

国际政治

联合国在解决西撒问题中的作用分析

李开盛

[摘要] 联合国一直努力参与并推动西撒哈拉(简称西撒)问题的解决,曾有效促成各方实现停火。但是,西撒问题迄今仍然悬而未决,从整体来看,联合国所发挥的作用也是有限的,且具有较大的波动性。霸权主义的干扰、大国利益与注意力的转移、缺乏解决争端的有效手段以及联合国自身公正性等一系列因素是造成这种状况的主要原因。只有坚持公正对待所有冲突、加强安理会的权威、坚决按照《联合国宪章》及国际法基本准则公正、现实地处理冲突,充分发挥联合国秘书长及其代表的积极作用,才能促使西撒问题得到尽早、妥善解决。

[关键词] 联合国;作用;西撒问题

[中图分类号] D51 [文献标识码] A [文章编号] 1008-1755(2005)05-0016-19

西撒哈拉(Western Sahara,简称西撒)位于非洲西北部,全境在撒哈拉沙漠西端,原是西班牙殖民地。所谓西撒问题,是指以摩洛哥与西撒人阵(全称为“萨基亚哈姆拉和里奥德奥罗人民解放阵线”,音译为“波利萨里奥”阵线)为主的两方就西撒地区的最终地位所产生的一系列分歧、争端与冲突的总和。双方自1976年起爆发武装冲突,后实现停火,但仍未就西撒地位达成最终协议。目前,摩洛哥控制着西撒的绝大部分,西撒人阵仅占领少数地区。作为维护国际和平与安全的首要国际组织,联合国及其安理会在推进西撒问题的解决过程中扮演了重要角色,既作出了一些成绩,也留下许多失败的教训。

一 联合国推动解决西撒问题的历史回顾

为了回答上述问题,有必要先回顾一下联合国推动解决西撒问题的历程。依联合国发挥作用的大小,可将这段历程划分为三个时期。

1. 冷战时期:有心无力

还在西班牙统治西撒时,联合国就参与了西撒问题的解决。1965、1966年,联大连续两年通过决议,要求西班牙在西撒举行公民投票,让西撒人民自己决定自己的前途。1975年5月,联合国派出代表团视察西

撒,该代表团提出报告认为,接受调查的西撒人都绝对地赞成独立。^[1]应该说,西班牙后来退出西撒主要是迫于西撒人民的不懈斗争与当时世界不可阻挡的民族解放潮流,但联合国的参与和推动也起到了重要的作用。

此外,联合国还试图通过国际法院推动西撒问题的解决。在西班牙决定退出西撒前,与西撒接壤的摩洛哥和毛里塔尼亚两国就对西撒提出了主权要求。摩洛哥一度希望“把联合国大会作为实现其目标的平台”,^[2]在联大上要求将西撒主权问题交由国际法院仲裁。但国际法院的意见对摩、毛两国不利,摩洛哥政府因此转而发动35万人向西撒“和平进军”,以凸显其主权要求。安理会要求摩洛哥从西撒撤出所有进军人员,并通过决议对摩洛哥的行动表示遗憾。摩洛哥虽然后来停止了“和平进军”,但在美国协助下,联合毛里塔尼亚与西班牙签订《马德里协议》,摩、毛两国最终于1976年2月从西班牙手中接管了西撒。

就在西班牙军队退出的次日,西撒人阵在阿尔及利亚的支持下宣布成立阿拉伯撒哈拉民主共和国(简称西撒国,SADR),摩、毛军队与西撒人阵之间的武装冲突从此开始。毛里塔尼亚后来因国内政变退出,摩洛哥与西撒人阵在各自盟友及美苏两国的分别支持下,各有胜负,谁也不能彻底打败对方,冲突出现长期化趋势。1976年后,联大多次讨论并通过有关西撒问

题的决议, 强调西撒人民有不可剥夺的自决权, 但联大决议不具有强制力。而安理会中的美苏分别支持摩洛哥和阿尔及利亚, 西撒实际上成为两超争霸的一个间接战场。在这种情况下, 联合国只得委托非洲统一组织担负起解决冲突的重任, 但非统内部亦分裂成支持西撒人阵和支持摩洛哥的两派, 其多次努力均告失败。

