



秘书长关于在塞浦路斯的斡旋任务的报告

一. 引言

1. 本报告介绍 2015 年 12 月 22 日至 2016 年 6 月 30 日期间我在塞浦路斯的斡旋任务的发展情况。报告着重介绍斡旋特派团在我的特别顾问埃斯彭·巴尔特·艾德先生领导下就全面展开希族塞人领导人和土族塞人领导人之间的谈判所开展的活动。安全理事会在其第 2263(2016)号决议中欢迎双方领导人主导的谈判迄今取得的进展，以及不断努力达成全面和持久的解决方案，并鼓励双方坚定地抓住当前的机会，确保达成全面解决方案。

二. 背景

2. 我在上一次报告(S/2016/16)中指出，双方本着解决问题的态度进行了谈判，而且双方领导人已采取了积极步骤，努力将他们关于统一塞浦路斯的共同愿景转化为在若干关键问题上的切实进展和战略妥协。与此同时，我也认识到，仍需开展进一步工作。

3. 在本报告所述期间，希族塞人领导人尼科斯·阿纳斯塔西亚迪斯先生和土族塞人领导人穆斯塔法·阿金基先生继续努力在安全理事会有关决议以及双方 2014 年 2 月 11 日《联合宣言》的基础上，达成双方均可接受的可持续全面解决方案。自 2015 年 5 月希族塞人与土族塞人双方领导人之间的本轮谈判开始以来，双方领导人系统地参与了他们主导的这一进程，重申他们决心并真切希望达成塞浦路斯问题解决方案，并多次强调可行和可持续的解决方案将为两族带来的经济利益和更广泛的机会。

4. 我在世界经济论坛达沃斯年会期间，于 2016 年 1 月 21 日首次同时会见了阿金基先生和阿纳斯塔西亚迪斯先生。当时，我与两位领导人就谈判现状进行了一次非常全面的讨论。我赞扬他们的努力和领导力。我肯定已取得的重大进展，但



也承认，依然存在一些敏感和困难的问题。因此，我鼓励他们继续不懈努力，争取尽快为所有塞浦路斯人的利益找到一个塞浦路斯问题的全面解决方案。

三. 进程现状

5. 自我 2016 年 1 月上次报告以来，两位领导人一直坚定致力于这一进程。他们继续亲自就各章的一系列广泛问题进行广泛的讨论。在本报告所述期间，他们平均每月举行两次会议，共举行了 14 次双方领导人会议，而其谈判人员每周举行多达三次会议，在过去六个月共举行了 40 多次谈判人员会议。更重要的是，除了会议保持进度和定期举行以外，双方始终认真和坚定地努力推动这一进程，即使有时情况表明，谈判桌上的问题是复杂和困难的。

6. 正如我在上一次报告中所指出的，双方主要集中在谈判中的六章中的四章，即治理和权力分享、财产、经济和欧盟事务。双方通过持续接触，在一系列问题上取得了进一步的进展，特别是与治理和权力分享(包括公民身份)和财产有关的问题。他们还继续就经济一章进行了大量谈判，并继续持有共同愿景，即通过谈判达成一项符合欧洲联盟原则的解决方案，将这一愿景转化为各项谅解和共识。

7. 在 2016 年 5 月 15 日发表的纪念谈判一周年的联合声明中，双方领导人对一年的密集谈判所取得的重大进展表示满意。他们重申，尽管仍然存在困难和分歧，他们决心显示出必要的意愿和勇气，来克服剩余的未决问题。重要的是，双方领导人强调，他们致力于“在今后几个月中加紧努力，以期在 2016 年达成一项全面解决协议”。

8. 在上述声明的基础上，双方领导人于 6 月 8 日又发表了一项声明，宣布他们已同意加大谈判力度，自 2016 年 6 月 17 日开始一周举行两次会议，努力以商定的结构化方式解决剩余未决问题。

