

南南合作视阈下土耳其发展对索马里关系研究^{*}

钮松 孙远

[内容摘要] 2024年2月8日,索马里与土耳其签署了为期十年的《国防与经济合作框架协议》,引发国际社会对双方关系的重视。自2011年索马里饥荒爆发以来,土耳其通过人道主义援助积极发展与索马里关系,对索马里的援助超过土耳其对其他非洲国家的援助。在横向合作方面,双方在粮食、教育、医疗、经贸、军事安全,以及能源安全领域建立了稳定而长期的合作关系。纵向上,土耳其与索马里的关系逐步从援助国—受援国转向盟友关系,双方在维护索马里主权稳定、打击恐怖主义和海盗方面展开深入合作。本文认为,土耳其将发展与索马里关系视为土耳其与非洲国家建立“南南合作”的重要实践。土耳其以索马里为切入点加速深化与非洲国家的南南合作伙伴关系,进而拓宽其外交空间。土耳其发展与索马里关系具有把人道主义援助与地缘政治利益追求相结合、政府与非政府行为体协同参与,以及通过制度化手段形成稳固和长期的联盟关系等特点。但土耳其发展与索马里关系仍有一定限度,并使得非洲之角和红海地区局势变得更加复杂化。

[关键词] 土索关系 土非关系 南南合作

[作者简介] 钮松,上海外国语大学中东研究所研究员;孙远,上海外国语大学国际关系与公共事务学院、中东研究所博士生

[中图分类号] D815 [文献标识码] A [文章编号] 2095-5715(2024)05-0043-27

^{*} 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大培育项目A类“百年变局下中国与中东国家共建‘一带一路’实践新发展研究”(项目编号:2022JDPA002)的阶段性成果。感谢论文修改过程中评审专家与《国际关系研究》编辑部提出的宝贵修改建议。

一、引言

2024年2月21日,索马里内阁和议员正式批准了该国与土耳其签订的《国防与经济合作框架协议》。此项为期十年的防务协议授权土耳其保卫索马里漫长的海岸线,并帮助索马里联邦政府重建海军,这使双方关系备受国际社会关注。索马里地处东非大陆,又被称为非洲之角国家,不仅是阿拉伯国家联盟成员国,也是欠发达的南方国家,与阿拉伯半岛隔海相望,与吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、亚丁湾和印度洋接壤,扼守红海海运贸易通道,战略地位极其重要。自1991年索马里爆发内战以来,该国长期处于四分五裂的状态,索马里兰等地区长期游离于联邦政府管辖之外并寻求独立。因此,索马里被视为典型的“失败国家”。^① 索马里危机带来的国内社会不稳定以及周边的安全问题引发国际社会的长期关注,使得美国、欧盟、沙特、伊朗、埃塞俄比亚、土耳其等多个外部力量陆续介入索马里问题。特别是土耳其,作为中东伊斯兰国家和北约成员国,近20年来一直通过索马里为切入点来推行土耳其与非洲国家的南南合作。在当前全球南方国家群体性崛起背景下,对当前全球南方国家间的南南合作展开研究具有一定的现实意义。本文以南南合作为视角深入分析土耳其发展与索马里关系的背景、重点合作领域、合作特点以及合作原因,以更好理解土耳其与索马里关系的特殊性。

国内学界对土耳其发展与索马里关系的研究成果比较缺乏,主要是关注索马里危机、索马里国家分裂与认同、索马里极端主义,以及埃塞俄比亚与索马里边界冲突等问题。^② 对于土耳其介入索马里的原因,邹志强认为,土耳其试图加

① 徐亚莉:《族际冲突与国家失败:以索马里为例》,《阿拉伯世界研究》2018年第6期,第87页。

② 关于索马里危机、索马里国家分裂与认同、索马里恐怖主义以及索马里与埃塞俄比亚冲突相关问题,参见黄骏:《关于索马里危机的地缘经济与政治思考——兼论罗佐夫分析索马里危机的独特视角》,《西亚非洲》2011年第9期,第146~155页;徐亚莉:《族际冲突与国家失败:以索马里为例》,《阿拉伯世界研究》2018年第6期,第86~100页;韩志斌、邢昊:《索马里现代国家建构过程中部落问题——以国家建构关系理论为视角》,《世界民族》2021年第2期,第84~91页;赵跃晨:《索马里伊斯兰极端组织的发展及影响》,《阿拉伯世界研究》2019年第3期,第104~117页;关培凤:《外部干预与索马里—埃塞俄比亚边界争端》,《西亚非洲》2018年第3期,第94~112页。

大在非洲之角的军事存在。^① 孙德刚和邹志强认为土耳其正借助在索马里的军事部署,实施“南下战略”,打造地中海—红海—印度洋战略走廊。^②然而,国内学界对于土耳其与索马里发展关系的内在逻辑,以及双方合作的领域和特点的研究还有待加强。相比国内学界,国外学界对土索关系的研究更为精细,涉及人道主义援助、医疗救助、军事合作等多个领域。首先,从人道主义研究视角出发,学界普遍认为,自2011年以来,土耳其对索马里强调从人道主义援助逐步过渡到地缘政治追求。^③ 凯瑟琳·阿吉利斯等学者指出,土耳其对索马里的医疗卫生援助可能加剧了地区冲突。^④ 其次,从军事安全研究视角出发,2017年土耳其在索马里首都摩加迪沙部署海外军事基地一事,^⑤导致学界对土索关系的研究重心从早期的人道主义援助,转向土耳其在该地区的军事部署和与安全相关的问题。^⑥ 最后,目前学界对土索关系发展的动因尚未达成共识。布莱登·坎农认为,土耳其发展与索马里关系的主要动机是希望国际社会承认其为一个新兴大国。^⑦ 保罗·安东洛普洛斯等学者则认为,域外大国在非洲展开战略布局,重视在吉布提部署军事基地而忽视了索马里的重要性,给了土耳其在索马里增加军事存在的机会。^⑧ 也有学者认为土索关系与双方历史关系以及土耳其在索马里的地缘政治

① 邹志强:《土耳其的中东地缘三角战略:态势及影响》,《国际论坛》2018年第6期,第17页。

② 孙德刚、邹志强:《域外国家对东非加强军事介入:态势及影响》,《现代国际关系》2018年第12期,第96页。

③ International Crisis Group, “Assessing Turkey’s Role in Somalia,” <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/somalia/assessing-turkey-s-role-somalia>; Mehmet Ozkan and Serhat Orakci, “Viewpoint: Turkey as a ‘Political’ Actor in Africa—An Assessment of Turkish Involvement in Somalia,” *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 9, No. 2, 2015, p. 343.

④ Kathryn Achilles et al., “Turkish Aid Agencies in Somalia: Risks and Opportunities for Building Peace,” <https://www.saferworld-global.org/resources/publications/893-turkish-aid-agencies-in-somalia-risks-and-opportunities-for-building-peace>.

⑤ 关于土耳其在摩加迪沙的海外军事基地部署方面,参见 Michael Asiedu, “Turkey-Africa Relations: Spotlight on Somalia,” <https://www.jstor.org/stable/resrep14145?seq=1>。

⑥ Özker Kocadal, “Emerging Power Liminality in Peacebuilding: Turkey’s Mimicry of the Liberal Peace,” *International Peacekeeping*, Vol. 26, No. 4, 2019, pp. 431 ~ 456; Jason Sterans and Gizem Sucuoglu, “South-South Cooperation and Peacebuilding: Turkey’s Involvement in Somalia,” <https://saiia.org.za/research/south-south-cooperation-and-peacebuilding-turkeys-involvement-in-somalia/>.

⑦ Brendon Cannon, “Deconstructing Turkey’s Efforts in Somalia,” *Bildhaan: An International Journal of Somali Studies*, Vol. 16, 2016, p. 115.

⑧ Paul Antonopoulos et al., “Somalia: Turkey’s Pivot to Africa in the Context of Growing Inter-Imperialist Rivalries,” *Journal of Comparative Politics*, Vol. 10, No. 2, 2017, pp. 5 ~ 14.

