

联合国



安全理事会

Distr.
GENERALS/23299
19 December 1991
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

秘书长关于西撒哈拉局势的报告

1. 本报告是按照安全理事会第690(1991)号决议提交的。该决议第6段中,安理会请秘书长经常将其西撒哈拉解决计划的执行情况通知安理会。在我的秘书长任期即将结束之际,能有此机会向安理会叙述我对该局势的评价,我感到格外高兴。

2. 也许应当回顾一下我1990年6月18日报告¹第47段所叙述的联合国计划的要点。该计划规定了一个过渡时期,其间联合国将在领土内组织并举行一次全民投票,以便西撒哈拉人民选择独立或并入摩洛哥。为此目的,将要有停火——它将标志着过渡时期的开始,减少领土内摩洛哥军队的人数,以及双方战斗人员限于驻在我的特别代表所指定的地点内。为了确保具备举行自由公正的全民投票的必要条件,联合国将监测该领土的管理工作,并确保如果任何法律或条例阻碍举行自由公正的全民投票则必须暂停其实施。最后一点,所有难民及居住领土之外但愿回返的其他西撒哈拉人,在其选举权经确定之后,将在联合国协助下返回家园。

3. 1991年5月24日,根据该计划,我提议停火于1991年9月6日生效。双方均接受了这一日期。在随后的三个月里,情况显示,要在1991年9月6日之前完成应当在停火生效之前完成的若干任务是不可能的。情况还显示,尽管双方都曾接受该计划,但仍然有大量的分歧。在这种情况下,有一方不能同意过渡时期按计划中的设想于1991年9月6日开始。

4. 与此同时,领土内爆发了敌对行动,破坏了两年来实际上存在的非正式停火。在此不利的情况下,我决定,停火应当按照协议于9月6日生效,但根据这样的了解;一旦上述任务完成,过渡时期立即开始。安全理事会支持我的建议,即在此推迟期间,应在该领土部署100名军事观察员,以核查某些地区的停火和敌对行动停止情况(S/23009)。此后,军事观察员的人数增加到200名,并向实地派遣了某些后勤和行政支助工作人员。³

5. 自1991年9月6日以来,在首府欧云设立了联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)的总部,并在该领土的北部、中部和南部地区设立了三个区域总部。在阿尔及利亚政府的协助下在廷杜夫还设立了一个联络处。安理会所核可遍设领土内令人关心之各主要地点的10个观察哨所已完全开始工作,尽管某些后勤和通讯问题仍存在,其原因是地形和气候条件不利。

6. 毫无疑问,联合国军事和文职人员在该地区的留驻极大地促进了局势的平静。自部署观察员以来,没有任何生命或财产损失报告。但是双方都提出关于违反停火的指控。例如,一方已提请联合国注意军事飞机不断飞越侦察的事件,而另一方则已指控军队渗入领土。按照惯例,已将各项控诉提请有关方面注意。同时,我也曾亲自敦促双方不要采取任何可能危及计划实施的行动。我热切地希望,克制和冷静将占上风,各有关方面将在各级遵守其对执行计划及和平事业的承诺。

7. 应当忆及,安全理事会在核准执行计划时还同意了我1991年4月19日的报告⁴提出的时间表。在该报告第12段及其他地方,我表示,给各个程序所规定的时间是估计的时间,对此可能需要调整。令人遗憾的是,由于完成某些任务的进度缓慢,已必须对该时间表作出调整。

8. 这在很大程度上是由于查验过程的复杂性所致,查验过程的目的是为了确定参与全民投票者的名单。各方往往对计划中有关这方面的段落作出不同的诠释。尽管它们之间有若干意见一致之处,但尚无法令人满意地调和它们的立场。该计划将各方的合作视为圆满执行计划的必不可少的条件,这是十分正确的。这种合作在

