

中东变局下美国与土耳其关系变化及前景

魏 敏

【内容提要】“阿拉伯之春”引发中东剧变以来，美国和土耳其的关系因叙利亚问题、土耳其未遂军事政变、土耳其购买俄罗斯S-400防空导弹系统等事件龃龉不断，美国中东政策的变化与土耳其内外政策变化的冲突面不断上升，双方分歧和盟友关系裂痕不断扩大。库尔德问题、美国在东地中海问题上的立场、土耳其与俄罗斯走近以及美土在阿以问题上的立场分化等是影响美土关系发展的主要障碍。虽然拜登政府表示不会改变对土耳其的相关制裁立场，但应该看到，美土之间的相互需要和共同利益超过了双方的差异和分歧，两国在许多地区和全球问题上仍彼此依赖，双方的战略同盟关系不会发生根本性变化。

【关键词】美土关系；拜登政府；土耳其；中东变局

【DOI】 10.19422/j.cnki.dds.2021.03.007

“阿拉伯之春”爆发十余年来，美国与土耳其之间龃龉不断，矛盾频发。这不仅是美国中东战略调整的结果，也是土耳其国内政治变革和中东地区及全球格局变化的体现。2013年土耳其执政党正义与发展党同居伦组织分裂后，土耳其面临中东剧变和国内政治生态变化的双重压力，其外交政策的自主性和独立性不断增强，并谋求取得地区乃至伊斯兰世界的领导地位。2016年来，围绕土耳其未遂军事政变、引渡居伦问题、土俄关系走近特别是土耳其采购俄罗斯S-400防空导弹系统等，美土矛盾日益公开化。2020年12月，美国对土耳其实施制裁，双方关系呈现螺旋式下降的态势。拜登政府上台后将“促进民主”作为外交政策的优先事项。2021年2月9日，美国国会50名参议员联合要求拜登政府对土耳其采取强硬外交路线。在中东变局下，美土关系的走向已经成为中东地区格局重塑的重要影响因素。

中东变局后美土关系的演变

“阿拉伯之春”引发中东剧变后，伴随美国对中东的战略收缩和中东局势的变化，土耳其也从美国标榜的中东地区民主化改造的“优等生”成为“麻烦制造者”。在过去的20年中，土耳其一直是北约的问题之源，土耳其的地区战略目标与美国及北约其他国家的利益不断背离，使双方逐渐成为“不同路的盟友”。^[1]

第一，中东变局后美国在叙利亚问题上的战略选择对美土关系产生了负面影响。围绕叙利亚危机的不断升级，美国对叙利亚政策经历了两次重大调整。一是奥巴马政府从之前恢复与叙利亚政府关系的“再接触”政策转向逼迫叙总统巴沙尔下台。2011年叙利亚危机发生后，美国阻止其他国家为叙利亚政府提供武器，却私下武装叙利亚反对派。2013年6月，美国以叙利亚政府军使用化学武器

为借口，首次公开宣布将向叙反对派提供“军事支持”，包括提供武器装备。2015年美国开始直接军事介入叙利亚局势，并从空中打击发展到派遣地面部队，美军在叙利亚的主要地面盟友也从叙利亚自由军转变为叙利亚库尔德武装。^[2]二是特朗普政府上台后再度调整对叙政策。特朗普政府与叙利亚库尔德民主联盟党（PYD）建立了伙伴关系，将其领导的库尔德武装“人民保护部队”（YPG）视为打击极端组织“伊斯兰国”的盟友，伊拉克和叙利亚的库尔德武装也成为美国军事援助的重点目标。虽然美国推动巴沙尔政权下台的立场符合土耳其的利益，但美国对叙利亚北部库尔德武装力量的支持却碰触了土耳其的安全红线。库尔德问题始终是土耳其的重大关切。在土耳其政府看来，叙利亚库尔德武装和伊拉克库尔德武装与土耳其国内的分离势力库尔德工人党（PKK）有直接联系，其直接威胁土耳其国家安全。为此，土耳其不惜发动了“幼发拉底河之盾”“橄榄枝”“和平之泉”三次军事行动，直接对伊拉克和叙利亚的库尔德武装进行打击，以阻断其与土耳其国内库尔德人的联系。美国的叙利亚政策以及美国对待库尔德武装的态度导致美土之间嫌隙不断。

第二，土耳其未遂军事政变成为美土关系的转折点。2016年7月15日，土耳其发生未遂军事政变。美国在此次事件后对土耳其政府的态度以及拒绝引渡居伦的行为使得美土矛盾公开化。未遂政变后，土耳其加快了政治与外交的全面转型。在国内层面，土耳其政府加强中央集权，实现了由议会制到总统制的转型。在国际事务中，土耳其开始奉行“积极进取的外交政策”。^[3]2017年“伊斯兰国”被击溃后，土耳其在对外政策特别是地区政策上更加主动作为，以期在叙利亚问题的发