利益和经济利益相关。^①

总体来看,学界对于土耳其与索马里关系的主要研究重点包括人道主义、医疗援助、军事安全等领域。然而,对土耳其发展与索马里关系的原因,学界尚未达成共识。此外,学界对土耳其与索马里合作特点的论述较少,也未以南南合作为视角系统论述土耳其发展对索马里关系的动因、内容和特点,这是本文的分析重点。

二、土耳其发展与索马里关系的背景与历史进程

土耳其发展与索马里关系与土耳其对非政策转向南南合作的背景契合。对这一背景进行简要分析有助于更全面和深入地理解土索关系的发展史。

(一) 土耳其推动对非洲开放政策,寻求南南合作

以埃尔多安为首的正义与发展党(以下简称正发党)执政以来,土耳其开始重视发展与南方国家之间的关系,并将非洲国家视为建立南南合作的重点区域之一,从而逐步形成了土耳其的非洲战略。

土耳其发展与非洲的关系可分为三个时期。首先是奥斯曼帝国时期,部分北非地区当时属于奥斯曼帝国的管辖范围,土非关系发展良好。第二个时期是自1923年土耳其共和国成立至1998年土政府提出“非洲开放计划”之前,双方关系相对冷淡。尽管土耳其于1926年在埃塞俄比亚开设大使馆,但其对非洲的关注有限。直到20世纪50年代许多非洲国家脱离西方殖民体系并独立后,土耳其才开始意识到对非政策的重要性,但其当时仍未能制定长期有效的政策。^②为摆脱对西方的外交依赖,土耳其需要发展多元平衡的外交关系。1979年,时任土耳其外交部长京迪兹·厄克钦提出了一个《非洲行动计划》来发展与非洲国家的

^① Abdurrahim Siradağ, “Turkey’s Growing Role as a Security Actor in Somalia: Dynamics and Motivations,” *Journal of Academic Inquires*, Vol. 17, No. 2, 2022, pp. 392 ~ 400; Abudulkarim Abudulle and Bulut Gurpinar, “Turkey’s Engagement in Somalia: A Security Perspective,” *Somali Studies*, Vol. 4, 2019, p. 62.

^② Abdurrahim Siradağ, “Turkey’s Growing Role as a Security Actor in Somalia: Dynamics and Motivations,” *Journal of Academic Inquires*, Vol. 17, No. 2, 2022, p. 396.

关系,包括在索马里和坦桑尼亚新增大使馆,并加强与尼日利亚、肯尼亚、苏丹、乌干达等国家的双边关系。^① 1998年,土耳其政府提出了“对非洲开放计划”,但此时土耳其对非关系的战略性尚未确立。^②该政策旨在提升土耳其与非洲国家的政治、经济和文化合作,并提升外交层级,但由于当时土耳其国内政治动荡,该政策未能得到充分落实。然而,这一计划为后来正发党实现对非政策转型奠定了基础。^③ 第三个时期是1998年至今,特别是正发党上台后于2005年再次推出“对非洲开放”政策以来,^④土耳其对非政策基本成型。^⑤ 2005年,土耳其成为非洲联盟观察员,并在2008年非洲联盟峰会上被宣布为非洲大陆战略伙伴。^⑥ 2008年8月,首届“土耳其—非洲合作峰会”在伊斯坦布尔召开,会议通过了《伊斯坦布尔宣言》和《土耳其与非洲伙伴关系合作框架》,并共同制定了《2010~2014年实施计划》,初步奠定了正发党对非政策框架。^⑦ 2012年至2022年,土耳其驻非洲国家大使馆的数量从12个增加至44个。^⑧

需要注意的是,正发党在2005年完成对非政策调整后便决定与南方国家建立友好关系,加入到南南合作行列当中。^⑨ 2002年至2007年,土耳其的南南合作基金增加了20倍。2007年,土耳其对南南合作预算的净支付额为6.02亿美元。此外,土耳其是与联合国南南合作办公室签订伙伴关系协定的15个国家之一。^⑩ 土耳其将南南合作视为对外(尤其是对非洲地区)发展援助的重要内容,并在

① Abdurrahim Siradağ, “Turkey’s Growing Role as a Security Actor in Somalia: Dynamics and Motivations,” *Journal of Academic Inquires*, Vol. 17, No. 2, 2022, p. 396.

② 张春:《土耳其对非洲战略与政策评析》,《西亚非洲》2011年第9期,第56~57页。

③ Mehmet Özkan and Birol Akgün, “Turkey’s Opening to Africa,” *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 48, No. 4, 2010, p. 533.

④ Mehmet Özkan, “What Drives Turkey’s Involvement in Africa?” *Review of African Political Economy*, Vol. 37, No. 126, 2010, p. 533.

⑤ 李亚男、张飞宇:《土耳其在非洲开辟战略“新大陆”》,《世界知识》2022年第2期,第50页。

⑥ Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs, “Türkiye-Africa Relations,” <https://www.mfa.gov.tr/turkiye-africa-relations.en.mfa>.

⑦ 魏敏:《正义与发展党执政后土耳其的对非政策述评》,《中东研究》2020年第1期,第120页。

⑧ Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs, “Türkiye-Africa Relations,” <https://www.mfa.gov.tr/turkiye-africa-relations.en.mfa>.

⑨ Mürsel Bayram, “Turkey and Africa in the Context of South-South Cooperation,” *Current Research Social Science*, Vol. 6, No. 1, 2020, p. 40.

⑩ Ibid., p. 45.

2011年5月9日至13日在伊斯坦布尔举行的联合国第四次发展中国家问题会议上推动签订了《伊斯坦布尔行动纲领》，该文件致力于解决南方国家面临的紧迫问题。^①由此可见，2011年后，土耳其加大对非洲地区的投入与其致力于加入南南合作密切相关。此外，正发党上台以来试图减少对西方的依赖，致力于依靠自身发展国防与安全，因此与非洲国家建立安全合作关系属于题中应有之义。^②

从上述背景来看，土耳其发展与索马里关系背后存在一定内在逻辑。土耳其“对非开放”推动了其与非洲国家建立南南合作伙伴关系，而索马里成为土耳其发展与非洲国家南南合作的重要切入点和“实验点”。

（二）土耳其与索马里关系的历史进程

土耳其与索马里以及非洲大陆的关系可追溯至14世纪末15世纪初的奥斯曼帝国时期。^③当时奥斯曼帝国的势力范围几乎涵盖北非与东非，包括埃及、利比亚、阿尔及利亚、突尼斯、索马里、厄立特里亚、吉布提等地。在殖民主义浪潮时期，奥斯曼帝国在东非地区应对葡萄牙人的扩张并在北非地区展开与西班牙的竞争。^④1923年土耳其共和国成立以来，土耳其与索马里的关系大致可以分为四个阶段：冷淡期、破冰期、预热期和蜜月期。

土耳其共和国成立后，出于国内发展重心的考虑以及殖民主义等问题，土耳其与非洲大陆的关系较为冷淡。冷战期间，土耳其政府开始将目光投向非洲获得独立的国家，如纳米比亚和津巴布韦。^⑤1960年索马里独立后与苏联建立了紧密的联系，而土耳其此时已经加入北约阵营，土索关系十分冷淡。直到索马里与苏联关系破裂，土索才开始建立外交关系。1979年双方分别在安卡拉和摩加迪

① Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs, “Türkiye’s Development Cooperation: General Characteristics and the Least Developed Countries Aspect,” https://www.mfa.gov.tr/turkey_s-development-cooperation-fr.fr.mfa.

② Abdurrahim Siradağ, “Turkey-Africa Alliance: Evolving Patterns in Security Relations,” *African Security Review*, Vol. 27, No. 3-4, 2018, p. 317.

③ 张春：《土耳其对非洲战略与政策评析》，《西亚非洲》2011年第9期，第54页。

④ Mehmet Ozkan, “What Drives Turkey’s Involvement in Africa?” *Review of African Political Economy*, Vol. 37, No. 126, 2010, p. 534.

⑤ *Ibid.*, pp. 531-532.

沙互设大使馆,但在 1991 年索马里内战爆发后大使馆关闭。^① 在索马里内战期间,土耳其在联合国授权下进入索马里展开维和行动并提供人道主义援助。^②

2005 年土耳其正发党提出“对非开放”寻求南南合作后,土耳其与索马里关系进入“破冰期”。2007 年,埃尔多安在非洲联盟会议^③期间与索马里时任总统艾哈迈德会晤,双方讨论了土索关系的发展,埃尔多安同意索马里代表团访问土耳其。^④此次会晤标志着土索关系的“破冰”,也为下一阶段开启土索南南合作“预热期”奠定了良好的政治基础。2009 年,索马里过渡联邦政府请求土耳其参与维持索马里国内和平的工作,^⑤但由于土耳其当时缺乏足够的实力和国际影响力,土耳其向联合国和非盟寻求帮助。2010 年 5 月 21 日~23 日,第一届索马里问题峰会在伊斯坦布尔召开,虽未取得实质性成果,但增强了国际社会对索马里危机的关注,并在一定程度上提升了土耳其在索马里事务上的发言权。^⑥

2011 年索马里严重饥荒造成的国内人道主义危机给土耳其提供了与索马里建立南南合作的重要契机。饥荒爆发后,埃尔多安率领土耳其代表团访问摩加迪沙,这是近 20 年来非洲以外的领导人首次访问该国。埃尔多安宣布将在摩加迪沙开设大使馆,呼吁国际社会关注索马里的长期发展。^⑦ 此次访问也标志着双方的南南合作开始进入“预热期”。2011 年 9 月 23 日,埃尔多安在联合国大会上呼吁国际社会采取紧急行动帮助索马里缓解人道主义危机,建设和平与稳定的索马里。^⑧ “阿拉伯之春”爆发后,土耳其的外交政策发生了重大调整,从周边零

① Paul Antonopoulos et al. , “Somalia: Turkey’s Pivot to Africa in the Context of Growing Inter-Imperialist Rivalries,” *Journal of Comparative Politics*, Vol. 10, No. 2, 2017, p. 5.

