



## 2015年10月9日津巴布韦常驻联合国代表给安全理事会主席的信

谨随函向你转递非洲联盟法律顾问办公室发布的法律意见，所涉问题是：在国际法、包括联合国大会和安全理事会有关决议和非洲统一组织/非洲联盟的决定的框架内，摩洛哥当局或任何其他国家、国家集团、外国公司或任何其他实体据称在西撒哈拉勘探和/或开采可再生和不可再生自然资源的行动或任何其他经济活动是否合法(见附件)。

请将本函及其附件作为安全理事会的文件分发。

津巴布韦常驻联合国代表兼  
非洲联盟现任主席

弗雷德里克·姆西瓦·马卡姆尔·  
沙瓦(签名)



## 2015年10月9日津巴布韦常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件 法律意见

在国际法、包括联合国有关决议和非洲统一组织/非洲联盟的决定的框架内，摩洛哥当局或任何其他国家、国家集团、外国公司或任何其他实体据称在西撒哈拉勘探和/或开采可再生和不可再生自然资源的行动或任何其他经济活动是否合法

### A. 导言

1. 阿拉伯撒哈拉民主共和国政府 2015 年 2 月 25 日致函委员会主席恩科萨扎娜·德拉米尼·祖马，请求法律顾问办公室就“占领军摩洛哥王国和任何其他实体、公司或集团非法开采西撒哈拉的自然资源的非法性质”发表法律意见。如此提交这一问题，就已经将摩洛哥王国开采自然资源预先定性为非法。

2. 但是，阿拉伯撒哈拉民主共和国常驻代表团在 2015 年 4 月 3 日的普通照会<sup>1</sup>中将此问题改称为：“在国际法、包括联合国有关决议和非洲统一组织/非洲联盟的决定框架内，摩洛哥当局或任何其他国家、国家集团、外国公司或任何其他实体据称在西撒哈拉勘探和/或开采可再生和不可再生自然资源的行动或任何其他经济活动是否合法的问题”。

3. 应该回顾，2002 年 2 月，联合国主管法律事务副秘书长兼法律顾问几乎就相同的问题向联合国安全理事会提供了法律意见，即“在国际法、包括在安全理事会和大会各项有关决议框架内以及在关于西撒哈拉的各项协定框架内看摩洛哥当局据称招募外国公司和与之签署合同以勘探西撒哈拉矿物资源之行动的合法性”。<sup>2</sup>

4. 鉴于涉及阿拉伯撒哈拉民主共和国的问题是多方面的，为本项法律意见之目的，法律顾问办公室将仅限于讨论 2015 年 4 月 3 日阿拉伯撒哈拉民主共和国常驻代表团普通照会所提问题。

### B. 事实背景<sup>3</sup>

5. 西撒哈拉领土于 1884 年成为西班牙殖民地。该领土为西班牙殖民地时，被称为西班牙撒哈拉。

<sup>1</sup> 文件编号 44/2015。

<sup>2</sup> S/2002/161；另见欧洲议会法律处也曾就 2006 年和 2009 年《欧洲共同体与摩洛哥王国渔业合作伙伴协定》提供法律意见。可在网站上查阅这些法律意见的非正式文本。见 [www.arso.org/LegalopinionUE200206.pdf](http://www.arso.org/LegalopinionUE200206.pdf) 和 [www.fisheiswhere.eu/a140x1077](http://www.fisheiswhere.eu/a140x1077)；纽约市律师协会：“Report on legal issues involved in the Western Sahara dispute: use of natural resources”（纽约，2011 年），见 [www.nycbar.org/pdf/report/uploads/20072089ReportonLegalIssuesInvolvedintheWesternSaharaDispute.pdf](http://www.nycbar.org/pdf/report/uploads/20072089ReportonLegalIssuesInvolvedintheWesternSaharaDispute.pdf)。

<sup>3</sup> 所述事实大体来自西撒哈拉委员会的若干报告。

6. 该领土北邻摩洛哥，南面和东面与毛里塔尼亚为邻，东面是阿尔及利亚，西面濒临大西洋。

7. 1963年，西撒哈拉被列入《联合国宪章》第七十三条下的非自治领土名单，管理国是西班牙。<sup>4</sup> 大会要求西班牙立即采取步骤，保证西撒哈拉人民行使自决权。这强调了西撒哈拉人民根据联合国大会1960年12月14日通过的第1514(XV)号决议举行全民投票的权利，大会一贯认为，西撒哈拉人民享有自决权。

8. 1975年10月16日，国际法院按联合国大会要求，发布了一项关于西撒哈拉地位的咨询意见。在该咨询意见中，法院驳回了摩洛哥和毛里塔尼亚的主权声索。国际法院发表上述意见之后，西班牙与摩洛哥和毛里塔尼亚签订了一项秘密协议（《马德里协定》），据称该协定准可西班牙撤出西撒哈拉领土并允许摩洛哥和毛里塔尼亚占领该领土。

