

安全理事会

Distr.
GENERAL

S/2000/131
17 February 2000
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

秘书长关于西撒哈拉局势的报告

一、 导言

1. 安全理事会 1999 年 12 月 14 日第 1282(1999)号决议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 2000 年 2 月 29 日,以便完成投票人身份查验,发布第二份暂定投票人名单,并开始 H41、H61 和 J51/52 部落群的申诉工作。安理会请我在这次任务期限结束之前,报告依照双方、摩洛哥王国和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)在我个人特使詹姆斯·贝克三世主持下达成的协定(S/1999/742,附件一至三),以及联合国整套措施(S/1999/483/Add.1),在合理期限内《执行联合国解决计划》(S/21360 和 S/22464 及 Corr.1)的进展前景。

2. 本报告是依照安全理事会第 1282(1999)号决议提出的。报告载述了自我上次于 1999 年 12 月 6 日向安理会提出报告(S/1999/1219)以来的事态发展。

二、 本报告所述期间的事态发展

3. 我的特别代表威廉·伊格顿同当事各方进行了协商,以寻求推动该进程的途径,特别是有关 1 月 17 日公布第二份暂定投票人名单以后又一批申诉案件的问题(见下文 A 节),以及遣返撒哈拉难民的准备工作。为此,我的特别代表于 1999 年 12 月 21 日在拉巴特会见了摩洛哥外交国务秘书塔埃布·法西·菲里,于 2000 年 1 月 11 日会见了外交大臣穆罕默德·贝奈萨和内政国务秘书福阿德·希马,并于 1

月 31 日再次会见了贝奈萨先生和法西·菲里先生。他于 1 月 27 日在阿尔及利亚廷杜夫会见了波利萨里奥阵线总书记穆罕默德·阿卜杜拉齐兹和该阵线与西撒特派团的协调人埃姆哈迈德·卡达,并于 2 月 6 日在纽约再次会见了卡达先生。

4. 波利萨里奥阵线十分关切,第二份暂定投票人名单预期会引发大量申诉,再加上 1999 年 7 月 15 日颁布第一份名单所引发的 79 000 起申诉,可能会造成拖延。波利萨里奥阵线敦促要严格解释受理程序(S/1999/483/Add.1,第 13 和第 14 页),以便减少完成申诉程序所需的时间。而摩洛哥当局则重申,通过提出证人,由证人提供说明应将申请人列入投票人名单的新材料,每个申请人都有权进行申诉。

5. 2000 年 1 月 17 日第二份暂定投票人名单公布之后,摩洛哥当局对认定合格的申请人人数很少表示意外和惊诧。摩洛哥当局强调,必须有一个申诉程序,使被西撒特派团身份查验委员会否定的所有撒哈拉人都有机会再次陈述自己的理由。摩洛哥官员再次质疑身份查验委员会成员的公正性和客观性,并且警告说,如果有任何撒哈拉人被剥夺参加全民投票的权利,就不会举行全民投票。同时,波利萨里奥阵线警告拖延全民投票的一切企图,并要求迅速执行联合国解决计划。波利萨里奥阵线官员认为,如果这一进程再长时间拖延,派驻西撒特派团便无意义,而且有可能再次发生武装敌对行动。2 月 7 日,阿卜杜拉齐兹先生在总部同我举行磋商时重申,波利萨里奥阵线对执行进程发生拖延十分关切。

A. 身份查验和申诉

6. 西撒特派团 1999 年 12 月 30 日按预先安排完成了 6 月 15 日开始的对 H41、H61 和 J51/52 部落群个人申请者的身份查验工作,同 51 220 人进行了面谈。这使自 1994 年身份查验过程开始以来经过面谈的申请人总数达到 198 469 人。身份查验委员会于 2000 年 1 月 17 日发起了第二轮申诉程序,当天我的特别代表将第二份有资格投票的申请人暂定名单转交给双方。这第二份载有来自 H41、H61 和 J51/52 部落群已经过面谈的 51 220 人中的 2 135 名申请者姓名。加上其姓名列于

