



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十七次报告

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¹ (伊黎伊斯兰国, 下称“达伊沙”)² 及关联个人和团体对国际和平与安全构成的威胁, 并要求秘书长就这一威胁提交一份战略层面的初次报告, 之后每四个月更新一次。安理会在第 [2610\(2021\)](#) 号决议中, 请秘书长继续每六个月提交一次战略层面的报告, 反映达伊沙对国际和平与安全所构成威胁的严重性, 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. 本报告是第十七次此类报告。³ 报告由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、⁴ 反恐怖主义委员会执行局和反恐怖主义办公室与《联合国全球反恐协调契约》其他实体密切协作编写。

3. 2023 年上半年, 达伊沙及其附属者对国际和平与安全构成的威胁在冲突地区仍居高不下, 在非冲突地区则低。然而, 总体局势是不断变化的, 次区域活动差异显著。领导层的减员以及会员国在某些区域的反恐努力继续对达伊沙的活动产生影响。多边合作对于有效应对这一威胁仍然至关重要, 包括综合、平衡地执行《联合国全球反恐战略》。大会通过了关于上述战略第八次审查的第 [77/298](#) 号决议, 以维持关于反恐的长期多边共识, 这对于各级努力打击和防止恐怖主义和

¹ 列名为伊拉克基地组织(QDe.115)。

² 依照大会第 [75/291](#) 号决议。

³ 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](#)、[S/2020/774](#)、[S/2021/98](#)、[S/2021/682](#)、[S/2022/63](#)、[S/2022/576](#) 和 [S/2023/76](#)。

⁴ 本威胁评估部分基于监测组的第三十二次报告([S/2023/549](#))。



助长恐怖主义的暴力极端主义仍然至关重要。联合国通过《联合国全球反恐协调契约》及其工作组等途径继续支持会员国打击达伊沙和其他恐怖主义团体。

二. 威胁评估

A. 威胁概况及其演变情况

4. 尽管达伊沙领导层大幅减员，核心冲突区的活动减少，但冲突死灰复燃的风险仍然存在。该团体调整了战略，与当地居民打成一片，谨慎选择可能造成有限损失的战斗，同时在阿拉伯叙利亚共和国东北部的难民营和包括邻国在内的弱势社区进行重建和招募人员。阿拉伯叙利亚共和国东北部的难民营和拘留设施中仍有大量人员，继续对该区域内外带来严重挑战，需要予以应对。

5. 反恐压力的趋势促使达伊沙减少等级划分，采用更加网络化和分散化的结构，这一趋势仍在继续，附属团体拥有行动自主权。会员国几乎没有证据表明，核心领导层正在指挥和控制区域附属组织，尽管报告显示，财务、宣传和其他方面的联系依然存在(见 [S/2022/576](#) 和 [S/2023/76](#))。

6. 达伊沙的媒体机构利用其在冲突地区的附属组织的活动开展宣传，受众范围广泛，目的是使受众激进化、获得支持和招募新兵，并在冲突地区以外发动袭击。虽然以前发展良好的对外行动能力仍然受到削弱，并在很大程度上受到限制，但重组的雄心是显而易见的。阿富汗局势变得更加复杂，会员国越来越担心伊拉克和黎凡特伊斯兰国-呼罗珊(伊黎伊斯兰国-呼罗珊，QDe.161)有能力在该区域和更远的地方造成威胁。

1. 达伊沙的领导层

7. 由于会员国不断开展反恐努力，达伊沙的领导层面临持续的减员。1月25日，Bilal Al-Sudani 在美利坚和众国领导的索马里北部行动中被打死。Al-Sudani 负责扩大达伊沙在非洲的活动。他通过所谓的 Al-Karrar 办事处，在支持在非洲和其他地区运作的财务中心网络的关键要素方面发挥了重要作用。虽然一些会员国认为他的死亡意义重大，但要判断他的死亡对达伊沙财务活动的持久影响还为时过早。

8. 2月24日，Ali Jasim Salman al-Juburi 在阿拉伯叙利亚共和国西北部的一次空袭中丧生。由于他影响了达伊沙的总体战略，在遴选达伊沙的领导层(包括前两任达伊沙的领导人)方面发挥了关键作用，并指挥了对外行动和财务工作，会员国认为他的死亡对该团体造成重大影响。然而，一些会员国指出，他的消亡似乎只是在短期内扰乱了该团体。一个会员国指出，他的潜在继任者是 Ammar Mohamed Ibrahim al-Juburi (未列名)。其他已亡领导人包括负责策划欧洲袭击的 Khalid 'Aydd Ahmad al-Juburi 和负责策划中东和欧洲恐怖主义和绑架行动的 Abd-al-Hadi Mahmud al-Haji Ali。

9. 4月30日，一个会员国公开报告达伊沙领导人 Abu al-Husain al-Husaini al-Qurashi 在阿拉伯叙利亚共和国的阿夫林被杀，随后确认他是叙利亚出生的人，化

名为 Abdul-Latif。会员国无法证实 al-Qurashi 的死亡，其中一个会员国确认死者只是该团体在阿拉伯叙利亚共和国的安全负责人。一些会员国排除了非伊拉克人为达伊沙总领导人的可能性。Abu al-Husain 的真实身份仍未得到会员国的证实。

10. 此前的报告指出，斋月先前曾引发达伊沙暴力事件激增(如见 S/2022/576)，但这在 2023 年并未实现，会员国评估这可能表明其领导层持续减员产生的影响。达伊沙核心机构采用了减少等级划分的指挥和控制结构，其区域附属组织的自主权增加了，总领导人的作用与整个团体的运作关系不大。

2. 达伊沙的财政状况

11. 由于会员国持续采取反恐措施，达伊沙核心机构的收入持续减少。据会员国说，以前报告的 2 500 万至 5 000 万美元的现金储备估计数现在大大减少，而且还在不断减少。尽管如此，该团体仍有大量现金储备可供动用。达伊沙继续用资金支付给被打死或关押在监狱中的作战人员的家属，并为争取释放囚犯进行行贿。会员国报告说，达伊沙领导人不按时收到付款，而作战人员则没有收到付款，这表明该团体需要增加其有限的资金。达伊沙在其追随者之间的沟通中继续强调筹款的重要性。

