



秘书长关于西撒哈拉局势的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会 2003 年 3 月 25 日第 1469 (2003) 号决议提出的。安理会在该决议中重申了以往关于西撒哈拉问题的所有决议，特别是 2002 年 7 月 30 日的第 1249 (2002) 号决议，将联合国西撒哈拉全民投票特派团（西撒特派团）的任务期限延至 2003 年 5 月 31 日，并请我在 5 月 19 日以前提出一份西撒哈拉局势报告，其中包括各方对我的特使于 2003 年 1 月间向他们提出的提案的看法。本报告说明了自 2003 年 1 月 16 日我向安理会提出上一份西撒哈拉局势报告 (S/2003/59) 以来的事态发展。

二. 实地情况发展

A. 秘书长个人特使的活动

2. 在本报告所述期间，我的特别代表威廉·莱西·斯温（美国）继续与各当事方的代表经常保持接触。他与摩洛哥的官员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）在阿尤恩和廷杜夫地区定期会晤，以便与他们保持畅通的联系渠道，和审查当地局势。斯温先生还在他于 2 月访问拉巴特和廷杜夫期间和于 4 月间访问阿尔及利亚和努瓦克肖特期间，与各方和邻国的高级官员定期会晤。

3. 我的代表于 3 月 4 日至 7 日在日内瓦和在罗马会晤了红十字国际委员会（红十字委员会）、联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）和世界粮食计划署（粮食计划署）的高级官员，讨论如何解决尚未解决的与冲突有关的人道主义问题，包括难民专员办事处在西撒特派团的合作下执行的建立信任措施；廷杜夫地区难民营粮食持续短缺问题；摩洛哥战犯和自从冲突爆发以来双方下落不明人员的命运。在那里他还会晤了主要捐助国的代表。



B. 身份查验委员会的活动

4. 在报告所述期间，身份查验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 人的个人材料电子归档工作。委员会五月中完成其工作。因此，所有档案都已经过扫描并已被归档，安全地储存在硬碟和后备磁带里，以确保该数据库得到最大程度的安全保障。

C. 军事方面

5. 截至 2003 年 5 月 10 日，西撒特派团军事部门有 229 名军事观察员和士兵，核定人数则为 230 人（见附件一）。在捷尔吉·萨劳兹少将（匈牙利）的指挥下，军事部门继续监测摩洛哥王国陆军与波利萨里奥阵线军队之间自 1991 年 9 月 6 日开始的停火。在本报告所述期间，特派团责任区内仍处于平静状况，当地没有迹象表明双方中任何一方打算在不久的将来恢复敌对行动。

6. 西撒特派团的地面和空中巡逻继续前往防卫沙墙即护堤两边，按西撒特派团与摩洛哥王国陆军和波利萨里奥阵线之间的停火安排，视察摩洛哥王国陆军和波利萨里奥阵线连建制以上的地面部队。摩洛哥王国陆军和波利萨里奥阵线都在继续进行例行的维持和训练活动。

7. 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。

8. 在地雷和未爆弹药的标示和清除方面，西撒特派团继续与双方开展合作。在本报告所述期间，西撒特派团发现了 14 枚地雷和未爆弹药，并作了标记，并监测了 16 次摩洛哥王国陆军执行的清除行动。2 月 9 日，波利萨里奥阵线报告了一起地雷意外事故，造成西撒特派团米黑克队部责任区（南段）内一名平民死亡。西撒特派团还协助维持和平行动部除雷行动处筹备一个西撒哈拉区域地雷和未爆弹药研讨会，该研讨会将于 2003 年 6 月 25 日至 26 日在毛里塔尼亚举行，以期向在区域内工作的联合国维持和平人员和文职人员提供训练。

9. 在西撒特派团内利用排雷行动信息管理系统成立一个信息管理系统股的工作已经开始，该股预期将于 2003 年下半年展开作业。日内瓦国际人道主义排雷中心以除雷行动处的名义已经开始向西撒特派团提供安装方面的支助、培训、软件维持和升级，以及配合排雷行动信息管理系统项目的发展提供排雷行动信息管理系统方面的一般支助。排雷行动信息管理系统将使西撒特派团能够把它这些年来收集到关于地雷和未爆弹药的数据合并起来，用于规划将来在这个区域内的任何排雷行动。

D. 民警方面

10. 截至 5 月 10 日，西撒特派团民警部门的编制为 26 名警官（见附件一），由奥姆·普拉卡什·拉托尔监察长（印度）指挥。警官们继续进行工作，保护身份查验委员会阿尤恩和廷杜夫中心的档案和敏感材料。并继续开展民警培训活动，包括由难民专员办事处就保护自愿回返及难民问题国际文书举办简报会。

E. 战俘、其他被拘留者和下落不明者

11. 我的特别代表继续竭力向波利萨里奥阵线说明必须释放所有剩余的战俘，并说服双方必须与红十字会积极合作，确定下落不明者的下落。2 月 7 日，他视察了廷杜夫地区拘留战俘的拘留中心。

12. 2 月 26 日，红十字会将 100 名战俘遣返回摩洛哥，波利萨里奥阵线应一个会员国请求，于 2 月 10 日宣布释放这些战俘。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。

F. 西撒哈拉难民

13. 应该回顾指出，难民专员办事处一名高级官员和我的特别代表于 2002 年 11 月和 12 月同双方讨论了难民专员办事处建立信任措施的执行情况。还就拟议的活动征求了阿尔及利亚和毛里塔尼亚两国政府的意见。波利萨里奥阵线和摩洛哥政府原则上同意这些措施，但是对廷杜夫地区难民和他们在西撒哈拉的原住地社区之间进行亲属探访的选择标准提出不同看法。因此，迄今寻求一种妥协办法的努力没有成功，因为双方都不愿意重新考虑自己关于将临时选民名单作为主要依据的立场。

14. 但是，难民专员办事处和我的特别代表继续努力执行建立信任的措施，主要执行那些无争议的活动。2 月份，我的特别代表分别会见了波利萨里奥阵线和摩洛哥政府官员，讨论一项缩小和简化的难民专员办事处建立信任措施提案，以便由难民专员办事处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。这项新的提案不包括人员需穿越护堤的任何活动，不过这些活动可以在后一阶段再作讨论。会谈之后，波利萨里奥阵线和摩洛哥政府于 3 月份正式同意开始提供这些有限的服务。我的特别代表于 4 月份向阿尔及利亚和毛里塔尼亚两国政府通报了这一新的情况。

15. 因此，4 月 15 日，难民专员办事处正式开始提供“2 月 27 日”难民营和领土之间的单向电话服务。但是，4 月 16 日，波利萨里奥阵线要求停止这项服务，直到四月底为止，目的是建立后勤安排，以便距离较远又没有电话服务的营地的难民前往难民专员办事处的电话中心使用这项服务。到 5 月 14 日为止，还没有恢复电话服务。电话服务有利于人际接触，因此，难民专员办事处和我的特别代表将继续倡导迅速恢复电话服务。

16. 难民专员办事处还曾打算于 5 月 15 日正式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，已经推迟开始提供这项服务，等待与难民专员办事处就其执行方式进行进一步技术性讨论。

17. 难民专员办事处依然随时准备恢复暂时停止的电话服务，发起邮件服务，并与西撒特派团密切合作，开始准备在六月中旬将难民专员办事处的电话服务延长到 El Ayun 难民营，在晚些时候延长到其他难民营，并将个人邮件服务延长到西撒哈拉其他城市。当然，所有这些活动都取决于能否获得资金、受益者是否继续感兴趣以及双方是否给予充分合作。

18. 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，谷物和蔬菜油等若干重要物品依然短缺，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。

G. 非洲联盟

19. 2 月 20 日，非洲联盟高级代表团访问了廷杜夫地区难民营，对当地状况作了评估，并向难民提供了象征性的 100 000 美元捐助。4 月 22 日，非洲联盟委员会临时主席阿马拉·埃西先生在廷杜夫地区会见了波利萨里奥阵线高级领导人。

20. 在本报告所述期间，由耶尔马·塔德斯大使率领的非洲联盟驻西撒特派团的观察团继续向特派团提供宝贵的支助与合作。

三. 财务方面

21. 大会 2003 年 6 月 27 日第 56 / 298 号决议决定拨出毛额 43 412 900 美元给西撒特派团特别账户，充作 2002 年 7 月 1 日至 2003 年 6 月 30 日期间的经费，其中包括该特派团的维持费用 41 529 500 美元，给维持和平行动支助账户的 1 681 900 美元和给意大利布林迪西联合国后勤基地的 201 500 美元。自从 1991 年 4 月 29 日设立西撒特派团到 2003 年 4 月 30 日为止，维持特派团的费用总额约为 4.952 亿美元。

22. 截至 2003 年 4 月 30 日，西撒特派团特别帐户未缴摊款为 54 452 011 美元。所有维持和平行动未缴摊款至该日达到 1 375 914 354 美元。

四. 对任命个人特使以来的进展情况与问题的评估

23. 我在 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 (S/21360 和 S/22464 和 Corr. 1) 时所面临的困难。尽管作出了这些努力，全民投票的选民身份查验程序一再陷于停顿。在 1995 年底至 1997 年初的一段很长时间的僵局后，我于 1997 年 3 月任命詹姆斯·贝克三世为我的个人特使，请他与各方协商，评估现在形式的计划能否执行；审查可否作出一些各方能接受的调整，从而大大提高在不久的将来执行计划的机

会；如果不能，则向我提出解决冲突的其他可能办法。我的个人特使在该区域内作了一次考查，会晤了双方和邻近国家的领导人，后来他通知我说，尽管遇到一些困难和延误，但没有一方表示愿意采取解决办法以外的其他政治解决办法。

24. 我的个人特使认为，评估执行计划的可行性的唯一的现实办法，是安排双方的直接会谈。但他知道联合国过去安排直接会谈的努力并未成功，主要原因是摩洛哥政府不愿面对面地会晤波利萨里奥阵线。

25. 应我的个人特使的邀请，双方于 1997 年 6 月 23 日在里斯本会晤，这是多年来双方第一次会晤讨论实质性事项。会晤仅进行了一天，因为双方显然难以接受我的个人特使提出的弥合在身份查验程序方面分歧的提案，双方需要与各自的领导协商才能作出答复。这已成为一种模式，在 1997 年连续三轮的直接会谈中一再出现这种情况，说明双方很不愿意接受弥合分歧的提案，以便解决妨碍执行解决计划的一些分歧问题。尽管如此，经过我的个人特使及其同事的坚持不懈的努力，在 1997 年 9 月 14 至 16 日在得克萨斯州休斯敦市（美国）举行的一轮会谈中，终于就双方立场存有分歧的所有问题达成协议。后来被称为的“休斯敦协定”（S/1997/742，附件三）使身份查验程序得以恢复，因而解决计划的执行工作也得以恢复。

26. 我在 2001 年 6 月报告（S/2001/613，第 27 至 29 段）中谈到，在缔结休斯敦协定后，执行和完成身份查验程序过程中遇到的严重困难，以及解决计划中尚存的重要未决问题。报告指出，1999 年底身份查验程序结束后，西撒特派团共收到 131 038 份申诉。申诉程序可能比为时 5 年半的身份查验程序更长、更麻烦和更富争议。

27. 鉴于这些事态发展，我在 2000 年初要我的私人特使同双方和各邻国进行新的磋商。我的私人特使于 4 月 8 日至 11 日访问该区域后通知我，需要举行另一次双方面对面的会晤，审议执行解决计划和休斯敦协定中仍然存在的问题，并探讨其他的可能办法。

28. 2000 年此类 3 次会议的第一次会议于 5 月 14 日在伦敦举行。邻国阿尔及利亚和毛里塔尼亚的代表也出席会议。会议未能解决双方的分歧问题。因此，我的私人特使请双方在下次会议上对解决计划的多重问题，提出他们都能接受的具体解决办法，如果不能，就准备讨论其他办法，以早日、持久和经过商定解决他们对西撒哈拉的争端。

29. 6 月 28 日在伦敦举行的第二次会议期间，各方提出主要涉及申诉程序和难民遣返的一些领域，他们认为这是执行解决计划中的困难所在。然而，各方都未提出双方可以接受的任何具体提案，以解决执行解决计划中的多重问题。当时，我的个人特使指出，他认为其他一些问题仍未解决，如实施全民投票的结果，释放战俘和西撒哈拉政治犯，以及执行全民投票运动行为守则可能出现的有关问题。

30. 我的个人特使还表示关切，由于双方之间很深的敌意，至今未能就这些问题进行谈判。他认为各方都无意放弃“赢者通吃”的心态，或愿意讨论任何这样的政治解决办法，即一方得到它所要的一部分，但不是全部，而让另一方也有所得。我的个人特使再次要求双方拿出具体提案弥合他们的分歧，而且再次一无所获之后，认为会晤无助取得进展，反而加深了双方的分歧。

31. 尽管如此，我的个人特使考虑到通过双方之间的直接对话，仍可达成政治解决，并邀请他们再次会晤争取达成一项政治解决办法。他当时对双方强调，如果同意讨论解决计划之外的政治解决办法，将不会损害他们的最后立场，因为按照磋商的规则，在一切问题达成一致之前，不会有任何协议。

32. 双方之间的第三次会晤，在我的个人特使主持下，于2000年9月28日在柏林举行。在讨论解决计划的地位时，双方重申了他们的立场，但都保证与联合国合作。我的个人特使向双方指出，自1997年以来他就听到同样的观点和合作的保证，因此怀疑这些说法的有效性。

33. 我的个人特使回顾，他曾问过双方是否对任何问题有新的立场。没有一方对任何问题拿出新的立场。因此，他觉得任何一方都没有前进的政治意愿。同时他重申有许多实现自决的途径。可以通过战争或革命实现；可以通过选举实现，但这要求善意；或通过协定实现，如双方对其他争端所做的那样。当我的个人特使问他们是否愿意尝试后一条道路而不放弃解决计划，双方重申了对该计划的承诺，虽然他们对具体的执行表达了基本的分歧和看法。

