

非洲边界和领土争端解决模式的新发展*

——以巴卡西半岛争端及其解决为例

关培凤

内容提要 自 20 世纪 60 年代大批非洲国家获得民族独立以来，边界和领土争端一直是影响非洲和平与稳定、困扰非洲安全与发展的一个重要问题。在过去的半个多世纪中，非洲大陆经历了战争、外交谈判和提交国际法院裁决 3 种边界和领土争端解决模式，取得了不同的效果。由于历史和现实因素的交织，尼日利亚和喀麦隆两国曾就巴卡西半岛的主权归属进行了数十年的争夺。2002 年国际法院的判决及其后联合国秘书长为促进法院判决的执行而进行的积极斡旋和调解，充分表明司法裁决与外交斡旋相结合有助于推动国家间边界和领土争端的彻底和平解决，是对非洲边界和领土争端和平解决模式的一种新发展。

关键词 非洲国际关系 边界和领土争端 巴卡西半岛 国际法院

作者简介 关培凤，武汉大学中国边界与海洋研究院、国家领土主权与海洋权益协同创新中心副教授（武汉 430072）。

自 20 世纪 60 年代非洲民族国家纷纷独立以来，频繁发生的边界和领土争端成为阻碍非洲大陆和平与发展的一个重要难题。为此，非洲国家在过去主要采取过战争、外交谈判和提交国际法院裁决 3 种争端解决模式，各自带来了不同的效果和影响。2002 年国际法院关于尼日利亚和喀麦隆两国巴卡西半岛争端的判决及其后联合国秘书长为促进判决的落实而进行的卓有成效的

* 本文受国家社科基金项目“非洲边界和领土争端解决模式研究”（12CGJ012）的资助。

斡旋和调解,充分表明司法裁决与外交斡旋相结合对于国家间边界和领土争端的彻底解决有明显的积极意义,是对边界和领土争端解决模式的一种新发展。迄今为止,国内学术界关于非洲领土争端解决模式和巴卡西半岛争端的研究极为鲜见,本文将在阐述非洲边界和领土争端一般解决模式的基础上,对巴卡西半岛争端的背景及其解决模式进行个案分析,从中揭示非洲国家解决边界和领土争端模式的新发展。

非洲边界和领土争端的一般解决模式

众所周知,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。1958年举行的第一届全非人民大会通过的决议,第一次明确提出现有的非洲边界应加以“废止或者调整”的主张。^①然而,当许多非洲国家获得独立后,大多数非洲国家领导人开始认识到,调整边界将会导致新独立国家间无休止的混乱和冲突,而废除边界更是“异想天开”。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。1963年5月25日通过的《非洲统一组织宪章》第三条第三款规定“尊重各国的主权和领土完整”,隐晦地表达了否定改变边界的观点。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上,代表们就整个殖民边界问题进行了深入讨论,会议通过的《关于非洲国家之间边界争端的决议》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”,^②并要求成员国在发生纠纷时,应在非洲范围内通过和平方式解决。尽管非统宪章特别是非统第一届首脑会议明确规定了非洲殖民边界不可变更的原则,但由于殖民边界本身的随意性和不合理性,在非统成立前夕和非统成立后的数十年中,非洲许多国家间还是不可避免地发生了边界和领土纷争。为了解决纷争,非洲国家尝试过战争、外交谈判和提交国际法院裁决3种不同的争端解决模式。

^① 参见夏吉生:《非洲边界问题产生的原因及解决的原则》,载中国国际法学会编:《中国国际法年刊》,中国对外翻译出版公司,1984年版,第233页。

^② Saadia Touval, “The Organization of African Unity and African Borders”, *International Organization*, Vol. 21, No. 1, 1967, p. 124.

（一）通过战争解决边界和领土争端

在第一次世界大战结束以前，用战争方式解决边界和领土争端基本上是不受传统国际法所限制的。在人类先后经历了两次世界大战后，国家间以战争方式解决争端的权利逐步受到限制，1928年签订的《巴黎非战公约》第二条郑重声明，不论其性质如何，缔约各方只能用和平方法处理或解决它们之间可能发生的一切争端或冲突。这是国际社会放弃以战争方法解决国际争端的一次重要努力。二战后成立的联合国在其宪章中明确规定，各会员国在国际关系上不得以武力相威胁或使用武力来侵害任何国家领土完整或政治独立，并把和平解决国际争端原则列为其七项基本原则之一。显然，自第二次世界大战结束以来，以战争方式解决国际争端已为现代国际法所禁止。然而，在涉及领土和主权完整的高敏感争端中，要真正排除武力的使用是相当困难的，尤其是对于刚刚摆脱殖民统治的新兴民族国家来说，为捍卫领土完整和主权独立而使用武力并非艰难的选择。因此，许多非洲国家间如摩洛哥与阿尔及利亚、索马里与埃塞俄比亚、利比亚与乍得等，都曾力图用战争的方式来解决它们之间存在的边界和领土争端。然而，激烈的战争除了造成惨烈的人员伤亡和巨大的经济损失、影响地区甚至整个非洲的安全和稳定外，丝毫无助于彼此间领土争端的真正解决。

