



安全理事会

Distr.: General
12 October 2017
Chinese
Original: English

秘书长关于索马里沿海海盗和海上武装抢劫情况的报告

一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 2316(2016)号决议第 33 段的规定提交。在该决议中，安理会请我提交关于索马里沿海海盗和海上武装抢劫情况的年度报告。
2. 报告介绍了自我 2016 年 10 月 7 日的上次报告(S/2016/843)印发以来直至 2017 年 9 月 30 日的主要事态发展。报告是依据联合国系统、国际刑事警察组织(刑警组织)、国际海事组织(海事组织)、会员国以及欧洲联盟和北大西洋公约组织(北约)等区域组织提供的资料。

二. 索马里沿海海盗行为的主要事态发展、趋势和考虑因素

A. 本报告所述期间的主要事态发展和趋势

3. 本报告所述期间，仍在继续开展尽量减少索马里海盗行为的工作，这得益于索马里沿海海盗问题联络小组努力促进索马里境内治理和法治、国际海军部队保持实地力量以及航运业遵守《海事组织防范索马里海盗袭击的最佳管理做法》。然而，2017 年 3 月至 6 月期间的海盗活动略有增加，表明尚未全面解决根本原因。2016 年 10 月，海盗曾企图袭击在国际建议交通走廊以外的索马里海岸以东 300 海里航行的化学品船只“韩国”号，但在与船上安全部队交火后，海盗嫌疑人逃离现场，未能得逞。2012 年 5 月至 2017 年 3 月，索马里海盗未能成功袭击任何商船。
4. 2017 年 3 月和 4 月，6 起劫持货轮和单桅帆船勒索赎金的海盗袭击得逞，其中涉及 *Aris 13* 轮、*Casayr II - 30* 轮、*Al Kausar* 轮和 *Salama* 轮。2017 年 4 月，中国和印度海军部队挫败了对 *OS-35* 轮的袭击，该月晚些时候，中国海军部队和欧洲联盟海军部队(欧盟打击海盗海上行动)防止了对 *Al Heera* 轮的袭击。邦特兰和贾穆杜格地方当局协助进行了人质谈判并促成 *Aris 13* 轮船员 3 月获释和 *Al Kausar* 轮船员 4 月获释，同时协助查明被捕嫌疑人。2017 年 3 月至 9 月 30 日记



录了 22 起未遂袭击或可疑海上活动。在本报告所述期间的 29 起未遂或成功袭击事件中，仅有 2 起针对渔船。

5. 2017 年的劫持活动始于北约结束在索马里沿海打击海盗的行动(海盾)四个月之后。根据共享情报避免互扰机制的风险评估(海上威胁评估的主要来源)，近期事件激增可能意味着海盗网络保持了实施海盗行为的能力和意愿，但袭击活动的实施受到驻亚丁湾和索马里盆地的国际海军力量的遏制，其中包括欧盟、海上联合部队及中国、印度、日本、大韩民国、俄罗斯联邦和土耳其等国海军部队。欧洲联盟正在审查 2018 年后是否继续部署海军力量(阿塔兰特行动)。如欧盟撤走上述海军力量，可能增加海盗活动机会。

B. 解决根本原因

6. 最近的袭击事件表明，助长海盗行为的基本条件并未改变，海盗网络依然活跃。海盗团体仍走机会主义路线，鉴于海盗人员可较为容易地购买武器和快艇，海盗成为一种低门槛方案。若干因素加剧了海盗活动死灰复燃的风险，包括：沿海社区认为联邦、国际和地方当局对沿海和海洋资源的保护力度薄弱，尤其是对外国船只非法捕鱼感到不满；在陆上和范围活动的犯罪网络强大，因而可轻松招募海盗人员和资助袭击行为；查明、抓获、起诉海盗嫌疑人及其共犯并进行定罪的能力和法律框架薄弱；受影响的沿海社区缺乏替代性创收机会。认为索马里沿海环境日趋平静、季风季节前的近期有利天气状况和索马里境内持续人道主义危机可能是最近袭击事件的诱因。

7. 此外，一些外部因素助长了持续风险。商业船舶不遵守最佳管理方法并偏离国际建议交通走廊、过度承担风险及削减私营保安人员。此外，国际社会的信息分享薄弱，区域局势不稳定，最近削减国际海军力量可能使海盗认为当前的环境有机可乘。只要上述外部和内部条件犹存，索马里沿海和亚丁湾出现进一步袭击的风险就依然存在。

三. 索马里境内打击海盗工作的进展情况

A. 国家法律和政策框架

8. 在联合国索马里援助团(联索援助团)和欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团的技术援助下，索马里联邦政府一直根据海事保安协调委员会督导的索马里海洋资源与安全战略为索马里海岸警卫队制定政策框架。联邦政府还在海事组织的协助下，着手修订《海商法》并在港口和海运部设立海事管理局。新设的该局将协助联邦政府承担船旗国、港口国和沿海国的海事责任。¹

9. 作为联合国粮食及农业组织《关于港口国预防、制止和消除非法、不报告和不管制捕鱼的措施协定》(针对非法、不报告和不管制捕鱼的首个国际协定)缔约

¹ 船旗国是船只进行注册或领取许可证并根据其法律运营的国家；港口国是拥有国际商定管辖权的国家，可检查在本国港口以外作业的外国船舶是否遵守国际公约要求；沿海国是非内陆国，负责《联合国海洋法公约》界定的延伸 12 海里的领水或领海。

国，索马里提出了执行援助请求。依托与粮农组织的技术合作项目，索马里将更新关于港口、船旗和沿海地区的现行做法、程序和法律的信息；进行一次国家差距分析和需求评估；审查相关的国际文书和现有的区域协调机制；制定国家战略和行动计划。2017 年 4 月举行的粮农组织能力发展讲习班协助联邦政府代表拟订了国家战略和行动计划，以改善该国遵守港口国措施协定的情况。