② Abdulkarim Abdulle and Bulut Gurpinar, “Turkey’s Engagement in Somalia: A Security Perspective,” *Somali Studies*, Vol. 4, 2019, p. 55.

③ 土耳其于 2002 年作为嘉宾国参加非盟峰会,并于 2005 年获得非盟观察员地位。

④ Paul Antonopoulos et al. , “Somalia: Turkey’s Pivot to Africa in the Context of Growing Inter-Imperialist Rivalries,” *Journal of Comparative Politics*, Vol. 10, No. 2, 2017, p. 2.

⑤ 转引自:Mehmet Özkan and Serhat Orakci, “Viewpoint: Turkey As a ‘Political’ Actor in Africa—An Assessment of Turkish Involvement in Somalia,” *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 9, No. 2, 2015, p. 345.

⑥ 同上,第 345~346 页。

⑦ “Somalia Famine: Turkish PM Erdogan Visits Mogadishu,” <https://www.bbc.com/news/world-africa-14588960>.

⑧ United Nations, “Tragedy of Somalia Shames the World, Turkish Leader Tells UN,” <https://news.un.org/en/story/2011/09/388502>.

问题外交转向积极进取的外交政策。土耳其对非洲地区采取更加积极的外交政策,也预示着土索关系的进一步升温。

2016年,埃尔多安再次访问索马里,宣布土耳其将加强与索马里的经济、外交和军事关系。访问期间,埃尔多安与索马里领导人签署了土耳其在摩加迪沙建立海外军事基地、帮助训练索马里军队的协议。^①这标志着土索关系进入南南合作的“蜜月期”,双方在军事安全领域的合作进一步加深。2017年9月30日,土耳其在摩加迪沙部署的最大的海外军事基地落成,用于训练一万名以上的索马里士兵,帮助维护索马里的地区安全稳定。^②索马里联邦政府同意土耳其在摩加迪沙部署军事基地是出于需要外部力量帮助其提升军力的考虑。2017年5月,索马里政府批准并得到其国际伙伴认可的《索马里安全公约》明确规定,联邦政府的首要任务是政治稳定和重新配置武装部队。当2021年非盟驻索马里特派团开始收缩后,索马里联邦政府必须重建自己的部队来接管地方安全事务。^③然而,为了控制安全局势和击败反政府武装,索马里需要训练有素和装备精良的部队,而联合国对索马里的禁运减少了其获得武器的机会,削弱了其军事能力。^④

在此背景下,索马里选择与土耳其在军事与安全领域深化合作,希望土耳其帮助索马里训练军队、为索马里提供军事武器、帮助联邦政府制衡威胁力量、帮助索马里游说解除武器禁运,以及学习土耳其的政变应对处理模式。但是由于土耳其自身的利益考量和国际社会对索马里的相应国际规范限制,索马里的目标并非都能实现。^⑤当然,这并不妨碍两国在多领域开展南南合作关系,尤其是在军事与安全方面继续深化伙伴关系。

① “Erdogan Visits Somalia to Reinforce Diplomatic Military Ties,” <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/sdhoy-erdogan-visits-somalia-to-reinforce-diplomatic-2016jun03-story.html>.

② 关于土耳其在摩加迪沙的海外军事基地部署方面,参见 Michael Asiedu, “Turkey-Africa Relations: Spotlight on Somalia,” <https://www.jstor.org/stable/resrep14145?seq=1>。

③ Abdulkarim Abdulle and Bulut Gurpinar, “Turkey’s Engagement in Somalia: A Security Perspective,” *Somali Studies*, Vol. 4, 2019, p. 64.

④ Ibid., p. 65.

⑤ Ibid., pp. 65 ~ 66.

三、南南合作下土耳其发展对索马里关系的重点领域与特点

围绕南南合作为主线,土耳其与索马里建立了紧密且多领域的合作关系。横向上看,双方从人道主义援助逐步拓展到多领域的合作,并建立了相互信任。纵向上看,双方关系不断深化发展进而形成稳固的盟友关系。土耳其发展对索马里的双边关系的努力呈现出三大特点:人道主义援助与地缘政治利益追求相结合、政府与非政府行为体协同参与,以及通过制度化形成联盟关系。

(一) 土耳其发展对索马里关系的重点领域

自埃尔多安首访索马里以来,土耳其坚持南南合作为主线并以人道主义外交为切入点,在多个领域积极发展与索马里关系。从最初的粮食援助、医疗救助、教育援助,再到经贸合作、军事与安全合作以及能源合作,土耳其与索马里的合作已经逐步扩展并深化。

(1) 粮食援助

由于长期遭受到干旱影响,索马里一直面临粮食短缺问题。作为中东粮食产量大国,土耳其国内粮食供给十分充足,粮食援助成为土耳其对外援助的重要方面。2011年,索马里遭遇严重饥荒,埃尔多安首次访问索马里,开启了土耳其对索马里的人道主义援助,对索粮食援助成为双边关系发展的重要起点和重点领域之一。自此,土耳其政府、非政府组织以及商业公司积极向索马里提供粮食援助,践行其人道主义外交。2016年6月22日,土耳其政府向索马里北部地区运送了超过8500吨粮食和其他生活物资,帮助缓解干旱影响。此外,土耳其还向摩加迪沙运送了至少1.11万吨粮食。土耳其对索马里兰和邦特兰地区也进行了粮食援助。^① 从非政府组织层面来看,2021年12月6日,由于非洲之角国家的严重干旱仍在继续,土耳其一家非政府组织向索马里1000个家庭提供了粮食援

^① Mohamed Adam, "Turkey Sends Tons of Food Aid to Somalia," <https://www.aa.com.tr/en/africa/turkey-sends-tons-of-food-aid-to-somalia/662225>.

助。^① 此外,从商业公司层面来看,土耳其航空公司作为唯一一家为索马里提供航空服务的国际航空公司,自 2011 年索马里饥荒以来长期参与土耳其对索马里的人道主义援助。2017 年 4 月 3 日,土耳其航空公司运载了 60 多吨粮食和医疗用品抵达摩加迪沙,帮助索马里缓解饥荒问题。^②

(2) 医疗卫生合作

自 1991 年索马里内战爆发以来,该国面临着诸多公共卫生问题,如药物滥用、孕妇儿童死亡率和癌症发病率上升等。^③ 医疗救助成为土耳其参与索马里人道主义援助的关键领域之一。土耳其的医疗援助主要由卫生部门、伊斯坦布尔市政府,以及土耳其国际合作与发展署等官方机构参与。^④ 土耳其在索马里的医疗援助主要包括修建和运营当地医院等。例如,2015 年 1 月 25 日,埃尔多安出席了土耳其在摩加迪沙修建的索马里土耳其培训和研究医院(随后以埃尔多安的名字命名)的开幕仪式。该医院由土耳其国际合作与发展署按照国际标准建造,拥有 200 个床位,配备了成人和儿童重症监护室、手术室和产房等设施。为了确保医院稳定运营,土耳其与索马里签署协议共同管理医院。土耳其卫生部在五年内提供专业人员和约 8560 万美元的资金支持,之后医院交由索马里运营。^⑤ 在长期的合作中,土耳其与索马里在医疗卫生领域保持着紧密的合作,2024 年 3 月 4 日,为解决索马里心脏病患者无法出国接受手术的问题,该医院开设了开胸手术室,并由土耳其专家协助进行首批手术。^⑥ 新冠疫情期间,土耳其积极向索马里提供医疗援助。2020 年 5 月 4 日,埃尔多安宣布向索马里提供防护服、口

① Mohammed Dhaysane, "Turkish NGO Provides Food Aid to Somalis Suffering from Drought," <https://www.aa.com.tr/en/africa/turkish-ngo-provides-food-aid-to-somalis-suffering-from-drought/2440274#>.

② Mohammed Dhaysane, "Turkish Airlines Bring 60 Tons of Food Aid to Somalia," <https://www.aa.com.tr/en/africa/turkish-airlines-bring-60-tons-of-food-aid-to-somalia/789149>.

③ Bishar Mohamed, "Inside Somalia-Turkey Health Relations," <https://www.dailysabah.com/opinion/op-ed/inside-somalia-turkey-health-relations>.

④ Pinar Akpınar, "Turkey's Peacebuilding in Somalia: The Limits of Humanitarian Diplomacy," *Turkish Studies*, Vol. 14, No. 4, 2013, p. 744.

⑤ "Turkish President Inaugurates Hospital in Somalia," <https://www.aa.com.tr/en/turkey/turkish-president-inaugurates-hospital-in-somalia/80873>.

⑥ Hodan Abdullahi, "Open-Heart Surgery Can Be Performed at Hospital in Somalia Named for Turkish President," <https://www.aa.com.tr/en/africa/open-heart-surgery-can-be-performed-at-hospital-in-somalia-named-for-turkish-president/3155179>.