1999年7月15日公布的第一份暂定投票人名单的84 251个合格申请人(来自这三个群体以外的撒哈拉部落的147 249人),已查明有资格投票的申请人总数达到86 386。根据西撒特派团的申诉程序(S/1999/484/Add.1),被排斥在暂定投票人名单之外的所有人都有权申诉,而那些已查明合格的人也可对其他人的列入提出异议。

7. 西撒特派团在领土内(布吉杜尔)、达赫拉和阿尤恩、阿尔及利亚的廷杜夫地区(斯马拉难民营)、摩洛哥(阿萨、古利明、拉巴特、坦坦、塔鲁丹特、塔塔和扎古拉)及毛里塔尼亚(努瓦迪布和祖埃拉特)开办了申诉中心,接受H41、H61和J51/52部落群的申诉。截至2000年2月11日,已经收到29 690份申诉,22 065名申请人访问了中心,包括3 876人能够看到其身份查验档案,18 556人拿到了档案抄本。同第一轮申诉时已发生的情况一样(S/1999/1219,第9段),迄今多数申诉是那些根据面谈结果不符合资格标准因而被排队在第二份暂定投票人名单的申请人按照申诉程序第9.1(三)条(S/1998/483/Add.1)提出的。还没有人根据申诉程序第9.2条提出申诉,对将其他申请人列入名单提出异议。

8. 身份查验委员会仍在从事收取来自H41、H61和J51/52部落群的申诉,但几乎已完成了1999年7月15日公布的第一份暂定投票人名单所引发的79 000份申诉的必要资料处理和有关的技术工作。

B. 战俘

9. 2000年1月26日,摩洛哥政府书面通知红十字国际委员会(红十字委员会),它准备接受波利萨里奥阵线1999年11月23日交给我的特别代表的文件(见S/1999/1219,第12段)中列出的所有摩洛哥战俘。红十字委员会随后通知我的特别代表,它正在与各当事方协商,开始进行必要的安排。

C. 军事方面

10. 2000年2月17日,西撒特派团各级兵力共计230人(见附件)。在克劳

德·布泽准将的指挥下,军事部分继续监测摩洛哥皇家部队和波利萨里奥阵线部队之间于 1991 年 9 月 6 日生效的停火。西撒特派团的责任区仍旧大致很平静,无迹象显示任一方打算在不久的将来恢复敌对行动。在执行西撒特派团与两个当事方之间关于标明和处理地雷和未爆弹药及相关的交换详细资料的各项军事协定方面继续取得了进展。波利萨里奥阵线部队和摩洛哥皇家陆军在本报告所述期间为了处理爆炸物和弹药共计采取了七次行动。

D. 民警方面

11. 在本报告所述期间,西撒特派团民警部分 1999 年 12 月底以前在身份查验中心,2000 年 1 月 17 日以来在申诉中心协助身份查验委员会。这部分目前共有 81 名民警,由西撒特派团警察专员奥姆·普拉卡什·拉托尔督察长(印度)指挥。

E. 遣返撒哈拉难民的准备工作

12. 在本报告所述期间,联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)与西撒特派团密切协商和协调,按照《联合国解决计划》的规定继续进行遣返撒哈拉难民的准备工作。难民专员办事处加强了其在特派团地区的存在,向阿尤恩和廷杜夫派出了额外人员。

13. 难民专员办事处完成了查明难民遣返的意愿和决定其在领土内的最后目的地的预先登记工作。这使这项工作自 1997 年 8 月开始以来预先登记的难民总数达到 107 149 人。这个数字只包括西撒特派团已确定其投票资格的难民及其直系亲属。在这项工作中,绝大多数人始终表示他们希望只被遣返到护道以东的领土地区,无论其领土内的原籍在那里。

14. 根据安全理事会第 1282(1999)号决议,我的特别代表和难民专员办事处已经与当事各方协商,开始执行跨边界建立信任措施,包括探亲。但是,这方面没有进展,因为波利萨里奥阵线继续表示担心在护道以西领土地区没有安全保证,虽然廷