B. 能力建设

10. 在本报告所述期间，联邦政府和联邦各州行政当局继续加强海上保安能力，并得到国际伙伴与联合国支助各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金共同提供的援助。计划设立的一系列海上行动中心中的第一个中心在柏培拉投入运作，由“索马里兰”海岸警卫队指挥，并得到海上无盗组织、欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团及联合国毒品和犯罪问题办公室全球海上预防犯罪方案的援助。这些中心的目的是帮助索马利海事机构更多地了解局势，改善当地海事安全机构与在高风险沿海地区开展行动的国际海军部队之间的沟通。

11. “索马里兰”、邦特兰和索马里其他沿海各州的海上执法当局继续在毒品和犯罪问题办公室及欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团的协助下发展海事安全和司法部门。毒品和犯罪问题办公室全球海上预防犯罪方案派出了国内海上执法及工程和通信辅导人员，向索马利海事警察和海岸警卫部队提供在职培训和辅导。根据这一方案，索马利海事警察还在塞舌尔参加了关于登临、检查、搜索、扣留行动的高级培训。辅导人员定期审查索马利监狱安保状况，减少逃跑或虐待的风险，特别关注根据海盗囚犯移管方案移交的囚犯和其他高风险罪犯。移管方案支持哈尔格萨、“索马里兰”及加罗韦和邦特兰的监狱业务活动。

12. 毒品和犯罪问题办公室继续在摩加迪沙监狱和法院综合体实施培训、采购和建筑工程多年方案，该综合体将成为索马利技术最先进和最安全的监狱设施。综合体将提供审判海盗、恐怖主义分子和前战斗人员等高风险囚犯的安全环境。在本报告所述期间，戒备森严的牢房区、法院综合楼、法官办公房地及其他行政建筑物的施工取得了进展。继续为索马利看守人员提供了安全和信息化管理培训，以提高看守人员的专业水平并改善综合体的安全状况。

13. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室采购了三艘新的专用巡逻艇，并交付给摩加迪沙的索马利警察部队海警股。与被替换的单桅帆船相比，这些快艇更适应摩加迪沙沿海的恶劣海洋状况，使海警股得以每年 365 天在海岸巡逻。该股目前在摩加迪沙港和邻近海岸线定期巡逻。该股还支持非洲联盟驻索马利特派团(非索特派团)海上部队在亚丁·阿德国际机场(前称摩加迪沙国际机场)的出海通道进行巡逻。

14. 在邦特兰，2015 年开工的新的博萨索港警察总部于 2017 年竣工，并被移交给警方及海运、港口和海上预防犯罪部长。总部将成为港口警察的培训和行动中心。在毒品和犯罪问题办公室的协助下，博萨索港警察更新了装备和通信基础设施，以便定期稽查偷运人员和武器的船只。毒品和犯罪问题办公室还为博萨索港警察采购了两艘专用巡逻艇，用于取代现有快艇，扩大巡逻范围。

15. “索马里兰”海岸警卫队通过无线电报务员培训及毒品和犯罪问题办公室全球海上预防犯罪方案提供的其他支助，改进了海上行动。培训和辅导工作被认为有助于海岸警卫队成功稽查非法渔船和人口走私犯。在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室的工程辅导人员协助将五艘巡逻艇投入运作，并将在 2017 年剩余时间内继续提供培训和辅导。

C. 社区问题

16. 索马里的广袤海域蕴含巨大的盈利潜力。这些海域的富饶渔场吸引了来自世界各地的渔船。非法、未报告和无管制的捕捞经常被用来为海盗行为辩解。然而，去年海上事件所涉 29 艘船只中仅有 2 艘渔船。非政府实体提供了滨海地区发展和小额信贷(如 Shuraako 方案)等其他生计项目，作为可行的替代性创收方式。粮农组织、毒品和犯罪问题办公室和安全渔业组织迄今也支持了此类工作。与粮农组织合作实施了欧洲联盟资助的促进区域海事保安方案的一个组成部分，其目的是与联邦成员州推动适当和透明的有执照和受管制的渔业，以改善沿海社区人民的生计。

17. 2017 年 7 月，索马里联邦政府渔业和海洋资源部长 Abdiraman M. Abdi Hashi 在对索马里沿海海盗问题联络小组的讲话中强调，必须支持联邦政府建设司法能力和解决非法、未报告和无管制的捕捞问题的当前努力，他认为这一问题对索马里减贫工作具有毁灭性影响。该部长强调联邦政府与联邦成员州正在努力解决缺乏经济机会的问题，特别是为此推出针对青年的新项目。他承认需要支持联邦政府处理海上犯罪行为，特别是在贾穆杜格州。

18. 为了努力处理非法、未报告和无管制的捕捞与海盗行为之间的复杂联系，渔业和海洋资源部继续在粮农组织的协助下，通过各种来源收集的信息查明索马里专属经济区的捕捞活动。在本报告所述期间，欧洲联盟与索马里上述部委分享了欧洲联盟海军部队(欧盟打击海盗海上行动)船只收集的关于所见在索马里专属经济区作业的渔船的信息，2016 年，索马里成为了非洲捕捞信息工作队的第 8 个成员国，这个西印度洋国家团体通过交流信息来打击和消除该区域的非法、未报告和无管制的捕捞活动。索马里当局利用上述信息制止了一些已查明船只的活动。然而，法律框架薄弱和执法能力不足往往阻碍了当局采取有效的后续行动。

四. 国际合作

A. 索马里沿海海盗问题联络小组(联络小组)

19. 2017 年 7 月 5 日至 7 日，索马里沿海海盗问题联络小组在毛里求斯举行了主题为“给本区域留下持久遗产”的第 20 次全体会议。以下国家出席了全体会议：澳大利亚、中国、丹麦、吉布提、希腊、法国、印度、意大利、日本、肯尼亚、毛里求斯、荷兰、挪威、巴基斯坦、巴拿马、大韩民国、俄罗斯、沙特阿拉伯、塞舌尔、新加坡、索马里、西班牙、斯里兰卡、联合王国和美利坚合众国。索马里代表团包括来自联邦政府以及贾穆杜格、邦特兰、希谢贝利、西南临时行政当