罩、紧缺医疗设备(如呼吸机)等医疗用品。^①

(3) 教育援助合作

教育援助是土耳其南南合作中软实力的关键体现,对土耳其与索马里关系的发展至关重要,尤其是考虑到两国有共同的宗教信仰。双方在教育领域展开了长期合作,重点是支持索马里儿童接受教育和促进索高等教育的发展。2011年起,土耳其积极参与索马里教育事业,尤其注重学校重建和支持儿童教育。例如,土耳其机构尼罗河组织于2011年5月在索马里开设了首个学校,并在摩加迪沙和哈尔格萨共开设了四所学校,为当地学生提供教育服务。^②此外,鉴于索马里内部长期冲突导致的儿童流离失所问题,土耳其于2018年向肯尼亚东北部城镇达巴布达的索马里孤儿提供了教育、食物和水。^③在摩加迪沙,仅有私人机构提供教育,这让许多贫困家庭无法负担。为此,土耳其马里夫基金会为儿童提供奖学金支持,并在哈尔格萨和摩加迪沙的三个校区为约1200名学生提供教育。^④近年来,土耳其通过“土耳其奖学金”计划为国际学生提供高等教育奖学金,成为其重要的软实力活动之一。^⑤2018年10月16日,土耳其与索马里教育部高层在安卡拉就教育合作事宜进行会谈,讨论了土耳其对索马里学生提供奖学金和2016年7月15日土耳其国内军事政变未遂后恢复索马里学生在土留学等事宜。^⑥2020年9月10日,索马里内阁批准了两国合作协议,数千名索马里儿童将得到土耳其的教育援助。此外,2020年11月30日,土耳其帮助摩加迪沙大学建

① Merve Aydoğan, “Turkey Delivers Somalia. Medical Aid to Tackle Virus,” <https://www.aa.com.tr/en/health/turkey-delivers-somalia-medical-aid-to-tackle-virus/1827857>.

② Somalia Investor Team, “Education Sector in Somalia: Turkey’s Contribution,” <https://somalinvestor.so/education-sector-in-somaliaturkeys-contribution/>.

③ Andrew Wasike and Magdalene Mukami, “Turkey Provides Education to Somali Refugee Children,” <https://www.aa.com.tr/en/africa/turkey-provides-education-to-somali-refugee-children/1026284#>.

④ “Turkish Maarif Schools Bring Hope to Children in Somalia,” <https://www.dailysabah.com/world/africa/turkish-maarif-schools-bring-hope-to-children-in-somalia>.

⑤ Sirad Mohamed, “The Role of Graduates Students in the Context of Somali-Turkey Relations,” <https://www.akem.org.tr/post/the-role-of-graduate-students-in-the-context-of-somali-turkey-relations>.

⑥ Embassy of Federal Republic of Somalia in Ankara, “Somalia and Turkey Discuss Educational Affairs,” <https://ankara.mfa.gov.so/somalia-and-turkey-discuss-educational-affairs-2/>.

立了一个先进的实验室,提高了摩加迪沙大学的教育质量。^①

(4) 经济贸易合作

自索马里内战爆发以来,其经济长期处于崩溃状态,主要是由私营部门支撑。^② 2012年,索马里国内人均GDP仅有437.51美元,而2024年其国内人均GDP为756.98美元,尽管仍然低于其周边的非洲国家,但索马里的国内经济开始出现上升趋势。^③ 在索马里经济状况改善过程中,外部投资和贸易往来起到一定作用,而土耳其则是索马里的一个重要贸易合作伙伴之一。2012年4月7日,摩加迪沙举办了20年以来的首次索马里商业论坛,成立了索马里—土耳其商业协会。^④ 随着土耳其新兴企业寻找新市场的努力,索马里成为土企业的目标。此外,索战后重建期间建筑行业的发展为土索双方的经济投资合作提供了机遇。^⑤ 2017年,土耳其与索马里签署了《土耳其共和国与索马里联邦共和国政府发展合作协议》,标志着双方经贸关系进入快速发展通道。土耳其公司开始在索马里进行投资,一些公司已经获得了摩加迪沙港口和机场的高级合同,而许多索马里商人也在土耳其开设企业。此外,土耳其还在重建索马里基础设施方面发挥着重要作用,包括修复和铺设道路。索马里是一个严重依赖进口的国家,2020年土耳其与索马里双边贸易额达2.8亿美元,土耳其企业在索马里的投资总额已达1亿美元。^⑥ 1995年至2022年间,索马里对土耳其的出口额以每年4.51%的速度增长,从1995年的75.9万美元增至2022年的250万美元。在此期间,土耳其对索马里的出口额以每年25.2%的速度增长,从1995年的89.7万美元增长至2022

① Magdalene Mukami, "Turkey Helps Set up Modern Lab at Somali University," <https://www.aa.com.tr/en/africa/turkey-helps-set-up-modern-lab-at-somali-university/2060701>.

② Abdulkarim Abdulle, "Economic Relations between Türkiye and Somalia: Prospects and Challenges," *Somali Studies*, Vol. 7, 2022, p. 69.

③ "GDP Per Capita, Current Price," <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/SOM?zoom=SOM&highlight=SOM>.

④ Pinar Akpınar, "Turkey's Peacebuilding in Somalia: The Limits of Humanitarian Diplomacy," *Turkish Studies*, Vol. 14, No. 4, 2013, p. 744.

⑤ Ibid., p. 748.

⑥ Abdiweli Mohamoud, "Turkey-Somalia Multitiered Relations: Economic Vantage Point," <https://www.daily-sabah.com/opinion/op-ed/turkey-somalia-multitiered-relations-economic-vantage-point>.

年的 3.86 亿美元。^① 自 2018 年开始,土耳其国内经济危机成为埃尔多安政府面临的主要问题。因此,索马里作为土耳其扩大商品出口的重要目的地的地位凸显,两国经济存在一定互补性,这也为深化发展两国关系夯实了基础。2024 年 2 月 8 日,土耳其和索马里签署的国防和经济合作协议中也再次明确了土索双方在经济领域合作的重要性。

(5) 军事与安全合作

2024 年 2 月 8 日,土索签署的《国防与经济合作框架协议》是两国关系的里程碑。这份为期 10 年的防务协议旨在授权土耳其保卫索马里的海岸线并协助其重建海军。这表明双方的军事与安全合作已经进入深化阶段,双方建立了可靠的信任机制,形成了一定程度的军事同盟关系。自 2009 年以来,两国签署了多项军事与安全合作协议,包括 2010 年 5 月 22 日在伊斯坦布尔签署的《军事领域的训练、技术与科技合作》框架,2012 年 4 月 13 日在安卡拉签订的《军事训练合作协定》,以及 2015 年 1 月 25 日在摩加迪沙签署的《国防工业合作协定》。^② 此外,2017 年 9 月 30 日,土耳其耗资 5000 万美元在摩加迪沙部署了其最大的海外军事基地,为索马里提供必要的军事支持。^③ 长期以来,土耳其军事基地不仅为索马里军队和警察提供军事培训,也帮助索马里打击恐怖主义和其领海内的海盗问题,维护索马里的海洋安全。^④ 在打击恐怖主义方面,自 2020 年 12 月 21 日起,土耳其国内的反恐中心为来自索马里的 150 名士兵提供突击队训练。^⑤ 此外,

① “Somalia/Turkey,” <https://oec.world/en/profile/bilateral-country/som/partner/tur?redirect=true&dynamicBilateralTradeSelector=year2022>.

② Abdulkarim Abdulle and Bulut Gurpinar, “Turkey’s Engagement in Somalia: A Security Perspective,” *Somali Studies*, Vol. 4, 2019, p. 59.

③ “Turkey Sets up Largest Overseas Army Base in Somalia,” <https://www.aljazeera.com/news/2017/10/1/turkey-sets-up-largest-overseas-army-base-in-somalia>.

④ “Turkey to Provide Maritime Security Support to Somalia-Official,” <https://www.reuters.com/world/turkey-provide-maritime-security-support-somalia-official-2024-02-22/>.

⑤ “Turkey Provides Special Commando Training to 150 Somali Soldiers,” <https://www.dailysabah.com/politics/turkey-provides-special-commando-training-to-150-somali-soldiers/news>.

