

土耳其軍事干涉敘利亞與利比亞之 地緣政治與經濟考量

Turkey's Military Interventions in Syria and Libya: The
Erdogan Administration's Geopolitical and Geoeconomic
Considerations

崔進揆

中興大學國際政治研究所

壹、前言

2016 年至 2020 年土耳其厄多安 (Recep Tayyip Erdoğan) 政府在中東地區策劃並執行多次軍事行動，其中又以 2019 年 10 月的「和平之泉行動」(Operation Peace Spring) 和 2020 年 1 月土耳其國會通過派兵利比亞的決議最受關注。前者被視為土耳其打擊恐怖、極端主義勢力政策的延伸，對象主要為伊斯蘭國 (Islamic State, IS) 殘餘勢力和盤據在土耳其南部與敘利亞北部的庫德分離主義團體，並以敘利亞民主軍 (Syrian Democratic Force, SDF) 為主要的目標；後者則是出於土耳其欲穩固區域政治地位和維持自身經濟發展為決策的主要考量，並透過支援利比亞全國團結政府 (Government of National Accord, GNA) 的方式，來確保土耳其於各國在東地中海地區開採天然氣的競爭中不被邊緣化所做的努力。

本文認為厄多安政府在前述事件中的用兵決策主要反應了土耳其決策者對於後伊斯蘭國時期區域安全形勢轉變、國際社會介入敘利亞內戰、國內經濟和難民問題等複雜國內外情勢所做的政策調整與因應。用兵敘利亞看似針對境外的庫德團體和處理難民問題，實則意欲防止境內分離主義團體庫德工人黨（Kurdistan Workers' Party, PKK）與敘利亞民主軍等境外勢力合流後可能對土耳其國土與邊境安全所造成的衝擊與威脅。軍事干涉利比亞，並與利比亞全國團結政府的結盟則可以視為是厄多安政府對 2019 年成立的東地中海天然氣論壇（East Mediterranean Gas Forum, EMGF）將土耳其排除在集團之外的反制措施，意欲提升土耳其未來對於東地中海地區天然氣開採相關議題的地位。

貳、土耳其進兵敘利亞：和平之泉行動

2019 年 10 月 6 日美國總統川普（Donald Trump）在和土耳其總統厄多安通電後做出自敘利亞撤軍的決定，土耳其隨即在 10 月 9 日發動代號「和平之泉」的軍事行動，進兵土耳其南部和敘利亞北部的邊界地帶。土耳其政府對外宣稱該軍事行動目的除了欲在兩國邊界地帶建立近 32 公里的緩衝區安置敘利亞難民外，亦有打擊活躍於土耳其和敘利亞邊境的庫德恐怖主義團體和激進極端主義伊斯蘭國的重要意義。¹敘利亞自 2011 年受到阿拉伯之春運動和內戰影響，國內出現將近 560 萬的難民，鄰近國家土耳其、黎巴嫩、約旦因地緣關係，收留了絕大多數的敘利亞難民，其中又以土耳其的 360 萬難

¹ Bethan McKernan, "Turkey Unleashes Airstrikes Against Kurds in North-East Syria," October 9, 2019, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/09/turkey-launches-military-operation-in-northern-syria-erdogan>

民最多。²土耳其近年經濟表現不佳，國內政局不穩，政府施政、難民問題和庫德分離主義運動被視為主因，厄多安政府一方面透過建立緩衝區來處理棘手的難民問題，另一方面試圖削弱在國際反恐戰爭中勢力逐漸壯大的庫德分離主義運動。事實上，敘利亞庫德問題可回溯自第一次世界大戰後，西方勢力進入中東和各國議定鄂圖曼土耳其帝國戰後秩序的歷史。一戰結束後，美國總統威爾遜倡議十四點原則，國際間盛行所謂民族自決風潮，西方國家在此背景下曾藉 1920 年《色弗爾條約》(Treaty of Sèvres) 允諾庫德人在戰後尋求自治或建國，之後卻因為配合凱末爾 (Mustafa Kemal Atatürk) 領導的民族主義運動和 1923 年《洛桑條約》(Treaty of Lausanne) 而背棄承諾，漠視庫德人的政治權利。³《洛桑條約》雖確立了近代土耳其疆域範圍，庫德人卻也自此成為散佈在伊朗、伊拉克、敘利亞、土耳其四國境內的少數民族，人口將近 3000 萬人。⁴