某些方面正在出现,而在其他方面则需要进一步加强,以期取得令人满意的进展。

9. 尽管遇到了困难,但还是在几个领域取得了进展。应在D日以前完成的任务多数已经完成,在1991年9月6日以前已提供了必要的后勤补给。查验过程的有些部分有例外。这一过程的第一阶段已经结束,在该阶段中由联合国根据双方提供的资料编制1974年人口普查订正名单。但是,尚未能够就该过程的下一阶段也就是在领土内公布该名单达成协议。从那以来就这些问题同双方、各部落酋长和其他方面进行了协商。我认为,今后数周需在各方的支助下加紧进行这种协商。如果西撒哈拉人本身以及尤其是他们的领导人不积极协助,联合国就无法及时有效地完成复杂的查验任务。

10. 其间宣布了组织全民投票的一般规定,并于1991年11月11日提交给安全理事会主席。查验委员会的授权及有关其任务的说明也已最后确定。这些说明见本报告的附件一。我认为这些文件是进行公民投票的公正和公平的基础。

11. 但是,仍需要同双方交涉解决计划的诠释方面的某些分歧。除其他外,这包括限制军队行动和难民及住在领土外的其他撒哈拉人的返回。虽然仍有时间解决前一问题,我已亲自同最高一级交涉了后一问题。众所周知,一些宣称属于西撒哈拉的人已移进该领土。我认为,在本阶段实行最大的克制,以确保解决计划的执行不被这类行动破坏是很重要的。应当避免任何可能危及不可或缺的信任气氛的行动。无论如何,显然只有经联合国正式查验过的人才最终有资格在全民投票中投票。

12. 根据迄今的经验必须认识到,就上述问题同双方继续协商时很可能再有几个月的拖延,协商的目的是为执行安全理事会批准的计划创造必要的条件。已经发生的拖延迫使我非常遗憾地接受我的特别代表约翰内斯·曼兹先生的辞职,他将自1992年1月1日起担任他本国常驻联合国观察员职务。

13. 今后数月里将尽力减少费用。在总部为西撒特派团工作的文职人中如不需支助上述协商,将另行任用。已经部署在该领土的西撒特派团军事人员将成为一个军事观察员小组,驻守在联合国正常防线上,其唯一授权是核查我1991年9月4日给安

全理事会主席的信⁵中所指明地区的停火和敌对行动的停止。这一具体任务中不需要的任何人员将返回本国军职。但是,也许需要增补某些后勤人员,以确保在沙漠服务的军事观察员适当的生活条件,我对此继续感到有些关切。

14. 我还想借此机会向双方作些澄清,根据联合国的正常惯例,它们的一些行动被认为违反了停火和敌对行动的停止。任何坚持不改的违反行为将会提请安全理事会注意。

15. 我不想显得过于乐观或使安理会认为联合国低估了诠释和执行方面的现有问题。为使该进程继续下去,今后数月里显然必须在政治和技术级别作出认真的努力。

16. 最后,我谨真诚地向安全理事会成员表示感谢,它们一向对我的努力表示无穷地支持和理解,我确信,当联合国着手公正和最终解决西撒哈拉问题时,我的继任者将会从中受益。

注

¹ S/21360。

² 见S/22779。

³ S/23044。

⁴ S/22464。

⁵ S/23008。

附件

(原件:英文和法文)

有关查验委员会任务的说明。

一、初步意见

1. 按照S/21360号文件第58段、S/22464号文件第9段和秘书长1991年11月8日宣布的总条例第3章,谨宣布关于有资格参加全民投票的撒哈拉人查验过程方面的下列说明。

2. 应回顾一下,为了达到举行一个自由、公正不偏的西撒哈拉人全民投票和使西撒特派团有效和不偏不倚地履行其职责,必须具备四个必要条件:有安全理事会的支持和协助;同双方的充分合作;获得邻国的支持和合作;以及必要的财政资源。

二、查验计划的规定

3. 根据计划规定,秘书长将与非洲统一组织现任主席协商,设立一个查验委员会,负责认真仔细地审查1974年的人口普查资料并予以更新。¹计划还规定查验委员会的作用是:

