



## 秘书长关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)对国际和平与安全构成的威胁以及联合国为支持会员国抵御这一威胁所作广泛努力的第十二次报告

### 一. 引言

1. 安全理事会通过第 2253(2015)号决议表示决心应对伊拉克和黎凡特伊斯兰国<sup>1</sup> (伊黎伊斯兰国, 又称达伊沙)及关联个人和团体对国际和平与安全构成的威胁, 并要求我就这一威胁提交一份战略层面的初次报告, 然后每四个月更新一次。安理会在第 2368(2017)号决议中要求我继续每六个月提交一次战略层面的报告, 反映伊黎伊斯兰国对国际和平与安全构成的威胁的严重性, 以及联合国为支持会员国抵御这一威胁所作的广泛努力。

2. 这是就此提交的第十二次报告,<sup>2</sup> 由分析支助和制裁监测组<sup>3</sup> 与反恐怖主义委员会执行局在反恐办公室及其他联合国实体和国际组织的密切协作下编写。

3. 在冠状病毒病(COVID-19)危机期间, 伊黎伊斯兰国构成的威胁有所增加, 今后几个月还可能进一步上升, 在冲突地区是因为疫情的长期影响会被伊黎伊斯兰国有恃无恐的区域分支机构利用, 在非冲突地区则是以疫情期间网络宣传激增所鼓动的袭击为形式。此外, 伊黎伊斯兰国在今后一年可能会恢复策动国际袭击的能力。解决包括外国恐怖主义作战人员在内的伊黎伊斯兰国作战人员及其在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的家属的长期问题, 仍然是国际和平与安全领域一项紧迫的战略要务。

<sup>1</sup> 列名为伊拉克基地组织(QDe.115)。

<sup>2</sup> 见 S/2016/92、S/2016/501、S/2016/830、S/2017/97、S/2017/467、S/2018/80、S/2018/770、S/2019/103、S/2019/612、S/2020/95 和 S/2020/774。

<sup>3</sup> 安全理事会关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织和塔利班及关联个人和实体的第 1526(2004)和 2253(2015)号决议所设分析支助和制裁监测组。



## 二. 威胁评估

### A. 威胁概览

4. 2020年下半年，COVID-19大流行继续影响恐怖主义趋势。尽管2019年伊黎伊斯兰国在领土上被击败，但其大量残余势力仍然令会员国关切，据评估，外国恐怖主义作战人员是一个重大、长期和全球性的威胁。国际社会尚未系统地解决伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内对涉嫌或被认为与恐怖主义有关联的个人(仍包括许多外国恐怖主义作战人员及其家属)的不稳定关押安排。有几个会员国评估认为，这个问题得不到解决，最终会增加威胁。

5. 一些会员国注意到伊黎伊斯兰国对疫情的反应有了微妙的变化，鉴于这一病毒的普遍影响，该团体在宣传材料中将其描绘成“神对傲慢和不信仰的惩罚”的既定说法已越来越难以立足。伊黎伊斯兰国继续鼓动趁敌人分散注意力和反恐防御可能受到损害之机发动袭击。但是，3月在伊黎伊斯兰国首次讨论的将病毒武器化的想法似乎并没有成为可行的计划。<sup>4</sup> 总体而言，会员国评估认为，伊黎伊斯兰国未能制定出有目的性的战略来利用这一疫情，而其发送的信息仍然是一种缺乏实际重点的憧憬。

6. 在非冲突地区，为遏制病毒传播而限制行动和集会，继续使伊黎伊斯兰国作战人员和其他恐怖分子难以出行、聚集或增加收入。根据限制的种类和级别，接近潜在目标的机会已经减少，在完全封锁的情况下，公共目标仍然基本上不可接近。伊黎伊斯兰国依旧缺乏对外行动能力，疫情进一步减少了发动高影响力袭击的机会。在非冲突地区，鼓动袭击将是今后一年的主要风险，频繁的低伤亡袭击可能会产生很大的累积心理影响。

7. 由于人们花越来越多时间呆在家中和网上，易受伊黎伊斯兰国宣传和煽动影响的个人就面临更大的风险。与此同时，疫情的社会经济代价和政治影响加剧了恐怖分子激进化的驱动因素，会使得长期威胁更为严峻。这些因素会引致“蓄势待发”效应，当与疫情有关的限制在各类地点有所放松时，就会突然出现一连串的袭击。

8. 在冲突地区，尽管有疫情，恐怖分子仍保持着同样的出行和行动能力。2020年下半年，伊黎伊斯兰国在非洲一些受冲突影响的国家特别活跃。尽管在阿富汗遭遇挫败，伊拉克和黎凡特伊斯兰国-霍拉桑(伊黎伊斯兰国-霍拉桑)(QDe.161)仍不断利用阿富汗和平进程中的困难。伊黎伊斯兰国继续将其复苏的主要希望寄托在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内其核心行动区的持续不安全上。

9. 据评估，阿米尔·穆罕默德·赛义德·阿卜杜勒-拉赫曼·穆拉(QDi.426)自2019年底成为领导人以来，并没有改变伊黎伊斯兰国的战略方向。会员国的反恐行动抑制了他的指挥和控制能力，这反过来又促使伊黎伊斯兰国核心团队给予区域分支机构进一步的自主权，并加强了该团体所谓各省总署的作用。各省总署可

<sup>4</sup> 会员国提供的信息。

被证明是恢复伊黎伊斯兰国对外行动能力的关键，会员国预计这可能会在 2021 年发生，将部分取决于区域分支机构效率和互操作能力。随着伊黎伊斯兰国渗透到各类冲突地区，并进一步破坏这些地区的稳定，同时利用当地的弱点，它将有更多的能力和选择向非冲突地区发出外部威胁。

10. 伊黎伊斯兰国领导人保持了避免直接交流的政策。虽然这样做保护了他的人身安全，但一些会员国评估认为，他有可能失去世界各地支持者的兴趣。他的发言人阿布·哈姆扎·库雷希(未列名)在过去一年发布了四次广播讲话，但这被认为是一个糟糕的替代办法。10 月 18 日，该发言人的指令暴露了他的沮丧，他要求支持者减少上网时间，并增加时间开展攻击、越狱和其他行动。他点明基地组织、塔利班和会员国是高影响力袭击的主要目标。

