



非洲国家间领土争端的解决方式探析

——以利比亚与乍得奥祖争端为例

关培凤

摘要: 利比亚和乍得有关奥祖地带争端的根源在于英、法、意三国在殖民时期对非洲势力范围的划分。争端爆发后,非洲统一组织进行了积极调解,但最终未能取得实效;1994年,在国际法院的判决下,奥祖争端以和平方式得到了解决。奥祖争端的解决历程,在一定程度上体现了非洲国家解决边界和领土争端方式选择上的一种发展趋势,即上诉国际法院求得司法解决。

关键词: 利比亚;乍得;奥祖地带;非洲统一组织;国际法院

非洲是世界上边界和领土争端问题最为复杂和集中的地区之一,对该地区边界和领土争端解决的模式进行研究,有助于厘清当前国际社会解决此类问题的一般趋势,从而为我国解决与邻国的边界和领土争端提供借鉴。利比亚与乍得关于奥祖地带的领土争端曾经是20世纪70年代中期至80年代末90年代初的国际热点问题,为平息利、乍冲突,非洲统一组织(以下简称非统)曾做了大量的调解工作,但最终两国仍将争端提交到国际法院,在国际法院的裁决下,两国才结束了长达20多年的激烈冲突。本文在阐明利、乍奥祖争端的同时,进一步就非统的调解和国际法院的裁决进行论述,并揭示利、乍领土争端由非统内部调解走向国际法院裁决的深刻原因。

一、利比亚、乍得奥祖争端的爆发及原因

利比亚与乍得在独立后的相当长时间内,就边界和领土问题长期存在争议,争议地区是乍得北部与利比亚接壤的整个500英里边界线上约33万平方英里的土地^①,其中奥祖地带为争夺焦点。

1970年,利比亚把与乍得有争议的奥祖地区划入本国版图,致使双方关系紧张。1973年6月,利比亚以1935年订立却从未生效的“罗马条约”为依据出兵占领了奥祖地带约7.2万平方公里的土地,随后又占领了提贝斯提地区的一些地方,使其所占领土达到11.4万平方公里。当时的乍得政府为换取利比亚援助,曾对此采取默认态度。1975年4月,乍得武装部队司令马卢姆上台后,向利比亚提出了归还奥祖地区的要求,但遭到利比亚总统卡扎菲的拒绝,后者声称奥祖地区是利比亚领土的“自然延伸”^②。由于利比亚拒不归还奥祖,且长期卷入乍得内战,最终导致两国在1986年爆发了激烈的武装冲突。在此期间,乍得一度收复奥祖,但由于力量对比悬殊,奥祖地带不久又被利比亚重新占领。

^①Gino J. Naldi. "Case Concerning the Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad)", *The International and Comparative Law Quarterly* 1995(3), p. 683.

