



秘书长关于塞浦路斯斡旋任务的报告

一. 引言

1. 塞浦路斯问题列在安全理事会议程上已将近 47 年。1964 年 3 月，秘书长首次被要求运用其斡旋在塞浦路斯找到一个持久的解决办法（安全理事会第 186(1964) 号决议）。从那时起，历任秘书长及其特别顾问都为协助双方达成全面解决做出了努力，包括 1999 年至 2004 年间密集但不成功的努力。正如四十多年来提交安理会的报告所记录的那样，有许多机会都被错过。

2. 历任秘书长为维持一个有益的进程尽力克服各种长期挑战，以实现帮助塞浦路斯人民找到一个解决办法的目标。实际上，几十年来，国际社会一直持续致力于这样一种可能性，那就是塞浦路斯能够成为一个动荡地区的和平标杆。毫无疑问，对于塞浦路斯、土耳其、希腊和欧盟而言，总体和平红利将是巨大的。贸易、旅游、运输和金融服务方面的巨大潜力仍由于旷日持久的争端而受到压抑。全面和持久的解决方案除了为两个族裔开辟广阔的经济机会之外，还是能够消除希族塞人和土族塞人世代遭受的不安全局面的唯一途径。只有通过一个和平解决方案，双方的创伤才能开始愈合。

3. 2010 年 6 月，我的特别顾问向安全理事会通报了谈判动态。他确认，对双方领导人而言，前进的道路都存在着政治困难。他指出，双方领导人需要鼓起勇气形成一个解决办法，并强调区域和国际行为体的继续支持将使双方领导人都受益。安全理事会随后于 2010 年 6 月 15 日通过第 1930(2010) 号决议，其中强烈敦促双方领导人加强谈判势头，以确保充分利用这一机会达成全面解决方案。我在 2010 年 5 月的报告(S/2010/238)中提出，今后 6 个月我将密切监测谈判的进展情况。本报告提供了我对这一进程状况的评估，并提出一些建议供希族塞人领导层和土族塞人领导层以及他们各自的族裔考虑。我将在 3 个月内向安全理事会提交一份更新的评估。



二. 背景

4. 本轮谈判是在希族塞人领导人季米特里斯·赫里斯托菲亚斯和土族塞人领导人麦赫麦特·阿里·塔拉特于2008年3月21日达成协议之后启动的。2008年5月23日，两位领导人重申，他们致力于按照安全理事会有关决议的规定建立一个政治平等的两区两族联邦。这种伙伴关系将有一个具单一国际人格的联邦政府，以及地位同等的土族塞人组成国和希族塞人组成国(见S/2008/353)。2008年7月1日，两位领导人在一份联合声明中说，他们“讨论了单一主权和单一国籍问题，并在原则上达成一致”。2008年7月25日又发表一份联合声明，其中申明：“全面谈判的目的是找到一个双方都可接受、能够保障希族塞人和土族塞人根本及合法权利和利益的解决塞浦路斯问题办法。商定的解决办法将付诸于分别、同时进行的全民投票。”

5. 双方领导人在2009年12月21日发表的一份联合声明中表示，强烈希望2010年将是解决塞浦路斯问题的一年。2010年2月1日，双方领导人发表一份联合声明，重申了他们的坚定承诺，同时确认解决方案刻不容缓，并表示相信，凭着善意和决心，他们有可能在最短的时间内达成解决办法。就在暂停谈判以使土族塞人领导人能在北方角逐选举之前，双方领导人于2010年3月30日在一份联合声明中重申，他们坚信，他们解决问题的意愿很快就会使他们找到一个双方都能接受的解决办法。

6. 2010年4月18日，一个新的土族塞人领导人当选。新的土族塞人领导人德尔维斯·埃罗格卢和赫里斯托菲亚斯先生都致函向我申明，他们致力于继续进行谈判。谈判于2010年5月26日恢复。正如我在当天发出的信息所反映的那样，两位领导人同意在联合国确定的参数、安全理事会有关决议和2008年5月23日及2008年7月1日所作联合声明的基础上继续谈判。

7. 全面谈判现已进行了两年多。双方领导人特别要求谈判进程须由塞浦路斯人领导和由塞浦路斯人作主。双方领导人精心设计了一个谈判构架，涉及6个工作组、7个技术委员会和全面谈判，其中既包括双方领导人之间的会谈，也包括他们所选代表之间的会谈。双方请联合国主持和推动谈判。双方领导人商定采用的谈判方法所依据的原则是，“全部谈妥才算谈妥”。