9. 1975年10月31日，摩洛哥以声索该领土为由入侵西撒哈拉，尽管国际法院关于此问题的咨询意见明确表示，摩洛哥和毛里塔尼亚同西撒哈拉均无任何法律关系。对该咨询意见的回应是，摩洛哥国王哈桑二世于1975年11月下令350 000多名摩洛哥人开始“绿色进军”，进入西撒哈拉，这是置安全理事会关于立即停止已宣布的进军西撒哈拉的正式呼吁于不顾。<sup>5</sup>

10. 由于压力，西班牙于1975年11月14日与摩洛哥和毛里塔尼亚根据《马德里三方协定》谈判达成解决秘密办法，结果是西班牙于1976年2月26日撤出当时的西班牙撒哈拉。

11. 西班牙撤离之前通知了联合国秘书长。波利萨里奥阵线随即在1976年2月27日单方面宣布阿拉伯撒哈拉民主共和国成立，以此填补西班牙单方面撤离造成的法律和行政真空，因为西班牙撤离其殖民地时没有完成联合国托付给它的非殖民化进程。

12. 在管理国西班牙撤离之前，大会要求西班牙立即采取步骤，保证西撒哈拉人民行使自决权。<sup>6</sup>

13. 《马德里协定》订立之后，毛里塔尼亚和摩洛哥军队入侵西撒哈拉。这一入侵导致了摩洛哥和毛里塔尼亚部队与波利萨里奥阵线之间的战争。波利萨里奥阵线是争取西撒哈拉独立的解放运动。毛里塔尼亚在1979年撤出其部队并放弃其主权要求。毛里塔尼亚还决定承认阿拉伯撒哈拉民主共和国为西撒哈拉的合法当局。<sup>7</sup> 摩洛哥与波利萨里奥阵线之间的战争仍继续，直到1988年陷入僵局。

<sup>4</sup> 1965年12月16日大会第2072(XX)号决议。

<sup>5</sup> 安全理事会第379(1975)号决议。

<sup>6</sup> 大会1966年12月20日第2229(XXI)号和1967年12月19日第2354(XXII)号决议。

<sup>7</sup> A/34/427-S/13503，附件一和二。

此后，在同一年，联合国和非洲统一组织说服各方同意停火并达成一项解决计划。根据该解决计划，西撒哈拉领土的主权问题必须通过全民投票解决。

14. 战争于 1991 年停止，安全理事会 1991 年 4 月 29 日第 690(1991)号决议成立了联合国西撒哈拉全民投票特派团。当时计划在 6 个月内进行全民投票，让撒哈拉人民在独立或与摩洛哥合并之间做出选择。到目前为止还没有举行这一全民投票。

## C. 西撒哈拉和阿拉伯撒哈拉民主共和国的地位

### 1. 非洲联盟

15. 阿拉伯撒哈拉民主共和国<sup>8</sup>于 1982 年成为非洲统一组织成员国。应当指出，非洲统一组织会员资格对非洲所有独立的主权国家开放。<sup>9</sup> 1982 年阿拉伯撒哈拉民主共和国被接纳为非洲统一组织成员，这表明一半以上的非洲统一组织成员国承认西撒哈拉为非洲的一个独立主权国家。<sup>10</sup> 还应回顾的是，非洲统一组织的宗旨之一是在非洲消除一切形式的殖民主义。<sup>11</sup> 同样，阿拉伯撒哈拉民主共和国是非洲统一组织的继承组织非洲联盟的创始国之一，并是其成员。

16. 尽管阿拉伯撒哈拉民主共和国是非洲统一组织和非洲联盟的成员，但人们认识到，西撒哈拉人民并未完全得到解放。阿拉伯撒哈拉民主共和国只控制西撒哈拉的一部分。<sup>12</sup> 为此，非洲统一组织和非洲联盟都已作出努力，使撒哈拉人民得以进行自决全民投票。阿拉伯撒哈拉民主共和国被接纳为非洲统一组织成员一年后，非洲统一组织国家元首和政府首脑大会敦促摩洛哥王国和波利萨里奥阵线“进行直接谈判，以期实现停火，从而为西撒哈拉人民举行没有任何行政或军事限制的和平而公正的自决全民投票创造必要条件……”<sup>13</sup> 非洲联盟大会一直定期讨论并重申撒哈拉人民的自决全民投票权利。<sup>14</sup>

17. 应当指出，在 2009 年 8 月在利比亚的黎波里举行的非洲联盟关于审议和解决非洲的冲突的特别会议上通过的“行动计划”中，非洲联盟大会决心支持联合国为克服西撒哈拉僵局所作的努力。非洲联盟大会还回顾联合国安全理事会呼吁

