



## 秘书长关于西撒哈拉局势的报告

### 一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会 2001 年 4 月 27 日第 1349 (2001) 号决议提交的。安理会在该决议中把联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)的任务期限延长至 2001 年 6 月 30 日,并要求我在任务期限结束之前对局势进行评估。安全理事会这样做,是希望摩洛哥王国和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)双方在我的个人特使詹姆斯·贝克三世的主持下,继续争取解决有关执行解决计划(S/21360 和 S/22464)的多重问题,争取商定双方都能接受的政治解决办法,以解决在西撒哈拉问题上的争端。本报告汇报了 2001 年 4 月 24 日我的上次报告(S/2001/398)以来的事态发展。

### 二. 报告所述期间的事态发展

#### A. 秘书长个人特使的活动

2. 在报告所述期间,我的个人特使詹姆斯·贝克三世会晤了摩洛哥王国的官员,以确定摩洛哥作为西撒哈拉的行政管理国,是否愿意提出或支持在遵守国际准则的情况下,向领土上所有居民和前居民真正、实质性地下放一些权力的做法。

3. 2001 年 5 月 5 日,我的个人特使在阿尔及尔会晤了布特弗利卡总统和阿尔及利亚其他高级官员,提交了一份“西撒哈拉地位框架协议”草案(见附

件一)。我的个人特使相信,摩洛哥王国会支持这一协定。阿尔及利亚当局答应研究这份文件,并向我的个人特使提出他们的意见。2001 年 5 月 22 日,布特弗利卡总统致函我的个人特使和我,其中含有一份备忘录,陈述了阿尔及利亚对所提框架协定的意见(见附件二和附文)。布特弗利卡总统在给的个人特使的信中感谢贝克先生坚韧不拔地争取解决西撒哈拉问题。他指出,阿尔及利亚认为,所提文件有某些不足和偏颇,这些都列在信后附上的备忘录中。他还表示,阿尔及利亚的看法说明其很关注如果不能以让各方都完全满意的方式成功摆脱拖了 26 年之久的危机,至少也可以让双方平分不满和牺牲。他表示愿意直接或是通过外交渠道向我的个人特使提出关于阿尔及利亚的来文可能需要作出的所有澄清。

4. 安全理事会会有机会研究阿尔及利亚对提议的框架(附件二,附文)的回应,但也应研究秘书处对该备忘录所作的分析(见附件三)。

5. 2001 年 5 月 5 日,我的个人特使会在廷杜夫会晤了波利萨里奥阵线总秘书穆罕默德·阿卜杜拉齐兹及其阵营的其他成员。他同他们审议了提议的框架协议。阿卜杜拉齐兹先生答复说,不是独立就意味着同摩洛哥合并,他不想考虑或讨论框架协议。

6. 2001 年 5 月 31 日,波利萨里奥阵线同西撒特派团的协调员穆罕默德·哈达德在休斯顿会见了我的个

人特使，6月4日在纽约同我进行了会晤。他转交了阿卜杜拉齐兹秘书长给我的个人特使和我的一封信，其中有旨在克服障碍、执行解决计划的正式提议（见附件四和附文）。安全理事会有机会研究波利萨里奥阵线的提议，但也不妨审议秘书处对这些提议进行的分析（见附件五）。

## B. 停火和其他事态发展

7. 在本报告所述期间，我的特别代表威廉·伊格尔顿继续在该地区就当前局势和西撒哈拉和平进程进行协商。

8. 我在上次报告中说，摩洛哥军事当局在西撒哈拉领土西南角盖尔盖拉特地区为修建一条柏油路的准备工作，已应西撒特派团的请求而停止（S/2001/398，第4段）。5月中，由于出现了恢复筑路的迹象，西撒特派团和几个会员国与摩洛哥当局接触，要求其再次停止修路。后来西撒特派团巡逻人员确认，现在已不再修路（见下文第15段）。

## C. 申诉程序

9. 在本报告所述期间，身份查验委员会继续就“实质性问题听证”开办模拟讲席班。从班上所得的反馈意见，已在编写《实质性问题听证手册》过程中加以利用。委员会还让西撒特派团民警干事和非洲统一组织（非统组织）驻西撒特派团观察员代表团参与了模拟讲席班。在讲席班上，向各位民警干事提供训练，包括听讯的理论和实践方面问题。2001年5月26日和27日在阿加迪尔举行的会议，评价了自上次报告所述期间以来委员会的各项活动。出席会议的有我的特别代表及委员会成员和登记干事及西撒特派团其他部门主管、以及非统组织和联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）的代表。《实质性问题听证手册》定稿已在阿加迪尔通过。

10. 2001年6月2日，身份查验委员会主席爱德华·韦泰雷在西撒特派团结束两年派驻任务后，不

得不返回联合国维也纳办事处工作。韦泰雷先生是身份查验委员会主席，在我的特别代表离开任务地区时担任西撒特派团主管。我对他在西撒特派团的出色工作表示敬意，并祝他今后事业成功。

## D. 战俘

11. 目前在阿尔及利亚廷杜夫地区的各战俘营内，仍关押着1479名摩洛哥战俘，其中多数人已关押了20多年。考虑到他们的年龄、健康状况和关押时间，继续将他们关押已是一个严重的人道主义问题。红十字国际委员会（红十字委员会）已表示愿意监督这些战俘的遣返。我再次敦促各方与红十字委员会合作进行这项人道主义工作。

## E. 军事方面

12. 2001年6月18日，西撒特派团军事部门的军事人员核定编制为230人（见附件六）。军事部门在克劳德·布泽将军（比利时）的率领下，继续监测1991年9月6日生效的摩洛哥皇家军队与波利萨里奥阵线军队之间的停火。

13. 在本报告所述期间，西撒特派团与波利萨里奥阵线之间的各级讨论继续进行，目的是缓解或解除1月以来波利萨里奥阵线对护卫沙墙（护堤）以东联合国军事观察员行动自由的限制。为此，部队指挥官于2001年5月23日同波利萨里奥阵线会晤。尽管作出了这些努力，但在解除这些限制方面没有任何进展情况可以报告。如我提交给安全理事会的前两次报告（A/2001/148和S/2001/398）所述，西撒特派团地面观察员离波利萨里奥阵线作战部队或观察哨所不得近于800米，而且任何时候都必须由波利萨里奥阵线联络干事护送。阿格瓦尼特西撒特派团小组所在地以南和以东的大片地区仍然无法进入。西撒特派团空中侦察仍限于紧靠沙墙的30公里限制区，而且必须按波利萨里奥阵线核准的航线飞行。

14. 在沙墙西侧，根据西撒特派团与摩洛哥皇家军队作出的停火安排，西撒特派团军事巡逻人员继续巡查

和检查摩洛哥皇家军队排以上地面部队。2001年5月7日至22日，西撒特派团军事观察员确认，摩洛哥皇家军队在离斯马拉 20 公里的阿克希地区制造了约 3 000 枚反坦克地雷、37 000 枚杀伤地雷以及 27 000 枚雷管和弹药。在西撒特派团监测的行动期间，摩洛哥皇家军队销毁地雷和炸药共计 7.5 吨。

15. 2001年4月28日，西撒特派团空中侦察巡逻队报告，一个连的平民在盖尔盖拉特地区开始为修建一段公路作准备（S/2001/398，第4至5段）。5月12日，西撒特派团空中巡逻队报告，有人正在修建一条通过沙墙穿越缓冲地带通往毛里塔尼亚边界的东向双道公路。5月20日，摩洛哥皇家军队南部军区司令本纳尼将军，在同我的特别代表和部队指挥官会晤时通知他们，修路的准备工作已经停止。西撒特派团随后对现场观察证实工程已停止，后来修路设备已从该地区撤走。

#### F. 民警方面

16. 截至2001年6月18日，西撒特派团民警部分的编制为 32 名警官，由奥姆·普拉卡什·拉托尔警长（印度）指挥（见附件六）。民警继续保护阿尤恩和廷杜夫的身份查验委员会中心的档案和机密材料，为今后可能开展的活动进行培训和规划。在这方面，西撒特派团民警听取了难民专员办事处阿尤恩联络处关于自愿遣返所涉保护问题和关于难民的国际文书的介绍。自5月10日以来，五名西撒特派团民警警官一直在参加同身份查验委员会联合举行的关于申诉内容的模拟审理。

#### G. 遣返撒哈拉难民的准备工作

17. 在报告所述期间，难民专员办事处继续为阿尔及利亚廷杜夫难民营中的撒哈拉难民履行法定的职责，并同西撒特派团进行协调与合作。在2001年4月24日至5月1日期间，难民专员办事处对各营地的撒哈拉难民的福利进行了一次全面评估。评估的结果是，难民的总体情况危急，在没有持久解决办

