



第七十五届会议

议程项目 123

联合国全球反恐战略

联合国系统在执行联合国全球反恐战略方面开展的活动

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告用于更新 2020 年 2 月根据大会第 72/284 号决议发布的我上一次关于联合国系统在执行联合国全球反恐战略方面开展的活动的报告(A/74/677)。由于 2019 冠状病毒病大流行，大会第 74/556 号决定把对该《战略》的第七次双年度审查推迟到第七十五届会议进行。本次更新报告补充说明 2020 年在执行该《战略》方面取得的进展，并应与上一次报告一并审议。

2. 恐怖主义对国际和平与安全、可持续发展和人权的威胁在大流行病期间并未减弱。大流行病之前的全球恐怖主义趋势在冲突和非冲突地区继续以不同的方式演变。在许多会员国不得不将资源从反恐工作中调离，以便满足应对这场大流行病的各项需求之际，这场大流行病放大了几个新出现的挑战，从而增加了上一次报告中所提意见和建议的重要性。

3. 尽管用于遏制 2019 冠状病毒病蔓延的必要措施造成了实际困难，但联合国各实体通过《联合国全球反恐协调契约》，在整个 2020 年继续积极支持会员国制定和实施兼顾《联合国全球反恐战略》所有四大支柱的平衡反恐对策。



二. 2019 冠状病毒病危机对不断演变的全球恐怖主义格局的影响

4. 根据经济与和平研究所发布的全球恐怖主义指数，自 2017 年以来，全球大多数区域与恐怖主义相关的袭击和死亡人数都有所下降，¹ 这是国际反恐努力取得部分成功的迹象。尽管如此，过去一年的恐怖主义活动表明，恐怖主义仍然是一个重大的国际威胁。几种趋势加速发展，而新出现的挑战则更加突出。这场大流行病的政治和社会经济后果还可能在中长期内助长恐怖主义威胁，因为会加剧各种基础条件，并使更多人容易受到恐怖主义激进化和招募活动的危害。

A. 当前的威胁格局

5. 伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)、基地组织及其附属机构尽管相互之间存在竞争，而且他们的几名高级领导人已经死亡，但他们构成的全球威胁在整个大流行病期间仍然存在，这反映了本已存在的趋势。通过社交媒体帖子和宣传传单，这两个组织都试图利用这种病毒来支持自己的言论，同时将这场大流行病描述为“神圣的惩罚”，并呼吁支持者在政府“遭到削弱和无暇他顾”的情况下发动攻击。他们还寻求通过提供健康咨询，就青年党而言，通过提供社会服务，来获得正当性。伊黎伊斯兰国、基地组织及其附属机构的业务活动增加，在冲突地区，特别是在阿富汗、伊拉克、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、西非和萨赫勒等地区，他们的活动带来了严重的暴力，加剧了苦难、流离失所、困苦和不满等问题。

6. 伊黎伊斯兰国自前领导人死亡后而在 2019 年末变更领导层以来，还没有采取重大战略转变。该组织继续巩固其秘密网络，并努力在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国重新站稳脚跟；为此，在这两个地方发动袭击以保持其存在的意义，并破坏实现稳定、重建和恢复的各项努力。伊黎伊斯兰国还继续赋予其区域附属机构更多自治权，而这些附属机构在 2020 年实施了多次大规模袭击，包括针对平民以及卫生和教育机构的袭击。有迹象表明，伊黎伊斯兰国的威胁可能通过刚果民主共和国和莫桑比克的当地附属机构加以扩大，这尤其令人担忧。

7. 尽管伊黎伊斯兰国丧失了伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的地盘，但数千名恐怖分子仍然逍遥法外，并可能转移到其他冲突地区和脆弱地区，从而构成了中长期的全球威胁。数千名与伊黎伊斯兰国有联系的妇女和儿童仍被困在阿拉伯叙利亚共和国东北部的霍尔等营地。这场大流行病进一步推迟了外国人的自愿遣返工作，而这是迫切需要进行的，包括要保护他们中的儿童。叙利亚人离开难民营的工作在 2020 年初因这场大流行病而停止，但在第四季度重新开始。2019 冠状病毒病造成的实际挑战和恐惧使难民营中的人道主义、人权和安全状况变得更加严峻和不稳定。伊黎伊斯兰国发起了与 2019 冠状病毒病有关的社交媒体筹资活动，表面上是为了支持霍尔营地的妇女和儿童。10 月 18 日，该组织再次呼吁越狱释放被羁押人及其家属。据会员国称，与伊黎伊斯兰国有关联的一些女性营地的居民已经逃脱。

¹ 《2020 年全球恐怖主义指数：衡量恐怖主义的影响》，可查阅：www.visionofhumanity.org/resources。

8. 在冲突地区以外，伊黎伊斯兰国和基地组织承认的低频率和低影响的袭击自大流行病开始以来一直在继续。对旅行和公共集会的限制使恐怖分子更难以旅行、会面、招募人员、定位目标和发动袭击。与此同时，伊黎伊斯兰国和基地组织利用这场大流行病重振其在线宣传和煽动活动，特别是针对年轻人开展这类活动。

9. 2020年4月在马尔代夫、9月和10月在法国以及11月在奥地利发生的恐怖袭击，严酷地提醒人们，受伊黎伊斯兰国和基地组织蛊惑的孤军奋战的个人或小团体发动的本土袭击的威胁，在冲突地区之外依然很强劲。监狱中的恐怖主义激进化问题继续助长这种局面，而确保恐怖主义罪犯有效改造和重返社会的挑战也依然存在。此外，伊黎伊斯兰国已表示打算发动进一步的国际袭击。各区域附属机构在这方面可以提供新的跳板。

