

# 美国对伊拉克库尔德问题政策的演变<sup>①</sup>

李睿恒

〔内容提要〕随着美国在中东利益的扩大和深化,库尔德问题在第二次世界大战结束后开始正式进入美国的外交考量。基于伊拉克特殊的战略地位和局势演变,库尔德问题在美国外交中发挥的作用更大且更具有长期性。以第一次世界大战后美国提出“民族自决”原则为起点,1991年海湾战争为关键节点,库尔德禁飞区设立为重要标志,美国对伊拉克库尔德问题的政策可分为海湾战争前和海湾战争后两大时期。美国与伊拉克库尔德人之间的关系经历了重要的转变,但这并没有改变美国在该问题上所采取的实用主义立场,因为伊拉克库尔德问题本质上只是美国处理和伊拉克及中东关系中的一个部分。美国根据自身的国内政治状况、国际战略、中东利益、对伊拉克政策和地区形势的具体变化,不断调整在库尔德问题上的政策,谋求美国在中东的霸权地位。

关键词:美国军事与外交 中东政策 伊拉克 库尔德问题

第二次世界大战后,随着美国在中东地区利益的扩大与深入,库尔德问题开始进入美国的地区外交考量,并成为美国实现其中东战略目标的重要途径与抓手。但库尔德人作为一个族群被划分到土耳其、伊拉克、叙利亚和伊朗四国的现实决定了美国的外交中并不存在一个具体的库尔德问题整体战略。上述四国特殊的国情要求美国对四国的库尔德问题相应地采取不同政策。从根本上来看,这些政策只是美国对相应国家政策乃至其中东地区战略中的一个组成部分,库尔德问题的重要性居次,甚至

① 感谢《美国研究》匿名评审专家宝贵的修改意见,文中错漏之处概由作者本人负责。

在特殊情况下可能成为美国实现其利益的负担与阻碍。因此,探析美国对库尔德问题的政策,既需要从国别入手做具体的分析,也需要将该问题放在美国对相应国家政策及其中东大战略的框架下来论述。

与其他三国的库尔德问题相比,伊拉克的库尔德问题在美国外交中发挥的作用更大且更为长期。这既是基于伊拉克库尔德地区连接伊拉克中央政府、土耳其、叙利亚和伊朗四方的地缘战略优势,也是基于中东现代民族国家诞生以来,伊拉克库尔德人特殊的发展轨迹。因此,探析美国对伊拉克库尔德问题的政策演变,对认识美国的中东政策有着重要且必要的现实意义。本文主要依托于西方学界的英文材料、中东学界的阿拉伯文材料和美国国务院公开的《美国对外关系文件集》(*Foreign Relations of the United States, FRUS*)运用文献分析、比较和归纳等研究方法,就美国对伊拉克库尔德问题政策的演变进行历史分期、特点归纳和原因分析,进而探讨该政策未来演变的趋势。

## 一 美国的中东利益与对伊拉克政策

不了解美国的中东利益及其对伊拉克的政策,就无从准确定位与把握美国对伊拉克库尔德问题的政策。二者是我们分析问题的框架与背景。

美国布鲁金斯学会萨本中东政策中心(Saban Center for Middle East Policy)的学者肯尼斯·波拉克(Kenneth M. Pollack)曾深度参与美国中东政策的制定,因此他对美国中东利益和战略的研究比较具有代表性。他认为,美国在中东首当其冲的利益是石油。美国需要同时保证中东石油能够安全稳定地输出,并以合理的价格输出。这是美国与世界经济安全的基础。为实现这一目的,美国需要在中东维护自身的单极霸权,建立稳固的盟友体系,维护核不扩散体系,保证中东地区的和平与稳定。因此,波拉克认为,美国在中东的核心利益主要有四项:石油、支持以色列、保障阿拉伯盟友和维护核不扩散体系。<sup>①</sup>

伊拉克作为中东的“大走廊”,在地区地缘政治中有着深远的辐射效应和导向作用。从地理交通上看,伊拉克向北可沟通欧洲和俄罗斯,向南可进入海湾与产油国;从地缘战略而言,拥有伊拉克,往西可策应“肥沃新月地带”,往东可对伊朗乃至中亚施加影响。丰富的石油储备也进一步提升了伊拉克的战略地位。这些因素共同决定了伊拉克在美国中东战略中的地位,使其成为美国在中东谋求单极霸权的前沿。美

<sup>①</sup> Kenneth M. Pollack, *A Path Out of the Desert: A Grand Strategy for America in the Middle East* (New York: Random House, 2008), pp.37~82. 另参见吴冰冰《对中东战略的初步思考》,载《外交评论》2012年第2期。

国控制伊拉克强烈冲动的背后,一方面是为了遏制德国和苏联这样的世界性霸权,另一方面是为了打压埃及、伊拉克和伊朗这样的地区性大国力量。<sup>①</sup>可以说,伊拉克本身及其局势的发展与美国的中东利益有着密切的关系。

美国对伊拉克的政策主要由美国的国际战略、中东地区的格局变化和伊拉克国内政治发展三个因素共同决定。国际战略发挥决定性因素,是美国政策制定的出发点,地区格局和国内政治的变化产生重要影响,是美国进行政策调整的原因。自1930年美国与伊拉克正式建立外交关系以来,美国的伊拉克政策大体上经历了美国全球战略变化的四个阶段:(1)1930年建交到第二次世界大战前的孤立主义阶段;(2)第二次世界大战期间的《战时租借法案》(An Act to Promote the Defense of the United States)阶段;(3)1945年第二次世界大战结束到1991年苏联解体的冷战战略阶段;(4)1991年至今维持美国全球霸权战略阶段。

从1930年同伊拉克正式建交到第二次世界大战爆发前,受孤立主义的影响,美国在伊拉克的利益局限于经济、教育和传教事业,不涉及政治和战略。<sup>②</sup>第二次世界大战爆发后,中东开始进入美国的战略考量。1941年3月,美国国会通过《战时租借法案》,向同盟国提供物资和军事支持,对抗包括德国在内的轴心国集团。1942年底,美国接管经伊朗向苏联的补给线。战时伊拉克反对英法殖民统治盛行亲德国思想,美国为从西侧进一步保障苏联南翼补给线和伊朗的石油利益,支持英国在伊拉克的委任统治,并根据《战时租借法案》向伊拉克提供武器,派遣军事代表团、顾问和技术人员。

从1945年第二次世界大战结束到1991年苏联解体,国际战略格局是雅尔塔体系下美苏对抗的冷战两极格局,美国对苏联实行遏制战略,中东成为美苏争霸的舞台之一。在这一总体格局下,美国的伊拉克政策可分为三个阶段。

第一阶段:1945年第二次世界大战结束到1958年“自由军官”(Free Officers)政变上台。20世纪50年代,美国意识到,阿拉伯民族主义、英国在中东的地位和阿以冲突是影响地区政治发展的三个核心因素。这决定了美国既需要拉拢阿拉伯民族主义者遏制苏联,也需要从全球战略的角度出发维护英国盟友的中东利益。1952年10月,美国提出通过组织中东防务组织解决政策张力。<sup>③</sup>1953年约翰·福斯特·杜勒斯(John Foster Dulles)出任国务卿,提出“北层防御”(North Tier)计划,希望建立一个中东防务组织串联北大西洋公约组织和东南亚条约组织,从三个方向围堵苏联阵营。

① 孙德刚、赵伟明《中东棋盘上的伊拉克战略地位浅析》,载《阿拉伯世界》2003年第5期,第11~12页。

② (英)乔治·柯克《国际事务概览(1939~1946年):战时中东》(上海外国语学院英语系翻译组译),上海译文出版社,1980年版,第37页。

③ 张士智、赵慧杰《美国中东关系史》,北京·中国社会科学出版社,1993年版,第168页。

1955年2月,美国促成伊拉克和土耳其签订《巴格达条约》(Baghdad Pact),英国、巴基斯坦和伊朗先后加入该条约,最终于同年11月成立巴格达条约组织,总部设在巴格达,伊拉克成为美国在中东反苏链条中的核心。1958年2月,美国支持伊拉克与约旦成立“阿拉伯联邦”(Arab Federation),对抗埃及和叙利亚组成的“阿拉伯联合共和国”(United Arab Republic)。7月,“自由军官”政变推翻费萨尔王朝(Faisal Dynasty),阿布杜·凯里木·卡塞姆(Abdul Karim Qasim)政府次年宣布退出巴格达条约组织。美国建立的中东防务组织实质上已经崩溃。

第二阶段:1958年军事政变到1979年伊朗伊斯兰革命。卡塞姆上台后,外交上靠近苏联,接受后者的经济和军事援助,内政上支持伊拉克共产党反对复兴党和纳赛尔主义者。尽管伊拉克共产党1961年被政府取缔,但共产主义运动在伊拉克社会中的影响力依旧很大。美国通过情报部门与伊拉克军队中卡塞姆的反对者建立联系,支持了1963年的复兴党政变。1963~1968年,美伊关系发展并不稳定,呈现出反复性。受第三次中东战争影响,1967年伊拉克与美国断绝外交关系,1968年英国撤出海湾的决定和复兴党二次上台后亲苏的政策,让美国担心苏联会把伊拉克作为进入海湾地区的支点,与也门、阿曼的共产主义运动合力包围海湾,填补英国撤出后留下的真空。20世纪70年代,美国视伊朗巴列维政权和沙特为海湾的“双支柱”(Two Pillars),对伊拉克实行遏制政策。1973年埃及在第四次中东战争中战败,“美国对以色列坚定不移的支持表明苏联援助价值的有限性”,<sup>①</sup>伊拉克随后改善与西方的关系,与苏联的关系逐渐趋于冷淡。1975年,两伊签署《阿尔及尔协议》(Algiers Agreement),美国看到改善与伊拉克关系的空间。1978年伊拉克共产党遭到镇压,1979年伊拉克批评苏联入侵阿富汗,美国逐渐改变对伊拉克的看法。<sup>②</sup>

第三阶段:1979年伊朗伊斯兰革命到1990年伊拉克入侵科威特。伊朗伊斯兰革命后,伊朗采取反美政策,两国盟友关系终结,“双支柱”政策宣告破产,美国失去阻挡苏联南下中东的堤坝。1980年9月,两伊战争爆发后,伊拉克占据优势,美国表面采取“中立”政策,实际上偏向伊拉克。1982年后,伊拉克战场上失利,里根政府正式对伊拉克采取“偏向”(Tilt)政策,美国将伊拉克从支持恐怖主义国家名单中移除,对其开展经济援助和贸易合作。1984年,两国恢复1967年中断的外交关系。但美国对伊拉克的政策中存在明显的矛盾。一方面,美国希望通过支持伊拉克将其打造