12. 虽然达伊沙的资金来源取决于其活动的当地情况，但敲诈和绑架勒索仍然是筹集资金的主要手段。会员国对恐怖主义团体继续利用绑架勒索活动创收表示关切。会员国指出，通过中间人支付赎金大大增强了恐怖主义的能力，为致命袭击提供了便利。这种赎金支付违反安全理事会第 2133 (2014) 号决议。其他资金来源包括非法向民众征税和收取慈善捐款，以及非法淘金、走私、贩运武器、偷牛、偷猎、对经济活动征税、对货物运输征税、运输服务和提供护送或保护服务。一些会员国报告说，伊斯兰国西非省(QDe.162)在乍得湖勒索当地农业企业和捕鱼作业，并在尼日利亚绑架平民勒索赎金，筹集了大量资金。

13. 哈瓦拉汇款系统和现金运送人仍然是交付资金的主要手段，但移动货币服务的使用越来越多，包括在东非和伊拉克。据报，达伊沙正在使用区域版本的加密货币，包括所谓的稳定币，并越来越多地依赖虚拟资产进行国际资金转移。会员国注意到，恐怖主义团体在使用新方法和新技术为其行动提供资金方面继续表现出巨大的创新能力和灵活性，包括使用加密货币和众筹。一个会员国列举了一个恐怖分子的加密货币项目，该项目是为了收集以多种语文传播的加密货币资金而创建的。

3. 达伊沙获得武器情况

14. 会员国仍然对阿富汗、中东和非洲的武器扩散感到关切，特别是达伊沙及其区域附属组织获得小武器和轻武器，以及他们更多地使用无人驾驶飞机系统和简易爆炸装置。随着塔利班接管阿富汗，会员国对大量武器和其他军事装备在阿富汗境内扩散并流入邻国表示关切。区域会员国报告说，北大西洋公约组织的口径武器通常与前阿富汗国防和安全部队有关，并由巴基斯坦塔利班运动(巴塔)(QDe.132)和东突厥斯坦伊斯兰运动(又称突厥斯坦伊斯兰党(东伊运/突厥斯坦伊斯兰党))(QDe.088)等塔利班和基地组织附属团体将这些武器转交给伊黎伊斯兰国-呼罗珊。

15. 在核心冲突区, 据报达伊沙已转向生产更少、更简单和更小的简易爆炸装置, 现在使用自杀炸弹背心只是作为避免特工人员损失的最后手段。有报告指出, 达伊沙在其组织结构内成立了一个所谓的“工业委员会”, 以探索武器发展的新途径, 如简易爆炸装置和增加无人机的有效载荷。

16. 在非洲部分地区, 非法贩运武器仍然是一个令人严重关切问题, 达伊沙使用简易爆炸装置的情况有所增加。在刚果民主共和国, 民主同盟军(未列名)在北基伍使用了越来越致命的简易爆炸装置。正如先前所报告的, 该团体因效忠于达伊沙而分裂。在萨赫勒地区, 大撒哈拉伊斯兰国(QDe.163)使用非法贩运的武器或在袭击安全部队后缴获的武器。大撒哈拉伊斯兰国还在当地和从利比亚南部的简化系统非法贩运武器。

4. 伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内的达伊沙作战人员及其家属

17. 尽管 2023 年头 6 个月遣返工作取得了显著进展, 但阿拉伯叙利亚共和国东北部难民营和拘留设施的挑战及其产生的风险依然存在。一个会员国报告说, 达伊沙维持着所谓的“哈里发童军”计划, 其中涉及 2014 至 2017 年期间在过度拥挤的霍尔营地招募的儿童, 现在其特点是行动经验更丰富, 更有组织, 并被评估为在短期内构成更大的威胁。一个会员国报告说, 达伊沙继续在营地内招募儿童参加自杀行动。伊拉克现已分 10 次从难民营遣返了 5 000 多人。但是, 按照目前遣返所有国籍人员的速度, 这些营地和拘留设施的相关风险还将持续数年。

18. 目前约有 11 000 名疑似达伊沙作战人员、成员或前成员被关押在叙利亚民主力量的设施中, 其中包括 3 500 多名伊拉克人和来自近 70 个国家的大约 2 000 人。在本报告所述期间, 关于袭击监狱或越狱的报告有限, 但会员国报告说, 达伊沙继续渴望并计划进行此类袭击, 以补充领导层, 积累经验和行动能力。一些会员国指出, 阿拉伯叙利亚共和国东北部有大约 40 个拘留设施, 那里的环境动荡, 加上 2023 年初地震的影响, 使人们更加担心被拘留者有可能逃脱, 重新加入达伊沙的队伍。

19. 一个会员国指出, 虽然难以估计, 但在核心冲突区, 与达伊沙有关联的外国恐怖主义作战人员人数约为 1 000 人, 其中 90% 在阿拉伯叙利亚共和国。一些会员国看到作战人员小规模地离开核心冲突区, 包括前往非洲、欧洲、中亚和东南亚。这包括北非的外国恐怖主义作战人员返回其家乡地区, 令人担心这可能会增强西非和萨赫勒地区团体的能力。

B. 区域动态

1. 非洲

中部和南部非洲

20. 在莫桑比克, 部署在德尔加杜角省的区域部队继续重创“先知的信徒”组织(未列名), 扰乱了这个团体的领导层、指挥结构和据点。该团体已宣誓效忠于达伊沙, 该区域会员国估计, “先知的信徒”组织有 180 至 220 名具有战场经验的成年男性作战人员, 低于上次报告估计的 280 名作战人员。自 1 月以来, “先知