10. 出于种族、族裔或意识形态动机的个人和团体诉诸恐怖主义策略所造成的跨国威胁也有所增加，而这些个人和团体被描述为“白人至上主义者”、“极右分子”或“极右翼分子”。这些团体设法利用2019冠状病毒病危机，以便扩大他们的支持基础并使之多样化，包括为此加速原已存在的社会两极分化和在文化上操纵等趋势。暴力行为经常是由没有附属关系的个人或小团体以低成本、低技术、照猫画虎式的袭击等方式实施的，袭击目标是礼拜场所等软目标和具有象征意义的目标。西欧、北美和大洋洲的几个国家现在认为，这是他们面临的增长最快、甚至是最突出的国内安全威胁，安全理事会关于反恐怖主义的第1373(2001)号决议所设委员会在2020年10月举行的一次公开通报会上也讨论了这一问题。

11. 这些团体在意识形态和组织上支离破碎，经常受到种族主义、新纳粹主义、反犹太主义、仇视伊斯兰的现象或反穆斯林不容忍、种族至上主义、极端民族主义、仇外心理、与性取向或性别认同有关的不容忍及厌女症的影响。2020年，并非所有会员国都将此类团体视为对国际和平与安全的威胁；但是，通过调查、信息交流和国家间合作，发现有越来越多的证据表明他们具有跨国性质。这包括国际旅行以及通过网络空间的联络、通信和相互启发。这一现象带来了各种前沿挑战，包括使用加密货币进行资金筹措，招募工作的游戏化，能够抵御下架行动的社交媒体平台和网站的生态系统，以及使用模棱两可的语言和编码语言以避免被归类为非法言论的宣传。

B. 2019 冠状病毒病危机放大了新兴的威胁和挑战

12. 我在4月份警告说，2019冠状病毒病爆发所暴露出的准备不足问题，为了解生物恐怖袭击可能会如何展开提供了一个窗口。这场大流行病表明，各个社会面对病毒感染以及感染可能引起的大规模混乱非常脆弱，这可能会启发恐怖分子使用生物或其他大规模毁灭性武器。伊黎伊斯兰国等恐怖组织和其他暴力极端分子已经呼吁将把2019冠状病毒病当作武器，这引发了生物恐怖主义的幽灵。

13. 这场大流行病还加剧了人们对恐怖分子使用信息和通信技术(信通技术)的担忧。仇恨言论、阴谋论和其他有害内容在网上的传播显著增加，这尽管不一定是非法的，但已经引发了一场所谓的全球性信息疫情。在这种背景下，各种意识形态的恐怖分子和暴力极端分子都加大了对社交媒体的使用，以扩大他们的吸引力，

并煽动易受暴力影响的个人花更多时间上网。他们激起了病毒以及各国政府在医疗卫生紧急情况下采取的措施所造成的恐惧、焦虑和不满。

14. 随着恶意软件和使用恶意软件的技术变得越来越普遍，犯罪分子通过网络破坏关键基础设施的风险也越来越大。与此同时，这场大流行病还增加了各行各业对信通技术的依赖，从而增加了遭受网络威胁的风险。

15. 正如我在根据安全理事会第 2482(2019)号决议向安理会提交的关于会员国和联合国实体为应对恐怖主义与有组织犯罪之间的联系问题而采取的行动的报告(S/2020/754)中所指出的那样，网络犯罪激增以及欺诈、贩运和伪造的新模式，可能进而对恐怖主义与有组织犯罪之间的联系产生影响，而这些联系是多层面、随机的，而且因时而变。

三. 2019 冠状病毒病大流行期间和之后的反恐

A. 重振多边对策

16. 2019 冠状病毒病大流行期间和之后的反恐是反恐怖主义办公室于 7 月 6 日至 10 日举办的虚拟反恐周的重点。这场活动期间的讨论及 50 个会员国和 15 个国际和区域组织为编写本报告而提交的材料，² 以及 53 个民间社会组织的反馈，都呼应了我上一次报告中提出的意见和建议。反恐需要重振多边对策，而这样的对策要尊重国际法和《联合国宪章》，并顺应当代问题和全球化世界的现实。正如《联合国全球反恐战略》所规定的那样，这种办法需要有原则、包容、全面并且有前瞻性。网络化的国际合作可以利用联合国、区域组织、民间社会、学术机构和私营部门的比较优势，支持会员国履行预防和打击恐怖主义的责任。安全对策还需要由有效的长期预防工作予以补充，以解决助长恐怖主义的条件。人权、性别平等以及恐怖主义受害者的权利和需要都不仅要在法律上，而且要在实践中支持所有这类努力。

17. 会员国一直保持待发状态，并设法利用虚拟手段继续相互合作并与联合国和区域组织合作，以便通过培训及立法和政策工作等方式加强他们的能力。安全理事会第 2532(2020)号决议指出，支持我关于立即全球停火的呼吁，并申明，鉴于 2019 冠状病毒病大流行而提出的立即全面停止敌对行动和人道主义暂停的要求，不适用于针对伊黎伊斯兰国及其指认的其他恐怖团体的军事行动。

18. 然而，2019 冠状病毒大流行病给国家资源带来了巨大压力，而这些资源往往已经严重紧缺，在受恐怖主义影响最严重或最容易受到恐怖主义影响的国家尤其如此。一些会员国将资源从反恐工作中调出，调动安全部队支持大流行病救援工作，并缩减了参与多国军事反恐行动的规模。国际反恐合作不仅需要持久，而且需要通过包容式办法以及对预防的战略性和全面投资加以重振。

² 提交材料的实体清单列于本报告附件一。会员国及国际和区域组织提交的材料可由反恐怖主义办公室根据要求提供给会员国。

B. 打破恐怖主义暴力的循环

19. 恐怖主义在许多地区和国家仍然是一个强劲、甚至是迫在眉睫的威胁。根据国际法、相关国际反恐法律文书、安全理事会相关决议和《联合国全球反恐战略》，威慑、阻断和挫败恐怖袭击并将恐怖主义犯罪嫌疑人绳之以法，仍将是流行期间和之后的一个优先事项。会员国可以就实际挑战和新出现的问题交流信息和经验，以便今后更好地做到有备无患。

20. 联合国系统将继续支持提出请求的会员国，以便他们能够履行国际法规定的义务，并加强他们打击恐怖组织的能力，包括通过以下方式：加强边境安全和打击恐怖分子旅行；更好地利用情报，包括金融情报；制止资助恐怖主义并解决其与有组织犯罪之间不断演变的联系；防止恐怖分子获得武器；以及调查和收集可接受的证据。根据安全理事会决议，会员国利用国际刑事警察组织(国际刑警组织)提供的实用机制和工具，相互之间及时交流信息与开展合作极为重要。

