

# 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<sup>①</sup>

赵建明

(内容提要) 伊拉克库尔德人寻求自治甚至独立的渴望从未泯灭。2014年, 极端恐怖组织“伊斯兰国”的兴起给伊拉克库尔德人寻求独立提供了机会。库尔德人依赖海湾战争后同美国建立起的特殊关系, 借助高级官员访问等机会发起对美国的游说, 试图说服美国支持库尔德的独立公投。库尔德游说在美国国会引起很大反响, 激发了库尔德、伊拉克政府、美国国会与包括白宫、国务院和国防部在内的美国行政部门之间的多重博弈。由于库尔德的独立公投严重违背美国的反恐优先和一个伊拉克的政策, 且库尔德独立从未提到美国中东政策的议程上来, 库尔德独立公投在美伊的联合反对下归于失败。在打击“伊斯兰国”取得胜利后, 库尔德地区政府和伊拉克直接对话的结果, 以及美国对时局的评估将决定伊拉克库尔德人的未来。

关键词: 美国军事与外交 伊拉克 库尔德 独立公投 美国游说 伊斯兰国

尽管备受欺凌和迫害, 伊拉克库尔德人<sup>②</sup>的民族主义从未泯灭。1991年美国发动的海湾战争和后续在伊拉克北部建立禁飞区帮助库尔德人摆脱了萨达姆的迫害,

① 本文是作者主持的国家社科基金一般项目“伊斯兰使命、撒旦话语与革命后伊朗的外交安全战略研究”(项目号14BGJ037)、上海浦江人才计划“派系政治与后伊核时代伊朗的外交政策变化”(项目号17PJ078)的阶段性成果。感谢《美国研究》匿名评审专家提出的修改意见, 文责自负。

② 库尔德是中东最古老的民族之一, 其人口主要分布在伊拉克北部、伊朗西北部、土耳其东南部、叙利亚北部。本文提及的库尔德除特别标注外, 专指伊拉克库尔德。

美国成为库尔德人的事实保护者,美库逐渐建立起特殊关系。2014年“伊斯兰国”将伊拉克冲击得国之不国。闻风而动的库尔德一边筹措独立公投,一边通过游说平台督促美国支持库尔德独立。但是,由于库尔德的分裂独立同美国的反恐战略和所奉行的“一个伊拉克”政策严重抵触,库尔德的独立公投最后因为美国反对而宣告无效。

本文主要探讨伊拉克库尔德在独立公投议题上对美国开展的游说情况。通过分析美国国会的议案、听证词与相关辩论,美国白宫、国务院、国防部,伊拉克和库尔德地方政府等官方资料,以及媒体网站有关美伊库三方关系和库尔德独立公投的新闻报道,本文对如下问题进行探讨:一是探讨伊拉克的库尔德如何凭借海湾战争后同美国建立的特殊关系,以地方政府的身份,通过游说将谋求独立议题纳入到美国的外交决策议程中;二是以库尔德公投游说为切入点,剖析各方围绕库尔德独立展开的博弈。博弈既发生在伊拉克、执意公投的库尔德和反对库尔德独立的美国这三方之间,也体现在美国国内议员之间,以及美国国会与行政部门之间。

## 一 美库特殊关系的形成与库尔德人在美国的游说平台

伊拉克库尔德人的民族主义兴起于第二次世界大战以后,代表人物是穆斯塔法·巴尔扎尼(Musatafa Barzani)及其领导的伊拉克库尔德民主党(Kurdistan Democratic Party, KDP, 简称库民党, 1946年成立)。1946年,在苏联扶植下,穆斯塔法在伊朗成立库民党并于1958年回到伊拉克,由此开启了伊拉克库尔德人寻求民族独立的奋斗历程。穆斯塔法和库民党的政治理念是强调保护库尔德的语言文化特性,实现民族自治。穆斯塔法曾提出过建立独立的库尔德斯坦,但因苏联和伊朗的反对而搁置。库尔德民族主义兴起之时,也是新独立的伊拉克国家构建时期。穆斯塔法倡导的族裔民族主义(Ethos Nationalism)同伊拉克政府强调中央集权和要求少数民族群必须消除民族特性以服从国家意志的执政理念格格不入。

从1958年伊拉克推翻君主统治开始,伊拉克的中央政权虽几经更替,但库尔德民族主义备受伊拉克政府的反对和打击。为寻求民族自治,库尔德采取政党斗争<sup>①</sup>、

<sup>①</sup> 伊拉克库尔德政党主要包括巴尔扎尼家族控制的民主党和和塔拉巴尼家族(Jalal Talabani)控制的爱国联盟(Kurdistan Patriotic Union of Kurdistan, PUK, 1975年成立)。这两个是伊拉克库尔德地区最主要的两大政党,也是引领库尔德人民反抗的组织平台。但这两大政党在理念、地理、方言和抱负上都存在巨大差异。库民党和爱国联盟曾因政治见解、斗争策略和盟友选择等问题存在严重分歧且不断火拼。此外库尔德的政党还有库尔德共产党、库尔德社会党、库尔德工人党。直到1986年,库尔德人的政党才真正形成共同反对萨达姆的政治联盟。参见 Michael M. Gunter, *The Kurds Ascending: The Evolving Solution to the Kurdish Problem in Iraq and Turkey* (New York: Palgrave MacMillan, 2011), p. 13。

武装对抗<sup>①</sup>和寻求外援<sup>②</sup>的做法更被巴格达所敌视。<sup>③</sup> 伊拉克中央政府对库尔德先后发动两次战争(1961~1970年,1974~1975年),使得数十万库尔德人流离失所,库民党也遭受重创。两伊战争时期,伊拉克库尔德人的政治立场发生分裂。库民党选择支持伊朗反对萨达姆,爱国联盟则选择同萨达姆停火。1985年爱国联盟同萨达姆的停火破裂后,库民党和爱国联盟之间实现和解并同时接受伊朗的支持反对萨达姆。萨达姆政权采取军事打击和民族同化的两手政策打击库尔德。在军事政策上,萨达姆军队大肆进攻库尔德特别是库民党的根据地。萨达姆表弟阿里·马吉德(Ali Hassanali-Majid)在1987~1989年推行的安法尔运动(Anfal Campaign)中杀害了十多万库尔德人,焚毁4000多个村庄,350万中的150万库尔德人流离失所沦为难民。阿里还动用化学武器屠杀库尔德人,并制造了骇人听闻的“哈拉巴贾惨案”(Halabja Massacre)。<sup>④</sup> 在民族政策上,萨达姆对伊北部的库尔德人等少数民族群实行了阿拉伯同化运动,采取的主要措施包括:一是实行文化同化,禁止传播库尔德语。禁止库尔德地区的学校和媒体使用库尔德语;二是实行人口同化,强行改变伊拉克北部以库尔德为主体的的人口结构。伊拉克先后颁布革命指挥委员会第795号法令(1975年)和第358号法令(1978年),强行把库尔德人从传统聚集地赶走,腾出空间给随后迁入的阿拉伯人;三是强行改变民族归属,一些库尔德人、雅兹迪人(Yazidi)在民族登记时被政府强行改为阿拉伯人。尽管如此,安法尔运动、哈拉巴贾惨案、阿拉伯同化运动非但没有去除库尔德的民族印痕,反而激发起库尔德人寻求自治的雄心和对伊拉

- 
- ① 从穆斯塔法·巴尔扎尼领导九月起义(Aylul Revolt, Aylul在阿拉伯语中是“九月”的意思,该起义也由此得名)开始,库尔德长期坚持以武装斗争谋取自治的道路,并不惜同伊拉克进行第一次库尔德战争(1961~1970年)和第二次库尔德战争(1974~1975年),在这两次战争及两伊战争时期,伊拉克对库尔德人进行了屠杀和清洗,但是,库尔德人始终没有放弃武装斗争。参见 David L. Phillips, *The Kurdish Spring: A New Map of the Middle East* (New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2015), pp. 30~36。
- ② 库尔德的支持者是伊朗和美国。伊朗的巴列维国王长期利用库尔德来打击伊拉克。冷战时期,美国支持库尔德是为了打击亲苏的伊拉克政权,防范苏联往南扩张至海湾地区和印度洋。参见 Bryan R. Gibson, *Sold Out? US Foreign Policy, Iraq, The Kurds, and the Cold War* (New York: Palgrave Macmillan, 2015), pp. 33~163。
- ③ 伊拉克的哈希姆王国在1958年被伊拉克自由军官组织推翻之后,在经历泛阿拉伯主义(Pan-Arabism)的卡塞姆政权(Government of Abdul Karim Qasim)、哈桑·阿里夫政权(Hassan Arif, 1963~1966年)、阿卜杜拉·阿里夫政权(Abdul Rahman Arif, 1966~1968年)之后,伊拉克从1968年开始进入复兴党长期执政的时期。复兴党建立的政权包括:艾哈迈德·巴克政权(Ahmed Hassan al-Bakr, 1968~1979)、萨达姆政权(Saddam, 1979~2003)。参见 David Ryan and Patrick, *America and Iraq: Policy-Making, Intervention and Regional Politics* (London and New York: Routledge, 2009), pp. 25~78。
- ④ 1988年3月16日,萨达姆军队以哈拉巴贾库尔德人勾结伊朗为由,使用芥子和氰化氢毒气袭击哈拉巴贾。一次袭击就造成4000多库尔德人死亡,7000~10000人受伤。这也是国际社会首例使用化学武器屠杀本国民众的行动。这一恶劣行径事后被联合国定性为种族灭绝。参见“Halabja: Survivors Talk about Horror of Attack, Continuing Ordeal,” *E Kurd*, March 15, 2008, available at: <http://ekurd.net/mismas/articles/misc2008/3/independentstate2078.htm>。

克复兴党的仇恨。不管怎样,在伊拉克的国家框架之内,库尔德同伊拉克政府之间的矛盾难以调和。伊拉克政府特别是以萨达姆为代表的统治集团是库尔德在民族自决的道路上不可逾越的障碍。这种状况在1991年海湾战争之后才逐渐改变。

以伊朗的伊斯兰革命为界,美国对伊拉克库尔德的政策分为两个阶段。革命前美国对库尔德的政策服从于对苏联冷战战略。只要伊拉克当政者亲苏,美国就支持库尔德来反对伊拉克。革命后,尽管萨达姆政权依然亲苏,但由于伊朗霍梅尼领导的伊斯兰政府极度反美,危及美国在海湾的利益和沙特等美国盟友的安全。本着两害相权取其轻的原则,美国退而求其次选择倚重萨达姆来遏制伊朗,并对萨达姆在伊拉克国内残害库尔德人的做法视而不见。萨达姆入侵科威特导致的海湾危机,这让伊拉克成为美国在中东地区的最大敌人。美国从此前以萨达姆为工具打击伊朗,转而奉行以伊拉克库尔德人为工具打击萨达姆政权,采取了一系列保护库尔德人的政策,并开启美库之间的特殊关系。美国对库尔德的保护政策包括:第一,美国设立禁飞区,保护库尔德,让库尔德控制区成为伊拉克的国中之国。海湾战争后美国在伊拉克北部北纬36度以北的库尔德地区设立禁飞区,防范萨达姆对库尔德的军事反扑。库尔德在历史上首次得到外部大国的庇护,而这个外部大国是冷战后世界上唯一的超级大国。得益于美国的军事保护,库尔德在1992年举行议会选举,成立库尔德地区政府(Kurdish Regional Government, KRG),但库民党和爱国联盟之间的派系斗争和军事冲突让库尔德内部各自为政。2004年,为结束分治组建联合政府,库民党、爱国联盟和其他党派组建库尔德民主爱国联盟(Democratic Patriotic Alliance of Kurdistan),并赢得2005年选举,成立了库尔德联合政府,阶段性实现了库尔德长期奋斗的梦想。<sup>①</sup>第二,美国成为库尔德派系斗争的斡旋者。因政见不合和利益分配,库民党与库尔德爱国联盟(The Patriotic Union of Kurdistan, PUK,简称爱国联盟)在1994~1998年爆发战争。是美国居中调停并让双方在1998年签署了《华盛顿协定》(Washington Agreement)。<sup>②</sup>冲突斡旋提升了美国在库尔德派系中的地位。第三,美国在

① 1992年伊拉克库尔德地区举行议会选举,库民党赢得45%的选票并获得51个议席。爱国联盟则获得44%选票和49个议席,并成立联合政府。但由于爱国联盟指责库民党选举作弊,最后的议会席位分配是50:50。席位上的势均力敌和两党在政见上分歧让库尔德联合政府在1994年垮台,库尔德两大派系陷入战争,并因此在此在库尔德地区形成了以库民党控制埃尔比勒(Erbil)和爱国联盟控制苏莱曼尼亚(Sulaymaniyah)各自分治的状况。参见“Kurdish Regional Government,”The Kurdish Project, available at: <https://thekurdishproject.org/history-and-culture/kurdish-democracy/krq-kurdistan-regional-government/>。

② 《华盛顿协定》的内容主要有四点:1. 库民党和爱国联盟重申在1992年基础上组建联合政府;2. 双方同意上缴全部收入;3. 两党筹措新的选举;4. 重申打击包括库尔德工人党在内的恐怖主义组织。参见 Alan Markovsky, “Kurdish Agreement Signals New U. S. Commitment,” Washington Institute Policy 341, September 29, 1998, available at: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/kurdish-agreement-signals-new-u.s.-commitment>。

2003年发动伊拉克战争,推翻了萨达姆政权并在2006年处决了萨达姆,这彻底消除了库尔德对巴格达的担忧,彻底清除了萨达姆带给库尔德的心理阴影。也因此拉近了库尔德同美国的心理距离。第四,2005年,美国主导制订的伊拉克宪法容许库尔德保留本应该收归联邦政府的政治、军事和外交特权,这更像是库尔德政府整体移植到伊拉克联邦之中。首先,宪法规定伊拉克政体是联邦制,但库尔德是伊拉克联邦之下唯一的联邦单元。什叶派和逊尼派并未同等建立类似的自治性地方政府,而是以省级建制接受伊拉克政府的行政管辖。<sup>①</sup>其次,宪法规定中央政府才有权拥有军队,但宪法默许库尔德拥有自己的地方武装力量。再次,宪法容许库尔德拥有一定的外交权。伊拉克宪法容许库尔德继续维持对外关系。<sup>②</sup>库尔德保留外交部,负责改善库尔德同各种政府和国际组织的联系,提高库尔德地区的全球地位。当前有32个国家在埃尔比勒(Erbil)设有领事馆等外交部门。联合国、欧盟、国际红十字会委员会(International Committee of Red Cross)、日本国际合作署(Japan International Cooperation Agency, JICA)等国际组织在库尔德设有办事处。库尔德还向在英国、美国等13个国家派驻外交使团,并在英法美等国设立代表处。库尔德地区政府的总统、总理、外交部长是以库尔德和反萨达姆斗士身份访问美欧,这些登堂入室式的访问更像是库尔德的外交宣示。<sup>③</sup>总之,在美国的军事和政治保护下,库尔德可以得陇望蜀,在保有自治等权利的前提下,谋求更大的权限甚至政治独立。

但美库之间的特殊关系对两方的意义并不相同。对库尔德来讲,美国是库尔德摆脱苦难和压迫的救星,是美国的一路保护才成就了库尔德的今天。未来库尔德能否走得更远也将取决于美国。对美国来讲,美国看中的是库尔德潜在的战略价值。兰德公司等智库认为,无论是萨达姆当政还是伊拉克战争后的民主重建,只要美国抓住了库尔德,美国在伊拉克的影响力就毋庸置疑。甚至能够将库尔德当作制衡伊拉克、伊朗、土耳其和叙利亚的政策工具。<sup>④</sup>这也是美国基于情势而刻意培养的暗牌。

随着美库特殊关系的逐渐建立,库尔德开始处心积虑地拉近同美国的关系。主

---

① Alex Danilovich, *Iraqi Federalism and Kurds: Learning to Live Together* (Burlington: Ashgate Press, 2014), pp. 49 ~ 51.