2. 冷战结束前后: 积极作为

20 世纪 80 年代后期, 美苏关系出现了新变化, 因两超争霸而僵持的地区冲突也开始出现松动, 这就为联合国、推动西撒冲突各方实现停火提供了契机。1986 年 4 至 5 月, 在联合国秘书长德奎利亚尔主持下, 摩洛哥和西撒人阵代表在纽约举行两轮间接谈判, 虽未取得具体成果, 但谈判本身表明摩放弃了不承认西撒人阵的做法(此前摩一直视西撒人阵为阿尔及利亚傀儡), 并启动了双方接触的第一步。此后, 联合国行动不断: 德奎利亚尔亲访摩洛哥与国王哈桑二世会谈, 第 41 届联大通过决议重提公民投票。联合国的行动对争端双方产生了很大的影响, 推动了谈判与停火进程。

1988 年 8 月 15 日, 德奎利亚尔向冲突各方提交了一份解决西撒问题的和平建议, 主张实行停火和举行全民公决, 摩洛哥和西撒人阵最终批准了该建议。为了落实建议, 1989 年 6 月, 德奎利亚尔遍访摩洛哥、阿尔及利亚和西撒地区, 并组成西撒和平计划实施技术小组。安理会此时也开始关注西撒问题, 1988 年 9 月, 安理会授权联合国秘书长任命一位特别代表处理西撒问题, 这意味着安理会将解决西撒冲突正式提上了议事日程。但由于摩洛哥国王哈桑二世当时在西撒问题上受到国内反对派牵制, 态度转趋强硬, 西撒人阵与摩洛哥之间的战火再起, 和平进程又陷于停滞。

1990 年 3 月纳米比亚在联合国的推动下实现独立, 大大增强了联合国解决西撒问题的信心。1990 年 6 月 19 日, 德奎利亚尔在对西撒冲突各方之间进行穿梭访问后, 提出解决西撒争端的《解决计划》。其主要内容是: 在西撒实行停火, 举行公民投票, 成立“联合国西撒哈拉公民投票特派团”等。安理会批准了该计划, 哈桑二世最终也赞同以公民投票方式解决西撒问题。1991 年 6 月 27 日, 摩洛哥与西撒人阵签署停火协定, 双方同意在联合国监督下于 1992 年初在西撒地区举行公民自决投票。9 月 5 日, 特派团进驻西撒, 9 月 6 日正式停火, 长达 16 年之久的军事冲突结束了。

3. 后冷战时期: 无效的忙碌

虽然实现了停火, 但矛盾远未解决。摩洛哥和西撒人阵随即在选民资格上发生了争议, 使得拟议中的

公民投票难以举行。实际上, 摩洛哥从内心里不愿接受可能对它不利的公投, 西撒人阵则希望尽快举行公投, 所谓的选民资格问题只是双方的斗争工具而已。接任联合国秘书长的布特罗斯·加利及其西撒问题特别代表雅各布·汗曾访问有关各方, 呼吁实施安理会决议, 并努力开展选民登记工作, 但进展甚微。

1997 年, 科菲·安南出任联合国秘书长并委任美国前国务卿詹姆斯·贝克为他的西撒问题代表后, 西撒僵局一度有所缓解。在贝克主持下, 摩洛哥和西撒人阵代表先后举行三轮谈判, 双方同意在 10 至 11 个月内举行公民投票。但由于双方的深层矛盾并未解决, 选民资格验证工作未能如期完成, 公民投票又成泡影。安南指出: “双方似乎都不愿采取具体的措施来弥合他们之间的分歧”, “双方都坚持胜者全得的逻辑, 似乎不愿讨论一个各有所得的办法”。^[3]

在公投迟迟难以举行的情况下, 联合国试图提出另外的解决办法。2001 年 6 月, 贝克提出《西撒地位框架协议》草案, 其主要内容是: 西撒最终地位由当地居民在协议执行五年内举行公投决定, 此前西撒享有高度自治, 但外交、国防及安全等由摩洛哥负责。这就是所谓政治解决办法。西撒人阵对之坚决反对。2003 年 1 月, 贝克对《框架协议》稍作修改, 提出了一份政治解决西撒问题的和平计划。西撒人阵在经过反复考虑后表示接受, 但摩洛哥又认为贝克的新方案是“一种倒退”, 并指斥西撒人阵为“分离主义运动”。2004 年 9 月, 联合国秘书长新任西撒代表阿尔瓦罗·德索托开始与冲突各方举行新一轮会谈。摩洛哥国王穆罕默德六世坚称, 在“摩洛哥主权下的高度自治”是解决西撒问题的最好方式。^[4]2005 年 5 月, 西撒代表则告诉路透社, 如果联合国主持的和平谈判没有取得突破, 他们将考虑恢复武装斗争。西撒前途仍不明朗。