杜夫难民营难民最初欢迎拟议的建立信任措施,但他们也仍然关切其安全和保障。

三、评估执行进展情况和面临的困难

15. 安全理事会第 1282(1999)号决议要求我在合理期限内报告执行《解决计划》方面取得进展的前景。在这方面,不妨回顾一下该计划的主要规定(见 S/21360, 第 47 段)。在过渡时期,联合国与非洲统一组织开展合作,对有关该领土上的全民投票的一切事宜、包括组织和举行,单独负有全部责任,以便西撒哈拉人民在没有行政或军事制约的情况下自由选择独立或并入摩洛哥。为此双方必须停火,交换战俘,削减在该领土上的摩洛哥军队人员,将双方战斗人员限制在规定的地点。为了确保为举行自由和公正的全民投票创造必要条件,联合国将监督该领土管理工作中的其他方面事项,特别是维持治安。宣布大赦后,撒哈拉政治犯将获得释放。将视情况需要暂停实施可能阻碍自由和公正的全民投票的所有法律或条例。宣布全面大赦后,所有难民以及居住在该领土之外但愿返回者,在其投票权确定后,将在联合国协助下返回家园。双方之间以及阿尔及利亚与毛里塔尼亚这两个邻国之间的合作是执行《解决计划》的基本条件(见 S/22464,第 55 段)。

16. 根据《解决计划》,过渡时期从 1991 年 9 月 6 日停火生效之日(“D 日”)开始,到宣布全民投票结果即告结束。原计划于 1992 年 1 月宣布全面投票结果。但由于主要是双方之间以及他们与联合国之间对《解决计划》关键条款的理解和执行有分歧,长时间延误了西撒特派团的筹备工作,以致过渡时期一再延长。

17. 1991 年 4 月成立西撒特派团后不久,明显的是,虽然双方原已接受《解决计划》,但仍存在实质性分歧。1991 年,联合国与双方进行了两轮协商,但均未达成协议。将波利萨里奥阵线部队限制在何地点的问题最终根据 1997 年休斯顿协定(见 S/1997/742,附件一至三)得以解决,双方以及阿尔及利亚和毛里塔尼亚接受了我的个人特使提出的折中办法(S/1997/742,附件二)。但在撒哈拉难民返回和投票人资格确定问题上至今仍有一些重要问题尚未解决。

18. 安全理事会成员非常清楚,整个 1990 年代,投票资格确定问题因如何确定哪些撒哈拉人有权参加全民投票这一问题一再陷入僵局而受阻。波利萨里奥阵线一开始便坚持认为,根据《解决计划》,只有 1974 年西班牙在该领土上举行的人口普查计入的 74 000 人可参加全民投票。摩洛哥则持相反意见,认为其他成千上万名撒哈拉人同样有资格投票,包括人口普查时在该领土内但未被计入者、前些年逃往摩洛哥者以及来自原属该领土的地区但随后于 1950 年代和 1960 年代由西班牙归述摩洛哥(现为摩洛哥南部部分地区)的人。

19. 在此背景下,秘书长哈维尔·佩雷斯·德奎利亚尔于 1991 年 12 月订立了确定参加全民投票资格的一套标准(S/23299,附件)。标准充分考虑到计入 1974 年人口普查者以及那些宣称身为西撒哈拉人但未被计入那次人口普查因此也有权投票的其他人员,不论他们是否居住在该领土内或居住在该领土以外。合格标准包括与该领土的亲属和居住关系。这引起波利萨里奥阵线对标准相当关切,它坚持反对未计入 1974 年人口普查的任何人及其直系亲属参加全民投票。

20. 为打破由此出现的僵局,联合国与双方就投票资格标准的理解和适用以及就我的前任于 1993 年 6 月提出的折中建议(S/26185,附件一)举行了长时间的协商。直至 1994 年才打破僵局,双方同意根据折中建议行事,但均有严重保留,尤其是有关与该领土的部落关系、证实申请人身份的文件证据/口头证词等方面的规定。摩洛哥关切的是那些 1974 年人口普查时未在该领土内但仍为该领土内某一撒哈拉部落小支成员的人们可能被武断地排除在外。波利萨里奥阵线关切的则是可能出现欺骗性地将那些不属该领土的申请人列为有资格投票者的情况。联合国表示,它将确保所有可能的投票人不但是真正的撒哈拉人;而且他们也属于该领土(见 S/1994/283,附件二)。