② 库尔德曾与伊拉克政府势不两立。为反对伊拉克特别是萨达姆的迫害,库尔德一直谋求国际支持和生存空间。海湾战争前,库尔德政要就奔走于美欧国家揭露萨达姆迫害库尔德人的罪行,但少人问津。以海湾战争为节点,美欧同库在反对萨达姆的利益上趋于一致。出于反对萨达姆的需要,库尔德成为美欧手中的外交牌。之前备受冷遇的库尔德政要自此(特别是在伊拉克战争后)大受欢迎。

③ “Foreign Relations of Kurdistan Region,” Wikipedia, available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/Foreign\\_relations\\_of\\_Kurdistan\\_Region#Israel](https://en.wikipedia.org/wiki/Foreign_relations_of_Kurdistan_Region#Israel).

④ Alireza Nader and Larry Hanauer, “Regional Implications of an Independent Kurdistan,” Rand Research Report, available at: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR1400/RR1452/RAND\\_RR1452.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1400/RR1452/RAND_RR1452.pdf).

要途径是在美构建平台进行各种游说,旨在获取美国对库尔德的支持。总体来看,库尔德的游说平台主要包括:一是高级官员访问。海湾战争后,美国对库尔德来访官员的态度迅速升温。伊拉克战争后,美国同库尔德的关系更加密切。美国总统、国防部长、国务卿可以接见库尔德地方官员或对库尔德进行正式访问。<sup>①</sup>这也让库尔德能够在接触白宫、国务院、五角大楼的官员时进行游说。库尔德地区总统马苏德·巴尔扎尼(Masoud Barzani)、马苏德的侄子时任库尔德总理尼彻尔凡·巴尔扎尼(Nechirvan Barzani)、总统幕僚长(Chief of Staff)福阿德·侯赛因(Fuad Hussein)、库尔德外交部长法拉赫·巴德尔(Falal Mustafa Badr)是游说美国的常客。高访成为库尔德在美游说的最重要平台。

二是库尔德地区政府驻美代表处。2004年,库尔德地区政府在华盛顿设立办事处。代表处的主要功能包括:在美国开展有利于库尔德的政治游说;推动库尔德同美国的文化教育联系;组建促进经济合作、商业联系和鼓励投资的美库商会;扩大库尔德在美的外交网络;筹建美库国会连线。<sup>②</sup>

鉴于驻美代表处的重要性和特殊性,自从创建以来,驻美代表处主任都出自库尔德的名门望族。第一任主任库巴德·塔拉巴尼(Qubad Talabani)是伊拉克前总统和爱国联盟创建人贾拉勒·塔拉巴尼(Jalal Talabani)的次子。<sup>③</sup>第二任主任班扬·拉赫曼(Bayan Sami Abdul Rahman)是库尔德自由运动(Kurdistan Freedom Movement)知名活动家萨米·拉赫曼(Sami Abudul Rahman)的继女。<sup>④</sup>她被誉为“没有国家的大使”,以卓越的公关与游说能力而著称。<sup>⑤</sup>

① “President Bush Meets with President Barzani of Kurdistan Regional Government of Iraq,” The White House, October 25, 2005, available at: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/10/20051025-7.html>.

② “The Goal of Representation in the U. S. of the Kurdistan Regional Government,” Department of Justice of the United States, December 14, 2006, available at: <https://www.fara.gov/docs/5783-Exhibit-AB-20061228-1.pdf>.

③ 库巴德·塔拉巴尼也是伊拉克《过渡行政管理法》(Transitional Administrative Law)的主要谈判者,2004年担任爱国联盟和库尔德地区政府驻华盛顿代表,在卸任驻美国的代表之后,库巴德出任伊拉克库尔德地区政府的副总理。参见“Qubad Talabani,” Wikipedia, available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/Qubad\\_Talabani](https://en.wikipedia.org/wiki/Qubad_Talabani).

④ 萨米·拉赫曼在1963年加入库民党并在反抗萨达姆政权发挥领导作用。萨米曾担任库尔德地区政府的副总理和库民党的秘书长,但萨米和他儿子,以及其他96人在2004年连环爆炸案中遇刺身亡。参见“Bayan Sami Abdul Rahman Kurdistan Regional Government Representative to the United States,” The Website of Kurdistan Regional Government Representation in the United States, available at: <https://us.gov.krd/en/the-representation/the-representative/>.

⑤ 班扬出任英国代表处主任时,同英国建立起良好的关系,促进了库尔德同英国的贸易,寻求同英国议员建立联系,寻求改变英国媒体对库尔德的负面评价,推动了库尔德和英国商会之间联系。参见“Kurdistan in the UK: Interview with Bayan Sami Abdul Rahman,” The Investing Group, May 2013, available at: <http://investing-group.org/interview/64/bayan-sami-abdul-rahman-kr/g/>.

三是库尔德美国国会连线( the Kurdish-American Congressional Caucus , KACC) 。库尔德美国国会连线是 2008 年 5 月由美国民主党议员林肯·戴维斯( Lincoln Davis) 和共和党议员乔·威尔逊( Joe Wilson) 共同发起成立, 贾瑞德·波利斯( Jared Polis) 和威尔逊共同担任主席。<sup>①</sup> 库尔德美国国会连线拥有 26 名国会成员。成立目的是为促进美国国会议员理解库尔德局势并促进库尔德人权, 关注离散在美的五万库尔德人的生存状况。戴维斯在成立大会上表示, “感谢库尔德总理造访国会, 并祝贺库尔德国会连线的成立, 国会连线是美国和库尔德持久友谊与合作的象征, 国会连线将致力于为统一、联邦的伊拉克带来和平与稳定。”<sup>②</sup> 库尔德总理尼歇尔·巴尔扎尼在成立大会回应称, “以前库尔德人除了背后的群山没有朋友, 但今天库尔德在美国国会拥有了众多朋友。有这么多美国朋友和支持者, 库尔德就能将自己建成中东政治民主、经济繁荣、宗教和睦的典范。”<sup>③</sup>

四是美国的犹太游说集团。犹太游说集团愿意为库尔德游说奔走的主要原因是: 第一, 良好的库以关系促使以色列期望美国犹太组织支持库尔德。从族群关系上看, 以色列国内有 15 ~ 20 万库尔德人和库尔德犹太人, 这些人比如国防部长伊扎克·穆德查依( Itzhak Moudechai) 期望以色列能够同伊拉克的库尔德保持文化与经济上的联系。<sup>④</sup> 伊拉克库尔德也注重犹太文化保护, 库尔德地区大约有 400 ~ 730 个犹太家庭, 为此库尔德特意任命犹太人舍尔扎德·马姆萨尼( Sherzad O. Mamsani) 为犹太事务首席主任。马姆萨尼此前长期致力于库尔德地区的犹太事务和犹太文化保护, 重建被焚毁的犹太礼拜堂、犹太圣地和历史遗迹。<sup>⑤</sup> 从历史和政治上看, 库民主党

- 
- ① 库尔德美国国会连线当前成员包括: Ralph Abraham, Steve Chabot, David Cicilline, Yvette Clarke, Gerry Connolly, Jim Cooper, Susan Davis, Jeff Duncan, Mike Gallagher, Louie Gohmert, Sam Graves, Jim Himes, Walter Jones, Doug Lamborn, Blaine Luetkemeyer, Carolyn Maloney, Michael McCaul, Gregory Meeks, Colin Peterson, Mike Quigley, Brad Sherman, Scott Tipton, Terri Sewell, Tim Walberg, Joe Wilson, Frederica Wilson, 参见“Kurdish American Caucus,” Wikipedia, available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/Kurdish\\_American\\_Caucus](https://en.wikipedia.org/wiki/Kurdish_American_Caucus)。
- ② “Kurdish-American Congressional Caucus Names New Democratic Co-Chair,” Kurdistan Regional Government Website, February 2, 2015, available at: <http://new.krg.us/kurdish-american-congressional-caucus-names-new-democratic-co-chair/>。
- ③ “PM Barzani Attends Launch of Kurdish-American Caucus,” Kurdistan Regional Government Website, May 25, 2008, available at: <http://cabinet.gov.krd/a/d.aspx?s=02010100&l=12&asnr=&a=24345&r=223&s=010000>。
- ④ Ofra Bengio, “Surprising Ties Between Israel and the Kurds,” *Middle East Quarterly*, Summer 2014, available at: <http://www.meforum.org/3838/israel-kurds>。
- ⑤ Tina Ramirez, “Iraq Last Jews Need Our Help,” *The National Review*, December 29, 2015, available at: <http://www.nationalreview.com/article/429067/iraq-jews-need-us-help>; Eric Lipton, “Iraqi Kurds Build Washington Lobbying Machine to Fund War Against ISIS,” *The New York Times*, May 6, 2016, available at: <https://www.nytimes.com/2016/05/07/us/politics/iraqi-kurds-build-washington-lobbying-machine-against-isis.html>。

创始者穆斯塔法·巴尔扎尼家族同以色列关系密切。穆斯塔法在1968年和1973年两次访问以色列并拜见以总理梅耶夫人等高级官员,他的两个儿子马苏德(Masoud Barzani,后成为库尔德地区总统)和伊德里斯(Idris Barzani)也偕同前往。<sup>①</sup>2006年5月,库尔德地方总统马苏德·巴尔扎尼表示,“同以色列保持良好关系并非是犯罪。”<sup>②</sup>2008年7月,库尔德爱国联盟领袖贾拉勒·塔拉巴尼在国际场合曾与以色列国防部长巴拉克(Ehud Barak)握手。<sup>③</sup>2003年底,以色列总理沙龙(Ariel Sharon)做出同库尔德发展战略关系的决定。以色列现任总理内塔尼亚胡一直力挺库尔德,并从库以战略关系视角游说美国支持库尔德的建国梦想;<sup>④</sup>第二,美国犹太组织同库尔德存在联系。美以公共事务委员会(American Israel Public Affairs Committee, AIPAC)、美国犹太委员会(American Jewish Committee, AJC)以色列援助组织(IsaAid)都同库尔德保持密切的非官方联系。美以公共事务委员会前执行总裁莫里斯·阿米泰(Morris Amitay)表示,以色列的朋友都欣赏我们同库尔德的友谊。<sup>⑤</sup>2014年9月,“伊斯兰国”进攻库尔德时,美国犹太委员会、以色列救助组织等为库尔德提供紧急人道主义援助;<sup>⑥</sup>第三,犹太名流呼吁美国犹太组织支持库尔德。法国犹太作家社会名流伯纳德·利维(Bernard Levy)多次在美以公共事务委员会年会等场合呼吁美国支持库尔德。<sup>⑦</sup>

- 
- ① 1980年9月,时任以色列总理贝京(Menachem Begin)披露以色列在1965~1975年曾支持伊拉克库尔德人起义。1986~1992任以色列总理的沙米尔(Yitzhak Shamir)向美国国务卿贝克呼吁美国保护库尔德。犹太组织开始游说美国保护伊拉克的库尔德人免受萨达姆的侵害。参见 Dr. Jacques Neriah, “Kurdistan: The Next Flashpoint Between Turkey, Iraq, and the Syrian Revolt,” *Jerusalem Center for Public Affairs*, August 5, 2012, available at: <http://jcpa.org/article/the-future-of-kurdistan-between-turkey-the-iraq-war-and-the-syrian-revolt/>.
  - ② Yazan al-Saadi, “Iraqi Kurdistan and Israel: A Choice Between Political Strategies and Moral Stances,” *Al-Akhbar (English)*, July 19, 2014, available at: <http://english.al-akhbar.com/node/20813>.
  - ③ 塔拉巴尼表示,他是以爱国联盟领袖而非伊拉克总统的身份同巴拉克握手。Roni Sofer, “Barak Shakes Hands with Iraqi President,” *Ynet News*, July 1, 2008, available at: [http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3564022\\_00.html](http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3564022_00.html).
  - ④ Mina Aldroubi, “Israeli Prime Minister Backs Kurdish Independence in Iraq,” *The National*, September 13, 2017, available at: <https://www.thenational.ae/world/mena/israeli-prime-minister-backs-kurdish-independence-in-iraq-1.628057>.
  - ⑤ 从1990年开始,美以公共事务委员会同库尔德官员保持联系,理由是亲以色列犹太人的活动人士认为,敌人的敌人是朋友,阿拉伯国家特别是伊拉克敌视库尔德,因此支持库尔德就是向天然盟友伸出的友谊之手。参见 Natan Ddenheimer, “What’s at the Crux of Iraqi Kurdish Interest in Israel?” *The Jerusalem Post*, November 29, 2016, available at: <http://www.jpost.com/Magazine/The-Kurdish-Israeli-coalition-470976>.
  - ⑥ Ari Soffer, “Israeli Aid Agency Delivers Emergency Relief to Kurds in Iraq,” *Israel National News*, October 19, 2014, available at: <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/186292>.
  - ⑦ “Bernard-Henri Levy Renews Call for Solidarity with Kurds at AIPAC Policy Conference,” *The Alemeiner*, March 5, 2018, available at: <http://www.jcfk.org/newsroom/311-bernard-henri-levy-renews-call-for-solidarity-with-kurds-at-aipac-policy-conference>.