① (美)约翰·J.米尔斯海默、斯蒂芬·M.沃尔特《以色列游说集团与美国的对外政策》(王传兴译),上海世纪出版集团,2009年版,第46页。

② 赵伟建《中东问题与美国中东政策》,北京·时事出版社,2006年版,第296页。

为“潜在的盟友”弥补失去伊朗造成的损失。<sup>①</sup>另一方面,美国担心被过度遏制的伊朗会倒向苏联阵营,伊拉克的强大会对以色列带来威胁。美国为此采取“双轨”政策,试图在两国间实现平衡。1986年,美国暗中恢复对伊朗的军事支持,爆出“伊朗门”丑闻。美国随后放弃伊朗,继续支持伊拉克。<sup>②</sup>1988年,两伊战争结束。随着20世纪80年代末苏联在中东影响力的萎缩,美国遏制伊拉克本身的考量开始超过苏联。在埃及1979年签订《戴维营协议》(Camp David Accords)退出反美反以阵营后,伊拉克和叙利亚成为反以的首要国家,对美国而言,伊拉克是战略负担而不是战略资产。萨达姆·侯赛因(Saddam Hussein)对伊拉克地位和冷战形势的错误判断,在美国驻伊拉克大使阿普里尔·格拉斯皮(April C. Glaspie)暧昧表态的误导下,促使其于1990年8月入侵科威特。<sup>③</sup>美国随后制定“沙漠盾牌”行动(Operation Desert Shield),为海湾盟友提供军事保护。1991年1月,美国领导多国部队发动“沙漠风暴”行动(Operation Desert Storm),对伊拉克本土实施军事打击,最终萨达姆从科威特撤军,接受停火协议。

1991年东欧剧变后,美国在全球范围内失去对手,开始致力于维护自身的单极霸权地位。在海湾,经过老布什政府时期的过渡,美国在克林顿时期形成了打压伊拉克和伊朗的“双重遏制”战略(Dual Containment),并配合阿以问题推行“东遏两伊,西促和谈”的政策,通过推动阿以和平进程,压制和孤立伊拉克和伊朗为首的反美阵营。“虽然两伊同是对手,但1991年美国与伊拉克之间爆发了海湾战争,美国与伊朗之间尚未发生过战争,因此美国与伊拉克的对立超过与伊朗的对立。在海湾地区,无论是从国际还是地区的层面看,伊拉克在海湾地区都处于矛盾的焦点和冲突的中心。”<sup>④</sup>克林顿政府通过在伊拉克北部及南部建立禁飞区、定期进行惩罚性空中打击、国际经济制裁和反大规模杀伤性武器国际调查四种方式遏制伊拉克。<sup>⑤</sup>1994年美国中期选举后,共和党人在国会中逐渐占据优势,新保守主义者要求对中东采取强硬措施,主张推动伊拉克的政权更迭。但鉴于伊拉克反对派能力不足和担心过度打压伊拉克可能会增强伊朗的力量,克林顿并不主张推翻复兴党政权。迫于国会和换届选

① Peter Galbraith, *The End of Iraq: How American Incompetence Created a War Without End* (New York: Simon and Schuster, 2006), p.17.

② 可参看冷雪梅《20世纪80年代美国对伊拉克的政策:从“偏向”到“摊牌”》,载《美国研究》,2012年第2期。

③ (伊拉克)阿里·阿卜杜勒·艾米尔·阿拉维《占领伊拉克:战争的利益与和平的损失》(阿拉伯文),贝鲁特·阿拉伯研究与出版基金会,2009年,第62页。

④ 吴冰冰《从中国与海湾八国关系的发展看“中阿合作论坛”》,载《阿拉伯世界研究》,2011年第1期,第13页。

⑤ Peter L. Hahn, *Missions Accomplished? The United States and Iraq Since World War I* (New York and Oxford: Oxford University Press, 2012), pp.120~126.

举的压力,1995~1997年间,克林顿政府尝试在复兴党和军队内部谋求政变,推翻萨达姆及其统治核心。政变计划的失败和遏制战略效果的式微,配合1998年萨达姆拒绝与联合国特别委员会(United Nations Special Commission, UNSCOM)合作的态度,推动美国国会在1998年10月通过《解放伊拉克法案》(Iraq Liberation Act),这标志着美国正式将政权更迭作为对伊拉克政策的选项。

2001年1月小布什就任美国总统,新保守主义势力开始在美国政府决策中占据上风。九一一事件后,小布什政府推行全球反恐战略,萨达姆政权和恐怖主义被联系到一起,美国于2003年3月发动伊拉克战争,结束了萨达姆长达24年的统治。由于对复兴党政权的不信任和没有制定有效的战后占领计划,联盟驻伊拉克临时管理当局(CPA)长官保罗·布雷默(Paul Bremer)仓促下令解散伊拉克军队和去复兴党化,这让美国军队失去了稳定局势所能依靠的力量。<sup>①</sup>两项政策造成伊拉克安全形势的恶化,美国主导的政治过渡进程极速失去社会原有的精英和社会根基,战后伊拉克的政治发展和武装冲突因此被打上深刻的教派烙印。2006年起,美国开始调整政策,向伊拉克增派四万兵力,联合伊拉克民间武装力量,打击伊拉克本土抵抗武装和“伊拉克基地组织”,在2007~2008年间伊拉克的安全有了显著的改善。2008年,美国与马利基政府签订《战略框架协议》(Strategic Framework Agreement, SFA)和《伊美部队地位协议》(The U.S. – Iraq Status of Forces Agreement, SOFA),承诺所有美国驻军于2011年年底全部撤离伊拉克。

2009~2011年间,美国军队陆续从伊拉克撤出。肯尼斯·波拉克指出,撤军后美国在伊拉克的核心战略目标有三:(1)防止伊拉克陷入内战;(2)防止伊拉克成为一个有攻击性的国家;(3)把伊拉克理想地打造为一个美国强大而繁荣的地区盟友。<sup>②</sup>2011年,随着美国撤军和“阿拉伯之春”的爆发,前身为“伊拉克基地组织”的“伊拉克伊斯兰国”(ISI)进入叙利亚扩展势力,2013年宣布成立“伊拉克和叙利亚伊斯兰国”,2014年6月开始在伊拉克迅速扩张,占领包括摩苏尔在内的多个城市,并随后于月底宣布成立“伊斯兰国”(IS)。2014年8月,奥巴马政府宣布对伊拉克境内的“伊斯兰国”展开空袭,并设计了“伊拉克优先”(Iraq First)的打击策略,培训与资助伊拉克军队、库尔德“敢死战士”(peshmerga)部队和伊拉克逊尼派部落武装。2014年9月,为缓和努里·马利基(Nouri Malliki)上台后伊拉克不断激化的教派冲突和打击“伊斯兰国”,美国和伊朗推动由温和派的海达尔·阿巴迪(Haider al-Abadi)接替

<sup>①</sup> Peter L. Hahn, *Missions Accomplished? The United States and Iraq Since World War I*, p.172.

<sup>②</sup> Kenneth M. Pollack et al., *Unfinished Business: An American Strategy for Iraq Moving Forward* (Washington: Brookings Institution Press, 2011), pp.18~23.

马利基担任总理。

需要指出的是,2003年萨达姆政权被推翻后,伊朗周边最大的安全威胁消失,这在客观上为伊朗崛起创造了条件,中东随之形成“美国谋求霸权、亲美和反美阵营对立、伊朗成为反美阵营核心”的战略格局。<sup>①</sup> 伊朗通过庇护前政权反对派、支持伊拉克什叶派政党及民兵武装、经济援助和文化影响力,在战后伊拉克建立了亲伊朗的什叶派网络,极大地拓展了自身在西翼的战略空间。伊拉克成为美国和伊朗角力的前沿之一。尽管在打击“伊斯兰国”和替换马利基事宜上美国和伊朗有所配合,但随着2017年伊拉克进入“后伊斯兰国”时代,两国在伊拉克的注意力开始更多地转向伊拉克国内政治进程的演变。美国支持阿巴迪政府,谋求将其培养为坚定的亲美力量,防止伊拉克出现亲伊朗政府,以达到遏制伊朗的战略目标。2018年5月,伊拉克举行大选,穆格泰达·萨德尔(Muqtada al-Sadr)领导的“行走者联盟”(Sairoon Alliance)和哈迪·阿米里(Hadi Al-Ameri)领导的“征服联盟”(Fatah Alliance),分列议会一二大党团,阿巴迪领导的“胜利联盟”(Nasr Alliance)位居第三。萨德尔2006~2008年间武装反美的经历和阿米里亲伊朗的立场让伊拉克新一届政府的对美政策面临不确定性,美国对伊拉克政策或将配合其遏制伊朗的总体战略目标有所转向和调整。

## 二 海湾战争前美国对伊拉克库尔德问题的政策

1991年,伊拉克北部国际禁飞区的设立和苏联的解体,分别对伊拉克库尔德人的自治状况和美国的国际战略及中东政策产生了本质的影响,因此以1991年海湾战争作为事件标志和时间节点,有助于更好地把握美国对伊拉克库尔德问题政策的演变。据此,海湾战争前美国对伊拉克库尔德问题政策可被划分为五个时期。

### (一) 忽略时期(1918~1945年)

美国最早对库尔德问题的关注更多是精神性的,宽泛地表现为总统威尔逊“十四点计划”中支持奥斯曼帝国内各民族“民族自决”的原则。但受孤立主义的影响,美国国会拒绝签署《凡尔赛和约》,因此威尔逊的计划并未在美国对外政策中落地,更遑论对库尔德问题有具体实质的政策。<sup>②</sup>

### (二) 关注时期(1945~1961年)

第二次世界大战后,随着美国在中东地区利益的扩大和美苏对峙的逐渐形成,美

① 吴冰冰《中东伊斯兰教派矛盾的新变化》,载《西亚非洲》2012年第5期,第40页。

② 《伊拉克》哈米德·马哈茂德·尔撒《伊拉克的库尔德问题:从英国占领到美国入侵(1914~2004)》(阿拉伯文),开罗·马德布里出版社,2004年,第412页。

国开始不可避免地需要对库尔德问题做出回应。1946年1月,苏联支持伊朗北部的库尔德分离运动建立马哈巴德共和国,伊拉克库尔德民主党创始人(Kurdistan Democratic Party,以下简称“库民党”)毛拉穆斯塔法·巴尔扎尼(Mulla Mustafa Barzani,以下简称“毛拉穆斯塔法”)担任共和国国防部部长和军队指挥官;1946年5月,苏联和伊朗达成油田合同和撤军协定,放弃对库尔德人的支持。1946年12月,马哈巴德共和国灭亡,毛拉穆斯塔法向美国驻德黑兰大使馆寻求赴美国政治避难,遭到美国拒绝,随后流亡苏联。<sup>①</sup>

