



安全理事会

Distr.: General
24 September 2018
Chinese
Original: English

2018年8月7日秘书长给安全理事会主席的信

谨随函转递 2018 年 7 月 11 日非洲联盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德的信，内容有关非洲联盟国家元首和政府首脑大会在 2018 年 7 月 1 日和 2 日在努瓦克肖特举行的第三十一届常会上通过的关于西撒哈拉问题的决定(见附件)。

请提请安全理事会成员注意本信及其附件为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)



附件

2018年7月11日非洲联盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德给秘书长的信

我谨根据非洲联盟国家元首和政府首脑大会在2018年7月1日和2日在努瓦克肖特举行的第三十一届常会上通过的关于西撒哈拉问题的决定(见附文一)向你致函。

2017年1月,非洲联盟大会请我向大会报告我将单独或与非洲联盟主席一道、在与联合国合作下就西撒哈拉问题采取的措施和举措。正是在这一背景下,我在过去几个月里与摩洛哥和撒哈拉威当局以及邻国阿尔及利亚和毛里塔尼亚、联合国和其他国际利益攸关方进行了磋商。谨在此附上我向非洲联盟大会提交的报告(见附文二),该报告介绍了这些磋商的情况,包括双方的立场,并就前进方向提出了若干建议。

正是在该报告的基础上,非洲联盟大会一致通过了关于西撒哈拉问题的决定。在该决定中,大会重申深切关注西撒哈拉冲突的持续僵局以及由此产生的后果,并强调需要再接再厉,根据非洲联盟的有关决定和联合国安全理事会决议,打破谈判进程目前所处的僵局,找到公正、持久和相互可接受的政治解决方案,为西撒哈拉人民的自决提供条件。大会就此呼吁冲突双方在联合国秘书长的主持下,在不设先决条件的情况下,秉持诚意紧急恢复谈判。联合国安全理事会也正在处理此事。

在这方面,大会同意非洲联盟需要再接再厉,支持联合国秘书长及其个人特使所作的努力,以此为寻求解决办法做出积极贡献。为此,大会决定设立由非洲联盟三人领导小组,即离任、现任和即将上任的主席以及委员会主席构成的非洲机制,通过以下方式为联合国主导的努力提供有效支持:(一)鼓励双方表现出灵活性;(二)为联合国主导的努力争取尽可能多的支持;(三)在与联合国密切协商下,思考所希望达成的妥协的实质内容。该机制应定期向非洲联盟大会报告其任务执行情况,并视需要在国家元首和政府首脑一级向非洲联盟和平与安全理事会报告。

此外,大会还请我就重新启动在阿尤恩的非洲联盟驻联合国西撒哈拉全民投票特派团办事处进行必要协商,以便促进与联合国的业务协调。大会还呼吁非洲联盟所有成员国,特别是邻国支持联合国领导的努力。最后,大会决定继续处理此事。

根据非洲联盟大会的要求,随函附上大会所通过决定的副本。如能将决定和相关报告告知联合国安全理事会成员,供其参考并视需要采取行动,我将不胜感激。

我借此机会感谢你和你个人特使就西撒哈拉问题与我进行的开诚布公、具有建设性的对话。我期待在非洲联盟与联合国之间伙伴关系的框架内,继续保持同样的精神。

穆萨·法基·穆罕默德(签名)

附文一

[原件：英文和法文]

关于非洲联盟委员会主席西撒哈拉问题报告的决定 Assembly/AU/4 (XXXI)号文件

大会，

1. 注意到委员会主席关于西撒哈拉问题的报告；
2. 赞扬委员会主席根据非洲联盟大会 2018 年 7 月 3 日至 4 日在埃塞俄比亚的斯亚贝巴举行的第二十九届常会通过的决定 Assembly/AU/Dec.653(XXIX)号决定第 6 段中赋予他的任务所采取的行动，包括与摩洛哥和撒哈拉威当局以及包括邻国和联合国在内的其他利益攸关方进行磋商，并对非洲联盟主席保罗·卡加梅总统就西撒哈拉问题开展的磋商表示赞赏；
3. 重申深切关注西撒哈拉冲突的持续僵局及其对当地和该地区造成的后果，以及这对非洲联盟的运作和执行其优先任务产生的影响；
4. 强调需要再接再厉，根据相关的非洲联盟决定和联合国安理会决议，打破目前谈判进程中的僵局，找到一个公正、持久和相互可接受的政治解决方案，为实现西撒哈拉人民的自决提供条件。大会就此呼吁冲突双方在联合国秘书长的主持下，在不设先决条件的情况下，秉持诚意紧急恢复谈判。联合国安全理事会也正在处理此事；
5. 同意非盟需要再接再厉，支持联合国秘书长及其个人特使所作的努力，以此寻求解决办法做出积极贡献。为此，大会：