二 联合国作用受到限制的原因

通过对西撒问题的历史回顾可以看出, 联合国一度利用斡旋、调解等手段为解决冲突提供了途径与平台, 在防止问题进一步恶化、实现停火等方面发挥了一定的作用。但从整体上看, 联合国的作用是较为有限的, 而且还具有很大的波动性, 其表现在不同的时期截然不同。为什么会这样呢? 这主要与以下因素有关:

1. 霸权主义的干扰

冷战时期, 美苏对峙在很大程度上阻止了联合国特别是其安理会处理西撒问题。美国的作用尤其明

显。它先是帮助摩洛哥从西班牙手中接管了西撒。当时的美国国务卿亨利·基辛格宣布,“美国不会允许在大西洋的东岸出现另一个安哥拉”,^[5]意即不允许西撒落入奉行社会主义的西撒人阵和阿尔及利亚之手。基辛格来往穿梭,劝说西班牙政府签订《马德里协议》,将西撒交给了摩洛哥。此后,美国又多次帮助摩洛哥对付西撒人阵,甚至还动用了特种部队帮助进行战争。1982和1983年,摩洛哥在西撒战场上面临严峻形势,但“由于美国武器、资金和专家的作用,这场战争基本上得以坚持下来”。^[6]苏联是西撒人阵的间接支持者,在西撒冲突爆发后近15年中,苏联向阿尔及利亚提供了价值近80亿美元的军事援助,阿又把苏联提供军援中的一部分转给了西撒人阵,西撒人阵因此得以与摩洛哥保持力量均衡。可以肯定,如果美苏没有将西撒作为争霸的间接战场,联合国安理会早就可以作出反应,西撒冲突可能也不会延续如此之久。

2. 大国利益及注意力的转移

似乎十分矛盾的是,一方面是大国霸权式的卷入阻止了联合国作出有效的努力,另一方面大国一旦撒手不管,联合国同样难有作为。冷战结束后,整个非洲在世界政治中的战略地位下降,人少地穷的西撒地区更无法引起大国的注意力。以对西撒问题最有影响力的美国为例,苏联的解体使它对西撒基本上失去了兴趣。美国虽仍倾向于摩洛哥,但也不愿意再次轻易卷入是非窝。2004年5月13日,美国助理国务卿伯恩斯的讲话明确体现了美国的敷衍态度。伯恩斯表示,美国支持政治解决西撒问题,但无意向有关各方强加任何解决方案。^[7]大国的冷落决定了安理会的超脱,联合国在西撒的相关机构当然也难有作为。

3. 缺乏解决争端的有效手段

当前,最重要的是如何推动双方举行公民投票或进行政治谈判。正是在这一问题上,联合国缺乏有效手段。联合国可以使用维和部队将冲突双方强行隔离,却无法用武力迫使各方一起参加投票。联合国代表除了不断的说服、协调和承诺之外,很难采取强制手段。虽然,安理会从理论上讲能够对不执行决议的一方采取各种制裁措施,但在西撒问题上,不愿卷入的西方大国不希望采取此类措施。这种情况在冷战后表现得尤为明显。2000年9月的柏林会议无果而终后,西撒人阵对联合国不能有效执行其决议深表失望。西撒人阵的一名前高官说,“我谴责联合国不坚决执行它自己通过的决议”,“他们(指联合国特派团——引者注)正在失去信任,西撒人民本认为联合国能够解决问题,

但这个希望正在破灭”。^[8]西撒领导人甚至威胁说,如果没有取得进展,他们将要求联合国特派团“打包走人”。由于联合国安理会的决议迟迟难以落实,贬损了其权威,降低了其在解决西撒问题过程中的地位。

4. 联合国自身的公正性

在解决矛盾的过程中,联合国保持公正至关重要。然而在西撒问题上,由于这样或那样的原因,联合国的某些建议与行为却没有体现出应有的公正性,从而使其可信性与说服力打了折扣。选举争议产生之初,摩洛哥态度强硬,国王哈桑二世声称,除非选民资格问题的解决符合其意愿,他才会合作。^[9]为了推动摩洛哥尽快同意进行公投,德奎利亚尔在他离职前最后向安理会提交的报告中,修改了关于投票资格的标准,使之更有利于摩洛哥而不利西撒人阵。尽管安理会当时否决了这个建议,但以后制订的标准基本上与此相同。这在很大程度上激发了西撒人阵的不满,从而使争议更加复杂化。令西撒人阵更加不满的是,联合国不但未能坚决执行要求举行公投的安理会决议,反而提出了与以前决议截然不同的、要求进行政治解决的《框架协议》。虽然西撒人阵在不利形势下表示接受以《框架协议》为基础的和平计划,但其不满并未消失,这可能成为未来解决争端的一个障碍。