迫于苏联的压力,土耳其、伊拉克、伊朗和叙利亚第二次世界大战后初期都选择转向以英美为首的西方阵营,因此美国只选择与四国的中央政府打交道,反对库尔德人独立,并防止苏联在库尔德问题上发力。在伊拉克,毛拉穆斯塔法流亡期间,库民党由易卜拉欣·艾哈迈德(Ibrahim Ahmad)代表的左翼力量主导。出于担心苏联进一步的影响,也出于支持亲西方的伊拉克君主政府,1950年4月10日,美国驻伊拉克大使爱德华·克罗克(Edward Crocker)在一份给美国国务院的备忘录中表达了对伊拉克库尔德问题的关切,随后美国驻伊拉克使馆开始刊发库尔德语刊物《事件周报》(*Aga u Rudawe Hefteyiyekan*),以此来对抗苏联在伊拉克库尔德地区(以下简称“伊库区”)的宣传活动。1954~1958年间,大使馆还陆续刊发了题为《信息》(*Pay-am*)的库尔德语出版物。<sup>②</sup>1951年,在一份美国驻德黑兰大使馆发回的电报中,美国驻伊朗大使亨利·格雷迪(Henry Grady)建议“美国之音”增设库尔德语栏目,并强调决不能支持库尔德民族主义,而是要促成库尔德人对伊朗中央政府的效忠。美国驻其他三国使馆对其所在国的库尔德人也基本沿用了同样的政策。<sup>③</sup>从这个意义上来看,第二次世界大战结束初期的美国实际上存在一个对库尔德问题宽泛的“大政策”,即防止苏联利用库尔德问题动摇土叙两伊四国政府的统治。

20世纪50年代起,英国在中东的影响力不断下降,美苏对峙的加剧和四国局势的发展,成为美国对库尔德问题政策按国别分化的基础。1952年,土耳其正式加入北约,1953年,美国中情局(CIA)支持伊朗沙阿穆罕默德·礼萨·巴列维(Shah Mohammad Reza Pahlavi)政变,推翻摩萨台(Mohammad Mossadegh)政府,两国成为美国坚定的地区盟友和遏制苏联的前哨。1954年和1958年,叙利亚和伊拉克分别发生军事政变,新政府随后采取反美亲苏的外交政策,两国成为苏联在中东立足的基础。在库尔德问题上,土耳其、伊朗和叙利亚均奉行激进的民族主义意识形态,对库尔德

① Mahammed Shareef, *The United States, Iraq and the Kurds: Shock, Awe and Aftermath* (London and New York: Routledge, 2014), pp.136~137.

② Mahammed Shareef, *The United States, Iraq and the Kurds: Shock, Awe and Aftermath*, p.136.

③ Mahammed Shareef, *The United States, Iraq and the Kurds: Shock, Awe and Aftermath*, p.137.

人采取了严苛的歧视和同化政策;伊拉克的卡塞姆政权为稳固统治,选择联合库尔德人,邀请流亡中的毛拉穆斯塔法回国参政。毛拉穆斯塔法借助相对宽松的国内政治环境,大力拓展了巴尔扎尼部落和库民党的民兵武装力量“敢死战士”。<sup>①</sup>出于维护盟友土耳其和伊朗利益的考虑,美国沿袭一贯的思路和政策,不介入库尔德问题。但从四国库尔德人实际的力量对比上来看,伊拉克库尔德人更具实力,且享有更大的自主性和活动空间,这决定了大国要以伊拉克库尔德力量为抓手在地区发力的可操作性更大;另一方面,伊拉克库尔德地区连接伊拉克中央政府、土耳其、叙利亚和伊朗四方的地缘战略优势,使得对伊拉克库尔德人的投入在战略上辐射更广、收益更大。这两层因素和随后的地区局势发展叠加在一起,成为美国未来重点关注伊拉克库尔德问题、实现政策转向的基础。

### (三) 接触时期(1961~1972年)

随着卡塞姆政权和库民党谈判的失败及关系的恶化,1961年9月起,库民党与伊拉克中央政府爆发武装冲突。由于卡塞姆亲苏的外交政策,苏联减少对毛拉穆斯塔法的投入,主要支持库民党内部的左翼派系,毛拉穆斯塔法因此开始向美国寻求帮助。1962年9月,库民党代表阿萨德·黑莱尼(Asad Khailany)与美国驻巴格达代办罗伊·墨尔本(Roy Melbourne)建立联系,希望美国支持库尔德人的革命运动,遭到墨尔本的拒绝。<sup>②</sup>1963年1月,卡塞姆计划将伊拉克石油国有化,引发西方国家担忧。2月,在美国中情局的支持下,复兴党推翻卡塞姆政权。美国相信自己支持下的政变会带来美伊关系的改善,因此并不看重库尔德人的作用,但出于担心库尔德人对新政权统治的挑战和苏联可能重新支持库尔德人,美国试图推动复兴党政权和库尔德人达成和解。

1963年6月,中央政府和库尔德人谈判失败,战事再度爆发。7月,库民党代表邵卡特·阿克拉维(Shawqat Aqravi)在贝鲁特和美国中情局取得联系,寻求支持,并警告美国称,“如果遭到西方冷遇,库尔德人将联合苏联,把库尔德问题转变成另一个‘古巴’或‘西班牙内战’问题”,但依旧遭到了拒绝。在随后的战事中,中央政府不断占据优势,中情局在1963年9月末的评估中指出,除非接受外部援助,否则库尔德人将遭到毁灭性打击。<sup>③</sup>11月,阿卜杜拉·萨勒姆·阿里夫(Abdul Salam Arif)再次

① Marianna Charountaki, *The Kurds and US Foreign Policy: International Relations in the Middle East Since 1945* (London and New York: Routledge, 2010), p.132.

② Embassy in Iraq to DOS, 20 September 1962, U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1961-1963, Vol. XVIII, available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v18/d49>.

③ Douglas Little, “The United States and the Kurds: A Cold War Story,” *Journal of Cold War Studies*, Vol. 12, No. 4 (Fall 2010), p.70.

发动军事政变,推翻复兴党政权,与库尔德人达成停火,并于1964年2月重新开启谈判进程。6月,谈判再度演化为战火。邵卡特·阿克拉维赴开罗向美国外交官再次求援,建议美国通过第三国支持库尔德人。虽然美国依然拒绝介入,但伊拉克政局的不确定性让美国意识到保持和库尔德人接触的必要性,中情局同年开始采取秘密行动,鼓励伊朗和以色列向伊拉克库尔德人提供支持。<sup>①</sup>

伊朗和以色列都将伊拉克库尔德人视为平衡和遏制巴格达的战略资产,1964年起,两国通过各自的情报机构“萨瓦克”(SAVAK)和“摩萨德”(MOSSAD)向库民党提供后勤物资和武器装备。1966年4月,阿卜杜拉·萨勒姆·阿里夫因空难去世,其兄长阿布杜·拉赫曼·阿里夫(Abdul Rahman Arif)继任后,对库尔德人发动猛烈进攻。5月,在“摩萨德”顾问的指导下,库民党“敢死战士”以20名游击队员的代价,造成政府军2000人阵亡,阿里夫随后再次与库民党达成停火。1967年中东战争前夕,以色列加大对库民党的武器支持,有效阻止了伊拉克将主要兵力投放在西线对抗以色列。<sup>②</sup>

1968年7月,复兴党通过政变二次上台,采取激进的泛阿拉伯民族主义意识形态,加紧分化和打压库尔德人。1969年6月,库民党派出一支五人代表团访美,受到国务院近东事务局地区主管塔尔科特·西利(Talcott Seelye)的接见。代表团警告西利,除非美国直接支持库尔德人反对伊拉克政府,否则毛拉穆斯塔法将袭击伊拉克的采油设施,干扰石油的正常输出,西利只是鼓励库尔德人继续向伊朗和以色列寻求帮助。该立场一直延续到1972年才最终实现转变。中情局曾在1968年5月的一份报告中指出,“(1967年)虽然大部分伊拉克军队都在北部警戒着库尔德人,但新战事一旦爆发,他们依旧无力征服库尔德人。”<sup>③</sup>这说明美国已经意识到伊拉克库尔德人的战略能力和作用,但之所以拒绝直接介入并对其提供支持,主要是基于几点考虑:(1)英国、以色列、伊朗构成美国处理伊拉克问题有力的盟友基础,使美国缺乏直接支持库尔德人的动力;(2)毛拉穆斯塔法在苏联长达12年的流亡生涯和库民党内部严重的左翼化倾向,让美国人对库尔德人缺乏足够的信任;(3)1958年后复杂动荡的伊拉克政局使得美伊关系具有反复性,美国需要保持外交上的灵活性,因此不愿轻易直接支持库尔德人;(4)直接支持伊拉克库尔德人可能会影响美国及其中东盟友的关系。一方面,这会遭到阿拉伯盟友和阿拉伯国家的反对,另一方面,随之产生的外溢效应可能会让同样有着大量库尔德人口的土耳其和伊朗受到影响;(5)美国担心

① DOS to Embassy in Iraq, 5 June 1972, in *FRUS*, 1964~1968, Vol. XXI, Doc. 165, available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v21/d165>.

② Douglas Little, “The United States and the Kurds: A Cold War Story,” p.73.

③ Douglas Little, “The United States and the Kurds: A Cold War Story,” p.73.

直接支持库尔德人会被看作是向苏联宣战的信号,从而导致冷战形势恶化;(6) 库尔德人的壮大可能会进一步加剧中东地区的碎片化,加剧美国政策的难度。<sup>①</sup>

#### (四) 秘密支持时期(1972~1975年)

1968年复兴党上台后,外交上与苏联关系更趋紧密,反美反以色列,指责以色列干涉伊拉克内政,处决了九名犹太人,<sup>②</sup>并命令驻扎在约旦的伊拉克军队炮击犹太人定居点进行挑衅。<sup>③</sup>1970年,受阿拉伯河(Shatt al-Arab)危机与伊朗支持毛拉穆斯塔法和推翻复兴党政变的影响,两伊关系恶化,伊拉克驱逐伊朗驻巴格达大使,关闭伊朗在伊拉克的三个领事馆,驱逐大批伊朗侨民,支持伊朗胡泽斯坦省的阿拉伯分离运动;同年3月,为阻断伊朗和以色列再打“库尔德牌”,缓解伊拉克军队在北方的压力,萨达姆代表政府和毛拉穆斯塔法达成《三月协议》(March Accord),承诺予以库尔德人自治权,引发伊朗和以色列的担忧。<sup>④</sup>12月,复兴党暗杀毛拉穆斯塔法计划失败,双方关系再度恶化,《三月协议》实质上破裂,毛拉穆斯塔法恢复同伊朗和以色列的联盟关系。1969~1971年间,伊朗和以色列强调伊拉克在抗苏中的重要性,试图游说美国直接介入库尔德问题。尽管美国对伊拉克局势保持高度关注,但由于尼克松上台后首先将中国问题和越南战争作为外交重点,<sup>⑤</sup>再加之该时期伊拉克和苏联关系有所波动,尼克松政府并未满足盟友的诉求。<sup>⑥</sup>

1971年底,英国撤出海湾,苏联为弥补在埃及的损失,同年加大对伊拉克的投入。<sup>⑦</sup>1972年4月,苏联与伊拉克签署《苏伊友好合作条约》,美国在海湾的压力上升。20世纪70年代,尼克松政府形成“双支柱”战略,将伊朗和沙特作为拱卫海湾的支点,重点依靠“海湾警察”伊朗,遏制苏联南下中东的态势。苏联意识到只有实现库尔德人和中央政府的和解才能保障伊拉克的稳定和发挥伊拉克的战略作用,为此苏联向二者施压,倡议建立“民族阵线”(National Front),统合伊拉克各派势力。<sup>⑧</sup>美国、以色列和伊朗担心,一旦库尔德人加入“民族阵线”,会造成“重大的地缘政治影

① Bryan R. Gibson, *Sold Out? US Foreign Policy, Iraq, the Kurds, and the Cold War* (New York: Palgrave Macmillan, 2015), p.111.