法的情况下减少基本援助对老年人、妇女和儿童等易受伤害难民产生了不利影响，因为他们没有其他援助来源。评估还指出，难民专员办事处的援助已经优先注重维持生存的活动，难民们深切感受到最近几个月世界粮食计划署（粮食计划署）运送的基本食物不足。在目前情况下，国际社会必须继续为难民专员办事处提供财务支助，以便它能够在廷杜夫营地发挥人道主义作用。

18. 难民专员办事处在廷杜夫四个营地中的三个营地附近的拉布尼业务基地和它在第四个营地—达赫拉营地—的前哨机构，协助它在营地开展协调和监测工作。难民专员办事处于2001年5月25日至29日在该基地首次举办了国际难民法讲习班。大约 80 名难民及其领导人参加了讲习班。讲习班的重点是难民权利和义务、根据难民专员办事处的任务规定和原则进行自愿遣返以及有关女难民的专题。难民们要求难民专员办事处在营地一级进行国际难民法的专题培训。难民专员办事处还在阿尤恩为西撒特派团的民警进行了难民法培训。

#### H. 非洲统一组织

19. 联合国从一开始就同非统组织一道努力寻找解决西撒哈拉问题的办法。我愿再次感谢由高级代表耶尔马·塔德斯大使（埃塞厄比亚）领导的非统组织派驻西撒特派团观察团继续给予的支持和作出的贡献。

### 三. 解决计划通过后的进展评估和执行工作中问题

20. 我想提及，安全理事会1999年12月14日第1282(1999)号决议请我报告在合理时限内执行解决计划方面取得进展的前景。根据这一决议，我2000年2月17日的报告(S/2001/131，第15至29段)详细阐述了联合国为此采取的行动。该报告还全面坦率地阐述了西撒特派团和以前各位特别代表在这一进程中遇到的所有困难。

21. 正如该报告所指出的，自西撒特派团设立以来，由于有关各方对解决计划的解释有重大分歧，除了对 1991 年 9 月 6 日起生效的停火进行监测外，解决计划的各主要条款都未充分得到执行。在这里尤其需要指出的是，执行解决计划的主要问题是联合国不能采取任何措施，除非有关双方同意同联合国合作(S/22464，第 55 段)。为西撒哈拉全民投票设立一个选举机构一直是，迄今仍然是争议最大的问题，是西撒特派团的工作一再陷于僵局的主要原因之一。

22. 很难确定撒哈拉人中哪些人有资格参加全民投票，这尤其应归咎于撒哈拉居民的特征，特别是他们历来游牧，且社会呈部落结构。在这方面，前秘书长哈维尔·佩雷斯·德奎利亚尔 1991 年 12 月 19 日的报告(S/23299，附件)指出，“由于他们过的是游牧生活，该领土的人民随意越界进入邻近国家，受到他们部落成员、甚至是家庭成员的接待。这种跨越该领土边界的人口流动使得人们很难对西属撒哈拉的居民进行一次全面人口普查，并使查验该领土撒哈拉人的身份成为一个复杂问题，而对难民进行令人满意的普查就更加困难”。

23. 因此，由于同领土的部族渊源不明确，这项基本问题从一开始就成为双方争执激烈的点。波利萨里奥阵线主张，根据解决计划，只有经 1974 年西班牙对领土进行的人口普查所点算的 74 000 人方得参与全民投票。摩洛哥则持相反的看法，即：另外还有数以千计的撒哈拉部族成员同样有资格投票，包括普查时已在领土境内但未点算到的那些人、前几年逃往摩洛哥的那些人和来自从前属于领土一部分但在 1950 年代和 1960 年代由西班牙交还摩洛哥的一些地区（现在已成为摩洛哥南部的一部分）的人（S/2000/131，第 18 段）。

24. 在这种背景之下，查验程序以及实际上凡是执行解决计划的任何活动，除维持停火之外，在 1995 年年终都已停滞不前。当时，波利萨里奥阵线认为，继

续查验“Tribus del Norte”和“Costeras del Sur”成员（1974 年西班牙对领土进行的人口普查列为 H 和 J 类），特别是称为 H41、H61 和 J51/52 的成员，是不可接受的。西撒特派团的文职人员驻留已缩减到政治办事处，军事人员也裁减 20%（见 S/1996/343）。

25. 为了打破僵局，我在 1997 年 3 月任命詹姆斯·贝克三世为我的个人特使，以便重新评估执行解决计划的可行性。他走访了该区域，会见了双方和邻接各国的领导人。随后，贝克先生告诉我说，除了执行解决计划之外，任何一方都未表示愿意寻求任何其他政治解决。

26. 我的个人特使认为，要评估执行《解决办法》的可行性，唯一切实可行的方式是，安排当事各方之间的直接会谈。为此目的，在他的主持下，安排了四个回合的直接会谈，就下列问题达成了协议：在查验程序中导致僵持局面的问题，举行全民投票的行为守则、波利萨里奥阵线军队进驻营地的妥协办法（见 S/1997/742）。此外，当事各方重申，对解决计划中有关难民返回以及释放战俘和撒哈拉政治拘留犯的各项条款作出承诺。这是双方头一次在联合国主持下举行实质性直接会谈。会上它们试图解决与执行解决计划有关的问题。

27. 尽管查验程序于 1997 年 12 月恢复进行，并成功地订立了《休斯顿协定》，但不久之后，困难再度出现，导致新的延误和中断。因此，除了多年来许许多多其他技术性和实质性提案以外，一整套关于查验和申诉的联合国议定书草案于 1998 年 10 月提交当事各方，试图克服此一程序中剩余的问题。最后，双方在 1999 年 4 月和 5 月正式接受关于完成查验程序和申诉的议定书和作业指令（S/1999/483/1 和 Add.1），尽管出于相反的理由双方仍有保留意见和疑虑（S/1999/554 和 S/1999/555）。

28. 经过至少三名特别代表以及我的个人特使持续的努力，查验程序终于在 1999 年年底完成。然而，

西撒特派团面对了总共 131 038 份申诉。根据特派团以往同双方交涉的经验判断（它们的关注和企图控制查验程序一直是使得工作遭遇困难和延误的主要原因），申诉程序可能会比查验工作本身更加漫长、繁琐和争议不断。

29. 还应回顾的是，除了申诉程序和制定选民名册之外，解决计划中还有下列关键问题有待解决：释放战犯和撒哈拉的政治犯；为那些有资格投票的撒哈拉返回者及其直系家属提供安全条件（以及同意难民专员办事处 1988 年 11 月提交当事方、阿尔及利亚和毛里塔尼亚的难民返回议定书草案）；在实施全民投票行为守则方面可能有的问题，特别是现有（摩洛哥）保安部队的任务；鉴于联合国在其他区域的经验，或许最大的问题是欠缺一个执行全民投票结果的机制。还需重复的是，必须确保当事双方的充分合作，以及阿尔及利亚和毛里塔尼亚的合作和支持，这是有效实施解决计划和履行西撒特派团任务的必要条件（S/22464，第 55 段）。由于解决计划中所订全民投票“胜者全得”的性质，充分的合作或许是很难做到的。

30. 在联合国实施西撒哈拉解决计划的十年之间，经了解双方的直接会谈是必要的，目的是达成妥协和谅解，以便充分实施解决计划，并为西撒哈拉的争端找到持久的解决办法。我的前任特别代表，萨哈卜扎达·雅各布汗安排了这种会谈，第一次会谈由联合国主持于 1993 年 7 月 17 日至 19 日在阿尤恩举行。尽管会谈的筹备和进行期间发生了一些困难和其他问题，但多数属于程序性质，摩洛哥和波利萨里奥阵线的代表团的会谈有特别代表和联合国观察员在场。尽管在实质性问题期望重大突破是不切实际的，也不是会谈的主要目的，这种探索性的对话在自制和彼此尊重的有利气氛中进行是令人鼓舞的。

