



2013年4月30日多哥常驻联合国代表给秘书长的信

谨随信转递为安全理事会2013年5月13日就维护国际和平与安全背景下打击非洲恐怖主义问题举行的公开辩论编写的概念说明。

请将本信及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

常驻代表

大使

科乔·梅南(签名)



2013年4月30日多哥常驻联合国代表给秘书长的信的附件

为安全理事会就维护国际和平与安全背景下打击非洲恐怖主义问题举行的公开辩论编写的概念说明

2013年5月13日

导言

多哥在第二次担任安全理事会主席期间，提议于2013年5月13日举行一次主题为“维护国际和平与安全背景下打击非洲恐怖主义问题”的高级别辩论。

非洲恐怖主义如今已在国际舞台上占据重要位置，而且具有日益复杂、更加跨国和不断演变的特点，非洲有成为恐怖主义中心的危险。

恐怖主义毫无疑问是国际和平与安全面临的重大威胁之一，是非洲国家乃至整个国际社会的一项重大关切。

国际社会承诺打击恐怖主义并下定决心予以铲除，主要表现为通过多项法律文书和设立专门机构。例如，联合国大会于2006年通过《全球反恐战略》，并成立了负责促进相关协调、确保反恐行动连贯一致、以及提供执行援助的小组。此外，根据第1267(1999)、1373(2001)和1989(2011)号决议及其他决议，安全理事会还设立了参与反恐工作的附属机构。

这一法律和制度框架显然要求与所有各方开展必要的国际合作，但只有超越恐怖主义表象，弄清恐怖主义根源，才有可能实现各项目标。

面对非洲当前发生的事件，这些制度安排需要作出更多的承诺。

一. 非洲恐怖主义概貌

当今非洲的恐怖主义，包括所有次区域在内，都是由伊斯兰马格里布基地组织、青年圣战运动、人民致力传播先知教导及圣战组织(博科哈拉姆)、上帝抵抗军、争取西非唯一性与圣战运动和安萨尔埃丁的活动所制造。

这些恐怖主义团体还开始结盟组建所谓的“恐怖组合”，并在许多国家安营扎寨，导致目前难以对国际恐怖主义和地方恐怖主义作出区分。更为糟糕的是，这些恐怖主义团体的活动还严重威胁到国际社会维护及巩固和平的努力和使命，例如在索马里和马里等国。

二. 区域应对情况

非洲消除恐怖主义威胁的努力，包括在次区域一级，都没有新的进展。采取的相关措施都是出于预防和协调目的，而且依赖多管齐下。

在这方面，非洲联盟于 1999 年 7 月通过了《预防和打击恐怖主义公约》，该公约于 2002 年 12 月 6 日生效。关于设立公约执行机制和机构的附加议定书则于 2004 年 7 月 8 日在亚的斯亚贝巴通过。2002 年 9 月在阿尔及尔举行的非洲联盟预防和打击恐怖主义问题高级别政府间会议又通过了一项行动计划。

根据这项行动计划成立了非洲恐怖主义问题研究中心，总部设在阿尔及尔。

为了统一各国立法和给予联合国反恐决议相当于强制性法律的约束力，非洲恐怖主义问题研究中心于 2010 年 12 月 15 日主办了非洲联盟成员国专家会议，审查了关于打击恐怖主义的示范法草案。

在非洲联盟建立的反恐制度框架中，协调全非洲相关努力的主要职能由非洲联盟委员会及和平与安全理事会承担。

此外，西非国家经济共同体、中部非洲经济和货币共同体/中部非洲货币联盟等机构也在反恐行动的各个方面采取了多项举措，包括在刑事事项、恐怖主义融资或洗钱、执法和边界管制等领域开展区域和次区域司法合作。

三. 打击恐怖主义面临的挑战

分析恐怖主义团体对非洲大陆造成的威胁，引发重大关切，因为它不论是对是错，都将政治、宗教和意识形态极端主义与有组织犯罪作了混淆。

直到现在，必要的区域合作仍未具体实现。主要原因看来是区域各国资源不足，历史、文化和政治差异，以及不可避免的领土争端和对国家主权受损的担心。

虽然最近几年，各国为消除有利于恐怖主义滋生的条件，在分配适足资源和建立适当机构方面作了努力，但非洲仍然存在明显的薄弱之处。

打击恐怖主义成本高昂，所投入的巨额资金本可用于非洲各国的优先发展活动。

恐怖分子和其他机会主义犯罪活动获得大量赎金，常常用于购买更加尖端的武器、招募更多恐怖分子和发动大规模袭击。不能排除的是，非洲恐怖主义所助长的犯罪活动还可能与世界其他区域所泛滥的犯罪活动相互连通。

恐怖主义活动侵蚀了巩固法治和民主的努力。随着恐怖主义在非洲经历重大演变，破坏非洲稳定和非洲各国解体的风险非常高。总而言之，恐怖主义虽然对各个次区域的威胁程度各不相同，但都造成非洲国家变得薄弱甚至崩溃，而且它们几乎都无力应对。非洲很有可能成为恐怖分子的训练营、招募地和中转站，成为其他非法活动的资金调动中心。

更为糟糕的是，恐怖主义最终恐怕还会控制蕴藏有众多自然资源的领土，包括对国际社会具有战略意义的石油、铀和钻石。

四. 目标

恐怖主义是安全理事会及其通过的决议、主席声明和新闻谈话经常述及的问题。

然而，迄今为止进行的辩论在性质上都非常笼统，未能关注非洲恐怖主义相关因素和后果的具体特征，也没有提到区域努力和国际社会增加援助的必要性。

值此恐怖主义在非洲生根立足，特别是马里北部、萨赫勒-撒哈拉区域和尼日利亚局势成为重大关切的时刻，有必要对相关局势和迄今为止采取的应对措施进行一次审查。

由于不论采取何种安全措施，孤注一掷的恐怖分子都能找到绕行的方式，这个问题已变得越发紧迫。

围绕非洲进行有关恐怖主义威胁的辩论，就可以顾及非洲的具体特征，通过促进适当关注和必要了解，改变非洲面对恐怖主义的脆弱局面。

五. 结果

此次辩论的预期结果是通过一项主席声明。
