



## 2002年1月29日主管法律事务副秘书长、法律顾问给 安全理事会主席的信

1. 安全理事会主席在2001年11月13日给我的信中，就“摩洛哥当局据称向外国公司提供并与其签署西撒哈拉矿物资源勘探合同的行动在国际法、包括联合国安全理事会和大会各项有关决议以及关于西撒哈拉的各项协定下的合法性”，代表理事会成员请我提出意见。

2. 根据我的请求，摩洛哥政府提供了关于2001年10月就西撒哈拉近岸海域石油勘探和评估活动达成的两项合同的资料。这些合同由摩洛哥“国家石油研究开发署”分别同美国石油公司 Kerr Mc-Gee du Maroc 有限公司和法国石油公司 TotalFinaElf E&P Maroc 签署。两项合同首期12个月，其中均载有放弃合同权利或续约的标准选择权，包括今后签署有关海域或部分海域石油合同的选择权。

3. 处理摩洛哥缔结的西撒哈拉近岸海域合同的合法性问题，需要分析西撒哈拉领土的地位和摩洛哥对于该领土的地位。此外，还需分析关于非自治领土内矿物资源活动的国际法原则，下文就此将有论述。

4. 确定这些问题的适用法律载于《联合国宪章》、大会关于非殖民化和特别是关于非自治领土内经济活动的各项决议、以及关于西撒哈拉地位的各项协定。对适用法律的分析还必须反映随着国际法的不断编纂和发展所出现的变化和发展、以及国际法院的判例和各国在非自治领土内自然资源活动方面的做法。

### A. 摩洛哥管理下的西撒哈拉的地位

5. 西属撒哈拉自1884年以来一直是西班牙的被保护国。根据《宪章》第十一章，它于1963年列入非自治领土名单（A/5514，附件三）。根据《联合国宪章》第七十三（辰）条，从1962年开始，西班牙作为管理国递送关于该领土的技术和统计资料，由给予殖民地国家和人民独立宣言执行情况特别委员会（“特别委员会”）进行审查。在一系列关于西属/西撒哈拉问题的大会决议中，《给予殖民地国家和人民独立宣言》（大会第1514（XV）号决议）对该领土的适用性均得到重申。

6. 1975年11月14日，西班牙、摩洛哥和毛里塔尼亚在马德里缔结了《关于西撒哈拉的原则宣言》（马德里协定）。根据该宣言，西班牙作为该领土管理国的权力和责任移交给临时三方行政机构。《马德里协定》没有移交对该领土的主权，也没有授予任何签署国以管理国的地位。这种地位是西班牙不能单方面移交的。对该领土的管理权力于1975年移交给摩洛哥和毛里塔尼亚，但这没有改变西撒哈拉作为非自治领土的国际地位。

7. 1976年2月26日，西班牙通知秘书长，自该日起，西班牙终止其在西撒哈拉的存在，并放弃对该领土的责任，因而实际上将该领土置于摩洛哥和毛里塔尼亚在其各自控制区内的管理之下。1979年，毛里塔尼亚撤出该领土。1979年8月19日，缔结了毛里塔尼亚——萨赫拉乌伊协定（S/13504，附件一），其后，摩洛哥一直单独管理西撒哈拉领土。然而，在联合国非自治领土名单中，摩洛哥未列为该领土管理国，因此，也没有按照《联合国宪章》第七十三（辰）条递送关于该领土的资料。

8. 虽有上述情况，并鉴于西撒哈拉作为非自治领土的地位，为进行本分析的目的，关于这种领土内矿物资源活动的事项宜考虑到管理国权力和责任的适用原则。

## **B. 适用于非自治领土矿物资源活动的法律**

9. 《联合国宪章》第七十三条规定了适用于非自治领土的基本原则。联合国各会员国，于其所负有管理责任的领土，承认以领土居民之福利为至上之原则，以充分增进领土居民福利之义务为神圣之信托。按照《宪章》第七十三（辰）条，它们应按时将其负责管理领土内之经济、社会及教育情形之统计及具有专门性质之情报，递送秘书长。

10. 在联合国，尤其是特别委员会和大会的实践中，进一步发展了适用于非自治领土的法律体制。大会在题为“《给予殖民地国家和人民独立宣言》的执行情况”的议程项目下通过的决议，吁请管理国确保在其管理下的非自治领土内一切经济活动不会对人民的利益造成不利影响，反而会帮助他们行使自决权利。大会还不断敦促管理国保障和保证这些领土的人民对其自然资源享有不可剥夺权利，并建立和维持对这些资源的未来开发的控制（1980年12月11日第35/118号决议、1997年12月10日第52/78号决议、1999年12月6日第54/91号决议、2000年12月8日第55/147号决议和2001年12月10日第56/74号决议）。