的信徒”组织与部署在德尔加杜角中部 Messalo 河两岸的区域部队之间的冲突升级，导致 3 名“先知的信徒”组织高级指挥官死亡。莫桑比克部队和南部非洲发展共同体驻莫桑比克特派团(南共体驻莫桑比克特派团)部署的部队成功地使德尔加杜角带来了更多的稳定，据会员国报告说，过去 6 个月里，平民死亡和袭击事件大幅减少。有资料显示，“先知的信徒”组织曾试图与当地社区建立社会经济关系，以维持自身的生存。会员国评估认为，几乎没有证据表明“先知的信徒”组织收到任何可观的外部资金。

21. 在刚果民主共和国，刚果和乌干达部队针对民主同盟军采取“英勇”联合军事行动，继续将民主同盟军打散为多个小股部队，驱散到其传统据点以外更广阔的行动区。会员国估计民主同盟军在塞卡·巴卢库(别名穆萨·巴卢库；未列名)的领导下有 1 500 至 2 000 名成年男性作战人员。“英勇行动”的目标是民主同盟军的高级指挥官和据点，杀死其政治派别负责人 Muralo Seguja(别名 Ssegujja；未列出)。一个会员国报告说，在 2 个月内，有 424 名作战人员被打死，81 人被俘，115 名被绑架者获救。

22. 民主同盟军在刚果民主共和国东部的一些袭击中杀害 500 人。1 月 15 日，民主同盟军在贝尼县 Kasindi 的 Lubirha 教堂引爆了一个简易爆炸装置。爆炸造成 16 人死亡，60 多名平民受伤。会员国评估认为，这是该团体有史以来使用的最大、威力最强的炸弹，是单次袭击造成伤亡人数最多的一次。会员国报告说，炸弹是由民主同盟军一名指挥官 Abu Akassi(别名 Abwakasi，未列名)制造的，他利用自己的网络采购炸药，制造更大、更危险的炸弹，其明确意图是造成最大限度的平民伤亡。3 月，民主同盟军在北基伍省杀害了 150 多名平民。

东部非洲

23. 索马里达伊沙在邦特兰维持存在，但缺乏控制大片领土或开展重大行动的能力，主要原因是与索马里政府军和青年党持续发生武装冲突。据估计，索马里达伊沙现有 100 至 200 名作战人员，比上次报告估计的 200 至 250 人有所减少，其头目是 Abdul Qadir Mumin(未列名)。在索马里的存在仍然很重要，因为其所谓的卡拉尔办事处的所在地据报是达伊沙区域附属组织的财务中心。

24. 一些会员国表示关切的是，像达伊沙这样的恐怖主义团体会利用苏丹的政治不稳定和暴力。自 2019 年以来，达伊沙在苏丹维持一个由 Abu Bakr al-Iraqi(未列名)领导的全面行动小组，拥有 100 至 200 名经验丰富的作战人员，他们为后勤和财务事项提供便利。据报告，Al-Iraqi 使用假身份在土耳其注册了几家货币兑换企业以及一家旅游观光机构，并在苏丹有大量投资。会员国警告说，北非作战人员利用苏丹作为抵达和转移到利比亚南部、马里和西非的枢纽。

西非

25. 一些会员国评估说，达伊沙在萨赫勒地区的附属组织大撒哈拉伊斯兰国已变得越来越自主，并与其他恐怖主义团体一起在该地区暴力升级中发挥了重要作用。大撒哈拉伊斯兰国扩大了行动区，在马里的几条战线上增加了袭击次数，在布基纳法索和尼日尔也一样，但规模较小。它最近一直在努力建立一条通往尼日利亚的走廊，用于后勤、供应和招募目的，可能与伊斯兰国西非省合作。

26. 与基地组织附属的“支持伊斯兰与穆斯林”组织(QDe.159)的武装对抗继续给大撒哈拉伊斯兰国的指挥结构带来压力。会员国评估认为，“支持伊斯兰与穆斯林”组织与大撒哈拉伊斯兰国之间的分歧可能对萨赫勒安全局势的演变产生重大影响，而萨赫勒安全局势有时可能受到国内政治问题的影响。此外，这两个团体之间的持续冲突可能导致出于部落或族裔考虑而结成权宜联盟，其后果难以预料。

北非

27. 会员国评估认为，一些北非国家的达伊沙附属组织已被削弱，但也有可能死灰复燃。回返的外国恐怖主义作战人员和即将刑满释放的囚犯是最令人关切的问题。突尼斯哈里发战士组织(QDe.167)由于缺乏资金和最重要的领导人被杀而面临挑战，目前约有 15 名成员分布在突尼斯西部。在摩洛哥，当局捣毁了 5 个恐怖主义小组，逮捕了 25 人，其中有些人与伊黎伊斯兰国核心机构或大撒哈拉伊斯兰国保持协调。最重要的小组于 3 月 15 日被瓦解，其成员计划抢劫银行和攻击重要的安全基础设施。

28. 在利比亚，伊拉克和黎凡特伊斯兰国-利比亚(QDe.165)在南部的存在不断增加，该团体继续利用那里的社会不满情绪，同时与有组织犯罪团体合作。它继续从南部社区招募人员，并试图渗透到当地部落。会员国估计，该团体的兵力在 300 至 500 名作战人员之间，比上次报告估计的 100 至 240 人大幅增加。一个会员国报告说，达伊沙在利比亚的分支组织越来越注重招募能够生产生物源材料或处理用于恐怖袭击的尖端技术装置的科学家。然而，利比亚安全部门捣毁了几个达伊沙恐怖主义小组，包括 1 月 21 日逮捕了一名 20 岁的利比亚工程师，他计划与达伊沙核心机构合作，利用无人机袭击天然气供应管道。

29. 在埃及，附属于达伊沙的耶路撒冷支持者(未列名)的恐怖活动继续减少，这主要是由于埃及当局的反恐努力在很大程度上捣毁了该团体的核心机构和骨干人员。达伊沙附属组织的存在在当地受到遏制，该团体无法进行高调袭击。一个会员国估计现役作战人员有数十人，其他会员国估计有一、二百至五、六百左右，比上次报告估计的 1 000 名作战人员大幅减少。