五是库尔德雇佣美国游说和公关公司进行活动。为了更好地游说美国,库尔德从2007年起开始雇佣美国的专业游说公司为其服务。这些公司分别是班格政府事务公司(BGR Government Affairs)、库维斯联络公司(Qorvis Communications)、格林伯格·特劳里格公司(Greenberg Traurig)、斯奎尔·帕滕·博格斯公司(Squire Patton Boggs)、大成国际律师事务所(Dentons)。<sup>①</sup>库尔德每年向上述公司分别支付76万美元、6.2万美元、27.1万美元、45.2万美元、24万美元的酬金。尽管这些金额远不及沙特、卡塔尔在美国的游说费用,但鉴于库尔德只是伊拉克的地方自治政府而非主权国家,因此库尔德的付费游说本身就颇具象征意义。这些游说人员中,大成律师事务所的戴维·塔夫里(David M. Tafuri)最为知名。塔夫里曾担任美国国务院驻伊拉克大使馆的伊拉克法治协调官。2008年美国大选期间,塔夫里曾担任奥巴马的外围外交政策顾问。<sup>②</sup>塔夫里此后先后供职于斯奎尔·帕滕·博格斯公司和大成国际律师事务所。塔夫里的游说包括向美国政府和工商部门推介库尔德,对直接武装库尔德进行政治游说。其他支持库尔德的活跃人士包括班格政府事务公司的埃德·罗杰斯(Ed Rogers)、大成国际律师事务所的皮特·霍克斯特拉(Pete Hoekstra)、格林伯格·特劳里格公司(GreenbergTraurig)的乔·里德(Joe Reeder)等。<sup>③</sup>

政治游说除了平台之外还要有路径。库尔德人对美的游说路径存在主辅之分。美国外交行政部门和立法部门是库尔德游说的主要路径。美国的白宫、国务院是美国对伊拉克政策和库尔德问题的决策和执行部门。重大问题比如直接武装库尔德或库尔德独立,库尔德官员必须亲自前往白宫和国务院游说征询意见,否则所有努力都是徒劳。国会通过预算拨款和创制法案深度参与到美国对伊拉克和库尔德的外交决策中。库尔德对美国国会的游说活动主要采取走进和请进来的做法。走进是游说人员造访国会议员,培养他们对库尔德感情。请进来是库尔德邀请议员对库尔德进行实地调研,并借此感化他们。

美国的智库和主流媒体是库尔德游说美国的辅助路径。美国智库可以为美国职能部门决策提供新的想法和思路,也能够通过举行会议、发布研究报告、在线信息传送等方式引导舆论方向,影响美国智库的过程也是间接影响美国对库决策和政策的过程,因此库尔德特别注重在智库发声表达诉求。从总统马苏德到外交部长法拉赫,

① Bill Allison, "In Fight Against ISIS, Kurds Turn to Allies on K Street," *Foreign Policy*, October 26, 2015, available at: <http://foreignpolicy.com/2015/10/26/in-fight-against-isis-kurds-turn-to-allies-on-k-street/>.

② 关于塔夫里的任职经历,参见大成律师事务所网页上的说明, "David Tafuri," available at: <https://www.dentons.com/en/david-tafuri>.

③ "Middle East Lobbying: Kurdistan Regional Government(Iraq)," *Al-Monitor*, available at: <http://eu.al-monitor.com/lobbying-dec-15/iraqi-kurdistan>.

库尔德官员成为了美国智库的常客。库尔德驻美代表处的前主任塔拉巴尼和现任主任班扬更是擅用地利之便,遍访布鲁金斯学会、美国和平研究所(United States Institute of Peace, USIP)、卡内基国际和平基金会、战略和国际研究中心、赫德森研究所(Hudson Institute)、华盛顿近东政策研究所(Washington Institute for Near East Policy, WINAP)、威尔逊中心(Wilson Center),以及保卫民主基金会(Foundation for Defense of Democracies, FDD)等智库,目的就是向美国智库宣传库尔德并赢得支持。<sup>①</sup>除了智库,美国的主流媒体也能起到表达政见和影响民意的作用。因此无论是库尔德总统巴尔扎尼,还是总理、外交部长、驻美代表处主任都注重接受美国媒体专访,传递库尔德人民的离散与苦难、民族自决与独立、美库关系等信息。

总之,库尔德熟悉美国国内政治的运行逻辑和规则,并构建起游说美国的平台与路径。库尔德一旦确立议题就可以立即对美启动游说活动。库尔德在独立公投议题上对美国开展的游说就是其最经典的案例。

## 二 库尔德人对独立公投的筹措及其对美游说

2014年6月,极端恐怖组织“伊斯兰国”如野火燎原,在伊拉克中部和叙利亚西北部的广大区域内烧杀抢掠攻城略地,并很快攻占伊拉克中部的摩苏尔(Mosul)(2014年6月10日)、基尔库克(Kirkuk)(2014年6月11日)等重要城市,伊拉克也被“伊斯兰国”从中部拦腰割裂成两大部分,即南部所在的什叶派地区和北部库尔德地区。伊拉克安全形势的急转直下对库尔德却是危机并存。尽管“伊斯兰国”的进攻让库尔德承压,但库尔德也趁火打劫捞取实利。2014年7月,库尔德地区政府也占领了同伊拉克政府存在争议,但有“库尔德的耶路撒冷”之称的基尔库克,并将库尔德独立迅速提上议程。<sup>②</sup>

为此,库尔德采取内外两手政策。一是在库尔德内部筹措同独立相关的法律程序和制度安排。2014年3月,库尔德提出组建库尔德选举委员会。2014年7月1

① Bayan Sami Abdul Rahman, "Support the Kurds, A Bulwark Against Extremism," Institute for Global Change, June 16, 2015, available at: <https://institute.global/insight/co-existence/support-kurds-bulwark-against-extremism>.

② 库尔德人要求独立的诉求由来已久。早在2005年1月,伊拉克库尔德就曾举行过非正式的独立公投。2005年独立公投是在基尔库克、尼尼微(Nineveh)、迪亚拉(Diyala)、苏莱曼尼亚(Sulaymaniyah)、胡勒尔(Hewler)、达胡克(Dohuk)六个地区举行。最后的选举结果是98.88%赞同库尔德独立。但这次公投被认为是库尔德想在制宪问题上增加同美国和伊拉克政府的谈判筹码,以获得更大的自治权限。参见"Iraqi Kurdistan Independence Referendum, 2005," Wikipedia, available at: [https://en.wikipedia.org/wiki/Iraqi\\_Kurdistan\\_independence\\_referendum\\_2005](https://en.wikipedia.org/wiki/Iraqi_Kurdistan_independence_referendum_2005)。

日,库尔德总统马苏德表示,鉴于伊拉克已四分五裂,库尔德将在2014年举行独立公投。2014年9月,马苏德提议成立库尔德选举高等独立选举委员会。<sup>①</sup>2014年12月3日,经过库尔德议会选举,高等独立选举委员会(The High Independent Electoral Commission, IHEC)正式成立。<sup>②</sup>二是呼吁让时任伊拉克总理努里·马利基(Nuri al-Maliki)下台。库尔德指责马利基是造成伊拉克困局和库尔德寻求独立的根本原因。库尔德谴责马利基的罪状包括:偏袒什叶派,侵害逊尼派和库尔德的政治和经济权益,拒绝向库尔德提供宪法规定的17%财政分成,禁止库尔德自行售卖石油平衡预算,治军不利导致战局溃败。<sup>③</sup>2014年7月11日,马苏德表示,“马利基祸国殃民,伊拉克政治和安全崩溃完全由马利基无能造成,马利基必须下台向伊拉克人民谢罪。”<sup>④</sup>

### (一) 法拉赫和福阿德对美国展开的政治游说

尽管伊拉克政府被库尔德批得一无是处,但库尔德深知美国的支持是库尔德能否独立的关键。为此,库尔德借助早已构建的平台对美国展开密集的游说活动。2014年7月1~5日,库尔德地区总统幕僚长福阿德·侯赛因(Fuad Hussein)和外交部长法拉赫·穆斯塔法(Falah Mustafa)前往华盛顿特区进行游说,这也是这一阶段最重要的游说活动。他们造访了美国政府机构。福阿德和法拉赫在白宫拜见了时任美国副总统拜登,在国务院拜见时任美国国务卿克里和美国总统安全事务副助理安东尼·布林肯(Anthony Blinken),游说的主要内容是请求美国直接武装库尔德,支持库尔德独立。福阿德表示,承认库尔德边界和经济独立是让库尔德融入统一的伊拉克政府的前提条件。未来如果出现伊拉克解体,那也是库尔德同伊拉克离异。但是克里敦促库尔德在伊拉克团结问题上发挥领导角色。之后,时任美国国务院发言人表示,“美国对伊拉克的立场一贯而明确,即更强大的伊拉克是团结的伊拉克,团结的伊拉克是更强大的伊拉克。我们的确认识到库尔德不能触及独立这一敏感问题。在‘伊斯兰国’攻占包括摩苏尔等广大地区的情况下,库尔德提出独立将分裂伊拉

① “Off Again on Again, Will the Iraqi Kurds Plan for Another Referendum?” *E Kurd*, September 16, 2014, available at: <http://ekurd.net/mismas/articles/misc2014/9/state8493.htm>.

② 选举委员会中库民党三席,爱国联盟两席,变革运动(Gorran Movement, Gorran 在库尔德语中为“变革,改变”之意)两席,伊斯兰联盟和伊斯兰组织各一席。参见“Iraqi Kurdish Parliament Approves Kurdistan Independent High Electoral Commission IHEC,” *E Kurd*, December 3, 2014, available at: <http://ekurd.net/mismas/articles/misc2014/12/state8743.htm>.

③ “Kurds Boycott Iraq Government Meetings,” *Aljazeera*, July 10, 2014, available at: <http://america.aljazeera.com/articles/2014/7/10/iraq-kurds-boycott.html>.

④ Alissa J. Rubin and Alan Cowell, “Kurdish Government Calls on Maliki to Quit as Iraqi Premier,” *The New York Times*, July 11, 2014, available at: <https://www.nytimes.com/2014/07/11/world/middleeast/kurdish-leader-calls-for-iraqi-premier-to-resign.html>.

克 加剧混乱 事态无法回到之前的状况。”在直接向库尔德供应武器的问题上,美国坚持所有交付库尔德的武器必须经由伊拉克政府来分配。<sup>①</sup> 2014年9月18~20日,法拉赫和福阿德拜访时任美国国务院近东和南亚司主任保罗·萨特芬(Paul Sutphin),商讨美国对库尔德的人道主义和军事援助。在美国国会,法拉赫和福阿德受到时任参议院对外关系委员会主席罗伯特·门嫩德斯(Robert Menendez),以及芭芭拉·博克瑟(Barbara Boxer)、本杰明·卡丁(Benjamin Cardin)、詹妮·沙欣(Jeanne Shaheen)、克里斯托弗·库恩(Christopher Coons)等参议员的接待,此外两人还单独拜会了参议员马克·卢比奥(Marco Rubio)、米彻·麦康奈尔(Mitch McConnell)、凯利·阿约特(Kelly Ayotte)、约翰·科林(John Coryn)、卡尔·莱文(Carl Levin)、吉米·因胡菲(Jim Inhofe)、亚当·史密斯(Adam Smith)等人。<sup>②</sup>

针对美国智库2014年7月2日,法拉赫和福阿德在华盛顿近东政策研究所发表题为《伊拉克危机与库尔德斯坦》(Iraqi Crisis and Kurdistan)的主题演讲。两人一唱一和,强调在后摩苏尔时代,库尔德寻求独立的必要性和现实性。这次演讲是库尔德首次公开表达库尔德寻求独立的意图。演讲的主要内容包括:1. 伊拉克已不同既往,作为主权国家的伊拉克已不复存在;2. “后摩苏尔时代”(After Mosul)成为特定的政治术语,被库尔德赋予划时代意义。福阿德强调,“摩苏尔战争完全改变了伊拉克。摩苏尔陷落后,伊拉克拥有正规部队和统一的政体。摩苏尔陷落后,伊拉克难以维系国家统一和领土完整,因此库尔德要独立,要自己管理自己保卫自己”;<sup>③</sup> 3. 法拉赫强调库尔德可以遵循两条道路:要么独立,要么在联邦政府改组后被公平对待。<sup>④</sup>

2014年9月18日,法拉赫和福阿德在美国和平研究所发表主题演讲。演讲的主要内容包括:1. 在极端恐怖组织“伊斯兰国”席卷伊拉克北部之后,恢复伊拉克统一将取决于库尔德、什叶派和逊尼派彻底分离,以实现彼此间的权力制衡。这是阿巴迪接替马利基为伊拉克总理后,库尔德对伊拉克未来政治走向的态度;2. 尽管阿巴迪总理推进联邦主义与合作,但伊拉克更应当去中心化。“在当下时局,逊尼派和什

① Ed Adamczyk, “Kurds to Concentrate on Autonomy, Self-Determination,” *UPI*, July 4, 2014, available at: [https://www.upi.com/Top\\_News/World-News/2014/07/04/Kurds-to-concentrate-on-autonomy-self-determination/8101404496238/](https://www.upi.com/Top_News/World-News/2014/07/04/Kurds-to-concentrate-on-autonomy-self-determination/8101404496238/).

② “Dr. Fuad Hussein and Minister Falah Mustafa in Washington Discuss US-KRG Relations and Future of Iraq,” KRG Website, September 14, 2014, available at: <https://dfr.gov.krd/a/d.aspx?l=12&a=44063>.