（二）通过外交谈判的方式解决边界和领土争端

这里所说的外交谈判，既包括相关国家间直接的接触和谈判，也包括在第三方斡旋和调解之下进行的谈判。1963年10月，摩洛哥与阿尔及利亚围绕特尼埃萨西南部地区的领土问题而发生的战争，引起了非洲新独立国家的惊慌和不安，阿拉伯联盟、部分非洲国家元首和刚刚成立的非统都积极进行了调解。在第三方的积极斡旋和调解下，摩、阿两国实现了停火，并在1964年2月签署了结束争端和恢复外交关系的协定。随后，摩、阿两国的关系不断得到改善，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），对不合理地段的边界线进行调整。^①至此，摩、阿争端终于以和平方式得到了解决。布基纳法索和马里在1960年4月和7月先后取得独立后，围绕布基纳法索西北部一块面积约3000多平方公里的领土发生了争端。从1961年到1974年间，马里和布基

^① 参见顾章义：《非洲国家边界问题初探》，载《西亚非洲》1984年第3期，第23页。

纳法索两国之间进行了多次直接的双边谈判,并先后成立了双方边界混合委员会、永久双边委员会和混合技术委员会3个机构来负责研究和解决两国之间的领土争端。^①在双边谈判无果且在1974年11~12月间双方发生轻微交火的情况下,塞内加尔和多哥领导人以及非统组织都对双方的边界争端问题进行了调解。第三方的积极斡旋曾使两国做出了“在调解委员会建议的基础上结束争端”和在两国间的任何争端中“放弃使用武力”^②的承诺,这在一定程度上阻止了事态的恶化,缓和了两国关系,为随后两国的直接谈判和1979年达成解决争端的一些共识创造了条件。尽管两国在1983年9月16日发表联合公报,决定将边界争端提交国际法院裁决,但前期进行的双边直接谈判和后来在第三方斡旋下进行的外交谈判无疑为争端的最终和平解决奠定了基础。

(三) 通过提交国际法院裁决来实现边界和领土争端的解决

在国际法院成立后的相当长时间内,包括非洲国家在内的新兴民族独立国家对其定纷止争的作用并没有予以重视,这部分是因为新独立的国家对自身主权权利的高度珍惜,不愿将涉及国家主权的重要问题交给一个并未真正代表自己利益的第三者——国际法院——来“横加”评判,^③部分也因为这些新独立国家认为战后成立的国际法院体现的仍主要是传统国际法的一些特质,主要是为了保障前殖民主义者的政治、经济和军事特权,而不能很好地保护发展中国家的利益。至20世纪80年代中期,国际法院在法律适用、法官组成等方面的积极变化,增强了发展中国家和新独立民族国家对其公正性和公平性的信任度,提升了国际法院在包括非洲国家在内的广大发展中国家中的形象,在一定程度上消除了非洲国家将争端诉诸国际法院的心理障碍。从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,这包括马里与布基纳法索边界争端案、利比亚与突尼斯大陆架划界案、利比亚与乍得领土争端案、以及尼日利亚与喀麦隆陆海疆界争端案等。国际法院对这些非洲国家间的陆海争端案的判决在多数情况下将争端导向了和平、彻底的解决,这主要是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,故而其判决结果一般也能令人信服和接受,从而减少了争端的反复性。国际法院在解决边界和领土争端问题上

① Peter Calvert, *Border and Territorial Disputes of the World*, London: John Harper Publishing, 2004, p. 3.

② Ibid., pp. 4-5.