11. 在题为“外国经济利益集团和其他利益集团的活动妨碍在殖民统治领土内执行《给予殖民地国家和人民独立宣言》”的议程项目下通过的各项决议中，大会重申“外国经济利益集团违反联合国有关决议开采和掠夺殖民地领土和非自治领土的海洋资源及其他自然资源，对这些领土的完整和繁荣构成威胁”，同时“任何管理国如果剥夺非自治领土殖民地人民行使对其自然资源的合法权利……就

是违反其根据《联合国宪章》所承担的庄严义务”（1992年12月10日第48/46号决议和1994年12月9日第49/40号决议）。

12. 大会1995年12月6日第50/33号决议是这一理念的重要发展，其中，对损害这些领土人民的利益和促进其利益的经济活动做了区分。在该决议第2段中，大会肯定“与非自治领土人民合作并根据其意愿进行的外国经济投资的价值，即可为领土的社会经济发展作出有效的贡献”。大会在其后的决议中也确认了这一立场（1997年12月10日第52/72号决议、1998年12月3日第53/61号决议、1999年12月6日第54/84号决议、2000年12月8日第55/138号决议和2001年12月10日第56/66号决议）。

13. 大会作为非殖民化问题和安全理事会作为和平与安全事项，都曾处理过西撒哈拉问题。安理会最初是在1975年着手处理这一问题的，在其1975年10月22日第377（1975）和1975年11月2日第379（1975）号决议中，它请秘书长与当事各方进行磋商。1988年以来，尤其是在摩洛哥和波利萨里奥人民解放阵线原则上同意秘书长和非洲统一组织主席的解决办法后，安理会始终在关注旨在和平解决西撒哈拉问题的政治进程。然而，为本文分析之目的，安全理事会关于该政治进程的决议与适用于非自治领土上矿物资源活动的法律制度无关，因此，在这封信中不做详细论述。

14. 大会1962年12月14日第1803（XVII）号决议确定了“对自然资源的永久主权”原则，即各国和各国人民有权使用和处置在其领土上的自然资源，促进国家的发展和福利。1966年的《经济、社会和文化权利国际盟约》和《公民及政治权利国际盟约》，以及随后的大会有关决议，尤其是1974年5月1日题为《建立新的国际经济秩序宣言》的第3201（S-VI）号决议和1974年12月12日载有《各国经济权利和义务宪章》的第3281（XXIX）号决议都重申了这一原则。“对自然资源的永久主权”这一核心原则的法律性，作为领土主权或自决权原则的必然结果，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然是有争议的。在目前的情况下，问题在于“永久主权”原则是否禁止管理国（参见上文第8段）在非自治领土上从事与自然资源有关的任何活动，或仅仅禁止无视该领土人民的需要、利益和福祉的那些活动。

### C. 国际法院判例法

15. 在东帝汶案（葡萄牙诉澳大利亚）和关于瑙鲁境内若干磷酸盐地案（瑙鲁诉澳大利亚）中，国际法院均要审理管理国在非自治领土开发自然资源的问题。但在两宗案件中，对在非自治领土进行自然资源开发活动的合法性问题却未予最后裁定。

16. 就东帝汶案来说，葡萄牙的论点是，澳大利亚就一项关于勘探和开发帝汶沟地区大陆架的协定与印度尼西亚进行谈判，就是不尊重东帝汶人民对其自然财富和资源拥有永久主权的权利，也不尊重葡萄牙作为东帝汶管理国的权力和权利。由于印度尼西亚没有参与诉讼，国际法院的结论是它没有管辖权。

17. 在瑙鲁磷酸盐案件中，瑙鲁要求使在独立前在澳大利亚、新西兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国托管期间被开采尽的若干磷酸盐地复原。瑙鲁的论点是，当一种主要资源在极不公平的条件下被耗尽，而其提取涉及土地的实际减缩，在这些情况下，对自然资源拥有永久主权的原則即被违反。就初步反对意见作出判决之后，当事双方达成解决，不再需要就案情实质作出判决。

#### D. 国家实践

18. 就最近的国家实践来说，基于显然的理由，在非自治领土开发资源的情况鲜见。1975年，联合国西属撒哈拉视察团报告说，在视察那时，有四家公司拥有在西属撒哈拉沿海外勘探特许权。视察团与西班牙官员讨论开发布克拉区域内磷酸盐矿床问题时获悉，预期产生的收入将惠及该领土，西班牙确认撒哈拉人民对该领土自然资源的主权，而且除了其投资的报酬外，西班牙不会要求享受从收益所得的好处（A/10023/Rev. 1，第 52 页）。

