

# “亚伯拉罕协议”背景下的摩洛哥—西班牙外交危机

丁辰熹

2021年7月10日,在新一轮政府重组中,西班牙外交部长阿兰查·冈萨雷斯·拉亚(Arancha Gonzalez Laya)被首相佩德罗·桑切斯(Pedro Sánchez)撤换。<sup>1</sup>此前因为秘密收容西撒哈拉独立运动(西撒哈拉人民解放阵线)领袖布拉希姆·加利(Brahim Ghali)入境西班牙接受治疗,拉亚引发了摩洛哥与西班牙两国间长达数月的外交危机。自危机发生以来,摩洛哥和西班牙政府互相传召大使,两国外交首长之间断绝联系,摩洛哥方面更是召回了其驻西班牙大使。在此背景下,此次西班牙外交首脑人选的变更被视为是该国政府向摩洛哥示好的姿态。在12日的权力交接仪式上,新任外交部长阿尔巴尔斯(José Manuel Albares)表示,其上任后的首要任务便是与“我们的朋友摩洛哥”重修于好。<sup>2</sup>7月末,西班牙媒体爆出两国外交机构已经重新建立起了联系,双方正在为修复两国关系展开密集谈判。这些举措无疑标志着双方关系的缓和,本轮摩洛哥—西班牙外交危机似乎也随之暂时告一段落。本文将回顾此次外交危机的发展脉络并分析其背后的深层原因。

## 一、危机的起源：西撒哈拉独立领袖秘密入境西班牙

本次摩—西外交危机的起因要追溯到2021年4月18日。当天,73岁高龄的西撒哈拉人民解放阵线领袖布拉希姆·加利乘坐一架阿尔及利亚飞机抵达西班牙的萨拉戈萨军事基地。在西班牙外交部的指示下,感染新冠肺炎的加利未经边检便直接入境西班牙,此后被救护车转移至当地的一家医院接受治疗。值得一提的是,西班牙政府事先并未就此事与摩洛哥方面进行任何沟通。为了掩人耳目,加利在西班牙使用的是一本阿尔及利亚护照,化名为穆罕默德·本—巴图什(Mohammed Ben Bettouch)。<sup>3</sup>西撒哈拉独立运动领袖秘密入境西班牙的消息直到4天后才被媒体曝光。在媒体的“逼宫”下,西班牙外交部最终不得不承认上述事件的真实性。此举引发了摩洛哥政府的强烈抗议,摩方随即传召西班牙驻摩洛哥大使,要求西班牙方面对上述行为作出解释。

在摩洛哥政府看来,西班牙方面收容加利的行为实际上是在西撒哈拉问题上靠边站队,有违西班牙政府所宣称的中立原则。对此,西班牙方面的解释是,收容加利入境接受治疗完全是出于人道主义方面的考虑,并无其他目的。然而,这套说辞却并没能使摩洛哥方面感到信服。摩方认为,人道主义救助只不过是个借口,如果真是出于这方面考虑,西班牙政府大可光明正大地与摩方进行沟通。另一方面,作为盟友,西班牙应该深知西撒哈拉问题对于摩洛哥政府的敏感性,因此,在处理有关问题时,西班牙政府应顾及摩方感受,向盟友开诚布公,而不是在幕后进行暗箱操作。摩国政府谴责西班牙方面的秘密行动有违睦邻友好原则,不是国际伙伴间应有的行为。

## 二、危机的高潮：移民战争

面对摩洛哥方面的质问,西班牙政府始终强调加利事件的人道主义背景,并保证此次事件并不会对双方的伙伴关系造成影响。但在摩洛哥政府看来,这种程度的回应明显诚意不足。在接近半个月的口水战后,摩洛哥人最终丧失了耐心,他们祭出了自己的王牌——非法移民。

2021年5月17日(周一)晚至18日白天,在没有任何预兆的情况下,近8000名非法移民(大多数为摩洛哥国籍,也有少部分来自撒哈拉以南非洲)通过摩洛哥边境城市以翻墙或游泳等方式越境进入了西班牙位于非洲大陆的飞地——休达市。<sup>4</sup>该