2. 中东

伊拉克和黎凡特

30. 尽管会员国持续开展反恐行动后，达伊沙核心机构仍在，并继续指挥伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国各地约 5 000 至 7 000 名成员，其中一半是作战人员。该团体故意采取减少袭击的战略，以便利开展招募和重组活动。虽然达伊沙大多数高级领导人仍留在阿拉伯叙利亚共和国西北部，但该团体已将一些关键人物转移到其他地方。

31. 在阿拉伯叙利亚共和国，达伊沙继续发动不对称攻击，尽管频率略有降低。目前正在进行的军事活动基本上将该团体抑制在巴迪亚中部地区，那里虽然是达伊沙进行训练和重组的避风港，但地形复杂，缺乏关键的基础设施，从而限制其

有效开展行动或宣传的能力。小组织经常发动袭击，包括在泰德穆尔北部(巴尔米拉)和哈马东部。据报，达伊沙继续利用阿拉伯叙利亚共和国东北部进行重组，包括试图从监狱中释放主要领导人，同时将西北部视为通往土耳其的潜在门户。

32. 在伊拉克，伊拉克部队的反恐努力继续导致达伊沙的活动减少。尽管如此，该团体仍维持其低级别的叛乱活动，利用伊拉克库尔德斯坦地区边界沿线的安全漏洞，在沙漠和山区发动袭击并为其小组织提供补给。农村地区的行动受到抑制，而城市中心的袭击则不太频繁。达伊沙在萨拉赫丁、巴格达北部(塔米亚)、迪亚拉和基尔库克周围的据点维持其存在。一个会员国报告说，达伊沙与摩苏尔、基尔库克、提克里特和拉马迪的有组织犯罪团伙有联系。

33. 伊拉克的达伊沙分为 8 个单位：行政、媒体、伊斯兰教法、采购、财务/经济、基础工作、爆炸物制造和囚犯释放，横跨伊拉克 10 个地区分部；其中一些单位由于资源不足而被合并。该团体越来越多地规避人员损失的风险，计划释放其囚犯，并从弱势社区招募人员。

阿拉伯半岛

34. 达伊沙在也门的附属组织伊拉克和黎凡特伊斯兰国-也门(QDe.166)维持最低限度的活动。其兵力已从上次报告中估计的 250 名作战人员进一步减少，现在估计为 100 名作战人员，他们在索马里与达伊沙协调，特别是在后勤方面。一个会员国指出，达伊沙在也门的附属组织正在制定一个新的组织结构，并于 5 月召集领导人在夏卜瓦省举行会议。会员国还报告说，阿拉伯半岛基地组织(半岛基地组织，QDe.129)与也门的达伊沙附属组织在绑架勒索行动中进行了机会主义合作和利润分享。

3. 欧洲

35. 欧洲局势保持稳定，被挫败的恐怖主义行为略有增加，主要是针对软目标和礼拜场所。大多数袭击是由与达伊沙没有直接联系的个人实施的，有些袭击似乎是由被认为敌视伊斯兰教的行为引发的。据一个会员国称，一些袭击者渴望使用爆炸物和化学毒素。

36. 一些会员国报告说，除了达伊沙的媒体机构在 1 月开展煽动活动对基督徒进行恐怖袭击以报复欧洲焚烧《古兰经》事件之外，伊黎伊斯兰国-呼罗珊的媒体和行动能力得到加强，有可能在该地区鼓动更多的独狼。会员国评估认为，从中期来看，伊黎伊斯兰国-呼罗珊可能会对西方国家及其海外利益发动影响力大的袭击，最近在法国斯特拉斯堡被挫败的袭击就是证明。

4. 亚洲

中亚和南亚

37. 会员国评估认为，伊黎伊斯兰国-呼罗珊是阿富汗和更广泛区域最严重的恐怖主义威胁，据报该团体加强了在阿富汗境内的行动能力。据估计，伊黎伊斯兰国-呼罗珊有 4 000 至 6 000 名作战人员，包括其家属。⁵ 绍纳拉赫·贾法里(别名谢哈布·莫哈吉尔)(QDi.431)被一些会员国视为伊黎伊斯兰国-呼罗珊最具野心的领导人。一个会员国报告说，贾法里于 6 月在阿富汗被打死。这一点仍有待确认。Mawlawi Rajab(QDi.434)是伊黎伊斯兰国-呼罗珊外部行动的领导人。

38. 伊黎伊斯兰国-呼罗珊在对塔利班和国际目标的袭击中变得越来越老练。据报，该团体侧重于实施高调袭击的战略，以削弱塔利班提供安保的能力。总体而言，伊黎伊斯兰国-呼罗珊的袭击表现出强大的作战能力，包括侦察、协调、沟通、策划和执行。据一些会员国说，在巴尔赫省、巴达赫尚省和巴格兰省对塔利班重要人物的袭击提高了伊黎伊斯兰国-呼罗珊的士气，促进了人员的招募。

39. 一些会员国报告说，阿富汗的东突厥斯坦伊斯兰运动(QDe.088)又称突厥斯坦伊斯兰党(东伊运)，与伊黎伊斯兰国-呼罗珊建立了联系，联合出版宣传海报，一些东伊运成员加入伊黎伊斯兰国-呼罗珊的行动。一个会员国评估认为，基地组织印度次大陆分支(未列名)的某些有限人员已准备好加入伊黎伊斯兰国-呼罗珊或与其合作。

