

伊战后美国对伊拉克库尔德政策的动因及走向^{*}

冯 燚

摘 要：长期以来,奉行亲美立场的伊拉克库尔德人在美国的中东战略中具有不可替代的作用。伊战后,以 2003 年伊拉克战争为标志事件,2011 年美军撤离伊拉克为重要节点,美国的伊拉克库尔德政策可以分撤军前和撤军后两个阶段。随着伊拉克国内安全局势的恶化、伊朗支持什叶派力量的力度加大、极端组织“伊斯兰国”的沉浮和美国中东战略的收缩,美国不断调整对伊拉克库尔德政策。该政策是内外多重因素影响的结果,从本质上讲是美国将其作为维护中东霸权战略的重要抓手和依托。近年来,随着伊拉克国内反美情绪的高涨、伊朗地区影响力的增强、叙利亚局势的不确定性等多重因素的叠加,美国根据中东局势变化和战略利益需要持续调整库尔德政策,伊拉克库尔德人仍将是美国中东战略中的一个重要棋子。

关键词：美国;外交战略;伊拉克;库尔德问题;地缘政治

作者简介：冯燚,博士,陕西师范大学历史文化学院在站博士后、宁夏大学中国阿拉伯国家研究院副教授(银川 750021)。

文章编号：1673-5161(2021)02-0035-20

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系 2018 年度国家社科基金青年项目“美国对中东的援助及对我国的启示”(18CGJ025)的阶段性成果。

一战后产生的库尔德问题已绵延百年之久。库尔德问题既是跨界民族问题,也是地缘政治博弈问题,其产生和发展与大国关系紧密相关。同土耳其、叙利亚和伊朗的库尔德问题相比,伊拉克库尔德人(以下简称“伊库尔德人”)具有更为特殊的发展历史。海湾战争后,美国在伊拉克库尔德斯坦地区(以下简称“伊库区”)成立自治政府、设立“禁飞区”和开展“沙漠风暴”空袭行动,使伊库尔德人成为美国遏制萨达姆地区霸权图谋的重要力量。^①“9·11”事件后,小布什政府借反恐之名发动伊拉克战争,伊库尔德人武装与美军南北夹击,从北面对萨达姆军队实施了有效的牵制。伊库尔德人利用两次伊拉克战争的有利时机,借助外力建立了事实上的国中之国。^②可见,从 20 世纪 90 年代以来,伊库尔德人不仅是美国的重要地区盟友,而且成为实现美国中东霸权战略目标的重要抓手。鉴于此,研究美国的伊拉克库尔德政策对认清美国的中东战略具有重要的现实意义,本文主要分析伊战后美国对伊拉克库尔德政策的持续调整,及其政策不断转变的深层动因与未来发展趋势。

一、伊战后美国对伊拉克库尔德政策的持续调整

2003 年入侵伊拉克和 2011 年撤军伊拉克是美国与伊库尔德人关系史上的标志性事件,两大事件对伊库尔德人的政治地位和美国的中东战略产生了一系列重大影响。因此,以 2003 年伊拉克战争结束为标志事件,2011 年美国从伊拉克撤军为重要节点,有助于更为清晰地把握美国对伊拉克库尔德政策的变化。

(一) 2003~2011 年: 美国支持库尔德人参与伊拉克政治事务,建立高度自治的准国家政治行为体

海湾战争后,在美国的支持下,伊库尔德人实现了自治目标。伊战爆发前夕,美国明确告知伊拉克库尔德领导人,表示只要在民族独立事业中保持缄默,配合美国发动的倒萨行动且不制造麻烦,战后保证库尔德人继续保持目前所拥有的一切权力,表明美国愿意维护伊库尔德人的自治地位。^③2003 年 3 月 19 日,美国发动了代号为“伊拉克自由行动”的军事行动,伊库尔德人作为萨达姆政权

^① Peter L. Hahn, *Missions Accomplished? The United States and Iraq Since World War I*, New York: Oxford University Press, 2012, p. 125.

^② 唐志超:《中东新秩序下库尔德问题走向与中国角色》,载《西亚非洲》2015 年第 2 期,第 25 页。

^③ Mahammed Shareef, *The United States, Iraq and the Kurds: Shock, Awe and Aftermath*, Routledge, 2014, p. 157.

的反对派力量得到美国的大力支持和利用。同时,因最初土耳其反对美军过境打击伊拉克,致使伊库区成为北进伊拉克的唯一通道,伊库尔德人的战略地位陡增。正如库尔德爱国联盟党总书记贾拉勒·塔拉巴尼(Jalal Talabani)表示,美军获准在库尔德人控制区驻军,该地区约10万人的反政府武装将在美国军队支持下“解放”伊拉克。

伊战期间,伊库尔德人积极协助并参与了美军的“倒萨”军事行动。作为回报,美国在战后大力支持库尔德人参与到伊拉克政治重建进程中。2004年3月8日,美国驻伊最高文职行政长官在巴格达正式签署伊拉克临时宪法,这是伊拉克在战后政治过渡时期内的最高法律,也是过渡时期内政治重建的根本法,重点赋予了库尔德人在政治、军事、经济等方面的权利,明确规定库尔德语与阿拉伯语并列列为伊拉克官方语言,并扩大了伊库区政府的控制区域。2005年1月,美国主导的伊拉克战后首次大选选举产生过渡政府,占伊拉克总人口数20%的库尔德人获得了议会26%的席位。12月,伊拉克举行过渡政府后的正式大选,库尔德人获得53个议会席位,占比19.3%。^①同时,库尔德人塔拉巴尼当选为伊拉克总统,成为伊拉克历史上第一位真正意义上的民选总统,也是中东地区第一位库尔德人总统。这是1921年伊拉克建国后库尔德人取得的最大也是最具代表性的政治成就,直接反映了库尔德人在战后身份和地位上质的变化。2005年10月,伊拉克永久宪法在全民公决中获得通过。这部宪法规定了伊拉克的联邦制,并承认库尔德人拥有行使立法、行政和司法等权力。

虽然伊拉克宪法赋予伊库尔德人拥有高度自治权,但在政治实践中,伊拉克联邦政府想方设法加强对伊库区政府的控制,采取对库尔德人边缘化和敌对政策。如2010年,马利基对库尔德政治人物塔里克·哈什米(Tariq al-Hashemi)发出逮捕令,指控他支持恐怖组织,另外一位逊尼派重量级人物拉里·伊萨维(Rafi al-Issawi)遭到同样的指控。^②对此,伊库区对外关系负责人法拉赫·穆斯塔法(Falah Mustafa)认为,“伊库尔德人希望巴格达政府尊重库尔德人享有平等地位,并按照宪法规定公平分配权力和石油收入,但巴格达政府不承认伊库区政府是享有独立自治权的政治实体”。^③与此同时,随着对伊军事行动的结束和伊拉克国内局势的趋稳,库尔德人对美国的战略重要性开始下降。总体而言,在战后

^① 李睿恒:《美国对伊拉克库尔德问题政策的演变》,载《美国研究》2018年第5期,第105页。

^② Michael. M. Gunter, “The Kurdish Spring,” *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 3, 2013, pp. 445-446.