#### 1. 伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内的伊黎伊斯兰国作战人员及其家属

11. 据会员国评估，包括外国恐怖主义作战人员在内的伊黎伊斯兰国作战人员的潜在威胁以及他们在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国东北部流离失所者营地的家属所面临的风险都越来越严重，也越来越被忽视。这包括可能从关押设施中逃脱，而且会因为 COVID-19 暴发后的混乱和骚乱而加剧。有几个会员国预计这一局势将对全球、特别是其他冲突地区产生长期安全影响，并继续敦促根据个案情况进行遣返，以便对他们进行起诉和改造并使他们重返社会。

12. 会员国评估认为，伊黎伊斯兰国将难以复制帮助基地组织在伊拉克死灰复燃的“打破墙壁”运动，因为它无法轻易获得和吸收大量逃亡者。尽管如此，伊黎伊斯兰国发言人仍在 10 月 18 日的声明中强调了该团体 2019 年优先考虑这一做法的政策。因此，在 2020 年 8 月伊黎伊斯兰国-霍拉桑于阿富汗贾拉拉巴德煽动的越狱宣传和破坏性影响的鼓动下，预计伊黎伊斯兰国在未来一年将重新注重提高其策动越狱和援助逃犯的能力。伊黎伊斯兰国也已意识到，COVID-19 的任何潜在暴发及其导致的关押设施动乱都会带来宣传上的共鸣。

13. 据会员国认为，在伊黎伊斯兰国作战人员及其家属和其他被怀疑或被认为附属于伊黎伊斯兰国的个人所在的流离失所营地和关押设施中，特别是在阿拉伯叙利亚共和国东北部，恐怖主义威胁可能正在酝酿。据报告，在霍尔营地发生了许多激进化、筹资、培训和煽动对外行动的事件，那里仍有大约 6.5 万人，远远超出了预期收容能力。伊黎伊斯兰国的支持者称该营地为“哈里发的最后残存。”自 2019 年底以来，事实上的地方当局发现更难维持营地和设施的安全，霍尔尤其如此。与此同时，警卫人数从 2019 年年中的 1 500 人减少到 2020 年底的 400 人。<sup>5</sup> 在阿拉伯叙利亚共和国东北部的营地中仍有大约 2.75 万名外国儿童，包括大约 8 000 名非伊拉克儿童，其中 90% 不满 12 岁。霍尔营地面向非伊拉克籍外国人的附属区收留了 7 000 多名儿童，据报告，一些儿童是按照未来的伊黎伊斯兰国特工人员进行培养。<sup>6</sup>

<sup>5</sup> 会员国提供的信息。

<sup>6</sup> 会员国提供的信息。

14. 11月，据一个会员国报告，约有1.1万名男性伊黎伊斯兰国作战人员被关押在阿拉伯叙利亚共和国东北部，其中包括大约5000名叙利亚人、1600名伊拉克人、1700名已知国籍的外国恐怖主义作战人员和大约2500名未知国籍者。关押他们的简易和改建设施从人道主义和安全角度看往往不合适，如何对他们进行司法处理也仍然不清楚。据报告，胡里营地收留了100名男童。会员国感到关切的是，2020年在哈塞克监狱发生的几次骚乱很容易在该设施或其他地方再次发生。

15. 面向境内流离失所者的罗杰设施于7月完成扩建，收容能力倍增至4000人。一些外国妇女从霍尔附属区转入罗杰设施，据报许多人不太愿意。罗杰设施的安保相比其他地点更加有效，据一个会员国报告，协助逃往安全地点的费用约为1.4万美元，相比之下，逃离霍尔营地的费用约为3000美元。

## 2. 伊黎伊斯兰国的财源

16. 在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国开展业务的伊黎伊斯兰国基层小组继续通过敲诈当地居民或类似犯罪活动、从国外汇款以及据信仍在该团体领导层控制下的现金储备为其业务提供资金。由于该团体现在不再控制任何领土，此类储备的方位和价值难以评估。据估计，伊黎伊斯兰国以前有大约1亿美元储备。

17. 据会员国一致报告，资金通过各种方法流向流离失所者营地中的伊黎伊斯兰国家庭成员。大多数涉及向邻国金融机构或货币服务企业汇款，这些汇款随后被快递到阿拉伯叙利亚共和国或通过非正式金融网络寄送。

18. 最近几个月来，关于在阿拉伯叙利亚共和国使用加密货币的报告有所增加。不断有报告称，恐怖分子或其家属试图通过加密货币钱包地址筹集资金。疫情还被那些试图从出售个人防护设备中获利的人所利用。有一个国家指控一名据报的伊黎伊斯兰国协助者经营一个声称出售N-95口罩的网站。

## B. 区域事态发展

### 1. 中东

19. 伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国仍然是伊黎伊斯兰国各项目标的首要聚焦点。该团体保持着以基层小组暗地策划长期叛乱的形式。中央领导层给予这些基层小组很大程度的战术自主权。伊黎伊斯兰国有能力承受在农村和沙漠地区的打击，在城市地区相对较弱，特别是在伊叙边境地区以及哈姆林山脉沿线的迪亚拉、基尔库克和萨拉赫丁省。同样，伊黎伊斯兰国作战人员在边境叙利亚一侧的代尔祖尔及周边也能自由行动。据会员国报告，伊黎伊斯兰国与两国边境一带的走私者有接触。

20. 据信仍有大约1万名伊黎伊斯兰国作战人员活跃在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国，其中大多在伊拉克。不过，随着伊拉克安全部队能力的增强，预计伊黎伊斯兰国在该国的行动将被遏制。为数不多的外国恐怖主义作战人员仍活跃在这个伊黎伊斯兰国核心冲突区。会员国评估认为这些因素已被新环境中的家庭及其他联系所同化，并注意到现在很少有人选择离开该地区。对于被关押的作战人员，