21. 将基于人权和法治并考虑到性别和年龄的起诉、改造和重返社会有效战略具体化，仍然特别紧迫。问责制对于打破恐怖主义暴力和有罪不罚的循环至关重要。这场大流行病在刑事司法行政方面造成了实际障碍，而一些国家设法通过远程审讯等虚拟手段克服这些障碍，以防止拖延，同时确保正当法律程序。病毒感染的风险增加了对拘留设施的压力；这些设施往往人满为患，资源不足，关押着疑似或已被定罪的恐怖主义罪犯。这提升了对恐怖主义罪犯实施变通判决、缓刑和提前释放的可能性。在制定和实施改造和重返社会方案以防止再次犯罪方面仍然存在挑战，而由于这场大流行病，一些国家暂停了这类方案。

22. 在阿拉伯叙利亚共和国东北部关押着被认为与恐怖主义有关联的人的设施中，情况在继续恶化。在大流行病期间，从伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国遣返外国恐怖主义作战人员及其家属的本已有限的努力进一步减少。由于儿童和妇女在伊黎伊斯兰国支持者手中遭受持续的创伤和暴力，这场危机继续导致可能违反国际人权法和人道主义法义务的行为，从而危及国际反恐努力的可信度和影响力。联合国系统一直继续帮助分享和支持设法遣返本国国民的会员国的经验。由反恐主义办公室和联合国儿童基金会(儿基会)共同牵头并在其他 13 个实体参与下，于 8 月份启动了一个全球框架，向会员国提供协调一致的实地支持，以处理被困在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国并与联合国名单所列恐怖团体有关联的儿童和成人的保护需求、人权、安全和问责等当务之急。

C. 增加对恐怖主义受害者的支持

23. 维护恐怖主义受害者、包括性暴力和性别暴力受害者以及受恐怖主义影响的儿童的权利并满足他们的需求，是问责、治愈和预防的中心，以便各个社会能够摆脱恐怖主义暴力。然而，近年来取得的进展有可能因与这场大流行病有关的挑战而受到损害，而这场大流行病引发或增加了受害者的创伤，并将他们与支助网络隔离开来，从而给受害者带来了额外负担。获得刑事司法程序和心理支助等关键服务的渠道已经中断、推迟或暂停。国际社会对恐怖主义受害者的支持，包括民间社会组织在这方面发挥的突出作用，仍应是反恐议程的中心。

24. 我在关于联合国系统支持会员国援助恐怖主义受害者的进展情况的报告 [A/74/790](#) 中，建议设立一个自愿供资方案，以支持各国向这类受害者提供持久援助。在我的报告中分享的信息的基础上，联合国一直继续优先考虑恐怖主义受害者。除了一年一度的纪念和悼念恐怖主义受害者国际日以外，第一届联合国全球恐怖主义受害者大会将于 2021 年 6 月举行。

D. 建设更美好的未来，以便建立具有复原力的社会

25. 2019 冠状病毒病危机暴露了许多国家严重的不平等、正在酝酿之中的不满以及人民和政府之间社会契约中的裂痕。各国政府在集中力量有效应对病毒方面面临困难，在某些情况下伴随着高压手段、失误和据称存在的腐败，这些都加剧了幻灭和反政府情绪。许多经济体受到的损害有可能导致持久、严重的失业和贫困。经济衰退以及潜在的资源减少或重新分配，可能会对本已服务不足的地区和边缘化社区造成格外严重的影响。这种情形非常有利于恐怖主义招募工作。

26. 这场大流行病敲响了警钟，需要各国内部和各国之间开展全社会努力，以便共同更好地恢复。这与我上一次报告中提出的建议产生了共鸣，即对预防和抵御恐怖主义进行战略投资，为此建立强有力的机构和有效治理，并将打击助长恐怖主义的暴力极端主义的各项努力与努力实现可持续发展、持久和平议程和人权结合起来。

27. 被恐怖分子和暴力极端分子激化的两极分化和不信任上升问题必须得到遏制。对仇恨言论的免疫力要通过言论自由、多元化辩论、对话、搭建桥梁、全球公民教育以及媒体和信息素养逐渐培养起来。拒绝被仇恨煽动的想法和语言的正常化，并加强社会结构，是社会各阶层的共同责任。要促进相互尊重和理解，毫不含糊地拒绝一切形式和表现的助长恐怖主义的暴力极端主义，包括诉诸恐怖主义战术的有种族、族裔和意识形态动机的右翼或至上主义团体造成的日益增长的跨国威胁，现在比以往任何时候都更需要不同文明联盟。

E. 直面新技术带来的挑战和机遇

28. 在数字时代迅速采用各种新技术，带来了过多的相关安全风险。2019 冠状病毒病大流行加快了公共、私营和民间社会等部门对信通技术的依赖，以取代面对面的互动，同时对业务模式、政府服务以及工作和娱乐的性质和方式做出了持久调整。大流行病期间网络攻击和网络犯罪的增加，暴露了伴随数字转型而来的脆弱性、出现大规模混乱的可能性以及数字技术和恐怖主义之间迅速演变的交叉状况。加密、移动支付系统、在线众筹和虚拟资产可能被滥用于为恐怖主义筹资。人工智能正在促成音频和视频深度伪造，而这些伪造可能会给身份验证带来挑战，并制造可以助长阴谋论和仇恨的假冒身份问题。社交媒体和网络游戏被滥用于传播仇恨言论和恐怖主义内容。恐怖分子或按照恐怖分子的命令对关键基础设施、包括对医院等卫生设施的网络攻击，可能会造成重大生命损失。

29. 要填补被网络罪犯利用的监管漏洞以及人力和技术能力差距，需要会员国与工业界、学术机构和民间社会共同努力。尤其迫切的是，各国应严格按照国际法，开发用于获取、收集、储存、使用和交换电子证据的立法和技术工具。与此同时，

