行为的国际努力中继续发挥着有益作用。作为欧洲联盟非洲之角全球战略的一部分，欧洲联盟理事会于2010年12月将该行动的任务期限又延长了两年。在本报告所述期间，欧洲联盟国家和非欧洲联盟派遣国部署的海军资产包括来自11个国家超过32艘舰船和平均4架飞机及1800名人员，作为该行动的一部分。

41. “阿塔兰忒”行动的一个关键重点是保护粮食署的船只，迄今为止已护送了100多艘，以及保护联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)的船运工作。此外，“阿塔兰忒”行动挫败了多次海盗袭击，并将一宗案件转交到塞舌尔起诉。而且，2011年7月14日，欧盟还与毛里求斯签署了海盗嫌疑人移交协定。

42. 欧洲联盟还参加了通过两个主要途径打击海盗的较长期努力。它以一个2500万欧元的项目支助了2010年10月东部和南部非洲和印度洋区域部长级会议通过的区域战略的执行。它还计划提供援助，增强该区域国家控制其领水及其专属经济区的能力。

北大西洋公约组织

43. 北约通过“海洋盾牌”行动为国际社会在索马里沿海打击海盗的努力作出贡献。该举措包括最多 5 艘北约舰艇在非洲之角海岸水域沿国际推荐航道巡逻。“海洋盾牌”行动授权护送联合国包租的船只最远至摩加迪沙港入口。北约的行动例行提供亚丁湾内国际推荐航道上至少三分之一的军舰，自 2011 年 6 月以来，北约一直担任国际航道的协调员。

44. 北大西洋理事会最近对“海洋盾牌”行动进行了一次战略审查，并得出结论认为，其反海盗作用将继续以那些具有比较优势的领域为重点。此外，北约已同意在力所能及的范围内开展区域能力建设。

海上联合部队

45. 如我前次报告(S/2010/556)所述，海上联合部队是一个以美国为首的 25 国国际海军联盟，在亚丁湾、阿曼湾、阿拉伯海、阿拉伯湾、红海和部分印度洋开展综合和协调一致的行动。海上联合部队由三支不同的特混舰队组成：CTF-150、CTF-151 和 CTF-152。部队通过 CTF-151 开展反海盗行动，而 CTF-150 和 CTF-152 则开展海上安保行动，并在业务方面为区域能力建设提供援助。

46. 在本报告所述期间，CTF-151 成功阻止了多次海盗袭击，救援了一艘已有海盗登临的轮船，对一些遇险船只的紧急呼救作出了反应，并查获了大量违禁品，其中包括武器、毒品及相关材料。此外，CTF-151 为在所有作业于亚丁湾的船舶和会员国之间鼓励和实施战术性“消除冲突”发挥了关键作用。在本报告所述期间，CTF-151 担任了国际推荐航道协调员，目前任索马里海盆协调员。

会员国的更多努力

47. 多国联军所作努力得到了一些会员国在索马里沿海单独开展行动的补充。中国、印度、伊朗伊斯兰共和国、日本、肯尼亚、马来西亚、南非、沙特阿拉伯和也门部署了海军舰艇和(或)飞机在该区域打击海盗。通过与联军程度不同的协调，它们的舰艇已护送了数以百计的商船，为一些指定商船、包括被海盗释放的船只提供了近距离护航，为遇险船只开展了救援行动，并没收了大量武器和其他违禁品。中国、印度和日本还同意通过设立护航协调工作组，作为提高警觉消除冲突机制一部分，进行更有效的协调。

军事举措和军民举措的协调

48. 目前已有若干机制协调索马里沿海海军军事资产的活动。在本报告所述期间，由海上联合部队、北约和欧洲联盟海军主持的提高警觉消除冲突机制继续改进军事协调。在该小组 2011 年 9 月 20 日的前次会议上，超过 27 个国家和 14 个组织(包括海事安全和协调机构)派代表出席，与会的还有三个联盟和业界的代表。