展走向及战后叙利亚政治局势重构中发挥更大影响。^[4]美国则对土耳其内外政策持保留态度，并且由于美国国会的抵制和五角大楼对叙利亚库尔德武装的支持，使得土耳其迟迟无法获得美国爱国者（PATRIOT PAC-3）导弹。在此背景下，土耳其总统埃尔多安将目光投向了俄罗斯，努力恢复了此前因击落俄罗斯战机而一度紧张的土俄关系，并与后者在政治、经济、军事领域展开全面合作，特别是不顾美国和北约盟友的坚决反对，于2017年决定购买俄罗斯S-400防空导弹系统，引发美国强烈不满。2018年8月，因布伦森牧师事件，美国大幅提高对土耳其钢铁和铝制品进口关税，引发土耳其货币里拉汇率暴跌，使土耳其经济遭受重创，美土关系进一步恶化。

第三，美国针对土耳其购买部署俄罗斯S-400防空导弹系统实施制裁，使得美土两国彻底成为“不同路的盟友”。尽管美土战略同盟关系形成已久，但双方之间一直存在着诸多分歧和矛盾。^[5]从塞浦路斯问题、库尔德问题、人权问题、伊拉克战争问题再到购置俄罗斯S-400防空导弹系统，土耳其逐渐对美国表现出更为强烈的离心倾向。早在2017年土耳其透露购买俄罗斯S-400防空导弹系统计划时，美国方面便警告土耳其将中止其参与新一代F-35战斗机项目，并对其进行制裁。然而，土耳其对美国的威胁不以为意，还以关闭土耳其境内对美国具有战略意义的因吉利克空军基地和库雷奇克雷达基地作为威胁，并表示有意购买俄罗斯的SU-35战斗机。2019年12月17日，美国国会参议院通过了2020财政年度的《国防授权法案》，规定只要土耳其装备俄罗斯S-400防空导弹系统，土耳其就无法获得F-35战斗机。2020年10月，土耳其无视北约和美国警告，在黑海海

岸测试 S-400 防空导弹系统,并成功追踪美式 F-16 战机,此举进一步激怒了美国。12月12日,美国国会参议院通过了一项决议,正式承认土耳其的前身奥斯曼帝国对亚美尼亚进行了种族灭绝。美国国会参议院外交关系委员会还通过了对土耳其实施制裁的有关法案。12月14日,美国政府宣布对土耳其实施制裁,以惩罚其采购俄罗斯 S-400 防空导弹系统。这是美国首次将《以制裁反击美国敌人法》(CAATSA)相关条款适用于北约盟友。美国对外关系委员会中东和非洲研究高级研究员史蒂芬·库克认为,虽然土耳其保持着一个正式北约成员国的身份,但它并不是美国的合作伙伴。与以前的时代不同,华盛顿和安卡拉不再共同面临那些将他们捆绑在一起的威胁和利益,美土关系的未来将走向非敌非友,或者说美土已经成为“不同路的盟友”。^[6]美土关系似乎正处于破裂的边缘。

影响美土关系发展的主要问题

中东变局后,美国对土耳其政策的纠结反复其实是美国中东战略调整带来的政策困境的缩影。随着叙利亚战争爆发和极端组织“伊斯兰国”攻城略地,美土双方对彼此的利益关切有了重新认识。由于反恐需要,土耳其在美国中东战略中的地位再次提升,但双方分歧也日益凸显。因此,现阶段土耳其与美国乃至整个西方盟友之间的关系依然处于不稳定状态,以下几个方面的问题将持续影响美土关系发展走向。

第一,库尔德问题是阻碍美土关系发展的首要因素。土耳其与美国的政策分歧最初体现在美国在叙利亚危机中对库尔德武装的支持以及土耳其未遂

军事政变后美国对“居伦运动”的庇护。长期以来,在土耳其外交政策中,库尔德问题是关乎国家安全和领土完整的首要问题。叙利亚战争爆发后,土耳其将叙利亚库尔德民主联盟党(PYD)及其领导下的“人民保护部队”定性为蓄意分裂土耳其、威胁土耳其国家安全的武装力量和恐怖主义组织。而美国在打击“伊斯兰国”的过程中较多倚重库尔德武装力量,为其提供军事装备和物资,甚至进行军事培训和作战指导。值得注意的是,美国于1991年和2003年两次发动针对伊拉克的战争,目的之一就是帮助散居于伊拉克、伊朗、叙利亚和土耳其的库尔德人建立所谓的库尔德斯坦,使之成为中东地区的“第二个以色列”,为美国的整体国家战略利益服务。因此,对待库尔德武装的不同态度和立场成为影响土耳其与美国关系的首要因素。如果美国突破土耳其打击库尔德武装、阻止库尔德人建国的底线,并危及土耳其国家安全,两国关系破裂的风险将急剧上升。