庫德人過去在美國領導對抗伊斯蘭國 (IS) 的行動中扮演關鍵角色，伊拉克庫德敢死隊 (Peshmerga) 和以庫德人為主力的敘利亞民主軍 (SDF) 更是國際社會在伊、敘兩國境內打擊極端恐怖主義勢力不可獲缺的盟友，各界認為庫德人不僅忠實可靠又具有極高的戰鬥效率。伊拉克的庫德人曾於 2017 年 9 月舉行庫德斯坦地區的獨立公投，公投結果雖未獲得伊拉克政府和國際社會廣泛承認，創建獨立國家的決心仍受到國際社會關注。⁵相較伊拉克，分布在土耳其南

² "Syria Regional Refugee Response," *The United Nations Refugee Agency*, https://data2.unhcr.org/en/situations/syria#_ga=2.111668615.2000733193.1590371509-2136417809.1590371509

³ Hagit Ariav, Robert McMahon, and Jeremy Sherlick, "The Time of the Kurds," October 10th 2019, Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org/interactives/time-kurds#!/time-kurds>

⁴ *Ibid.*

⁵ "Iraqi Kurds Decisively Back Independence in Referendum," September 27th 2017, *BBC*,

部的庫德人曾組成庫德工人黨（PKK），並自 1980 年代起主張以武裝抗爭方式爭取獨立，因而被土耳其政府定義為恐怖主義團體，認為其分離主義已嚴重威脅土耳其的主權和領土完整。⁶厄多安政府認為敘利亞民主軍是土耳其南部庫德工人黨於敘利亞的延伸組織，在內戰中因為國際社會反恐需求而受到西方國家計畫性扶持，勢力因此大增。⁷敘利亞 IS 勢力在 2018 年受到控制後，土耳其擔憂庫德工人黨和敘利亞民主軍兩股勢力將會合流，進而威脅後伊斯蘭國時期土耳其的國土和邊境安全，故開始籌思軍事行動來打擊兩者。

土耳其欲透過強制行動打擊庫德工人黨和敘利亞民主軍的計畫過去受制於美國在敘、土邊境地帶部署軍隊的限制，而無法順利推動，但 2019 年 10 月川普政府撤軍的決定卻為土耳其清除了打擊庫德勢力的障礙。敘利亞民主軍在美國駐軍期間得到安全保護，但美軍撤離後，不僅安全保障不再，更面臨敘利亞和土耳其來自南、北兩面強力夾擊，阿薩德（Bashar al-Assad）政府更在伊斯蘭國勢力消退後展現積極收復失土和加強國土掌控的強烈企圖心。面對土耳其的軍事進逼，敘利亞民主軍最終選擇和敘利亞政府合作，而敘利亞政府也在俄羅斯的援助下拓展政治影響力至過去從未有效控制的地區。綜觀土耳其的和平之泉行動，除了有解決難民問題和國土、邊境安全的政策用意外，亦有因應後伊斯蘭國時期各國在中東和東地中海地區擴張地緣政治影響力的考量。

<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-41419633>

⁶ Siobhan O'Grady and Miriam Berger, "Who are the Kurds, and Why is Turkey Attacking Them?" October 14th 2019, *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/world/2019/10/11/who-are-kurds-why-is-turkey-attacking-them/>

⁷ Bethan McKernan, "Turkey Unleashes Airstrikes Against Kurds in North-East Syria," October 9th 2019, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/09/turkey-launches-military-operation-in-northern-syria-erdogan>

