

[文章编号] 1671-881X(2010)01-0077-05

非洲统一组织与非洲边界及领土争端的解决

关 培 凤

[摘 要] 1963 年成立的非洲统一组织旨在促进非洲国家的统一,加强非洲国家间的合作,并保卫非洲国家的主权、独立和领土完整等。为此,非洲统一组织成立后,对危及非洲统一和稳定的边界和领土争端做了大量调解,并取得了一些积极成果。

[关键词] 非洲统一组织;非洲边界和领土争端;调解;作用

[中图分类号] K4 [文献标识码] A

20 世纪 60 年代,大批非洲国家打碎了殖民统治的枷锁,赢得了国家和民族的独立。但新兴的非洲国家大多数继承了殖民统治时期列强人为划定的国家边界,这使得边界和领土争端成为非洲大陆不得不面对的一个重要问题。1963 年 5 月非洲统一组织(以下简称“非统”)成立以来,投入了相当的精力来调解和处理非洲国家间的边界和领土争端,并取得了一些积极成果。

一、非统有关边界不可变更决议的出台

曾经担任过联合国第六任秘书长的埃及国际法专家布特罗斯·加利在其著作《非洲边界争端》中说,“任何一种研究非洲的政治法律学说,对于非洲边界问题总要竭力表白这样两种见解:非洲从没有过严格的边界概念;非洲未曾参与自己疆界的划分,非洲的边界是人为造成的,是殖民主义列强强加于它的。”^[1](第 3 页)这种观点不仅仅是一种单纯的理论学说,对绝大多数非洲国家来说,这更是一种历史事实。或许正是基于这种共同的认识,非洲国家在独立前的民族解放运动时期,对殖民主义列强人为划定的边界抱着否定的态度,视之为殖民主义的屈辱遗产。1945 年的泛非大会,第一次正式谴责殖民时期人为划定的边界及其对非洲统一的妨害。1958 年在加纳的阿克拉举行的第一届全非人民大会作出了更为明确的决议,第一次明确提出对现有非洲边界应加以“废止或者调整”^[2](第 233 页)。然而,当许多非洲国家获得独立后,它们中的大多数对殖民时期划定的边界的态度发生了倾向性的变化。非洲领导人开始认识到,废除边界只是“异想天开”,而调整边界也将引起无休止的混乱和冲突,影响到新独立的非洲国家维护主权、巩固独立和发展民族经济这些更紧迫的任务。这种认知使大多数新独立国家从废除或调整边界转变到维持边界现状的立场上来。

对殖民边界的态度的转变,直接反映到 1963 年非洲统一组织的成立大会及其制定的宪章和 1964 年第一届非统首脑会议的决议中来。在 1963 年 5 月举行的非统成立大会上,主张维持边界现状的不乏其人。马里总统莫迪博·凯塔在发言中说:“我们必须接受非洲现状,也必须放弃任何领土声称……非洲统一要求我们每个人完全尊重我们从殖民体系中接收过来的遗产,换句话说,就是维持目前各国的边界。”尼日利亚总理巴勒瓦也指出:“非洲国家被殖民列强分裂,这是令人厌恶的……我们对此无可奈何……一个非洲国家企图不承认这一事实,可能会引起混乱。据此,尼日利亚承认非洲现存的一切边界,承认现有的一切非洲国家。”^[1](第 7 页)尽管如此,维持边界现状在这时还没有成为非洲新独立国家普遍

接受的观点。索马里和摩洛哥强烈反对维持边界现状的主张,因为索马里要求同索马里共和国毗邻的索马里人居住区实行自决,而摩洛哥则想要建立一个甚至包括毛里塔尼亚整个国家在内的大摩洛哥,这势必要求打破现存边界状况。

鉴于在非统成立大会上对既存边界的观点分歧相当尖锐,5月25日通过的《非洲统一组织宪章》没有直接提到边界问题,而仅在其第三条第三款规定“尊重各国的主权和领土完整”。这种表述隐晦地表达了否定改变边界的观点。曾经参与过宪章起草的尼日利亚联邦首席检察官和司法部长伊莱亚斯说,把这一原则写进宪章的一个直接原因是一些小国对其相邻大国的意图有所疑惧,特别是在涉及边界争端的问题上。因此,成员国尊重各自的主权和领土完整的原则被明确提出并始终得以强调^[3](第104页)。