<sup>8</sup> 阿拉伯撒哈拉民主共和国于 1976 年 2 月 27 日由波利萨里奥阵线宣布成立。

<sup>9</sup> 《非洲统一组织宪章》第二十八条第 1 款。

<sup>10</sup> 接纳决定由会员国简单多数作出。见第二十八条第 2 款。

<sup>11</sup> 《非洲统一组织宪章》第二条第 1 款(d)项。

<sup>12</sup> 其余被摩洛哥王国占领。

<sup>13</sup> 决议 AHG/Res.104(XIX)，1983 年 6 月通过。

<sup>14</sup> 见非洲联盟大会关于审议和解决非洲境内冲突的特别会议，2009 年 8 月在的黎波里举行；非洲联盟大会决定 Dec.559(XXIV)，2015 年 1 月通过；非洲联盟执行理事会决定 EX.CL/Dec.758 (XXII)，2013 年 1 月通过。

本着诚意进行无条件直接谈判的相关决议，谈判中将作出规定，让西撒哈拉人民在符合《联合国宪章》各项原则和宗旨的安排之下行使自决。<sup>15</sup>

18. 2013年5月，在庆祝非洲统一组织/非洲联盟成立50周年之际，关于西撒哈拉人民自决全民投票的讨论达到了高潮。非洲联盟执行理事会再次呼吁双方，即摩洛哥王国和波利萨里奥阵线，进行直接谈判，以期达成公正、持久和彼此接受的让西撒哈拉人民自决的政治解决办法。<sup>16</sup> 非洲联盟大会还再次重申安全理事会对各当事方的呼吁。<sup>17</sup>

19. 2015年3月27日在埃塞俄比亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟和平与安全理事会第496次会议回顾到，西撒哈拉仍是一个完成非殖民化进程问题，并敦促联合国安全理事会作出所有必要决定，以确保在寻找解决西撒哈拉冲突的办法方面取得进展，并呼吁加强和协调国际行动，以按照非洲统一组织/非洲联盟的有关决定和联合国的有关决议，尽早举行西撒哈拉自决全民投票。<sup>18</sup>

20. 由此可见，非洲联盟一直不断地呼吁根据公认的国际法原则让撒哈拉人民举行自决全民投票。

21. 应当指出，非洲联盟认为，西撒哈拉是在摩洛哥的殖民占领之下。<sup>19</sup> 这种占领违背非洲统一组织和非洲联盟的创始目标和原则精神。

## 2. 联合国

22. 阿拉伯撒哈拉民主共和国不是联合国会员国。

23. 早在1963年，西撒哈拉领土<sup>20</sup>被列入大会1960年12月14日第1514(XV)号决议所确认的非自治领土，该决议载有《给予殖民地国家和人民独立宣言》。应当回顾，在第1514号决议中，大会宣布，所有民族均有自决权，并且凭此权利，他们应自由决定其政治地位，自由从事其经济、社会及文化发展。<sup>21</sup> 在这

<sup>15</sup> 委员会主席关于西撒哈拉局势的第一份进展情况报告,EX.CL/788(XXIII)-Rev.1。

<sup>16</sup> 关于委员会主席关于西撒哈拉局势发展情况的第一次报告的决定，EX.CL/Dec.773(XXIII)，第3段。非洲联盟大会决定(Assembly/AU/Dec.559(XXIV))重申了同样的呼吁。

<sup>17</sup> 非洲联盟决定 Assembly/AU/Dec.559(XXIV)。

<sup>18</sup> 和平与安全理事会2015年3月27日第496次会议通过的公报(PSC/PR/COMM/1. (CDXCVI)第7段第1和2款。

<sup>19</sup> 纪念非洲统一组织/非洲联盟成立五十周年庄严宣言(Assembly/AU Decl.3.(XXI)，由2013年5月26日和27日在埃塞俄比亚的斯亚贝巴举行的第二十一届非洲联盟首脑会议通过。

<sup>20</sup> 当时称西班牙撒哈拉。

<sup>21</sup> 联合国大会第1514(XV)号决议第2段。

方面，西撒哈拉人民举行自决全民投票的权利已得到大会和安全理事会以及国际法院的重申。<sup>22</sup>

24. 《联合国宪章》关于非自治领土的第十一章。《宪章》第七十三条规定，负责或已承担责任管理非自治领土的联合国会员国，须承认以领土居民之福利为至上的原则，并接受在本宪章所建立之国际和平及安全制度下，以最充分地增进领土居民福利之义务为神圣之信托。此外，第七十三条(辰)款要求管理国向联合国秘书长递送非自治领土之经济、社会及教育情形之统计及具有专门性质之情报。