土耳其在联合国尚未完全对索马里解除武器禁运^①的情况下仍然向索马里提供旗手无人机,用于帮助索马里军方打击青年党等恐怖组织。2021 年 3 月索马里军官开始在土耳其接受无人机的使用培训。2021 年 12 月 6 日,土耳其向摩加迪沙军方交付了旗手- TB2 无人机。^②

(6) 能源合作

长期以来,支持海上能源开采一直是土耳其外交政策中的重要内容。作为非洲之角沿海国家,索马里拥有丰富的石油和天然气资源,预计石油储量至少达 300 亿桶。^③ 因此,能源领域的勘探和开采成为土耳其与索马里发展关系的重点。2016 年 6 月 3 日,时任土耳其外交部长梅夫吕特·恰武什奥卢和索马里外交和投资促进部部长在摩加迪沙签署了《全面能源和矿业合作谅解备忘录》,旨在建立全面能源和采矿合作,促进石油、天然气、电力、矿产和能源领域的发展,鼓励私营和国有企业投资两国的能源和采矿业。^④ 2024 年 3 月 7 日,土耳其能源部长阿尔帕尔斯拉·巴亚克塔尔表示,土耳其与索马里签署了一项海上石油和天然气合作协议,两国将在索马里陆地和海洋区联合进行石油勘探、评估、开发和生产。^⑤ 双方还将在索马里国内水域和近海区进行碳氢化合物勘探和钻探活动,共同发展索马里石油和天然气行业。^⑥

(二) 土耳其发展对索马里关系的特点

土耳其发展与索马里关系可以归纳为三个特点:首先,通过人道主义援助建

① 1992 年 1 月以来,联合国安理会对索马里实施武器禁运,虽然中途有放宽禁运的时间,但直到 2023 年 12 月起,联合国才全面解除禁令。关于联合国对索马里实施武器禁运,参见 Stockholm International Peace Research Institute, “UN Arms Embargo on Somalia,” https://www.sipri.org/databases/embargoes/un_arms_embargoes/somalia。

② “UN Says Turkey Violated Arms Embargo by Sending Drones to Somalia,” <https://nordicmonitor.com/2023/04/un-says-turkey-breached-arms-embargo-by-sending-drones-to-somalia/>。

③ International Trade Administration, “Somalia-Country Commercial Guide: Oil and Gas,” <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/somalia-oil-and-gas>。

④ “Turkey Sets up Mechanism to Explore Oil, Gas and Mining Opportunities in Somalia,” <https://nordicmonitor.com/2020/02/turkey-set-up-mechanism-to-explore-oil-gas-and-mining-opportunities-in-somalia/>。

⑤ Can Sezer, “Turkey Signs Energy Cooperation Deal with Somalia,” <https://www.reuters.com/business/energy/turkey-signs-energy-cooperation-deal-with-somalia-2024-03-07/>。

⑥ Ezgi Akin, “After Defense Deal, Turkey and Somalia Ink Energy Accord amid Somaliland Tensions,” <https://www.al-monitor.com/originals/2024/03/after-defense-deal-turkey-and-somalia-ink-energy-accord-amid-somaliland-tensions>。

立信任,然后将人道主义援助与地缘政治利益追求相结合;其次,土耳其发展对索马里关系呈现多重主体参与的特征;最后,在建立了信任基础的情况下,以签署正式安全防务协议的制度化手段,建立长期的军事与安全同盟。

(1) 软硬实力并重:人道主义援助与地缘政治利益相结合

自 2011 年索马里饥荒爆发以来,土耳其对索马里的人道主义援助超越了传统意义上的援助,建立了更深层次的人道主义外交关系。土耳其在处理索马理事务时不同于欧洲国家。正发党常指责西方在干预叙利亚和索马里人道主义危机过程中的“失败”。^① 土耳其在南南合作中并不局限于经济发展与人道主义援助,而是将对索马里的人道主义援助与追求地缘政治利益相结合,形成软实力与硬实力并重的特征。这与西方国家介入索马里的行动形成鲜明对比,后者通常注重人道主义和发展援助,偶尔会结合军事支持,但很少将二者整合在一起。^② 土耳其的人道主义外交也不同于沙特和阿联酋,后者倾向于“用人道主义外交掩饰其军事行动和利益追求”。^③

土耳其的人道主义援助工作始于 20 世纪 80 年代中期,主要是向贫困或战乱国家提供粮食援助。^④ 自 2002 年正发党上台以来,人道主义援助被运用到外交层面,并成为土耳其外交政策的主要内容之一。2013 年 1 月第五届年度大使会议上,土耳其前外交部长艾哈梅特·达武特奥卢首次提出人道主义外交,并得到正发党延续使用。^⑤ 达武特奥卢认为,人道主义外交不应该仅限于常规的人道主义援助,^⑥“人道主义外交为像土耳其这类的国家提供了一个外交框架,使其能够追

① Meliha Altunisik, “Humanitarian Diplomacy as Turkey’s National Role Conception and Performance: Evidence from Somalia and Afghanistan,” *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 23, No. 3, 2023, p. 661.

② Willem Berg and Jos Meester, “Turkey in the Horn of Africa: Between the Ankara Consensus and the Gulf Crisis,” <https://www.clingendael.org/publication/turkey-horn-africa>, p. 7.

③ William Guéaiche, “Between Foreign Policy and Development Assistance: The UAE International Cooperation in Africa,” *Forum for Development Studies*, Vol. 49, No. 2, 2022, p. 220.

④ Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs, “Turkish Emergency Humanitarian Assistance,” <https://www.mfa.gov.tr/humanitarian-assistance-by-turkiye.en.mfa>.

⑤ Meliha Altunisik, “Humanitarian Diplomacy as Turkey’s National Role Conception and Performance: Evidence from Somalia and Afghanistan,” *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 23, No. 3, 2023, p. 657.

⑥ Pinar Akpınar, “Turkey’s Peacebuilding in Somalia: The Limits of Humanitarian Diplomacy,” *Turkish Studies*, Vol. 14, No. 4, 2013, p. 736.

求看似矛盾的人道主义政策和基于军事、政治和经济利益的外交政策。”^①从土耳其的角度来看,人道主义外交不仅仅是援助,还需要更全面、更长期的承诺和参与,并且将外交战略、政治和经济利益包含其中。土耳其认为这不仅有助于受援国,也符合土耳其的利益。^②此外,土耳其提出了与西方民主和自由不同的第三条道路——“安卡拉共识”,即向非洲国家分享土耳其的国家发展模式,侧重于建立政治平等、经济共同发展的长期的伙伴关系。^③在对外推进南南合作过程中,土耳其对索马里的人道主义援助并未否认其政治含义。一方面,土耳其在人道主义援助方面遵循国际规范,广泛支持索马里在饥荒、贫困、卫生等多个领域的需求,赢得了索马里联邦政府和民众的认可,从而建立了信任;另一方面,土耳其在向索马里提供人道主义援助的同时追求地缘政治利益,增强了其在南方国家尤其是在非洲的地缘政治影响力。总而言之,通过人道主义外交,土耳其实现了在人道主义援助和地缘政治利益追求上的平衡。

(2) 多重主体参与:政府和非政府行为体协同参与索马里事务

自1998年起,土耳其国内政府、非政府组织、市民社会,以及反对党共和人民党都开始重点关注对索马里的援助问题。^④不同于土耳其介入叙利亚和利比亚事务时的做法,土耳其非政府组织对索马里事务的参与力度相当高,形成了以土耳其政府为主导,以非政府组织参与为辅的对索关系发展路径。

相比于政府,非政府组织参与索马里事务存多个优势,它们具有更大的流动性和灵活性,在当地拥有丰富的实践经验,在索马里官员之间以及在非国家行为体和基层之间建立了广泛的网络,其援助成果有助于政府兑现谈判承诺。^⑤土耳其非政府组织对索马里的援助案例非常丰富。例如,土耳其红新月会以及其他

① Meliha Altunisik, “Humanitarian Diplomacy as Turkey’s National Role Conception and Performance: Evidence from Somalia and Afghanistan,” *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 23, No. 3, 2023, p. 662.

② Ibid., p. 667.

③ Harry Clynch, “The Ankara Consensus: How Turkey Is Boosting Influence in Rising Africa,” <https://african.business/2024/02/politics/the-ankara-consensus-how-turkey-is-boosting-influence-in-rising-africa>.

④ Mehmet Özkan and Serhat Orakci, “Viewpoint: Turkey As a ‘Political’ Actor in Africa—An Assessment of Turkish Involvement in Somalia,” *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 9, No. 2, 2015, p. 344.

⑤ Pinar Akpınar, “Turkey’s Peacebuilding in Somalia: The Limits of Humanitarian Diplomacy,” *Turkish Studies*, Vol. 14, No. 4, 2013, p. 743.

非政府组织积极参与对索马里的人道主义援助行动,通过联合国人道主义事务协调办公室和世界粮食计划署等国际组织向索马里提供人道主义援助,增强了土耳其的国际影响力。^① 2011 年中期,土耳其发起了重要的人道主义援助和经济发展行动,以帮助解决索马里中部和南部地区的饥荒问题。^② 在参与索马里援助的土耳其非政府组织中,比较具有代表性的有土耳其合作与协调署、人道主义救济基金会和 Kimse Yok Mu 慈善组织。^③ 土耳其合作与协调署长期在摩加迪沙支持当地重建工作,其在 2023 年 9 月帮助建设了马拉斯冰淇淋和乳制品生产厂。^④ 人道主义救济基金会长期致力于对非发展援助,其自 1996 年开始向索马里提供人道主义援助,^⑤代表性行动如成立保健中心提供体检服务。^⑥ Kimse Yok Mu 在 2011 年索马里饥荒期间向摩加迪沙捐赠援助物资并在当地开设学校,为索马里学生提供赴土学习的机会。时任索马里总统艾哈迈德向该组织颁发了“杰出服务勋章”。^⑦ 此外,大多数土耳其人在索马里的非政府组织和基金会都有一定的宗教背景,^⑧通过共同的伊斯兰宗教文化建立了索马里民众与土耳其民众之间的“精神纽带”,体现了土耳其的对外软实力输出。

(3) 关系制度化:建立联盟实现伙伴关系稳定化和长期化

2017 年,土耳其在摩加迪沙部署军事基地标志着索马里与土耳其建立联盟的起点,双方通过制度化手段建立联盟,追求利益互补。对于索马里而言,国内

① Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs, “Turkish Emergency Humanitarian Assistance,” <https://www.mfa.gov.tr/humanitarian-assistance-by-turkiye.en.mfa>.