8. 从全面谈判开始的2008年9月初至2010年11月中旬，双方领导人进行了88次会谈，其中29次讨论有关治理和权力分享问题、5次关于欧洲联盟事项、8次关于经济事项、25次关于财产、4次关于领土、2次关于安全和保障。他们还讨论相关的国籍、移民、外国人和庇护问题举行了6次会谈。应双方领导人的要求，还举行了各自代表之间的会谈和专家级技术会议，以便为更充分的讨论打下基础。

三. 进程现状

9. 在评估进程现状时,我认为应把迄今为止的谈判具体分解为三个阶段:筹备期、谈判进程初步阶段(到北部选举为止)和涉及土族塞人一个新领导人的目前阶段。如果我们把筹备期列为当前谈判的一个组成部分,那么谈判目前已持续了两年半多一点的时间。

筹备期

10. 希族塞人领导人季米特里斯·赫里斯托菲亚斯和土族塞人领导人麦赫麦特·阿里·塔拉特 2008 年 3 月 21 日的历史性会晤结束了双方 4 年的对峙。当时决定设立若干工作组和技术委员会,为恢复全面谈判奠定基础。两位领导人还同意 3 个月后再次会晤,以审查这些工作组和委员会的工作,并利用它们的成果在我本人主持下开始进行谈判。

11. 另外,在 2008 年 3 月 21 日的会晤过程中,两位领导人决定开放位于尼科西亚旧城中心莱德拉街的一个过境点。多年来,那里一直是塞浦路斯分裂的标志。这是双方执行的第一批重大建立信任措施之一。2008 年 4 月 3 日,在分界线两边公民以及国际社会成员的见证下,双方领导人的代表以及希族塞人市长和土族塞人市长共同开通了已关闭 44 年的莱德拉街。

12. 2008 年 4 月 22 日正式设立了 6 个工作组和 7 个技术委员会,其中包括每一方族裔的代表。处理治理、欧洲联盟事项、安全和保障、领土、财产和经济事项的工作组被赋予的任务是在核心领域尽可能达成最大共识,同时重点说明双方无法达成一致之处,并为解决分歧勾勒出可能的选项。交给各技术委员会的任务是处理直接影响到两个族裔民众日常生活的问题,其中包括犯罪/刑事事项、经济/商业事项、文化遗产、危机管理、人道主义事项、卫生和环境。各技术委员会的工作目标是制订建立信任措施,以通过改善塞浦路斯人日常生活的方式确保为解决方案创造有利气氛。

13. 各工作组的产出代表了双方对谈判各部分的一次审查,以作为给谈判设定一个初始“基线”标准的一种手段。这些工作组中有三个实际上还提出了联合报告,这些报告随后得到双方领导人的采用。这些工作组还确立了与会谈程序和联合国作用有关的工作方式,基本上沿用至今。

14. 在此期间,各工作组的会议在双方重建定期交流方面发挥了重要作用,代表了信任增强的开始和一个建立信任进程的开端。因此,它们为全面谈判打下了一个有益的基础。

15. 在筹备期间,双方领导人还指示立即全面执行技术委员会制订的 23 项“建立信任措施”。2008 年 9 月以来,在执行这些措施和各技术委员会的其他倡议方

面已取得了缓慢进展。2009年4月，双方领导人重申了他们对这些建立信任措施中4项措施的承诺。总体而言，在技术委员会制订的这23项措施中，迄今已执行了6项，包括设立一个联合通信室就犯罪和刑事事项交流信息、便利救护车通过过境点以及实施一个项目为塞浦路斯不可移动文化遗产建立一份清单。此外，根据双方领导人2009年6月达成的协议，双方领导人于2010年10月14日主持开通了利姆尼蒂斯/耶希尔河过境点。该过境点连通了北部的利姆尼蒂斯/耶希尔河和南部的下皮尔戈斯两地的村庄。

16. 筹备期间就23项建立信任措施作出的承诺代表了谈判进程中的一个重要组成部分。虽然这些建立信任措施在随后的执行中有时产生了分散双方注意力和拖延谈判的影响，但总体而言，它们通过消除双方族裔日常互动努力中的困扰而起到了为其解除麻烦的作用。而且，执行措施还是就未来统一的可能性和可行性向公众传递希望信息的为数不多的机会之一。迄今为止，各技术委员会的工作仍是整个谈判进程中的一个重要方面。

初步谈判阶段

17. 初步谈判阶段始于全面谈判在2008年9月3日的正式开启。作为前进的重要一步，双方领导人于2009年8月完成了对构成全面解决办法的各项议题(治理和权力分享、经济事务、欧洲联盟事项、财产、领土和安全)的“一读”。

