



大会

Distr.: General
19 January 2023
Chinese
Original: English

给予殖民地国家和人民独立宣言
执行情况特别委员会

西撒哈拉

秘书处编写的工作文件

一. 秘书长的报告和斡旋

1. 依照大会第 76/89 号决议, 秘书长向大会第七十七届会议提交了一份关于西撒哈拉问题的报告(A/77/506)。该报告述及 2021 年 9 月 1 日至 2022 年 8 月 31 日期间, 载有对秘书长斡旋活动的审评。
2. 在本报告所述期间, 秘书长还于 2022 年 10 月 3 日依照安全理事会第 2602(2021)号决议, 向安理会提交了一份有关西撒哈拉的局势的报告(S/2022/733)。本工作文件汇总了上述两份报告, 并提供了关于安全理事会和大会对该问题审议情况的补充信息。
3. 安全理事会在 2021 年 10 月 29 日通过的第 2602(2021)号决议中, 决定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 2022 年 10 月 31 日。安理会在同一份决议中促请各当事方考虑到 2006 年以来作出的努力及那时以来的情况发展, 在秘书长主持下秉承善意且不预设条件地恢复谈判, 以期达成公正、持久和彼此可以接受的政治解决方案, 其中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, 指出各当事方在这方面的作用和责任; 邀请会员国为这些会谈提供适当协助。
4. 秘书长提交安全理事会的报告(S/2022/733)述及其 2021 年 10 月 1 日提交上次报告(S/2021/843)以来的事态发展, 同时主要介绍了当地局势、西撒哈拉政治谈判情况、第 2602(2021)号决议执行情况、特派团行动现有挑战以及所采取的应对措施。
5. 秘书长在报告中告知安全理事会, 在本报告所述期间, 局势的特点是, 摩洛哥与萨基亚阿姆拉和里奥德奥罗人民解放阵线(波利萨里奥阵线)相互开展低强度



敌对行动，西撒特派团行动环境持续面临挑战，包括与冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情有关的挑战。

6. 双方向西撒特派团所报大多数向护堤对侧开火的事件都集中在领土北部马赫巴斯附近。根据西撒特派团根据所报事件进行的计算，自 2021 年 1 月以来，双方所报开火事件稳步减少。虽然西撒特派团无法独立证实所报开火事件的次数和地点，但就其影响而言，双方仍然各执一词。

7. 西撒特派团继续注意到关于摩洛哥王国陆军无人驾驶飞行器在护堤以东实施袭击的报告。据媒体报道，在一些情况下，空袭造成了平民伤亡。由于需要时间获得双方授权访问这些地点，西撒特派团只能独立证实一次伤亡，即 2021 年 11 月 16 日在米杰克地区发生的伤亡。此外，西撒特派团还在其他四个地点发现了遗骸痕迹。

8. 2021 年 9 月 8 日，摩洛哥和由摩洛哥控制的西撒哈拉部分地区举行了立法、地区和社区选举。摩洛哥常驻联合国代表在 9 月 13 日给秘书长的信中提到，西撒哈拉选民的据报参与率“通过投票箱再次确证了南部各省公民对其摩洛哥特性的坚定承诺”。9 月 19 日，波利萨里奥阵线驻纽约代表兼与西撒特派团协调人在给秘书长的信中表示，选举“不会对西撒哈拉的法律地位产生任何影响”。

9. 2021 年 10 月 30 日，安理会通过第 2602(2021)号决议后，波利萨里奥阵线发表新闻稿，声称“面对安全理事会一再的不作为”，撒哈拉威人“别无选择，只能继续并加紧进行合法的武装斗争，以捍卫其国家主权，并确保行使其不可剥夺的和不可谈判的自决权和独立权”。

10. 2021 年 11 月 6 日，摩洛哥国王穆罕默德六世在绿色进军四十六周年之际发表讲话，他在讲话中表示，“撒哈拉的摩洛哥属性是一个不可改变和无可争辩的事实”，并补充说，“摩洛哥不会就它的撒哈拉进行谈判”。国王还重申摩洛哥“致力于和平解决问题”，并全力支持秘书长“为尽快重启政治进程”所做的努力。

