



秘书长关于西撒哈拉局势的报告

一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 2285(2016)号决议提交。安理会通过该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 2017 年 4 月 30 日,并请在任务期限结束前向安理会提交关于西撒哈拉局势的报告。本报告概述自 2016 年 4 月 19 日提交上次报告(S/2016/355)以来的事态发展,并介绍实地局势、西撒哈拉政治谈判的现状和进展、安理会第 2285(2016)号决议执行情况、特派团行动目前面临的挑战以及为应对这些挑战而采取的步骤。

二. 近期事态发展

2. 2016 年 8 月 14 日,摩洛哥开始清理该领土南部盖尔盖拉特下方缓冲地带内的一片地方,并开始铺设一条沙漠道路,将其在护堤的阵地和 3.8 公里以南的毛里塔尼亚边界哨所连接起来。西撒特派团事先未收到该活动的通知。8 月 18 日,摩洛哥与西撒特派团的协调员致函西撒哈拉问题特别代表兼特派团团长,确认盖尔盖拉特地区正在进行的清理活动于 8 月 14 日开始,由摩洛哥皇家宪兵和海关官员开展,摩洛哥王国陆军人员没有干预。

3. 2016 年 8 月 15 日,波利萨里奥阵线将武装人员部署到紧邻公路施工工地最南端的一个阵地,以阻止摩洛哥的工程继续进行。8 月 29 日,波利萨里奥阵线用其称为“国家宪兵”的武装分子替换了这些人员,并在这些人员后方的缓冲地带内布置了一名全副武装的保护后卫。8 月 16 日,西撒特派团开始对盖尔盖拉特进行定期地面巡逻和空中侦察。8 月 28 日,特派团在白天在摩洛哥和波利萨里奥阵线阵地之间公路沿线部署了一个静态军事观察员小组,并告知各方,特派团随时准备应请求保持夜间存在并在必要时建立一个队部。

4. 波利萨里奥阵线坚持认为,其武装分子在盖尔盖拉特及其附近的存在是为了自卫,目的是反对摩洛哥通过铺设一条沙漠道路改变现状的企图,并多次指出,



具有潜在爆炸性的局势要求解决方案不应“仅仅记录违反《一号军事协定》行为”。波利萨里奥阵线还称，摩洛哥在缓冲地带的活动构成违反《一号军事协定》和 1991 年停火的行为。《一号军事协定》除其他外禁止军事人员或装备通过陆运或空运入境，还禁止在该地区内或其上空发射武器。波利萨里奥阵线论点的核心是，依据摩洛哥法律，皇家宪兵是摩洛哥王国陆军不可分割的组成部分，并拥有军事地位。波利萨里奥阵线还称，当停火于 1991 年生效时，护堤没有开口，盖尔盖拉特内的护堤和毛里塔尼亚边界之间也没有民用交通，因此目前的交通道路违反了该领土的地位和停火状态，因为这改变了缓冲地带的现状。

5. 在与西撒特派团和秘书处的来往信函中，摩洛哥一直强烈反对关于其违反并未禁止民事活动的《一号军事协定》的指控。摩洛哥坚称其清理和铺路活动是由一个平民承包商和摩洛哥皇家宪兵及海关部门开展的纯粹民事工作，目的是打击非法活动并为摩洛哥和毛里塔尼亚之间及更广大地区的公路运输提供便利，没有任何一名摩洛哥王国陆军人员穿越了护堤。摩洛哥还坚持认为，波利萨里奥阵线在缓冲地带内存在、悬挂“阿拉伯撒哈拉民主共和国”的旗帜、竖立摩洛哥认为应禁止的结构、设路障碍妨碍民用车辆通行，这些做法均违反了《一号军事协定》，是对联合国和西撒特派团的权威的不可接受的挑战。摩洛哥多次通知西撒特派团和秘书处，不要期待摩洛哥无限期地克制自己不对局势作出反应。

6. 2016 年 8 月 25 日，西撒特派团致信双方，敦促双方克制，不要在缓冲地带内进行任何活动。8 月 28 日，我的前任发表了一项声明，呼吁双方停止采取任何改变现状的行动，并呼吁它们撤出所有武装分子，以防止局势进一步升级。他还呼吁双方允许西撒特派团与它们进行讨论以达成一项解决方案，并强调必须遵守停火协议规定的义务，并尊重其文字与精神。

7. 2016 年 9 月初，摩洛哥工程师铺设完毕通向皇家宪兵阵地的道路，该阵地距波利萨里奥阵线“国家宪兵”的阵地约 120 米。

8. 主管维持和平行动副秘书长于 2016 年 10 月 21 日至 24 日访问了拉巴特、阿尤恩和拉布尼，并对盖尔盖拉特进行了一次空中侦察。他重申了我的前任关于双方全面撤军的呼吁，双方均向他保证有意避免局势升级并承诺不会再度挑起敌对状态。

9. 2016 年 12 月，媒体报道波利萨里奥阵线军事部队已到达盖尔盖拉特以南努瓦迪布角半岛海岸沿线，并悬挂了“阿拉伯撒哈拉民主共和国”旗帜，当时波利萨里奥阵线秘书长在场。虽然西撒特派团多次沿半岛进行空中侦察飞行时没有看到人，但发现了两面旗帜。波利萨里奥阵线领导层也向西撒特派团确认，其若干人员“抵达大西洋海岸线”，但没有提供进一步细节。

10. 此外，波利萨里奥阵线在保护后卫旁边的缓冲地带内设立了更多配备军事部队的阵地。这些人员在宪兵线以南 2 公里半径范围内建立了几个结构，这些结构由一些小型干墙建筑组成，其中一些有屋顶，有一人高。西撒特派团至少在其中

