



安全理事会

Distr.: General
5 November 2014
Chinese
Original: English

2014 年 11 月 4 日澳大利亚常驻联合国代表给秘书长的信

谨通知你，安全理事会定于 2014 年 11 月 19 日星期三举行高级别会议，主题为“恐怖主义行为对国际和平与安全的威胁：国际合作打击恐怖主义和暴力极端主义”。随函附上概念说明(见附件)供讨论参考。

请将本函及其附件作为安全理事会的文件分发为荷。

常驻代表

加里·昆兰(签名)



2014 年 11 月 4 日澳大利亚常驻联合国代表给秘书长的信的附件

安全理事会公开辩论恐怖主义行动对国际和平与安全的威胁：国际合作打击恐怖主义和暴力极端主义

澳大利亚外交部长将以安全理事会轮值主席的身份，主持召开高级别公开辩论，主题是国际合作打击恐怖主义，包括应对外国恐怖主义战斗人员、暴力极端主义、基地组织和伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)相互联系的威胁。

安理会一致通过的第 2170(2014)和 2178(2014)号决议，加强了国际反恐框架，以更广泛地应对伊黎伊斯兰国和努斯拉阵线及外国恐怖主义战斗人员现象日益严重的威胁。这场辩论将在安理会第 2170(2014)和 2178(2014)号决议所要求的报告的基础上，借鉴会员国在执行工作中的实际经验，明确具体的后续行动，以：

- (a) 通过合作、信息共享和明确最佳做法等，帮助会员国更加有效地应对外国恐怖主义战斗人员、暴力极端主义的挑战；
- (b) 通过能力建设，并通过对新出现的人员和资金来源实施的制裁提高安全理事会反恐措施的效力；
- (c) 加强联合国应对恐怖主义和极端主义的战略能力和协调。

背景介绍

基地组织运动仍然是国际安全面临的最严峻挑战之一。基地组织运动在过去十年中不断变化，从单一分级结构的恐怖主义组织发展成为一个相互关联但又基本自主并在许多区域开展活动的团体网络。非洲的一些恐怖主义团体主要以其偏重民族主义的议程开展行动，在名称、思想和战术方面与基地组织日趋一致。和基地组织其他附属和分支团体一样，伊黎伊斯兰国和努斯拉阵线对各区域越来越多的国家构成威胁，其采取的手段有全球招募网络，在线宣传极端主义思想，从石油和其他经济资源的贸易、绑架勒索和敲诈等多种非法来源并从心甘情愿的捐助方得到大量资金。

跨国恐怖主义团体的威胁在过去一年中有所加剧，外国恐怖主义战斗人员现象是其中的唯一因素，但却是一个会立即产生长期后果的重要因素。战斗人员的流入加强了伊黎伊斯兰国和努斯拉阵线，改变了伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国冲突的发展，提升了冲突的程度。外国恐怖主义战斗人员并协助与基地组织有关的团体利用和加剧世界其他地区的冲突，比如在利比亚、阿拉伯半岛、马格里布地区和非洲之角，外国恐怖主义战斗人员还有可能带着战斗经验从一个冲突转移到另一个冲突。

与地方人员相比，招募的外国人员往往从事暴力程度更高的行动，他们加大了行动取胜的可能。目前，恐怖主义分子，包括外国恐怖主义战斗人员的平均年

龄大大低于以前的恐怖主义分子，多数还不到 20 岁。因特网和社交媒体有助于扩大激进化的范围。恐怖主义团体并利用上述平台，通过日益野蛮的行径吸引公众的注意力。

《联合国全球反恐战略》第四次审查于 2014 年 6 月进行，会员国对越来越多的国际人员，包括外国恐怖主义战斗人员进入恐怖主义组织及其对全体会员国的威胁一致表示关切。不仅存在战斗人员影响当今冲突的短期威胁，还存在返回原籍国或原居住地或前往第三国从事恐怖主义活动的中长期威胁。外国恐怖主义战斗人员的“横向威胁”并不局限于某个区域和某个国家集团。全世界超过 80 个国家，包括从未经历过与基地组织有关挑战的国家的国民和居民，正在加入外国恐怖主义战斗人员的行列或为其提供支持。外国恐怖主义战斗人员问题对第三国，包括过境国的安全产生了深刻影响。许多外国恐怖主义战斗人员利用非正规和非法的移民程序或人口贩运活动，继续在各地轻易、快速地转移。

防止旅行的切实行动

安全理事会第 2170(2014)和 2178(2014)号决议载有协助会员国应对境内外国恐怖主义战斗人员的措施，以及有助于防止外国恐怖主义战斗人员跨越国界的适当措施，包括数据收集和基于证据的旅行和筛查程序。安全理事会关于基地组织及关联个人和实体的第 1267(1999)和 1989 (2011)号决议所设委员会最近的列名显示，会员国可以利用联合国对基地组织实施的制裁防止和跟踪外国战斗人员、招募者和协助者的旅行。安理会第 2170(2014)和 2178(2014)号决议确认，各国应改善国际、区域和次区域合作，防止外国恐怖主义战斗人员旅行，包括通过身份信息和旅行模式共享；防止恐怖主义分子利用技术、通信和资源煽动恐怖主义行动；并确保对其提起诉讼。安理会还确认，必须建设国家能力，防止和禁止外国恐怖主义战斗人员在陆地和海上，特别是在冲突区邻国的跨界旅行。