在非统成立不久后,非洲就爆发了一系列的边界和领土争端。1964年7月在开罗举行的第一届非统国家元首和政府首脑会议就整个殖民地边界问题进行了热烈的讨论。肯尼亚首相指出,迫切需要起草一项特别宪章,它将约束签字国继续维持领土现状。塞拉利昂首相相对宪章没有明确包含维持领土现状的主张表示遗憾。他建议成员国与邻国订立协定以确定它们之间的边界,并且这种协定应该建立在接受独立时的既存边界的原则之上^[3](第123页)。

已经摆在非洲国家面前的边界和领土争端及其对非洲统一造成的严重威胁,使参加非统政府首脑大会的绝大多数非洲国家的领导人认识到了维持边界现状的重要性和紧迫性。因此,尽管索马里和摩洛哥仍然持反对和保留意见,决议还是得到了出席会议的非洲国家领导人的压倒性支持。1964年,第一届非统首脑会议《关于非洲国家之间边界争端的决议》强调“非洲国家的边界在它们独立时已经明确形成”,因此成员国必须遵守宪章第三条第三款尊重彼此主权和领土完整的规定,并“郑重声明,所有成员国保证尊重非洲国家独立时业已存在的边界”^[3](第124页)。决议还要求各成员国在发生纠纷时,应在非洲范围内通过和平方式解决。非统宪章关于尊重主权和领土完整的规定,以及1964年非统第一届首脑大会通过的关于边界不可变更的决议,既是基于非洲国家间不断出现的边界和领土争端事实而作出的规定,也将在日后处理非洲国家间的此类争端中接受严峻的挑战和考验。

二、非统积极调解非洲边界及领土争端

从1963年5月成立到2002年被非洲联盟取代,为维护宪章所确定的宗旨和原则,执行1964年首脑大会通过的边界不可变更决议,非统在其存在的40年时间里,积极参与了非洲国家间绝大多数边界和领土争端的调解活动。

摩洛哥和阿尔及利亚的边界冲突是非洲统一组织处理的首例边界争端。1963年10月,摩、阿两国围绕特尼埃萨西南部大多数地区的边界和领土问题的冲突达到高潮。为缓和态势,摩、阿两国和埃塞俄比亚、马里四国首脑10月29-30日举行了巴马科会议。会议发表的最后公报同意阿尔及利亚申请非洲统一组织仲裁的请求,并特别责成非洲统一组织的部长理事会深入研究边界问题,为解决这个问题提供具体的建议^[4](第410页)。11月15-18日举行的非统部长理事会特别会议通过决议,提出建立一个特别委员会来负责具体解决争端,同时任命包括埃塞俄比亚和马里在内的七国为委员会成员。在依据巴马科协定,摩、阿实现停火的基础上,七国委员会的主要任务是促成一个非军事区的建立。为此,委员会召开了多次会议,规定了委员会的职责和工作方法、主持了争端双方之间的文件交换等^[5](第32页)。1964年2月20日,摩、阿两国政府宣布,他们已经在巴马科停火委员会在场的情况下签署了一项结束争端和恢复外交关系的协定,且菲吉格附近的战略高地将实现非军事化^[5](第32页)。1964年2月22-29日,非统部长理事会在拉各斯举行第二次常会期间,研究了七国特别委员会呈递的一份形势报告,建议特别委员会和巴马科停火委员会建立直接的联系。随后,摩、阿两国在特别委员会的进一步调解下,举行了多次双边会晤,最终于1967年11月在伊夫拉恩签署条约,同意将悬而未决的问题交给双方代表人数相等的边界委员会(1970年5月成立),对不合理的地段边界线进行调整^[6](第23页)。

