



秘书长关于塞浦路斯斡旋任务的报告

摘要

2004年2月13日，塞浦路斯双方承诺在2003年2月26日解决计划基础上，本着诚信进行谈判，以在2004年5月1日之前，分别同时举行全民投票，实现塞浦路斯问题的全面解决。为此目的，双方商定了分三阶段的谈判和最后完成过程。

第一阶段，从2004年2月19日至3月22日，双方在塞浦路斯举行谈判。谈判并未在政治层面产生重要进展。不过，在联合国专家帮助下，双方专家在技术层面取得一些积极成果。

第二阶段，从2004年3月24日开始，我在瑞士比尔根山召集双方会晤，并有希腊和土耳其参加，以提供合作。这个机会未能充分利用，以集中精力进行谈判和协商，并在2004年3月29日之前商定一个定本。最终未能达成协议。

第三阶段，同各方协商之后，我于2004年3月31日最后确定了提交该计划中全民投票的文本，维持了总体平衡，同时尽可能考虑到每一方的关键关切问题。

最后确定的“全面解决塞浦路斯问题”拟议基础协定，于2004年4月24日提交分别同时举行的全民投票。希族塞人选民以三比一的差额否决了该协定，土族塞人选民以二比一的差额通过了该协定。因此，协定未能生效。由于这个结果，解决塞浦路斯问题的机会又一次失去了。过去四年半期间的努力取得了不少成绩，应予维护。然而，这些成绩都不能取代全面解决。

希族塞人的决定必须得到尊重。然而，这是一个重大挫折。未来这段时间，他们不妨仔细考虑这种投票结果的影响。如果他们仍然愿意通过两族和两地区联邦来解决塞浦路斯问题，这需要表现出来。希族塞人对安全和实施计划依然存在的关切，需要清楚、明确地加以阐述。安全理事会应随时准备考虑这些关切问题。



土族塞人的决定应予欢迎。土族塞人领导人和土耳其已明确表示，尊重土族塞人以两族和两地区联邦实现统一的愿望。土族塞人的投票情况表明，没有任何理由给他们施加压力，孤立他们。我希望安理会成员努力带领所有国家，通过双边途径和在国际机构进行合作，消除实际上孤立土族塞人并阻碍其发展的种种限制和障碍，不是为了给予承认或帮助分离，而是作为实现统一目标的积极贡献。

在目前僵局持续的情况下，没有明显的理由恢复斡旋努力。

然而，如本报告所概述，鉴于解决塞浦路斯问题的努力已达重要关头，现在应该对联合国在塞浦路斯的和平行动进行全面审查。

导言

1. 我上次是在 2003 年 4 月 1 日向安全理事会提出关于我的塞浦路斯斡旋任务的全面报告 (S/2003/398)。不过, 2004 年 4 月 16 日 (见 S/2004/302), 根据当时正开展的进程, 我向安全理事会提出几个事项供其做出决定。本报告涵盖 2003 年 4 月以来的期间, 该期间以 2004 年 4 月 24 日公民投票达到高潮, 当天拟订的《基础协定》——《全面解决塞浦路斯问题》最后版本提交双方加以核准。希族塞人选民以三票对一票的差距拒绝接受解决办法提案; 就土族塞人来说, 该提案以两票对一票的差距获得通过。由于该计划需要双方的核准, 因此, 塞浦路斯问题仍然未得到解决。

2. 这次公民表决是联合国在塞浦路斯作出努力历史上的一个分水岭, 是该国人民首次被直接问到关于他们对解决提案的看法。我完全尊重各方的结果, 并一直在思考这些结果的含义。这份报告是这次思考的结果。它介绍了最近已完成的努力, 并载有一系列看法, 说明已失去的机会, 各方投票结果的含意, 以及未来的前途。

2004 年 2 月 13 日的协定

3. 当 2003 年 3 月 10 日和 11 日在海牙进行的上一次努力失败之后, 我告知安全理事会, 除非有充分理由相信, 已存在获得成功结果的必要政治意愿, 而且在得到这种理由之前, 我不建议采取新的主动行动。为此, 我寻求“双方领袖都必须明确宣布已作好准备, 在双方的祖国最高政治领导人的全面和坚决支持下承诺: (a) 在联合国协助下于一个特定日期前最后拟订计划 (不再重新讨论基本原则或基本交换条件); 并且 (b) 在该日期后不久的某一天按照计划分别同时将计划付诸公民投票” (S/2003/398, 第 148 段)。

4. 这些程序完全符合希族塞人领袖塔索斯·帕帕佐普洛斯在海牙所采取的立场, 当时帕帕佐普洛斯先生打算将该计划提交公民投票, 条件是必须满足某些程序性条件 (同上, 第 56 段), 并告诉我, 他将支持公民投票。我知道, 在重新作出的努力中, 仍然无法确保取得成功, 但我相信, 没有各方对上述程序作出承诺, 是不可能获得成功。

5. 安全理事会在 2003 年 4 月 14 日第 1475 (2003) 号决议大力支持我的“审慎平衡计划”(即 2003 年 2 月 26 日的《全面解决塞浦路斯问题协议的基础》), 认为该计划是“作为进一步谈判的独特基础”, 安理会还呼吁有关各方在我的斡旋框架内进行谈判, 利用该计划来达成我的报告第 144 至 151 段所述的全面解决。

6. 就我的斡旋任务来说,2003 年大部分时间是不活跃的。但我继续密切跟踪各种动态,包括 4 月份取消对缓冲区过境点的限制,以及 12 月在该岛北方进行的投票,结果产生了土族塞人新的领导班子。

7. 就土耳其政府来说,它正制定一项关于塞浦路斯问题新政策的内容。2004 年 1 月 24 日我在达沃斯会见雷杰普·塔伊普·埃尔多安总理时,他向我转告了这项政策。他告诉我,土耳其支持恢复谈判,并表示最好在 2004 年 5 月 1 日处理主要问题,而且最好由一位政治人物来处理谈判,但这些问题均可供讨论。他补充说,就土耳其来说,如果有关方面无法就所有问题达成一致意见,土耳其不反对由我来“填补计划中的空白”。他向我保证,从现在开始,土耳其方面,包括土族塞人将在这项努力中“先行一步”。

8. 在 12 月份,我已收到希族塞人领袖的一封来信,呼吁根据该计划恢复实质性谈判。2004 年 1 月 29 日,当我在布鲁塞尔会见他时,他重申这项呼吁,明确强调他希望在 2004 年 5 月 1 日之前寻找解决办法。他告诉我,如果一个分裂的塞浦路斯加入欧盟,他不知道会产生多少问题。他再次向我保证,他不会寻求对该计划进行“四十或五十处改动”,他所希望进行的改动都将属于该计划的范围内。我们讨论了他的一项观点,即最好是在就如何开展公民投票的讨论之前,首先恢复谈判。他说,他将继续与我讨论他的另一个想法,即如果最终将由我来确定该计划,应当向我提供一些指导原则。

9. 我还与希腊政府和反对党领袖讨论了该事项。双方均支持重新恢复我的努力,而不需要考虑希腊大选的前景。欧洲联盟十分希望看到重新统一的塞浦路斯能在 2004 年 5 月 1 日加入欧洲联盟,因此支持这项努力的恢复。

10. 在分析当时的形势之后,2004 年 2 月 4 日,我致函帕帕佐普洛斯先生和土族塞人领袖拉乌夫·登克塔什,邀请他们于 2004 年 2 月 10 日来纽约开始谈判。我也向保证国——希腊和土耳其总理以及联合王国首相发出类似的信函,邀请他们派一名代表参加恢复的谈判。我建议一些方式,能够使得我的 2003 年 4 月 1 日报告中所载的程序生效,以确保能够在 2004 年 3 月 31 日之前完成谈判,确定该计划;并确保保证国能够充分致力于履行义务,而且公民投票能够在 2004 年 5 月 1 日之前的某一个确切日期举行。我的邀请得到所有各方的接受。

11. 2004 年 2 月 10 日,在我的要求下,双方领袖分别概述他们想要对该计划进行的改动。然而,在帕帕佐普洛斯先生的倡议下,他和登克塔什先生均同意,无法接受我已提出的程序,不论是涉及最终确定该计划,或是对举行公民投票的承诺。