18. 旨在增加共识的“二读”于2009年9月启动。这一阶段在治理和权力分享、经济和欧洲联盟事项方面达成了若干重要共识。有关这些部分的谈判通过双方在较长期间内拟订的联合文件和折衷提案进行，其高潮是2010年第一季度的密集谈判。这一进程虽然旷日持久，但却使双方得以达成共识，并在剩下的分歧领域中缩小差距。关于治理和权力分享的讨论重点是行政部门、立法机关、联邦权限及对外关系。关于欧洲联盟事项讨论的主要重点是统一的塞浦路斯如何确定在欧洲联盟各机构中的立场、共同体法律及例外的执行以及如何使解决方案适合欧洲联盟的法律框架。关于经济事项的讨论重点是联邦权限和职能以及联邦预算。2009年9月，双方领导人设立了一个条约问题专家小组，该小组已开会讨论哪些条约将适用于一个统一的塞浦路斯。

19. 在此阶段，2010年1月11日至13日和1月25日至27日两轮密集谈判取得的进展值得注意，双方领导人在这两轮谈判中专门进行了整整6天会谈。在这一密集阶段提出一些实质性文件证明在详细提出初始立场方面很有价值，并成为围绕审议中的具体问题展开谈判的出发点。2010年1月31日至2月2日，我访问了塞浦路斯，目的是表明本人对谈判的支持，并强调需要尽快努力使谈判圆满结束。2010年3月30日，赫里斯托菲亚斯先生和塔拉特先生举行了他们的最后一次会晤。到那个时候，两位领导人已取得了稳步进展，而我对于达成的共识则感到鼓舞。我特别注意到，双方当时都坚信他们可以达成一个全面解决方案，并在

他们 2 月 1 日的声明中断言：“凭着我们的善意和决心，我们能在最短的时间内找到解决办法”，并指出“解决问题的时间不多”。

20. 4 月 18 日，在塞浦路斯北部举行的选举中，土族塞人选出德尔维斯·埃罗格卢作为他们的领导人，取代塔拉特先生。在北部这一政治角力期间，谈判进程停转了两个多月。

目前阶段

21. 在选举后，赫里斯托菲亚斯先生和埃罗格卢先生都致函给我，申明他们致力于继续会谈，从在选举之前会谈中止的地方重新开始。这个目前阶段从 2010 年 5 月 26 日正式恢复谈判开始，其起点是双方同意将讨论重点放在财产部分。关于财产部分的较早谈判已产生了有关所涉财产类别的联合文件。2010 年 9 月初，双方均提出有关财产的全面提议，并一直致力于将这两个提议“结合起来”的工作。对财产问题的讨论集中在财产委员会的成立、交换机制、归还程度和赔偿类型等问题。提出了解决财产问题的经济和财务方面的新提议。土族塞人提出了新倡议，希族塞人修改了现有的立场。自 2010 年 5 月以来，双方领导人就财产问题会晤了 15 次，包括两个整天的会议，其中一次是在 8 月休会期间。此外，代表和专家会晤了 21 次，以在更技术的层面推动关于财产问题的讨论。

22. 我承认，财产问题可以说是正在谈判的最复杂的问题，并认可双方迄今所作出的以严肃的态度解决该问题的努力。但是，尽管就这一关键问题进行了将近六个月的讨论，但我的特别顾问报告称，努力就一个财产方面的概念框架达成一致的工作缺乏进展，这种情况令人担心。在双方之间存在基本分歧。希族塞人坚称，作为一个原则问题，在北方有财产的希族塞人应能够在交换、赔偿或恢复原状之间作出选择。土族塞人无法接受这一点，他们称北方 70%至 80%的财产是希族塞人拥有的，如果允许所有希族塞人财产所有者的财产恢复原状，土族塞人将不可能确保两区制。土族塞人要求对可以将其财产恢复原状的希族塞人数量设一个上限。对于希族塞人，这是无法接受的。目前，这两种立场是不可调和的。

23. 我们必须明确，为使关于两区、两族联邦的谈判取得成功，两位领导人将必须解决这些问题以及所有六个部分其他看起来无法解决的问题。这些包括领土问题，因为希族塞人已明确表示，若不将财产讨论与领土部分联系起来，他们将不可能继续谈判下去。土族塞人最近称，领土问题是一个他们只会在包括谈判双方和保证国参加的多边会议上讨论的问题。关于《保证条约》问题，土族塞人和土耳其坚持保留该条约，而希族塞人希望终止该条约。

