



秘书长关于西撒哈拉局势的报告

一. 引言

1. 本报告是遵照安全理事会 2004 年 1 月 30 日第 1523 (2003) 号决议提交的。安理会在该项决议中将联合国西撒哈拉全民投票特派团 (西撒特派团) 的任务期限延至 2004 年 4 月 30 日, 并请我在此日期之前提出一份西撒哈拉局势的报告。本报告说明了自 2004 年 1 月 19 日我提交上一份报告 (S/2004/39) 以来的事态发展。

二. 秘书长个人特使的活动

2. 在报告所述期间, 我的个人特使继 2003 年 12 月 23 日会晤摩洛哥代表团后, 又于 2004 年 4 月 2 日和 15 日与摩洛哥代表团会晤了两次, 讨论摩洛哥对 2003 年 7 月 31 日第 1495 (2003) 号决议执行部分各段的最后答复涉及的问题。他还于 2004 年 3 月 31 日会晤了波利萨里奥阵线代表团。

3. 安全理事会可能记得, 西撒哈拉人民实现自决和平计划 (S/2003/565, 附件二) 是遵照安全理事会在其 2002 年 7 月 30 日第 1429 (2002) 号决议中提出的进一步努力为这一争端寻求规定自决的政治解决这一要求制订的。和平计划在 2003 年 1 月初我的个人特使访问该区域时交给各方和周边国家。2003 年 3 月 8 日和 10 日, 波利萨里奥阵线和摩洛哥王国分别通知我他们反对和平计划 (见 S/2003/565, 附件三)。但是, 波利萨里奥阵线 2003 年 7 月 6 日来信, 正式接受和平计划。

4. 2004 年 4 月 15 日在与我的个人特使会晤时, 摩洛哥在其外交与合作大臣 2004 年 4 月 9 日致我的个人特使的信函的附件中提交了它对西撒哈拉人民实现自决和平计划的最后答复 (本报告附件一)。



对我的个人特使活动的评估

5. 安全理事会可能记得，安全理事会在其一致通过的第 1495 (2003) 号决议中表示支持西撒哈拉人民实现自决和平计划，认为这是在双方协议的基础上达成政治解决的最佳办法。安全理事会还吁请各方与联合国合作并彼此合作，以接受和执行和平计划。然而，尽管摩洛哥对和平计划的最后答复表示愿意继续努力以求西撒哈拉冲突的政治解决，但是它也明确表示“只有以自治为基础的政治解决才能是最后的”，而这对第 1429 (2002) 号决议所要求的自决有不利影响。

6. 自 1988 年秘书长提出解决提议，呼吁通过停火和举行西撒哈拉人民自决全民投票来公正和最后解决西撒哈拉问题以来，安全理事会一直积极致力于寻找解决西撒哈拉冲突的办法。双方原则上同意该解决提议，随后又同意使这些提议生效的实施计划(解决计划, S/21360 和 S/22464 和 Corr. 1)。停火于 1991 年 9 月 6 日生效并自那时以来受到双方的遵守，但尽管西撒特派团和相继几个特别代表作出努力，全民投票一直未能举行，原因是这几年中这一方或那一方在不同时候缺乏合作(见 S/2001/613, 第三节)。

7. 安全理事会可能记得，在全民投票选民身份查验程序一段很长时间的僵局后，我于 1997 年 3 月任命詹姆斯·贝克三世为我的个人特使，请他与各方协商，评估现在形式的解决计划能否执行；审查可否作出一些各方均能接受的调整，从而大大提高在不久的将来执行计划的机会；如果不能，则向我提出解决冲突的其他可能办法。正如我在 2003 年 5 月 23 日向安全理事会提交的报告(S/2003/565)中详述的，我的个人特使在 1997 年 3 月直至目前的 7 年多时间里，为努力协助双方实施解决计划或找到双方均能接受的对冲突的政治解决，在北非地区，欧洲和北美与各方一起或单独举行了 14 次会晤。在此期间，他还在北非和休斯顿多次与他们单独举行了非正式会晤。