东南亚

40. 东南亚有两个国家的恐怖活动略有增加，一些会员国报告说，有效的反恐努力促成了报告所述期间恐怖袭击次数相对较少。针对伊黎伊斯兰国-东南亚(QDe.169)的成功行动，特别是在菲律宾的行动，提醒人们注意残余威胁，因为该地区仍有大量恐怖分子，而且达伊什旗帜下的主要恐怖组织之间最近有加强合作的趋势。Faharudin Hadji Benito Satar(别名 Abu Zacharia 和 Jer Mimbantas)是所谓的伊黎伊斯兰国-东南亚的埃米尔，也是毛特组织(即 Dawlah Islamiya)的前领导人。他与监管该组织后勤和财务的 Joharie Sandab(别名 Abu Morsid)在菲律宾的行动中被打死。

41. 与达伊什有关联的东南亚各团体在当地创收。在某些情况下，他们支持中东的达伊沙系统，有些团体利用慈善部门为印度尼西亚的恐怖活动筹集资金。在菲律宾，伊黎伊斯兰国-东南亚继续利用正规金融部门筹集自己的资金，以转移法定货币，并增加使用虚拟货币。

⁵ 会员国提供的信息，但没有细分。

三. 关于应对不断变化的威胁的最新情况

A. 概述

42. 在本报告所述期间，联合国各实体继续支持并配合会员国努力防止和打击恐怖主义，尤其侧重于达伊沙仍然构成高度威胁的冲突地区和邻近地区。2023年6月19日至23日，反恐怖主义办公室举办了2023年联合国反恐周，⁶以总结进展和经验教训，评估不断变化的恐怖主义威胁，并促进网络化的多边应对措施。一些会员国首次采取行动，从伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国东北部的难民营和拘留设施对其本国国民进行遣返、起诉、改造和重返社会。

43. 边境管理和执法仍然是会员国面临的挑战，特别是在冲突地区，达伊沙附属组织在这些地区的暴力和破坏程度有所增加。在非洲大陆部分地区，恐怖主义团体继续利用当地的不满情绪和区域脆弱性，通过武器和恐怖主义作战人员的流动等方式，扩大其跨越国界的影响力。反恐怖主义办公室、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和联合国全球反恐协调契约的其他实体加强了与非洲国家的伙伴关系，特别是在东非和萨赫勒及其周边地区，以确定和解决在打击小武器和轻武器非法贸易方面的能力建设需求，应对有组织犯罪与恐怖主义之间的联系，将基于人权的反恐对策纳入主流。

44. 反恐怖主义委员会执行局代表安全理事会关于反恐怖主义的第1373(2001)号决议所设委员会(反恐委员会)，根据委员会2022年10月在新德里举行的特别会议上通过的《关于打击为恐怖主义目的使用新技术和新兴技术的德里宣言》⁷所载建议，与广泛的联合国合作伙伴、国际组织和区域组织、智囊团以及民间社会、学术界和私营部门的代表进行协商。协商的目的是为会员国制定关于以下方面的非约束性指导原则提供信息：防止、侦查和阻止为恐怖主义目的使用新兴金融技术；信息和通信技术；无人驾驶飞机系统。

B. 冲突区内疑似达伊沙成员及其家属

1. 现状

45. 外国恐怖主义作战人员及其随行家属继续在全球构成广泛的挑战。人们对短期内的人权及安全影响以及可能对中长期产生的深远影响表示严重关切。在达伊沙及其附属组织开展活动的地区，继续观察到严重的虐待行为，主要是针对妇女和儿童的虐待行为。

46. 在阿拉伯叙利亚共和国东北部，约有55 000人因被控与达伊沙有联系或家庭关系而留在霍尔和罗吉的封闭营地。营地中约三分之二的人是儿童，其中包括11 838名叙利亚儿童，以及来自伊拉克的约15 800名儿童和来自60多个其他国家的6 730名儿童。

⁶ 见 <https://www.un.org/counterterrorism/2023-counter-terrorism-week>。

⁷ 见 www.un.org/securitycouncil/ctc/news/delhi-declaration-counterterrorism-use-new-and-emerging-technologies-terrorist-purposes-now-available。

47. 营地的生活条件依然恶劣，存在严重的人道主义困难。最大的霍尔营地仍然人满为患，住房不足，缺乏教育。营地居民获得食物、医疗保健、清洁水和其他基本服务的机会有限。营地的安全局势依然动荡不安，不断有报告称发生包括儿童在内的人被杀的事件。在阿拉伯叙利亚共和国东北部各地，还有 850 多名男童(有些年仅 10 岁)在没有法律程序上保障的情况下被关押在拘留所和其他设施，包括“改造”中心。⁸ 除少数例外情况外，人道主义行为体不得与阿拉伯叙利亚共和国东北部监狱和拘留设施中的儿童联络或接触。

2. 遣返工作

48. 会员国继续从阿拉伯叙利亚共和国东北部遣返其国民，其中一些国家首次宣布或开展遣返工作。必须确保在充分尊重国际法规定的所有会员国各自的义务的情况下，自愿、安全和有尊严地遣返这些人。在所有遣返工作中，有关国家政府同意在其控制的领土上开展任何活动是首要考虑。然而，考虑到难民营和拘留设施持续存在的恶劣条件，这些努力的步伐仍然太慢。遣返工作继续优先考虑妇女和儿童，拘留所和其他设施中的成年男子和男童的处境基本上没有得到解决。一些会员国继续将对监狱中从激进走向暴力的潜在风险、累犯率和起诉证据有限或不足的关切作为推迟遣返的理由。尽管如此，原籍国对据信犯有包括国际罪行在内的恐怖主义罪行和其他罪行的回返者的起诉情况有所增加，这是值得欢迎的。⁹

49. 伊拉克政府继续从阿拉伯叙利亚共和国东北部遣返其国民。在本报告所述期间，根据国际移民组织(移民组织)的记录，伊拉克政府将 1 820 名伊拉克国民从霍尔营地转移到伊拉克北部的吉达改造中心。这些转移使伊拉克回返者总人数超过 5 000 人，其中包括 3 000 多名儿童，占 2019 年在霍尔营地登记的伊拉克国民人数的 15% 至 20%。在所有回返者中，约 2 200 人仍留在吉达改造中心，800 多人已离开中心前往伊拉克境内的回返区。