^②栾建章:《世界风云实录》,中国经济出版社1998年,第1079页。

利、乍奥祖争端爆发的根源在于英、法、意三国殖民时期对势力范围的划分。1899年3月21日,英法在伦敦签署宣言一致同意,法属非洲的东北部和东部界线“从北回归线与格林威治东经16°线交叉点起”,“向北(疑有误,应为东南)直到东经24°。”^①但该宣言并未确定与东经24°相交的具体纬度,自然未能标出当时仍属奥斯曼帝国统治下的利比亚与乍得的具体边界线。一战期间,为使当时已成为利比亚宗主国的意大利在一战中加入协约国,法国、意大利、俄国和英国在伦敦订立条约规定,“在法国和英国以牺牲德国利益为代价在非洲扩张其殖民领土时,英、法原则上同意,意大利可以要求获得对等的补偿,特别是在关于意属厄立特里亚、索马里兰和利比亚殖民地与相邻的英属和法属殖民地的边界问题上,取得有利于意大利的解决”^②。这一条约成为1935年赖伐尔—墨索里尼协定(即“罗马条约”)内容的基础。1919年9月8日,英法缔结协定,确定了法属非洲东部界线交叉点的具体位置是北纬19°30′与东经24°相交处,这使包括奥祖、提贝斯提、恩内迪等在内的大片领土正式划入了法属非洲的势力范围。1935年1月,法国总理兼外交部长赖伐尔与墨索里尼根据1915年条约的规定,签署了调整乍得北部边界的“罗马条约”,对利比亚南部边界的确定是:“划分利比亚与法属西非与法属赤道非洲的界线从图木(Tummo)起,界线的终点……在英属埃及苏丹西部界线东经24°、北纬18°45′处。这条线将奥祖和Guzendi留在了意大利领土内,从而使该条约承认的属于意大利利比亚的领土范围达到11.4万平方公里左右”^③。条约还规定,该条约只有在另一项关于突尼斯的条约签订后才能生效。由于法、意两国没有就条约进行批准换文,突尼斯条约也始终没有签订,因此该“罗马条约”在法律上从未正式生效,奥祖地带无论在法律上还是事实上都仍处在法国的控制之下。1955年8月10日,利比亚与法国缔结睦邻友好条约,确定了利比亚和当时法属赤道非洲北端的边界(相当于利、乍现在的边界)。1960年乍得独立后宣布承认殖民帝国留下的国际边界,继承了法国对奥祖地带的领土权利。对此,利比亚未曾提出异议,但1973年它对奥祖地带的占领却构成了对殖民时期确定的领土边界的直接挑战和侵犯。

综上所述,利比亚和乍得之间的边界是由英、法、意三国通过一系列条约划定的,是殖民主义国家为了划分势力范围而强加给利、乍两国的,这就不可避免地为利、乍领土争端埋下了祸根。尽管如此,利、乍两国在独立之初并未对殖民边界提出过异议,相反,乍得公开宣布承认殖民边界,利比亚也通过与法国签订睦邻友好条约在事实上接受了殖民边界。可见,殖民统治时期的人为分界虽然是利、乍领土争端的历史根源,但却在利、乍之间形成了一条比较明确的边界线。利比亚以未生效的国际条约为依据占领奥祖地带,显然是一种不合法的侵略行为,是造成两国领土争端的直接原因。而利比亚之所以占领奥祖地带,一是因为奥祖地区地下资源丰富,蕴藏有丰富的铀和锰矿;二是因为当时的乍得正处在激烈的内战当中,反政府武装在经济和军事上对利比亚有强烈的依赖,致使利比亚无视乍得感受,悍然出兵。

二、非统对争端的调解和国际法院的裁决

利、乍奥祖之争引起了非洲国家的严重不安,绝大多数国家都主张在非统范围内,通过和平友好协商解决两国争端。这集中反映了当时非洲国家对1964年非统第一届首脑会议决议的认可和遵循。

众所周知,1964年非统第一届首脑会议通过了《关于非洲国家之间边界争端的决议》,该决议在事实上提出了解决非洲边界问题的基本原则之一即是在非洲范围内解决边界争端,其含义是由非洲国家自己来解决边界争端,反对外来的干预。这一原则在20世纪80年代中期以前一直在非洲国家间解决争端中居于主导地位。如1977年非统第14届首脑会议上着重讨论了反对外来干涉问题并通过了《关于干涉非洲国家内部事务的决议》,呼吁非洲以外大国不干涉非洲国家的内部事务,也呼吁所有非洲国家“在解决非洲国家之间的冲突时不请求外国干预”。^④1978年和1980年的非统首脑会议又继续将反对外来干涉作为会议的主要议题之一。显然,在20世纪80年代之前,非洲国家普遍接受的思想是在非

① Peter Calvert. *Border and Territorial Disputes of The World*, London: John Harper Publishing, 2004, p. 9.

② Peter Calvert. *Border and Territorial Disputes of The World*, p. 9.

③ Peter Calvert. *Border and Territorial Disputes of The World*, p. 9.