34. 我的个人特使然后建议，按照波利萨里奥阵线的希望，双方研究如何推进申诉程序，同时按照安全理事会2000年7月25日第1309(2000)号决议的要求，寻找双方接受的政治解决办法。摩洛哥代表团指出，申诉的问题已经谈了很多，无可再谈。摩洛哥认为所僵持的问题不是技术问题，而是原则问题。

35. 我的个人特使问双方，在不放弃解决计划的情况下，他们是否愿意采取以后的全民投票可能确认也可能不确认的一种政治解决办法。波利萨里奥阵线回答，不准备讨论解决计划以外的任何问题。摩洛哥代表团说，愿意在我的个人特使的协助下，与波利萨里奥阵线举行真诚和坦率的对话，考虑到摩洛哥的主权和领土完整，也考虑到该区域的特点，遵照摩洛哥希望在撒哈拉区域首先发展和实行的民主和分权的原则，制订一项持久和最后的解决办法。

36. 波利萨里奥阵线拒绝了摩洛哥的提案，重申只愿在解决计划的范围内进行合作和对话。

37. 在这些磋商之后，我的个人特使提出了我也同意的观点，即双方为寻求政治解决办法的进一步会晤可能不会成功，而且实际上可能取得反效果，除非作为西撒哈拉管理国的摩洛哥政府，准备提出或支持向领土所有居民和原居民，按照国际准则真正和实在地下放某些政府权力。

38. 2001年初,我的个人特使判定摩洛哥作为西撒哈拉的管理国准备支持一份关于西撒哈拉地位的框架协议草案(S/2001/613,附件一),该框架协议规定将权利下放给领土居民,最后的地位将在五年之后通过全民投票决定。我的个人特使一经确认摩洛哥政府愿意支持该框架协议草案,即将草案提交阿尔及利亚政府和波利萨里奥阵线,它们提供了对协定的意见(同上,附件二和四)。

39. 由于阿尔及利亚政府表示了强烈的保留意见,波利萨里奥阵线不愿意考虑该框架协议草案,安全理事会在其2001年6月29日第1359(2001)号决议中支持我的如下提议:邀请所有各方,在我的个人特使主持下,直接会晤或进行近距离间接会谈,讨论该框架协议并谈判它们希望作出的任何具体修改。安理会还鼓励各方讨论他们可能提出的任何其他政治解决办法,以达成彼此可以接受的协议。安理会申明,在继续上述讨论时,将审议波利萨里奥阵线为克服执行解决计划的障碍而提出的提议。

40. 正如在通过第1359(2001)号决议之后、我1月10日(S/2002/419)和2002年2月19日(S/2002/178)报告所述,我的个人特使于2001年8月在怀俄明州派恩代尔(美国)会晤了波利萨里奥阵线及阿尔及利亚政府和毛里塔尼亚政府高级代表。尽管摩洛哥政府通过我的个人特使向阿尔及利亚政府和波利萨里奥阵线表示了灵活的态度,但后两者均不愿对框架协议草案进行深入讨论。鉴于阿尔及利亚政府和波利萨里奥阵线的反应是拒绝接受框架协议草案(S/2002/41,附件一和二),我的个人特使认为,各方最终不大可能会自愿同意通过此种方式解决它们之间在西撒哈拉问题上的争端。他还认为,阿尔及利亚提出的取代该框架协定的提案,不比解决计划更有希望通过协商早日就西撒哈拉冲突达成持久的解决办法,我赞同这一观点。该提案,建议由联合国对西撒哈拉行使主权,以便执行看来与解决计划相同的规定。

41. 后来,2001年11月2日,我的个人特使与阿卜杜拉齐兹·布特弗利卡总统和阿尔及利亚政府高级官员在得克萨斯州休斯敦市(美国)的詹姆斯贝克研究所会晤。随后,于2002年1月24日和25日在摩洛哥与穆罕默德六世国王和摩洛哥政府高级官员会晤。

42. 如我2001年6月报告(S/2001/613)和2002年2月报告(S/2002/178)所指出,我的个人特使认为,根据对联合国过去11年,包括他参与该进程的6年,在试图实施该解决计划方面所作努力的评估来看,极不可能按照目前的形式执行解决计划,从而能通过协商早日达成西撒哈拉争端的持久解决办法。

43. 由于各方在能否谈判修改摩洛哥赞成的框架协议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,我在2002年2月的报告(S/2002/178)提出了四个备选办法,无需双方同意,安全理事会可在解决西撒哈拉冲突时审议。

44. 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将依然面对在过去 10 年中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；而且依然没有落实全民投票结果的机制。根据这项办法，将加强联合国西撒哈拉全民投票特派团（西撒特派团）的身份查验委员会，而且实际上，整个行动的规模将会扩大。

45. 第二个备选办法是，由我的个人特使负责修订框架协议草案，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，我的个人特使将不像过去对解决计划和框架协议草案所作的那样寻求各方的同意。经修订的框架协议将提交给安全理事会，然后，安理会将其送交各方，无需进行谈判。如果安理会同意这项办法，西撒特派团可以缩编。

46. 第三个备选办法是，安全理事会要求我的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，也将要求我的个人代表向双方出示一份领土划分的提案，并将它提交安理会。安理会将把这项提案送交双方，无需进行谈判。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。

47. 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，耗费约 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。

48. 安全理事会未能同意上述任何一个备选办法。安理会在其第 1429（2002）号决议中，表示继续坚决支持我和我的个人特使努力为这一长期争端寻求政治解决，请我的个人特使在进行努力时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相关经验的其他方面的意见的情况下，考虑我和我的个人特使可能提出的规定自决的任何方式。安理会还吁请各方及该地区各国与我和我的个人特使充分合作。

49. 根据上述要求，我的个人特使在一名宪法专家的协助下，起草了西撒哈拉人民自决和平计划（见附件二），在他今年 1 月 14 日至 17 日访问该地区期间，向双方及邻国提交并说明了这项计划。我的个人特使还在三月初将该计划提交安全理事会各成员。我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。该计划吸收了摩洛哥接受的框架协议草案的内容，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。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，为西撒哈拉善意居民提供一个决定未来的机会。与解决计划不同的是，和平计划不需要就实施过程中的每一步取得双方同意。双方以及邻国对该计划的反应见附件三。

五. 意见和建议

50. 经过我的个人特使多年堪称典范的努力，拟议和平计划所提供的，可能是西撒哈拉冲突的最佳政治解决办法，经过适当过渡时期，使西撒哈拉善意居民有机会决定自己的前途。这样做也能促进该区域的和平与稳定，为增进阿拉伯马格里布联盟国家之间的交流与合作开辟道路。把摩洛哥赞成的框架协定内容和波利萨里奥阵线赞成的解决计划结合起来，就是一种公平和均衡的做法，给予每一方一些（也许并非全部）想要的东西。因此，和平计划是个折衷方案。并且和平计划与《解决计划》不同，无需在执行的每个阶段必须得到双方同意。

51. 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。

52. 很难设想一种政治解决办法，按照安全理事会第 1429 (2002) 号决议规定自决，但排除独立成为几个投票问题之一的可能。鉴于以下情况，更难以设想：(a) 多年来摩洛哥对解决计划的明确承诺（其中独立是两个投票选择之一，另一个选择是同摩洛哥合并）；(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，而不是仅包括在身份查验委员会工作基础上拟订的选民名单中的人。

53. 对和平计划作一个修正，也许会缓和摩洛哥对全民投票选票的担心。这就是提供第三个投票选择，规定“按照和平计划第三条的规定继续划分权力”，换句话说，就是自我管理或自治。摩洛哥一段时间以来一直支持以自我管理或自治作为西撒哈拉冲突的解决办法。我的个人特使和我提议将这第三个投票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，并举行最后全民投票，使投票者能够选择剩下的两个问题。如果第三个投票问题自我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 岁以上的善意居民。

54. 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。然而，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问题，应该回顾，在我提出 2002 年 2 月报告(S/2002/178)之后，安全理事会会不会选择我的个人特使和我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，安理会不大可能决定根据第七章强制执行全民投票结果。

55. 双方在答复中对和平计划提出了一系列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。

56. 安全理事会不应排除这一可能性：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，我认为，这样的方式无助于取得进展。我的个人特使和我都认为，双方应该接受所提出的计划。在这方面应该回顾指出，我的个人特使在参与解决这个问题的 6 年期间内，曾于 4 年中分别在葡萄牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国、德国和美利坚合众国同冲突双方召开了 9 次会议，但结果通常令人沮丧。

57. 在用去了 11 年多的时间，并由各国分摊了将近 5 亿美元的捐款之后，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。

58. 除了我在 2002 年 2 月 19 日的报告(S/2002/178)中提出的 4 个备选办法之外，我的个人特使现根据安全理事会第 1429(2002)号决议制定出了第五个备选办法，即“西撒哈拉人民自决和平计划”。我建议安理会核可该和平计划。这项计划结合了框架协定草案的内容和解决计划的商定内容。计划是公正和平衡的，向西撒哈拉居民提供了一个机会，在一段过渡的自治期间之后决定自己的未来。当然，仍然可以考虑早先的 4 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作出一项选择，我建议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。

59. 我很不情愿地得出结论认为，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举措有可能遭受早先那些举措的同样命运。因此，我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。

60. 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参与这个政治进程。

61. 为了使安全理事会有足够的时间来考虑将做出的决定，我提议把西撒特派团的任务期限延长两个月，即延至 2003 年 7 月 31 日。

附件一

联合国西撒哈拉全民投票特派团：截至 2003 年 5 月 10 日各国派遣人数

	军事观察员	部队指挥官	部队	民警 ^a	共计
阿根廷	1				1
奥地利	2				2
孟加拉国	8				8
中国	19				19
克罗地亚	2				2
埃及	19				19
萨尔瓦多	5				5
法国	25				25
加纳	10		7	3	20
希腊	1				1
几内亚	5				5
洪都拉斯	12				12
匈牙利	7	1			8
爱尔兰	4				4
印度				3	3
意大利	5				5
约旦				5	5
肯尼亚	10				10
马来西亚	14				14
蒙古	3				3
尼日利亚	6			3	9
挪威				2	2
巴基斯坦	7			2	9
波兰	1				1
葡萄牙				4	4
大韩民国			20		20
俄罗斯联邦	26				26
塞内加尔				3	3
斯里兰卡	2				2
瑞典				1	1
乌拉圭	8				8
共计	202	1	27	26	256

^a 核准兵力为 81 人。

附件二

[原件：英文]

西撒哈拉人民实现自决和平计划

一. 宗旨

1. 本项西撒哈拉人民实现自决和平计划是摩洛哥王国与波利萨里奥阵线（均系当事方）之间达成的一项协定，相关参与者有阿尔及利亚人民民主共和国和毛里塔尼亚伊斯兰共和国（均系邻国）及联合国。本计划的宗旨是按安全理事会 2002 年 7 月 30 日第 1429（2002）号决议第 1 段的设想，达成西撒哈拉冲突的政治解决，从而实现自决。本计划于所有当事方、邻国和联合国签署本计划之日生效。西撒哈拉的最后地位将按本计划第二部分的规定举行全民投票决定。从本计划生效之日到最后地位问题全民投票结果落实为止的这段时期，西撒哈拉境内的政府权力将按本计划第三部分的规定行使。

二. 自决全民投票

2. 在本计划生效之日起 4 年后但不晚于 5 年，将举行全民投票，决定西撒哈拉的最后地位。全民投票所含选项或选票问题将包括：(a) 此前在《解决计划》中已商定的选项和选票问题；(b) 摩洛哥王国与西撒哈拉权力机构（按下文第 8 段 (a) 的定义）所商定的任何其他选项或选票问题。

3. 全民投票选项或选票问题如在全民投票中获得所投票数的 50% 以上，即被视为通过。如果所提选项或选票问题有两个以上，但无一在第一轮投票中得到多数支持，则举行第二轮投票。在此轮投票中，应将得票数最多的两个选项或投票问题提交投票者表决。

4. 全民投票将由联合国组织和举行，并由联合国核准的国际观察员监督。

5. 有资格在全民投票中投票的人为符合以下条件的满 18 岁者：(a) 联合国西撒哈拉全民投票特派团（西撒特派团）身份查验委员会确认有资格投票者，即 1999 年 12 月 30 日暂定投票者名单所列者（不考虑任何申诉或其他反对意见；或 (b) 联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）开列的截至 2000 年 10 月 31 日回返者名单中所列者；或 (c) 1999 年 12 月 30 日以来一直不间断地在西撒哈拉居住者。应由联合国决定哪些人有资格投票，而且联合国的决定是最终决定，不可申诉。

6. 1999 年 12 月 30 日暂定投票者名单或难民专员办事处所列截至 2000 年 10 月 31 日回返者名单均未列名的任何人，只有在经过至少 3 位有信誉者和（或）有确切文件证明 1999 年 12 月 30 日以来一直不间断地居住在西撒哈拉，方可增

列入有资格投票者名单。联合国将：(a) 决定所有此类证词和其他证据的可信度和合法性；(b) 根据此证词和其他证据决定何人有资格（及何人无资格）被增列入本段所述有资格投票者的名单。

7. 所有当事方和邻国均同意接受并尊重全民投票结果。

三. 西撒哈拉权力机构

8. 自本计划生效之日起至根据最后地位全民投票结果建立的新政府就职这段期间的西撒哈拉政府权力机构将由本计划、尤其是本段规定：

(a) 西撒哈拉居民通过本计划所设行政、立法和司法机构（在此有时称为西撒哈拉权力机构）应负责并拥有专属权限处理地方施政、领土预算、税务、经济发展、内部安全、执法、社会福利、文化事务、教育、商业、交通、农业、采矿、渔业、工业、环境、住房和城市发展、水电、公路和其他基础设施。

(b) 摩洛哥应负责并拥有专属权限处理外交关系（包括国际协定和公约）；国家安全和对外防御（包括确定海、陆、空边界及采用一切适当手段保护这些边界）；涉及武器或爆炸物生产、销售、所有权或使用的所有事项（西撒哈拉权力机构执法部门获准使用的武器除外）；维护领土完整以防领土内外的分裂企图，但维护领土完整权的权力不得视同授权采取任何行动，防止、制止或压制和平的公开辩论、讨论或宣传活动，尤其是在任何选举或全民投票期间。此外，西撒哈拉将采用与摩洛哥相同的国旗、货币、海关及邮政和电信体制。摩洛哥可任命代表，在西撒哈拉履行本分段 B 所述的所有职能。

