

从海事争端到断交危机：浅析索马里与肯尼亚近期外交争议

肖齐家

一、断交风波

2020年12月15日凌晨，索马里信息、文化与旅游部长杜贝 (Osman Dubbe) 在国家电视台发表讲话，指责肯尼亚“持续公然干预该国内部政治事务”，并“侵犯了该国主权”。为回击上述行为，他宣布索马里将断绝与肯尼亚的外交关系。¹此举令国际舆论界一片哗然。

根据索马里外交与国际合作部2021年1月28日披露的消息，早在2020年12月5日，索马里政府就曾致信政府间发展管理局 (Intergovernmental Authority on Development, IGAD) 主席兼苏丹总理哈姆杜克 (Abdalla Hamdok)，提请该机构关注肯尼亚对索马里主权的“侵犯”，并召开紧急会议就该议程进行商议。²14日，索马里外交部在声称信件中的诉求已得到IGAD方面的回应后，³于翌日正式确认了与肯尼亚断交的决定。

12月20日，IGAD于吉布提召开了第38届国家元首和政府首脑峰会，就索、肯双方正在经历的外交危机进行讨论，同时协调其他地区安全争议和疫情防控问题。⁴索马里总统穆罕默德 (Mohamed Abdullahi Mohamed) 与肯尼亚总统肯雅塔 (Uhuru Muigai Kenyatta) 均参加了此次峰会。在开幕演讲中，非盟委员会主席法基 (Moussa Faki Mahamat) 呼吁两国之间展开对话，以缓解两国之间的紧张关系。⁵这也标志着此次断交风波不仅影响着非洲之角的和平与稳定，也正式成为整个非洲大陆的重要关切。

尽管在IGAD主席国吉布提总统盖莱 (Ismaaciil Cumar Geelle) 的斡旋和其他成员国领导人的支持下，此次外交争议在行政层面上得到暂时缓解，但仍有一些潜藏的问题值得讨论：索马里为何突然在此时做出断交决定？肯尼亚又如何“干预”了索马里的内政事务？笔者将通过梳理、评析两国近期的外交争议，尝试对上述问题做出回应。

二、海鸣又起：波折起伏的两国关系

理解此次断交事件，需要将其放在两国外交历史的脉络中进行考察。近年来，索马里和肯尼亚在安全、领土与资源开发等多个领域频现争议，其中印度洋洋空间划界争端影响较为深远，并一度导致双边关系破裂。

2014年8月28日，索马里曾向联合国国际法院提交请求书，称双方“对其海洋权利重叠地区的海洋边界所在地有不同意见”，对肯尼亚提起诉讼。面对索马里的指控，肯尼亚方面起初并未直接应诉，而是在2015年10月对国际法院管辖权和请求书的可受理性提出了初步反对意见。案件的审理程序也因此暂停。经公开听审，2017年2月，法院驳回了肯尼亚提出的反对意见，同时命令双方继续提交后续的辩诉材料。截至2018年12月中旬，国际法院认定并受理了双方提交的两轮诉答状，暂定将于2019年9月9日至13日对该案件进行公开听审。⁶

索、肯纠纷的一方面是领土主权之争。从地图上看，争议中的三角形海域位于肯尼亚拉穆港 (Lamu) 外的印度洋上，面积约为10万平方公里。索马里认为，它与肯尼亚的海上边界应从其陆地边界向印度洋延伸，而非肯尼亚所主张的应平行于纬线。但对肯尼亚来说，这关系到其目前主张占有的专属经济区 (Exclusive Economic Zone, EEZ) 海域面积的26% (约5.1万平方公里) 和专属经济区外大陆架面积的85% (约9.5万平方公里)，以及进入国际水域的通道。⁷另一方面，由于这片区域也已经勘探出潜在的石油和天然气资源，因此这场争议也是围绕经济与资源开发权益的争夺。⁸