④ 唐大盾:《泛非主义与非洲统一组织文选》,华东师范大学出版社1995年,第204页。

统内部解决国家间的边界和领土争端。正是在这种背景下,非统对利、乍领土争端进行了积极调解。

在 1977 年利伯维尔举行的非统部长理事会上,利、乍领土争端是会议的主要议题之一,争端双方以会议为平台进行了激烈的交锋。为解决利、乍争端,1977 年利伯维尔举行的第 14 届非统首脑会议决定成立非统乍得利比亚边界调解委员会(调委会),负责仲裁两国边界纠纷。由于利比亚拒绝地图绘制者和法学家到现场了解两国边界的实际情况,该委员会无法顺利进行调查工作^①。不过,调委会曾提出报告,认为两国应维持殖民时期的边界。在 1978 年喀土穆非统首脑会议上,马卢姆总统要求非统对利、乍争端进行更有力的调解,呼吁非统要求利比亚从乍得撤军并建立一个使团派往乍得北部,以查证乍得北部受到利比亚武力侵犯的事实。随后,非统建立了一个由非洲五国总统组成的委员会调查乍得指控的事项,并调查利比亚指控的乍得依赖法国“殖民力量”,用“种族灭绝”方法镇压人民起义之事^②。

1984 年,非统峰会在亚的斯亚贝巴举行,会议成立了由阿尔及利亚、喀麦隆、莫桑比克、尼日利亚、塞内加尔和加蓬六国组成的和解委员会。该委员会认为只有双方直接谈判才能取得持久和平,但由于利比亚抵制会晤,双方直接谈判难以实施^③。1987 年利、乍战争升级后,非统执行主席卡翁达和许多非洲国家首脑都向乍得和利比亚发出紧急呼吁,要求双方立即停火,通过和平途径解决两国争端。非统第 23 届首脑会议还决定将调解乍、利边界冲突委员会升格到国家元首级别,由加蓬总统邦戈任主席。经过非统的长期调解,利、乍两国于 1987 年 9 月 11 日宣布同意实行停火。9 月 23 日,调委会又在卢萨卡举行会议讨论利、乍争端。尽管利、乍在奥祖归属问题上各不相让,但都表示愿意与调委会合作维持停火。会议除发表呼吁两国维持停火的联合公报外,还确定了进一步调解两国边界纠纷的时间表^④。

然而,由于两国矛盾很深,直到 1988 年 10 月,利比亚和乍得才正式结束战争,并同意和平解决奥祖冲突和立即建立外交关系。1989 年 8 月 31 日,乍得和利比亚外长在阿尔及尔签署和平解决争端的原则协议。该协议确定非统作出的决议和联合国宪章中规定的和平解决国际争端等基本原则是利比亚与乍得和平解决领土争端的基础。协议规定,双方保证在一年内通过政治途径解决有关奥祖地区归属问题,如政治解决不果,同意交由国际法院仲裁。^⑤遗憾的是,在条约规定的一年内,利、乍双方虽然也曾通过谈判谋求落实阿尔及尔协议规定的政治解决办法与途径,但由于双方立场相左,直至 1990 年 8 月下旬,两国就共同提交国际法院审理也未能达成协议。在这种情况下,利比亚和乍得分别于 8 月 31 日和 9 月 1 日向国际法院提出仲裁要求,两国争端从谋求政治解决过渡到谋求司法解决的新阶段。