三个地点观察到帐篷以及“阿拉伯撒哈拉民主共和国”的旗帜或徽章。摩洛哥向秘书处和西撒特派团提交了大量反对这些活动的投诉，将其描述为“不可接受的挑衅行为”。

11. 紧张局势继续升温，至 2017 年 2 月中旬达到顶峰，此时波利萨里奥阵线开始阻碍显示将西撒哈拉标为摩洛哥一部分的摩洛哥标志和地图的民用和商用车辆在盖尔盖拉特通行，并特别称此类地图是一种蓄意挑衅行为。西撒特派团有几次观察到，一些车辆司机无视波利萨里奥阵线提出的在其阵地停车的要求或虽然停车但被迫清除摩洛哥标志时，这些车辆均遭受了损坏。这种损坏包括车窗被打破，或在清除标志时被波利萨里奥阵线人员划伤车漆。摩洛哥强烈抗议这些事件，要求西撒特派团进行干预。

12. 2017 年 2 月 25 日，我发表一项声明，强烈敦促摩洛哥和波利萨里奥阵线无条件地从盖尔盖拉特附近的缓冲地带撤出所有武装分子，遵守双方依据停火协议所承担义务的文字与精神，不要妨碍正常的商业交通。2 月 26 日，摩洛哥宣布单方面撤出缓冲地带，从而“立即履行并尊重联合国秘书长提出的要求”。起初，摩洛哥表示，从缓冲地带撤出皇家宪兵的条件是波利萨里奥阵线全部撤出其人员并清除建筑，并完成通往毛里塔尼亚边界的道路施工。同一天，波利萨里奥阵线发表了一项声明，表示同我一样关切盖尔盖拉特局势，但认为该局势不是一个孤立的事件，因此只有将西撒哈拉“非殖民化进程”考虑在内，才能克服这场危机，从而为其撤离开辟道路。波利萨里奥阵线还为其撤出缓冲地带设立了条件，其中包括摩洛哥完全撤出该地区，以及在谈判进程中取得明显进展和在更广泛问题上取得明显进展，如摩洛哥尊重西撒特派团的地位、特权和豁免权(见下文第 58 段)，以及特派团全面恢复运作。

13. 波利萨里奥阵线的所有建筑工程现已停工，但带有摩洛哥标志和地图的车辆行动继续受阻。同时，西撒特派团维持了其在该地区白天的临时存在，并随时准备应请求建立长期存在。

14. 西撒特派团无法按照安全理事会第 2285(2016)号决议的规定，在 90 天时限内恢复全面运作。2016 年 6 月 12 日，西撒特派团与摩洛哥政府就 25 名被驱逐的国际工作人员返回达成了一项协议，这些人随后被重新部署到特派团。已经与摩洛哥政府就其余受影响工作人员返回问题进行了多次磋商。2017 年 3 月，秘书处开始采取步骤，解决那些仍然受影响的工作人员状况。不过，4 月 4 日和 5 日，摩洛哥常驻代表在几次不同的会议上向主管政治事务副秘书长和主管维持和平行动副秘书长表示，该国当局愿意接受自 2016 年 3 月以来无法返回工作地点的全部 17 名西撒特派团工作人员立即返回。

15. 2016 年底进行了一次特派团支助审查，以确保西撒特派团支助结构使其得以有效执行任务。该审查查明了精简特派团工作流程、合理化工作人员配置和更有效提供服务的一些方法。

16. 总体而言，特派团支助审查提供了关键行动准则，以加强特派团支助部分的稳健性和灵活性，包括为此调整特派团支助以将供应链和服务交付包括在内，并将某些非特定点员额转移到乌干达恩德培和意大利布林迪西。

17. 2017 年 3 月完成的一份军事能力研究报告指出，特派团安全态势和能力需要加以改进，以更好地应对不断变化的安全挑战。特别是，提高队部的安全基础设施等级被确定为优先事项，同时加强现有航空能力以确保特派团能够完成在威胁增加地区的授权观察任务也是一个优先事项。该报告还指出，执行经调整的巡逻和支助任务也是一个积极步骤，但须进行定期审查，以确保任务交付和安全。报告认为，特派团未能充分运作，妨碍了特派团的军事活动，原因是军事观察员履行各种支助任务的要求增加。

18. 据西撒特派团所知，2016 年 10 月 7 日，摩洛哥和摩洛哥控制下的西撒哈拉部分地区举行的立法选举平安无事。在 2016 年 9 月 24 日致我的前任的一封信中，波利萨里奥阵线秘书长谴责摩洛哥在西撒哈拉举行这些选举，称这是“非法和挑衅行为，因为其地位是一个非自治领土”。

19. 2016 年 11 月 6 日，穆罕默德六世国王发表了纪念“绿色进军”41 周年的讲话，将重点放在摩洛哥申请重新加入非洲联盟。关于西撒哈拉，国王指出，“由于其民众坚持其摩洛哥国籍和国家的政治制度”，摩洛哥“南部省份”很强大。该讲话还赞扬“该区域启动的具体发展模式和项目”，并赞扬西撒哈拉有潜力成为“区域和非洲大陆两级的一个综合发展枢纽，成为摩洛哥与非洲之间的一个经济合作平台”。他还指出，“摩洛哥将保持开放，并随时准备进行建设性对话，以找到最终政治解决办法”。波利萨里奥阵线发表了一项声明，强烈批评国王讲话的实质，并称其在达喀尔发表讲话反映出摩洛哥“对邻国的扩张主义政策”，“蓄意攻击非洲和非洲大陆组织”。

20. 在阿尔及利亚廷杜夫附近的难民营，公共生活和社会活动和平进行，气氛相对平静。

21. 2016 年 5 月 31 日，波利萨里奥阵线秘书长穆罕默德·阿卜杜勒-阿齐兹去世。经波利萨里奥阵线国家秘书处提名，波利萨里奥阵线于 7 月 8 日和 9 日举办了一次特别大会，选举卜拉欣·加利继任。

三. 政治活动

22. 双方都对上一次报告(S/2016/355)的某些内容提出批评。2016 年 4 月 23 日波利萨里奥阵线驻纽约代表致信秘书长个人特使，称“波利萨里奥阵线依然并将继续坚持就自决问题进行全民投票”。摩洛哥常驻代表 2016 年 4 月 24 日致信我的前任，批评该报告对事实和各利益攸关方立场的陈述有偏颇。