8. 我在 2002 年 2 月的报告(S/2002/178)中通知安全理事会说，各方虽然有言在先，却不愿与联合国充分合作，未能执行解决计划，没有设法就政治解决办法进行谈判，以早日通过协议持久解决西撒哈拉争端。由于各方对我的个人特使向他们提出的两个提议，即摩洛哥赞成的框架协议草案和阿尔及利亚及波利萨里奥阵线赞成的考虑划分领土的提议的立场不一致，我提出了四个无须双方同意的备选办法供安全理事会审议。

9. 第一个备选办法是，联合国继续努力实施解决计划，在采取行动前无须得到双方同意。这项努力将从申诉程序开始，但即使按照这种无须征得同意的办法，联合国在今后几年内将依然面对在过去 10 年中面对的大部分问题和障碍。在这方面，摩洛哥表示不愿意推行解决计划；此外，联合国可能无法举行一次其结果能为双方所接受的自由、公正的全民投票；而且依然没有落实全民投票结果的机制。根据这项办法，将加强西撒特派团的身份查验委员会，而且实际上，整个行动的规模将会扩大。

10. 第二个备选办法是，由我的个人特使负责修订框架协定草案，但须考虑到有关各方以及对这类文件有经验的人士表示的关切。但这次，我的个人特使将不像过去对解决计划和框架协定草案所作的那样寻求各方的同意。经修订的框架协定将提交给安全理事会，然后，安理会将其送交各方，无须进行谈判。如果安理会同意这项办法，西撒特派团可以缩编。

11. 第三个备选办法是，安全理事会要求我的个人特使对双方作最后一次探询，看是否愿意在他的主持下，通过直接或近距离间接会谈讨论领土划分的可能，但有一项理解，即在一切都确定之前，不作出任何决定。根据该办法，如果到 2002 年 11 月 1 日双方仍不愿或者不能就领土划分达成协议，也将要求我的个人代表向双方出示一份领土划分的提议，并将它提交安理会。安理会将把这项提议送交双方，无须进行谈判。这种政治解决办法，将会使各方都有所得，但不是得到全部，并将沿用摩洛哥与毛里塔尼亚 1976 年商定的划分先例，但不一定采用同样的领土安排。如果安理会选择该项办法，可维持西撒特派团现有规模，或加以缩编。

12. 第四个备选办法是，安全理事会决定终止西撒特派团，从而承认并宣告，经过 11 年多的时间，耗费 5 亿多美元之后，联合国如不要求一方或双方作出一些它们不情愿做的事情，就不能解决西撒哈拉问题。

13. 安全理事会未能同意上述任何一个备选办法。安理会在其第 1429 (2002) 号决议中，表示继续坚决支持我和我的个人特使努力为这一长期争端寻求政治解决，并请我的个人特使在进行努力时考虑到各方表达的关切。安理会表示愿意在酌情征求具有相关经验的其他方面的意见的情况下，考虑我和我的个人特使可能提出的规定自决的任何方式。安理会还吁请各方及该地区各国与我和我的个人特使在这方面充分合作。

14. 根据上述要求，我的个人特使在一名宪法专家的协助下，起草了西撒哈拉人民实现自决和平计划。我在我的 2003 年 5 月 23 日报告中向安全理事会提出了这项和平计划 (S/2003/565, 附件二)，作为我 2002 年 1 月 19 日报告中阐述的四个备选办法之外的第五个备选办法。当时我建议安全理事会核可该项和平计划，作为一项公平、平衡的办法，在一段自治过渡时期之后，为西撒哈拉善意居民提供一个决定自己未来的机会。

15. 安全理事会第 1495 (2003) 号决议根据《联合国宪章》第六章采取行动，一致表示支持西撒哈拉人民实现自决和平计划，认为这是在双方协议的基础上达成政治解决的最佳办法，并吁请各方与联合国合作并彼此合作，以接受和执行和平计划。

三. 实地情况发展

A. 我的特别代表的活动

16. 2004年2月,我请我的西撒哈拉问题特别代表阿尔瓦罗·德索托以我的塞浦路斯问题特别顾问身份率领塞浦路斯问题斡旋代表团。与此同时,西撒特派团部队指挥官捷尔吉·萨劳兹少将(匈牙利)一直担任西撒特派团的代理主管。