局等联邦成员州和“索马里兰”的代表。许多其他国际、区域和私营部门组织也出席了会议。会议由印度洋委员会共同主办，并由塞舌尔主持。

20. 联络小组仍是一个重要机制和联络点，负责根据安全理事会第 1851(2008)号决议，对参与解决索马里沿海海盗行为的所有国家、国际和区域组织及非国家行为体进行国际协调。联络小组全体会议重申了工作组和其他团体对联络小组开展工作的重要性。下文详述了联络小组在全体会议期间达成的关键协议。

21. 联络小组仍然致力于通过国际社会的不懈努力实现索马里海盗手中“零海员和零船只”的目标。为实现这一目标，仍须确立六个关键要素：(a) 威慑、监测、海事监视和海上巡逻；(b) 遵守最佳管理方法；(c) 完成风险评估后在商船上合法部署武装警卫；(d) 通过报告网络建立适足的海上态势感知；(e) 完成有利于逮捕和起诉海盗嫌疑人的法律框架；(f) 摧毁陆上海盗网络和金融代理人。

22. 联络小组肯定了以下组织的工作：国际海员福利与援助网络以及海盗行为人道主义应对方案；联络小组海盗活动幸存者家庭基金，该基金为索马里海盗活动幸存者及其家属提供资金，使他们在囚禁期间和之后能够获得一系列支助。联络小组认识到需要继续支持上述举措并向其提供资金，同时承认海盗活动幸存者需要心理创伤后干预措施，而且许多家庭在失去收入来源后陷入贫穷。

23. 联络小组支持 2017 年 5 月 11 日举行的第三次索马里问题伦敦会议的成果，以及索马里联邦政府和联邦成员州关于发展具备合格海岸警卫队职能的海上保安能力并制定适当的打击海盗立法的承诺。

24. 联络小组注意到联邦政府、联邦成员州、“索马里兰”和区域组织努力消除索马里沿海、亚丁湾和广泛印度洋的海盗活动。邦特兰和贾穆杜格地方当局在打击海盗活动方面各自取得的成就值得注意，其中促成 *Aris 13* 轮和 *Al Kausar* 轮的船员获释。联络小组呼吁联邦政府和联邦成员州对索马里部族和群落施加一切可能的影响，推动释放所有人质。联络小组还审议了在被扣为人质的海员囚禁期间和以后向他们及其家属提供支助的必要性。

25. 联络小组赞扬 2017 年 7 月 1 日在塞舌尔设立区域业务协调中心，以及根据 2016 年《关于东部非洲和南部非洲及印度洋区域海上安全和安保问题的吉布提宣言》在马达加斯加设立区域海事情报汇总中心。新中心将扩充现有的吉布提行为准则信息网。联络小组还肯定了非洲区域努力合作处理海盗活动和有关海事犯罪，特别是 2016 年 10 月 1 日完成非洲联盟洛美宪章谈判，并于 2017 年 1 月通过吉布提行为守则的吉达修正案。

26. 联络小组注意到不受管制的浮动军械库对海上安全构成的威胁以及印度提出的题为“向海上安全委员会提交的浮动军械库准则草案”的文件，其中敦促海事组织为减轻上述威胁而尽早采取行动。根据最近的共享情报避免互扰机制评估报告，联络小组还注意到工业界对曼德海峡的非海盗行动对海员和船只的威胁感到关切。亚丁湾沿海和红海南部等上述水域仍是关键的国际贸易和补给路线。联络小组肯定了海事保安协调委员会在协调众多海洋问题方面的有效工作，同时注

意到该委员会需要召开更多的会议——该委员会成员在 7 月 31 日年会上就此采取了后续行动。

27. 联络小组将继续利用成员网络,促进采取国际和区域对策来解决区域不断变化的威胁状况。联络小组商定,今后的主席应被授予不少于两年的一届任期,而且人选应来自本区域。联络小组还将提供关于提升声誉和形象的战略沟通计划。此外,联络小组将为所有成员建立更好的信息和沟通渠道,以确保能更好地获取威胁信息并在打击海盗活动工作方面取得进展,同时强调本区域的成功做法以及对有关行动小组发挥威慑作用的贡献。

B. 联合国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 年由联络小组设立的支持各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金(信托基金)继续为索马里以及其他印度洋区域国家提供财政援助,以加强其打击海盗行为的司法能力。2016-17 年的信托基金理事会成员如下:吉布提、德国、荷兰(与挪威)、日本、肯尼亚、塞舌尔、索马里、阿拉伯联合酋长国、联合王国和美国。政府间发展管理局(伊加特)当选为观察员。

29. 2017 年 7 月 5 日,理事会在毛里求斯举行了第十九次会议,主持会议的是秘书处政治事务部。会议拟定了新的项目供资建议指导方针(见下文第 33 段),并核准了总额 741 564 美元的三个新项目。第 85 号项目(119 091 美元)将在毒品和犯罪问题办公室支持下为联络小组执法工作队的活动提供支持。第 86 号项目(380 920 美元)将在毒品和犯罪问题办公室支持下为应对索马里贾穆杜格的海上犯罪问题提供支持。第 87 号项目(241 553 美元)将为塞舌尔的起诉海盗行为筹备计划提供支持。塞舌尔和挪威政府强调了该项目的重要性,理事会与联邦政府商量后确定,也应该在索马里开展类似的项目。尽管理事会已核准项目,但是在收到足够的新捐款之前不会拨付资金。在本报告所述期间,索马里复杂的安全和政治环境导致若干项目延误。理事会批准予以延长,执行工作继续进行。