^③ Michael. M. Gunter, “The Kurdish Spring,” p. 451.

重建进程中,美国更加关注伊拉克整体局势,试图建立一个统一和稳定的伊拉克。为此,美国更加关心建设强大的伊拉克中央政府,一定程度上限制了库尔德人的权利。如在基尔库克及其他“争议地区”问题上,美国只允许萨达姆时期被驱逐的库尔德人重返家园,并不同意将该地区直接纳入伊库区管辖范围。^① 尽管伊库尔德人的权利受到一定程度的限制,但战后以联邦制为基础,美国支持下的库尔德人建立了高度自治的政治实体,部分实现了库尔德民族主义的政治愿望,使伊库尔德人的政治、经济和军事实力达到历史最高水平。^②

(二) 2012 年至今:美国反对伊库尔德人独立运动,坚持奉行一个伊拉克政策

2011 年美军撤离伊拉克、“阿拉伯之春”席卷中东地区、马利基政府强化独裁统治、伊拉克宗派冲突加剧和极端组织“伊斯兰国”迅速崛起等一系列重大事件对伊拉克地缘政治格局产生了深刻影响。尤为重要的是,“伊斯兰国”在短时间内控制了伊拉克大片领土,这不仅对该国的领土完整构成严重威胁,而且对美国在伊拉克和该地区的利益造成严重挑战。2014 年 6 月,摩苏尔的沦陷和伊拉克军队的溃败导致伊朗支持的伊拉克什叶派民兵武装以“人民动员力量”(Popular Mobilization Forces)的名义发展壮大,这更引起美国对恐怖主义扩散和伊朗支持的什叶派武装力量扩张的担忧。^③ 8 月,奥巴马政府发动了针对“伊斯兰国”的空袭行动,并培训和援助伊拉克库尔德“敢死战士”武装,将其作为打击“伊斯兰国”的主力军。9 月,伊拉克新一届政府成立后,美国宣布“削弱并彻底摧毁伊斯兰国”(Degrade and Ultimately Destroy ISIL)的新战略。^④ 该战略包括对叙利亚和伊拉克境内的“伊斯兰国”力量进行持续的空中打击,支持包括库尔德武装在内的伊拉克本土力量打击“伊斯兰国”。可见,面对“伊斯兰国”的异军突起,美国急需与库尔德人加强合作来巩固其战略地位,伊库尔德人在美国中东战略中的地位再次突显。但需要指出的是,美国对伊库尔德人关系的调整无法超越美国对伊拉克和中东地区的重视。更确切地说,发展这种“特殊性”关系最终的目的是服务于美国在伊拉克和中东的利益,而非库尔德人自身的独立事业。尽管美国大力支持库尔德人打击“伊斯兰国”并赞赏其所发挥的作用,但却拒绝向库区政府直接提供武器援助,而是通过中央政府向库尔德人交付。^⑤

① 唐志超:《中东库尔德民族问题透视》,北京:社会科学文献出版社 2013 年版,第 167 页。

② 敏敬:《伊拉克库尔德自治的最新发展与影响》,载《国际论坛》2011 年第 1 期,第 73 页。

③ Joe Parkinson and Dion Nissenbaum, “U. S., Allies Training Kurds on Using Sophisticated Weaponry Against Islamic State,” *Wall Street Journal*, 21 September 2014. p. 1.

④ Ibid.

⑤ 李睿恒:《美国对伊拉克库尔德问题政策的演变》,第 106 页。

2017年,随着“伊斯兰国”的大势已去,伊库尔德人在美国中东政策中的重要性再度降低。同年9月25日,伊库尔德人乘机举行独立公投,遭到美国政府的公开反对。美国国务院发言人海瑟·诺尔特(Heather Nauert)声称,“美国支持一个统一、稳定、民主和联邦制的伊拉克,美国理解库尔德人寻求民族独立的愿望。但库尔德即将举行的独立公投,即便不具有法律约束力,也将偏离当前亟待解决的迫切任务,比如打击‘伊斯兰国’、地区稳定、难民回归和解决库尔德地区的政治纠纷和经济危机”。^①美国总统特使布雷特·麦格克(Brett McGurk)指责“库尔德公投是不明智,不合时宜,缺乏国际合法性的公投。这是美国的立场,也是69国反恐联盟的共同立场”。^②虽然库尔德公投结果最终以超过93%的高票通过,但美国政府拒绝承认公投结果,表示将继续支持统一、联邦、民主和繁荣的伊拉克。

总之,随着美国中东战略的收缩、敌对竞争实力的增强和“伊斯兰国”的威胁,美国倾向于依赖伊库尔德人力量来打击恐怖主义和维护霸权利益,但当库尔德人的独立倾向威胁到美国的更大战略利益时,美国又转而对其采取限制政策,从本质上讲是美国将其作为维护中东霸权战略的重要抓手和依托。究其原因主要有:其一,战后美国的主要目标是将伊拉克打造成强大稳定的战略伙伴,阻止伊库尔德人独立分裂是实现伊拉克稳定统一的关键所在;其二,萨达姆的垮台客观上消除了伊朗最大的地区牵制,美国急需一个统一而强大的伊拉克扮演遏制伊朗崛起的重要力量;其三,伊库尔德人的独立一旦成为现实,势必会改变土耳其、叙利亚、伊朗等国家的边界和引发地区局势的动荡,这不符合美国维护中东腹地稳定的战略。

二、影响美国对伊拉克库尔德政策的美国因素

美国对伊库尔德人的地缘、安全 and 经济方面价值的重视程度及其在库尔德人问题上的影响力是毋庸置疑的。从历史上看,美国对伊拉克库尔德政策都是从维护美国的国家利益,服从于美国中东战略的大局出发。事实上,长期以来美

^① “Department Press Briefing by Spokesperson Heather Nauert,” *Department of State*, June 8, 2017, <https://www.State.gov/r/pa/prs/dpb/2017/06/271653.htm>, 上网时间:2020年11月20日。

^② “US: If Referendum Proceeds, Int’l Support for Erbil-Baghdad Talks ‘Foreclosed,’” *Rudaw*, September 21, 2017, <http://www.Rudaw.net/mobile/english/kurdistan/21092017>, 上网时间:2020年11月25日。

国对库尔德人采取一种以暂时政治需要为核心的功利主义政策,其对库尔德人的政治诉求的立场经常反复。^①具体而言,影响美国对伊拉克库尔德政策的美国因素主要有以下方面:

(一) 伊库尔德人对美国中东地缘政治格局的重要影响

海湾战争后,伊库尔德人首次成为美国遏制伊拉克萨达姆政权的重要力量。1991 年美军在伊拉克北部建立禁飞区,这为伊库尔德人获得自治创造了前所未有的绝佳机会。可以说,正是在美国的直接干预下,伊库尔德人摆脱了巴格达中央政府的实际控制,其政治地位也空前提高,并一跃成为美国在该地区重点支持对象。但随后因伊拉克库尔德自治区两大党派——库尔德民主党和库尔德爱国联盟互相间就权力分配、人员安排、意识形态及政府运行理念和方式等问题矛盾重重,加之没有独立运行自治政府经验及缺乏行政管理人才,自治政府运行效率非常低。随着矛盾激化,双方不可避免在 1993 年发生武装冲突。^②伊库区两党的长期内斗不仅削弱了库尔德人的力量,也严重影响了美国对伊拉克萨达姆政权采取行动。1998 年,在美国的斡旋下,伊库区两党握手言和,结束武装斗争并签署了《华盛顿协议》。他们承诺组建联合政府,旨在实现伊库区的和平稳定。该协议预示着库尔德问题的国际化和公开化,库尔德人第一次在没有土耳其人和伊拉克民族会议的参与下,与美国人进行了一次直接会谈。^③

