



第五十八届会议

临时议程* 项目 19

《给予殖民地国家和人民独立宣言》
的执行情况

西撒哈拉问题

秘书长的报告

摘要

本报告是根据 2002 年 12 月 11 日大会第 57/135 号决议提出的，它概括说明了秘书长向安全理事会提交的 2002 年 7 月 1 日至 2003 年 6 月 30 日关于西撒哈拉局势的历次报告。

1. 2002 年 12 月 11 日，大会未经表决即通过了关于西撒哈拉问题的第 57/135 号决议。秘书长与非洲联盟委员会临时主席密切合作，继续同有关各方进行斡旋。本报告是根据第 57/135 号决议第 13 段提交的，所涉时间是 2002 年 7 月 1 日至 2003 年 6 月 30 日。
2. 2002 年 7 月 30 日安全理事会通过了第 1429 (2002) 号决议，将联合国西撒哈拉全民投票特派团（西撒特派团）的任务期限延长至 2003 年 1 月 31 日。安理会的该项决议还支持秘书长及其个人特使詹姆斯·贝克三世为西撒哈拉境内这一长期争端寻求政治解决办法，同时须考虑到各方表达的关切。安理会还表示愿意在酌情征求具有有关经验的其他方面的意见的情况下，考虑秘书长及其个人特使可能提出的规定自决的任何方式，并请秘书长在 2003 年 1 月底以前提供一份关于形势的报告，其中须载列秘书长及其个人特使的任何进一步提议和关于西撒特

* A/58/150。



派团最适当编制的建议。

3. 根据上述决议,秘书长于2003年1月16日向安理会提交了一份报告(S/2003/59),其中他通知安理会他的个人特使计划访问该区域,以会见摩洛哥政府官员和波利萨里奥阵线领导人,并将会见邻国阿尔及利亚和毛里塔尼亚的官员,以便向各当事方和邻国陈述和解释政治解决西撒哈拉冲突的一个新提案,其中按安全理事会第1429(2002)号决议的要求,提出了自决办法。根据这次访问,秘书长及其个人特使将向安全理事会提出他们对收集到的关于该地冲突的备选办法的看法。

4. 秘书长在报告中还告知安全理事会,他的特别代表威廉·莱西·斯温继续与各当事方及邻国的代表经常保持接触,以便与他们保持畅通的联系渠道,定期审查当地局势。同时,他定期分别在阿尤恩和廷杜夫地区与摩洛哥政府和波利萨里奥阵线西撒特派团协调员交换意见。

5. 至于身份查验委员会的活动,秘书长通知安全理事会该委员会继续进行将申请列入西撒哈拉全民投票人名单的244 643人的个人资料电子归档的工作。

6. 秘书长还通知安理会,波利萨里奥阵线逐渐解除了自2001年1月以来实行的限制;到2002年6月底,已根据波利萨里奥阵线与西撒特派团间停火安排的规定,完全恢复西撒特派团军事观察员在护堤以东波利萨里奥阵线军事区的巡逻。

7. 关于战俘和下落不明人员,波利萨里奥阵线于2002年6月18日宣布,它决定应某一会员国要求释放它拘留的1 361名战俘中的100人。红十字国际委员会(红十字委员会)主持将这批战俘遣返。红十字委员会继续同各当事方交换信息,以查明自冲突开始以来下落不明者的命运。秘书长提醒安理会,仍有约1 260名与西撒哈拉冲突有关的摩洛哥战俘被拘留。虽然所有战俘都在敌对行动停止后已被拘留达10年以上,但其中大多数(816人)却被拘留20年以上;这有违国际人道主义法。

8. 至于联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)在该区域的工作,秘书长通知安全理事会,他的特别代表及难民专员办事处同各方代表和邻国代表举行了两轮磋商,讨论实施建立信任措施,即无须受益人出钱,已在领土护堤西侧地区同廷杜夫难民营及毛里塔尼亚一些地方之间开通电话、邮件和电子邮件服务,并由难民专员办事处安排上述地点之间撒哈拉离散家庭成员的互访。在第一轮会谈中,各方原则上同意实施这些措施。可是在第二轮磋商讨论实施建立信任措施时,尤其在如何选择家庭互访活动参与者的方式方面遇到了障碍。西撒特派团和难民专员办事处将审查这一问题,以便协助各方找到相互同意的方式在这方面前进。同时,西撒哈拉难民粮食供应方面经费短缺,结果2002年全年,难民断断续续发生粮食短缺。西撒特派团继续积极支持为难民方案争取适当经费。作出这

