



大会 安全理事会

Distr.: General
12 April 2005
Chinese
Original: Spanish

大会
第五十九届会议

安全理事会
第六十年

议程项目 148

消除国际恐怖主义的措施

2005年4月11日西班牙常驻联合国代表给秘书长的信

在马德里俱乐部的推动下和在西班牙官方机构以及其他重要外部机构的帮助下，2005年3月8日至11日在马德里举行了关于民主、恐怖主义和安全问题的国际首脑会议。这个会议是纪念全世界恐怖主义受害者的论坛，以商讨实际可行的战略、鼓励吸取经验教训、拟定反恐行动计划、为未来提出建议。众多国家元首和政府首脑以及部长、国际组织高级主管、研究人员、专家和民间社会代表的出席，突出了首脑会议的重要性。

首脑会议的成果是，马德里俱乐部作为与前民主国家元首和政府首脑共同合作的机构，在赞同其促进民主目标的其他组织和政府的协作下，向国际社会提出了《马德里纲领》所载的一项宝贵的行动纲领；该纲领的西班牙文本和英文本载于本信附件内。《马德里纲领》以及秘书长在首脑会议期间关于联合国全球反恐战略提出的极为重要的文件，是当前从全球角度对付恐怖主义威胁问题的最重要叙述。

然而显而易见的是，《马德里纲领》是与马德里俱乐部本身建立联系的唯一文件，因此，一定可以成为一份对联合国会员国极为有用的参考文献；我们对此寄予厚望。为此，作为参考资料，请将本信及其附件作为大会议程项目 148 的文件和安全理事会的文件分发为荷。

胡安·安东尼奥·亚涅斯-巴尔-努埃沃（签名）



2005年4月11日西班牙常驻联合国代表给秘书长的信的附件

[原件：英文和西班牙文]

关于民主、恐怖主义和安全问题的国际首脑会议 2005年3月8日至11日，马德里

马德里纲领

为了缅怀和纪念 2004 年 3 月 11 日恐怖主义袭击的受害者，颂扬坚强和英勇的马德里市民，并就此缅怀和纪念所有恐怖主义的受害者和颂扬所有那些反击恐怖主义威胁的人。

我们，这些致力于促进民主制的民主国家前总统和前总理们，作为马德里俱乐部的成员，邀请世界各地的政治领袖、专家和公民齐聚一堂。

我们听取了很多人的呼声。我们意识到恐怖主义产生的广泛恐惧和不安。我们针对这些根本性的关注问题提出了各项原则和政策建议。

我们所提出的是一项要求世界各地领袖们采取行动的呼吁，是一项为各国政府、各个机构、民间社会、大众媒体和个人提出的行动纲领，是一项面对恐怖主义全球威胁采取的全球民主对策。

马德里原则

恐怖主义是危害全体人类的罪行。恐怖主义危及无辜民众的生命，制造仇恨和恐怖气氛，助长全球各地因不同族裔和宗教而出现的分裂。恐怖主义是最严重的违反和平、国际法和人类尊严价值的行为。

恐怖主义是对民主制和人权发起的攻击。恐怖主义把平民和非战斗人员作为恐吓和致命暴力行动的对象，没有任何理由可以为此开脱。

我们坚决反对任何指导恐怖分子行动的意识形态。我们坚决谴责恐怖分子采用的方式。我们的设想是以一套共同的普遍价值观和原则为基础，这就是捍卫自由与人类尊严，保护公民和赋予他们权力，建立和加强各级民主制，促进和平与正义。

一项通盘对策

我们必须把恐怖分子绳之以法，才对得起那些受害者。执法机构需要掌握必要的权力，但绝不能牺牲其应该捍卫的原则。反恐措施应该充分遵守国际人权标准和法治。

为了打击恐怖主义，武力措施必不可少。无论何时，如果需要采取军事行动，必须使其与执法和司法措施以及政治、外交、经济和社会对策相协调。

我们呼吁每个国家都行使自己的权利，并履行保护本国公民的责任。各国政府应在本国并联合其他国家防止和打击恐怖行径。各国际机构、各国政府和民间社会还应消除那些使恐怖主义分子得到支持，并使其得以招募新成员的根本的风险因素。

国际合作

恐怖主义是一项全球威胁，不仅袭击了马德里、纽约和华盛顿，而且也肆虐于达累斯萨拉姆、内罗毕、特拉维夫、巴厘、利雅得、卡萨布兰卡、巴格达、孟买和别斯兰市。对于这个威胁，必须采取一项全球对策。各国政府和民间社会必须再次竭力促进国际接触、合作与对话。

