



秘书长关于保护索马里自然资源和水域的报告

一. 导言

1. 本报告依照安全理事会第 1976(2011)号决议提交，其中安理会请我提交报告，说明保护索马里自然资源和水域的情况以及有关在索马里沿海进行非法捕鱼和非法倾倒、包括倾倒有毒物质的指控。安理会感到关切的是，非法捕鱼和倾倒有毒废物的指控已被海盗用作从事犯罪活动的理由。

2. 本报告审视了与索马里沿海非法捕鱼和非法倾倒有关的现有资料，评估了可能对该国造成的潜在环境和经济代价。报告还审视了索马里自然资源的现状以及保护和开发自然资源的相应法律框架。本报告的依据是：现有研究；联合国各部、基金和方案提供的资料；实地和专家约谈；会员国、区域组织和区域渔业管理组织的意见。根据这些资料汇编，本报告提出了意见以及供采取政策、法律和方案行动的建议。

二. 索马里的自然资源和水域

A. 概述

3. 索马里的一个干旱和半干旱国家，80%的人的生计直接依赖于自然资源。畜牧业历来是最重要的部门，而农业则提供了主食和经济作物。木炭生产和用作饲料的树木等自然资源的开发为这些生计提供了进一步支持。尽管人们、特别是作为土地主要使用者的牧民有着很强的环境意识，该国的生态退化十分严重，可能已达到难以逆转的程度。人们认为，约有 30%的土地(集水区、牧区和农田)已经退化。

4. 索马里拥有十分重要的多种生物以及非洲之角所特有的物种。这包括品种繁多、已适应干旱条件的植物和动物。由于当前的环境状况和过度开发，其中许多



物种濒临灭绝，其栖息地也受到威胁。¹ 该国曾经拥有的丰富而又重要多种野生动物，其中大多数现已濒临灭绝。

5. 环境规划署(环境署)在2009年发布全球政策报告，其中一个结论是：“……支配自然资源和环境的方式，对环境与和平有着决定性影响。”² 鉴于自然资源稀少以及大量生计依赖资源，这一结论对于索马里尤其适用。环境问题和自然资源治理薄弱具有多部门性质，对生活各个方面产生影响。由于缺乏国家控制或管制形式，索马里存在自然资源存在广泛滥用、限制利用和精英攫取的情况。气候变化、人口增长压力、冲突和快速城市化产生的影响加剧了自然资源退化问题。

B. 畜牧业和农业

6. 几个世纪以来，对于以农村人口为主的索马里而言，畜牧业一直是主要的生计和收入来源；这包括以游牧和定居方式饲养牛、绵羊、山羊和骆驼。约有55%的家庭主要依赖畜牧业和农牧业为生，³ 畜牧业占国民生产总值的40%以上。⁴ 70%以上的土地通过雨水灌溉和农业灌溉系统用于农业生产，24%的家庭靠农业为生。⁵

7. 长期内战给畜牧业和农业带来严重影响。这包括丧失生产性资产(如被民兵夺走的牲畜和灌溉设备)以及被驱离农庄，在南部地区尤其如此。果树管理和采摘系统的知识大都随着人口流离失所而丧失。1987年、2000年、2004年、2008年以及2010年至2011年干旱频发，也对农业生产产生影响。由于土地日益稀缺，因财产权和土地权产生的争端有所增加。土地投机和非法圈占共有草场的情况也呈上升趋势，从而导致当地冲突增加。⁶

¹ Omuto, C. T. 等 “*Land degradation assessment and a monitoring framework in Somalia*”, Technical Project Report L-14。粮食及农业组织-索马里水及土地信息管理，2009年，内罗毕。

² 可查阅 http://www.unep.org/pdf/pcdmb_policy_01.pdf。

³ 联合国和世界银行协调秘书处, Somali Joint Needs Assessment: Productive Sectors and Environmental Cluster Report, 2007年。可查阅: <http://www.somali-jna.org>。

⁴ 国际自然及自然资源保护联盟, “*Country Environmental Profile for Somalia*”, 2006年。

⁵ 世界银行国情介绍可查阅 <http://data.worldbank.org/country/somalia> (2011年7月查阅)。

⁶ The Independent Scholars Group, “Need To Address Pastoral Land Degradation and Increasing Rural Conflicts In Somaliland”, *Somaliland Times*, Issue 473, 2011年2月。可查阅: <http://www.somalilandtimes.net/sl/2011/473/30.shtml>。

8. 食品价格上涨加剧了贫困程度，其原因是燃料价格上涨、农业生产下降、通货膨胀以及海盗行为和海上武装抢劫造成进口货物的海运价格上涨。⁷ 50%以上的谷物需求是通过商业进口和粮食救济方案满足的。该国存在持续不断的暴力现象，使得将食品送到受援者手中也成为一种挑战。此外，环境退化减少了供水、可用于农业或放牧的土地以及生物多样性。许多地区已不宜居住，造成流离失所，从而进一步破坏了可持续生计，使得海盗行为和海上武装抢劫具有吸引力。

9. 在正常年份，牲畜和牲畜产品出口占索马里出口总额的 80%。每年出口约 200 万头牲畜，创造约 40% 的国内生产总值。⁸ 尽管沙特阿拉伯在 2000 年发布进口禁令，牲畜出口依然是索马里数量最大的贸易商品。⁹ 然而，在当前的干旱造成牲畜大量死亡之前，牲畜数量据称超过负荷能力，导致过度放牧和牲畜疾病爆发。

C. 淡水、环卫和废物处理

10. 索马里北部和中部严重缺水，现有供水主要是生理盐水。自 1991 年以来，政府主管部门没有对这些地区的主要供水点进行适当维护，以提供必要的饮用水和耕作用水。西北部的“索马里兰”面临供水危机，“由于不利的气候变化造成水源减少，整个村庄……遭到抛弃”。¹⁰ 东北部地区没有任何河流，那里的大多数居民靠养牛为生。因为与埃塞俄比亚共享的朱巴河和谢贝利河流经索马里南部，那里的植被通常较好。这些河流和地下含水层已遭到广泛开发。其余的水道虽然时断时续，但提供了重要水源(水井)，因此附近的植被较为丰富。