25. 然而，从联合国角度看，西撒哈拉没有任何管理国，因为西班牙已在 1976 年 2 月 26 日撤出该领土。<sup>23</sup>

26. 在执行《宪章》第七十三条时，联合国大会制定的一些原则必须得到遵守，即：

(a) 各国都应遵守大会关于外国经济和财政利益活动的决议，并避免进行有助于领土的殖民地局面永久化的投资(着重部分由作者标明)。因此，<sup>24</sup> 各国必须避免任何会对非自治领土人民的利益造成不利影响的经济活动。<sup>25</sup> 同样，各国不应鼓励可能会妨碍领土解放的投资；<sup>26</sup>

(b) 根据《联合国宪章》，殖民地领土或其他非自治领土与其管理国的领土是分开且不同的，这种分开且不同的地位一直继续到完全实行自决；<sup>27</sup>

(c) 对自然资源的主权是自决权利的一个基本组成部分；<sup>28</sup>

<sup>22</sup> 见大会第 2983(XXVII)号决议和第 61/123 号决议；安全理事会第 1979(2011)号决议；另见国际法院关于西撒哈拉的咨询意见。

<sup>23</sup> 见 <http://www.un.org/en/decolonization/nonselgvtterritories.shtml>(查阅时间 2015 年 4 月 20 日 10:00 时)。其中指出，西班牙在 1976 年 2 月 26 日通知秘书长，自该日起终止它在撒哈拉领土上的存在，并认为有必要正式宣布，鉴于西班牙已停止参与为该领土设立的临时行政体制，因此认为自己从此免去与管理该领土有关的任何国际责任。1990 年，大会重申，西撒哈拉问题是一个非殖民化问题，有待西撒哈拉人民予以了结。

<sup>24</sup> 大会第 2983(XXVII)号决议。

<sup>25</sup> 大会第 61/123 号决议。

<sup>26</sup> 大会在第 3281(XXIX)号决议中发布的《各国经济权利和义务宪章》第 16 条第 2 款。

<sup>27</sup> 大会第 2625(XXV)号决议，关于人民平等权利和自决原则的章节。

<sup>28</sup> 大会第 1314(XIII)号决议、第 1803(XVII)号决议序言部分第 2 段、第 48/46 号决议和第 49/40 号决议。

(d) 自然资源是非自治领土人民继承的遗产，违反联合国有关决议，开采和掠夺非自治领土的海洋资源和其他自然资源是对非自治领土的完整和繁荣的一种威胁。<sup>29</sup>

27. 此外，第三次联合国海洋法会议决议三参照《联合国宪章》的、特别是其第七十三条的规定，宣布：

就人民尚未取得完全独立的领土或自治地位得到联合国承认的其他领土或在殖民统治下的领土而言，《公约》中关于权利和利益的规定都应得到执行，以造福于上述领土的人民，促进其福祉和发展(着重部分由作者标明)。<sup>30</sup>

#### D. 摩洛哥和西撒哈拉的地位

28. 尽管摩洛哥占据着西撒哈拉的大片领土，但其从未获得《联合国宪章》第七十三条所规定的该领土管理国的地位。根据联合国非自治领土名单，在西班牙于1976年2月26日撤出并放弃责任之后，西撒哈拉不曾有过任何其他管理国。<sup>31</sup> 摩洛哥从未遵照或有意图遵照第七十三条的要求，特别是关于递送统计数据和其他情报的要求。

29. 关于摩洛哥对西撒哈拉领土的主权声索，应当指出，1975年10月16日，国际法院曾发表咨询意见，否定了摩洛哥和毛里塔尼亚的声索并确认撒哈拉人根据国际法享有自决权。联合国大会请国际法院提供咨询意见涉及的问题之一是西撒哈拉与摩洛哥和毛里塔尼亚之间的法律联系。<sup>32</sup> 国际法院认定，摩洛哥和毛里塔尼亚从未在西撒哈拉展开任何有效和单独的活动。<sup>33</sup> 这两个国家因此未能建立与西撒哈拉领土的任何领土主权关系。国际法院的结论是，法院没有发现“可能影响到在西撒哈拉非殖民化进程中适用第1514(XV)号决议，特别是适用领土人民通过自由和真实地表达意愿实现自决的原则的法律关系”。<sup>34</sup> 因此，联合国安全理事会在摩洛哥于1975年10月31日占领西撒哈拉时促请其撤出该领土。<sup>35</sup>

<sup>29</sup> 大会第61/123号决议第7段、第48/46号决议和第49/40号决议。

<sup>30</sup> 见 [www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/final\\_act\\_eng.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/final_act_eng.pdf)。

<sup>31</sup> 见 [www.un.org/en/decolonization/nonselgovterritories.shtml](http://www.un.org/en/decolonization/nonselgovterritories.shtml)。

