



大会

安全理事会

第五十六届会议

第五十六年

议程项目 41 和 42

巴勒斯坦问题

中东局势

秘书长的报告 *

一. 引言

1. 本报告是根据大会 2000 年 12 月 1 日关于和平解决巴勒斯坦问题的第 55/55 号决议提出的。
2. 2001 年 7 月 19 日, 秘书长根据上述决议第 9 段所载的请求写信给安全理事会主席:

“谨提及 2000 年 12 月 1 日大会在第五十五届会议题为‘巴勒斯坦问题’的议程项目下通过的第 55/55 号决议。

“大会决议第 9 段, ‘请求秘书长继续同有关各方作出努力, 与安理会协商, 促进该区域的和平, 并就此事的事态发展提出进度报告’。

“为了履行决议赋予我的报告责任, 请至迟在 2001 年 9 月 28 日告诉我安全理事会的意见。”

3. 2001 年 9 月 28 日, 收到了安全理事会以下答复:

* 本报告在规定的期限过后提出, 以便尽量收入最新资料。

“安全理事会成员严重地密切关注悲惨和日益恶化的中东局势。它们强烈谴责一切恐怖主义和暴力行为, 敦促各当事方逮捕和惩罚犯罪者。它们呼吁立即停止暴力行为和恢复政治对话, 以便以色列和巴勒斯坦双方的问题实现公正、持久和全面的解决。它们促请所有当事方充分尊重其根据现有协定所作的承诺。它们促请所有当事方谨慎遵守国际法、特别是人道主义法所规定的法律义务和责任。

“在 2000 年 10 月 7 日通过的第 1322(2000) 号决议中, 安全理事会表示深切关注发生的悲惨事件, 已造成众多伤亡, 死伤多为巴勒斯坦人。它们重申阿拉伯和以色列冲突必须根据安理会 1967 年 11 月 22 日第 242 (1967) 号和 1973 年 10 月 22 日第 338 (1973) 号决议, 经由积极的谈判过程, 达成公正、持久的解决。他们呼吁立即在中东和平进程的范围内根据议定的基础恢复谈判, 以便以色列和巴勒斯坦双方之间的问题早日达成最后解决, 并敦促双方为这项努力给予合作。它们重申所有各方必须充分尊重各个圣

地，并谴责任何违反的行为。它们呼吁立即停止暴力，采取一切必要措施，确保停止暴力和避免新的挑衅行动。

“它们欢迎 2001 年 5 月发表的米切尔委员会的报告。它们完全支持报告的所有建议，并呼吁各当事方立即展开执行这些建议所需要采取的步骤、包括建立信任的措施。许多成员也表示相信由双方接受的第三方监测有利于它们执行米切尔报告。

“安全理事会成员更加坚定地注意以色列和巴勒斯坦双方为求公正、持久和全面的最后解决办法正在作出的努力，并给予必要的支持。这些方面，它们表示全力支持所有方面的努力、特别是秘书长及其特使在该区域的工作，终止暴力，恢复政治对话，重新建立信任，并推动公平持久和平的前景。在这方面，它们宣布全力支持双方最近的高层接触。”

4. 秘书长在 2001 年 7 月 18 日和 24 日给有关当事方的普通照会中就埃及、以色列、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国政府及巴勒斯坦解放组织在执行该决议有关条款方面所采取的任何步骤征询它们的立场。至 2001 年 11 月 15 日，已收到以下答复：

2001 年 9 月 26 日

以色列常驻联合国代表致秘书长的普通照会

“正如秘书长所知，以色列对这个决议投了反对票，并对大会前几届会议所通过的类似决议也投了反对票。鉴于当务之急是结束该地区的一切暴力和恐怖主义行为和恢复商定的谈判进程，以色列愿再次郑重表明对这一问题的立场。

“以色列认为，大会的上述决议不仅有失公正，而且不必要地干预了当事双方已同意在双边直接谈判范围内加以解决的问题。

“中东地区当前暴力的出现是因为巴勒斯坦人决定放弃和平谈判及通过暴力和恐怖主义来实现其目标。大会上述决议所反映的片面方式

是在谋求支配谈判进程的结果，而在巴勒斯坦方面必须放弃一切暴力和恐怖主义行径并回到和平对话道路上来之际，该项决议实际上是在奖赏暴力行为。”