49. 军民协调以及海事组织指南和最佳管理做法的全面执行，是在高风险海域保护全球海上贸易的战略关键要素。保护驶过亚丁湾商船的主要机制仍是业界与海军存在之间通过使用海事组织 2009 年 7 月认可的国际推荐航道而开展的协作。这使预先登记的商船能在适当时段穿越高风险海域，得到在该区域巡逻的海军资产的保护并获得中国、印度、日本和俄罗斯等独立部署国的护航。在更广阔的印度洋，各个形势认识和避免海盗行动小组仍是关键。海军定期向在非洲之角海上安全中心登记过的船只公布与威胁有关的信息，并向英国海事贸易组织迪拜办事处报告。

50. 除这些努力之外，还需要扩大调查和起诉机制并使之正式化。海上军事资产获得的信息应提供给各执法和司法机构，例如安全理事会第 1916(2010)号决议所设索马里和厄立特里亚问题监察组和国际刑警组织。海事组织最近发布了导则(MSC.1/Circ.1404)，以协助调查海盗罪和武装劫船罪，作为对关于同一问题的海事组织现有业务守则的补充。

E. 向世界粮食计划署和联合国非洲联盟驻索马里特派团支助办事处提供的援助

51. 向索马里地区安全发送人道主义援助至关重要。目前，有 1 400 万人受到非洲之角干旱的影响，其中包括在索马里的约 370 万人和在该区域其他国家寻求援助的近 800 000 名难民。确保安全和高效的海运是粮食署为索马里和该区域脆弱民众提供拯救生命的人道主义援助的优先事项。为支持安理会第 1814(2008)号、第 1816(2008)号、第 1838(2008)号和 1846(2008)号决议，欧洲联盟海军部队(欧盟海军)启动了“阿塔兰忒”行动，其任务是协助保护粮食署船只向索马里脆弱民众发送粮食援助，保护非索特派团支助办的船只向非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)发送物资，并保护在亚丁湾和索马里沿海航行的弱势船只。

52. 自“阿塔兰忒”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。不过，非索特派团的补给遇到过两次未遂袭击。在本报告所述期间，约有 62 000 吨的粮食署援助已被安全护送经摩加迪沙港、博萨索港和柏培拉港进入索马里。粮食署与欧盟海军密切合作，切实与船旗国达成协议，以确保船舶保护分遣队登船，从而改进欧盟海军通过“阿塔兰忒”行动提供的保护。北约和联合国达成协议后，非索特派团船舶保护分遣队的培训将很快开始。对专向非索特派团提供补给的特定船只使用船舶保护分遣队之事将逐案进行。

F. 进一步努力保障索马里沿海的国际航行

53. 海事组织海事安全委员会在其 2010 年末第八十八届会议(MSC88)上核准了公司保安人员指南，以帮助公司和船员准备在西印度洋和亚丁湾遭海盗劫持时的应急措施(MSC.1/Circ.1390号决议)。2011年5月，海事组织海事安全委员会第八十九届会议通过了一项关于实施最佳管理做法指南的决议，强烈敦促所有有关各

方采取行动，确保更好地执行这些自我保护措施(MSC. 324(89)号决议)。除MSC. 1/Circ. 1404号文件外，它可就船舶在海盗高风险海域使用私营承包武装保安人员的问题向船东、船舶营运者和船长提供了暂行指南(MSC. 1/Circ. 1405)，并向船旗国也提供了暂行建议(MSC. 1/Circ. 1406)。

54. 海事组织继续通过海事安全委员会和便利运输委员会协助进一步完善这些准则。经海事安全委员会核准，海事安全与海盗问题工作组于9月13日至15日召开了一次闭会期间会议，对海事安全委员会第八十九届会议制订的暂行指南进行了审查，并就船舶在高风险海域使用私营承包武装保安人员的问题向港口国和沿海国、船东、船舶营运者、船长和船旗国发出了经修订的暂行建议。这一指南并不改变国际海事组织在使用私营承包武装保安人员问题上的立场，这一立场仍然是：由每一个船旗国自行决定是否应授权在悬挂其国旗的船舶上使用武装保安人员。如果某一船旗国决定允许这种做法，该国就要负责确定这种授权的条件。