11. 水权已成为牧民群体之间冲突的主要原因，而由外部资助的水资源开发计划往往加剧这一问题。¹¹ 在索马里兰和邦特兰的农村地区，修建未经规划的私人供水项目——主要由富有牲畜业主所建——给周围牧场带来更大压力。私人圈占土地用来种草的情况越来越多，不仅加剧这一问题，而且减少了放牧路线，引起大多数农业冲突。¹²

12. 水资源的数量和质量是索马里的主要发展挑战，而在各地和不同季节反复出现的毁灭性干旱和不规则降雨，加剧了这一挑战。此外，供水分配不当以及供水日

⁷ Mahamoud, A.E. “Somalia: A Defenceless Country”, in *Social Watch Report 2009*, 第 152-153 页。可查阅: http://issuu.com/socialwatchcz/docs/sw_report_2009。

⁸ International Union for Conservation of Nature Eastern Africa Regional Office, *Country environmental profile for Somalia*(n.d.) (Pre-publication draft)。

⁹ 粮农组织: <http://faosomalia.org/livestock>。

¹⁰ Mahamoud, A.E., “Somalia: A Defence less Country”, 同前。

¹¹ Norton, G., 索马里的土地、财产和住房, 挪威难民理事会, 奥斯陆(2008年)。

¹² Independent Scholars Group, 同前。

益稀缺和广泛造成供水滥用和管理不善，给可持续发展带来日益严重的威胁。2008年，只有30%的索马里人口能够利用已获得改善的水源(农村地区仅有9%)，23%的人口可以利用已获得改善环卫设施(农村地区为6%)。¹³ 此外，游牧人口、牲畜和野生动物被迫分享剩余的微薄水资源；根据预测，到2025年，索马里将成为面临水资源稀缺的13个非洲国家之一，其部分原因是砍伐森林进行木炭生产、过度放牧、供水点周围人口密集、其他不当使用土地措施等人类活动所致。¹⁴

13. 在索马里中南部的城市地区，固体废物、城市废物和工业废物管理以及非功能性环卫十分薄弱。¹⁵ 城市周围堆放大量废物和垃圾，造成有害废物失控和无人管理。民众通过空气、食物、水和消费品等渠道每天受到这些有害物质的影响。¹⁶ 在摩加迪沙，国际移民组织(移民组织)早前支助的一个废物清除方案无法维持。联合国人类住区规划署(人居署)与贝纳迪尔地区行政部门合作，开办了一个多年期方案，将通过公共-私营伙伴关系建立可持续固体废物管理系统。人居署还协助在索马里兰主要城镇建立这种系统，并在邦特兰若干城镇开办同类方案。

14. 在索马里中南部，由于政府没有运作正常的家庭、城市和工业废物处理管理体系，废物管理是一个重大问题。没有制定环境法律法规。非法倾倒地点产生的渗漏可能污染地下水和地表水资源。同样，存放在索马里兰阿亚哈山谷的农药构成严重的健康和环境威胁。来自家庭的固体垃圾也被倾倒在岸边或海洋，给沿海和海洋生物造成破坏。

D. 森林和林地资源

15. 木炭贸易迅速耗尽索马里的森林。索马里的森林和植被主要是粗草、矮荆和刺槐，这是牧民风险和干旱管理战略的重要组成部分，也是最主要的家庭能源来源。木炭行业的增长造成对这些资源的需求竞争，也是索马里森林砍伐的主要驱动因素。目前的趋势显示，这种经济模式有其局限性。1990年，森林占索马里土地面积的13%左右；2010年，森林的覆盖面积仅10.7%。¹⁷ 同样，最近进行的一项研究显示，在2001年和2006年之间，索马里东北部的平均树木损失

¹³ 世界银行国情介绍，同前。

¹⁴ World Agroforestry Centre *An account of rainwater harvesting in Somalia*(n.d)。可查阅 <http://worldagroforestry.org/projects/searnet/index.php?id=53>。

¹⁵ 同上。

¹⁶ Kabil, A.S.O.等。 *Somalia's Situational Environmental Health Assessment of Three Zones: Somaliland, Puntland and South Central Mogadishu*，可查阅 http://www.wardheernews.com/Articles_10/Nov/Situational%20Environmental%20health%20Assessment-Somalia.pdf。

¹⁷ 世界银行国情介绍，同前。

率为 27%。¹⁸ 在砍伐原生刺槐林用于木炭生产之后又种植荆棘取而代之，结果造成土地无法用于放牧。

16. 国内木炭需求日增，再加上 1970 年代木炭出口扩大，导致森林砍伐速度惊人，因此，西亚德·巴雷政权严格实施出口禁令。这项禁令在 1996 年以前一直有效，之后木炭出口猛增，为各竞争派系的领导人提供了硬通货。出口禁令在 2000 年再度实施，而且在不断更迭的过渡行政当局执政期间一直有效，但执行不力。2010 年 12 月，过渡联邦政府再次发布禁令。在政府作出努力后，贸易商几乎完全停止将木炭运出摩加迪沙和梅尔卡。然而，在青年党控制的地区，贸易蓬勃发展，主要是从基斯马尤港出口。大多数木炭是由邻国进口。¹⁹ 据估计，青年党在其控制的地区每年通过税收和勒索获得 7 000 万至 1 亿美元的收入，其中包括将木炭和跨境违禁物品输往肯尼亚。²⁰ 青年党每年还从港口收入中获得 3 500 万至 5 000 万美元的收入，其中至少 1 500 万美元来自木炭出口。²¹

17. 木炭行业对生计保障产生重大影响，加剧了社区冲突，增加了遭受干旱的脆弱性。该行业是造成紧张局势的根源，特别是由于一些部落用损人利己的方式控制这一行业。木炭行业还是民兵的资金来源。大多数木炭是在布拉瓦和基斯马尤之间的地区生产的，那里由于木炭贸易引发的冲突已演变成暴力冲突。²² 这一地区也是 2011 年最早被宣布为发生饥荒的地区之一。该地区的极端脆弱性在某种程度上是环境管理薄弱所导致的荒漠化和缺水造成的。