12. 在我要求双方隔夜进行思考之后,登克塔什先生在 2 月 11 日改变他的立场。他建议采取一个分三阶段的程序。他告诉我,该程序已得到土耳其的支持,而且基本上符合我已提议的要素。该程序扩大了预先为我设想的作用,从完成计划中

未完成的部分（“填补空白”），变成解决谈判中任何持续存在的障碍，因此，排除了该计划不进行修改而进行公民投票的可能性，因为双方均无法接受这种做法。在研究了这项提议之后，帕帕佐普洛斯先生要求进行一些澄清。为便利达成一致意见，我提出一份新闻公报草稿，保持了登克塔什先生提议的主要内容，将帕帕佐普洛斯先生要求澄清的内容包括在内，并将 2 月 4 日我的信所载的其他内容包括在内。

13. 在后来的 48 小时里，双方就该声明的最后措辞进行谈判，最后在 2 月 12 日至 13 日的深夜，由我的特别顾问阿尔瓦罗·德索托在两国领袖以及希腊和土耳其代表之间进行穿梭。最后，使双方分歧的主要问题是，除了联合国之外，是否应当有其他机构参与谈判，以及希腊和土耳其在该进程最终阶段发挥的作用应如何加以介绍。

14. 2 月 13 日，我向所有各方送交一份解决这些问题的最终提案，所有各方均同意该提案。因此，我高兴地宣布后来称之为 2 月 13 日协议的规定，该协议规定所有各方应致力于分三个阶段的进程，以便在 2004 年 5 月 1 日之前，就一项最后确定的计划举行公民投票（见附件一）。

2004 年 2 月 19 日至 3 月 22 日期间塞浦路斯进程第一阶段

15. 2004 年 2 月 19 日在塞浦路斯联合国保护区重新开始谈判，双方领袖由各自代表团陪同举行政治层面会议，我的特别顾问及其代表团出席了会议。在土族塞人一方，除了拉乌夫·登克塔什之外，代表团中还有穆罕默德·阿里·塔拉特和塞尔达尔·登克塔什。在纽约和第一阶段，联合国将他们看作是代表土族塞人一方的三人领导小组。

16. 在 2004 年 2 月 19 日会议开幕之后，欧洲扩大欧盟事务专员京特·费尔霍伊根应我的特别顾问邀请，向双方领袖介绍了欧洲联盟便利解决办法的立场，还强调欧洲联盟强烈希望双方取得积极成果。

17. 在岛上的最初几次会议上，双方领袖详细说明了他们 2 月 10 日在纽约向我提出的修改意见。希族塞人一方说，他们的主要目的是改善他们称之为计划的可行性，使塞浦路斯联合共和国能更好地运转，从而使之更加可行（这应当是原来的谈判结果）。土族塞人一方说，他们首要目标是加强他们称之为两区的问题，这指的是，在塞浦路斯联合共和国境内土族塞人州具有土族塞人特征和长期地保持政治平等。

18. 在初步讨论后，我的特别顾问汇总了供审议的问题，并建议双方具体解释他们希望对计划的修改意见，包括拟议案文修正案，以便推动谈判。

19. 2004 年 2 月 24 日土族塞人一方提出一份清单，列出对该计划拟议的修改案文，其中包括了所有问题。虽然这份文件具有简明的特点并清楚地说明了土族塞

人一方一揽子要求的范围，但是它提出了影响深远的修改意见，其中许多建议将会大幅度地改变了计划的主要要素。我的特别顾问向土族塞人一方和土耳其解释了这个意见，并向希族塞人一方通报他已说明意见的情况。我的特别顾问在提议会议议程以及讨论汇总后供审议的项目时，把土族塞人一方的要求搁置一边，因为这些要求显然超出了该计划的要素范围。尽管联合国一再要求，但是土族塞人一方直到3月中旬才用一套影响较小的拟议案文修正案代替原初的文件，并称这些修正案为优先清单。另外，尽管土族塞人一方表示有意将组成州的界线划成直线，但是他们没有提出领土提案，或就讨论该问题的方式提出建议。

20. 相反，希族塞人一方依次讨论每个问题，并一再提出长篇大论的文件，解释提出的修改意见并附上拟议案文修正案。他们说，根据联合国建议的汇总项目逐一提出供讨论的立场，有助于沿着思路产生更加精确的提案。随着他们不断提出文件，显然看出2月10日反映希族塞人要求的文件摘要远没有包括他们的所有要求。尽管我的特别顾问3月15日要求双方都就各自的要求列出优先次序，但是直至瑞士比尔根山第二阶段中期，希族塞人一方尚不愿意提供一份说明其所有案文修正案的全面文件，也不愿就他们的要求列出优先次序。

21. 希族塞人一方说，他们提出的修改意见中没有一条剥夺土族塞人的任何权利，因此，不管土族塞人一方对这些修正案有什么看法，希族塞人的修正案中没有几项需要在土族塞人感兴趣的问题上作交易。与此不同的是，土族塞人一方大体上准备应对希族塞人的建议，在现实基础上讨论问题，并设法提出反建议和妥协建议。

22. 希族塞人一方一直坚持他们的要求必须得到全部满足，同时，希族塞人说2月24日土族塞人的文件超出了该计划的要素范围，因此不予讨论土族塞人的建议。土族塞人一方于3月18日提出了优先清单，但这并没有改变希族塞人对土族塞人问题的态度。（这份文件连同联合国给希族塞人一方的送文函落到记者手中。）土族塞人一方说，希族塞人迟迟不全盘托出其要求，这是玩弄阻挠手段，不让开展实际谈判。希族塞人一方反驳说，土族塞人没有提出领土建议是土族塞人要求中的重大漏洞，并使希族塞人一方不明情况。因此，虽然这些讨论至少在3月中旬之前远没有取得本来可以得到的成果，但是大部分材料已经在讨论之中。

23. 妨碍谈判桌上坦率讨论的另一个因素是，有人通常以消极的方式定期公布谈判内容，或是希族塞人泄露消息，或是登克塔什先生表面上为了土族塞人公众而每天向新闻界作口头简报。

24. 虽然谈判桌上没有取得多大进展，但是联合国设法与每一方代表团成员定期进行工作接触，以便促使双方更加坦诚相见并寻求可能的妥协点。土族塞人一方在这些协商中比较开放，而希族塞人一方没有这样开放。另一项困难是，我的特别顾问和希族塞人领袖举行的双边会议记录至少在代表团出席的情况下，常常都

会从消极的角度泄露给新闻界。希族塞人领袖告诉我的特别顾问，他对这种泄露作法感到遗憾。

25. 因已证明难以通过面对面的会议或双边工作协商取得进展，我的特别顾问建议停止直接会议，从 3 月 15 日起他在双方领袖之间穿梭往来，以便在向该进程第二阶段过渡的前期努力缩小分歧和促进双方作出取舍，双方都非常赞成这种方式。他向各方提出一个妥协的框架，设法请他们明确地提出优先事项，同时重申对该计划的一揽子总体修改意见必须在所有问题上保持均衡。

26. 希族塞人一方对提出的框架颇有意见，而土族塞人一方的反应比较积极。双方的不同反应加上拉乌夫·登克塔什先生决定不参加该进程第二阶段所造成的一场小危机，妨碍了联合国在第一阶段的剩余时间里提出关于双方在重大问题上作出妥协的建议。然而，在第一阶段结束之前，联合国集中力量，以至少解决谈判中的一些次要问题。为此，2004 年 3 月 22 日在塞浦路斯岛召集双方领袖举行了最后一次会议。这是拉乌夫·登克塔什先生最后一次参加这个进程的活动。

27. 在第一阶段，希腊和土耳其的代表应联合国邀请，也于 2004 年 3 月 17 日在雅典会晤，讨论安全问题。在这些会谈中，许多问题得到了解决，但是其他问题被推迟到比尔根山会谈中解决。

28. 我本人密切关注当时正开展的努力，我的特别顾问定期向我介绍情况，我两次派遣主管政治事务副秘书长基兰·普伦德加斯斯特前往塞浦路斯岛，以与德索托先生及其小组以及双方领袖评估局势的发展。