24. 我在 2010 年 10 月 21 日致电两位领导人时提出了我对谈判目前阶段所取得的进展的关切。我指出，在最近几周进展一直较为缓慢，并敦促双方领导人在目前关于财产问题的讨论中取得切实进展，以保持和平进程的势头。虽然提出关于

财产的实质性提议是重要的进展，但只有在将这些提议用作寻求一致的平台而不是固定立场时，它们才发挥作用。

25. 11月18日，我与两位领导人在纽约会晤。这次会议包括一个工作午餐，持续了四个小时，会议调查了在谈判各个部分取得的进展。我指出了若干核心问题，并请双方领导人努力解决这些问题并在1月底向我报告进展情况。

26. 联合国在整个进程中承担了谈判结构所有方面的调解人角色。没有联合国的持续支持和存在，包括6个工作组、7个技术委员会和全面谈判的复杂谈判结构的任何一个方面都不会运作起来。斡旋特派团通过协助双方形成想法和克服复杂挑战并同时平衡双方的关切和维持塞浦路斯人对这一进程的自主权，推动了该进程。这种支持得到了双方的欢迎。

四. 意见

27. 这些谈判的一个指导性原则是它们“由塞浦路斯人主导”和“由塞浦路斯人作主”，这是联合国在口头上和行动中强烈支持的。因此，双方领导人必须为谈判过程、其成功或失败承担责任。没有任何其他人可以做这件事。塞浦路斯人主导意味着双方领导人必须推动这一进程，并防止任何人试图破坏该进程。

28. 如同我多次谈过的，这些谈判不可能是无期限的进程。但是，我担心一个重要的机会之窗正在迅速地关闭。确实，双方领导人自从全面谈判开始以来已经会晤了88次，并且我赞扬他们的这种承诺。但是，谈判是否成功的真正衡量标准将不是他们会晤的次数，而是在找到双方都能接受的困难问题解决方案方面的进展。为谈判而谈判最终是没有成果的。

29. 迄今为止的进程的特点是，若干期间内活动进展缓慢，在重要事件前闪现出一些活力。我关切的是，2011年第二季度的政治环境可能将不利于建设性的谈判。南方的议会选举定于5月举行，而土耳其将于6月举行选举。在任何社会中，在选举这样的紧张政治时刻很少是妥协或显示灵活性的时候。如果无法在选举周期之前达成关于各个部分的实质性协议，谈判就可能暂时停止，并且存在谈判可能彻底失败的严重风险。

30. 最近的民意调查继续显示，虽然两个族裔都希望实现和平，但公众对目前谈判成功达成一个持久协定的可能性的怀疑继续增长。调查显示，公众对将会达成一个解决方案的预期很低，并且双方均不相信在达成一个解决方案的情况下，另一方会有认真执行这一解决方案的意愿。因此，一个解决方案所需要的不仅仅是一个全面的计划。它需要强大和坚决的领导，使公众认可一个统一的塞浦路斯及其带来的所有惠益。

31. 尽管双方领导人是在友好的气氛中进行会谈的，但领导人随后的公共讲话没有传达谈判取得了进展的讯息。在整个进程中，一方政府和反对派的政治领导人均指责另一方破坏会谈。双方领导人偶尔的相互指责不利于增加公众对领导与和平进程的信任。双方不应想当然地认为，一旦作出提议一个解决方案的明确战略承诺，将会很容易影响公众的看法。领导人有责任打破传递负面讯息的循环。

32. 基于“全部谈妥才算谈妥”的原则，对谈判进行了几乎完全的官方保密，这虽然从实际的角度看是可以理解的，但在公众层面是无益的。在和平进程中，保密性与透明度之间的矛盾没有容易的解决办法。遗憾的是，公众得到的有关谈判的唯一详细信息是通过媒体有选择性泄露的文本。毫不奇怪，民意调查显示，公众通常希望更好地了解关于谈判的情况，并能够对该进程作出更多的投入。多项安全理事会决议多次敦促双方在全民投票前使其各自的公众“提前”做好准备，而且2010年3月的联合声明授权他们可以不必顾及会谈的保密性，将迄今取得的进展和仍需解决的分歧告知各自的族裔。在差不多达成一个全面解决方案之前将公民蒙在鼓中的做法将可能使公众在全民投票时毫无准备并不乐于接受。