必须在法治和人权、特别是隐私权的框架内，负责任地利用数字技术预防和打击犯罪及恐怖主义的潜力。

30. 同样，还需要加强国际合作、伙伴关系和投资，以应对生物恐怖袭击的风险，包括通过公共卫生监测、医疗保健能力和不扩散来加以应对。在这方面，将于 2021 年底对《关于禁止发展、生产和储存细菌(生物)及毒素武器和销毁此种武器的公约》进行审议。会员国必须联合建设预防、查明和应对各种传染病风险的能力，而无论这些传染病是天然的、意外的还是蓄意的。8 月份成立了由裁军事务厅和世界卫生组织共同牵头的生物风险问题工作组，以确保在生物安保领域开展工作的各个实体采取“联合国一体式”办法。

F. 植入人权和性别平等

31. 2020 年 2 月，在我发出的人权行动呼吁中，我重申了人权是整个联合国工作的核心。在 2019 冠状病毒病大流行(这本身就是一场人权危机)期间，仇恨言论、仇外心理、把弱势群体作为袭击目标以及高压安全手段都呈上升趋势。这场大流行病还被用作采取镇压措施的借口，特别是在人权不受尊重的国家。

32. 一些国家的政府继续把反恐当作一种借口，并滥用反恐措施来镇压他们认为的持不同政见者和人权维护者，包括在有些情况下因与联合国接触而实施报复。依然令人严重关切的是，一些管辖区缺乏对恐怖主义和暴力极端主义的准确法律定义，也缺乏充分的保障措施来确保反恐措施以法律为依据、必要、正当、相称及无歧视，并且符合国际法。打击恐怖主义的努力在任何情况下都不能损害人权。

33. 因此，迫切需要在重续政治承诺和充足资源的支持下，在执行《联合国全球反恐战略》所有四大支柱过程中侧重于加强促进和保护人权与法治。人权应成为对助长恐怖主义的条件进行细致入微、因时而变的分析的基础，并用于指导旨在预防和打击恐怖主义及暴力极端主义潜在蔓延的综合政策和措施的制定、执行、监督、监测和评价过程。

34. 确保性别平等需要成为这些努力不可或缺的一部分。在对恐怖主义的驱动因素进行性别敏感分析，包括了解厌女症的作用以及妇女和女孩在恐怖主义和预防方面的作用等方面取得了积极的进展，但还不够。反恐努力必须维护妇女权利，使她们能够有效地参与，同时避免她们被工具化。鉴于这场大流行病已经导致暴力侵害妇女行为增加，这一点变得更加紧迫。

35. 同样，在反恐背景下保护公民空间，对于《联合国全球反恐战略》规定的基于人权的方法必不可少。这是民间社会行为体能够在消除 2019 冠状病毒病、不容忍和恐怖主义等多重祸害过程中为增强社会凝聚力、建设复原力以及不让任何一个人掉队做出重要贡献的先决条件。2020 年 9 月，联合国系统通过了关于保护和促进公民空间的指导说明，以加强这方面的努力。

36. 为响应会员国的呼吁，反恐怖主义办公室计划与西班牙合作，在 2021 年组织一次关于人权、民间社会和反恐的高级别国际会议，使会员国和民间社会行为体能够就确保反恐对策充分保护和促进人权和法治的问题，交流实践经验和良好做法。

G. 促成有原则的人道主义行动

37. 由于2019冠状病毒病大流行,世界正面临数十年来最严重的人道主义危机。最贫穷和最脆弱的人,特别是妇女和儿童,受到的打击最大。至关重要的是,反恐措施不能妨碍在充分尊重国际法的情况下,有效地向这类民众提供有原则的人道主义援助的工作。

38. 安全理事会在第 2462(2019)号决议中敦促会员国在制定和采取反恐措施时,考虑到这些措施对公正的人道主义行为体以符合国际人道主义法方式开展的纯属人道主义的活动的可能影响。国家一级的克减、审批或许可证发放制度应符合国际人道主义法。与此同时,维护人道主义行为体的公正性及避免将人道主义援助政治化非常重要,因为人道主义行为体正越来越多地在恐怖主义威胁非常活跃的环境中开展业务,并成为恐怖分子的目标。

四. 联合国各实体在执行《联合国全球反恐战略》方面取得的进展

39. 尽管为遏制 2019 冠状病毒病而采取的必要措施造成了实际挑战,但联合国各实体通过《联合国全球反恐协调契约》,继续在 2020 年全年积极支持会员国制定和实施平衡并顾及《联合国全球反恐战略》所有四个支柱的反恐对策。我向安全理事会报告了 2020 年上半年在支持会员国应对伊黎伊斯兰国对国际和平与安全构成的威胁方面取得的进展(见 S/2020/774),而反恐怖主义办公室则于 5 月和 11 月为会员国举办了虚拟通报会。

A. 2019 冠状病毒病大流行期间的业务连续性

40. 1 月至 3 月,任务交付、协调和方案执行工作继续快速推进。2019 冠状病毒病爆发后,联合国各实体根据对旅行和面对面会议实施的限制作出调整,通过虚拟方式确保业务连续性。反恐怖主义办公室和反恐怖主义委员会执行局负责人继续不间断地与会员国代表、区域组织、秘书长特别代表和联合国驻地协调员进行接触。

41. 反恐怖主义办公室于 7 月 6 日至 10 日举行了规模较小的“虚拟反恐周”,并于 2 月会同瑞士和欧洲安全与合作组织联合召开了一次区域高级别会议,着重讨论当前与外国恐怖主义作战人员有关的挑战。

42. 2020 年 3 月,反恐怖主义办公室最后确定并开始推出一项战略,以便在全球、区域和国家三级与各种民间社会组织进行有系统、有意义的接触,包括为此就《联合国全球反恐战略》所有四个支柱,探索与民间社会的伙伴关系、结构化协商以及最佳做法互享等事宜。该办公室举办了两次外联圆桌会议,以征求民间社会组织的意见,同时跟进 2019 年 12 月在阿布扎比、2020 年 2 月在维也纳召开区域高级别会议前举办的民间社会专门讲习班。2021 年初还开展了一次调查,以建立基线,用来比照衡量该办公室民间社会接触战略执行工作的进展。这些努力得到了该办公室民间社会协调人的支持。