三 如何加强联合国在解决西撒问题中的作用

西撒问题是一面镜子,折射出联合国在解决地区冲突过程中的作用、困境与不足。从长远来看,作为惟一个全球性、以维护和平与安全为首要职责的国际组织,联合国的地位与作用是任何国家或其他国际组织无法取代的。没有什么实体能像联合国具有如此广泛的代表性,也没有什么组织像联合国积累了如此丰富的维护世界和平与安全的经验。国际社会应该鼓励并支持联合国在解决地区冲突方面发挥更加积极的作用,联合国也应加强自身改革与建设,真正代表世界各国的利益,维护世界和平与安全。具体落实在西撒问题上,国际社会和联合国须反思成败经验,采取或加强以下措施,才能有助于冲突的尽早、妥善解决。

1. 不按大国的标准来划线,公正对待所有地区冲突

联合国是代表世界各国的组织,它应根据冲突本身的性质和影响来决定是否处理及如何处理,而不应以大国利益转移而取舍,不应以大国好恶来决定解决办法。西撒的情况表明,正是大国根据自己的利益变

化,先是阻止联合国参与解决冲突,后是对联合国努力漠然视之,这直接导致了冲突的久拖不决。如何避免联合国维护安全与和平的努力变成另一种形式的大国政治呢?有两种途径:一是强化大国自制,利用国际舆论和不同大国之间的牵制与合作,减少某些大国的单边主义和霸权主义政策,防止其将本国利益置于他国利益和国际利益之上;二是推进国际关系民主化,让整个国际社会更多地反映占世界多数的小国、穷国、弱国的声音,让联合国具有更广泛、更真实的代表性。在西撒问题上,多年的争端给西撒乃至整个西非地区带来的危害是严重的,众多战俘仍然被双方关押,十余万西撒难民仍然呆在阿尔及利亚廷杜夫的难民营无法回归,马格里布联盟的建设因西撒问题存在而几度搁浅。如果不按大国的利益标准来划线,西撒问题应该得到国际社会足够的关注。

2. 加强联合国安理会的权威

安理会在解决地区冲突方面的权威,一个最直接、最有效的衡量标准就是其决议能否得到有效的执行。西撒的情况说明,安理会的权威已经受到相当损坏,因为其通过的关于西撒举行全民公投的决议一直无法履行。事实上,由于联合国安理会缺乏强制实施其西撒决议的意愿与手段,公民投票的可能性已渐行渐远,有关方面对联合国的信任也正在下降。要加强安理会的权威,一方面是必须建立监督与落实安理会决议的机制,使之不变成“空炮”、“哑炮”;另一方面是安理会以后在作出决议时一定要充分注意其可行性,并在通过决议时规定落实决议的配套措施。包括西撒冲突在内的各种地区冲突都说明,只有安理会的决议真正落到实处,才能维护其权威,才能促进冲突的解决。

3. 坚决按照《联合国宪章》及国际法基本准则公正、现实地处理冲突

作为一个协调各国事务的国家间组织和一个负责处理和平与安全事务的合法机构,联合国必须以《联合国宪章》及国际法基本准则为基础,在公正与现实之间谋求平衡,以达成冲突的尽快解决,维护世界与地区的和平与安全。首先,维护《联合国宪章》及国际法基本准则是联合国解决一切地区冲突的基本出发点,是大

前提与大方向。其次,联合国及其各机构与代表必须公正地处理冲突、合理平衡各方利益,而不能有所偏袒,或是成为某一大国的代言人。最后,联合国必须充分注意到其一切行为与决议都应建立在现实可行的基础之上,只有根据实际情况采取相应的措施,才能尽快解决冲突,达成和平。以上三点,缺一不可。

4. 充分发挥联合国秘书长及其代表的积极作用

西撒的情况表明,联合国秘书长及其代表还是发挥了不少作用的。冷战结束初期,德奎利亚尔作为冲突各方接触的沟通者、解决建议的主要提出者和安理会决议的主要实施者,终于促成了西撒停火。当前,联合国秘书长及其代表在西撒问题上的作用虽没有以前那样有成效,但仍然扮演了“缓冲器”的角色。可见,只要从《联合国宪章》及国际法基本准则出发,主动寻求相关各国支持,积极协调冲突各方的利益,公正、合理、现实地提出解决办法,秘书长及其代表的作用必能得到更有效的发挥,西撒冲突也有望得到早日解决。