<sup>32</sup> 大会第3292(XXIX)号决议。

<sup>33</sup> 国际法院关于西撒哈拉的咨询意见，《1975年国际法院案例汇编》，第49页和68页。

<sup>34</sup> 同上，第60页。

<sup>35</sup> 安全理事会第379(1975)号决议。

30. 应当指出，正如联合国法律顾问在给安全理事会的意见中所述，“《马德里协定》没有移交对该领土的主权，也没有授予任何签字国以管理国的地位，这样的地位不是西班牙单方面能够移交的”。<sup>36</sup>

31. 安全理事会在 2015 年 4 月 28 日第 2218(2015)号决议中，促请双方“继续在秘书长主持下本着诚意无条件地进行谈判[……]，以期达成公正、持久和彼此可以接受的政治解决办法，规定西撒哈拉人民在符合《联合国宪章》原则和宗旨的安排下实行自决”。<sup>37</sup>

32. 应当指出的是，西撒哈拉问题是由大会负责非殖民化相关问题的第四委员会来处理的。

## E. 勘探或开采西撒哈拉自然资源问题的相关文书

### 1. 国际和区域文书

33. 若干国际和区域文书确认了人民自决的权利以及人民对其自然资源的永久主权，包括下面所述各项权利。

34. 《陆战法规和惯例公约》及其附件(1907 年《海牙第四公约》)：根据该公约及其他国际人道主义法规则，占领国不得改变被占领土的法律、体制或政治地位。这是因为占领只是暂时的情况，占领国不应在被占领土实行永久改变。不过，占领国可以采取恢复和确保被占领土的公共秩序和安全。<sup>38</sup> 该公约第 47 条还正式禁止掠夺。

35. 应当指出，联合国大会在 1979 年和 1980 年将摩洛哥定性为西撒哈拉的占领国。然而，摩洛哥否定该法律的适用性，认为西撒哈拉处于摩洛哥的主权之下，尽管这一声索已被国际法院驳回。

36. 1949 年《日内瓦第四公约》：《公约》第 33 条禁止掠夺自然资源。

37. 1966 年《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》(1976 年生效)：这两个公约的第一条均规定，所有人民都有自决权利，可以自由决定其政治地位，并自由谋求其经济、社会和文化发展。此外，该条规定，所有人民还有权自由处置他们的天然财富。<sup>39</sup> 因此，公约各缔约国，包括那些负责管理非自治领土和托管领土的国家，应在符合《联合国宪章》规定的条件下，促进自决权的实现，并尊重这种权利。<sup>40</sup>

<sup>36</sup> S/2002/161，第 6 段。

<sup>37</sup> 安理会第 2218(2015)号决议。

<sup>38</sup> 见 1907 年《海牙公约》第 43 条。

<sup>39</sup> 大会第 2200 (XXI)号决议所载《经济、社会及文化权利国际公约》，第一条第二款。

<sup>40</sup> 同上，第一条第三款。

38. 1974 年联合国《各国经济权利和义务宪章》：第 16 条第 2 款规定，“任何国家都无权促进或鼓励可能妨碍被武力占领的领土获得解放的投资”。

39. 1981 年《非洲人权和人民权利宪章》：《非洲人权和人民权利宪章》第 20 条规定：

所有人民都应有生存权。他们应有不容置疑、不可剥夺的自决权。他们可自由决定其政治地位，并根据他们自由选择的政策谋求其经济和社会发展。

40. 第 21 条规定，所有人民可自由处置其财富和自然资源，在发生掠夺的情况下，被剥夺财产的人民应有权合法收回其财产并获得适足赔偿。

41. 1982 年《联合国海洋法公约》：虽然西撒哈拉没有加入《联合国海洋法公约》，但联合国海洋法会议第三号决议宣布，“在其人民尚未实现完全独立或联合国确认的其他自治地位的领土，或处于殖民统治之下的领土，《公约》涉及权利和义务的规定应得到实施，以造福于该领土的人民……”。

## 2. 国际法院的判例法

42. 在刚果境内的武装活动(刚果民主共和国诉乌干达)一案中，国际法院处理了自然资源开采问题，援引了关于禁止掠夺的 1907 年《海牙公约》第 43 条和第 47 条以及 1949 年《日内瓦第四公约》第 33 条。国际法院还指出，刚果民主共和国和乌干达都是《非洲人权和人民权利宪章》缔约国。法院随后援引了《非洲宪章》第 21 条第 2 款，其中规定“在发生掠夺的情况下，被剥夺财产的人民应有权合法收回其财产并获得适足赔偿”。国际法院的结论是，占领国对被占领土内的抢劫、掠夺和开采自然资源行为负有国际责任。

43. 在另外两个案件中也有观点认为对自然资源的永久主权原则受到侵犯，但国际法院未就案情作出任何判决。<sup>41</sup>

## F. 联合国主管法律事务副秘书长兼法律顾问

### 2002 年 2 月 12 日的法律意见

44. 如本意见第 3 段所述，联合国主管法律事务副秘书长兼法律顾问应联合国安全理事会请求发表了法律意见。该请求是在 2001 年 11 月 13 日提出的，要求他讨论的问题是“在国际法、包括在联合国安全理事会和大会各项有关决议框架内以及在关于西撒哈拉的各项协定框架内看摩洛哥当局据称招募外国公司和与之签订合同以勘探西撒哈拉矿物资源之行动的合法性”。<sup>42</sup>