鉴于国际法院尚未做出判决,相关领土和油气资源的法律归属也无法确定,理论上,争议期间两国与投资者的接触和谈判也应受到限制。但索马里政府的后续行动导致了争执的进一步扩大。2019年2月16日,肯尼亚外交部表示,因索马里政府在明知国际法院尚未做出判决的情况下,依然尝试在2月7日于伦敦举办的一场石油勘探展览会上拍卖争议海域中属于肯尼亚的石油和天然气区块,⁹肯尼亚宣布召回本国驻索马里大使进行紧急磋商,并通知索马里驻该国大使离境。¹⁰尽管在2月18日,展会协办方、地震勘探技术公司“频谱地理”(SpectrumGeo)在一封致索马里石油与矿产资源的信中试图澄清,该公司没有在当天的促销展示活动中拍卖任何区块,也没有在与索马里政府的前期合作中勘探收集任何肯尼亚主张领土的油气信息,¹¹索马里方面也对肯尼亚的抗议做出了解释与回应,¹²但这些表态未能缓解业已公开的外交争执和紧张局势。

此后,两国在外交关系中摩擦不断。例如,2019年5月21日,肯尼亚海关曾突然改变落地签发放规定,拒绝三名持索马里外交护照的高级官员入境参加会议。¹³索马里方面则针锋相对,索卫生和人力资源部在5月26日临时发出通知,禁止其官员参加在内罗毕举办的任何会议,以示抗议。¹⁴直到半年后,形势才有所好转。11月14日,两国总统在国际人口与发展会议25周年首脑会议期间举行会晤并达成协议,同意使双边关系正常化,并恢复向两国公民发放落地旅行签证,促进商业往来与人员流动。¹⁵

近几年,在安全、领土主权与矿产资源开发等多重利益博弈下,两国关系可谓历尽波折。虽然海事争端已经告一段落,但在上述种种激烈的试探与报复行为中,两国间的政治信任也遭遇了重大打击。而在缺乏政治互信与信息沟通渠道的情况下,博弈双方势必难以通过双边和多边外交沟通渠道进行积极的信号传递,取而代之的则是睚眦必报的外交风格以及召回或驱逐使节等较为激烈的行为方式。因此,海事争端虽没有直接导致日后的断交危机,但也削弱了两国的外交信任,是两国容易采取猜忌与报复手段的重要原因。这也是始于2014年的海事争端为两国关系留下的负面遗产。

三、步步升级:肯尼亚与索马里内政危机

如前文所述,索马里在2020年12月中旬宣布与肯尼亚断交时,曾指责后者“持续公然干预该国内部政治事务”。考虑到索马里政府的相关表态,以及海事纠纷暂缓后两国关系的发展脉络,此次断交事件中索马里对肯尼亚的指控应包含两个层面。

第一项指控是抗议肯尼亚对索马里选举进程的“干扰”。笔者认为,索马里的此番指责应是三重内政因素叠加的结果。

首先,肯尼亚与朱巴兰州(Jubbaland)地方政府总统马多贝(Sheikh Ahmed Madobe)的密切联系加重了索马里联邦政府对肯尼亚的猜忌。自2012年改行联邦制以来,索马里联邦政府一直未能解决央地关系中的困境。现任总统穆罕默德上台后,联邦政府一直与朱巴兰州和邦特兰州(Buntland)地方政府就选举和治理结构等问题争论不休。穆罕默德希望将行政权力集中在中央政府,而后者则主张联邦成员州应拥有更多自治权。其中朱巴兰州领导人马多贝与肯尼亚的联系十分紧密,并因曾与肯尼亚部队一同抗击索马里青年党(Al-Shabab)的经历而被视作后者的战略“盟友”。

对肯尼亚来说,朱巴兰州沿肯尼亚的整个东北部边界延伸,可以与索马里其他地区间形成一个有效的缓冲区,肯尼亚籍此可以依靠马多贝的军事力量抵御索马里青年党的侵扰。也有分析认为,朱巴兰州的地理位置也有助于肯尼亚和基斯马尤港(Kismayo Port)建立商业联系,并在与索马里的海事争议中占据优势。¹⁶而对马多贝而言,其执政地位也需要得到肯尼亚境内同族领袖和军政高层的支持。¹⁷在2019年8月22日举行的朱巴兰州地方政府选举中,马多贝获得连任,联邦政府则拒绝承认该选举结果。¹⁸然而,马多贝的当选却得到了肯尼亚的支持与祝贺。¹⁹索马里与肯尼亚在朱巴兰州事务上的分歧可见一斑。