55. 国际海运公会在给我的一封信中遗憾地指出，在船舶上使用私营武装保安缺乏有效性。它建议设立一支可部署在商船上的联合国武装军事警卫部队。

56. 粮食署一直与海事组织和欧盟海军密切合作，以改善用于我们索马里行动的船舶的安全。各项举措的重点是威慑措施，例如在合同条款中列入船舶保护分遣队以及寻找那些营运悬挂已与欧盟海军切实达成了船舶保护分遣队协议的国家国旗的船只的公司。粮食署已通过更好地组织港口时间安排和长期租用一艘现代化船只的办法改进了航行时间。

G. 法律问题，包括人权方面的考虑

秘书长关于索马里沿海海盗的法律问题特别顾问的报告

57. 我的关于索马里沿海海盗的法律问题特别顾问在其任期结束时提交报告(S/2011/30, 附件)，就须采取什么措施打击索马里沿海海盗行为提出了25项提议。这些提议涉及若干法律、政治和社会经济问题。安全理事会第1976(2011)号决议欢迎此份报告，并赞赏地注意到报告中的结论和提议。

起诉海盗嫌疑人

58. 在本报告所述期间，对海盗嫌疑人提出起诉的数量有显著增加。截至2010年10月3日，在以下20个国家，对1 000多名海盗嫌疑人提出了或即将提出起诉：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、坦桑尼亚联合共和国、阿拉伯联合酋长国、美国和也门。提出起诉是由于海盗嫌疑人更多地被捕，而这又归因于更好地收集证据和保存证据，加强信息共享，一些国家立法框架得到加强，以及有更大的政治意愿来提出起诉。

59. 然而，出于若干法律、实际和政治原因，仍有大量海盗嫌疑人没有受到起诉；这些原因有：成功避开海军，缺乏起诉所需的充分证据，以及没有能够指明能够并愿意提出起诉的司法管辖部门。海员和船东最佳管理方法指示第四版中的新的执行章节就事件后证据保存和收集提供了指导。国际刑警组织已经设立机制，在这方面向船东和私营部门提供实时咨询。

能力建设

60. 海事组织、国际刑警组织、法律事务厅、联合国开发计划署(开发署)、禁毒办和其他部门已经开展若干活动，协助各国在充分尊重国际准则和标准的情况下，发展其逮捕、拘留和起诉海盗嫌疑人的能力。

61. 在索马里沿海海盗问题联络小组第九次全体会议给予的支持以及在国际刑警组织非洲和欧洲区域会议所通过的决议的基础上，国际刑警组织美国国家中央局正在制定全球海盗数据库，整合多样化的海盗信息和情报搜集工作，以支持现行的海盗调查以及成员国对参与索马里沿海海盗活动的犯罪网络提出起诉。数据库将于 2012 年移交给国际刑警组织秘书处，供国际执法部门查阅。

62. 开发署继续向索马里的警察提供援助和能力建设。在本报告所述期间，“邦特兰”和“索马里兰”共有 96 名刑事侦察局的官员受训。为了加强索马里司法部门按照国际标准起诉海盗嫌疑人的能力，共有 32 名法官和检察官从哈尔格萨、摩加迪沙和博萨索三地得到开发署认可的培训方案毕业。开发署还为博萨索的巡回法院提供了装备，索马里境内大多数海盗案件的审判都在该法院进行。开发署法律援助方案在信托基金的支助下，已经扩大到“索马里兰”、“邦特兰”的所有区域和过渡联邦政府在摩加迪沙的控制区，在本报告所述期间，向 6 000 多人提供免费法律咨询和代理，并担任 107 名海盗嫌疑人的代表。加尔多监狱的建设工程将要完工，预期在 2010 年底前移交“邦特兰”当局。