无论出于道义还是出于实际考虑，国际合法性都不可或缺。我们必须采取多边方式，必须加强国际机构，尤其是加强联合国。我们必须重新努力，使这些机构在打击恐怖威胁方面更加透明、更加民主、更加有效。

狭隘的民族心态只会产生相反效果。法律机构、执法部门和情报部门必须跨国合作和交换相关情报。

公民与民主制

要最终战胜恐怖主义，只能靠自由民主制。没有任何其他政府制度能够宣称自己具备更多的合法性。没有任何其他制度能够更为有效地化解政治不满。

民主制要由公民来促进和捍卫。我们必须支持民主运动在每个国家的成长，重申我们对团结、包容和尊重文化多样性做出的承诺。

公民是参与者，不是旁观者。公民体现了民主制的原则和价值观。一个充满生气的民间社会在保护本地社区，反击极端主义意识形态，制止政治暴力行为方面发挥着非常重要的作用。

行动呼吁

侵略任何一个国家就是侵略所有国家。伤害任何个人就是伤害全人类。绝不能容忍袖手旁观的做法。我们是向人类的每一员发出呼吁，包括所有国家、所有国家和国际组织、所有公民。

根据政治领袖、专家和公民的讨论结果，我们确定了以下行动建议，我们认为，应该扩展、审查和落实这些建议，将其纳入一个持续不断、充满活力的进程，使其成为这个进程的一部分。

马德里建议

关于恐怖主义的性质，存在着政治和哲学上的不同意见，但绝不能把这种意见分歧作为无所作为的借口。我们支持联合国秘书长于 3 月 10 日在马德里首脑会议上发表的《全球反恐怖主义战略》。我们发出以下紧急呼吁：

- 采用联合国威胁、挑战和改革问题高级别小组于 2004 年 12 月提出的定义。
- 尚未批准和执行所有与恐怖主义有关的公约的国家应批准和执行这些公约。
- 迅速缔结《关于国际恐怖主义的全面公约》。

我们认为，无论从道义还是从实际考虑，都必须满足恐怖主义受害者的种种需要。我们因此建议如下：

- 探讨可否在国际一级和国家一级设立帮助受害者的高级专员一职，由这些专员在了解真相以及伸张正义、获得适当赔偿和综合补偿方面代表受害者的权利发言。

国际合作

有效的国际合作是以信任和对法治的尊重为基础。信任是通过共同准则、对等原则和开展有效协作的实际经验建立起来的。为了鼓励这种相互信任的精神，

- 为执法人员和情报官员建立经常性和非正式的论坛，这些论坛可从双边协商开始，逐步形成一个正式化的多边合作机制。
- 加强区域组织，以根据各地的具体需要制定专门的反恐措施并利用各地的知识和网络。
- 使这些机制进行有效的全球协调。

国际反恐合作也需要人力和财力。我们呼吁：

- 建立一个包括国家、非政府组织和私营部门在内的国际机制，以帮助在那些需要资源的国家和可以提供资源的国家之间建立联系。
- 建立一个信托基金，用以帮助那些缺乏财力的政府来根据联合国高级别小组的建议履行自己的义务。

根本性的风险因素

恐怖主义是把恫吓、恐惧和仇恨作为孳生土壤。各国政府虽然有责任保证人们的自由，包括宗教自由，但包括宗教领袖在内的领袖们也有责任不滥用这种自由，不鼓励仇恨、狂热或宗教战争，也不为之辩护。我们提议：

- 通过实地沟通、圆桌会议和国际交流方案有系统地促进文化和宗教对话。
- 政府和大众媒体应不断检查自己使用的语言，以保证不在无意当中宣扬或过分宣扬恐怖分子的恫吓、恐惧和仇恨目标。
- 建立国家和国际方案，用以监测种族主义、族裔对抗和宗教极端主义言论及其对媒体产生的影响，并审查学校教科书在文化和宗教容忍问题上的立场。

贫穷尽管不是恐怖主义的直接原因，但排斥现象和迅速的社会经济变化产生的影响引起不满，常常为恐怖主义分子所利用，而经济和社会政策可有助于减轻这种排斥和影响。我们建议：

- 实行长期的贸易、援助和投资政策来帮助增进贫穷群体的力量，促进参与。
- 开展新的努力，通过消除对整个群体的歧视来减少社会内部的结构性的不平等。
- 举办旨在促进妇女教育、就业和权力的方案。
- 至迟在 2015 年实现各项千年发展目标。