索马里与埃塞俄比亚、肯尼亚的领土争端是对非统的又一次重大考验。索马里对肯尼亚的整个“北

部边境地区”、对埃塞俄比亚的豪德和欧加登地区提出的领土要求及其对索马里族分裂主义者进行游击战活动的支持,导致它与这两国的争端先后于 1963 年底、1964 年初爆发,随后争端被提交到非统。1964 年 2 月 12 日至 15 日,在达累斯萨拉姆举行的非统组织部长理事会特别会议上通过的第 ECM/RES.3[⑥]和第 ECM/RES.4[⑥]号决议,分别要求索政府和埃塞政府、索政府和肯尼亚政府下令立即停火,并避免一切敌对行动和敌对宣传;本着宪章第三条第四款的精神,通过谈判,和平解决它们目前的纠纷^[1](第 97-98 页)。1964 年 2 月 24 日至 29 日,在拉各斯举行的非统部长理事会上通过的第 CM/RES16[⑥]和第 CM/RES17[⑥]号决议,又要求索马里和埃塞政府、索马里和肯尼亚政府立即进行直接谈判,谋求和平、持久地解决它们之间的边界争端或纠纷^[1](第 99-100 页)。在非统的呼吁和推动下,索、埃两国政府进行了谈判,并就在边界沿线一带保持停火、建立非军事区、停止敌对宣传等达成了协议^[1](第 43-44 页)。1967 年 9 月,索、肯两国在金沙萨非统国家元首和政府首脑会议上发表联合声明,表示双方已就相互尊重主权和领土完整、保证在边界两侧维持和平和安全等达成协议。1968 年底,索、埃关系正常化,埃塞俄比亚还特别保证结束四年多以前宣布的、仍在豪德和欧加登地区生效的紧急状态。

20 世纪 70 年代中后期,围绕欧加登地区的主权归属问题,索马里和埃塞俄比亚爆发战争后,非统呼吁争端双方尊重先前的边界,并成立了一个非洲八国组成的调停委员会,负责调停两国冲突。由于非统从一开始就反对索马里的领土要求和军事行动,非统调解委员会在本质上是站在埃塞俄比亚一边的^[7](第 297 页)。1981 年 6 月,非统第 18 次首脑会议通过的决议,重申了边界不可变更原则,并宣布欧加登地区为埃塞俄比亚不可分割的领土,索马里对此表示抗议^[8](第 1168 页)。80 年代中期,在非统、美国、意大利和吉布提的斡旋下,索、埃两国进行了多次高级会晤,终于在 1988 年 4 月 3 日两国签署《索马里埃塞俄比亚关系正常化协定》,双方就以联合国宪章和非统宪章以及和平共处和睦邻原则作为指导两国关系的准则,采取和平方式解决争端、讨论边界问题等达成一致意见,从而为欧加登地区归属问题的最终解决奠定了基础。

在利比亚和乍得的奥祖主权归属争端中,非统的调解也取得了积极成果。1973 年,利比亚出兵占领了与乍得有争议的奥祖地区 7.2 万平方公里土地,后又逐步占据了乍北部提贝斯提地区 11.4 万平方公里土地。此举遭到乍得的激烈反对。1975 年,马卢姆执掌乍得政权后提出对奥祖的主权要求,并表示愿意通过和平谈判解决领土争端^[9](第 69 页)。在 1977 年第十四届非统首脑会议上,乍得向非统提出申诉。非统为此建立了一个关于乍得利比亚冲突的特别委员会,调查乍利边界纠纷。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,该委员会无法进行调查工作^[10](第 13 页)。1984 年,亚的斯亚贝巴非统峰会又建立了六国和解委员会来负责解决这一争端。1987 年该委员会由最初的部长级升格为国家元首级水平,由加蓬总统任主席。和解委员会敦促双方直接谈判以取得持久和平。1987 年 8 月,在非统调解下,乍、利达成了临时停火协议,非统还在赞比亚首都卢萨卡建立了特别委员会来调解两国关系^[11](第 73 页)。同年 9 月,在非统调停下,两国实现停火,1988 年 10 月复交。在非统组织和有关国家斡旋调停下,乍得和利比亚外长于 1989 年 8 月 31 日在阿尔及尔签署原则协议,一致同意通过包括和解在内的一切政治手段解决领土争端。协议规定,如果在一年内争端得不到政治解决,便交付国际法院仲裁。根据此协议,1989 年 8 月 31 日和 9 月 1 日,利、乍分别诉诸国际法院。1994 年 2 月国际法院裁决,奥祖地区归乍得所有^[12](第 816,147 页)。