② Memorandum to Secretary Rogers, 14 February 1969, in *FRUS*, 1969~1976, E-4, Doc. 251, available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve04/d251>.

③ Embassy in Israel to DOS, 27 January 1969, in *FRUS*, 1969~1976, E-4, Doc. 244, available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve04/d244>.

④ Charles Tripp, *A History of Iraq* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp.203~206.

⑤ Nigel Ashton, *The Cold War in the Middle East: Regional Conflict and the Superpowers: 1967~1973*, (London: Routledge, 2007), p.218.

⑥ Bryan R. Gibson, *Sold Out? US Foreign Policy, Iraq, the Kurds, and the Cold War*, p.118.

⑦ Bryan R. Gibson, *Sold Out? US Foreign Policy, Iraq, the Kurds, and the Cold War*, pp.129~130.

⑧ Charles Tripp, *A History of Iraq*, p.202.

响”意味着伊拉克军队将得以抽身进入海湾或打击以色列。<sup>①</sup> 伊拉克库尔德问题由此凸显,成为影响冷战在海湾走向的一个重要因素。

1972年5月底,理查德·尼克松总统和时任国家安全顾问亨利·基辛格访问德黑兰。伊朗国王巴列维就伊拉克局势的发展向二者提出更新武器装备和美国支持库尔德人的诉求,尼克松表示美国不会“让我的朋友失望”。<sup>②</sup> 尽管在现有的解密档案中,尼克松并未提及库尔德人,但基辛格在回忆录中称尼克松在此次会面对库尔德问题做出了回应。<sup>③</sup> 1972年6月1日,复兴党宣布对伊拉克石油公司国有化,国王巴列维随后于6月5日向基辛格建议安排库尔德人访美商谈支持事宜,得到基辛格的批准。6月30日,毛拉穆斯塔法之子伊德里斯·巴尔扎尼(Idris Barzani)赴美国与中情局局长理查德·赫尔姆斯(Richard Helms)会面。赫尔姆斯表示,美国可以考虑通过伊朗、以色列或约旦等第三方向库尔德人秘密提供装备支持,<sup>④</sup>伊德里斯则要求美国从防守、进攻与革命三个层次提供支持,直至推翻复兴党政权。<sup>⑤</sup>

美国此时已经意识到支持库尔德人所具有的战略意义,中情局中东专家哈罗德·桑德斯(Harold Saunders)在1972年6月7日给基辛格的一份备忘录中称,美国基于三个考量可以支持库尔德人:(1)库尔德问题可以成为伊拉克不稳定的根源,阻止苏联以伊拉克为支点控制中东;(2)限制伊拉克对外军事输出的能力,保障伊朗、以色列、约旦和海湾国家的安全;(3)加大美国从伊拉克军队内部谋求政变的可能性。<sup>⑥</sup> 但美国在1972年5月末刚结束的莫斯科峰会上和苏联达成了《反弹道导弹条约》(Anti-Ballistic Missile)和《战略武器限制条约》(Strategic Arms Limitations Treaty),因此担心支持库尔德人会令冷战环境恶化。从能力评估上来看,毛拉穆斯塔法高龄、库民党内部派系分化和换代问题、库尔德社会的部落特性和政治经济冲突等因素,让中情局对库尔德人实际所能发挥的作用持怀疑态度。<sup>⑦</sup> 在目标方面,美国也并不确定应该在多大程度上对库尔德人进行支持,但基于库尔德人在中东的少数派身

① Harold Saunders to National Security Council (NSC), 27 March 1972, in *FRUS*, 1969~1976, Vol. E-4, Doc. 301, available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve04/d301>.

② Memorandum of Conversation, 30 May 1972, in *FRUS*, 1969~1976, E-4, Doc. 200, available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve04/d200>.

③ (美)亨利·基辛格《白宫岁月:基辛格回忆录》(范益世、殷汶祖译),上海译文出版社,2016年版,第1560页。

④ Memorandum of Conversation, 5 July 1972, in *FRUS*, 1969~1976, Vol. E-4, Doc. 319, available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve04/d319>.

⑤ Alexander Haig to Henry Kissinger 28 July 1972, in *FRUS*, 1969~1976, Vol. E-4, Doc. 321, available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve04/d321>.

⑥ Harold Saunders to Henry Kissinger, 7 June 1972, in *FRUS*, 1969~1976, Vol. E-4, Doc. 313, available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve04/d313>.

⑦ Alexander Haig to Henry Kissinger 28 July 1972, in *FRUS*, 1969~1976, Vol. E-4, Doc. 321.

份和土耳其、伊朗盟友利益的考量,美国认为通过库尔德人来推翻复兴党是不切实际的想法。<sup>①</sup>

1972年7月18日,埃及总统安瓦尔·萨达特(Anwar Sadat)宣布驱逐苏联专家。基辛格认为,萨达特的决定打破了冷战在中东的平衡,会强化伊拉克在苏联中东战略中的地位。<sup>②</sup>这一判断配合英国撤出中东、《苏伊友好合作条约》、伊拉克石油国有化和盟友伊朗及以色列的诉求等因素,最终推动美国转变对伊拉克库尔德人的政策。7月28日,白宫幕僚长亚历山大·黑格(Alexander Haig)向基辛格递交了一份中情局制定的支持方案。8月1日,尼克松正式批准了这项支持伊拉克库尔德人的隐蔽行动(Covert Action)。依据方案,美国中情局将通过伊朗向毛拉穆斯塔法以每年300万美元的形式提供共计1800万美元的支持,伊朗和以色列愿意承担其中一半以上的资金,以维持库尔德人的防守状态。<sup>③</sup>这表明,针对伊德里斯所要求的防守、进攻与革命三个层次的支持,美国自身只在有限的程度上回应了库尔德人的第一层诉求。

值得注意的是,支持库尔德人计划只是白宫批准的中情局秘密行动,与国务院所主导的改善两国关系的思路并不一致,美国政府内部因此在库尔德问题上形成了以驻伊拉克美国利益代表亚瑟·劳里(Arthur Lowrie)为主的反对派和以基辛格与美国驻伊朗大使理查德·赫尔姆斯为主的支持派。前者认为,伊拉克1973年2月在伊拉克石油公司和西方关系上的让步和务实派在复兴党内力量的上升等现象表明,美伊关系可以修复和提升,因此支持库尔德人会干扰两国关系正常化;<sup>④</sup>后者认为,复兴党政权支持伊朗俾路支(Baloch)分离运动,对科威特岛屿提主权要求,威胁美国及其盟友的利益,美国应该支持库尔德人遏制伊拉克。美国实际上对伊拉克采取了一种自相矛盾的“双轨”政策(A Dual-Track Policy)。最终,支持派意见占据了上风。1973年3月,在基辛格的建议下,尼克松批准对毛拉穆斯塔法下一年的支持力度从300万美元上调为500万美元。<sup>⑤</sup>1973年10月,第四次中东战争爆发,“尼克松对库尔德人事件的决定仅一年多时间就看出好处来了”,“伊拉克只派出了一个师参战”。<sup>⑥</sup>但苏联战前向伊拉克提供200架直升机和14架图-22轰炸机的举动,引起了美国阵营的

① Bryan R. Gibson, *Sold Out? US Foreign Policy, Iraq, the Kurds, and the Cold War*, p.139.

② Douglas Little, “The United States and the Kurds: A Cold War Story,” p.77.

③ Alexander Haig to Henry Kissinger, 28 June 1972, in *FRUS*, 1969~1976, Vol. E-4, Doc. 321.

④ From the U.S. Interests Section in Baghdad to DOS, 21 October 1972, in *FRUS*, 1969~1976, Vol. E-4, Doc. 326, available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve04/d326>.

⑤ Henry Kissinger to President Nixon, 29 March 1973, in *FRUS*, 1969~1976, Vol. XXVII, Doc. 207, available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v27/d20>.

⑥ (美)亨利·基辛格《白宫岁月:基辛格回忆录》,第1561页。

警惕。<sup>①</sup> 毛拉穆斯塔法和以色列随后向美国要求提升库尔德人的进攻能力,美国担心在伊拉克装备大幅提升的情况下,如果库尔德人对复兴党主动发起进攻,会遭到后者毁灭性的打击,美国和伊朗将因此丧失“库尔德牌”。加之战时伊拉克与伊朗、西德、英国复交等积极现象,使美国对复兴党的认识出现缓和,美国坚持维护库尔德人的防守状态,避免双方爆发常规战争。

第四次中东战争结束后,伊拉克与苏联的关系逐渐趋于冷淡,伊拉克复兴党内部开始主张缓和与西方国家的关系。基辛格此时展开穿梭外交,斡旋埃及和叙利亚同以色列签订脱离军事接触协议(Agreement on Disengagement),伊拉克在叙利亚境内的军事存在由此成为基辛格外交目标的阻碍。为保证以色列的安全、避免埃及在撤军问题上被孤立,伊朗军队1973年12月和1974年2月两次跨越两伊边境,向伊拉克施压,迫使其从约旦调兵回国。<sup>②</sup> 1974年3月11日,伊拉克政府单方面通过一份自治法,要求库尔德人接受,双方关系变得紧张。毛拉穆斯塔法赴伊朗求援,主张在伊拉克北部建立一个阿拉伯人和库尔德人共同主导的政府,遭到美国和伊朗的拒绝。基辛格在给赫尔姆斯的一份回复中指出不支持库尔德人建立独立政府的原因是,“拒绝与温和领导人治下伊拉克间的良好关系,不符合美国和伊朗的利益”。<sup>③</sup> 这说明基辛格已经注意到美伊关系缓和的迹象,但对冷战的考量大过对双边关系的重视,基辛格坚持通过支持库尔德人牵制伊拉克军队,推动以叙脱离军事接触进程。尼克松最终批准提供给库尔德人100万美元的难民救济款和90万镑不具名的小型武器。1974年<sup>④</sup>4月22日,伊拉克政府和库尔德人爆发战事。

迫于北东两线作战的压力,伊拉克转向苏联寻求武器支持,1974年6月起,库尔德人在战场上转向劣势,大批库尔德难民涌向两伊边境。7月,美国批准在下一财政年向库尔德人追加800万美元的援助款。<sup>⑤</sup> 另一方面,伊拉克从5月末起加大向美国释放修复关系的信号,还于8月起为劳里开设直通伊外交部长的协调渠道。伊拉克的积极变化引起了美国国务院的重视,但基辛格担心停止支持库尔德人,会让伊拉克政府从北线抽身破坏以叙5月达成的脱离军事接触协议,并且伊朗对阿拉伯河的诉求并没有实现,因此拒绝响应劳里推动的两国关系正常化进程。<sup>⑥</sup> 加之尼克松受“水门事件”影响于8月9日辞去总统职务,兼任国务卿和国家安全顾问的基辛格对

① Bryan R. Gibson, *Sold Out? US Foreign Policy, Iraq, the Kurds, and the Cold War*, p.159.