(a) 决定设立由非洲联盟三人领导小组，即离任、现任和即将上任的主席以及委员会主席组成的非洲机制，为联合国主导的努力提供有效支持，包括为此鼓励双方表现出灵活性，为联合国主导的努力争取尽可能多的支持，以及在与联合国密切协商下，思考所希望达成的妥协的实质内容。该机制应定期向非洲联盟大会报告其任务执行情况，并视需要在国家元首和政府首脑一级向非洲联盟和平与安全理事会报告。大会决定仅将在这一框架内、在这一级别提出西撒哈拉问题；

(b) 请委员会主席就重新启动在阿尤恩的非洲联盟驻联合国西撒哈拉全民投票特派团办事处进行必要协商，以便促进与联合国的业务协调；

(c) 呼吁非盟所有成员国特别是邻国支持由联合国领导的努力。

6. 在努力寻找解决冲突办法的同时，表示决心确保非盟议程得到执行，特别是保证整合进程和相关伙伴关系不受西撒哈拉当前局势的任何妨碍；
7. 请委员会主席向双方以及联合国和其他利益攸关方转递这一决定；
8. 决定继续处理此案。

第三十一届常会，毛里塔尼亚努瓦克肖特，2018 年 7 月 1 日至 2 日

附文二

[原件：英文和法文]

委员会主席关于西撒哈拉问题的报告

一. 背景

1. 本报告根据 2017 年 7 月 3 日至 4 日在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟大会第二十九届常会通过的 Assembly/AU/Dec.653(XXIX)号决定提交。谨就此回顾，大会要求我在 2018 年 1 月的常会上报告我将单独或与非洲联盟主席一道、在与联合国合作下就西撒哈拉问题采取的措施和举措。大会第三十届常会于 2018 年 1 月 28 日至 29 日在亚的斯亚贝巴举行，会议同意向 2018 年 7 月 1 日至 2 日在毛里塔尼亚伊斯兰共和国努瓦克肖特举行的第三十一届常会提交本报告。

2. 本报告介绍了我根据任务授权所进行的政治协商和互动。报告在向非盟大会提出建议之前强调了一些意见，并在最后做出了一些评论。

二. 政治协商和互动

3. 为执行非盟大会的上述决定和委托给我的任务，我与双方进行了一系列磋商。我还与联合国和其他国际利益攸关方交换了意见。这些活动有双重目的：首先，使我能了解局势的发展；第二，更好地了解他们的立场和观点。

(一) 进行磋商

4. 2018 年 6 月 5 日至 6 日，我访问了摩洛哥王国，在拉巴特受到穆罕默德六世国王陛下的接见。我还会见了摩洛哥王国外交和国际合作部部长纳赛尔·布里塔。

5. 6 月 19 日和 20 日，我访问了阿尔及利亚廷杜夫，与阿拉伯撒哈拉威民主共和国当局会晤，受到了布拉希姆·加利总统的接见。我还与阿拉伯撒哈拉威民主共和国外交部长穆罕默德·萨利姆·乌尔德·萨拉克举行了会谈。

6. 除了与双方磋商之外，考虑到邻国在地理上的接近度、对问题的了解以及在寻求解决方案方面可能做出的贡献，我还与各邻国进行了磋商。2018 年 3 月 11 日至 12 日，我前往阿尔及利亚，与外交部长阿卜杜勒卡德尔·梅萨赫勒和总理艾哈迈德·乌叶海亚讨论为寻求解决方案所做的努力。2018 年 3 月 28 日和 29 日，我访问了毛里塔尼亚，与总统穆罕默德·乌尔德·阿卜杜勒·阿齐兹交换了意见。

7. 此外，我两次会见联合国秘书长个人特使霍斯特·克勒，第一次是 2018 年 1 月 10 日在非盟总部亚的斯亚贝巴，第二次是 1 月 13 日在基加利与总统保罗·卡加梅一道。同样，我与联合国秘书长进行了几次讨论，包括在我访问纽约，参加 2018 年 6 月 12 日和 13 日与区域组织举行的高级别互动对话期间。我还与非洲大陆内外的其他国际利益攸关方进行了十分有益的意见交流。

8. 6月15日，我与我的西撒哈拉问题特使、莫桑比克前总统若阿金·希萨诺举行了工作会议。早些时候，希萨诺先生于2018年5月29日在柏林会见了联合国秘书长个人特使。