③ 叶兴平著:《和平解决国际争端》,法律出版社,2008年版,第140页。

所取得的成绩，有助于加强非洲相关国家对国际法院裁决此类争端能力的信任，推动了它们对司法裁决这种和平解决争端模式的接受和认可。

在过去的半个多世纪中，非洲国家在边界和领土争端问题上采取了上述3种解决模式。在20世纪80年代中期以前，无论是通过战争还是外交谈判，非洲国家都力图在非洲大陆范围内解决争端；20世纪80年代中期以后，由于国际法院本身发生的积极变化所导致的非洲国家对国际法院认知的改变，使一些国家开始突破非洲范围，将边界和领土争端提交国际法院裁决，从而使非洲在外交谈判之外，又接受了司法裁决这种和平的争端解决模式。尽管国际法院具有解决此类争端的能力，其对案件的裁决结果也基本上能被当事国所接受，但不容回避的是，国际法院判决的落实最终取决于相关国家的真正执行决心和执行力度，换句话说，接受判决与执行判决之间并不必然会划等号。因此，如何使国际法院的判决能够真正得到落实，是一个需要认真思索的问题。尼日利亚和喀麦隆巴卡西争端案的和平解决很好地回答了这一问题。

巴卡西半岛争端的历史背景

巴卡西半岛位于尼日利亚和喀麦隆两国陆地边界的最南端，面积665平方公里，石油和天然气资源丰富。自20世纪80年代以来，尼、喀两国在巴卡西半岛主权归属问题上的争执不断升级。巴卡西半岛争端既受殖民主义遗留的影响，更与巴卡西半岛独特的地缘战略和经济重要性密切相关。

首先，殖民主义的历史遗留是导致尼、喀巴卡西半岛争端的历史根源。历史上，巴卡西半岛是曾统治今尼日利亚罗斯河州地区的老卡拉巴尔王国的埃菲克人领地。1884年，英国与老卡拉巴尔的首长们签订的保护条约中所涉及的领土范围包含了巴卡西半岛在内。^① 1885~1893年间的殖民条约和协定通过将海上边界划在德尔雷伊（Rio - del - Rey），而使巴卡西半岛被置于英属尼日利亚的管辖之下。^② 1913年3月11日，英国与德国签订协定，确定

^① Preliminary Objections of the Federal Republic of Nigeria: Introduction, para. 17, <http://www.icj-cij.org/docket/files/94/8598.pdf>, 2011-01-16.

^② Francis Nguendi Ikome, "The Inviolability of Africa's Colonial Boundaries: Lessons from the Cameroon - Nigeria Border Conflict", http://www.igd.org.za/jdownloads/Occasional%20Papers/igd_occasional_paper_47.pdf, 2011-07-22.

了尼日利亚和喀麦隆之间从约拉至海的边界。根据该协定，英国将巴卡西半岛割让给了德国，条件是德国保证不进入对英国来说至关重要的贸易港口卡拉巴尔港的航道。^① 由此，巴卡西半岛成为德属喀麦隆的一部分。第一次世界大战后，国际联盟将德属喀麦隆置于英国和法国的委任统治之下。根据1919年7月10日的《米尔纳-西门宣言》，巴卡西半岛和后来以“英属喀麦隆”著称的部分由英国进行委任统治，与此同时保留了1913年条约所确定的边界。20世纪30年代出版的几幅地图都表明，巴卡西半岛属于“英属喀麦隆”，而不是“尼日利亚殖民地”。^② 二战结束后，德属喀麦隆继续置于英、法托管之下。1946年8月2日，英国将英属喀麦隆一分为二，称为“北喀麦隆”和“南喀麦隆”。1954年，英国殖民地国务大臣发表的一道法令，确定巴卡西半岛在英属“南喀麦隆”境内。尽管从尼日利亚独立直到20世纪90年代初，尼日利亚官方地图都把巴卡西半岛标注在南喀麦隆境内，^③ 但尼日利亚长期对巴卡西半岛声称主权。这部分是因为尼日利亚坚持认为英国与老卡拉巴尔的首领们签署的1884年保护条约并没有赋予英国将老卡拉巴尔所属的巴卡西半岛割让给德国的权力。换句话说，尼日利亚坚持1913年条约关于巴卡西半岛的割让是无效的，因此它不能放弃对巴卡西半岛的主权声称。而喀麦隆则以1913年条约和基于1913年条约的一些协定、声明和地图为依据，主张对巴卡西半岛拥有领土主权。显然，尼、喀两国关于巴卡西半岛的主权主张对立的根源在于双方对1913年条约签订时，英国是否根据1884年条约取得了割让巴卡西半岛的权力的认识不同所导致的。而无论是1884年条约，还是1913年条约，都是殖民主义时期的特定产物。

其次，巴卡西半岛的战略和经济重要性持续刺激了尼、喀两国的争夺。巴卡西半岛位于非洲西部的几内亚湾海岸，控制巴卡西半岛的国家将会在整个几内亚湾的安全和战略问题中发挥显著作用。且对尼日利亚来说，拥有巴卡西半岛对控制已经发展为其出口加工地带和东部司令部的卡拉巴尔港的入口具有至关重要的利益。更重要的是，巴卡西半岛对尼日利亚联邦国家的领

^① Nowa Omoigui, *The Bakassi Story*, http://www.omoigui.com/2004/09/strongthe_bakas.html, 2010-08-12.