(a) 认真审查1974年西班牙当局在该领土进行的人口普查的资料并加以更新;

(b) 计算从上述人口普查到组织这次全民投票这段时期,撒哈拉人口的实际增长,计算时考虑到下列因素:

¹ 按照秘书长1991年11月8日宣布的总条例第3章编写。关于委员会任务的进一步说明,包括程序和工作方法,将随后视需要分发。

(一) 出生和死亡;

(二) 撒哈拉人口的流动。

4. 根据上述资料,查验委员会将尽量准确地提出目前居住在西撒哈拉领土内的撒哈拉人的数目,以及有资格参加全民投票的撒哈拉难民和非居民的数目。⁴

5. 关于投票者的查验和登记,计划规定,查验委员会按照解决建议,实施双方同意的立场,即年满18岁,并在1974年西班牙当局进行普查时登记的所有西撒哈拉人,不论他们目前在领土内或因逃难或其他原因而在领土外的都有权投票。⁵

6. 安全理事会第658(1990)号决议除其他外,请秘书长向安全理事会提交一份更详尽的报告,根据一项理解,这份报告要作为安全理事会授权建立西撒特派团的基础(参见第658(1990)号决议第5段)。秘书长在报告第2段中表明他回顾了实施计划的要点并补充了可能有助于安全理事会成员审议有关建立西撒特派团的建议的细节。

7. 在这方面,S/22464号文件规定,查验委员会更新1974年人口普查的任务包括(a)删除名单中自那时以来已死亡者的名字,(b)审查那些自认是西撒哈拉人,但被1974年人口普查疏漏,要求有权参加全民投票的人的申请。还规定联合国请西撒哈拉各部族酋长协助查验委员会的工作。⁶

8. 正如同一份文件第19段所述,解决建议中的一个关键因素是所有有资格参加全民投票的西撒哈拉人的身份的查验和登记。这也是一个最艰巨的任务,联合国视察团早在1975年就强调说,确定参加全民投票资格时会发生问题。⁷

三、撒哈拉社会的具体特点

9. 查验过程的困难特别在于西撒哈拉人口的特点,其中突出的有游牧传统和社会的部落结构。在这方面,上述报告说:“领土人民由于游牧式生活方式很容易越境到邻国去,他们在那儿受到他们部落成员、甚至家庭成员的接待。由于人民这种越境的流动,因而很难完整地普查西属撒哈拉居民,也造成查验领土内撒哈拉人的复

杂问题，满意地普查难民更是困难”。ⁿ

10. 撒哈拉社会大部分依然是部落成员结构的社会，每个部落又有分支，小支和家族(Ahels)。有些部落跨越西撒哈拉的疆界。1975年的报告以“土著居民状况”为题谈到“鉴于居住在领土内的撒哈拉人和居住在邻国的撒哈拉人之间存在着密切关系以及他们的游牧传统，要确定谁是而谁不是领土的原住居民是一个相当复杂的问题”尽管存在这种复杂性，但是显然只有在公认的国际疆界内明确建立同领土的联系的部落成员才应参加全民投票。

11. 除同撒哈拉人生活方式和社会结构有关的困难之外，还必须加上该领土数十年来的冲突造成的困难，这导致大批撒哈拉人在不同时期到邻国寻求避难。此外原住该领土的其他撒哈拉人出于经济原因而不得不离开，或者因干旱而移徙，或者在邻国寻找就业。

12. 从上述情况看，全面清点包括不在领土内的土著撒哈拉人显然是一件复杂的任务。应回顾一下，按照1975年联合国视察团会见的西班牙当局和撒哈拉政治运动代表的意见，在领土外进行的土著居民的任何普查必须以享有经证明的领土内社群和家族(部落的分支和小支)成员资格为基础。^j