30. 自 2012 年 12 月以来,信托基金收到来自 18 个捐助方的共计 14 006 227 美元。截至 2017 年 5 月 31 日,信托基金共有余额 616 753 美元。2016 年,参与组织的项目支出交付率为 75.25%,明显高于 2015 年 65.98%和 2014 年 37.64%的交付率。2016 年底报告的信托基金项目的显著成就包括对以下渔民和渔船进行了登记:邦特兰八个沿海区 4 468 名渔民和 1 470 艘渔船、穆杜格和朱巴兰 1 244 名渔民和 156 艘船、“索马里兰”1 244 名渔民。登记之后,当局就能够将合法渔民与海盗区分开来。信托基金项目还帮助增加了在索马里水域巡逻的次数,这使“索马里兰”当局得以拦截至少 51 起非法捕捞活动和 1 起非法武器运输。这些项目还使邦特兰博萨索港警察拦截了来自也门的非法燃料运输。2017 年,一个信托基金项目使海事警察部队在中断 20 年后启动了对摩加迪沙周边索马里水域的巡逻。

31. 然而,索马里南部的进展较缓慢,那里的政治挑战和安全欠佳情况延迟了一个旨在加强司法机构进行海盗案件审判能力的项目以及重建 2013 年 4 月遭到青年党袭击的巴纳迪尔法院建筑群的工程。起诉海盗行为方面也依然存在挑战,信托基金为此划拨了其资金的大约 19%。尽管过去几年在海盗嫌疑人的逮捕、移交、

起诉、拘留和审判后定罪方面取得了进展，但海盗头目仍在逃，犯罪网络继续运作。上述挑战突显出国际社会必须继续支持信托基金在这一重要领域的工作。

32. 在 7 月 5 日的会议上，信托基金理事会成员注意到 2017 年 3 月至 4 月期间海上海盗行为的主要趋势是劫持大型商船活动，并注意到确实存在劫持行为可能再次发生的风险。还有人指出，在索马里领水以外为勒索赎金劫持小型道船和渔船行动的范围扩大。理事会认为，上述事态发展显示，虽然在打击海盗行为方面取得了显著进展，但是这些进展依然不稳定，而且可能出现倒退。

C. 对索马里和该区域打击海盗项目的战略审查

33. Bauman 全球公司应理事会成员要求对信托基金(第 78 号项目)进行了战略审查，内容包括评估信托基金支助的项目，以确定项目是否与不断发生变化的海盗行为状况相适应。此外，审查确定了方案空白，以及信托基金或其他行为体如何能填补这些空白。战略审查于 2017 年 1 月完成，审查结论于 2017 年 7 月获得理事会批准。审查结论指出，新项目应该满足下列部分或全部标准：

- 支持开展打击海盗头目的国际合作。
- 鼓励源自索马里国家发展计划的索马里其他发展机制拟订防止海盗行为的针对性方案。
- 在希曼和赫布及贾穆杜格等州被忽视或缺少服务的地区资助小型试点项目。这些项目的目标应该是防止海盗招募行为，确保移交和可持续之路。
- 支持研究、分析、监测和评价，以确定有效防止海盗行为的办法。

理事会成员对结论进行了讨论，并商定今后信托基金项目的侧重点将适度转移，所资助的项目要根据上文建议的标准在防止海盗行为方面发挥更大的推动作用。

五. 海事保安战略活动

A. 国际能力建设

34. 法律事务厅海洋事务和海洋法司正在继续执行第 61 号信托基金项目下的索马里能力建设方案。该司目前正在与索马里联邦政府和联索援助团合作，在 2017 年底之前就海洋事务和海洋法问题向索马里议员进行第二次通报，还可借此机会向所有有关官员介绍有关索马里海洋方面立法和政策框架的差距分析。

35. 索马里海上保安和资源策略仍是能力建设工作的核心，提供了被分为若干战略组的可执行任务路线图，其中粮农组织、毒品和犯罪问题办公室和联索援助团等主要执行方协调各机构努力实现既定目标。国家和州两级的接收方之间的流程协调由海事保安协调委员会进行，由联邦政府主持，并由伊加特通过欧洲联盟促进东部和南部非洲-太平洋区域海事保安方案(欧盟海事保安方案)提供支持。索马里海上保安和资源策略整体协调工作仍由海上无盗组织负责。索马里水域以外更

广泛的区域反海盗能力建设的协调工作由联络小组区域能力建设工作组在毒品和犯罪问题办公室和海上无盗组织的支助下开展。

36. 虽然设在毒品和犯罪问题办公室的打击洗钱、犯罪所得和资助恐怖主义行为全球方案的工作重点不是打击海盗行为，而且在索马里的参与有限，但是该方案与参与索马里工作的其他联合国工作队合作，帮助索马里金融报告中心加强其分析和报告能力。全球方案已同意与该中心以及毒品和犯罪问题办公室全球海上犯罪问题方案一起，于 2017 年 10 月在摩加迪沙机场举行资金阻断培训课程。该课程将为该中心和索马里国家情报和安全局人员举办，汇集来自美国非洲司令部人员等国际专家，重点介绍打击资助恐怖主义行为以及该行为与野生生物和环境犯罪等有组织犯罪活动之间的联系。

B. 索马里沿海的海军活动

37. 北约在印度洋开展打击海盗巡逻活动七年多之后，于 2016 年 12 月 16 日结束了其海盾行动。但是，北约继续在该地区参与，只是形式有所不同，从而为国际社会打击海盗行为的努力提供支持。北约保留了海上态势感知以及与设在联合王国的北约航运中心等其他国际打击海盗行为体之间的密切联系，该中心与全球航运界定期联系。北约继续与各种打击海盗行为体合作，并依然积极参与共享情报避免互扰机制和索马里沿海海盗问题联络小组等打击海盗行为论坛。2017 年底，北约将考虑再次发挥行动作用的各种方案，以打击海盗行为，同时还将考虑到不断变化的海盗行为状况以及欧盟打击海盗海上行动和 151 联合特遣部队等该区域关键海上行为体正在开展的努力。