② Mehmet Özkan and Serhat Orakci, “Viewpoint: Turkey As a ‘Political’ Actor in Africa—An Assessment of Turkish Involvement in Somalia,” *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 9, No. 2, 2015, p. 346.

③ International Crisis Group, “Assessing Turkey’s Role in Somalia,” <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/somalia/assessing-turkey-s-role-somalia>, p. 4.

④ Apofeed, “Turkish Cooperation and Coordination Agency (TIKA) Built and Ice Cream Production Plant in Somalia,” <https://african.business/2023/09/apo-newsfeed/turkish-cooperation-and-coordination-agency-tika-built-ice-cream-production-plant-in-somalia>.

⑤ Mehmet Özkan and Birol Akgün, “Turkey’s Opening to Africa,” *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 48, No. 4, 2010, pp. 540 ~ 541.

⑥ IHH, “Somalia Health Center,” <https://ihh.org.tr/en/project/somalia-health-center>.

⑦ “Kimse Yok Mu Receives ‘Outstanding Service Medal’ in Somalia,” <https://hizmetnews.com/567/kimse-yok-mu-receives-outstanding-service-medal-in-somalia/>.

⑧ Pinar Akpınar, “Turkey’s Peacebuilding in Somalia: The Limits of Humanitarian Diplomacy,” *Turkish Studies*, Vol. 14, No. 4, 2013, p. 744.

安全与主权统一长期以来都是重大挑战。土耳其与索马里建立联盟有助于索马里联邦政府重建独立于部族关系的部队、打击青年党等恐怖组织并通过训练索马里军队来控制更多的地区,维护主权完整。^①

在2024年1月埃塞俄比亚与索马里兰当局签署谅解备忘录后,索马里联邦政府再度面临主权侵犯问题,与埃塞俄比亚的关系日益紧张。而自2017年卡塔断交危机以来,索马里联邦政府与阿联酋关系破裂,阿联酋转向支持索马里兰并且支持埃塞俄比亚与索马里兰所签署的谅解备忘录,使得索马里政府认为外部威胁增加。^②出于长期以来国内主权不完整和外部威胁的增大,索马里需要与一个值得信任的外部力量通过制度化的手段建立长期的军事与安全同盟以应对安全威胁。

2024年2月8日,土耳其与索马里签订的《国防与经济框架协议》标志着双方通过制度化的手段建立起正式联盟。此举加强了索马里的国防安全,并显著增强了土耳其在非洲之角的海上力量,为其未来的大型国防外交开辟了道路。^③不同于美国、非洲联盟等外部力量,自索马里内战爆发以来,土耳其对索马里的支持与援助没有中断过,而联盟为保持双方稳定而持久的关系提供了新支撑。在外部力量当中,土耳其具备多种优势:土耳其与索马里存在合作先例,并且土耳其通过人道主义援助与索马里建立起了相互信任机制;土耳其是北约成员国,具备一定军事实力;土也是伊斯兰国家,土索双方存在文化共通性。

四、南南合作下土耳其发展对索马里关系的原因及评估

在当前全球南方国家群体性崛起并且重塑国际力量格局的背景下,土耳其

① Michael Asiedu, "Turkey-Africa Relations: Spotlight on Somalia," <https://www.jstor.org/stable/resrep14145?seq=1>, p. 2.

② Federico Donelli, "Red Sea Politics: Why Turkey Is Helping Somalia Defend Its Waters," <https://theconversation.com/red-sea-politics-why-turkey-is-helping-somalia-defend-its-waters-224377>.

③ Agnes Helou, "With Somalia Naval Defense Deal, Turkey Eyes Power Projection, Future Business: Analysts," <https://breakingdefense.com/2024/02/with-somalia-naval-defense-deal-turkey-eyes-power-projection-future-business-analysts/>.

对发展与索马里关系十分重视,这一外交导向背后有着深刻的原因。双方关系的发展不仅是南南合作的趋势,还受到多重地缘政治因素的影响,也与土耳其在索马里周边地区的利益相关。不过,由于索马里的特殊地缘位置和其与周边的复杂关系,土耳其发展与索马里关系存在一定限度,这将对地区局势产生一定影响。

(一) 土耳其发展对索马里关系的原因

土耳其官方对索马里政策主要有五个方面:消除索马里的国际孤立地位、提供持续和全面的人道主义援助、通过中期和长期的发展援助项目重建索马里基础设施、帮助恢复索马里国内安全以及支持非盟在索马里的维和行动、支持索马里国家重建和促进主权统一。^① 这一政策目标背后有多重原因。

(1) 全球层面:通过南南合作扩展外交空间

从全球层面来看,土耳其发展与索马里关系是土耳其积极推行南南合作以及土耳其对非发展援助的重要实践,旨在通过发展深化与索马里的关系向其他非洲国家树立南南合作的典范,从而深化与非洲国家的政治和经济联系。^② 当前,土耳其与全球北方国家间的关系并不稳定。长期以来因为对库尔德工人党恐怖组织认定等问题分歧不断,使得土耳其的全球伙伴关系面临重要挑战。在当前全球南方力量崛起背景下,南南合作为土耳其扩展全球伙伴关系网络,平衡“南北”与“东西方”关系起到重要作用。随着经济全球化的深入,像索马里这样的南方国家不仅没有逐步缩小与北方发达国家之间的经济差距,反而由于内乱、缺乏治理、自然灾害等原因与北方国家差距越来越大,使其难以成为一个平稳发展的非洲国家。索马里危机使得域外大国对其采取积极的发展援助措施。尽管西方国家和国际组织自1993年以来对索马里提供了财政援助和军事支持,但并未塑造一个和平与稳定的索马里。^③ 这为土耳其在非洲大陆打开新的“外交空

① Pinar Akpinar, “Turkey’s Peacebuilding in Somalia: The Limits of Humanitarian Diplomacy,” *Turkish Studies*, Vol. 14, No. 4, 2013, p. 740.

② Abdurrahim Siradağ, “Turkey’s Growing Role as a Security Actor in Somalia: Dynamics and Motivations,” *Journal of Academic Inquires*, Vol. 17, No. 2, 2022, p. 397.

③ *Ibid.*, p. 399.

间”提供了切入点。而“外交空间的竞争本质上是竞争的朋友多寡,也即国际体系中的追随者和支持者的数量。”^①根据土耳其前外交部长达武特奥卢提出的“战略纵深”总体对外战略,土耳其将非洲战略置于其大周边外交框架下。尽管非洲在土耳其的外交优先次序上次于美欧,但发展对非关系对于土耳其试图恢复其在非洲的软实力和弥补与美欧的力量差距至关重要。^②然而,作为北约成员国和欧盟成员候选国,土耳其进入到非洲大陆容易造成非洲国家的不信任,其政策容易被视为一种扩张行为。因此,土耳其在索马里的人道主义援助和安全合作有助于土耳其获得非洲国家认可,并为其继续推行非洲战略进而拓宽其外交空间奠定基础。为了增加在非洲大陆的影响力,土耳其重视软实力的输出,包括人道主义援助、宗教和文化外交、教育支持和贸易往来,成为非洲大陆事务的重要参与者。

(2) 地区层面:打造索马里为非洲之角博弈的支点

非洲之角位于非洲大陆最东部,与阿拉伯半岛隔红海相望。该地区靠近富含石油资源的海湾国家,并且拥有重要的商业通道,如曼德湾和亚丁湾,因此在全球秩序中扮演着重要的海上交通枢纽和停靠港的角色。^③从地区层面来看,域外大国在非洲之角的军事基地部署与该地区国家内部的地缘政治互动导致该地区地缘政治竞争加剧。^④土耳其大力发展对索马里关系,旨在将索马里打造为非洲之角、红海和地中海之间的联动性支点,进而更大程度地向周边地区辐射力量,稳固提升土耳其在该地区的地位。早在2009年,土耳其便开始联合参与索马里海域的反海盗行动,并定期派遣海军到红海、亚丁湾和阿拉伯海开展护航行动,进而在非洲之角保持海上军事存在。为了提升在全球南方中的地缘战略地位,土耳其将非洲之角视为扩展地缘政治影响力、拓宽安全空间并遏制竞争对手

① 李巍:《美国霸权及其秩序的未来》,《国际政治研究》2023年第6期,第49页。

② 张春:《土耳其对非洲战略与政策评析》,《西亚非洲》2011年第9期,第58页。

③ Faith Maberu, “The Horn of Africa-Persian Gulf Nexus: Inter-regional Dynamics and the Reshaping of Regional Order in Geopolitical Flux,” <https://igd.org.za/publication/the-horn-of-africa-persian-gulf-nexus-inter-regional-dynamics-and-the-reshaping-of-regional-order-in-geopolitical-flux/>, p. 1.