50. 在伊拉克，执行联合国支持第三国国民从阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克返回全球框架技术工作组继续促进伊拉克政府和联合国各实体之间就伊拉克国民从阿拉伯叙利亚共和国东北部返回问题开展协作。技术工作组设立了以下 4 个工作队，并制定了联合工作方案：(a) 对儿童的法律保护；(b) 成人的安全和责任；(c) 改造和过渡服务；(d) 重返社会。移民组织、联合国难民事务高级专员公署(难民署)和联合国儿童基金会(儿基会)还与伊拉克政府合作，提高其为回返者发放公民证件的能力，这仍然是获得政府服务、特别是儿童获得政府服务方面的一个障碍。

3. 起诉和调查

51. 起诉和调查仍然是联合国处理达伊沙所犯罪行的核心工作，促进对达伊沙/伊拉克和黎凡特伊斯兰国所犯罪行追究责任的联合国调查组(联合国调查组)发挥

⁸ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“叙利亚：联合国专家对事实上的管辖当局从 Roj 营地带走男童的报告感到震惊”，新闻稿，2023 年 2 月 16 日。

⁹ 例如见 [A/77/751](#)，第 22 段；[S/PV.9059](#)。

了核心作用。自调查组成立以来，共有 17 个会员国要求调查组协助正在进行的调查和起诉工作。联合国调查组还通过设立一个由高级官员和法律专家组成的联合工作组，增加了对伊拉克政府的支持，以确定通过立法打击国际犯罪的途径，并提高伊拉克司法机构建立刑事案件的能力，加强国际人道主义和刑法专门知识。

52. 联合国调查组扩大了其掌握的证据，加强今后达伊沙问责程序的证据基础。联合国调查组还查明并收集了达伊沙储存在云端的已知最大在线数字材料库，数据量达 2.6 太字节。同样，还从另外 64 个硬盘驱动器和大约 12 个新的乱葬坑中收集了证据。

53. 5 月，反恐怖主义委员会执行局与联合国法治和冲突中性暴力问题专家组合作，组织了一次关于追究恐怖主义背景下性暴力和性别暴力责任的专家组会议。会议召集了从业人员以及学术界和民间社会成员，共同探讨针对被指认的恐怖主义团体实施的性暴力和性别暴力或具有恐怖主义意图的性暴力和性别暴力的刑事司法途径。会议让与会者有机会分享以下方面的挑战和有前景的做法：使用相关法律框架；对这些罪行进行调查、起诉和判决，包括采取对性别问题有敏感认识和以受害者为中心的办法；机构能力和国际合作。

4. 改造和重返社会

54. 联合国各实体扩大了其框架和方案，以协助会员国管理它们在帮助从冲突地区返回的国民改造和重返社会方面面临的挑战。随着时间的推移，更多会员国的重返社会人数有所增加，联合国良好做法和循证政策指导的知识库也随之增加。在乌兹别克斯坦，联合国开发计划署(开发署)支持国家合作伙伴对成年回返者进行需求评估，以便为国家利益攸关方拟订建议。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和反恐怖主义办公室还向乌兹别克斯坦政府和该国的民间社会伙伴提供了技术专门知识，以推动将人权考虑因素纳入起诉、改造和重返社会方案。

55. 会员国报告说，心理健康方面的挑战是影响回返者充分参与重返社会方案能力的一个主要障碍。为此，开发署在 21 个国家实施了若干与政策、方案拟订和伙伴关系有关的举措，将心理健康和心理社会支助纳入预防和建设和平工作中。在吉尔吉斯斯坦，开发署与国家当局和地方非政府组织合作，向 70 名被控犯有与极端主义有关的暴力犯罪活动的缓刑当事人(48 名男性和 22 名女性)及其家人提供法律、心理、社会和医疗服务。

C. 国际和区域合作

56. 联合国各实体继续促进国际和区域合作，以防止和打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义。6 月 19 至 20 日举行了第三届联合国会员国反恐机构负责人高级别会议，有超过 1050 人参会，代表 160 个会员国、23 个国际和区域组织、135 个民间社会和私营部门组织以及 23 个联合国实体。会议进一步加强了多边对策和机构合作，以应对全球恐怖主义威胁。会议通过了大会第 77/298 号决议，并举办了 40 场专题会外活动，是 2023 年联合国反恐周的一部分，强调联合国是一个平台，可将广泛的利益攸关方聚集在一起，加强反恐共同行动。

57. 联合国各实体推动了区域努力，协助会员国制止恐怖分子获得武器。由于在《联合国全球反恐协调契约》的与反恐有关的边境管理和执法工作组内开展协作，反恐怖主义办公室、反恐怖主义委员会执行局和联合国裁军研究所举办了两次区域讲习班，就如何执行技术准则对参加者进行培训，以促进执行安全理事会第2370 (2017)号决议以及关于防止恐怖分子获取武器的相关国际标准和良好做法。为促进区域努力应对恐怖分子获取生物武器的威胁，反恐怖主义办公室和欧洲安全与合作组织于6月为中亚会员国举办了一次关于防止涉及生物剂和毒素的生物恐怖主义袭击的区域讲习班。

D. 《联合国全球反恐协调契约》各实体之间的协调一致

58. 联合国各实体协调和分享最佳做法、资源和专门知识的集体努力，为会员国提供了更紧密一致的支持。《全球反恐协调契约》数字平台已发展壮大，将来自136个会员国、13个区域组织及其所有46个实体的1 000多个协调中心连接起来，促进多方利益攸关方合作，以应对复杂和不断变化的恐怖主义威胁。此外，该平台还向所有契约实体提供了安全理事会反恐怖主义委员会的相关建议，除非接受访会员国请求部分或全部拒绝提供。这些建议指导联合国各实体支持会员国应对达伊沙及其附属组织构成的威胁，包括能力建设方案。