9. 摩洛哥在行使西撒哈拉的外交关系权力时，应就直接影响到后者利益的事项与西撒哈拉权力机构协商。摩洛哥可批准权力机构的代表担任摩洛哥外交代表团的成员，参加关于直接涉及西撒哈拉利益的经济问题和其他问题国际会议。

10. 西撒哈拉权力机构的行政权力将由一名行政长官行使，该行政长官由西撒哈拉人民按本计划第 15 至 17 段的规定选举产生。行政长官可酌情任命行政官，行使本计划规定由权力机构行使的权力。

11. 西撒哈拉权力机构的立法权力将由一个立法议会行使，该立法议会由西撒哈拉人民按本计划第 15 至 17 段的规定选举产生。立法议会负责颁布在西撒哈拉适用的所有法律，但任何与本计划第 8 段 B 规定由摩洛哥行使的权力有关的法律除外。

12. 西撒哈拉的司法权力将由西撒哈拉最高法院及西撒哈拉权力机构可能设立的其他下级法院负责行使。最高法院和下级法院的法官由行政长官任命，并经立法议会同意。最高法院 (a) 有权裁定西撒哈拉的任何法律是否符合本计划（但任何与上文第 8(b) 段规定由摩洛哥行使的权力有关的法律除外，这些法律由摩洛哥最高法院管辖）；(b) 是解释西撒哈拉法律的最终权威。最高法院有权宣布西

撒哈拉的任何有悖本计划或超越本计划所规定权力机构权限的法律、条例或其他法令无效。

13. 西撒哈拉权力机构的一切法律、条例和法令都应符合国际公认的人权标准（包括摩洛哥加入的任何条约所规定的人权标准）。在任何情况下都不应以低于摩洛哥宪法和法律所规定的标准来保护西撒哈拉境内的人权。

14. 西撒哈拉现行的所有法律和条例均应继续有效，直至西撒哈拉权力机构的立法议会和行政长官采取行动予以修订或废止，但任何与上文第 8(b)段规定由摩洛哥行使的权力有关的法律除外。

15. 应在本计划生效之日起一年内选举西撒哈拉权力机构的立法议会和行政长官。选民将（在一次选举中）分别投票选出行政长官和立法会议员，当选者的任期为四年或直至西撒哈拉政府权力因最后地位全民投票的结果而改变。本计划要求的任何和所有选举和全民投票、包括选举和全民投票的组织和进行所涉的一切事项的唯一专属权力归联合国所有。

16. 有资格在西撒哈拉权力机构立法议会和行政长官的选举中投票的人须符合以下条件：年满 18 岁，且其名字列在 1999 年 12 月 30 日暂定投票者名单上（不考虑任何申诉或其他反对意见；或列在难民专员办事处所列截至 2000 年 10 月 31 日回返者名单上。应由联合国决定哪些人有资格投票，而且联合国的决定是最终决定，不可申诉。

四. 其他事项

17. 应以符合国际人权标准的方式并按照摩洛哥与波利萨里奥于 1997 年商定的《行为守则》（休斯顿协定）所载各项原则，为本计划所述的选举和全民投票开展宣传活动，但活动地点可不受本计划约束。尤其是，各当事方同意不妨碍有关人员为支持或反对任何候选人或最后地位全民投票所载任何选项或选票问题而和平地开展宣传活动的的能力。

18. 摩洛哥或西撒哈拉权力机构均不可单方面改变或废除西撒哈拉的地位，除颁布必要法律以落实最后地位全民投票结果之外。未经摩洛哥王国以及西撒哈拉行政长官和立法议会同意，不得更改本计划。

19. 本计划生效之日后应立即释放所有政治犯和战俘，而且每一当事方在此方面的义务不取决于另一当事方的表现。各当事方同意继续与相关国际机构全面合作，直至完成遣返工作。

20. 在本计划生效之日起 90 天内，摩洛哥和波利萨里奥阵线的武装部队将在所有各个方面严格按照 1997 年《休斯顿协定》的规定进行削减、限制、限定并在其后加以维持。本规定不妨碍摩洛哥根据上文第 8 (b) 段所规定的对外防御职责或

为了在西撒哈拉设置执法人员并使他们在西撒哈拉权力机构管辖下正常运作而在纯粹防御阵地上部署摩洛哥武装部队。

21. 联合国将协助各当事方、尤其是西撒哈拉权力机构履行本计划规定的职责。安全理事会承诺更改西撒特派团的名称和任务规定，以便其协助本计划的执行，尤其是在本计划生效后到举行西撒哈拉权力机构行政长官和立法议会选举这段期间。

22 秘书长将进行斡旋，协助各当事方执行本计划。各当事方同意秘书长享有本计划的解释权，并且，如果对本计划的含义有任何歧见，秘书长的解释将对各当事方具有约束力。

23. 各当事方、邻国及联合国签署本文件即意味着同意本计划的各项规定。本计划将于所有各方全部签署本文件之日起生效。

摩洛哥王国

签名者_____

职务_____

日期_____

波利萨里奥阵线

签名者_____

职务_____

日期_____

阿尔及利亚民主共和国

签名者_____

职务_____

日期_____

毛里塔尼亚伊斯兰共和国

签名者_____

职务_____

日期_____

联合国

签名者_____

职务_____

日期_____

附件三

当事方和邻近国家对西撒哈拉人民实现自决和平计划的答复

2003年3月10日摩洛哥常驻联合国代表团给关于西撒哈拉问题的秘书长个人特使的普通照会

[原文：英文和法文]

继2003年1月14日的会晤之后，奉我国政府指示，谨向你附上一份文件的英文和法文本，内载摩洛哥王国对你在上述会晤期间向国王陛下提出的关于西撒哈拉问题的政治解决的新提议的内容的意见。

谨代表我国政府，对你不懈和真诚地致力协助所有当事方实现相互可以接受的对这一争端的解决办法，表示敬意。

摩洛哥王国关于詹姆斯·贝克题为“西撒哈拉人民实现自决和平计划”的新提案的意见

[原件：英文和法文]

2003年1月14日，穆罕默德四世陛下接见了联合国秘书长的个人特使詹姆斯·贝克先生，贝克先生向他提交了题为“西撒哈拉人民实现自决和平计划”的文件。贝克先生指出，他是依照联合国安全理事会2002年7月30日第1429号决议赋予他的使命采取这项行动的。

安理会该项决议第1段表示，“继续坚决支持秘书长及其个人特使努力为这一长期争端寻求政治解决，请个人特使在进行努力时考虑到各方表达的关切，并表示愿意在酌情征求具有相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”。

贝克先生表示希望摩洛哥王国研究这份文件，并就文件的内容向他提出意见，以便他充分完成安全理事会赋予的使命。

摩洛哥王国本着建设性的精神深入研究了所提供的文件。因此，摩洛哥王国发表意见如下：

首先，必须回顾指出，摩洛哥坚持不懈地努力在国际法的框架内寻求和平解决有关西撒哈拉的争端。因此，与西撒特派团开展了良好合作，并向特派团提供了在最佳条件下履行责任的所有设施和便利。1991年9月6日停火生效以来，在该地区维持了和平，居民正常地开展日常生活。摩洛哥认识到西撒特派团在马格里布地区积极努力维持和平的价值。

但是，多年来，事实证明和平计划的另一方面——即原先所设想的全民投票提案——是不可行的，它已经失效。早在2000年5月14日伦敦会议上，秘书长的个人特使就要求双方“考虑如何早日、持久和以双方议定的办法解决争端的其他途径”（2000年5月22日S/2000/461号报告，第28段）。他还强调双方必须“摆脱‘胜者为王败则寇’这种思维方式”，并且“讨论任何其他政治解决办法，使每一方都能获得其希望获得的部分利益，但非全部利益，而且允许对方也这样做”（2003年2月19日S/2002/178号报告，第30段）。

安全理事会呼吁双方继续开展直接谈判，还要求他们“设法就双方对西撒哈拉的争端商定彼此可以接受的政治解决办法”（2000年7月26日第1309号决议）。

2000年9月28日至29日双方在柏林召开的后一次会议期间，摩洛哥王国对个人特使的要求和安全理事会的建议作出了积极回应，同意致力于寻求一种政治解决办法。

同时，摩洛哥代表团为了明确起见，坚持要具体说明下列承诺的程度，即决心谋求“持久和明确的解决办法，这种办法应考虑到摩洛哥的主权、领土完整以及本区域的特点，并且符合摩洛哥想制订并实施、首先是在撒哈拉区域实施的民主原则和权力下放原则”（2000年10月25日S/2000/1029号报告，第15段）。

摩洛哥庄严重申，愿意与安全理事会、秘书长及其个人特使合作，争取逐步实现政治解决。当然，这需要一种妥协的解决办法，不同于《解决计划》中规定的原先做法，原先的做法将公民投票作为合并或独立的唯一选择，这样最终就会有一王一寇。

安理会要求个人特使提出一种实现自决的政治解决办法，但是，国际惯例明确表明，由当事方之间开展谈判，就一个领土的地位开展民主协商，是人民实现自决的有效途径。这种惯例的依据是大会1960年12月15日第1541(XV)号决议、大会1970年10月24日第2625(XXV)号决议所附《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言的》，其中指出，“一个民族自由决定”实现独立、结合或合并以及“采取任何其他政治地位，均属该民族实施自决权之方式”。

实际上，自从1920年国际联盟主持处理阿兰岛案件（国际法学家委员会给国际联盟理事会的报告，1920年9月5日，正式公报，补编第3号[1920年]，286）以来，解决世界各地许多争端的办法是在现有国家结构内给予自治地位。谈判依然是当事方将这种自治适应其目的和区域特点的特有方式。实现这种自治将完全符合摩洛哥整个国家民主和分权的性质。此外，这也是尊重《摩洛哥宪法》所确认以及摩洛哥王国的国际承诺所维护的基本人权的最好保证。

因此，根据2001年6月个人特使提出的“西撒哈拉地位框架协定”的最后条款，将提交这份协定，通过公民投票，由民众批准（2001年6月20日S/2001/613号报告，附件一）。

摩洛哥坚决支持政治解决这一冲突，因此接受将这项协定作为谈判的基础。但是，应该回顾指出，即使在提出框架协定之前，个人特使就表示认为，“已经取得的实质性进展是，确定作为西撒哈拉管理国的摩洛哥政府是否准备向领土的所有居民和前居民提供或支持某种的权力移交，而这种移交是真正、实质性和符合国际准则的”（2001年4月24日S/2001/398号报告，第19段）。

安理会正是本着这一精神，考虑到这一框架协定，因为该协定“将规定实质性的权力下放，并不排除自决，事实上将为自决作准备”（2001年6月29日第1359号决议）。

从一开始，寻求一种政治解决办法、即所谓“第三条道路”的依据就是摩洛哥王国将严格列举的法定权力移交给权力分散的机构，从而便于这种机构管理自己的当地事务。

摩洛哥王国赞赏个人特使坚持不懈地积极努力，争取安全理事会“协助各方实现公正、持久和彼此接受的政治解决，以造福马格里布区域”（2002年7月30日第1429号决议）的决心得以实现。

但是，为了确保这些努力取得成功，应该避免这种政治解决办法（亦即“第三条道路”）与《解决计划》之间产生任何混淆。

在2002年7月30日通过第1492号决议之前，摩洛哥与安全理事会成员讨论时已经明确阐述了关于这一事项的立场。实际上，在提出一项修正案，要求从《框架协议》和《解决计划》中制定出政治解决办法时，摩洛哥就致函安全理事会主席，指出，“这个办法建议将两个互不相容的备选办法混合起来，注定是要失败的”（2002年7月25日的信，S/2002/832）。安理会通过2002年7月30日第1429号决议最后案文时，没有采纳这一修正案。

摩洛哥坚决支持个人特使的努力，但是依然坚持重新建立政治解决的初步构架：用一种切实可行的替代办法取代《解决计划》提出的备选办法。

只有在正确和明确理解政治解决办法的基础上（联合国的工作中正在产生这种理解），才能确保顺利解决关于撒哈拉的争端。

鉴于这些理由，只要没有就政治解决的确切性质以及执行的适当程序达成协议，现在着手详细分析个人特使的建议还为时过早。但是，我们认为有必要这样做，以便进一步推动达成一项协议政治解决办法。

鉴于对全球谈判的这些考虑，我们现在按顺序审议拟议文件中的规定。

1. “西撒哈拉人民实现自决和平计划”的文件题目，仅涉及第1429号决议中规定的任务的一个要素，而忽视谋求使自决权在目前情况下有意义的政治解决。由于上述原因，“和平计划”的用语似乎不合适。

根据该文件，摩洛哥、波利萨里奥阵线、阿尔及利亚、毛里塔尼亚和联合国的签署是其生效的充分和必要条件。尽管如此，鉴于本协定的性质、范围和影响，最好规定在缔约方履行了各自法律制度规定的所有程序后生效。

摩洛哥王国本身有义务遵守其《宪法》第31条。该条规定，“可能影响《宪法》规定的条约，应根据法定宪法修改程序批准”。拟议文件显然是这种情况，它涉及到我国南方各省地位的重大改变。

还应指出，拟议计划将阿尔及利亚描述为邻国，虽然秘书长2001年6月20日的报告（S/2001/613）和所附《框架协议》将其称为争端当事方。

2. 如果这个计划的目的是要实现“规定自治的政治解决”，那么令人吃惊的是发现自决的公民投票得到优先考虑，本来合理的作法是首先阐明基本的政治解决。

3. 该计划一开始便说，全民投票所涉选项将是《解决计划》中规定的选择，各当事方可以自由增加其他选项。

人们可能不知道多年来拟订复杂的政治解决办法有何意义，到头来（近四五年）才发现自己回到了导致目前僵局的《解决计划》状况。这种办法的危险显而易见。的确，政治解决的目的是在两种截然不同的选择不久将发生对抗，可能从开头就不利于设立拟议地方权力机构的时候，促进和解与调解。