其次,索马里联邦政府对肯尼亚“介入”朱巴兰州武装冲突的怀疑导致两国关系进一步恶化。2020年1月,索马里总统穆罕默德曾以保卫与肯尼亚接壤的边境城镇为由,向朱巴兰州的盖多省(Gedo)派遣了700多名经土耳其训练的索马里国民军(Somalia National Army)士兵。尽管遭遇多方反对,但联邦政府一直拒绝将部队撤出朱巴兰州。自2020年2月以来,这支部队已与当地武装朱巴兰安全部队(Jubbaland Security Forces)发生了多起冲突。²⁰随着冲突蔓延至与朱巴兰州接壤的肯尼亚曼德拉郡(Mandera),²¹该地区的安全局势变得更加复杂。索马里方面开始指责肯尼亚窝藏了被认为在1月28日从摩加迪沙监狱逃脱的朱巴兰安全部长贾南(Abdirashid Janan Hassan Abdinur),并向朱巴兰安全部队提供支持,但肯尼亚对此予以否认。²²事实上,直到2021年初,盖多省的索马里内部武装冲突依然存在,而索马里和肯尼亚的争执也仍未平息。²³

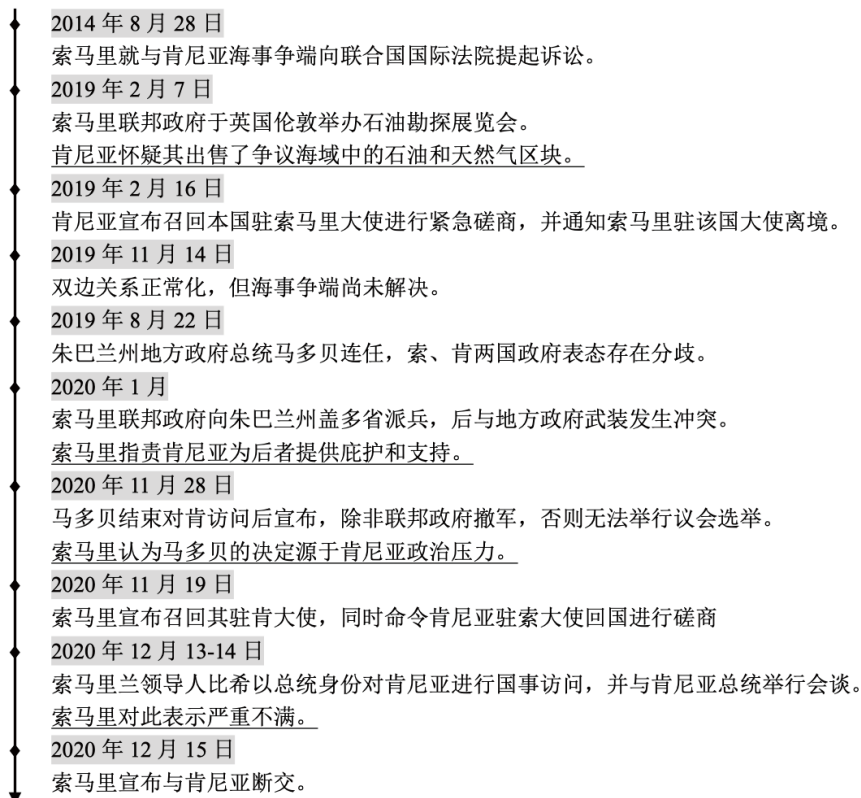
第三,出于对肯尼亚的不信任,以及对其与马多贝“联盟”立场的忌惮,索马里联邦政府把与朱巴兰州的选举争执部分

归咎于肯尼亚。在过去的两年中，索马里各势力就在选举投票问题上争执不断。直至2020年9月17日，联邦政府及各州领导人才达成共识，同意继续以“间接投票”方式进行选举。²⁴ 根据这项协议，经联邦政府与联邦成员州政府认证的部族长老将代表选民选举议员，然后由议员选出总统。除索马里兰地区外，索马里其他5个联邦成员州均需在其境内两个城市举行投票活动。²⁵ 其中，朱巴兰州的投票城市分别是基斯马尤和盖多省省会加尔巴哈瑞 (Garbaharey)。如前文所述，此时盖多省正在经历索马里联邦政府军与朱巴兰地方武装的冲突。朱巴兰州认为，在冲突频发的加尔巴哈瑞组织有效投票活动并不现实，希望联邦政府能够交还加尔巴哈瑞的控制权，或由州政府决定议会席位在两座城市间的分配方式，但遭到了联邦政府的拒绝。²⁶