9. 在 2016 年 6 月 17 日和 23 日举行的密集谈判阶段头两次会议期间，双方领导人就治理和权力分享一章作了细致的讨论。特别是，双方领导人在 2014 年 2 月 11 日《联合声明》的框架以及谈判人员在过去几个月所作工作的基础上，就联邦权限清单以及与缔约权和未来联邦政府与两个组成国之间的协调与合作有关问题的进一步解释达成了更多共识。

10. 在本报告所述期间，双方领导人、各自谈判人员以及专家小组就财产一章开展了大量工作。在 2015 年 7 月 27 日宣布的框架中，双方领导人商定，个人的财产权将得到尊重，对这一权利的行使将有不同的监管备选办法。考虑到这一框架，双方在各自的立场文件和材料基础上初步进行了财产问题谈判。经过详细、严肃、有时艰难的讨论，双方拟定了一份财产问题联合文件。虽然分歧仍然存在，并反映在联合文件中，但是必需指出，这是双方在谈判中首次在联合文件的基础上就这关键一章进行了谈判。双方特别关注了诸如受影响财产类别、定义、标准以及

将负责处理财产索偿问题的财产委员会的组成和运作等问题。虽然就这一章进行了内容丰富的讨论并达成了重要谅解，但是在今后几个关键的星期还需要开展进一步的工作，以消除其余分歧。6月8日，双方领导人将财产问题列入在即将举行的密集谈判期间将要讨论的问题清单。

11. 双方重申，将在此进程的稍后阶段讨论安全和保障问题，因为这一问题涉及国际层面。然而，在2015年进行的本轮谈判的头几个月，双方就安全问题的内部方面，即统一的塞浦路斯联邦的警务安排进行了初步讨论。关于这一主题的一些分歧依然存在，6月8日，两位领导人同意将其列入在密集谈判阶段所要解决的问题之一。

12. 2016年1月下旬，双方领导人同意启动支持谈判的四个技术“工作流程”：帮助未来的土族塞人组成国准备好在解决方案生效后执行共同体法律、与国际金融机构合作、起草宪法和联邦法律、规划执行工作。前两项工作正在进行，但是起草宪法和规划执行工作还没有切实启动。

13. 本轮谈判的一个重要特点是，双方领导人承认，必须坚持构成欧洲联盟创立基础的各项原则和价值观，并将其纳入全面解决方案，同时尊重方案的两区和两族特点。

14. 在本报告所述期间，欧洲联盟在联合国主持下提供的技术支持日益增加。在上一个报告所述期间成立的两族欧洲联盟准备工作特设委员会继续指导有关在今后的土族塞人组成国实施共同体法律的活动。

15. 2016年2月4日，两名谈判人员——安德烈亚斯·马夫罗伊亚尼斯先生和厄兹迪尔·纳米先生对布鲁塞尔的欧洲联盟委员会总部进行了前所未有的联合访问，要求加强在两族欧洲联盟准备工作特设委员会活动框架内提供的欧盟技术援助。为明确表示支持和鼓励，欧洲联盟委员会主席让-克洛德·容克先生在两人访问期间同时会见了两名谈判人员。

16. 在本报告所述期间，在联合国主持下举办了关于欧盟事务的13个技术讲习班。这些讲习班由欧洲联盟委员会到访专家小组与欧洲联盟委员会主席个人代表及其设在特别顾问办公室团队的协作下牵头组织。这些讲习班是与两族欧洲联盟准备工作特设委员会商定和联合筹备的。讲习班所涉问题内容广泛，包括粮食安全、动植物健康、引入欧元、货物自由流动、公共采购、共同农业政策、基本权利、数据保护、银行业监督、联邦教育和培训体系、资质、工人自由流动、社会政策和就业。

17. 近几个月，谈判的经济方面专家级小组数目也激增。经济问题工作组任命了若干子机构，其中包括增值税专家组、收入分配专家组、中央银行问题专家组、欧元推出专家组和存款保险专家组。过去几个月，这些小组和分组举行会议的频