如果像我们所重申的那样，政治解决包括向地方权力机构下放很大权力，就至少应该由伙伴（地方和中央当局）适时决定人民民主协商的细节。

事实上，一旦各当事方就这种政治解决达成协议，就应立即将协定提交该领土人民供批准或驳回。这种批准将导致在所有适当的国际保障下直接落实领土地位，而不可能发生的驳回情况意味着返回谈判桌。

4. 公民投票预计将由联合国举办，由该组织认可的国际观察员监测。正如摩洛哥一贯同意的，它准备与联合国密切合作，使政治解决获得成功。但是，应当更明确地规定世界组织干预的条件，包括其与摩洛哥王国建立的关系。

5. 根据该文件，有资格参加全民投票的人将有三类：

a. 被西撒特派团确认并列入 1999 年 12 月 30 日暂定投票者名单的人，不考虑任何申诉或有必要为现已达到标准但 1999 年 12 月未满 18 岁的人更新名单。

b. 难民专员办事处拟订的截至 2000 年 10 月 31 日遣返名单上所列的人。摩洛哥王国要指出，它难以就尚未收到难民专员办事处正式通知的名单内容发表任何意见。

据非官方消息来源说，这个名单是根据西撒特派团已查验身份者（1999 年暂定名单）关于其亲属的证词拟订的。如果是这样，那么在难民专员办事处未进行适当人口普查的情况下，该名单在确认选民方面不具有充分的法律价值。摩洛哥王国多年来不断要求进行人口普查。另外，该制度若要为廷杜夫难民营中已查验身份者的子女提供订正的西撒特派团身份查验名单，便是对在撒哈拉的已查验身份者的歧视。

c. 1999 年 12 月 30 日以来持续在西撒哈拉居住者。这条规定是要涵盖 1999 年 12 月 30 日在撒哈拉居住、自那时起继续这样做的人。摩洛哥认为，所有居民都有权参加拟议的协商是公平合理的，符合民主做法。但是把居民名单定于 1999 年 12 月 30 日可能有武断之嫌。

最后，该计划提议选民名单将由联合国最终、不可上诉地决定。虽然王国对世界组织有信心，但的确要提醒，管理选民身分查验的条件必须予以清楚规定，并得到所有可能的公正保障的保护。

6. 虽然文件没有规定对难民专员办事处遣返名单的正当性进行任何核查, 该名单好象拟订得很粗糙, 它规定只有经过至少 3 位有信誉者和(或)有确切文件证明的 1999 年 12 月 30 日以来的居民, 方可投票。联合国将在最后确定选民名单时决定此类证据的可信度和合法性。

摩洛哥虽然重申对世界组织完全信任, 但仍不清楚该组织打算如何就与南方各省居民地位有关的正式文件的效力作出明确决定。

7. 只要实现了使人民能够就共同商定的自治地位作出决定的民主协商条件, 摩洛哥将依照其传统和信念充分尊重全民投票结果。

8. 计划的规定旨在涵盖从计划生效之日至根据全民投票结果建立新“政府”的西撒哈拉所有政府权力。

从纯技术的角度看, 不知这种做法是否会造成法律真空, 或空白, 因为地方权力机构的选举必须在计划生效之日后的一年内完成。从计划生效之日至议会和行政机构选举的领土行政管理和负责此事的极为复杂的机构怎么办?

再说, 由于这些新机构的选举不能在法律真空中进行, 因此将需要一段过渡时期, 以确保从一种制度顺利过渡到另一种制度, 并避免对人们日常生活很重要的公共服务运作发生任何中断。

该文件总的来说遵循《框架协定》提议的王国中央当局和西撒哈拉地方权力机构之间的权力分配。不过, 有些提出的例外情况会造成困难。特别是在禁止分裂活动方面, 文件提议选举期间的言论和声明作为例外。这意味着摩洛哥在一开始选举该领土议会和行政机构时就面对支持分裂的宣传运动, 而不能禁止可能危及国家安全的活动和维持治安。必须谨慎界定关于地方权力机构执法时使用武器的其他例外情况, 以避免危及国家安全的任何滥用。

9. 根据文件的规定, 摩洛哥王国在行使“西撒哈拉的外交关系”权力时, 将就直接影响到该领土的所有事项, 与西撒哈拉权力机构协商。文件还提议, 王国可批准地方权力机构的代表参加外交代表团出席关于直接涉及西撒哈拉利益的经济问题和其他问题国际会议。的确, 地方权力机构的代表可以参加这种代表团, 还可以设想在我国外交关系的某一方面直接涉及该地方权力机构时与之协商。尽管如此, 王国保留对这些外交关系的专属职责, 因此文件中“西撒哈拉外交关系”的用词好象不恰当。

10. 虽然《框架协定》规定设立一个集体行政机构, 但拟议文件将行政权力赋予一个由人民直接选出的人。这可能使此人与议会的关系发生一些问题, 后者中的多数可以持有不同的政治观点。

正是为了避免这种冲突、瘫痪局面, 代议制规定行政机构由议会的多数产生。

11. “立法”议会的成员人数和选举制度均未说明，将负责颁发适用于西撒哈拉的所有法律，但不包括根据计划第 8B 段王国才有权颁发的法律。因此，文件选择有利于地方当局的辅助原则（所有不归属王国的权力都将由地方当局行使）。

这样一来，文件推翻了联合国寻求政治解决所根据的整个逻辑，即如上文指出的，当由王国将某些权力下放给地方当局。因此，政治解决依据的假设是所有不交给地方当局的权力仍属中央机关的职权范围。显然，辅助原则必须从摩洛哥王国这一放权实体出发，由后者保留它未交给地方受权当局的所有权力。

在这方面还应指出，文件没有说明行政当局首脑和该领土“立法”议会之间的关系，无论是就其权力还是责任而言。遗憾的是，这一缺陷使人无从了解地方当局运作的确切方式。

12. 文件将司法权力放在先进的联邦模式中。这在有联邦传统的国家中自然有其好处，但是却很难在一个有着统一而集中的司法制度的国家摩洛哥运用。

文件规定了西撒哈拉的最高法院和下级法院，法官由行政长官任命，经议会同意。

但是，摩洛哥的法律体制处于唯一的最高法院的等级控制之下，最高法院是审查其他法院统一执法的最高一级。

此外，执法借用国王陛下的名义，他是《摩洛哥刑法》第 19 条规定的公民权利和自由的保护人。他与司法行政官高级理事会协商而任命法官，该理事会是确保法官独立的宪法保证人。

因此，地方当局设有最高法院很难与摩洛哥的司法制度相容。

再者，文件提议赋予该最高法院以管辖权，判断任何“西撒哈拉法律”是否与计划相容。

鉴于该法院的法官将由该领土的行政和立法权力机构指定，人们也许要问该法院在实际制裁地方当局的任何越权企图的时候，将有多大程度的独立性。

尽管王国的最高法院对中央机关的权力发挥着同样的作用，但这只不过涉及君主特权，在那方面并无许多立法活动。在现实中，解决有关权利分享冲突的权限仍应交给国家的最高法院，让其作为统一阐述和应用摩洛哥法律的保证人。此外，文件中提议的制度忽视了共同拥有的权力（例如税收、财政、安全和使用武器）问题，对此人们很难设想可有两个法院对裁决这些问题拥有管辖权。

总而言之，很难想象把这种差异引进王国的司法行政之中。

13. 按照拟议的文件，地方当局的一切法律、条例和法令都应符合国际公认的人权标准，包括王国加入的条约所规定的标准。该计划还说，西撒哈拉的人权保护不应该低于《宪法》和摩洛哥法律规定的标准。

人们无法不为文件包括这种预防措施感到高兴，但要防止地方当局在基本人权领域中的任何弊端，较为可取的是纳入保障措施并赋予王国司法制度充分的权力，确保尊重这些权利。

14. 在地方当局未对国家现行法律和条例采取行动之前，规定这些法律和条例继续有效是完全合理的，除保留给王国的权力之外。但是，必须再次指出，诚如上文所解释的，这种做法将文件置于有利地方当局的辅助逻辑之中，既不符合联合国政治解决的做法，也不符合王国宪法的根本原则。

15. 选举议会和行政长官必须在本计划生效之日起一年内进行，这引起了已经讨论过的一个问题，即管理过渡阶段和建立新机构的问题。

此外，提议让联合国掌有举行选举和全民投票的唯一专属权力。但是，联合国要履行这一责任，必须依靠王国的机构。

16. 选举地方当局行政长官和议会的任务将交给有限的一批投票人：即那些名字列在 1999 年 12 月 30 日暂定投票者名单上的人或列在难民专员办事处所列截至 2000 年 10 月 31 日回返者名单上的人（需考虑先前对后一份名单提出的问题）。无论如何，民众中的少数人于是将选举治理多数人的地方当局。这将造成一种反民主的情况，违背文件要求充分尊重的那些基本人权。这将产生严重的问题，也许甚至导致民众中两部分人的冲突：那些选举了行政和立法机构的人和那些被排除在选举进程之外的人。

此外，不能忽视部落结构和由此而来的该地民众的团结。因此，很难设想，选择的选举制度竟造成其他部落控制另一个部落、排除其中的某个部落甚或排除部落中一部分人的结果。

17. 文件规定应以符合国际人权标准的方式进行选举活动，从而使文件回应了《摩洛哥宪法》的要求。但是，更为可取的是建立司法保障，特别是规定诉诸对选举冲突有管辖权的摩洛哥法院。

18. 文件规定，不可单方面改变该领土的地位。然而，很难搞懂所提议的改变该地位的程序：要求由摩洛哥国王、行政长官和立法议会签署一项协定，因这使一国之君与地方机构处于同等的地位。

19. 文件呼吁在计划生效后立即释放所有的战俘和政治犯。这一规定违反国际人道主义法，后者要求在停火后立即释放战犯（即 1991 年以来）。此外，安全理事会在 2002 年 7 月 30 日第 1429 号决议第 5 段中呼吁波利萨里奥阵线不再拖延地释放所有余留的战俘。

国际人道主义法和联合国惯例要求将争端或冲突的人道主义方面与其政治解决分离开来。

由于这种种原因，文件应只简单地回顾必需始终认真尊重人道主义法的强制规范。

20. 文件规定所有部队在文件生效后 90 天内驻扎营地，只有为确保该领土对外防御所必需部署的摩洛哥武装部队除外。我们想知道将这种驻扎与地方当局的建设与运作联系在一起，以便能保证维持过渡期间的秩序与安全，是否更为不恰当。

21. 摩洛哥准备在时机成熟时与联合国合作，实施将要商定的政治解决方案。

22. 王国认为联合国秘书长作出的斡旋提议很值得欢迎，以协助各方实施这一计划。但是，文件指出，秘书长也将具有解释计划的约束性权威，一锤定音而不得上诉。这后一项规定造成原则上和技术上的困难。的确，秘书长将作为协定的一方并参与其实施，而同时又要其解释条约，这便将他置于既充当判官又充当事方这一微妙而不可行的地位。

还应该指出，解释责任已经交给地方和中央的最高法院，它们负责审查计划拟议的权力分享方面的法律；这似乎与秘书长对此事承担的职责相矛盾。

总之，摩洛哥王国热忱感谢秘书长及其个人特使为协助各方实现政治解决所作的值得赞赏的努力，并要感谢他们为使马格里布地区的国家关系更为密切所作的全部努力，从而增进它们的稳定并推进团结。

王国再次承诺将进行对话和谈判，以此作为寻找和平而持久地解决撒哈拉争议的途径，使解决方案充分尊重马格里布地区国家的领土完整并符合国际法制。

2003年3月8日波利萨里奥阵线秘书长给联合国秘书长的信

[原文：法文]

我荣幸地于2003年1月6日接待了你的个人特使，詹姆斯·贝克三世先生，他转交我一份题为“西撒哈拉人民实现自决和平计划”的解决建议，目的是制止撒哈拉人民同摩洛哥王国对峙了27年以上的非殖民化冲突。

波利萨里奥阵线感谢联合国、联合国秘书长和他的个人特使，并仔细地审议了建议。我们委托撒哈拉驻联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)协调员穆汉默德·哈达德先生向你转交我们对建议的答复。

谨请你方便的时候将答复的全部内容提请安全理事会成员注意。

谨向你保证，我们决心继续同你和你的个人特使合作，使你的持续不断的努力，能最后公正解决西撒哈拉冲突。

波利萨里奥阵线秘书长

穆汉默德·阿卜杜拉齐兹(签名)

2003年1月16日，波利萨里奥阵线高兴地接待了联合国秘书长个人特使，詹姆斯·贝克三世先生，他向阵线提交了题为“西撒哈拉人民实现自决和平计划”的解决建议，其中要求西撒哈拉冲突双方都给予答复。本文件载有波利萨里奥阵线对建议的反应。

波利萨里奥阵线首先要感谢联合国秘书长个人特使耐心地、顽强地将个人的声誉和才干贡献给争取以解决非殖民化唯一合法公正的途径，最后公正解决西撒哈拉痛苦的长期冲突，即西撒哈拉人民通过联合国组织和监测的、适当的、自由和公正的全民投票，行使专属自决权利。

波利萨里奥阵线还要称赞詹姆斯·贝克三世先生，1997年由于他的工作和努力，得以在里斯本、伦敦和休斯顿同冲突双方进行谈判的框架内，解决了执行《联合国计划》的一切悬而未决的问题。休斯顿协议归纳了制定的所有最后措施，并且摩洛哥王国和波利萨里奥阵线都无条件接受。秘书长1997年11月13日确定并向安全理事会提交了详尽的执行计划，预期于1998年12月7日举行全民投票，安全理事会的权威再次对这项计划做出庄严确认。

对个人特使表示的感谢和上面的复述清楚表明了解决西撒哈拉冲突道路上产生的障碍。同时也表明摩洛哥王国应负的责任和两面性。这一切揭露了西撒哈拉占领国一贯无诚意的面目，非洲统一组织(非统组织)还有联合国不断遭遇到这种行为，损害国际法和自身的信誉。