② Bryan R. Gibson, *Sold Out? US Foreign Policy, Iraq, the Kurds, and the Cold War*, p.166.

③ Bryan R. Gibson, *Sold Out? US Foreign Policy, Iraq, the Kurds, and the Cold War*, p.170.

④ Bryan R. Gibson, *Sold Out? US Foreign Policy, Iraq, the Kurds, and the Cold War*, p.170.

⑤ Henry Kissinger to President Nixon, 24 June 1974, in *FRUS*, 1969-1976, Vol. XXVII, Doc. 254, available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v27/d254>.

⑥ Bryan R. Gibson, *Sold Out? US Foreign Policy, Iraq, the Kurds, and the Cold War*, pp.171-176.

美国外交决策影响加大。1974年8月26日,在基辛格的建议下,福特总统批准与以色列达成武器交易,以美制反坦克导弹换以色列从战场上缴获的苏制武器,将其提供给伊拉克库尔德人。<sup>①</sup>由于双方在武器互换细节上有所分歧,直到10月底以色列才确定武器清单,并提出2400万美元的预算。<sup>②</sup>中情局局长威廉·科尔比(William Colby)对此不满,认为美国已经在库尔德人身上投入太多的资金和武器,并且当年对库尔德人的财政拨款已无力支持该项交易。<sup>③</sup>但基辛格最终通过在各方面斡旋促成了武器交易的落实。

1974年10月初,伊拉克进行内阁改组,萨达姆进一步巩固自己的权力地位,开始集中精力投入北方战线,造成库尔德武装的败退。<sup>④</sup>伊朗于中旬加大对库尔德人的支持力度,向其输送以色列提供的武器装备,并派遣多支部队进入伊拉克。基于当年暖冬的气候条件,萨达姆并没有减缓在北线的作战态势,库尔德人的战场形势和难民问题恶化,和伊朗在东线的优势表现形成对照,国王巴列维重新评估库尔德人的能力和作用,认为即使库尔德人被击败,伊朗军队依旧能够在两伊边境牵制住伊拉克。另一方面,自1974年5月末联合国通过调和两伊关系的348号决议案以来,两国间的沟通得到加强。约旦国王侯赛因(King Hussein bin Talal)在注意到伊拉克内部的变化后,开始联合埃及和法国在两伊间斡旋,积极劝说巴列维国王相信复兴党人只是民族主义者,而非苏联的代理人。<sup>⑤</sup>上述因素共同推动伊朗国王巴列维于1975年3月3日和萨达姆在欧佩克阿尔及尔会议期间展开会谈;3月6日,两伊签署《阿尔及尔协议》(Algiers Agreement),伊拉克在阿拉伯河问题上做出让步,伊朗承诺停止支持伊拉克库尔德人。

伊朗的决定遭到美国和以色列的反对,基辛格视库尔德人为战略资产,不应为了无足轻重的阿拉伯河而将其抛弃。萨达姆回国后向库尔德人展开全面进攻。失援后的毛拉穆斯塔法致信基辛格,希望其劝说巴列维回心转意。赫尔姆斯担心如果美国不采取行动,库尔德人会曝光美国的隐蔽行动,建议暂时保持对库尔德人的支持,换取对库尔德地区和伊拉克的情报,基辛格批准了这一方案。<sup>⑥</sup>由于伊朗关闭了支持库

① Memorandum of Conversation, August 26 1974, in *FRUS*, 1969~1976, Vol. XXVII, Doc. 259, available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v27/d259>.

② Bryan R. Gibson, *Sold Out? US Foreign Policy, Iraq, the Kurds, and the Cold War*, p.181.

③ William Colby to Henry Kissinger, 2 November 1974, in *FRUS*, 1969~1976, Vol. XXVII, Doc. 264, available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v27/d264>.

④ Charles Tripp, *A History of Iraq*, pp.206~207.

⑤ (伊拉克) 哈米德·马哈茂德·尔撒《伊拉克的库尔德问题:从英国占领到美国入侵(1914~2004年)》(阿拉伯文)第423页。

⑥ Bryan R. Gibson, *Sold Out? US Foreign Policy, Iraq, the Kurds, and the Cold War*, p.193.

德人的通道 美国和以色列最终也停止了支持。但面对涌入伊朗境内的 30 万伊拉克库尔德难民和毛拉穆斯塔法的人道援助请求,美国政府并未予以回应。基辛格在 1975 年 10 月举行的派克听证会(Pike Committee Hearings)上对此回应称,“隐蔽行动不应该和传教工作相混淆。”<sup>①</sup>战事的失败最终导致库民党分裂,贾拉勒·塔拉巴尼(Jalal Talabani)出走成立库尔德爱国联盟(Patriotic Union of Kurdistan,以下简称“库爱盟”),毛拉穆斯塔法流亡伊朗,随后赴美国接受治疗,1979 年 3 月在华盛顿病逝,其子马苏德·巴尔扎尼(Masoud Barzani)出任库民党主席。

#### (五) 边缘化时期(1975~1991 年)

20 世纪 70 年代后半期,随着《阿尔及尔协议》签署和伊拉克与苏联关系的淡化,美国逐渐改变伊拉克是苏联在中东代理人的看法,并扩大与伊拉克的石油和商业贸易。1977 年,吉米·卡特入主白宫后,美国在中东的外交重点是推动埃及和以色列间的和平进程,而非遏制伊拉克,因此库尔德问题并未得到重视。

1979 年伊朗爆发伊斯兰革命,霍梅尼上台后采取反美政策,两国同盟关系破裂。8 月,中情局从德国派遣了一名代号为“SDFickle”、精通库尔德语的特工赴伊朗库尔德地区开展隐蔽行动,研究支持当地库尔德人反对中央政府的可行性。<sup>②</sup>但霍梅尼随后派兵入驻库尔德地区,隐蔽行动因此叫停。1980 年 9 月,两伊战争爆发,随着战事的演进,伊拉克库尔德人内部形成了支持伊朗的库民党武装和支持伊拉克的库爱盟武装。由于里根政府对两伊战争实际上采取了偏向伊拉克的“双轨”政策,一方面于 1984 年与伊拉克复交,暗中支持伊拉克希望弥补失去伊朗的损失,另一方面于后期开始支持伊朗,防止伊拉克坐大形成威胁,因此支持伊拉克库尔德人中的任何一方都不符合美国的战略利益。<sup>③</sup>

战争期间,迫于财政亏空和粮食短缺的压力,伊拉克政府放松对经济的控制,推行私有化,向私企和个人租卖土地,大量因“阿拉伯化”政策移居城市的库尔德无业游民重返农村,夯实了库尔德武装的部落基础。<sup>④</sup>农村的复苏与库尔德武装的壮大在战争末期引起了复兴党政权的警惕。1988 年 2 月至 1989 年 4 月,伊拉克军队对库尔德人发动“安法尔行动”(Anfal campaigns),制造了“哈莱卜杰”(Halabjah)惨案,

① Douglas Little, “The United States and the Kurds: A Cold War Story,” p.83.

② Douglas Little, “The United States and the Kurds: A Cold War Story,” p.86.

③ (黎巴嫩)福阿德·马塔尔《被遗弃的库尔德人》(阿拉伯文),贝鲁特·阿拉伯科学出版社,2018 年,第 188 页。

④ Michael Leezenberg, “Urbanization, Privatization and Patronage: The Political Economy of Iraqi Kurdistan,” in Faleh A. Jabar and Hosham Dawod, eds., *The Kurds: Nationalism and Politics* (London: Saqi Books, 2006), p.7.

4000 个库尔德村庄及其农田遭到毁坏。<sup>①</sup> 1988 年 4 月,贾拉勒·塔拉巴尼首次访美,与参议员克莱本·佩尔(Claiborne Pell)和国务院北海湾事务主管拉里·波普(Larry Pope)等官员会面,希望美国向库尔德人提供武器援助和自治支持。<sup>②</sup>

1984 年后,受一系列地区事件的影响,美国国会开始质疑国务院对伊拉克的外交政策,其中包括如何对待伊拉克的化学武器和人权问题。“安法尔行动”后,美国参议院外交关系委员会办事员彼得·加尔布雷思(Peter Galbraith)赴库区进行调查。<sup>③</sup> 1988 年 9 月,参议员克莱本·佩尔提案《防止种族灭绝法案》(The Prevention of Genocide Act),谴责伊拉克对库尔德人运用化学武器,获得参议院通过。<sup>④</sup> 但由于两伊战争爆发后美国在伊拉克形成了巨大的商业利益,加之遏制伊朗的战略目标和对盟友土耳其利益的考量,该法案并没有实际落地。随着 1989 年 3 月伊拉克对 1987 年斯塔克事件态度的软化,美国国会与国务院间的政策冲突淡化,乔治·布什 10 月 2 日签署第 26 号国家安全令,正式把对伊拉克的“偏向”政策写入美国的官方政策,库尔德问题随之被忽视。<sup>⑤</sup> 此外,塔拉巴尼访美一举还遭到了土耳其和伊拉克的谴责,国务卿乔治·舒尔茨下令禁止国务院官员与包括库尔德人在内的任何伊拉克反对派会面。<sup>⑥</sup> 直到 1991 年以前,伊拉克库尔德问题在美国的政策中一直处于边缘地位。

1991 年海湾战争爆发和苏联解体前,美国将苏联看作自身在全球的首要威胁,中东是美苏对抗的主要平台之一。基于伊拉克重要的战略地位,美国根据冷战在中东地区的演变和伊拉克内政外交的发展,来决定自身对于伊拉克库尔德人的政策,服务于其抗苏的核心目标,主要呈现的基本特点为:(1) 1958 年革命前,伊拉克是美国在中东地区的抗苏盟友,美国对库尔德问题保持关注,但不去触碰该问题;(2) 1958 年革命到 1971 年英国撤出中东期间,伊拉克复杂多变的政治形势和亲苏的外交政策,推动美国开始与伊拉克库尔德人建立联系,但英国的军事存在和苏联以埃及和叙利亚为支点的战略布局,让美国并未将支持库尔德人列入政策选项;(3) 1971 年英国撤出中东到 1975 年两伊签署《阿尔及尔协议》期间,苏联与埃及关系淡化,苏联在海湾真空地区发力,重点支持伊拉克,美国为遏制苏联相应地于该时期秘密支持库尔德

① (伊拉克)阿里·阿卜杜勒·艾米尔·阿拉维《占领伊拉克:战争的利益与和平的损失》(阿拉伯文),第 48 页。

② Mahammed Shareef, *The United States, Iraq and the Kurds: Shock, Awe and Aftermath*, p.145.

③ Mahammed Shareef, *The United States, Iraq and the Kurds: Shock, Awe and Aftermath*, p.146.

④ Quil Lawrence, *Invisible Nation: How The Kurds' Quest for Statehood is Shaping Iraq and the Middle East* (New York: Walker Publishing Company, 2008), p.41.