在 2003 年推翻萨达姆政权的过程中,伊拉克库尔德武装积极配合美军,从北方进攻伊政府军,有力配合美军攻势,在军事行动中扮演了极为重要的角色。战争结束后,伊拉克库尔德自治区获得了更高的自治权,俨然成为“国中之国”,并开始以准国家行为体身份开展外交活动。随着萨达姆政权垮台后留下的权力真空,整个地区地缘政治格局开始重新分化组合,域内外大国的权力斗争更趋激烈。这一时期的伊库尔德人成为各方力量在中东地缘政治博弈中争取的重要对象。2014 年极端组织“伊斯兰国”发展壮大后,恐怖主义的肆虐和外溢引发地区力量失衡和地区秩序的崩塌。随着反恐战争的结束,后“伊斯兰国”时期该地区秩序重建拉开帷幕,各方力量博弈再次加剧,尤其以美俄为代表的两大域外力量积极卷入地区秩序重塑和主导权争夺。在此背景下,最大限度争取伊库尔德人支持成为影响中东政治秩序重构的重要因素,因此,伊库尔德人成为两国积极争取和拉拢的对象。

① 周鑫宇:《美国对库尔德独立问题的政策及其发展前景》,载《现代国际关系》2017 年第 10 期,第 42 页。

② 张屹:《当代库尔德问题研究》,中共中央党校博士论文,2018 年,第 92 页。

③ 李睿恒:《美国对伊拉克库尔德问题政策的演变》,第 102 页。

此外,伊库尔德人是美国撬动和制衡库尔德人相关四个国家(指伊朗、叙利亚、伊拉克和土耳其)的重要地缘力量。长期以来,伊库尔德人寻求高度自治甚至获得最终独立是其矢志不渝的最高追求。伊战后,借时局发展的有利形势,伊库尔德人在2005年和2017年分别发动了独立公投。库尔德人乘人之危的这种做法带有强烈的机会主义色彩,也违背了美国奉行的一个伊拉克政策。有学者表示:“反对库尔德人独立是美国客观评估伊拉克状况做出的判断,反对恐怖主义和维护伊拉克统一是美国对伊政策的基本方向。”^①鉴于美国在伊库尔德人独立问题上拥有不可辩驳的影响力,库尔德人的独立诉求愈强烈,美国的发言权和影响力就越大。而且即使独立,在夹缝中的伊库尔德人如果得不到美国支持,也难以在恶劣的周边环境下生存。就像当年以色列建国需要美国一样,库尔德需要用忠诚和利益换取美国的恩赐,成为美国的坚定盟国和制衡伊朗、伊拉克、土耳其、叙利亚的杠杆。^②

(二) 伊库尔德人对美国中东安全战略的重要作用

长期以来,库尔德问题是造成伊拉克和地区不稳定的重要因素之一。伊战后,伊库区却成为伊拉克国内最稳定和安全的地区,被称为“另一个伊拉克”(Other Iraq)。^③2015年1月,英国下议院发布了关于英国的库尔德地区政策报告。该报告聚焦伊库区的政治、安全和民主,指出“伊库区实现了真正的民主政治,虽然不尽完善,仍在发展之中,但在极端主义肆虐的中东地区,它是自由和民主的标杆。我们有相似的价值观,在世界上如此动荡的地区,英国拥有一个伊库区这样温和、务实、稳定、民主、世俗化和亲西方的伙伴”。^④

伊库区的安全稳定对确保中东地区稳定起到了重要作用,成为影响美国对伊库尔德政策的关键因素之一。从2004年开始,伊拉克国内的反美叛乱活动频繁,美国在伊拉克和中东地区的重大利益受到安全威胁。美国政府担心如果不能尽快恢复稳定,将导致失控的暴力活动进一步蔓延,给整个地区带来严重后果。2005年10月,美国国家安全报告强调:“伊拉克是全球反恐战争的中心,该

^① Kate Brannen, “From Kirkuk to K Street,” *Foreign Policy*, August 13, 2014, <http://foreignpolicy.com/2014/08/13/from-kirkuk-to-k-street/>, 上网时间:2020年12月3日。

^② 赵建明:《伊拉克库尔德对美的游说与各方在独立公投上的多重博弈》,载《美国研究》2019年,第4期,第83页。

^③ Sly Liz, “Kurdistan: the other Iraq,” *Washington Post*, May 28, 2011.

^④ Marianna Charountaki, *The Kurds and US Foreign Policy: International Relations in the Middle East Since 1945*, London: Routledge, 2011, p. 56.

国的失守使其成为恐怖主义策划袭击美国本土、海外利益和重要盟友的天堂”。^①小布什总统也认为,战后伊拉克面临最严重的挑战是与安全局势有关。他指出:“在伊拉克人民为民主不懈奋斗时,敌对势力对伊拉克不断发起战争。恐怖主义的目标是将美军及其盟国力量赶走并全面控制这个国家,然后把伊拉克作为攻击美国、推翻中东温和政权和建立极端伊斯兰政权的大本营”。^②

安全挑战升级和恐怖主义抬头使伊库尔德人在美国安全战略中的地位不断提升,促使美国不断调整对伊拉克库尔德政策,最明显的是 2005 年永久宪法中满足了库尔德人在联邦制、库尔德民族地位和石油收入分配等问题上的主要诉求。此外,美国与伊库尔德人政府的外交关系达到了前所未有的水平。如 2005 年 5 月,美国国家安全顾问赖斯在访问巴格达的前站到埃尔比勒与马苏德·巴尔扎尼(Massoud Barzani)会面,这次访问反映出伊库尔德人的政治地位空前提高。同年 10 月,布什邀请巴尔扎尼访问美国并在白宫正式会面,这是历史上美国总统首次正式邀请库尔德领导人。2011 年 7 月,美国在伊库区首府埃尔比勒开设了领事馆,双方外交关系进一步提升。伊库区对外关系负责人法拉赫·穆斯塔法表示,“美国开设领事馆标志着库区与美国双边关系方面迈出了重要的一步,为建立战略伙伴关系奠定了基础”。^③此外,世界各国纷纷加强与伊库尔德人的关系,并建立准外交关系,在库尔德自治地区设立领事馆。

2014 年,随着“伊斯兰国”的攻城略地,地缘政治版图大有改变之势。在中东反恐战争不断扩大化的背景下,伊库尔德人再次成为美国积极争取和借重的一支重要反恐力量。2015 年,在“伊斯兰国”咄咄逼人的攻势下,伊拉克北部和西部的绝大多数领土沦陷。在伊拉克政府军接连失守战略要地后,美国开始对伊库尔德人提供援助,支持其对“伊斯兰国”的武装行动。在打击“伊斯兰国”的军事行动期间,美国对伊库尔德人进行袒护。如美国为保护伊库尔德人免遭土耳其军队的越境打击,不惜出动军队得罪传统盟友土耳其。此外,美国还支持库尔德人进驻包括基尔库克在内的争议地区,这与此前美国反对伊库尔德人控制争议地区的立场明显不同。正是在美国的默许下,巴尔扎尼在接受《生活报》采访时明确表示:“库尔德人为打击‘伊斯兰国’在该地区(争议地区)付出了惨痛的代

① Shahram Akbarzadeh, *America's Challenges in the Greater Middle East: The Obama Administration's Policies*, New York: Palgrave Macmillan Ltd, 2011, p. 6.