③ Amberin Zaman, “Kurds Unlikely to Announce Independent State Soon,” *Al-Monitor*, June 30, 2014, available at: <https://www.al-monitor.com/pulse/politics/2014/06/syria-iraq-turkey-kurds-status-independent-state.html>.

④ Falah Mustafa Bakir and Fuad Hussein, “Iraq Crisis and the Kurds,” *Policy Watch* 2282, July 2, 2014, available at: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/iraqs-crisis-and-the-krq>.

叶派在政治、经济、军事上各自为政难以捏合, (让他们成立自治政府) 加上原已被宪法确认的库尔德地区政府, 伊拉克就拥有了共同的联邦政府。伊拉克在经济和安全上必须去中心化。逊尼派、什叶派或库尔德士兵只会坚守自己的领地而不会去其他教区替别人打仗, 因此伊拉克需要不同的部队, 仅拥有一支安全部队并不现实。”<sup>①</sup>

3. 维系伊拉克的团结取决于巴格达是否遵从宪法。伊拉克存在很深的民族和教派矛盾, 新政府也难以应对。在解决这一问题上我们需要彼此成为伙伴。保持伊拉克的统一, 我们需要联邦制体制, 只有沿着这一方向前进, 我们才可能拥有统一的伊拉克。而当前, 阿巴迪政府挑战巨大, 需要在国家分崩离析后整饬军队, 解放 1/3 被“伊斯兰国”占据的领土。现在只有库尔德经受住了“伊斯兰国”的进攻; 4. 库尔德需要重型武器和财政支持。库尔德需要打击“伊斯兰国”的重型武器, 需要人道主义援助安置 150 万难民, 需要支付已停发三个月的士兵和公务员工资。<sup>②</sup>

此外, 法拉赫和福阿德还在媒体发表专访, 为库尔德独立造势。就库尔德独立问题, 法拉赫在 2014 年 7 月 2 日接受美国公共广播服务公司 (PBS) 的专访。法拉赫表示, “伊拉克是建立在错误基础上的人设国家 (Artificial State), 它现已难以为继。库尔德在什叶派和逊尼派的政治倾轧中损失惨重。伊拉克军队不能保护库尔德免受‘伊斯兰国’的威胁, 库尔德对战后伊拉克已完全丧失信心。”为此, 库尔德将举行独立公投, 即使美国阻止也要进行。库尔德不能再留在已被证明失败的伊拉克国家里。福阿德在 2014 年 9 月 18 日接受了美国全国公共电台 (NPR) 的采访, 他表示, “打击‘伊斯兰国’需要美国的空中打击和库尔德的地面战争相互配合。在美国不派地面部队的情况下, 库尔德要夺回‘伊斯兰国’占领的领土, 库尔德需要大炮、直升机、坦克等重型武器。”<sup>③</sup>

## (二) 库尔德游说引发的各方博弈

库尔德人就独立问题游说美国立刻吸引了关注, 并引发伊拉克政府、库尔德地区政府、美国国会同美国白宫、国务院、国防部等行政部门之间展开激烈的博弈。对库尔德的独立公投, 伊拉克立即反唇相讥表达抗议。马利基政府和伊拉克议会先后发

① Viola Gienger, “Iraqi Unity Will Require Federalism, Cooperation, Kurdish Leaders Say,” USIP Website, September 19, 2014, available at: <https://www.usip.org/publications/2014/09/iraqi-unity-will-require-federalism-cooperation-kurdish-leaders-say>.

② Dr. Fuad Hussein and Falah Mustafa Bakir, “Iraq Turmoil: What Is Next After Government Formation? A Conversation with Kurdish Leaders Dr. Fuad Hussein and Minister Falah Mustafa Bakir,” USIP Website, September 18, 2014, available at: <https://www.usip.org/events/iraq-turmoil-what-next-after-government-formation>.

③ Fuad Hussein, “Kurds: U. S. Fight Against ISIS Requires Ground Forces,” NPR Website, September 18, 2014, available at: <https://www.npr.org/2014/09/18/349626264/kurds-u-s-fight-against-isis-requires-ground-forces>.

表反对库尔德公投的声明。与此同时,伊拉克也立即动用伊拉克驻美大使馆和此前雇佣的游说公司泼德斯塔集团(The Podesta Group)在美国进行游说。<sup>①</sup>

对美国政府而言,在萨达姆政府被推翻后,伊拉克非但没有建成中东的民主样板,反而是什叶派、逊尼派和库尔德明争暗斗,相互倾轧。社会动荡、恐怖袭击,以及教派冲突持续不断。美国采取的打击恐怖主义和社会稳定政策难见成效。奥巴马上台后做出2011年底美国撤出伊拉克的承诺更让各方势力闻风而动,争相要填补美军撤出后留下的权力真空。这突出体现在2014年6月极端恐怖组织“伊斯兰国”的崛起。而“伊斯兰国”崛起和库尔德要求独立又让美国左右为难。不解决反恐而仓促撤军将使伊拉克成为恐怖主义大本营。不调和伊拉克国内派系矛盾将使伊拉克分崩离析。因此反恐和政治斡旋成为美国调整政策的首选。

美国对伊拉克和库尔德的政策调整包括以下几个方面:1. 美国坚持“一个伊拉克政策”(One Iraq Policy),反对库尔德独立。美国国务院发言人表示,“无论伊拉克政府还是库尔德地区政府都不能单独打败‘伊斯兰国’,双方必须合作。这就是武装库尔德必须要同伊拉克政府协调的原因。”<sup>2</sup>2. 逼迫马利基下台,让阿巴迪替换马利基。鉴于总理马利基无力挽救伊拉克战局和遭受到的各方批评,美国施压让马利基下台。为此,美国将马利基的去留同美国轰炸和援助相挂钩。2014年8月15日,阿巴迪接替马利基成为伊拉克总理。美国总统奥巴马和副总统拜登都表示对阿巴迪的支持,并表示美国将加大对伊拉克打击“伊斯兰国”的援助,但条件是伊拉克要组建有各政党和派系参与的包容性政府。奥巴马在阿巴迪任命前表示,“阿巴迪肩负着将伊拉克各方势力弥合在一起的艰巨任务。美国对伊拉克局势走向光明充满希望。”<sup>②</sup>3. 美国反对直接武装库尔德,坚持武器运送和分发必须经过巴格达。美国将

① 泼德斯塔集团被誉为华盛顿最有影响力的超级游说者,它是伊拉克在美雇佣的首家游说公司。该游说公司的主要影响力在民主党,其主要客户包括英国石油公司、通用动力、沃尔玛、美国银行等能源、军工、商业、金融企业。这家游说公司是由托尼·泼德斯塔(Tony Podesta)及其弟约翰·泼德斯塔(John Podesta)联合创立,后者曾担任克林顿总统的白宫幕僚长和美国进步中心(Center for American Progress)负责人。该公司的另一个合伙人伊斯雷尔·克莱因(Israel Klein)还曾担任参议员查理·舒默(Charles E. Schumer)的首席幕僚。托尼·泼德斯塔同拜登、希拉里等民主党人士关系密切。根据《政治》(Politico)新闻网站披露,民主党领袖南希·佩洛西、参议员基·哈根(Key Hagen)、共和党贾瑞德·波利斯(Jared Polis)、约翰·丁格尔(John Dingell)及其妻子黛比·丁格尔(Debbie Dingell)应邀参加泼德斯塔公司举行的宴会并相谈甚欢。参见 Glenn Greenwald, “The Iraqi Government Hires The Podesta Group to Lobby for It in DC,” *The Guardian*, February 13, 2013, available at: <https://www.theguardian.com/commentsfree/2013/feb/13/tony-podesta-group-iraq-lobbying>.

② Loveday Morris and Karen De Young, “Maliki Steps Aside, Easing Iraq’s Political Crisis,” *The Washington Post*, August 14, 2014, available at: [https://www.washingtonpost.com/world/middle\\_east/maliki-agrees-to-step-aside-easing-iraqs-political-crisis/2014/08/14/4535fd40-23ed-11e4-86ca-6f03cbd15c1a\\_story.html?utm\\_term=.88cec6545e37](https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/maliki-agrees-to-step-aside-easing-iraqs-political-crisis/2014/08/14/4535fd40-23ed-11e4-86ca-6f03cbd15c1a_story.html?utm_term=.88cec6545e37).

武器问题同“一个伊拉克政策”挂钩。美国通过反“伊斯兰国”联盟向库尔德提供武器,武装了三个库尔德旅,提供了价值 3.5 亿美元的装备。<sup>①</sup> 4. 撤出伊拉克,代之以有限的军事打击,空袭成为美国的替代性战略选择。为此美国进行 150 次针对性空袭,以阻止“伊斯兰国”入侵库尔德,并帮助库尔德武装解放阿莫里(Amerli)和辛加(Sinjar)。<sup>②</sup>

但是,奥巴马的政策调整难以令支持库尔德的国会议员信服,这些议员更相信库尔德的政治游说。2014 年 9 月 18 日,应众议院外交事务委员会要求,美国国务卿克里出席了有关伊拉克和库尔德的听证会。在众议院外交事务委员会中,委员会主席爱德华·罗伊斯(Edward R. Royce)<sup>③</sup>、委员埃利奥特·恩格尔(Eliot Engel)、艾琳娜·罗斯-乐廷恩(Ileana Ros-Lehtinen)、杰夫·邓肯(Jeff Duncan)、达纳·罗拉巴克(Dana Rohrabacher)是著名的亲库尔德人士。乔·威尔逊(Joe Wilson)、斯蒂文·沙博(Steven Chabot)、迈克尔·麦考尔(Michael T. McCaul)、格里高利·米克斯(Gregory Meeks)、布拉德·谢尔曼(Brad Sherman)、格里·康诺利(Gerry Connolly)是库尔德国会连线的主席或成员。

在听证会上,威尔逊、罗伊斯等亲库尔德议员对克里的质询要点包括:1. 美国应将库尔德视为最重要的盟友。数十年以来库尔德是美国最重要最忠心的盟友,协助美国抓住了本·拉登;2. 美国应当倚重库尔德反恐。在面对“伊斯兰国”的疯狂进攻时,美国花费了 250 亿美元训练的 25 万伊拉克军队弃城逃跑,十几万库尔德战士却留在在前线奋勇作战。在美国拒绝向伊拉克派驻地面部队的情况下,库尔德是美国反恐最倚重的盟友;3. 不能给前线作战且处境危急的库尔德提供武器装备,是基于美国法律的限制。

议员罗拉巴克批评说,奥巴马政府非但没有把库尔德当作阻止“伊斯兰国”蔓延的防护堤,相反却“在边缘化我们最好的朋友库尔德,拒绝给予他们需要的武器。而他们是在前线作战,在替同伊朗毛拉政权结盟的巴格达政府打仗。”<sup>④</sup>

克里回应了上述指责,他指出,第一,美国反恐战略的支柱不是库尔德,而是伊拉

① Akbar Shahid Ahmed, “Kurds: We Need More Support to Fight ISIS,” *The Huffington Post*, February 26, 2015, available at: [https://www.huffingtonpost.com/2015/02/26/kurds-support-to-fight-isis\\_n\\_6762456.html](https://www.huffingtonpost.com/2015/02/26/kurds-support-to-fight-isis_n_6762456.html).

② Dan Friedman, “Iraqi Prime Minister al-Maliki Resigns Amid Struggle Against ISIS,” *New York Daily*, August 15, 2014, available at: <http://www.nydailynews.com/news/politics/obama-u-s-broke-siege-iraqi-mount-sinjar-article-1.1903644>.

③ 罗伊斯是库尔德裔共和党人。

④ Edward R. Royce, “The ISIS Threat: Weighing the Obama Administration’s Response,” September 18, 2014, available at: <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA00/20140918/102659/HHRG-113-FA00-Transcript-20140918.pdf>, pp. 24 ~ 25.

克政府和 69 国反“伊斯兰国”联盟。美国支持组建以总理阿巴迪为核心的强大而包容的伊拉克政府。美国鼓励什叶派、逊尼派和库尔德在打击“伊斯兰国”上同仇敌忾,同时,美国将促使伊拉克回归阿拉伯世界,同沙特等国家建立良好关系。在反恐联盟上,库尔德是国际反“伊斯兰国”联盟的重要一环而非全部。在反恐与库尔德的关系上,美国是依赖国际联盟和巴格达政府进行反恐战争,而非单纯依赖库尔德。尽管美国是在同库尔德协调工作,但这是在巴格达同意下进行的。库尔德会成为美国反恐的最重要伙伴;<sup>①</sup>第二,在武器提供上,美国是通过国际合作向库尔德提供武器和军需物资。美国提供 2500 万提取借款直接用于支持库尔德的行动。目前有 39 架次专机飞赴埃尔比勒为库尔德提供数以万计的重型迫击炮、重机枪、肩扛式防空导弹等军火,其中美国有 17 架次。这是美国拒绝直接武装库尔德的最佳补救方法。此外美国为阿巴迪政府提供 20 亿美元用于支付库尔德等士兵的工资;第三,关于直接武装库尔德问题,克里表示,“罗拉巴克尔等议员抱怨奥巴马政府不承担直接武装库尔德的责任是不对的。不是奥巴马政府而是美国国会应当承担上述责任。奥巴马政府经由巴格达交付武器的做法是在依照国会通过的法律办事。因为国会通过的法律规定美国不得向非主权政府直接提供武器。如果美国政府想要改变政策的话,我恳请国会先改变美国不能向非主权国家提供武器的法律。如果你们想改变和完善法律,我们欢迎!”<sup>②</sup>

罗拉巴克尔反击称,这就是美国为什么要承认伊拉克库尔德为主权国家的理由。委员会主席罗伊斯表示,“法律限制是美国直接武装库尔德的核心问题,有鉴于库尔德外交部长在美国的挫折,我认为到了修改美国法律的时候了。”<sup>③</sup>

听证会之后,美国国会由此开始修改法律,武装库尔德。受美国府院分歧的影响,2014 年 11 月 20 日,库尔德外交部长法拉赫和总统幕僚长福阿德再度访美游说,并向国会和白宫提交了六页的军备清单。福阿德表示,“现在库尔德的军事装备都赶不上‘伊斯兰国’。我们要求美国向库尔德武装力量直接提供直升机、加农炮、坦克等重型武器。没有重型武器,库尔德没法反击并解放被‘伊斯兰国’占领的地区。”<sup>④</sup>参议员对外关系主席门嫩德斯表示,“我们认为库尔德打击‘伊斯兰国’的重

① Edward R. Royce, “The ISIS Threat: Weighing the Obama Administrations’ Response,” pp. 29 ~ 30.