43. 《联合国全球反恐协调契约》下的机构间进程在反恐怖主义办公室内专门秘书处团队的支持下，举行了 60 多次虚拟会议，包括增加与外地工作人员的接触和开展深入的专题讨论。联合国系统通过该《契约》，进一步加强了与全球反恐论坛的接触，尤其是启动联合举措，以开发技术指导工具。

44. 3 月，反恐怖主义办公室推出了联合国全球反恐协调平台；这是一个带密码保护功能的在线门户，便利《联合国全球反恐协调契约》各实体和有关会员国相互间开展协调、协作以及轻松分享和获取信息。126 个会员国提名的协调人已获得访问权限。该平台根据安全理事会第 2395(2017)号决议，首次向联合国各实体公开了反恐怖主义委员会执行局的技术援助建议。

45. 联合国各实体采取灵活方式开展能力建设，利用网络研讨会、在线培训讲习班和电子学习解决方案，诸如联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)的反恐网络学习平台。反恐怖主义办公室和反恐怖主义委员会执行局制定了远程需求评估办法，为联合国阻止恐怖分子旅行方案等联合措施提供支持。

46. 反恐怖主义办公室与摩洛哥、卡塔尔和西班牙等国政府缔结协议，在这些国家开设方案办事处，支持其能力建设工作。该办公室与卡塔尔合作，在多哈建立了一个关于把行为分析成果用于反恐的国际枢纽。该办公室还向吉尔吉斯斯坦和苏丹部署了方案协调人员。

47. 反恐怖主义办公室(特别是通过联合国反恐怖主义中心)目前正在实施 56 个能力建设方案，惠及 170 多个会员国。2020 年，该办公室培训了 3 200 多人。在同一时期，该办公室还举办了 73 次专家会议，组织了 17 次问题范围研究与深入访问和演习，并开展了 86 次外联活动。³

48. 7 月，在“虚拟反恐周”期间推出了“虚拟展览”，展示联合国反恐怖主义中心的能力建设工作。2020 年 1 月至 5 月对该中心进行了独立评估，10 月提交了最后报告，就方案管理和治理、监测和评估以及成果文化的培养等领域提出了 16 项建议。这些建议将作为参考，用于制定战略方案框架，指导该中心在《联合国全球反恐战略》第七次两年期审查后的工作。

49. 以下举例说明联合国各实体过去一年在《联合国全球反恐战略》各个支柱下开展的工作。

B. 支柱一：消除助长恐怖主义蔓延的条件的措施

50. 联合国各实体继续积极鼓励并支持会员国找出和全面消除助长恐怖主义的条件，同时考虑到我的《防止暴力极端主义行动计划》(A/70/674)提出的七个优先领域。这些努力巩固了围绕本组织工作的三大支柱向会员国提供的具有变革意义而且通常至关重要的支持。

³ 附件二载列向反恐怖主义信托基金提供捐助以支持反恐怖主义办公室的会员国和常驻观察员完整清单。

51. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)在布基纳法索、喀麦隆、中非共和国、乍得和尼日尔为教师举办培训，讲授有变革意义的教学法，以抵御暴力极端主义。6月，教科文组织和联合国反恐怖主义中心组织了一次网络研讨会，主题为“青年与数字空间：应对和打击借助媒体和信通技术利用2019冠状病毒病大流行的行为”。7月，毒品和犯罪问题办公室发布了一份技术指南，题为《借助体育运动防止暴力极端主义》。9月，反恐怖主义办公室组织了一次高级别活动，随后举行了一次技术会议，讨论通过促进体育和弘扬体育价值观，防止暴力极端主义。

52. 1月份启动了一项新的青年参与和赋权方案，抵制能助长恐怖主义的暴力极端主义。联合国反恐怖主义中心依托这一方案，开发了10个在线培训模块，用于促进青年同侪之间动员参与，并且为来自25个会员国的600多名参与者组织了25次培训活动。联合国开发计划署(开发署)、儿基会和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)发起一个项目，提高塔吉克斯坦青年抵御暴力极端主义的能力。联合国区域间犯罪和司法研究所继续为马里的青年领袖量身定制培训和赋权活动，10月还发布了关于恐怖主义对马里青年的影响的报告。

53. 开发署、儿基会、毒品和犯罪问题办公室和联合国难民事务高级专员公署(难民署)发起一个项目，支持伊拉克9个试点地区与伊黎伊斯兰国有关联的家庭可持续地重返社会，为2731个家庭的回归提供了便利。联合国索马里援助团和国际移民组织继续与国家当局和妇女领导的民间社会组织合作，支持为曾经与青年党有关联的妇女提供改造和重返社会服务。作为对社区活动的补充，建造了两个妇女改造中心。

54. 我的防止灭绝种族罪行特别顾问继续协调全系统执行《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》，包括支持外地的联合国实体。联合国反恐怖主义中心开发了2019冠状病毒病危机沟通工具包，而且就开展战略沟通，包括就抵制恐怖分子使用的仇恨言论，为超过55个会员国的199名参与者提供了远程技术援助。联合国区域间犯罪和司法研究所针对恐怖分子、暴力极端分子和有组织犯罪集团在大流行病期间恶意使用社交媒体的情况，开展研究并发表了一份报告。反恐怖主义委员会执行局发布了两次趋势警报，强调指出会员国对极右翼恐怖主义构成的威胁不断增加并且越来越多地超出国界范围感到关切。

55. 开发署继续支持非洲和亚洲的会员国制定和执行国家行动计划，防止暴力极端主义。开发署还发表了新的研究和政策简报来夯实证据基础，探讨气候变化的影响等问题，并发表了关于东南亚暴力极端主义的诱发因素和预防措施的研究报告。政治和建设和平事务部继续支持在所参与的一些背景下(包括阿富汗、伊拉克、利比亚、索马里、中亚、西非、萨赫勒和中部非洲地区)防止暴力极端主义的各项努力。和平行动部继续支持布基纳法索和马里将这类努力纳入国家安全政策和安全部门改革等进程的主流。