率不断增加。此外，专家组定期举行有关为解决方案筹资的讨论，双方领导人和谈判人员也定期举行相关讨论。

18. 在本报告所述期间，国际金融机构，包括国际货币基金组织和世界银行，参与了在联合国主持下为支持双方而开展的加速工作方案。我在上一次报告中指出，这种参与的原因是，双方领导人要求我的特别顾问寻求专家技术援助，以协助两族为达成解决方案之后的塞浦路斯的经济问题找到可持续的解决办法。欧洲联盟机构也正在支持这一领域的进程，欧洲联盟委员会和欧洲中央银行专家就欧洲联盟共同体法律的财政方面以及欧元区的要求提供了定期协调和支持。

19. 国际金融机构在以下两方面开展了工作：首先，就如何最好地安排达成解决方案之后的统一的联邦经济和财政体系架构为双方提供协助；第二，探讨经济影响和机会，包括财产清算的费用计算、筹资备选方案和手段。双方应在国际金融机构的协助下，平衡兼顾经济纪律与政治上可接受的安排。这一领域的若干政策决定依然未决。为了协调这一广泛的工作，我的特别顾问及其团队主持了通过视频会议与支持谈判的有关机构开展的定期详细讨论。

20. 在 2015 年设立关于为达成解决方案之后的塞浦路斯起草联邦法律的一个法律专家小组之后，双方同意增设有关具体法律事项的工作组。这些工作组涉及联邦宪法的起草、联邦和组成国司法机构的运行以及统一的塞浦路斯的国际条约义务。这一事态发展是积极的，但一些工作组尚未开始工作。

21. 在本报告所述期间，双方领导人为展示他们致力于一起与公众和民间社会开展互动的姿态，几次在活动和社交聚会上一起公开露面，包括在 2016 年 6 月 13 日由“塞浦路斯学术对话”举办的一次活动中发表讲话。两位领导人还首次联合出席 2016 年 1 月在达沃斯举行的世界经济年会，简要介绍了他们有关统一的塞浦路斯的愿景。

22. 早期设立的技术委员会以及双方领导人最近设立的技术委员会继续举行会议，就各项举措开展工作。例如，成立于 2015 年 11 月的教育问题技术委员会举办了一系列活动，包括于 2016 年 6 月 2 日组织开放日，纪念国际儿童节，其间汇聚了双方 100 多名在校儿童，双方领导人也出席了此次活动。此外，在文化委员会主持下，于 2016 年 5 月 5 日举办了两族青年音乐家表演的两族古典音乐会。两族领导人的配偶参加了此次活动。

23. 双方领导人于 2015 年 5 月设立的性别平等委员会数次举行会议，参加了根据安全理事会第 1325 号决议组织的一系列活动，活动目的是提高人们对妇女参与和平进程重要性的认识。委员会还一直努力，就双方需要在解决方案框架中从性别平等视角考虑的问题提供投入。

24. 我的特别顾问继续与国际伙伴和相关区域伙伴，包括希腊、土耳其和联合国这三个保证国频繁接触。他在塞浦路斯以及在数次国际活动期间，与高级官员

举行了政治级别会议。我的特别顾问于 2015 年 12 月正式访问了土耳其，之后在本报告所述期间继续于 2016 年 1 月正式访问了希腊和联合王国，2016 年 4 月正式访问了法国。在与国际对话者的讨论中，我的特别顾问始终强调为谈判提供持续国际支助的重要性。

25. 在肯定谈判的积极势头的同时，为支持这一进程，我继续把解决塞浦路斯问题置于联合国议程及关键的区域和国际领导人议程的优先地位。我已与多位国家元首和高级官员，包括来自土耳其、希腊和美利坚合众国的国家元首和高级官员就塞浦路斯问题进行了讨论。

四. 意见

26. 希族塞人领导人尼科斯·阿纳斯塔西亚迪斯先生与土族塞人领导人穆斯塔法·阿金基先生之间的谈判现已进行了一年多。在此期间，两位领导人保持了其对这一进程的承诺，他们亲自参与谈判以及各级谈判的稳步进行就证明了这一点。