11月28日，在结束了对肯尼亚的访问后，马多贝在基斯马尤举行新闻发布会，强调由于联邦政府的武装力量推翻了朱巴兰行政当局在盖多省的合法统治，并将盖多的大部分地区置于其非法控制之下，朱巴兰州将无法按计划在加尔巴哈瑞举行议会选举。²⁷ 次日，索马里外交部便发表声明，指责肯尼亚“出于其在索政治经济利益考量，向马多贝施加了巨大的政治压力”，并“煽动”其退出了同年9月17日在摩加迪沙达成的选举协议，使原定于今年12月开始的索马里议会选举陷入瘫痪。值得一提的是，索马里方面并没有为上述指责提出任何实质的证据，但依然宣布召回其驻肯大使，同时命令肯尼亚驻索大使回国进行磋商。²⁸

索马里对肯尼亚的第二项指控是肯尼亚总统与索马里兰领导人的公开接触。从相关事件发生的时间来看，此次会面应当是断交事件发生的导火索（见图一）。1991年5月18日，索马里兰宣布脱离索马里共和国统治，成为“索马里兰共和国”。但索马里则将其定性为分离主义运动，认为它的成立是对其主权与统一的侵犯。

图一 两国外交争议大事记 (2014—2020)



图片来源：作者自制

在索马里的坚持下，多数国家并没有承认索马里兰的主权国家地位，而仍将其视作索马里的一个联邦成员州。与此同时，少数与索马里兰领导人接触的国家也遭到了索马里的外交报复。2019年7月4日，索马里就曾因几内亚总统邀请索马里兰领导人访问首都并为其举行欢迎仪式，宣布与该断绝外交关系。²⁹

索马里针对肯尼亚的外交报复也遵循了相似的逻辑。2020年12月13日，应肯尼亚总统肯雅塔邀请，索马里兰领导人比希 (Musa Bihi Abdi) 抵达内罗毕，以总统身份开始了对肯尼亚的国事访问。³⁰ 14日，比希发布推特称，双方就“双边利益”在肯尼亚总统府举行了会谈，³¹ 而这正好发生在索马里宣布与肯尼亚断交的前一日。

此外，两位领导人15日发布的联合公报也显示，肯尼亚对于加强与索马里兰双边关系的态度极为坚定，同时希望扩大两国在经贸、安全与能源等领域的合作。除此之外，公报中还有两处表述值得留意。其一，肯尼亚提出将在2021年3月底前在索马里兰首府哈尔格萨(Hargeisa)开设领事馆，同时索马里兰也将升级其驻内罗毕联络处。其二，肯尼亚方面支持“索马里全体人民”表达自己的主权意愿。³²在索马里看来，肯尼亚的这些做法不仅是对其国内分离主义势力的鼓励，更是对其主权和领土主张的严重侵犯。

结语

与海事争端相比，两国在此次断交事件中的争执方式既有延续，也有变革。一方面，两国延续了此前互不信任的状态，其沟通方式也依旧缺乏灵活性，未能凸显外交协调的作用。另一方面，随着两国所争执的利益本质发生改变，从海上领土与油气资源转向索马里的内部政治事务，肯尼亚在争端中扮演的角色也有所变化。

在海洋权益争端中，肯尼亚因其对海上领土与资源的主张而与索马里构成了对等的直接冲突方。可即便如此，索马里并未就该事件正式宣布切断与肯尼亚的外交关系，双边关系也在当年重新恢复正常。而在2020年底发生的断交事件中，肯尼亚因“介入”索马里内部各政治势力的直接冲突，成为了与索马里联邦政府间接冲突的对象。结果自2020年11月底以来，双边关系急剧恶化。先是索马里在没有实质性证据的情况下，指责肯尼亚向来访的马多贝施加政治压力，进而对索马里选举进程造成影响；然后在12月中旬，索马里指控肯尼亚通过与索马里兰领导人会面并发布联合公报，支持其分离主义主张，从而威胁到索马里主权独立与领土完整。