11. 2022 年 8 月 20 日，穆罕默德六世国王在庆祝国王和人民革命六十九周年的讲话中指出，西撒哈拉“是我国衡量友谊的真诚和伙伴关系的效率的明确而简单的基准”。波利萨里奥阵线在 8 月 21 日的一项声明中称，该讲话“在旨在实现非洲最后一个殖民地的非殖民化国际努力道路上设置了一块新的绊脚石”。

12. 在本报告所述期间，东加勒比国家组织、苏里南、多哥和佛得角在达赫拉开设了“总领馆”。波利萨里奥阵线在 2022 年 3 月 31 日、5 月 26 日、7 月 21 日和 9 月 1 日给秘书长的信中表示，这些外交交涉“违反国际法，并……违反了西撒哈拉作为非自治领土的国际法律地位”。

13. 在护堤以西，摩洛哥继续投资发展基础设施。2022 年 6 月 23 日，摩洛哥当局宣布签署四项与达赫拉市海水淡化项目有关的协议。波利萨里奥阵线继续抗议这项投资，称其违反国际法。

14. 秘书长新任西撒哈拉问题个人特使斯塔凡·德米斯图拉于 2021 年 11 月 1 日上任，并与有关各方进行了协商。

15. 2022 年 1 月 13 日至 20 日，秘书长个人特使完成了对该区域的初次访问，先后访问了拉巴特、廷杜夫/拉布尼、努瓦克肖特和阿尔及尔。这次访问的目的是听取有关各方对如何取得进展、建设性地恢复西撒哈拉政治进程一事的意见。

16. 在拉巴特，秘书长个人特使与摩洛哥外交大臣纳赛尔·布里塔进行了深入讨论，期间他听取了关于 2007 年摩洛哥自治提案的详细介绍。外交大臣表示希望看到政治进程得以重新启动。

17. 1 月 16 日，秘书长个人特使在拉布尼会见了波利萨里奥阵线秘书长卜拉欣·加利。波利萨里奥阵线的对话者重申了他们的立场，即必须实现西撒哈拉人民自决，而目前存在“战争局势”，双方每天都有伤亡。他们认为，国际社会对西撒哈拉问题“缺乏关注”，加上当地局势如此，导致他们的“唯一选择”是恢复敌对行动。他们“对停火的承诺已经终止”。不过，波利萨里奥阵线的几位对话者表示希望恢复政治进程和建立信任措施，以便对当地局势产生积极影响。

18. 1 月 17 日，毛里塔尼亚总统穆罕默德·乌尔德·谢赫·加祖阿尼和当时的外交、合作和海外侨民部长伊斯梅尔·乌尔德·谢赫·艾哈迈德在努瓦克肖特向秘书长个人特使表示，毛里塔尼亚支持联合国推动的政治进程，并愿意在“积极中立”的情况下提供协助。

19. 1 月 19 日，阿尔及利亚外交部长拉姆丹·拉马姆拉和阿尔及利亚西撒哈拉问题特使阿马尔·贝拉尼在阿尔及尔接见了秘书长个人特使，重申了阿尔及利亚的立场，即该问题是一个涉及非殖民化的问题。阿尔及利亚的对话者还重申，阿尔及利亚应与毛里塔尼亚一起被视为“有关邻国”，并对圆桌会议进程和任何他们可能认为旨在将局势重新界定为“区域冲突”的努力表示怀疑。

20. 2022 年第三季度，秘书长个人特使完成了对该区域所有有关行为体的第二轮访问。在 7 月 2 日至 7 日访问拉巴特期间，摩洛哥外交大臣进一步表示，他觉得摩洛哥政府详细阐述其提议为时尚早。外交大臣建议，秘书长个人特使应首先重新召开有摩洛哥、波利萨里奥阵线、阿尔及利亚和毛里塔尼亚参加的圆桌会议，以便完全以摩洛哥的提案为基础，并在摩洛哥“国家主权和领土完整”的范围内进行讨论。