四、1974年人口普查的具体情况

13. 虽然存在着上面指出的种种困难，西班牙殖民政府曾经进行查验居于西撒哈拉的撒哈拉人口的工作。特别是，在1974年进行了解决计划曾经提到的人口普查，人口普查结果，居于领土的撒哈拉人共计73 497人。此外，作为查验工作的3一部分，殖民政府于1970年和1976年之间共颁发了32 516份国民身份证。

14. 这些国民身份证是人口普查的根据，由部落酋长组成的常务委员会颁发。断定撒哈拉人是否是领土土著的标准是他是不是该领土存在的家族(阿赫勒)的成员。他们向联合国视察团指出，“这些家族的所有成员彼此相识，如有人声称属于某一家族，酋长和名流同该族其他成员商谈后，便可以证实其是否可信。”^k

15. 当事双方和部落酋长们都承认,1974年人口普查并不包括领土的所有撒哈拉人。另一方面,若干居于领土的人,不论是否持有国民身份证,都未经人口普查队连系,而另一方面,领土人口有一部分由于种种原则居住且仍然居住于西撒哈拉以外。当记得,1990年6月联合国举办的酋长会议最后公报承认1974年人口普查“不完善、不充分,除其他外,很多撒哈拉人和撒哈拉难民被忽略”。

16. 查验委员会为要执行任务,必须审查人口普查时或是居于领土但未被计及,或离领土外出的西撒哈拉的撒哈拉土著,主要是为了上面第11段所述理由。为了确保所有合格的撒哈拉人有机会参与决定领土未来地位的全民投票,查验委员会必须绝对公正,利用所有可用来源和专门知识,特别是酋长和名流。

五、酋长和名流的作用

17. 鉴于撒哈拉社会的上述特征,领土酋长和其他名流的合作与协助的作用至关紧要,这一点是怎样强调也不为过。在查验过程的所有各个阶段中,他们的贡献都是必不可少的:协助委员会完善共作业程序^L;协助审查1974年人口普查未经计及的人的书面申请^M;协助查验和登记选民,提供有关申诉程序的协助。^N

18. 在他们协助下,同时考虑到有关情况委员会将公正和正当地审查所有有资格参与全民投票的撒哈拉人的申请。

六、当事各方的合作

19. 这样复杂的工作只能在当事各方一本客观和公平精神提供合作才能成功。为执行其任务,委员会必须在信赖与安详的气氛下工作,这是当事各方必须促成的。不消说,没有他们的合作,无论有多少人力和财力可用,即使联合国拼尽全力,都不可能完成任务。

七、审查要求参与全民投票申请的指示

20. 考虑到前述的种种情况,拟订这些指示是为了指导查验委员会工作。它们融汇了公认的来源,诸如习惯、国际惯例、一般公认标准以及该区域的现行法律。

21. 委员会在适用这些指示时首先要铭记,领土内现有家族(部落的分支)可由酋长和家族名流证实的成员,对于实际查验工作来说,应最终是最有资格参与全民投票的人。

22. 这些准则适用于在投票登记截止之日年满18岁的撒哈拉人,并且是直接根据该计划的规定拟订的。查验委员会必须参照前面一段以及所有现有资料和有关情况适用这些准则。这只有在部落首领的协助和各方的支持下才能做到。

23. 据了解,在1974年普查订正名单上列名的人有资格参加全民投票。又据了解,在普查原始名单或普查订正名单上列名的撒哈拉人的直系亲属(父母和子女),则因这种密切关系而被允许参加全民投票。将根据个别的申请来确定这种亲属关系。

24. 关于那些1974年普查未计算在内但以其是撒哈拉人为理由而主张有权参加全民投票的人的其它申请,委员会必须注意到基于公正和公平性的若干考虑。

25. 据了解,那些在1974年普查时作为撒哈拉某一部落成员居住在领土内但普查无法计算在内者,经提出个别申请,则以与普查计算在内者同样的理由有资格投票。所有个别申请都必须提出足资证明的证词或文件。