土耳其對後伊斯蘭國時期區域局勢發展的控制，除關鍵的「和平之泉行動」外，早在 2016 年 8 月針對敘利亞北部地區的「幼發拉底河之盾行動」(Operation Euphrates Shield) 中便已徹底展現。土耳其欲打擊盤據在區域內的伊斯蘭國和敘利亞民主軍，俄羅斯和親阿薩德政權軍隊則默許土耳其首次越過邊境在敘利亞用兵。⁸「幼發拉底河之盾行動」後，土耳其亦展現對俄羅斯和敘利亞的善意，同意兩者在東阿勒坡 (East Aleppo) 地區的軍事攻勢，未出面干預。⁹東阿勒坡過去一向是由土耳其支持的反政府勢力控制，土、俄兩國在前述幾次軍事行動中發展出的默契，亦為之後的「阿斯塔納和平進程」開啟合作契機，並在 2018 年 1 月土耳其再次主導的「橄欖枝行動」(Operation Olive Branch) 再次展現，俄羅斯又一次默許土耳其越境攻擊敘利亞東北方阿伏林 (Afrin) 地區的敘利亞民主軍。¹⁰對俄羅斯而言，發展和土耳其的軍事與安全議題合作，並裂解土耳其與美國，以及美國和敘利亞民主軍的同盟關係，是俄羅斯在敘利亞問題的政策核心，其重要性更甚於在阿伏林領土問題上的讓利。¹¹現今土耳其、俄羅斯和伊朗無疑已成為主導敘利亞戰後局勢的關鍵國家，土、俄兩國在「和平之泉行動」後共同在敘利亞北部執行巡邏任務，美國的影響力則已明顯衰退。

參、土耳其軍事干涉利比亞：東地中海地區天然氣爭奪戰

2019 年 1 月，埃及、義大利、希臘、塞普勒斯、以色列、約旦

⁸ Sener Akturk, "Relations Between Russia and Turkey Before, During, and After the Failed Coup of 2016" *Insight Turkey* 21, no. 4 (2019), p. 106.

⁹ Seth G. Jones, Jason P. Gresh, Nicholas Harrington, Brian Katz, and Edmund X. Loughran, *Moscow's War in Syria*, May 12th 2020, Center for Strategic and International Studies (CSIS), <https://www.csis.org/analysis/moscows-war-syria>

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

和巴勒斯坦等 7 國在歐盟與美國支持下，決議成立「東地中海天然氣論壇」(East Mediterranean Gas Forum, EMGF)，並將總部設於埃及開羅。此一論壇的設立除反應天然氣已被各國視為是重要的國際戰略能源外，亦顯示鄰近東地中海地區國家爭奪相關資源的競爭已呈現白熱化發展趨勢。近年因為氣候變遷和全球暖化現象，使國際環保意識高漲，為了減緩溫室氣體對地球帶來的衝擊，許多國家皆已計畫性制定和實施節能減碳計畫。天然氣在全球抗暖趨勢之下成為各國在石油和煤等傳統碳排量極高的能源之外，另一被人類所依賴的重要戰略能源。根據《全球能源統計年鑑》(*Global Energy Statistical Yearbook*)數據顯示，目前天然氣佔全球能源消費比重的 23%，是石油 (32%) 和煤 (26%) 之外，人類依賴度第三高的能源，重要性不言而喻。¹²東地中海地區海域近年被探勘出海底蘊藏有豐富的天然氣資源，而開採天然氣帶來的龐大商機吸引區域內國家對於探勘、開採和使用該能源的高度興趣，故紛紛劃定專屬經濟海域 (Economic Exclusive Zone, EEZ)，並試圖壟斷天然氣田的經濟利益。

東地中海地區國家大規模探勘和開採天然氣的活動主要開始於 2005 年，以色列成為區域內最早開發和利用天然氣的國家，塞普勒斯和埃及則於 2011 年和 2015 年相繼跟進。¹³為開採東地中海地區的天然氣田，希臘、塞普勒斯、埃及和以色列過去已劃定專屬經濟海域，並為未來探勘石油、天然氣的計畫預作準備。根據 1982 年《聯合國國際海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of Sea, UNCLOS) 的規定，國家除可依據領海基線向外延伸劃定 12 海浬的領

¹² "Global Energy Statistical Yearbook 2019," *Enerdata*, <https://yearbook.enerdata.net/total-energy/world-energy-production.html>

¹³ Mehmet Efe Biresselioglu, "Clashing Interests in the Eastern Mediterranean: What about Turkey?" *Insight Turkey*, 21:4(2019), p. 121.