21. 在这次访问之前，秘书长个人特使曾向摩洛哥当局表示，他打算访问西撒哈拉。他还在出访前公开表明了这一意图，指出他将遵循其前任的访问形式。秘书长个人特使在与摩洛哥当局协商他的西撒哈拉拟议访问计划的过程中获悉摩洛哥政府的立场，即他不可能在这次初次访问时就会见民间社会代表和妇女组织。鉴于联合国的原则，特别是妇女平等参与和充分参与维护和促进和平与安全的一切努力的重要性，并考虑到与民间社会组织接触的重要性，秘书长个人特使决定在此次访问期间不访问西撒哈拉，但表示他期待在下次系列访问该区域时访问该地。

22. 9 月 3 日和 4 日，秘书长个人特使再次前往拉布尼，以会见波利萨里奥阵线领导人。关于波利萨里奥阵线 2007 年的提案，面对目前的政治和安全环境，他与对话者们就他们的下一步行动方针进行了会谈。波利萨里奥阵线秘书长和其他高级官员重申，他们强调西撒哈拉人民通过全民投票实现自决，并重申了政治僵

局如何导致他们“恢复武装冲突”。秘书长个人特使表示，希望能够恢复停火，以努力缓和紧张局势，创造一个更有利于政治进程的环境。在访问期间，秘书长个人特使会见了当地妇女组织和民间社会团体，包括青年代表，听取了他们对总体局势和政治进程的看法。他的对话者对缺乏政治解决办法表示失望。他们还强调指出，他们对难民营中人道主义援助的进一步减少以及这种不可持续的局势对民众造成的负面影响感到关切。

23. 9月5日，秘书长个人特使在阿尔及尔会见了外交部长和西撒哈拉问题特使，他们详细讨论了西撒哈拉问题，并重申阿尔及利亚全力支持他的努力和政治进程，强调该进程应导致西撒哈拉人民实现自决，并指出摩洛哥和波利萨里奥阵线之间需要进行直接对话。秘书长个人特使于9月12日和13日访问了努瓦克肖特，期间受到毛里塔尼亚总统和新任外交部长穆罕默德·萨利姆·乌尔德·马尔祖克的接见，他们重申了毛里塔尼亚的“积极中立”原则，同时表示愿意在有利于取得进展的情况下协助他的努力。

24. 秘书长个人特使还就西撒哈拉问题与安全理事会成员、西撒哈拉问题之友小组成员和其他有关行为体进行了协商。除其他外，他在2021年11月、2022年2月和4月访问联合国总部期间会见了驻纽约的对话者；2021年12月在罗马会见了欧洲联盟外交与安全政策高级代表何塞普·博雷利·丰特列斯和意大利政府高级官员；2021年12月3日同样在罗马、2022年1月21日在马德里、3月21日在布鲁塞尔会见了西班牙外交大臣何塞·曼努埃尔·阿尔瓦雷斯·布埃诺；2022年1月27日在巴黎会见了法国政府高级官员；2022年2月3日在华盛顿特区会见了美利坚合众国国务卿安东尼·布林肯；2022年2月在慕尼黑安全会议期间会见了各种高级国际官员；2022年3月28日在伦敦会见了大不列颠及北爱尔兰联合王国高级政府官员；2022年5月9日在斯德哥尔摩会见了瑞典政府高级官员；2022年5月10日在柏林会见了德国政府高级官员。此外，他还与俄罗斯联邦政府高级官员通了电话。秘书长个人特使在这些会晤和互动中赞赏地注意到，他的对话者表示支持联合国为促进政治解决西撒哈拉局势所作的努力。

25. 根据安全理事会第2602(2021)号决议第10段，秘书长个人特使于2022年4月20日向安理会通报了他的任务和前进计划，他的努力得到了安理会成员的广泛支持。

26. 关于西撒特派团的活动，秘书长报告称，2021年9月1日至2022年8月31日，西撒特派团进行了约397 859公里的地面巡逻和938小时的空中巡逻。在护堤以西，西撒特派团继续行使其行动自由。出于安保和安全考虑，直升机侦察飞行只能在距护堤15公里的安全距离内进行。在地面巡逻方面，确定了护堤沿线没有交火报告的地区，以便能够在这些地区进行巡逻。在本报告所述期间，西撒特派团得以对护堤以西的摩洛哥王国陆军总部、部队、分队、据点和观察哨进行了6 167次访问。西撒特派团与摩洛哥王国陆军司令部在南区的战略一级合作和沟通没有改变。

