



安全理事会

Distr.: General
21 December 2011
Chinese
Original: English

2011 年 12 月 20 日安全理事会关于基地组织及有关个人和实体的第
1267(1999) 号和第 1989(2011) 号决议所设委员会主席给安全理事会主
席的信

谨随函转递安全理事会第 1526(2004) 号决议所设关于分析支助和制裁监察
组提交的安全理事会第 1989(2011) 号决议附件一(aa) 段和安全理事会第
1988(2011) 号决议附件(u) 段所述的报告(见附件)。

该报告是在 2011 年 9 月 16 日提交给安全理事会关于基地组织及有关个人和
实体的第 1267(1999) 号和第 1989(2011) 号决议所设委员会和安全理事会第
1988(2011) 号决议所设委员会。

该报告及其建议反映了监察组的观点，目前仍在这两个委员会中审议。

按照第 1988(2011) 号和第 1989(2011) 号决议的规定，监察组需要继续定期
报告基地组织与根据第 1988(2011) 号决议第 1 段符合被指认标准的个人、团体、
企业和实体之间的联系，特别侧重于同时被列入基地组织制裁名单和 1988 名单
的实体。

请提请安全理事会成员注意本函及其附件，并将它们作为安理会文件分发给
荷。

安全理事会关于基地组织及有关
个人和实体的第 1267(1999) 号和
第 1989(2011) 号决议所设委员会
代理主席

米古尔·贝尔格尔(签名)



分析支助和制裁监察组按照安全理事会第 1267(1999)号、第 1988(2011)号和第 1989(2011)号决议的要求提出的关于基地组织与塔利班以及与塔利班有关联，对阿富汗和平、稳定和安全造成威胁的其他个人、团体、企业和实体之间联系的报告

目录

	页次
一. 摘要	3
二. 导言	3
三. 背景	4
A. 制裁制度的演变	4
B. 塔利班与基地组织的关系概览	4
四. 符合 1988 名单指认条件者与符合基地组织制裁名单指认条件者之间目前的联系	7
A. 符合指认条件者	7
B. 目前的各种联系形式及其意义	7
五. 双重列名的后果	13
六. 建议	14
附件	16

一. 摘要

1. 本报告审查过去和目前塔利班与基地组织的联系，并审视这些联系形成的方式及其发展趋势。本报告的结论是，尽管塔利班与基地组织多年来一直有着密切关联，它们的目标仍然有很大区别。塔利班坚决以阿富汗为中心，基地组织则寻求更广泛的作用。一个直接意见分歧的起因是，基地组织越来越多地参与针对巴基斯坦国的极端暴力行动，这种行动本身就是塔利班所反对的，而且还干扰了阿富汗叛乱分子的作为。

2. 塔利班与支持基地组织的其他列名团体在历史上有过联系，但它们之间的协同与合作很薄弱。塔利班与阿富汗境内的外国战斗人员，特别是与来自该区域以外的战斗人员的关联，更多地依靠个人举动而不是机构协议。唯一的例外是乌兹别克族团体，它们帮助塔利班进入南部普什图核心地带以外的阿富汗地区。

3. 基于上述及其他原因，本报告的结论是，种种有力的理由表明，应该确保 1988 名单和基地组织制裁名单保留各自的重点，而且应该避免双重列名，除非有明确和显见的理由这样做。1988 名单可成为促进阿富汗政治进程的有益工具；基地组织制裁名单仍将作为国际反恐努力的一个主要成分。两个名单保持分离，才能最好地发挥这些作用。

二. 导言

4. 安全理事会第 1988(2011) 号决议指示监察组：

在 90 天内就根据本决议第 1 段符合指认条件的个人、团体、企业和实体与基地组织之间的联系向[1988]委员会提交一份书面报告并提出建议，特别侧重于同时被列入基地组织制裁名单和本决议第 1 段所述“名单”者。¹

5. 同样，安全理事会第 1989(2011) 号决议要求监察组：

在 90 天内就基地组织与根据第 1988(2011) 号决议第 1 段符合被指认标准的个人、团体、企业和实体之间的联系向委员会提交一份书面报告并提出建议，特别侧重于同时被列入基地组织制裁名单和 1988 名单者。²

6. 监察组认为，这两项决议的措辞并无实质区别，因此同时向安全理事会第 1988(2011) 号决议所设委员会和基地组织制裁委员会提出以下报告。

¹ 安全理事会第 1988/2011 号决议，附件一，(u) 段。

² 安全理事会第 1989/2011 号决议，附件一，(aa) 段。

三. 背景

A. 制裁制度的演变

7. 安全理事会设立基地组织/塔利班制裁制度的直接原因是塔利班与基地组织的联系。安理会第 1267 (1999) 号决议对塔利班实施制裁，以劝告塔利班领导人停止窝藏乌萨马·本·拉丹并将其送交司法，特别是回应关于他应对 1998 年恐怖袭击美国驻内罗毕和达累斯萨拉姆大使馆事件负责的指控。安理会第 1333 (2000) 号决议进一步强调这一联系，将制裁范围延伸到塔利班之外的乌萨马·本·拉丹以及与他有关联的个人和实体，包括基地组织。

8. 在 2001 年塔利班被推翻、基地组织流散之后，安全理事会的制裁制度仍然同时针对这两个团体。安理会认为，如果塔利班得以在阿富汗重新掌权，它会再次为基地组织提供庇护，让它从受庇护之地策划和实施恐怖袭击。但是，安理会虽然未对这些措施的实际应用加以区分，仍然将受制裁的个人和团体名单分成了两个部分，一部分针对塔利班，另一部分针对基地组织。