会员国仍然担心他们有可能从关押设施中获释，并重新加入伊黎伊斯兰国或离开该地区。

21. 阿拉伯叙利亚共和国西北部的伊德利卜地区被竞争团体“沙姆解放组织”<sup>7</sup>所控制，但仍然是伊黎伊斯兰国一个重要的便利和过境点。据会员国报告，一些伊黎伊斯兰国领导人及其家属继续藏匿在该地区，这也为寻求离开阿拉伯叙利亚共和国前往土耳其的伊黎伊斯兰国成员提供了最安全的入境点。

22. 7 月和 8 月，针对伊拉克和黎凡特伊斯兰国也门分支(伊黎伊斯兰国也门分支)(QDe.166)的反恐行动导致其多名领导人死亡，包括其头号人物阿布·瓦利德·阿达尼和爆炸物专家阿布·苏莱曼·阿达尼。因此，伊黎伊斯兰国也门分支目前正经历一个战术恢复期。

## 2. 非洲

23. 在利比亚，由联合国推动的利比亚内部对话进程取得了积极进展，包括双方于 10 月 23 日通过了停火协议。实现进一步稳定将减少该国恐怖主义团体未来死灰复燃的风险。伊拉克和黎凡特伊斯兰国利比亚分支(伊黎伊斯兰国利比亚分支)(QDe.165)继续衰落，特别是会员国确认其领导人阿布·阿卜杜拉·利比(又名阿布·穆阿兹·提克里蒂或阿卜杜勒卡迪尔·纳吉迪)于 9 月 15 日在塞卜哈死亡。不过，伊黎伊斯兰国利比亚分支的一个作战人员小分队仍存在于该国南部，而且据报该团体继续在北部一些沿海城镇保留着潜伏小组。

24. 安萨尔·拜特·马克迪斯于 2014 年宣誓效忠伊黎伊斯兰国，面对埃及安全部队越来越多的军事施压，他有一支估计人数在 500 至 1 200 人之间的作战人员小分队仍活跃在西奈半岛东北部。该团体主要使用简易爆炸装置，对检查站、军事设施和重要基础设施发动零星袭击。埃及评估认为，该团体只在当地活动，与伊黎伊斯兰国核心团队或其他分支没有财务、业务或组织联系。

25. 在摩洛哥，受伊黎伊斯兰国鼓动的基层小组已经在丹吉尔和泰图安等多个城镇被瓦解。10 月 27 日，一个被关押在提夫莱监狱的此类基层小组头目杀害了一名狱警。这些小组由“沮丧旅行者”组成，他们无法在核心冲突区加入伊黎伊斯兰国，而是宣誓效忠伊黎伊斯兰国，并策划使用简易爆炸装置在当地发动袭击。

26. 伊黎伊斯兰国西非分支主要通过“大撒哈拉伊斯兰国”(QDe.163)、“伊斯兰国西非省”(QDe.162)和“致力传播先知教导及圣战人民军”(俗称“博科圣地”)(QDe.138)开展活动。在萨赫勒，大撒哈拉伊斯兰国在与基地组织附属的“伊斯兰人民圣战者组织”(QDe.159)交战和遭遇强有力的反恐行动后部队大幅减员，但据信其指挥和控制结构保持不变。2020 年底，这些团体在利普塔科-古尔马地区多次袭击军队和平民，显示了他们的复原力和适应性。在乍得湖盆地地区，伊斯兰国西非省和博科圣地都保持了行动水平。据评估，伊斯兰国西非省因为与核

<sup>7</sup> 列名为黎凡特人民支持阵线(QDe.137)。

心冲突区伊黎伊斯兰国领导层的紧密联系而受益，这已反映在该团体的媒体和宣传中。

27. 2020年下半年，“伊斯兰国中部非洲省”在刚果民主共和国和莫桑比克的分支加强了行动。该团体正成为一个强大的伊黎伊斯兰国分支，拥有先进的战术和能力，最近的成功行动更是给了它胆量。据会员国报告，招募、占领城镇、破坏财产和平民多人伤亡的情况都有所增加。伊斯兰国中部非洲省加强并协调了高影响力的常规袭击，有时是同时针对多个目标，包括10月14日在莫桑比克发动两次袭击的同时又第一次越境侵入坦桑尼亚联合共和国。

28. 鉴于近期袭击显示作案手法有明显相似之处，会员国评估认为，伊斯兰国中部非洲省各分支之间很可能有协调和技能转让活动。有一个会员国指出，伊黎伊斯兰国核心团队控制和指挥伊斯兰国中部非洲省的袭击并汇付资金。例如在9月，伊黎伊斯兰国核心团队就通过伊黎伊斯兰国网络和索马里及一些东非国家的同情者提供了资金支持。<sup>8</sup>

29. 伊黎伊斯兰国在索马里的分支机构持续进行招募和培训，并在其他活动的同时发动小规模袭击。一些会员国评估认为，伊黎伊斯兰国在索马里的分支仍然是伊斯兰国中部非洲省各分支的后勤中心(见S/2020/717，第48段)。在本报告所述期间，该团体的工作重点是培训新人，并向伊斯兰国中部非洲省各分支提供意识形态指导和指挥。会员国注意到，后备培训员和战术特工人员被派去支持在刚果民主共和国和莫桑比克的行动。

30. 在莫桑比克，认同伊斯兰国中部非洲省的非国家武装团体构成越来越强大的威胁，在北部德尔加杜角省发动了不分青红皂白的报复性袭击。他们在伊斯兰国中部非洲省的旗帜下将行动扩大到更多的地区和省份，显示了夺取更多地方和增强行动能力的战略意图，包括冒着政府军持续开展的军事行动，夺取并持续控制莫辛博阿-达普拉亚港。

31. 伊黎伊斯兰国中部非洲省在刚果民主共和国贝尼及北基伍省和伊图里省其他地点发动的几次袭击中继续部署先进能力，通过攻击硬体军事目标来支持军事行动，并取得了一定的成功，其间还缴获了刚果民主共和国军队的武器装备。该团体试图占领更多地点并建立新的基地。会员国注意到了伊黎伊斯兰国中部非洲省使用常规武器和简易爆炸装置的新趋势。10月，伊黎伊斯兰国中部非洲省向贝尼的康巴伊中央监狱发起猛攻，以解救其特工人员。据报有1000多名囚犯逃跑，其中包括大约200名伊黎伊斯兰国中部非洲省特工人员和助推者。

