



给予殖民地国家和人民独立宣言
执行情况特别委员会

西撒哈拉

秘书处编写的工作文件

一. 秘书长的报告和斡旋

1. 依照大会第 [70/98](#) 号决议，秘书长向大会第七十一届会议提交了一份关于西撒哈拉问题的报告([A/71/224](#))。该报告的涵盖期为 2015 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日，内容包括对秘书长开展的斡旋活动的回顾。
2. 在报告所述期间，秘书长还于 2016 年 4 月 19 日依照安全理事会第 [2218\(2015\)](#) 号决议，向安理会提交了一份关于西撒哈拉局势的报告([S/2016/355](#))。
3. 安全理事会在第 [2218\(2015\)](#) 号决议中呼吁各方按照现有协议，全面配合联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)的行动，包括使特派团可以自由地与所有对话者进行互动，并采取必要措施保障执行任务的联合国人员和有关人员的安全且行动随时畅行无阻。安理会还吁请双方继续展示政治意愿，在有利于对话的氛围中做出努力，推动关于西撒哈拉未来地位的谈判。安理会请秘书长向其通报该决议的执行情况、西撒特派团行动面临的挑战和已采取哪些步骤应对这些挑战。安理会决定将西撒特派团的任务期限延至 2016 年 4 月 30 日。
4. 秘书长提交给安全理事会的报告([S/2016/355](#))述及其 2015 年 4 月 10 日提交上次报告([S/2015/246](#))以来的事态发展，提供信息说明当地的局势、关于西撒哈拉的政治谈判情况和进展、秘书长及其办公厅主任开展的活动、第 [2218\(2015\)](#) 号决议的执行情况、特派团行动的现有挑战以及所采取的应对措施。报告还提供了资料，说明秘书长 2016 年 3 月 3 日至 7 日访问该地区的结果和后续事态发展。报告结尾是意见和建议。



5. 秘书长在报告中通知安全理事会，2016年3月16日，摩洛哥常驻代表团向他的执行办公室发出一份普通照会，转递一份“应在三天内离开摩洛哥王国的84名西撒特派团和非洲联盟国际文职人员名单”。截至2016年3月20日，对该名单上的实际在阿尤恩的70名联合国国际文职人员和3名非洲联盟国际文职人员及其受扶养人作了临时调派。萨基亚阿姆拉和里奥德奥罗人民解放阵线(波利萨里奥阵线)时任秘书长穆罕默德·阿卜杜拉齐兹在3月20日的信中批评摩洛哥要求撤走文职人员的决定。秘书长指出，根据西撒特派团的判断，除了这一危机以外，自他上次报告以来西撒哈拉的局势总体保持稳定。他提到2016年2月可能违反一号军事协定中停火规定的一起事件。2015年9月4日在摩洛哥和西撒哈拉举行了市政选举，并首次举行了地区选举。就西撒特派团所能确定的而言，选举没有发生意外事件。穆罕默德六世国王2015年11月访问了阿尤恩，2016年2月访问了达赫拉。秘书长提到国王2015年11月6日在绿色进军四十周年之际所作的发言，以及波利萨里奥阵线2015年11月17日作出的反应，该阵线表示“深为关虑”国王的讲话内容。
6. 秘书长称在阿尔及利亚廷杜夫附近的难民营，生活和社会活动得以在相对平静的气氛中和平进行。2015年10月，由于长时间暴雨给5个难民营造成严重破坏并且摧毁了许多难民的泥砖房、基础设施和食物供应，原本因人道主义援助继续减少而已经受到影响的严峻生活条件进一步恶化。
7. 秘书长指出，他的上一份报告(S/2015/246)公布后，他派时任办公厅主任苏珊娜·马尔科拉转达他对相关问题的理解并为西撒哈拉问题谈判进程注入新的动力。西撒哈拉问题秘书长个人特使克里斯托弗·罗斯按照秘书长的要求采取了行动，通过双边协商和穿梭外交加紧努力。个人特使的目标是促进提出新的想法，以按照曼哈塞特办法恢复双方政治谈判。为了实现这一目标，罗斯先生四度前往该区域：2015年8月31日至9月10日；2015年10月19日至28日；2015年11月22日至30日；2016年2月16日至25日。时任办公厅主任和个人特使所开展活动的完整记录见秘书长的报告(S/2016/355)。
8. 鉴于当时的僵局，而且秘书长也希望访问西撒特派团，因此，他于2016年3月3日至7日前往该区域，访问了努瓦克肖特、廷杜夫附近的斯马拉难民营、拉布尼、西撒特派团在比尔拉赫卢的队部和阿尔及尔。摩洛哥政府在上述时段期间未能会见秘书长。他的访问有四重目的：(a) 亲自做出评估并帮助寻找解决办法；(b) 访问西撒特派团，向其文职人员和军事观察员致敬；(c) 亲眼目睹难民旷日持久的人道主义困境；(d) 与有关领导人就共同关心的其他问题交换意见。
9. 关于西撒特派团的活动，秘书长报告称，截至2016年3月31日，双方在队部一级保持了当地合作。在护堤西侧，除秘书长上次报告所列9项长期违规行为(见S/2015/246，第25段)之外，西撒特派团只记录了上文第5段提到的可能违反停火事件，此外未记录摩洛哥王国陆军任何其他新的违规行为。在护堤东侧，西