9. 这些年来，显而易见的是，安全理事会负责监督制裁制度的 1267 委员会一直将基地组织对国际和平与安全的威胁视为大大超过塔利班的威胁。从 2002 年 1 月到 2011 年 6 月，该委员会在制裁名单的基地组织部分列入了 301 个名字，在塔利班部分只列入了 8 个。³

10. 2011 年 6 月 17 日，安全理事会通过第 1988 (2011) 和 1989 (2011) 号决议，决定将 1267 制裁制度分成两个制度，其中一个针对塔利班（以及与塔利班有关联，对阿富汗和平、稳定和安全造成威胁的其他个人、团体、企业和实体），另一个针对基地组织及其同伙。根据与塔利班有关联的个人和实体（A 部分和 B 部分）同与基地组织有关联的个人和实体（C 部分和 D 部分）之间现有的区别，制裁名单也按两个制度一分为二。

B. 塔利班与基地组织的关系概览

1. 塔利班

11. 值得注意的是，基地组织领导人在 2011 年斋月结束时的讲话中，试图将阿富汗叛乱与它自己的斗争糅合在一起，而塔利班在同时的讲话中根本没有提到基地组织。⁴ 塔利班一如既往：作为一个本国运动，它对阿富汗境外的事少有兴趣。出于共同的宗教和重叠的目标，塔利班为基地组织提供了一定的支助，但它并未

³ 2007 年列入一个，2010 年列入五个，2011 年 6 月 17 日以前列入两个。

⁴ 最近的一次是奥马尔毛拉在 2011 年 8 月下旬宰牲节之际所作的讲话。

接受作为基地组织最大特点的国际行为纲领。由于基地组织能够提供技术和战术支持，它对塔利班一直有用而且仍然有用，但塔利班并不将它视为政治盟友。⁵

12. 奥马尔毛拉(列名为 Mohammed Omar) (TI. O. 4. 01) 可能始终不会正式拒斥基地组织，那样做会使他尴尬，因为他对乌萨马·本·拉丹(QI. B. 8. 01) 的支持导致了塔利班的损失。然而，自 2009 年以来，塔利班的言论一再表明，未来的塔利班政府不会扰乱任何其他国家的内部安全，也不会允许任何人从阿富汗领土上这样做。即使这只是策略性的说法，而且终究难以实行，但对基地组织及其同伙而言，它所传达的意思十分明确。

13. 虽然基地组织和塔利班都是成分混杂、难以界定的实体(后者程度较轻而已)，但是，基地组织高级领导人中没有阿富汗人，直接指挥塔利班军事行动四个区域委员会中也没有基地组织的成员。⁶ 两个团体的领导人之间在战略上也显然互不相干，特别是在对巴基斯坦的战略上。在基地组织的目标名单中，巴基斯坦国几近列于首位，而塔利班领导人明确排除对巴基斯坦的攻击，其全部力量和资源都用于攻击阿富汗政府及其国际盟友。

14. 2011 年 5 月 1 日本·拉丹之死实际上会进一步削弱塔利班与基地组织之间的联系。本·拉丹代表了基地组织过去对塔利班的促进作用，而他的继任者不再体现这种作用。值得注意的是，塔利班在 2011 年 5 月 6 日和 11 日两次就本·拉丹之死发表讲话，但两次讲话都只字未提他的继任者，提到本·拉丹的贡献时也都只是以抗击苏联为背景。⁷ 实际上，在 2001 年 9 月 11 日美国遭袭事件十周年之际，塔利班发表了讲话，其中再次声明它与此事无关。⁸

2. 基地组织

15. 在塔利班统治期间(1996-2001 年)，阿富汗对基地组织的成长至关重要，不仅是因为塔利班为它提供安全基地和行动自由，也是因为基地组织能够宣称它的

⁵ 自 2008 年以来，基地组织多次举办关于制造简易爆炸装置的讲习班和“对培训员培训”活动，并帮助塔利班部署人体炸弹，但是，使用简易爆炸装置滥杀平民和使用人体炸弹都不是阿富汗的传统。

⁶ “奎达”委员会、“米兰沙赫”委员会(又称霍斯特委员会)、“白沙瓦”委员会和直至 2011 年初的“盖尔迪赞加”委员会。某些报告表明，基地组织不时在这些委员会中享有某种观察员地位。

⁷ 英文版载于：www.shahamat-english.com/index.php?option=com_content&view=article&id=7078:statement-of-the-leadership-council-of-the-islamic-emirate-of-afghanistan-regarding-the-martyrdom&catid=4:statements&Itemid=4；以及 www.shahamat-english.com/index.php?option=com_content&view=article&id=7232:the-martyrdom-of-sheikh-osama-will-not-benefit-america&catid=2:comments&Itemid=3。

⁸ 相反，埃曼·扎瓦希里(QI. A. 6. 01) 在周年讲话中详细讨论了阿富汗。英文版载于：http://flashpoint-intel.com/images/documents/pdf/0110/flashpoint_zawahiri091211.pdf。

训练营地位于一个它所帮助建立的“真正的”伊斯兰国家。⁹ 即便如此，基地组织与塔利班的关系也只是相互容忍，称不上密切。基地组织的阿拉伯成员虽然承认奥马尔毛拉是“穆民的埃米尔”，¹⁰ 但并不向他请示命令或让他介入他们的袭击策划。他们的营地也不训练阿富汗人。