^② Francis Menjo Baye, "Implications of the Bakassi Conflict Resolution for Cameroon", *African Journal on Conflict Resolution*, Vol. 10, No. 1, 2010, p. 20.

^③ Nowa Omoigui, *op. cit.*

土完整和安全也具有重要战略意义。在尼日利亚内战期间，喀麦隆阿西乔政权临时授权尼日利亚联邦政府利用巴卡西半岛港口对比夫拉分裂分子的军队进行至关重要的物资封锁，有力阻止了联邦的分裂。正是在内战中认识到本国的领土完整和安全在一定意义上要依赖喀麦隆的善意，促使尼日利亚当局决心与喀麦隆重新谈判海上边界。基于此，尼日利亚一位深有影响的战略家认为，海上划界争端中最重要的考虑是战略的和政治的，而非法律的。^①此外，巴卡西半岛丰富的油气和渔业资源对尼日利亚和喀麦隆都具有强大的吸引力。受世界经济不景气的影响，以及尼、喀两国政局不稳和社会动荡等因素的牵制，20世纪90年代的尼日利亚和喀麦隆经济均发展缓慢，甚至衰退。1993年，喀麦隆年产油量急剧下降，从1988年到1993年间一直执行的财政紧缩政策也未能遏止巨额的财政赤字。尼日利亚也不例外。1988年6月巴班吉达政权为摆脱经济危机而开始实施《结构调整计划》，到1993年，造成的后果是：货币大幅贬值和大批工厂关闭，出现高失业率和通货膨胀，人均收入由70年代的1500美元下降到395美元。^②作为石油输出国之一，汽油短缺成了尼日利亚居民生活中的常见现象，而农民的贫困化超过了该国历史上的任何一个时期。^③尼、喀两国在80年代末和90年代的经济困难更加凸显了巴卡西半岛丰富的自然资源对两国经济发展的重要性，两国关于巴卡西半岛所有权的斗争在80年代该处发现石油后迅速展开。正是从那时开始，两国政治精英对巴卡西半岛作出了严肃的、对抗性领土声称。^④1981年5月15日，一支尼日利亚军事巡逻队渗透到了巴卡西半岛，双方军队开火导致5名尼日利亚士兵丧生。^⑤1992年，尼日利亚政府出版了一份官方地图，将巴卡西划在了尼日利亚领土上。1993年12月，尼日利亚武装占领了喀麦隆在巴卡西半岛的贾巴纳（Jabane）和钻石岛（Diamond）地区，随后尼日利亚声明这一部分领土将并入尼日利亚的阿夸伊博姆州和克罗斯河州。^⑥1994年和1996年1~5

① Francis Nguendi Ikome, op. cit.

② [美国]托因·法洛拉著；沐涛译：《尼日利亚史》，中国出版集团东方出版中心，2010年版，第175页。

③ 同上书，第17页。

④ Francis Menjo Baye, op. cit., pp. 14 - 15.

⑤ Felicia Price, The Bakassi Peninsula: The Border Dispute between Nigeria and Cameroon, <http://www1.american.edu/ted/ice/nigeria-cameroon.htm#5>, 2012-03-18.

⑥ Land and Maritime Boundary Between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria): II. Application Instituting Proceedings, para. 9, <http://www.icj-cij.org/docket/files/94/7201.pdf>, 2011-10-26.