1994 年 2 月 3 日,国际法院以 16 票对 1 票作出了判决,判决两国间的边界已由 1955 年 8 月 10 日利比亚和乍得的前宗主国法国之间的和平友好睦邻条约确定。主要依据是 1955 年条约第 3 款规定,缔约双方承认其边界已由该条约附件一中列出的国际文件所确定。法院认为,从国际习惯法和 1969 年《维也纳条约法公约》第 31 条对解释条约的规定出发,利、法 1955 年条约中的“承认”一词是指条约双方“承担的一项法律义务”,承认一条边界在本质上就是“接受”该边界,即接受从边界的存在产生的法律后果,尊重该边界和放弃以后争夺它的权利。以此为背景,法院判决说明了边界线的具体位置为东经 24° 与北纬 19°30' 交叉点与东经 16° 与北回归线交叉点间的连线为东经 16° 以东地区的边界线;东经 15° 与北纬 23° 交叉点与东经 16° 与北回归线交叉点间的连线为东经 16° 以西地区的边界线^⑥。据此,由博库尔、恩内迪高原及提贝斯提三个部分组成的奥祖地带被判归乍得所有。利、乍两国均表示接受国际法院的裁决,并于 1994 年 5 月 30 日举行了领土交接仪式。国际法院的判决和利、乍对判决结果的接受和执行,表明两国间围绕奥祖地带进行的长达 20 多年的激烈争端终于以和平解决的方式落下了帷幕。

三、利、乍领土争端从非统调解走向国际法院裁决的原因

利、乍奥祖之争从非统内部调解走向国际法院裁决,既与非统调解争端失败有关,也与国际法院在

① 段春来:《乍得与利比亚奥祖归属之争》,载《西亚非洲》1991 年第 5 期。

② Peter Calvert. *Border and Territorial Disputes of The World*, p. 10.

③ Gino J. Naldi. "The Aouzou Strip Dispute—A Legal Analysis," *Journal of African Law* 1989(1), pp. 76~77.

④ 荣建章:《世界风云实录》,第 1080 页。

⑤ 邵沙平:《国际法院新近案例研究》,商务印书馆 2006 年,第 13 页;钱其琛:《世界外交大辞典》上册,世界知识出版社 2005 年,第 816 页。

⑥ 邵沙平:《国际法院新近案例研究》,第 29 页。

这一时期逐渐赢得国际社会的信任密不可分。

纵观非统在调解利、乍领土争端中的活动可以看出,非统的调解并非一无所获。至少,它确立了两国和平解决领土争端的原则。然而,非统的调解终究未能导致争端的最后解决,这是因为:第一,非统自身矛盾重重,受到国际和非洲内部的双重冲击。70年代中期以来,由于美苏在非洲的争夺加剧,特别是苏联霸权主义对非洲的扩张与渗透,非洲国家间的矛盾变得更加尖锐和突出,在一系列重大的非洲问题上立场发生了明显对立,从而严重影响到非统调解争端的效力^①;第二,争端中处于强势和主导地位的利比亚对非统的调解并不完全配合,直接影响了非统的调解效果。非统此前解决争端的经验充分表明,一项争端的和平解决终究取决于当事各方的意愿。如果当事方没有和平解决争端的强烈愿望及诚意合作,非统的调解便很难发挥作用。因为“非统组织的运作取决于成员国的志愿合作,如果他们不提供合作,宪章也没有制裁条款可以对它们构成威胁。没有任何机构有惩戒权。……所有机构的成立都旨在推动合作但不强求之;敦促合作但不对拒绝合作进行惩罚。”^②第三,外国势力的卷入和利、乍对外来势力的依赖也对非统发挥作用构成了极大的限制。在利、乍领土争端中,法国和美国公开支持乍得对利比亚的武装行动,而苏联则是利比亚的支持者。利、乍两国对这种外来“帮助”的依赖而非坚决抵制,无疑使利、乍领土争端进一步复杂化,从而加剧了非统调解的难度。

然而,非统调解的失败并不必然会将争端导向国际法院。这一时期国际法院发展的成熟和非洲国家对它的认识和定位是利、乍领土争端得以突破非洲的范围而走向国际法院裁决的主要原因。