些努力后，世界粮食计划署（粮食计划署）和欧洲联盟委员会人道主义事务处核准了给三个难民营的人道主义援助方案；2002 年的难民粮食需求已得到满足。

9. 秘书长在报告结尾回顾，安全理事会和联合国努力协助各当事方设法解决此一冲突已经将近 20 年。当事方审议个人特使的提案时，秘书长促请他们拿出政治家的智慧，把握住新的机会，给西撒哈拉人民一个过较好生活的机会。为了给各当事方时间去考虑个人特使提交他们的提案，秘书长建议将西撒特派团的任务期限技术性地延长两个月，到 2003 年 3 月 31 日止。秘书长敦促各当事方不再迟延，释放在违反了基本国际人道主义法的情况下被拘押了这么久的人，并开始采取建立信任措施，以协助减轻难民们的痛苦。

10. 2003 年 1 月 30 日，安全理事会通过了第 1463（2003）号决议，将西撒特派团的任务期限延长至 2003 年 3 月 31 日，以便给各方时间考虑秘书长个人特使向它们提出的建议。该项决议还请秘书长在 2003 年 3 月 17 日前提供一份关于局势的报告。

11. 随后，秘书长在 2003 年 3 月 19 日给安全理事会主席的信（S/2003/341）中提到他的个人特使按照安全理事会第 1463（2003）号决议开展的活动。秘书长指出，他的个人特使向有关各方陈述并解释了题为“争取实现西撒哈拉人民自决和平计划”的政治解决西撒哈拉冲突的提议。贝克先生于 2003 年 1 月 14 日将提议递交摩洛哥国王穆罕默德六世；2003 年 1 月 15 日，阿尔及利亚阿卜杜拉齐兹·布特弗利卡总统；2003 年 1 月 16 日，波利萨里奥阵线秘书长穆罕默德·阿卜杜拉齐兹和毛里塔尼亚马维亚·乌尔德·西德·艾哈迈德·塔亚总统。为了有更多的时间使各方和邻国都能就他的建议提出答复，秘书长建议把他向安全理事会提交报告的日期推迟至 2003 年 5 月 19 日。他还建议将西撒特派团的任务期限技术上延长两个月，延至 2003 年 5 月 31 日。

12. 安全理事会 2003 年 3 月 25 日第 1469（2003）号决议，决定将西撒哈拉特派团的任务期限延长到 2003 年 5 月 31 日。决议还请秘书长按他 2003 年 3 月 19 日给安全理事会主席的信（S/2003/341）中的提议，在 2003 年 5 月 19 日前提供一份关于局势的报告，其中包括各当事方对他的个人特使 2003 年 1 月向他们提出的建议的看法。

13. 秘书长按照第 1469（2003）号决议，于 2003 年 5 月 23 日向安理会提交了一份报告（S/2003/565），其中通知安理会他的特别代表威廉·莱西·斯温继续与各当事方的代表经常保持接触。特别代表还会晤了红十字委员会、难民专员办事处和粮食计划署的高级官员以及主要捐助国代表，讨论如何解决尚未解决的与冲突有关的人道主义问题。2003 年 5 月 16 日秘书长宣布打算任命斯温先生从 2003 年 7 月 1 日起担任他的刚果人民共和国问题特别代表（S/2003/562）。

14. 至于身份查验委员会的活动，秘书长通知安全理事会，该委员会已在 2003 年 5 月底完成了归档工作。

15. 至于军事方面，秘书长通知安理会，该特派团责任区内仍处于平静状况，虽然波利萨里奥阵线继续对特派团的行动自由实行某些不太重大的限制。虽然这些限制对于西撒特派团对护堤以东的局势进行监测的能力影响不大，但撤销那些限制将会提高特派团地面和空中巡逻的效率。

16. 至于战俘和下落不明人员，红十字委员会于 2003 年 2 月 26 日将 100 名战俘遣返回摩洛哥；波利萨里奥阵线是应一个会员国请求，于 2003 年 2 月 10 日宣布释放这些战俘的。波利萨里奥阵线继续拘留 1 160 名战俘，其中部分战俘已经拘留 20 年以上。