23. 该个人特使于 2016 年 6 月开始与双方和邻国协商恢复谈判进程的问题。波利萨里奥阵线、阿尔及利亚和毛里塔尼亚的态度一直令人鼓舞，但摩洛哥提出，营造有利于恢复谈判的气氛需要更多的时间。

24. 该个人特使于 2016 年 7 月 29 日致信双方和两个邻国，正式提出请求，表示希望在大会第七十一届会议召开前访问该地区，以审查最近的事态发展及其影响以及该区域局势。波利萨里奥阵线、阿尔及利亚和毛里塔尼亚作出答复，表示随时愿意接待他。摩洛哥原则上作出积极答复，但推迟作出具体回应。9 月 2 日，摩洛哥常驻代表通知该个人特使，表示摩洛哥希望在 10 月 7 日立法选举之后，新政府组建后接待他。

25. 在大会第七十届会议的开幕期间间隙，该个人特使与欧洲、非洲和拉丁美洲的多国代表进行了协商，他们均表示总体上坚决支持谈判进程。他还会见了双方和两个邻国的高级代表。

26. 时任摩洛哥外交事务和合作部部长代表 **Nasser Bourita** 重申，摩洛哥“仍然维护并参与谈判进程，其致力于谈判进程的基础是其自治倡议”。他指出，对摩洛哥而言，该冲突是与阿尔及利亚的区域争端。他还表示，欢迎该个人特使在新政府成立后、最好在 2016 年 11 月 7 日至 18 日在摩洛哥马拉喀什举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十二届会议结束后访问摩洛哥。波利萨里奥阵线全国秘书处成员穆罕默德·萨利姆·乌尔德·萨拉克对谈判进程没有取得进展表示遗憾。他强调，波利萨里奥阵线迫切希望恢复谈判进程，并重申愿意接待该个人特使。他还表示，1991 年的停火是为举行全民投票而达成的，由于在举行全民投票方面没有取得任何进展，波利萨里奥阵线难以维持西撒哈拉人对 1991 年停火的承诺。

27. 阿尔及利亚国务部长兼外交和国际合作事务部长拉姆丹·拉马姆拉强调必须恢复谈判进程，欢迎该个人特使拟议进行的访问，并强调一旦再次开启谈判进程，阿尔及利亚将发挥支持各方的积极作用。毛里塔尼亚外交事务与合作部长伊塞勒库·乌尔德·艾哈迈德·伊齐德·比赫同样欢迎该个人特使来访，并强调毛里塔尼亚对该区域的安全局势、包括对西撒哈拉盖尔盖拉特地区令人担忧的事态发展表示关切，同时指出需要解决全面冲突，以通过经济一体化改善北非所有民众的生活条件。

28. 2016 年 10 月 18 日，该个人特使向安全理事会进行了通报，列举了迄今为止阻碍谈判进程取得进展的因素，其中包括一方或双方未能执行安理会的指导意见。他鼓励安理会成员敦促双方真诚参与，为在不设任何先决条件的情况下真诚地举行第五轮正式谈判做准备。

29. 2016 年 11 月 15 日，我的前任在缔约方大会第二十二届会议间隙会见了穆罕默德六世国王，并强调指出必须按照安全理事会有关决议的呼吁，在西撒哈拉谈

判进程中取得进展。国王确认摩洛哥打算继续努力在联合国框架内达成解决方案，但补充说，在他启程开始为期较长的穿越非洲之行前不会会见该个人特使。秘书处的一名高级成员在随后的一次会议上被告知，摩洛哥将不再接待该个人特使，因为据称他偏袒波利萨里奥阵线和阿尔及利亚。

30. 应法国政府的邀请，该个人特使于 2016 年 11 月 21 至 23 日访问了巴黎，就谈判进程的僵局和盖尔盖拉特的紧张局势交换了意见。对话方表示继续支持联合国的努力，对恢复谈判进程工作的兴趣提高，并准备就如何在僵局已持续 7 年的情况下最好地推进谈判进程开展进一步对话。

31. 该个人特使于 2017 年 1 月 23 日致信于我，向我递交了辞呈，辞呈生效日期由我决定。1 月 24 日，我接待了摩洛哥的一名特使，特使转达了国王愿意与我合作以寻求解决西撒哈拉争端的意愿，并证实了摩洛哥将不再接待该个人特使。

32. 2017 年 1 月 29 日，我在亚的斯亚贝巴非洲联盟首脑会议的间隙会见了阿尔及利亚总理阿卜杜勒马利克·萨拉勒、国务部长兼外交和国际合作事务部长拉姆丹·拉马姆拉以及马格里布、非洲联盟和阿拉伯联盟事务部长阿卜杜勒卡德尔·迈萨赫勒。我们讨论了盖尔盖拉特局势以及恢复西撒哈拉问题谈判进程的必要性。我对局势的复杂性表示理解，并表示希望在我努力重启谈判进程的同时与阿尔及利亚保持坦诚的对话。总理重申，阿尔及利亚愿意继续与联合国合作。

33. 2017 年 3 月 17 日，我在一次介绍性会议上接见了波利萨里奥阵线秘书长，他及其代表团得以在会上详细介绍波利萨里奥阵线在有关西撒哈拉的全部问题上的立场，并提出该阵线对秘书处和安全理事会的期望。我对盖尔盖拉特的局势表示关切，并对波利萨里奥阵线尚未按照我 2 月 25 日的呼吁撤出缓冲地带表示失望。我确认我真诚地打算带着新干劲和新精神努力重启谈判工作，但坚持指出我需要各方帮助营造有利于谈判的环境，特别是通过结束盖尔盖拉特地区的紧张局势来营造这一环境。

四. 西撒特派团的活动

A. 业务活动

34. 截至 2017 年 3 月 15 日，西撒特派团的军事部分有 244 名人员，其中 11 名为女性，核定人数则为 246 人。军事部分仍然部署在 9 个队部以及位于阿尔及利亚廷杜夫的联络处。