19. 根据 1974 年联合国纳米比亚理事会颁布的保护纳米比亚自然资源第 1 号法令，南非和若干西方多国公司开发纳米比亚境内的铀和其他自然资源的活动被视为非法，并遭受大会谴责（1981 年 11 月 24 日第 36/51 号和 1984 年 12 月 5 日第 39/42 号决议）。但是，必须参照安全理事会 1970 年 1 月 20 日第 276（1970）号决议来考虑纳米比亚的情况。安理会在该决议中声明，南非在纳米比亚的继续存在是非法的，因此南非政府所采取的一切行动均属非法无效。

20. 在联合国东帝汶过渡行政当局（东帝汶过渡当局）管理下的东帝汶的情况是独特的，因为虽然东帝汶过渡当局在《联合国宪章》第七十三条的意义范围内不是管理国，但在技术上东帝汶依然被列为非自治领土。到 1999 年 10 月东帝汶过渡当局成立那时，《帝汶沟条约》是完全生效的，印度尼西亚和澳大利亚分别在合作区内授予特许权。为了确保根据《帝汶沟条约》所作的实际安排的连续性，东帝汶过渡当局以东帝汶的名义于 2000 年 2 月 10 日与澳大利亚缔结了换文，使条约的规定继续生效。两年后，在期待着独立的下，东帝汶过渡当局以东帝汶的名义就一项“帝汶海安排”草案与澳大利亚进行谈判，在东帝汶实现独立时，该项安排将取代《帝汶沟条约》。东帝汶过渡当局在缔结关于勘探和开发东帝汶大陆架石油和天然气藏量的协定时，曾两度与东帝汶人民的代表进行充分协商，东帝汶人民的代表积极参加了谈判。

#### E. 结论

21. 安全理事会向我提出的问题是“摩洛哥当局据称向外国公司提出开发西撒哈拉矿物资源的合同并就此与外国公司签署合同的行动……的合法性”。这个问题已用类推方法加以分析，作为对以下较普通的问题加以分析的一部分：管理国在非自治领土内进行涉及矿物资源的活动本身是否属于非法，或只有在无视该领土

人民的需要和利益的情况下进行这类活动才属于非法。对《联合国宪章》、大会决议、国际法院判例法和国家实践进行分析的结果支持后一种结论。

22. 非自治领土人民的利益至上、其福祉和发展是各该管理国的“神圣托管责任”的原则是《联合国宪章》所确立的，并经大会关于非殖民化和在非自治领土内进行经济活动的各项决议加以进一步阐述。大会确认非自治领土人民对其领土内自然资源拥有不可剥夺的权利，一贯谴责开发和掠夺自然资源的行为以及损害这些领土人民的利益并剥夺他们对其自然资源的正当权利的任何经济活动。但是，大会确认依照这些领土人民的愿望而进行的经济活动的价值，以及这些活动对促进此类领土的发展所作的贡献。

23. 在东帝汶案和瑙鲁案中，国际法院没有就在非自治领土进行经济活动的合法性问题作出宣判。但应予以指出的是，在这两宗案件中均未声称在这些领土进行矿物资源开发本身属于非法。就东帝汶案来说，缔结一项石油开发协定之所以被说成是非法，正是因为它并非与管理国（葡萄牙）缔结；就瑙鲁案来说，非法性之所以产生，据称就是因为矿物资源的开发不必要地或不公平地使上覆土地耗竭。

24. 最近的国家实践虽然有限，但足以说明管理国和第三国的一种法律意见：如在非自治领土的资源开发活动是为了这些领土人民的利益、以他们的名义、或经与其代表协商后而进行的，则它们被视为与管理国在《宪章》下所承担的义务一致，符合大会各项决议和其中所揭示的“对自然资源拥有永久主权”原则。

25. 在国家和联合国实践中确立的以上法律原则一般用于非自治领土的经济活动，并且特别适应于矿物资源的开发。但应予确认的是，就目前的情况来说，勘察和评价石油的合同不导致矿物资源的开发或实际移走，而且迄今尚未产生任何利益。因此，结论是虽然构成安全理事会所提要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，则这咱活动将违反适用于在非自治领土进行的涉及矿物资源的活动的国际法原则。

主管法律事务副秘书长

法律顾问

汉斯·科雷尔(签名)