27. 在护堤以东，地面行动继续从每个队部沿着20公里的走廊进行。地面巡逻队不得进入波利萨里奥阵线的部队和总部，须保持在至少200米以外。西撒特派

团地面巡逻队试图对波利萨里奥阵线的部队和总部进行总共 2 407 次访问，但被拒绝进入。允许直升机为护堤以东队部进行相对定期的补给飞行，大约每月两次，须经波利萨里奥阵线事先批准。自 2020 年 11 月 13 日以来，从事后勤和维修的地面车队无一获许。负责联络西撒特派团的波利萨里奥阵线协调员在 7 月 18 日给代理部队指挥官的信中重申，波利萨里奥阵线“对地面车队所涉高风险的评估没有改变”。

28. 代理部队指挥官无法与波利萨里奥阵线军事部队领导层建立直接联系，所有沟通均以书面通信进行。波利萨里奥阵线军事部队还拒绝了关于增加西撒特派团后勤飞行和护堤以东空中或地面调查巡逻次数的请求，只有在怀疑发生了空袭，特别是在据报有平民伤亡的情况下，才偶尔允许到事发地点进行地面巡逻。由于这些限制仍然存在，西撒特派团无法直接观察护堤两侧交火情况，也无法核实各事件的具体细节。相反，特派团继续依赖各方每天报告的信息，但无法独立核实信息。

29. 2021 年 9 月 1 日至 2022 年 8 月 31 日期间，摩洛哥王国陆军向西撒特派团报告了 691 起事件，涉及从远处向护堤或护堤附近其部队开火，64%集中在马赫巴斯。安全形势导致西撒特派团未能进行实地核查。

30. 在同一期间，波利萨里奥阵线就据称以护堤沿线摩洛哥王国陆军阵地为目标并对其发动袭击的事件定期送发媒体报道。波利萨里奥阵线军事部队宣布，他们对摩洛哥王国陆军进行了 1 001 次射击。

31. 西撒特派团记录了据报自 2021 年 9 月 1 日以来摩洛哥王国陆军无人驾驶飞行器在护堤以东进行的 18 次袭击，包括 2022 年 7 月 26 日的一次袭击，据报这次袭击导致波利萨里奥阵线第四军区参谋长死亡。西撒特派团每次都立即与双方联络，以获得更多信息。西撒特派团经与波利萨里奥阵线协调，12 次视察了护堤以东据报发生事件的地点，但有 6 次未获准视察疑似事发地点，理由是这些地点位于受限制的军事行动区。西撒特派团军事观察员在地雷行动部分专家协助下进行的调查证实，在 8 起事件中发生了某种形式的空袭。

32. 在本报告所述期间，排雷活动仅限于紧急爆炸物处理、路线核查以及针对平民的爆炸物风险教育和 COVID-19 疫情防控信息发布。由于业务暂停，无法开展土地解禁活动。

33. 西撒特派团评估认为，该领土再次出现地雷和战争遗留爆炸物的威胁，包括在 2020 年以来被认为安全的地区。截至 2022 年 8 月 31 日，护堤以东 61 个已知雷场中的 24 个和 527 个已知集束炸弹打击区中的 42 个仍有待解禁。

34. 至于人道主义活动和人权，联合国难民事务高级专员公署(难民署)、联合国儿童基金会(儿基会)和世界粮食计划署(粮食署)继续向生活在阿尔及利亚廷杜夫附近五个营地的撒哈拉威难民提供人道主义援助。然而，由于令人震惊的营养不良趋势，加上口粮配给量减少了 80%以上，致使难民面临严重的粮食不安全和营养不良风险。2022 年 8 月 24 日，驻阿尔及利亚的联合国系统发表声明，陈述了难民营中食物和营养方面的紧迫和关键需求，呼吁国际社会重新开展供资努力，并对紧急情况作出适当反应。