38. 欧盟打击海盗海上行动继续通过阿塔兰特行动打击海盗行为，该行动通常由最多 3 艘战舰、2 架海上巡逻机和 1 000 名人员组成，活动范围从红海起，经过阿拉伯海和印度洋，一路延伸至莫桑比克海峡。欧盟打击海盗海上行动于 2017 扩大，定期让大韩民国军舰参与。欧盟海事保安中心—非洲之角设在阿塔兰特行动总部，提供有关以下方面的海上态势感知：评估船只是否易受攻击，对曼德海峡和国际建议交通走廊的护送和保护需求进行分类；发布定期威胁评估；向航运业保证以军事行动应对该区域的海盗行为。

39. 欧盟打击海盗海上行动与海上联合部队轮流，共同主持共享情报避免互扰机制协调会议，并与区域海军和中国、印度、日本、大韩民国、俄罗斯联邦和土耳其等独立贡献国合作。自 2008 年以来，欧盟打击海盗海上行动为向索马里港口运送了超过 150 万吨世界粮食计划署援助的船只以及非索特派团后援船提供了保护。为上述组织开展作业的船只均未被海盗扣押。2016 年底，欧盟阿塔兰特海上行动的任务期限延长至 2018 年 12 月 31 日，此后的承诺仍有待审查。

40. 在本报告所述期间，欧盟打击海盗海上行动、海上联合部队和北约各方，继续在由 31 名成员组成的一个专门的多国反海盗海军伙伴关系下开展行动，根据安全理事会第 2316(2016)号决议的授权，执行在亚丁湾和西印度洋保护商船和遏制海盗活动的任务。海上联合部队第 151 联合特遣队继续在红海、亚丁湾、阿拉伯海、索马里海盆和印度洋北部开展巡逻。欧盟打击海盗海上行动和海上联合部

队于 2017 年 5 月在共享情报避免互扰机制巴林会议上向航运界介绍了最近的联合威胁评估，并于 2017 年 7 月在联络小组毛里求斯会议上向政府代表介绍了最近的联合威胁评估。欧盟打击海盗海上行动和海上联合部队的评估都认为，尽管最近无季风期内的事件激增，但是战术指标和警告均未显示海盗行为会再次抬头。

41. 此外，中国、印度、伊朗伊斯兰国、俄罗斯联邦和土耳其等会员国的海军继续维护索马里附近海域安全，保护和护送商船，以遏制海盗活动。本报告附件列出了会员国在打击索马里沿海海盗行为和持械抢劫方面做出的若干贡献。

C. 改善海事保安和执法

42. 海上无盗组织 2017 年 5 月题为“稳定的海洋：索马里水域”的报告显示，虽然就海洋治理采取了针对具体问题的办法，打击海盗努力总体而言取得成功，但是这些努力仅仅解决了小范围内的问题，并没有从根本上破坏或改变对袭击负责的海盗网络。犯罪网络具有适应性，会寻求利用新办法从海洋治理不善中获利。正如最近发生的事件所展示(见第 4 段)，索马里依然脆弱，易受到好战分子和犯罪网络的影响。阻断岸上海盗网络和资金提供者对于根除该区域的海盗行为至关重要。在国际和索马里利益攸关方寻求拟订全面战略建设该国海事保安部门，包括加强长期管理索马里大面积领水并进行巡逻的国家能力之前，犯罪网络就能够在获利动机驱使下，调整适应当前状况，并为此转移犯罪活动和行动基地，逃避国际干预。

43. 海事组织继续协助《吉布提行为守则》签署国开展能力建设活动。这些活动包括一系列海事保安模拟应急规划活动，目的是强调需要采取多机构综合办法来落实海事保安措施，同时利用纳入政策决定以及危机/紧急情况管理和应对等内容的一系列相关安保方案。海事组织与北约海上封锁行动训练中心、沙特阿拉伯边防卫队、欧洲联盟、毒品和犯罪问题办公室和其他实体合作，继续支持区域培训，包括海上拦截和海岸警卫队海上培训。

44. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室被索马里沿海海盗问题联络小组任命为执法工作队秘书处，从而使执法工作队协调会议在停顿两年之后得以恢复。执法工作队于 2017 年 5 月 19 日在海牙开会，七个国家和三个国际组织的高级调查员和检察官与会。上述会议为与会国执法机构及其检察官提供了一次机会，向小组介绍自上次会议以来最新的调查情况和进展。多个管辖区都对共同目标开展了调查，执法工作队会议为执法机构分享有关具体目标的信息提供了一个论坛。恢复后的执法工作队计划在作为秘书处的毒品和犯罪问题办公室的支持下更加定期地开会，并将继续追捕海盗头目和资金提供者并将其绳之以法。

45. 在欧洲联盟供资的重要海路执法机构项目内，索马里 64 名执法人员于 2016 年 6 月至 2017 年 6 月接受了有关国际刑警组织警务能力和侦查手段的培训。培训课程对象是摩加迪沙刑事侦察处官员。非索特派团与提供了 10 台膝上型计算机的加拿大皇家骑警合作，向索马里联邦警察提供基本的信息技术设备，使其能够更有效地开展工作。

46. 关于犯罪网络筹资、洗钱问题,目前由国际刑警组织推动的海事保安方案和东南非共同市场项目是为遏制支持海盗行动的平行犯罪网络架构而开展的一项努力。国际社会呼吁针对海盗行为网络赖以生存的资助恐怖主义行为、洗钱和支助架构开展行动,随后,国际刑警组织设计并发起了一个欧洲联盟供资的项目,目的是建设并增强东南非共同市场成员国和索马里的金融调查能力。项目实施期为 18 个月,目的是向执法机构提供不同层次的培训和能力建设,打击源自海洋相关犯罪的洗钱和资助恐怖主义活动。吉布提、肯尼亚、毛里求斯、塞舌尔和坦桑尼亚联合共和国发现,开展的相关调查数目大幅增加。