② Marianna Charountaki, *The Kurds and US Foreign Policy: International Relations in the Middle East Since 1945*, p. 72.

③ Mohammed Ahmed, *Iraqi Kurds and Nation-Building*, New York: Palgrave Macmillan, 2012, p. 26.

价,应该根据新的发展现状重新界定伊拉克(边界),历史上的伊拉克已经成过去式了”。^① 虽然美国偏袒和庇护伊库尔德人被认为是维护打击极端组织联盟团结和反恐战争大局的战略考量,但美国不惜触犯盟友土耳其的安全红线和伊拉克的安全底线,足以看出伊库尔德人在维护地区安全方面的价值不容小觑。

(三) 伊库尔德人对稳定国际能源市场的重要意义

中东地区拥有得天独厚的能源资源,石油和天然气资源是影响美国中东政策的重要因素之一。美国资深中东问题专家和参与美国中东政策制定的学者肯尼斯·波拉克认为,“美国在中东的核心利益是控制石油资源”。^② 伊库区拥有大约 450 亿桶石油和 6 万亿立方天然气的可探明储量,2015 年每天石油出口达到 100 万桶,2019 年每天石油出口达到 300 万桶,占到世界石油储量的 5%,占伊拉克全国能源生产的 33%。^③

自 2003 年以来,伊库区政府加大了对能源领域的投资和开发力度,因而对石油资源控制权的争夺成为巴格达与埃尔比勒冲突的焦点。2011 年,尽管遭到中央政府强烈反对,伊库区政府与世界主要石油公司签署了《共同开发协议》(Joint Development Agreement),其中埃克森美孚、雪弗龙公司、俄罗斯石油天然气公司和道达尔等世界重要的能源巨头都参与了伊库区的油气资源的开发和出口。《共同开发协议》被认为是一份“改变游戏规则”的协议,被解读为伊库区政府具有与外国石油公司直接签署开发利用石油资源的合法权利。2013 年,土耳其与伊库区政府签署了数十亿美元的能源一揽子计划,充分表明伊库区是中东地区重要的能源供应者。根据这一协议,伊库区政府将建立一条独立的油气管道,力争在 2015 年每天出口 100 万桶石油,2017 年开始正式输气。2014 年,这条独立管道建成后,伊库区政府开始自主向土耳其和欧洲市场输出石油。由此可见,伊库尔德人急需绕过巴格达的独立油气管道,并借助能源优势改善与欧洲国家的关系。正如巴尔扎尼出访德国时曾表示:“作为土耳其和欧洲可靠的经济合作伙伴,伊库区政府可以帮助满足土耳其和欧洲对油气资源的需求”。^④

伊库区政府强化对石油天然气资源的直接控制,有助于实现其两大战略目

^① Azam Ahmed and Clifford Krauss, “Oil Gives Kurds a Path to Independence, and Conflict with Baghdad,” *New York Times*, 25 October 2015.

^② Kenneth M. Pollack, *A Path Out of the Desert: A Grand Strategy of American in the Middle East*, New York: Random House, 2008, p. 39.

^③ Jon D. Unruh, “The Geography of Water and Oil Resource Governance in Post-conflict Iraq,” *Arab World Geography*, Vol. 21, No. 4, 2018, p. 263.

^④ Kenneth Pollack, *A Path Out of the Desert: A Grand Strategy of American in the Middle East*, p. 56.

标。一是有利于美国和其他国家对伊库尔德人国际地位的重视。伊库区政府外交关系部门负责人法拉赫·穆斯塔法认为,“对自然资源的控制增强了伊库尔德人的政治影响力和国际地位”;^①二是控制能源是实现其独立建国长期战略的一部分和主要手段。伊库区政府认为,随着世界石油资源的锐减,国际社会对伊库区石油资源更加依赖,世界各国势必会更倾向于支持库尔德人的独立诉求。

虽然美国实现了能源的自给能力,但控制能源生产源头是其长期不变的战略手段,美欲借此间接介入国际能源市场配额的争夺和对世界经济命脉的控制。就美国在这一问题上的立场而言,从 2003~2013 年,美国并不支持伊库区私自出售石油。美国国务院发言人玛丽·哈弗(Marie Harf)强调,“没有伊拉克联邦政府的批准,美国不会支持伊拉克任何地区的石油出口”。^②然而,随着 2014 年伊拉克国内形势的恶化对国际油价产生不利影响,美国的立场也迅速发生了改变。同年 8 月,美国国务院发言人珍·帕萨基(Jen Pasaki)强调:“美国不禁止伊拉克任何地区出口石油,希望伊拉克国内各方就能源问题达成协议,避免对国际能源市场产生不可预估的后果。美国将继续敦促伊拉克联邦政府与伊库区政府就如何更好地管理能源资源达成协议,并认为伊库区政府出口石油并不违法,只是政策问题而已”。^③可见,美国非常看重伊库区在稳定国际油价方面起到重要作用。有学者认为,“即使伊拉克国家彻底分裂,因伊库区丰富的油气储藏和长期的亲美立场,美国仍可以依靠它来维护美国的战略利益和国际能源市场的稳定”。^④

三、影响美国对伊拉克库尔德政策的第三方因素

一战结束后,多民族的奥斯曼帝国瓦解,英法殖民势力对中东地理版图重新划定,库尔德人被剥夺了建立独立民族国家的权利,被划分到伊拉克、土耳其、伊朗和叙利亚四个国家。于是,库尔德问题既是跨界民族问题,也是大国地缘政治博弈问题,其产生与发展与大国关系紧密相关。鉴于此,美国的伊拉克库尔德政策势必会考虑地区相关国家的利益关切。

① Yaniv Voller, “Kurdish Oil Politics in Iraq: Contested Sovereignty and Unilateralism,” *Middle East Policy*, Vol. 20, No. 1, 2013, p. 69.

② Marianna Charountaki, *The Kurds and US Foreign Policy: International Relations in the Middle East since 1945*, p. 65.

③ Azam Ahmed and Clifford Krauss, “Oil Gives Kurds a Path to Independence, and Conflict with Baghdad”.

④ Yaniv Voller, “Kurdish Oil Politics in Iraq: Contested Sovereignty and Unilateralism,” p. 75.