市位于摩洛哥北部地中海沿岸，东、北两个方向邻海，西、南则与摩洛哥接壤，与直布罗陀隔海相望，是非洲非法移民涌入欧洲的重要跳板。在这处面积仅为 18.5 平方公里的狭小地块上，当地一共只有 8 万居民。

这波号称两国关系史上单日最大规模的非法移民让休达市政府感到措手不及，当地边防部门一时难以掌控局势，西班牙政府不得不往两国边境部署军队以阻拦非法移民的涌入。受此次事件影响，休达市学校停课，疫苗接种计划甚至也不得不宣告暂停。尽管一天后近半数移民便依照两国间的移民遣返协定被遣返回了摩洛哥，但真正的烫手山芋——约 1500 名无人陪伴的未成年非法移民——却仍留在西班牙人手中。

受国际人权法、欧盟法以及西班牙国内法律的约束，在缺乏摩洛哥政府配合的情况下，这些无人陪伴的未成年移民很难简单地被强制遣返。<sup>5</sup> 在滞留西班牙期间，西班牙政府要尽到看管照料的义务，保障其基本权利；而一旦遣返不成，这些未成年人少则为当地增加财政负担，多则改变当地的人口构成。溺水的移民、军队与移民的对峙，再加上滞留的未成年人，这波移民潮最终演化成了一场国际人道主义危机。作为此次移民危机中利益受损的一方，尽管西班牙方面获得了各国的同情，但西班牙政府却不得不在舆论层面背负起罔顾人权、暴力执法等骂名。

面对摩洛哥突然发起的“移民攻势”，西班牙外交部长拉亚立即传召摩洛哥驻西班牙大使，向摩方表示抗议，并指责摩洛哥边境军警刻意放松对边境的管控。国防部长玛加丽塔·罗伯斯 (Margarita Robles) 也作出了强势回应，她声称摩洛哥的这波移民潮是“对西班牙边界的侵略，也是对欧盟边界的侵略”，西班牙不会接受摩方的“敲诈勒索”，并谴责摩方“利用未成年人”来实现自己的政治目的。<sup>6</sup> 西班牙首相桑切斯更是亲自飞赴休达，传达了中央政府对飞地的支持，并承诺恢复边境的安全与稳定。<sup>7</sup>

作为回应，摩洛哥方面召回了自己的大使，表明摩方无须为自己的行为做出任何辩解。<sup>8</sup> 该国大使卡里玛·本—伊埃什 (Karima Benyaich) 在接受媒体采访时表示，在国家间的互动中，肇事的一方必须为自己的行为（收留加利）负责。<sup>9</sup> 摩洛哥外长纳赛尔·布里塔 (Nasser Bourita) 则声称，摩洛哥既不是欧洲的警察也不是其狱卒，该国没有义务为欧洲阻拦非法移民。<sup>10</sup> 尽管双方在口头上都不愿意让步，但仅仅过了一天，两国边境便恢复了平静，此前消失无踪的摩洛哥边防警察重新回到了自己的岗位上，而聚集在边境地区的非法移民群体也被强行驱散。

对于摩洛哥方面来说，通过发动短暂且有节制的“移民攻击”，该国并没有将冲突上升到无可挽回的程度，但同时却又完全起到了敲打和警示的作用。它让西班牙方面深切体会到了邻国在移民问题上所掌握的筹码——一旦邻国开闸放水，西班牙将承受巨大的移民压力。

从结果上来看，摩洛哥将移民作为武器的外交策略十分富有成效。迫于摩洛哥方面的压力，此前被相关公民和人权团体指控犯下战争罪、种族灭绝罪和虐待罪的加利于 6 月 1 日在医院远程接受了西班牙国家高级法院的庭审调查，但当庭法官以证据不足为由拒绝对加利采取强制措施。<sup>11</sup> 尽管西班牙司法部门并未逮捕加利，但此举仍最低限度地满足了摩方的要求，让西撒哈拉独立领袖的名声扫地。一天后，加利便被阿尔及利亚政府派出的飞机接走并离开了西班牙国境。<sup>12</sup>