2001 年 10 月 17 日

巴勒斯坦常驻联合国观察员致秘书长的普通照会

“大会第 55/55 号决议是关于巴勒斯坦问题的主要政治决议，而且是在大会第五十五届会议上经压倒多数（149 票赞成、2 票反对和 3 票弃权）通过的，反映出国际社会对决议内容和意义的坚定信念。大会在最近几年里也都是以压倒多数通过类似的决议，表达了国际社会在这一问题上长期确立的立场。该决议回顾了国际法和《联合国宪章》的若干原则，支持和平进程和支持履行业已达成的协议，也为公正解决作为阿以冲突核心的巴勒斯坦问题提供了基础。该决议还强调联合国在这一进程中更积极地发挥及扩大其作用乃十分重要。总之，该决议应是所有各方为致力解决这些重要问题而努力的可以接受的基础。

“第 55/55 号决议除了重申关于此问题的原则之外，还涉及在包括耶路撒冷在内的被占巴勒斯坦领土内局势的恶化，以及中东和平进程所面临的重重困难。在该决议中，大会深切关注自 2000 年 9 月 28 日以来在被占东耶路撒冷和被占巴勒斯坦领土发生的悲剧事件，并吁请有关各方、和平进程共同发起国和其他关心的方面以及整个国际社会作出一切必要的努力和提出倡议，执行沙姆沙伊赫会议达成的谅解，立即扭转 2000 年 9 月 28 日以来在当地实施的一切措施，并确保圆满迅速地结束和平进程。但是，由于以色列方面拒不执行上述谅解、不遵守双方以前达成的协议、并且未能在这方面采取早应采取的立场，以致当地的局势继续不断恶化。

“在过去一年里，当地局势急剧恶化的显著特点是，以色列占领部队对包括儿童在内的巴勒斯坦平民过度地滥用武力。截至发出本照会之日

为止，以色列占领国发动的血腥军事行动已经造成 680 多名巴勒斯坦人丧生，其中许多是蓄意杀害和有目标之暗杀行动。而且，有 25 000 多名巴勒斯坦人受伤，其中许多人已变成严重和永久性的伤残。以色列占领军还给巴勒斯坦国土、家园和基础设施造成了广泛的破坏。此外，占领国以色列对出入被占巴勒斯坦领土的人员和货物实行严厉的限制，给已经十分脆弱的巴勒斯坦经济造成广泛的打击。以色列占领国在进行其血腥军事行动时所采取的各种行动严重地违反了《1949 年关于战时保护平民的日内瓦第四公约》，因此可视为战争罪行。而且，占领国以色列还犯下了国家恐怖主义及其它严重违反国际法的行为。

“占领国以色列所采取的行动和措施还违反了联合国、其中包括安全理事会的有关决议。2000 年 10 月 7 日安全理事会第 1322 (2000) 号决议深感遗憾的是，2000 年 9 月 28 日在耶路撒冷谢里夫圣地进行的挑衅，以及随后在以色列 1967 年以来占领的领土各处发生的暴力行动，导致许多巴勒斯坦人死亡和受伤。安理会还谴责暴力行动，特别是对巴勒斯坦人过度使用武力；要求立即停止暴力行动，并设立一个机制，迅速、客观地调查不幸事件，以防止其重演。安理会还请秘书长继续关注这一局势并随时通报安理会。

“占领国以色列没有遵守决议的任何规定，反之，加紧对巴勒斯坦人民采取军事行动，继续使用坦克、武装直升机和战斗机对巴勒斯坦城镇进行军事封锁、围困、甚至轰击。鉴于局势逐步升级并且安全理事会无力采取行动、以结束这一危险局势逐步升级的问题，大会第十届紧急特别会议再次召开会议，审议这一局势。大会于 2000 年 10 月 20 日通过了 ES-10/7 号决议，其中大会除其它外，强调迫切需要向被占领巴勒斯坦领土上的巴勒斯坦平民提供保护；谴责暴力行为，尤其是以色列部队对巴勒斯坦平民过度使用武力；要求撤销自 2000 年 9 月 28 日以来采取的所有措

施；并要求防止以色列定居者的暴力行为。大会还支持成立调查机制来调查各个事件，并支持秘书长所作的努力，包括他为了成立调查委员会所作的努力。

“所设立的实况调查团是美利坚合众国与双方以及秘书长协商之后，根据沙姆沙伊赫首脑会议所达成的谅解而成立的。设立该委员会的目的是确定自 2000 年 9 月 28 日以来发生了哪些事件以及在未来如何防止危机再次发生。沙姆沙伊赫实况调查团于 2001 年 4 月 30 日向美国总统提出了一份报告，即米切尔报告。报告还抄送联合国秘书长以及巴勒斯坦和以色列双方。