(一) 土耳其因素

库尔德问题是一个长期困扰土耳其政府的安全问题。^① 美土关系对中东库尔德问题,特别是伊拉克库尔德问题产生直接而重大的影响。自1945年以来,为了推行中东政策和维护霸权,美国视土耳其为重要的地区盟友,其主要原因如下:一是美土两国在保护黑海海峡和东地中海地区稳定、应对大规模杀伤性武器扩散和打击恐怖主义方面有着共同的利益;二是自1952年加入北约后,土耳其在冷战期间扮演了抵制苏联扩张的桥头堡作用。冷战后,在海湾战争、科索沃战争、阿富汗战争、伊拉克战争和空袭利比亚等战争中土耳其一直是美国的坚定追随者;三是作为中东能源输往欧洲的中转走廊,土耳其在稳定全球能源市场方面具有重要作用;四是与中东地区其他伊斯兰国家相比,土耳其是一个世俗化、民主化程度最高和经济发展最成功的范例。所有这些因素都使土耳其在美国维护中东地区安全稳定和追求地区霸权方面具有不可替代的作用,同时也促使美国政府必须考虑土耳其的国家利益及其对库尔德问题的关切。土耳其政府在伊拉克库尔德问题上的主要立场如下:

第一,反对伊库尔德人的独立建国诉求。自土耳其共和国建立以来,库尔德问题被视为其领土完整的主要威胁。土耳其政府认为,在伊拉克、叙利亚、伊朗的库尔德问题都会激发其境内的库尔德人走向分裂。因此,土耳其始终将压制库尔德人作为维护国家安全的基础,遏制库尔德人力量增长和防范库尔德人独立是其国家安全不可逾越的底线。如2007年,美国国会承认伊库区政府是一个合法的政治行为体后,土耳其随即加大对伊库尔德人的政治和军事压力。^② 2017年,伊库尔德人独立公投后,土耳其与伊库尔德人的关系迅速恶化。

第二,反对伊库尔德人自治政府实际控制基尔库克及其他争议地区。土耳其反对伊拉克库尔德武装进驻基尔库克及争议地区,因为基尔库克拥有丰富的石油资源和重要的战略地位,将基尔库克并入伊库区就为库尔德人独立建国铺平了道路,同时会激发土耳其库尔德人的效仿。2005年2月,埃尔多安强烈批评美国放任伊库尔德人对基尔库克的实际控制。为此,美国国防部负责政策事务的副部长道格拉斯·菲斯(Douglas J. Feith)回应道,“美国保证伊拉克领土完

^① 汪波、穆春唤:《叙利亚库尔德人内战前后的政治发展》,载《阿拉伯世界研究》2018年第2期,第98页。

^② Marianna Charountaki, “Turkish Foreign Policy and the Kurdistan Regional Government,” *Perceptions*, Vol. 17, No. 4, 2012, p. 191.

整,基尔库克问题将在照顾美土双方利益的前提下加以解决”。^①

第三,对聚集在伊拉克的库尔德工人党实施跨境打击。1979 年创建的库尔德工人党大多聚集在叙利亚和伊拉克北部地区,他们经常潜入土耳其境内发动武装袭击。埃尔比勒省境内的甘迪勒山区地处土耳其与伊拉克的边界地带,库尔德工人党长期盘踞于此。伊战后,土耳其为铲除库尔德工人党的威胁,频繁采取跨境打击。2006 年,伊库尔德人与土耳其的紧张关系升级,土耳其指责伊库区政府支持和庇护库尔德工人党,威胁将对伊拉克北部采取跨境军事行动。2007 年 7 月,土耳其议会通过议案,允许出兵伊拉克北部开展军事行动,对库尔德工人党的大本营进行军事打击。9 月,伊拉克内政部长访问土耳其期间签署了一项打击包括库尔德工人党在内的协议。此后,双方同意密切合作,共同打击库尔德工人党,防止其在伊拉克境内袭击土耳其目标。11 月,埃尔多安访问华盛顿期间着重讨论了库尔德和库尔德工人党问题,并获得美国政府的支持。12 月,土耳其对库尔德工人党发动了空袭,2008 年 2 月,又对伊拉克北部的库尔德工人党发动了地面进攻。2015 年以来,土耳其以帮助训练当地武装为名,在伊库区长期驻扎多达千人的军队。根据国际危机组织统计的数据显示,2015 年 7 月 20 日至 2019 年 4 月 5 日,土耳其与库尔德工人党的冲突导致至少 4330 人死亡。近年来,土耳其军队频繁跨境伊拉克打击库尔德工人党,对地区局势稳定产生了消极影响。

总的来说,土耳其国家安全稳定中非常重要的一环就是库尔德人问题。土耳其库尔德人居住区与伊库区接壤,伊库尔德人任何风吹草动都会引起土境内库尔德人的连锁反应。正是因为库尔德人对土耳其国家安全具有举足轻重的地位,使土耳其政府在处理库尔德人问题上一直采取强硬不妥协的立场,所以在美国与土耳其的关系中,美国的库尔德政策成为相当敏感的话题。近年来,美国对伊库尔德人的支持和偏袒政策引起土耳其的强烈不满,两国因库尔德问题分歧不断,严重恶化了双边关系。尤其是美国总统特朗普执政以来,美国与土耳其关系的紧张态势进一步加剧,双方外交冲突接连不断,经贸摩擦持续升级,安全关系严重恶化。^② 在此背景下,伊库尔德人成为美国钳制土耳其倒向俄罗斯和向其外交施压的有力武器。

(二) 海湾阿拉伯国家因素

海湾地区拥有全球超过一半以上的石油储量和三分之一以上的天然气资

^① Inga Rogg and Hans Rimscha, “The Kurds as Parties to and Victims of Conflicts in Iraq,” *International Review of The Red Cross*, Vol. 89, No. 868, 2007, p. 825.

^② 宫小飞:《特朗普治下美土关系恶化及其前景探析》,载《和平与发展》2019 年第 4 期,第 99 页。

源,在中东地区具有重要的地缘政治和经济战略地位,在美国及其大国关系中具有非常显著的地位。长期以来,美国是海湾阿拉伯国家在政治、经济和安全上的重要盟友。一方面,美国长期部署军队来保护这些国家抵御外部威胁;另一方面,海湾阿拉伯国家对美国的中东政策产生一定的影响。就伊拉克问题而言,伊战前夕美国积极寻求包括阿拉伯国家在内的国际社会对军事打击提供支持。然而,美国的大多数阿拉伯盟友对发动伊拉克战争引发的地区安全危机深表担忧。2003年3月1日,在埃及沙姆沙伊赫举行的阿盟首脑会议上,海湾阿拉伯国家反对美国军事打击伊拉克,强调入侵任何一个阿拉伯国家都会构成对整个阿拉伯世界的严重威胁,主张通过和平手段解决伊拉克危机。同样,沙特外长费萨尔也向美国发出警告指出,“军事手段推翻萨达姆政权是‘解决了一个老问题,制造了五个新问题’的不明智之举”。^①正如海湾阿拉伯国家所料,萨达姆政权倒台后造成了一系列严重的政治危机。仅就伊拉克国家层面而言,战后什叶派和库尔德人开始主导伊拉克政治权力,而逊尼派的地位遭到严重削弱,伊拉克陷入宗派权力斗争的历史怪圈。就地区层面而言,伊战后彻底改变了地区政治平衡和权力均衡的格局。2003年以前的伊拉克是制衡伊朗的关键力量,萨达姆垮台后导致海湾地区的力量向伊朗一方倾斜。