63. 在本报告所述期间，对禁毒办方案的区域国家加以整合的工作得到扩展。禁毒办继续支助肯尼亚境内的打击海盗方案，增强司法部门和检察官、执法部门的能力建设，并为肯尼亚监狱(关押 143 名海盗嫌疑人或已被定罪的海盗)提供翻修和培训。在内罗毕组织了三星期的刑事调查课程，在蒙巴萨由禁毒办翻修的施莫拉特瓦监狱开设了一星期的课程。此外，禁毒办还将其支助扩大到塞舌尔，多亏政府同意在起诉海盗方面发挥更大作用；禁毒办建造关押 60 人的监狱的工程也将竣工。旨在扩大索马里境内拘留海盗能力的努力也得到迅速扩展。在这方面一项重大成绩就是接近 2010 年底启用的新哈尔格萨监狱。在博萨索，禁毒办通过信托基金为一座监狱进行了翻修。

64. 为了最终在索马里主持海盗审判，禁毒办为“索马里兰”和“邦特兰”的检察官提供了培训课程。禁毒办继续便利把在区域国家服刑的被定罪海盗以及被指控为海盗但无罪释放的索马里非法移民遣返索马里。2010 年末，禁毒办帮助把 17 名被指控为海盗但无罪释放的索马里人从内罗毕遣返“邦特兰”。更近一些时候，有 10 名索马里人因海盗行为被定罪，在肯尼亚服刑期满后被遣返“邦特兰”。

关于海盗的国家立法

65. 法律事务厅、海事组织和禁毒办起草了国家立法中涉及海盗问题的内容的指导文件(2010 年 5 月由海事组织法律委员会印发)，侧重于在其各自的权限内实施国际法律文书。各国提供给联合国的国家海盗问题立法汇编可在法律事务厅网站查阅。

起诉问题

66. 《联合国海洋法公约》第一〇〇条规定，所有国家应尽最大可能进行合作，以制止海盗行为。在本报告所述期间，若干国家达成协议，便利对海盗嫌疑人提起起诉。

67. 塞舌尔政府与“邦特兰”和“索马里兰”过渡联邦政府签署了移交被定罪的海盗的协定。这些协定是第二工作组努力促成的，将使得塞舌尔能把被定罪的索马里海盗送回“邦特兰”和“索马里兰”服刑。签署协定以来，“索马里兰”已表示，他们要更多地考虑此事，然后再作决定。就“邦特兰”而言，一旦禁毒办完成博萨索中央监狱的翻修工程后，即可以进行第一批移交。

68. 欧盟和毛里求斯签署了对欧盟海军所拘留的海盗嫌疑人提起起诉的协议。禁毒办同欧盟制定了联合方案，以支助起诉工作。

69. 禁毒办接到消息称，在向法院和监狱官员行贿后，“索马里兰”有 60 名被定罪的海盗已经出狱。“索马里兰”当局同到访各国代表团的谈话似乎证实了这一点，据称至少已有一名高级法官和一名监狱官员被解职。

70. 在本报告所述期间，安全理事会和接触小组审议了起诉嫌犯的其他机制。我的特别顾问在报告中提议加强索马里的法治，设立含“邦特兰”专门法院、“索马里兰”专门法院和索马里治外专门法院的法院制度。应安全理事会第 1976(2010)号决议的请求，我于 2010 年 6 月 15 日提出关于此类起诉机制的模式报告(S/2011/360)，内容还包括国际人员的参与以及其他国际支助和援助事宜，同时考虑到索马里沿海海盗问题联络小组的工作并同区域有关国家协商。