“以色列政府从来没有全心全意赞同或接受过实况调查团报告中所载的建议，尤其是要求停止所有以色列定居点活动的建议。事实上，以色列抵制所有各方为充分、快速实施上述各项建议而进行的任何努力。巴勒斯坦一方则赞同米切尔报告，甚至提议沙姆沙伊赫首脑会议的参与者举行一次高级别会议，审议实况调查团的报告以及实施其中所载建议的问题。巴勒斯坦一方认为报告是一个重要的纲领，可用以指导结束悲惨局势并恢复中东和平进程而采取的必要行动。

“巴勒斯坦对秘书长在这一方面所发挥的重要作用表示赞赏。巴勒斯坦欢迎他参加 2000 年 10 月 17 日的沙姆沙伊赫首脑会议，以及他在访问该区域期间所作的努力。秘书长代表联合国参加首脑会议非常重要，再次表明联合国在结束当地的恶化局势并恢复和平进程谈判、以便实现最终解决的各项努力中所发挥的重要作用。遗憾的是，安全理事会没有像秘书长那样发挥建设性作用，没有落实第 1322 (2000) 号决议，尤其是在成立一支观察员部队，以使当地局势恢复平静并避免进一步恶化方面。

“人们注意到，在通过第 55 / 55 号决议之后的过去一年里，被占领巴勒斯坦领土（包括耶路撒冷）的局势严重恶化，严重损害了和平进程，

威胁到整个区域的稳定。然而，国际上若干重要角色最近一直在发出令人鼓舞的信号，创造了几乎一致支持巴勒斯坦国的立场，并加强了各种努力，以便恢复和平进程，并将和平进程带向一个成功的结局。现在所需要的不仅是要进行认真努力，实施《米切尔报告》的各项建议，而且还需要新的活力，确保快速实现这一问题的最终解决。联合国在这方面可以并且应该发挥巨大帮助作用。

“在这方面应该重申，题为“和平解决巴勒斯坦问题”这一重要决议的许多原则和组成部分，其中包括国际法以及《联合国宪章》的各项原则，在寻求公正、持久地解决已经延续数十年之久的巴勒斯坦问题过程中仍然有效，并且必不可少。尊重并遵守这些原则将确保各方在和平解决巴勒斯坦问题过程中取得成功。”

二. 意见

5. 令人严重关切的是，伴随着暴力升级，当前的以色列-巴勒斯坦危机已进入第二年，尽管国际上为恢复和平进程作出了诸多努力，该进程仍停滞不前。过去一年中，紧张程度不断加剧，暴力和报复形成恶性循环。事实上，我们面对 1993 年《奥斯陆协定》签署以来最严重的中东危机。

6. 鉴于局势的严重性，我个人对这个问题给予极大关注。我一直与双方以及该地区和国际社会其他领导人保持密切和经常的联系，以便找到前进之路。在我上一份关于巴勒斯坦问题的报告（A/55/639-S/2000/1113）中，我向大会和安全理事会通报了 2000 年 10 月 16 日至 17 日在穆巴拉克总统和克林顿总统联合主持下，在埃及沙姆沙伊赫召开的首脑会议的情况。

7. 当前的巴勒斯坦起义在 2000 年 9 月底爆发以来，已有 900 多人被杀害，数千人受伤，他们大多是巴勒斯坦人。以色列对暴力事件过度使用军事力量，并侵入完全属于巴勒斯坦当局管辖的地区，我已对此一再表示关切。对所谓的“有目标的暗杀”做法和移民团

伙攻击平民的行为，我也进行了谴责。我还强烈谴责了暴力或恐怖行为，无论它们来自何方，特别是谴责了巴勒斯坦团伙不分青红皂白地舍身携弹攻击以色列人的做法，并呼吁巴勒斯坦权力机构尽最大努力控制暴力。这些悲剧性的事态发展极大地加剧了相互间的不信任，使双方的立场更加强硬，也使极端主义分子的势力得到加强。