撒特派团观察到并记录了一次新的违规行为——波利萨里奥阵线军事部队的两个单位迁离原地点，这不包括秘书长上次报告列出的 3 项长期违规行为(同上)。

10. 在地雷行动方面，秘书长告知安全理事会，地雷和其他战争遗留爆炸物继续危及西撒特派团军事观察员和后勤小组人员以及当地居民和游牧民的生命。截至 2016 年 3 月底，护堤东侧共计 52 个集束炸弹打击区和 42 个雷区有待清理。然而，作为西撒特派团一部分负责监督地雷行动处管理的排雷项目的国际工作人员撤离，导致 2016 年 3 月 20 日以来所有排雷活动中断。秘书长还指出，发生区域不稳定和不安全的可能性对西撒特派团行动环境的影响日益加大。

11. 关于实务文职活动，秘书长表示在报告所述期间，负责西撒哈拉问题秘书长特别代表主要通过各协调办公室同双方一直保持建设性的联系。然而，2016 年 3 月应摩洛哥的要求撤离西撒特派团的政治部分后，特派团的实务活动陷入停滞。在护堤西侧，西撒特派团与当地对话方的接触仍然局限于摩洛哥的西撒特派团协调办公室以及摩洛哥民政和军事当局。如以往报告(见 S/2015/246)所述，西撒特派团车辆在护堤西侧地区挂摩洛哥牌照的长期问题仍在持续。西撒特派团和联合国机构可以不受阻碍地出入廷杜夫以南的难民营，并与波利萨里奥阵线代表、难民以及当地和国际民间社会组织开展互动。

12. 秘书长指出，各方在解读特派团的任务规定方面仍然存在严重分歧。对联合国而言，特派团的任务规定是由安全理事会通过的历次决议确定的。为不负安全理事会的期望，有效执行西撒特派团的任务规定，特派团必须能够全面履行联合国在世界各地开展行动时所履行的所有标准维和职能。秘书长还指出，将西撒特派团的国际工作人员从阿尤恩临时改派至不同工作地点，严重影响其继续履行职能的能力。除业务影响之外，撤走国际文职人员部分还严重影响到特派团履行安全理事会所规定任务的能力。

13. 在人道主义活动和人权方面，秘书长表示红十字国际委员会发挥了中立中间人的作用，并继续同各方和有关家庭合作，处理与过去敌对行动有关的失踪人员案件。

14. 关于为西撒哈拉难民提供协助和保护，秘书长指出，联合国难民事务高级专员公署(难民署)继续向廷杜夫附近 5 个难民营中的西撒哈拉难民提供国际保护，并与合作伙伴一道，向弱势难民特别是青年提供生存援助并组织生计活动。这包括在保护、住所、水和环境卫生、保健、营养、教育、提供非食品类物品等领域开展的多部门活动，以及再次重视生计问题。在廷杜夫附近难民营中的难民得到登记之前，难民署和世界粮食计划署提供的人道主义援助仍然基于 90 000 名弱势难民的人口规划数字，后者还为营养状况不佳的人提供了 35 000 份额外口粮。秘书长指出，尽管有关方面作出调动更多援助的高级别努力，但资金不足问题仍对经常难民方案造成影响。2015 年 7 月 22 日，时任办公厅主任在访问该区域后，在纽约召集了一次现有和潜在捐助国常驻代表会议，鼓励各方筹集更多的财政资源解决资金不足问题，特别是食品援助资金不足问题。有关援助的更详细说明见秘书长的报告。

15. 秘书长告知安全理事会,2012年行动计划中规定的所有建立信任措施方案活动已从2014年6月起暂停。难民署继续与双方协商与合作,仍然随时准备通过现有的协调机制,协助迅速恢复探亲和文化研讨会。秘书长指出,12000多人进行了登记,以享受探亲方案。难民署继续致力于这项任务和建立信任措施方案的原则,因此维持了最基本的运作能力,以便在建立信任措施方案恢复时立即作出反应。该方案必须继续把过去40年中因冲突而分裂的人们联系起来。