如前文所述，与此前外交争执中的处理方式不同，不论是11月29日召回驻肯使节，还是在12月15日宣布与肯尼亚断交，索马里均选择在肯尼亚“介入”的次日即对其提出指控，同时发起较为激进的外交报复手段。由此可见，和直接的领土与资源争议相比，索马里在两国近期的外交争议中对肯尼亚“介入”其内政行为的反应要敏感和激烈得多。尽管是与索马里间接冲突的对象，但肯尼亚在索马里的认知与怀疑中“介入”其内政的程度越深，受到索马里反制措施的速度和烈度就越大。

因此，笔者认为，索马里宣布与肯尼亚断交的突然举措应当主要受内政因素驱动。在面临选举危机以及部分联邦成员州反对的情况下，通过将把与索马里存在海上领土划界问题争议，同时频繁与索国内反对派和分离主义势力接触的肯尼亚叙述为“介入”其内政并导致双方断交的一方，唤起民众的民族主义心态，或许是索马里联邦政府当权者转移公众注意力，并在选举及央地关系等内政危机中获得同情与支持的手段。

肖齐家，清华大学国际与地区研究院、社科学院国际关系学系博士生，研究国家和区域为坦桑尼亚和东非。

- 1 Aggrey Mutambo, "Somalia Says It Will Cut Diplomatic Ties with Kenya", (December 15, 2020), <https://www.theeastafrican.co.ke/tea/news/east-africa/somalia-says-it-will-cut-diplomatic-ties-with-kenya-3229204>.
- 2 Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation (Somalia), *Press Release (for Immediate Release)*, Mogadishu, (January 28, 2021).
- 3 Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation (Somalia), "IGAD Holds Summit in Djibouti on 20 December", (December 14, 2020), <https://www.mfa.gov.so/igad-holds-summit-in-djibouti-on-20-december/>.
- 4 Heads of State and Government Djibouti, *Communiqué of the Extraordinary Assembly of IGAD*, (December 20, 2020).
- 5 Moussa Faki Mahamat, "Opening Remarks of the Chairperson of the African Union Commission, H.E. Moussa Faki Mahamat, at 38th Extraordinary Summit", (December 20, 2020), <https://au.int/en/speeches/20201220/remarks-auc-chairperson-38th-igad-extraordinary-summit>.
- 6 《国际法院的报告：2018年8月1日至2019年7月31日》，2019年8月1日，资料号：A/74/4.
- 7 Geoffrey Mosoku and Cyrus Ombati, "Kenya-Somalia Border Dispute on UN Agenda", (June 18, 2019), <https://www.standardmedia.co.ke/article/2001330323/kenya-somalia-border-dispute-on-un-agenda>.
- 8 "Somalia Takes Kenya to ICJ over SEA Border", BBC, (July 13, 2015), <https://www.bbc.com/news/world-africa-33505310>.