② Josh Rogin, “Congress Pushes Obama to Arm Iraq’s Kurds,” *Bloomberg View*, June 16 2015, available at: <http://www.bloombergview.com/articles/2015-06-16/congress-pushes-obama-to-arm-iraq-s-kurds>.

③ Edward R. Royce, “The ISIS Threat: Weighing the Obama Administration’s Response,” pp. 34 ~ 35.

④ Julian Pecquet, “Congress Weighs Arming Iraqi Kurds,” *Al-Monitor*, November 20, 2014, available at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/11/congress-arm-kurds-isis-warning-baghdad.html>.



要性令人信服。他们在前线作战很有效。我认为美国需要尽力帮助库尔德获得武器。”<sup>①</sup>众议院外交事务委员会中东-北非小组委员会(U. S. House Middle East and North Africa Subcommittee)中东工作组主席罗斯-乐廷恩表示,“我们曾许诺帮助库尔德解决问题,但是我们什么都没做。他们造访国会游说令人同情。”<sup>②</sup>

2014年11月20日,罗伊斯提交了5747号议案(H. R. 5747)。议案要点一是“伊斯兰国”给伊拉克造成极大威胁,危及美国在中东和全球的利益。库尔德是反恐战争中美国最可靠和最稳定的伙伴。二是美国向库尔德提供武器必须经由伊拉克政府的做法造成了限制和拖延,致使库尔德在反恐战争中难以获得所需的武器。因此应授权美国总统在临时和紧急的情况下为库尔德提供武器和培训,并同伊拉克政府进行事前沟通。<sup>③</sup>

对美国国会出现的有利于库尔德的变化,库尔德也趁热打铁,等待事态朝着自己所期望的方向发展。2015年2月26日,库尔德驻美代表处主任班扬在华盛顿举行新闻发布会,强烈抨击奥巴马政府对库尔德的现行政策。她表示:第一,反恐是全球事业,不能只让库尔德牺牲。在美国战略撤退和反恐意愿下降的情况下,美国更应该直接武装库尔德,直接为库尔德提供坦克、装甲车、迫击炮、重机枪、夜视仪等装备;第二,美国的“一个伊拉克政策”正在蜕变为“巴格达优先政策”(Baghdad First Policy);第三,美国只能向主权国家转让武器的法律限制造成了不必要的拖延,削弱了库尔德武装力量的战斗力;第四,美国的空袭反恐可谓杯水车薪。截止2月25日,美国空袭“伊斯兰国”总数为2585架次,这同伊拉克战争时美国每天2800架次的空袭规模相形见绌。<sup>④</sup>

总之,极端恐怖组织“伊斯兰国”的兴起和伊拉克完整性遭到破坏成为库尔德游说美国的充分理由。通过游说,库尔德让美国国内尤其是府院之间产生极化现象。直接武装库尔德和库尔德独立成为美国府院之间的重要分歧和奥巴马政府必须面对的重大问题。

---

① Robert Menendez, “Our Critical Partner in the Fight Against ISIL Is Outgunned,” November 20, 2014, available at: <https://foreignaffairs.house.gov/press-release/chairman-royce-introduces-legislation-to-arm-the-kurds/>.

② Julian Pecquet, “Congress Weighs Arming Iraqi Kurds,” *Al-Monitor*, November 20, 2014, available at: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/11/congress-arm-kurds-isis-warning-baghdad.html>.

③ 据报道,伊斯兰国拥有约1500辆悍马战车和装甲车,50部全球定位的大炮,约4000挺机枪。Edward R. Royce, “A Bill Introduced by Mr. Royce,” November 19, 2014, available at: [http://backchannel.al-monitor.com/wpcontent/uploads/2014/11/ROYCE\\_138\\_xml\\_introduction.pdf](http://backchannel.al-monitor.com/wpcontent/uploads/2014/11/ROYCE_138_xml_introduction.pdf) “The Text of H. R. 5747,” The Congress, November 20, 2014, available at: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/5747/text>.

④ Akbar Shahid Ahmed, “Kurds: We Need More Support To Fight ISIS By Akbar Shahi,” *The Huffington Post*, February 26, 2015, available at: [https://www.huffingtonpost.com/2015/02/26/kurds-support-to-fight-isis\\_n\\_6762456.html?\\_hpid=hp\\_turkey\\_6762456](https://www.huffingtonpost.com/2015/02/26/kurds-support-to-fight-isis_n_6762456.html?_hpid=hp_turkey_6762456).

### 三 库尔德人游说美国的高潮与美国职能部门之间的博弈

2015年5月初到2016年底,库尔德人对美国开展第二波游说。2015年5月3~10日,库尔德总统马苏德赴美游说和2016年1月14日总统幕僚长福阿德、外交部长法拉赫的对美游说<sup>①</sup>较为重要,其中马苏德访美意义更是非同寻常:1. 此行是2014年12月库民党和爱国联盟被美国从国务院恐怖主义名单剔除后,马苏德首次访美;2. 在独立公投的计划摊牌后,库尔德地区政府领导人领衔的对美游说;3. 代表团阵容强大。代表团囊括外交部长法拉赫、总统幕僚长福阿德、马苏德之子兼库尔德安全委员会主席(Chancellor of the Kurdistan Region Security Council)马苏鲁尔·巴尔扎尼(Masroul Barzani)、前驻美代表处主任现任库尔德副总理的塔拉巴尼、武装部长(Minister of Peshmerga Affairs)穆斯塔法·卡迪尔(Mustafa Qadir)、资源部长阿什迪·哈伍拉米(Ashiti Hawrami)、防务和重建部长达巴兹·拉苏尔(Darbaz Rasul)、驻美代表处主任班扬。

#### (一) 在美国就库尔德独立公投的游说活动

这次库尔德人的游说采取主辅结合的模式,即主要游说美国白宫、国务院、国防部等行政部门,辅之以智库造势。马苏德在白宫两次拜会美国副总统拜登,其中一次还与总统奥巴马进行了顺访交流。此外马苏德还领衔拜访了美国的职能部门。在国务院,库尔德代表团会见了副国务卿安东尼·布林肯、助理国务卿安妮·理查德斯(Anne Richards)、助理国务卿普尼特·塔尔瓦(Puneet Talwar)、助理国务卿主任弗吉尼亚·贝内特(Virginia Bennett)、助理国务卿帮办布雷特·麦格克(Brett

① 2016年1月14日,总统幕僚长福阿德和外交部长法拉赫、库尔德驻美国代表处主任班扬对白宫官员、国务院、国会议员以及智库专家开展游说。这些受访人士包括:主管人口、难民和移民问题的助理国务卿安妮·理查德(Anne Richard)、美国国务院近东事务局(Bureau of Near Eastern Affairs, Department of State)主任助理国务卿帮办主任(Principal Deputy Assistant Secretary of State for Near East Affairs)杰拉尔德·费尔斯坦(Gerald Feierstein)、助理国务卿帮办约瑟夫·彭宁顿(Joseph Pennington)、参议院军备服务委员会(Senate Arms Services Committee)约翰·麦凯恩(John McCain, 已故)、参议院情报委员会主任(Chair of the Senate Intelligence Committee)理查德·伯尔(Richard Burr)和副主任(Vice Chair of the Senate Intelligence Committee)戴安娜·范斯坦(Diane Feinstein)、参议院对外关系委员会主席(Chair of the Senate Foreign Relations Committee)鲍勃·科克(Bob Corker)、众议院情报委员会主席(Chair of the House Intelligence Committee)德温·努涅斯(Devin Nunes)和亚当·希夫(Adam Schiff)、参议院军备服务委员会的斯科特·彼得斯(Scott Peters)、防务拨款附属委员会(The U.S. Senate Appropriations Subcommittee on Defense)的罗德尼·弗里林海森(Rodney Freylinghuysen)、美国库尔德国会连线的主席贾瑞德·波利斯(Jared Polis)、企业研究所学者肯尼思·波拉克(Kenneth Pollack)等。参见“Senior KRG Delegation in Washington to Discuss Kurdistan’s Challenges,” KRG Cabinet Website, January 24, 2016, available at: <http://cabinet.gov.krd/a/d.aspx?s=040000&l=12&a=54113>。

McGurk)、驻伊拉克大使斯图尔特·琼斯(Stuart Jones)、伊拉克事务主任安东尼·戈弗雷(Anthony Godfrey)、国际安全事务副助理国务帮办埃莉萨·斯罗金(Elissa Slotkin)。在国防部,马苏德拜访了国防部长卡特、参谋长联席会议主席马丁·登普西(Martin Dempsey)、约翰·艾伦将军(General John Allen)。<sup>①</sup>

马苏德在美国智库的演讲同样引人注目。2015年5月6日,在美国和平研究所与大西洋理事会联合举办的闭门会议上,马苏德作为特邀嘉宾受发表了题为《独立的库尔德即将来临》的演讲,系统阐述了库尔德的独立意愿和路线图。马苏德表示,“库尔德独立不是通过暴力与杀戮,而是通过和平、理解与对话。库尔德的独立进程一旦开启就不会停止。”马苏德还明确提出了库尔德独立公投的路线图。他表示,库尔德议会已经批准选举与公投委员会。一旦伊拉克安全形势好转,特别是反恐战争结束,库尔德将举行独立公投,实现独立建国的梦想。<sup>②</sup>

然而,马苏德对拜登和奥巴马的游说并不成功。甚至有消息表明,马苏德同拜登和奥巴马的会谈根本没有提及库尔德独立。<sup>③</sup>在伊拉克和库尔德关系上,奥巴马和拜登重申了美国对伊拉克所承担的战略义务,即美国仍将致力于推动统一、联邦和民主的伊拉克,增进伊拉克与库尔德之间的关系。<sup>④</sup>在武器问题上,拜登拒绝马苏德直接武装库尔德的请求,强调美国对库尔德的军事援助只能通过巴格达。<sup>⑤</sup>

## (二) 从《2016年国防授权法》到《厄恩斯特-博克瑟修正案》

尽管库尔德游说在行政部门碰了钉子,但美国众议院在2015年5月1日通过了《2016年国防授权法》(下文统称《国防授权法》),其中包含推动美国直接武装库尔德的内容:美国将直接武装库尔德,2016年,将把美国给伊拉克军事援助的25%直接交给库尔德武装和逊尼派。<sup>⑥</sup>众议院国土安全委员会主席麦考尔表示,众议院在寻

① “President Barzani Thanks Washington for US Commitment to Kurdistan,” Kurdistan Regional Government Website, May 21, 2015, available at: <http://new.krg.us/press-releases/may-21-2015/>.

② H. E. Masoud Barzani, “A Conversation with H. E. Masoud Barzani, President of the Kurdistan Region of Iraq,” The Atlantic Council, May 7, 2015, available at: <http://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/a-conversation-with-h-e-masoud-barzani-president-of-the-kurdistan-region-of-iraq>.

③ 马苏德访美之前,库尔德媒体和官员表示,马苏德访问前曾致信奥巴马探讨地区安全和库尔德独立问题。马苏德此行将讨论库尔德独立问题。“Official: Barzani to Discuss Kurdish Independence in US,” *Rudaw*, April 29, 2015, available at: <http://www.rudaw.net/english/kurdistan/290420152>.

④ “Readout of the President and Vice President’s Meeting with Iraqi Kurdistan Region President Masoud Barzani,” White House Website, May 5, 2015, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/05/05/readout-president-and-vice-presidents-meeting-iraqi-kurdistan-region-pre>.

⑤ “Barzani’s Washington Trip: PR Without Substance,” *The Kurdistan Tribune*, May 7, 2015, available at: <https://kurdistantribune.com/barzanis-washington-trip-pr-without-substance/>.

⑥ “Text of H. R. 1735, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016,” The House, May 1, 2015, available at: [http://docs.house.gov/billsthisweek/20150511/Rules\\_Print\\_HR1735\\_xml.pdf](http://docs.house.gov/billsthisweek/20150511/Rules_Print_HR1735_xml.pdf), pp. 559 ~ 560.

找一条简化武器交付程序却不削弱巴格达的路径。<sup>①</sup>

支持库尔德的议案打包放入《国防授权法》是美众议院亲库尔德议员积极运作的结果。此前,众议院外交事务委员会主席罗伊斯和委员会成员恩格尔在2015年3月26日提出直接武装库尔德第1654号议案(H. R. 1654)。该议案是2014年11月20日众议院第5747号议案的延续。议案的内容是:第一,恐怖组织“伊斯兰国”已经快速发展到2~3万人的规模,拥有约1500辆悍马战车和装甲车、50部全球定位大炮、4000挺重机枪。“伊斯兰国”的军事力量和快速扩张对库尔德、伊拉克、中东和世界安全构成了严重威胁。第二,众议院意识到击败“伊斯兰国”对维护伊拉克的统一至关重要,要让伊拉克不同种族和信仰的民众得到平等的保护,并让伊拉克政府和社会更加团结。但在库尔德民众遭受“伊斯兰国”的致命威胁的情况下,伊拉克却难以向库尔德提供必需的军备物资,因此议案授权美国总统向库尔德直接提供防卫物资、服务和培训,并向相关的美国出口商颁发许可证。<sup>②</sup>提案的联合提议人包括众议员康诺利、麦考尔、罗斯-乐廷恩、谢尔曼、罗拉巴克、马沙·布莱克本(Marsha Blackburn)、邓肯、弗兰克斯(Trent Franks)、费兹帕特里克(Michael G. Fitzpatrick)、努涅斯、沙博、西奥多·多伊奇(Theodore Deutch)、格蕾丝·孟(Grace Meng)、泰德·波(Ted Poe)、图尔西·加伯德(Tulsi Gabbard)、克里斯·凡霍林(Chris Van Hollen)、亚当·金泽格(Adam Kinzinger)、保罗·库克(Paul Cook)、罗恩·德桑蒂斯(Ron DeSantis)、马里奥·迪亚斯-巴拉特(Mario Diaz-Balart)、斯科特·佩里(Scot Perry)等51名众议员,其中有些是库尔德国会连线的成员。

与众议院一致,2015年6月12日,艾奥瓦州参议员詹妮·厄恩斯特(Jani Ernst)与加利福尼亚州参议员芭芭拉·博克瑟提出第1549号修正案(SA1549),修正案的联合提案人有林赛·格雷厄姆(Lindsey Graham)、汤姆·蒂利斯(Thom Tillis)、科里·加德纳(Cory Gardner)、马克·卢比奥。这一议案提出的目的是为了修正与众议院1735号议案(H. R. 1735)相关的参议院第1463号议案(SA 1463)。议案指出,伊拉克政府给库尔德提供军事援助数量不足且经常延误,难以有效保障库尔德保卫领土、民众、难民,因此美国应当直接武装库尔德,并提供反坦克导弹、反装甲武器、远程大炮、通讯设备、防护装备等物资。<sup>③</sup>

① “Text of H. R. 1735, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016,” pp. 561 ~ 565.