非统组织和联合国还可以作证，波利萨里奥阵线代表先烈、流亡者和在自己的被占领的国家内遭受难以言说的苦难的撒哈拉人和正义事业，几十年来连续不断让步，目的是保证撒哈拉人民行使自决的基本权利。第一个让步是接受并诚意遵守于1991年9月6日生效的停火。尽管停止战斗是《解决计划》的组成部分，摩洛哥不断妨碍，甚至对此提出挑战。结果如何？摩洛哥自己做出了回答：摩洛哥于1975年侵略西撒哈拉，对手无寸铁的民众空前残酷和野蛮；并且顽固、非法和扩张地决心使它占领西撒哈拉的既成事实获得承认。

这不是一个论战问题，而是摩洛哥王国采取的立场问题，它必须对此负责。正是摩洛哥宣称“国际社会终于承认了它对撒哈拉的权利”。正是摩洛哥坚持“全民投票无效”。总之，正是摩洛哥声称，不接受任何“不尊重其领土完整和国家主权的”解决非殖民化冲突的办法。

波利萨里奥阵线回顾这一切并不是要放肆地进行叙述，并且可能被认对提交它的以和平为目的的建议作了不当的答复。它只不过是参照背景来看建议：即摩洛哥非法占领，对于这一问题，它除了说完就收回，不断制造障碍和复杂情况之外，从未做过保证。

波利萨里奥阵线清楚看到，从 1999 年 11 月起，联合国一直试图针对摩洛哥的两面性，一方面确认《解决计划》仍然有效，又承认执行时仍有困难，同时寻找“政治解决办法”，其最后一步仍是进行关于自决的全民投票。

撒哈拉人民以及代表他们发言的波利萨里奥阵线认为，他们有权指望联合国提供必要和充分的条件和保证，以便确保保卫西撒哈拉人民的自决权利战胜摩洛哥新的无诚意面目；并且确保撒哈拉人民返回其领土行使自决权利，不会是集合在一起，通过自己的参与，将自己的国家并入占领国，或更加糟糕地再受镇压、屠杀和窒息。

考虑到这一切因素，波利萨里奥仔细审议了詹姆斯·贝克三世先生根据安全理事会 2002 年 6 月 30 日第 1429(2002) 决议提出的建议。

波利萨里奥阵线在仔细审议的过程中，注意到个人特使努力考虑到“各方表示的关切”。但是阵线分析建议时也考虑到摩洛哥王国的无诚意面目和以前在正式接受了计划和协议后在道路上设置的障碍。

据此，波利萨里奥阵线谨对詹姆斯·贝克三世先生题为“西撒哈拉人民实现自决和平计划”提出下列意见和评论。

1. 计划规定(第 15 段)：“应在本计划生效之日起一年内选举西撒权力机构(西撒哈拉权力机构)的立法会议和行政长官”。但是除了简单提到战俘、双方军队和难民问题(第 19、20 和 21 段)之外，一年内这一概念为庄严、有分量的沉默所笼罩。

还需要回顾这一阶段中理应照看撒哈拉难民返回领土吗？还需要回顾联合国理应行使选举西撒权力机构的专属权利吗？最后，还需要回顾经休斯顿协议补充、并由秘书长于 1997 年 11 月 13 日改为详尽措施的《解决计划》中，明确而准确地规定的过渡时期进行治理的一套规定吗？

因此，通过对于选举西撒权力机构前一年保持庄严沉默，存在着一种危险，即建议很可能同其作者的意图相反，为撒哈拉难民返回他们被非法占领的国家设下真正的陷阱。

没有联合国通过在被占领领土上行使其权力的充足保障和保护，过去的许多经验(如卢旺达和帝汶)事先就证实上述一年时间将是大规模镇压撒哈拉人的机会，并是联合国声誉上的污点。此外，尽管从 1991 年开始西萨特派团进驻，被占领的那片领土上的撒哈拉人不断遭受摩洛哥的镇压，又进一步证明了未来的严重危险。

2. 关于释放政治犯和战俘(第 19 段)，建议没有提出万一一方回避义务应负的责任问题。我们都知道，摩洛哥顽固拒绝向红十字国际委员会提供任何有关狱中

撒哈拉人命运的资料。这是否意味着联合国打算此后忘掉这批被拘押者和犯人，免除占领者这方面的严重责任？

3. 至于遣返难民(第 19 段)，建议局限于规定：“各当事方同意继续与相关国际机构全面合作，直至完成遣返工作”。可是联合国保证承担全民投票的全部责任，就保证承担保护难民的安全和协助难民的主要责任。这是在《解决计划》中正式协议和具体规定并经双方同意的。在秘书长提交安全理事会的详细计划(载于 S/1997/882 号文件)第 22 至第 28 段中有相关规定。放弃、甚至无视这些规定，意味着难民在没有保护的情况下一旦被遣返，在定居过程中没有西撒特派团的安全保障保护，没有预期的联合国难民事务高级专员的援助，必将面临极大的危险。

4. 至于适用于双方军队的规定(第 20 段)，建议中规定就是经《休斯顿协议》补充的《解决计划》预见的削减、限制和限定措施。这引出了一些重大问题，包括：

(a) 这是否意味着根据《解决计划》，摩洛哥的 65 000 军队将受到限制，并受西萨特派团监测(在全民投票前 6 个月中)，而且打算其后再在西撒哈拉驻扎四年以上？逻辑和公平性将要求 65 000 军队几乎全部撤出西撒哈拉，以便消除一大威胁；

(b) 这是否意味着联合国打算在将近四年的时间内，至少在西撒哈拉维持其西萨特派团的全部军队(近 2 000 人)，以便保证遵守限制并监测在《解决计划》中已经协议的并且双方已经同意的规定的执行情况？

事实上，建议规定(第 8 段)西撒特派团在行使“政府权力”时的权力，其本身的逻辑必定导致西撒权力机构一旦成立，就实际上撤出尚留在西撒哈拉的全部摩洛哥军队。

5. 至于西撒特派团，计划第 21 段规定更改其名称和任务规定，“以便其协助本计划的执行，尤其是在本计划生效后到举行西撒哈拉权力机构选举这段期间”。这一说明引起相当大的忧虑，因为似乎表明在四年期间，联合国放弃其在领土的责任，从而为西撒哈拉同摩洛哥占领者之间潜在的毁灭性的对抗创造了条件。

这里值得回顾一下，联合国根据其《宪章》仍然保持对西撒哈拉非自治领土的承诺。此外，仅仅建议本身概述的进程最后阶段是专属联合国组织和监测的全民投票，以决定领土的最后地位这一事实，就应逻辑地要求特别代表和西萨特派团，根据经《休斯顿协议》补充的《解决计划》关于他们任务的规定，留在西撒哈拉，他们的任务规定不仅是防止冲突升级和计划脱轨，而且更重要的还有继续保护西撒哈拉人民，直至全民投票的最后结果付诸实施。

6. 在西撒哈拉权力机构选举之后，提案提出了一个不短于三年但不长于四年的过渡时期。眼下的证据使我们应提出一个关切问题，即为什么提案中没有具体说明提出这样一个过长的过渡时期的原因。

7. 为这个三年或四年过渡时期所设想的安排的依据是两个在法律上不可接受的假设。的确，摩洛哥在西撒哈拉是一个占领国而不是管理国。它对该领土的主权未得到承认，并且提案本身也证实了这一点，因为提案的目的是就领土的最终地位举行选举。因此：

(a) 摩洛哥不能负责该领土的对外关系，因为国际社会从未承认它对该领土的主权；

(b) 占领国不能缔结对西撒哈拉具有约束力或者涉及到西撒哈拉资源的协定或公约；联合国法律顾问 2002 年 1 月 29 日的意见也证实了这一点；

(c) 摩洛哥也不能确定西撒哈拉的管理国西班牙与阿尔及利亚、毛里塔尼亚和摩洛哥等西撒哈拉的周边国家当时的管理国法国之间所签署并交由联合国保存的国际条约所确立的西撒哈拉国际边界。

8. 提案打算赋予西撒哈拉权力机构各种权力，在西撒哈拉领土行使政府职能，因此需要由西撒哈拉权力机构设立适当的行政机构。

因此，这就假定需要在属于西撒哈拉权力机构管辖的所有领域解散占领国的行政机构。这种解散/重建工作应该和平进行，并须符合应该已经签署的协定。

还假设西撒特派团和特别代表应该监督过渡进程。

最后，上述两条还意味着要向西撒哈拉权力机构移交权力，以签发国家所有权证书、居住和定居许可证以及公民地位文件和决定等所有权证明和文件。

9. 提案还赋予西撒哈拉权力机构处理税务和经济发展的管辖权，其中包括采矿和渔业。这意味着占领国摩洛哥须停止对西撒哈拉自然资源（磷酸盐和渔业）的掠夺，确保这类资源完全属于该领土及其人民，然而提案在这方面没有做出任何具体规定。

10. 同样，既然认为西撒哈拉权力机构拥有处理教育和文化事务的管辖权，这应该意味着权力机构有权讲授自己希望讲授的语文，以保障信仰自由，规定管理社会和各机构的原则，其中包括以领土上人民的名义维持公道的权利。

11. 提案还赋予西撒哈拉机构处理内部安全及维持法律和秩序的管辖权。在打击越境犯罪、贩卖毒品、洗钱或恐怖主义罪行等情况下，处理内部安全的管辖权意味着西撒哈拉权力机构的警察和其它国家或机构（例如国际刑警组织）的警察部队之间应该在国际一级开展合作。然而，在这方面，提案打算赋予摩洛哥的处理外交关系的专属权限将是一项严重障碍。

12. 提案赋予占领国摩洛哥有时相当含糊的管辖权。因此在这一阶段，没有什么规定能够防止摩洛哥声称有权征招撒哈拉人加入占领军的行伍。这种荒唐的局面将是举世共睹的。

13. 提案打算授予摩洛哥保留对撒哈拉主权的各种标志的权利，其中包括旗帜、货币和印章。这样一种局面在一个主权国家商定的明确自治框架内尚可想象，但在被非法占领的非自治的西撒哈拉却不可想象，因为提案本身也表明要找到解决办法，决定领土的最终地位。接受摩洛哥在西撒哈拉的旗帜、货币和印章，就等于屈服于殖民者声称对领土拥有主权的说法。

14. 提案认为需要由摩洛哥负责西撒哈拉的海关，这样会使人们对西撒哈拉权力机构的经济权力产生严重怀疑。的确，这种局面在限制进口和出口以及损害西撒哈拉的经济而挪用海关收入和关税方面，都会产生先期影响。

15. 提案设想授予摩洛哥（该国警察的行径是众所周知的）对邮政和电信进行管理的权力，这样会威胁到对自由这一普遍原则以及通讯和信件往来隐私权的尊重。这等于对基本人权提出了质疑，有损于撒哈拉人的利益。

16. 提案在货物和人员自由进出西撒哈拉的问题上保持沉默，从而对亦载于《解决计划》和《休斯敦协定》的移徙自由普遍原则提出了质疑。此外，摩洛哥在打击分裂企图方面设想的权力无疑将使西撒哈拉人民陷入被压迫的苦难中。

17. 提案没有规定外国人，尤其是非政府组织和新闻媒体自由进入西撒哈拉的权利。此外，让占领国摩洛哥负责领土的外部安全，将使它有权反对外国人进入西撒哈拉。这就是为什么提案只能规定应将发放进入该领土的签证的权力授予联合国的机构。

18. 提案打算授予摩洛哥专属权限以处理“涉及武器或爆炸物的生产、销售、所有权或使用的所有事项”。这就是将要确立的有利于占领国的“法律”基础。占领国可以用这一基础来武装“敢死队”，以便在西撒哈拉建立一个血腥的混乱秩序，其事先认定的受害者将是撒哈拉人民。

我们还注意到，提案在法律这一普遍原则上保持沉默，即警察进行的任何活动都必须接受对领土行使管辖权的治安法庭法官的监督，因此也必须接受假定应在西撒哈拉设立的法院的监督。

19. 应该指出，提案打算赋予摩洛哥权利，保护领土不受到分裂企图的威胁；这是一个严重的法律变化和赤裸裸的异常现象。

这的确是一种严重的法律异常现象，因为一提到“分裂”，就暗示着“领土完整”的问题。这当然是摩洛哥的殖民主义论调；然而，这种“领土完整”并没有得到国际社会的承认，而且撒哈拉人民在正当的民族解放斗争中也一直在挑战

这种“领土完整”。此外，提案也驳回了摩洛哥在西撒哈拉的领土完整，因为提案的最终目的是就西撒哈拉的最终地位举行全民投票。

此外，这也是一个赤裸裸的异常现象，因为提案在构想过程中假定波利萨里奥阵线会接受所提出的安排，并且撒哈拉人民解放军将减少兵员，被置于西撒特派团的监督之下。果真如此，那么，任何“分裂企图”将从何而来？

这样一个规定就等于将撒哈拉人民以和平、民主的方式促进他们仍然在为之斗争的争取独立的权利压制三年到四年，而不仅仅是在选举活动期间，尽管在举行了自由、公正的全民投票之后，独立自然仍是一个有待决定的选择。

20. 提案打算在西撒哈拉设立一个由西撒哈拉权力机构任命的司法当局。与此同时，提案竟然授予摩洛哥最高法院“管辖权，以裁定留由王国实施的法律是否符合本计划”。这等于在一片殖民地领土上史无前例地设立了双重司法当局，甚至不需要代表联合国的第三方法官的仲裁。其初步影响就是会严重削弱赋予西撒哈拉权力机构立法议会的权力。

这一方法在实践中的第二个危险后果很可能是，被摩洛哥安全部门以企图分裂为理由拘押审问的撒哈拉人将由摩洛哥特别法庭审讯。简而言之，占领以及对撒哈拉民族主义的镇压将会继续下去，和目前占领的情况下一样；这种镇压很可能会更加野蛮和残暴，尤其是因为它拥有了联合国提出的和平计划所赋予的合法性。