⑤ 冷雪梅《20 世纪 80 年代美国对伊拉克的政策:从“偏向”到“摊牌”》,第 106 页。

⑥ Quil Lawrence, *Invisible Nation: How The Kurds' Quest for Statehood is Shaping Iraq and the Middle East*, p.43.

人反对伊拉克复兴党政权；(4) 1975年至1991年海湾战争爆发前，苏联在中东的影响力不断下降，美国更多将伊拉克看作一个整体来看待，因此该时期库尔德问题在美国政策中处于被边缘的地位。总体来看，伊拉克是美苏冷战在中东所争夺的阵地之一，当伊拉克倚向苏联时，美国就通过该国的库尔德问题来寻求战略上的平衡。

### 三 海湾战争以来美国对伊拉克库尔德问题的政策

海湾战争以来，美国对伊拉克库尔德问题的政策经历了苏联解体、九一一事件、伊拉克战争和“伊斯兰国”兴起等重大事件，可被主要划分为三个时期。

#### (一) 重新关注时期(1991~1998年)

1990年8月2日，伊拉克入侵科威特，1991年1月美国发动“沙漠风暴”行动，海湾战争爆发。美国总统布什于1991年2月15日呼吁伊拉克人民推翻萨达姆政权。在随后的三周内，什叶派起义控制了巴士拉和南部多处沼泽地带，库尔德“敢死战士”武装占领埃尔比勒(Erbil)、基尔库克(Kirkuk)及周边多处油田，控制了库区近3/4的领土。3月中旬起，伊拉克军队开始转入反攻，3月27日，萨达姆派出共和国卫队的精锐部队向北部发动空袭和地面推进，短时间内夺回相关领土，致使库尔德武装损失2万余人，250多万库尔德难民涌向土耳其和伊朗边境，引发大规模人道主义危机。<sup>①</sup> 美国虽然号召伊拉克人民起义，但并没有提供任何实质的帮助。以1991年3月后土耳其与伊拉克库尔德人关系的改善为必要前提，<sup>②</sup>在巨大的国际压力下，美国以联合国维和部队形式通过土耳其因吉尔利克空军基地向伊拉克库区派出3200名士兵，开展“提供舒适行动”(Operation Provide Comfort)，在伊拉克北纬36度以北建立禁飞区。这为伊拉克库尔德人的自治提供了前所未有的历史机遇。<sup>③</sup> 1992年5月，库区举行地方议会选举，库民党与库爱盟分别获得51和49个席位(总计105个席位)，组成库尔德地区政府，形成了两党主导的地区权力格局。<sup>④</sup>

① (黎巴嫩)福阿德·马塔尔《被遗弃的库尔德人》(阿拉伯文)第97页。

② 土耳其时任总统图尔古特·厄扎尔愿意改善与伊拉克库尔德人的关系，同意美国对其提供安全保护，主要是基于几点考虑：1.可以从库尔德人内部分裂其独立运动；2.阻断土耳其库尔德工人党将伊拉克库区作为游击战的大后方；3.避免萨达姆过度打压伊拉克库尔德人，使土耳其在南部面临难民潮压力；4.缓解土耳其面临的国际压力，提升其在西方的人权形象，推动土耳其加入欧盟事宜。详见：Michael M. Gunter, "The Foreign Policy of the Iraqi Kurds," *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies* (Spring 1997), pp.7~12; Hannes Cerny, *Iraqi Kurdistan, the PKK and IR Theory and Ethnic Conflict* (London and New York: Routledge, 2018), pp.170~175。

③ (黎巴嫩)福阿德·马塔尔《被遗弃的库尔德人》(阿拉伯文)第99页。

④ Gareth R. V. Stansfield, *Iraqi Kurdistan: Political Development and Emergent Democracy* (London and New York: Routledge, 2003), p.147。

需要指出的是,美国对库尔德人提供的安全保护短期来看只是一次人道主义行动,长期来看则是遏制伊拉克的手段之一,并非是为了支持库尔德人的自治或独立事业。早在伊拉克入侵科威特之初,贾拉勒·塔拉巴尼就于1990年8月10日访美,表示库尔德两党愿意派遣“敢死战士”武装赴科威特协助作战,希望以此换取美国对库尔德人的支持,但最终只得到一位低级别年轻官员的非正式接待。副国务卿大卫·麦克(David Mack)对此解释称,“我们非常有理由相信他们(反对派)在实现解放科威特的目标上不会给予大的帮助”。<sup>①</sup>1991年3月,彼得·加尔布雷斯试图联系国家安全委员会中东事务主管理查德·哈斯(Richard Hass),推动美国对库尔德政策的转变,但最终只见到了副主管桑迪·查尔斯(Sandy Charles)。查尔斯认为加尔布雷斯是在冒险,加尔布雷斯称美国需要摆脱伊拉克政权,查尔斯回应道“我们的政策是摆脱萨达姆,而不是他的政权。”<sup>②</sup>

海湾战争结束后,美国的海湾利益从对抗苏联转变为“保障石油安全、防止地区爆发战争和以有限的军事存在维护美国在地区的霸权地位”。<sup>③</sup>由于复兴党对伊拉克社会进行严控,伊拉克海外反对派在国内的社会基础薄弱,这意味着,如果美国致力于更迭复兴党政权,就需要在伊拉克进行大量的军事部署和战后投入。同时,复兴党政权的倒台可能会导致权力真空、地区局势混乱和伊朗的崛起,美国因此更希望伊拉克的变化来自于复兴党政权内部,而非实力有限的伊拉克反对派。克林顿政府随后形成对两伊的“双重遏制”战略,谋求推翻萨达姆集团的军事政变,而非依靠反对派推翻复兴党政权。但从政策落实的过程来看,美国无法脱离反对派实现遏制伊拉克的目的,一方面美国需要联合反对派在道义上孤立伊拉克,另一方面需要通过反对派在复兴党内部建立人脉,推动政变议程。<sup>④</sup>

1992年5月,在美国中情局的安排下,数十个伊拉克反对派组织在维也纳联合成立伊拉克民族会议(Iraqi National Congress),商讨推翻萨达姆事宜。库民党和库爱盟加入该组织的事实表明,库尔德人在美国的政策中与其他反对派无异。但由于美国将设立南北禁飞区作为遏制伊拉克的主要手段之一,加之库尔德人是伊拉克反对派中组织化程度和武装实力较强的一支,以及担心支持南部禁飞区的什叶派会带来伊朗力量的上升,美国对伊库区和库尔德人有所偏向,选择默许其自治举动,并通过联合国向库区提供资金支持,改善当地的经济状况,将库区视为庇护反对派和中情局

① Mahammed Shareef, *The United States, Iraq and the Kurds: Shock, Awe and Aftermath*, p.146.

② Peter Galbraith, *The End of Iraq: How American Incompetence Created a War Without End*, p.46.

③ Marianna Charountaki, *The Kurds and US Foreign Policy: International Relations in the Middle East Since 1945*, p.167.

④ Peter L. Hahn, *Missions Accomplished? The United States and Iraq Since World War I*, p.128.

策划政变隐蔽行动的重要基地。<sup>①</sup>

但库区政府的成立和自治程度的提升,并没有带来局势的稳定,库尔德两党因权力、国际援助分配和地盘争夺不断发生小规模冲突,最终于1994年5月爆发长达四年的内战。这与美国遏制伊拉克的利益相悖,美国多次在两党间调停,但战事依旧时断时续。<sup>②</sup>1996年8月,新一轮战事再次爆发,马苏德·巴尔扎尼因库民党在战场上处于劣势向萨达姆求援。伊拉克军队利用此次机会,短时间内逮捕并处决了96名参与1996年6月政变失败后逃至伊库区的相关人员。美国在该时期虽对伊拉克库尔德人开始重新关注和有所偏向,但并未超脱支持反对派的范畴,甚至因为两党1994~1998年间内战给美国在伊拉克行动带来的消极影响,美国多次向库尔德人发出警告并终止支持。<sup>③</sup>从另一个角度来看,美国对伊拉克反对派能力的质疑和有限的支持,和1975年美国背叛库尔德人的苦痛记忆,让两党选择采取政治现实主义,并未全力配合美国的行动,而是致力于追求自身政党利益的最大化。

## (二) 公开支持时期(1998~2003年)

美国1994年中期选举后共和党人在国会中逐渐占据优势,新保守主义者要求对中东采取强硬措施,主张推动伊拉克的政权更迭。1995~1997年间中情局失败的政变行动和美国遏制战略效果的式微,配合1998年萨达姆拒绝与联合国特别委员会合作的态度,推动美国改变政策,国会在1998年10月通过《解放伊拉克法案》,并决定向伊拉克反对派拨款9700万美元。<sup>④</sup>这标志着美国正式将政权更迭作为对伊拉克政策的选项,也意味着伊拉克反对派的地位由此得到提升。

库尔德两党四年内战给美国在伊拉克行动产生消极影响的历史表明,要整合伊拉克反对派和发挥伊库区在解放伊拉克过程中的支点作用,就必须实现两党间的停火和库区内部局势的稳定,这同时还和土耳其有效打击库尔德工人党的利益联系在一起。1998年9月17日,在美国的强力斡旋下,马苏德·巴尔扎尼和贾拉勒·塔拉巴尼达成《华盛顿协议》(Washington Accord),宣布两党实现停火,承诺将组建联合政府,实现库区的和平稳定,库爱盟放弃对库工党的支持,保障土耳其南部边境的安全。该协议被认为是美国和伊拉克库尔德人的关系发展中的一个重要里程碑。美国首次在官方文件中用“伊拉克库尔德斯坦”(Iraqi Kurdistan)代替“伊拉克北部”

① (伊拉克) 哈米德·马哈茂德·尔撒《伊拉克的库尔德问题:从英国占领到美国入侵(1914~2004年)》(阿拉伯文),第461页。

② Michael M. Gunter, "The Foreign Policy of the Iraqi Kurds," pp.13~14.

③ (伊拉克) 阿里·阿卜杜勒·艾米尔·阿拉维《占领伊拉克:战争的利益与和平的损失》(阿拉伯文),第436~456页。

④ Peter L. Hahn, *Missions Accomplished? The United States and Iraq Since World War I*, pp.127~131.