29. 同政治层面进展缓慢形成对照的是，双方领袖同意建立的七个技术委员会的参加者在联合国主持下取得了极为积极成果。他们的工作产生了 131 项完成的法律和合作协定（合计几乎达 9 000 页）；一个对塞浦路斯联合共和国具有约束力的 1 134 项条约和文书的清单；从 1 506 项塞浦路斯联合共和国国旗的参赛作品推选出一项作品；从 111 项塞浦路斯联合共和国的国歌参赛作品中推选一项作品；关于计划及执行该计划的一系列有关经济及金融方面的详细建议；由 6 181 个职位组成的联邦政府的组织结构图；以及联邦政府过渡期间在双方所在地的建筑清单。总体而言，将近 300 名希族塞人和土族塞人参加了技术讨论，他们得到大约 50 名联合国专家的支助，其中许多是从欧洲委员会和其他友好国家政府和机构借调来的，他们主要来自加拿大、荷兰、德国、卢森堡、瑞士和美国政府以及欧洲中央银行、国际货币基金组织和世界银行、联合国开发计划署/联合国项目事务厅和联合国难民事务高级专员办事处。在工作高峰期间，12 个小组委员会往往同时开展工作，此外还与双方举行双边讨论。他们工作的概览可查阅本文件附件二。

2004 年 3 月 24 日至 31 日在比尔根山的进程第二和第三阶段

30. 到 3 月初，第一阶段显然已不大可能达成最后协定。我决定，开展第二阶段——必要时包括第三阶段——工作的环境应有助于所需的“集中努力”，要确

保联合国可以随时接洽所有参与者，所有参与者彼此之间也可以随时联系。考虑到如果要在 2004 年 3 月 29 日前达成协议，就必须消化和谈判达成大量文书，这一点就更为重要了。此外，我也决心确保，如果在 2004 年 3 月 31 日前确定最后案文的担子落到我身上，我应与有关各方密切磋商，确保完成这项工作。

31. 所以，当瑞士政府慷慨地表示，愿意从 3 月 24 日起提供卢塞恩附近比尔根山的一家宾馆作为会谈场所时，我欣然接受了。对我的邀请，帕帕佐普洛斯先生表示他将出席，而登克塔什先生表示不能出席，但授权塔拉特先生和塞尔达尔·登克塔什先生全权代表土族塞人参加谈判。希腊和土耳其外交部长同意前往比尔根山，两国总理也将于 28 日和 29 日加入。我本人则在 3 月 28 日参加，维尔霍根先生也于 3 月 29 日抵达比尔根山。

32. 所有各方汇聚比尔根山，所有资料也都基本摆上桌面，这原来应当能真正推动他们尽力就最后计划达成一致意见。由于大家都知道可能要由联合国确定最后计划，各方也就自然要把他们的重点优先事项传递给联合国，并暗示联合国他们为迁就对方可以容忍的改动。

33. 3 月 24 日，当我的特别顾问提议举行两位领袖首先进行会晤，并请希腊和土耳其到场给予协作的时候，希族塞人一方表示，他们不希望以这种形式会谈。而土耳其一方则表示，根据 2 月 13 日协定，如果希腊和土耳其不能到场给予协作，他们看不出来到比尔根山有什么意义。

34. 所以，安排直接会谈已不可能。在这种情况下，我的特别顾问以及我本人在抵达之后，通过主办社交聚会，打破了参与者之间的坚冰，但他们之间的双方或多方谈判并没有真正实现。取而代之的是，联合国尽可能地穿梭于各方之间，努力牵线搭桥，以期对一些领域达成一致意见。

35. 然而，由于帕帕佐普洛斯先生在比尔根山和布鲁塞尔的其他安排，我的特别顾问在比尔根山期间有几次无法与希族塞人领导人会面，导致这些努力变得更加复杂。总之，第一天的时间被程序问题占据，随后三天无法会见希族塞人领袖。这意味着，此次决定性谈判的六天中，有四天未予利用。

36. 2004 年 3 月 25 日，联合国秘密地向各位领袖提供了一套文件，其中包括一份用于签订协议（如果在 3 月 29 日前能够形成一份协议）的框架，供他们评论和作出反应。这份框架致力于解决双方对法律保障问题的重大关切。土族塞人一方向联合国传递了他们对这份框架的反应，但希族塞人没有这样做，但公开表示对该框架感到关切的问题。

37. 希族塞人一方直到 2004 年 3 月 25 日才提出一份各项要求的综合清单（长达 44 页），而且从头到尾都没有说明这些要求中哪些属于优先事项。土族塞人一方和土耳其一再索取与他们的清单对应的优先事项清单，并表示他们已准备满足希族塞人的某些需求，作为系列交易的一部分。通过工作接触，一些领域取得了进

展（尤其是在财产和居民资格领域，联合国同谈判小组成员讨论了一揽子改进之处并得到了积极反应），但总体而言，在比尔根山提供的公开和坦诚对话的机会并未得到利用。

38. 直到尝试了所有对话机会，并为探询各方对改动的看法作了一切努力之后，我以订正案文形式提出了一系列折中方案，为便于审议，还标明了变动之处（连同关于法律委员会和条约委员会工作中为数不多的未决事项的折中方案）。

39. 针对这些折中方案，土族塞人一方和土耳其作了一些评论和提议，供进一步修订。这两方都表示准备签订计划，以认证这份计划就是提交公民投票的案文。

40. 希族塞人一方不满意我的折中方案，并公开表明这一点。这种消极的公开反应，再加上根据从会谈中逐步透露的信息，对土耳其方面显然已试图得到的信息的错误理解，全都反映在所产生的希族塞人一方的媒体报道中。3月30日，希族塞人一方对我的建议作出反应，首次通报了他们对联合国递送的有关签署框架的建议。这也是希族塞人首次表达对特定附加领土的兴趣。希腊则对解决计划中安全规定的某些方面表示了关切。

41. 到这个阶段，协议显然无法达成，进程只得转入2月13日协定拟议的第三阶段。如果仍然不能打破僵局，我将以我的计划为基础，斟酌确定最后案文。终于，在临近2004年3月31日午夜时，我提出了一份最后确定的计划，其中除我在折中方案中提到的改动之外，还列出了更多的改动，包括对这些方案的修改。由于这个阶段提出的计划不再供签署，先前所有版本的封面页都被略去，取而代之的是，在提交计划时以一封信作为首页，其中概述了4月份筹备公民投票期间应遵循的程序。

最后确定的计划的结构

42. 2004年3月31日最后确定了《全面解决塞浦路斯问题计划》，并通过2004年4月18日的更正和说明在技术上作了改动，现以英文原文提供给安全理事会成员国（可通过 www.annanplan.org 或打分机 3-9002 查阅）。该文件载有下列附录：

A. 《基础协定》

这包括《基础协定》的14条主要条款（概述了计划的关键内容），并附有《塞浦路斯联合共和国宪法》、《基本法》、《联邦法律》、《联邦政府与组成州之间合作协定》、《对塞浦路斯联合共和国有约束力的国际条约和文书清单》、《领土安排》、与1963年以来受重大事件影响的财产有关的规定、关于设立和解委员会的规定，以及关于塞浦路斯出现新事态的规定。经与各方协商后，在比尔根山确定2004年4月24日就计划的这些部分举行公民投票。

B. 组成州宪法

双方也核查组成州宪法与《基础协定》是否一致，并交换有关资料，之后，也将组成州宪法交由双方在 4 月 24 日进行公民投票。

C. 与塞浦路斯新事态有关的事项条约

该条约规定设立监测委员会，制订《建国、保证和同盟条约附加议定书》，并作出关于解散地方部队、撤退并重新部署希腊和土耳其部队的过渡性安全安排。在公民投票结束、保证国完成内部批准程序后，此项条约将于 2004 年 4 月 29 日签署生效。只有在此项条约由保证国签署生效后，《基础协定》才能生效，从而在塞浦路斯形成新的事态。之后，塞浦路斯联合共和国共同总统将签署此项条约，使条约本身生效。

D. 修改塞浦路斯联合共和国加入欧洲联盟条件的法令草案

该文书经过与欧洲委员会密切协商后编写，将使根据成立欧洲联盟的原则便利解决计划。欧洲联盟理事会将在塞浦路斯于 2004 年 5 月 1 日入盟前讨论此项文书。

E. 交由安全理事会决定的事项

这包括安全理事会决定应与《基础条约》同时生效的内容，据此安理会将认可《基础协定》，禁止向塞浦路斯供应武器，并授权一项联合国行动（已在我 2004 年 4 月 16 日的报告（S/2004/302）中全面阐述）。帕帕佐普洛斯先生随后表示，他非常希望在公民投票之前先不认可《基础协定》。这项意见得到采纳，并传递给了安全理事会。