27. 我欢迎双方领导人 2016 年 5 月 16 日的声明，其中强调，他们致力于在今后几个月中加紧努力，以期在 2016 年达成一项全面解决方案协议。

28. 双方领导人展示的决心和政治意愿以及双方谈判人员和谈判小组在本报告所述期间的大量努力使我感到鼓舞。双方领导人一再表明，虽然每一方都代表其本族利益进行谈判，但也都能考虑到另一族群的关切问题，以达成符合未来统一的塞浦路斯所有公民最佳利益的解决方案。

29. 虽然双方领导人达成相互谅解的能力和意愿是一项积极的发展，但事实也证明，有时难以将这种谅解转化为关于特定问题的更详细的条款和共识。因此，我感到鼓舞的是，双方领导人决定加强其正在进行的直接谈判，并继续为其谈判人员提供详细指导，以积极寻求这一长期存在的分歧的解决办法。

30. 与和平进程有关的挑战之一是实施解决方案所需的必要准备，特别是在准备在未来的土族塞人组成国延长使用欧元货币和更广泛地执行欧盟共同体法律等领域。我欢迎在两族欧洲联盟准备工作特设委员会框架内开展的重要工作，并注意到欧洲联盟委员会在这方面提供的关键支持。我敦促双方继续努力确保及时采取一切必要措施，以便在解决方案协议达成后顺利实现过渡。

31. 我注意到国际金融机构以及欧洲联盟相关机构积极承诺在谈判的经济方面为双方提供支持。国际金融机构在我的斡旋的主持下进行的密切合作值得赞扬。双方领导人和谈判小组现在应利用欧洲联盟委员会、欧洲中央银行、国际货币基金组织和世界银行为谈判提供的技术援助和支助，共同设计一个经济上可持续的协议，将预期和平红利最大化。随着支持我在塞浦路斯的工作小组的机构完成对

两族当前经济形势的分析判断，拟定结论和政策建议并告知两位领导人及其团队，我们将迎来一个重要而敏感的时期。

32. 此外，虽然双方都增加了其在谈判的许多专家级经济问题小组的人手，但是进展仍然较为缓慢。我敦促两位领导人将咨询和最佳做法指导意见纳入其讨论，以便更好地构建达成解决方案后的联邦制度。现在，至关重要的是将这一工作纳入谈判，以确保政策选择将有利于在解决方案达成后建成经济上和财政上有生存能力的塞浦路斯。我的特别顾问及其团队继续开展大量协调工作，协助双方将外部经济咨询意见纳入可行并且政治上可接受的解决方案条款。

33. 我注意到在法律问题上将进行的工作的重要性。我欢迎双方领导人决定设立多个专家工作组，以处理具体法律问题。我强烈鼓励双方推动这些重要的专家级讨论，尤其是关于宪法起草的讨论，并重申，我的特别顾问及其团队随时准备提供专家咨询意见，以协助和支持这项工作。

34. 尽管双方领导人均完全承认，在谈判的经济问题和筹备执行解决方案(包括帮助未来的土族塞人组成国准备好在解决方案生效后执行共同体法律)方面的工作是重要也是必要的，我注意到，双方有时出于程序考虑停滞不前。我敦促双方在今后克服这类障碍，尽快推动这项重要工作，避免不必要的拖延。

35. 双方领导人于 2015 年 5 月商定设立性别平等委员会，这是增加妇女的参与并将性别观点纳入谈判的一个积极步骤。我鼓励双方为该委员会的工作提供支持，尽最大努力确保将性别观点进一步纳入谈判主流，并在谈判中更加加以考虑。

36. 根据双方领导人加紧努力，争取在 2016 年年内达成一项全面解决方案的既定目标，决不能拖延让两族为最终达成解决方案做好准备的工作。因此，鉴于让公众了解这一进程日益重要，我鼓励双方领导人加强努力，通过协调宣传共同向公众通报有关讯息。