(North Iraq) 的表述,并且涉及了伊拉克的联邦制问题。同时,这还标志着伊拉克库尔德问题的公开化和国际化,正如库民党政治局委员马哈茂德·奥斯曼博士(Mahmoud Osman)评论称“《华盛顿协议》预示着‘库尔德问题国际化’时代的到来。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,与美国人进行了这样一次直接的会议。”<sup>①</sup>1999年起,美国国务院近东事务局伊拉克部增设多名司务员,其中专设一名负责库区政府事务。1999年2月,克林顿总统确定资助七个伊拉克反对派组织,其中包括库民党、库爱盟和伊拉克库尔德伊斯兰运动三个库尔德政党。根据《法案》,美国向这七个组织提供了包括军事援助、广播电视宣传、人道主义援助在内的多项支持。<sup>②</sup>

2001年九一一事件成为美国和伊拉克及其库尔德人关系的重要分水岭。新保守主义者在小布什政府中占据主导,开始推动对伊拉克发动战争,推翻萨达姆政权,美国进一步加大对伊拉克反对派的支持。具体到伊拉克库尔德人,美国一方面将库尔德人受化武袭击的历史遭遇和对萨达姆政权拥有大规模杀伤性武器的指控联系在一起,另一方面积极宣传非萨达姆治下伊库区良好的生存状况,从道义上孤立伊拉克,塑造美国解放者的形象。同时,由于土耳其拒绝为美国在战争中提供过境通道,伊库区成为美国北向进入伊拉克的唯一门户,战略地位进一步上升。但1975年美国人的背叛和1991年美国号召反对派起义后的冷漠立场,让库尔德人担心推翻萨达姆后自己会再度遭到抛弃。库民党和库爱盟两党领导层坚持只有得到美国对库尔德人战后安全与政治权利的保证,两党才愿意和美国合作。<sup>③</sup>为此,美国既需要维护伊库区的安全局势,也需要建立同库尔德人间的政治互信,保证后者全力配合美国的行动。

2002年4月,马苏德·巴尔扎尼和贾拉勒·塔拉巴尼应邀赴美,时任中情局局长乔治·特内特(George J. Tenet)向两者保证美国倒萨的决心,并承诺如果库尔德人遭到萨达姆袭击,美国会提供安全保障。7月,中情局派出两支行动小组分赴土伊边境和苏莱曼尼亚建立行动基地;11月起,美国特种部队开始陆续抵达伊库区。除向库尔德人提供武器装备和军事训练外,美国还帮助库爱盟建立情报系统“反恐组织”,并配合“敢死战士”武装打击上世纪末期兴起的库尔德伊斯兰极端主义运动“伊斯兰支持者”,防止美国的行动受到牵制,同时为美国的“反恐战争”正名。<sup>④</sup>

① (黎巴嫩)福阿德·马塔尔《被遗弃的库尔德人》(阿拉伯文),第128页。

② Marianna Charountaki, *The Kurds and US Foreign Policy: International Relations in the Middle East Since 1945*, p.190.

③ Kerim Yildiz, *The Kurds in Iraq: The Past, Present and Future* (London: Pluto Press, 2004), p.103.

④ Quil Lawrence, *Invisible Nation: How the Kurds' Quest for Statehood Is Shaping Iraq and the Middle East*, p.238.

在战后库尔德人的政治安排问题上,美国需要同时考虑土耳其和库尔德人的因素,前者是美国的北约盟友和倒萨的大后方,后者是美国倒萨的重要依托对象。2002年7月,美国国防部前副部长保罗·沃尔福威茨访问土耳其,承诺伊拉克战争不会带来库尔德人的独立。12月,沃尔福威茨再次访土时承诺库尔德人不会进入基尔库克和摩苏尔,土耳其同意美国使用其军事和空军基地。另一方面,美国于同年秋告知库尔德人,只要发挥作用得当,在民族主义事业上保持沉默,配合美国的行动不制造麻烦,库尔德人“就可以继续保持目前所拥有的一切”,表明美国愿意维护伊拉克库尔德人战后的自治地位。<sup>①</sup>12月,在美国的推动下,伊拉克反对派在伦敦举行大会,商讨战前准备和战后的政治安排事宜,确立了包括库尔德人在内的联邦制原则。2003年3月6日,小布什发布声明称“伊拉克会提供一个人们可以见证什叶派、逊尼派和库尔德人在一个联邦制下共存的场所。伊拉克将成为积极改变的催化剂。”<sup>②</sup>3月19日,美国开展“伊拉克自由行动”(Operation Iraq Freedom),正式发动伊拉克战争。

### (三) 开展官方关系时期(2003年至今)

2003年3月1日,土耳其国会在战争前夕拒绝批准美国第四步兵师过境土耳其进入伊拉克,该决定打乱了美国原定的北线作战计划。<sup>③</sup>除前期派入的中情局和特种部队人员外,美国在伊拉克缺乏足够的有生力量,美国国防部随后调整确立了美国特种部队和人数近10万的库尔德“敢死战士”配合作战的北线新计划,并于2003月底在伊库区的哈里里机场投放美国空降兵第173旅1000余人。<sup>④</sup>库尔德武装在战场上迅速推进,4月中旬前实现了对基尔库克和摩苏尔的控制。2003年4月10日,贾拉勒·塔拉巴尼进入基尔库克试图发表演讲,被美国方面打断。土耳其担心库尔德人会乘机谋求独立,派兵逼近两国边界,美国时任国务卿科林·鲍威尔(Colin Powell)向土耳其施压,并承诺基尔库克和摩苏尔会回归常态。<sup>⑤</sup>

伊拉克的局势发展让土耳其意识到,如果不允许美国军队进入伊拉克北部,美国将不可避免地依靠库尔德人与伊拉克军队作战。土耳其快速调整政策,同意为美国提供军事基地和过境通道,美国派出第10特种部队进入北线战场。《纽约时报》前首席军事记者迈克尔·戈丹(Michael Gordan)和美国海军陆战队前中将伯纳德·特雷纳(Bernard Trainor)认为,美国军队进入伊拉克北部具有军事和政治上的双重作

① Mahammed Shareef, *The United States, Iraq and the Kurds: Shock, Awe and Aftermath*, p.157.

② Mahammed Shareef, *The United States, Iraq and the Kurds: Shock, Awe and Aftermath*, p.66.

③ Peter Galbraith, *The End of Iraq: How American Incompetence Created a War Without End*, p.158.

④ Peter Galbraith, *The End of Iraq: How American Incompetence Created a War Without End*, p.271.

⑤ Michael Gordan and Bernard Trainor, *Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq* (London: Atlantic Books, 2007), pp.514~515.

用。军事上,美国可以进一步打击伊拉克军队;政治上,美国可以降低对库尔德人的依赖程度,防止后者南扩占领基尔库克与摩苏尔,招致土耳其的介入和阿拉伯人的不满。<sup>①</sup>

4月15日,美军宣布在伊拉克的主要军事行动已经结束。4月23至27日,美国组织伊拉克反对派在伊库区召开会议,反对派领导人组成一个六人局势观察委员会,其中包括马苏德·巴尔扎尼和贾拉勒·塔拉巴尼。但随着军事行动的结束,库尔德人对美国的重要性开始降低,萨达姆政权被推翻后,美国开始更加关注伊拉克整体局势的发展。2003年7月,联盟驻伊拉克临时管理当局长官保罗·布雷默任命25名伊拉克人组成伊拉克统治委员会(IGC),其中五人为库尔德人。伊库区政府总理尼奇尔万·巴尔扎尼(Nechirvan Barzani)认为,库尔德人占反对派比重的1/4,五个名额实际上是美国将库尔德人的权利压缩到了1/5。<sup>②</sup>2004年1月,在制定《伊拉克过渡阶段行政法》(Transitional Administrative Law, TAL)初期,布雷默对库尔德人实行限制政策,强调伊拉克中央政府的权威,不主张赋予库区过多的自治权利。2月,布雷默告知库尔德领导人,美国不希望把库尔德语列入伊拉克的官方语言,希望解散库区政府,按行省重新划分地方政府,并且希望解散“敢死战士”武装。尽管美国 and 伊反对派战前就战后的联邦制原则达成了共识,但在具体操作上,美国强调18个行省基础上的“地理联邦制”原则,担心伊拉克按教派和族群划线,使国家陷入分裂,并造成地区局势动荡,因此美国不愿意在《过渡行政法》中出现“库尔德”的字眼。马苏德·巴尔扎尼和贾拉勒·塔拉巴尼还一度被告知,库尔德人不能出任总统或总理的职务。<sup>③</sup>

但事实上,无论是出于库尔德人自身实力较强的现实或是美国的战略考量,美国都需要保证库尔德人的地位不被过度打压。为保证伊拉克的主权完整和为推行“大中东民主计划”打造样板,美国有必要把库尔德人纳入到战后的政治进程中。更重要的是,从地区战略上看,阿富汗战争和伊拉克战争后,伊朗在海湾和中东地区崛起,2002年后伊朗核问题凸显和国内强硬派势力上升等因素,使得美伊对立加剧,遏制伊朗、维护美国在中东的单极霸权地位,是美国中东政策的优先考量。由于大量伊反对派有着流亡伊朗和信奉什叶派伊斯兰主义的深厚背景,美国需要保持库尔德人适

---

① Michael Gordan and Bernard Trainor, *Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq*, pp.386~387.

② Mahammed Shareef, *The United States, Iraq and the Kurds: Shock, Awe and Aftermath*, p.162.

③ (伊拉克)阿里·阿卜杜勒·艾米尔·阿拉维《占领伊拉克:战争的利益与和平的损失》(阿拉伯文),第338页。

度的强大 阻止伊朗在伊拉克的影响力进一步扩大。<sup>①</sup> 2004年3月8日,《过渡行政法》颁布,规定库尔德语为伊拉克的两个官方语言之一,承认库尔德人的自治权利和库区政府作为库区三省合法政府的地位,“敢死战士”武装得到保留。同时,该法还规定,如果有任何三个省2/3的人口反对,可否决宪法。这实际上赋予了库尔德人否决宪法的权利,因为库区就由埃尔比勒、苏莱曼尼亚和杜胡克三省组成。但在基尔库克问题上,除了允许萨达姆时期被驱逐的库尔德人重返家园外,美国并不同意将其纳入库区范围。<sup>②</sup> 这些规定成为库尔德人在2005年10月通过的《伊拉克永久宪法》中正式确立其政治地位的基础。

2005年12月,伊拉克举行政治过渡后的首次大选,库尔德人获得53个席位,占比19.3%。在2006年5月成立的新政府中,贾拉勒·塔拉巴尼任伊拉克总统,外长及副总理也由库尔德人担任。战后库尔德人在伊拉克政治中合法地位的确立,意味着处理和库尔德人的关系成为美国与伊拉克官方关系中的一个有机组成部分,美国不愿将库尔德人与美国相绑定,而是希望把库尔德人当作一个普通的伊拉克角色来对待,维护伊拉克中央政府的权威和主权统一。但伊拉克不断恶化的安全局势、按教派与族群划线的现实政治发展、反美情绪的上升、伊朗与土耳其在伊拉克南北影响力的增强,决定了美国又需要把库尔德人当作“其他伊拉克人”(Other Iraqis)来看待。<sup>③</sup>

第一,在安全上,2006年起,美国向伊拉克增派四万兵力,并联合库尔德武装打击伊拉克本土抵抗武装和“伊拉克基地组织”。第二,在美国撤军后利益维护事宜上,库尔德人是抵消阿拉伯人反对意见,推动2008年美伊签署《战略框架协议》和《部队地位协议》的重要力量,库尔德人甚至配合美国要求伊议会延长美国在伊驻军至2020年。<sup>④</sup> 第三,在土耳其因素方面,美国需要库尔德人配合打击和遏制土耳其库工党,一方面保障土耳其的安全利益修复美土关系,另一方面遏制土耳其以此作为军事越境伊拉克的口实,扰乱伊拉克的局势和美国的战略部署。第四,在伊朗问题上,库尔德人是美国遏制伊朗在伊拉克势力扩展所积极争取的对象,2010年3月伊拉克大选后,美国总统奥巴马试图劝说贾拉勒·塔拉巴尼将总统职位让与伊亚德·阿拉维(Ayad Allawi),以此拉拢逊尼派力量遏制总理马利基,遭到拒绝,但最终在库尔德人的斡旋下,马利基和阿拉维于10月在埃尔比勒达成权力划分协议,马利基放

---

① (黎巴嫩)福阿德·马塔尔《被遗弃的库尔德人》(阿拉伯文),第197页。

② 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。

③ 详见网页:available at: <http://www.theotheriraq.com>.