35. 根据安全理事会第 [1282\(1999\)](#) 号决议及其后多项决议提出，旨在让撒哈拉威难民与其在该领土上原籍社区之间建立家庭联系的建立信任措施仍被搁置。
36. 秘书长个人特使在访问该区域期间以及在与有关对话者的其他互动中，向所有相关各方表示，秘书长个人特使和秘书长特别代表都认为，摩洛哥和波利萨里奥阵线之间可能导致局势缓和的措施，包括恢复探亲等建立信任措施，将受到高度欢迎。他指出，他的对话者中没有一个人表示有意当即就这些问题开展进一步工作。
37. 联合国人权事务高级专员办事处连续第七年未能对西撒哈拉进行任何访问，尽管相关方面多次提出请求、安全理事会第 [2602\(2021\)](#) 号决议强烈鼓励加强合作。缺乏第一手信息不利于全面评估该区域的人权状况。此外，国际人权维护者、研究人员、律师和观察员据称或被驱逐出西撒哈拉、或被拒绝进入西撒哈拉。
38. 2022 年 7 月 29 日和 30 日，非洲联盟政治事务、和平与安全专员对廷杜夫进行了旨在收集信息的访问。专员在访问期间会见了波利萨里奥阵线人士，包括其秘书长，并重申了非洲联盟对西撒哈拉和平的承诺。
39. 秘书长在其意见和建议中对西撒哈拉的事态发展深感关切。摩洛哥和波利萨里奥阵线恢复敌对行动仍然是该长期争端实现政治解决的重大挫折。每天都会发生侵入护堤附近缓冲区的事件，每天该地区都有双方的敌对行动，这违反了该地区作为非军事区的地位，而非军事区应继续是和平解决西撒哈拉局势的基石。持续缺乏有效停火威胁到该区域的稳定，如果敌对行动持续，局势就有升级的风险。实施空袭和向护堤对侧开火继续加剧紧张局势。
40. 尽管当前形势充满挑战，但秘书长仍然认为，只要有关各方真诚参与、国际社会持续提供支持，西撒哈拉问题就有可能得到政治解决。联合国仍然愿意召集所有与西撒哈拉问题有关的方面，一道寻求和平解决办法。秘书长个人特使所作努力提供了一个机会，秘书长敦促大家抓住机会。必须有强烈的政治意愿，才能根据安全理事会第 [2440\(2018\)](#)、[2468\(2019\)](#)、[2494\(2019\)](#)、[2548\(2020\)](#) 和 [2602\(2021\)](#) 号决议找到公正、持久和彼此都能接受的政治解决办法，实现西撒哈拉人民的自决。
41. 为此，秘书长敦促有关各方以开放的心态对待他的个人特使为推动这一进程提供的便利，不要为政治进程设置先决条件。
42. 秘书长遗憾地注意到，在该区域仍然普遍缺乏信任。在该领土，目前的单方面强硬行动和象征性姿态是持久紧张状态的根源，对局势产生了负面影响。秘书长鼓励双方注重它们共同的重大利益，并敦促它们不要通过言辞和行动使局势进一步升级。
43. 自敌对行动恢复以来，西撒特派团的业务环境和政治环境发生了根本变化，特派团作出了广泛努力，以适应新的情况，特别是重新强调行动规划。然而，行动自由继续受到限制，导致西撒特派团无法安全进入护堤或缓冲地带或其附近地区，也无法向护堤以东的队部提供安全可靠的后勤、维修和再补给链。全面恢复西撒特派团观察整个领土局势和向护堤以东队部提供关键维修的能力，这对特派团的可持续性至关重要，而且比以往任何时候都更为紧迫。秘书长强烈敦促波利

萨里奥阵线撤消对西撒特派团军事观察员、地面车队、航空资产和护堤以东人员行动自由的一切限制。摩洛哥王国陆军避免进行可能直接或间接影响西撒特派团护堤以东行动的军事活动，这仍然至关重要。秘书长感到关切的是，如果没有充分的行动自由，西撒特派团可能很快就无法在护堤以东维持其存在。