E. 海洋资源

18. 索马里拥有非洲大陆最长的海岸线，绵延 3 330 多公里，是印度洋中最重要的一个大型海洋生态系统的一部分。这一地区沿西印度洋有一条狭窄的大陆架，再加上海水上涌，使其成了印度洋最具生产能力的地区之一和许多洄游鱼类的重要繁殖地。由于这些因素以及法律和体制框架薄弱和过渡联邦政府没有能力在索马里水域执法，使这一地区对非法、无管制和未报告的捕捞活动充满诱惑。

¹⁸ Oduori, S. M. 等。“*Detection of tree cutting in the rangelands of North-eastern Somalia using remote sensing*”, Technical Project Report L-15. FAO-SWALIM. 2009 年 Nairobi。

¹⁹ Oduori, S. M. 等。“*Detection of tree cutting*”，同前。

²⁰ 2011 年 7 月 18 日安全理事会关于索马里和厄立特里亚的第 751(1992) 号和第 1907(2009) 号决议所设委员会主席给安全理事会主席的信(S/2011/433)。

²¹ 同上。

²² Baxter, Z. “*Somalia Coal Production, Deforestation and the Recent Conflict*”，美利坚大学冲突与环境盘点案例研究第 201(2007) 号。可查阅：<http://www1.american.edu/ted/ice/somalia-coal.htm>。

19. 索马里海洋渔业部门虽然拥有长期增长潜力，但尚不发达。该部门包括一个个体渔业部分，个体渔业在近岸地区作业，占上岸量的最大份额，即大约60%。据广泛报道，某些地区的近海渔场遭到过度开发。虽然难以获得准确的统计数据，²³ 但最近的数据显示，每年的总上岸量约为 18 000 吨。²⁴

20. 产业化部分主要由悬挂外国国旗的船只组成，约占索马里渔业总产量的40%。²⁵ 近海水层海洋渔场有重大的发展潜力。据保守估计，索马里沿海 200 海里内的渔业资源，能够提供 20 万吨的可持续年度捕捞量。²⁶ 由于已知的、大量水层鱼类资源，包括金枪鱼和竹荚鱼等具有很高单位价值的鱼种，这些资源的长期开发对这一区域的经济和粮食安全具有重大意义。

F. 环境和自然资源管理方面的法律和体制框架

21. 已有一些与在索马里沿海非法捕捞和非法倾弃有关的全球和区域文书，现介绍如下。虽然索马里已签署多个《多边环境协定》，但这些协定没有得到执行。²⁷ 这些文书旨在申明一个国家对保护自然资源的承诺，并向各国政府提供用于在国内执行更严格的环境监督的框架。

22. 自西亚德·巴雷政权在 1991 年被推翻以来，由于没有有效的中央政府，索马里境内鲜有或根本没有国家环境和自然资源治理框架。多年来，环境事务和自然资源管理一直属于多个部委的职权范围。总体来说，有关环境和自然资源的政策和立法薄弱而过时，²⁸ 一些国家部门政策和立法可以追溯到战前时期。此外，由于没有授权机构的充分支持，法律没有得到执行。

23. 过渡联邦政府新设立的渔业、海洋资源和环境部于 2010 年同意，将环境事项纳入冲突转化进程的各个阶段和规划战略之中。²⁹ 2011 年 7 月，为应对该国干旱肆虐问题，过渡联邦政府设立了国家灾害管理机构。

²³ 必须指出，涉及索马里渔业和相关活动的所有统计数据的用处非常有限，因为一些有限的数据是在 1991 年内战前收集的，但自那时以来，无法有把握地提供统计数据。

²⁴ 粮农组织索马里国家渔业情况介绍(2005 年)。可查阅 ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/fcp/en/FI_CP_S0.pdf。

²⁵ 粮农组织有关索马里渔业和资源情况的概述。可查阅 www.fao.org/docrep/field/303859/3038590b。

²⁶ 这一资料依据的是在 20 世纪 70 年代和 80 年代进行的几次渔业调查。

²⁷ 联合国和世界银行协调秘书处，索马里联合需求评估，同上。

²⁸ 国际自然保护联盟，“索马里国家环境简介”，同上。

²⁹ Wardheer News 新闻稿。可查阅 http://wardheernews.com/Press_Releases/TFG/June_01_10_GEF.html。

24. 由于历史和经验原因，索马里负责环境事务和自然资源的各机构的能力相差很大。索马里兰和邦特兰等地区行政机构尝试制定新的环境政策和立法以及建立相应的机构。这些地方行政机构中有关各部的人力资源有限，在州和区一级实施方案的能力非常有限。

25. 索马里环境管理方面的法律和体制框架缺失或软弱无力，正在导致围绕获取和拥有自然资源和土地保有权出现的紧张关系。争夺土地和其他自然资源被认定为造成暴力冲突和不稳定的主要因素之一。³⁰ 20年来，已经发生很多土地冲突，主要发生在城市地区，但农村也越来越多地发生，主要发生在索马里兰，但邦特兰也发生过，在较轻程度上，索马里南部和中部也有。地方一级的土地冲突往往含有部落成分，并与其他政治和经济利益交织在一起，从而演变成更广泛的社区间冲突的可能性增大。³¹ 缺乏治理，也助长了该区域的非法贸易、海盗和海上武装抢劫。造成洪灾、反复发生的(本地化和区域性)旱灾或蝗灾的地域风险因素说明，需要实施有效的环境和灾害管理方案。

G. 国际海洋法

26. 1982年《联合国海洋法公约》规定了在海洋中开展的一切活动都必须遵守的法律框架。人们认为，其中许多条款反映了习惯国际法。³² 索马里于1989年7月批准了《公约》，该公约于1994年11月16日在索马里生效。截至2011年9月，《公约》有162个缔约方，其中包括欧洲联盟。《公约》载有关于保护和保全海洋环境、建立海洋区以及船旗国的权利和义务等方面的条款。《公约》还阐述了适用于打击海盗和海上武装抢劫的法律框架。

海洋区

27. 根据《公约》，沿海国(如索马里)拥有距其基线不超过12海里的领海。沿海国在其领海内行使主权，包括对其资源的主权。在其领海毗连区——即距其基线不得超过24海里的区域(毗连区)内，沿海国可行使必要的管制，以防止在其领土或领海内违犯其海关、财政、移民或环卫法律和法规的行为，或惩治在其领土或领海内违犯这些法律和规章的行为。