B. 军事部门的活动

17. 由于季节性的轮调,截至2004年4月19日,西撒特派团的军事部门共有227名联合国军事观察员和士兵,而核定人数则为230人(见附件二)。军事部门继续在西撒哈拉监测停火。特派团责任区内仍处于平静状况,当地没有迹象表明有任何一方打算在不久的将来恢复敌对行动。

18. 在本报告所述期间,西撒特派团进行了1924次地面巡逻和152次空中巡逻,按照西撒特派团与摩洛哥王国陆军和波利萨里奥阵线之间的停火协议,访问和视察摩洛哥王国陆军和波利萨里奥阵线部队连建制以上的地面部队。摩洛哥王国陆军和波利萨里奥阵线部队都在继续进行例行的维持和训练活动。

19. 波利萨里奥阵线仍然对特派团在护堤以东领土一些地区的行动自由实行某些限制。虽然这些限制没有严重影响西撒特派团监测这些地区的局势的能力,但撤销这些限制将会进一步便利西撒特派团的地面和空中巡逻活动。

20. 西撒特派团与双方合作,标示并清除地雷和未爆弹药。在过去三个月中,西撒特派团在护堤两边发现和标示了82枚地雷和未爆弹药,并监测了摩洛哥王国陆军和波利萨里奥阵线执行的11次清除行动。自1997年以来,西撒特派团与各方合作,共发现和标示1123枚地雷和未爆弹药,进行750次清除行动。

C. 后勤方面

21. 西撒特派团继续分阶段实施两年计划,修复西撒特派团在整个领土上的所有10个全天候队部营地的破旧居住区和工作区。修复计划于2003年开始,目前已完成75%。正在斯马拉(北区)和达赫拉(南区)的区总部安装新增的通讯设备。已经收到新的巡逻车,正在安装甚高频/高频和全球定位系统。

D. 战俘、其他被拘押者和下落不明者

22. 由于一个会员国的调停,2004年2月13日,波利萨里奥阵线宣布再释放100名摩洛哥战俘,随后,在红十字国际委员会(红十字委员会)主持下,这些战俘被遣返摩洛哥。尽管我对这一步骤表示欢迎,但目前仍有514名战俘在押,其中一些人已被拘押20多年。因此,我再次呼吁波利萨里奥阵线遵照国际人道主义法和安理会多项决议和主席声明,尽快释放所有剩余战俘。我还吁请摩洛哥和波利萨里奥阵线继续同红十字委员会合作,查明在冲突中失踪人员的下落。

E. 西撒哈拉难民

23. 2004年1月,世界粮食计划署(粮食计划署)和联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)向廷杜夫地区的难民营派遣联合评估团。包括目前和潜在的捐助国在内的9个会员国的代表也参加了评估。尽管最近几个月捐助方的支助增加,致使情况有所改善,但难民营的粮食供应状况依然不稳定。除非增加新的救济供应,否则,难民们可能会于2004年5月开始短缺谷物,并于一个月后短缺其他基本物品。所以,需要向难民专员办事处和粮食计划署的援助方案提供紧急捐赠,以便克服所预见的短缺。我呼吁捐助界响应这些呼吁,慷慨解囊。

F. 建立信任措施

24. 不妨回顾,联合国难民事务高级专员办事处和我的西撒哈拉问题特别代表一直向各派宣传执行建立信任措施。这些措施的目的是促进在阿尔及利亚廷杜夫地区难民营内的难民同他们在西撒哈拉的原籍社区进行人对人的联系。正如我向安理会提交的上一份报告所述,已于2003年12月向各方提出难民专员办事处行动计划的订正本,供其最后审议。2004年1月底和2月初,各方以及作为庇护国的阿尔及利亚表示,它们核准经修订的行动计划。