第二,美国中东政策变化与土耳其内外政策变化的冲突面不断上升。奥巴马政府上台后,美国在中东推行战略收缩政策,大幅减少对中东的资源投入和对本地区盟友的安全承诺,这使得美国对土耳其的影响力日益减弱。与此同时,俄罗斯加强对中东地区的投入,中东地缘政治格局不断分化重组,形成了“美退俄进”的态势。在此背景下,土耳其奉行更加自主和独立的外交原则,采用积极进取的人道主义外交政策,^[7]其外交目标转向以多元价值为基础,构建土耳其的全球地位,平衡外交成为土耳其主要的外交手段。^[8]在价值观领域,曾被美国视为“西式民主化改造楷模”^[9]的土耳其开始偏离美国设定的民主化轨道。在新奥斯曼主义和伊斯兰主义的驱使下,土耳其努力

增强自身地区影响力，渴望重拾奥斯曼帝国时期的荣光，成为伊斯兰世界的领袖。土耳其正义与发展党执政后，埃尔多安于第二个任期开启了政治体制改革，通过修宪削弱了军权和司法独立权，极大地强化了中央集权。2014年8月，埃尔多安通过全民直选当选总统后，立即启动了从议会制到总统制的政治转型。美国国内有观点认为，土耳其已经背离了美国倡导的民主、自由、人权、法治社会等价值观，走向了专制和集权，这也是美土近年来关系不睦的重要原因之一。

第三，美国在东地中海问题上的立场将影响土耳其对该地区油气资源争夺的前景。土耳其深度参与东地中海油气资源争夺，目前正在联合利比亚西部政府，与法国、希腊、塞浦路斯、意大利、以色列、埃及等国角力，处境相对孤立。2020年以来，土耳其不断采取军事冒险行动宣示“勘探权”，导致东地中海局势升温。虽然土耳其和希腊就东地中海问题展开的双边会谈暂时搁置了争议，但对立双方擦枪走火的风险依然存在。东地中海问题不仅牵涉美国多个关键盟友，更危及北约的内部团结，且各方都试图争取美国的支持。美国虽有意偏袒欧盟及以色列，却无法有效约束土耳其，而土耳其也需要美国在土耳其和欧洲之间进行必要的政策协调。因此，美国在东地中海问题上的态度将进一步影响美土关系的发展。

第四，土耳其与俄罗斯走近成为影响美土关系的重要因素。俄罗斯被以美国为代表的西方国家视为最坚定的对手，土耳其逐步向俄罗斯靠近严重削弱了其作为北约成员和美国盟友的可靠性。自2017年底土耳其决定购买俄罗斯S-400防空导弹系统开始，曾被视为北约地缘战略中心的土耳其显露出转向俄罗斯的迹象。同时，经济因素也

在土俄关系走近中发挥着重要作用。俄罗斯是土耳其第二大天然气进口市场，土耳其为俄罗斯天然气管道运输绕过乌克兰提供了另一种途径。作为土耳其能源战略的重要伙伴，俄罗斯正在帮助土耳其建造该国第一座核电站。但是，土俄双方在相关地区问题上立场并非一致，在彼此借重的同时也相互提防。美国一方面不愿看到土俄关系走近，另一方面也在叙利亚问题、利比亚问题上尽可能分化二者，以满足土耳其的地缘诉求并遏制俄罗斯在中东地区的扩张。

第五，美国和土耳其在阿以问题上的立场分化。土耳其和以色列都是美国在中东的盟友，两国关系本不应成为美国的外交难题。但是，特朗普政府时期，美国在巴以问题上一味偏袒以色列，引发了地区阿拉伯国家的强烈反弹。土耳其则积极介入阿以问题，不仅支持巴勒斯坦激进力量哈马斯，还在美使馆迁往耶路撒冷、部分阿拉伯国家对以缓和等政策上与美针锋相对，极力塑造自身伊斯兰世界领导者的形象。因此，美国和土耳其在阿以问题上的分歧，成为阻碍美土关系发展的又一障碍。