28. 此外，沿海国可以建立一个从其基线算起延伸不超过200海里的专属经济区，沿海国在专属经济区内拥有以勘探和开发、养护和管理自然资源为目的的主权权利。在其专属经济区内，国家也拥有保护和保全海洋环境方面的司法管辖权。在沿海国专属经济区内悬挂外国国旗船只必须遵守沿海国法律和法规规定的养护

³⁰ Catherine Besteman 和 Lee Cassanelli 编，“索马里南部争夺土地的斗争：战争背后的战争”，Haan 出版社。

³¹ Norton, G, 索马里的土地、财产和住房，同上。

³² 可查阅：http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/UNCLOS-TOC.htm。

措施和其他条款和条件。《联合国海洋法公约》还规定，在专属经济区内执行沿海国有关生物资源方面的法律和法规，包括登临、检查、逮捕和履行司法程序，以及保护和保全海洋环境。

29. 索马里似乎没有按照《海洋法公约》宣告专属经济区。1973年12月20日索马里常驻代表给秘书长的信转交了其国内立法(即关于领海及港口的(1972年)第37号法)，其中对200海里领海作出规定。由于缺乏有关统一索马里国内立法与《公约》的信息，这造成了法律上的模糊。

30. 在航行方面，《公约》规定，其他国家享有无害通过领海的权利。通过只要不损害沿海国的和平、良好秩序或安全，就是无害的。沿海国可在其领海内采取必要的步骤以防止非无害通过，包括在悬挂外国国旗的船只从事违反《公约》的故意和严重污染行为，或任何捕鱼活动时。沿海国也可通过有关无害通过的法律和法规，悬挂外国国旗的船只在领海内行使无害通过权时必须予以遵守。在某些情况下，沿海国可以在其领海内的外国船只上行使刑事管辖权，包括当犯罪的后果波及沿海国时，或如果发生犯罪扰乱了该国的和平或其领海的良好秩序的情况。

31. 各国在公海和专属经济区享有航行和飞越的自由，以及在与这些自由有关的、并符合《公约》其他规定的情况下对海洋进行其他国际合法利用。在公海，所有国家都有从事包括捕鱼在内的各种活动的自由，但要适当顾及行使相同自由的其他国家的利益。

船旗国

32. 《海洋法公约》规定，除某些例外情形外，所有船只航行时仅悬挂一国国旗。船旗国在解决非法捕捞和非法海上倾倒地发挥重要作用，因为它们必须对悬挂其国旗的船只有效地进行管辖和控制，并确保本国船只无论其所在位置，均按照国际法相关规则行事。因此，如船旗国不当地进行管辖和控制，会导致其船只实施非法活动。

保护和保全海洋环境

33. 根据《公约》，各国必须采取一切必要措施，防止、减少和控制任何来源对海洋环境造成污染，包括倾倒造成的污染。各国还必须采取一切必要措施，确保其管辖或控制下的各项活动，不会引起对其他国家及其环境的污染损害，并确保其管辖或控制范围内的事件或活动所产生的污染不扩散至它们行使主权权利的地区以外。更具体地说，《公约》规定，不经沿海国事先明确批准，不得在领海和专属经济区内进行倾倒。

三. 非法捕捞指控

A. 解决非法、无管制和未报告的捕捞活动的国际框架

34. 非法、无管制和未报告的捕捞³³和相关活动，是一个全球性的主要问题，³⁴危害渔业，挫败保护海洋环境的努力。在非法、无管制和未报告的捕捞活动的背景下，对非法捕捞进行了界定，其中包括本国或悬挂外国国旗的船只在一国管辖的水域内、未经该国的许可或违反其法律和法规的活动。非法、无管制和未报告的捕捞活动普遍存在，在世界所有地区及大多数渔场均有发生。国内捕鱼船队和悬挂外国国旗的船只均可能参与其中。非法、无管制和未报告的捕捞活动是一个复杂的问题，不同的渔业和地区之间有很大差异。全球累计影响很大：最近的估计表明，全球每年因非法、无管制和未报告的捕捞活动而遭受的损失可能高达 100 至 230 亿美元，因为此类活动具有隐蔽性，进行准确的量化仍然有困难。³⁵

35. 打击非法、无管制和未报告的捕捞活动需要应用 2001 年粮食及农业组织(粮农组织)《预防、阻止和消除非法、未报告和无人管制的捕捞活动国际行动计划》³⁶和其他后来特别用来减少非法、未报告和无人管制的捕捞活动的国际文书所设想的各种工具。非法、未报告和无人管制的捕捞活动国际行动计划执行指南³⁷载有各种活动一览表，其中就船只、渔场基本管理和活动监管提出建议。这可以作为各国打击非法、未报告和无人管制的捕捞活动“最佳做法”指南。非法、未报告和无人管制的捕捞问题没有单一的解决办法。为了解决这一问题，索马里和该区域需要量体定做的工具和办法。

36. 2009 年，粮农组织第三十六届大会核准了《粮农组织防止、遏制和消除非法、未报告和无人管制捕捞活动的港口国措施协定》，³⁸以此作为打击非法、无管制和未报告的捕捞活动的一个有效工具。这一具有法律约束力的协定，目前业经 23 个国家和欧洲联盟签署。《协定》在根据其规定生效后，将适用于要求进入港口或已入港的悬挂外国国旗的渔船。《协定》在一些领域规定了最低标准，如船只在获准入港前必须提供的信息以及港口检查员的职能等。《协定》的目的是让港

³³ 《预防、阻止和消除非法、未报告和无人管制的捕捞活动国际行动计划》，全面定义见 3.1-3.3 段。可查阅：<http://www.fao.org/docrap/003/y1224e/y1224e00.htm>。

³⁴ 最近的估计表明，全球每年因非法、无管制和未报告的捕捞活动而遭受的损失可能在 100 至 230 亿美元之间，因为此类活动具有隐蔽性，仍然难以准确量化。

³⁵ Agnew、DJ 等，对世界范围内的非法捕鱼程度的估计。Public Library of Science ONE (2009 年)。可查阅：<http://www.plosone.org/article/info:doi/10.1371/journal.pone.0004570>。