C. 支柱二：防止和打击恐怖主义的措施

56. 反恐怖主义办公室牵头开展的联合国阻止恐怖分子旅行方案仍在实施,为 38 个经确认的受益国提供支持。该方案编写材料用于培训旅客信息单位人员,并将海上部分纳入范围。2019 年 12 月以来,已完成了由反恐怖主义委员会执行局牵头实施的 7 次深入评估任务,以及由毒品和犯罪问题办公室牵头实施的 5 次立法审查。10 月,最后确定并开始试用为博茨瓦纳制作的在线培训课程,介绍如何利用旅行信息发现恐怖分子旅行的情况。

57. 联合国反恐怖主义中心建立了一个专门网站,推广《联合国关于负责任地使用和共享反恐生物鉴别技术的推荐做法简编》,并且会同反恐怖主义委员会执行局,发起了关于消除海上恐怖主义威胁的联合倡议。国际海事组织在区域倡议的范围内,加强了在中西非、西印度洋和亚丁湾提供的支持,以打击海上非法行为,包括海上恐怖主义以及向恐怖主义提供资助的犯罪行为。国际民用航空组织继续支持各国防止非法干扰行为和加强全球民航安全。9 月,该组织发布了最新的民航面临的威胁和风险概述,内含就恐怖主义对航空造成的风险作出的最新评估,以及就 2019 冠状病毒病对航空安全产生的影响提出的建议。

58. 按照安全理事会第 2462(2019)号决议,联合国反恐怖主义中心与反恐怖主义委员会执行局、毒品和犯罪问题办公室、国际刑警组织、信息和通信技术厅协商,继续实施关于侦查、预防和打击资助恐怖主义行为的全球协调能力建设方案,包括开发一套名为 goFintel 的新软件,协助各国收集、分析和传递金融情报。毒品和犯罪问题办公室有针对性地向超过 15 个会员国提供了关于打击资助恐怖主义行为的援助,还开发了一个关于切断恐怖主义资金链的电子学习模块。

59. 联合国反恐怖主义中心与毒品和犯罪问题办公室、反恐怖主义委员会执行局、裁军事务厅合作,启动一个项目处理中亚恐怖主义-武器-犯罪之间的联系,以支持执行安全理事会第 2370(2017)号决议。6 月,联合国裁军研究所推出了一个成熟度模型和自我评估工具,协助会员国和联合国系统应对简易爆炸装置带来的威胁。

60. 反恐怖主义办公室在 1 月启动一个方案,协助非洲的会员国成立反恐联合小组,以更好地分享和利用信息;在 2 月启动了一个关于重大体育赛事安保的全球方案;在 4 月启动了一个关于应对易受攻击目标所面临恐怖主义威胁的全球方案。

61. 毒品和犯罪问题办公室与反恐怖主义委员会执行局会同区域组织启动一项全球举措,加强各国在跨境调查中从私营通信服务提供商获取数字证据的能力。在 4 月份的专家会议后,毒品和犯罪问题办公室开始开发数字证据培训模块。联合国反恐怖主义中心为非洲的 15 个会员国举办讲习班,介绍如何保护重要基础设施免遭恐怖主义网络攻击,还为马来西亚和中亚的执法官员开展培训,讲授如何调查网上恐怖主义活动。关于网络安全和新技术的全球反恐方案经扩大后,使上述努力得到了巩固。联合国区域间犯罪和司法研究所举办了几次专家级讲习班,说明如何运用技术解决方案来打击非国家行为体在大流行病期间恶意使用社交

媒体的行为，并且与联合国反恐怖主义中心以“2019 冠状病毒病和未来的大流行病：生物恐怖主义的幽灵”为主题，共同举行了一次网络研讨会。

62. 裁军事务厅继续建设能力，防止大规模毁灭性武器向非国家行为体扩散，包括用于恐怖主义目的。尤其是，该厅在多米尼加共和国举办了一次关于生物安保和生物安全的国家讲习班，还举行了一次在线区域研讨会，以支持在南亚执行安全理事会第 1540(2004)号决议。禁止化学武器组织开展了 22 次在线能力建设和国际合作活动，以促进执行《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》，来自非洲、加勒比和拉丁美洲国家的 650 多名参与者从中受益。

63. 毒品和犯罪问题办公室推出了关于调查、起诉和审理化学、生物、辐射与核恐怖主义案件的系列网络研讨会。联合国反恐怖主义中心继续支持会员国防止和应对大规模毁灭性武器以及化学、生物、辐射与核恐怖主义，为此实施了 6 个试点项目，在全球推出了 20 个培训课程，并与国际刑警组织一起开展了关于大规模毁灭性武器以及化学、生物、辐射与核恐怖主义威胁的全球研究。联合国区域间犯罪和司法研究所为伊拉克、约旦和黎巴嫩的执法人员组织了一系列虚拟能力建设培训班，以防止贩运放射性材料与核材料的行为，并与该中心合作开展项目，使有关人员更好地了解在打击涉及大规模毁灭性武器的恐怖主义方面科学和技术的进步。

D. 支柱三：建立各国防止和打击恐怖主义的能力以及加强联合国系统在这方面的作用的措施

64. 分析支助和制裁监测组继续提供定期威胁评估，包括协助联合国其他实体。国际刑警组织继续帮助开展分析支持和信息交流，包括关于外国恐怖主义作战人员的分析支持和信息交流，已有 91 个国家订阅了国际刑警组织的打击恐怖主义罪行分析文件。联合国训练研究所(训研所)继续加强非洲国家分析冲突和威胁的能力，而开发署则支持非洲联盟把监测暴力极端主义纳入大陆预警系统。

65. 毒品和犯罪问题办公室在反恐学习平台上举办了几期培训班，自这场大流行病暴发以来有 1 000 多名刑事司法和执法官员受益。该办公室开展了一系列活动，重点关注处理外国恐怖主义作战人员以及处理恐怖主义与有组织犯罪之间的联系等问题。该办公室还加大力度为会员国提供有针对性的能力建设支持，包括在萨赫勒和莫桑比克提供这类支持。