相互探亲

25. 我很高兴地报告,生活在阿尔及利亚廷杜夫地区难民营里的西撒哈拉难民和他们在西撒哈拉领土的阿尤恩镇的亲戚在2004年3月5日成功开始首次相互探亲。在首次互访中,西撒特派团飞机将21名难民从廷杜夫运至阿尤恩,在回程中,将19名撒哈拉人从阿尤恩运至廷杜夫。尽管双方在这一活动开始时都有一些抱怨,但由于各方以及庇护国阿尔及利亚的充分合作,迄今,相互探亲活动进展顺利。到目前为止,阿尤恩与廷杜夫地区难民营之间进行了5次每次为期5天的互访,涉及双方总共240人。

26. 2004年4月9日,西撒哈拉领土的达赫拉镇和廷杜夫地区难民营之间进行了首次相互探亲,双方共50人参加这一活动。按照轮流的方式,相互访问很快就会轮到西撒哈拉领土的其他地方。

27. 截至2004年3月31日,申请参加互访方案的人已超过8500名,包括在阿尤恩登记的西撒哈拉领土的2850人和5650名来自廷杜夫难民营的人。发现大多数申请者符合难民专员办事处为这一活动确定的人道主义和脆弱程度标准。按照初步规划,这一方案将进行6个月,每周有航班,并将定期审查,根据需要加以调整。

28. 为了确保这一活动的成功,西撒特派团目前正在向难民专员办事处提供充分的后勤支助,包括空中和地面运输手段以及办公室和通讯设备。正在最后敲定西

撒特派团与难民专员办事处之间的一个谅解备忘录，界定西撒特派团和难民专员办事处各自在业务和财政上对这一方案的贡献。

29. 按照难民专员办事处的订正行动计划，从 3 月 11 日起向西撒特派团部署 4 名民警，以作为特派团对相互探亲的支助的一部分。这些民警在下列方面发挥着重要作用：陪同飞机运送访问者往返于西撒哈拉领土和廷杜夫地区的难民营、监测和便利入境和离境点的机场检查以及协助访问者登记和完成旅行手续。预期不久将向特派团地区增派两名民警，协助这些活动。

30. 鉴于探亲第一阶段显示的积极发展，难民专员办事处在西撒特派团的充分支助下，希望这一方案先进行 6 个月，然后再与各方协商，对该方案进行审查。我愿敦促各方继续向难民专员办事处和西撒特派团提供合作，以便顺利开展探亲活动。我希望各方积极响应难民专员办事处的呼吁，保持这些访问的单一人道主义性质。同时，我愿与难民专员办事处一道呼吁捐助国为开展探亲活动进行紧急捐赠，因为这些访问需要大量的后勤、监测和行政资源。

电话服务

31. 廷杜夫“2 月 27 日学校”与领土之间的电话服务于 2004 年 1 月 12 日重新开通，并一直畅通，2 000 多名难民从这一服务中受益。目前正在进行工作，以便让电话服务扩大至廷杜夫地区难民营的其他地点。西撒特派团目前正在协助难民专员办事处，提供设备，并在廷杜夫地区的 Al Ayoun 难民营内安装第二个小的电话局，预计不久将可运营。

邮件服务

32. 尽管摩洛哥当局最近通知难民专员办事处，它们希望不久的将来就领土和廷杜夫地区难民营间的邮件服务问题进行讨论，但自从我向安全理事会提交上次报告以来，在建立信任措施的这一重要因素上未取得任何重要进展。难民专员办事处仍然准备按照它最初提出的模式或在确保能获得所有有关各方同意的任何其他条件下来开展这一服务。

G. 非洲联盟

33. 在本报告所述时期，由非洲联盟高级代表耶尔马·塔德斯大使（埃塞俄比亚）率领的非洲联盟驻西撒特派团观察员代表团继续向特派团提供宝贵的支持和合作。我想再次对这一贡献表示衷心感谢。

H. 财务方面

34. 大会 2003 年 6 月 18 日第 57/331 号决议批拨毛额 41 529 500 美元，用作 2003 年 7 月 1 日至 2004 年 6 月 30 日期间的西撒特派团维持费用，合每月 3 460 792 美元。分摊这些款项的前提条件是安全理事会决定延长特派团的任务期限。如安

全理事会决定将西撒特派团的任务期限延长到 2004 年 4 月 30 日之后, 特派团在 2004 年 6 月 30 日之前的维持费用将以大会核准的每月数额为限。