④ 孙德刚、邹志强:《域外国家对东非加强军事介入:态势及起影响》,《现代国际关系》2018年第12期,第47页。

的重点区域,而非洲之角四国中,恰好索马里为其提供了实现地缘政治利益的政治舞台。^① 沙特和阿联酋也十分重视在索马里的政治影响力,如阿联酋视土耳其在摩加迪沙的军事基地为对阿联酋地区利益的威胁,导致双方在索马里进行激烈竞争。^② 土耳其和卡塔尔通过分别在索马里和苏丹部署军事基地从而形成土耳其—卡塔尔—苏丹和土耳其—卡塔尔—索马里两个战略三角,进一步加强了它们在该地区的地缘影响力。^③ 土耳其试图将卡塔尔、索马里和苏丹等国打造成其中东地缘三角的主要战略支点,并将与此前以土耳其、卡塔尔、哈马斯的“小三角”非正式联盟拓展为东地中海、海湾和红海的“大三角”联盟。由此,土耳其独特的中东地缘三角战略已经显现。^④ 通过在非洲之角展开一系列的军事安全行动,土耳其稳固并且维持其在非洲和红海地区的海陆双重影响力,从而能够对周边地区安全问题做出迅速反应。

土耳其发展对索马里关系还包括其他原因,如奥斯曼帝国与非洲之角的历史和文化渊源。文化和历史认同在一定程度上为土耳其与该地区国家建立牢固关系提供了合法性。在当前国际力量格局调整的时期,土耳其希望通过加强与索马里的关系,在东非地区和世界政治中取得更加凸显的地缘政治地位。^⑤

(3) 单元层面:保障土耳其在索马里周边地区的海外利益

单元层面上,土耳其发展与索马里关系,尤其是建立军事联盟,主要是为了保障土耳其在索马里周边地区的海外利益,包括贸易出口、海上能源勘探,以及海洋安全。索马里作为世界上过半航运的必经之地,其战略地位十分显要。自2007年开始,土耳其将自身定位于亚非欧的复合型国家,致力于提升其在印度洋

① Abdulkarim Abdulle and Bulut Gurpinar, "Turkey's Engagement in Somalia: A Security Perspective," *Somali Studies*, Vol. 4, 2019, p. 62.

② Ibid., p. 61.

③ 孙德刚、邹志强:《域外国家对东非加强军事介入:态势及起影响》,《现代国际关系》2018年第12期,第48页。

④ 邹志强:《土耳其的中东地缘三角战略:内涵、动力及影响》,《国际论坛》2018年第6期,第17页。

⑤ Abdurrahim Siradağ, "Turkey's Growing Role as a Security Actor in Somalia: Dynamics and Motivations," *Journal of Academic Inquires*, Vol. 17, No. 2, 2022, p. 392.

和红海保护其商船和经济利益的能力。^① 尽管非洲国家经济普遍落后,但随着地区安全性增强,其资源和市场优势凸显,吸引了许多中东国家前往投资。土耳其在非洲之角的基础设施投入对其对非洲贸易出口发挥了重要作用。^② 因此,在土耳其与非洲展开南南合作背景下,保护土耳其在索马里周边地区的经济利益安全是土的重要考量。土耳其在摩加迪沙的军事基地与苏丹萨瓦金岛的基地形成有机联动,是土耳其实现其目标的重要保障。此外,对索马里国防军售也是土耳其的重大利益之一。^③ 非洲是军事装备购买的最大市场之一,土耳其通过对非军事装备出口和安全部队培训,被视为非洲国家的合作伙伴。^④ 土耳其的目标是通过索马里与东非国家建立战略安全合作,解决其在“阿拉伯之春”后在该区域凸显的安全问题。土耳其在索马里的政策表明,在地区安全问题上,土耳其并非完全依靠西方,而是制定了一项符合土耳其地缘位置和历史文化并保护其战略利益的外交政策。^⑤

值得注意的是,自 2020 年来,正发党开始推行“蓝色家园计划”,强调海上利益对于土耳其的重要性。海上安全是实现和保障土耳其海上利益的重要前提。^⑥ 根据土耳其的“蓝色家园计划”,土耳其的海洋政策并非仅限于土耳其的海岸与海峡,而是延伸至公海,强调遏制海上不安全因素向外扩散,进而保障土耳其在海上的能源利益。^⑦ 对于非洲之角地区的沿海国家,海上安全是这些国家面临的主要威胁,这为土耳其提供海上援助提供了机会。当前土耳其在索马里的军事

① Abdulkarim Abdulle and Bulut Gurpinar, “Turkey’s Engagement in Somalia: A Security Perspective,” *Somali Studies*, Vol. 4, 2019, p. 62.

② 张梦颖、李新烽:《中东国家对非洲之角的介入与影响》,《国际问题研究》2019 年第 4 期,第 104 页。

③ Abdulkarim Abdulle and Bulut Gurpinar, “Turkey’s Engagement in Somalia: A Security Perspective,” *Somali Studies*, Vol. 4, 2019, p. 63.

④ Harry Clynch, “The Ankara Consensus: How Turkey Is Boosting Influence in Rising Africa,” <https://african.business/2024/02/politics/the-ankara-consensus-how-turkey-is-boosting-influence-in-rising-africa>.

⑤ Abdurrahim Siradağ, “Turkey’s Growing Role as a Security Actor in Somalia: Dynamics and Motivations,” *Journal of Academic Inquires*, Vol. 17, No. 2, 2022, p. 395.

⑥ Francois Verÿ and Mark Blaine, “Exploring the Maritime Nexus in Turkey’s African Agenda,” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 26, No. 3, 2024, p. 349.

⑦ Francois Verÿ and Mark Blaine, “Exploring the Maritime Nexus in Turkey’s African Agenda,” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 26, No. 3, 2024, p. 352; [卡塔尔]伊马德·卡杜拉著,侯宇翔编译:《新海洋政策下土耳其出兵利比亚及其影响》,《西亚非洲》2021 年第 4 期,第 143 ~ 144 页。

部署以及亚丁湾护航等军事行动的重要目标之一便是保障土耳其在海上的能源安全。

(二) 土耳其发展对索马里关系的评估及对地区关系的影响

从2011年至今,土耳其发展对索马里关系比较成功,属于南南合作中的重要典范,不仅在横向上拓宽了合作领域,也在纵向上从人道主义援助转向军事,并与索建立了安全盟友的关系。但是土耳其发展对索马里关系也存在一些限度及挑战,并且也将对非洲之角和红海地区局势产生一定程度的影响。

(1) 土索南南合作彰显土耳其参与全球治理的意愿

自2011年开始参与索马里人道主义援助以来,土耳其在经济、军事与安全领域向索马里投入了大量资源,有效缓解了索马里的饥荒和贫困问题,尤其是使索马里国内的教育、安全和卫生情况得到改善。土耳其作为全球南方中的重要地区大国,非洲国家作为全球南方中的主要力量,两者的合作势必对亚非欧大陆连接处的安全与稳定产生重要支持作用。土耳其与索马里的合作为土耳其进一步拓展和深化与其他非洲国家的发展伙伴关系树立了典范,在一定程度上消除了非洲国家对土耳其“扩张主义”的疑心。2024年3月1日,土耳其年度外交论坛在安塔利亚举行,包括索马里在内的多个非洲国家的高层出席。埃尔多安将此次外交论坛定位为“解决全球南方关切问题的重要平台”。^① 此次论坛的召开体现了土耳其通过南南合作对非洲发展援助取得的重要成就,获得了非洲国家的认可与支持。这与土耳其发展与索马里关系紧密相关。更为重要的是,土耳其在非洲之角和红海地区的护航、军事演习、训练士兵、反恐、打击海盗等军事行动方面体现了土耳其作为区域性大国向红海地区提供公共产品的能力。与此同时,随着全球南方国家群体性崛起并要求参与到全球治理和地区治理的事务中,作为土耳其与非洲国家开展南南合作的“试点”,发展与索马里关系向外界彰显了土耳其作为全球南方国家代表参与全球治理的意愿与能力,并且形成了区域治

^① Bünyamin Tekin, “Resort Diplomacy: Turkey Seeks Influence on Global South, Appeasement by CoE,” <https://www.turkishminute.com/2024/03/05/resort-diplomacy-turkey-seek-influence-global-south-appeasement-by-coe/>.