59. 为加强联合国各反恐实体之间的知识共享，反恐怖主义办公室组织了全球反恐协调契约协调委员会第九次会议。来自会员国、契约实体、区域组织、私营部门、民间社会和全球反恐论坛的代表出席了会议。会议编写了一份成果文件，就以下方面提出了建议：循证和以数据为中心的做法的影响；将人权和性别问题结合起来；反恐工作的透明度和问责制。

E. 扶助达伊沙的受害者

60. 与会员国合作改善对恐怖主义受害者和生存者的支助服务仍然是联合国的优先事项。许多恐怖主义受害者、特别是达伊沙实施的性暴力或性别暴力的受害者继续面临污名化。达伊沙的儿童受害者受到严重影响，他们的身心健康受到长期影响。联合国伊拉克援助团(联伊援助团)和人权高专办继续支持对恐怖主义受害者采取以受害者为中心的办法，特别是雅兹迪幸存者，他们在达伊沙作战人员手中经历了广泛的违反国际法行为，包括与冲突有关的性暴力。联伊援助团和人权高专办与伊拉克各部委和司法机构密切合作，确保赔偿证据要求的适用方式能够确保与冲突有关的性暴力幸存者在提出索赔时不会面临过多挑战。

61. 6月，反恐怖主义办公室在摩洛哥组织了一次专家工作组会议，以管理会员国在满足恐怖主义受害者需求方面的挑战和技术需求。非洲各国执法机构的28名官员参加了这次活动，与会者通过邀请受害者分享其故事提高对受害者观点的认识。

F. 边境管理和执法工作

62. 由反恐怖主义办公室领导的联合国阻止恐怖分子旅行方案目前支持66个受益会员国建设其防止、侦查和调查恐怖主义罪行和其他严重罪行的能力，包括收

集和分析旅行信息。该方案根据安理会有关决议和关于外国恐怖主义作战人员的指导原则(马德里指导原则)(S/2015/939, 附件二)及其增编(S/2018/1177, 附件), 在反恐怖主义委员会执行局的牵头下, 与埃塞俄比亚、格鲁吉亚、马拉维和巴基斯坦的官员举行了国家协商, 以确定与采用和使用旅客信息预报和旅客姓名记录数据系统有关的能力建设和技术援助支持的具体领域。5月, 该方案还在埃及为来自中东和北非13个会员国的执法和民航机构的80多名代表举办了一次区域讲习班。讲习班的目的是促进该区域的国家旅客信息部门之间的合作以及经验教训、最佳做法和信息的交流。

63. 联合国系统继续优先努力加强有关处理小武器和轻武器非法贸易的框架。3月, 反恐怖主义办公室和毒品和犯罪问题办公室为边境管制和司法官员提供了一次培训, 以提高他们对打击土库曼斯坦境内枪支贩运和恐怖主义的认识。6月举行了一次关于中亚小武器和轻武器贩运及恐怖主义问题的数据收集和信息共享的区域会议, 以提高对区域和国际两级司法和执法机构在侦查、调查和起诉涉及恐怖主义-武器-犯罪之间的关系的复杂案件方面进行有效合作和信息共享的认识。这些活动以反恐怖主义委员会的建议和反恐执行局牵头的的能力协商为指导。

64. 毒品和犯罪问题办公室、东非警察局长合作组织及其区域反恐英才中心组织了一次协调会议, 以促进东非区域合作, 会议通过了一项14个国家的执法和刑事司法从业人员联合工作计划。毒品和犯罪问题办公室还支持制定《东非基于人权的标准化防止恐怖主义对策区域准则》。

65. 6月, 反恐怖主义办公室、执行局和国际刑事警察组织推出了《保护关键基础设施免受恐怖主义袭击的良好做法简编》2022年最新版,¹⁰ 提高对保护关键基础设施重要性的认识, 并为决策者和从业人员提供指导。在反恐怖主义委员会执行局的牵头下, 反恐怖主义办公室分别于4月和5月与印度尼西亚政府和肯尼亚政府进行了能力协商, 为两国政府制定了国家路线图, 并就如何采取进一步行动加强关键基础设施和软目标不受恐怖主义袭击的能力提出了建议。

66. 人权高专办向布基纳法索和尼日尔的官员提供了能力建设和技术支持, 以提高安全部门对国际人权法和国际人道法的认识和遵守, 包括在军事行动区。这些活动有助于增强国防和安全部队与其行动地区的社区之间的信任。

G. 打击资助恐怖主义行为

67. 联合国建立了新的伙伴关系, 以加强对会员国努力打击资助恐怖主义行为的支持。5月, 国际货币基金组织(基金组织)在一次关于加强全球合作打击资助恐怖主义行为的高级别活动上正式加入了《联合国全球反恐协调契约》。基金组织在活动中介绍了其在2023年发行的出版物《打击资助恐怖主义行为: 增强实效的

¹⁰ 见 www.un.org/counterterrorism/events/unoct-launches-2022-update-un-compendium-good-practices-protection-critical-infrastructure。

良好做法》，¹¹ 编写该书的目的是协助决策者确定反洗钱和努力打击资助恐怖主义行为的良好做法。

68. 反恐怖主义委员会执行局发表了一份关于在执行安全理事会相关决议中打击资助恐怖主义行为的主要规定方面存在的差距和需要采取进一步行动的领域的专题简要评估。该出版物旨在为设计有针对性的技术援助和能力建设方案提供信息。在 2023 年联合国反恐周期间，反恐怖主义办公室与联合国信息和通信技术厅、执行局以及大不列颠及北爱尔兰联合王国政府和荷兰王国政府举行了一次活动，分析不断变化的资助恐怖主义情况，欧洲非营利法中心和皇家联合军种研究所参加了这次活动。这次活动突出了联合国正在制订的信息技术解决方案，以便通过可获得、统一和透明的技术加强会员国内部和会员国之间的合作，以及适当的风险管理和尽职调查规程对解决潜在人权影响的重要性。