9. 在开展这些互动的过程中，我一直与欧盟主席保罗·卡加梅总统保持密切联系。我们定期告知对方各自就西撒哈拉问题开展的工作。

(二) 与双方的互动

10. 我在与双方磋商期间，明确说明了我所作努力的背景情况。在这方面，我重点谈及以下几点：

(a) 冲突已持续数十年，旷日持久，需要展示达成持久解决方案的真正意愿，有效重启和平进程；

(b) 这种事态给受影响的人民特别是廷杜夫难民造成的后果；

(c) 鉴于过去几年在当地观察到的紧张局势，可能发生实际战事，使人们对1991年9月生效至今的停火产生质疑；

(d) 马格里布地区一体化进程瘫痪，在经济机遇方面造成重大损失，并对非盟层面的工作产生不利影响，这是因为包括阿拉伯马格里布联盟在内的各区域经济共同体是非洲大陆一体化的支柱；

(e) 冲突影响非盟运作，在为执行非盟工作方案而开展活动以及与国际伙伴举行会议的过程中发生了大量事件，即证明了这一点。我还指出，由于非盟正在努力加快非洲大陆一体化进程，这种情况因而更具破坏性；

(f) 一些成员国越来越关切这一局势，担心西撒哈拉争端的持续存在以及这在非盟层面造成的紧张关系将严重阻碍非洲大陆一体化过程中重点工作的开展。

11. 我征求了双方对两个具体问题的看法：首先，考虑到联合国的主导作用，非盟可在寻找解决方案方面作出何种贡献；其次，鉴于以往的讨论和目前的僵局，解决方案可包含哪些要素。

12. 摩洛哥当局重申联合国在开展谈判进程方面的核心作用。他们指出，应警惕平行开展有关进程的风险，并认为，非盟承认阿拉伯撒哈拉威民主共和国，即是将自身排除在寻找解决方案的努力之外：无论从哪方面看，非盟都已经就领土地位争议作出了决定，而这是联合国正在努力决定的问题。但是，摩洛哥当局并未完全排除非盟的作用，前提是联合国处理这一局势的首要作用不受质疑。在这方面，他们表示支持联合国秘书长个人特使的努力，并承诺支持联合国主导的谈判进程。摩洛哥当局认为，无论以何种方式解决冲突，都要求阿尔及利亚的切实参与。

13. 关于希望达成的解决方案的实质内容，摩洛哥当局重申了自身立场，大意是该领土属于摩洛哥王国，并回顾了摩洛哥根据2007年4月提交安全理事会的倡议所提出的自治提议。摩洛哥当局还指出，安理会“欢迎摩洛哥为推动解决问题的进程作出认真可信的努力”。

14. 撒哈拉威当局则强调指出，非盟应与联合国协同发挥重要作用，撒哈拉威当局愿意立即与摩洛哥王国直接谈判，不预设任何前提条件。他们指出，摩洛哥对目前的僵局负有全部责任，迄今为止拒绝了所有结束冲突的提案，并因预设前提条件，继续阻挠安全理事会呼吁开展的谈判。他们还强调了廷杜夫难民遭受的苦难，以及在难民营中长大的青年怨气日增。他们还指出，如果僵局持续下去，这些青年的焦躁情绪将难以控制。撒哈拉威方面对该领土内的人权问题和资源开发问题极为关切。

15. 具体而言，撒哈拉威当局指出摩洛哥王国违反了对殖民时期遗留下来边界的不可侵犯原则。他们强调，撒哈拉威人民根据国际合法性享有、通过组织全民投票获得的自决权不可剥夺。他们回顾了非盟相关机构数年来就此事通过的各项决定。

16. 尽管双方之间存在这些根本分歧，但我对上述讨论的建设性氛围和性质感到欣慰。的确，双方：

(a) 欢迎我所作的努力，并表示愿意与委员会合作，执行非盟大会交付给我的任务；

(b) 确认愿意打破目前的僵局；

(c) 重申承诺与秘书长个人特使合作，重启谈判进程，达成解决方案。

(三) 与邻国的互动

17. 我在与阿尔及利亚和毛里塔尼亚当局的讨论中强调，两国均可在寻找解决方案方面发挥关键作用。我敦促他们积极支持重启谈判进程的努力，还指出冲突已持续太长时间，目前的局势阻碍在阿拉伯马格里布联盟框架内进行的一体化努力，阻碍为更有效地促进区域安全所做的努力。

18. 阿尔及利亚和毛里塔尼亚赞扬非盟致力于为冲突双方寻找解决方案提供协助。两国强调需要支持联合国个人特使所作的努力。阿尔及利亚重申尊重自决原则的重要意义。毛里塔尼亚重申积极中立的立场，并表示将支持任何以尊重国际合法性为基础、适合双方的解决方案。