³⁶ 可查阅：<http://www.fao.org/docrap/003/y1224e/y1224e00.htm>。

³⁷ 粮农组织负责任捕捞技术指南第 9 号(2002 年，罗马)。可查阅：www.fao.org/fishery/publications/technical-guidelines/en。

³⁸ 可查阅：<http://www.fao.org/Legal/treaties/037t-e.pdf>。

口国在船只进入之前获得有关信息，以评估船只从事非法、无管制和未报告的捕捞活动的可能性，并可能以此为由拒绝船只入港。

37. 另一个措施是粮农组织正在编制的《全球渔船、冷藏运输船和补给船记录》，其目的是加强有关捕捞船队的全球信息共享。这一全球记录数据库将通过使用商业船队目前使用的独特的船只识别资料来提供有关船只的基本识别资料。这将增加有关船只信息的透明度，使非法经营者捕获、运输和销售非法鱼产品更加困难，成本更高。

B. 索马里方面的非法、无管制和未报告的捕捞活动

38. 如果没有建立足够的监测或报告系统，就很难提供有关索马里沿海非法、无管制和未报告的捕捞活动的详细情况。一些报告估计，该地区有大量悬挂外国国旗的船只从事未经许可和无管制的捕捞活动。根据不列颠哥伦比亚大学最近所做的一项研究，索马里海域 2002 年的渔获量约为 60 000 吨，悬挂外国国旗的船只占其中一半。³⁹ 没有确切的资料表明现有这些渔获物的合法性。

39. 索马里的渔业状况由于以下若干因素而进一步恶化：国家渔业管理不足、⁴⁰ 治理不善、⁴¹ 缺乏专用政府资源以及地区合作发展不足。索马里及其他地方出现非法、无管制和未报告的捕捞活动有其潜在因素，其中许多因素由于缺乏透明度和金钱诱惑使得非法活动的进行未被发现或没有得到处理而进一步加剧。如要加强治理，改善成果，并在防止、制止和取缔非法、无管制和未报告的捕捞活动方面取得进展，就必须消除这些因素。

40. 一些索马里和国际观察员认为，随着西亚德·巴雷政权倒台，悬挂外国国旗的工业拖网渔船开始侵入资源丰富的索马里海域。据当地人称，这些船只经常在索马里海域故意与当地渔民碰撞，致使渔具遭到破坏，导致当地以捕鱼为生的渔民受伤、甚至死亡。据粮农组织 2005 年的估计，约有 700 艘悬挂外国国旗的拖网渔船在索马里海域及周围从事非法、无管制和未报告的捕捞活动。⁴² 然而，在没有监测和制裁机制的情况下，这些说法仍未得到证实。人们指称，过去二十年来对索马里的海洋资源进行的非法开发，可能对社会-经济和生态很大造成破坏。据一些估计称，在西印度洋每年的总渔获量中，50%是非法捕捞，⁴³ 索马里沿海水域基本不受监测，因此其数字可能更高。

³⁹ 可查阅：<http://www.seaaroundus.org/project.htm>。

⁴⁰ 《负责任渔业行为守则》载有广泛的指导，第七条，渔业管理，（1995 年粮农组织罗马）。

⁴¹ 渔业治理涉及国际、国家和地方层面，其中包括具有法律约束力的规则，如国家政策和立法或国际条约以及习惯社会安排。它涉及多个不同层面，涵盖长期战略规划以及短期运作管理和地方渔业以及整个生态系统。

⁴² 可查阅：<http://www.fao.org/fi/oldsite/FCP/en/SOM/profile.htm>。

⁴³ Agnew, DJ 等，“非法捕鱼的程度”，同上。

41. 海事组织颁布的指南建议各国政府确保有权悬挂其国旗的渔船不在索马里沿海 200 英里内从事捕捞活动，并呼吁会员国在该地区执行任务的海军部队公布被发现从事这类活动的任何渔船的身份。

42. 索马里是《吉布提行为守则》⁴⁴ 18 个签署国之一，这是国际海事组织牵头采取的打击亚丁湾和西印度洋海盗行为举措。作为《吉布提守则》实施方案的一部分，国际海事组织计划协助索马里建立其海上执法能力，并最终建立其执行渔场保护等一系列海岸警卫队职能的职能。

43. 有报道称，地方军阀和索马里各实体的官员向悬挂其国旗的船只出售假捕捞许可证。索马里人还报告称看到外国拖网渔船在索马里沿海水域捕鱼。目前尚不清楚有些外国商业捕捞个案是否获得批准，也不清楚索马里的发证实体是否有权给予此许可。

44. 据广泛报道，自 2004 年以来海盗行为激增，使索马里沿海的非法捕捞活动锐减。如今，有些索马里观察人士声称，由于安全理事会授权派驻国际海军以阻止海盗活动，这实际上无意中促成索马里海域非法捕捞的回潮。⁴⁵ 由于缺乏正式的监测，这些声称无法得到核实。

45. 我的前任索马里沿海海盗行为所涉法律问题特别顾问杰克·兰在他的报告强调指出，作为打击海盗行为对策的一部分，各国和区域组织应支持索马里实现可持续经济增长。其中包括努力发展索马里的渔业和港口活动，这有助于扩大该国的经济机会，促进根除海盗活动(见 S/2011/30，附件)。

四. 对包括有毒废物等非法倾倒的指控

46. 在过去几十年里，非洲记录多个非法倾倒案例。⁴⁶ 在 1980 年代，随着工业化国家将危险废物出口到发展中国家，利润丰厚的国际危险废物贸易兴起。这些材料被运往需要硬通货，但往往对废物的危险性认识有限，或没有能力安全处理废物的国家。倾倒可能对公众健康、生态系统和自然资源带来灾难性的后果，并

⁴⁴ 见海事组织，C102/14 号文件，附件，附录 1。

⁴⁵ 联合国毒品和犯罪问题办公室反海盗方案安排对索马里的经常访问，包括邦特兰。当地渔民报告害怕“在地平线上消失，声称有同行的尸体被海水冲上岸，头部有弹孔，据称是从事非法、无管制和未报告的捕捞活动的悬挂外国国旗的船只所为。这些报告仍未得到证实。