月间，尼、喀两国军事人员间又发生多次边界冲突。种种事实表明，尼、喀两国对巴卡西半岛的争夺，在很大程度上是源于对巴卡西半岛附近海域丰富的自然资源的重视。正如艾德曼吉·约翰（Idumange John）所说，“如果不是在巴卡西半岛发现了原油，尼日利亚和喀麦隆关于巴卡西的对峙就不会发生。……在巴卡西争夺中起决定性的因素是那里丰富的石油储藏和大西洋的渔业资源。”^①

最后，巴卡西半岛上尼日利亚人占绝对多数的现实和尼日利亚对巴卡西的历史管辖也是导致争端的一个重要原因。正如弗兰西斯·尼甘迪·艾肯姆（Francis Nguendi Ikome）所说，在尼、喀边界冲突中，喀麦隆强调的是领土权，尼日利亚强调的是文化联系。前者认为一个共同体中的成员及其居住的领土可以属于不同的政治单位，即使这些成员不是该领土上的唯一居住者；后者认为一个共同体的成员应该置于同一个政治单位之下，即使这些成员对其所占的领土没有所有权。^②历史上，很多尼日利亚人特别是渔民在巴卡西半岛以打渔为生，而英国委任统治和托管“英属喀麦隆”期间，大量的尼日利亚人向“南喀麦隆”移民，进一步加大了尼日利亚人在巴卡西半岛的比重，其结果是巴卡西半岛上至少有90%的人口是由尼日利亚人组成。这使尼日利亚认为，巴卡西半岛上埃菲克血统的尼日利亚人的高度集中构成了重新谈判巴卡西半岛所有权的一种特殊情况。^③而英国对“英属喀麦隆”的管理方式也是尼日利亚对巴卡西半岛作出声称的推进器。在英国委任统治和托管期间，“英属喀麦隆”是作为尼日利亚的纯粹附属物被统治，日渐成为“一个殖民地（尼日利亚）的殖民地”。^④1954年，英国将包括巴卡西半岛在内的南喀麦隆变成了尼日利亚联邦境内的、在布埃亚拥有自己的议会和执行理事会的一个半自治的准地区^⑤。即使在南喀麦隆通过1961年的公民投票并入喀麦隆共和国后，尼日利亚仍然对巴卡西半岛进行实际管辖。1967年之前，巴卡西半岛上的村庄在前卡拉巴尔省的埃凯特（Eket）区的行政管辖之下。1967年新的尼日利亚州产生后，巴卡西继续置于后来被称为克罗斯河州的东南州的管辖

^① Idumange John, “The Bakassi Crisis in a Historical Context”, <http://www.pointblanknews.com/artopn2377.html>, 2011-10-11.

^② Francis Nguendi Ikome, *op. cit.*

^③ *Ibid.*

^④ Piet Konings, “The Anglophone Cameroon – Nigeria Boundary: Opportunities and Conflicts”, *African Affairs*, Vol. 104, No. 415, 2005, p. 278.

^⑤ Nowa Omoigui, *op. cit.*

之下。^① 巴卡西半岛上 90% 的尼日利亚人及尼日利亚对巴卡西半岛的长期管辖，使岛上的尼日利亚居民把巴卡西半岛视作尼日利亚的一部分。国际法院对巴卡西半岛争端案作出判决后，岛上的尼日利亚居民公开表达他们对半岛上的尼日利亚占领军的支持和强烈反对国际法院的裁决也部分地解释了尼日利亚坚持与喀麦隆争夺巴卡西的原因。^②

巴卡西半岛争端的解决模式

自 1981 年 5 月双方交火事件发生以来，对巴卡西半岛的主权争夺成了尼日利亚和喀麦隆两国关系中最突出的问题。^③ 在战争、谈判和提交国际法院裁决 3 种可供选择的争端解决模式中，尼、喀两国最终选择了后者。这种选择既是基于对其他非洲国家在此类争端解决方式中的历史经验的借鉴，也是基于对尼、喀两国实际情况的充分考虑。

如前所述，第二次世界大战结束以来，和平解决国际争端成为联合国宪章七项基本原则之一，并在半个多世纪的国际实践中进一步发扬光大而成为现代国际法的一项基本准则。选择以大规模战争的方式来解决尼、喀两国之间的领土争端，不仅意味着无法预见的人力和物力损失，更意味着对国际法基本准则的违背。而且，非洲国家间此前发生的边界和领土战争已经充分表明，战争或武力是无法真正解决此类争端的。特别是，对喀麦隆这样一个在人力、资源和军事方面与非洲大国尼日利亚有着巨大差距的国家来说，以战争方式来寻求与尼日利亚领土争端的彻底解决并不是明智之举。而尼日利亚虽然整体实力要远远强于喀麦隆，但在两国间发生的几次交火事件中却并没有占到多少便宜。因此，无论是喀麦隆还是尼日利亚，都希望以和平方式来实现两国争端的解决。

在外交谈判与司法裁决两种和平方式中，尼、喀两国优先选择了外交谈判。正如尼日利亚在向国际法院提交的初步反对意见中所指出的那样，在提

^① Preliminary Objections of the Federal Republic of Nigeria: Introduction, para. 19, <http://www.icj-cij.org/docket/files/94/8598.pdf>, 2011-01-16.