(四) 与联合国的互动

19. 联合国表示愿意根据有待确定的模式，与非盟合作找到解决方案，但条件是目标应为加强由联合国主导的进程，而非启动平行进程或与之竞争的举措。在这方面，联合国欢迎非盟支持个人特使所作的努力。

三. 意见

20. 我的任务是听取双方以及其他有关和(或)关切此事的利益攸关方的意见，与他们探讨可采用何种模式，使非盟更有效地促进为打破目前僵局、寻找持久解决方案的努力。我开展的磋商突出表明了以下几点：

(a) 各方已真正认识到现状造成的风险。鉴于最近几年在当地观察到的紧张局势和难民情况，考虑到需要在更坚实的基础上振兴马格里布地区的建设工作，并在政治和经济层面推进非洲议程，找到解决方案刻不容缓(即使不考虑上述情况，这一点也不言自明)；

(b) 双方愿意与非盟积极互动，使我开展的行动取得成功；

(c) 非盟需要将自身的努力定位为更好地支持由联合国主导的努力，以增加其成功机会。换言之，对非盟而言，目标不应是发起与联合国主导进程类似的进程。

四. 建议

21. 根据我开展的磋商和互动以及上述意见，谨向非盟大会提出下列建议：

(a) 鉴于非盟有责任促进整个非洲大陆的和平、安全与稳定，非盟必须积极参与寻求解决方案。这符合非盟相关文书的规定，也符合各区域安排根据《联合国宪章》相关条款应当发挥的作用。此外，目前的僵局还对非盟的运作产生不利影响；

(b) 非盟在发挥作用时，应以配合和支持联合国的努力为目标，同时铭记安全理事会正在处理此事。应当忆及，联合国秘书长个人特使自上任以来一直在与双方进行密集磋商，双方已承诺与他合作；

(c) 为了发挥上述的配合和支持作用，非盟大会最好设立一项非洲机制，使非盟能够根据安全理事会相关决议，为联合国主导的进程提供有效支持。安理会决议一贯促请双方重新在秘书长主持下秉承善意且不预设条件地进行谈判，以期达成公正、持久和彼此可以接受的政治解决方案，保障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。具体而言，该机制将鼓励双方展现出灵活性和妥协精神；与联合国并在必要时与其他利益攸关方互动，以便为联合国所作的努力争取尽可能多的支持；与联合国密切协商，思考所期望达成妥协的实质内容；

(d) 该机制将直接向非盟大会报告，并视需要在国家元首和政府首脑一级向和平与安全理事会报告。为确保必要的协调一致，仅将在这一框架内、在这一级别提出西撒哈拉问题；

(e) 上述非洲机制可按照非盟大会所倾向的方案以下列形式设置：

(一) 1978年7月18日至22日在苏丹喀土穆举行的国家元首和政府首脑会议第十五届常会通过的 AHG/Res.92(XV)号决议设立了西撒哈拉冲突问题国家元首和政府首脑特设委员会，2017年7月的 Assembly/AU/Dec.653(XXIX)号决定提出可重新启动该委员会。可采用该委员会的架构并扩大其范围，在其中加入非盟委员会主席；

(二) 由非盟三主席和委员会主席组成的高级别小组；或

(三) 由非盟主席和非盟委员会主席组成的高级别代表团；

(f) 为了在上述要素的基础之上补充并支持联合国所作的努力，建议考虑在阿尤恩重新开设非盟驻联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)办事处，以确保与联合国的业务联系；

(g) 最后，非盟大会可呼吁非盟所有成员国，特别是邻国，为上文提出的非洲办法取得成功作出贡献。

22. 与此同时，非盟大会必须明确表示，大会不希望看到冲突阻碍非盟议程的执行和非盟的运作。必须尊重非盟所设定的优先事项，特别是一体化工作，并使非盟能够专注于这些工作。

五. 结论

23. 西撒哈拉冲突已为时过久。局势发展到目前阶段，不仅对该地区、包括受影响的民众产生众所周知的负面影响，而且威胁到非盟的运作，阻碍其议程的执行。这种事态不可容许。

24. 因此，非盟为寻找解决方案作出显著贡献十分重要。在这一过程中，非盟的目标应当是更有效地支持联合国为处理此事所作的努力。与此同时，双方显然必须展现出妥协精神，才能找到解决方案。包括邻国在内的所有成员国都为达成这种妥协作出积极贡献也十分重要。

25. 我谨借此机会感谢双方的合作，配合我执行非盟大会交付给我的任务。我还要向邻国、联合国和与我互动的其他方面表示感谢，感谢他们与我开诚布公地进行有益的意见交流。