海範圍外，亦可劃分 200 海浬專屬經濟海域（EEZ），並於專屬經濟海域內受公約保障，合法使用和開採各種天然資源。然而，《國際海洋法公約》雖有關於劃分專屬經濟海域的規定，在國際實踐上卻可能出現國家的專屬經濟海域彼此產生重疊的可能，這種現象亦出現在東地中海地區的國家，例如：以色列和黎巴嫩便存在專屬經濟海域爭議，¹⁴南、北塞普勒斯的主權問題亦衍伸出專屬經濟海域劃分和天然氣開採權疑義。塞普勒斯自 1974 年分裂為南、北兩部分後，北塞普勒斯在國際上僅有土耳其給予外交承認，並在政治上受到土耳其控制和影響。在前述天然氣爭奪戰中，北塞普勒斯宣告其專屬經濟海域範圍，主張在專屬經濟海域內的天然氣探勘和開採權受到海洋法公約的保障。¹⁵歐盟國家不承認北塞普勒斯，亦否認其主張，但土耳其堅持北塞普勒斯的權利不應被漠視，外長卡夫索格魯（Mevlut Cavusoglu）更曾公開主張北塞普勒斯對於東地中海區域的天然氣田享有「主權權利」（sovereignty right）。¹⁶

2019 年成立的「東地中海天然氣論壇」並未列入土耳其，使它在天然氣爭奪戰中有被七國集團以及歐盟和美國聯手邊緣化的危機感。為了反制七國集團，並確立自身在東地中海地區天然氣探勘和開採的權利，土耳其在 2019 年開始採取一系列外交與軍事上的行動。厄多安政府先於 11 月 27 日與利比亞的薩拉吉（Fayez Sarraji）政權簽署備忘錄與政治協議，確立雙方未來在軍事和安全方面的合

¹⁴ Tamar Pileggi, "Lebanon 'Ready' to Demarcate Maritime Border with Israel Under NU Supervision," April 23rd 2019, *Times of Israel*, <https://www.timesofisrael.com/lebanon-ready-to-demarcate-maritime-border-with-israel-under-un-supervision/>

¹⁵ Daniel Bellut, "Turkey, Cyprus, and Gas Deposit: What You Need to Know," July 16th 2019, *DW*, <https://www.dw.com/en/turkey-cyprus-and-gas-deposits-what-you-need-to-know/a-49613831>

¹⁶ *Ibid.*

作，以及對於東地中海地區海域的海事管轄權，具體內容包括：土耳其可在利比亞全國團結政府（GNA）請求之下出兵利比亞，以及土耳其在東地中海地區天然氣開採權等。¹⁷土耳其與薩拉吉政權的協議引發利比亞軍事強人哈夫塔（Khalifa Haftar）強烈不滿，主因在於薩拉吉政權雖在利比亞內戰中得到聯合國支持與認可，但勢力範圍盤據在利比亞東部的哈夫塔政權亦得到俄羅斯、埃及、阿拉伯聯合大公國的支持，故認為薩拉吉政權無權片面代表利比亞逕自與土耳其簽訂任何攸關國家利益的政治性協議。繼 11 月的政治協議後，土耳其國會更在 2020 年 1 月 2 日以 325 票贊成，184 票反對，通過決議授權厄多安政府可派兵利比亞支援薩拉吉政權，因為薩拉吉政權的穩定有助於土耳其維持 2019 年的協議和該國在利比亞與東地中海地區的利益。¹⁸

厄多安政府在外交和軍事上的決策與積極作為，主要可歸因地緣經濟和政治的考量，因為東地中海地區天然氣的開發與利用將影響著土耳其未來經濟的發展，以及土耳其與歐盟和俄羅斯的外交關係。土耳其並非世界上主要的天然氣出口國家，但因特殊的地理位置關係，一直是俄羅斯天然氣能否順利輸往歐洲的關鍵國家，土耳其亦因此向歐盟和俄羅斯取得經濟上的利益。然而，東地中海天然氣的開採和未來天然氣管線的架設路線卻可能改變區域地緣政治和經濟面貌，使土耳其在國際能源輸送上的地緣重要性逐漸降低。面

¹⁷ Patrick Wintour, "Libyan Government Activates Cooperation Accord with Turkey," December 20 2019, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2019/dec/20/libyan-government-activates-cooperation-accord-with-turkey>

¹⁸ Peter Beaumont, "Turkish MPs Pass Bill to Send Troops to Support Libyan Government," January 2nd 2020, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/02/turkish-parliament-to-vote-on-sending-troops-to-libya>