伊战后,以沙特为首的海湾阿拉伯国家对伊拉克的政策主要包括:一是支持美国尽快从伊拉克撤军和结束占领;二是要求确保伊拉克领土完整和反对库尔德人独立;三是反对美国“去逊尼派”政策,要求提升阿拉伯逊尼派的政治地位,认为什叶派权力坐大助长了伊朗扩张地区影响力,对阿拉伯世界构成严重威胁,并将这一现象描述为“什叶派的胜利”。^②2011年以来,随着伊拉克什叶派与逊尼派的冲突升级、什叶派主导中央政府及其奉行亲伊朗的外交政策,促使以沙特为首的海湾阿拉伯国家倾向于发展与伊库尔德人的友好关系,作为应对伊朗威胁的主要策略。海湾阿拉伯国家视伊朗为地区不稳定的主要根源,指责伊朗通过支持巴林、也门、叙利亚、伊拉克和黎巴嫩的宗派冲突和内战的方式来扩大其在阿拉伯世界的影响力。有消息称,沙特和以色列曾秘密协商就支持伊库尔德人建国作为抵抗伊朗扩张的安全屏障。^③

长期以来,错综复杂的中东地缘政治格局的发展演变,既有基于传统国家利

^① Obaid Nawaf, “Stepping Into Iraq,” *The Washington Post*, 29 November 2006.

^② Reidar Visser, “Historical Myths of a Divided Iraq,” *Survival*, Vol. 50, No. 2, 2008, p. 96.

^③ Ivan Eland, “The Way Out of Iraq: Decentralizing the Iraqi Government,” *International Journal of World Peace*, Vol. 21, No. 1, 2005, P. 42.

益的考量,也有基于教派意识形态分歧的博弈。近年来,中东地缘政治格局的教派阵营化趋势明显,作为逊尼派盟主的沙特与什叶派立国的伊朗就地区主导权的争夺陷入白热化状态。在两大教派阵营的斗争中,库尔德人具有特殊的意义,主要是因为信奉逊尼派的库尔德人所在的伊朗、伊拉克和叙利亚都是什叶派势力范围的重要国家,库尔德斯坦地区正好位于什叶派新月地带的核心位置。因此,从教派层面看,伊库尔德人是海湾阿拉伯国家拉拢的天然理想对象,借助库尔德人力量可以达到遏制伊朗、干预叙利亚和插足伊拉克的多重目的。可以说,海湾阿拉伯国家的库尔德政策与美国支持伊拉克库尔德政策不谋而合。这一敏感问题上的共识有助于双方进一步巩固同盟关系,借助库尔德人作为实现美国的中东地区战略目标。

(三) 伊朗因素

伊斯兰革命后,亲美的巴列维政权被推翻,美国与伊朗陷入了长期的敌对状态。伊战后,美国与伊朗在伊拉克乃至中东地区存在诸多冲突。美国旨在把伊拉克打造成“大中东民主计划”的样板工程,进而巩固对整个中东地区的霸权地位;而伊朗的战略目标是努力扩大在伊拉克的影响力,防范伊拉克发展成为威胁伊朗的美国盟友。因此,伊朗对伊拉克的主要政策如下:

第一,支持伊拉克境内反美武装。伊战后,伊朗伊斯兰革命卫队高级指挥官苏莱曼尼抓住伊拉克国内权力真空和派别纷争的有利时机,派遣大批“圣城旅”武装人员进入伊拉克南部,支持当地的“马赫迪军”与美军对抗。2007年,在美国国会听证会上,彼得雷乌斯指出,“‘圣城旅’训练和武装的伊拉克境内反政府叛乱武装,造成美军士兵伤亡惨重”。有学者认为:“伊朗希望我们(美国)在尴尬和耻辱中撤退,如果我们在中东的地区站稳脚跟,这对他们(伊朗)是一个威胁”。^①肯尼斯·波拉克认为,“伊朗之所以想把美军尽快从伊拉克驱逐出去,是因为它担心美国将利用伊拉克作为对抗和攻击伊朗的基地,害怕出现一个强大、统一、反伊朗的伊拉克政权”。^②

第二,支持伊拉克的宗派政治分权模式。伊朗认为,宗派政治分权模式会进一步弱化伊拉克中央集权,从而防止出现一个统一而强大的伊拉克政权。伊战后,伊朗支持什叶派参与伊拉克政治民主化进程,扶植人口占多数的什叶派作为维护伊朗利益的代理人。2003年后,美国推行的“去逊尼派”政策促使什叶派占

^① Philippe Le Billon, “Oil, Secession and the Future of Iraqi Federalism,” *Middle East Policy Council*, Vol. 22, No. 1, 2015, p. 6.

^② Kenneth M. Pollack, *A Path Out of the Desert: A Grand Strategy of American in the Middle East*, p. 41.

据伊拉克主导权力,这从客观上起到了帮助伊朗的作用。如2005年,伊拉克举行第一次大选,伊朗支持的什叶派“统一伊拉克联盟”获得140个席位,库尔德联盟获得75个席位,逊尼派领导的“伊拉克名单”获得40个席位。许多伊朗人认为,“一个宗派特性被推至极致的体系会使他们通过什叶派穆斯林政党对伊拉克产生最大可能的影响力。”^①

第三,反对伊库尔德人的独立诉求。伊朗认为,伊库尔德人的独立将威胁伊朗国家利益,主要原因如下:一是伊朗希望什叶派能够长期主导伊拉克政治,这将有助于伊朗对整个伊拉克施加政治影响。伊库区独立使伊朗影响力只局限于什叶派占多数的伊拉克南部地区,而伊拉克逊尼派会选择与沙特结盟,这不符合伊朗在伊拉克的整体战略利益;二是伊库区的独立为美国和以色列提供军事基地开方便之门,这将进一步增加伊朗与美国和以色列等敌对国家对抗的战略成本;三是库尔德独立运动将煽动伊朗国内包括库尔德人在内的少数民族的分离运动,危及国家统一和社会稳定;四是伊库区正好位于伊朗精心打造的“什叶派之弧”的中心位置,其独立建国将会阻隔什叶派国家间的战略呼应。正如一位学者所言:“伊朗不能容忍一个独立的库尔德斯坦在伊拉克出现,因为这将轻易地诱使伊朗的种族群体要求它们自己的自治。尽管伊朗或许乐见伊拉克南部出现一个独立的‘什叶派斯坦’,但其目前的政策是支持伊拉克的领土完整的。”^②

萨达姆倒台后,两伊关系的改善和回暖严重刺激了美国的神经,特别是伊拉克什叶派战后长期把持政治权力。2011年美军撤离后,美国与伊朗在伊拉克的角逐加剧,伊朗在伊拉克的影响力不断增强。例如,伊拉克政府支持叙利亚阿萨德政权、什叶派民兵武装力量不断壮大、逊尼派和库尔德人被严重边缘化、与土耳其和其他阿拉伯国家关系趋冷,所有这些证据表明,伊朗对伊拉克政府政策制定具有不可低估的影响力。伊朗在伊拉克影响力的提升对中东地缘政治格局产生了重要影响,美国将伊朗视为搅局者和麻烦制造者。美国前伊拉克大使扎勒迈·哈利勒扎德(Zalmay Khalilzad)认为,“拥有波斯湾第二大人口和丰富石油资源的伊朗,如果进一步加强对伊拉克的控制,德黑兰将在整个地区占主导地