此外,从 20 世纪 70 年代末期到 80 年代,为和平解决摩洛哥与西撒人阵对西撒哈拉领土的归属争端,非统又进行了多次积极的斡旋和调解。从 1978 年到 1983 年的历届非统首脑会议上,西撒问题都是重点议题之一。非统还先后成立了五国特别委员会和七国执行委员会来负责调查和处理西撒争端,但由于摩洛哥的阻挠和不合作,非统在西撒问题上始终未能取得实质性进展^[13](第 596 页)。1984 年 11 月,在亚的斯亚贝巴举行的非统首脑会议上,非统秘书长根据宪章第 28 条宣布西撒为正式成员国,摩洛哥联合其它几个国家退出非统,导致非统几乎瘫痪。非统为解决西撒问题的努力也告一段落。

进入 20 世纪 90 年代以来,调解厄立特里亚和埃塞俄比亚的边境冲突是非统在非洲边界和领土争

端中所进行的重要活动之一。厄立特里亚于 1993 年 5 月脱离埃塞俄比亚独立后,两国对至少 6 个小的边境地区的主权有争议,并于 1998 年 5 月爆发边境冲突。从 1998 年 6 月到 2000 年 2 月,非统进行的多次调解努力都宣告失败,非统解决埃厄冲突的框架协议及其执行方案也遭到拒绝。自 2000 年 2 月以后,联合国加大了对非洲统一组织调解努力的支持。在联合国的协助下,非统调解方案最终被埃厄双方所接受。2000 年 6 月 18 日,埃厄在阿尔及尔签署了停火协议,同年 12 月埃厄两国又在阿尔及利亚签署《全面和平协议》,并根据协议,将两国的边界划分交由位于海牙的埃厄边界委员会裁决。2002 年 4 月 13 日,设在海牙的边界委员会公布了有关埃塞与厄边界问题的最后裁决,埃厄两国政府随即表示原则上接受^[14](第 7 版)。

三、非统在解决非洲边界及领土争端中的作用

纵观非统成立几十年中对非洲国家间边界和领土争端问题的调解,应当承认,非统做了大量有益的调解工作,也取得了一定的成绩。非统在处理边界和领土争端中的作用可主要概括为以下几个方面:

首先,在非统的积极调解下,非洲国家间的边界和领土争端得到了解决或局势得到缓和。在存在的数十年内,非统不仅成功地解决了加纳和上沃尔特边界争端,停停了加纳和多哥的埃维族争端等,而且使冲突激烈、对非洲影响重大的阿尔及利亚—摩洛哥争端,索马里和埃塞俄比亚、肯尼亚的争端得到了解决或缓和。在部长理事会、特别委员会和巴马科会议几个层次的调解下,摩—阿双方成功地在没有进行领土变更的情况下实现了和平、和解,维护了非统宪章尊重国家领土和主权完整的原则,这是非常重要和值得肯定的。在索马里和埃塞俄比亚、肯尼亚,乍得和利比亚的领土争端中,非统组织的调解活动,虽然未能使争端得到彻底解决,但却成功地使发生冲突的国家间实现了停火。非统还大力倡导冲突国家间进行直接谈判,以求得争端的彻底解决。

其次,非洲国家间尊重领土完整和非洲边界不可变更原则的确立,是非统在解决非洲边界和领土争端问题上的纲领性贡献。在调解有关国家的领土和边界争端中,非统通过的有关决议都反复强调要尊重领土完整和国家独立时取得的边界,从而使尊重领土完整和维持非洲边界现状的原则得以深入人心。例如,当 1983 年布基纳法索和马里缔结将边界争端提交国际法院的特别协定,首次同意将争端提交仲裁的时候,序言中也强调协定的缔结是为了“在特别是尊重边界不可变更原则的基础上,尽可能迅速地就双方之间的边界争端达成协议”^[15](第 380 页);埃厄两国在阿尔及利亚签署《全面和平协议》时,特别强调尊重非洲边界不可变更的原则^[16](第 346 页)。所有这一切都说明,非统所倡导的尊重领土完整和边界不可变更原则已经在非洲大陆得到确立,成为处理此类争端的一项指导方针。