21. 随后于 1994 年 8 月同时在西撒哈拉和廷杜夫难民营展开身份查验行动,这是向前迈出了一大步。不过,这个史无前例的进程本身就相当复杂和艰难,从一开始就遇到种种困难。这些困难既有气候条件恶劣和后勤供应问题,又有双方和部

落酋长一再不提供按要求在每次身份查验期间进行验证的观察员(当事各方曾商定每方派出一名酋长)。同时,双方都限制任何一天中申请人的查验人数。双方还坚持认为,如果出于任何原因一方停止一个中心的身份查验工作,作为对等措施,另一方也必须停止一个中心的身份查验工作。从一开始,身份查验工作的最大障碍是指定进行验证的部落酋长问题,双方对此的意见大相径庭。1995年初西撒特派团最终提出并且双方接受了解决这个问题的模式(见 S/1995/240)。然而,波利萨里奥阵线不同意对该模式某些规定的解释和它的实施方式,而且这种模式难以为某些部落的身份查验工作提供所需的酋长,因此,该进程再度拖延和中断。

22. 1995年6月,安全理事会特派团前往该地区说服双方要同西撒特派团充分合作。特派团吁请双方不要限制任何一天的查验人数并放弃每方身份查验中心在人数和活动中坚持对等的要求。特派团还呼吁摩洛哥对不居住在该领土的约10万名申请人的身份进行初步查验,以确保身份查验过程能及时完成(见 S/1995/498)。但是摩洛哥当局不愿意进行初步查验,理由是这样做有可能剥夺真正的撒哈拉人申请参加全民投票的权利。波利萨里奥阵线为抗议摩洛哥的立场两次中止参与身份查验过程(S/1995/779,第2段和第9段)。尽管安全理事会和我的前任一再呼吁双方更迅速地推动查验进程,但是双方的立场使所有的努力徒劳无功,双方都不愿意在他们认为会削弱其立场的任何问题上妥协。到1995年下半年,身份查验进程陷于停顿,当时波利萨里奥阵线决定不参加在1974年人口普查中被划为H41、H61和J51/52的三个部落群的身份查验工作(见 S/1995/779)。这样,虽然早期的身份查验行动是一项重大成就,但是西撒特派团在上述诸多限制下,1994年8月至1995年12月期间仅能同约6万名申请人面谈。

23. 1997年1月1日我一上任就考虑如何以最佳的方式把西撒哈拉和平进程重新纳入轨道。我本着这种精神任命美国前国务卿贝克先生担任我的西撒哈拉问题个人特使,以重新评价《解决计划》(S/1997/166)是否可行。我的个人特使于1997年4月为评估局势前往该地区考察后,告诉我,双方除了执行《解决计划》之

外,都表示不愿意采用任何其他政治解决办法。他认为,评价《计划》是否可行的唯一切实可行的办法是安排双方直接谈判(见 S/1997/358)。

24. 后来在我的个人特使主持下进行的四轮直接谈判中,双方除其它外就身份查验进程的有关问题达成了协议(见 S/1997/742,附件一至附件三)。其中包括 H41、H61 和 J51/52 三个部落群约 65 000 名成员中个人申请人的身份查验折中办法(波利萨里奥阵线对这些人与领土的关系曾提出质疑),以及一套恢复身份查验过程的具体措施。根据折中办法,双方商定,除了 1974 年人口普查计入的人口及其直系亲属之外,它们都不直接或间接担任这三个部落群申请人的身份查验担保人;双方也不积极阻拦这三个部落群的个人自行要求接受查验。双方还商定了全民投票期间应遵守的行为守则、双方关于联合国在过渡时期的权力的声明和约束波利萨里奥阵线部队的折中办法。双方进一步重申他们对《联合国解决计划》中关于难民返回和释放战俘和撒哈拉政治犯的规定的承诺。