^② Piet Konings, *op. cit.*, p. 294.

^③ Justice Mulu Mbulu, "The Bakassi Peninsula Dispute", http://www.postwatchmagazine.com/files/bakassi_notes.pdf, 2012-02-11.

交国际法院以前，两国一直在通过双边对话机制进行接触。从1965至1994年间，双方召开过多次尼、喀边界联合委员会会议、两国联合技术委员会会议、两国永久咨询委员会会议以及边界事务专家联合会议。1991年8月29日，尼、喀两国外长发表的联合公报中强调，要“共同致力于两个兄弟国家间的和平、团结和进步”，由两国边界委员会的专家举行会议，“详细审查边界问题的各个方面，为边界问题的和平解决提出适当的建议”。^①显然，尼、喀双方特别是尼日利亚非常希望两国能在双边机制下和平解决边界问题。在尼日利亚看来，数十年中，尼、喀围绕边界争端的两国关系的特征就是坚持双边接触。事实上，即使在20世纪90年代两国冲突升级后，双方在总体上仍保持了较为稳定的友好关系。1994年1月双方领导人的互访就利用现有的双边框架机制巩固已有的睦邻友好关系，并采取措施解决两国间所有突出的有争议问题、特别是巴卡西半岛问题进行了交流。双方还决定于1994年2月8日或9日在卡拉巴尔或喀麦隆的布埃亚举行会议，决定委员会的成立形式和委员会的工作计划。^②

尽管尼、喀两国间长期以来形成的和平谈判氛围和双边机制，对两国在一定范围内控制事态的恶化有积极作用，但数十年的双边谈判却没有使争端的解决取得任何实质性突破，这足以令喀麦隆感到沮丧和心生不满。20世纪60年代，从巴勒瓦政府到伊龙西政府再到戈翁执掌尼日利亚政权，尼日利亚领导人在与喀麦隆的谈判中曾多次承认巴卡西半岛在喀麦隆境内，1975年戈翁与阿西乔分别代表尼、喀两国签署的《马鲁阿宣言》再次确认巴卡西半岛属于喀麦隆。然而这一法律文件很快就在尼日利亚国内遭到质疑而没有被批准。这样，尼、喀两国在巴卡西半岛主权归属问题上的争端继续存在。数十年的外交努力和1993年底尼日利亚军队武装占领巴卡西部分岛屿的激烈事件结合在一起，使喀麦隆不无遗憾地感到，“与尼日利亚进行谈判或寻求政治解决纯粹是浪费时间。在过去20多年甚至更长的时间里，我们反复谈判……但所有的努力都因尼日利亚质疑达成的每一个协定而归零。”^③在这种情况下，

^① Preliminary Objections of the Federal Republic of Nigeria: Chapter 2, para. 20, <http://www.icj-cij.org/docket/files/94/8598.pdf>, 2011-01-16.

^② Preliminary Objections of the Federal Republic of Nigeria: Introduction, para. 21, <http://www.icj-cij.org/docket/files/94/8598.pdf>, 2011-01-16.

^③ Francis Nguendi Ikome, *op. cit.*

1994年3月29日喀麦隆就有关巴卡西半岛的主权问题向国际法院提起诉讼，请求国际法院确认巴卡西半岛的主权归属，并对尼、喀两国间部分有争议的海洋边界予以确认，以避免日后的争议。由于此前尼、喀两国都宣布接受国际法院的强制管辖，法院受理了这一案件。2002年10月10日，国际法院对本案作出裁决。在有关巴卡西半岛的主权归属问题上，法院裁定巴卡西半岛的主权由1913年3月11日《英德协定》确定；巴卡西半岛的主权属于喀麦隆。法院要求尼日利亚迅速无条件地撤走其在巴卡西半岛的行政、警察和军事力量。

国际法院的判决明显反映了它对非洲殖民边界不可变更原则的支持。但在尼日利亚看来，法院的判决有明显的不足。在判决作出后的最早官方声明中，奥巴桑乔政府拒绝接受判决并宣布不会遵守国际法院的指令。2002年10月24日，尼日利亚又在一份立场文件中宣称，国际法院的判决没有考虑到巴卡西地区尼日利亚居民的“基本情况”，而将尼日利亚人“先祖的家园”划到了喀麦隆的领土上。尽管如此，尼日利亚最终还是表示接受法院判决。因为法院的判决是有效的，且法律规则要求法院的每一个判决都得到遵守，无论是在国际还是国内层面，也不管当事方是否喜欢这个判决。^①另一方面，不遵守国际法院判决将会给国际社会留下一个不负责任、无法信赖的形象，这对于进入新世纪以来致力于在非洲和世界树立和平形象、渴望在国际和地区事务中扮演更重要角色的尼日利亚来说，是个很大的制约。