8. 自爆发起义以来，巴勒斯坦人的贫穷、悲惨和痛苦状况大为加剧。我一再呼吁以色列停止关闭边界及结束经济封锁。

9. 过去一年中，中东局势，包括巴勒斯坦问题，一直是安全理事会广泛协商和辩论的话题。安全理事会成员在 2000 年 11 月 10 日、2000 年 11 月 27 日和 2001 年 3 月 14 日分别同巴勒斯坦解放组织执行委员会主席兼巴勒斯坦权力机构主席亚西尔·阿拉法特、伊斯兰会议组织部长级委员会以及以色列副总理兼外交部长西蒙·佩雷斯举行了非公开会议。2000 年 10 月 7 日，安全理事会通过了第 1322（2000）号决议。

10. 2000 年 12 月 20 日，在戴维营达成谅解和随后多次会谈的基础上，克林顿总统向双方提出了一项计划，就达成最后地位协定提出了一套建议（“参数”）。双方均在持保留意见的情况下接受了这些参数。该计划是 12 月 19 日至 23 日在华盛顿恢复召开会议时向以色列和巴勒斯坦代表团提出的。为进一步努力在以色列举行总理选举前达成协议，以色列和巴勒斯坦高级谈判人员又于 2001 年 1 月 21 日至 27 日在埃及塔巴举行了谈判。双方在联合声明中宣布，它们已经非常接近达成协议。谈判在讨论的每项问题上均取得了实质进展：难民、安全、边界和耶路撒冷问题。但是，由于形势因素和时间限制，未能在所有问题上都达成最终谅解。

11. 由于各方依然僵持不下，为恢复导致解决的政治进程，又作出了进一步的国际努力。三月份，在埃及和约旦联合提出结束当前危机及重开谈判各项步骤的一份非正式文件的推动下，举行了严肃讨论。在这方面，应该忆及，在该文件提交前，形势已发生新的变化，包括以色列成立了以总理阿里尔·沙龙为首的

民族团结政府。以色列新政府宣布，它将遵守以色列议会以前批准的各项外交协定，但在暴力继续期间，它不会举行谈判。

12. 2000年3月27日和28日我参加了在安曼举行的阿拉伯国家联盟首脑会议，在这次会议上同各国元首和外交部长讨论了中东危机。我在首脑会议上发表了讲话，强调国际社会和阿拉伯世界有权利批评以色列继续占领巴勒斯坦和阿拉伯叙利亚领土批评以色列对巴勒斯坦起义作出过渡严厉的反应。但是，我认为，如果以色列人认为他们的存在没有受到威胁，这些论点会更加有效；以色列有权在国际承认的边界内安全存在，这是在联合国许多决议所阐明的。我曾强调，需要逐步达成一项协议，其中既满足巴勒斯坦民族独立的合法愿望也满足以色列人获得承认和安全的合法要求。

13. 称为米切尔报告的沙姆沙伊赫实况调查团的报告是于4月底发布的，它提供了返回谈判桌的一个可行基础。我完全赞同其中的各项建议。调查团建议采取若干步骤来，结束暴力，其中包括无条件停火，恢复安全合作，重新建立信任，其办法是规定一个有意义的“冷却时期”，实施更多的建立信任措施，其中包括以色列冻结所有定居点活动，然后再恢复谈判报告获得双方的接受，在国际上也被广泛认为是打破僵局的良好基础。为了落实该报告。双方于2001年6月13日达成了停火协议，协议是由中央情报局长乔治·特尼特协议达成的。2001年6月12日至18日，我访问了该区域，鼓励双方巩固停火，逐步全面落实米切尔报告。

14. 令人鼓舞的是，西蒙·佩雷斯外交部长和亚西尔·阿拉法特主席于2001年9月26日会晤，同意恢复全面安全合作，并尽最大努力保持停火。这次会晤能够举行是，因为国际上作出了很大努力，尤其是美国、俄罗斯联邦、欧洲联盟和联合国，并得到约旦和埃及的完全支持。暴力事件有所减少，以色列采取若干积极步骤，包括解除一些内部封锁。诸如美国等会员国也发表了意义重大的声明，其中涉设想在以色列

生存权得到尊重的情况下成立巴勒斯坦国，这为寻找持久政治解决办法提供新的重要推动力。

15. 不幸的是，2001年10月17日，以色列内阁一位部长雷哈瓦姆·热埃维被解放巴勒斯坦人民阵线枪手暗杀。我坚决谴责这一恐怖行径，呼吁所有方面力行最大克制。在暗杀事件之后，以色列军队大规模侵入巴勒斯坦控制地区。联合国中东和平进程特别协调员兼秘书长驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表同美国、俄罗斯联邦、欧洲联盟和该区域内其他国家的代表一道努力，缓解这一危险局势。在这方面，2001年10月25日，“四方”发表了一项联合声明，这一声明也得到了安全理事会主席在2001年10月25日向报界发表声明予以坚决支持。一些会员国同双方讨论时也表示支持。