保护儿童

71. 武装冲突中严重伤害儿童问题监测和报告机制是按照安全理事会第 1612(2005)号决议在索马里实施的；该机制继续记录到儿童参与海盗活动的情

况。2010年1月和2月，记录到10起招募儿童参与在“邦特兰”沿海作业的海盗团伙的案件。此外，2010年，记录到好几起儿童脱离青年党、加入“邦特兰”海盗团伙的案件。2011年，联合国收到14起经核实的侵犯儿童权利案件，其中两起案件据称发生在“邦特兰”，12起案件发生在中南地区。所报告的案件中，有9起是强奸、5起是非法劫持。所有9起强奸案都是在加尔卡约/中部地区记录到的，受害者全都是不足16岁的女孩。强奸案中，至少有半数据称是由海盗实施的轮奸。需要把法律条款和政策条款落实到位，确保按照保护据称、被指控或已确认触犯刑法的儿童的相关国际标准和准则，对待这些儿童。

人权

72. 海盗对被俘人员使用暴力的趋势日增，包括严重的肢体伤害和心理伤害，最近的研究中更经常地提到这一趋势；这突出说明务必要把罪犯绳之以法。虽然好几个国家继续对海盗行为提起起诉，但在尊重索马里领土完整和主权的情况下、加强索马里的法治，对于伸张正义而言，才是至关重要的。在指导各国打击海盗作业所有阶段(包括逮捕、拘留、起诉和移送海盗嫌疑人)的行动方面，同样在囚禁被定罪的海盗方面，有关人权的考量继续具有重要意义。联合国通过开发署、联索政治处、人权事务高级专员办事处、禁毒办和其他实体，正协助索马里在其人权、治安和司法领域建设必要的能力。

五. 有针对性的制裁

73. 索马里和尼日利亚问题监测组是按照第1916(2010)号决议设立的；监测组2010年7月18日发布最后报告(S/2011/433)，指出海盗谈判者的重要性日增。监测组关于海盗问题的建议包括：确定对监测组或会员国所指明的海盗采取有针对性的措施；作为临时措施，设立专门调查机构，其任务在于收集资料、收集证据并记录证词；把四十马力及以上的发动机列为“两用”物品，向索马里转让、销售或出口此类物品就是可能违反全面彻底武器禁运的行为；设立透明的协调管理框架来发放捕鱼许可证；指定北约一名负责干事，监测组可以向此人提出合作和交流信息的正式请求；设立监管私营海上治安公司活动的国际法律框架，向国际水域的船舶提供武装保护。监测组已提出有好几名海盗头目，可按安全理事会第1844(2008)号决议加以指定。

74. 2010年7月29日，安全理事会通过第2002(2011)号决议，延长并扩大了索马里和厄立特里亚问题监测组的任务规定。监测组2011年9月开始工作，将继续调查和报告海盗民兵及其供资者、提供便利者、谈判者、积极支持者和受惠者的情况。

六. 联合国的协调作用

75. 处理索马里沿海的海盗行为和武装抢劫活动对索马里和国际社会构成了复杂的挑战。对此的反应是多层面的，有来自广泛地理区域的国家和非国家行为者参与，涉及很大的专门范畴(跨军、民领域)。联合国调动好几个部门、方案和专门机构，对此反应给予支持。这些努力要取得成功，关键就在于要加以有效协调，确保把它们并入一项总体战略；该战略的目标在于建设和平的索马里、让索马里最终能迎接其法律和秩序方面的挑战。

76. 联索政治处作为联合国打击索马里沿海海盗活动的协调中心，设立了由联合国处理索马里问题相关实体组成的综合任务组(设在内罗毕)，称为“内罗毕小组”，由区域组织作为其伙伴。联索政治处还作为共同主席主持打击海盗行为技术工作组，有参与打击海盗工作的会员国参加。联索政治处还协同海事组织和禁毒办，便利通过坎帕拉进程，对索马里的努力加以协调，并牵头开展外联活动。2011年，联索政治处通过当地伙伴，启动了宣传运动，包括在“邦特兰”这样做，在索马里中南部地区也开展了一次运动。社区和宗教领导人、政府官员、青年和妇女团体以及索马里新闻媒体参加了此项目。