47. 2016 年 12 月,欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团(EUCAP Nestor)更名为 EUCAP Somalia,并获得了更广泛的文职海事保安新任务:协助索马里加强其海事保安能力,使海事法得到更有效的执行。欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团的目的是为索马里联邦和州当局就陆地和海上的海岸警卫队和海事警务职能发展提供咨询。它向国家安全办公室、国家海事协调委员会和海事保安协调委员会提供战略层面的咨询,并向文职海上执法机构、司法机关和检察官提供专门培训和辅导,内容涉及具体的法治和安全领域,例如警察与检察官之间的合作以及法律起草。此项活动确保了对以下领域的关注:发展有复原力且可持续的海事保安架构,建立联邦文职海岸警卫队模式这一国家优先事项。欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团与毒品和犯罪问题办公室以及非索特派团海事股等国际伙伴开展合作,以便按照欧洲联盟非洲之角战略框架和欧洲联盟 2015-2020 年区域行动计划更有效地回应索马里的优先事项,支持实施一项全面的国家海洋战略。

D. 环印度洋新出现的问题

48. 政治事务部最近采取了步骤,以加强与印度洋委员会的合作。2017 年 8 月 8 日和 9 日在毛里求斯举办了一次联合讲习班,随后拟订了一份合作框架草案,以满足非洲岛屿国家的独特需求并应对其海事保安挑战,其中包括:麻醉品非法流通现象普遍(大约 40%的全球供应经该区域流通,未被发现);索马里沿海海盗行为增加的影响;暴力极端主义风险。该框架及其配套行动计划侧重于以下优先领域:调解和预防性外交、反恐和预防暴力极端主义、跨界安全、选举支助以及妇女、和平与安全。该框架提出了两个组织之间开展合作的设想,预计将在 2017 年 11 月的下一次印度洋委员会部长理事会会议上得到核可。

49. 出于对印度洋新出现的犯罪威胁的关切,毒品和犯罪问题办公室海上犯罪问题印度洋论坛设立了南线伙伴关系,并将其用作打击海上贩毒的区域平台。该伙伴关系于 2016 年 10 月 29 日在科伦坡召开了一次关于打击贩毒的印度洋区域内政部长高级别会议,会议由斯里兰政府以及毒品和犯罪问题办公室共同主办。出席会议的有印度洋区域 18 个沿岸国的代表,包括七名内政部长和副部长,以及特使和高级官员。出席会议的还有参与该区域禁毒举措的七个国际组织/伙伴机构和联合国机构。与会者就拟订区域办法,合作打击该区域贩毒增加的情况进行了讨论。会议特别关注了毒品犯罪活动向印度洋国家渗透的威胁。因此,各国商定

了题为“科伦坡宣言”的一个区域办法。2017年6月，该伙伴关系召开了禁毒执法机构负责人会议，以协调即将到来的季风后时期(2017年9月至11月)计划。

六. 国际法律和司法问题，包括人权方面的考虑

A. 法律框架

50. 吉布提行为守则签署方在沙特阿拉伯吉达举行了一次高级别会议，会议由沙特阿拉伯和海事组织主办，并得到了毒品和犯罪问题办公室及国际刑警组织的支持。与会者通过了经修订和扩大的《行为守则》，称为“2017年对吉布提行为守则的吉达修正案”。吉达修正案有13个签署国，处理了对区域海上安全和安保构成威胁的其他非法海上活动，如：贩运武器、毒品和野生生物；海上恐怖主义；非法、未报告和无管制的捕捞活动；非法储油；盗窃原油；贩运人口；非法倾倒有毒废物。新协定包括《吉布提行为守则》的所有现行规定，并考虑到下列内容的相关方面：安全理事会决议、大会决议、公约、海事组织指南，以及适用于解决海盗行为和海上武装抢劫行为以外的海事领域(包括有效海洋治理的需要)的区域协定。

51. 2016年12月，人权理事会关于拟订监管、监测和监督私营军事和安保公司活动的国际监管框架内容的不限成员名额政府间工作组第五届会议讨论了这些公司在海上和其他环境中的运营情况(A/HRC/WG.10/5/2)。在2017年5月第六届会议结束时，工作组建议人权理事会考虑设立一个新的政府间工作组，其任务为：开始阐述保护人权的国际监管框架的内容，确保对私营军事和私营保安公司从事的活动所涉侵犯和践踏权利的行为追究责任，并参考主席兼报告员提交的讨论文件和会员国及其他利益攸关方的进一步投入(见A/HRC/36/36)。

B. 人质的释放和支助工作

52. 自2016年1月以来，通过人质支助伙伴关系的努力解救出26名人质，其中包括被关押五年后获释的“Naham 3”轮的菲律宾船员。该伙伴关系带头努力争取“Siraj”轮上仍存活但状况极差的八名伊朗人质获释，他们被两个单独的海盗团伙关押在贾穆杜格两年多。此外，前海盗团伙关押了若干名并非从海上劫持的人质，其中包括在摩加迪沙修建加油站时被掳走的两名肯尼亚承包商，目前两人被犯罪头目“Garfanje”控制，被关押在哈拉尔代雷附近。

53. 国际刑警组织继续实施人质情况汇报举措。根据该举措，从非洲之角沿海被索马里海盗劫持的五艘不同商船(Eglantine轮、Free Goddess轮、Leopard轮、Naham 3轮和 Smyrni 轮)上被绑架并扣为人质的12名海员，于2016年12月在马尼拉进行了情况汇报。情况汇报由美国海军刑事调查机构的专家执法人员进行，菲律宾国家警察、菲律宾跨国犯罪问题中心和菲律宾海运业管理局出席。从情况汇报中取得的数据已记录在国际刑警组织海上海盗行为全球数据库，据此编写了关于劫持事件的分析报告，这些报告已与国际执法机构分享，以支持起诉那些非法资助、计划、组织索马里沿海海盗袭击或非法从中获益的人。