25. 《休斯顿协定》为在 1997 年 12 月恢复身份查验进程铺平了道路。身份查验进程恢复顺利,与前一阶段不同的是,大部分操作上的问题均毫不费力地获得解决。然而,不久双方关系再次紧张。由于双方代表认为受到轻蔑和指责所愤而中断,使身份查验进程陷入困境。当属于“有争议的”H41、H61 和 J51/52 部落群的申请人开始大量自行要求接受查验时,又出现了新的难题。

26. 尽管到 1998 年 9 月西撒特派团终于成功地与超过 14.7 万名“无争议的”申请人进行了面谈,但查验他们身份的工作却无法以应有的速度完成,其原因尤其是由于摩洛哥坚持让 H41、H61 和 J51/52 部落群的 65 000 名申请人得到与撒哈拉任何其他部落的申请人同样的平等待遇。摩洛哥当局主张所有这 65 000 名申请人均拥有得到身份查验的权利,而波利萨里奥阵线则仍然不同意对那些来自未列入 1974 年人口普查的部落群的申请人及其直系亲属进行身份查验。

27. 既然主要是由于双方无法就 H41、H61 和 J51/52 部落群的问题达成妥协而使身份查验进程出现僵局,我曾决定提出一项解决办法以推动这一进程。为此,

于 1998 年 10 月向双方提出了联合国整套措施,其中包括关于这三个部落群个人申请人身份查验问题的议定书,以便加快这一进程。同时,开始受理 1994 年至 1998 年已查验身份的申请人申诉的程序。1998 年 11 月,分别向当事双方、阿尔及利亚和毛里塔尼亚提交了难民专员办事处起草的议定书草案,内载有关遣返撒哈拉难民的详细条款。

28. 在我后来于 1998 年早些时候对该地区进行的访问中,波利萨里奥阵线正式接受了所提整套措施,而摩洛哥当局则对同时开展申诉和身份查验进程表示了特别的关切。在与双方、西撒特派团以及秘书处进行了长时间的协商后,制定了一整套开展身份查验和申诉程序的作业指南,从而解决了双方的某些关切事项(见 S/1999/483/Add.1)。1994 年 4 月和 5 月,双方终于正式接受了这些议定书和作业指南(S/1999/554 和 S/1999/555),尽管双方出于相互对立的原因,仍存在保留和疑虑。随着第一份暂定投票人名单的公布,终于在 1999 年 7 月 15 日开始实施申诉程序。这比联合国整套措施设想的时间晚了 6 个月,这时,对不属于 H41、H61 和 J51/52 部落群申请人的身份查验工作也已结束 10 个月了。

29. 遣返撒哈拉难民预先登记作业已经完成,情况表明,今后在可能回返的地点上会出现严重的问题(见上文 E 节)。此外,双方还必须切实推动实施难民专员办事处于 1999 年 6 月提出的跨边界建立信任措施。鉴于对难民专员办事处拟订的遣返议定书草案的主要条款存在某些根本分歧,议定书的当事四方无法很快缔结此项议定书。

四、财政方面

30. 如同我给安全理事会的上一份报告(S/1999/1219,第 24 和 25 段)所述,大会 1999 年 6 月 8 日第 53/18 B 号决议决定拨出 5 210 万美元,相当于每月费率约 430 万美元,供作西撒特派团 1999 年 7 月 1 日至 2000 年 6 月 30 日期间的维持费。我还获得行政和预算问题咨询委员会授权承付 510 万美元,以支付同时

进行身份查验和申诉审理工作引起的额外费用。因此，如果安理会核可我在下文第 37 段提出的关于延长西撒特派团任务期限的建议，该特派团的维持费将不会超出大会核可的每月费率以及咨询委员会授权承付的数额。

31. 自西撒特派团成立以来，大会向其提供的资源总数为 4.379 亿美元，其中包括本财政期间的拨款。到 2000 年 1 月 31 日为止，西撒特派团特别帐户未缴摊款为 7 180 万美元。同期所有维持和平行动的未缴摊款总额为 21.385 亿美元。

