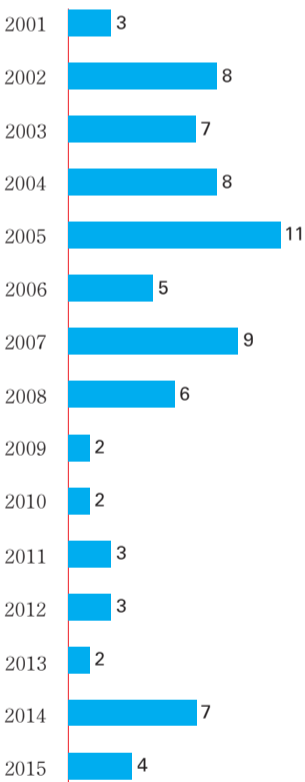


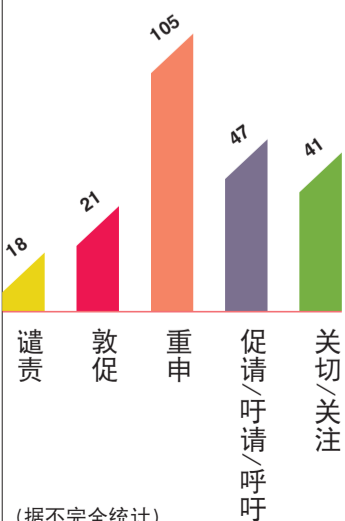
# 安理会 纸上反恐

“9·11”后安理会通过的涉恐主席声明或决议数量



(据不完全统计)

随机15份决议中热词出现频次



(据不完全统计)

在极端组织“伊斯兰国”(IS)炸毁俄航客机、制造巴黎系列恐怖袭击、残忍杀害中国和挪威人质后，联合国安理会11月20日一致通过决议，以最强烈言辞谴责IS制造的恐怖袭击等事件，认定IS对国际和平与安全构成“全球性且前所未有的”威胁，呼吁国际社会“采取一切必要措施”打击恐怖主义。

有报道称，这是安理会自1999年以来通过的第14份关联反恐的决议。众所周知，2001年的“9·11”事件，标志着恐怖主义作为一种非传统安全威胁，成为全球各国面临的新挑战。此后，安理会会议记录的议题中，正式出现了“恐怖主义”或“反恐”等热词。据不完全统计，“9·11”事件至今的14年零2个月里，安理会通过了80份关联“恐怖主义”或“反恐”的主席声明或决议。

□撰稿 本报记者 赵恩霆

## “涉恐”议题16年来有3次小高潮

“今天，我们释放明确且毫不含糊的信号。”11月20日安理会一致通过打击IS的第2249号决议后，本月安理会轮值主席、英国常驻联合国代表里克罗夫特说，“我们阻断、遏制和摧毁‘伊斯兰国’的共同努力不会停歇。”

在2249号决议中，安理会促请“有能力的会员国根据国际法采取一切必要措施，加倍做出努力并进行协调，防止和打击“伊斯兰国”、“胜利阵线”和“基地”组织等的恐怖行径，摧毁其在叙利亚和伊拉克的庇护场所。

往回看，安理会第一份关联反恐的决议，是1999年10月15日通过的第1267号决议，主题为“阿富汗局势：制裁塔利班”。而安理会决议主题真正出现“恐怖主义”字眼，则是在2001年“9·11”恐怖袭击事件之后。“9·11”第二天，安理会通过第1368号决议，主题直截了当：“打击恐怖主义”。与本月20日通过的2249号决议类似，1368号决议最强烈地谴责“9·11”恐怖袭击，决心采取一切手段打击恐怖主义行为对国际和平与安全所造成的威胁。

从那以后，安理会通过的涉恐主席声明或决议出现第一轮小高潮。据不完全统计，“9·11”事件发生后到2001年底，安理会通过了3份，2002年为8份，2003年为7份，2004年为8份，到2005年达到11份之多。

间隔一年之后，2007年安理会的涉恐主席声明或决议有9份，2008年为6份，这可以视为第二次小高潮。之后的五年间，安理会每年通过的涉恐主席声明或决议为2至3份。但到了2014年，随着IS在伊拉克和叙利亚不断扩大，并接连制造恐怖袭击事件，这一年安理会通过了7份涉恐主席声明或决议，是为第三次小高潮。

主席声明是安理会主席代表安理会发表的声明，经安理会正式会议通过，并作为安理会正式文件印发。而决议是正式表达的意见或意愿，包括序言和执行两个明确界定的部分。据不完全统计，“9·11”事件后至今的14年零2个月里，安理会通过了80份关联“恐怖主义”或“反恐”的主席声明或决议。其中，决议为34份。

## IS从不被提及到排在“基地”之前

在1999年的第1267号决议中，谴责阿富汗塔利班窝藏和训练恐怖分子，策划恐怖袭击，痛

惜塔利班继续庇护本·拉丹，允许他及其同伙操办一个恐怖分子训练营网络，并利用阿富汗作为基地发动国际恐怖袭击，认定塔利班对国际和平与安全构成威胁，敦促所有国家予以制裁。