[注释]

- [1] [9] Teresa K. Smith de Cherif, "Peace in Western Sahara?", *Africa Today*, Vol. 38, No. 4, 1991, p. 51, pp. 52-53.
- [2] S. E. Orobator, "Western Sahara: The Collapse of Irredentism", *Journal of African Studies*, Vol. 10, No. 4, 1983~84, p. 139.
- [3] [8] "Can Baker Break The Deadlock?", *The Middle East*, September, 2000, p. 14, p. 15.
- [4] 康新文:《摩洛哥国王重申政治解决西撒问题》, http://news.xinhuanet.com/world/2004-09/07/content_1951173.htm
- [5] [6] Leo Kamil, *Fueling the Fire: U. S. Policy & The Western Sahara Conflict*, New Jersey: The Red Sea Press, 1987, p. 10, p. 3.
- [7] 康新文:《美国表示愿与摩洛哥加强反恐合作》, http://news.xinhuanet.com/world/2004-10/22/content_2123601.htm
- [8] "Can Baker Break The Deadlock?", *The Middle East*, September 2000, p. 15.
- [9] Teresa K. Smith de Cherif, "Peace in Western Sahara?", *Africa Today*, Vol. 38, No. 4, 1991, pp. 52-53.

作者简介:李开盛,湘潭大学国际关系暨非洲问题研究中心讲师,中国社会科学院世界经济与政治研究所博士生。

(湖南湘潭, 411105)

收稿日期: 2005-06-29

修改日期: 2005-07-02

CONTENTS

International Politics

1 A Choice between Atlantism and Europeanism

by Liang Xiaojun

Concerning the construction of European Security and Defense (ESD) after World War ② there has always been a conflict between Europeanism and Atlantism, in which Britain plays a special role. Based on Britain's position and role in the process of ESD's moving from Atlantism toward Europeanism, it is concluded in this paper that Britain, wavering between Atlantism and Europeanism, has no decisive effect on the structure of ESD, but can influence the balance within the structure.

6 SEANWFZ: Past and Present

by Wang Liangsheng

ASEAN first formally raised the concept of Southeast Asia as a nuclear-free zone in July 1984. After long discussion and preparation the heads of ten countries in the region signed the treaty on the SEANWFZ by the end of 1995. However, it has not yet been ratified by the nuclear powers. The paper analyzes all the factors that restrict or promote its implementation at different historical periods and predicts the trend of its future development.

11 Adjustment of Japan-US Alliance in Post Cold War Era

by Zhu Fenglan

The maintenance and development of Japan-US alliance is a basic component of international relations in the Asian Pacific Region, a significant part of American security strategy in this region and a fundamental guarantee for Japan's security and defense. The content and function of this alliance evolve with the changing international situation. After September 11, the adjustment goes beyond all those previous adjustments since 1951. It embodies American military redeployment in the Asian Pacific region and a carefully calculated pursuit of national interest from Japan. The adjustment will have far reaching influence on Japan's security and diplomacy and the posture of global security strategy.

16 An Analysis of the Effect of U. N. on the Western Sahara Issue

by Li Kaisheng

The U. N. has committed itself to settlement of the Western Sahara issue, but the role of the U. N. is limited and unstable. The basic reasons for such a situation are the interference of hegemonism, the diversion of interest and attention of great powers, the absence of effective means for the resolution of conflict and the problem of impartiality of the United Nation itself. Only by dealing with all the conflicts in a just manner, by strengthening the authority of the Security Council, handling the conflict in accordance with the basic principles of the U. N. Charter and international law and bringing into full play the active role of U. N. Secretary general and his representative can the Western Sahara issue be resolved as early and properly as possible.

International Relations

23 The Nuclear Factor and Its Influence On Relationship Between the U. S and Brazil

by Li Xiaojun

In Brazil, development of nuclear strength is always regarded as an important way of improving international prestige and seeking great power status, so the nation stands firm for the right of civil nuclear development. However, the United States criticized Brazil, pointing out that its nuclear development has broken away from the purpose of civil use and shown the tendency of developing nuclear weapon. The nuclear factor has become an important factor that will affect steady development of relationship of two states.