⁴⁶ 两个最突出的例子发生在尼日利亚和科特迪瓦。1987 年，5 艘船从意大利运送 18 000 桶危险废物(包括多氯联苯)到尼日利亚 Koko 小镇，每月向尼日利亚一农民支付 100 美元租金，作为使用其土地的费用。最近，即 2006 年 8 月，瑞士石油和商品船运公司 *Trafigura Beheer BV* 包租的一艘在巴拿马注册的“*Probo Koala*”号轮船将有毒废物运往阿比让港。然后由当地一承包商将这些物质倾倒在阿比让市周边 12 个地点。环境署立即向科特迪瓦政府提供环境紧急援助，部署若干名联合国灾害评估和协调小组的环保专家。紧急情况结束后，环境署提供了技术援助、培训和设备，以防止再次发生这种情况。

有可能危及人们的生计。作为对策，国际社会已拟订了一些环境协定和议定书，以限制和管理这一做法。

47. 20 年来，一直有人提出有关在陆地和索马里海域非法倾倒放射性、危险和医疗等各类废物的指控。间接证据表明，非法倾倒废物发生在 1990 年代，但由于索马里的安全局势，一直无法进行核查。需要做进一步调查，以确定以往和最近指控的有效性。虽然有关在索马里沿海非法倾倒危险废物的信息未经确认，⁴⁷ 但却出自信誉良好的信息来源和相关数据。^{48 49} 这些指控或做法是否与海盗行为有直接联系令人质疑，但有些被定罪的海盗是这么声称的。⁵⁰

48. 不断有未经核实的报道称，自 1991 年中央集权国家崩溃至今，一直有悬挂外国国旗的船只非法侵入的情况，⁵¹ 其中包括若干有关从欧洲经海路运输废物的未经证实的报道。国际刑警组织和其他机构发表了一些全球非法运输废物报告，在过去两年中，国际刑警组织收到在索马里沿海进行非法、无管制和未报告的捕

⁴⁷ 废物的运输路线、目的地和可能处理仍未得到证实，也还不确定。北大西洋公约组织(北约)在亚丁湾和相关海域正在开展一项行动，即在该区域打击海盗的“联盟保护者行动”。该行动由隶属北约组织第一常设海上小组的五艘船只执行。提供给国际刑警组织的非正式信息表明，从驻留在索马里沿海的海军部队获得的资料显示涉嫌从事非法活动的船只，无论是捕捞或倾倒、运输废物，都可能被拦截和登船检查，作为该区域政府间海上安全行动的一部分。也有未经证实的非正式报告指出，这一行动可能已发现部落首领或军阀有关批准或认可非法渔业的信件旁证。然而，若要核实或驳斥这些指控，还需进行更广泛的调查，目前仍不清楚其中在何种程度上还包括倾倒废物问题。

⁴⁸ 为在其全球电子废物犯罪小组的框架内作出比较，国际刑警组织指出，欧洲联盟国家在 2010 年共制造 860 万吨电子废物，其中经收集和处理的占 36%。其余 64%(即 550 万吨)则在互补流动中消失。非法出口到非经合组织国家是这些互补流动中的一种。然而，对于互补流动的最终目的地及其处理仍然很不确定，迄今，科学和执法的重点还是陆上非法倾倒和处理。

⁴⁹ Huisman, J.、Luepschen, C. 和 Wang, F., *Waste of Electronic and Electrical Equipment recast: How to avoid another “Paper” collection target?*, 在第十届国际电子回收会议宣读的论文，2011 年 1 月在奥地利萨尔茨堡举行。

⁵⁰ 对被定罪的老资格海盗的约谈。

⁵¹ 以下人员提供的个案研究：

Percy, S. and Shortland, A., *“The Business of Piracy in Somalia”*, Berlin, 德国经济研究所(2010 年)；

Hughes, J. *“The Piracy-Illegal Fishing Nexus in the Western Indian Ocean”*, West Perth, Australia, Future Directions International；

Marchal, R., *“Somali Piracy: The Local Contexts of an International Obsession”*, in *Humanity: Academic Journal on Human Rights, Humanitarianism and Development*, Vol 2. Issue. 1, (宾夕法尼亚大学出版社, 2011 年)。可查阅：<http://humanityjournal.org/humanity-volume-2-issue-1/somali-piracy-local-contexts-international-obsession>。

捞活动和非法废物倾倒的报告。^{52 53} 但迄今为止，国际刑警组织尚无法对这些犯罪领域进行全面调查。

A. 评估和报告摘要

49. 不同的国内和国际来源提供的报告有助于评估各种指控。然而，考虑到索马里安全局势，在实地进行这种评估的机会有限。因此，迄今尚没有任何全面报告提供证据，证明下述非法倾倒的指控。

50. 1992年，应索马里兰当局的请求，巴塞尔公约(临时)秘书处和环境署派出实况调查团，调查有关就在索马里建立危险废物处理和储存设施签署的合同和意向书的报告。调查团的结论指出，可能已签署意向书和合同，但没有发现执行的任何证据。根据数量非常有限的实地抽样以及对利益攸关方进行约谈，调查团没有发现转移、处理或储存危险废物的任何确凿证据。

51. 1992年12月，在索马里兰当局提出协助调查“有毒废物问题”的要求后，巴塞尔公约(临时)秘书处和环境署派出第二个实况调查团。第二个调查团的结论指出，当地民众发现的所谓装有危险废物的容器，实际上是被洋流和潮汐冲上岸的海上浮标。浮标没有对健康构成风险的电气设备或任何危险特征。由于安全原因，无法对第二个物体作出评估，但据说与第二个调查团看到的那个物体完全相同，因而对物体的风险作出同样的结论。

52. 1997年，根据索马里沿海水域的海洋污染是由印度洋海上运输造成的有关报告，环境署/人道主义事务协调厅联合环境股和联合国索马里问题协调股派出评估团。评估团发现部分海岸线有焦油球形状的油污染的痕迹，这是海滩上经常看到的，估计每平方米有25-30毫克。这被认为是印度洋海上运输造成的，特别是往返于亚丁湾各石油港口的油轮。该报告指出，海洋船舶通常在港口处理废物，但由于索马里港口缺乏保安和服务，船舶在海上航行时在近海处理废物，每年估计排放33 000吨。评估团还查看了位于Ige和Mareeg两个渔村之间海滩上的一个罐式容器，当地村民称出现健康问题。据称指在同一地区海上以及摩加迪沙和Adale周围海滩也发现类似容器。该小组在其评估任务报告中表示，无法确定容器内装有何物，并由于安全问题对前往实地造成限制，因而无法调查人们看到的其他情况。⁵⁴