16. 虽然乌萨马·本·拉丹曾试图让他的追随者相信，他已预见到美国及其盟国会于 2001 年 9 月 11 日恐袭事件后入侵阿富汗，并且欢迎它们入侵，但是，基地组织因丧失阿富汗基地而遭到了毁灭性的打击。然而，基地组织领导人并未尽其所能帮助塔利班卷土重来，而是在阿富汗/巴基斯坦边境地区开辟新的基地，接触他们自 1980 年代以来认识的联络人。

17. 虽然阿富汗继续提供了打击美国及其盟国的机会，而且阿拉伯战斗人员（其中很多人自视为基地组织成员）继续前往阿富汗，根据对 2002 年至 2011 年期间基地组织高级领导人发布的信息所作的分析，自 1988 年该运动成立以来，他们的重点基本未变，主要敌人仍然是美国及其在中东的盟国。基地组织虽然愿意临时加盟，特别是参加重大攻击行动，但似乎已将阿富汗境内的战斗留给了塔利班。¹¹ 实际上，没有任何经核实的信息显示乌萨马·本·拉丹与奥马尔毛拉在 2001 年以后有过重要或持续的接触。

18. 2006 年以前，由于在东南亚、欧洲、俄罗斯联邦、中东和北非实施的几次重大恐袭行动得逞，基地组织的阿拉伯领导人在鼓舞之下持续谋求全球恐怖主义。但在 2006 年以后，大规模袭击的频率和次数减少，而且，由于国际社会的坚决努力，基地组织领导人与他们在全球各地的支持者日益隔离，他们鼓舞和指挥这些支持者的能力有限。随着反恐压力加重，基地组织很多领导人开始更加着重针对巴基斯坦，他们在该国伙同其他极端主义暴力团体，特别是企图削弱巴基斯坦政府对这些团体所在的联邦直辖部落地区行使权力的能力。¹²

19. 基地组织与塔利班的主要联系趋于地方化和战术化，常常表现为个人关系而不是机构联系。随着新一代塔利班指挥官的出现，同时也因为原先与阿富汗联络人来往密切的少数基地组织领导人死亡或被捕，¹³ 这一趋势更为明显。

⁹ 事实上，基地组织对抗击苏联只起到极小的促进作用。

¹⁰ 奥马尔毛拉于 1996 年采用“穆民的埃米尔”这一头衔。值得注意的是，他拒绝接受“哈里发”的称号，尽管受到这样的鼓动，因为采用这一称号将意味着其他国家应该服从他，而“埃米尔”只代表在一个国家的权力。

¹¹ 2011 年 5 月本·拉丹死亡之前，较之于帮助塔利班重新控制阿富汗，他似乎更注重袭击西方目标，特别是美国境内的目标，以及策划一场标志 2001 年 9 月 11 日袭击事件十周年的暴行，这起事件是基地组织的最高成就。

¹² 无论是现象还是原因，在 2007 年 7 月伊斯兰堡红色清真寺事件之后，巴基斯坦境内好战行为显著增多。

¹³ 例如 2010 年 5 月被击毙的基地组织主要领导人 Sheikh Saeed al-Masri，据悉他与塔利班有密切的个人联系。

四. 符合 1988 名单指认条件者与符合基地组织制裁名单指认条件者之间目前的联系

A. 符合指认条件者

20. 1988 委员会指认条件不限于塔利班, 还包括迄今被指认为塔利班的个人和实体、与之有关联的其他个人、团体、企业和实体……以及其他与塔利班有关联, 对阿富汗的和平、稳定与安全构成威胁的个人、团体、企业和实体。¹⁴

21. 基地组织制裁名单指认条件与原 1267 制度下的指认条件基本相同, 但重要的变化是, 与塔利班的关联不再是列名标准。制裁只针对基地组织以及与之有关联的其他个人、团体、企业和实体。¹⁵ 某些个人和团体可能同时符合两类标准, 但目前还没有任何名字同时列入 1988 名单和基地组织制裁名单。

B. 目前的各种联系形式及其意义

22. 同塔利班一起战斗的个人和团体与那些同基地组织合作更密切的个人和团体在同一地区生活已超过 25 年, 其间不可避免地存在很多个人联系和一些机构联系。这些联系采取各种形式: 个人联系可能基于亲族、朋友、婚姻关系或共同目标、共同意识形态、共同敌人、共同行动空间或多种混杂因素; 团体联系可能基于联合目标、联合训练、联合策划、联合行动或联合指挥。

23. 普什图人的社会关系一般颇有秩序, 相当严格地奉守部落传统和当地文化, 但是, 在阿富汗/巴基斯坦边境地区活动的极端主义团体往往基于不很正式的个人联系。这些个人联系往往是复杂和重叠的, 一个人可能出于不同的原因与几个团体合作, 自己也带上一群相关的各色人等。这很容易使各好战团体之间的联系在性质、范围和深度上看似五花八门, 因此也难以界定各个团体确切的成员情况。两个团体可能只在一个领域而不在其他领域合作; 或者, 两个团体虽然目标相似, 却不一定进行任何有效的合作, 这取决于当地的具体情况或行动。个人和团体会根据压力或对利弊的想法改变自己的关系地位, 因此普遍存在关系混杂的状况。