最后,非统也为非洲国家的领导人提供了一个会面的场所,为成员国可以讨论与自身相关的问题提供了一个论坛,而且,在松散意义上说,支持了次区域组织和联合国机构^[17](第 275, 280 页)。这一点尤其体现在非统最初十年的活动中。在 20 世纪六七十年代出现的边界和领土争端中,非统成功地避免了联合国的卷入,从而把争端限制在非洲地区内,既使次区域组织得以充分发挥其积极作用,又减轻了联合国在调解国家间争端中的压力。

尽管非统在解决非洲边界和领土争端过程中发挥了积极作用,但非统在解决争端中的决定性能力和行动力量是极其有限的,在有些情况下徒劳无功。这主要是因为非统组织不是一个超国家实体,而仅仅是一种松散的地区性国家联盟,“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……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”^[18](第 534 页)。也正因为如此,争端当事国的拒绝合作,往往会使非统的调解无果而终或收效甚微。基于对非统力量有限的认知,2002 年成立的非洲联盟为加强其行动权力,专门成立“和平与安全理事会”。该机构对危害非洲稳定,严重侵犯人权、践踏民主、危及经济发展的成员国有权进行武装干预,对于成员国之间出现武装冲突也可以出动军队进行维护行动。这是针对当前非洲国家的实际情况,为保证非洲的稳定和发展不得不采取的一项积极措施,也将大大增强非盟将来解决非洲

边界和领土争端当中的行动力和有效性。

[参 考 文 献]

- [1] [埃及] 布特罗斯·加利:《非洲边界争端》, 仓友衡译, 北京: 商务印书馆 1979 年版。
- [2] 夏吉生:《非洲边界问题产生的原因及解决的原则》, 载《中国国际法年刊》, 北京: 中国对外翻译出版公司 1984 年版。
- [3] Touval, Saadia. 1967. “The organization of African Unity and African Borders,” *International Organization* 21 (1).
- [4] [英] D. C. 瓦特:《国际事务概览, 1963 年》, 上海市政协编译工作委员会译, 上海: 上海译文出版社 1985 年版。
- [5] Wild, Patricia Berko. 1966. “The Organization of Africa Unity and the Algerian Moroccan Border Conflict,” *International Organization* 20(1).
- [6] 顾章义:《非洲国家边界问题初探》, 载《西亚非洲》1984 年第 3 期。
- [7] Ododa, Harry. 1985. “Somalia’s Domestic Politics and Foreign Relations Since the Ogaden War of 1977-1978,” *Middle Eastern Studies* 21(3).
- [8] Essak, Karrim. 1981. “OAU Summit,” *Economic and Political Weekly* 16(28/29).
- [9] 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。
- [10] 仲:《奥祖地带》, 载《国际展望》1983 年第 S3 期。
- [11] Naldi, Gino J. 1989. “The Aouzou Strip Dispute—A Legal Analysis,” *Journal of African Law* 33(1).
- [12] 钱其琛:《世界外交大辞典》上册, 北京: 世界知识出版社 2005 年版。
- [13] Naldi, G. J. 1985. “Peace Keeping Attempts by the Organisation of African Unity,” *The International and Comparative Law Quarterly* 34(3).
- [14] 廖先旺:《边界最后裁决, 埃厄和睦有期》, 载《人民日报》2002 年 4 月 18 日。
- [15] Kornprobst, Markus. 2002. “The Management of Border Disputes in African Regional Subsystems,” *The Journal of Modern African Studies* 40(3).
- [16] White, Philip. 2002. “The Eritrean Ethiopia Border Arbitration,” *Review of African Political Economy* 29(92).
- [17] [英] 威廉·托多夫:《非洲政府与政治》, 肖宏宇译, 北京: 北京大学出版社 2007 年版。
- [18] Padelford, Norman J. “The Organization of African Unity,” *International Organization* 18(3).

(责任编辑 桂 莉)