### 3. 欧洲

32. 在欧洲，受伊黎伊斯兰国鼓动的单个攻击者带来的内源性威胁依然存在。据评估，2020年下半年在几个西欧国家发生的一连串袭击事件就有一部分是受伊黎伊斯兰国鼓动，有些事件经调查还发现，基地组织是关键的助推者。其中包括9月25日在巴黎《查理周刊》前办公室附近发生的持刀袭击事件，10月4日在德

<sup>8</sup> 会员国提供的信息。

国德累斯顿发生的一起涉嫌刺伤事件，10月16日一名中学教师在巴黎郊外被斩首，10月29日在法国尼斯一座大教堂发生的刺杀事件，11月2日在维也纳发生的枪击事件造成四人死亡，以及11月24日在瑞士卢加诺发生的另一起刺伤事件。

33. 法国的袭击者此前并不为执法当局所知。在奥地利发生的枪击事件是由一名男子实施，他因试图前往阿拉伯叙利亚共和国加入伊黎伊斯兰国而被判刑，并参加了一个改造项目。总体而言，这些袭击突显了一些令人担忧的趋势，包括作案手法虽不复杂，却仍有提前作重大规划的证据。在大多数情况下，这些袭击都涉及没有暴力行为迹象的年轻人，但他们的手段极其残忍，特别是在法国杀害学校教师的案件中。这些袭击再次引发了欧洲关于监狱中恐怖分子激进化的挑战、改造和重返社会方案的有效性以及对出狱的恐怖主义罪犯进行监测等问题的辩论。

#### 4. 亚洲

34. 伊黎伊斯兰国-霍拉桑在阿富汗的军事能力下降，包括在楠格哈尔省和库纳尔省，但仍继续表现出复原力。该团体尽管没有能力夺取和控制这些省份的大片领土，却已声称对近期一些高调的袭击负责，包括5月对喀布尔一家妇产医院的毁灭性袭击、8月2日对贾拉拉巴德市监狱的袭击、11月2日对喀布尔大学的袭击以及12月10日在楠格哈尔省杀害一名阿富汗女记者。

35. 据评估，伊黎伊斯兰国-霍拉桑目前在阿富汗有1 000至2 200名作战人员，分布在几个省，<sup>9</sup> 预计在今后的袭击中将继续以喀布尔和各省省会为目标。2020年6月宣布的该团体新领导人沙哈卜·穆哈吉尔据报领导着伊黎伊斯兰国在阿富汗、孟加拉国、印度、马尔代夫、巴基斯坦、斯里兰卡和中亚各国的行动。据说他早些时候就与哈卡尼网络有关联，而且保持着家庭关系。

36. 在南亚，特别是在马尔代夫和斯里兰卡，对伊黎伊斯兰国同情者的在线招募和激进化仍然令人关切，包括通过发布针对追随者的宣传出版物。

37. 伊黎伊斯兰国在东南亚的一些派别也仍然有复原力，特别是在菲律宾南部。这使得该地区当局制定的举措特别紧迫，包括在网上宣传打击暴力极端主义。虽然反恐部队报告称在瓦解一些基层小组和避免迫近的袭击方面取得了成功，但该地区仍在经历由伊黎伊斯兰国发起或鼓动的暴力。

38. 妇女加入伊黎伊斯兰国仍然是东南亚的一个显著趋势，包括在实施自杀式爆炸方面。8月24日，菲律宾发生了两起此类袭击，涉案妇女据信都是阿布沙耶夫集团作战人员的遗孀。10月，菲律宾官员逮捕了一名据称准备发动袭击的妇女。

### 三. 关于应对不断变化的威胁的最新情况

#### A. 概览

39. 自我的上次报告以来，疫情继续对会员国在充分遵守国际法的同时预防和打击恐怖主义以及暴力极端主义潜在蔓延的努力构成重大的战略挑战和实际挑战。

<sup>9</sup> 会员国提供的信息。

会员国和联合国专家还担心恐怖分子可能正寻求利用当前全球卫生危机导致的新的脆弱性，包括为此与有组织犯罪集团结成投机联盟(见 S/2020/754)。长期而言，疫情之后的经济下滑和政府资源转移会削弱国家反恐努力和国际合作与援助。

40. 11月23日，安全理事会关于反恐怖主义的第1373(2001)号决议所设委员会、安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第1267(1999)、1989(2011)和2253(2015)号决议所设委员会以及安全理事会第1540(2004)号决议所设委员会的主席在向安理会作联合通报时强调，尽管疫情带来挑战，而且有许多需要兼顾的优先事项，但反恐必须始终是国际和平与安全议程上的重点。

41. 联合国相关实体继续确保在支持会员国反恐努力方面的业务连续性，包括为此使用远程评估程序、提供在线培训或虚拟和现场相结合的混合式培训、支持各国努力使用创新的信息技术解决方案以及组织虚拟活动。各实体还开展了研究分析，以查明反恐方面的新趋势和新发展，并增加了若干指导工具，以应对紧迫挑战和推广现有良好做法。8月，反恐委员会执行局在一次虚拟公开通报会上介绍了经更新的执行安全理事会第1373(2001)号决议和其他有关决议的技术指南。

42. 7月至12月，联合国全球反恐协调契约各实体以虚拟方式举行了42次机构间工作组会议，继续就一系列优先事项和新出现的反恐问题采取联合能力建设举措。8月，契约协调委员会举行了第五次会议，以加强联合行动，支持在疫情期间均衡实施《联合国全球反恐战略》。

## B. 冲突区的疑似伊黎伊斯兰国作战人员及其家属

### 1. 现状

43. 伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国关押设施内涉嫌与联合国指认的恐怖主义团体有关联的个人、主要是儿童和妇女一直面对不可持续的危急状况，依然令人严重关切。他们在保护、保健、住所、水、环境卫生、个人卫生和教育等基本人权方面继续面临重大挑战。疫情进一步限制了他们获取人道主义援助的机会，并导致一些保护和支助服务暂停，而联合国的《叙利亚人道主义援助应急计划》和针对该国的COVID-2019应对计划则分别面临44%和53.4%的供资缺口。