21. 关于就西撒哈拉的最终地位举行最后全民投票的问题，尽管在由联合国进行监督的问题方面已提出了要求（第4段和第15段），但在选民问题上，整个过程仍然存在着对撒哈拉人民的某种程度的不公正以及方法上的矛盾之处；这又是一个引起争议的新的根源。

(a) 这样，说明选民的三个组成部分（即已经查验了身份的撒哈拉人、撒哈拉难民和摩洛哥定居者）的第5段和第6段的内容，使整个过程又回到了原来和目前围绕着哪些人应当有资格在全民投票中表决的问题展开的争论。

的确，联合国自己也承认，10年以来，解决计划的实施因解决身份查验问题过程中出现的困难而受到了阻碍。

然而，联合国提出新一类投票者（“居民”）的身份查验问题，此举将引起新的争议，最终会使所建议的进程陷入僵局。

(b) 此外，关于清点“有资格投票者名单上的居民”的规定显然含有一些矛盾之处。

一方面指出由联合国负责这次人口普查，而且“联合国的决定是最终决定，不可申诉”。另一方面又表示，联合国为此目的采取的行动将依据“至少 3 位有信誉者的证词和/或可信的文件证明”。

照这样进行下去，摩洛哥将会在为其国民争取投票权、提供证人以及提供文件方面享有专属特权。在摩洛哥提出争议之后，提案将使联合国又开始一个无休止的身份查验过程。应该为目前陷入僵局的解决计划，尤其是身份查验问题负责的一方正是摩洛哥。

在这里应该回顾一下，经由双方接受并由安全理事会认可的《联合国和平计划》，于 1988 年在初稿以及于 1991 年 4 月在定本中都规定，由管理国西班牙清点出的 74 000 名撒哈拉人应构成全民投票的选民集体。

我们还要回顾到，摩洛哥在身份查验问题上一贯采用拖延战术，这是人人皆知的，有下列例子可以证明：

- 早在 1991 年 7 月间，摩洛哥向联合国提交了分别列有 76 000 名和 45 000 名撒哈拉人的两份补充名单；
- 在 1991 年 9 月 17 日第二个“绿色进军”（在 1991 年 9 月 6 日的停火协议生效之后）期间，摩洛哥让 170 000 名摩洛哥人前往西撒哈拉境内的身份查验委员会；
- 在 1998 年 1 月 12 日第三个“绿色进军”（在支持投票者资格标准的《休斯敦协定》签订之后，并在 1997 年 11 月 13 日秘书长关于举行 1998 年 12 月 7 日全民投票的详细计划通过之后几个星期期间，摩洛哥让第一批 50 000 摩洛哥人前往西撒哈拉去接受“查验身份”；
- 在身份查验委员会于 1999 年 12 月 30 日印发暂定投票者名单之后不久，并且尽管安全理事会通过了第 1238 号决议（1999 年 5 月 14 日）和第 1263 号决议（1999 年 9 月 13 日），呼吁双方不要把申诉过程变成第二轮身份查验过程，摩洛哥即于 2000 年 2 月间提出，131 000 份申诉（涉及到已经被身份查验委员会排除掉的个人），以迫使联合国承认他们是投票者。

最后，我们不妨回顾，在上述每种情况中，联合国均作出妥协，未能成功阻止摩洛哥的花招。因此：

- 1991 年 9 月，又有 170 000 名摩洛哥人进入西撒哈拉，导致业已确定的身份查验标准被修改；

- 1998年1月，又有50 000名摩洛哥人进入西撒哈拉，引起人们质疑在休斯敦协定下已商定和得到接受的身份查验方式，并导致联合国秘书长在1999年5月草拟有关申诉问题的五项附加议定书。
- 最后，联合国于1999年12月公布已验明身份的选民名单（86 425人）后，摩洛哥却提出了131 000件申诉，而有关这些申诉的案件均为联合国身份查验委员会已经审查并拒绝的案件。这致使身份查验工作陷入僵局，使解决计划的执行出现停顿。

(c) 最后，该提议所设想的选民组成对撒哈拉人民而言既不公平，又极为不利：

- 该提议之所以不公平，原因是在决定撒哈拉殖民地命运的全民投票中，摩洛哥定居者的人数将是86 425名撒哈拉人的四倍至五倍（如果我们仅考虑上述事实）；
- 该提议之所以极为不利，原因是撒哈拉难民在返回西撒哈拉后将面临充满不确定性的局势，陷入殖民者的圈套。这些殖民者将利用“常住者”问题再次阻止该进程，并开始残酷镇压，就如同他们在1975年的所作所为。当时，殖民者甚至对逃离占领区的平民使用了凝固汽油弹。即便是纳粹在侵入德国的邻国后也未作出如此行径。

22. 此外，该提议没有作出任何规定，禁止摩洛哥人再次大批进入西撒哈拉。由于未能作出这种规定，所以，从拟议计划生效至最后全民投票的四至五年期间将为新的“绿色进军”提供充足的机会。摩洛哥正是使用这种方法入侵西撒哈拉，并维持多年来对该领土的占领。

23. 该提议没有提出保证，以确保如果拟议全民投票将导致独立，这种投票结果会得到尊重。这肯定不是当事各方的承诺(第9段)，而这种承诺可能被误认为有效保证。摩洛哥曾先后于1988年和1991年（在解决计划下）、1997年9月在休斯敦和1997年11月在安全理事会通过详细执行计划时作出这种承诺。实际发生的情况尽人皆知。

此外，秘书长本人在其2002年2月19日的报告(第48段)中指出：“联合国可能无法举行自由公正的全民投票，因为双方将不接受投票结果；而且落实全民投票结果的机制尚缺。”这本应成为在提议中列入充足保证的依据，这种保证中包括发挥西撒特派团和特别代表的作用并由秘书长和安全理事会预先作出承诺，确保全民投票结果得到尊重。

24. 特使提议中所载的协定提出了协定领域的新设想，具有开创性的意义。

该文件(第1段)指出，和平计划是“摩洛哥王国与波利萨里奥阵线之间达成的一项协定”。该文件第17和第19条再次提到波利萨里奥阵线，目的在于解决

撒哈拉人民解放军的前途和重申《行为守则》。该提议将波利萨里奥阵线列为“协定”五个签署方之一。然而，该文件其余 20 页均未提到波利萨里奥阵线（而摩洛哥却是拟议进程所有阶段的主体或行动者）。

上述情形是否意味着，波利萨里奥阵线的地位将仅限于代表撒哈拉人民的签署方，而在履行其将要作出的承诺方面不能发挥任何进一步作用，甚至不能就违反《协定》的任何情况提出申诉？这是否还意味着，波利萨里奥阵线将被剥夺其发动争取独立的和平政治运动的责任？而正是由于这个原因，它才被任命为撒哈拉人民的代表，并在数十年中为包括联合国在内的国际社会接受为谈判方。

波利萨里奥阵线是一场民主运动。因此，对于由真正的撒哈拉人建立机构，特别是决定西撒哈拉的未来，本阵线不存有任何不满。

然而，在商定冲突的任何公正和最后解决办法的条件方面，波利萨里奥阵线也是一个关键伙伴。因此，它也是缔结、执行和遵守任何解决计划方面的一个关键伙伴。该提议本应考虑到这一事实，并应避免一个严重的疏漏。

所有上述情况均显示，波利萨里奥阵线没有使用拖延战术或规避花招，以图阻碍联合国的和平努力。

撒哈拉人民寻求的是公正持久和平。他们的国家有一部分为人所占领。这种情况迫使其中一些人流亡了 27 年，饱受痛苦。

为了通过撒哈拉人民的真正自决以实现和平，波利萨里奥阵线代表撒哈拉人自愿作出了许多让步，从单方面停止敌对行动（1990 年）到停火（1991 年）和在身份查验标准方面已先后达成了各项协定。此外，陆续释放战俘（解决计划的一个重要部分）的行动进一步证明波利萨里奥阵线对和平的渴望。

而作为另一当事方的占领国摩洛哥，它所做的就是自 1975 年以来一直公开宣称，只能举行“确定”的全民投票，并且只有“符合其领土完整和国家主权”的解决办法才是唯一的解决办法。

波利萨里奥阵线就个人特使的提议作出评论，目的在于阐明其前后不一之处、它给联合国所建议的努力造成的严重障碍以及给撒哈拉人民的安全和自由决定自己和自己的国家未来的不可剥夺的合法权利带来的严重危险。

正是本着这种精神，同时为了证明撒哈拉人民想要确保联合国的努力能使他们实现自决权的诚意和愿望，波利萨里奥阵线才向特使并通过特使向联合国提出一项作出重大妥协和让步的提议。

该新提议的目的是：

- 解决长期存在的选民身份查验问题；
- 减少执行解决计划的时限和费用；

- 维护双方均已无异议接受的确保公正的措施；
- 制订确保全民投票结果得到尊重的措施。

为此，波利萨里奥阵线提议：

- (1) 为克服身份查验方面的僵局，联合国应决定选民由下列人民组成：
 - (a) 列入身份查验委员会 1999 年 12 月 30 日确定的临时选民名单的人员；
 - (b) 身份查验委员会对几乎全部由摩洛哥提出的申诉进行公正、严格和透明的审查后得出并记录在案的结果；无论“chioukh”参加与否，都将进行审查，且审查决定应为最终决定，不得上诉；
 - (c) 将需若干星期完成的这种身份查验工作应在过渡时期开始前结束。
- (2) 一旦完成身份查验，将依照秘书长 1997 年 11 月 13 日的报告（S/1997/882）所载的详细计划执行已经得到《休斯敦协定》补充的解决计划。
- (3) 为确保全民投票结果得到尊重，秘书长和安全理事会将预先作出承诺，以确保尊重联合国组织和监测的全民投票的结果。为此目的的业务机制是特别代表和西撒特派团。

波利萨里奥阵线希望，该项新提议将堵住可能为拖延战术所利用的所有漏洞：选民身份查验问题将由联合国根据已经掌握的资料（申诉）作出决定。各当事方均未对已由《休斯敦协定》补充的解决计划的所有其他规定提出异议。

波利萨里奥阵线希望，个人特使和联合国将认识到它提出的提议的范围和重要性。该提议十分符合双方可接受的和平解决办法的理由，目的是保障西撒哈拉人民的自决。

波利萨里奥阵线存在的理由就是要争取西撒哈拉境内的冲突得到公正持久解决。正是由于这个原因，波利萨里奥阵线再次重申，它愿与联合国秘书长个人特使继续合作。

2003年2月26日阿尔及利亚总统给秘书长的信

[原文：法文]

我诚挚地感谢你来信通知我，你的个人特使詹姆斯·贝克三世先生到阿尔及利亚访问，并感谢你自当选联合国秘书长以来一向关心解决西撒哈拉问题。

我有幸会晤了贝克先生，并了解到，他按照安全理事会第1429（2002）号决议的有关规定起草了关于确保西撒哈拉人民自决的新提案。

正如我所允诺，贝克先生的提案得到了深入、建设性、公开的审议。

阿尔及利亚根据一贯指导它处理西撒哈拉问题的各项原则审议了该提案；这些原则就是按照《联合国宪章》、联合国关于非殖民化的立场以及该组织对殖民地国家和人民所承担的义务，来确保西撒哈拉人民行使自决这一合法权利。

你的个人特使以其众所周知的坦率提交了他的新提案，他说，提案中的解决办法是一个妥协，并不寻求完全满足西撒哈拉冲突双方，这一解决办法不容谈判。

阿尔及利亚已审议了《西撒哈拉人民实现自决和平计划》，以帮助为拟议进程的每一个阶段提供保障。

这些对透明、合法性和安全的保障已经由联合国确立，并已在《解决计划》和《休斯顿协定》的框架中得到摩洛哥王国和波利萨里奥阵线的接受。这些保障的目的是在自由、合法的环境中，在没有行政或军事障碍的情况下，在联合国单独的权威下完成西撒哈拉非殖民化进程，从而加强拟议解决办法的可行性并提高联合国的信誉。

以上就是阿尔及利亚对《西撒哈拉人民实现自决和平计划》所做反应（见本文所附的备忘录）的主导精神。请你提请安全理事会成员注意该备忘录。

最后，我要再次向你保证，我有全面的决心和意愿继续与你以及你的个人特使合作，使联合国长期以来的努力取得成功，公正、永久的解决西撒哈拉问题，从而给该次区域带来和平与稳定。

阿卜杜拉齐兹·布特弗利卡（签名）

阿尔及利亚关于联合国秘书长的个人特使的题为《西撒哈拉人民实现自决和平计划》新提案的备忘录

[原文：法文]

2003年1月15日，阿尔及利亚愉快并满怀希望地欢迎了联合国秘书长个人特使詹姆斯·贝克三世先生。

在此期间，阿尔及利亚民主人民共和国总统阿卜杜拉齐兹·布特弗利卡先生再次向他表示，阿尔及利亚赞赏他自1997年4月以来以不凡的才干和献身精神，在联合国的主持下、并通过举行西撒哈拉人民自决问题全民投票，为实现和平、公正和永久解决西撒哈拉冲突所做的不懈努力。

共和国总统还向秘书长的个人特使表示，阿尔及利亚将对提交给冲突双方——摩洛哥王国和波利萨里奥阵线——和作为邻国和利益相关方的阿尔及利亚和毛里塔尼亚的“西撒哈拉人民实现自决和平计划”给予应有的重视，进行研究。

阿尔及利亚对秘书长个人特使的和平倡议所表示的关心与其自1996年以来对实现西撒哈拉非殖民化、最终保障《联合国宪章》庄严阐述的领土各族人民自决权的一贯支持是一致的。

联合国有许多关于这一权利的决议，包括大会第1514/(XV)号决议；人们长期来行使这一权利，将其看作是殖民地国家和人民自由选择其未来的唯一途径。同样，《宪章》和联合国的做法承认并确认联合国对殖民地人民和非自治领土——这是西撒哈拉总体局势的两个现实——的首要责任。