^① Norwegian Institute of International Affairs, *More Than “Shiites” and “Sunnis”: How a Post-Sectarian Strategy Can Change the Logic and Facilitate Sustainable Political Reform in Iraq*, 2009, p. 15, <http://www.historiae.org/documents/Post-sectarian.pdf>, 上网时间:2020年12月8日。

^② Mohsen M. Milani, “Iran’s Transformation from Revolutionary to Status Quo Power in the Persian Gulf,” <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/MohsenMilaniFinal.pdf>, 上网时间:2020年11月29日。

位”。^① 前驻伊美军指挥官彼得乌雷斯也认为,“对伊拉克长期稳定和地区格局平衡的首要威胁不是‘伊斯兰国’,而是长期得到伊朗支持的什叶派民兵组织。从长期来看,伊朗支持的什叶派民兵武装将成为不受巴格达的控制,而是听命于德黑兰的强大力量”。^②

由此可见,萨达姆倒台后留下的权力真空,为伊朗提供了在伊拉克扩大影响力的千载难逢的机会。伊战后,美国与伊朗在伊拉克问题上的战略目标根本不同、在伊拉克重建问题上的外交优先选择不同、伊拉克问题成为两国彼此针对对方的有效工具,这是美国与伊朗在伊拉克问题对立冲突的基本面,但两国在伊拉克博弈的冲突性受制于“博弈”的合作性,即受制于两国在伊拉克的共同利益^③:就美国而言,一旦伊库尔德人独立建国变为现实,不仅会加剧伊拉克国内阿拉伯民族与库尔德民族的新仇旧恨,而且会使伊拉克局势更加动荡不安。一个失败的伊拉克将会使整个地区局势更加错综复杂并引发外部势力更多地乘虚而入。换言之,分裂的伊拉克并不符合美国维护地区稳定和主导地区秩序的战略意图。就伊朗而言,作为与伊库区接壤的地区性大国和中东地区库尔德人分布最多的国家之一,伊朗在伊库尔德人问题上表现得积极主动,同样坚决反对伊库尔德人的独立。概言之,美国与伊朗在伊拉克的博弈冲突性不断加强的同时,两国在反对伊库尔德人独立问题上有利益契合点。正如有学者指出,美国与伊朗在伊库尔德人问题上比其他国家有更多的利益共同点,两国的共同利益表现在维护伊拉克领土完整,实现伊拉克局势稳定和反对库尔德人独立等方面。^④

四、影响美国对伊拉克库尔德政策未来走向的因素

美国的国家利益和战略目标决定了美国对伊拉克库尔德政策的走势。近年来,随着伊拉克国内反美情绪的高涨、伊朗地区影响力的增强、叙利亚局势的不确定性等多重因素的叠加,中东地缘政治秩序进入了不断变化之中,美国的中东

^① Dina Esfandiary and Ariane Tabatabai, “Iran’s ISIS Policy,” *International Affairs*, Vol. 91, No. 1, 2015, p. 9.

^② Sly Liz, “Petraeus: The Islamic State isn’t Our Biggest Problem in Iraq,” *Washington Post*, 20 March 2015.

^③ 岳汉景:《撤军后美国与伊朗在伊拉克的博弈展望》,载《美国问题研究》2012年第1期,第69页。

^④ Karim Sadjadpour, “Guidelines for Approaching Iran,” June 2007, http://carnegieendowment.org/files/sadjadpour_iran_final1.pdf, 上网时间:2020年12月6日。

战略也随之做出相应调整。因此,美国对伊拉克库尔德政策的未来走向主要受以下几个方面的影响:

(一) 中东地缘政治格局的变化

中东地区秩序是在一战期间及战后英法殖民势力签署的一系列秘密和公开协定的基础上形成的,这些协定主要有《赛克斯—皮科协定》、圣雷莫会议和其他一些肢解奥斯曼帝国的协议。可以说,中东地区秩序是一战后主要大国之间相互妥协和利益分赃的产物。值得一提的是,英法殖民国家在中东地区划分各自便于控制的势力范围过程中,并未考虑到历史、自然、社会和现实等因素而人为武断地划分边界,为中东地区长期的动荡和战乱埋下了祸根。库尔德民族就是这样,因一战后被划分到不同国家并被剥夺民族权利,以致成为至今世界上人口最多的未建民族。二战后,随着英国霸权地位的衰落,美国发展成为世界头号强国,逐渐成为在中东地区遏制苏联扩张和维护西方利益的主要力量。冷战后,美国为了维护在国际格局中的霸权地位,积极在中东、欧洲和东亚等支点地区进行战略布局。从全球战略的层面而言,美国维护中东地区秩序主要表现为:控制中东石油资源和世界能源供应稳定、打击恐怖主义和极端组织泛滥、防止大规模杀伤性和核武器扩散、防范任何敌对势力图谋霸权和改变地区秩序、支持亲美盟友和打击独裁反美政权。

伊战后,域内外大国的激烈斗争、什叶派与逊尼派的严重冲突、后“伊斯兰国”时代留下的地缘政治权力真空,所有这些引发了美国对中东地缘秩序和安全体系崩溃的担忧。有学者认为,“中东已陷入一场无法预料后果的深刻变革之中,如今的冲突跨越许多断层线——逊尼派与什叶派、阿拉伯人与波斯人、世俗主义与伊斯兰主义、民主与专制等,百年来建立在奥斯曼帝国废墟上的中东政治秩序正陷入分崩离析”。^① 中东变革和转型对美国旨在长期维护现存中东地缘政治的霸权战略构成严重的挑战。布鲁金斯学会中东政策中心主任塔马拉·威特(Tamara C. Wittes)认为,“当前中东秩序面临许多大博弈,由于美国缺乏真正的盟友以及与地区许多行为体存在利益冲突,导致其无法维持和修复中东地区的政治秩序,其霸权地位遭到了削弱”。^② 伦敦政治学院法瓦兹·盖尔盖斯(Fawaz A. Gerges)教授在谈论美国霸权衰落中也指出:“美国在中东地区的霸权衰落是内部和外部多重因素的结果,主要包括中东公民意识的觉醒、具有重要地缘政治

^① Stephen. M. Walt, “U. S. Middle East Strategy: Back to Balancing,” *Foreign Policy*, 21 November 2017.

^② Daniela Huber, “Obama, the Arab Spring and US Foreign Policy in the Middle East. Change or Continuity?,” *International Spectator*, Vol. 49 No. 1, 2014, p. 149.