37. 解决方案谈判仍然是在比以往任何时候都日益动荡的地区进行的，这造成了影响远超出该地区本身的令人生畏的挑战，日益增长的恐怖主义威胁以及欧洲的难民和移民危机即表明了这一点。国际社会广泛承认，从区域角度看，塞浦路斯问题的解决也将在政治和经济上产生积极的影响。在这方面，重要的是保证希腊、土耳其和联合王国政府继续致力于支持双方领导人当前为尽快达成一项全面解决方案而进行的努力。

38. 鉴于双方领导人同意开始就与规划解决方案的执行有关的问题(包括可能面临的挑战和在协议若干领域需要进行的必要准备工作)进行讨论，我敦促双方领导人认真参与这一重要工作流程的所有方面。同样重要的是，这一工作必须与联合国正在进行的规划工作进行协调和合作。

39. 我的斡旋任务按照安全理事会的要求(最新的是第 2263(2016)号决议提出的要求),在联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)进行与解决方案有关的规划的过程中与其保持了密切协调。规划工作仍将依据谈判进展情况进行,并将依据双方对联合国在支持解决方案的执行方面可能发挥的作用的看法进行。

40. 这一进程继续得到联合国通过两个特派团以及联合国开发计划署等实体和塞浦路斯失踪人员调查委员会第三名成员的工作提供的坚定支持。我的斡旋任务与联塞部队的工作中体现出的密切协同作用尤其显示了这种支持的目的的一致性,这种一致性还通过作为我的副特别顾问的特别代表兼联塞部队负责人发挥的作用得到保障。此外,正如我在上一份报告中指出的,特别顾问办公室有赖于联塞部队的行政和后勤支助,这些支助对于双方之间的会议,包括技术委员会的会议的顺利进行至关重要,联塞部队目前正在协助其中 8 个技术委员会的工作。

41. 特别顾问办公室是一个小规模特派团。谈判密集度提高,特别是自 2015 年下半年以来,双方在政治和技术层面近乎每天举行会议,所引起的需要大幅增加,对其能力造成很大压力。因此,我打算通过适当的预算机构为其追加资源。

五. 结论

42. 在过去一年的谈判中,目前的希族塞人和土族塞人领导人就谈判中一系列广泛的问题取得了显著进展。与此同时,毫无疑问,还有许多工作要做。

43. 特别是,我呼吁双方领导人在涉及到关键的未决问题时尽最大努力,将他们在一年中的谈判中达成的重大相互谅解化为具体共识。为实现这一目标,他们需要保持奉献精神 and 领导能力,并采取结构化办法,以完成对他们为密集谈判阶段确定的问题的审议。

44. 双方领导人在 2016 年 5 月 15 日的声明中表示将加倍努力,这清楚地表明,虽然联合国没有为这一进程设定时限,但是双方认识到,这是圆满完成谈判的一个难得的机会。我强烈敦促双方领导人及其团队利用今后几个星期和他们目前的强化工作,尽快取得进一步进展。他们要想抓住机会,向其在 2016 年年内达成协议的目标靠拢,就更有必要这样做。

45. 尽管手头的任务依然艰巨,这一进程的势头和总体情况为双方圆满完成这一进程提供了一个真正的、但是转瞬即逝且脆弱的历史性机会。我依然深信,一个双方都能接受的这一长期存在问题的解决办法是能够找到的,达成这一解决办法现在比以往任何时候都更有可能。然而,这将需要双方采取果断行动,及时作出大胆的决定,最重要的是,要从长远考虑,避免短视,共同努力为该岛建立一个共同的未来,让所有塞浦路斯人能够和平共处,相互尊重,实现繁荣。

46. 我谨向莉萨·布滕汉姆女士表示我诚挚的谢意，她于 2016 年 6 月 10 日结束了我的驻塞浦路斯特别代表和副特别顾问一职。接替布滕汉姆女士的是伊丽莎白·什佩哈尔女士，她于 2016 年 6 月抵达塞浦路斯，就任我的特别代表兼特派团团长和副特别顾问。

47. 最后，我要感谢我的特别顾问埃斯彭·巴尔特·艾德和在塞浦路斯斡旋团工作的全体人员，感谢他们以奉献精神履行安全理事会托付给他们的职责。