54. 国际海员福利和援助网络牵头努力在人质被关押及获释后支持人质家属。然而，若干人权和国际劳工问题依然存在，特别是：雇主对船员及其家庭负有什么责任，尤其是如果这些船只在索马里沿海从事非法、未报告和无管制的捕捞活动时，存在对雇主要求船员在众所周知的高风险地区进行作业的关切。

C. 在起诉海盗方面的合作

55. 所有关键利益攸关方仍未能及时分享海上威胁和风险评估及态势感知报告。体现这项工作重要性的一个例子是，最近查明从非洲抵达欧洲的难民中有一名嫌疑人，此人身份是利用国际刑警组织的海盗嫌疑人数据库成功查明的。比利时检察官成功将穆罕默德·阿卜迪·哈桑(别名 Afwenye)定罪，判处他 20 年监禁，判处他的同伙穆罕默德·穆阿林-亚丁(别名 Tiiceey)10 年监禁。2017 年 5 月执法工作队会议中也注意到警察和海盗情报组和塞舌尔总检察长在对 Mohamed Garfanji、Abdukadir Mohamed (Afwenye 的儿子)和 Mohamed Abdi Hiyir 签发起诉书方面所做的工作。

56. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室与欧盟海军打击索马里海盗行动和海上安全和安保区域汇总和执法中心合作，在塞舌尔设立了海盗起诉准备计划。这一举措汇集各国际伙伴知识专长，并有各国际伙伴群策群力，以确保该地区起诉海盗的技能、装备和设施等能力得到进一步维持和发展。经过这些努力，塞舌尔已成为一个打击海盗行为的主要区域起诉中心。在过去 12 个月中，比利时、印度、毛里求斯和塞舌尔都成功地将一些海盗定罪。会员国成功将海盗定罪、遣返海盗回索马里服刑、前海盗重返索马里社会，都有助于减少海盗行为。索马里联邦政府仍然需要支助，才能全部完成制定法律框架工作，使其得以加速逮捕并起诉海盗和犯罪头目及金融代理人。

七. 意见

57. 我欢迎在索马里沿海打击海盗努力迄今取得的重大进展。索马里人民主导反海盗措施至关重要，因为没有他们的充分支持，就不能实现持久的解决办法。最后，打击海盗问题的持久办法在岸上，即：为可能成为海盗的人创造经济机会和替代收入，同时改善后世后代索马里沿海社区的前景，并支持目前正在从事上述艰巨任务的实体。必须支持索马里当局发展合法捕鱼经济和消除外国船队非法、未报告和无管制的捕捞活动；建设本国的可持续渔业，从而改善沿海生计并缓解粮食短缺；创造当海盗和从事其他犯罪活动之外的其他选择。海盗问题的解决不能孤立于可持续发展，可持续发展包括确保索马里更加稳定和安全的未来。联合国随时准备在这方面协助索马里联邦政府和人民。

58. 我肯定并赞赏采取集体努力，从根源上解决索马里沿海海盗行为，特别是沿海地区贫困，并减少非法、未报告和无管制的捕捞活动和外国渔船在索马里专属经济区的存在，特别是为此实施透明的渔业许可证制度。

59. 我感到关切的是，在过去八个月中发生了海盗事件，这是五年来的第一次。这明确地提醒我们，在索马里境内和海上的海盗活动的根源并没有得到全面解决，

该国仍是海盗行为易发地。我欢迎各方对这些事件作出了迅速反应，特别是索马里当局。然而，发生的事件数量有限，这也表明了下列反海盗措施至少在一定程度上发挥了实效：国际海军驻留和护送；多国打击海盗行动；过境印度洋的船只保持持续警惕并遵守最佳管理做法；建设索马里海事警察和海岸警卫队的能力。后者是不给海盗可乘之机并防止更多袭击的最佳手段。

60. 我赞赏索马里当局和伙伴继续努力加强打击海盗的长期应对能力，包括发展治理和司法机制来打击海盗行为，以及正在努力修订《索马里海商法》，并发展新的索马里海事管理部门。我还要赞扬索马里沿海海盗问题联络小组执法工作队和海上犯罪问题印度洋论坛开展的工作，这一工作帮助有效起诉了印度洋地区跨国海上犯罪。我们必须共同努力打击海盗行为，减少相关的跨国组织犯罪，包括筹资、洗钱和海盗网络赖以生存的其他支助结构。仍必须将针对海盗头目和犯罪网络进行打击作为一个优先事项。

61. 我再次呼吁索马里联邦政府执行国际标准，成为《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的缔约国，加强执法能力，并加强与其他国家的合作，包括在引渡协定方面的合作。

62. 我再次呼吁立即和无条件地释放所有在索马里被扣为人质的海员和其他平民。在这方面，我赞扬人质支助伙伴关系的工作。我再次呼吁政府、业界和人道主义组织减轻海盗活动幸存者及其家人的负担，途径包括向海盗活动幸存者家庭基金捐款。我要特别赞扬中国和印度海军采取行动，解救了 OS35 轮的船员。

63. 我感谢塞舌尔作为 2016-2017 年索马里沿海海盗问题联络小组主席和印度洋委员会共同主席，不断发挥领导作用。我赞扬联络小组、国际海军部队、国际社会、索马里联邦和区域当局正在进行的工作，赞扬它们继续努力在索马里沿海及该地区周边普遍打击海盗行为。