17. 关于难民，秘书长回顾波利萨里奥阵线和摩洛哥政府原则上同意难民专员办事处提议的建立信任的措施，但是对执行这些措施却表示了不同的看法。因此，迄今寻求一种折中办法的努力没有成功，因为双方都不愿意重新考虑自己的立场。难民专员办事处和秘书长特别代表继续努力执行这些措施，主要进行那些各方无争议的活动。2 月份，特别代表分别会见了波利萨里奥阵线和摩洛哥政府官员，讨论一项修改了的难民专员办事处建立信任措施提案，以便在廷杜夫地区部分难民营和领土之间办理范围有限的电话和个人邮件服务。人员穿越护堤的想法可以在后一阶段再作讨论。因此，4 月 15 日，难民专员办事处正式开始提供由难民专员办事处操作的一个难民营和领土之间的免费单向电话服务。但是，4 月 16 日，波利萨里奥阵线要求停止这项服务，迄今还没有恢复。原定 5 月 15 日开始提供廷杜夫难民营和领土内阿尤恩市之间的双向个人邮件服务，应摩洛哥政府的请求，已经推迟。同时，虽然向廷杜夫地区西撒哈拉难民提供粮食援助的总体状况略有改善，但是，某些重要物品依然短缺，捐助者支助粮食计划署援助西撒哈拉难民方案的总体数额依然很低。

18. 秘书长还评估了任命他的个人特使以来的进展和问题。他在 2001 年 6 月 20 日给安全理事会的报告 (S/2001/613) 中，比较详细地谈到过去 11 年联合国在执行解决计划时所面临的困难 (S/21360 和 S/22464 和 Corr. 1)，造成身份查验程序一再陷于停顿。秘书长还回顾了他的个人特使在其任职期间遇到的困难。(秘书长关于西撒哈拉问题的报告 (A/57/206) 第 29 至 40 段阐述了这些发展情况)。

19. 秘书长在给安全理事会的报告 (S/2003/565) 中补充说明，由于各方在能否谈判修改摩洛哥赞成的框架协定草案或阿尔及利亚和波利萨里奥阵线赞成的划分领土建议方面的立场不一致，所以秘书长在 2002 年 2 月的报告 (S/2002/178) 中提出了四个备选办法，供安全理事会审议，无需各方同意。

20. 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，但即使按照这种无需征得同意的办法，

联合国在今后几年内依然将会面对在过去 10 年中曾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；联合国可能无法举行一次双方能接受其结果的自由、公正的全民投票。而且依然没有落实执行全民投票结果的机制。

21. 第二个备选办法是，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，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。经修订的文件将提交给安全理事会，然后，安理会将其送交各方，不容谈判。如果安理会同意这项办法，西撒特派团可以缩编。

22. 第三个备选办法是，安全理事会可请秘书长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该领土划分的可能，但有一项理解，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，也将要求个人代表向双方出示一份领土划分的提案，并将它提交安全理事会。安理会将把这项提案送交双方，不容谈判。秘书长指出，这种政治解决方法，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。

23. 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，耗费近 5 亿美元之后，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。

24. 安全理事会未能同意上述任何一个备选办法，而是在其第 1429 (2002) 号决议中表示继续坚决支持秘书长及其个人特使寻求实现自决的政治解决，同时须考虑到各方表达的关切，并须酌情征求具有相关经验的其他方面的意见。安全理事会还吁请各方及该地区各国与秘书长及其个人特使在这方面充分合作。

25. 根据上述要求，个人特使在 2003 年 1 月 14 日至 17 日访问该地区期间，向双方及邻国提交了一项争取实现西撒哈拉人民自决和平计划（见 S/2003/565，附件二），并且于 3 月提交给安全理事会各成员。秘书长认为该和平计划是政治解决西撒哈拉问题的一项公平、平衡的办法，使各方均有所得，但或许不是其所希望得到的全部。和平计划吸收了摩洛哥接受的框架协定草案的内容，解决计划的内容，以及双方均同意和波利萨里奥阵线赞同的休斯敦协定的内容。和平计划提供了一项折中办法。该计划设想有一个过渡时期，在过渡期间，双方将进行责任分工，直至举行自决全民投票，为真正的西撒哈拉居民提供一个决定其未来的机会。与解决计划不同的是，和平计划不需要就其实施过程中的每一阶段取得双方同意。

26. 报告还载有各方和邻国对和平计划的反应（见同上，附件三）。在评估各方反应时，秘书长说明摩洛哥对和平计划的主要反对意见似乎是，在决定西撒哈拉最后地位的全民投票中，独立是一个投票选择。但是，在摩洛哥已接受的解决计划中，独立也是其中两个投票选择之一。而且，按照安全理事会第 1429(2002)号决议的要求，很难设想一种政治解决办法规定自决，但排除独立成为几个投票问题之一的可能。鉴于以下情况，更难以如此设想：(a) 多年来摩洛哥对解决计划的明确承诺；(b) 和平计划预期的全民投票选民包括 1999 年 12 月 30 日以来一直在西撒哈拉居住的所有人，而不是仅包括将在身份查验委员会工作基础上拟订的选民名单中的人。

