



大会
安全理事会

Distr.: General
17 April 2019
Chinese
Original: Russian

大会
第七十三届会议

安全理事会
第七十四年

议程项目 111
消除国际恐怖主义的措施

2019 年 4 月 16 日俄罗斯联邦常驻联合国代表给秘书长的信

谨随函转递一份由特别事务、安保机构和执法机关负责人会议编写的题为“对未来恐怖威胁的综合评估”的分析性文件(见附件)。

请将本函及其附件作为大会议程项目 111 和安全理事会的文件分发给荷。

瓦西里·涅边贾(签名)



2019年4月16日俄罗斯联邦常驻联合国代表给秘书长的信的附件

特别事务、安保机构和执法机关负责人会议

2018年11月7日和8日，莫斯科

对未来恐怖威胁的综合评估

全球特勤部门和执法机构正在不断努力查明当前的恐怖主义威胁，并预测会出现新的威胁。

国际恐怖主义目前仍是恐怖威胁的主要来源，它严重影响到世界各区域的安全局势。

国际恐怖主义组织竭力使公众激进化，他们正在大肆宣传和招募，包括在网上积极活动。国际恐怖主义组织伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)正在实施战略计划，寻求新的区域联盟，并建立一个全球性的逊尼派哈里发国。由于这些活动，产生了新的恐怖主义温床，世界许多区域特别是中东和中亚变得不稳定。这些活动还壮大了地下恐怖分子的实力，增强了对西欧国家的恐怖主义袭击。

对国际恐怖主义组织在中东活动的说明

伊黎伊斯兰国、基地组织和其他国际恐怖主义组织在中东、特别是在叙利亚和伊拉克增加了活动，这是恐怖威胁的主要来源，对世界大多数国家的局势产生了影响。

由于伊黎伊斯兰国的军事失利，以及叙利亚政府部队为解放被占领土而采取的行动，伊黎伊斯兰国的作战能力受损。

因此，伊黎伊斯兰国调整了其实施恐怖主义行为的手法。这些新战术主要侧重于建立大量恐怖主义潜伏小组。身为小组成员的恐怖主义分子受过训练，在冲突地区从事过敌对行动、犯过罪。这些战斗人员的具体任务是，在返回原籍国后直接参与筹备和实施恐怖主义行为。为此，他们接受了地雷和爆炸物以及发展秘密联络渠道方面的密集培训。这些人知道被情报和调查人员跟踪，因此，在返回母国时采取了特别的隐藏措施。

面对伊黎伊斯兰国的式微，基地组织及其区域分支机构，包括阿拉伯半岛基地组织、伊斯兰马格里布基地组织和印度次大陆基地组织，正在逐步强化其实力。

沙姆法塔赫阵线(前努斯拉阵线)和黎凡特解放组织仍然活跃。例如，在叙利亚，在沙姆法塔赫阵线的主持下，黎凡特解放组织组建了一个联盟，其领导人成功控制了叙利亚伊德利卜省和阿勒颇省活动的各个萨拉菲战斗小组，并确保从国外调来对该联盟的财政和其他支持。这名领导人不仅维持了对这些部队的控制，还使他们避过了美国领导的反恐怖主义联盟的打击。

国际恐怖主义组织预见到可能会丢失早前夺得的领土，因而制定了游击战战术，在突袭政府和安全部队的同时，还对平民进行恐怖主义袭击。与此同时，一

些伊黎伊斯兰国战斗人员开始躲在叙利亚-伊拉克边境地区，基地组织战斗人员曾在这一带藏身。

因此，尽管对伊黎伊斯兰国取得了军事上的胜利，这个实体作为恐怖主义组织和恐怖主义象征依然存在。

考虑到这一点，阿拉伯叙利亚共和国的军事和政治局势仍然艰险，并有可能恶化和蔓延到其他区域。伊黎伊斯兰国、沙姆法塔赫阵线、基地组织和其他武装团体的活动将继续对局势发展产生重大影响。

对国际恐怖主义组织在中亚、南亚和东南亚国家、非洲国家和其他国家的活动的说明

国际恐怖主义组织继续加紧努力，将恐怖主义活动的范围扩大到传统的中东和北非区域以外。因此，在欧洲国家，恐怖威胁的程度正在增加，这些国家发生了不同规模的恐怖主义行为。这在很大程度上是由于国际恐怖主义组织成员利用不断变大的非法移民潮渗透到欧洲联盟国家，以及外国恐怖主义战斗人员返回母国。