31. 1993 年 10 月 25 日曾计划在纽约恢复直接谈判。根据同特别代表的一项谅解备忘录，每一当事方都有

权决定自己代表团的组成，而摩洛哥代表团中有原先属于波利萨里奥阵线的人这一点波利萨里奥阵线认为无助于对话的和谐气氛。由于这种情况，该次会议未如预定举行。

32. 1994 年和 1995 年间，联合国和某一会员国数次试图使当事双方会谈而没有成功。1996 年 7 月，当时的代理特别代表安排双方在日内瓦进行会谈，双方都提出了许多条件，此事当时未予公开。联合国没有出席会议，出席的有双方的决策人员但没有预定议程，双方想要建立信任并显示愿意进行有礼的建设性的对话。对于此次会议，双方表示满意，并同意 1996 年 9 月在摩洛哥举行会议。会议照计划举行，并于该月下旬举行第二次会议。第二次会议期间，波利萨里奥阵线代表团团长提到西撒哈拉独立的概念，打破了双方的一项了解，就是只讨论自治/区域化范围内的办法。摩洛哥表明，在这种情况下，波利萨里奥阵线预期同国王的会面将不会进行，除非摩洛哥的主权经承认作为讨论任何提案的先决条件。

33. 2000 年在我的个人特使主持下进行的三轮直接谈判只达到了显示双方在实施解决计划方面观点不同的效果。尽管我的特使请求，双方却都没有提出任何具体建议来协助解决与实施解决计划有关的多重问题。波利萨里奥阵线同意家庭访问作为建立信任措施，但摩洛哥不同意。

34. 2000 年 5 月第一回合中，波利萨里奥阵线指明了两个困难领域，就是申诉程序的进行和难民的返回。它重申保证尊重关于自决的全民投票的结果，并强调须由安全理事会采取必要措施来确保全民投票的结果获得遵守（S/2000/683，第 3 至 4 段）。

35. 摩洛哥指出了四个它认为有碍实施解决计划的领域：申诉程序的进行；大约有 7 000 名申请人的身份查验结果被撤销，摩洛哥认为应该恢复、一些撒哈拉人民 1993 年 12 月达到投票年龄但未列入身份查验结果的问题；以及撒哈拉难民的遣返。摩洛哥强调自

决权表示所有撒哈拉人都有决定自己命运的权利，并指出，如果任何可能有权投票的撒哈拉人未获准投票，摩洛哥就不参加这种全民投票。关于申诉程序问题，摩洛哥指出两个关切领域、关于申诉的可受理性问题，摩洛哥认为应仅限于程序性的审查；关于两个部族领导人（酋长）同时作证的作法，摩洛哥认为这种作法不能接受，因为这和身份查验程序一样，对上述人有不利影响。摩洛哥表示，它不同意申诉程序在波利萨里奥阵线酋长在场的情况下提交新证人证词的作法（同上，第 5 和 6 段）。

36. 应指出的是，解决计划中并没有规定由两个部族领导人（每一部族一名）同时进行口头作证。这种方案是身份查验委员会订出的，目的是向每一方面确保它在身份查验过程中的利益得到保障，使该程序能够开始进行。而实际上，这种方案引起的争议最大。除了在经过这么多年分离之后由对立一方承认某些申请人身份方面的问题之外，还立即产生了政治性问题，显示酋长的证词主要都是反映它们自己一方的立场。实际上，某些部族领导人对于对立一方申请人如此偏见，以至受影响者最终质疑他们证词的真实性，质疑身份查验委员会根据这种证词而作出的决定。考虑到部族领导人在申诉程序中也会像身份查验程序中发挥一样的作用，不可能希望当事方在申诉程序中没有偏袒的证词。

37. 一如我 2000 年 2 月 17 日报告（S/2000/131）所述，过去 10 年的经验显示，每一次联合国提出技术性办法来调和当事双方对于解决计划中某一规定的不同解释，就会产生新的困难，需要进行新一轮长久的协商。因此，2000 年 6 月第二轮协商中，我的特使要求双方提出具体建议来解决分歧，以便化解在实施解决计划上的困难。由于双方都没有提出建议，他请双方再次会谈，以便达成政治解决，他说，有几个可行的办法。可以协议西撒哈拉完全并入摩洛哥，或是充分独立，尽管他认为这两种办法都不大可能实现。另一个办法是，协商达成上两种情况之间的一种

状态。还有一个政治性办法是订立一个成功实施解决计划的协议。他向当事方重新表示，如果他们同意讨论除解决计划之外的一种政治性办法，他们就不能破坏最后的立场，因为按照协商规则，除非每一件事都达成协议，否则就没有协议。

38. 2000 年 9 月第三轮协商期间，双方仍然没有能够提出具体的建议来解决实施双方所同意的解决计划中的多重问题。波利萨里奥阵线认为，其余的一些障碍可以在双方合作下加以克服，并表示愿意就申诉程序的实施立即进行实质性讨论。

39. 摩洛哥在详细回顾了解决计划的许多障碍之后，认为目前的困难并不只是技术性的。摩洛哥认为，计划的实施存在一些错误和扭曲，不能满足数以千计的被拒绝的申请人。尽管摩洛哥有充分的理由来拒绝解决计划实施的方式，但没有这样做，原因是为了我的个人特使工作的便利并提供合作。然而，摩洛哥的看法是，尽管存在良好意愿，但实施计划中面临的困难是无法克服的。

40. 我的个人特使向双方指出，从 1997 年以来，他一直听到这些同样的理论和合作保证。他对这种保证的效力表示怀疑，并惋惜双方没有改变对尚未解决的问题的立场。我的特使回顾，在会谈开始时，他问双方有没有带来对任何问题的新立场。双方都说没有。他觉得双方都没有政治决心。他向他们再次表示，有许多方法可以实现自决。可以通过战争或革命来实现；可以通过选举来实现，但这需要诚意；也可以仿效其他争端的当事各方，通过协议来实现。我的个人特使问双方愿不愿意试走后一条路，而不放弃解决计划。波利萨里奥阵线重申支持解决计划，愿意讨论申诉程序，但又表示它不准备讨论在该计划范围以外的任何办法。

41. 摩洛哥虽然也支持解决计划，但认为目前执行计划的方式意味着三分之二的撒哈拉居民将被排除在全民投票之外。摩洛哥代表团接着表示希望进一步探

索其他解决冲突的方法和途径。安全理事会第 1309 (2000) 号决议要求双方寻求西撒哈拉问题的终极解决办法。摩洛哥响应这一决议，准备同对方展开真诚坦率的对话，讨论将近 25 年来造成双方对立的争端。波利萨里奥阵线反对摩洛哥的提议，重申它将合作并参加在解决计划框架内的任何对话，因为它认为其他解决办法都跟不上情况。我的个人特使注意到，虽然没有人要放弃解决计划，摩洛哥却首次表示愿意参加直接的对话。

42. 继 2000 年 9 月第三回合协商之后，我同意我的个人特使的看法，认为双方继续会谈不会有结果，甚至可能有反面效果，除非作为该领土管理国的摩洛哥政府准备按照国际准则，自动或支持把一些真正、实质的权力下放给领土的所有居民和以前居民。

#### 四. 经费问题

43. 大会 2001 年 6 月 14 日第 55/262 号决议拨款 4 880 万美元，等于每月 410 万美元，作为 2001 年 7 月 1 日至 2002 年 6 月 30 日期间西撒特派团的维持费。因此，如果安全理事会核准下面第 59 段所载我关于延长西撒特派团任务期限的建议，特派团的维持费将不超出大会核定的每月数额。同时，关于身份查验委员会暂停活动一事，如果安理会核准，我将重新评估特派团所需资源，并于必要时再向大会提出适当的调整。

44. 截至 2001 年 5 月 31 日，西撒特派团特别帐户未缴摊款共计 9 270 万美元。截至该日，所有维持和平行动的未缴摊款共计 23.202 亿美元。西撒特派团从成立到 2001 年 6 月 30 日的开支总额预计约达 4.2 亿美元。

#### 五. 意见和建议

45. 如本报告第三节所述，十年来联合国经历一个漫长而艰苦的过程，努力执行解决计划。这个过程包括我和前两任秘书长以及五个特别代表和我的个人特

使的努力。此外，安全理事会和个别会员国屡次设法打开执行过程的僵局。在这个期间，执行计划的时间表经过几次修改，每次修改都把全民投票的日期向前推延，因而令人严重怀疑此事是否在能力所及的范围之内。

46. 1988 年，当时的秘书长和非统组织主席向当事双方提出解决争端的建议，包括为自决问题举行一次自由和公正的全民投票，以此方式让该领土的人民在两个办法之中选择一个：实行独立或与摩洛哥合并。双方原则上都接受这种建议，同时，联合国曾向双方进一步说明它们特别关心的要点，然后才展开执行阶段。根据当时的了解，在执行过程中，双方必须举行直接会谈，以便达成充分执行解决计划和寻找争端持久解决办法所需的妥协和理解。联合国一再设法召开这种会议来讨论实质性问题，但没有成功，直到 1997 年，才在我的个人特使主持下举行四个回合的会谈，产生出《休斯顿协定》。