24. 不过, 监察组虽然偶尔听说有阿富汗人在伊拉克、也门和东非参战, 但他们当中没有任何人被称为塔利班成员, 也没有任何人地位显赫, 足以对其提出有望获准的列名提案。¹⁶ 同样, 阿富汗境内虽然有很多非阿富汗人参战(并非全都来自邻国), 他们当中也没有任何人地位显赫, 足以将其列入 1267 综合名单中的塔利班部分。

¹⁴ 第 1988/2011 号决议, 第 1 段。

¹⁵ 安全理事会第 1989/2011 号决议, 第 1 段。

¹⁶ 除了在伊拉克的一例, 唯一据报被捕的在境外策划恐怖主义的阿富汗人是 Najibullah Zazi, 他是一名受基地组织训练和调遣的阿富汗裔美国人。

25. 基地组织与塔利班的关系受制于两个组织彼此各异的规模，也受制于这样一个因素：塔利班力求进入阿富汗所有各地区，而基地组织的存在范围要小得多。来自阿富汗政府、国际安全援助部队(安援部队)和联合国的资料表明，阿富汗境内的基地组织战斗人员主要限制在该国南部、东南部和东部沿巴基斯坦边界各省，而北部塔哈尔和昆都士两省还有一些乌兹别克斯坦伊斯兰运动(QE. I. 10. 01)的成员。¹⁷ 在同样的叛乱分子网络支持下，一支规模更大、合作更松散的外国战斗人员团体也在以类似的方式活动。没有任何证据能理所当然地证明塔利班指挥官支持或窝藏基地组织及其同伙。¹⁸

1. 阿富汗塔利班与非阿富汗团体和个人的联系

26. 阿富汗塔利班仍然是一个等级分明的有序的组织，但它的运作已经失去 2001 年曾经达到的有效指挥和控制。奥马尔毛拉仍然是该运动的名誉首领，他的权力高过其他任何一个塔利班领导人，但是他的命令不再能够决定军事战役，也不再能够驱动对塔利班控制下的阿富汗地区的管理。¹⁹ 塔利班区域指挥官的自主性越来越强，他们更像争夺土地、收入和权力的地方军阀，而不像一个争夺国家权力的纪律严明的组织的成员。²⁰ 他们自称为(或者被称为)塔利班，仅仅是因为他们对阿富汗政府作战；他们与那些可能是、也可能不是基地组织同伙的外国人的关联，不一定代表更高组织级别的协定。

27. 塔利班地方指挥官可能在多个不同层面与外国战斗人员有关系，不论这些人隶属基地组织还是其他组织。他们可能按照阿富汗的待客规矩为外国过客提供住处，而并不知道这些人的身份，或者没有追问其目的。他们也可能谋求相互利益，例如安排这些人安全通过某些复杂的地带，从中收取费用。尽管这种合作需要阿富汗伙伴对其所协助的外国人的真实身份至少有一些了解，但这在本质上是一种交易，并不代表意识形态的接近。有些关系也可能是基于共同的意识形态和一致的目的，彼此完全明白对方的身份，例如邀请参加制作和放置简易爆炸装置的训练。更重要的是，某些关联可能涉及分享资金，而不是常见的利用相同的筹资渠道，但关于这种情况的报告极少。

28. 尽管塔利班活动的地区自 2008 年以来大有扩展，外国战斗人员的分布状况没有变化，阿富汗绝大部分省内没有或很少有这类人员。这可能部分反映塔利班中央控制薄弱，也说明基地组织在该国的特工人数较少，但是，具体指挥官或其

¹⁷ 见附件。

¹⁸ 实际上，塔利班领导人已指示阿富汗境内的影子省长注意外国战斗人员并尽可能将其送回瓦济里斯坦。

¹⁹ 塔利班在阿富汗各地有一个影子行政系统，但区域和地方指挥官有较高度度的自主权。

²⁰ 值得注意的是，奥马尔毛拉 2011 年 8 月 28 日开斋节的致辞至少在 8 个段落中提到，塔利班成员必须服从中央命令并遵守塔利班行为准则。

继任者控制下的地区长期存在外国战斗人员，更说明个人对于形成与基地组织的关系起到主要作用。据悉，已知与基地组织制裁名单列名团体的成员有关联的塔利班个人通常并不接触列名的基地组织个人，这表明，投靠塔利班以求在阿富汗参战的外国战斗人员级别较低，其举动是个人性质的。

29. 虽然塔利班高级成员声称在意识形态上与基地组织志同道合，也可能确实如此，但他们同时也意识到，需要展现适当的形象，才能得到捐助和政治支持，特别是海湾地区捐助者的支持。因此，塔利班的出版物不一定反映作者的意识形态，可能更多反映的是预期捐助者的意识形态。即便如此，塔利班的募捐呼吁是请求支持一个独立的阿富汗，而不是支持一场全球反西方之战。不论如何广义地解释，塔利班运动都没有声称要发动或支持阿富汗境外的攻击行动，也没有任何证据显示它这样做。²¹

(a) 哈卡尼网络

30. 哈卡尼网络是一个组织严密和纪律性强的战斗团体，由阿富汗参与叛乱的最强大家族领导。作为扎德兰部落成员，哈卡尼在阿富汗与巴基斯坦边境两侧均能获得支持，该团体在阿富汗东部活动，远离塔利班在南部的坎大哈省和赫尔曼德省的活动核心地带。²² 其战斗人员和同伙大力推动阿富汗的叛乱，并对许多最重大袭击事件负责，包括对非军事国际目标的袭击，如印度使馆和联合国。²³ 因此，该网络七个高层领导人的名字出现在 1988 名单上。²⁴ 虽然哈卡尼网络与塔利班有关联，并深入到塔利班领导人，但该网络不作为一个下属机构采取行动。