拜登政府执政后美土关系前瞻

拜登政府上台后在外交领域作出以民主为优先选择、重返多边主义、重建美国国际地位以及强调北约价值、伙伴关系和盟友重要性等重要表态。对于拜登政府而言，尽管美国对土耳其的不满日益加深，但双边关系不会继续恶化下去。一方面，美国担心过度压制土耳其会间接削弱北约团结，给俄罗斯乘虚而入的机会。另一方面，在中东地区许多重大问题，如叙利亚问题、伊朗核

问题上,美国仍离不开土耳其的配合和支持。与此同时,土耳其也向美国释放了友好信号。埃尔多安在致拜登当选美国总统的贺信中指出,土美关系具有良好的战略基础,两国间的合作和强大的联盟关系将一如既往地为世界和平事业作出重要贡献。^[10]2021年2月20日,埃尔多安对外表示,土耳其与美国的共同利益大于分歧,呼吁与拜登政府开展更多合作,同时希望能够从美国引渡居伦。^[11]目前,拜登政府内部存在着对土耳其执行“强硬路线”和“寻找新的合作框架”的不同声音,^[12]美国对土政策的几个路径将对美土关系走向产生较大影响。

第一,重新定位土耳其在美国全球战略中的地位和作用。尽管美国国会中许多人期望拜登政府对土耳其采取更强硬的外交路线,但拜登政府有可能采取更为谨慎的制裁方式,降低对土耳其的打击程度,以将土耳其拉回盟友轨道。拜登政府认识到,土耳其的国力已经今非昔比。在经济方面,土耳其国内生产总值接近8000亿美元;在国际影响力方面,土耳其既是二十国集团(G20)成员,也是伊斯兰合作组织成员;在军事方面,土耳其拥有北约第二大军事力量,其国防工业具有强大的投射力量;在外交与对外援助方面,根据澳大利亚智库洛伊国际政策研究所发布的“全球外交指数”显示,土耳其拥有世界第六大外交网络,是继联合国安理会五个常任理事国之后在国外拥有外交使团数量最多的国家。^[13]而且,在叙利亚难民人道主义援助、对阿富汗和索马里援助方面,土耳其也扮演着重要角色。更为重要的是,土耳其仍然珍视在北约中的地位及其与欧盟形成的关税同盟关系。因此,如何看待新时期土耳其在美国全球战略中的地位和作用,对于拜登政府处理

美土关系至关重要。

第二,加强对土合作并建立新的美土双边关系框架。由于美国和土耳其在国家安全和地缘政治关切方面存在较大差异,双方围绕库尔德问题、购置并启动俄罗斯S-400防空导弹系统等一系列问题存在结构性矛盾,只能通过加强对话协商来协调步伐、管控分歧。美国智库布鲁金斯学会认为,美国对土耳其的政策会运用现实主义方式或搁置争议的方式制定双边关系的新框架,选择合作将成为拜登政府对土政策的重点,并采取从合作向遏制过渡的方针,确保过渡以最可衡量和最有益的方式进行。^[14]这意味着对美国而言,与土耳其加强合作更符合美国的当下利益,但合作加遏制或许成为未来美国对土政策的核心,即防止土耳其在地区坐大和土俄关系走近影响美国全球战略。

第三,继续对土耳其实施强硬路线。拜登政府上台后表示,不会解除特朗普政府禁止土耳其购买F-35隐形战斗机的禁令,并希望土耳其放弃俄罗斯防空系统,加上民主党一贯注重意识形态的传统,拜登政府也可能会在备受关注的相关政治事件上发声,例如反对土耳其监禁亲库尔德人民民主党(HDP)的前联合主席萨拉赫丁·德米塔尔什(Selahattin Demirtaş)、慈善家奥斯曼·卡瓦拉(Osman Kavala)和小说家艾哈迈德·阿尔坦(Ahmet Altan)等,向外界释放出对土耳其实施“强硬外交路线”的信号。但事实上,以上问题不会造成美土关系的新一轮危机。据瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所(SIPRI)称,2019年美国仍是土耳其最大的武器供应国。双方不仅在军事合作方面拥有深厚的利益基础,而且在寻求重回伊朗核问题全面协议、妥善解决利比亚问题等地区议题上,拜登政府仍需要土耳其的支持与配合。因此,美国对土政策始终保留转圜的空间。

(作者系中国社会科学院西亚非洲研究所研究员)

(责任编辑:苏童)