44. 会员国从伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国撤回本国国民的努力继续因为与疫情有关的旅行限制、国籍国民众不愿意、没有外交关系或领事服务不足以及安排运输方面的后勤挑战而受到限制和阻碍。12月，乌兹别克斯坦将阿拉伯叙利亚共和国东北部霍尔营地和罗杰营地的25名妇女和73名儿童撤回本国，另有一些国家也撤回了少量人员。

45. 9月，人道主义行为体获准对几个设施进行需求评估，这些设施由叙利亚民主力量实际控制，其中据信有受到伊黎伊斯兰国剥削或者与该团体有家庭关系的儿童。10月，叙利亚民主力量宣布将开始大规模释放在其控制营地内的许多叙利亚妇女和儿童，但据报迄今仅有数百人获释。处理许多营地居民身份证件遗失、

毁坏或被收缴问题的程序尚未建立。在伊拉克，除三个营地外，政府到 12 月中旬已关闭了由其管理的、自 2014 年以来收容流离失所者的所有营地。<sup>10</sup>

46. 许多营地居民和回返者是与冲突有关的性暴力幸存者或由此出生的儿童。他们被认为与伊黎伊斯兰国有关联，离开营地后可能会面对新的脆弱性，包括在检查站的安全风险、遭报复、污名化和被疏远。接收社区在让回返者重返社会方面也可能面临安全风险和挑战。联合国难民事务高级专员继续监测回返者的处境，并坚决建议境内流离失所者和难民的回返以自愿、安全、有尊严的方式，在获悉原籍地状况有利于可持续回返时进行。

## 2. 联合国支助

47. 联合国系统继续利用《联合国全球反恐协调契约》这一框架，积极鼓励和支持会员国在相关政府同意在其控制领土内开展活动的情况下，按照我于 2019 年 4 月阐述的关键原则(见 A/74/677，附件五)，对涉嫌与联合国指认的恐怖主义团体有关联的个人进行基于人权而且顾及年龄和性别的保护、自愿遣返、起诉、改造和重返社会。2020 年 9 月反恐办公室和联合国中亚地区预防外交中心举办的一次高级别虚拟活动也强调了这一支助，该活动的主题为“中亚从叙利亚和伊拉克回返者的经验：成功、挑战和教训”。

48. 8 月推出了一个新的全球框架，以协调 15 个联合国实体针对伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国东北部流离失所者营地返回或滞留人员向请求国提供的支助。该框架由反恐办公室和联合国儿童基金会(儿基会)共同牵头，遵从安全理事会相关决议以及 2015 年发布的关于外国恐怖主义作战人员的指导原则(见 S/2015/939，附件二)及其 2018 年增编(见 S/2018/1177，附件)的要求。联合国各实体已拟订若干由实地驱动的项目提案，以便在伊拉克和中亚实施该全球框架。

49. 促进对达伊沙/伊黎伊斯兰国所犯罪行追究责任的联合国调查组继续支持伊拉克努力以战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪起诉伊黎伊斯兰国成员。调查组为调查法官提供了培训，支持对用作证据的文件材料进行数字化和存档，并恢复了对两个万人坑挖掘工作的支持。2020 年 12 月，调查组与雅兹迪人社区成员就归还 2019 年从万人坑中挖出的雅兹迪人遗骸一事进行了接触。调查组制定了指导文件和培训，以协助调查人员与易受伤害的证人接触，包括设立证人保护股，并开发了 Shuhud 数字平台，使证人和幸存者能够以安全保密的方式远程提供资料。

50. 儿基会及其伙伴继续提供关键的人道主义援助，帮助伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内的儿童及其照护者。在伊拉克摩苏尔，联合国毒品和犯罪问题办公室继续支持加强针对儿童的法律程序和代理，改善儿童在关押期间的待遇，并支持儿童重返社会。儿基会和其他联合国实体还继续支持其他请求国安全地遣返儿童并使他们重新融入社会。11 月，毒品和犯罪问题办公室为印度尼西亚举办了一个为期三天的能力建设讲习班，内容涉及与恐怖主义和暴力极端主义团体有关联儿童的改造和重返社会战略。

<sup>10</sup> 截至 2020 年 12 月，Jad'ah 5、Salamiyah 和 Amiriyat al-Fallujah 仍开放。

## C. 刑事司法与国际法律合作

51. 在将恐怖分子绳之以法并确保依照国际法充分追究其对国际罪行的责任方面继续面临因疫情而加剧的重大挑战。疫情已导致多个国家推迟听证或延长诉讼、案件积压、长时间审前羁押和早释方案暂停，并阻碍了受害者的诉讼机会。

52. 联合国各实体在支持会员国时努力将这些挑战考虑在内。9月，毒品和犯罪问题办公室在因疫情而无法现场听证的尼日利亚举办了关于刑事诉讼中使用新技术的讲习班。11月，毒品和犯罪问题办公室协同国际司法和法治研究所举办了第二次国际专家会议，以审查关于反恐案件远程诉讼的良好做法文件草案。联合国马里多层面综合稳定团支持马里司法当局向境外受害者现场直播了对2015年巴马科恐怖主义袭击事件被控实施者的审判。

53. 联合国各实体继续支持各国努力制定和执行全面且有针对性的起诉、改造和重返社会战略。为此，反恐办公室下设的联合国反恐中心与反恐委员会执行局及毒品和犯罪问题办公室密切合作，于9月推出了一项全球方案。这三个实体还实施了两个向乍得湖流域各国以及应要求向莫桑比克提供相关援助的项目。联合国各实体还继续与非洲联盟合作，支持实施《乍得湖流域委员会关于乍得湖流域受博科圣地影响地区的稳定、恢复和复原的区域战略》。

54. 以基于性别的犯罪、特别是性暴力犯罪起诉恐怖分子仍极具挑战性，包括在找到愿意作证的受害者和证人并提供保护和支持方面。反恐委员会执行局7月发布的关于起诉与伊黎伊斯兰国有关联妇女的分析简报认定，各国在调查、指控及量刑做法、改造和重返社会方面遇到了一系列涉及性别的挑战。