F. 将于 2004 年 4 月期间采取的措施

这包括 4 月份工作方案，以确保对联邦公务制度、联邦财产和建筑作出规定，保证为联邦公民身份法提供不超过 45 000 人的名单，保证过渡政府成员在公民投票一旦成功的情况下得到确认。

对最后确定的计划所作主要改进的摘要

43. 鉴于该进程提交的文件多达数千页，与各方的会晤和讨论很多，这项努力强度很大，因此，难以介绍对计划所作每一修改的所有情况，如果本报告提供所有澄清，详述对计划所作的细小改进，即使最热心的读者，也会失去耐心。下文是所作的关键修改的摘要。这种介绍方式假定读者了解恢复谈判时的计划，我在 2003 年 4 月 1 日的报告（S/2003/398）第 61 至 128 段介绍了该计划。在最后确定案文阶段所作的修改旨在尽可能解决双方领导人向联合国反映的未决关键问题，同时铭记双方的态度以及保持全面平衡的必要性。

主要由希族塞人关切的问题作出的改进

44. 就希族塞人方面来说,为解决其关于联邦政府运作的问题,对计划作了重大改进。总统理事会由原先六人扩大为九人(新增三人无投票权)。在理事会五年任期期间,总统和副总统职务不是由理事会所有成员轮流担任,而是以 20 个月为基础,由希族塞人州出一人和土族塞人州出一人轮流担任,先从前者开始(因此,前者将在 60 个月中担任 40 个月总统)。过渡政府阶段从 30 个月缩短至两个月,过渡政府的特点因取消过渡性的共同总统行政制度而改变。全部按照希族塞人提案,简化了有关欧盟事务的合作安排,全面改革了中央银行的结构,设立了一个初级联邦审判法院。催促原来任务已过重的各技术委员会完成了所有 131 项联邦法律(基本上完全以希族塞人草案为基础),对塞浦路斯有约束力的条约清单以及联邦公务制度的蓝图,以确保在所有这些关键领域,塞浦路斯联合共和国从第一天起就可充分运作。还在经济和财政方面对计划进行了广泛的改进,大体上反映了双方在技术方面商定的建议。

45. 希族塞人方面还担忧计划能否得到完全充分的执行,并要求保证土耳其和土族塞人将履行他们那一方的协议规定。为此,修改了生效模式,以确保保证国在完成所有必要的内部议会核准或批准程序后,签署时就完全和不可改变地对解决方案作出法律承诺。计划中拟订的监测委员会得到加强,联合国在监测政治局势发展方面的作用也得到增强。

46. 为了提供有关执行方面的额外保证,规定联合国在转交前的最后阶段对需进行领土调整的地区承担领土责任。对此,我在 2004 年 4 月 16 日的报告(S/2004/302)第 34 段作了解释。我提议不用从第一天开始就对这些地区实行联合国行政管理,因为这不是新的冲突地,已有一个能运作的行政当局,该方法旨在解决希族塞人所表示关切的问题,即应及时和有序地转交领土,并保证这种转交不是依靠另一方的诚意(当然,如果安理会希望的话,它仍有权授权进行不同的安排)。

47. 关于其他方面的安全问题,吸收了希族塞人提议,增加了塞浦路斯和保证国对遵守国际法和《联合国宪章》原则的承诺。至于《同盟条约》允许的驻军人数问题(双方正在对计划规定的 6 000 名这一数额进行谈判),满足了希族塞人希望大幅减少这一人数的要求,作为交换,也满足土族塞人的要求,甚至在土耳其加入欧洲联盟后,也允许符合《同盟条约》规定的人数(即 950 希腊驻军和 650 名土耳其驻军)的象征性驻军。

48. 希族塞人方面的另一关切领域涉及流离失所者和被剥夺财产者的权利,帕帕佐普洛斯先生起初未对这一主题提出修改,但他保留在土族塞人方面能提出修改时再讨论该问题的权利。后来,土族塞人的确提出修改,取消了所有对财产归还的最高限量,从而极大地改变了财产计划,取而代之的是,规定大多数希族塞人将在土族塞人州境内得到归还的某些财产(一般是他们原来的家以及三分之一的土地,尽管小地主能得到更多(经常是全部),返回卡帕斯四个村和 Kormakite

的 Maronite 村者全部归还)。这一修改的结果是土族塞人州境内要归还给希族塞人的总财产数额比以前的计划几乎翻了一倍，并在被剥夺财产者中分配更均匀。财产委员会得到改组，并以担保债券和房地产证书支持这一计划，以增加经济上的可行性。尽管作为与各方在比尔根山讨论的一揽子计划的一部分，略微降低了住宅的最高限价，但也允许它们早日涨价，从而提前了希族塞人能够开始返回家园的日期。对塞浦路斯公民在塞浦路斯境内任何地方修建第二住宅的限制被取消。

49. 希族塞人方面还感到关切的是，不应该对欧盟法律有永久性的例外作法。所有永久性的例外作法被取消，包括土族塞人州有限制在土族塞人州购置财产的永久性权利（无论如何，这必须是非歧视性的，如果允许土族塞人州的任何其他非居民这样做，则不能不让希族塞人这样做）。经修订，在 15 年以后将取消任何限制。根据《欧洲公约》，在《宪法》中纳入了塞浦路斯法院可强制执行的《人权目录》。

50. 希族塞人方面关切的最后一个领域涉及公民身份，特别是已在塞浦路斯定居的土耳其国民的身份问题。有关法律规定，凡未按计划取得永久居留权者必须在五年内离开塞浦路斯。采用了有关希腊和土耳其移民的保障机制（取代了计划中原先规定的永久性配额，这种配额理论上可定期再填补），解决了希族塞人所关切的土耳其移民不应不断流入塞浦路斯的问题。按照计划规定的联邦法，移民局和最高法院必须确保实施此类限制，以保持永久居住在塞浦路斯境内的讲希腊语人与土耳其语人的比例。

主要因土族塞人关切的问题作出的改进

51. 对土族塞人而言，他们寻求强化解决方案的两区性质。为此，我略微降低了居留资格的最高限量，而该最高限量本身是与受 1963 年以来各种事件影响的财产有关的一整套已基本商定的改动组成部分，据此使可能归还给希族塞人的财产增加了一倍。土族塞人愿意接受这一改动，因为这会废止失去财产的物主的长期租赁选择权，让现有的用户更简便、更确定地参与一个更快捷的进程，由此减轻财产计划可能对土族塞人州产生的经济影响。我也提出了与确定居留资格有关的一项保障条款，反映了与上述移民有关的保障，据此土族塞人州可采取行动，确保其塞人常住居民中不少于三分之二能将其官方语言作为母语（这样可切实地在今后逐步让约 100 000 名希族塞人在土族塞人州长期居住，而且还能不受有第二处住所的限制）。

52. 土族塞人要维护政治平等，确保这一平等从长远来说不因希族塞人在北方定居并取得土族塞人内部组成州公民地位而受到损害。针对这一关切问题，已规定按母语，而不是按内部组成州的公民地位选举联邦参议员，但在行使联邦一级所有其他政治权利时仍将继续采用后一种办法（组成州和地方一级的政治权利则在居住地行使）。为了抵消因解决希族塞人方面的关切问题而对过渡政府作出的调

整，已规定总统理事会第一任总统和副总统平等轮任。处理土族塞人与人数较多的希族塞人之间的关系问题所采用的语言表明，任何一方均不得声称对另一方具有权威或管辖权。

53. 土族塞人的另一项主要关切问题是，欧洲联盟的法院或欧洲人权法院不对解决方案的法律保障提出质疑。对前者来说，依照根据欧洲联盟的成立原则所制定的欧盟便利解决方案的政策，欧洲扩大问题专员通知我说，委员会承诺把列于计划中的修改法草案提交给欧洲联盟理事会，供其在 2004 年 4 月 24 日之前审议，并在分别同时举行的公民投票取得圆满结果后于 2004 年 5 月 1 日之前予以通过。他还通知我说，委员会致力于毫不拖延地达成最终结果，从而得以修改主要的法律，确保有关各方在欧洲法律制度中均享有法律上的确定性和保障。关于欧洲人权法院，双方承诺谈判拟订的计划已经规定，由塞浦路斯联合共和国请求法院，按照程序取消目前它已开始审理的有关受影响财产的诉讼程序。最终确定的计划对此作出了详细说明，其中列入了联邦政府将通知欧洲人权法院院长和欧洲委员会主席的信函草稿，内容是说明解决方案中已建立处理受影响财产的权利主张的国内机制，为此目的，塞浦路斯联合共和国将作为负责此类事宜的唯一当事国，并请法院取消已开始审理的诉讼程序，以便使国内机制得以开展工作。但如证明国内的补偿不足，则个人诉诸欧洲人权法院的权利绝不受任何限制。