H. 信息和通信技术及新技术对反恐的影响

69. 联合国各实体继续协助会员国应对恐怖分子利用新技术和新兴技术构成的威胁，同时确定如何通过基于人权的方法利用技术进步打击恐怖主义。反恐怖主义委员会执行局与反恐怖主义办公室、皇家联合军种研究所、技术反恐、全球互联网反恐论坛和其他伙伴共同组织了一次活动，以应对不受管制的在线“灰色地带”带来的挑战。参加者确定了符合国际和国内人权义务的跨法域和多学科的解决办法，并传播了新的知识产品和最佳做法。

70. 反恐怖主义办公室与国际刑事警察组织和其他伙伴合作开发了 6 个知识产品，以加强执法机构的能力，制定和实施有效对策，应对信息和通信技术在反恐中带来的挑战和机遇。这些知识产品于 6 月在 2023 年联合国反恐周期间推出，旨在加强会员国的能力，制定有效的国家反恐政策应对措施，提高调查技能，加强执法合作和信息共享。¹²

71. 反恐怖主义办公室与国际电信联盟和美洲国家组织合作，继续支持会员国加强应对恐怖分子对关键基础设施实施的的网络攻击。5 月，合作伙伴为 350 多名官员举行了两次区域网络演习，这有助于加强政府、执法部门、私营部门、学术界和民间社会在防止和打击为恐怖主义目的使用新技术方面的战略伙伴关系，并有助于加强会员国调查恐怖行为体实施的的网络攻击和促进对此类犯罪追究责任的能力。

J. 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. 联合国在与会员国和民间社会的伙伴关系的基础上，制定了有效的反宣传预防战略。1 月，反恐怖主义办公室为乌兹别克斯坦 9 个国家部委和机构的官员举办了一个讲习班，共同设计一个连贯一致的重返社会说明，供各政府机构使用，

¹¹ El Khoury, Chady 编辑，《打击资助恐怖主义行为：增强实效的良好做法》（货币基金组织，2023 年，华盛顿特区）。

¹² 有关 6 种知识产品，可查阅 <https://www.un.org/counterterrorism/ct-tech-initiative>。

提高他们应对重返社会方面的沟通挑战的能力，并帮助促进因地制宜的办法和社会凝聚力。在 2 月举行的第三十六届非洲联盟首脑会议期间，开发署推出了关于暴力极端主义团体新出现的影响力¹³ 和查明招募驱动因素的指南，以协助会员国制定和执行预防和反宣传战略。在伊拉克，开发署培训了 105 名青年记者，以促进社会凝聚力，打击仇恨言论，并利用公民新闻工具防止社交媒体上的暴力极端主义。

73. 反恐怖主义委员会执行局在其题为“管理暴力极端主义囚犯，防止监狱中从激进走向暴力现象”的分析简报中，分析了各种挑战和共同因素，以指导会员国加强防止恐怖主义和管理恐怖主义罪犯。联合国区域间犯罪和司法研究所在马里、毛里塔尼亚和尼日尔启动了一个项目，以增进对性别歧视与激进化之间联系的理解和了解。该项目包括针对地方当局和民间社会组织的循证能力建设部分，以加强地方一级防止和打击暴力极端主义的现有对策。

四. 结论意见

74. 尽管在针对其财务活动和领导骨干方面取得了进展，但达伊沙及其区域附属组织在其所在的广大地域构成的威胁仍然很大，而且不断变化。在任何冲突区，达伊沙的行动都不会脱离其他非国家武装团体、包括基地组织在许多地区的区域附属组织。非洲部分地区的事态发展令人深感关切，而且与现有冲突和当地的不满情绪相互关联。这些趋势使威胁进一步加剧和复杂化。正如《新和平纲领》最新的政策简报所承认的，这需要开展新一代的反恐行动作为回应，由区域非洲伙伴主导，由安全理事会根据《联合国宪章》第七章和第八章给予授权，并通过摊款提供有保障的资金。与此同时，必须解决冲突的根本原因，以防止恐怖分子的利用以及进一步的激进化和招募。我呼吁所有行为体优先重视并大力加强和投资于预防工作，以消除有利于恐怖主义蔓延的条件。

75. 关押据称与达伊沙和其他恐怖主义团体有联系的个人的营地和拘留设施的情况多年来一直很糟糕，而且不太可能很快有改善。只要这种情况持续下去，一系列挑战将继续存在，对达伊沙可能利用的区域和国际安全造成不可预测的后果。我再次呼吁有国民被关押在这些设施中的会员国考虑这一局势的影响，从速加紧努力，按照会员国各自根据国际法承担的义务，包括首先考虑儿童的最高利益，为这些人安全、自愿和有尊严地遣返提供便利。

76. 虽然达伊沙的威胁在冲突地区通常较高，但在次区域一级有所不同。在多边或区域协作产生有效反应的地区，恐怖主义暴力有所减少。加上达伊沙持续的跨境活动，这表明需要重振多边主义并将其网络化，将其作为反恐努力的核心。我欢迎所有利益攸关方踊跃出席在纽约举行的 2023 年联合国反恐周，并期待与合作伙伴就该活动确定和讨论的主要优先事项进行密切合作。

¹³ 例如见开发署，《非洲暴力极端主义的动态：冲突生态系统、政治生态和原始国家的蔓延》，研究论文(纽约，2022 年)。

77. 打击恐怖主义的斗争需要长期承诺，也需要在各级作出持续、协调和全面的努力。因此，我欢迎大会通过第 77/298 号决议，其中维持了多边共识以及过去几年在根据不断变化的恐怖主义威胁更新《联合国全球反恐战略》方面取得的进展。《联合国全球反恐协调契约》是一个独特的平台和机制，旨在与会员国、国际和区域组织、民间社会和其他伙伴密切合作，执行反恐任务。联合国仍然致力于促进和采取促进性别平等的反恐努力，立足于法治和人权，均衡执行《战略》，并继续支持会员国履行其防止和打击恐怖主义和助长恐怖主义的暴力极端主义的责任。
