

政治游说与社会公关：库尔德移民 对欧盟库尔德政策制定的影响

唐志超

内容提要 欧洲是库尔德人在库尔德斯坦之外的最大聚居地。欧盟库尔德移民群体高度政治化，民族归属感强烈。库尔德移民积极开展各种活动，唤醒欧盟社会关注库尔德人的生存状况，游说欧盟支持库尔德人利益诉求。近年来，随着中东陷入动荡和叙利亚战争爆发，尤其是极端组织“伊斯兰国”兴起和大规模叙利亚难民潮的出现，在库尔德移民组织积极游说下，欧盟对库尔德人的态度与政策发生积极变化。这主要表现在：欧盟社会对库尔德人同情感普遍提升；扩大与库尔德人直接联系与交往；加大对库尔德人的支持力度，尤其是军事支持；将库尔德人提升到伙伴和盟友的重要地位；敢于因库尔德问题与土耳其进行对抗。虽然欧盟对库尔德政策并未发生根本转变，仍对库尔德人独立建国持反对态度，但库尔德移民在欧洲社会日渐上升的影响却是不争事实。

关键词 库尔德移民 欧盟 库尔德政策 政治游说 社会公关

作者简介 唐志超，中国社会科学院西亚非洲研究所中东研究室主任、研究员（北京 100007）。

在欧盟境内，库尔德移民人口数量近 200 万。在欧盟境内为数众多、数量庞大的移民群体中，库尔德人并不突出。不过，近年来，库尔德人在欧盟积极开展政治游说和社会公关，积极影响欧盟的库尔德政策，现已成为欧洲游说集团大军中的一支新兴力量。在欧盟政治中，游说集团是影响社会舆论、干预决策进程、塑造政策行为的重要行为体。鉴此，库尔德移民群体在欧盟政治游说的新动态及其效果值得探究。

欧盟境内库尔德移民群体的形成

库尔德人是中东主要民族之一，大部分居住在土耳其、伊拉克、伊朗和叙利亚四国，总人口约3 000万。库尔德人作为一个大规模移民群体出现在欧洲的历史并不太长，最早可追溯到奥斯曼帝国的后期和一战结束初期，主要是原居住在东南欧和塞浦路斯的库尔德人向欧洲腹地迁移，不过当年数量很小，规模不大，直到20世纪60年代，才出现了第一次大规模移民潮。当时，由于战后欧洲出现大规模劳工荒，联邦德国、法国、比利时、荷兰、奥地利、瑞士、瑞典、芬兰、挪威和丹麦等西欧和北欧国家与土耳其等国签署了劳工协议，从土耳其、突尼斯、摩洛哥等中东国家引进数百万劳工。^①此外，英国、丹麦、瑞士也与土耳其签署了劳工协议。虽然70年代后大规模劳工引进计划基本终止，但随着家庭团聚计划、性别平衡计划等政策相继实施，土耳其人在欧洲人数有增无减，持续增长。目前，欧盟境内土耳其移民人口高达1 000万，其中德国的土耳其人最多，约500万；法国次之，约100万；荷兰、英国和奥地利各约50万。库尔德人作为土耳其劳工的重要组成部分，也开始大规模进入欧洲。据统计，在德国500万土耳其人口中，库尔德人约占1/5，数量高达100万。这一时期，土耳其库尔德人是库尔德人移民欧洲的主体。

从70年代中期开始，受政治、安全因素影响，来自伊拉克和伊朗的库尔德人开始急剧增加，欧洲出现第一批大规模库尔德政治难民。1975年伊朗和伊拉克达成《阿尔及尔协议》，伊拉克政府开始大肆镇压伊拉克库尔德人，库尔德人被迫大量逃亡欧洲。1979年伊朗爆发伊斯兰革命，随后新政权与盟友库尔德人闹翻，库尔德争取自治运动遭镇压，伊朗库尔德人开始出逃。80年代，两伊战争（1980~1988年）造成大量难民、萨达姆政权强力镇压与伊朗勾结的伊拉克库尔德人（甚至不惜动用化武）、1980年土耳其发生军事政变，以及库尔德工人党（PKK）开始发动武装游击斗争，这一系列事件引发新一波库尔德人逃难至欧洲。到了90年代，来自土耳其和伊朗的库尔德难民继续