更多的俄罗斯联邦和中亚公民在中东帮助国际恐怖主义组织参与敌对行动后正在返回原籍国。他们一回国就积极参加极端主义活动，主要在民众、特别是在青年人中煽动激进化。

因此，中亚国家赞同激进思想的人数可能会增加，伊黎伊斯兰国和其他国际恐怖主义组织的招募基地也会相应扩大，从居住在俄罗斯的移徙工人中招募人手。

为实现当地战术目标，基地组织、伊黎伊斯兰国和区域恐怖主义组织领导人曾招徕中亚国家的外国战斗人员袭击阿富汗和世界各地其他热点地区的政府、警察和军事结构。最近的恐怖主义袭击表明，为造成局势不稳并加剧族裔间冲突，这些战斗人员现正被用来对付其他国家、包括非穆斯林国家的平民。

较早前预测，菲律宾将出现一个庞大的恐怖主义网络，伊黎伊斯兰国小组组织的恐怖主义活动将会增加。随后于 2017 年，伊黎伊斯兰国领导人阿布·贝克尔·巴格达迪策划了对棉兰老岛的恐怖主义袭击。

属于伊斯兰国东亚恐怖主义团体的武装团体之后在菲律宾被击败，表明菲律宾军队和特勤部门在反恐斗争中取得了辉煌胜利。特别行动中的一个重大事态发展是，一些圣战领导人被歼灭，其中包括好战分子头目兼东南亚“埃米尔”Isnlon Hapilon 及其最亲密的助手 Mahmud Ahmad，东南亚的伊斯兰主义者通过他们与伊黎伊斯兰国中东领导层进行接触。

然而，东南亚的局势继续触目惊心。以菲律宾棉兰老岛、Basilan 岛和 Tawi-Tawi 岛为基地的区域恐怖主义团体正在完成部队的重新集结，这可能意味着他们正在筹划新的袭击。

许多非洲国家的反恐局势也依然紧张。首先，国际恐怖主义组织在北非的活动有所增加。与此同时，伊斯兰马格里布基地组织、穆拉比通组织(阿尔及利亚)、伊斯兰捍卫者组织(马里)、伊斯兰教法辅士组织(突尼斯、利比亚)、博科圣地(尼

日利亚)、青年党(索马里)、Wilayat Sina' (埃及)和伊斯兰军(利比亚)等恐怖主义组织仍在积极活动。

国际恐怖主义组织因而继续追逐以下战略目标:始终确保在其“负责领域”长期存在,在这些领域建设必要的人力和业务能力,从而向其目前和潜在的支持者和赞助者展示有毅力、有意愿采取行动。

我们认为,推行这一战略可能滋生恐怖主义活动的新温床,在中亚、南亚和东南亚以及北非、西非和东非许多国家、若干欧洲国家以及俄罗斯联邦制造不稳定。

基于上述分析,可以确定有几种恐怖主义威胁最为紧迫,这些威胁将直接影响到短期和中期局势的紧张程度。

1. 最紧迫的威胁将来自曾在“热点”为国际恐怖主义组织从事敌对行动后返回原籍国的外国恐怖主义战斗人员。

在俄罗斯和其他国家的军事支持下,叙利亚武装部队现已从战斗人员手中解放了叙利亚大批领土。这些战斗人员不仅包括叙利亚和伊拉克国民,还包括大批外国恐怖主义战斗人员,他们是阿拉伯和非洲国家、东南亚和中亚国家以及一些欧洲国家的国民。

外国恐怖主义战斗人员正前往北非国家,利用执法不力,暂居当地组成恐怖主义团体,同时考虑随后迁往其他区域。在一些国家,伊黎伊斯兰国和基地组织成员正在建立转运基地,帮助逃离作战区的战斗人员过渡到新环境。

对收到的情报的评估表明,国际恐怖主义组织成员从叙利亚和伊拉克大批返回其原籍国。尽管返回的战斗人员的总比率较低,但这些人熟谙地雷战、城市战和秘密联络,对上述国家构成了严重威胁。

因此,预计会有更多战斗人员及其家属有意通过各种移徙渠道返回原籍国,并在之后开展活动招募“圣战分子”入伍,扩大国际恐怖主义组织的势力范围。这种情况助长了世界各区域,特别是欧洲国家的恐怖主义活动。与此同时,某些团体将有目的地选择在有关国家实施恐怖主义行为。它们可能利用这些国家的潜在冲突,达到其犯罪目的,其中包括进一步加剧社会政治和族裔间的分裂。

2. 一个重大关切是,从叙利亚和伊拉克涌入的战斗人员壮大了以阿富汗北部为基地的国际恐怖主义组织,形成了威胁。

伊黎伊斯兰国的意识形态者将阿富汗视为创建“全球哈里发”的关键发射地。因此,伊黎伊斯兰国领导人继续集中精神,努力扩展在此建立的“呼罗山省”的领土。为实现这些目标,多批外国战斗人员从叙利亚和伊拉克转赴阿富汗,塔利班巴基斯坦分支的前成员和其他人前来增援。