54. 上文所述的解决方案已更改的生效方式不仅减轻了希族塞人的疑虑，而且还照顾到土族塞人的关切问题，土族塞人认为，在他们对计划进行表决后，仅应将此事提交土耳其大国民议会审批。

55. 土族塞人关切的另一个问题是安全问题，解决的办法是让土耳其和希腊根据 1960 年《同盟条约》的规定驻扎象征性的少量部队（即土耳其部队 650 人，希腊部队 950 人），即使在加入欧洲联盟之后也是如此，以换取在过渡期间大幅减少驻军人数。应对这一安排进行定期审查，以便经双方同意最终全部撤军。

56. 土族塞人还有一项关切问题，因为根据计划，在达成解决办法之后，有近四分之一的土族塞人因对领土的调整需要迁移别处。为了协助这一进程，已加强了迁移问题委员会的各项活动，并将调整领土的时间延长了六个月，而土族塞人州可以在一个过渡期间内保持比计划的先前版本人数略多的警察队伍。

57. 虽然双方同意，一俟《基础协定》生效联邦政府就应充分运作，但土族塞人感到关切的是，他们实际上将需要更多时间来作出必要的经济和结构调整，因此要求调整过渡期间，就协调一致问题而言尤其如此。为此，已经提出了一项联邦法律，暂停在土族塞人州适用某些引用欧盟法律条款的联邦法律。同样，《中央银行法》已列入一项条款，规定可在土族塞人州设立一个订有明确职能的分支机构（但在中央框架内），六个月后由国际货币基金组织和欧洲联盟的专家对其宗旨和运作情况进行审查，而且只能根据协定延长一年。

计划中没有改动的规定

58. 计划中有若干项规定没有任何实质性更改。对此我不一一列举，但将提及具体讨论过的少数事项。

59. 地图没变。根据地图，绝大多数流离失所的希族塞人可在希族塞人行政管理下返回家园，约四分之一的土族塞人需要迁移他处。土族塞人方面表示希望两个组成州的疆界更平直，但未曾提出任何实施方案。（土族塞人和土耳其确实同联合国非正式地讨论过领土方面的一些想法。）最终，他们在比尔根山决定，虽然他们不满意计划中的地图，但不会提出替代方案。希族塞人方面则始终表示，如对方不重新提出领土问题，他们也不会这样做。（希族塞人即使是在非正式的场合也没有同联合国讨论过自己在领土方面的想法。）最终，希族塞人方面在 2004 年 3 月 30 日背离了这一立场，当时他们第一次表示希望实际得到一些土地，但是，他们提出作为交易的内容早已列在我的折中建议中。

60. 根据计划有权取得公民资格的人数没变。争议涉及每一方不超过 45 000 人的拟议名单，如同我 2003 年 4 月 1 日的报告（S/2003/398，第 106 段）中所述，这项规定是在上一次努力期间精心拟定的。希族塞人方面提议减少这一人数；土族塞人方面则提议予以增加。值得注意的是，帕帕佐普洛斯先生在会谈期间声称，塞浦路斯有 119 000 名“定居者”。（所声称的数字与希族塞人 2002 年在谈判时的说法一致，当时他们说，塞浦路斯有 115 000 名“定居者”，而且希族塞人方面可以提供他们的姓名及其在土耳其原籍的清单。）如果希族塞人的数字准确，则“定居者”中约有一半人将不能取得公民资格或居留权，而且根据联邦法律，他们必须离开塞浦路斯。土族塞人方面对这一数字持有异议。

61. 除了在条约中增加提及国际法和《联合国宪章》原则的内容外，计划中有关《保证条约》的规定没变。希族塞人方面在讨论塞浦路斯境内的安保问题时没有提出修改条约，但希腊在同土耳其举行安保会谈时却谈到了这一点，而希族塞人方面在比尔根山的一份文件中最终提到了这一问题。土族塞人方面和土耳其反对作出任何修改，并且指出，已经就这些问题在 2002 年达成了谅解（具体情况见我于 2003 年 4 月 1 日提交给安全理事会的报告第 120 段）。鉴于这一事实，因为没有达成修改的协议，我没有更改计划中的这个方面。有关规定符合希族塞人方面的长期立场，认为条约没有授予进行单方面军事干预的权力（土族塞人方面和土耳其对此不表示认同）。不管怎样，这些规定适用的背景情况与 60 年代和 70 年代完全不同，这种背景情况是塞浦路斯联合共和国成为欧洲联盟的正式成员。

62. 此外，双方各有一些要求没有纳入最后计划，因为它们超出了限定范围，这方面土族塞人的要求较多一些。例如，土族塞人提议参议院就某些事项形成单独的多数——这项提议违反了计划中有关不得否决或要求有单独多数的限定条件。再比如，希族塞人提议对谁能在北方的公民投票中参加投票作出严格限制，认为应仅限于 1963 年时的两族人员（根据 1960 年《宪法》的界定）及其后代——这

项提议除了显然不可行外，还要求土族塞人方面接受希族塞人方面对新的事态形成前的法律状况作出的解释，这违反了计划中有关双方均不得提出此类要求的构思。

4 月 1 日至 4 月 24 日公民投票期间的事态发展

63. 如附件二所述，在比尔根山之后，若干技术委员会继续进行并最后完成其工作。我也高兴地收到双方提供的不到 45 000 人的名单，他们在《基础协定》生效后将获得公民身份。我还收到了我要求希腊、土耳其和联合王国政府提供的确认书，其内容为：三国同意把该计划提交公民投票，在该计划获准和三国完成国内批准程序后，三国至迟于 2004 年 4 月 29 日签署有关新事态事项的协定，使之生效。（土耳其最初来函在此问题上有模糊之处，我立即提出这一点，并得到了令人满意的书面澄清。）

64. 同时，在从比尔根山返回之后，双方领导人都开始就 4 月 20 日的公民投票表明立场。在土族塞人方面，塔拉特先生强烈表示支持投“赞成”票，而拉乌夫·登克塔什先生则表示反对，塞尔达尔·登克塔什先生在经过一番协商后，持中立立场。土耳其总理埃尔多安强烈表示支持投“赞成”票，土耳其外长居尔也赞成。埃尔多安先生、居尔先生和塔拉特先生都通过声明和访谈，塔拉特先生还访问南部，力图向广大希族塞人表明土族塞人和土耳其决心按照该计划遵守其承诺，全面执行解决办法。

65. 在希族塞人方面，情况转复杂，需要更全面地说明。帕帕佐普洛斯先生 2004 年 4 月 7 日发表广播演讲，号召人民响亮地说“不”，摒弃该计划。除其它外，这篇演讲对“就在我们获得国际公认的国家政治力量得到加强、加入欧洲联盟之时来终止我们的国家”的智慧提出质疑。根据帕帕佐普洛斯先生 1 月在布鲁塞尔对我所说的话，我对这种评估表示诧异。他对该计划的解释，也令我感到诧异，因为该计划旨在让各方都就如何形成新事态保持其立场（见 S/2003/398，第 66 和 67 段）。

66. 同样，鉴于他于 2003 年 3 月在海牙对我说的话，我感到关切的是，希族塞人领袖的这篇演讲尽管承认最后版本有改进，似乎对该计划许多根本方面提出质疑。我不认为该演讲准确反映了计划关于一系列问题的内容，我也不能接受该演讲所提、后来又重申的一个论点：该计划最终确定后，土耳其关注的问题得到解决而希族塞人关注的问题基本上受到忽视（关于这一点，见上文第 44 至第 62 段）。如果希族塞人方面在比尔根山以及之前更愿意参与公平交易，并提供其目标的优先次序，原来是有可能解决希族塞人所关切的其他问题。