64. 取得的成就证明，在应对海盗行为这一仍然对国际和平与安全构成威胁的行为方面，地方、国家、区域和国际合作达到了很高水平。

附件

会员国在打击索马里沿海海盗行为和持械抢劫方面的贡献

对在本报告所述期间执行安全理事会第 2246(2015)和 2316(2016)号决议所做双边贡献

布隆迪

布隆迪政府在执行安全理事会第 2316(2016)号决议方面，采取了如下许多行动。

- 赞助根据《海上人命安全公约》和《国际海上搜寻救助公约》开展的研究。
- 于 2009 年 1 月 29 日成为《吉布提行为守则》签署方。
- 在部际风险和灾害管理委员会设立了搜索和救援协调中心，该委员会是一个负责通盘协调管理包括布隆迪国家警察在内的几个部委的高级别机构。设立了一个国家搜救局，以在参与海上危机管理的不同行动者之间建立协同。
- 设立了一个海事港务管理局，包括建立海事警察部队，负责监管和控制运输走廊和内陆水道的交通；培训和能力建设。

中国

自 2008 年以来，截至 2017 年 7 月，中国人民解放军海军派出编队 26 批、舰艇 83 艘次、官兵 22 000 余人在这些地点执行护航任务。中国海军护送船舶约 6 400 艘，其中许多为外国船舶或世界粮食计划署船舶，并防范约 3 000 艘疑似海盗船只发动袭击，从而帮助中外船舶 60 余艘，确保这一重要国际贸易通道的安全。2017 年 4 月 9 日，中国海军第 25 批护航编队护卫舰玉林舰接到通报：“OS35 号”轮遭海盗劫持。玉林舰向索科特拉岛西北海域高速机动，16 名特战队员解救出 19 名被困船员，俘获 3 名海盗。

欧洲联盟

欧洲联盟支持了索马里海洋资源与安全战略的实施和海事保安协调委员会的运行。

立陶宛

自 2011 年初以来，立陶宛一直在参与欧盟海军(欧盟打击索马里海盗行动)“阿塔兰特行动”。从 2018 年 1 月起，立陶宛将大大增加其对保护世界粮食计划署船只的自主护船分遣队的贡献。

墨西哥

根据墨西哥联邦刑法典，与非法犯罪所得有关的交易(包括与海盗行为有关的犯罪行为滋生的洗钱活动)可被起诉。根据该法典第 146 条，海盗罪行可根据第 400 条之二提出起诉。自 2004 年以来，墨西哥设立了一个金融情报中心，隶

属于财政和公共信贷部。其主要职能是接收、分析和传播报告实体提交的财务报告/通知中的资料，无论提交者是金融机构还是指定的非金融企业和专业人员。墨西哥还积极参加致力于预防、探查和打击洗钱和资助恐怖主义行为的各种政府间、多边、区域和双边论坛，包括：

- 金融行动任务组。
- 拉丁美洲金融行动任务组。
- 加勒比金融行动任务组。
- 金融情报中心埃格蒙特集团。

荷兰

荷兰开展了一系列努力，以执行安全理事会第 2316(2016)号决议。作出的贡献包括：

- 自 2009 年起，提供多艘军用船只支持欧盟海军打击索马里海盗行动“阿塔兰特行动”。还支持欧洲联盟军事特派团向索马里安全部队提供培训，重点是向索马里国家军队提供军事训练，并向索马里国防部工作人员提供咨询意见。2017 年，向特派团提供了 15 名军事参谋。
- 通过欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团，提供战略咨询和指导索马里的对应机构，扩大索马里机构的能力，以加强索马里陆地和沿海的稳定。2017 年，向欧盟索马里能力建设特派团提供了 10 个民事专家。
- 2014 至 2017 年，向索马里新政方案捐款 1 500 万欧元，用于发展医疗保健、教育、基础设施和安全部门的基本服务。
- 通过两个荷兰非政府组织联合体向解决冲突和移民根源问题基金捐款。
- 向联合国毒品和犯罪问题办公室方案捐款 100 万欧元，以促进在索马里发展和修建监狱和司法法院。
- 2010 至 2012 年，在荷兰对 23 名海盗嫌疑人进行了起诉和定罪，其中 22 人返回索马里。
- 通过美利坚合众国的非洲应急行动培训和援助方案向部署在联合国维持和平特派团的非洲联盟驻索马里特派团军队人员提供培训。
- 2010 至 2014 年，向海盾行动提供了一艘船舶。
- 2012 至 2016 年，向索马里稳定基金捐款 640 万欧元，以支持在从青年党手中夺回地区的维稳行动。
- 向索马里联邦政府提供 150 万欧元支助，以加强在摩加迪沙的联邦议会、“索马里兰”和邦特兰议会的能力，并更普遍地加强索马里司法部门。

瑞典

瑞典继续支持打击该地区海盗活动，为此派驻了五名参谋在“阿塔兰特行动”总部。议会决定自 2017 年 8 月起向“阿塔兰特行动”派遣一支瑞典部队，最多有 135 名军事人员。瑞典是欧洲联盟非洲之角区域海上能力建设特派团的一个主要人员派遣国。

土耳其

土耳其认为，亚丁湾和索马里沿海的海盗和武装抢劫行为是对国际安全的持续威胁。土耳其在该地区发挥的积极作用包括：

- 土耳其军舰参与了北大西洋公约组织的“海盾行动”，直至行动于 2016 年结束。2011 年 12 月至 2012 年 6 月由土耳其轮值指挥该行动(508 联合特遣队)。
- 土耳其参加了美国主导的海上联合部队倡议，目前第五次指挥 151 联合特遣队。
- 根据第 2244(2015)号决议，151 联合特遣队任务扩大到包括执行木炭禁令，针对目标是资助青年党等恐怖主义组织的行为。
- 迄今为止，土耳其海军执行了 26 次行动，护送了不同国家的船只，为向索马里运送人道主义援助的船只提供保安和安全通道，并在执行这一任务时与海盗作战。
- 土耳其已采取一种综合办法来打击索马里沿海海盗和海上武装抢劫行为，包括提供总价值超过 5 亿美元的人道主义援助和发展努力，以解决该问题的根源。