16. 2001年11月11日我在纽约会晤了美国国务卿科林·鲍威尔、俄罗斯联邦外交部长伊戈尔·伊万诺夫和欧洲联盟共同外交和安全政策高级代表哈维尔·索拉纳。“四方”欢迎乔治·布什总统2001年11月10日就中东问题向大会发表的讲话，其中保证努力实现以色列和巴勒斯坦两个国家按照安全理事会各项决议的要求在安全和公认的边界内和平共存。“四方”鼓励各自的代表继续共同努力帮助以色列人和巴勒斯坦人争取解决双方关系中目前的危机。

17. 2001年11月12日，安全理事会五个常任理事会外交部长与我会晤，发表了一项声明（见A/56/613-S/2001/1066，附件），大力鼓励以色列人和巴勒斯坦人在安全、经济和政治方面采取必要步骤，以期从对抗状态转为恢复政治进程。部长们重申他们对恐怖和暴力行为的谴责，并且深信以-巴问题唯有通过对话和谈判才能获得解决。他们呼吁以色列从侵入的所有地区撤退，并确保以色列国防军力自行制。他们也呼吁巴勒斯坦权力机构采取一切可能的步骤，终止暴力。在这方面，他们促请双方尽速执行它们已经接受的特尼特计划和米切尔报告中的建议。部长们呼吁双方创造一种环境，以便有可能在安全理事会第242（1967）号和第338（1973）号决议及马德里原则的基础上恢复谈判。

18. 我继续认为，唯有根据米切尔报告，包括安全和经济方面及政治组成部分的一揽子解决办法，才能遏止暴力循环、恢复平静局面、以及重开持久和平谈判创造适当气氛。除了返回谈判桌及采取一种和平解决办法外，别无他途。不过，由于双方之间互不信任已到了这种程度，如无第三方经常介入和鼓励，可能无法打开目前僵局。因此，在此重要关头，必须加速共同努力，以期促成新的动力，迈向和平解决持续不断的危机。

19. 对抗对被占领巴勒斯坦领土内的人道主义和经济情况产生令人震惊的影响。严重的关闭和封锁导致巴勒斯坦经济大规模损失、三年多的成长付诸流水、失业和贫穷率剧增。巴勒斯坦权力机构的财政情况仍然拮据。国内税收下降和以色列当局继续扣取巴勒斯坦税收导致 2001 年预算大量亏绌。来自阿拉伯国家、欧洲联盟和挪威的慷慨支助缓解了今年的危机。不过，迫切需要作出新的努力。因此，为满足最迫切的需要和逐渐改善生活情况，必须展开经充分协调和商定的国际救济和援助努力。还须采取紧急措施，撤销对分发人道主义援助的有关工作人员和物资施加的行动限制。联合国仍走在减轻巴勒斯坦人民严重社会和经济困难的各种努力的前列。联合国特别协调员办

公室、近东救济工程处、开发计划署和许多其他机构继续其在该区域展开工作，按照前人道主义紧急情况的需要调整其活动重点。我要借此机会再次吁请国际捐助界为近东救济工程处筹措充分资金，使其得以继续向巴勒斯坦难民提供必要的服务。在人道主义情况如此危急的时刻，捐助者的援助尤其重要。

20. 正如大会多次强调指出的那样，取得作为阿-以冲突核心的巴勒斯坦问题的最终和平解决，是实现中东全面持久和平的关键所在。我希望，在叙利亚和黎巴嫩问题上亦会采取行动，以便有可能在安全理事会第 242 (1967) 号和第 338 (1973) 号决议的基础上实现有利于该区域各国人民的和平、安全和稳定。

21. 对于联合国来说，它将继续支持恢复和平进程，并对西岸和加沙民众的经济、社会、人道主义和其他需求作出一致和综合的反应。我呼吁国际社会向联合国各方案提供所需资源，以解决巴勒斯坦人民日益恶化的经济及人道主义状况。

22. 谨此特别感谢联合国特别协调员和我的个人代表泰耶·勒厄德·拉森、特别协调员办事处、近东救济工程处和联合国其他机构的工作人员，他们在需求日益增加和困难与日俱增的情况下展开工作，提供了牢靠的服务。