塔利班1996年在阿富汗建国。从1997年开始，“基地”将力量陆续移入阿富汗。1998年8月7日，“基地”发动对美国驻肯尼亚和坦桑尼亚两国大使馆的炸弹袭击，造成240多人死亡，5000多人受伤。此后，“基地”和塔利班以及本·拉丹的名字开始出现在安理会的主席声明或决议中。如2002年1月16日第1390号决议的主题即为“反恐怖主义：制裁本·拉丹和‘基地’组织”，2003年1月17日第1455号决议、2004年1月30日第1526号决议的主题均为“制裁塔利班和‘基地’组织”。

不过，从2005年到2011年，安理会的相关主席声明或决议的主题，重回“恐怖行为对国际和平与安全造成的威胁”。2011年爆发的中东北非动荡，导致新一轮恐怖组织泛滥。受利比亚局势影响，“伊斯兰马格里布基地组织”在西非马里坐大，严重威胁萨赫勒地区(横跨塞内加尔、毛里塔尼亚、马里、布基纳法索、尼日尔、尼日利亚、乍得、等国的狭长地带)的安全。对于这一地区安全局势及“伊斯兰马格里布基地组织”的关注，在2012年之后也开始体现在安理会的文件中。2014年开始，在伊拉克和叙利亚境内崛起的“伊斯兰国”走入安理会的视野。

2014年6月底，巴格达迪宣布建立哈里发国家“伊斯兰国”后，安理会于8月15日通过第2170号决议，“最严重地关切”该组织及“胜利阵线”等叙境内极端组织对地区安全的不利影响。这份决议中，安理会谴责的顺序为“伊斯兰国”、“胜利阵线”以及其他与“基地”有关的组织和个人的恐怖行为。

此后，安理会的主席声明和决议中，几乎无一例外地保持了这一排列顺序，反映出IS壮大的同时，“基地”影响力受挫的现实。这也难怪“基地”本月15日在叙南部炸死了IS的民兵组织“耶尔穆克烈士旅”6名头目，以此报复IS瓜分“基地”在国际上的受关注度，使其“世界头号恐怖组织”的地位动摇。

## 15份决议105次“重申”的无力感

安理会是《联合国宪章》所设的6个主要机构之一，负有维护国际和平与安全的首要责任，是唯一有权采取军事行动的联合国机构。既然

安理会在全球安全领域的地位如此之高，但为何多年来数量众多的涉恐主席声明或决议却没能阻止恐怖组织的泛滥呢？

这或许从决议热词中能找到一点答案。本报记者抽取了2003年11月20日以来的15份安理会涉及“恐怖主义”的决议，在这15份决议中，据不完全统计，对有关恐怖组织、恐袭事件等行为的“谴责”有18次，为了表达不同程度的谴责力度，还会加上“再次”、“最强烈的”等词语。其中，上述提到的第2170号决议，文中就出现了7次“谴责”。

在这15份决议中，出现次数最多的是“重申”一词，有105次之多，平均每份决议有7次“重申”。此外，出现次数比较多的还有“促请/吁请/呼吁”三词，合计有47次，“关切/关注”二词共出现了41次，“敦促”一词也有21次之多。同样，它们也会被“强烈”、“大力”、“进一步”、“再次”、“特别”、“深感”和“最严重”等词加以修饰，以表达更进一步的态度。

不难看出，这些决议在很大程度上是对恐怖组织和恐袭事件的表态，虽然制定了不少制裁举措并承诺“采取一切措施”打击恐怖主义，但落到具体操作层面，还是需要“所有国家/所有会员国”来执行，而这是一个除了正义感还需要自觉的活儿。恐怖主义虽然被各国所谴责，但恐怖主义往往又与地区局势、宗教矛盾等有着千丝万缕的联系，这种复杂性决定了各国在反恐态度上或许能做到一致，可在实际行动上则会大打折扣。

以打击IS为例。虽然美国牵头组成了数十国参与的打击IS国际联盟，但在打击效果上，却被俄罗斯后来居上，而且差别还不是一点半点。叙利亚总统巴沙尔近日表示，“所有对IS的支持，不管是人力资源、石油销售还是其他，都是通过土耳其实现的，也有沙特和卡塔尔的合作。而这些，美国和西方国家都心知肚明。如果没有这些，IS是不可能生存的。”

前不久，俄总统普京在G20峰会上直言，情报显示IS受到40个国家的资金支持，其中就有G20成员。而在俄战机被土耳其击落后，普京把话说得更白了：今天的土耳其领导人正在实施全面支持IS的政策。

台面上举手赞成反恐，与台面下各打小算盘并行，这是恐怖组织久打不散，反恐之战越反越恐的症结之一，也是16年来安理会这么多主席声明或决议难逃“纸上反恐”命运的主要原因。