国际法院在其成立后的相当长时间内曾遭受了严重的“信任危机”,发展中国家与发达国家均对其作用表示了怀疑和不屑。这从国际法院受理的案件数量上可以直接体现出来。1963年至1985年,国际法院仅仅受理12起诉讼案件,6项咨询请求,而且在其中7个案件中发生了国家完全蔑视国际法院强制管辖权的行为^③。更严重的是,自1956年至1966年的十年间,国际法院的收案数竟然为零。造成这种局面,一是因为二战结束后新出现的社会主义国家和新独立的民族国家对待国际法和国际法院有着与老牌的西方国家迥异的态度。尤其是一些新独立的国家,倍加珍惜得来不易的主权权利,不肯轻易地将关涉国家主权的是非交由一个并未有真正代表自己利益者充分参与其活动的第三者——国际法院——来“横加”评判^④。二是因为,国际法院作为国际联盟国际常设法院的延续和发展,体现的仍主要是传统国际法的一些特质。而传统国际法主要是欧洲基督教文明的产物,在不少方面不可避免地带有旧时代的性质和特征。这使不少国家尤其是包括非洲国家在内的新独立国家认为,“现行协约法中有不少是殖民主义者为了保障它们的政治、经济和军事特权而强加的条约”,不能反映现代国际生活的现实,更谈不上保护发展中国家的利益。所谓国际习惯,不过是西方大国的实践^⑤。对国际法院的这种认识和定位决定了包括非洲国家在内的许多发展中国家不愿利用国际法院来解决争端。

但到20世纪70年代后,发展中国家的态度开始发生转变。80年代中后期以来,因联合国的号召和当时国际环境的影响,国际法院逐渐恢复了其作为一个公正的国际裁判机构的形象,越来越为国际社会所认可,所受理的案件日益增多。国际社会对国际法院信任的加强和国际法院的“复兴”主要是与以下因素有关:第一,国际法院在适用法律方面有所变化。随着历史的进步和发展,特别是亚非新独立国家的不断增加和第三世界的兴起,传统国际法获得了新的发展:一些不适合时代潮流的原则和规定被逐渐淘汰和取代;一些法律原则和规则被赋予了新的含义;一些反映历史潮流,特别是有利于各国建立和发展和平共处、友好合作关系的新的国际法原则、规则和制度逐渐形成、确立和实施,这一切都使国际法更加趋于进步和民主,在更大程度上为国际法院提供了公正审理的法律渊源^⑥。第二,国际法院法官的

①唐大盾:《团结反帝的十七年——非洲统一组织的建立及其作用》,载《西亚非洲》1980年第5期。

②Norman J. Padelford. "The Organization of African Unity", *International Organization* 1964(3), p. 534.

③资料由刘芳雄整理自马克斯·普郎比较公法及国际法研究所编:《国际法百科全书·国际法院、国际法庭和国际仲裁的案例》,陈致中、李斐南译,广州中山大学出版社1989年。

④叶兴平:《和平解决国际争端》,法律出版社2008年,第140页。

⑤黄嘉华:《国际法院的回顾和展望》,载《中国国际法年刊(1986)》,中国对外翻译出版公司1986年,第36页。

⑥朱晓青:《国际法》,社会科学文献出版社2005年,第459~460页。

组成发生了显著变化。国际法院成立后的前 30 多年中,西欧美先后当选法官的总人数有 17 人,拉美有 13 人,东欧 8 人。欧美两洲实际上占了优势。随着民族解放运动的蓬勃发展和亚非新独立国家的不断增长,国际法院由欧美法官占多数的不合理状况开始发生改变。从 20 世纪 70 年代开始,15 名法官的席位分配一般为:美、英、法、苏(俄)各 1 席,亚洲国家 3 席,非洲国家 3 席,拉丁美洲 2 席,东欧国家 3 席,西欧及其它地区 2 席。这种积极的变化使法院有可能确实“代表世界各大文化和各主要法系”,有助于其在和平解决国际争端中发挥日益重要的作用。