^① 1961年10月，联邦德国与土耳其签署劳工协议；1964年，比利时、荷兰和奥地利分别与土耳其签署协议；1965年，法国与土耳其签署协议；1967年，瑞典和土耳其签署协议。

增多。1991年初，受美国总统老布什的挑唆，伊拉克库尔德人发动起义，但很快遭到萨达姆政权的镇压并引发大规模人道主义危机，150万库尔德人沦为难民，100多万人逃亡到土耳其和伊拉克，其中一部分人远逃欧洲。90年代也是土耳其政府和库尔德工人党武装冲突最为激烈的时期，导致大量库尔德人逃离土耳其前往欧洲。

进入21世纪后，尤其是进入第二个十年后，又有新一波库尔德难民涌入欧洲，这一次主要是叙利亚库尔德人。叙利亚战争以及“伊斯兰国”的威胁造成数百万库尔德人沦为难民，有数十万库尔德难民逃亡欧洲，酿成欧洲难民危机。据联合国统计，截至2017年12月，有100万叙利亚难民申请在欧盟避难，其中德国收到45.6万份申请，数量最多，瑞典次之（约11万），荷兰第三（3.2万）。^①这其中相当部分为叙利亚库尔德难民。另据伊拉克政府的统计，2017年1~6月，有24万人从伊拉克和伊拉克库尔德地区前往土耳其旅游，其中绝大部分经希腊和意大利沿海地区去了欧洲。^②

总体而言，促使大量库尔德人移民欧洲的原因是多方面的：地理上接近，尤其是土耳其与欧洲相邻；欧盟国家经济发达，社会安定，对库尔德人有很大吸引力；库尔德人在所在国生存环境恶劣；库尔德人聚居国频繁发生动荡，冲突不断；土耳其与欧盟加快融合，欧盟启动土入盟谈判，交往日益便利，等等。目前，欧盟成员国境内究竟有多少库尔德人，很难确切统计。其中一个非常重要原因是，欧洲各国是按移民来源国的国籍登记身份的，只有土耳其人、伊拉克人、伊朗人和叙利亚人，而没有库尔德人。欧洲委员会的一个报告称西欧有130万库尔德人。欧洲库尔德协会联盟（KON-KURD）称欧洲有150万库尔德人^③，不过这还是2012年的数字。库尔德-欧洲协会（KES）声称大约有200万人。^④位于巴黎的库尔德研究所统计数据是150万~170万人。其中，德国约85万~95万人，法国约23万~25万人，荷兰10万~12万人，瑞士8.5万~9.5万人，奥地利8万~9.5万人，比利时7万~8.5万人，瑞典8.5万~10万人，英国7万~9万人，希腊4万~5万人，挪威2.5

① See “Syrians in Germany”, https://en.wikipedia.org/wiki/Syrians_in_Germany, 2019-03-20.

② “97 Kurdish Refugees Stranded in Closed Camp in Hungary: Foundation”, <https://ekurd.net/kurdish-refugees-hungary-2019-04-10>, 2019-04-12.

③ Roni Alasor and Lorin Sarkisian, “EU Urges Turkey to Find Political Solution to Kurdish Issue”, <http://www.ekurd.net/mismas/articles/misc2012/3/turkey3865.htm>, 2019-03-20.

④ 参见“库尔德-欧洲协会”的网站：<http://www.kurdiseuropean.eu/en/about>, 2019-03-20.