77. 在总部，联合国索马里问题综合任务组海盗问题工作分组继续定期开会，确保就联合国打击海盗活动交流情况并加以协调；该工作分组由联合国秘书处政治事务部领导，有联合国16个实体和国际刑警组织参与。此外，主管政治事务副秘书长担任支持各国采取举措打击索马里沿海海盗行为国际信托基金主席。联合国依然致力于同技术小组密切协作，争取制定国际打击海盗工作的战略优先事项，并确保把这些努力密切并入我们共同支持索马里和平进程的工作中。

七. 意见

78. 短短几年间，国际社会大大推进了打击海盗的工作。会员国海军继续保持存在，有力地减少了该区域海盗事件和武装抢劫事件的数量，导致更多海盗被捕并受到起诉。通过创新的提高警觉消除冲突小组(海安中心)机制，在为数众多的国际海军之间更好地开展了信息交流和协调。各国海军、船东和国际执法部门之间合作程度也有提高。更多的船东正在通过实施最佳管理方法，保护其船员和船只；人们依然认为，最佳管理方法是打击海盗行为的第一道防线，这些方法现在得到更广泛的传播。另外，正在开展工作，跟踪海盗活动主谋的金融交易情况。

79. 对粮食署开展的急需人道主义物资运送、以及非索特派团补给线提供的保护，对于减轻索马里境内的苦痛，以及应对实地军事变化而言，都很重要。我向(除其他外)欧洲联盟、北约和参加海上威慑行动的所有会员国表示感谢。

80. 虽然在打压海盗方面最近取得了成功，但海盗的威胁依然存在。事实上，由于海盗可用的手段越发尖端化，这一威胁还扩大到了更广的地区。此外，今后数周内，季风消退后，预期索马里海盗袭击事件将会增多。所以，会员国和其他国际行动者必须加倍努力，在最近取得的成功的基础上发扬光大。

81. 我对青年党和海盗团伙之间存在联系的消息感到关切。索马里一些区域当局加强执法措施见成效，把海盗窝点逼进同青年党影响区相重叠的地方。

82. 我着重指出，打击索马里沿海海盗活动的斗争要取得胜利，惟有实施一项处理威慑、治安和法治以及发展的综合战略。这种办法表明，索马里和国际社会要更加有力地处理滋长海盗活动的因素。打击海盗的努力应当成为索马里和平进程更加不可或缺的内容。在这方面，最近商定的摩加迪沙路线图有关打击海盗活动的部分是朝着正确的方向迈出了一步。

83. 肃清海盗活动是关键目标，但在力除此祸害方面，必须要制定临时优先事项。此方面一项目标在于在近海地区，在海岸线与国际水域之间的区域作出更大努力，来补充目前的海上保安作业。我知道这一提议带来了法律和资源方面的问题，而且人们对该区域发展海岸警卫队能力感到关注。须要进一步重视打击海盗工作的这一方面。

84. 我鼓励会员国及多国组织考虑它们如何才能进一步地促进消除海盗活动的根源，包括实施陆基倡议，加强索马里和该区域的海洋能力和执法能力。此外，如何才能破坏海盗在陆上所用的后勤链？这一问题应当进一步加以探讨。有这样的风险，即：从事海盗活动的团伙将利用其财力和火力来巩固并扩大其陆基民兵。要更有力地打击海盗匪帮的金融和军火交易，包括更有力地利用索马里制裁制度。这可能需要加强监测组对海盗活动进行调查的任务规定，并把海盗活动主谋列入相应的制裁名单。

85. 来自世界各地的受害者依然落在海盗罪犯手中，我对他们的命运深感关注。通常他们都处于困难和不人道的境况中。我鼓励各国、产业部门和人道主义组织扩大各项倡议，以帮助减轻被俘海员及受海盗攻击创伤的其他人的苦痛。我支持最近在迪拜举行的打击海盗活动会议呼吁举行一次处理这些问题的会议。我对参与帮助确保人质获释的所有各方(包括索马里当局、各国政府、区域组织、产业界和联合国相关实体)表示感谢。