根据不同估计,部署在阿富汗的伊黎伊斯兰国部队人数在 3 000 人到 4 000 人。他们在法利亚布、朱兹詹、萨尔普勒、昆都士、萨曼甘、努尔斯坦、库纳尔、楠格哈尔、拉格曼、加兹尼和扎布尔等省的活动引人注目。与此同时,伊黎伊斯兰国在阿富汗各地设有多个战斗人员训练营。

鉴于上述情况，紧张局面从阿富汗转移到中亚的威胁越来越大。其中最大的危险来自“巴达赫尚桥头堡”，塔利班和 Jamaat Ansarullah 正在巩固当地的阵地。

由于阿富汗的军事和政治局势不稳，预计在不久的将来，部署在当地的国际恐怖主义组织的活动将包括设法渗透到邻国领土，首先是中亚一带。

3. 在参与打击国际恐怖主义组织活动的国家实施恐怖主义行为目前仍是一大威胁。

随着伊黎伊斯兰国的不断式微，这一国际恐怖主义组织的领导人指示其在世界各地多个国家的支持者在各自的居住国独立运用圣战战术，并要求支持者利用一切现有手段，如刀、火器、爆炸物和车辆等实施恐怖主义行为。

这类恐怖主义行为的实施者可能是当地恐怖主义组织和极端主义组织的成员，他们追随伊黎伊斯兰国，受互联网上散布的伊黎伊斯兰国意识形态宣传的影响自我激进化。实施者也有可能是从叙利亚、伊拉克或阿富汗作战区返回的个人。

近来，伊黎伊斯兰国的支持者实施了恐怖主义行为。这些支持者并不是激进组织的正式成员，但具备独立行动的能力，使得伊黎伊斯兰国得以在社会上散播恐慌情绪，制造对合法当局不信任的气氛。

叙利亚和伊拉克事件对欧洲国家造成的恐怖主义袭击表明，真正的恐怖主义威胁大多来自潜伏小组和孤狼，其袭击很难发现和预防。它们的目标是平民、执法人员和社会基础设施。

对恐怖分子最有吸引力的目标是大规模公共集会场所，特别是举办重大社会政治和体育活动期间。

这类恐怖主义战术预计仍会优先采用。国际恐怖主义组织因此可节省军事和人力资源，并对打击恐怖主义活动的国家造成严重损害。此外，也不能排除以下可能性，即恐怖主义分子正在试图获得与大规模毁灭性武器有关的部件和技术。

4. 为恐怖主义目的使用无人驾驶飞行器和机器人系统造成的新威胁越来越大。

随着国际恐怖主义组织在伊拉克和叙利亚的损失日益惨重，伊斯兰主义者越来越多地采用不让战斗人员直接参与行动的战术。最典型的例子是，为恐怖主义目的使用定向制导或可编程无人驾驶飞行器。

在恐怖分子的掌控下，定制的无人机明显成为一大威胁，特别是在作战状态下，尤其是在叙利亚。例如，这种无人驾驶飞行器袭击了侯迈米姆和塔尔图斯地区的俄罗斯军事设施。

然而，专家们并不排除以下可能性，即无人机不仅用于作战状态，还用于在不同国家领土上实施恐怖主义行为。因此，恐怖分子使用无人驾驶飞行器是一种新威胁，包括是对民用和军事基础设施的威胁。

国际恐怖主义组织在武装冲突地区使用装满炸药的工业机器人和自制机器人以及机器人系统，并对其他国家境内的平民和个别目标实施重大恐怖主义行为，也构成了严重危险。

使用无人驾驶飞行器的各类恐怖主义袭击预计将会发生。例如，可以用这类飞行器向大城市喷洒放射性或化学毒剂。伊斯兰主义者也可能用无人机向人口稠密地区运送高威力炸药。一种可能的情况是，同时使用大量空中装置，这将使应对更为困难。

5. 国际恐怖主义组织越来越多地向公众，包括在网上灌输激进化思想，这一威胁依然存在。

国际恐怖主义组织的支持者现已建立一个单一的全球在线资源系统，重点向地下极端主义和恐怖主义团体的未来成员提供宗教和意识形态培训。在这个全球网络中，几乎所有运作中的国际恐怖主义组织的在线资源都可找到，这些组织的恐怖主义和极端主义材料以 40 多种世界语言出版。

国际恐怖主义组织继续散播实际建议，传授如何利用公开软件组织安全的在线联络渠道，包括对输送的数据加密，以便宣传鼓动、挑选和预选新的支持者并为他们的活动提供资金。

利用现代通信技术远程进行招募活动，这一能力为公民参与恐怖主义实体的非法活动提供了便利。社交网络使招募者得以影响、锁定和招募有意参加国际恐怖主义组织和宗教极端主义组织活动的个人。