53. 1998年，海事组织率领一个多机构访问团前往索马里，制订有关保护和发展索马里的海洋环境、港口和沿海地区的支助方案。访问团没有发现有有毒废物倾倒

⁵² 《电子运输检查手册》-AUGIAS，里昂，2008年。

⁵³ 电子废物和有组织犯罪——评估联系。里昂，2009年。

⁵⁴ 可查阅：<http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1109388>。

的证据。访问团得出的结论是，由于没有正常运作的中央主管当局实施海洋管理或管制捕捞作业，这可能造成索马里海域一些海洋生物资源遭到过度开发。访问团指出，由设在伦敦的一家公司向在索马里东部沿海 24 至 200 海里的区域进行金枪鱼捕捞的船只发放许可证，沿海一带的一些事实上的“当局”从这一作业中获得收入。报告指出，需要对索马里渔场的现状(包括其产量和开发情况)作出最新估计，然后才能拟订有关渔场管理建议。

54. 2004 年 12 月发生海啸之后，环境署应邦特兰渔业、港口和海上运输部的紧急请求，评估潜在的环境破坏。2005 年 2 月，环境署发布一份报告，在综合有限的实地调查和二手资料来源的基础上，概述了海啸造成的环境风险。⁵⁵ 根据环境署报告提出的调查结果，一个由环境署、开发署、世卫组织和粮农组织组成的机构间技术实况调查团于 2005 年 3 月前往邦特兰。调查团在Xaafuun、Bandarbeyla 和Ey1三个沿海主要聚居地之间 500 公里沿海一带调查三个采样点。据报道，海啸将这些地点的有毒废物暴露出来。调查团因安全考虑而无法进入摩加迪沙周围的任何地点，因此专注于“邦特兰”可能受到海啸影响的地区。调查团没有发现有毒废物的证据，但该小组指出，迫切需要更全面地评估有关在索马里的陆上和海上进行非法有毒废物倾倒的指控。⁵⁶

55. 2010 年 6 月，绿色和平组织声称掌握欧洲和美国公司在 1990 年至 1997 年期间在索马里倾倒有毒废物的证据。绿色和平组织在一份报告中援引了以下消息来源：意大利一个议会委员会的证词；宣称一份 1996 年的文件据称授权建立一个废物处理设施；一名意大利检察官发现证据，包括被指控罪犯的谈话窃听录音；秘书长索马里问题特别代表在 2008 年对索马里可能发生非法捕捞和非法倾倒的警告。报告包括被指称的倾倒地点的照片(拍摄日期为 1997 年)，并估计有数千桶即数百万吨有毒废物据称在 1990 年代被运往索马里。⁵⁷ 虽然该报告中提到国际刑警组织和一些实体发现有关倾倒有毒物质的不完整证据和迹象，国际调查一直无法核实在索马里进行非法倾倒废物的情况。进入指称的倾倒地点仍受到限制。随着安全局势的改观，必须展开调查。

⁵⁵ 环境署。《海啸之后：快速环境评估》。(内罗毕，2005 年)。

⁵⁶ 开发署/环境署/粮农组织/世卫组织，《联合国邦特兰访问团调查索马里沿海地区有毒废物的报告》。(内罗毕，2005 年)。

⁵⁷ 可查阅：<http://www.greenpeace.org/italy/Global/italy/report/2010/inquinamento/Report-The-toxic-ship.pdf>。

B. 化学品和废物管理国际框架

56. 《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》⁵⁸ 于 1992 年 5 月 5 日生效，其目的是“采取严格的控制措施来保护人类健康和环境，使其免受危险废物和其他废物的产生和管理可能造成的不利影响”。为实现《公约》目标而建立的机制包括通过事先知情同意程序监管危险废物和其他废物的越境转移，并要求对这些废物进行环境无害管理。只有在出口国事先书面通知进口国或过境国主管当局的情况下，才可在《巴塞尔公约》缔约方之间进行危险废物越境转移，并且每票货物必须随附一份转移文件。《巴塞尔公约》规定，禁止在《公约》缔约方和非缔约方之间进行危险废物贸易。索马里于 2010 年 7 月批准了《公约》。

57. 1972 年 12 月 29 日《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》1996 年议定书⁵⁹（《伦敦公约》）制定综合办法，以保护海洋环境免受倾倒活动的危害。该议定书规定，采取预防办法是一项一般义务，要求各签署国“保护和保全海洋环境，使其不受一切污染源的危害”，“防止、减少并在可行时消除倾倒或海上焚烧废物或其他物质造成的污染。”索马里不是该议定书的缔约方。

58. 《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》和《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》也包含关于管理化学品和(或)危险废物越境转移或贸易的内容。索马里于 2010 年 7 月 26 日批准这两项公约。

59. 《禁止向非洲输入有害废物并管制有害废物在非洲境内越境转移和管理的巴马科公约》⁶⁰（《巴马科公约》是在非洲国家之间禁止进口危险废物和放射性废物的条约。该《公约》还力求最大限度地减少并控制危险废物在非洲大陆内部的越境转移，禁止所有海洋和内陆水域倾倒或焚烧危险废物，要求以无害环境的方式处置废物，并重申预防原则。《巴马科公约》的出现是因为《巴塞尔公约》未能防止向欠发达国家转移有毒废物。该公约旨在加强《巴塞尔公约》规定的许多条款，并堵塞漏洞。《巴马科公约》于 1998 年生效；索马里在 1991 年签署了《公约》，但尚未批准《公约》。

60. 《保护、管理和开发东非区域海洋和沿海地区的内罗毕公约》⁶¹（《内罗毕公约》）提供了一个区域法律框架，协调包括索马里在内的 10 个缔约国的努力。

⁵⁸ 可查阅：<http://archirebasel.int/text/documents.html>。

⁵⁹ 可查阅：<http://www.admiraltylawguide.com/conven/protodumping1996.html>。

⁶⁰ 可查阅：<http://www.cetim.ch/en/documents/conv-bamako-ang.pdf>。

⁶¹ 可查阅：http://www.unep.org/NairobiConvention/The_Convention/Nairobi_Convention_Text/index.asp/index.asp。