理经验。这为土耳其参与到其他地区治理提供了模版,有效提升了土耳其的国际声望。

(2) 土耳其发展对索马里关系的实力限度与风险

相比于其他全球性大国对非洲的发展援助,土耳其的财政能力和援助人员力量有限,这可能影响其对索马里援助的长期性。^①

首先,尽管土耳其属于全球南方中的地区大国,但其并非像美国、俄罗斯、法国等全球性大国那样拥有强大的综合国力和国际地位。因此,土耳其对索马里的军事与安全支持力度与其他西方大国相比还存在一定差距。例如,在解决索马里内战问题上,土耳其发挥的作用有限。自索马里内战以来,土耳其多次参与索马里联邦政府与索马里兰以及邦特兰之间的调停,但是其调停效果非常有限。国家分裂和主权不完整仍然是索马里面临的主要问题。对于索马里的部族问题,土耳其的了解也十分有限,从而造成其对索马里的援助难以做到全面,而且对地区和部落的选择有所偏好,这容易加剧部族间冲突。^② 其次,自“阿拉伯之春”爆发以来,土耳其积极介入叙利亚内战、利比亚内战等多个战乱地区事务,由于军事实力的限制,土耳其参与到索马里的军事力量也十分受限,使得土耳其在参与打击索马里恐怖组织方面存在力量不足且容易被地方武装针对的问题。例如,索马里青年党将土耳其视为“西方入侵者”的代表,对索马里境内的土耳其人、土耳其相关组织机构,以及军事基地发起多次恐怖袭击。^③ 另外,由于地区冲突问题,土耳其的人道主义援助也面临一些安全风险,如援助物资的到达、援助对象的安全保障,以及人员安全问题。^④ 再者,土耳其对周边地区的过度介入凸

① Pinar Akpınar, “Turkey’s Peacebuilding in Somalia: The Limits of Humanitarian Diplomacy,” *Turkish Studies*, Vol. 14, No. 4, 2013, p. 750.

② Jason Sterans and Gizem Sucuoglu, “South-South Cooperation and Peacebuilding: Turkey’s Involvement in Somalia,” <https://saiia.org.za/research/south-south-cooperation-and-peacebuilding-turkeys-involvement-in-somalia/>, p. 9.

③ Abdurrahim Siradağ, “Turkey’s Growing Role as a Security Actor in Somalia: Dynamics and Motivations,” *Journal of Academic Inquires*, Vol. 17, No. 2, 2022, p. 394.

④ Pinar Akpınar, “Turkey’s Peacebuilding in Somalia: The Limits of Humanitarian Diplomacy,” *Turkish Studies*, Vol. 14, No. 4, 2013, p. 746.

显其国家实力与大国抱负不相匹配,容易增加土耳其外交政策所面临的战略风险。^①

土耳其的经济实力也决定了其发展与索马里关系存在一定限度。尽管土耳其长期对索马里实施经济援助,但实际上土耳其自身经济也存在一定问题,这成为其对索政策的硬性制约。^②自2018年土耳其里拉危机爆发以来,土耳其国内通货膨胀高企,对国内经济造成严重影响。同时,土耳其国内的难民收容、叙利亚安全区安置,以及2023年1月土耳其大地震的冲击,迫使埃尔多安寻求沙特、阿联酋等阿拉伯国家的外部经济投资来缓解国内经济危机。在此背景下,其对索马里的经济援助能否保持长期稳定仍然是一个问题。另外,土耳其对索马里的援助多为直接援助,滋生了索马里联邦政府的腐败问题,^③这又加重了土耳其的负担,并使其承担更大的政治与安全风险。^④最后,土耳其尽量避免与其他国际组织在索马里援助上进行合作与协调,其“单边自主”的政策也容易遭致国际社会的批评。^⑤

(3) 土耳其发展与索马里关系加剧了地区地缘竞争

在当前地缘政治竞争回归的背景下,土耳其发展与索马里的关系,尤其是双方签订《国防与经济合作框架协议》,对索马里周边地区局势也不可避免地造成一定影响。从全球层面来看,土耳其通过索马里发展对非战略加强了在非洲的军事存在,引发了法国等殖民过非洲国家的西方国家的不满,^⑥并刺激了其他中东地区强国如沙特、阿联酋和伊朗参与非洲大陆的权力角逐,使非洲大陆的大国博弈形成多重复合局面,进而对全球南方内部稳定性带来一定挑战。一方面,由

① 曾向红、张峻溯:《“帝国怀旧”、地缘政治机会与土耳其外交的转折》,《外交评论》2022年第2期,第85页。

② 魏敏:《正义与发展党执政后土耳其的对非政策述评》,《中东研究》2020年第1期,第129页。

③ Brendon Cannon, “Deconstructing Turkey’s Efforts in Somalia,” *Bildhaan: An International Journal of Somali Studies*, Vol. 16, 2016, p. 112.

④ Jason Sterans and Gizem Sucuoglu, “South-South Cooperation and Peacebuilding: Turkey’s Involvement in Somalia,” <https://saiia.org.za/research/south-south-cooperation-and-peacebuilding-turkeys-involvement-in-somalia/>, p. 2.

⑤ Pinar Akpınar, “Turkey’s Peacebuilding in Somalia: The Limits of Humanitarian Diplomacy,” *Turkish Studies*, Vol. 14, No. 4, 2013, p. 751.

⑥ 李亚男、张飞宇:《土耳其在非洲开辟战略“新大陆”》,《世界知识》2022年第2期,第51页。

于地区大国的参与,美国、中国、俄罗斯、法国等全球性大国地缘竞争空间受到一定程度挤压,使得大国竞争更加激烈,容易造成地区对抗阵营化;另一方面,土耳其、沙特、伊朗等中东地区大国为了拓宽地缘安全空间,可能引发代理人战争、军事联盟制衡、制度竞争。两种地缘政治竞争相互交织,使索马里及其周边地区安全形势错综复杂。此外,土耳其参与索马里援助和重建所造成的负面影响容易增加非洲国家对土耳其的不信任,使得土耳其发展与索马里关系成为影响土非关系的重要变量。^①

从区域层面来看,土耳其借索马里在非洲之角进行地缘政治力量投射不仅对其他地区国家产生影响,还容易激化其与沙特、阿联酋等中东国家之间的矛盾,同时容易使土耳其卷入非洲地区的对抗与冲突中,^②加剧非洲之角和红海地区局势的紧张。

此次索马里与土耳其签署的《国防与经济合作框架协议》不可避免地产生了国际性和地区性的影响。土耳其、阿联酋以及和埃塞俄比亚等周边国家为了追求地缘政治利益,利用索马里族际冲突展开战略博弈,这不仅加剧了索马里的分裂斗争,也严重阻碍索马里的重建过程。^③土耳其与阿联酋对索马里的介入反映了域外因素日益成为影响索马里内部和解进程的重要变量。尽管索马里兰已自行宣布“独立”30余年,但它仍与索马里联邦政府之间保持着接触。此外,土索《国防与经济合作框架协议》的签订对土耳其与埃塞俄比亚友好关系也将产生一定程度的影响。最后,中东大国在非洲之角的地缘博弈竞争容易给当地恐怖组织、海盗等势力提供非法武器装备、资金和新的生产空间,使非洲之角原本的恐怖主义问题再次变得严峻,加剧了该地区的非传统安全挑战。^④

① Mehmet Özkan and Serhat Orakci, “Viewpoint: Turkey As a ‘Political’ Actor in Africa—An Assessment of Turkish Involvement in Somalia,” *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 9, No. 2, 2015, p. 349.

② 魏敏:《正义与发展党执政后土耳其的对非政策述评》,《中东研究》2020年第1期,第131页。

③ 徐亚莉:《族际冲突与国家失败:以索马里为例》,《阿拉伯世界研究》2018年第6期,第98页。

④ 张梦颖、李新烽:《中东国家对非洲之角的介入与影响》,《国际问题研究》2019年第4期,第108页。

五、结 论

土耳其发展与索马里的关系并非一蹴而就,而是符合其历史关系以及土耳其对非开放、寻求南南合作的逻辑,并在当前全球南方兴起背景下有了新的意义。自2005年土耳其政府开始实施对非开放战略以来,土耳其积极寻找打开非洲大陆的切入点,通过与非洲国家建立南南合作以实现其非洲战略的政治、经济和安全目标。2011年索马里爆发饥荒为土耳其与非洲国家建立南南合作提供了一个良好契机,自此土耳其积极发展与索马里关系,通过人道主义外交建立相互信任。2017年土耳其在摩加迪沙军事基地的部署正式标志着土耳其在发展对索马里人道主义外交的同时追求地缘政治利益。通过粮食援助、教育援助、医疗卫生援助、经贸合作、能源合作以及军事与安全合作,土耳其与索马里在横向和纵向上都加强了双边关系,最终建立了军事盟友关系,为土耳其发展与非洲国家关系提供了一个良好南南合作实践案例。

从全球层面来看,土耳其发展与索马里关系,旨在通过索马里进入非洲大陆,与非洲国家建立起广泛而深入的南南合作伙伴关系,进而拓宽其外交新空间。从地区层面来看,土耳其通过在索马里部署军事基地和与索马里达成海上军事安全协定,加强了其在非洲之角的军事力量投射,构建了非洲之角—红海—东地中海以及土耳其—卡塔尔—苏丹—索马里的战略关系。从土耳其自身层面来看,土耳其发展与索马里关系离不开其对经济安全、能源安全和地缘安全的追求。

当前土索关系已经上升为盟友阶段,将对非洲之角和红海地区局势带来一定的消极影响,如加速地区军事基地部署、军事同盟形成、地区军备竞赛,以及增大代理人战争风险等。此外,作为全球南方新兴力量,土耳其与其他南方国家在非洲地区的竞争关系对于南方国家内部稳定性以及全球治理带来一定挑战。