27. 秘书长认为对和平计划作一个修正，也许会缓和摩洛哥的担心。那就是提供第三个投票选择，即“按照和平计划第三条的规定继续划分权力”，换句话说，就是领土自主管理或自治。摩洛哥一段时间以来一直支持以自主管理或自治作为西撒哈拉冲突的解决办法。秘书长及其个人特使提议将这第三个问题列入和平计划的全民投票选票。如果三个投票问题没有一个获得多数票，将删除获得票数最少的问题，并举行第二轮全民投票，使投票者能够剩下的两个问题中作出选择。如果第三个选择自主管理或自治获得多数，未来西撒哈拉权力机构的行政和立法机关选举的选民将是西撒哈拉 18 岁以上的真正居民。

28. 秘书长告知安全理事会，波利萨里奥阵线对和平计划的主要反对意见似乎是和平计划不是解决计划。波利萨里奥阵线建议双方返回执行解决计划，增加两项新内容：(a) 身份查验委员会处理全部 130 000 项申诉，不要求谢赫参与，同意委员会的决定为最终决定；(b) 根据《联合国宪章》第七章，增加一个机制，以强制执行全民投票的结果。秘书长指出，即使增加这两项新内容，解决计划在其执行的每个阶段仍必须获得双方同意。很难设想摩洛哥同意波利萨里奥阵线的建议成为执行解决计划的途径。关于增加一个第七章机制强制执行公民投票结果，秘书长回顾，他提出 2002 年 2 月报告(S/2002/178)之后，安全理事会不会选择秘书长及其个人特使提出的四个选择方案中的任何一个，因为双方不会同意或就其中之一达成协议。因此，他认为安理会不大可能决定根据第七章强制执行全民投票结果。

29. 秘书长补充说，双方在答复中对和平计划提出了一些看起来似乎是技术性的反对意见。然而，如果把这些反对意见摆在一起来看，显示出双方仍然缺乏为实现冲突的政治解决所必需的真正意愿。

30. 秘书长进一步补充道，安全理事会不应排除这一可能性：即冲突一方或双方有可能请安理会支持在二者之间展开谈判，以讨论对和平计划的反对意见和/或改动，这样的谈判也许会在联合国的主持下举行。然而，秘书长却认为，这样的方式无助于取得进展。秘书长及其个人特使都认为，双方应该接受所提出的计划。

在这方面秘书长还回顾指出，他的个人特使在参与解决这个问题的六年期间，他曾召开了 9 次各方会议，结果通常令人沮丧。

31. 最后，秘书长指出，在用去了 11 年多的时间，并分摊了将近 5 亿美元之后，应该承认，安全理事会如果不要求冲突一方或双方去做否则其自己不愿去做的事，便无法解决西撒哈拉问题。个人特使根据安全理事会第 1429(2002)号决议，在秘书长 2002 年 2 月 19 日的报告 (S/2002/178) 阐述的四项之外，又制定出了第五个备选办法，即“西撒哈拉人民自决和平计划”。秘书长建议安理会核可该和平计划。当然，仍然可以考虑早先的四个备选办法，但是，如果安理会不打算通过重新讨论这些办法来做出一项选择，秘书长建议安理会请冲突双方同意这项和平计划，并与联合国一道实施该计划。

32. 秘书长补充道，他很不情愿地得出结论，即除非双方显示出愿意承担自己的责任，并作出必要的让步，以便成功地解决冲突，否则为解决西撒哈拉问题采取的新建议有可能遭受早先那些建议同样的命运。因此，他促请安全理事会抓住这个机会，切实有效地处理长期未决的西撒哈拉问题，要求冲突双方同意经过修正的和平计划，并与联合国一道实施该计划。

33. 秘书长的结论是，如果双方无法商定一项政治解决办法，而且安全理事会无法要求双方采取在它们看来不符合自己利益的步骤，尽管这样做可能明显有利于西撒哈拉居民，安理会不妨考虑，自己是否愿意继续积极处理这一政治进程。

34. 2003 年 5 月 30 日，安全理事会通过了第 1485(2003)号决议，将西撒特派团的任务期限延长到 2003 年 7 月 31 日，以便进一步考虑秘书长 2003 年 5 月 23 日的报告 (S/2003/565)。