② “H. R. 1654 (114th): To Authorize the Direct Provision of Defense Articles, Defense Services, and Related Training to the Kurdistan Regional Government, and for Other Purposes,” The Congress, March 26, 2015, available at: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1654>.

③ Austin Wright, “Iraqi Ambassador: Ernst’s Military Aid Proposal A ‘Dangerous Precedent’,” *The Politico*, December 6, 2015, available at: <http://www.politico.com/story/2015/06/joni-ernst-military-aid-kurds-isil-fight-iraq-ambassador-react-118922>.

2015年6月15日,厄恩斯特发表致总统奥巴马的公开信,呼吁直接武装库尔德。信件指出:1. 库尔德地方武装力量是美国打击“伊斯兰国”的伙伴,美国应当直接武装库尔德。但这一授权属于紧急授权,并不构成美国支持非政府组织的先例;2. 打败“伊斯兰国”对维护伊拉克的国家统一和领土完整至关重要。如果反恐失利,伊拉克将被“伊斯兰国”从中部撕裂;3. 情势危急不容拖延,美国在武器输送上应突破陈规,将巴格达分发改为直接输送给库尔德。<sup>①</sup>

对于国会频繁提出涉及直接武装库尔德甚至支持独立的议案,伊拉克政府表示强烈抗议。2015年6月12日,伊拉克驻美国大使卢克曼·莱力(Lukman Laily)强烈反对参议院的授权法修正案,他表示,“参议院修正案若以现有文本通过,其后果是在关键时刻树立了危险的先例,让伊拉克社会相互敌对,并危及伊拉克的统一和主权。”<sup>②</sup>

《厄恩斯特-博克瑟修正案》的特别意义还在于,在众议院通过《2016年国防授权法》之后,如果参议院也得以通过,那么参众两院的相关法案将直接提交总统奥巴马,让总统定夺是否签署成为法律。而且由于直接武装库尔德的相关议案是包含在《国防授权法》内,除非总统不想执行下一年度的预算。否则必须签署《国防授权法》。而如果美国总统或行政部门不同意相关条款,就必须提前做好说服工作。鉴于修正案的政治风险和潜在隐患,美国白宫、国务院和国防部等部门积极行动,试图阻止法案通过。法案在参议院表决之前,白宫官员警告称《厄恩斯特-博克瑟修正案》将让伊拉克局势雪上加霜。国务院发言人表示,美国所有的对伊拉克的武器转让必须通过拥有主权的伊拉克政府进行协调。国防部长卡特在2015年6月致信给麦凯恩,表示“这类立法将有肢解伊拉克的危险。法案如获通过,这将证实美国企图分裂伊拉克的流言。直接武装库尔德或伊拉克其他组织,与美国长期同伊拉克政府合作,承诺保持伊拉克稳定统一的外交政策相违背,而且伊拉克政府也会认为这是在干涉伊拉克内政。”<sup>③</sup>

由于参议院民主党占多数,奥巴马得到了支持。《厄恩斯特-博克瑟修正案》的表决结果是54票赞同45票反对,并未达到60张赞同票的门槛票数,修正案因此被否决。对此,参议院民主党人士表示,“如果库尔德被直接武装,伊拉克政府将不太

① “Transcript of Open Letter of Sen. Ernst to President Obama: Calls for Support for Critical Partner in Fight Against ISIS,” Jun 15, 2015, available at: <https://www.ernst.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=4301E9E3-CAC1-5E43-57B7-583704702B5E>.

② Austin Wright, “Iraqi Ambassador: Ernst’s Military Aid Proposal A ‘Dangerous Precedent’,” *The Politico*, June 12, 2015.

③ Austin Wright, “Iraqi Ambassador: Ernst’s Military Aid Proposal A ‘Dangerous Precedent’,” *The Politico*, June 12, 2015.

可能维持国家的统一。民主党相信美国应该推动伊拉克政府同库尔德和逊尼派合作,这将会缓解伊拉克所面临的分裂压力。而且直接武装将给中东地区制造麻烦,并削弱中东反恐战争。”<sup>①</sup>班扬对参议院表决结果表示遗憾,她表示,“我们要求直接武装库尔德是有历史原因的。尽管美国同伊拉克之间有军事合作,但巴格达担忧库尔德发展过快,马利基政府一直想方设法地削弱库尔德军事力量。伊拉克长期对库尔德禁运,并利用主权为挡箭牌反对武装库尔德,库尔德因此得不到本应得到的武器和培训。”<sup>②</sup>

2015年7月24日,美国国防部长卡特访问伊拉克,在会见马苏德时表示,“库尔德地方武装是打击‘伊斯兰国’的楷模,是反恐的开路者(Pathfinder),美国将一如既往地通过伊拉克政府来支持库尔德。”<sup>③</sup>在会见伊拉克总理巴拉迪和国防部长时,卡特表示,“建立团结的伊拉克政府并加强伊拉克安全力量至关重要。美国承诺将继续支持伊拉克政府。”<sup>④</sup>

#### 四 特朗普上台后库尔德的独立公投与美国的反对

尽管对美游说受挫,但库尔德地区政府并未在独立公投上止步,而是继续按照自己的既定路线推进。2017年3月,马苏德在会见联合国秘书长古特雷斯时表达了库尔德将进行独立公投的意愿。<sup>⑤</sup>2017年4月2日,库民党与爱国同盟举行两党联席会议后,马苏德宣布三项公投事宜:第一,独立公投是库尔德的天然权利(Natural

① Akbar Shahid Ahmed and Christine Conetta, “Congress Voted Against Directly Arming Iraq’s Kurds,” *The Huffington Post*, June 29, 2015, available at: [https://www.huffingtonpost.com/2015/06/29/congress-arm-kurds\\_n\\_7647068.html](https://www.huffingtonpost.com/2015/06/29/congress-arm-kurds_n_7647068.html).

② Akbar Shahid Ahmed and Christine Conetta, “Congress Voted Against Directly Arming Iraq’s Kurds. Here’s What That Means For The ISIS Fight,” *The Huffington Post*, June 29, 2015, available at: [https://www.huffingtonpost.com/2015/06/29/congress-arm-kurds\\_n\\_7647068.html](https://www.huffingtonpost.com/2015/06/29/congress-arm-kurds_n_7647068.html).

③ “Carter Meets with President of Iraq’s Kurdistan Region,” U. S. Department of Defense, July 15, 2015, available at: <https://www.defense.gov/News/Article/Article/612695/carter-meets-with-president-of-iraqs-kurdistan-region/>.

④ 需要指出的是,美国尽管反对直接武装库尔德,但是这一时期美国间接向库尔德提供了武器、人员培训和顾问,其中包括价值3.5亿美元的培训设备、1000枚反坦克导弹、40辆防地雷运兵车、1500万美元的空运物资等,参见“In Baghdad, Carter Assesses Progress in Anti-ISIS Campaign,” U. S. Department of Defense, July 23, 2015, available at: <https://www.defense.gov/News/Article/Article/612685/in-baghdad-carter-assesses-progress-in-anti-isis-campaign/>.

⑤ 马苏德对来访的联合国秘书长古特雷斯表示,库尔德将进行全民公决。但是公投后库尔德不会立即宣布独立。伊拉克未来将分裂成两个或更多国家,就像捷克斯洛伐克分裂成捷克和斯洛伐克一样。参见“UN: Kurdistan Does Not Immediately Declare Independence After Referendum,” *Rudaw*, May 23, 2017, available at: <http://www.rudaw.net/english/kurdistan/220520174>.

Right) 库尔德有权通过公投决定自己的命运; 第二, 库尔德公投将在 2017 年举行, 库尔德将成立联合最高委员会来确定公投时间和相关程序; 第三, 确定与独立相关的国旗。库尔德的传统旗帜将被确定为国旗。3 月 28 日将被定为国旗日。<sup>①</sup> 2017 年 6 月 7 日, 马苏德正式宣布, 库尔德将于 2017 年 9 月 25 日举行公投, 公投包括达胡克省( Dahuk)、埃尔比勒、苏莱曼尼亚( Sulaymaniyyah) 三省, 以及基尔库克、马赫穆尔( Makhmor)、辛加尔( Sinjar)、汉钦( Khanqin) 四个争议地区。公投时间和范围的确定意味着独立公投箭在弦上。<sup>②</sup>

库尔德推进公投的做法立即遭到伊拉克的强烈反对。伊拉克总理阿巴迪在 2017 年 3 月 31 日表示, “分裂不符合库尔德的利益。尽管我认可民族自决, 但我反对库尔德分裂。库尔德人和阿拉伯人应当在同一国家内患难与共和平共处。而且中东不适合分裂, 土耳其、伊朗、叙利亚都反对库尔德的分裂。”<sup>③</sup> 被解职后担任伊拉克副总统的马利基则表示, 马苏德是空想家。当库尔德投票赞同《伊拉克宪法》时就决定了自己的命运, 库尔德不能朝令夕改违反宪法。即使公投通过, 库尔德也不能从伊拉克分离出去。”<sup>④</sup>

#### (一) 特朗普上台后库尔德人对美国的游说

在对美游说上, 由于库尔德已经知道美国的政策底线, 库尔德这一阶段的游说主要是确认新总统特朗普是否改变对库政策。2017 年 5 月 15 日, 安全委员会主席马苏鲁尔·巴尔扎尼和总统幕僚长福阿德访美,<sup>⑤</sup> 以及 2017 年 7 月 18~27 日外交部长法拉赫访美是这一阶段最重要的游说活动。<sup>⑥</sup> 这两次访问主要向美国传递以下信息: 1. 库尔德不会屈从美国压力而推迟公投。“库尔德的独立列车已经驶离站台且不可阻挡。既然美国的一个伊拉克政策已宣告失败, 库尔德就要尝试新的路径。库

① “Kurdistan Will Hold Independence Referendum in 2017,” *Rudaw*, April 2, 2017, available at: <http://www.rudaw.net/english/kurdistan/020420171>.

② “Kurdistan Region to Hold Independence Referendum on September 25,” *Rudaw*, June 7, 2017, available at: <http://www.rudaw.net/english/kurdistan/070620171>.

③ “Abadi Asks Kurds: Will You Achieve Your Interests with Independence?” *Rudaw*, March 31, 2017, available at: <http://www.rudaw.net/english/kurdistan/31032017>.

④ “Iraq Kurdistan Cannot Secede from Iraq, Predicts Former PM Maliki,” *Rudaw*, July 21, 2017, available at: <http://www.rudaw.net/english/kurdistan/210720173>.

⑤ 曼苏尔·巴尔扎尼和福阿德拜访的官员包括美国国家安全助理赫伯特·R. 麦克马斯特、总统幕僚长贾瑞德·库什纳( Jared Kushner)、美国本土安全部长助理( United States Homeland Security Advisor) 汤姆·博塞特( Tom Bossert) 以及国防部和国务院的一些官员。

⑥ 库尔德外交部长法拉赫 2017 年 7 月 18 日访问了美国, 会见了美国国家安全委员会中东主任德里克·哈韦( Derek Harvey)、国务院助理国务卿帮办斯图尔特·琼斯、打击伊斯兰国总统特使布雷特·麦格克, 以及众议院外交事务委员会成员等人士。参见 “Kurdish Security Chief Leads Delegation to Lobby in Washington,” *ARA News*, May 15, 2015, available at: <http://aranews.net/2017/05/kurdish-security-chief-leads-delegation-lobby-washington/>.