- 9 “Kenya Recalls Ambassador to Somalia over Water Rights Clash”, AP News, (February 17, 2019), <https://apnews.com/article/0186d0253d6c4b4f9a37a5a02371e426>.
- 10 “Kenya Recalls Envoy, Expels Somalia Ambassador”, The EastAfrican, (February 16, 2019), <https://www.theeastafrican.co.ke/tea/news/east-africa/kenya-recalls-envoy-expels-somali-ambassador-1412536>.
- 11 “Spectrum Says No Oil Blocks Auctioned on 7 Feb London Conference”, Somtribune, (February 19, 2019), <https://www.somtribune.com/2019/02/19/spectrum-says-no-oil-blocks-auctioned-on-7-feb-london-conference/>.
- 12 David Mwere, “Kenya Reaffirms Commitment to Peaceful Resolution of Row With Somalia”, (February 21, 2019), <https://www.nation.co.ke/news/Kenya-tough-stance-sea-border-row-with-Somalia/1056-4993494-12iocno/index.html>.
- 13 Abdur Rahman Alfa Shaban, “Kenya Blocks Entry of Somalia Lawmakers amid Diplomatic Spat”, (May 21, 2019), <https://www.africanews.com/2019/05/21/kenya-block-entry-of-somali-lawmakers-amid-diplomatic-spat/>.
- 14 “Tit-for-Tat as Somalia Bans Nairobi Meetings”, Daily Nation, (May 27, 2019), <https://www.theeastafrican.co.ke/tea/news/east-africa/tit-for-tat-as-somalia-bans-nairobi-meetings-1418896>.
- 15 The Presidency (Kenya), “Kenya And Somalia Agree to Normalise Relations, Restore Visa on Arrival Arrangement”, (November 14, 2019), <https://www.president.go.ke/2019/11/14/kenya-and-somalia-agree-to-normalise-relations-restore-visa-on-arrival-arrangement/>.
- 16 Christopher Owuor, “Somalia Upset with Kenya’s ‘Push’ for Jubaland Autonomy”, (February 12, 2020), <https://www.pd.co.ke/news/national/somalia-upset-with-kenyas-push-for-jubaland-autonomy-24510/>.
- 17 Morris Kiruga, “Jubaland Election Results Mired by Conflicting Regional Interests”, (August 23, 2019), <https://www.theafricareport.com/16524/jubaland-election-results-mired-by-conflicting-regional-interests/>.
- 18 Ibid.
- 19 Ministry of Foreign Affairs (Kenya), *Statement on Jubaland Presidential Elections*, Nairobi, (August 23, 2019).
- 20 “Somalia: SNA Troops Clash with Jubaland Forces in Gedo, Several Casualties Reported”, Garowe Online, (March 02, 2020), <https://www.garoweonline.com/en/news/somalia/somalia-sna-troops-clash-with-jubaland-forces-in-gedo-several-casualties-reported>.
- 21 Basillioh Mutahi, “Kenya-Somali Row: Has a Phone Call Brought Peace?”, (March 6, 2020), <https://www.bbc.com/news/world-africa-51755923>.
- 22 Aggrey Mutambo and Manase Otsialo, “Kenya Writes to AU over Bula Hawa Fight between Somalia Forces”, (January 25, 2021), <https://www.theeastafrican.co.ke/tea/news/east-africa/kenya-writes-to-au-over-bula-hawa-fight-between-somalia-forces-3268296>.
- 23 Mohammed Yusuf, “Kenya Denies Role in Somalia’s Internal Conflict”, (January 28, 2021), <https://www.voanews.com/africa/kenya-denies-role-somalias-internal-conflict>.
- 24 联合国新闻:《索马里处于十字路口, 联合国特别代表敦促“深化政治共识”》, <https://news.un.org/zh/story/2020/11/1072372>, 2020年11月23日。
- 25 Mohamed Olad Hassan, “Somalia Names New PM, Revises Election Plan”, (September 18, 2020), <https://www.voanews.com/africa/somalia-names-new-pm-revises-election-plan>.
- 26 Hamza Mohamed, “What is Delaying Somalia’s Elections?”, (February 10, 2021), <https://www.aljazeera.com/news/2021/2/10/what-is-delaying-somalias-election>.
- 27 @Jubaland State, November 28, 2020. <https://twitter.com/Jubaland/status/1332790502010335233>.
- 28 Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation (Somalia), *Press Release (for Immediate Release)*, (November 29, 2020).
- 29 Andrew Wasike, “Somalia Cut Ties with Guinea over Somaliland”, (July 5, 2019), <https://www.aa.com.tr/en/africa/somalia-cuts-ties-with-guinea-over-somaliland/1523707>.
- 30 @ForeignAffairsKenya, December 13, 2020. <https://twitter.com/foreignofficeke/status/1338090595735269378>.
- 31 @Muse Bihi Abdi, December 14, 2020. <https://twitter.com/musebihi/status/1338453222311256065>.
- 32 The Presidency (Kenya), “Joint Communiqué Issued by His Excellency Uhuru Kenyatta, President of the Republic of Kenya And His Excellency Muse Bihi Abdi, President of Somaliland on the Occasion of the Official Visit to Kenya from 13th to 14th December 2020”, (December 15, 2020), <https://www.president.go.ke/2020/12/15/joint-communicue-issued-by-his-excellency-uhuru-kenyatta-president-of-the-republic-of-kenya-and-his-excellency-muse-bihi-abdi-president-of-somaliland-on-the-occasion-of-the-official-visit-to-kenya-fl>.

《区域观察》	
清华大学国际与地区研究院 海淀区清华园1号 中国, 北京 100084 清华大学中央主楼 205 室 电话: +86-10-62787747 官方网站: http://iias.tsinghua.edu.cn/	协调人: 张静 本期执行编辑: 杨崇圣 编委会 (按姓氏笔画排序): 王霆懿、李宇晴、杨崇圣、何滇、周燕、郑楠、段九州、高良敏、傅聪聪
未经授权, 请勿转载, 引用请注明出处。	