67. 塞浦路斯的希族塞人政党，国家委员会所有成员，不得不就帕帕佐普洛斯先生的演讲决定其立场。“赞成”运动一直等待谈判的最终结果，到公民投票前十天才运转起来。

68. 除希腊政府支持外，该计划还得到克莱里季斯先生和瓦西利乌先生以及第二大党民主大会党领袖阿纳斯塔西亚代斯先生的坚定支持。帕帕佐普洛斯先生是紧接着克莱里季斯先生和瓦西利乌先生出任希族塞人领袖。帕帕佐普洛斯先生在政府中的联合伙伴劳动人民进步党(进步党)是塞浦路斯第一大党，传统上主张和解与统一。进步党在要求推迟公民投票后，最终号召对该计划“温和地说不”，除非在安全和执行方面能得到另外的保证。

69. 安全理事会十分清楚为提供此种保证而作的努力；不管怎样，该计划附录 E 对此保证已有预见。我 2004 年 4 月 16 日的报告(S/2004/302)之后，收到大力的实质性支持，为此，我要感谢安理会。但进步党提出，在该计划的各项保证之外，还必须作出其它保证。无论如何，希族塞人领袖不希望安理会在公民投票前采取行动，甚至关于安全问题。

70. 在谈判期间，双方都表示期盼国际社会在执行解决办法方面提供援助，尤其是援助经济相对较弱的土族塞人；土族塞人对没有这种帮助能否采取一切必要步骤表示关切。2004 年 4 月 15 日，欧盟委员会在布鲁塞尔举行了高级别筹备会议，讨论解决方案所涉金融需求，确保必要的初步支助到位，并在这年晚些时候筹办大型认捐会议。会议的国际与会者支持该计划，认为它是解决塞浦路斯问题的均衡、可行的备选办法，并强烈表示，塞浦路斯人如果在公民投票期间赞成该计划，他们就愿意为执行提供具体支助。尽管这不是认捐会议，实际认捐数足以满足委员会指明的 2004 年重大需求。塔拉特先生本人作为土族塞人方面领导人出席，希族塞人方面由规划局常务秘书担任代表。

71. 自 2003 年年初以来，联合国就确保各方可以希腊文和土耳其文在其网站自由查阅该计划。联合国还应民间社会团体要求，提供信息材料并举行简报会。然而，联合国就该计划向广大公众作出解释和澄清的努力，却在某种程度上受到岛上媒体气氛的阻碍。在比尔根山之前，根本就找不到一家希族塞人电视台愿同土族塞人电视台携手制作两族观众可打进电话的电视节目，并由联合国专家就该计划答问。在比尔根山之后，国家电视台不播放有我的特别顾问的节目，他曾就该事项和关于运动的其他方面问题，向希族塞人提出。我自己录下了对塞浦路斯人民的讲话，强调要抓住这个特殊机遇，并向他们保证联合国致力确保全面执行。双方对这篇讲话作了广泛报道。

72. 在公民投票中，在希族塞人一方，75.8%的投票者拒绝这一计划，24.2%的投票者表示赞成。在土族塞人一方，64.9%的投票者赞成计划，35.1%的投票者拒绝计划。假如双方批准这一计划，则三个国家的议会——希腊议会和土耳其议会以及联合王国议会——就将授权其政府在 2004 年 4 月 29 日之前签署条约，使之生效。投票之后，我发表了一项声明，可查阅附件三。

意见

错失的另一次机会

73. 由于缺少政治意愿，我的计划停滞了一年之久。现在，由于希族塞人选民的决定，该计划搁浅了。该计划的命运恰好表明在寻找解决这一长期问题的办法的难度。

74. 在四年半的努力过程中，尽管采取各种措施鼓励妥协，但不管谈判的时间有多长或多短，双方都难以就关键问题达成一致，即便他们都十分清楚需要作出何种妥协。他们动辄把问题留给联合国，让联合国来推动该进程。

75. 显然，要想解决这个问题，需要的不只是一个全面的、经过仔细平衡的和平计划。它还需要岛上双方的政治领导人以及希腊和土耳其的政治领导人同时拿出勇气和决心，决意进行谈判，并使其人民确信需要妥协。

76. 令人遗憾的是，双方不能达成更多一致，而且谈判的一些参加者没有开展工作，以便让民众为达成妥协做好准备。我已在本报告中指出，我认为在若干方面没有充分利用进行坦率、建设性的谈判的机会，并指出我对于向公众、特别是向某一方的公众宣传该计划的方式的担忧。但是，我对塔拉特先生在该进程以及全民投票前的阶段所作的工作表示感谢。

77. 我一直能得到希腊对我的努力的支持。塞浦路斯问题在希腊 3 月初举行的大选中没有成为党派政治的议题，这是希腊及其领导人的功劳。在比尔根山，执政仅数周的希腊新政府没有自视为主导者，而是一个提供咨询意见者。希腊还谨慎地避免采取可能被视为干预塞浦路斯国内辩论的立场。全民投票前十天，卡拉曼利斯总理在希腊总统召集的政治领导人会议后宣布，他认为计划的益处大于其中的困难，而且这些困难可以随着塞浦路斯加入欧洲联盟而得到解决。

78. 土耳其政府作出的政策改变使这次新的努力得以启动，这充分反映了该国及其领导人在政治上的成熟。由于埃尔多安总理在 2004 年 1 月 24 日与我在达沃斯会晤时向我作出承诺，由于在 2 月在纽约开会、在塞浦路斯进行谈判以及比尔根山最后阶段这整个一个过程中，土耳其显示出了决心，因此寻求解决办法的努力得到了巨大推动。由于不得不等待土耳其政府的巩固和土族塞人政治力量的重新调整，土耳其领导人较晚才参与。令人遗憾的是，这给谈判和宣传工作留下很少时间。尽管如此，埃尔多安总理对我作出在寻找解决办法的努力先行一步的承诺得到履行，我感谢土耳其政府自上而下对我的努力给予的有力支持。

79. 塞浦路斯有可能加入欧洲联盟和土耳其开始有可能加入欧洲联盟的情况对双方都是一个推动。土族塞人和土耳其的领导人没有及时抓住这一机会。当他们愿意而且可以寻求妥协解决办法时，希族塞人方面促成妥协的各种因素已经大为淡化，希族塞人领导人采取了更僵硬的政策，而且时间根本不等。

80. 虽然一直未能找到全面解决办法，但是，在过去四年半中还是取得了很大成绩。致使有关塞浦路斯的倡议一直限于泛泛而谈的障碍已经消除，因此提出了一个经过全面权衡的综合解决提案，随时可以执行。虽然全民投票后该计划已在法律上失效，但土族塞人选民接受这一计划意味着，促成塞浦路斯统一的最后解决办法的框架似乎已奠定。该计划仍然是塞浦路斯人今后寻求解决办法唯一可以沿用的依据。

81. 在有关各方的交往中出现了一个新的动态。我们看到数百名希族塞人和土族塞人公职人员在一起合作开展工作。双方政党的领导人定期进行对话。人民自己可以相互见面和走动，跨过以前曾经是不可逾越的障碍而共同做出努力。希腊和土耳其已经建立了信任和友谊，以至塞浦路斯出现的重大挫折并未使它们之间的关系出现倒退。必须维持和扩展这些难能可得的成就。但它们并不能取代一个解决办法。

希族塞人一方的投票情况及其影响

82. 我相信本报告表明，就 13 个月前得到安全理事会大力支持并被双方接受为谈判举行全民投票的依据的那一个计划而言，这一计划对双方来说都有明显的改进。它是在安理会给予大力支持和实际协助的情况下，经过 54 个月努力的结果。它符合安理会长期以来有关解决办法的设想，因为它本身就依循了马卡里奥斯大主教和拉乌夫·登克塔什 1977 年达成的协议和基普里亚努先生和登克塔什先生 1979 年达成的协议。欧洲联盟委员会认为这是一个可行的计划，能让塞浦路斯人用一个声音说话，并在欧洲联盟机构中有适当的代表。认为计划可以实行而且在财务上没有问题的不仅有欧洲联盟委员会，而且还有国际货币基金组织。