35. 从 2016 年 4 月 1 日至 2017 年 3 月 15 日，西撒特派团执行了 7 560 次地面巡逻(覆盖 1 032 165 公里)和 427 次空中巡逻，并视察了摩洛哥王国陆军部队和波利萨里奥阵线军事部队，以监测它们遵守军事协议的情况。自 2016 年 8 月起，在盖尔盖拉特上空和努瓦迪布角半岛沿线上空进行了 70 次特别空中巡逻，以监测

事态发展。在护堤西侧，西撒特派团军事观察员定期访问了摩洛哥王国陆军的 589 个单位、38 个训练区和 316 个观察哨，并监测了 399 项公告的行动。在护堤东侧，军事观察员定期访问了波利萨里奥阵线军事部队的 79 个单位、11 个训练区和 39 个观察哨，并监测了 4 项公告的行动。摩洛哥王国陆军三次向西撒特派团提出申诉，抱怨波利萨里奥阵线的支持者在护堤附近举行示威活动，谴责这是挑衅行为。西撒特派团从远处监测了这些示威活动，但没有发现示威者中有波利萨里奥阵线的军事部队。双方与西撒特派团的队部指挥官进行的地方合作一直维持在基本令人满意的水平。

36. 在护堤西侧，除了关于西撒哈拉局势的报告(S/2015/246，第 25 段)所述的 9 项长期违规行为外，西撒特派团还记录了摩洛哥王国陆军的 4 次一般性违规行为。这些一般性违规行为涉及在两个据点和一个观察哨进行战术增援，以及有一次未将部队调动告知西撒特派团。西撒特派团还记录了摩洛哥王国陆军的另一次违规行为，该违规行为与 2016 年 2 月 27 日在米杰克附近缓冲地带内发生的一起造成一名平民死亡的枪击事件有关，对该事件的审查未能在上一次报告提交前及时完成(见 S/2016/355，第 6 段)。摩洛哥王国陆军据护堤 15 公里的第二道防线仍在运作(S/2016/355，第 34 段)，这是自 2008 年 9 月以来一个主要的长期违规情况。摩洛哥王国陆军对西撒特派团发出的关于这些长期违规行为的通知作出回应，称这是环境变化以及打击恐怖主义、走私和其他非法活动所产生的“行动需要”，与停火协议无关。摩洛哥王国陆军还称，需要更换 18 个无法使用的火炮部件。

37. 在护堤东侧，西撒特派团观察到并记录了 8 次一般性违规行为：波利萨里奥阵线军事部队两次进入缓冲地带；在比尔拉赫卢附近缓冲地带内临时设立一个观察哨；波利萨里奥阵线两次在没有通知西撒特派团的情况下举行军事演习；波利萨里奥阵线武装部队的一个连驻地迁移；两次发生侵犯行动自由的违规行为。这些还不包括以往报告所述的 3 项长期违规行为。

38. 西撒特派团正在审查双方在盖尔盖拉特地区开展的可能违反《一号军事协定》或 1991 年停火协议精神的活动。

39. 由于安全关切使得 2016 年 8 月 15 日至 2017 年 3 月 15 日期间西撒特派团无法在缓冲地带内和努瓦迪布角半岛沿线进行地面巡逻，特派团进行了 74 次侦察飞行，这给特派团有限的空中资产造成了很大压力。2016 年 8 月 29 日至 2017 年 2 月 26 日期间，西撒特派团白天在摩洛哥和波利萨里奥阵线人员之间保持存在，随后扩展到监测摩洛哥于 2017 年 2 月 26 日撤出后波利萨里奥阵线“国家宪兵”的活动。安全关切使得人员需要在夜间撤离至 Dakhmar 镇。

B. 地雷行动

40. 地雷和战争遗留爆炸物继续对西撒特派团监测停火的努力构成威胁。截至 2017 年 3 月 15 日，护堤东侧仍有 50 个集束炸弹打击区和 36 个雷区。2016 年 3

月，摩洛哥将特派团地雷行动的国际工作人员驱逐出阿尤恩，导致护堤东侧的排雷行动自 2016 年 3 月 20 日至 9 月 15 日期间中断，直至西撒特派团地雷行动协调中心迁至廷杜夫并在那里恢复运作。

41. 为了支持特派团监测停火，地雷行动协调中心对地雷和战争遗留爆炸物进行了清除，核查了护堤东侧的道路，并对入职的西撒特派团工作人员开展了地雷安全培训。在本报告所述期间，清理了 1 856 569 平方米土地，销毁了 900 个危险爆炸物，其中包括 678 枚集束子弹药、189 枚未爆弹药和 17 枚反坦克地雷。地雷行动协调中心清理了 19 个中高优先级的集束炸弹打击区，还核查了 65 公里的巡逻路线，以便利西撒特派团到护堤东侧巡逻。

42. 摩洛哥王国陆军报告称，清理了护堤西侧 217 980 000 平方米土地，销毁了 949 件物项。

C. 安全

43. 特派团责任区内的安全环境继续受到区域不稳定可能性的影响。摩洛哥、波利萨里奥阵线和阿尔及利亚(廷杜夫及其周边)承担着确保联合国人员、资产和资源的安全和保障的主要责任，三方继续在安全问题上进行合作。

44. 我的特别代表继续与摩洛哥、波利萨里奥阵线和阿尔及利亚对应方接触，以应对不断变化的安全环境。摩洛哥当局继续就在护堤西侧加强其对联合国的保护措施与西撒特派团进行建设性的讨论。波利萨里奥阵线定期向特派团通报可能出现的最新威胁，并建议在护堤东侧和难民营中增加保护措施。摩洛哥王国陆军和波利萨里奥阵线对西撒特派团提出的加强对其队部保护的要求(S/2016/355, 第 46 段)作出了积极回应。西撒特派团还提高了其警惕性以及对其局势的认识，不过其安保科由于受到限制无法全面开展工作而受到影响。