### 三、危机的深层原因：西撒哈拉问题均衡的破坏

本轮摩洛哥—西班牙外交危机从表面上看仅仅是一场简单的外交纠纷，但其背后所牵涉的却是迟迟得不到解决的西撒哈拉问题，此次危机也唯有放在上述背景下方能得以完全理解。自摩洛哥政府与西撒哈拉人阵于 1991 年签订停火协议以来，西撒哈拉地区便一直维持着既存状态，地区局势未出现重大变故，西撒哈拉问题也逐渐淡出了公众的视野，以至于被专家学者定性为一场“被冻结的冲突” (frozen conflict)<sup>13</sup>。然而近年来，摩洛哥政府在外交战场上围绕西撒哈拉问题取得了巨大进展，直接打破了有关各方在西撒哈拉问题上的均势格局。均势的破坏又进一步促使摩洛哥方面采取愈加具有攻击性的外交政策，本轮的摩洛哥—西班牙冲突便是这一进取型外交的产物。在获得了美国对西撒哈拉问题的支持后，摩洛哥政府希望逼迫欧洲盟友在西撒哈拉问题上作出类似的表态。

自穆罕默德六世登基以来，为了在西撒哈拉问题上获得国际社会的支持，摩洛哥在外交层面付出了诸多努力，这些努力最终也在近些年逐渐开花结果。自 2019 年底开始，数十个非洲小国接连在西撒哈拉地区设立驻摩洛哥领事馆。2020 年末，摩洛哥在外交领域更是取得了前所未有的进展。11 月，摩洛哥说服阿联酋在西撒哈拉最大的城市阿尤恩开设了领事馆。此举引发连锁反应，巴林和约旦也相继承诺在西撒哈拉开设领事馆。截至今日，已有 23 个国家在上述地区开设了领事馆，相当于间

接承认了摩洛哥对西撒哈拉的领土主张。面对摩洛哥在外交战场上所取得的节节胜利，西撒哈拉人阵最终也沉不住气了，从2020年10月起，该组织成员占领了摩控西撒哈拉与毛里塔尼亚之间唯一的一条道路，以此来抗议摩方占领其领土。一个月后，摩方打破了双方于1991年在联合国调停下签订的停火协议，派军队强行驱散了阻断交通的示威者，重新恢复了从摩洛哥到西非的陆路货运通道。

真正打破西撒哈拉问题均衡的事件发生在12月10日，当天，时任美国总统的唐纳德·特朗普突然承认摩洛哥对西撒哈拉地区的主权，作为交换，摩洛哥承诺与以色列建立正式外交关系（即所谓的“亚伯拉罕协议”）。<sup>14</sup> 获得美国政府的承认是摩洛哥在外交战场上所取得的重大胜利，它直接改变了各方在西撒哈拉问题上的均衡状态。有了美国的支持，摩洛哥在西撒哈拉问题上底气十足，其外交政策也变得愈加具有攻击性。

早在2021年三月，摩洛哥方面便冻结了其与德国驻摩洛哥使馆的联系，两个月后更是召回了自己的驻德大使。<sup>15</sup> 摩洛哥之所以会采取如此激进的举措，其中一个重要的原因便是德国在西撒哈拉问题上的立场。2020年12月，当特朗普宣布承认摩洛哥对西撒哈拉的主权后，德国特别针对此事要求召开安理会紧急会议。德方在紧急会议中谴责了美国的单边主义政策，希望各方回到联合国框架内解决西撒哈拉问题。此举引来了摩方的不满，用摩洛哥政府的话来说，“德国在摩洛哥撒哈拉问题上以破坏性的态度偏离了建设性解决该问题的精神”。<sup>16</sup>

放在上述背景下，我们对本轮摩洛哥—西班牙的外交危机便有了新的理解。与其说摩洛哥是在被动回应西班牙收容西撒哈拉独立运动领袖，不如说此次事件正好给了摩洛哥一次表明自己立场的机会，以起到杀鸡儆猴的效果。摩国希望借此向欧洲盟国传递一个明确的信号，即今时不同往日，摩洛哥在西撒哈拉主权问题上不会再作妥协。

此外，本次外交危机还牵涉到西撒哈拉人阵、摩洛哥政府以及欧盟三方在法律领域的博弈。2020年4月，西撒哈拉人阵将欧盟理事会 (the Council of the European Union) 告上了欧盟法院，要求后者宣告由欧盟理事会于2019年1月批准通过的《欧盟—摩洛哥联合协定》(the EU-Morocco Association Agreement) 修正案无效。根据该协议，欧盟进口自摩洛哥领土内的农产品、海产品将适用两国间的优惠关税政策。各方争论的焦点即在于欧盟与摩洛哥签订的自由贸易协定能否囊括摩控西撒哈拉地区。因此，看似仅仅与经济利益相关的自由贸易协定实际上关系到西撒哈拉地区的主权归属问题。