31. Jalaluddin Haqqani (TI. H. 40. 01) 是该网络的创始人和领导人，他是在阿富汗最有经验和受尊敬的激进组织领导人之一。他作为一名对抗苏联的战斗人员而声名鹊起，并继续享有崇高地位。他作为由奥马尔毛拉主持的最高理事会(乌里玛委员会)成员影响塔利班的政策。²⁵ Jalaluddin 的儿子 Sirajuddin (TI. H. 144. 07) 曾担任霍斯特省米兰沙区域委员会的军事指挥官，他是塔利班中央舒拉委员会的成

²¹ 不过，一些蹲过监狱或拘留营的塔利班成员变得更为激进，他们更有可能支持基地组织的全球意图。

²² 哈卡尼网络的基地设在霍斯特省，但在整个大帕克蒂亚地区和在巴基斯坦边界这一边的北瓦济里斯坦地区有重大影响力。

²³ 据信，哈卡尼网络对三次袭击在喀布尔与印度利益有关的目标负责，于 2008 年 7 月和 2009 年 10 月两次袭击印度大使馆，并在 2010 年 2 月袭击印度国民使用的招待所。哈卡尼网络据信也对 2009 年 10 月袭击联合国招待所负责。

²⁴ 除了 Jalaluddin Haqqani (TI. H. 40. 01) 之外，这七个领导人包括 Sirajuddin Jallaloudine Haqqani (TI. H. 144. 07), Badruddin Haqqani (TI. H. 151. 11), Khalil Ahmed Haqqani (TI. H. 150. 11), Nasiruddin Haqqani (TI. H. 146. 10), Mohammad Ibrahim Omari (TI. O. 42. 01) 和 Sangeen Zadran (TI. Z. 152. 11)。

²⁵ 但是经常有报告表明，Haqqani 病重。

员，并据信是担任塔利班军事总指挥官副官。Jalaluddin的幼子Badrudin (TI. H. 151. 11) 是霍斯特省米兰沙区域委员会主席，负责其军事行动，能相当独立于塔利班领导人。另一个儿子Nasiruddin (TI. H. 146. 10) 负责塔利班的财政事务。

32. 虽然哈卡尼网络促进了极端主义在巴基斯坦的崛起，它与塔利班中央领导人的作法相同，没有在阿富汗境外采取武装行动，尽管它完全有能力这样做。Jalaluddin Haqqani 一直拒绝与在巴基斯坦的好战组织合作，如伊斯兰圣战运动 (QE. H. 130. 10) 和圣战者运动 (QE. H. 8. 01)，这两个组织均寻求对它们在克什米尔的行动提供支持。Jalaluddin Haqqani 也拒绝伊斯兰圣战运动现任领导人 Qari Saifullah Akhtar 和圣战者运动现任领导人 Fazal ur Rehman Khalil 寻求对它们在中亚恐怖袭击的支持。但 Haqqani 领导在阿富汗发动的袭击，特别是那些针对印度的袭击，表明该组织不仅仅是支持塔利班。

33. 此外，哈卡尼网络与基地组织和以巴基斯坦为基地的相关好战团体的活动范围相同，这使得这些组织之间进行共谋，甚至积极合作，特别是在巴基斯坦军队在 2009 年开展的战役之后，该战役迫使许多极端分子从南瓦济里斯坦省移到北瓦济里斯坦省。关于这些组织之间关系的证据存在矛盾。一方面，哈卡尼网络不同意像巴基斯坦塔利班运动 (QE. T. 132. 11) 等组织的作法，将他们袭击的重点放在巴基斯坦境内的目标，而没有重视在边界另一边的努力。²⁶ 另一方面，哈卡尼网络也没有公然反对基地组织和以巴基斯坦为基地的相关好战团体驻扎在其控制下的领土上。²⁷

34. 哈卡尼网络与巴基斯坦其他极端主义团体，也有类似的暧昧关系，如基地组织这种袭击巴基斯坦境内目标的组织，以及拉什卡-塔伊巴组织 (QE. L. 118. 05)，该组织在苏联撤出后发生的阿富汗内战期间，与塔利班死敌Ahmed Shah Masood的支持者Abdul Rab Rasool Sayyaf结盟。虽然很少有哈卡尼网络与基地组织高级领导人关系的公开情况，经常有报告表明，基地组织成员的死亡常常发生在据信是哈卡尼控制下的地区。²⁸

(b) 其他合作伙伴关系

35. 正如塔利班重视其与表面上从属的哈卡尼网络的合作伙伴关系，以便使其影响力超越阿富汗南部四个省份，塔利班也与其他网络结盟，如 Mawlawi Yunus

²⁶ 例如，尽管 Sirajuddin Haqqani 提出呼吁不要杀，巴基斯坦塔利班运动领导人 Hakimullah Mehsud (QI. M. 286. 10) 仍然亲自参与谋杀巴基斯坦三军情报局退休官员 Imam 上校，此人在苏联占领期间与塔利班和哈卡尼网络关系密切。此外，据报，2011 年 6 月，哈卡尼网络鼓励巴基斯坦塔利班运动古勒姆分部领导人 Fazal Saeed Haqqani 从该运动分离出来，组成一个新的好战组织，称为 Tehrik- E 巴基斯坦伊斯兰塔利班运动，该组织既不会以平民也不是以巴基斯坦国为目标。