45. 2016 年 11 月 23 日，西撒特派团收到了一个会员国提供的情报，称一个隶属于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)的恐怖团体已将护堤东侧的西撒特派团队部认定为目标。该团体曾于 2016 年 5 月 5 日发布呼吁对西撒特派团和摩洛哥发动袭击的视频，并被认为是与 2011 年 10 月 23 日 3 名国际人道主义工作人员在廷杜夫附近的拉布尼遭绑架事件有关(见 S/2012/197, 第 51 段)。因此，西撒特派团加强了在护堤东侧的队部附近以及对西撒特派团人员行动的安全措施。波利萨里奥阵线官员对威胁予以证实，并重申他们致力于保护西撒特派团在护堤东侧的静态队部设施。然而，波利萨里奥阵线几次警告称其无法保证特派团巡逻或补给车队的通行安全，除非车队由波利萨里奥阵线的机动武装护卫队保护。

46. 针对这些警告，安全和安保部以护堤东侧、廷杜夫和难民营的活动为重点进行了安全评估。根据这一评估，延长了针对廷杜夫和难民营内联合国工作人员所有夜间出行的现有限制，限制了对护堤东侧进行地面巡逻的距离，以免进入波利

萨里奥阵线驻军较少的偏远地区。安全和安保部继续评估减轻风险的可能措施，西撒特派团也不断对其进程进行调整。

47. 对无法进行地面巡逻的地区通过空中巡逻进行观测，从而扩大了观测覆盖面，同时对后勤供应链进行审查，以最大限度地减少非必要的行动。公路供应仅限于散装水和燃料等生命线物品以及需要陆运的资产。所有其他用品均使用空运。鉴于这种局势，加之对盖尔盖拉特进行空中侦察的需求增加，西撒特派团有限的航空资产承受了压力，促使特派团要求增加一架直升机，以显著增强其开展空中侦察、满足后勤需求和执行伤员后送或医疗后送的能力。

48. 西撒特派团还审查了一段时间以来没有大修过的护堤东侧队部的静态安全设施，拟订了安全设施升级计划，以应对不断变化的威胁。同时，西撒特派团所有人员都得到指示，在护堤东侧和廷杜夫周围通行时要极为小心谨慎，提高警惕。

49. 对于处在曝露程度极高和极偏远地区的特派团文职和军事人员，上述措施并未提供确保最安全环境的长期解决办法。虽然增购一架直升机以加强侦察能力必定将缓解上文所述减少巡逻安排所造成的影响，但依然需要找到更加可持续的解决办法。

D. 文职实务活动

50. 2016 年 7 月中旬，仅有 25 名特派团国际工作人员被重新部署到阿尤恩，作为与摩洛哥政府达成的关于恢复西撒特派团全面运作的协议的一部分。

51. 尽管西撒特派团的国际工作人员人数大大减少，而且发生了盖尔盖拉特危机，但我的特别代表主要通过各方的协调办事处，努力与各方保持接触。

52. 在护堤西侧，尽管安全理事会一再呼吁允许与所有对话方进行接触，但特派团与当地对话方的接触途径实际上文职人员仅限于摩洛哥协调办公室，军事部分仅限于摩洛哥王国陆军代表。以前与其他地方对话方(见 [S/2014/258](#)，第 47 段)的接触途径尚未恢复。特派团继续接待各国驻拉巴特大使馆代表的定期探视。

53. 护堤东侧及在廷杜夫附近的难民营内，西撒特派团与波利萨里奥阵线和难民代表保持接触，并与当地和国际民间社会组织保持接触。特派团主要通过其在廷杜夫的领导人和联络处，就涉及执行任务的业务及其他问题与波利萨里奥阵线保持了建设性的合作。

54. 但是，盖尔盖拉特局势导致的紧张局势严重加剧，致使双方均更多地批评西撒特派团和联合国看起来无力解决僵局。

E. 特派团行动所面临的挑战

55. 以往历次报告指出，各方在解读特派团的任务规定方面存在严重分歧。摩洛哥认为，西撒特派团的作用仅限于监测停火、支持排雷并在 2014 年 7 月中止的

建立信任措施得到恢复的情况下协助联合国难民事务高级专员公署(难民署)开展此类措施；其作用不包括与民间社会或其他非军事行为者接触。与此形成对照的是，波利萨里奥阵线认为，就自决举行一次全民投票依然是西撒特派团任务的核心内容，而停火监测活动和其他活动则从属于这一目的，或为其服务。事实上，任务执行工作的某些方面显然仍须得到各方同意。此外，开展所有标准维持和平职能的能力，包括就西撒哈拉内或涉及西撒哈拉的事态发展作出独立报告，仍然是切实响应安理会的期望和要求的關鍵所在。

56. 在护堤西侧，特派团以往曾与摩洛哥国家人权理事会在阿尤恩和达赫拉的区域办事处进行接触，与地方当选官员及部落酋长有过零星接触，特派团的政治事务官员偶尔到斯马拉和达赫拉与地方当局进行协商，这些都有助于特派团对局势有广泛的公正了解，并据此向秘书处和安全理事会报告。然而，自 2016 年 3 月以来，即使这些有限的接触也受到了限制。根据摩洛哥的要求，达赫拉的一个军事联络办公室已被关闭。此外，2015 年就在护堤西侧的西撒特派团车辆上使用联合国的牌照问题与摩洛哥政府原则上达成的协议尚未得到落实，以往报告所述情况还在继续(S/2016/355，第 49 段)。

57. 安全因素、包括战争遗留爆炸物的存在，阻碍了特派团的军事观察员在盖尔盖拉特周围的地面行动。与各方的有关协议中没有预计到缓冲地带的排雷行动，这极大地限制了西撒特派团军事观察员巡逻及核实情况发展的能力。这些核实工作必须利用特派团有限的空中资产进行。此外，分配监测盖尔盖拉特事态发展的小组必须从其他队部重新分配，这使其他地方的停火监测行动负担更重。自盖尔盖拉特危机开始以来，各方还提出了更多的指控，每次都要求特派团军事观察员开展核查活动。

58. 波利萨里奥阵线秘书长卜拉欣·加利在 2016 年 11 月 13 日的一封信中指责了摩洛哥继续在西撒特派团在西撒哈拉的工作人员护照上贴标记并要求联合国的车辆挂上摩洛哥车辆牌照的做法。他提及联合国主管法律事务副秘书长兼法律顾问分别写给摩洛哥政府和波利萨里奥阵线秘书长的信，其中呼吁他们尊重西撒特派团在这方面的地位、特权和豁免权(S/2016/355，第 35-37 段)。加利先生警告说，除非联合国能确保摩洛哥遵守规定，否则波利萨里奥阵线也将认为其没有义务遵守规定。可能的措施或许包括对西撒特派团人员在护堤东侧实行入境程序(S/2016/355，第 35 段)。