66. 联合国反恐怖主义中心和联合国中亚地区预防外交中心继续实施联合行动计划项目第三阶段工作，以促进在中亚执行《联合国全球反恐战略》，而该中心则继续支持阿拉伯国家内政部长理事会根据该《战略》制定阿拉伯安全愿景。该中心努力构建虚拟专家网络并制定手册，促进在防止和打击恐怖主义方面的南南合作。开发署、毒品和犯罪问题办公室以及该中心继续与欧洲联盟共同实施两个项目：一个关于加强亚洲抵御暴力极端主义的能力；一个关于通过在东南亚提倡容忍和尊重多样性，防止暴力极端主义。反恐怖主义办公室启动了联合国与欧洲联盟之间的反恐伙伴关系项目，为苏丹提供支持，并牵头制定了“整个联合国”反恐援助一揽子计划，供莫桑比克考虑。

67. 9月，联合国反恐怖主义中心与反恐怖主义委员会执行局以及联合国其他实体合作，启动了起诉、改造和重返社会全球方案。该方案提供了一个战略框架，以协调一致地支持各国制定基于人权、顾及年龄特点、对性别问题有敏感认识的起诉、改造和重返社会办法；这些办法非常全面，并且切合涉嫌与恐怖主义有关的个人、包括疑似外国恐怖主义作战人员及其家属的情况。该中心、毒品和犯罪问题办公室以及委员会执行局还继续实施项目，支持管理哈萨克斯坦、突尼斯和乌干达监狱里面的暴力极端主义囚犯，并防止恐怖分子激进化。

E. 支柱四：确保把保护人权和实行法治作为反恐斗争根基的措施

68. 反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员提交了关于反恐怖主义背景下国际人权法与国际人道法之间的衔接问题的专题报告(A/75/737)和关于旨在防止和打击暴力极端主义的政策和做法对人权的影响的专题报告(A/HRC/43/46)。人权事务高级专员办事处(人权高专办)提交报告，就确保在恐怖主义和反恐怖主义背景下追究责任以及根据国际人权法维护受害者权利提出了建议(A/HRC/45/27)。

69. 10月，联合国反恐怖主义中心和人权高专办为喀麦隆开办了为期一周的讲习班，反恐背景下的人权教育标准化培训模块和国家行动计划因此得以通过。同月，毒品和犯罪问题办公室恢复对伊拉克官员开展专门培训，讲授如何以符合人权和性别包容的方式调查、起诉和审理恐怖主义相关案件。训研所与该中心、联合国中亚地区预防外交中心和人权高专办合作开发电子学习课程，介绍中亚反恐背景下的人权问题。

70. 5月25日至7月5日，《联合国全球反恐协调契约》关于采取性别敏感办法打击恐怖主义问题工作组就暴力极端主义与性别平等有关的层面和反恐对策，与140多名民间社会代表举行了全球数字协商。协商由妇女署牵头并由反恐怖主义办公室资助，产生了一份民间社会组织公开声明和一系列技术性出版物，并与会员国和联合国系统分享。

71. 反恐怖主义办公室、毒品和犯罪问题办公室以及各国议会联盟开始制定关于恐怖主义受害者的示范立法条款，将在2021年6月举行的第一届联合国全球恐怖主义受害者大会上发布。在“纪念和悼念恐怖主义受害者国际日”第三个纪念活动之后，联合国反恐怖主义中心支持于9月召开了恐怖主义受害者之友小组第二次部长级会议。负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室继续提倡尊重恐怖主义团体所实施性暴力受害者的权利，确保以法治手段惩治这种犯罪行为。毒品和犯罪问题办公室发布了题为《从恐怖主义受害者到和平使者：战略方针》的出版物，以促进增加对受害者的支持。该办公室还开发了一系列电子学习模块，以便就受恐怖主义影响的儿童问题向各国提供远程援助，并且对印度尼西亚、尼日利亚和中亚各国给予相关支持。

五. 结论意见和建议

72. 随着世界逐渐走出 2019 冠状病毒病大流行，为防止恐怖分子进一步利用病毒传播及其产生的政治和社会经济后果，国际社会必须常备不懈、保持团结，包括重新致力于《联合国全球反恐战略》确立的多边办法和原则。对该《战略》的第七次两年期审查将于 6 月底在联合国第二个“反恐周”期间开展，届时将是该《战略》获得通过 15 周年。9 月将是安全理事会第 1373(2001)号决议获得通过暨安全理事会关于反恐怖主义的第 1373(2001)号决议所设委员会设立 20 周年。反恐怖主义办公室也将于 9 月庆祝联合国反恐怖主义中心成立 10 周年。这个年份有里程碑意义，为国际社会提供了一个特别的契机，以现有在联合国主持下开展的多边、注重结果、平衡兼顾的反恐工作为基础向前迈进。

73. 恐怖主义威胁在发生演变，并且大流行病期间会员国在消除恐怖主义威胁方面面临挑战，这强化了我在上一次关于《联合国全球反恐战略》的回顾报告中提出的意见和建议。加强各国应对持续存在且往往近在眼前的威胁的能力，仍是一个优先事项，这样才会使恐怖分子、包括外国恐怖主义作战人员丧失激进化、招募、联络、策划、获取资金和武器、旅行以及发动攻击的能力。会员国不妨强调需要实行有效的起诉、改造和重返社会战略，以确保追究责任并防止再犯，包括及时分享信息及使用电子和战场证据。

74. 由于这场大流行病，从冲突区遣返与恐怖团体有家庭关系的个人的工作进一步延迟，引发了人道主义和安全关切。通过自愿遣返，特别是儿童的自愿遣返，解决这一旷日持久的人道主义和人权危机并确保追究恐怖主义犯罪行为的责任，是一项既紧迫、又具战略意义的反恐要务。会员国不妨请联合国系统为遣返、起诉、改造和重返社会工作提供协调一致的援助，也不妨鼓励有关国家利用此类支持，以确保采取基于人权、顾及年龄特点并对性别问题有敏感认识的解决办法。