经济战略的地区大国的出现、美国战略重心东移亚太地区等原因”。^①

近年来,中东地缘政治格局对美国极为不利,主要表现为:一是随着叙利亚内战中巴沙尔政府对反政府武装形成压倒性优势,对长期深度介入叙利亚内战的俄罗斯而言,战略空间得到了极大拓展,这势必对美国在中东北部的战略纵深构成压迫,迫使其战略只能向阿拉伯半岛收缩;二是伊朗支持的“什叶派之弧”与以沙特为首的“逊尼派三角”的对抗加剧,这种掺杂地缘政治博弈的教派冲突,对美国维持中东地区秩序稳定构成了根本性威胁;三是虽然猖獗一时的“伊斯兰国”大势已去,但遗留下的地缘政治力量真空由谁来填补成为影响美国中东战略的重要变量。所以,从战略目标而言,伊库尔德人对美国而言仍是不可或缺的重要力量,加之历史上长期在夹缝中求生存的库尔德人高度依赖和仰仗美国的支持,这使其成为该地区最亲美的力量。此外,从地理版图上看,库尔德斯坦地区正好位于伊朗精心打造的“什叶派之弧”地带的中心区域,因民族和教派的不同使其犹如一枚楔子对伊朗等什叶派国家构成了天然阻隔,美国看重伊库尔德人对周边大国的掣肘作用。可以说,正是基于这种特殊的考量,在未来美国中东地缘战略中,伊库尔德人仍然是一张可以有效利用的王牌。

(二) 伊拉克国内局势的变化

伊战后,美国的政策目标是建设一个稳定、统一和民主的伊拉克,打造“中东民主样板”。但事与愿违,美国赢得了战争,失去了和平,战后十余年伊拉克国内长期陷入动荡冲突。伊拉克什叶派政府的亲伊朗立场和国内民众反美运动,尤其是 2020 年 1 月以来,伊拉克示威民众围攻美国驻伊使馆,要求美军全部撤离伊拉克等,对美国的伊拉克政策构成了极大困扰。但唯一的例外是伊库区成为战后伊拉克国内最为稳定和经济发展最快的地区,伊库尔德人的政治实力和地区影响力得到明显的提升。从这个层面来说,伊库尔德人成为美国维护伊拉克统一和地区秩序稳定中必须依靠的重要力量。因此,美国需要在伊拉克政府与伊库区政府之间采取微妙的战略平衡政策,既要向伊拉克政府施压对库尔德人做出适度让步,满足伊库尔德人的诉求,也要反对伊库尔德人独立运动,防止伊拉克国家分裂和动荡。可以说,伊库尔德人已经成为美国调节与伊拉克政府关系的一个重要砝码,它可根据自身战略需要对伊库尔德人的政策做出不断调整。以美国对伊库尔德人的独立立场为例,从过去的历史中看,当伊拉克国内局势稳定和伊拉克政府亲美时,美国一般会抛弃库尔德人;而当伊拉克国内局势动荡和

^① Daniela Huber, “Obama, the Arab Spring and US Foreign Policy in the Middle East. Change or Continuity?,” p. 150.

伊拉克政府反美时,美国就会支持库尔德人的独立运动。^①所以说,伊库尔德人仍然是未来美国实现其伊拉克战略目标的重要棋子。

(三) 美国对中东战略的变化

从历史上看,库尔德人长期以来是美国等西方大国利益交易的对象,库尔德人的自身利益并非西方国家政府的主要关切,这就造成了库尔德人经常被利用和出卖的悲惨遭遇,也印证了库尔德人民间流传的“除了大山,我们没有朋友”这句谚语。就伊库尔德人而言,2003年伊拉克战争中充当美军打击萨达姆政权的马前卒,从伊拉克北部对政府军形成了有效的战术牵制,但战后美国只满足了伊库尔德人的部分诉求,更多是采取对伊库尔德人的限制政策。2014年“伊斯兰国”崛起后,伊库尔德人再次扮演起了协助美军打击恐怖主义的主力军角色,对打败“伊斯兰国”做出了巨大的牺牲。但“伊斯兰国”覆灭后,伊库尔德人在美国战略利益重要性的排序上发生了变化,其重要性再度下降。

近年来,特朗普政府采取中东战略收缩和美国优先的实用主义外交策略,美国对伊拉克库尔德政策主要根据自身利益判断随时做出政策调整。例如,特朗普认定2017年库尔德人的公投打乱了美国反恐战争的节奏和奉行的一个伊拉克政策,明确表示对公投结果不承认。因此,从历史发展经验来看,2021年1月民主党的拜登政府上台后,伊库尔德人的境遇不会发生根本性的改变,依然难以摆脱被利用和被抛弃的宿命轮回,仅被视为服务于美国国家利益及其中东政策的工具而已。这主要是因为作为维护美国战略利益的关键力量,伊库尔德人仍是美国在中东腹地地区最主要的地缘政治抓手。此外,还应该考虑库尔德移民游说集团对美国库尔德政策的影响。伊拉克库尔德移民具有身份认同感强烈和政治化色彩浓厚的典型特征,长期以来在美国积极开展政治游说和社会公关等实践活动,游说美国政府关注伊库尔德人的生存现状、支持其利益主张和独立诉求等方面起到了一定作用。^②例如,特朗普总统的前竞选团队负责人马纳福特公开受聘为伊库区政府的政策顾问。可以肯定的是,未来美国政府将继续保持伊拉克库尔德问题的长期性和美国政策应对的灵活性,以最大限度地保护美国国家利益的最大化。

^① 周鑫宇:《美国对库尔德独立问题的政策及其发展前景》,第42页。

^② Eccarius Kelly, “The Kurdistan Referendum: An Evaluation of the Kurdistan Lobby,” *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, Vol. 41, No. 2, 2018, p. 26.

五、结语

2003 年伊战后,从美国宏观战略目标来看,既要使伊拉克打造成为稳定、统一和亲美的国家,又要反对伊拉克政府对库尔德人权利的过度打压;既要借助亲美的伊库尔德人作为牵制什叶派、遏制伊朗和打击恐怖主义的重要依托力量,又要限制伊拉克库尔德独立建国的诉求来维护伊拉克国家统一和中美地缘政治格局稳定。换言之,尽管库尔德人在伊拉克政治中已成为合法力量,但美国依旧试图保留库尔德群体的问题化和工具化,从而确保维护自身霸权时能够借此发力。^①可以说,美国的伊拉克库尔德政策不断调整变化,一方面是应对不断变化的地缘政治格局的权宜之计,另一方面是美国的伊拉克政策遭遇重大挫折,标志着美国政府维护伊拉克稳定政策的彻底失败。美国对伊库尔德人的功利主义政策主要是内外多重因素的结果,从本质上讲主要取决于伊库尔德人在多大程度上有助于维护美国的国家战略利益。就美国的伊拉克库尔德政策发展趋势而言,近年来,随着伊拉克国内反美情绪的高涨、伊朗地区影响力的增强和叙利亚局势的不确定性等多重因素的叠加,美国会继续根据中东地区形势变化和美国的国家利益需要而不断调整伊拉克库尔德政策,但并不会改变美国在这一问题上的实用主义外交立场,伊库尔德人仍将是美国对外战略中的一个重要棋子。

(责任编辑:赵 军 责任校对:李 意)

^① 李睿恒:《美国对伊拉克库尔德问题政策的演变》,第 108 页。