44. 秘书长欢迎摩洛哥与秘书长特别代表恢复接触，并敦促波利萨里奥阵线恢复与西撒特派团文职和军事领导人的定期现场接触。

45. 秘书长仍然感到关切的是，除了地面巡逻路线排雷、紧急服务和支持西撒特派团在疑似空袭地点进行调查的活动之外，护堤以东的常规地雷行动继续中断。不过，秘书长感到鼓舞的是，双方都表示愿意让排雷行动恢复，并呼吁双方在这方面与西撒特派团达成最后协议，以便能够恢复这项拯救生命的工作。秘书长还呼吁双方与西撒特派团地雷行动部分接触，以按照国际人道主义地雷行动标准协助在整个领土清除地雷和战争遗留爆炸物。

46. 秘书长对廷杜夫附近难民营的人道主义局势进一步恶化感到关切。由于 COVID-19 疫情以及全球食物和燃料价格上涨和供应链中断造成的影响，处境脆弱的难民营难民的生活水平恶化。因此，局势日益令人震惊，难民人口的食物保障和基本服务的获得受到严重的短期性威胁。秘书长感谢国际社会和阿尔及利亚政府向撒哈拉威难民提供援助，并应和难民署、儿基会和粮食署的呼吁，请国际社会重新作出努力，提供更多的紧急支助，对这一紧急情况作出适当反应。

47. 西撒特派团仍然是秘书长、安全理事会、会员国和秘书处就该领土内和与此有关的事态发展获取公正信息和建议的主要来源，而且常常是唯一来源。尽管特派团面临着日益严重的挑战，其业务环境和政治环境发生了根本的变化，其综合战略规划能力不足以应对当前的实地局势，但在这种情况下，它继续发挥着上述作用。西撒特派团代表着联合国和国际社会的承诺，即按照安全理事会第 2440(2018)号、第 2468(2019)号、第 2494(2019)号、第 2548(2020)号和第 2602(2021)号决议，就西撒哈拉冲突实现公正、持久和彼此都能接受的政治解决。因此，秘书长建议安理会将西撒特派团的任期再延长一年，至 2023 年 10 月 31 日。

二. 安全理事会的审议情况

48. 安全理事会在审议了秘书长的报告之后，于 2022 年 10 月 27 日通过了第 2654(2022)号决议，决定将西撒特派团的任务期限延长至 2023 年 10 月 31 日。安理会在同一决议中表示完全支持秘书长及其个人特使推动谈判进程，以解决西撒哈拉问题。

49. 安理会强调需在妥协基础上就西撒哈拉问题达成现实、实际可行、持久的政治解决方案，促请各当事方考虑到 2006 年以来作出的努力及那时以来的情况发展，在秘书长主持下秉承善意且不预设条件地恢复谈判，以期达成公正、持久和彼此可以接受的政治解决方案，其中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，指出各当事方在这方面的作用和责任。安理会还强

调，各当事方必须继续致力于推进政治进程，为进一步谈判做准备，并促请各当事方展现政治意愿，在有利于对话的氛围中努力推进谈判。

三. 大会进行的审议

50. 在 2021 年 10 月 3 日、11 日、13 和 14 日特别政治和非殖民化委员会(第四委员会)举行的辩论中，会员国讨论了西撒哈拉问题以及其他事项。会员国欢迎秘书长及其西撒哈拉问题个人特使斯塔凡·德米斯图拉的努力。部分会员国支持摩洛哥的立场及其自治计划，部分会员国则表示支持撒哈拉威人民的自决权(见 [A/C.4/77/SR.2](#)、[A/C.4/77/SR.7](#)、[A/C.4/77/SR.8](#)、[A/C.4/77/SR.9](#))。

51. 在 10 月 14 日第 9 次会议上，委员会未经表决通过了由主席提交的题为“西撒哈拉问题”的决议草案([A/C.4/77/L.4](#))。

52. 12 月 12 日，大会未经表决通过了该决议草案，使之成为第 [77/133](#) 号决议。大会在决议中除其他外，欣见各方承诺继续展现政治意愿，在有益于对话的气氛中作出努力，还欢迎各方继续谈判，促请各方与红十字国际委员会合作，遵守国际人道法规定的义务，请给予殖民地国家和人民独立宣言执行情况特别委员会继续审议西撒哈拉局势，并就此向大会第七十八届会议提出报告，邀请秘书长就本项决议的执行情况向大会第七十八届会议提出报告。