83. 希族塞人选民否决了这一计划是一个重大挫折。被否决的是解决办法本身，而不仅仅是一个蓝图。希族塞人几十年来一直祈求的利益——包括塞浦路斯实现统一，退还大片领土，大多数流离失所者（其中大多数人——约 120 000 人——现由希族塞人行政当局管理）返回家园，所有未经国际条约允许的军队均撤离，停止土耳其人进一步移民和（如果希族塞人的数字准确无误）一些“定居者”返回土耳其——被放弃了。结果是维持现状，维持一个安全理事会认为是不能接受的现状。

84. 希族塞人理所当然地期望国际社会尊重他们的决定。出于各种原因，希族塞人选民可能并没有完全准备好做出他们所做的决定，——原因是时间短，或没有得到客观的信息，或“反对”运动和“赞成”运动的力量失衡，或以为不久将会有新的机会，或所有这些因素综合在一起。如果是这样的话，那么还是有可能出现以下情况：在经过一段时间思考后，可能会出现某种情况，从而得以重新提出该计划，摆脱目前状况而求得一个解决办法。在这方面，希族塞人似乎主要是对安全和执行问题感到担心——他们有这种担心在很大程度上是因为他们历来怀疑土耳其的意图。我认为，在不重新讨论土族塞人已经投过票并批准的计划条款

的情况下，安全理事会宜表示愿意考虑这些担心，但条件是希族塞人必须明确肯定地说明这些担心。

85. 但是，投“反对”票的人数如此之多，由此提出了更为根本的问题。这是首次要求希族塞人对一个通过建立一个由两个社区、两个地区组成的联邦来解决塞浦路斯问题的办法进行投票。这一解决办法不仅意味着有两个组成联邦的州，而且意味着要有政治平等和分享权力。但是，目前的情况与 1970 年代两个社区的领导人商定寻求一个解决办法时的情况大不相同。北部经济停滞不前，南部经济繁荣，两者之间的鲜明对照明显可见。一代或更多代塞浦路斯人不知道塞浦路斯仍然统一时期的生活情况。在南部，那些被剥夺家产的人通过自己的勤劳和拼搏，走上了致富的道路，许多原本不是来自北部的人也发家致富了。虽然他们强烈表明他们希望统一，但是许多人认为问题的解决不会给他们带来什么好处，而会有许多不便和风险。

86. 在今后一段时间不会有任何新的和平努力，希族塞人在这一期间可能要思考这些问题。民间社会，不仅仅是各政党，需要在进行这种思考时发挥作用。欧洲联盟无疑会协助这一工作。如果希族塞人愿意通过一个建立在政治平等基础上的联邦体制，同土族塞人分享权力与繁荣，他们就需要通过行动，而不仅仅是言词，来表明这一点。

土族塞人一方的投票情况及其影响

87. 我欢迎土族塞人的决定，他们明确表示赞成塞浦路斯以两族两区的联邦形式实现统一。尽管这样做将会有三分之一的土族塞人根据计划中的领土安排和财产规定要进行艰难的重新迁移。显然，欧洲联盟成员资格提供的利益是其中的一个重要因素。土族塞人选择重新定居，打破了数十年来的一个老政策，就是希图 1983 年声称成立的“国家”得到承认。

88. 土族塞人在 4 月 24 日投票之后可能觉得受到排斥，但他们最好的行动不是反对统一，而是加倍努力实现统一。土族塞人和土耳其最明智的做法是利用一切机会与希族塞人交流，尽一切力量促成和解。我感到欣慰的是塔拉特先生和土耳其政府已明确表示他们尊重土族塞人和解和统一的愿望，并将依此制订政策。

89. 投票之后，土族塞人的处境要求整个国际社会，包括安全理事会给予注意。土族塞人的领导多年来一直谴责他们所遭遇的限制和障碍，称之为“禁运”。他们指出全民投票的结果证明了希族塞人领导并不能代表土族塞人说话。希族塞人一方一向不承认有“禁运”的存在，坚持问题的症结在于土族塞人不接受塞浦路斯共和国的有效性。1983 年“北塞浦路斯土耳其共和国”宣布之后，安全理事会第 541（1983）号决议认为此项宣告不具法律效力，呼吁所有国家除了塞浦路斯共和国之外不要承认任何塞浦路斯国家。安理会第 550（1984）号决议重申此项呼吁，并要求所有国家不给予分离主义实体以任何便利或任何方式的协助。

90. 承认或协助分离显然违背了安全理事会的决议，而且不合整体目标。这样的步骤不尊重那些投票赞成统一的土族塞人的意愿。然而，投票已消除了原来对他们施压和孤立的任何理由。欧洲联盟对于新局面的快速反映是令人欢迎的第一步。希望欧洲联盟继续采取此类步骤。我注意到希族塞人明白表示作为欧洲联盟成员的塞浦路斯共和国也向土族塞人提供作为欧洲联盟成员所容许的各种好处。

今后的道路

91. 关于我的斡旋任务，全民投票的结果造成了一个僵局。帕帕佐普洛斯先生表示他不愿意在没有新变化的情况下再次提出全民投票计划。希族塞人一方谈到第二次全民投票，期待着安全和执行方面有新的保证。土族塞人方面认为全民投票时已核可了计划，他们反对重新谈判。据我所知，塞浦路斯双方都没有向联合国或彼此提出解决僵局的提案。如果僵局持续下去，那么恢复我的斡旋任务就失去意义。

92. 同时，经过 4 月 24 日关键性的投票，我认为是对联合国塞浦路斯和平活动进行全面根本性重新评估的时候。重新评估应考虑塞浦路斯四十年来寻求和平的努力，考虑将来处理问题的最佳方式为何。应铭记的是，所有维持和平行动不言自明的中心目的是提供一个有助于解决冲突的环境。一如我上次关于联合国驻塞浦路斯维持和平部队（联塞部队）的报告（S/2004/427）所述，我打算对联塞部队的任务、部队兵力和业务概念根据实地情况发展、各方的立场以及安全理事会可能有的任何意见进行一次审查，三个月内完成。

93. 我已表示希望希族塞人今后几个月内审思此次进程的结果。与此同时，我认为安理会成员应鼓励土族塞人和土耳其保持对统一目标的承诺。希望他们为了上述目的，而不是为了承认或协助分离的目的，为所有国家作出榜样，进行双边合作并在国际机构内合作，消除那些使土族塞人孤立且不利于他们发展的不必要限制和障碍，这样的举动是符合安全理事会第 541（1983）和 550（1984）号决议的。

结论

94. 我要感谢安全理事会大力支持我的工作；许多会员国提供外交援助、物质资源、技术专长或会议支助；欧洲联盟，包括欧洲联盟委员会，以欧洲联盟/联合国合作的模式提供了杰出的援助和支持；还有许多国际组织，包括联合国系统各组织齐心协力地加入了这次集体努力。

95. 最后，我要真诚感谢我的特别顾问阿尔瓦罗·德索托先生和他的工作人员一心一意地致力于此项困难任务。他们创造性的缔造和平工作使得塞浦路斯人得到国家统一的最好机会。

96. 我知道此次努力的失败，是一年多以来的第二次，给塞浦路斯人、希族塞人和土族塞人带来了悲哀和疑惑，不用说，希腊和土耳其、欧洲联盟以及整个国际社会莫不如此。所有各阶层的许多塞浦路斯人鼓足勇气决心重新定居。我相信他们的努力会继续下去，实际上也必须如此。国家统一的前景如今主要掌握在他们手中。

附件一

秘书长的新闻公报

2004 年 2 月 13 日

2 月 10 日，在我的参与下，塞浦路斯双方在纽约联合国总部恢复谈判。

在三天的会议和协商之后，我高兴地宣布，双方已致力于根据我的计划善意地进行谈判，以便通过 2004 年 5 月 1 日之前分别和同时进行的公民投票，全面解决塞浦路斯问题。

为此，双方将在我的斡旋任务框架内，努力在 2004 年 3 月 22 日之前商定所有的修改，并完成该计划各方面的内容，以便产生最后确定的案文。

在尚未达成这种协议的情况下，我将举行一次由双方参加的会议，并由希腊和土耳其参加，以便他们能进行协作，共同努力在 3 月 29 日之前商定最后确定的案文。

作为最后的解决办法，如果继续存在僵局，双方已邀请我酌情最后确定案文，以便根据我的计划提交公民投票。

此外，双方已对 2004 年 2 月 4 日我的邀请中所载的其他建议达成一致意见。他们也已决定成立一个技术委员会，讨论执行所涉的经济和金融方面的问题，由联合国主持该委员会。