20 世纪 70 年代以来,国际法院在法律适用、法官组成等方面的积极变化,增强了国际社会尤其是发展中国家和新独立民族国家对其在裁决纠纷方面的公正和公平性方面的信任度,提升了国际法院在包括非洲在内的广大发展中国家中的形象,使它们逐渐丢弃了国际法院的活动更多的是受政治因素所驱使,而非受对公正的追求所驱动的既往观念,在一定程度上消除了发展中国家将争端诉诸国际法院的心理障碍。而 20 世纪 80 年代中后期以来,尤其是冷战结束后,国际形势的缓和与意识形态对立的日趋转淡,发达国家与发展中国家和平共同愿望的增长与政治、经济、科技等联系的加强,也推动着发展中国家对司法解决争端方式的理解和信赖日趋增强。

20 世纪 80 年代至 2001 年,国际法院受理和解决的领土和海洋、大陆架划界争端案共有 14 起,其中与非洲国家间有关的有 9 起。在利、乍签署阿尔及尔原则协议前,国际法院受理的与非洲国家边界和领土争端有关的案件有 6 起^①。国际法院对这些案件的裁决一方面为国际社会解决领土争端树立了示范,在实践中逐渐形成了一套相对完善稳定的解决边界和领土争端的法律适用原则,包括“条约必须遵守”原则、“依法占有”原则、“民族自决”原则、“禁止反言”原则、“有效控制”原则等^②,从而加强了争端当事国对国际法院裁决边界和领土争端能力的信任;另一方面,国际法院对边界和领土争端案的裁决也能使相关国家间的争端最终得到公平合理且持久的解决。因为国际法院判决所依据的国际法原则在国际社会中具有相当的权威性和约束力,其判决结果自然也比较能够令人信服和接受,从而减少了争端的反复性。国际法院在裁决边界和领土争端方面所积累的经验 and 具有的特殊优势,推动着利比亚和乍得之间关于奥祖地带的领土争端最终越出了非统范围而走向由国际法院裁决。

综上所述,利比亚、乍得领土争端爆发后,按照 1964 年非统有关解决边界和领土争端的决议规定,非统率先对两国争端进行了积极的调解,并确立了和平解决两国领土争端的原则;然而,由于利、乍两国在奥祖归属问题上的严重对立,非统的调解最终未能取得实质性成果;这一时期国际法院在国际社会中的“复兴”及其在解决边界和领土争端中的成功最终促使利、乍两国将争端上诉到了国际法院,从而突破了非统所确定的在非洲范围内解决非洲国家间边界和领土争端的原则。事实上,正如前文所指出的那样,在利、乍签署阿尔及尔协议之前的 20 世纪 80 年代中,国际法院已经受理和解决了与非洲国家有关的 6 起领土和海洋、大陆架划界争端案。利、乍领土争端的解决过程进一步凸显了非洲国家解决边界和领土争端方式选择上的一种发展趋势,即越来越多的国家可能会将上诉国际法院求得司法解决作为解决国家间边界和领土争端的一种更有效的方法。这种发展趋势对长期坚持由争端当事国间外交谈判来解决边界和领土问题的我国而言,构成了一定的挑战。目前,我国与印度的陆地边界争端久拖难决,与周边多个邻国存在海上划界和岛屿主权争端,对此,我们不仅要坚持一贯的谈判解决争端方式,还要对将来可能走向国际法院裁决做充分的准备。而利、乍领土争端通过国际法院的解决,则为我国应对可能出现的通过国际法院裁决的方式解决领土与海洋争端,提供有益的借鉴。

● 作者简介:关培凤,武汉大学中国边界研究院副教授,历史学博士;湖北 武汉 430072。

● 基金项目:2008—2009 年武汉大学人文社会科学自主科研项目

● 责任编辑:桂 莉

^① 聂宏毅:《国际法院在解决领土争端中的作用及困境评析》,载《河北法学》2009 年第 1 期。

^② 聂宏毅:《国际法院在解决领土争端中的作用及困境评析》。