²⁷ 他们可能担心，冲突会造成不确定的结果。

²⁸ 在加兹尼、帕克蒂亚、霍斯特和帕克提卡等省。

Khalis 的儿子 Anwar al-Haqq Mujahid 的托拉博拉阵线,以及东部省份楠格哈尔、库纳尔和努里斯坦的其他网络。最重要的是,塔利班已寻求阿富汗乌兹别克神职人员和小军阀的合作,以便在北方建立一个非普什图族的塔利班组织,这使得塔利班与乌兹别克斯坦伊斯兰运动建立紧密的联盟。

36. 塔利班与拉什卡-塔伊巴组织之间似乎没有任何明显的关系,虽然有报告表明,拉什卡-塔伊巴组织的人员在阿富汗受训。据悉,在 2008 年 11 月孟买恐怖袭击后,拉什卡-塔伊巴组织受到相当大的压力,其领导人 Hafiz Muhammad Saeed (QI. S. 263. 08) 给塔利班领导人发送口信,提出希望与奥马尔毛拉或巴拉达毛拉(在名单上列为 Abdul Ghani Baradar) (TI. B. 24. 01) 会面,以改善关系。塔利班领导人没有做出回应。

2. 基地组织及其同伙与阿富汗塔利班的联系

(a) 基地组织的领导人

37. 基地组织新的领导人主要关注的是,从一个安全基地重新确立其影响力和可信度。为此,它需要当地的保护。现在更易于从靠巴基斯坦边境一侧的北瓦济里斯坦地区而非靠近阿富汗一侧的地区获得这种保护,因为在巴基斯坦一侧,尽管巴基斯坦军队和边防总队尽了最大努力,中央当局对该地区的控制仍然薄弱;而在阿富汗一侧,联军更易于到达该地区。只有在一些东部省份,²⁹ 基地组织可能会感到安全。阿富汗这部分地区是在哈卡尼网络和吉尔布丁·希克马蒂亚尔 (QI. H. 88. 03) 的控制下,而不受塔利班领导人控制。

38. 基地组织领导人为了加强其地位与巴基斯坦恐怖组织建立了广泛联系。它将巴基斯坦作为一个主要目标,与诸如巴基斯坦塔利班运动、³⁰ 伊斯兰圣战运动、³¹ 拉什卡-金格维组织、³² 和圣战者运动³³ 等同伙规划和发动袭击,而拉什卡-塔伊巴组织等其他团体提供后勤支助。³⁴ 这种将重点放在巴基斯坦的作法,减少了基地组织更直接参与阿富汗活动的的能力,塔利班较难接受基地组织作为合作伙

²⁹ 库纳尔、努里斯坦、霍斯特部分地区、帕克提卡和加兹尼。

³⁰ 例如,2008 年 6 月 2 日在伊斯兰堡对丹麦使馆的袭击,以及 2008 年 9 月 20 日对马里奥饭店的袭击。

³¹ 例如,2003 年 12 月对穆沙拉夫总统的未遂暗杀。

³² 拉什卡-金格维组织成员似乎是代表基地组织采取行动,或许是因为原拉什卡-金格维组织的成员 Mati ur-Rehman (QI. M. 296. 11) 与基地组织领导人的密切联系。

³³ 圣战者运动领导人 Fazul ur Rehman Khalil 是乌萨马·本·拉丹在 1998 年圣战宣言的共同签署人。圣战者运动持不同政见者 Badar Mansoor 为非普什图族志愿者开设一家招待所,而且与基地组织领导人关系密切。

³⁴ 例如,巴基斯坦当局在拉瓦尔品第拉什卡-塔伊巴组织的一个安全住家逮捕了基地组织的一名领导人 Zayn al-Abidin Muhammad Hussein (Abu Zubeidah) (QI. H. 10. 01)。

伴，因为塔利班反对在巴基斯坦开展的此类活动。基地组织领导人可能会将阿富汗作为其全球活动纲领的重要组成部分，以及削弱美国运动中一个非常成功的一部分，但基地组织的实际贡献却很小。鉴于基地组织的资源有限，它更感兴趣将其招募的士兵和支持者用于袭击那些会比在阿富汗更引人注目的地方，因为基地组织的鲜明特征会在阿富汗叛乱的极端混乱状态中丧失。

(b) 其他外国战斗人员

39. 基地组织制裁名单上的其他团体成员继续在阿富汗战斗，其中包括土耳其人、德国人和其他欧洲人，他们往往与伊斯兰圣战组织(QE. I. 119. 05)有关联。另外，还有与“高加索酋长国”(QE. E. 131. 11)有关联的车臣人。乌兹别克斯坦伊斯兰运动的乌兹别克人，以及来自中亚属于“东突厥斯坦解放组织”(QE. E. 88. 02)等团体的其他人，也一直活跃在阿富汗/巴基斯坦边境两边的地区。但是，除了中亚人之外，这些战斗人员通常都是决定前往阿富汗打战，但在战略上大多不知道去何处和为何而战的人。虽然他们可以被统称基地组织的同伙，实际上，他们在阿富汗期间可能根本没有与基地组织领导人联系过。乌兹别克斯坦伊斯兰运动是唯一在阿富汗有大量人员的团体，特别是自 2007 年以来，当地反对派迫使他们离开南瓦济里斯坦。