47. 因为双方不愿意在一起努力解决各种问题，联合国开始向双方提出建议，以消除它们的分歧。结果，每次有问题，双方都习以为常地收到联合国的建议和技术性解决办法，然后双方通过漫长而艰苦的谈判，着手修改或冲淡内容，直至它们认为已经保障自己的最佳利益。因此，这个过程变成一场零和比赛，每一方都觉得非赢不可，因为由于联合国设法执行的协定的性质，全民投票的结果将有一方胜利，一方失败，所以赌注极大。

48. 因此，身份查验工作一再陷入僵局，而这项工作 是 1991 年 9 月 6 日实行停火之后联合国开始设法执行的解决计划中唯一的实质要素。上面第 21 段已经指出，执行过程中所有其他关键问题仍未解决，即：释放战俘和所谓的撒哈拉政治犯；与遣返难民有关的问题，包括安全问题；在全民投票宣传工作的行为守则实施方面可能发生的问题；全民投票结果缺乏强制执行机制的问题。更重要的是，如上面所说，

解决计划必须得到当事双方以及两个邻国、即阿尔及利亚和毛里塔尼亚的合作，作为执行计划的必要条件（S/22464，第 55 段）。

49. 然而，这些年来，联合国继续努力说服双方合作，相信双方经常打交道，必可找出办法导致顺利、协议执行解决计划。联合国这种做法可能错在过分乐观，不该这样长久坚持进行这种努力。

50. 如本报告第 6 段所指出，最近波利萨里奥阵线向我的个人特使和我本人提出建议，目的在克服执行过程的障碍。我要以我自己的名义并代表我的个人特使，感谢波利萨里奥阵线提出这些建议。但是，如本报告所指出（见附件五），这些建议不是需要摩洛哥同意，就是需要安全理事会采取行动，或者需要进一步澄清。最主要的是，这些建议不能解决阻碍执行解决计划的许多极其紧要问题之一，也就是说，需要双方充分合作，联合国才能执行任何措施（S/22464，第 55 段）。

51. 记得我在 1997 年任命我的个人特使时，我请他对局势进行重新评估。评估有三个目的：与各方协商，评估目前的解决计划可否实施；审查是否有双方都接受的任何调整能大大改善在不久的将来实施该计划的机会；如果没有，建议其他可能解决冲突的办法（见 S/1997/742）。

52. 鉴于联合国西撒哈拉行动过去 10 年的情况，包括过去四年我的个人特使致力寻找可以接受的方法来执行解决计划的情况，并鉴于 2000 年 6 月至 9 月举行的三个回合协商期间当事双方未能提出任何具体的建议，我的个人特使总结认为，目前的解决计划能否实施，以便达成早日、持久、协议解决西撒哈拉争端的办法，颇成问题。我完全同意这种看法。

53. 解决计划的调整，例如调整原来根据双方同意制定的部落领导人同时作证的办法（参看上面第 36 段），已证明同其他规定一样争议未了，不能解决长

期的问题。因此，同样可疑的是，解决计划的任何其他调整能解决这些问题，因为结局仍是一方胜利，一方失败。此外，解决计划如作任何重大调整，例如改变全民投票根据合并或独立的计划所具的两个选择，或明确授权联合国处理全民投票后的局面，将须双方彼此同意，并由安全理事会核定一个强制执行机制。

54. 因此，我和我的个人特使都希望摩洛哥、波利萨里奥阵线、阿尔及利亚和毛里塔尼亚同意作为当事方，在我的个人特使主持下，直接开会或通过近距离间接会谈，具体讨论拟议的框架协定的内容。这个框架协议定目的在达成早日、持久、协议解决西撒哈拉冲突的办法，其方式并不妨碍自决，反面的确为自决做准备。我特别邀请阿尔及利亚作为当事一方参与这种讨论，并在我的个人特使主持下，商讨该国希望这份拟议的文件中作出的任何具体更改，使该国可以接受。阿尔及利亚已经表示愿意针对它在拟议的框架协议中看到的某些缺点和不平衡之点，向我的个人特使提出可能需要的一切澄清。

55. 这份拟议的框架协议与用来解决其他地方类似情况的多项协定并无不同，其中准许将权力下放给非自治领土的居民，而将领土的最后地位留给一次全民投票去决定。拟议的框架协议授权西撒哈拉居民自行选举行政和立法机构，并赋予对地方政府行政、领土预算和征税、执法、内部安全、社会福利、文化、教育、商业、运输、农业、矿业、渔业和工业、环境政策、住房和城市发展、水电、道路和其他基本的基础设施的专属管辖权。值得注意的是，拟议的框架中规定的行政长官选举程序必可导致波利萨里奥阵线所支持的候选人当选。五年之内，将举行领土最后地位问题的全民投票。

56. 我的个人特使已于 2000 年 6 月 28 在伦敦举行协商时告诉双方，如果它们同意讨论执行解决计划以外的另一种解决办法，并不会损害到它们的最后立场，因为按照协商的规则，在每个问题都达成协议之前，

不得对任何问题达成协议。今后五个月内，我的个人特使将邀请摩洛哥、波利萨里奥阵线、阿尔及利亚和毛里塔尼亚作为当事方，参与讨论拟议的框架协议，如有可能，并商讨如何更改协定，使其能为所有各方所接受。我希望安全理事会将全力支持这种持续的努力。

57. 在讨论拟议的框架期间，不是放弃解决计划，而是把它暂时搁置。同时，在确保安全贮存身份查验的全部记录之后，西撒特派团的身份查验委员会及其支助人员将暂停活动。将请特别代表进一步研究可以裁减其他哪些非必要的工作人员。

58. 如果在提议的五个月期间之后，我的个人特使决定继续讨论拟议的框架协议，以便设法商讨如何更改框架协议草案，使其能为摩洛哥、波利萨里奥阵线、阿尔及利亚和毛里塔尼亚所接受，我打算向安全理事会建议延长西撒特派团的任务期限，以便进行这种谈判。另一方面，在那个期间终了时，如果我的个人特使认为不值得继续进行协商，则安全理事会可以决定审查西撒特派团的任务，并考虑在此种情况下该团能发挥的何种其他作用。

59. 我诚恳希望摩洛哥、波利萨里奥阵线、阿尔及利亚和毛里塔尼亚，在我的个人特使主持，都能作为当事方，以建设性态度，参与达成早日、持久、协议解决西撒哈拉争端的办法。基于上述理由，我建议安全理事会将西撒特派团的任务期限延长五个月，至2001年11月30日，以便我的个人特使有时间进行关于拟议的西撒哈拉未来地位框架协定的协商。

60. 这场冲突爆发迄今已经历了漫长的二十六个年头。花了五年时间谈判联合国的解决提案和计划，又花了十年设法执行这个计划。在这段时间，崭新的一代撒哈拉难民在廷杜夫难民营出生成长，许多第一代的难民还来不及回归故乡就已经去世。拟议的框架协议所带来的可能是未来许多年的最后一个机会之窗。所有有关各方都应该把握这个机会，因为这对西撒哈拉的人民有利，也对该区域各国有利。现在应该立即解决西撒哈拉的争端，使马格里布地区终于能集中精力于合作与发展，并使该地区所有人民能瞻望更美好的未来。

## 附件一

### 西撒哈拉地位框架协定

西撒哈拉权力机构应如下述：

1. 西撒哈拉的居民，通过他们的行政、立法和司法机构，对地方政府行政、领土预算和征税、执法、内部安全、社会保障、文化、教育、商业、运输、农业、矿业、渔业和工业、环境政策、住房和城市发展、水电、道路和其他基本的基础设施，拥有专属管辖权。
2. 摩洛哥王国对外交（包括国际协定和公约）、国家安全和对外防卫（包括划定海洋、领空和领土的边界并以一切适当手段保护边界）、与生产、销售、拥有或使用武器或爆炸物以及维护领土完整防止分离主义企图有关的一切事项，拥有专属管辖权。此外，王国的国旗、货币、海关、邮政和电信制度应同样适用与西撒哈拉。王国可委派代表驻西撒哈拉，为其担任第(2)段中所列的各种职责。
3. 西撒哈拉境内的行政权应赋予一名行政长官，行政长官由联合国西撒哈拉全民投票特派团身份查验委员会查明有投票资格而且姓名列在（1999年12月30日完成的）联合国暂定选民名单上的人员投票选举，任何申诉或其他反对意见均属无效。任何人须经查明有上述投票资格而且姓名列在上述暂定选民名单上，才有资格作为行政长官候选人。行政长官当选后任期四年。其后，行政长官应由议会以多数票选出。行政长官应任命多名行政人员负责各个行政部门，任期四年。立法权应赋予一个议会，议会议员应由选民直接选举，任期四年。司法权应赋予根据需要设立的法院，法院的法官应从国家司法研究所内部选择，但必须来自西撒哈拉。此种法院应为领土法律的权威。任何人必须年龄在18岁以上，而且是(一)从1998年10月31日起继续为领土居民，或(二)联合国难民事务高级专员办事处2000年10月31日截止的遣返名单上所列的人，才有资格投票选举议会议员。
4. 上文第3段所称议会通过的所有法律和法院的所有判决必须遵守并符合摩洛哥王国的宪法，特别是关于保护公众自由的规定。本协定内所称的一切选举或全民投票的举行必须附有一切适当保证并遵守各方在1997年商定的《行为守则》，但与本协定的规定不合者除外。
5. 王国或上文所称西撒哈拉权力机构的行政、立法或司法机构均不得单方面改变西撒哈拉的地位。本协定的任何更改或修订须经西撒哈拉行政长官和议会核准。西撒哈拉的地位将提交合格选民的一次全民投票决定，全民投票的日期应在采取初步行动执行本协定后五年之内由本协定当事各方商定。选民必须在投票前一年自始至终均为西撒哈拉居民，才有资格参加全民投票。