基于对尼日利亚在接受国际法院判决问题上的复杂心态的了解，时任联合国秘书长安南在裁决当天就呼吁两国尊重并执行国际法院就巴卡西半岛归属问题所作出的裁决。2002年11月15日，安南又邀请尼、喀两国总统在日内瓦举行会晤，协调双方立场。期间，尼、喀双方请安南设立一个由秘书长西非问题特别代表乌尔德·阿卜杜拉先生主持的喀麦隆和尼日利亚混合委员会（后续行动委员会），来考虑“如何对国际法院裁决采取后续行动，推进和平进程。”^②该委员会的具体使命是讨论与研究国际法院关于巴卡西半岛争端

^① Nsongurua J. Udombana, “The Ghost of Berlin still Haunts Africa! The ICJ Judgment of the Land and Maritime Boundary Dispute Between Cameroon and Nigeria”, *African Yearbook of International Law*, Vol. 10, 2002, pp. 41 - 42.

^② 《巴卡西半岛：诉诸法律手段防止冲突》，<http://www.un.org/chinese/events/tenstories/06/story.asp?storyID=900>, 2011 - 10 - 27.

裁决所产生的影响，同时还要讨论保护两国侨民的问题。该委员会还负责两国陆地边境的划界，并要就增强两国互信的措施提出具体建议，其中包括两国官员互访、边境合作、两国部队撤出陆地边境争议地区、巴卡西半岛非军事化等问题。^① 在此后的几年中，安南与奥巴桑乔和保罗·比亚多次就尼、喀边界问题举行高层会谈。在 2005 年举行的第 4 次高峰会谈中，两国同意制定尼日利亚从巴卡西半岛撤军的新方案；两国总统表示将采取一切措施确保因边界问题而受影响的人民的福祉，以及支持尼日利亚 - 喀麦隆混合委员会就划界工作进行努力^②。2006 年 6 月 12 日，在安南的主持和斡旋下，尼、喀两国总统在纽约进行了会谈并缔结了《格林特里协定》。尼、喀两国在协定中重申了和平执行国际法院判决的意愿，赞扬了联合国秘书长为组织三方峰会和建立喀麦隆 - 尼日利亚混合委员会所作的努力。尼日利亚在协定中承认喀麦隆对巴卡西半岛的主权，并同意在协定签署后的 60 天内从巴卡西半岛撤走所有的武装部队；在尼日利亚移交权力后，喀麦隆保证居住在巴卡西半岛的尼日利亚人享有国际人权法和其他相关国际法条款规定的基本权利和自由。^③ 《格林特里协定》的签署表明，尼、喀两国已经为彻底解决巴卡西半岛制定了时间表和具体的实施步骤，也表明争端终于以和平方式得到解决。奥巴桑乔在签字结束后说：“这是预防冲突的一个伟大成就，其意义远远超出了喀麦隆和尼日利亚的国界，为非洲、乃至全世界解决类似的冲突提供了一个成功的模式。”^④ 2008 年 8 月 14 日，尼日利亚将巴卡西半岛移交给喀麦隆。

在巴卡西半岛争端解决模式问题上，尼、喀两国最终选择了提交国际法院裁决的司法模式。国际法院将巴卡西半岛判归喀麦隆的裁决，在尼日利亚国内引起了轩然大波，也使法院判决的落实面临着巨大的考验。幸而有联合国秘书长安南的积极斡旋和大力推动，国际法院的判决才不致流于形式。

① 《喀麦隆和尼日利亚开始就巴卡西半岛争端进行谈判》，<http://mil.news.sina.com.cn/2002-12-02/96036.html>, 2011-10-27.

② 《安南推动尼日利亚和喀麦隆解决边界争端》，<http://www.un.org/chinese/News/fullstorynews.asp?newsID=3641>, 2011-10-27.

③ Agreement Between The Republic of Cameroon and The Federal Republic of Nigeria Concerning The Modalities of Withdrawal and Transfer of Authority in The Bakassi Peninsula Article1 - 3, http://www.prc.cm/pdf/bakassi_english.pdf, 2012-02-06.