尔德期望在独立进程中美国与库尔德同在。”<sup>①</sup> 2. 库尔德的独立公投不是制造新麻烦,而是为了解决麻烦。美国拥有更多的政策工具和杠杆,应当在巴格达与库尔德之间充当斡旋者。美国帮库尔德也是在帮美国自己。美国会发现库尔德在反恐、民主建设、难民容留等问题上是美国最好的朋友。<sup>②</sup> 3. 库尔德独立不会外溢到周边。“库尔德只谈论伊拉克库尔德的独立,不会涉及伊拉克之外的国家或领土。”<sup>③</sup> 4. 库尔德是与伊拉克和平分手,是以谈判求双赢。库尔德同伊拉克是要实现和平分离。<sup>④</sup>

与此同时,库尔德继续利用媒体造势来赢得同情。2017年7月26日,库尔德官方新闻机构“库尔德24小时播报”(Kurdistan 24)联合《华盛顿时报》在美国国会举办名为“库尔德:艰难周边环境下的美国战略盟友”的会议。参会的库尔德人士包括:安全委员会主席马苏鲁尔·巴尔扎尼、外交部长法拉赫、库尔德驻美代表处主任班扬、库尔德基督主教巴沙尔·瓦达(Bashar Warda)等。参会的美方代表包括国会议员罗拉巴克尔、布莱克本、威尔逊、弗兰克斯、前美国总统安全副助理南希·索德博格(Nancy Soderberg)、前海军陆战队中将安东尼·津尼(Anthony Zinni)、陆军上将杰伊·加纳(Jay Garner)等,其中威尔逊、布莱克本是库尔德国会连线的成员。<sup>⑤</sup> 弗兰克斯会后向国会提交了呼吁支持库尔德公投的议案。库方组织者诺雷丁·维西(Noreldin Waisy)表示,“9月25日独立公投是为实现库尔德建国的百年梦想。库尔德难以忘记萨达姆的血腥镇压和种族清洗,库尔德衷心感谢美国在1991~2003年设立禁飞区,这才使得库尔德人免遭杀戮,并让库尔德真正实现自治。事实将证明库尔德会是美国最亲密和值得信赖的盟友。”<sup>⑥</sup>

## (二) 美国行政当局的共识与蒂勒森的替代方案

尽管库尔德通过渲染悲情和强调友谊来进行游说与造势,但是,包括白宫、国务

- 
- ① Paul D. Shinkman, “Iraqi Kurds: U. S. Cannot Stop Independence Vote,” *US News*, July 27, 2017, available at: <https://www.usnews.com/news/world/articles/2017-07-27/iraqi-kurds-us-cannot-stop-independence-vote>.
  - ② Bethany Allen-Ebrahimian, “Iraqi Kurds Want America as Their Divorce Lawyer,” *Foreign Policy*, July 18, 2017, available at: <http://foreignpolicy.com/2017/07/18/iraqi-kurds-want-america-as-their-divorce-lawyer-kurdistan-referendum-independence/>.
  - ③ Paul D. Shinkman, “Iraqi Kurds: U. S. Cannot Stop Independence Vote,” *US News*, July 27, 2017.
  - ④ Carlo Munoz, “White House: Bid for An Independent Kurdish State Would Be Significantly Destabilizing,” *The Washington Times*, July 13, 2017, available at: <http://www.washingtontimes.com/news/2017/jul/13/kurdish-referendum-vote-opposed-white-house/>.
  - ⑤ Dana Rohrabacher, “The Kurdistan Region: Strategic U. S. Ally in a Tough Neighborhood,” *The Washington Times*, July 26, 2017, available at: <https://www.washingtontimes.com/specials/kurdistan-region-strategic-us-ally-tough/>.
  - ⑥ Noreldin Waisy, “Why America Should Support Independent Kurdistan,” *The Washington Times*, July 26, 2017, available at: <https://www.washingtontimes.com/news/2017/jul/26/why-america-should-support-independent-kurdistan/>.



院、国防部在内的美国行政当局基本达成的共识依然是反对库尔德公投,因为库尔德独立将使伊拉克和反“伊斯兰国”联盟分崩离析。需要特别指出的是,尽管美国总统特朗普在伊朗核协定、医疗改革等全盘否定前任总统奥巴马的政策措施,但在库尔德问题上,除了增加空袭等技术性调整,特朗普政府几乎全盘继承了奥巴马政府对伊拉克和库尔德的政策。

2017年6月8日,美国国务院发言人海瑟·诺尔特(Heather Nauert)在库尔德问题上声称,“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热望。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的政治纠纷和经济危机。”<sup>①</sup>美国打击“伊斯兰国”全球联盟总统特使(Special Presidential Envoy for the Global Coalition to Defeat ISIS)布雷特·麦格克(Brett McGurk)在7月13日表示,尽管刚刚从“伊斯兰国”手中夺回摩苏尔,但胜利会稍纵即逝,在这么关键的时刻举行独立公投将引发巨大的不稳定,也将让脆弱的伊拉克分崩离析。<sup>②</sup>

美国军方也强烈反对库尔德愈演愈烈的独立公投。美国在伊拉克和叙利亚最高指挥官斯蒂芬·汤森(Stephen Townsend)于2017年7月13日表示,“库尔德所推进的独立公投将严重威胁正在进行的打击‘伊斯兰国’战争。我认为库尔德的独立公投对战役不利,对联盟和国际上打击‘伊斯兰国’的战争也不利。”<sup>③</sup>7月19日,美国参谋长联席会议主席约瑟夫·邓福德(Joseph Dunford)表示,独立问题应当是由库尔德地区政府总统马苏德、伊拉克总理阿巴迪和伊拉克民众做出安排,而非由库尔德一方推进。<sup>④</sup>

随着公投时间临近,美国行政部门对库尔德的指责愈发明显。2017年9月17日,美国国务卿蒂勒森发表演讲表示,如果库尔德执意进行公投的话,国际社会将提前结束对巴格达和库尔德谈判的支持。9月21日,美国总统特使布雷特·麦格克指责“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。”<sup>⑤</sup>鉴于总统特使的特殊身份,麦格克的上述言辞几乎

① “Department Press Briefing by Spokesperson Heather Nauert,” Department of State, June 8, 2017, available at: <https://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2017/06/271653.htm>.

② Carlo Munoz, “White House: Bid for An Independent Kurdish State Would Be Significantly Destabilizing,” *The Washington Times*, July 13, 2017.

③ Carlo Munoz, “White House: Bid for An Independent Kurdish State Would Be Significantly Destabilizing,” *The Washington Times*, July 13, 2017.

④ Laurie Mylroie, “US Mishandles Kurdistan Independence Referendum,” *Kurdistan 24*, September 21, 2017, available at: <http://www.kurdistan24.net/en/news/24e2cb7e-6cfa-4bfe-a356-59ddf07544b>.

⑤ “US: If Referendum Proceeds, Int'l Support for Erbil-Baghdad Talks ‘Foreclosed’,” *Rudaw*, September 21, 2017, available at: <http://www.rudaw.net/mobile/english/kurdistan/21092017>.

等同于总统特朗普的表态。美国国务院表示,“库尔德的独立公投将偏离打击‘伊斯兰国’的目标。美国敦促库尔德停止公投,接受美国提出的替代方案,即在美国、联合国和其他国家协调下,库尔德同伊拉克进行持续而严肃的对话,就库伊未来关系等重大问题做出安排。”<sup>①</sup>

在美国国会,库尔德推动公投让议员们分裂为支持派和反对派。公投支持派继续推动支持库尔德独立的法案。2017年6月28日,众议院军事委员会通过《国防授权法》草案,要求美国取消对库尔德的资金支持限制,去除附加条件。尽管美国为库尔德提供资金支持,但又规定“这些资金是为了促进库伊政府间的合作和共同的反恐行动。能否获得这类资金将取决于库尔德对统一伊拉克政府参与和反恐合作的表现。”<sup>②</sup>公投反对派则强调伊拉克的团结和统一,反对库尔德独立。2017年3月20日,反对派代表人物参议员鲍勃·库克(Bob Cooker)、本·卡丁(Ben Cardin)和其他15名参议员曾联合致信特朗普总统,声称“在美国的帮助下,伊拉克对‘伊斯兰国’的打击取得了惊人的胜利。美国应当支持总理阿巴迪推行保障所有民众生活在一个完整、团结、联邦的伊拉克的政策。美国应当支持阿巴迪总理推行后‘伊斯兰国’时代的伊拉克国家治理计划,赋予逊尼派和库尔德人以更多的权力和财政分成,推动种族与教派和解,同库尔德达成有持续性并相互支持的协定。”<sup>③</sup>

2017年9月25日,众议员弗兰克斯在库尔德独立公投当天,提出支持库尔德独立的议案(HR534)。提案的联合倡议人包括众议员贾瑞德·波利斯(Jared Polis)、斯蒂夫·金(Steve King)、拉尔夫·亚伯拉罕(Ralph Abraham)、邓肯·亨特(Duncan Hunter)等。提案指出,“库尔德人民有权决定是否独立而成立主权国家。库尔德人所拥有的共同的语言、宗教、民族背景、历史与文化遗产满足民族自决的要求。库尔德在打击‘伊斯兰国’时被证明是美国的最有效率的伙伴。”<sup>④</sup>弗兰克斯还在2017年9月25日发表了《库尔德的梦想》一文,表示“任何民族在遭受威胁时都拥有民族自

① Loveday Morris, “How the Kurdish Independence Referendum Backfired Spectacularly,” *The Washington Post*, October 20, 2017, available at: [https://www.washingtonpost.com/world/how-the-kurdish-independence-referendum-backfired-/2017/10/20/3010e820-b371-11e7-9b93-b97043e57a22\\_story.html?utm\\_term=.7aa9e133897c](https://www.washingtonpost.com/world/how-the-kurdish-independence-referendum-backfired-/2017/10/20/3010e820-b371-11e7-9b93-b97043e57a22_story.html?utm_term=.7aa9e133897c).

② Bryant Harris, “Congress Threatens to Cut Payment to Iraqi Kurds If They Break with Baghdad,” *Al-Monitor*, June 28, 2017, available at: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/06/congress-threat-payments-krq-kurdistan-referendum-iraq.html>.

③ Senators Bob Corker and Ben Cardin, “Senators Urge Continued U. S. Support Unity, Stability for Iraq,” Senate Committee on Foreign Relations, March 20, 2017, available at: <https://www.corker.senate.gov/public/index.cfm/2017/3/senators-urge-continued-u-s-support-for-unity-stability-in-iraq>.

④ Adelle Nazarian, “Thank God for the Kurds: Trent Franks Announces Bill Supporting Kurdish Independence,” *Breitbart*, October 3, 2017, available at: <http://www.breitbart.com/national-security/2017/10/03/thank-god-for-kurds-franks-announces-bill-kurdish-independence/>.

决的权利。伊拉克政府难以保护库尔德的权益,未能阻止库尔德免受‘伊斯兰国’等恐怖组织的侵害。库尔德不仅在最黑暗时期保持了稳定,还遏制了伊斯兰国的肆虐,并容留保护了200万难民。库尔德通过行动向美国证明了他们是美国而非土耳其或伊朗的盟友。美国应该支持库尔德的独立。”<sup>①</sup>

2017年9月27日,参议院少数党领袖查尔斯·舒默(Charles Schumer)表示,“库尔德举行的历史性公投应当得到世界的承认和尊重,库尔德应当尽快成立独立国家。美国应当支持库尔德的建国进程。在过去20年里,库尔德在反恐等问题上一直是美国最强大的盟友和支持伙伴。库尔德人也是中东唯一没有家园的民族,他们一直在致力于建立自己的国家。”<sup>②</sup>此外美前副国务卿约翰·博尔顿(John Bolton)、前美国驻伊拉克大使瑞安·克罗克(Ryan Crocker)<sup>③</sup>、前驻克罗地亚大使彼得·加尔布雷思(Peter Galbraith)也先后发表言论,支持库尔德公投。博尔顿表示,“库尔德独立公投是好事情,这同美国宪法的开端——‘人民而非政府创造宪法’有相通之处,美国应当尊重库尔德的公投结果。”<sup>④</sup>

2017年9月23日,美国国务卿蒂勒森致信库尔德总统马苏德,详细阐述了美国的替代方案,这也是美国为叫停库尔德公投所做的最后努力。替代方案的主要内容包括:第一,确立为期不超过一年的库伊磋商机制,确定双方未来关系,解决双方财政和安全上的重大问题。第二,美国准备敦促联合国同意,在联合国、英国、法国参与下,支持库伊的对话进程。第三,如果库伊磋商未能取得共同接受的结果,或者巴格达违背承诺,美国将认可库尔德举行独立公投。第四,美国将帮助库伊双方解决财政分成、争议区域归属、库尔德武装、民事飞行权和外交代表权。第五,美国对库尔德提出具体要求:1. 库伊双方需要通过谈判确定库伊未来关系,无论谈判结果是联邦制、邦联制,抑或独立;2. 库尔德是国际反恐联盟的重要组成部分;3. 库伊边界将按照宪法在同伊拉克谈判后予以确定;4. 库尔德要同伊拉克阿巴迪政府合作,包括参加

① Trent Franks, “The Kurdish Dream,” September 25, 2017, available at: <https://franks.house.gov/media-center/press-releases/kurdish-dream>.

② Laurie Mylroie, “US Senator Chuck Schumer Calls for Independent Kurdish State,” *Kurdistan 24*, September 27, 2017, available at: <http://www.kurdistan24.net/en/news/ada70fe9-e156-4231-8a0e-da66cddf73de>.

③ 前美国驻伊拉克大使瑞安·克罗克表示,库尔德举行的公投选举是公正的行动,美国在批评库尔德公投独立问题上犯了错误。他认为,美国的指责会促使伊拉克政府采取更加强硬的姿态。克罗克表示,美国应当帮助库尔德缓解同邻国的紧张关系,特别是伊朗在伊拉克有着不同的议程,会对库尔德和伊拉克稳定制造更多的麻烦。参见 Karzan Sulaivany, “Former US Ambassador Ryan Crocker Says Washington Made ‘Mistake’ Criticizing Kurdistan,” *Kurdistan 24*, October 6, 2017, available at: <http://www.kurdistan24.net/en/news/f9e1e302-3210-49f7-b6b6-6807ad5f3716>.

④ Laurie Mylroie, “Ambassador John Bolton: US Should Respect Kurdistan Referendum and Its Results,” *Kurdistan 24*, September 21, 2017, available at: <http://www.kurdistan24.net/en/news/4ce786cb-4ae1-420f-bcea-e1dd84d180a5>.

2018年全国选举并发挥积极作用。<sup>①</sup>但是马苏德对蒂勒森的替代方案毫无兴趣并直接拒绝。<sup>②</sup>

2017年9月25日,库尔德举行独立公投并最终93%的高票通过。但库尔德执意公投的结局却并不如意。伊拉克拒绝承认公投结果。伊拉克军队迅速夺取被库尔德占领的基尔库克,并叫停了所有飞往埃尔比勒的国际航班。美国国务卿蒂勒森在9月29日表示“美国不承认库尔德进行单边、缺乏合法性的公投。美国将继续支持统一、联邦、民主繁荣的伊拉克。”<sup>③</sup>美伊的联合反对最后扼杀了库尔德的独立公投。

特朗普上台后,美国行政部门依然认定库尔德独立公投将会影响美国反恐战争和所奉行的一个伊拉克政策,并劝阻库尔德终止公投。但马苏德挟民意自重决意公投,尽管公投高票通过,但终因美国拒绝承认而破产。

## 五 结 论

### (一) 库尔德人游说与独立公投

库尔德对美开展的公投游说堪称游说政治的经典。培养美国官员对库尔德的亲善、独立公投的议题设置、游说美国职能部门,到智库与媒体宣介造势,库尔德对美国的游说可谓驾轻就熟。这也反映了库尔德地区政府谙熟美国政治的权力结构和运行规律。特别是库尔德将价值多元且充满分歧的国会作为突破口,利用美国府院政治,巧妙而有效地将库尔德的独立议题纳入到美国的政策决策之中。与此同时,伊拉克政府为反对库尔德独立也展开了对美国的游说活动。两股外部势力游说激化了美国行政部门与美国国会之间的矛盾,并导致美国府院围绕伊拉克政策调整的博弈更趋激烈。此外,库尔德还将直接武装纳入独立公投议题。除了前线急需和反恐需求,追求直接武装与主权国家相互绑定的象征意义才是库尔德的真实用意。

尽管如此,由于奥巴马和特朗普政府都坚持反恐优先和奉行一个伊拉克的基本政策,库尔德独立远未提到美国中东政策调整的议程上来。因此纵使库尔德施展再多技巧,库尔德独立注定不可能实现。美国认为,库尔德提出的财政分成、石油专卖

① Rex Tillerson, “The Last Written Draft of Secretary Rax Tillerson to Kurdistan President Barzani,” *Bloomberg*, September 23, 2017, available at: <https://assets.bwbx.io/documents/users/iqjWHBFdfxIU/rsJkyXsgEaig/v0>.