對東地中海地區天然氣田龐大商機，部分歐洲國家已規劃數條新輸送管道，其中包含由塞普勒斯通往希臘，再經由義大利轉進歐洲的路線，土耳其顯然並未被考量在新的天然氣輸送路徑中。

除此之外，天然氣管線問題同時亦將牽動土耳其、歐盟、俄羅斯三者的外交關係。歐盟國家近年和俄羅斯因為克里米亞問題出現外交關係的緊張，並曾對俄羅斯實施經濟制裁，但俄羅斯卻是歐盟國家主要天然氣的進口國，掌控歐盟將近 40%的天然氣消費，而歐盟國家對於俄羅斯的能源依賴亦令歐盟國家過去在對俄羅斯政策上呈現左支右絀的窘境，在諸多政策上無法對俄羅斯採取強硬的立場。東地中海地區未來若開採出大量的天然氣，那麼歐盟就可減少對於俄羅斯的能源依賴，換得外交決策上的彈性與自主，但卻也同時威脅土耳其經濟的發展。土耳其近年因為敘利亞難民問題已出現經濟發展的困境，失業率自 2012 年起逐年攀升，2019 年失業率更高達 11.9%，¹⁹經濟問題更影響厄多安政府執政表現和所屬政黨的國會席次選舉。土耳其未來若被排斥在東地中海地區天然氣的開採行列之外，又無法加入天然氣管線路徑安排的決策，則其經濟所可能遭受的打擊和損失將無法計算。是故，厄多安政府必須積極介入利比亞內戰，並透過和薩拉吉政權達成的政治協議，盡可能地確保土耳其在東地中海天然氣的爭奪戰中不被徹底邊緣化。

肆、結論

土耳其近幾年在外交和軍事上的動作充滿著地緣政治與經濟考量，土耳其政府或可以謀求國家安全和追求國家利益做為政策上的

¹⁹ "Turkey: Unemployment Rate from 1999 to 2019," *Statista*
<https://www.statista.com/statistics/263708/unemployment-rate-in-turkey/>

辯護，但不容否認的是美國、歐盟和區域內諸多的阿拉伯國家已對厄多安總統主政下的土耳其政府產生不安和疑慮，國際社會亦出現土耳其是否有重拾過去鄂圖曼土耳其帝國榮光，欲成為強權影響區域秩序的不安和焦躁。土耳其雖在敘利亞內戰中確立自身在後伊斯蘭國時期影響區域事務的關鍵地位，但和美國、歐盟與周邊阿拉伯國家的關係仍待積極改善與耐心維持，否則對外發展仍會受到限制。在對美外交上，土美關係在 2016 年因為歐巴馬政府支持敘利亞民主軍的反恐政策已出現裂痕，近年又因伊斯蘭「葛蘭運動」(Gülen Movement) 和採購俄製 S-400 防空系統和美國立場相左。²⁰在土歐外交方面，難民、人權與民主化問題一向是土耳其遭受歐盟國家批評的焦點，未來東地中海地區天然氣探勘、開採和管線設置的問題必將影響土歐之間在政治和外交上的互動。最後，1923 年《洛桑條約》遺留的邊界劃定問題亦可能是土耳其和伊拉克、敘利亞等鄰國未來在庫德議題之外，另一導致外交緊張的關鍵。厄多安政府欲改善土耳其經濟和國內政治發展，穩定的對美、歐關係，以及真正落實所謂「零問題」的周邊政策是主政者必須慎思的。

²⁰ 葛蘭運動的精神領袖為法士拉葛蘭 (Fethullah Gulen) 主張利他主義、謙遜、勤奮、反暴力，並積極提倡教育。葛蘭在土耳其境內和境外有許多的支持者，且支持者遍及政府各部門。2016 年葛蘭和其支持者被厄多安政府指控涉入政變，亦因此被土耳其政府定義為恐怖主義團體。2016 年厄多安政府要求美國將其引渡回土耳其受審，遭到歐巴馬政府拒絕。"Turkey Coup: What is Gulen Movement and What Does It Want?" July 21st 2016, BBC, <https://www.bbc.com/news/world-europe-36855846>