<sup>41</sup> 在 1995 年 6 月 30 日关于东帝汶(葡萄牙诉澳大利亚)案中，国际法院的结论是法院没有管辖权，而在 1992 年 6 月 26 日关于瑙鲁磷酸盐土地(瑙鲁诉澳大利亚)案中，双方在关于初步反对意见的判决之后达成了和解。

<sup>42</sup> S/2002/161，第 1 段。

45. 联合国法律顾问在审查《联合国宪章》第七十三条、联合国大会的决议以及各国惯例之后指出，“作为领土主权或自决权原则的必然结果，对自然资源的永久主权这一核心原则的法律性质无疑是习惯国际法的一部分，但其确切的法律范围和含义仍有待商榷”。<sup>43</sup>

46. 联合国法律顾问随后通过类比分析了矿产资源开采问题，并得出结论认为，在非自治领土开采矿产资源的行为本身不是非法的，但如果进行开采时完全无视该领土人民的需要和利益则是非法的。<sup>44</sup> 令人遗憾的是，按照这种办法，联合国法律顾问没有考虑根据《联合国宪章》的规定摩洛哥是否应被视为西撒哈拉的占领国或管理国的问题。联合国法律顾问也没有考虑任何与西撒哈拉的地位或摩洛哥对其占领有关的联合国安全理事会和大会决议。

47. 联合国法律顾问采用在非自治领土进行的矿产资源活动的类比，得出结论认为：

……石油勘察和评估合同并不一定导致开采或实际移除矿产资源，而且截至目前尚未产生利益。因此，结论是，虽然构成安全理事会所提请求的主题的具体合同本身不属于非法，但如进行进一步勘探和开发活动，无视西撒哈拉人民的利益和愿望，则这些活动将违反适用于在非自治领土进行的涉及矿产资源的活动的国际法原则(着重部分由作者标明)。

48. 联合国前法律顾问在他此后就这一事项的陈述中承认，摩洛哥不具有西撒哈拉管理国的地位。他还指出，涉及西撒哈拉地位的问题很敏感。<sup>45</sup> 他还抨击摩洛哥对西撒哈拉的主权声索，称其不符合联合国安全理事会决议及 1975 年国际法院咨询意见。<sup>46</sup>

## G. 法律分析

49. 要探讨的第一个问题是：摩洛哥是否可以在西撒哈拉领土勘探和开采可再生和不可再生自然资源。

50. 要完全回答这一问题，必须首先分析摩洛哥在西撒哈拉的地位。按照《联合国宪章》第七十三条，西撒哈拉是一个非自治领土。作为非自治领土，西撒哈拉保持其独立和独特的地位，直至其人民通过全民投票充分行使自决权利。应当回

<sup>43</sup> 同上，第 14 段。

<sup>44</sup> 同上，第 21 段。

<sup>45</sup> 见汉斯·科雷尔：The legality of exploring and exploiting natural resources in Western Sahara”，in Conference on Multilateralism and International Law with Western Sahara as a Case Study (Pretoria, VerLoren van Themaat Centre, 2008)。见 [www.unisa.ac.za/contents/faculties/law/docs/14corell.pdf](http://www.unisa.ac.za/contents/faculties/law/docs/14corell.pdf)。

<sup>46</sup> 见 Hans Corell, “The responsibility of the UN Security Council in the case of Western Sahara”，International Judicial Monitor (Winter 2015), [www.judicialmonitor.org/current/specialcommentary.html](http://www.judicialmonitor.org/current/specialcommentary.html)。

顾，摩洛哥从未获得《联合国宪章》第七十三条中所述在西撒哈拉领土的管理国地位。

51. 此外，国际法院在 1975 年关于西撒哈拉的咨询意见中，受理摩洛哥和毛里塔尼亚对西撒哈拉的任何主权声索。

52. 应当回顾，正如《非洲统一组织宪章》第二条第 1 款(d)项所述，非洲统一组织的目标之一是使非洲大陆摆脱殖民主义的残余。

53. 联合国、非洲联盟和联合国所有会员国从未承认摩洛哥对西撒哈拉的主权声索，也没有认可摩洛哥对西撒哈拉的占领。

54. 关于政治解决西撒哈拉问题，联合国和非洲统一组织/非洲联盟已确认西撒哈拉人民拥有不容置疑和不可剥夺的自决全民投票权利。因此，联合国和非洲联盟均已呼吁双方达成为西撒哈拉人民提供自决的解决办法。