6. 联合国秘书长将主动进行调解和斡旋，协助当事双方执行或解释本协定。

7. 当事双方同意迅速执行本协定，并为此目的请求联合国给予协助。

订于 2001 年\_\_月\_\_日。

\_\_\_\_\_  
摩洛哥王国代表

波利萨里奥阵线代表

见证人：

\_\_\_\_\_  
阿尔及利亚政府代表

毛里塔尼亚政府代表

\_\_\_\_\_  
联合国秘书长

为了促进协议解决西撒哈拉的争端，法国政府和美利坚合众国政府兹特担保  
缔约双方履行本协定。\*

\_\_\_\_\_  
法国政府代表

美利坚合众国政府代表

\* (两国尚未承诺担保，但是，如果必须担保才能达成协议，两国都同意予以考虑)。

## 附件二

### A. 2001年5月22日阿尔及利亚总统给秘书长的信

您我曾在阿布贾举行了简短的会晤；按照您当时的吩咐，我们在阿尔及尔接待了您的个人特使詹姆斯·贝克三世先生；他以非正式的方式向我们提出了解决西撒哈拉问题的建议。

贝克先生详尽制定了他提出的建议的各个方面，我们在还没有深入研究的情况下，就解决方法的各个方面以及整个区域的未来交换了意见。

贝克先生在离开阿尔及尔之前，要求我们就他交给我们的文件提出意见和建议。毋庸赘言，我和我的助手非常细心地研究并分析了我们刚收到的建议。我们将意见汇集在同日送给贝克先生的备忘录里。为了使您了解到事情的发展情况，我同样送给您一份备忘录副件，尽管这份备忘录仍是非正式文件。

衷心希望您能以您认为最合适的方式，将该文件分发给安全理事会成员，甚至也可以在以后分发给联合国所有会员国，以便所有人能够了解并理解我们在西撒哈拉问题上的立场。我们纽约的常驻代表将与您保持联系，以便他能够就我们的答复提供各种后续资料，并向您提供您就这一问题需要他提交的说明和补充材料。

阿卜杜拉齐兹·布特弗利卡（签名）

## B. 2001年5月22日阿尔及利亚总统给秘书长个人特使的信

我很高兴你在阿尔及尔逗留期间能给你留下美好的记忆，在这段期间，也让我们领略到你谦恭的态度和你对我们的耐心，并且正确体会出你作为国际事务的谈判人和专家的杰出才能。请你相信，我很高兴接待你并同你讨论。我要再次告诉你，我们将永远以欢欣和友好的态度欢迎你到阿尔及利亚来，不论你是从事专业性活动，还是从事私人的旅行，如果是私人的旅行，我们就有机会使你更加了解我们的国家和人民。

关于你担任联合国秘书长处理西撒哈拉问题个人特使的任务，我必须告诉你，我和我的合作者已经开始仔细研究你在离开阿尔及尔之前交给我的文件。我知道这个提案所代表的工作和努力，也了解你希望在所有各方同意的基础上达成公平的解决办法。我们大家仍然明白，冲突的真正解决办法必须表现于在本区域建立持久的和平，这意味着所有各方响应号召，自由而真诚地承诺确保执行解决办法。

我们本着这种精神，研究了你的提案。我们认为其中有许多缺点和不平衡之点，并在给你的一份备忘录中指出这一切。我们在备忘录中说明，我们基于什么理由，认为所提出的解决办法并非令人满意地完全符合所追求的目标或安全理事会通过的解决框架。我希望你了解，阿尔及利亚提出的观点首先是表示我们希望能够脱离这个已经持续存在 26 年的危机，纵然不能使每一方面完全满意，至少也应做到每一方面公平分担不满意和牺牲的程度。我们也不能把过去几年主要依靠你的睿智和锲而不舍的精神所取得的进展一笔勾销。在《休斯敦协定》之前，自从同意在联合国主持下举行自决问题全民投票以来，各方已经通过协议确定若干解决步骤。我们认为，可以从这些积极因素出发，打开危机的出路，阿尔及利亚愿意协力寻找这条出路。

因此，为了答复你友善的要求，我附上这份备忘录，在备忘录中，我们针对你交给我们的“非正式”提案，提出我们的意见。我们希望这些意见能为你所接纳，当然也继续听候你直接或通过外交渠道的吩咐，最后就本函的内容，向你提出你所希望的一切说明。

我已有几次机会同我的朋友、联合国秘书长科菲·安南讨论这个问题和你的任务，所以我认为最好把这项备忘录的一份印本送给他，使他直接了解阿尔及利亚的立场。我希望你不会认为这是一种不当的做法。我期待再次同你会晤，或者知道你的反应，同时向你，贝克先生，致最真诚、最友好的敬意。

阿卜杜拉齐兹·布特弗利卡（签名）

## 附文

### 阿尔及利亚政府关于西撒哈拉地位的备忘录草案

1. 联合国秘书长的个人特使，詹姆斯·贝克三世先生于 2001 年 5 月 5 日在阿尔及尔留下一份关于“西撒哈拉地位框架协议”的非正式文件。在对这份文件提出下列评论之前，应当约略回顾个人特使所负责任的内容。
2. 安全理事会 1996 年 11 月 27 日第 1084(1996)号决议重申必须按照解决计划，“为西撒哈拉人民的自决…举行一次自由、公正和公平的全民投票”，但是安理会也请“秘书长，如果在排除执行解决计划的障碍方面没有取得有意义的进展，则…在解决计划框架内，提议其他备选步骤”。
3. 秘书长个人特使在 1997 年 4 月第一次访问本区域时，认为应该向各方指出，他的任务基本上是评估解决计划的执行情况，考虑有何方法提高在近期恢复执行计划的机会，如果没有成功，则向秘书长表示有何其他可以推动和平进程的方法。面对这个选择，冲突双方，即摩洛哥和波利萨里奥阵线，都明确表示拒绝在解决计划以外的任何其他解决办法，并坚决支持实施解决计划。
4. 安全理事会分别在 2001 年 2 月 27 日和 4 月 27 日通过第 1324(2001)号和第 1349(2001)号决议，其中表示安理会预期“双方将…继续设法解决与执行解决计划有关的许多问题，并设法就双方对西撒哈拉的争端商定彼此可以接受的政治解决办法”。
5. 根据上面指出的两个必要和重要的背景来考虑，这个题为“西撒哈拉地位框架协议”的非正式提案实质上背离了当事双方和国际社会迄今所支持的步骤。
6. 虽然这个提案是在秘书长个人特使为克服目前困难而作出的努力的框架之内，但是它完全忽视联合国在非殖民化方面所采取行动、尤其是在西撒哈拉方面所采取行动始终根据的基本原则。关于这一点，应当指出这些原则的基础是“为西撒哈拉人民的自决举行自由、公平和公正的全民投票”，以便撒哈拉人民实行自决并自由表达意愿。
7. 因此，很明显地，目前的提案与安全理事会各项决议所赋予的任务相反，只赞成一个办法，就是把西撒哈拉并入摩洛哥王国，因而破坏为了克服和平进程所遭遇的困难而提出的“双轨”步骤。在这种情况下，有非常严重的理由令人担心：彻底赞成选择这样一个合并的办法，就不可能拉拢冲突双方，“对西撒哈拉的争端商定彼此可以接受的政治解决办法”，而安全理事会仍然属意这种解决办法。