16. 秘书长还告知安全理事会,经与摩洛哥共同商定,联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在2015年4月12日至18日向西撒哈拉阿尤恩和达赫拉派遣了一个技术代表团。秘书长报告载列了访问情况说明,以及其他人权信息,包括有关以下活动的信息:食物权问题特别报告员在2015年10月10日以及人权与国际团结问题独立专家在2016年1月19日至20日访问了达赫拉;经济及社会理事会经济、社会及文化权利委员会在2015年10月8日通过了关于摩洛哥提交的第四次定期报告的结论意见;人权高专办依照与阿尔及利亚和波利萨里奥阵线的协议,在2015年7月29日至8月4日派出一个技术代表团,前往阿尔及利亚廷杜夫附近的西撒哈拉难民营。

17. 关于非洲联盟,秘书长告知安全理事会,在摩洛哥政府要求三名非洲联盟人员离开阿尤恩之前,西撒特派团继续与非洲联盟观察员代表团合作。3月18日,非洲联盟委员会主席发表声明,指责摩洛哥决定让一些人员离开西撒特派团。她还强调有必要让政治进程取得进展,并呼吁国际社会毫无保留地支持联合国的努力。

18. 秘书长在意见和建议中表示,鉴于在解决关于西撒哈拉地位的争执方面缺乏进展,该情况自他上次报告以来没有变化,联合国通过秘书长个人特使、西撒特派团以及实地机构开展的工作所做出的努力仍然极具意义。他看到的西撒哈拉人的失望情绪,加之萨赫勒-撒哈拉地区的犯罪和极端分子网络扩大,都对该区域所有国家的稳定和安全带来了更大风险。解决西撒哈拉的冲突将减轻这些潜在风险,促进在面对共同威胁时开展区域合作,加强区域一体化,以增加经济机会。他在访问该地区期间敦促,必须尽快取得进展,以消除持续太久的悲惨的人道主义状况。在这方面,他仍遗憾地注意到,2007年4月启动的政治进程尚未使各方走向安理会和他一再呼吁的真诚谈判的道路。

19. 秘书长表示,根本性的困难在于,各方带着不同愿景参加谈判。现在是本着诚意无条件地进行认真谈判的时候了,以便达成“彼此可以接受的政治解决办法,规定西撒哈拉人民……实行自决”(见安全理事会第2218(2015)号决议第7段)。这项彼此可接受的政治解决办法应包括解决关于西撒哈拉地位的争执,并为此商定行使自决的性质和形式。谈判必须考虑双方的建议和意见。作为邻国,阿尔及利亚和毛里塔尼亚能够而且应该为该进程作出重要贡献。为此,秘书长已请个人特使加倍努力同有关各方做工作,以求取得进展。

20. 秘书长回顾,安全理事会设立西撒特派团是为了监测双方停火情况,维持军事现状,并根据当事方达成的协定组织有关自决的全民投票。与任何联合国维持

和平行动一样，西撒特派团有责任向秘书处、安全理事会和秘书长个人特使报告影响或涉及行动区局势的当地事态发展，包括维持停火的情况，以及影响秘书长个人特使所协助的和平进程的政治和安全条件。如果没有全员配置的适当国际文职部分，特派团无法履行其职能的核心部分，从而无法满足安全理事会的期望。秘书长说，他深为关虑的是，西撒特派团行动区的安全环境可能继续恶化，从而进一步加剧对特派团停火监测活动的已有限制。他呼吁安全理事会恢复并支持西撒特派团的授权任务，捍卫维和标准和联合国的中立性，而且最重要的是，避免为世界各地的联合国维持和平行动开创这种先例。特派团的存在和成功运作对确保各方遵守停火至关重要，是支持安全理事会一系列决议得到落实的机制，并明确体现了国际社会对解决冲突的承诺。由于各部门和社区的广泛参与对任何维持和平任务都至关重要，秘书长表示，特别希望消除安全理事会自 2012 年以来在关于该主题的每份决议中提及的、对西撒特派团“自由地与所有对话者进行交谈”的其余限制。他还说，如果西撒特派团被迫撤离，或者发现自身无法执行安全理事会规定的任务，那么，停火破裂和敌对行动恢复的危险将大幅增加，并会随之出现升级为全面战争的危险。为此，考虑到秘书长个人特使的持续努力以及西撒特派团依然发挥的重要作用，秘书长建议安全理事会将西撒特派团的任务期限再延长 12 个月，至 2017 年 4 月 30 日为止。