59. 鉴于这些措施可能带来破坏性影响，西撒特派团在提法里提设立了一个后勤中心，并从军医股永久性调来了医疗人员。这将使西撒特派团得以在行动遭到阻断时确保护堤东侧队部的行动继续维持 90 天。这种做法虽然有必要，但严重加剧了对特派团的医疗和后勤能力的压力。为解决这一问题，西撒特派团再次要求为孟加拉国提供的军医股增加 11 名辅助医务人员及 3 名医生。

五. 人道主义活动和人权

A. 冲突中下落不明人员

60. 红十字国际委员会继续担任各方之间中立的中间人，与因过去的敌对行动而仍然下落不明者的家庭开展工作。

B. 援助对西撒哈拉难民的保护工作

61. 难民署继续为生活在廷杜夫附近 5 个难民营里的西撒哈拉难民提供国际保护，并与其合作伙伴一起，尤其针对青年提供救生援助和生计活动。这包括在保护、住所、水和环境卫生、保健、营养、教育、非食品类物品供应和生计等领域开展的多部门活动。在依据安全理事会第 2285(2016)号决议的要求考虑对廷杜夫附近难民营中的难民进行登记之前，难民署和世界粮食计划署(粮食署)提供的人道主义援助仍然以 90 000 名弱势难民的规划数字为依据，粮食署还为难民营中营养状况不佳的人又提供了 35 000 份口粮，共计 125 000 份每月口粮。

62. 在对 2015 年 10 月严重洪灾采取机构间紧急应对行动之后，难民署转向应对行动的第二阶段，即提供重建被损坏或摧毁的房屋所需材料，为有特殊需要的人建造房屋，并修复和建造学校。由于缺乏资金，住所重建活动只能针对 17 841 户受影响家庭中的 2 000 户最弱势家庭。

63. 尽管有关方面作出高级别努力调动更多援助，但资金不足问题仍对各项行动造成影响。我的前任于 2016 年 3 月访问之后，呼吁增大对西撒哈拉难民困境的关注，增加支助他们的资金，并在日内瓦举行了一次捐助方会议。难民署领导的捐助方情况介绍会于 2016 年 9 月和 11 月分别在阿尔及尔和日内瓦举行。随后发出了为满足 2016 年和 2017 年人道主义需求要求提供 1.35 亿美元的联合呼吁。截至 2016 年底，难民署仅收到年度资源需求经费的 34%(2 900 万美元)。

64. 由于商品短缺，粮食署的粮食供应出现波动，数月未能满足最低要求。难民署和粮食署在五个难民营开展了一项联合营养和粮食安全调查，显示妇女和儿童的贫血率显著增加，孕妇和哺乳妇女营养不良已成为一个令人关切的问题。难民署一直与有关服务提供方合作处理性暴力和性别暴力案例，以确保有移交机制和法律、医疗和心理支助可用。已建立一个妇女中心以处理具有特别保护需要的个别案件。

65. 难民署继续开展多年期生计战略，特别侧重于青年赋权问题。

C. 建立信任措施

66. 2012 年行动计划中规定的建立信任措施方案自 2014 年 6 月起被中止。难民署在继续与各方对话的同时，仍然愿意推动该方案得到迅速恢复。目前等待探亲的登记者达 12 114 人，难民署仍致力于该方案的任务和原则。

D. 人权

67. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)代表于 2015 年 4 月 2 日至 18 日最近一次访问阿尤恩和达赫拉, 于 2015 年 7 月 29 日至 8 月 4 日最近一次访问廷杜夫, 并与有关对话方接触, 以计划在摩洛哥新政府组建后向西撒哈拉派遣后续特派团。2016 年, 人权高专办不得不依赖各利益攸关方的报告, 包括摩洛哥政府、波利萨里奥阵线、在人权方面开展工作的非政府组织和国际人权机制的报告。

68. 在本报告所述期间, 人权理事会特别程序没有访问西撒哈拉。摩洛哥政府坚持要求酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员延迟原定于 2015 年 4 月对西撒哈拉进行的后续访问。

69. 联合国人权事务委员会在其 2016 年 11 月 2 日通过的结论性意见(CCPR/C/MAR/CO/6)中, 欢迎摩洛哥为制止酷刑和虐待所作的努力, 并指出, 自 2004 年其上次结论性意见(CCPR/CO/82/MAR)发表以来, 这种做法已有显著减少。然而, 委员会对持续有报告称有国家人员在摩洛哥和西撒哈拉施行酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇的行为表示关切, 尤其是那些涉嫌恐怖主义或危害国家安全或对“国家领土完整”构成威胁的人遭受的待遇; 摩洛哥对领土的定义包含了西撒哈拉。

70. 据各种消息来源, 针对西撒哈拉人的上述侵权行为和其他侵犯人权行为不追究责任, 以及仍然未对此类侵权指控进行调查, 是本报告所述期间的重大关切。截止 2017 年 2 月 27 日, 尽管各种讨论在持续进行, 但摩洛哥政府仍未根据《禁止酷刑公约任择议定书》的要求设立或指定国家预防机制以检查拘留场所。2017 年 2 月 22 日, 防止酷刑小组委员会宣布计划于 2017 年访问摩洛哥。

71. 一些西撒哈拉人权团体在开展活动时继续遇到困难, 因为摩洛哥政府继续拒绝对它们进行登记, 由此也拒绝在法律上承认这些团体。摩洛哥国家人权理事会收到了地方组织的至少 10 次申诉。