《公约》旨在促进无害环境的可持续发展，以及可持续管理该区域的海洋和沿海生态系统。这包括立法指导、污染防治和监测以及协助进行海上应急的规定。《内罗毕公约》于 1996 年生效，并于 2010 年 4 月修订通过。索马里是《公约》的缔约方。

C. 索马里框架和国情

61. 虽然索马里签署了多项相关国际和区域协定，但政府和地区行政当局缺乏实施和执法能力。面临的挑战是巨大的：政治不稳定、基线数据不足、缺乏研究和监测能力、技术力量薄弱及缺乏资金。由于缺乏监测和执法能力，索马里容易受到犯罪活动、包括非法倾倒有毒废物活动的危害。

62. 坎帕拉进程是在联合国索马里特派团(联索政治处)协助下，与海事组织和联合国毒品和犯罪问题办公室合作建立的一个交流打击海盗信息和制定相关政策的索马里内部论坛，它是就打击索马里海盗行为的各种措施加强信息交流的一个有效机制。联索政治处也以该机制为平台，与索马里对话方讨论本报告。

五. 意见

63. 还没有全面审查非法捕捞和非法倾倒有毒废物的总体证据。普遍存在的安全和资源制约对彻底审查证据造成限制。近年来，索马里沿海的海盗活动已蔓延到西印度洋的广大地区，远远超出索马里的捕捞水域。⁶² 索马里沿海的海盗行为和海上武装抢劫似乎同有组织犯罪关系密切，不仅暴力程度更高，而且还利用跨国融资渠道。⁶³ 过渡联邦政府需要同国际刑警组织、欧洲刑警组织以及其他打击犯罪机构协同努力，加大调查力度。

64. 除调查以往的违法行为外，还应侧重保护索马里的自然资源和防止自然资源遭到过度开发。如果索马里的自然资源基础继续减少，这将对政治稳定和急需的发展举措构成进一步挑战。

65. 最近商定的过渡路线图包含一些重要措施，将有助于解决潜在的非法、无管制和未报告的捕捞问题。我呼吁过渡联邦政府与过渡联邦议会合作，依照《联合国海洋法公约》并按照在路线图中的商定，宣布一个索马里沿海专属经济区。做出这一宣布之后再通过相应立法，可为保护索马里对自然资源的主权权利及其对海洋环境的管辖权阐明法律依据。

⁶² 印度洋金枪鱼委员会称，2008 年至 2009 年期间，在关于索马里沿海海盗活动的所有报告中，只有 13 起袭击事件和 4 起劫持得逞事件是针对渔船实施的。

⁶³ 联合国毒品和犯罪问题办公室对被定罪海盗的约谈。

66. 联合国正与非洲联盟和非洲联盟驻索马里特派团一道，大力支持索马里政府改革安全部门，构建适当的警察部队。正在开展讨论，以确定适当的海岸警卫队职能。过渡联邦政府执行资源管理和环境保护国际协定的能力有限，需要得到加强。
67. 在索马里建立沿海监测能力前，可扩大国际海军在索马里沿海打击海盗行为的任务，以包括监测和遏制非法捕捞和非法倾倒废物行为。可与过渡联邦政府和地区当局合作开展这一工作。
68. 同样重要的是，要消除造成非法木炭贸易的条件，因为这种贸易导致索马里南部的原始林覆盖严重枯竭，危及民众生计，从而加剧人道主义危机。鉴于青年党目前控制了索马里南部和中部地区的木炭贸易，可将这种贸易视为违反索马里制裁制度的行为，因此，安全理事会第 751 (1992) 号和第 1907 (2009) 号决议所设制裁委员会不妨考虑明确禁止通过基斯马尤和青年党控制的其他港口出口木炭。
69. 过渡联邦政府需要采取措施，加强海上安全。为鼓励发展海洋环境中的替代生计所作的努力还将改善海上安全。过渡联邦政府应考虑加入海事组织管辖范围内的各项公约，包括《国际海上人命安全公约》、《国际防止船舶造成污染公约》和《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》（《伦敦公约》）及其 1996 年议定书。
70. 在跨界鱼类物种管理和生态系统管理方面开展区域合作，有助于索马里发展渔业部门，确保可持续利用其资源。我鼓励索马里全面加入和参与印度洋金枪鱼委员会和其他区域渔业机构，比如其已加入的西南印度洋渔业委员会。
71. 早前的一些评估表明，索马里需要建立适当的法律框架，以解决在其领海内海事执法的各方面问题，同时考虑到相关的安全和经济实力问题。同样，必须制定法律框架，以便能够建立具有生存能力、合法及可持续的索马里渔业，并建立适当的发放许可证和分配收入机构。当局应为该部门制定速效就业举措，支持索马里渔业和自然资源的长期恢复。
72. 联合国将根据要求协助过渡联邦政府和地区当局建立海洋保护区，并协助制定养护和管理措施。会员国也需加强努力，以防止非法、无管制和未报告的捕捞。在这方面，鼓励《港口国措施协定》生效和加强本国渔船登记，将是特别有益的。
73. 索马里的自然资源基础对其发展努力具有重要战略意义，因此，我打算建议由联合国与相关组织一道并与过渡联邦政府合作，开展一项索马里战略环境评估。
74. 我敦促会员国响应安全理事会的呼吁，调查关于非法捕鱼和非法倾倒、包括倾倒有毒物质的指控，以便对其管辖范围内犯下这种罪行的个人或实体进行起

诉。我打算在今后有关索马里沿海海盗问题的报告中提供关于这些问题的最新资料。

75. 必须在地方、地区和国家各级同时解决索马里面临的自然资源挑战。过渡联邦政府和过渡联邦议会应与邦特兰、索马里兰和加姆杜格的地区当局协作，应对这些挑战，并就上述意见采取行动。我敦促所有索马里人充分利用坎帕拉进程对话论坛开展这种协作。我的索马里问题特别代表准备支持这一对话。