恐怖主义猖獗的社会是那些冲突没有得到解决，也没有什么负责任的机制来消除政治不满的社会。我们呼吁：

- 鉴于民主制度与和平相得益彰，应采取新的举措，在那些饱受冲突和分裂之害的社会进行调解和缔造和平。
- 在国家范围和全球一级加倍努力，促进和加强民主体制，增加透明度。像民主政体共同体这样的举措可有助于实现这些目标。

反击恐怖主义

民主原则和价值观是反恐斗争中的必要武器。无论任何反恐战略，如要取得成功，一定要孤立恐怖分子。因此，优先选择必须是把恐怖主义作为刑事犯罪，通过现有的执法系统予以打击，同时充分尊重人权和法治。我们建议：

- 采取有效措施，使无论是恐怖行为，还是侵犯人权行为，都在反恐措施当中无法逃避惩罚。
- 把人权法纳入各国政府以及国际机构的所有反恐方案和政策。
- 落实联合国秘书长在马德里表示支持的一个提议，设立特别报告员一职，该报告员将就反恐措施是否符合人权法向联合国人权委员会提出报告。

- 在我们所有国家的社会中接纳并融合少数族裔社区和外侨社区。
- 在世界各地建设体现这些原则的民主政治体制。

在反恐斗争中，必须把任何关于袭击另一个国家的情报都当作与袭击本国有关。为了促进跨国情报交流，我们提议：

- 彻底改革妨碍迅速交换情报的保密规则。
- 阐明在哪些条件下将同其他国家分享手头的情报。
- 运用最新技术来建立区域和全球反恐数据库。

此外，还必须把国际团结与合作原则应用于防卫措施。我们建议：

- 举办跨国应变方案，各国政府和私营企业将参加这些方案，建立共用的药品和疫苗储备，并在紧急服务方面进行协调无间的合作。

必须开展新的努力来协调现有的反恐合作手段，以加强团结。我们提议：

- 精简和协调反恐斗争中的国家措施和国际措施。
- 制定明确准则，说明军队在本国发挥的作用如何区别于其他执法机构。
- 起草国家计划，用以协调反恐斗争中的各种职责，从而使具备专门技能的机构和组织能够为这项通盘努力做出贡献。

由于恐怖主义威胁，限制大规模毁灭性武器扩散的努力更形紧迫。我们呼吁：

- 如果据信某个国家正在支持恐怖主义网络，联合国安全理事会应开展实地调查，并在必要时采用《联合国宪章》第七章规定的全部措施。
- 缔结《制止核恐怖主义行为国际公约》，加强和执行生物武器公约。
- 继续开展创新的全球努力，例如全球减少威胁倡议和全球伙伴关系，以减少大规模毁灭性武器带来的威胁。

必须剥夺恐怖分子用来发动袭击的财务资源。为了遏制恐怖主义筹资网络，我们建议：

- 加强和协调执法工作以及政治和公民教育运动，以减少非法麻醉品的贩运，从而减少其产生的用来资助恐怖主义的收入。
- 建立一个国际反恐筹资中心，用以促进研究，培训各国的执法官员，并提供协调和相互援助。
- 通过交流最佳做法来制定措施，以提高私营部门和慈善界筹款活动的透明度。

- 扩大“金融情报室”，用以促进政府机构和金融机构之间的有效合作。

民间社会

建设民主制的进程是一剂克服恐怖主义和暴力的良药，国际社会及其公民需要支持这个进程。我们提议：

- 建立一个全球公民网络，以充分利用因特网技术和其他创新的通信形式，把世界各地站在民主斗争前线的民间社会领袖联系起来。
- 作为这个网络的一部分，建立一个“早期预警系统”，以帮助在地方冲突升级之前予以化解，并使之成为向面对压制的民间社会团体提供道义和物质支持的渠道。

推动《马德里纲领》

马德里俱乐部将向联合国、即将在智利举行的民主政体共同体部长级会议、其他机构和政府提交《马德里纲领》。马德里俱乐部将委托大学、专门研究机构和智囊团充实首脑会议的各个工作组和讨论小组提出的各项提议。

本次首脑会议凭借很多参与其事的专家、专业工作者和决策人员进行的工作，为对话和交换意见打开了大门，这个过程必须继续下去。本次会议编写的各项文件提供了一个非常有效的手段，供那些希望了解恐怖主义所带来威胁和找到有效解决办法的人采用。

我们在心中永远怀念世界不同大陆上的恐怖主义受害者，铭记 2001 年对美国的恐怖主义袭击，并认为，如果于 2006 年 9 月 11 日举行另一次全球会议，以总结在执行《马德里纲领》方面取得的进展，将既有象征意义，也有实际价值。

马德里俱乐部

2005 年 3 月 11 日，马德里