55. 另一个关键优先事项依然是与从业人员和区域组织合作应对在收集、使用和分享证据以便将恐怖分子绳之以法方面的挑战。8月至10月，联合国反恐中心为孟加拉国、马来西亚和中亚国家举办了关于在线反恐调查的虚拟讲习班。10月，毒品和犯罪问题办公室为黎巴嫩执法人员举办了两个讲习班，涉及在遵守国际人权标准的情况下收集反恐案件中可接受的证据，特别是在约谈妇女和儿童期间。11月，反恐怖主义委员会就法官、检察官和辩护律师在将恐怖分子绳之以法方面的作用举行了一次虚拟的公开通报会，内容包括有效利用从战场或由军队收集的证据。反恐委员会执行局、毒品和犯罪问题办公室和国际检察官协会还举行了一次专家组会议，以修订2019年2月发布的《跨境请求电子证据实用指南》。

56. 反恐办公室、毒品和犯罪问题办公室和反恐委员会执行局在一个管理暴力极端主义囚犯的联合方案框架内向哈萨克斯坦、突尼斯和乌干达提供了支助。11月，毒品和犯罪问题办公室与东非警察局长合作组织一道，在肯尼亚、卢旺达和乌干达联合举办了培训班，以加强警察与监狱当局在预防和打击暴力极端主义方面的合作。毒品和犯罪问题办公室敲定了一项新的阿拉伯国家区域方案，以支持监狱管理工作，推动罪犯改造和重新融入社会。

57. 反恐委员会执行局和人道主义事务协调厅正在编写关于反恐框架与国际人道法相互关系的研究报告。执行局继续实施一个关于更好地了解符合国际人道法

的反恐措施执行情况的项目，以确定现有做法、挑战和政策选项。11月，毒品和犯罪问题办公室举办了一个关于反恐和国际人道法的全球在线培训班。

#### D. 支持伊黎伊斯兰国的受害者

58. 联合国各实体继续促进恐怖主义受害者的权利，包括为此鼓励各国将维护受害者权利的行动纳入本国反恐战略。8月21日，我参加了反恐办公室组织的纪念和悼念恐怖主义受害者国际日第三次追忆活动。在这次活动之后，9月又举行了恐怖主义受害者之友小组第二次部长级会议。在疫情导致为恐怖主义受害者提供的刑事司法程序和心理支助等重要服务出现中断或延误之际，这些活动为信守和重申对恐怖主义受害者的声援提供了机会。

59. 12月8日，伊拉克公正赔偿联盟<sup>11</sup>和联合国伊拉克援助团举行了一次主题为“给冲突中性暴力幸存者的赔偿——前进道路”的虚拟会议。与会者反思了伊拉克国民议会11月11日进行二读的《雅兹迪幸存者法案》草案，一致认为所有幸存者均应受益于即将出台的立法，补偿措施除提供赔偿外，还应包括正式承认和保证不再发生等服务。

60. 反恐办公室、毒品和犯罪问题办公室和各国议会联盟根据与会员国、议员、议会组织、民间社会和学术机构虚拟举行的一系列专家协商，协作拟订了支持和保护恐怖主义受害者权利和需求的示范立法条款。该示范条款将处理具体的专题领域，包括获得赔偿的权利、诉诸司法的机会、承认和纪念恐怖主义受害者以及受害者协会的作用，并提交给2021年6月的第一届全球恐怖主义受害者大会。

#### E. 打击资助恐怖主义行为

61. 疫情加剧了会员国在打击资助恐怖主义行为中持续面临的困难，并因为更加依赖在线交易和减少与客户直接接触等情况而带来了新的挑战。会员国仍然对恐怖主义分子利用互联网和社交媒体筹集和转移资金感到关切。一些国家宣布了针对利用加密货币资助恐怖主义行为的执法行动。疫情造成的资金阻断似乎已使恐怖主义团体增加了对电子欺诈和网络犯罪等各种犯罪活动的依赖。对国际旅行的限制也可能产生新的贩运和现金偷运路径。<sup>12</sup>

62. COVID-19危机引发了关于定向金融制裁等打击资助恐怖主义行为的法律和措施如何影响人道主义应急行动(见 S/2020/493，附件)和民间社会的辩论。反恐委员会执行局在《联合国全球反恐协调契约》框架内推出了一项举措，为各国以完全符合国际人权法的方式打击资助恐怖主义行为提供指导，并邀请利益攸关方、尤其是民间社会行为体提出意见以供分析。10月，联合国反恐中心协同摩洛哥和

<sup>11</sup> 公正赔偿联盟是一个由伊拉克民间社会组织组成的多元化联盟，支持与伊黎伊斯兰国冲突期间所发生罪行的幸存者和受害者要求获得赔偿的主张。

<sup>12</sup> 见欧亚反洗钱和打击资助恐怖主义行为工作组关于 COVID-19 影响的情况说明，可查阅：<https://eurasiangroup.org/en/measures-taken-in-response-to-the-spread-of-the-covid-19-pandemic>。

荷兰在全球反恐论坛框架下推出了一项联合举措，以确定和宣传在保障公民空间的同时打击资助恐怖主义行为的良好做法，并于 12 月举行了首次专家会议。

63. 根据安全理事会第 2462(2019)和 2482(2019)号决议，联合国反恐中心继续实施关于打击资助恐怖主义行为的全球综合能力建设方案。8 月，反恐办公室为巴林举办了关于保护非营利部门免受恐怖分子滥用的第三次讲习班，并于 2021 年 1 月协同欧亚反洗钱和打击资助恐怖主义行为工作组为塔吉克斯坦举办了类似的系列讲习班。联合国反恐中心还协调了联合国各实体为更新东部和南部非洲反洗钱小组关于打击资助恐怖主义行为的区域战略和行动计划提供的意见，并协同信息和通信技术厅推动开发了一个软件解决方案，帮助各国加强对金融交易相关数据的系统化收集、分析、使用和共享。

64. 11 月，作为对伊拉克打击资助恐怖主义行为的支持，毒品和犯罪问题办公室为埃及、伊拉克、黎巴嫩和阿拉伯联合酋长国的代表举行了一次会议，以增进对区域恐怖主义融资风险的了解，并加强主管当局之间的合作。毒品和犯罪问题办公室还为伊拉克从业人员举办了关于根据安全理事会第 1267(1999)和 1988(2011)号决议实行制裁以瓦解恐怖主义网络的培训讲习班。