② Eli Lake, “Tillerson’s Letters to Barzani Came Too Late,” *Newsmax*, October 13, 2017, available at: <https://www.newsmax.com/EliLake/kurdish-referendum-barzani-letter/2017/10/13/id/819617/>.

③ Seth J. Frantzman, “The Kurdistan Effect: How A Quest for Independence Impacts the Region,” *The Jerusalem Post*, October 12, 2017, available at: <http://www.jpost.com/Jerusalem-Report/Kurdistan-referendum-and-the-region-507898>.

权、直接武装等矛盾完全可以通过谈判予以解决,而伊拉克四分五裂、马利基无能等借口也可通过加强伊拉克政府的权力加以解决。因此库尔德提出的理由难以得到美国的认同。为叫停公投,蒂勒森甚至做出先和谈后探讨独立的承诺,为的是劝导库尔德悬崖勒马。

库尔德执意选择公投,除了铤而走险,更多的目的是为了政治试水,用以检测美国白宫、国务院、国会、五角大楼、智库、媒体在库尔德独立问题上的风向和立场。结果证明,国会部分议员可以作为库尔德拉拢的对象。战略价值、民族自决、经济价值等因素是国会议员支持库尔德独立的重要动机。但以白宫、国务院和军方为代表的美国行政当局,在公投问题上的立场较为一致,都反对库尔德进行独立公投。美国军方最为强硬,坚决反对独立公投。因为军方要打击“伊斯兰国”,维系反恐联盟的团结。白宫和国务院在反恐立场上同军方基本一致,其奉行的一个伊拉克政策的立场不是不可改变。更换总理人选,库伊双方未来关系谈判彻底失败都可能让美国的一个伊拉克政策难以为继。美国国会考虑库尔德的民族自决选择。但上述影响美国一个伊拉克政策的因素没有出现的情况下,马苏德强推公投独立不能被白宫和国务院所接受。换言之,如果反恐结束和库伊谈判破裂,美国可以考虑支持库尔德独立,这也是蒂勒森提出的替代方案。美国的政策底线是库尔德执意公投之后才得以呈现。

## (二) 美国、库尔德、伊拉克三方在独立公投上的政策分歧

独立公投就像潘多拉的盒子,库尔德要执意打开,但美国和伊拉克却拼命按住库尔德的双手。三方的战略考量和相互角力共同造就了公投举而无效的结果。对美国来讲,伊拉克战争后美国致力于伊拉克重建。但宪法缺陷和民族教派分歧让伊拉克难以弥合成统一团结的联邦政府。奥巴马宣布撤军直接催生了“伊斯兰国”的崛起,伊拉克局势也由此更加失控。美国对伊拉克的政策被迫从国家重建转为反恐。对库尔德来讲,摩苏尔失陷在撕裂伊拉克的同时,却激发了库尔德寻求独立的渴望。库尔德的逻辑是,伊拉克既然已四分五裂,那么寻求自保的库尔德不如寻求独立。库尔德这种乘人之危的做法带有强烈的机会主义色彩。库尔德独立给美国造成的麻烦是让伊拉克陷入内忧外患,反恐联盟也可能分崩离析。对伊拉克来讲,尽管伊拉克与库尔德在后萨达姆时代貌合神离,但是马利基和阿巴迪,无论出于私欲还是公心,都坚持伊拉克统一,反对库尔德分裂。因此,从战略上看,是巴格达而非埃尔比勒与美国的政策更为契合。

尽管库尔德打着悲情牌、反恐牌和难民牌进行游说,但坚持反恐优先和一个伊拉克政策的美国行政当局不为所动。美国尽量对库伊两方做到一手托两家:对库尔德承诺尊重民族自决;对伊拉克保证维系国家统一。为此美国采取既坚持一个伊拉克政策又间接武装库尔德,并让阿巴迪替换马利基来缓和库尔德的不满。

但当库尔德采取执意公投的冒进做法危及了美国的反恐战略和伊拉克的重建大局时,美国果断叫停并拒绝承认公投结果。其更深层次的原因是在没有妥善处理好同巴格达和邻国的关系之前,选择独立的库尔德必将是美国的战略包袱,让美国以牺牲伊拉克重建的代价为库尔德的独立梦想买单。这显然不符合美国的战略利益。华盛顿近东政策研究所的研究人员戴维·波拉克(David Pollack)表示,“不是库尔德的游说不利或指责不实,反对独立是美国冷静评估伊拉克状况做出的判断,反恐和伊拉克统一是美国对伊政策的基本方向。”<sup>①</sup>

### (三) 库尔德独立问题与美国对中东的中长期战略

对美国来讲,反恐优先是美国阻止库尔德独立的主要考量。但从美国战略和政策的连续性上看,从禁飞区到伊拉克战争再到伊拉克宪法,美国的偏袒和保护助长了库尔德的分裂野心及其与伊拉克渐行渐远的选择。

尽管美国敦促伊拉克建立强大有效和更具代表性的联邦政府,但是美国作为制宪的设计者和监督者,为同库尔德建立特殊关系而不惜在伊拉克宪法上偏袒库尔德。事后也证明,宪法的制度缺陷在实际运行中暴露出严重的问题。美国明知制度缺陷最为致命却执意为之,这不得不让人感觉美国在伊拉克问题上奉行的是一明一暗的两手政策。明里美国积极筹措伊拉克的政治重建和安全维稳,但暗里又同库尔德建立特殊关系。这样即使伊拉克重建失败,美国仍通过美库特殊关系影响库尔德和伊拉克。而且凭借掌握控制库尔德独立的金钥匙,美国就能有效控制库尔德。不过,当宪法设计中的制度缺陷导致了伊拉克的民主重建失败后,美国也陷入了重建伊拉克还是听任库尔德独立的两难困境。

当前库尔德独立进程虽暂告中止,但美国在其独立问题上依然拥有不可辩驳的影响力。库尔德的独立诉求愈强烈,美国的发言权和影响力就越大。而且即使独立,地处内陆的库尔德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。

### (四) 公投独立后的伊库关系与未来局势的可能发展

2017年11月,美国宣布打击“伊斯兰国”取得胜利,这实际去除了美国阻止库尔德独立的一个先决条件,但是公投独立却让埃尔比勒与巴格达的关系雪上加霜。

具有讽刺意义的是,反恐无能的伊拉克军队收拾库尔德却相当有效率。库尔德以武力占领的基尔库克被伊拉克以武力夺走,库尔德在尼微微和迪亚拉的武装力量

<sup>①</sup> Kate Brannen, “From Kirkuk to K Street,” *Foreign Policy*, August 13, 2014, available at: <http://foreignpolicy.com/2014/08/13/from-kirkuk-to-k-street/>.

也被清除。局势的急转直下迫使处于军事劣势的库尔德选择同伊拉克进行商榷,强调伊拉克不得像萨达姆那样以武力解决纠纷。库尔德还主动提出冻结独立进程。<sup>①</sup>2017年11月15日,库尔德外交部长法拉赫和库驻美代表处主任班扬一起造访美国白宫、国家安全委员会、国会和智库,但谈话重点已悄然切换到让美国促进库伊对话上。法拉赫表示,“库尔德重申寻求与美国建立长期的伙伴关系,并将美国视为最重要的盟友和伙伴。库尔德期望美国在帮助解决库伊就财政分成、争议地区归属等问题上发挥重要作用。”<sup>②</sup>而这一表态恰恰是美国在独立公投前反复强调的。美国角色从库尔德期望的“离异见证人”转变为敦促和谈的斡旋者。库尔德在兜兜转转之后又回到美国期望的轨道。<sup>③</sup>可以肯定的是,未来库尔德可否独立,以及独立何时再度提上议程将不仅取决于库伊谈判的结果,更取决于美国对库尔德、伊拉克乃至中东时局的判断和政策选择。

赵建明: 上海社会科学院国际问题研究所副研究员

( 本文责任编辑: 魏红霞)

- 
- ① Farah Najjar, “Transcript of the Interview with Barzani Adviser: Kurdish Secession As Inevitable,” *Aljazeera*, November 28, 2017, available at: <http://www.aljazeera.com/news/2017/11/barzani-adviser-kurdish-secession-in-inevitable-171128062737525.html>.
- ② 库尔德官员拜访的美国官员包括: 副总统彭斯的特别顾问特拉瓦尔·豪格(Trevor Hough)、美国国家安全委员会负责伊拉克、伊朗、叙利亚和黎巴嫩事务主任乔尔·雷伯恩(Joel Rayburn)、打击伊斯兰国全球联盟总统特使布雷特·麦格克、人口难民和移民事务局的副国务卿帮办(Acting Assistant Secretary)西蒙·赫恩肖(Simon Henshaw)、负责伊拉克事务的副国务卿彭宁顿(Joseph Pennington)等。参见“US Government Officials Reiterate Commitment to Kurdistan Region,” Department of Foreign Relations of KRG, November 15, 2017, available at: <https://us.gov.krd/en/news/us-government-officials-reiterate-commitment-to-kurdistan-region/>.
- ③ “Erbil-Baghdad Talks Expected to Start At the Beginning of Next Year,” *BAS News*, December 21, 2017, available at: <http://www.basnews.com/index.php/en/news/kurdistan/401716>.

protectionism and a new isolationism in international relations. This is the result of the Trump administration's least costly policy choices in the "impossible triangle of globalization."

### **The Racialization of Contemporary American Politics**

Chen Ji ..... ( 36)

The "racialization" of American politics that has accompanied political polarization is getting worse in the Trump era. Political elites and the electorate have been aligning themselves with either political party along the fault lines of racial issues, which has widened the ideological gap between the parties and decimated moderates. Racial conservatives and blue-collar whites overwhelmingly turn to the Republican Party and often become the critical voters in the winning coalition of the party. Since the Civil Rights movement, the racialization of economic issues, coupled with white identity politics and fueled especially by the "dog whistle" politics of the Republican and Democratic Parties, has turned racism into a key driving force of modern electoral politics. The spillover effect of the "racialization" of President Obama that continues to this day is also a significant factor in the deepening political racialization. With the 2020 U. S. general election around the corner, both parties and the larger electorate are expected to polarize further on race. It is a trend that will not be easily reversed and that will profoundly impact the operation and direction of American politics.

### **The Lobby of Iraq's Kurdish Regional Government in the United States and the Multiple Gaming among the Concerning Parties about the Independent Referendum**

Zhao Jianming ..... ( 54)

The desire of Iraqi Kurds to seek autonomy and even independence has never ended. In 2014, the rise of the Islamic State provided an opportunity for Iraq's Kurds to seek independence. Relying on the special relationship that Iraqi Kurds established with the United States during and after the Gulf War, the Iraqi Kurdistan Regional Government ( KRG) launched an effective lobbying campaign in the United States to persuade the United States to support its independence referendum. KRG's lobby caused great ripple effects in the U. S. Congress, inspiring multiple games between the KRG, Iraqi government, U. S. Congress, and the U. S. administrations which included the White House, the State Department, and the Department of Defense. However, since KRG's independent referendum contradicted America's policies of counter-terrorism and One Iraqi Policy, and since Iraqi Kurdish independence didn't top the agenda of America's Middle East policy, the Kurdish independence referendum fell flat under the joint



opposition of the United States and Iraq. Direct dialogue between Kurds and Iraqis , as well as the U. S. assessment of the current situation , will determine the future of Iraqi Kurds after the victory of the Islamic State.

## POST-COLD WAR HISTORY

### **A Glimpse of Back-Channel Diplomacy between the United States and Taiwan during the Cold War**

Chen Changwei and Niu Dayong ..... ( 85)

In the first half of the 1960s , U. S. -Taiwan relations were strained by considerable policy differences. The Kennedy administration and the Chiang Kai-shek regime diverged over various issues , such as the withdrawal of Kuomintang irregulars from the tri-border area of Thailand , Laos , and Myanmar , the normalization of relations between the United States and the Mongolian People’s Republic , China’s representation in the United Nations , and the Chinese Nationalists’ “Mainland Recovery” efforts. When a stalemate arose during conventional diplomatic negotiations between Taiwan and the U. S. , Ray S. Cline , head of the CIA branch in Taipei , emerged as a secret liaison between Chiang Kai-shek and President John F. Kennedy. During the particularly intense moments between the two sides , the secret “Bundy-Cline-Chiang Ching-kuo” communication channel served as an indispensable link between Kennedy and Chiang Kai-shek , thus enabling a small number of decision-makers to bypass bureaucratic obstacles and facilitate direct communication between top officials on both sides. The use of this secret diplomatic channel not only reflected Chiang Kai-shek’s highly authoritative approach to foreign policy-making , but also embodied Taiwan’s ongoing push to attract as much attention as possible from its most powerful allies in order to advance its diplomatic agenda during the Cold War.

### **The Study of U. S. Nuclear War Plan against the PRC( 1960–1969) : Based on the SIOP Project**

Xin Yi ..... ( 116)

With a nuclear China embracing a revolutionary foreign policy and with the concept that the U. S. should contain Red China , the U. S. government planned a secret nuclear war plan against China under the so-called Single Integrated Operational Plan ( SIOP) . It aimed at destroying the PLA’s nuclear forces and urban population by U. S. strategic nuclear weapons so that China would not recover as a major power after the great war. Even if China did not participate in the war between the U. S. and