33. 我十分失望地看到，媒体中一直有关于联合国的不实和极为负面的言论。这种有关联合国的批评和错误信息是非常令人遗憾的。解决方案反对方破坏联合国可信度的努力会直接破坏进程本身。

五. 结论

34. 2010年10月21日，我与双方领导人直接谈话。我提醒他们注意国际社会对结束该岛的分裂状态的高度重视。和平谈判常常是困难和艰苦的。联合国认识到这一点，并在过去47年的时间里，将大量人道主义、维持和平、财政和其他资源用于支持塞浦路斯的和解和社会经济发展。联合国的五任秘书长均向该岛派出了斡旋特派团，以推动和平谈判。联合国所有会员国表示了他们的善意和支持，希望两族以积极和建设性的精神寻求达成一个旨在重新统一该岛的解决办法。

35. 由于塞浦路斯问题的解决对于该岛和该区域至关重要，国际社会一直参与该和平进程，并且有该进程将取得成功的明确预期。2009年12月21日，双方表示十分希望能在2010年底之前解决塞浦路斯问题。联合国和国际社会接受了这一承诺。虽然取得了一些进展，但进展的速度十分缓慢，令人沮丧。我在2月访问该岛时，敦促两族领导人不要浪费这一历史机遇。国际社会对塞浦路斯领导人将起而应对这一挑战并且解决方案近在咫尺的期望很高。令人失望的是，在接近年末的时候，这些期望还没有实现。

36. 现在是尽一切努力成功结束这些谈判的时候。塞浦路斯领导人既已作出对两区两族联邦这一共同目标的承诺，人们期待他们将履行对该成果的承诺。我还敦促所有区域行为体在能力所及的领域积极作出贡献，以协助快速和圆满地结束这

些谈判。联合国随时准备继续发挥其在塞浦路斯人主导和塞浦路斯人作主的进程中的扶持作用。

37. 联合国从一开始就客观并全力地支持这一进程，并且致力于继续这样做。我的特别顾问亚历山大·唐纳及其团队一直努力地尽可能支持这一进程，我全力支持他们。联合国将在该进程这一即将来临的阶段继续积极参与。但是，塞浦路斯的命运主要在两族领导人的手中。在未来的几天和几周内，他们将为该岛及其公民确定未来的方向。这是他们将作出的选择。

六. 建议

38. 根据我的评估和意见，我提出以下一些建议供双方领导人和两族考虑。

39. 按照在 11 月 18 日会议中商定的，我将与双方领导人在 1 月再次会晤。届时，双方领导人应做好了充分准备，制定了克服其余主要分歧点的切实计划。我请他们将主要努力集中在实现这一目标上。

40. 改善开展谈判的公共氛围对于和平谈判的成功十分重要，尤其是鉴于进程的成功最终将取决于人民，他们将在两族分别和同时举行的全民投票中对一项协定进行投票。鉴于为谈判确保有利环境的重要性，我敦促双方领导人认真考虑与媒体的互动，并将讯息侧重于共识和前进的方向。

41. 尽管认识到谈判的保密性，我仍鼓励双方领导人单独和联合出面提供更多建设性和协调一致的讯息。这与管理谈判同样都是他们的责任。以建设性的方式向双方提供信息将加强公众对和平进程的信任和支持，并使领导人更容易开展工作。

42. 我认识到两族政党的重要作用以及各自族裔交给两位领导人就解决提案进行谈判的任务，认为双方的议员和政治行为体应更协调一致地显示对谈判进程的支持，给两位领导人提供就一个潜在解决方案进行真诚谈判的充分空间。

43. 民间社会积极参与找到一个解决方案及执行该方案的工作也是谈判的一个重要方面。尤其是现在，由于公众支持正在减少，民间社会可以在支持领导人和进程方面发挥重要作用。此外，铭记安全理事会第 1325 (2000) 号决议所认可的妇女在和平谈判中的重要作用，我鼓励双方继续与来自该岛各地的民间社会活动家和学者组成的两性平等问题咨询小组合作，并认真考虑其就和平谈判所讨论的主要领域提出的注重两性平等问题的建议。

44. 联合国在塞浦路斯的存在由我的特别顾问办公室、联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)、联合国开发计划署和联合国其他机构和方案组成，它一直以不同但协调和一致的方式开展运作，支持双方寻找一个全面和持久解决方案的努力。我根据安全理事会的授权，并考虑到实地的事态发展和双方的观点，继续参

与有关联塞部队的应急规划。在未来的几个月中，我计划对联合国在塞浦路斯的存在进行一次更广泛的评估，以便就根据持续事态发展作出调整的方式提出建议。