65. 9 月和 10 月，联合国区域间犯罪和司法研究所以虚拟方式为阿尔巴尼亚和肯尼亚的利益攸关方举办了试点培训班，介绍全球反恐论坛开发的称为“关于跨国有组织犯罪与恐怖主义之间联系的海牙良好做法”政策工具包。11 月，经济合作与发展组织在世界海关组织(海关组织)及毒品和犯罪问题办公室的协作下，加强了其非正式执法网络就涉及矿产的罪行而开展的工作，重点是信息交流、能力建设、对供应链和相关贩运罪行的了解。在萨赫勒地区，海关组织、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和国际刑事警察组织(国际刑警组织)联合举办了关于处理非法贩运文化财产问题的在线能力建设培训。

## F. 边境管理和执法工作

66. 疫情对边境安全和执法专家及从业人员构成了挑战，要求他们重新评估边境安全措施，包括公共卫生当局和措施在综合边境管理战略中应该发挥的作用。为此需要了解会员国可用于遏制病毒传播的工具和技术，如远程和无接触的生物识别服务，包括是否有效、监管其使用的法律框架是否充分以及对人权有何影响。12 月，反恐委员会执行局在《联合国全球反恐协调契约》框架内推出了一项举措，以进一步探讨疫情对反恐背景下边境管理和执法工作的影响。

67. 由反恐办公室牵头的联合国阻止恐怖分子旅行方案继续根据安全理事会第 2178(2014)和 2396(2017)号决议，通过建立符合人权的预报旅客资料和旅客姓名记录系统，支持受援国加强机构间侦测能力。在该方案下，反恐委员会执行局牵头开展了旨在帮助博茨瓦纳、科特迪瓦、冈比亚、马尔代夫和塞拉利昂的在线深度评估，并由此量身定制了预报旅客资料和旅客姓名记录系统实施路线图。该方案还于 10 月为博茨瓦纳举办了第一期在线培训班。

68. 毒品和犯罪问题办公室与联合国反恐中心、反恐委员会执行局和国际刑警组织合作，继续通过机场通信项目支持中东和北非国家在国际机场识别和拦截外国

恐怖主义作战人员。反恐委员会于10月举行了关于海上安全的非公开视频会议，并于12月举行了关于恐怖主义对民用航空的威胁、安全理事会第2309(2016)号决议执行情况以及安理会第2396(2017)号决议关于民用航空规定的后续行动的虚拟公开通报会。非公开视频会议有助于为10月至12月的反恐委员会执行局和反恐办公室联合会议编写一份关于变化中的海上安全威胁、现有国际框架、差距、挑战和需求的讨论文件奠定基础。

69. 反恐办公室及其合作伙伴根据2020年1月启动的一项新的全球方案，继续协助西部和南部非洲七个国家建立反恐情报联合小组，以改善对信息的分享和使用。反恐委员会执行局分别于7月和9月牵头开展了支持博茨瓦纳和乌干达的深度评估。该方案开发的几款知识产品和培训课程将在今后推出。

70. 反恐委员会执行局继续根据安全理事会第2370(2017)号决议，在《联合国全球反恐协调契约》框架内牵头制定关于防止恐怖分子获取武器的技术准则。毒品和犯罪问题办公室继续支持南亚各国努力评估应对简易爆炸装置所致威胁的能力。

71. 11月，反恐办公室和国际电信联盟以虚拟方式举行了关于应对关键基础设施遭受网络攻击问题的全球演练，有34个会员国派人参加。同月，联合国区域间犯罪和司法研究所和国际刑警组织以虚拟方式举办了关于执法中使用人工智能问题的第三次全球年度会议，为开发执法中负责任地使用人工智能创新工具包作准备。联合国人权事务高级专员办事处、联合国反恐中心及联合国区域间犯罪和司法研究所继续在《联合国全球反恐协调契约》框架内对反恐中使用人工智能所涉人权问题进行专家分析。

#### **G. 抵制恐怖主义宣传，发动社区参与预防和打击助长恐怖主义的暴力极端主义**

72. 12月，反恐委员会就拉丁美洲和加勒比地区的恐怖主义威胁举行了一次虚拟公开通报会，强调恐怖主义宣传在全球范围已变得更加无处不在，而疫情期间加剧的现有不平等现象增加了恐怖分子招募和激进化的风险。在全球各地，可与恐怖主义宣传串通一气的虚假信息、阴谋论和仇恨言论继续在网上盛行。在许多国家，必要的社交距离措施削弱了前线从业人员、教师、宗教领袖、保健人员和青年工作者识别和处理暴力激进化迹象的能力。这种趋势在8月和9月反恐委员会执行局和全球互联网反恐论坛举行的三次关于COVID-19与暴力极端主义关联性的圆桌会议上都作了强调，参加圆桌会议的有联合国工作人员和研究人员，包括全球反恐研究网络。

73. 多个联合国实体为应对这些挑战作出了具体的努力。8月，教科文组织、欧洲联盟委员会、世界犹太人大会和推特发起了“先思考再分享”运动，以遏制阴谋论的扩散。联合国反恐中心与政府间发展组织合作，试行推出了COVID-19伊黎伊斯兰国宣传工具包，以支持会员国加强在这方面的应对和准备工作，并发布促进社会凝聚力的信息。10月，联合国防止灭绝种族罪和保护责任办公室协同联合国反恐中心及联合国区域间犯罪和司法研究所举办了两次关于理解和应对仇恨言论

和煽动暴力问题的虚拟研讨会。该研究所于 11 月发布了关于疫情期间恶意使用社交媒体风险的研究报告，并于 12 月在塞拉利昂组织了关于这一议题的虚拟课程。11 月，联合国反恐中心与联合国开发计划署、脸书和民间社会组织合作，加强了孟加拉国年轻一代基层社交媒体活动分子抵制虚假信息的能力。