(c) 伊斯兰党(吉尔布丁)

40. 吉尔布丁·希克马蒂亚尔是基地组织制裁清单上的唯一阿富汗领导人。³⁵ 他领导伊斯兰党的一个派别，有很长一段血腥的机会主义的历史，他的一生大部分时间是在阿富汗为获得政治优势而战。希克马蒂亚尔总是利用任何一方打击另一方，因此，他曾与塔利班和基地组织结盟。然而，塔利班在声明中经常批评他的行为，并拒绝他参与构建该国未来的努力。2010 年和 2011 年，塔利班与希克马蒂亚尔部队之间发生几次武装冲突和相互暗杀。³⁶ 尽管他是阿富汗籍，希克马蒂亚尔被列入基地组织制裁名单，因为他的恐怖活动虽然是局部的，却是不分对象的。而且，他在过去曾与基地组织领导人有密切关系。毫无疑问，考虑到他最有可能获得利益的地方，2010 年以来，希克马蒂亚尔一直强调他在阿富汗取得的成绩，并不再强调他与基地组织的关系。³⁷

(d) 基地组织在巴基斯坦的同伙

41. 基地组织制裁名单上有几个基地设在巴基斯坦的团体，它们派遣成员到阿富汗训练或作战。然而，这些团体均没有将阿富汗作为其活动的主要地区。巴基斯坦塔利班运动尤其如此，它已下令其成员不在阿富汗打战。对塔利班与基地设在

³⁵ 名单上另外三人是在阿富汗出生或有阿富汗国籍。

³⁶ 在阿富汗巴格兰、瓦尔达克、卡比萨和拉格曼等省。

³⁷ 自 2010 年以来，希克马蒂亚尔一直与阿富汗政府代表进行谈判。

巴基斯坦的团体之间的联系所做的分析结果是复杂的，因为当在巴基斯坦招募士兵的团体发现它们的新成员不想对自己的国家作战时，这些团体往往将这些成员送到哈卡尼网络，以便部署到阿富汗。同样，据报，拉什卡-塔伊巴组织等团体将新兵送到阿富汗训练，圣战者运动等团体则直接参与作战行动。

五. 双重列名的后果

42. 为了注意到塔利班与基地组织有关的恐怖分子之间的联系，1988 委员会和基地组织制裁委员会有权决定是否将姓名列入这两个委员会的名单。³⁸ 虽然这肯定会引起国际社会关注那些均可在两个委员会列名者之间的联系，监察组建议委员会在采取这种作法之前考虑以下意见。

43. 首先，目前这两份名单尚没有重叠，因此，能在对阿富汗和平、安全和稳定构成威胁的有关方面，与那些因他们是基地组织的成员或同伙而对国际和平和安全构成更广泛威胁的有关方面之间进行有效区分。虽然基地组织可能会将阿富汗视为与其敌人对抗的一个重要地方，其重心仍然放在别处。而塔利班及其对阿富汗和平、稳定和安全构成威胁的同伙可能同情基地组织的行动纲领，但他们的主要目标仍然是在当地。

44. 其次，如果将 1267 委员会名单分成两部分的目的之一，是为了强调和利用塔利班和基地组织之间战略和战术的差异，双重列名可能会破坏这种目的。正如国际行动可能会分化基地组织和塔利班，也可能把他们推到一起。双重列名给人的印象是，尽管 1267 名单分成两部分，安理会仍然认为塔利班与基地组织之间没有根本的区别。

45. 第三，从 1988 名单中除名的标准，现在与从基地组织制裁清单上除名的标准不同。阿富汗政府与叛乱分子之间的和解条件载于 2010 年 7 月 20 日发表的《喀布尔公报》，³⁹ 其中包括放弃暴力，与国际恐怖组织没有任何联系，并尊重阿富汗《宪法》，这些条件是基地组织的任何成员或支持者均无法满足。双重列名将更难以有效除名，并将使得那些在 1988 名单上列名者不愿意加入政治进程。

46. 第四，另外，安理会第 1988(2011) 号决议允许阿富汗政府在准备提交给委员会的列名和除名意见书方面发挥重要作用。这突出表明该决议规定的制裁制度是以阿富汗为中心的，迄今为止在 1988 名单上的所有人均是阿富汗籍。双重列名

³⁸ 两个委员会双重列名的例子包括在基地组织制裁委员会名单和索马里与厄立特里亚冲突制裁名单上均有两个人的姓名：Hassan Dahir Aweys (QI. D. 42. 01) 和 Hassan al-Turki (QI. A. 172. 04)。

³⁹ 可参阅 <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/Kabul%20Conference%20Communique.pdf>。

将减少安理会第 1988 (2011) 号决议给予阿富汗政府在这些列名中的重要作用。这也会使得阿富汗政府更难以利用将名单分成两部分的作法来开展和平进程。

47. 阿富汗政府为促进和平与和解而任命的高级和平委员会认为，所有阿富汗武装分子只能根据 1988 制度列名。⁴⁰ 虽然该委员会承认，有些武装分子可被认为构成全球性恐怖威胁，它仍然认为，应当给予 1988 委员会规定的新制度一个机会，看它能否使得一些阿富汗人放弃支持基地组织。