通过《解决计划》和《休斯顿协定》，联合国有效地对西撒哈拉承担起了责任，即在联合国组织和主持下，举行自由、公正、透明、不受行政或军事阻碍的西撒哈拉人民自决问题全民投票。遗憾的是，由于某些事件，使该计划的实施受阻，现已明确了这些事件的责任。但是，值得庆幸的是，这一自1991年来持续的僵局既没有使联合国泄气，更没有使它放弃对西撒哈拉问题应发挥的作用和承担的责任。安全理事会2002年7月30日第1429(2002)号决议确认了这一决心。

安全理事会在上述决议中声明：“继续坚决支持秘书长及其个人特使为这一长期争端寻求政治解决办法所作的努力，请个人特使继续努力，同时须考虑到各方表达的关切，并表示愿意在酌情征求具有相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”。

秘书长个人特使提出的“西撒哈拉人民实现自决和平计划”这一不容谈判的倡议起源于上述安全理事会决议。

阿尔及利亚详细审查了上述计划，以期在秘书长个人特使努力的成功作出贡献，并通过他对整个联合国作出贡献，因为联合国一贯支持西撒哈拉人民的自决权，拒绝接受既成事实政策，而且还继续推动在该地区维护和平，并坚持尊重国际法；安全理事会既是国际法的体现，也是国际法的保障者。

经过审查，阿尔及利亚谨对新提案提出以下看法：

- 首先，关于在选举西撒哈拉权力机构之前的开初一年的时期；
- 第二，关于囚犯；
- 第三，关于遣返难民；
- 第四，关于双方军队问题；
- 第五，关于选举西撒哈拉权力机构之前至举行领土最终地位全民投票的时期；
- 第六，关于领土最终地位全民投票；
- 最后，关于成功执行拟议计划的保障。

关于上述所有问题的看法都考虑到了双方原来在秘书长个人特使主持下进行的谈判所取得的进展，以及特别是摩洛哥王国和波利萨里奥阵线签署的《休斯顿协定》的各项规定。

一. 关于在选举西撒哈拉权力机构之前的开初一年时期

拟议的《计划》第 15 段指出：“应在本计划生效之日起一年内选举西撒哈拉权力机构的立法议会和行政长官”。但是，没有说明在这关键时期内总的组织和安排；正如《计划》在其他段落中所指出，在上述期间将开展重要的活动，如难民返回、执行关于双方军队的各项规定，以及在最后阶段选举西撒哈拉权力机构。

的确，秘书长个人特使提交的《计划》就上述期间将开展的一些活动引述了 1997 年《休斯顿协定》中的一些规定（包括尊重第 17 段中提到的《行为守则》以及第 20 段规定的对部队进行限定），并提到了联合国西撒哈拉全民投票特派团（西撒特派团）应发挥的作用，因此，该计划说明了这一初期阶段的一些安排。

但是，阿尔及利亚感到，选举西撒哈拉权力机构之前的一年是非常重要的。因此，阿尔及利亚认为，在当事双方和邻国签字确认接受之前，应使关于适用措施的措辞绝对明确。

阿尔及利亚认为，与开初一年阶段相关的问题和事项同《解决计划》中所规定的一年过渡阶段的问题和事项之间存在着明显的相似性。因此，阿尔及利亚认为，联合国对这一时期的管理应包括对安全和公正的保障，类似于对《解决计划》

中所述、《休斯顿协定》所强化的过渡阶段的安全和公正保障；而且，冲突双方均没有拒绝这些保障。

此外，尽管目的不同——自决全民投票对选举西撒哈拉权力机构，但开初一年期间所涉事项与《解决计划》中的过渡时期所涉事项之间的相似性可有以下事实来证实：1991年9月6日停火生效时，过渡阶段即实际开始。

最后，除了需要重新评估物质手段和所涉经费问题外，联合国秘书长在其1997年11月13日报告（S/1997/882）中已经提出了有关措施和条件。

因此，阿尔及利亚认为，针对在秘书长个人特使提交的《计划》生效之日与一年后举行西撒哈拉权力机构选举之间的时期，联合国应规定：

- (1) 已经在领土的秘书长的特别代表应行使其全部职能和权力，也就是说，对与西撒哈拉权力机构选举筹备工作有关的所有问题行使专属权力，包括就双方的军队采取措施，难民回返，释放战俘和政治犯，监管领土的行政和警察机构，保障选举活动中的言论自由以及最后组织和举行西撒哈拉权力机构选举；联合国对该选举承担专属责任。应指出的是，上述秘书长的报告第14段作了类似规定；
- (2) 为协助秘书长的特别代表，联合国应在适当时候开始部署西撒特派团民事、军事和警察单位，配置适量的工作人员。秘书长报告第38至46段明确阐述了这个问题；
- (3) 按照秘书长报告第15段的规定，联合国将通过秘书长的特别代表，并与西撒特派团合作，监督领土的行政，包括维护法律和秩序；
- (4) 按照秘书长报告第13段的规定，开始遣返难民之前将进行大赦；
- (5) 按照秘书长报告第24段的规定，联合国将解散现有警察机构中的准军事部队，作出过渡时期维持法律和秩序的安排；
- (6) 按照秘书长报告第14段的规定，特别代表应确保完全的言论和集会自由、新闻自由以及人员和财产进出领土的自由和在领土内的自由流动，以此创造公众平静的气氛，在这样的气氛中由联合国组织并举行不受阻挠、恐吓和骚扰的西撒哈拉权力机构选举；
- (7) 按照秘书长报告第14段的规定，应授权秘书长的特别代表公布规定，禁止营私舞弊、欺诈、恐吓和骚扰等干扰在联合国专属责任下组织和举行自由和公正选举的行为；
- (8) 根据秘书长报告第21段的规定，特别代表将确保在遣返难民开始之前让有关当局暂停实施他认为会妨碍实现自由公正的全民投票而且不会被他所公布的条例、规则和指示取代的任何法律或措施；

- (9) 根据秘书长报告第 33 段的规定，为了排除选举西撒哈拉权力机构宣传活动以及组织和选举过程中可能出现的任何困难或问题，特别代表可在联合国专属权力之下在组织和举行选举方面得到一个委员会的协助，当事双方（摩洛哥王国和波利萨里奥阵线）的代表将作为观察员参与该委员会的工作；
- (10) 为确保促进有利于举行西撒哈拉权力机构选举的气氛，特别代表在尊重行动自由权的同时，应采取措施，防止任何从摩洛哥向西撒哈拉领土的大规模人口迁移。尽管联合国从 1991 年 9 月 6 日停火生效起已开始对西撒哈拉履行责任，但鉴于 1975 年和 1998 年两次发生这样的迁移，这方面的措施就更有必要；
- (11) 最后，将作出切实的规定，澄清联合国在组织和举行西撒哈拉权力机构选举和宣布及实施其结果方面的专属权力的范畴。

阿尔及利亚认为，上述措施对从个人特使的计划生效到建立西撒哈拉权力机构之间的这一年期间的成功十分重要。有了这些措施，就可能创造合适的条件，防止任何出乎意料的可能破坏作为这一时期目标的信任和平静、或甚至会在难民返回领土之后破坏《和平计划》的事件。

二. 释放政治犯和战俘

阿尔及利亚很清楚是什么原因使当事双方之间不能互相履行义务，按照《和平计划》第 19 条的规定释放俘虏。

然而，阿尔及利亚认为，如果一方已开始释放俘虏，而另一方却不遵守应尽的义务，那么联合国就有责任通过特别代表，或在更高级别确保这项重要的国际法原则得到尊重，违反这项原则是国际社会所不能容忍的。

三. 遣返难民

阿尔及利亚注意到，提议的计划第 19 段规定，“各当事方同意继续与相关国际机构全面合作，直至完成遣返工作”。

这项规定是有用的，但却不足以确保实际能够按照所需要的保护和援助的条件有组织地安全遣返难民，使他们在领土内重新定居。因此，阿尔及利亚认为，《解决计划》所定方式，既然没有受到任何一方的拒斥或质疑，就应在新计划所设想的遣返过程中实行。这些措施详细说明于秘书长的报告（S/1997/882），所涉事项如下：

- (1) 西撒特派团事先确保达成有助于难民安全回返的一切条件，包括减少目前留在领土内的摩洛哥军队，限制他们的行动，特别代表指定若干过境点让难民能够入境，西撒特派团作出安排，确保这些过境点的安全，包

括遣返路线上清除地雷，以及特别代表所指定接待中心的保安。应指出的是，这些规定原载于秘书长报告（S/1997/882）第 24 段；

- (2) 尊重返回领土的难民的权利，不论是愿同领土内的亲属团聚或作出其他安排，这项规定载于秘书长报告第 25 段；
- (3) 难民专员办事处向接待中心或西撒哈拉政府选举之前整个期间可能聚集地点的返回难民提供援助，之后协助他们在领土重新定居。这方面的规定载于秘书长报告第 28 段。

四. 当事双方的部队

在这方面，阿尔及利亚要对秘书长特使所提计划第 20 段中的两点内容表明立场。

1. 首先，这一段规定：“在本计划生效之日起[90]天内，摩洛哥和波利萨里奥阵线的武装部队将在所有各个方面严格按照 1997 年《休斯顿协定》的规定进行削减、限制、限定并在其后加以维持”。这项规定应解释为两个当事方的部队严格遵守“由《休斯顿协定》所补充的《解决计划》的各项规定”。

在这方面可以回顾，《休斯顿协定》的作用一方面在于确认《解决计划》的有关规定适用于摩洛哥王国的武装部队，另一方面是列出《解决计划》中没有说明的限制波利萨里奥阵线部队的一些措施。

事实上，适用于领土内摩洛哥部队的措施已列于秘书长报告（S/1997/882）第 20 段，其中还表示该段的规定应补充以秘书长前次报告（S/21360 和 Corr. 1）第 56 段的规定。

因此，阿尔及利亚要说明他对摩洛哥王国和联合国秘书长之间所议定，并经《休斯顿协定》确认的各项承诺的了解如下：

(a) 摩洛哥准备在过渡时期开始后 11 周之内将其驻领土的部队官兵减至不超过 65 000 人。当时的秘书长对此表示接受，认为这是依照解决办法建议的一种适当的大幅度分期裁减的办法。因此，预计将于 1998 年 8 月 22 日前完成摩洛哥驻领土的部队的裁减工作，剩余的部队除计划（S/21360 第 56 段）提及者之外，将在该日期前予以限制，同时充分考虑到本报告所述的遣返阶段所要求的方式和时间（1997 年 11 月 13 日秘书长报告（S/1997/882）第 20 段）；

(b) 仍留在领土内的摩洛哥军队，除本段所述的例外情况外，只能包括部署在沿着摩洛哥建筑的接近领土东面和南面边界的沙墙的固定防御性阵地的军队。所有干预性部队和炮兵单位都必须撤离，先前用于闭锁和攻击的所有摩洛哥空军也必须撤离。这些安排的例外情况只有：

- 支助沿着沙墙部署的摩洛哥军队所需的若干后勤和支助单位将继续停留在目前位于欧云、达赫拉和斯马拉的地点，但其数量不能超过秘书长可以接受的水平；不过不论是否值勤，他们均不能在城内携带武器，也不能穿军服在城内走动；
- 摩洛哥空军将继续在领土内提供气象服务、管制空中交通和进行无线电通信，但只能保留向仍留在领土内的摩洛哥军队提供后勤支助所需的飞机；
- 摩洛哥海军将继续执行海岸巡逻等任务；
- 西撒特派团军事小组将密切监测所有上述活动（秘书长报告（S/21360和 Corr. 1）第 56 段）。

由于《休斯顿协定》规定了一些波利萨里奥阵线部队限制在领土内，阿尔及利亚确认对《休斯顿协定》有关规定的承诺，认为波利萨里奥阵线应参与同联合国、特别代表和有关国家当局之间的对话，讨论与上述限制相关的任何问题，直到最后，也就是直到举行领土最后地位全民投票为止。

2. 其次，秘书长特使所提议计划第 20 段表示，本规定“不妨碍摩洛哥王国根据本计划第 8 段 B 所规定的对外防御职责或为了在西撒哈拉设置执法人员，并使他们在西撒哈拉权力机构管辖下正常运作而在纯粹防御阵地上部署摩洛哥武装部队”。

在这方面，阿尔及利亚首先表示关切的是，这项有关摩洛哥武装部队的规定，改变了《解决计划》所议定，并经 1997 年《休斯顿协定》确认的条件。上述关切是很有道理的，因为秘书长特使提议的计划第 23 段设想由阿尔及利亚和毛里塔尼亚签署这份文件，也就表示接受这项计划，并有义务作为西撒哈拉的邻国提供合作，帮助取得成功。换句话说，新计划第 20 段的规定含有使当事双方和邻国之间不信任的成分，同时却希望邻国诚意地促进他们所签协定的执行。

很显然，摩洛哥武装部队的上述部署存在着紧张和不幸事件的严重危险，而这个时候本应有的现象是提议的计划全面、公正和诚意地执行在区域内所有人民之间促成了解，带来希望。这项计划本应是寻求区域内的和平，相反的，却可能导致摩洛哥和阿尔及利亚之间至今为止一直避免着的冲突。

阿尔及利亚要强调的是，自 1975 年西撒哈拉武装冲突爆发以来，阿尔及利亚和西撒哈拉之间国际承认的边境上，不论是阿尔及利亚一方或西撒哈拉境内的摩洛哥一方都没有部署过武装部队。摩洛哥武装部队所部署的一道沙墙距离阿尔及利亚和西撒哈拉的边界约有 10 公里。如《解决计划》和《休斯顿协定》所设想的，摩洛哥武装部队的这些阵地是恰当的，足以“按照王国对外防御的职

责”监测西撒哈拉边界，同时也能避免提议的新办法——阿尔及利亚认为是对本身国家安全的威胁——引起任何事端。

因此，阿尔及利亚提出如下建议：

- (1) 在阿尔及利亚领土和西撒哈拉领土国际承认的边境上，摩洛哥军队应按照秘书长特使计划中的设想，沿着与边界线平行的沙墙进行纯防御性的部署，安排情况见上述秘书长报告（S/21360 和 Corr. 1）第 56 段第一分段；
- (2) 西撒特派团军事观察员应有足够人数来监测如上部署的摩洛哥军队，这一点规定见上述第 56 段最后一个分段；
- (3) 关于秘书长特使所提计划中设想的“摩洛哥王国对外防御的职责”，联合国安全理事会和秘书长应事先明白表示，决不能因摩洛哥一方所指称的在阿尔及利亚和西撒哈拉边界上发生的任何事件而引发摩洛哥军队的任何行动或单方面反应，而应向特别代表报告，由特别代表通过西撒特派团核实，必要时通知秘书长，以便联合国采取他认为适当的任何措施或决定。