### 现在我们开始详细讨论这份草案

8. 首先，这份文件提到西撒哈拉的“居民”，而避免提到“撒哈拉人民”，后者才是正式拥有自决权的人。

9. 第一个行政长官是由联合国承认的名单上所列选民委任，而立法机构则由符合某些条件的居民选举。这意味着不承认冲突一方、即波利萨里奥阵线对这两种任命具有任何权利或发言权，这样将造成明显的不平衡，承认冲突的另一方、即事实上的“管理国”拥有特权。因此，显然可以预料到，这种任命本身足以导致建立只会偏向合并解决办法的行政长官和立法机构。

10. 况且，这种合并解决办法，根据本身的背景，就有一种很大的可能性，必须由行政长官采取行动。实际上，目前审议的草案中没有在任何地方规定“管理国”必须退出政府，或规定其部队必须进驻营地。相反地，草案设想这个国家将保留各种不同的高级职务，包括“国家”安全；划定并防卫边界；生产、保留和出售军备，等于赞成现状并使其永远存在。因此，很明显的，纵然这个行政机构不会立即成为“管理国”政府、军队和警察的延伸或影子，但一切情况都会使人认为这个行政机构充其量不过是一个听命他人的行政机构，一个毫无适当权力、注定陷于瘫痪、或受制于人、或没有效率的机构。

11. 这就是行政机构将在成立后最初四年进行工作的背景（我们也不知道选择这段时间的动机何在，因为更短或更长的时间同样可以实现所期望的合并目的），这个背景甚至更明显地造成冲突双方之间的不平衡，并且可能导致整个计划的失败，因为在西撒哈拉造成并受该国合并的强烈影响的政治、行政和社会经济环境没有改变。这份提案草案的确表示“管理国”，除了在有关国家主权的重要领域取得种种特权之外，还保持对这个审议中的领土拥有主权的一切特征。它还得到保证说，它的宪法和立法将适用于西撒哈拉。因此，这份提案草案被视为“可信、有实质内容、真实”，无非因为它的终极目标是要从开始就开展一个进程，标榜将撒哈拉领土纳入“管理国”版图的合并逻辑，这个逻辑显然不是行政机构所能扭转。

12. 关于最初四年阶段以后的时期，提案草案明显地强化合并的远景，规定行政长官由“议会以多数票”任命。我们知道，从提议的进程最初四年期间开始，这个立法机构就不是由按照确立的准则适当和严格鉴定的撒哈拉人民投票选出，而是由来历不明、可以无限制增加的人口投票选出。在西撒哈拉住满一年的准则毫无疑问将容许出现联合国和个人特使迄今明确努力避免的情况：两个民族没有区别，这样将使任何全民协商产生可疑的结果。因此可以预测，在第二阶段是由议会任命行政长官，由此产生的行政长官就会同议会一模一样，本质上只会偏向于以合并为解决办法。

13. 至于成立立法当局一事，除了上面针对由所有符合居住一年准则的人选举议会一事所说的话之外，不必提出任何其他评论。但是，也许应该补充指出，这个议会绝对是包含在合并办法的计划中，因为议会必须在“管理国”的宪法和立法的严格框架内创制法律。

14. 在这种情况下，无需强调指出，这份提案草案只字不提在第一和第二阶段行政长官与议会的关系。这种关系纵然没有说明，但也并非完全不能确定。议会已经掌握在第二阶段任命行政长官的权力，实际上，提案草案中没有任何规定可以阻止议会通过各种各样的法案来剥夺行政长官的一切特权。

15. 彻底审议提案草案赋予立法当局的作用，也是徒然，因为在这方面，提案草案也是把这个当局明确纳入合并的逻辑。草案只字不提指定哪个当局负责决定在西撒哈拉境内设立多少个法庭。但是，在这个背景之下，可以正确无误地断定，如果不是由议会，就是由“管理国”直接决定这个问题。无论如何，法官的任命将是“管理国”的特权，它将“从国家司法研究所内部”挑选法官。这些法官，由于本身的专业训练，而且由于目前审议中的草案的规定，将执行“管理国”现行的立法。

16. 决定领土地位的全民投票将由行政机构负责监测，但我们已在上面对证明，这个行政机构本来就偏向于以合并为解决办法。凡是在领土内至少住满一年的人都可参加全民投票，这进一步导致各种各样的操纵，最后必定剥夺撒哈拉人民的自决权。由此可见，在这份提案草案中，因为从一开始就作出审慎的选择，所有的规定都相当一致地汇合起来，促成合并的解决办法。如果把这份提案草案看成目的在设法打破僵局寻求第三种办法，那就与草案原来的文字和精神根本相反。这份草案核准放弃身份查验工作的核心规定，就是合格人员根据验明并承认的身份，作为全民协商对象的领土的真正国民，参加联合国决定举行的自决全民投票。

17. 提议的解决办法似乎没有遵照安全理事会关于西撒哈拉的各项有关决议。这个合并的解决办法造成真正的撒哈拉人与实际“管理国”的国民之间的混淆，使真正的撒哈拉人民陷于其他居民的群众之中，变成少数。实际上，它想消灭撒哈拉人的特性，消灭撒哈拉人实体的概念，最后消灭撒哈拉民族的根本观念。草案给予实际“管理国”维护“领土完整防止任何分离”的过分特权，并授权它镇压和抑制任何赞成独立的政治活动。换句话说，这可能消灭任何维护撒哈拉民族特性的愿望。

18. 基于上述各项理由，这份草案认可对撒哈拉领土的非法占领并使其合法化，成为预定合并的方案，这违反了《联合国宪章》，违反了联合国在非殖民化方面的主张，也违反了国际社会经常重申支持撒哈拉人民实行真正自决的所有有关决议和承诺。

19. 对于个人特使的不懈努力，本区域所有国家应该热烈表示赞赏和深切感谢。我们谨希望他继续作出谋求和平的努力，今后着眼于寻求以正义和公理为

基础的真正变通解决办法，藉此为本区域各国人民恢复持久和平与稳定。在这个新的步骤中，个人特使可以凭借他自己的权威以及他在国际关系上的广泛经验。我们有充分理由相信，他耐心寻找冲突所有各方彼此可以接受的解决办法，最后必能克服迄今遭遇的各种障碍，无论如何，一定会得到阿尔及利亚的支持和协助。

20. 西撒哈拉问题是本区域和平以及马格里布迈向统一的关键，值得为其作出这种富有机智的努力。我们希望个人特使寻求变通办法的努力获得成功；如果这种努力失败，在道理上和法律上说，都将容许回头执行国际社会所拟订并经冲突双方接受的解决计划。

## 附件三

### 对阿尔及利亚备忘录的分析

1. 阿尔及利亚备忘录提出三点：(a) 拟议的框架协定偏袒西撒哈拉最终并入摩洛哥的概念，甚至为此铺路；(b) 框架违反了自决原则；和 (c) 秘书长个人特使没有遵守其任务规定，任务要求他进行“双轨”工作，他却只注重政治解决。

2. 为显示框架偏向合并，阿尔及利亚备忘录举了下列例证：(a) 选举行政部门和议会的方式和没有界定两者之间关系的性质；(b) 关于该领土最终地位的全民投票将由行政部门监测，备忘录认为 行政部门是倾向合并的；(c) 规定摩洛哥保有对外交、对外防卫、国家安全等事务的责任，但没有规定摩洛哥撤出该领土；和(d) 拟议的框架协定对某些问题没有详细说明。

3. 声称框架协定偏向合并是搞错了，理由如下。框架规定行政部门由列在联合国临时选民名单上的人（不考虑任何申诉结果）选举。立法部门则由截至 2000 年 10 月 31 日（联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）正式完成登记前工作的日期）列在难民专员办事处遣返名单上的选民或在 1998 年 10 月 31 日时持续居住在该领土的选民选举。由于难民专员办事处遣返名单是根据联合国临时选民名单（阿尔及利亚和波利萨里奥阵线都承认这份名单是根据解决计划进行全民投票的“选民名单”）编制的，声称行政和立法部门将由倾向合并的选民选举是不正确的。两个机构都将由每一方都认为对它有利的选民选举。

4. 备忘录说框架在头五年给予摩洛哥对该领土的主权（因为不准许任何分离主义运动），是没有看到框架协定不是要解决西撒哈拉独立的问题，而是要解决在一段有限时间内由摩洛哥管理的一个自治实体的问题。备忘录列出的所谓属于国家政府的特权和权力，是在任何真正、实质性和符合国际准则的权力下放中通常由中央政府掌握的权力。