五、意见和建议

32. 从西撒特派团成立至今，已近九年。成立该特派团的目的是在西撒哈拉举行自决问题全民投票。然而，尽管西撒特派团在历任特别代表领导下作出了很大的努力，但在这个期间，除了监测自 1991 年 9 月 6 日开始生效的停火以外，《联合国解决计划》中的其他任何主要条款都未能得到充分执行。如同本报告所指出，该《计划》的执行，包括过渡时期的开始，都因各方对该计划主要条款的解释存在根本分歧而受阻。其中选民名册的拟定一直是，今后仍可能是核心问题，最终可能阻碍举行《计划》规定的全民投票。

33. 西撒特派团从身份查验进程一开始、包括在确定选民资格标准方面，就遇到了种种困难和拖延。从这一点判断，双方似乎都坚信，选民的构成将可预先决定全民投票的结果。因此，在不同时候，一方或另一方对西撒特派团的身份查验程序不予合作，以为这类程序可能最终使选民的构成有利于己方。实际上，在整个身份查验过程中，一方或另一方是否与西撒特派团合作，取决于在它看来结果是否有利于对方。

34. 这些根本的担忧，也可能贯穿申诉过程。从第一份暂定选民名单中，就已经有 79 000 件申诉。西撒特派团在 2000 年 2 月 25 日的最后期限前可能再从第二份名单中收到多达 60 000 件申诉。从双方所持的立场看，可能无法早日解决要求听询的申诉是否可以受理的问题。在这种情况下，如同我的上一份报告

(S/1999/1219)所述, 预定的时间表可能已不再有效, 自 1991 年以来一再推迟的全民投票日期, 眼下仍无法有把握地确定。

35. 各件申诉的听询将花费很长时间。除此之外, 在举行全民投票之前, 仍必须与双方解决其他问题。其中包括种种复杂而敏感的问题, 如拟定一项关于以有关各方都可以接受的方式遣返撒哈拉难民的议定书, 以及就什么是在领土内举行投票的适当安全条件达成协议。如同本报告所述, 经验表明, 每当联合国为弥合双方对《解决计划》特定条款的不同解释而提出一项技术解决办法时, 就会出现需要进行另一轮长期协商的新难题。

36. 过去九年, 特别是过去数月的事态发展着实令人不安, 并使人怀疑, 尽管有国际社会的支持, 是否有可能顺利、协商一致地执行《解决计划》和双方达成的各项协定。此外, 即便按《解决计划》和双方各项协定举行了全民投票, 但假如结果不被一方所承认和接受, 值得一提的是, 《解决计划》中没有规定而且也不可能提出任何采用军事手段强制执行投票结果的强制执行机制。

37. 有了这种清醒的评估, 明智的做法是审度时势。因此, 我打算请我的个人特使詹姆斯·贝克三世与双方协商, 考虑到现有的和可能出现的障碍, 探讨如何早日、持久并以双方议定的办法解决争端, 这将规定它们各自在西撒哈拉的权利和义务。为了给此种协商充足的时间, 我建议安全理事会将西撒特派团的任务期限延长三个月, 到 2000 年 5 月 31 日为止。

附 件

截至 2000 年 2 月 17 日联合国西撒哈拉
全民投票特派团人员派遣情况

	军事观察员	部队	民警观察员	共计
阿根廷	1	-	-	1
奥地利	4	-	-	4
孟加拉国	6	-	-	6
中国	16	-	-	16
埃及	19	-	1	20
萨尔瓦多	2	-	-	2
法国	25	-	-	25
加纳	6	7	10	23
希腊	1	-	-	1
几内亚	3	-	-	3
洪都拉斯	12	-	-	12
匈牙利	-	-	4	4
爱尔兰	7	-	-	7
印度	-	-	11	11
意大利	5	-	-	5
肯尼亚	8	-	-	8
马来西亚	13	-	10	23
尼日利亚	5	-	10	15
挪威	-	-	2	2
巴基斯坦	6	-	9	15

	军事观察员	部队	民警观察员	共计
波兰	3	-	-	3
葡萄牙	5	-	9	14
大韩民国	-	20	-	20
俄罗斯联邦	25	-	-	25
塞内加尔	-	-	5	5
瑞典	-	-	10	10
乌拉圭	13	-	-	13
美利坚合众国	15	-	-	15
委内瑞拉	3	-	-	3
共计	203*	27*	81	311

* 部队指挥官(比利时除外)。