55. 此外，联合国、非洲联盟和国际法院已承认西撒哈拉人民对其自然资源的永久主权。西撒哈拉的自然资源由西撒哈拉人民所有。西撒哈拉的自然资源是西撒哈拉人民所继承遗产的一部分。

56. 自决权及人民对其自然资源的权利和主权是《1969 年维也纳条约法公约》第 53 条<sup>47</sup> 所界定的强制性规范(强制法)和国际法规定的普遍适用的权利，国家不能减损这些规范。

57. 因此，根据《联合国宪章》和国际法，摩洛哥没有占领或统治西撒哈拉领土的合法权利。应当回顾，在国际法院的咨询意见之后不久，联合国安全理事会就呼吁摩洛哥撤出其占领的西撒哈拉领土。在这方面，摩洛哥没有权利勘探和开采西撒哈拉被占领土的任何可再生和不可再生自然资源，或就这些资源与第三方订立协定。

58. 此外，摩洛哥在西撒哈拉的任何勘探和开采自然资源活动均严重破坏已经进行了四十多年的和平解决的努力和谈判。勘探和开采也破坏了联合国和非洲联盟的相关原则和决议/决定，特别是西撒哈拉人民通过全民投票实现自决的权利和对其自然资源的权利。

59. 依据《联合国宪章》和联合国其他有关决议，联合国会员国有义务避免通过投资或开采非自治领土的自然资源帮助造成殖民状况长期持续或合法化。

60. 鉴于上述情况，摩洛哥、任何其他国家、国家集团或所雇佣的外国公司在西撒哈拉的任何勘探和开采自然资源活动均为非法，因为这违反了国际法和联合国以及

<sup>47</sup> “……一般国际法强制性规范系指国家之国际社会全体接受并公认为不许损抑且仅有以后具有同等性质之一般国际法规律始得更改之规律的法律准则”，)《联合国条约汇编》，第 1155 卷，第 18232 号，第 53 条。

非洲联盟的决议。开采自然资源也是对西撒哈拉人民民族特性的完整及其繁荣的威胁。在这方面，外国公司和任何其他国家或国家集团与摩洛哥签订开采西撒哈拉自然资源的协定/合同，都是助长一种非法状况，这些协定/合同是无效的。<sup>48</sup>

61. 联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会应履行自己的职责并对摩洛哥施加压力，以确保在各方通过自决全民投票实现公正持久的解决办法之前，停止非法勘探和开采西撒哈拉自然资源。

62. 第二个问题是应在何种情况下勘探或开采西撒哈拉的自然资源。只有在这一点上，我们同意联合国前法律顾问提交给联合国安全理事会的观点。西撒哈拉是一个非自治领土，因此开展的所有活动必须严格遵守联合国安全理事会和大会各项决议所阐述的《联合国宪章》第七十三条的规定。如果所涉国家不是领土管理国，摩洛哥就是这种情况，则应格外谨慎行事。

63. 应该回顾，前联合国法律顾问已得出如下结论：

……如果无视西撒哈拉人民的利益及愿望，进一步进行勘探和开发活动，这些活动就违反了适用于非自治领土矿物资源活动的国际法原则。

64. 我们重申，只有非自治领土西撒哈拉的居民，才对其自然资源拥有永久主权。勘探和开采西撒哈拉自然资源的经济活动要合法，就必须惠及西撒哈拉人民并尊重他们的意愿，在有关在其领土上勘探或开采自然资源的任何安排或协定中，不仅应与西撒哈拉人民及其合法代表(波利萨里奥阵线)<sup>49</sup> 和阿拉伯撒哈拉民主共和国政府进行协商，而且必须让其直接参与。

65. 在这方面，如果摩洛哥已签订勘探和开采西撒哈拉自然资源的协定，联合国安全理事会应确保摩洛哥认真严格地对所有此类活动进行记账，并通过由联合国和非洲联盟监督的一个透明独立机制将产生的所有惠益转交西撒哈拉人民。联合国和非洲联盟可能需要任命一个联合独立小组，以核对摩洛哥的账目。

## H. 结论和建议

66. 从上述分析可以看出，联合国和非洲联盟显然必须履行自己的职责并向摩洛哥施加压力，迫使其遵守联合国关于自决权和开采自然资源的原则和有关国际法。四十多年来西撒哈拉问题一直未有定局，这种情况不能再继续下去。

67. 根据《联合国宪章》第七十三条，摩洛哥不是西撒哈拉领土管理国。摩洛哥也没有对西撒哈拉的主权。西撒哈拉问题仍然是一个悬而未决的非殖民化问题，

<sup>48</sup> 见安全理事会第 276(1970)号决议，其中安理会宣布南非当局在纳米比亚的继续存在属于非法，因此南非政府采取的所有行为都是非法和无效的。