激进的穆斯林，特别是年轻人被国际恐怖主义组织活动吸引的一个主要原因是，这些组织的支持者在网上发布的信息诱人且定期更新。一些人更是主动联络国际恐怖主义组织的使者，或独立前往冲突区入伍。

专家们还注意到，恐怖主义宣传方向有变，正在针对性地使用移动信息平台，主要是 Telegram 和 WhatsApp。这些平台被用来发展隐蔽措施、街头恐怖战术和针对特定目标模型的虚拟恐怖主义袭击，以及对国际恐怖主义组织小组的隐密控制。

与此同时，将现代信息和通信设施用于恐怖主义目的(所谓的“电话恐怖主义”)已相当普遍。

在便于加入伊黎伊斯兰国和相关恐怖团体的个人做好旅行准备、进行战斗训练、传播国际恐怖主义组织活动信息以及策划袭击方面，信息和通信技术发挥着关键作用。特别是，伊黎伊斯兰国的在线论坛还被用来讨论如何避免在过境点被发现，哪些路线不太可能引起怀疑，包括如何通过边境控制不力的国家入境。

公众激进化的威胁仍不见弱，激进化有助于恐怖主义组织招募人员、建立活动支持基地。

恐怖主义分子的意识形态工具首先以年轻人为对象，因为他们在社交网络上度过大量时间。随着传统价值观和社会习俗参照标准的流失，社会边缘化群体也容易受到恐怖主义言论的影响。

随着激进的伊斯兰意识形态的广泛传播，潜伏小组逐渐在许多国家浮现，其成员知道隐藏措施，掌握恐怖战术。这对这些国家的安全构成重大威胁。

因此，预计国际恐怖主义组织将加强对公众的灌输，在网上传播激进言论，吸引公众卷入恐怖主义活动。

对恐怖威胁的评估使我们得出结论，即国际恐怖主义和极端主义组织现正在完善犯罪手段和战术，有系统地挑选和招募新成员，并指派他们去叙利亚和伊拉克作战。这些成员还被送往欧洲国家和其他地方组成潜伏小组并实施恐怖主义袭击。

有迹象表明出现了一种新趋势，即恐怖分子经常进行伤亡较小的“低成本”袭击，而伤亡较大的恐怖主义行为虽不常见，仍继续发生。

恐怖主义分子正在扩大与地下犯罪团伙，特别是与专门从事非法军火贸易的有组织犯罪集团和社区成员以及与麻醉品行业代表的联系。他们还散播激进的意识形态，煽动宗教仇恨，实施极端主义和恐怖主义罪行，企图通过暴力手段改变一个国家的社会政治秩序。

新的战争工具掩盖了幕后策划者、组织者和实施者的身分。因此，为有效打击恐怖主义，有必要了解这一社会现象的本质，预测与恐怖主义有关的安全威胁，并及时制定打击恐怖主义的措施。

在这方面，必须更加注意联合执行消除与恐怖主义有关的威胁的具体措施，这些措施包括：

(a) 采取措施，消除产生这一威胁的主要原因(如国际恐怖主义组织扩大势力范围、安排渠道偷运战斗人员及其家属到西方国家、国际恐怖主义组织和宗教极端主义实体的使者进行招募活动)。其中包括：

- 就国际恐怖主义组织和宗教极端主义组织的意图和具体活动事先交换情报
- 采取行动，侦查、防止和制止这些组织的恐怖主义活动

(b) 采取措施，消除产生这些威胁的关键因素(如国际恐怖主义组织成员、潜伏小组、孤狼和自杀炸弹手)。其中包括：

- 利用共同信息资源，包括国际反恐数据库
- 加强信息交流，探讨如何解决与打击在叙利亚、伊拉克和阿富汗活动的国际恐怖主义组织有关的最紧迫问题

(c) 采取措施，为恐怖主义可能袭击的目标提供安全保障(例如关键基础设施、大规模群众集会场所和交通设施)。其中包括：

- 为各国的特勤部门、安全机构和执法组织的相关部门举办国际活动，交流经验，以确保重大社会政治和体育活动以及关键基础设施的安全
- 研究合作各方的执法措施，为恐怖主义可能袭击的目标提供安全保障

总之，国际社会打击恐怖主义的建设性办法应基于以下方面：对未来的恐怖主义威胁形成共同的理解和评估，加强各国执法机构和特勤部门之间的反恐合作，采取具体措施提高现有机制的效力，建立新机制，开展区域和国际合作打击恐怖主义和极端主义活动。