35. 截至 2004 年 3 月 31 日, 西撒特派团特别账户的未缴摊款达 4 500 万美元。截至 2004 年 3 月 31 日, 整个维和行动的未缴摊款共达 11.751 亿美元。

四. 意见和建议

36. 安全理事会以往的行动及其对这个问题的辩论清楚表明, 有人反对对西撒哈拉冲突采取无须征得双方同意的解决办法。另外, 我和我的个人特使都认为, 摩洛哥对和平计划的最后答复将要求所涉各方同意以“摩洛哥主权框架内的自治”为基础谈判一个西撒哈拉解决办法。主权问题当然是这些年来使各方产生分歧的根本问题。摩洛哥现在不接受它曾经赞同多年的解决计划。应当指出, 虽然摩洛哥曾接受框架协定草案, 但它拒绝对分割领土的任何提议进行任何讨论, 而且它现在也不接受和平计划的基本内容。波利萨里奥阵线曾拒绝框架协定草案, 但现已表示愿意同意谋求被摩洛哥拒绝的其他三个备选办法中的每一个备选办法。

37. 考虑到这一历史和这些事实, 我和我的个人特使都认为, 这实际上使安全理事会只有两个备选办法可以考虑。备选办法一是终止西撒特派团, 将西撒哈拉问题交回给大会, 从而承认并宣告, 经过 13 年多的时间, 耗费 6 亿多美元之后, 联合国如不要求一方或双方作出一些它们不情愿做的事情, 就不能解决西撒哈拉问题。备选办法二是再一次尝试谋求各方接受和实施和平计划。

38. 我和我的个人特使都认为, 和平计划仍然是西撒哈拉冲突的最佳政治解决办法, 它按第 1429(2002)号决议第 1 段的要求规定了自决。因此, 我希望, 安全理事会重申它最近对和平计划的一致支持并再次呼吁各方与联合国合作并彼此合作, 以接受和执行和平计划。

39. 建立信任措施中的探亲活动进展良好, 使两边的撒哈拉人有机会探望家人和与多年未见的亲人重新建立联系。我要促请双方继续与难民专员办事处和西撒特派团合作, 以便顺利实施和扩大探亲活动。

40. 为了提供必要的时间使各方彼此合作并与联合国合作以接受和执行和平计划, 我建议将西撒特派团的任务期限延长十个月, 到 2005 年 2 月 28 日止。我希望, 在这段时间里, 各方将回顾一下冲突开始和联合国进行干预试图解决冲突以来已经过去的这么长一段时间, 考虑除非双方都愿意采取行动, 使各方都有所得, 但不是得到全部, 否则冲突就不可能得到解决这种可能性。

附件一

2004年4月9日摩洛哥外交与合作部长给秘书长个人特使的信

[原件：英文和法文]

我首先重申，摩洛哥王国十分珍视你为政治解决关于撒哈拉问题的争端所作的可嘉努力。

摩洛哥王国一向支持联合国秘书长以及你本人所作的调解工作，以便以双方都可接受的方式最终解决这一争端。

摩洛哥仍然决心同你以及其他各方开展有诚意的合作，并希望看到后者表现出相同的政治意愿，以便结束该争端，建设和平、稳定的马格里布。

去年，作为得到安全理事会授权的调解人，你提出了题为“西撒哈拉自决和平计划”的提案。秘书长和你本人请摩洛哥对该提案给予最后答复。

兹附上摩洛哥对你的提案的答复。

穆罕默德·本·伊萨（签名）

附文

摩洛哥王国对贝克先生题为“西撒哈拉自决和平计划”的提案的答复

摩洛哥王国一向支持联合国秘书长及其个人特使作出努力，以便就《1991年解决计划》规定的两种备选办法达成折中，并在此基础上实现政治解决。但后来证明该计划不可实行。

当个人特使得出结论，认为该计划不可实行，并在2000年9月28日的柏林会议上建议寻找替代的政治解决办法时，摩洛哥王国当即向他保证对此给予支持。因此，贝克先生在2001年2月建议这种解决办法以自治地位为形式。根据这种解决办法，摩洛哥王国将“向领土所有居民和原居民，按照国际准则真正和实在地下放某些权力”。根据这一倡议，个人特使于2001年6月向安全理事会提出了关于自治的框架协定草案。摩洛哥立即表示愿意在此基础上与其他各方就最终解决办法进行谈判。