联合国系统、其他国际实体和区域组织可以在促进跨界合作、调动和提供技术援助方面发挥关键作用。第 2170(2014)和 2178(2014)号决议还着重指出，安理会应采取行动，监测其为应对恐怖主义不断变化的威胁所采取措施的效力。

反击恐怖主义言论和极端主义思想

正如 9 月安全理事会首脑会议强调指出，有效应对恐怖主义，包括外国恐怖主义战斗人员的威胁，就要采取包括各种战略在内的综合举措，打击暴力极端主义和作为恐怖主义基础的极端主义思想。第 2178(2014)号决议和 6 月进行的《联合国全球反恐战略》的第四次审查，都呼吁会员国进一步采取行动，在第 1624(2005)号决议的基础上制定打击暴力极端主义的战略。

激进化是恐怖主义的前体，激进化的产生具有复杂和多层面的原因，因此必须制定复合、多层面的战略加以应对。在制定有效国家战略方面的严峻挑战包括：(a) 获得借以认识激进化和招募规模和原因的数据；(b) 建立利用民间社会力量的

有效社区机制；(c) 在影响青年，特别是具有被招募风险的青年的平台上反击恐怖主义的言论；(d) 在监狱和社区开展去激进化运动；(e) 协调国际、区域和次区域的反击言论和干预措施。寻找最佳做法和经验教训，比以往任何时候都更加重要。比如，人们日益认识到，有效的应对战略应该包括强大的法律；政府诸多社会和安全机构之间的大力协调；动员教育工作者、社会工作者、宗教学者和社区共同参与预防举措，并应特别发挥妇女作为变革推动者的作用。

联合国在全球打击恐怖主义和极端主义思想方面可以发挥核心作用。联合国有助于加强国家、区域和国际合作与能力。2001 年以来，联合国总部的反恐技术援助大幅增加，但是反恐方面的专长和方案仍然有限。此外，联合国维持和平、建设和平和冲突预防等和平与安全行动，必须考虑到恐怖主义和极端主义正在影响和改变许多冲突的实际情况。联合国也曾遭到恐怖主义袭击，派驻马里和戈兰高地的维和行动最近就发生了这种事件，对部队保护产生了影响。把恐怖主义和极端主义的预防措施纳入联合国议程主流，需要在这些方面采取更为协调一致的办法。为了提高打击恐怖主义威胁扩散的效力，联合国必须加强一体化，应对人们成为恐怖主义分子的条件和促成因素。这将要求我们应对使人们容易接受极端主义分子利用的政治、经济和社会条件，并用联合国的合法性来反击极端主义的言论。

在联合国系统内部倡导打击极端主义，有助于利用内部的能力和现有活动，加强协调一致，提高宣传效力，以此减少极端主义。这种倡导还可以为联合国外地特派团调整极端主义应对战略建言献策。

公开辩论

为了给主题讨论提供参考，联合国秘书长将向安理会及成员通报最新情况，内容涉及恐怖主义威胁、跨国恐怖主义网络对冲突的影响以及联合国的应对之策。根据第 2170(2014)和 2178(2014)号决议的要求，安全理事会第 1267(1999)和 1989(2011)号决议所设委员会主席将报告外国恐怖主义战斗人员威胁的初步分析以及人员、资金和武器的来源。反对恐怖主义委员会主席将报告能力差距初步分析，以及委员会及执行局在第 1373(2001)和 1624(2005)号决议的基础上，在明确最佳做法和促进技术援助以加强执行方面开展的工作。随后，将邀请安理会成员和会员国发言。

鉴于时间限制，会员国不妨在发言中重点阐述以下部分内容：

- **本国执行打击暴力极端主义和极端主义思想方案的经验。**方案重点是打击激进化还是去激进化？执行工作中的挑战？方案如何调动民间社会、宗教和传统领袖及行业参与？动员社区参与是否需要脱离政府？执行方案前是否对激进化的发展过程和渠道进行过实证研究？是否评估过方案的效力？区域和国际制定的反击言论是否取得了实效？

- **收集数据和监测方案防止外国恐怖主义战斗人员旅行和过境的经验。**采用了何种方法？收集了何种数据？数据收集如何与边界控制挂钩？如何与政府机构、双边伙伴和民间社会共享信息？信息收集是否一定要得到法律法规的支持？双边和国际安排是否在禁止旅行的共同努力中发挥了效力？因特网和社交媒体上的招募行动是否纳入了各项战略？
- **联合国实体在支持国际应对恐怖主义和暴力极端主义方面具有比较优势的领域。**在与各国的战略沟通和支持方面是否存在差距？为弥补差距可以作出何种改进？如何改善秘书长特别代表的协调作用？极端主义问题特别代表如何在联合国系统中扮演协调人的角色以加强能力和协调一致，应对作为恐怖主义基础的极端主义思想？如何进一步武装联合国维持和平、建设和平和冲突预防力量，应对恐怖主义和极端主义？联合国如何向区域和次区域组织提供最佳支持？

会上，安全理事会将通过主席声明，明确改进国家间信息共享的实际步骤，以防止恐怖主义分子旅行和对其的资助；应对暴力极端主义和极端主义思想的扩散；加强切断伊黎伊斯兰国、努斯拉阵线和其他基地组织实体资金和人员来源的国际努力；加强联合国在防止恐怖主义和极端主义方面的协调；加强能力建设作。