事实上，欧盟法院早在2016年底便针对上一版的《欧盟—摩洛哥联合协定》修正案作出过有利于西撒哈拉人阵的判决。该法院认定西撒哈拉地区享有与摩洛哥领土不同的独立地位，因此欧—摩双方的自由贸易协定不适用于上述地区，但在经该地区人民同意的情况下除外。自此，所有从摩控西撒哈拉地区出口到欧盟的农产品和海产品均不能享有关税上的优惠待遇。这一判决令摩洛哥方面勃然大怒，摩国政府随即放松了对边界的管控，试图以非法移民问题来威胁欧洲。<sup>17</sup>

基于现实利益的考虑，同时也为了维持与摩洛哥方面的友好合作关系，欧盟理事会此后与摩洛哥政府就《联合协定》展开了新一轮的谈判，并通过签订新协议（即19年1月的修正案）的方式绕过了欧盟法院的判决。该机构声称在谈判过程中咨询了113个西撒哈拉社会团体的意见，并取得了它们的同意，因此，西撒哈拉地区被明确纳入到新协议的覆盖范围之内。尽管如此，欧盟理事会和摩洛哥如今仍须面对西撒哈拉人阵所提起的新一轮诉讼。因此，摩方将移民问题武器化的举措实际上也是想借摩—西外交危机一事来向欧盟施压。<sup>18</sup>

## 结语

本轮摩洛哥—西班牙外交危机从表面上看是源自双方的沟通不畅与战略互信缺失，其背后的深层原因还在于西撒哈拉局势的变化。“亚伯拉罕协议”的签订打破了各方在西撒哈拉问题上的均衡态势，让摩洛哥在外交领域上有了强硬的资本。摩洛哥方面所发动的“移民战争”让我们看到了弱国在非传统安全领域所拥有的不对称实力。不论是2020年的土耳其—希腊难民危机还是近期的摩洛哥—西班牙非法移民危机，上述两起事件都给欧盟造成了一定程度的冲击。面对右翼势力的挑战，这些事件将会促使欧盟精英去反思和调整自己在非法移民治理问题上的外包政策。而对于摩洛哥政府而言，将移民作为武器的策略尽管有效，但无疑也是在玩火，动辄上万人的移民潮折射出了该国在民生与经济层面所存在的巨大危机，而失落的被遣返移民回国后只会为摩洛哥内部的社会动荡埋下不安的种子。