④ 《巴卡西半岛在联合国主持下顺利交接》，<http://www.un.org/chinese/News/fullstorynews.asp?newsID=6236>, 2011-10-27.

结 论

巴卡西半岛争端的解决方式不仅符合当前国际社会的主流，而且对非洲国家间类似的边界冲突与领土争端具有很好的示范意义。

第一，和平解决边界和领土争端是当前国际社会的主流，也是被普遍接受的国际法原则。在巴卡西半岛争端案中，尼日利亚虽不满判决，但仍表示要采取和平方式推动问题的最终解决。在实际操作中，也牢牢坚持了这一和平方向。这固然是尼日利亚力图通过遵守国际法院的裁决，在国际社会树立负责任的地区大国的良好形象使然，但更重要的是以和平方式解决争端的原则已经为国际社会所普遍接受，即使在涉及领土主权的高敏感问题上也是如此。受殖民统治的影响，作为边界和领土争端高发区的非洲在二战后曾经爆发过数十次边界战争，严重影响了非洲的政治稳定 and 经济发展。尼、喀两国从地区稳定和国家发展的大局出发，坚持以和平方式解决两国间长达数十年的领土争端，反映了非洲国家对以和平方式解决边界和领土争端的认同和接受，从而为非洲领土争端的妥善解决树立了良好的榜样。

第二，司法裁决与外交斡旋相结合是对非洲边界和领土争端解决模式的一种新发展，它有助于更好地解决非洲国家间的边界和领土争端。如前所述，国际法院的判决由于其权威性和约束力，一般来说能减少争端的反复。但这还取决于争端当事国对法院判决的执行决心和落实程度。如果当事国对法院判决心存抵触，即便宣布接受判决也未必会真正执行判决以消除争端。在巴卡西争端案中，尼日利亚并不满意国际法院的裁决，这不仅反映在裁决作出之初尼日利亚的官方立场中，甚至在2012年10月初，尼日利亚国内还就是否将本案再次向国际法院提起诉讼进行了讨论，据说是因为尼日利亚找到了巴卡西半岛属于尼日利亚的新证据。但几天之后，尼日利亚就作出了不向国际法院重提诉讼的决定。这也意味着，尼、喀两国在巴卡西问题上对国际法院的判决作了根本落实。之所以能如此，部分应归功于联合国秘书长数年间的积极斡旋和大力推动。泰国与柬埔寨关于柏威夏寺的争夺，国际法院早在20世纪60年代就作出了判决，确定了柏威夏寺主权属于柬埔寨。但该判决的执行却非常艰难，特别是考虑到近年来泰柬两国在柏威夏寺地区发生的大规模交火事件，国际法院判决的威严和效力已经被大大冲淡。反观巴卡西半岛

争端案，尼日利亚虽然最初对判决表示不满，但在联合国秘书长的长期积极斡旋和调解下，还是与喀麦隆进行了有效的谈判和接触，最终使国际法院的判决得以落实。巴卡西争端案和柏威夏寺案的对比说明，在处理边界和领土争端这类高度复杂而敏感的问题时，将司法裁决与外交斡旋相结合不失为一种好的解决模式。因为对争端的司法裁决并不必然意味着问题的彻底解决，国际法院只能判定是非和归属，但对落实判决则无能为力，而第三方的积极调解和斡旋则有助于推动判决的落实，从而使争端真正得以和平彻底解决。

The New Settlement Pattern of the African Boundary and Territorial Disputes

——The Case of the Bakassi Peninsula Dispute and Its Settlement

Guan Peifeng

Abstract: From a large number of African countries' independence in the 1960s, boundary and territorial disputes is an important problem that influences African peace, stability and development. In the past over half a century, the African continent practiced three patterns that are war, diplomatic negotiation and ruling of the International Court of Justice for the boundary and territorial disputes settlement. Because of historical and practical factors, the dispute between Nigeria and Cameroon over the Bakassi Peninsula lasted for several decades. The adjudication of the ICJ over the Bakassi Peninsula and the UN Secretary General's vigorous mediate facilitated the execution of the ICJ's ruling. The peaceful settlement of the Bakassi Peninsula Dispute between Nigeria and Cameroon indicated that adjudication of the ICJ accompanied by diplomatic mediate is another new peaceful solving pattern for the African boundary and territorial disputes.

Key Words: African International Relations; Boundary and Territorial Disputes; Bakassi Peninsula; International Court of Justice

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)