结 语

美土关系有着悠久而复杂的历史,正如前美国国家安全事务助理布热津斯基在谈到冷战结束后土耳其的战略重要性时所说,“土耳其稳定着黑海地区,控制着从黑海去地中海的通道,在高加索地区抗衡俄罗斯力量,仍起着削弱伊斯兰宗教激进主义影响的作用,并且是北约的南部支撑点。土耳其如不稳定,将在南巴尔干引起更严重的暴力冲突,导致俄罗斯更容易重新控制新独立的高加索国家”。^[15]土耳其的地缘政治地位决定了其在地区事务和国际事务中的重要作用,美国对此有着清醒的认识。

近年来,利益分歧与信任缺乏成为美土关系的重要特征。未来美土关系能否重修旧好,依然取决于两国的相互需要和共同利益。随着大国竞争的继续升温,两国在政治、经济、安全等不同维度的竞争不可避免。同时,土耳其在美国全球战略中的地位仍然至关重要。对于拜登政府而言,在增强北约内部凝聚力、加强联盟和自由主义国际秩序以及在与俄罗斯和中国的大国博弈中,土耳其也具有重要作用。美国希望能够扭转土耳其与俄罗斯日趋紧密的关系,特别是说服土耳其放弃俄罗斯S-400防空导弹系统,并遏制土耳其在中东地区不断上升的影响力,以最低代价维系其对中东局势的主导权,为其全球战略重心向亚太地区转移服务。相较而言,土耳其政府则希望拜登政府接纳其新的地缘政治诉求及其在中东地区的地位和在国际事务中的重要作用。土耳其认为,最好的外交选择是在不同大国之间采取一种平衡策略,这意味着土耳其不会逆转和俄罗斯的关系。不过,考虑到避免更多刺激美国,土耳其短期内也不会选择完全启用S-400防空导弹系统或与俄罗斯开展更深入的军事合作。■

[1] Eric R Mandel, “Turkey’s Future, Is It Too Late for Ankara to Move Back into the Western Orbit?” April 6, 2020, <https://www.jpost.com/Jerusalem-Report/Turkeys-future-623354>.

[2] 吴冰冰:《美国对叙利亚危机的政策》,载《中国国际战略评论2018(上)》,第135-147页。

[3] [希腊]尼克斯·克里斯托菲斯,李秉忠:《21世纪以来土耳其外交政策演变及前景》,载《当代世界》2020年第2期,第23页。

[4] Yaşar Yakış, “Turkey After the Arab Spring: Policy Dilemmas,” *Middle East Policy*, Vol.21, No.1, 2014.

[5] 肖宪、伍庆玲、吴磊等著:《土耳其与美国关系研究》,北京:时事出版社,2006年版,第5页。

[6] Stephen A. Cook, *Neither Friend nor Foe: The Future of U.S.-Turkey Relations*, New York: Council on Foreign Relations Press, 2018, p.2.

[7] Presidency of The Republic of Turkey, “Turkey’s First President Elected by Popular Vote,” August 2014, <https://www.tccb.gov.tr/en/news/542/3205/turkeys-first-president-elected-by-popular-vote>.

[8] Birce Bora, “More of the Same Foreign Policy under Ak Party?” November 2015, <https://www.aljazeera.com/news/2015/11/9/more-of-the-same-foreign-policy-under-ak-party>.

[9] “Obama Says U.S., Turkey Can Be Model For World,” April 2009, <http://edition.cnn.com/2009/Politics/04/06/obama.turkey/index.html>.

[10] “Cumhurbaşkanı Erdoğan, ABD Başkanı Seçilen Biden’ı Tebrik Etti,” November 2020, <https://onedio.com/haber/cumhurbaskani-erdogan-abd-baskani-secilen-biden-i-tebrik-etti-941875>.

[11] “Turkey’s President Wishes to Improve Testy Relations with US,” *The Associated Press*, February 2021, <https://apnews.com/article/joe-biden-turkey-islamic-state-group-recep-tayyip-erdogan-europe-f8166718da5573fc38040594f737c2a9>.

[12] Nicholas Danforth, “Between Cooperation and Containment: New U.S. Policies for A New Turkey,” February 2021, <https://www.brookings.edu/research/between-cooperation-and-containment-new-us-policies-for-a-new-turkey/>.

[13] “Turkey Boasts ‘sixth-largest’ Diplomatic Network in the world,” December 2016, <https://www.hurriyetdailynews.com/turkey-boasts-sixth-largest-diplomatic-network-in-the-world-----107780#:~:text=Turkey%20has%20the%20sixth-largest%20diplomatic%20network%20in%20the,five%20permanent%20members%20of%20the%20U.N.%20Security%20Council>.

[14] 同[12]。

[15] 兹比格纽·布热津斯基:《大棋局:美国的首要地位及其地缘战略》,上海:上海人民出版社,2007年版,第39-40页。