72. 同样, 关于摩洛哥当局骚扰西撒哈拉人权维护者的指控也令人严重关切。据报告, 一些试图进入和离开西撒哈拉护堤西侧的人权维护者受到了约束, 其行动自由因此受到限制。据当地和国际消息来源称, 据说摩洛哥当局限制外国访问者、包括记者和人权维护者进入西撒哈拉。摩洛哥政府向人权高专办确认, 约 187 名外国人被强行从“南部省份”驱逐, 据报是因其未遵守移民规则或“破坏国家安全”。

73. 虽然仍难以获得独立的证实, 但各种可靠的消息来源报告称, 摩洛哥当局继续经常阻止或驱散在护堤西侧西撒哈拉举行的集会。据称抗议者和活动分子有几次以莫须有的罪名遭到任意逮捕、不公正审判和监禁。摩洛哥政府在 2017 年 2 月 17 日给人权高专办的一份普通照会中指出, 2016 年“南部省份”召集了 776 次抗议, 包括在阿尤恩有 343 次, 并证实有 66 人因不遵守法律而被驱散。

74. 2016 年 7 月, 摩洛哥最高上诉法院下令对 Gdeim Izik 案的 23 名西撒哈拉共同被告进行全面重审, 其中包括已被军事法院判处终身监禁的 21 名囚犯。¹ 第

¹ S/2013/220, 第 14、81 和 82 段; S/2014/258, 第 81 段; S/2015/246, 第 57 段。

一次重审于 2016 年 12 月开始,但休庭至 2017 年 1 月 31 日。最近一次庭审于 2017 年 3 月 13 日进行。波利萨里奥阵线秘书长在 3 月 12 日的一封信中呼吁释放这些囚犯及因发表政见而被监禁的所有西撒哈拉人。摩洛哥外交与合作大臣在 3 月 26 日的一封信中拒绝了“其他方面”对此案提出的曲解。

75. 据指称,西撒哈拉人继续在其经济、社会和文化权利实践方面遭受歧视。联合国人权事务委员会在其结论性意见中也对西撒哈拉人民的自决进展有限以及未能采取必要措施就开采其自然资源与西撒哈拉人民协商的情况表示担忧(CCPR/C/MAR/CO/6, 第 9 段)。

76. 在本报告所述期间,波利萨里奥阵线继续表示愿意与联合国人权机制合作。难民营中存在的少数人权团体继续自由运作,没有任何关于受到阻碍的报告。

六. 非洲联盟

77. 在本报告所述期间,摩洛哥未允许由耶尔马·塔德斯(埃塞俄比亚)率领的非洲联盟观察员代表团返回阿尤恩并恢复其与西撒特派团的合作。

78. 同时,2017 年 1 月 30 日和 31 日在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟大会第二十八届常会在摩洛哥批准《非洲联盟组织法》后,接受了摩洛哥成为其 55 个成员国的申请。非盟表示希望,摩洛哥成为非盟成员能促进以符合《联合国宪章》的宗旨和原则的方式迅速解决西撒哈拉争端。

七. 财务问题

79. 大会第 70/283 号决议批款 5 260 万美元,用作特派团 2016 年 7 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日期间的维持费。我提出拟议预算 5 520 万美元(不包括已编入预算的自愿实物捐助)用作特派团 2017 年 7 月 1 日至 2018 年 6 月 30 日期间的维持费,该提议已提交大会,供其在第七十一届会议续会第二期会议期间审议。如果安全理事会决定将西撒特派团的任期延长至 2017 年 4 月 30 日之后,维持特派团的费用应当仅限于大会核准的数额。截至 2017 年 3 月 21 日,西撒特派团特别账户的未缴摊款额为 3 960 万美元。截至该日,所有维持和平行动的未缴摊款总额为 11.241 亿美元。按照季度付款时间表,部队费用已偿还至 2016 年 10 月 31 日,特遣队所属主要装备和自我维持费用已偿还至 2016 年 9 月 30 日。

八. 意见和建议

80. 对西撒哈拉未来法律地位的争端必须尽快结束,以使该地区能以协调与合作的方式应对安全威胁、经济挑战和人类苦难。联合国的努力、包括我的个人特使、西撒特派团和驻地机构所作的努力,依然具有高度的现实意义。

81. 在 2007 年开始的一系列决议中,安全理事会指示秘书长促进各方之间直接谈判,以达成“为双方接受的政治解决办法,实现西撒哈拉人民的自决”。多年

来,安理会已提供了充分的指导,要求没有先决条件地真诚进行谈判,顾及自 2006 年以来的努力及随后的事态发展,并以现实主义和妥协精神开展工作。安理会呼吁各方表现出政治意愿,在有利于对话的氛围中作出努力,以进入更密集和更具有实质性的谈判阶段,并讨论彼此的提案,以筹备第五轮正式谈判。安理会还呼吁双方和邻国同联合国以及在彼此间进一步通力合作,以取得进展,并请会员国提供适当援助。

82. 尽管连续两名个人特使在提供必要的有利框架方面取得了成就,但双方均未利用这一框架根据安全理事会的指导合作寻求解决办法。根本性的困难在于,双方对有关这一冲突的历史和文件均有着不同的愿景及各自的解读。摩洛哥坚持认为西撒哈拉已是摩洛哥的一部分,谈判的唯一基础是摩洛哥主权之下的自治倡议,而且阿尔及利亚必须参加谈判。波利萨里奥阵线则坚称,由于大会认定西撒哈拉是非自决领土,其土著居民必须通过以独立为选项的全民投票决定其未来,各方提出的所有建议和意见都应该摆在桌面上,而且谈判方只包括波利萨里奥阵线和摩洛哥。

83. 根据与双方及邻国、西撒哈拉问题之友小组和安全理事会成员及其他重要利益攸关方的磋商,我打算提议,带着体现安理会指导原则的新干劲和新精神重启谈判进程,以期达成双方均能接受的政治解决办法,其中包含对西撒哈拉法律地位问题争端的解决办法,其途径包括就行使自决的性质和形式达成协议。谈判要取得进展,就必须考虑双方的建议和看法。作为邻国,阿尔及利亚和毛里塔尼亚能够而且应该为该进程作出重要贡献。