74. 通过鼓励以人权为基础、对性别问题有敏感认识、以证据为依据的创新办法，建设预防和打击助长恐怖主义的暴力极端主义的能力，仍然是联合国各实体在各自授权任务范围内的优先事项，与青年和社区的接触尤其是重中之重。11 月，联合国区域间犯罪和司法研究所发表了关于恐怖主义对马里青年人影响情况的研究报告，指出青年既是恐怖主义的受害者，也是积极社会变革的重要驱动者。该研究所当月发表的另一份报告则根据萨赫勒和北非的经验提出了以证据为基础的建议，以采取更加有效的干预措施，建立社区应对暴力极端主义的能力。12 月，反恐办公室在多哈设立了行为洞察国际反恐中心，作为一个新的方案办事处。

75. 9 月，作为全球体育与安全方案的一项内容，反恐办公室、联合国区域间犯罪和司法研究所和联合国不同文明联盟以虚拟方式召开了关于通过促进体育及其价值防止暴力极端主义的高级别会议，随后又举行了技术层面的活动。作为后续，该方案于 2020 年 11 月发起了全球供资提案征集活动，面向基层基于体育的预防和打击助长恐怖主义的暴力极端主义干预行动，并于 2021 年 1 月举行了第一次青年协商，目的是形成一场全球反恐宣传运动。

76. 联合国反恐中心开发了吸引青年参与预防和打击助长恐怖主义的暴力极端主义的半虚拟同侪互动办法，并据此在 2020 年 8 月至 11 月期间发动了澳大利亚、苏丹和瑞典的数百名青年参与。教科文组织和联合国反恐中心继续在约旦、利比亚、摩洛哥和突尼斯实施关于增强青年权能的跨学科联合项目。

77. 在伊拉克，教科文组织继续落实“复兴摩苏尔精神”和“老摩苏尔儿童之声”倡议，以增强当地社区通过遗产、教育和文化生活重建城市的能力。教科文组织在安巴尔省和尼尼微省启动了一个项目，旨在通过教育将性别因素纳入预防暴力极端主义的主流，重点处理男性和女性的社会建构问题。教科文组织还在布基纳法索、马里、尼日尔和塞内加尔通过教育加强了对预防工作的支持。

78. 11 月，防止暴力极端主义之友小组和妇女、和平与安全之友小组听取了关于民间社会就暴力极端主义和反恐应对行动中与性别有关的层面进行全球数字协商的成果的联合通报。协商在 5 月至 7 月进行，由联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)牵头，反恐办公室在《联合国全球反恐协调契约》框架内供资。参与者强调必须确保采取以人权为中心的办法，促进性别平等、妇女领导和包容文化，并考虑妇女民间社会组织在预防和打击助长恐怖主义的暴力极端主义方面的观点和经验。

79. 11 月，由反恐委员会执行局支持的“技术反恐”倡议推出了恐怖主义内容分析平台的 β 版。该平台集中分析经核实的恐怖主义内容，旨在快速支持科技公司识别其服务被用于恐怖主义目的的情况。截至 2020 年 12 月，该平台已向 60 多家科技公司发送警报，包括其服务被伊黎伊斯兰国滥用的所有公司。反恐委员会

执行局还于 12 月主办了“技术反恐”网络研讨会，讨论了联合国与小型技术平台在打击为恐怖主义目的使用因特网行为方面的合作。参与者强调，联合国在推动将公私伙伴关系作为一种全面多利益攸关方处理办法，以便在保障网上人权和基本自由的同时有效应对相关挑战方面可以发挥关键作用。

#### 四. 意见

80. 自 2019 年 3 月失去在阿拉伯叙利亚共和国的最后一个据点以来，伊黎伊斯兰国整个 2020 年进行重组和重振活动的努力有所抬头。在 COVID-19 大流行期间，伊黎伊斯兰国对国际和平与安全的威胁再度上升。有多个会员国警告，该团体可能会在 2021 年恢复对外行动能力，不再通过伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内的核心团队或某一个较强的区域分支。

81. 该团体虽然没有制定连贯利用疫情的战略，但其核心团体和分支却利用病毒造成的混乱，于 2020 年下半年加大了在冲突地区内外的行动规模，包括在阿富汗、西部非洲和中部非洲的高调袭击。与此同时，在 2020 年下半年社交距离措施放宽之后不久，欧洲就发生了一连串受鼓动的单人袭击事件，这表明网络恐怖主义宣传继续在非冲突地区构成本土袭击的短期威胁。

82. 尽管疫情带来了压力和难以兼顾的优先事项，我仍要敦促会员国保持团结，努力打击伊黎伊斯兰国和更广泛的恐怖主义威胁。当务之急是确保对伊黎伊斯兰国所犯罪行进行充分追责并维护受害者的权利和需要。联合国将继续优先向会员国提供协调和能力建设支助，包括应对证据方面的挑战并制定有针对性的起诉、改造和重返社会战略。

83. 作为最紧急事项，我再次呼吁会员国在征得相关国家政府同意后并在符合国际法的情况下，自愿遣返滞留在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的成人和儿童、包括涉嫌与伊黎伊斯兰国有牵连的人。我呼吁已经遣返本国国民的会员国分享经验，并与联合国合作支持其他国家开展这项工作。

84. 全球疫情的深远影响将继续改变伊黎伊斯兰国和其他恐怖主义团体的人员和行动环境以及他们与有组织犯罪的潜在联系。会员国必须继续监测这些事态发展，交流信息并开展协作，以确保维持预防性措施。疫情加剧了助长恐怖主义的条件，扩大了有可能被伊黎伊斯兰国作为目标的弱势群体。必须采取果断和协调一致的措施，有效打击为犯罪目的使用互联网和数字技术的行为，包括煽动和资助恐怖主义行为。考虑到恢复大规模国际旅行的前景，必须建立符合人权的系统来侦测和拘捕恐怖分子，包括外国恐怖主义作战人员。

85. 联合国系统将继续通过《联合国全球反恐协调契约》开展工作，与会员国合作支持各国执行安全理事会反恐决议和《联合国全球反恐战略》。我促请会员国利用 2021 年这个以安理会第 1373(2001)号决议二十周年、《联合国全球反恐战略》十五周年及其第七次两年期审查为标志的里程碑年份，再次下定决心在联合国主持下开展多边反恐行动。