48. 高级和平委员会还担心，双重列名一些阿富汗人会使得他们获得国际地位，并帮助他们吸引更多的新兵，而不是只将他们视为阿富汗叛乱分子。委员会成员建议，允许有更多时间来审视那些可能有资格双重列名者对于分开列名作法的反应，并建议采用一个定期评估制度。

49. 第五，双重列名的威胁可能会比被列名的实际影响更大。事实上，在 1988 名单上的人可能会受以下最后通牒的影响，即除非他们立即改变行为，而且可以核实这种变化，否则他们的名字将被添加到基地组织制裁名单上。在这种情况下列名会有一个列名的理由，而且可以倣效尤。

50. 第六，只要制裁制度是为了促进改变行为，双重列名将使得除名的情况复杂化。如果基地组织制裁委员会决定从基地组织制裁名单中删除也出现在 1988 名单上的姓名，该委员会不需要通过任何额外的过程以解除所有制裁。正如阿富汗政府在从基地组织制裁名单中除名不能发挥任何作用一样，监察员在 1988 名单方面也没有任何任务规定。这两个委员会均不应该决定一个委员会的除名程序应比另一个委员会的程序更优先。

51. 第七，如果上述两个委员会决定将一个或多个姓名列入两份名单中，将不可避免地会引起许多猜测，为什么这些姓名而非他人的姓名被选中，以及为什么这些个人或团体被明确排除在阿富汗政治进程外或包含在该进程中。

52. 第八，这两个制裁制度要求各国对那些出现在任一名单者实施相同措施。列入第二个名单不会对他们的活动增加任何进一步限制，只会产生象征性的效果。

六. 建议

53. 因此，监察组提出以下建议：

(a) 除非有明确、显然和实际的好处，委员会应避免同意双重列名；

⁴⁰ 根据 2011 年 9 月与监察组的讨论。

(b) 按照相关的列名标准，列入 1988 名单者，应仅具有与阿富汗目标有关的个人、团体或实体，而列入基地组织制裁名单者，应与更广泛的目标有关的个人、团体和实体，甚至应该包括与阿富汗有关的目标；

(c) 除非相关的活动显然主要是为了支持基地组织，所有有资格列名的阿富汗国民应列入 1988 名单；

(d) 如果某会员国向两个委员会提交一个关于相同姓名列名的建议，这两个委员会主席应与委员会成员协商，决定相关活动是否更多涉及阿富汗或基地组织的全球目标，并只在最合适的委员会中审议该建议；

(e) 这两个制裁委员会应考虑将一个姓名从一个名单移到另一个名单，而无需通过列名和除名过程的程序。这能迅速将某人的姓名从 1988 名单转移到基地组织制裁名单，如果此人拒绝放弃对基地组织的支持来反对阿富汗的政治进程；

(f) 在其中一个名单上列名可提及更广泛的同伙，但委员会应要求监察组修订列入这两个名单的列名理由简述，以确保它们正确反映安理会第 1988(2011) 号和第 1989(2011) 号决议规定的列名标准；

(g) 1988 委员会应要求阿富汗政府和监察组定期审查 1988 名单上的人与基地组织制裁名单上的人之间现有的联系，并提请委员会注意任何重要的信息。

附件

2010 年 1 月至 2011 年 9 月中旬打死和逮捕的外国战斗人员

表 1
外国战斗人员在阿富汗发生的事件^a

年份	逮捕	打死
2007	149	108
2008	90	184
2009	30	100
2010	111	98
2011 (9 月中旬)	68	92

表 2
2010 年 1 月至 2011 年 9 月按省份划分打死和逮捕外国战斗人员^b 和基地组织人员^c

省份	逮捕的外国 战斗人员	打死的外国 战斗人员	打死的基地 组织人员	逮捕的基地 组织人员
巴达赫尚	4	0		
巴尔赫	1	0		1
巴米扬	2	0		
法拉	1	1	1	
法里亚布	0	5		
加兹尼	40	16		8
赫尔曼德	7	20		
赫拉特	0	3		
喀布尔	8	0		
坎大哈	17	4	1	2
卡皮萨	0	4		
霍斯特	13	6		2
库纳尔	0	5	17	2
昆都士	5	19	3	
拉格曼	8	4		

^a 监察组对联合国安全和安保部与阿富汗在 2007 年至 2011 年编写的每日安保报告的分析。

^b 监察组对联合国安全和安保部与阿富汗在 2010 年至 2011 年编写的每日安保报告的分析。

^c 根据 2010 年 1 月至 2011 年 9 月国际安全援助部队新闻发布稿的数据。

省份	逮捕的外国 战斗人员	打死的外国 战斗人员	打死的基地 组织人员	逮捕的基地 组织人员
洛加尔	4	4		
楠格哈尔	19	1	3	3
尼姆鲁兹	0	6		
努里斯坦	9	35		
帕克提卡	0	25		
帕克蒂亚	7	12	1	
帕尔旺	3	0		
塔哈尔	1	0	2	2
乌鲁兹甘	7	3		
瓦尔达克	4	4		
扎布尔	19	13	10	2
共计	179	190	38	22

表 3

2010 年 1 月至 2011 年 9 月打死和逮捕外国战斗人员和基地组织人员的分布地图
在阿富汗打死和逮捕外国战斗人员和基地组织人员情况 (2010 年 1 月至 2011 年 9 月)

Data source: UNDSS-Afghanistan daily reports and ISAF Joint Command daily operational updates analyzed by the Monitoring Team

Date: 18 September 2011

Disclaimer: The boundaries and names on the map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.