75. 这场大流行病突显出，需要按照国际法，更多地从战略上处理技术创新和数字转型的影响，以防止恐怖分子加以利用，并确保充分发挥技术辅助反恐的潜力。这包括采取紧急行动，遏止恐怖主义内容在网络空间的传播，并确保对恐怖分子发动的网络和生物攻击有备无患。会员国不妨增强联合国系统支持开展国际合作以及支持与工业界和民间社会建立伙伴关系的作用，以确保采取有效措施挫败恐怖分子、鼓励创新并维护人权和法治。

76. 从这场大流行病中恢复并向前发展提供了一个机会，可以籍此巩固反恐努力，为此对预防工作进行战略性投入，通过维持和平及实现可持续发展目标，消除助长恐怖主义的条件，并建构制度和社会复原力。按照国际法，支持解决冲突，处理恐怖主义受害者面临的困境，尊重信仰、宗教和言论自由，使反恐政策牢牢立足于人权、性别平等和法治，必须是这一方法的组成部分。会员国不妨呼吁在国家和国际层面加大关注和行动，以借助联合国系统的进一步支持等方式，确保一切反恐措施均与国际人权、人道和难民法完全相符，并为此目的确保分配足够的资源。

77. 2019 冠状病毒病危机加剧了仇恨、仇外心理和两极分化，而恐怖主义在各种意识形态领域的吸引力可能因此增加。会员国已经承诺打击一切形式和表现的恐怖主义，不论动机；联合国系统已经承诺支持会员国履行所有相关国际义务。以植根于人权和法治的综合性全社会参与办法，消除潜在驱动因素，并借助教育、对话和战略沟通来抵制各种说法，是有效打击恐怖主义的关键。右翼和至上主义团体出于种族、族裔和意识形态方面的动机，诉诸恐怖主义手段，造成的威胁与日俱增；面对这种情况，会员国必须继续强烈谴责基于种族、族裔、宗教或信仰的原因或以其名义针对个人实施的恐怖主义行为。在此背景下，会员国不妨确认联合国系统的作用，即依照现有任务规定，支持提出请求的会员国，并帮助合作解决这一现象所涉及的跨越国界层面问题。

78. 在大会第七十五届会议开幕式上，近 100 个会员国强调反恐是一个优先事项。多边主义和国际团结对打击恐怖主义十分重要。我敦促会员国坚守共识，寻求进行务实的反恐对话与合作。联合国系统随时准备在大流行病期间和之后继续给予支持，并且延续 2020 年为确保业务连续性所作的调整，将之作为经扩大后的工具箱的一部分。为帮助巩固联合国的反恐架构，使之能够更好地帮助会员国应对现有的威胁和今后一段时期新出现的威胁，会员国不妨考虑提供充足、可预见、可持续的技术和财政资源，让联合国的反恐工作始终都有稳固的基础，并给予反恐怖主义办公室授权，使之与联合国其他实体一样，能提供赠款，以支持与防止和打击恐怖主义有关的项目。

附件一

提供信息说明《联合国全球反恐战略》执行情况的会员国、联合国实体、国际和区域组织清单

1. 秘书处收到下列 50 个会员国提交的新资料或更新资料：阿富汗、阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、巴林、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、保加利亚、柬埔寨、加拿大、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、芬兰、格鲁吉亚、德国、希腊、匈牙利、印度、印度尼西亚、伊拉克、意大利、日本、基里巴斯、拉脱维亚、马达加斯加、摩洛哥、荷兰、菲律宾、波兰、卡塔尔、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、新加坡、西班牙、苏丹、瑞典、瑞士、土耳其、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国和乌拉圭。
2. 秘书处收到下列 15 个国际、区域和其他组织提交的新资料或更新资料：英联邦、独立国家联合体、阿拉伯国家内政部长理事会、欧洲委员会、欧洲联盟、全球社区参与和复原力基金、全球反恐论坛、红十字国际委员会、国际司法和法治研究所、希达亚中心、北大西洋公约组织、欧洲安全与合作组织、伊斯兰合作组织、地中海议会大会和上海合作组织。
3. 秘书处收到《联合国全球反恐协调契约》下列 22 个实体提交的新材料或更新材料：分析支助和制裁监测组、反恐怖主义委员会执行局、全球传播部、和平行动部、政治和建设和平事务部、国际民用航空组织、国际刑事警察组织、国际海事组织、裁军事务厅、反恐怖主义办公室、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室、联合国人权事务高级专员办事处、联合国难民事务高级专员公署、防止灭绝种族罪行和保护责任办公室、禁止化学武器组织、反恐中注意促进与保护人权和基本自由特别报告员、联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国裁军研究所、联合国训练研究所、联合国区域间犯罪和司法研究所以及联合国毒品和犯罪问题办公室。

附件二

为反恐怖主义信托基金提供捐助的会员国和常驻观察员清单¹

1. 沙特阿拉伯
2. 卡塔尔
3. 荷兰*
4. 欧洲联盟
5. 中国
6. 美利坚合众国
7. 日本
8. 挪威
9. 俄罗斯联邦
10. 西班牙
11. 加拿大
12. 大不列颠及北爱尔兰联合王国
13. 大韩民国
14. 德国
15. 摩洛哥
16. 澳大利亚
17. 丹麦
18. 瑞典
19. 印度
20. 瑞士
21. 阿拉伯联合酋长国
22. 哈萨克斯坦

¹ 会员国和常驻观察员按截至 2020 年 12 月各自捐助的数额降序排列。

* 位次反映的是荷兰在 2018 年向联合国阻止恐怖分子旅行方案提供的价值 1 150 万美元的实物捐助。

23. 比利时
24. 葡萄牙
25. 意大利
26. 哥伦比亚
27. 芬兰
28. 土耳其
29. 列支敦士登
30. 阿尔及利亚
31. 尼日利亚
32. 肯尼亚
33. 匈牙利
34. 联合国开发计划署**

** 该捐助由联合国开发计划署转交给反恐怖主义办公室，属于由欧洲联盟供资的一个联合方案的一部分。