<sup>49</sup> 大会第 34/37(1979)号决议。

应根据内载《给予殖民地国家和人民独立宣言》的大会 1960 年 12 月 14 日第 1514(XV)号决议加以解决。

68. 摩洛哥没有权利勘探和开采西撒哈拉被占领土的任何可再生和不可再生自然资源，或就这些资源与第三方订立协定/合同。

69. 因此，非洲联盟必须通过非洲联盟委员会和其他有关机构，呼吁联合国安全理事会确保勘探和开采西撒哈拉自然资源依据下列框架进行：

(a) 摩洛哥不应与任何其他国家、国家集团或外国公司签订勘探或开采西撒哈拉可再生和不可再生自然资源的协定。在这方面，摩洛哥签订的协议应只限于国际公认在其主权下的领土内(其中不包括西撒哈拉)；

(b) 任何勘探或开采西撒哈拉自然资源的活动必须是为了西撒哈拉人民的利益并根据他们的愿望进行；

(c) 因此，不仅必须与西撒哈拉人民及其合法代表<sup>50</sup> 进行协商，而且他们必须同意并有效参与达成任何涉及开采西撒哈拉领土自然资源的协议；

(d) 应追究摩洛哥和任何其他实体签订勘探和开采西撒哈拉领土可再生和不可再生自然资源的协定/合同的责任，并按照国际法确保产生的所有利益属于西撒哈拉人民。在这方面，联合国和非洲联盟可能需要任命一个联合独立小组，以核实摩洛哥的账户。

70. 因此，安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会还必须向联合国所有会员国和非洲联盟所有成员国通报，任何无视西撒哈拉人民的利益和希望、未经与其合法代表协商的关于勘探和(或)开采西撒哈拉可再生和不可再生自然资源的协议/合同，均违反了关于非自治领土自决和开采自然资源的国际法原则，这类协议/合同无效，因此是非法的。

71. 由于阿拉伯撒哈拉民主共和国是非洲联盟成员国，非洲联盟所有成员国必须铭记非洲联盟的原则和目标，特别是关于必须捍卫阿拉伯撒哈拉民主共和国主权和领土独立的原则。非洲联盟委员会和其他有关非洲联盟机构和办事处必须将非洲联盟对非法勘探和开采西撒哈拉自然资源的关切转达给其他国际、区域组织和合作伙伴。因此，这个问题应该列入与参与非法勘探和开采西撒哈拉可再生和不可再生自然资源的合作伙伴的讨论议程。

72. 根据国际法、《联合国宪章》和联合国其他有关决议，联合国会员国及其公司均有义务避免通过投资或勘探和(或)开采非自治领土的可再生和不可再生自然资源和其他经济活动，帮助造成殖民状况长期持续或合法化，因此应根据大会

<sup>50</sup> 波利萨里奥阵线。见大会第 34/37(1979)号决议。

1970年12月14日第2711(XXV)号决议避免与作为占领国的摩洛哥签订协定/合同。

73. 联合国、非洲联盟和国际法院已经确认撒哈拉人民拥有不可剥夺的自决权和对其自然资源的永久主权。后者属于西撒哈拉人民，构成其所继承遗产的一部分。联合国会员国应作出必要的政治和法律安排，告知其公司西撒哈拉的法律地位，以及在这一领土勘探和(或)开采可再生和不可再生自然资源和其他经济活动的非法性。

74. 摩洛哥、任何其他国家、国家集团或外国公司的任何勘探和开采西撒哈拉可再生和不可再生自然资源的活动，均违反《联合国宪章》和习惯国际法，因此是非法的，因为这违反了国际法。

75. 在现状(占领)下勘探和开采可再生和不可再生自然资源，也是对西撒哈拉人民民族特性的完整及其繁荣的威胁、对北非和平与稳定的威胁。这是依据1972年12月14日大会第2983(XXVII)号决议。

76. 正如联合国在东帝汶和纳米比亚所做的一样，联合国应承担起其政治和法律责任，保护撒哈拉人民的可再生和不可再生自然资源，直至该领土人民表达自己的意愿并通过自由和公正的全民投票选择自己的命运。

77. 所有国家或外国公司均不得进口撒哈拉的产品或投资于西撒哈拉被占领地区，因为这些活动违反了国际法。

78. 摩洛哥的任何勘探和开采自然资源活动均是非法的，因为它违反了国际法和有关西撒哈拉人民自决权和对其自然资源的永久主权的联合国和非洲联盟决议。此外，勘探和开采严重破坏了公正与和平地解决西撒哈拉问题的努力和谈判。

79. 非洲联盟委员会应按照非洲联盟和平与安全理事会第496次会议于2015年3月27日通过的公报，制定一项全面抵制战略，所针对的目标为摩洛哥、任何参与非法勘探和开采西撒哈拉可再生和不可再生自然资源的其他国家、国家集团或外国公司。