④ Mahammed Shareef, *The United States, Iraq and the Kurds: Shock, Awe and Aftermath*, p.176.

弃对安全部队的直接领导,并向逊尼派让渡多个内阁职位。<sup>①</sup>第五,在政治上,基于伊库区局势和伊其他地区间强大的对比反差,美国希望将伊库区打造为美国在伊拉克推行“民主计划”的样板和成果,因此对其内部的两党专权和政治纷争问题采取“中立”政策。最后,在经贸层面,伊库区凭借丰富的油气资源和稳定的安全局势,与包括埃克森美孚公司和雪佛龙公司在内的多家美国公司开展石油贸易,2012年4月双边还成立了美国库尔德斯坦商务委员会(The United States-Kurdistan Business Council, USKBC)。此外,美国还于2007年在苏莱曼尼亚设立美国大学,2010年5月通过873号国会决议在埃尔比勒开设领馆,都是美国和伊库区特殊关系的表现。

2014年6月,极端组织“伊斯兰国”壮大,占领了伊拉克北部最大城市摩苏尔和其他多个城市。美国一开始未采取行动予以回应,但随着“伊斯兰国”逼近库区首府埃尔比勒(Erbil),奥巴马政府8月宣布对伊拉克境内的“伊斯兰国”展开空袭,并设计了“伊拉克优先”的打击策略,向伊拉克地面投放5000名士兵,培训与资助库尔德“敢死战士”武装,将其作为打击“伊斯兰国”依托的一支重要力量。奥巴马对此政策转向解释称“库尔德人运用了我们在伊拉克的部队用牺牲所争取来的时间,他们良好地运用了这一时间,并且库区如我们所希望看到的那样运作良好。它是我们希望在别处看到的方式包容其他教派和宗教。所以我们认为确保该空间(伊库区)受到保护是很重要的。”<sup>②</sup>

但需要指出的是,美国与伊拉克库尔德人关系的“特殊性”无法超越美国对伊拉克及中东地区的重视,更确切地说,发展这种“特殊性”关系最终服务的是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。<sup>③</sup>更重要的是,在“伊斯兰国”逼近埃尔比勒时,同样逼近了首都巴格达,对巴格达沦陷的担忧大于对埃尔比勒的担忧,因此促成美国军事介入伊拉克的核心因素更多是对巴格达的保护,而非是单纯地保护库尔德人。另一方面,库尔德武装初期同样出现了和伊拉克政府军类似的撤逃现象,如果抛开美国

① Michael R. Gordon, “Failed Efforts and Challenges of America’s Last Months in Iraq,” *The New York Times*, Sept. 23, 2012, available at: [http://www.nytimes.com/2012/09/23/world/middleeast/failed-efforts-of-americas-last-months-in-iraq.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/09/23/world/middleeast/failed-efforts-of-americas-last-months-in-iraq.html?_r=0).

② Thomas Friedman, “Obama on the World: President Obama Talks to Thomas L. Friedman about Iraq, Putin and Israel,” *The New York Times*, August 8, 2014, available at: [http://www.nytimes.com/2014/08/09/opinion/president-obama-thomas-l-friedman-iraq-and-world-affairs.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2014/08/09/opinion/president-obama-thomas-l-friedman-iraq-and-world-affairs.html?_r=1).

③ David Romano, “Rikar Hussein and Stephen Rowe, The United States and the Kurds of Iraq: Strange Allies,” in G. Gürbey et al., eds., *Between State and Non-State: Politics and Society in Kurdistan-Iraq and Palestine* (New York: Palgrave Macmillan, 2017), p.186.

的空袭掩护和武装支持,以及什叶派民兵的作用来看,库尔德武装的作用也难以得到突显,因此不能忽视库尔德人在打击“伊斯兰国”过程中所做出的贡献,但也不可过度夸大其本身所具有的能力。<sup>①</sup>

随着2017年下半年中东进入“后伊斯兰国”时代,伊拉克库尔德人重要性下降。2017年9月25日,伊库区举行独立公投,遭到美国公开强烈的反对;10月19日,伊拉克政府军重新控制库尔德人在打击“伊斯兰国”战争中占领的基尔库克(Kirkuk)、尼尼微省(Nineveh)与迪亚拉省(Diyala)的部分地区,美国也并未对此进行干涉。美国维护伊拉克统一的立场,一方面是库尔德的分裂可能会导致地区局势动荡,威胁美国的中东利益;另一方面,2018年5月伊拉克新一届大选临近,美国担心库尔德人的独立会改变伊拉克的政治走向,挫败总理阿巴迪对西方采取的温和路线,影响其在下届政府中连任,进一步加强马利基和“人民动员军”(Popular Mobilization Forces, PMF)等亲伊朗强硬什叶派力量的地位,破坏美国遏制伊朗的战略。

2018年5月大选后伊拉克政治格局呈现为,反美力量及亲伊朗力量上升,以阿巴迪为代表的温和派力量下降,美国和伊朗竞争加剧,但在维护伊拉克稳定上二者又存有共同的利益与合作空间,伊拉克对美政策因此面临不确定性,美国在伊利益和地位或将受到影响及威胁。新一届政府的构成及其对外政策将成为决定美国是否会转变对库尔德问题政策的关键。如果美国和伊朗能就上述两个问题互相达成妥协,美国将避免挑动库尔德问题,保证伊拉克的统一和局势稳定;如果美国的利益遭到损害或伊朗影响力进一步增强,美国或将配合其遏制伊朗的总体战略目标调整对伊拉克库尔德问题的政策。但从库尔德人的角度来看,土耳其和伊朗分别和库民党及库爱盟间良好的关系,也增加了美国在该问题上发力的难度,除非美国全力投入支持伊库区的独立事业,否则伊拉克库尔德人也缺乏足够的动力配合美国的政策。

1991年苏联解体后,美国在中东的战略诉求从遏制全球霸权转变为遏制地区大国的出现,以维持自身在地区的单极霸权,因此伊拉克库尔德人在美国外交中起作用所依托的基础不再是冷战中的苏联,而是挑战美国地位的伊拉克或地区国家。1991年海湾战争爆发至1998年《解放伊拉克法案》颁布期间,美国在伊库区设立禁飞区,以此作为遏制萨达姆政权的手段之一;1998年至2003年伊拉克战争结束前,美国将伊库区作为整合伊拉克反对派和推翻萨达姆政权的策源地和前哨;2003年伊拉克战争结束后,库尔德问题在美国外交中成为一个不内不外的因素,美国既需要依靠库尔德人来防止巴格达出现反美或倾伊朗的中央政府,但也需要在一定程度上压制库

<sup>①</sup> 笔者于2018年7月2日对美国国家安全委员会前中东事务高级主管弗林特·里维瑞特(Flynt Leveret)采访。

德人来塑造一个平衡稳定的伊拉克和中东。换言之,尽管库尔德人在伊拉克政治中虽然已成为合法力量,但美国依旧试图保留库尔德群体的问题化和工具化,以确保在维护自身霸权时能够借此发力。

## 结 语

以第一次世界大战后美国提出“民族自决”原则为起点,1991年海湾战争为关键节点,库尔德禁飞区设立为重要标志,美国对伊拉克库尔德问题的政策可分为海湾战争前和海湾战争后两大时期。具体来看,这一政策的演变又可细分为八个时期:(1) 1918~1945年的忽略时期;(2) 1945~1961年的关注时期;(3) 1961~1972年的接触时期;(4) 1972~1975年的秘密支持时期;(5) 1975~1991年的边缘化时期;(6) 1991~1998年的重新关注时期;(7) 1998~2003年的公开支持时期;(8) 2003年至今的开展官方关系时期。美国与伊拉克库尔德人之间的关系经历了重要的转变,但这并没有改变美国在该问题上所采取的实用主义立场,因为伊拉克库尔德问题本质上只是美国处理和伊拉克及中东关系中的一部分,其重要性居次,美国根据自身的国内政治状况、国际战略、中东利益、对伊拉克政策和地区形势的具体变化,不断调整在该问题上的政策。在这个意义上来看,支持伊拉克库尔德人独立对美国而言并非是根本性的原则问题,而是其战略设计中的一个保留选项,但由于库尔德问题牵涉多重因素,在不同的情况下,伊拉克库尔德人既可能成为美国政策的抓手,也可能成为负担和阻碍。因此,保持伊拉克库尔德问题的长期有限的存在及美国政策的灵活性,或是美国未来利益的主要方向。

李睿恒:北京大学阿拉伯语系 2017 级在读博士研究生

(本文责任编辑:魏红霞)

**From American Primacy to America First: Evolution of the U.S. Foreign Policy Thinking in the Post-Cold War Era**

Wang Wei ..... ( 66)

Soon after the Cold War ended , the United States encountered a unipolar moment. The structural advantages and belief of democratic triumph let the idea of U.S. primacy grow and spread across American society. Policy thinkers basically agreed about the objective but disagreed over the means to maintaining the dominant power status. The U.S. policymakers were concerned about the security and economic field the most , considering China and Russia the most likely opponents. This practice of the post-Cold War era indicates that though specific means may change , the U.S. strategic objective remains unchanged. The latest policy adjustment still reflects this long-term tendency. The so-called America First , in this sense , is still a variance rather than a deviance of U.S. Primacy.

**The Evolution of U.S. Foreign Policy towards the Iraqi Kurdish Issue**

Li Ruiheng ..... ( 82)

With the U.S. interests expanding and deepening in the Middle East , the Kurdish issue began to come into the calculations of American foreign policy. Based on Iraq’s special strategic position and evolution of its situations , the Iraqi Kurdish issue has played a greater and longer-term role in U.S. diplomacy. Taking the principle of “self-determination” proposed by the United States after World War I as the starting point , the 1991 Gulf War as a turning point , and the establishment of Kurdish no-fly zone as an important symbol , the U.S. foreign policy on the Iraqi Kurdish issue can be divided into two major periods: before and after the Gulf War. It also can be subdivided into 8 periods according to its characteristics. The relations between the United States and Iraqi Kurds have undergone an important transformation ,but this has not changed America’s pragmatic position on the Iraqi Kurdish issue since it is , essentially , only part of America’s handling of relations with Iraq and the Middle East. According to its domestic political situation , international strategy , Middle East interests , specific changes in Iraq’s politics and regional situations , the United States constantly adjusts its policies on this issue to pursue its hegemony in the Middle East.

**Domestic Sectional Alliance and the Evolution of U.S. Foreign Strategy**

Wang Yong ..... ( 109)

Influenced by such factors as economic structure and development lev-