21. 秘书长非常关虑地注意到，难民方案长期缺乏资金，人道主义局势不断恶化，他敦促国际社会继续支持这一重要的人道主义方案并对其增加供资。他还再次呼吁继续审议在廷杜夫附近的难民营内进行登记的问题，并邀请就此作出努力。

22. 秘书长指出，他依然对建立信任措施方案仍处于中断状态感到关虑。他鼓励各方进一步与难民署开展对话，讨论为西撒哈拉民众恢复这一重要的人道主义方案。

23. 秘书长还指出，在西撒哈拉这种旷日持久的冲突局势下，弥补保护人权方面的所有漏洞和解决根本人权问题仍至关重要。人权没有国界。所有利益攸关方都有义务维护所有人的权利。因此，他敦促各方尊重和促进人权，包括为此消除人权方面仍存在的差距，并加强其与人权高专办以及联合国各人权机制的合作。

24. 秘书长赞扬各方在人权高专办 2015 年访问西撒哈拉和难民营期间与其开展合作，还注意到摩洛哥向人权理事会特别程序任务负责人发出邀请并与之开展合作。他欢迎已确认国家人权委员会被指定为《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》所设想的独立的国家防范机制，并敦促完成结束该进程所需的法律手续。他还欢迎波利萨里奥阵线表示随时愿意与人权高专办合作，并积极修订“军事法院”对难民营的管辖权。秘书长敦促就西撒哈拉和难民营的人权状况进一步开展接触，包括支持在那里开展行动的人权实体，为难民营提供更多的人道主义援助。

25. 勘探和开采西撒哈拉自然资源的意向继续存在，鉴此，秘书长再次呼吁所有相关行为体，根据《联合国宪章》第七十三条“承认以领土居民之福利为至上之原则”。

26. 秘书长指出,他最想强调的是,为了西撒哈拉人的福祉并为了北非及北非以外区域的稳定和安全,必须结束西撒哈拉的冲突和随之而来的极其令人心痛的人类苦难。2007年,安全理事会请各方谈判达成一项解决办法,但九年过去了,他们仍未做到。现在比以往任何时候都更加迫切地需要各方开展真诚对话,需要国际社会为此提供所有援助。

二. 安全理事会进行的审议

27. 安全理事会审议了秘书长的报告之后,于2016年4月29日一致通过第2285(2016)号决议,其中强调西撒特派团迫切需要全面恢复工作;请秘书长在90天内向安理会通报西撒特派团是否已经全面恢复工作,表示安理会打算在西撒特派团尚未全面开展工作的情况下,考虑如何以最佳方式协助实现这一目标;重申需要全面遵守各项军事协议;促请所有各方全面配合西撒特派团的行动,并保障执行任务的联合国人员和有关人员的安全和行动畅行无阻;促请双方继续展示政治意志,在有利于对话的氛围内做出努力,以进入更密集和更具有实质性的谈判阶段,继续在秘书长主持下本着诚意无条件地进行谈判,以期达成公正、持久和彼此可以接受的政治解决办法,规定西撒哈拉人民在符合《联合国宪章》原则和宗旨的安排下实行自决,并注意到双方在这方面的作用和责任。安理会决定将西撒特派团的任务期限延至2017年4月30日。

三. 大会进行的审议

28. 在2015年10月3日至10日的辩论中,特别政治和非殖民化委员会(第四委员会)听取了78位请愿人关于西撒哈拉问题的申诉(见A/C.4/71/SR.4和5)。10月3、7和10日,一些会员国在发言中特别谈到西撒哈拉问题。其中一些会员国表示大力支持撒哈拉人民的自决权,并重申支持大会和安全理事会的有关决议以及秘书长及其个人特使所作努力。另一些会员国则表示相信,摩洛哥的自治计划提供了一个切实可行的解决办法,能够为通过彼此可接受的方法解决该问题提供最佳前景(见A/C.4/71/SR.2、6和7)。

29. 2016年10月10日,委员会第7次会议未经表决批准了由主席提交的题为“西撒哈拉问题”的决议草案(A/C.4/71/L.4)。

30. 2016年12月6日,大会未经表决通过该决议草案,使之成为第71/106号决议。大会在该决议中除其他外,欣见各方承诺继续展现政治意愿,在有益于对话的气氛中作出努力,以及各方举行持续的谈判;促请各方与红十字国际委员会合作,并促请它们遵守国际人道主义法规定的义务;请给予殖民地国家和人民独立宣言执行情况特别委员会继续审议西撒哈拉局势,并就此向大会第七十二届会议提出报告;邀请秘书长就本决议执行情况向大会第七十二届会议提出报告。