84. 我将与之协商的各方均将为增大成功的机会发挥作用。要使目前的谈判框架根据安理会现有的指导意见取得成果,就需要各方、其支持者及安理会本身作出艰难的决定。如果没有这样的决定,就必须得出适当的结论。

85. 西撒特派团在根据上文第 55 段履行任务时,为促进必要的稳定与和平的环境作出了重要贡献,为在我和我的个人特使努力下恢复谈判创造了必要的起码条件。特派团还继续发挥重要作用,使秘书处和安全理事会随时了解西撒哈拉内部及周边事态发展。其中包括有关停火的事态发展,以及直接影响到谈判进程的其行动区内政治和安全局势的发展。因此,我建议安理会将西撒特派团的任务再延长 12 个月,到 2018 年 4 月 30 日为止。

86. 特派团的报告职能取决于其有能力不受阻碍地行使全部标准维和职能,从而对实地局势及其对西撒哈拉和平与稳定的潜在影响作出独立公正的评估。我呼吁安全理事会利用其斡旋工作来支持西撒特派团在这方面所作的努力。

87. 虽然进行了审查以使特派团的资源可满足其业务环境的最近发展,但其人员配置水平需要足以完成其面临的任务并满足安全理事会的期望。在这方面,摩洛哥 2017 年 4 月 4 日和 5 日转达的关于允许所有西撒特派团工作人员返回其岗位的决定,将使全面运作得以恢复。我感谢安理会成员为恢复特派团的全面运作所

提供的支持和努力。我还请安理会支持特派团的要求，增加 3 名医疗人员和 11 名辅助医务人员，以加强孟加拉国提供的医疗单位。

88. 我高兴地看到摩洛哥积极响应了我关于双方撤出盖尔盖拉特缓冲地带的呼吁，并对波利萨里奥阵线武装部队继续驻扎深感关切。这种驻军对缓冲地带的存在依据构成挑战，其中包括对于缓冲地带能创造一个没有冲突方直接驻扎或双方无直接接触的地带的期待。我认识到当前局势可能威胁到停火制度的存在，因此请安全理事会敦促波利萨里奥阵线也无条件地全面撤出盖尔盖拉特缓冲地带。我欢迎双方继续保证有意避免一切可能导致恢复敌对行动的举动，但也注意到事件或事故发生的风险仍然很高，可能后果会对整个地区的安全与稳定产生危险的影响。

89. 盖尔盖拉特危机对停火协议和《一号军事协定》提出了根本性的问题。尽管这些协议被用作特派团停火监测活动的主要工具，但它们仅仅对双方各自的军事部队具有约束力，而并不包含涉及平民活动的规定。然而，特定活动可能被评估为违背了 1991 年停火的精神，或属于可能导致恢复敌对行动的举动。

90. 西撒哈拉的安全局势，特别是护堤东侧的安全局势，对联合国人员和资产构成明显的威胁。在这种情况下，我敦促安全理事会支持特派团的努力，以确保有必要的手段来保护其工作人员、军事观察员和西撒哈拉的设施。地面行动面临的威胁增加及监测盖尔盖拉特局势的必要性，大幅增加了特派团的航空资源需求，导致需要增加一架直升机。特派团需要审查如何以安全、有保障和有效的方式来完成任。队部的静态安全措施也迫切需要升级。

91. 我极为关切地注意到难民方案长期缺乏资金、人道主义局势不断恶化，这特别令人不安，因为需求不断增加，而资金却与日俱减。总体而言，2016 年有关机构提出的人道主义需求仅有一半得到供资。2017 年人道主义需求预计将增加到约 7 500 万美元。因此，我呼吁国际社会增加对这一至关重要的人道主义方案的供资，并呼吁新的捐助方支持拯救生命的援助。

92. 我敦促双方尊重和促进人权，例如为此通过进一步协助人权高专办的后续访问等方式弥补与人权高专办和其他联合国人权机制的差距并加强合作。必须独立、公正、全面和持久地监测西撒哈拉和难民营人权状况，以确保所有西撒哈拉人得到保护。

93. 最后，我要衷心感谢我的西撒哈拉问题个人特使克里斯托弗·罗斯与双方和邻国进行接触。我同样非常感谢我的西撒哈拉问题特别代表兼西撒特派团团长金·博尔达克、王小军少将及其前任穆罕默德·塔伊布·阿扎姆少将全心全意地领导西撒特派团。我赞赏这些恪尽职守的国际官员在最艰难的局面中开展工作。

附件

联合国西撒哈拉全民投票特派团

截至 2017 年 3 月 22 日人员派遣情况

国家	军事观察员 ^a	部队人员 ^a	民警 ^b	共计
阿根廷	3	—	—	3
奥地利	5	—	—	5
孟加拉国	8	20	—	28
巴西	8	—	—	8
不丹	2	—	—	2
中国	12	—	—	12
克罗地亚	7	—	—	7
吉布提	1	—	—	1
埃及	21	—	—	21
萨尔瓦多	3	—	—	3
芬兰	—	—	1	1
法国	2	—	—	2
德国	3	—	—	3
加纳	8	7	—	15
几内亚	5	—	—	5
洪都拉斯	12	—	—	12
匈牙利	7	—	—	7
印度	3	—	—	3
印度尼西亚	5	—	—	5
爱尔兰	3	—	—	3
哈萨克斯坦	4	—	—	4
马拉维	3	—	—	3
马来西亚	10	—	—	10
墨西哥	4	—	—	4
蒙古	4	—	—	4
黑山	2	—	—	2
尼泊尔	6	—	—	6
尼日利亚	7	—	—	7
巴基斯坦	14	—	—	14

国家	军事观察员 ^a	部队人员 ^a	民警 ^b	共计
波兰	1	—	—	1
葡萄牙	—	—	1	1
大韩民国	4	—	—	4
俄罗斯联邦	16	—	—	16
斯里兰卡	3	—	—	3
瑞士	2	—	—	2
多哥	1	—	—	1
也门	8	—	—	8
共计	207	27	2	236^c

^a 核定兵员为 246 人，包括部队指挥官。

^b 核定人数为 12 人。

^c 实地的宪兵和民警实际人数，包括部队指挥官。

地图