5. 至于框架协定的有些规定缺乏细节，考虑到这份文件的性质，这并非不寻常。缺乏具体细节和双方对一般框架有不同意见的问题通常要在谈判桌上进行讨论时加以解决。

6. 关于框架协定不让“撒哈拉人”行使自决权的说法，备忘录声称这是正式用语是搞错了。整个解决计划使用的是“西撒哈拉人”或“西撒哈拉居民”或“西撒哈拉人民”。此外，备忘录提到“真正的撒哈拉人作为少数民族被其他居民的

汪洋大海所淹没”，似乎是认为只有住在廷杜夫难民营内的是真正的撒哈拉人，而忽视了选择留下继续居住在摩洛哥管理下的领土内的一大部分撒哈拉居民。更重要的是，备忘录忽视了框架协议规定五年后就西撒哈拉的最后地位举行全民投票，这给予双方同等的机会来争取全民投票的胜利。

7. 谈到个人特使的任务规定，备忘录提到 1996 年 11 月 27 日第 1084 (1996) 号决议是错误的解释，该决议是在任命贝克先生以前通过的。个人特使的任务源于 1997 年 5 月 22 日第 1108 (1997) 号决议，该决议提及 1997 年 3 月 19 日安全理事会主席的声明 (S/PRST/1997/6)，欢迎 任命个人特使并表示安理会强烈支持秘书长打破僵局的努力。

8. 备忘录回顾安全理事会第 1342 (2000) 号和第 1349 (2001) 号决议预期双方设法解决与执行解决计划有关的许多问题并设法商定彼此可以接受的政治解决办法，认为拟议的框架协议大大偏离了双方和国际社会都赞同的这种方针。如安全理事会所悉，2000 年在个人特使主持下举行的三个回合协商已清楚表明，双方不能就如何解决与执行解决计划有关的许多问题达成协议。由于双方历经 10 年仍不能就如何解决这些问题达成协议，而且在上述协商中清楚表明不大可能达成协议，拟议的框架协议集中注意可以接受的政治解决办法是完全合乎逻辑的。

## 附件四

### A. 2001年5月30日波利萨里奥阵线秘书长给联合国秘书长的信

我于2001年5月5日接待了您的个人特使詹姆斯·贝克三世先生，并与之讨论了其为最终公正地解决西撒哈拉冲突而进行的努力。

在我们会谈过程中，我重申我们遵守双方接受并由国际社会认可的联合国及非洲统一组织解决计划；该计划的目的是为西撒哈拉人民组织一次自由、正规、透明的全民自决投票，公正地解决四分之一世纪以来一直使撒哈拉人民和摩洛哥王国相互对立的冲突。

我还向您的个人特使重申，我们完全反对那些无视联合国有关决议和国际法认可的撒哈拉人民不可剥夺的自决权和独立权、并且最终只不过是接受对西撒哈拉实行的事实殖民统治的一切解决方法。

意识到一段时间以来解决计划的实施所遇到的各种障碍（这些障碍完全是摩洛哥王国造成的），并且为了响应安全理事会为了“解决与执行解决计划有关的许多问题”而在2001年4月27日的第1349(2001)号决议中向各方发出的呼吁，波利萨里奥阵线决定同意作出新的让步，并提交能够重新启动实施解决计划进程的建议。

因此，我委任穆罕默德·哈达德先生担任我的特使，向您和您的个人特使送交我们的详细建议；我们相信这些建议将有助于促进并重新启动您和贝克先生为了加速举行期盼已久的全民自决投票而作出的努力。

波利萨里奥阵线秘书长

兼撒哈拉共和国总统

穆罕默德·阿卜杜拉齐兹（签名）

**B. 2001 年 5 月 28 日波利萨里奥阵线秘书长给联合国秘书长个人特使的信**

谨通知您，我委任穆罕默德·哈达德先生向阁下提出我们的建议，旨在克服那些阻碍解决计划继续实施的障碍。

我仍坦诚地认为，尽管摩洛哥的态度制造了各种困难和疑问，持久解决冲突的唯一可信方式仍然是实施和平计划。为此目的，在我们于 2001 年 5 月 5 日举行了会谈之后，我深信人们会认为我们的建议是一个真诚的努力，将促进您为走向双方及国际社会都支持的和平进程所作出的努力。

波利萨里奥阵线秘书长

兼撒哈拉共和国总统

穆罕默德·阿卜杜拉齐兹（签名）

## 附文

### 波利萨里奥阵线为了克服那些阻碍解决计划实施的障碍而提出的正式提议

#### 导言

联合国安全理事会 2001 年 4 月 27 日第 1349 (2001) 号决议授权联合国秘书长个人特使与有关各方协商，以便克服那些阻碍解决计划实施的障碍并为西撒哈拉问题谋求一个共同接受的政治解决办法；波利萨里奥阵线根据这一决议，并考虑到秘书长在上一份给安全理事会的报告中对解决计划的实施工作缺乏进展表示遗憾，决定向个人特使提出正式提议，以便促使继续实施解决计划。

这些提议涉及到下列方面：

1. 申诉问题
2. 遣返难民问题
3. 尊重全民投票的结果
4. 人道主义问题和建立信任措施
5. 全民投票后的保障

#### 1. 申诉问题

##### 情况介绍

解决计划设想申诉阶段是身份查验程序的一个部分，以便确定将参加全民自决投票的选民群体。申诉阶段的目标是使每一个其选民资格被身份查验委员会驳回、但又能提供新证据的人的个案再次得到审查。

这一阶段是在印发最后选民名单之前。

以前通过 1999 年 5 月议定书达成的妥协明确规定了处理申诉要求的详细准则：

- (a) 提出了两个不同阶段：是否受理和深入审查问题；
- (b) 规定了申请人提出证据的方法以及申诉科进行评估的方法。

1999 年 7 月至 2000 年 2 月期间，联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)身份查验委员会收到了 131 000 份申诉，其中 95%是由摩洛哥提供的选民候选人提出的。

##### 提议

如果身份查验委员会继续严格地、不偏不倚地实行身份查验所遵循的标准和程序，波利萨里奥阵线准备同意由身份查验委员会审查收到的所有申诉。

波利萨里奥阵线准备同意由身份审查委员会在申诉进程的框架内，审查那些在 1993 年 12 月 31 日以后已满 18 岁、并且其父亲已由身份查验委员会宣布为选民的人提出的请求。

## 2. 遣返难民问题

### 情况介绍

按照解决计划，遣返难民工作应在过渡期间进行。其目标是允许所有难民以及身份查验委员会确定为选民的其他撒哈拉人返回撒哈拉，以便在全民投票期间履行其投票义务。

遣返撒哈拉难民的问题由于和参加全民投票的问题有关，因此具有特殊性质；原因有如下两个：

(a) 遣返工作只涉及到那些已经确定为选民的难民（及其直系亲属）；

(b) 其他生活在国外的撒哈拉人即使不是难民，但由于他们也名列选民名单，因此也包括在遣返工作的范围之内。

根据联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)在这一事务中的习惯做法，由其负责进行遣返工作。我们认为，难民专员办事处在这一事务中的习惯做法就是尊重难民自己在遣返原则和目的地两个方面作出的选择。

### 提议

波利萨里奥阵线准备和以前协助难民专员办事处对难民进行预先登记一样，为这项工作取得最佳效果作出长期、有效的贡献。

波利萨里奥阵线认为，如果西撒哈拉的安全条件符合要求，即可根据解决计划，将难民遣返到西撒哈拉境内的来源地，同时考虑到难民专员办事处的资源情况。

## 3. 尊重全民投票的结果

### 情况介绍

全民投票协商是解决进程的最后阶段，其结果将决定西撒哈拉的最后地位。执行全民投票结果的责任首先在于双方，但也关切到国际社会，尤其是安全理事会。

### 提议

(a) 波利萨里奥阵线希望重申其庄严承诺，尊重全民自决投票的结果，并采取一切必要措施履行这一承诺；

(b) 波利萨里奥阵线请安全理事会在从核准解决计划到举行全民投票期间，负责进行并监督计划的实施工作。根据《联合国宪章》第六章和第七章，安理会有完成其任务所需要的授权、特权和必要的手段，并确保尊重全民投票的结果。

安全理事会在授权全员部署西撒特派团的军事部分时，也可考虑调整特派团的人数、任务期限和授权，确保和平、有序地移交西撒哈拉的行政权力。

#### 4. 人道主义问题和建立信任措施

##### 情况介绍

安全理事会主席在 2001 年 4 月 26 日向媒体发表的一份声明中表示，安理会对于在克服那些阻碍解决计划实施的障碍方面以及人道主义问题方面，尤其是那些与难民、战俘和失踪人员有关的人道主义问题方面缺乏进展表示关切。