26. 为了使1974年普查时在撒哈拉但未被计算在内的撒哈拉人与普查名单上列名的人待遇一致,前一种人的直系亲属(父母和子女)同样有资格投票。

27. 至于普查时由于上文第四节所述原因而不在西撒哈拉的那些撒哈拉土著部落的成员,据认为,不能以他们当时不在领土内为理由而自动剥夺其参与决定西撒哈拉前途的权利。

28. 但是,1974年不在者与该领土的联系必须是坚实和可证明的。为了拟定这

方面的准则,联合国已考虑到各方的关切以及撒哈拉社会的习俗。例如,应当忆及,1974年由撒哈拉传统当局组成的撒哈拉大会通过了关于向撒哈拉人颁发身份证的规则。^o在适当程度上,这些规则也被考虑在内。

29. 首先,据认为,申请人的父亲如果是在领土内出生的撒哈拉人,则申请人同领土就有适当的联系。在这方面,已考虑到1974年撒哈拉部落首领已按照他们自己的传统制定了一项宽松的规则。还应注意联合国主要任务之一是促进全世界的非殖民化。因此,不应剥夺逃离殖民统治的人决定他们所属领土的前途的权利。同样,对于年满18岁的子女,如果他们的父母为了逃避殖民主义或上述其他原因而自愿或被迫离开家园,也不该因此而惩罚子女。不过,为了不过分扩大这项规定的范围,这仅限于一代人。

30. 其次,考虑到关于取得该区域国家国籍的现行规定,据认为,属于该领土的一个撒哈拉部落的成员,如果在1974年12月1日之前已在该领土连续居住了六年,就有资格参加全民投票。这个数字不是任意确定的:连续六年是该区域各国法律制度作为取得国籍的一项条件所要求的平均居住时间。

31. 最后,由于不间断的六年时间可能不利于那些因种种情况不得不经常跨越领土边界的人,据认为有必要规定在1974年12月1日前断续居住12年的条件。

八、结论

32. 查验有资格参加全民投票的人的过程会要求申请人必须提出支持其主张的若干证明。撒哈拉人熟知并使用的官方证明将有助于委员会作出评判。此外,委员会将考虑到,在撒哈拉社会中口头证词在所有社会活动中都发挥重要作用。在适当条件下所作的口头证词也有助于委员会判断个别申请。

33. 联合国充分认识到,象查验撒哈拉人这样的复杂任务不能仓促完成。在这方面,应当回顾一下解决计划,其中说:“1974年人口普查名单上列名的人或能向查验委员会证明是1974年人口普查所遗漏的西撒哈拉人才有资格投票。从17年前的普

查名单上核对每一个人的姓名肯定必然要花费时间。在这样一个游牧社会，文盲很多，出生地或居住地之类标准用处不大，要判断声称被1974年普查名单遗漏的人的申请者也很费时间。要想按照解决建议使全民投票公正无私，这些过程一定不能匆忙”。

34. 还有，查验过程必须以公正客观的精神，在各方的完全合作下才能进行。没有这种合作，没有有关各方，特别是部落首领。家族尊长和成员的公平和公正精神，这些准则本身并不能使联合国圆满完成其任务。

注

^a S/22464, 第55段。

^b S/21360, 第25段。

^c 同上, 第27段。

^d 同上, 第28段。

^e 同上, 第61段。

^f S/22464, 第20段。

^g A/10023/Rev.1, Annex, 第157段。

^h 同上, 第11段。

ⁱ 同上, annex, 第155段。

^j 同上, 第125段。

^k 同上, 第158段。

^l S/22464, 第20段。

^m 同上, 第21段。

ⁿ 同上, 第23段。

^o 根据第一项规定, “凡父亲为撒哈拉人的人”都被视为撒哈拉人。见A/10023/Rev.1号文件, 附件, 第160段。

^p S/22464, 同前, 第62段(a)分段。