保证国已表明它们对该进程的承诺，并致力于履行该进程规定的义务。

我欢迎这些承诺，并欢迎欧洲联盟保证便利解决办法，以及欧洲联盟委员会主动提供技术援助。我期待着在谈判的过程中依靠这项援助和其他方面的援助。

对话将于 2 月 19 日星期四在塞浦路斯重新举行，在我的特别顾问阿尔瓦罗·德索托在场的情况下，由双方直接进行会晤。同一天，将重新举行关于法律和条约的技术委员会会议。

我赞扬双方以及希腊和土耳其为达成这项协定所表现出的建设性精神和政治意愿。

所有有关各方现在肩负着使塞浦路斯实现公正和持久和平的历史责任。我向它们表示良好祝愿，并期待着与它们密切合作。

附件二

各技术委员会工作的介绍

1. 2002 年 10 月在我参与的情况下商定成立的法律技术委员会和条约技术委员会于 2004 年 2 月 19 日重新开始工作，继续开展委员会在 2003 年 2 月留下的工作，以便最后确定塞浦路斯联合共和国的联邦法律框架。
2. 在法律技术委员会中，一些法律草案被新案文取代，此外还提议了新的法律，通常是为了符合欧洲联盟法律的规定。在各委员会于 2003 年突然停止工作之前，设想的是在将计划提交公民投票之前完成约 44 项基本法律，其余法律将按照严格的时间表在公民投票之后完成。重新开始工作时，土族塞人愿意遵守上述安排，我在 2 月 4 日的信中已提到这一点。但是，希族塞人指出，2003 年停止这项工作，以及现在开展这项工作剩余的时间很短，不是他们的过错，因此他们坚持完成更多项法律，以确保联邦体制能够有效行使职能，以避免任何缺漏或法律上的不明确，并确保塞浦路斯全面履行其对欧洲联盟的义务。他们拟订的清单超过 100 项法律。
3. 通过希族塞人和土族塞人不同寻常的努力，131 项法律（包括四项基本法、124 项联邦法和 3 项合作协定，合计几乎达 9 000 页）已经于 2004 年 3 月 26 日暂时定稿，其中悬而未决的问题很少。这些法律涉及的领域如下：宪法、刑法、政府和立法程序、公共行政、司法、欧洲联盟和对外事务、警察、公民、移民和避难、预算、税收、资本市场、银行和金融、贸易、海关和国内税、气象、航空、航运和海事、自然资源、通信、知识产权和古董。
4. 在与此相关的一项努力中，小组委员会之一集中致力于同欧洲联盟共同体法律统一的问题，特别是对未来的土族塞人州来说。
5. 条约委员会审查了双方提交的约 2 000 项条约和文书，审查其是否符合解决方案。一些提案被撤回，并解决了其他异议，其后，在最后清单中包括了 1 134 项条约和文书，将在新事态形成后对塞浦路斯联合共和国有约束力。
6. 3 月 29 日，在比尔根山，我在提出关于重大政治问题的折中建议的同时，还向各位领袖提出了有关法律和条约清单，以及联合国提出的关于解决为数不多的悬而未决问题的建议。各方在此后的几天中提交了他们的意见。2004 年 3 月 31 日最终确定的计划考虑到这些意见。
7. 4 月期间，在各方的协助下，联合国审查了上述法律和条约清单的内在协调和连贯性及其与计划的主要内容是否一致。2004 年 4 月 23 日，在我的塞浦路斯问题特别顾问在场的情况下，双方正式对最后文本作了鉴定。
8. 2003 年初，经双方领袖认可，联合国组织了拟议成立的塞浦路斯联合共和国国旗设计和国歌谱曲竞赛，来自世界各地的参赛作品分别为 1 506 项和 111 项。

各有 3 名希族塞人和 3 名土族塞人组成的两个技术小组审查了这些参赛作品。经过几天的慎重审议，每个委员会均推选了一项作品，并得到双方的政治领导人的接受。

9. 2 月 13 日的协定规定建立第五个委员会，即执行中的经济和金融问题技术委员会。委员会不仅审议了计划的各项规定的经济可行性，并提出修改或增加的建议，而且还起草了执行方面的建议，在解决方案生效后使用。四个小组委员会就以下方面提出了建议：中央银行、公共金融部门、合作、协作和协调以及财产和迁移，其中许多写进了计划的最后案文。工作组还审查了合并问题、非银行金融部门、保险、养恤金、社会保障、教育、能源、农业和自然资源以及其他协调问题。这项工作大大受益于从上述主要金融机构借调的专家，他们注意到这项工作受一些不确定因素（包括基本数据）的影响，同时，能够确保解决方案在经济上和财政上是可行的，如果按委员会的建议得到执行并得到必要的财政支助，这一解决方案是塞浦路斯统一及其今后经济稳定增长的坚固而可行的经济基础。

10. 三月中旬，双方领袖同意另外设立两个技术委员会，由行政、管理和人力资源方面的专家组成，负责确定联邦政府初建时机构和人员编制，并在《基础协定》一旦生效后选择联邦政府所在地。这两个委员会制订了联邦政府组织结构图及其各厅室和独立机构及委员会的人员编制清单，并制定了过渡时期这些人员在分隔线两边办公的建筑物（最终，联邦各大楼将在《尼科西亚总计划》为此目的划定的地段内合并）。如将联邦警察和邮政人员包括在内，联邦政府初建时将有 6 181 个职位，这在经济委员会建议的上限之内，该委员会就一个财政上合理的联邦预算评价了有关的参数。双方提交了按《宪法》有资格在联邦政府服务的现有公务员的名单，如果公民投票得到肯定的结果，将最后选定这些公务员。计划明确说明，无论公务员属于联邦政府或是组成州政府，所有公务员的地位、权利和待遇将会得到保障。

11. 计划还要求为最高法院确定三名国际法官和书记官人选。经与各方密切磋商，已选出具有欧洲法和联邦体制双重经验的十分合格人士，并已商定一旦协定生效，即开始工作。

附件三

秘书长发言人关于塞浦路斯公民投票结果发表的声明

2004 年 4 月 24 日

秘书长注意到今天在塞浦路斯就 2004 年 3 月 31 日最后确定的解决计划分别同时举行的全民投票的结果。由于土族塞人公民投票批准了该计划，但希族塞人公民投票没有批准，因此《基础协定》将不予生效。

秘书长尊重两个公民投票的结果。他知道，对许多塞浦路斯人来说，如何投票是一个困难的决定。过去四年半的努力是为了实现统一，以便使一个统一的塞浦路斯加入欧洲联盟。这一目的未能实现。解决塞浦路斯问题的一个独特而又具有历史性的机会就这样失去了。

秘书长打算认真思考今天的结果所具有的影响。与此同时，塞浦路斯在加入欧洲联盟之时，将依然是分裂和军事化的，解决方案的好处也将无从实现。

秘书长赞许土族塞人同意这一计划，尽管他们中的许多人因此得作出重大的牺牲。他对土族塞人在 2004 年 5 月无法平等地享受作为欧盟成员的种种益处感到遗憾，但他希望人们会找到办法缓解并非本身的过错而处的困境。

秘书长和国际社会各阶层的广大人士一样，坚信今天的公民投票中向双方提出的解决计划是一个公平、可行和经过仔细平衡的妥协方案——符合久已商定的解决方案的界限范围，符合安全理事会对解决方案的设想，也满足了有关各方的起码要求。显然，绝大多数希族塞人选民今天并不同意这一判断。他希望，在经过深刻而清醒地评估今天的决定之后，他们能在适当的时候形成另一种看法。因为解决长期存在的塞浦路斯问题对塞浦路斯人民有利，也对整个地区和广大的国际社会有利。

秘书长将在今后适当的时候向安全理事会提出报告。安理会不妨评价这一结果及所具有的影响。

秘书长赞赏双方的许多政治人物对计划的大力支持。他感谢希腊和土耳其、安全理事会、欧洲联盟和广大的国际社会随时准备支持塞浦路斯人，并致力于确保计划的充分实施。他尤其感谢他的特别顾问及其出色的工作队，以及为统一与和解而斗争的塞浦路斯各行业的许多民众，无论是希族塞人，还是土族塞人。