应该想到的是，这些人道主义问题是冲突造成的直接后果，因此解决这些问题与持久解决冲突密切相关。然而波利萨里奥阵线认为，如果解决计划的实施工作恢复正常，可以在合理的时间框架内，在人道主义问题方面取得进展。

##### 提议

(a) 关于难民问题，尽管提出了上述遣返条件，但波利萨里奥阵线仍响应安全理事会主席的呼吁，认为应调动更多财政资源来减轻他们的苦难；

(b) 关于战俘、政治被拘留者和失踪人员的问题，波利萨里奥阵线重申，一旦全民投票进程恢复，本阵线准备就摩洛哥战俘采取进一步措施，但摩洛哥一方也必须对撒哈拉政治被拘留者、失踪人员和战俘采取类似措施；这些人的家属目前尚不知道他们的下落；

(c) 在这一方面，尊重西撒哈拉境内的人权、对人道主义组织和外国媒体开放、并且允许被摩洛哥军事护堤隔开的家庭相互探望，将促使双方之间建立信任并营造一个有利的气氛，以和平、有序的方式实施解决计划。

#### 5. 全民投票后的保障

##### 情况介绍

这些保障就是在进行全民投票协商之后双方愿意给另一方的保障，但要看解决计划所设想的两种解决方法哪一种占主导地位。

##### 提议

在这一方面，波利萨里奥阵线愿意提供政治、经济、社会和安全方面的保障，以便促进双方以及本地区的信任、合作与稳定。

## 附件五

### 对波利萨里奥阵线恢复执行秘书处拟定的解决计划的提议的分析

1. 波利萨里奥阵线提出的克服执行解决计划的障碍的提议涉及五个问题：申诉程序、遣返难民、尊重全民投票的结果、人道主义问题和建立信任措施、全民投票后的保证。

2. 这些提议引起了若干困难和问题，可以分成三组：(a) 有些提议虽然作出让步(例如允许审查收到的所有申诉，以及 1993 年 1 月 31 日以后出生的人的申请)，但附带若干条件；(b) 其他提议需要安全理事会采取行动；(c) 另一些提议不够准确，需要进一步澄清。总的来说，其中一些提议是要提供技术解决办法，但没有解决在执行整个解决计划方面的主要问题，就是除非双方同意合作，否则联合国无法执行任何措施 (S/24646, 第 55 段)。

#### 申诉

3. 波利萨里奥阵线现在同意身分查验委员会可以审查收到的所有申诉，但须委员会继续严格、公正地适用身分查验过程中遵守的标准和程序。这意味着两名族长，每方一名，必须在申诉听讯中作证，就象他们在查验全民投票申请人的身分时所作的那样。然而，摩洛哥的立场是，它不接受申诉采取与身分查验同样的安排，因为在身分查验过程中的经验是，在摩洛哥看来，波利萨里奥族长有系统地拒绝承认摩洛哥申请人的身分。

4. 波利萨里奥阵线还同意，在申诉程序的框架内，委员会可以审查 1993 年 12 月 31 日(申请查验身分的截止日期)以后年满 18 岁的人查验身分的申请，只要其父已被身分查验委员会接受为选民。然而，摩洛哥在这方面的立场是，所有在 1993 年 12 月 31 日以后年满 18 岁但未被纳入身分查验过程的撒哈拉人都必须得到查验。

#### 遣返难民

5. 波利萨里奥阵线现在同意，“如果领土的安全条件得到满足，撒哈拉难民可以按照解决计划遣返到西撒哈拉的原籍地”。这意味着波利萨里奥阵线现在准备让难民遣返到防卫砂墙(砂堤)以西，从而撤销了以往要难民遣返该领土砂堤以东地区的要求。

6. 在这方面，解决计划规定将由特别代表决定安全条件是否得到满足可让有资格投票的撒哈拉难民及其直系家属安全回返，现有的(摩洛哥)警察部队将负责维持法律和秩序，“由西撒特派团民警密切监测”(S/21360, 第 67 和 68 段)。波利萨里奥阵线以往坚持把难民遣返砂堤以东是因为深信此项规定不足以

解决他们的安全关切。波利萨里奥的立场也是基于主张难民应能自由选择遣返到该领土他们愿去的任何地方，包括砂堤以东，尽管那里没有任何永久定居点或基础设施。

7. 波利萨里奥阵线愿意让步使难民可以遣返砂堤以西，似乎是修改了关于两个问题的立场。第一，它似乎准备接受由特别代表对该领土的安全条件作出决定。第二，波利萨里奥也似乎准备接受标准做法，即通常预期所有难民回返原籍地（就大多数撒哈拉难民来说，是砂堤以西，这从廷杜夫四个难民营—阿尤恩、达赫拉、斯马拉和奥塞德都采用砂堤以西城镇的名称就可以看出）。

8. 但是，从以上所述还不清楚波利萨里奥阵线是否不再担心，按照解决计划将由摩洛哥警察部队，在西撒特派团民警密切监测下，继续维持该领土除与全民投票有关的联合国驻地及其周围以外的所有地区的法律和秩序(S/21360,第68段)。也不清楚，尽管有S/21360第67和68段的规定，波利萨里奥阵线期望满足什么样的“安全条件”和满足到什么程度。因此，波利萨里奥目前的立场还需要进一步澄清。

#### **人道主义问题和建立信任措施**

9. 波利萨里奥阵线表示准备就摩洛哥战俘采取进一步措施，但须摩洛哥就撒哈拉政治犯和被拘留者、失踪人员和战俘采取同样措施。它还呼吁摩洛哥向人道主义组织和国际传播媒体开放该领土，并让“砂堤”分隔的家庭交换访问。

10. 因此，波利萨里奥阵线就其所拘留的摩洛哥战俘“采取进一步措施”的条件是摩洛哥采取对等措施。2000年10月9日，波利萨里奥从特别代表收到了附加注释的名单，有摩洛哥对207名被认为是政治犯和被拘留者的撒哈拉人的命运的答复。这份名单是前独立法学家编集的，在送交摩洛哥答复之前已得到波利萨里奥的认可。红十字国际委员会说，它不知道有任何波利萨里奥战俘仍被摩洛哥扣留。而且，波利萨里奥的立场是违反解决计划的，该计划说交换战俘应在停火生效后尽快进行(S/22464,第8段)。

#### **尊重全民投票的结果和其他全民投票后的安排**

11. 波利萨里奥阵线虽重申承诺尊重全民投票的结果，但呼吁安全理事会根据《宪章》第六和第七章使用其权力、特权和必要手段，以完成任务并确保全民投票的结果得到尊重。波利萨里奥还提议，在授权全面部署西撒特派团军事部分时，安全理事会应修改特派团的兵力、任期和任务，以确保和平、有序地移交该领土的行政管理权。

12. 这已不是波利萨里奥阵线第一次呼吁安全理事会负起责任执行全民投票的结果了。由于解决计划没有规定强制执行机制，要由安全理事会来决定是否为此

通过一项决议。至于波利萨里奥的第二项建议，即要安理会修改西撒特派团的兵力、任期和任务，这将需要修订解决计划。这种修订需要摩洛哥的同意，除非是根据《联合国宪章》第七章通过这种修订。

13. 最后，波利萨里奥阵线重申，视解决计划设想的全民投票两种选择何者得胜而定，它准备提供政治、经济、社会和安全保证，以促进双方之间和该区域的信任与合作。

## 附件六

联合国西撒哈拉全民投票特派团：截至 2001 年 6 月 18 日  
各国派遣人数

	军事观察员	部队	民警*	共计
阿根廷	1			1
奥地利	3			3
孟加拉国	6			6
比利时	1**			1
中国	16			16
埃及	19			19
萨尔瓦多	2			2
法国	25			25
加纳	6	7		13
希腊	1			1
几内亚	3			3
洪都拉斯	12			12
匈牙利	6		1	7
爱尔兰	3			3
印度			2	2
意大利	5			5
约旦			9	9
肯尼亚	8			8
马来西亚	13		3	16
尼日利亚	5			5

\* 核准人数是 81。

\*\* 部队指挥官。

	军事观察员	部队	民警*	共计
挪威			2	2
巴基斯坦	6		2	8
波兰	6			6
葡萄牙	4		8	12
大韩民国		20		20
俄罗斯联邦	25			25
塞内加尔			4	4
瑞典			1	1
乌拉圭	13			13
美利坚合众国	15			15
<b>共计</b>	<b>204</b>	<b>27</b>	<b>32</b>	<b>263</b>

map