摩洛哥王国从未背弃承诺，那就是本着诚意参加谈判，以便找到各方都可接受的政治解决办法。因此，它向个人特使适时提出了对其和平计划所作的有根据的评论性分析，并在其中提出了意见。摩洛哥特别指出，该提案的结构违背王国的合法利益。它还指出，该计划脱离了个人特使起初接受的自治政治解决办法。

尽管摩洛哥王国持有这些异议，但仍按照安全理事会2003年7月31日第1495（2003）号决议所载建议，与个人特使进行公开对话。因此，于2003年9月17日和12月23日及2004年4月2日在休斯顿举行了会议，讨论有关摩洛哥所作答复的一些根本问题。

这次对话使摩洛哥有机会在安全理事会第1495（2003）号决议呼吁举行的各方谈判之前，具体阐明拟议计划中王国认为不可接受的那些方面，并讨论其他问题。

摩洛哥采取的立场是根据政治解决办法的含义确定的。这种办法一向作为折中的解决办法提出，是在摩洛哥主权框架内的自治。因此，当地民众会在获得必要保障的条件下管理其地方事务，但不得损害摩洛哥王国主权和领土完整。各方与联合国商定的这种自治将结束自决问题，并提高该区域各国的领土稳定。

显然，这种以自治为基础的政治解决办法只能是最后解决。因此，摩洛哥王国不能同意有一个该领土最终地位不确定的过渡期。个人特使的拟议和平计划设想的这种过渡期，可能会导致整个马格里布地区失去安全和稳定。因此，对王国而言，自治解决办法的最终性不容谈判。

另一方面，既然自治解决办法是由各方商定并得到民众同意的，就排除了向民众提出可选择独立的可能。因此，摩洛哥决不可能与任何人就其主权和领土完整进行谈判。

人人都会理解，就像任何其他国家一样，摩洛哥不可能接受这种质疑，它可能会破坏摩洛哥的稳定，并向最神圣的原则提出挑战，而在整个历史中，这些原则构成摩洛哥统一的基础，存续的保障。

在个人特使的提案剔除这些方面的情况下，摩洛哥王国庄严重申，为了马格里布所有国家的和平与稳定，愿意进行谈判，以便通过给予撒哈拉地区可行的自治地位的办法，实现最后解决。根据这一地位，将就该地区的专属权限以及执行这些专属权限的有关机构作出规定。

应该考虑到王国业已开展的建设一个民主的现代社会的进程。这一社会既要固守自身的特性，又要从众多因素的总体中丰富自己，而撒哈拉文化是其中一个主要构成部分。同样，我们还应汲取在地理和文化上与摩洛哥相近的国家的经验。

在这方面，摩洛哥愿意随时与其他各方和联合国开展谈判，以便为长期存在的撒哈拉争端找到各方都可接受的解决办法。

附件二

截至 2004 年 4 月 19 日各国向联合国西撒哈拉全民投票特派团派遣的人数

国家	军事观察员 ^a	部队指挥官	部队	民警 ^b	共计
阿根廷	1				1
奥地利	2				2
孟加拉国	8				8
中国	19				19
克罗地亚	2				2
埃及	19			1	20
萨尔瓦多	5				5
法国	25				25
加纳	9		7		16
希腊	1				1
几内亚	5				5
洪都拉斯	12				12
匈牙利	7	1			8
爱尔兰	4				4
意大利	5				5
肯尼亚	10				10
马来西亚	13				13
蒙古	3				3
尼日尔	0			3	3
尼日利亚	8				8
巴基斯坦	7				7
波兰	1				1
大韩民国	0		20		20
俄罗斯联邦	24				24
斯里兰卡	2				2
乌拉圭	8				8
共计	200	1	27	4	232

^a 核定人数为 230 人。

^b 核定人数为 81 人。