丁辰熹, 清华大学国际与地区研究院、法学院博士生, 研究国家和区域为摩洛哥和北非。

- 1 “Spanish foreign minister goes, economy minister stays in cabinet reshuffle”, <https://www.reuters.com/world/europe/spanish-foreign-minister-goes-economy-minister-stays-cabinet-reshuffle-2021-07-10/>.
- 2 “Le nouveau ministre espagnol des Affaires étrangères veut renforcer les relations avec le Maroc, ‘notre grand ami’”, [https://telquel.ma/2021/07/12/le-nouveau-ministre-espagnol-des-affaires-etrangees-veut-renforcer-les-relations-avec-le-maroc-notre-grand-ami\\_1728830](https://telquel.ma/2021/07/12/le-nouveau-ministre-espagnol-des-affaires-etrangees-veut-renforcer-les-relations-avec-le-maroc-notre-grand-ami_1728830).
- 3 “Algérie-Maroc : le président de la RASD Brahim Ghali hospitalisé d’urgence en Espagne”, <https://www.jeuneafrique.com/1159486/politique/exclusif-algerie-maroc-le-president-de-la-rasd-brahim-ghali-hospitalise-durgence-en-espagne/>.
- 4 “Ceuta: Spain sends troops as 8,000 migrants enter enclave”, <https://www.bbc.com/news/world-europe-57156320>.
- 5 “Migrants mineurs à Ceuta : le gouvernement espagnol sous le feu des critiques”, [https://www.liberation.fr/international/europe/migrants-mineurs-a-ceuta-le-gouvernement-espagnol-sous-le-feu-des-critiques-20210818\\_2GKHJMANL5FNXC2AALSUGN7J3A/](https://www.liberation.fr/international/europe/migrants-mineurs-a-ceuta-le-gouvernement-espagnol-sous-le-feu-des-critiques-20210818_2GKHJMANL5FNXC2AALSUGN7J3A/); “Ceuta Court Rejects Deportations of Children to Morocco”, <https://ecre.org/atlantic-route-and-spain-ceuta-court-rejects-deportations-of-children-to-morocco-one-in-three-journeys-ends-deadly-on-the-canary-route/>.
- 6 “Migrants à Ceuta: l’Espagne accuse le Maroc d’« agression » et de « chantage »”, [https://www.lemonde.fr/international/article/2021/05/20/migrants-a-ceuta-l-espagne-accuse-le-maroc-d-agression-et-de-chantage\\_6080868\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/05/20/migrants-a-ceuta-l-espagne-accuse-le-maroc-d-agression-et-de-chantage_6080868_3210.html).
- 7 “Spanish PM visits Ceuta after record 8000 migrants enter from Morocco”, <https://www.france24.com/en/europe/20210519-spanish-pm-visits-ceuta-after-record-8000-migrants-enter-from-morocco>.
- 8 المغرب يستدعي سفيرته في إسبانيا للتشاور، <https://www.maroc.ma/ar/المغرب-يستدعي-سفيرته-في-إسبانيا-للتشاور-أخبار-إسبانيا-للتشاور>
- 9 سفيرة المغرب في إسبانيا: هناك أفعال لها عواقب ويجب تحملها، <https://www.yabiladi.ma/articles/details/110047.html> / سفيرة المغرب في إسبانيا-هناك.html
- 10 Safaa Kasraoui, “Moroccan FM: Morocco Is Not Europe’s Gendarme”, <https://www.morocoworldnews.com/2021/05/342564/moroccan-fm-morocco-is-not-europes-gendarme>.
- 11 “Western Sahara independence chief testifies in Spanish court”, <https://apnews.com/article/africa-western-sahara-europe-government-and-politics-b785c37bb73119f73bc68d65f2b76ce1>.
- 12 “Western Sahara independence leader Brahim Ghali back in Algeria”, <https://www.aljazeera.com/news/2021/6/2/western-sahara-independence-leader-brahim-ghali-back-in-algeria>.
- 13 Chavez-Fregoso, Carolina, and Nikola Živković, “Western Sahara: a frozen conflict”, *Journal of Regional Security* 7.2 (2012), pp. 139-150.
- 14 Steve Holland, “Morocco joins other Arab nations agreeing to normalize Israel ties”, <https://www.reuters.com/article/israel-usa-morocco-int-idUSKBN28K2CW>.
- 15 “Tensions rise between Morocco and Germany”, <https://www.dw.com/en/tensions-rise-between-morocco-and-germany/a-57466437>.
- 16 “Morocco recalls ambassador to Germany over Western Sahara”, <https://www.aljazeera.com/news/2021/5/6/morocco-recalls-its-ambassador-to-germany-over-western-sahara>.
- 17 “Morocco uses migrant crisis as leverage in EU free trade dispute”, <https://www.france24.com/en/20170222-morocco-hundreds-migrants-storm-spain-ceuta-amid-eu-trade-tensions>.
- 18 欧盟普通法院 (the General Court of the European Union) 已于 2021 年 9 月 29 日作出一审判决, 宣告欧盟 - 摩洛哥协议无效。针对上述判决, 欧盟理事会已于日前向欧盟法院 (the Court of Justice of the European Union) 提出了上诉, 最终判决尚待作出

《区域观察》

<p>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: <a href="http://iias.tsinghua.edu.cn/">http://iias.tsinghua.edu.cn/</a></p>	<p>协调人: 张静 本期执行编辑: 傅聪聪、郑楠 编委会 (按姓氏笔画排序): 王霆懿、李宇晴、杨崇圣、何滨、周燕、郑楠、 段九州、高良敏、傅聪聪</p>
<p>未经授权, 请勿转载, 引用请注明出处。</p>	