阿尔及利亚认为以上的建议是合理的，绝对不在于阻碍联合国以任何行动和努力实现西撒哈拉冲突的最终和平解决。正好相反，阿尔及利亚的建议表明了他希望秘书长特使的计划能够在必需的冷静态度中完成。

五. 从西撒哈拉权力机构的选举到领土最后地位全民投票的期间

对于特使所提计划中关于西撒哈拉权力机构选举采用的办法和安排阿尔及利亚表示赞赏，特别是选举机构的定义和联合国对选举的实际进行承担全部责任。

自西撒哈拉权力机构的选举直到领土最后地位全民投票是一个过渡期间。此外，这个期间在提议的计划中当然是要用来促进最后全民投票之前的信任和平静。在这个期间内，联合国仍保留重要的职责，特别是保证对所提计划各条款精神和实质上的遵守。

显然，特使并没有忽略这个问题，所提计划首先在第 21 段中表明，“联合国将协助各当事方，尤其是西撒哈拉权力机构履行本计划规定的职责”，其次，第 22 段中表示，联合国秘书长将进行斡旋，协助各当事方执行本计划，秘书长享有本计划的解释权，“如果对本计划的含义有任何歧见，秘书长的解释将对各当事方具有约束力”。

阿尔及利亚认为这些条款令人鼓舞；但他认为还应有其他一些条款和机制来避免在联合国保护下返回领土的人遭受任何严重事故，同时要更广泛地确保尊重

所提计划的精神和实质。在这一点上，阿尔及利亚认为，从西撒哈拉权力机构的选举直到领土最后地位全民投票的这段期间内：

- (1) 联合国秘书长特别代表应留在领土内，这样，除了西撒哈拉权力机构和摩洛哥各自的权力之外，他还可代表秘书长咨询、授权和仲裁，协助当事方遵守他们的承诺；
- (2) 西撒哈拉特派团应留在领土内，配备适当的工作人员，特别是军事人员和保安人员，使他能够在不妨害西撒哈拉权力机构职权的情况下防止人身安全受到危害或威胁，特别是那些在联合国保护下返回领土的难民；
- (3) 西撒哈拉权力机构的权力应在选举之后进行转交，并应享有主权，在主管领域内建立新政府，解散现有的相关政府。此外，为保证尊重计划，避免误会，移交和更动应在联合国秘书长特别代表的主持和协助下进行；
- (4) 秘书长特别代表应协助西撒哈拉权力机构防止在全民投票之前和举行期间大量人口从摩洛哥领土迁往西撒哈拉领土；
- (5) 关于摩洛哥“维护领土完整以防分裂企图”的职权，按照公认的人权原则和法则，摩洛哥代表以所提计划第 8 段 B 赋予摩洛哥特权而进行的任何形式调查应由西撒哈拉权力机构按照计划第 12 段所设立的东西撒哈拉地方主管法院监督；无论如何，这样的调查都应向秘书长特别代表汇报。

六. 决定领土最后地位的全民投票

阿尔及利亚赞同“全民投票将由联合国组织和举行，并由联合国核准的国际观察员监督”（拟议计划第 4 段），“本计划要求的任何和所有选举和全民投票、包括选举和全民投票的组织和进行所涉的一切事项的唯一专属权力归联合国所有”（第 15 段）。实际上，通过这些承诺，联合国很明确地确认，它有意在完成西撒哈拉非殖民化的进程中，承担法律、道德和政治的责任。

公平地说，自 1966 年此问题列入联合国议程以来，联合国并未有负于《宪章》规定的义务。实际上，自 1985 年联合国大会提出要求后，秘书长就一直为西撒哈拉非殖民化进程的成功作出不懈努力。制订和加强《解决计划》的各个阶段都能证实，而提交安全理事会的各次报告也表明了遇到的种种困难。在这些困难中，选民身份查验问题是历次报告的主题，而且是实施《解决计划》的一项障碍。

1997 年 11 月 13 日秘书长的报告(S/1997/882)第 30 段称，选民的身份查验始自 1994 年 8 月，报告还谈到《休斯敦协定》和组织 1998 年 12 月 7 日全民投票的详细计划。可惜的是，在个人特使主持下，双方于 1997 年 7 月在伦敦达成的“关于身份查验主要问题的全面协定”，未能解决问题。1997 年 4 月秘书长拟

订、并为双方书面接受的有关身份查验的《附加议定书》，也未带来任何进展。因此，秘书长在 2001 年 6 月 20 日第 S/2001/613 号报告第 21 段正确地指出，“确定西撒哈拉全民投票的选举人问题，一直是、迄今仍然是争议最大的问题，是西撒特派团的工作一再陷于僵局的主要原因之一”。

阿尔及利亚引述上述内容，是希望强调，在确定参加决定领土最后地位的全民投票的选举人之前，个人特使建议的《计划》的执行工作将受到严重的威胁。过去的经验证明，不能完成《解决计划》框架内的身份查验工作，并不是因为缺乏具体的规定、双方严肃和一再的承诺和甚至安全理事会的确认。

今天，不能确切地排除再次发生这样的情况。然而，如发生此类情况下，令局势恶化的新因素是 1975 年为逃避镇压而被迫流亡的撒哈拉难民，将成为领土内的人质。因此而形成的危机的后果，将比为实施《解决计划》而造成的不幸现状更加危险，虽然该《计划》已于 1991 年 9 月 6 日西撒哈拉停火生效后开始执行。

秘书长个人特使拟议计划第 5 段，清楚限定了年满 18 岁有资格在全民投票中投票者的条件：1999 年 12 月 30 日西撒特派团委员会确认的投票者；难民专员办事处开列的截至 2000 年 10 月 31 日名单中所列者（这两种情况不得追索或申诉）；以及 1999 年 12 月 30 日以来一直不间断地在西撒哈拉居住者。

同样，《计划》第 6 段作出了查明“1999 年 12 月 30 日以来一直不间断地在西撒哈拉居住者”的安排，并将此任务委托给联合国，称联合国的决定是“最终决定，不可申诉”。

这说明联合国已经掌握经西撒特派团身份查验委员会确认而可以参加全民投票者的名单（需增列至全民投票日已年满 18 岁的子女），以及至 2000 年 10 月 31 日难民专员办事处作为难民统计的可以参加投票者的名单（也需增列至全民投票日已年满 18 岁的子女）。另一方面，因“1999 年 12 月 30 日以来一直不间断地在西撒哈拉居住”而可以参加投票者的名单仍有待拟定，而在个人特使建议的计划中并未提出确切的拟定日期。

为尽快排除成功实施《西撒哈拉人民实现自决和平计划》的这一威胁，阿尔及利亚认为，联合国应在《和平计划》一旦生效后，无论如何应在难民返回之前，按照严格、客观和公正的条件，按照个人特使提议《计划》第 6 段规定的办法，迅速确定因“1999 年 12 月 30 日以来一直不间断地在西撒哈拉居住”而可以参加投票者的名单。

通过这种做法，联合国还可掌握在决定领土最后地位的全民投票选民中，“1999 年 12 月 30 日以来一直不间断地在西撒哈拉居住”者的矩阵名单，而且在投票时仍有增补的余地和能力，届时只需核实有关居民仍是长期居民和增列已年满 18 岁的子女。

这一办法不会为联合国带来任何问题。也不会给双方中的任何一方造成限制，因为双方为促进《计划》的成功会由衷地表示赞同。最后，这项措施将避免联合国的和平努力再次遇到阻碍的危险。

七. 成功执行拟议《计划》的保障

阿尔及利亚注意到拟议《计划》中的下列设想：

- “本计划要求的任何和所有选举和全民投票、包括选举和全民投票的组织 and 进行所涉的一切事项的唯一专属权力归联合国所有”。
- 1997年9月16日双方在休斯敦接受和签署的《行为守则》将确保全民投票运动和全民投票在公正和不偏不倚的最佳条件下进行。
- “各当事方同意秘书长享有本计划的解释权，并且，如果对本计划的含义有任何歧见，秘书长的解释将对各当事方具有约束力”。
- “各当事方、邻国及联合国签署本文件即意味同意本计划的各项规定”。

虽然这些保障是切实的，但它们完全基于西撒哈拉冲突各方的善意。实际上，此冲突充分显示了双方和有关邻国所涉的利害关系和存在的各种关切。由于这些利害关系和关切，联合国取得的或根据《解决计划》所设想的类似保障，已最终证明是不够的。

在这方面，回顾以下情况是有用的：尽管“解决计划”为双方接受并经安全理事会核准，尽管双方于1997年在休斯敦和1999年在纽约同意作出补充安排，组织西撒哈拉人民实现自决全民投票仍有各种障碍。

再作一些回顾也有用的：虽然双方接受的“解决计划”授权联合国组织和监督全民投票，宣布投票结果，并有权通过西撒特派团主持采取反映全民投票成果的最后措施，但联合国秘书长在2002年2月19日第S/2002/178号报告第48段仍觉得有必要指出，“联合国可能无法举行一次双方将接受其结果的自由和公正的全民投票；落实全民投票结果的机制尚缺”。

因此，阿尔及利亚认为，执行个人特使提议的《计划》，必须从一开始就有真正的保障。这不仅将使签署并作出承诺的邻国消除疑虑，而更重要的是，使需要接受这一历史性妥协以实现和平、并有权在安全保障和联合国有效办法保护下生活的西撒哈拉人民消除疑虑。最后，阿尔及利亚认为，这些保障只会提高联合国的信誉，作为世界所有国家最后求助的组织，联合国的权威有时已受到严重的损害。

因此，我们认为个人特使的《计划》应包括下列保障：

- (1) 联合国在当地适当规模的存在，其特定任务是处理所委托的错综复杂事项，并从该进程的开始直至决定领土最后地位的全民投票的结果得到落

实，在现场防止一切事故。在这方面，阿尔及利亚认为，对西撒特派团构成和任务的修改是解决此问题的及时的机会，并认为西撒特派团的改名并非绝对必要，因为最终的任务是“组织西撒哈拉的全民投票”。

- (2) 秘书长和安全理事会应一致和事先酌情采取一切必要措施，防止和迅速改正执行《计划》中的任何偏差，应当记得，这一过程在《计划》生效后将共需四至五年的时间。
- (3) 秘书长和安全理事还会应一致和事先向有关各方、各邻国和国际社会作出承诺，西撒哈拉当局的选举结果和决定最后地位的全民投票的结果，将得到尊重和落实，包括必要时采取适当的措施。

阿尔及利亚的立场是支持最后和公正地解决西撒哈拉冲突，并重视在和平最终得到恢复、稳定得以重建时，促进与本地区所有邻国的睦邻友好合作关系。

*

* *

阿尔及利亚认为，联合国秘书长个人特使提出的“计划”是在马格里布实现和平的孤注一掷的冒险，所有有关方面应下定决心认真参加。

阿尔及利亚在本备忘录中就个人特使的“计划”所做的评论和采取的立场，并非质疑这一新提案的精神和文字，更不是要破坏其规定或结构。这些评论和立场，首先是基于双方与联合国为执行“解决计划”已经无异议一致重申的有关承诺。此外还是为了保护此新计划，不至因人所共知的原因和责任而造成的事件，使《解决计划》注定遭到悲惨的瘫痪命运而令人失望和沮丧。

阿尔及利亚向联合国秘书长个人特使詹姆斯·贝克三世先生致敬，他以坚忍、才华和献身精神，推动在联合国专属的保障和负责下，通过西撒哈拉人民的自决，和平地最后解决此冲突。

我们希望所有有关各方加强彼此的信任，保护西撒哈拉人民的合法权利和安全，使马格里布、非洲和整个国际社会如此长期期待的最后和平取得进展，为此和平计划的生效和执行创造一切必要条件。

阿尔及利亚本着此精神，向联合国秘书长及其个人特使重申，将为最后解决西撒哈拉的冲突，继续进行诚恳的合作。

2003 年 3 月 17 日毛里塔尼亚常驻联合国代表团给秘书长的普通照会

[原文：法文]

毛里塔尼亚伊斯兰共和国纽约常驻联合国代表团向联合国秘书长致意并谨转交外交与合作部长阁下 2003 年 3 月 17 日第 9/MAEC 号信的副本，内有毛里塔尼亚伊斯兰共和国对詹姆斯·贝克阁下拟议的西撒哈拉人民自决和平计划的评论。

2003年3月17日毛里塔尼亚外交与合作部部长给关于西撒哈拉问题的秘书长个人特使的信

[原文：法文]

在标志我国与联合国长期合作与协调关系的大好气氛中，在阁下于2003年1月16日访问努瓦克肖特，介绍和说明阁下有关西撒哈拉人民实现自决和平计划的提议之后，我谨通知阁下，我们以极大的兴趣和特别的注意考虑了该计划的各个方面。

基于上述考虑，现作出如下评论：

- (一) 毛里塔尼亚非常赞赏联合国作出持续努力，寻找西撒哈拉争端的公正持久的解决办法，这一争端构成了此区域国家和人民的重大关切；
- (二) 重申对于阁下近6年来为西撒哈拉争端寻找解决办法的不断承诺，我们有完全的信心；并对阁下耐心、智慧、思想开阔的品质表示钦佩；
- (三) 我们注意到阁下的新提议深入反映了为解决争端所做的不懈努力和真诚的意志，这一争端已持续了25年以上；
- (四) 毛里塔尼亚伊斯兰共和国重申，完全愿意支持得到各方支持的任何政治解决办法，以期最后解决西撒哈拉争端；
- (五) 再次承诺继续大力支持联合国寻找争端解决办法的努力，并按照安全理事会的有关决议，做出在此方面要求我们所做的任何贡献。

穆罕默德·乌尔德·托尔巴(签名)