万~3 万人,意大利 2.5 万~3 万人,丹麦 2.5 万~3 万人,芬兰 1.5 万~1.8 万人。^① 这一数据基本可信。从数量上看,库尔德人在欧盟并不算多。从分布看,德国库尔德人最多,约占欧洲库尔德移民的一半。从国籍来看,欧洲库尔德移民主要来自土耳其,其次是伊拉克、叙利亚,伊朗最少。各国库尔德人在欧洲总体上是混居的,但又呈现集中聚居的特点。例如,土耳其库尔德人主要分布在德国以及荷兰、比利时,伊朗库尔德人主要分布在法国、英国和北欧国家,伊拉克库尔德人主要分布在英国以及荷兰、比利时,叙利亚库尔德人主要在德国。这一特性的形成有着历史文化的因素(比如英国对伊朗和伊拉克的殖民,法国对叙利亚的殖民),也有现实利益考虑(德国引进土耳其劳工最多)。

库尔德移民社团政治游说的策略与特点

随着库尔德人群的扩大和数量增长,各种库尔德社团组织也应运而生。据称,2012 年时欧盟境内有 140 多个库尔德人团体。^② 近年来,库尔德组织急剧增多,目前活跃在欧盟境内的库尔德社团组织大大小小有数百个之多。其中德国最多,仅柏林就至少有 60 个。^③

欧盟境内的库尔德组织团体大致分为五类:一是来自库尔德斯坦的库尔德地方政府、库尔德政党的驻欧代表处和办事处。二是政治游说组织。这些组织有库尔德-欧洲协会、欧洲库尔德民主团体大会(KCD-E)、欧洲库尔德协会联盟、库尔德国民大会(KNK)^④、德国民主库尔德社会中心(NAV-DEM)、库尔德斯坦和平组织(Peace in Kurdistan)、德国库尔德协会、库尔德公决委员会、库尔德之友委员会、西库尔德斯坦流亡政府、库尔德人权委员会、伦敦库尔德进步中心^⑤、英国库尔德人民大会,等等。三是文化教育机构,如巴黎库尔德研究所、布鲁塞尔库尔德研究所、库尔德科学艺术学院、国际库尔德社会研究所(IISKS)、欧洲库尔德研究中心(柏林)等。四是专

^① “Kurdish Diaspora”, <https://www.institutkurde.org/en/info/kurdish-diaspora-1232550988>, 2019-03-20.

^② Roni Alasor and Lorin Sarkisian, *op. cit.*

^③ 详见“库尔德人在柏林”网站: <http://kurdbe.de/Adress/verein.html>, 2019-04-04.

^④ 总部设在英国。

^⑤ 由英国的一名库尔德裔政治家建立。

业团体，如库尔德学生和青年联盟、库尔德作家和知识分子联合会、欧洲库尔德妇女运动（TJK-E）、库尔德妇女联合会。五是社区组织和俱乐部。德国的中小城市一般都有库尔德社区组织。前三类在政治游说和组织动员方面扮演了主要角色。以代表处和办事处为例，目前，伊拉克库尔德自治地区的政府、主要政党都在欧洲设立了办事处和代表处。库尔德地区政府（KRG）在海外设立了14个代表处，其中10个在欧洲（奥地利、比利时、法国、意大利、德国、英国、波兰、西班牙、瑞典和瑞士）。^① 库尔德爱国联盟（PUK）在伦敦、巴黎、柏林、罗马、布鲁塞尔、斯德哥尔摩设有办事处。^② 库尔德民主党在伦敦设立欧洲分部，由一名政治局委员领导。此外，土耳其、伊朗和叙利亚的库尔德政党、团体也纷纷成立驻欧代表处和办事处，如叙利亚的北叙自治联邦政府（Rojava）、叙利亚库尔德民主联盟党（PYD）及其武装组织人民保护军（YPG）、土耳其的库尔德工人党（PKK）和人民民主党（HDP）、伊朗的库尔德自由生命党（PJAK）、伊朗库尔德民主党（KDPI）等。库尔德民主联盟党在莫斯科、布拉格、柏林、巴黎、斯德哥尔摩、海牙设有办事处。主要任务是争取国际承认。^③ 2016年4月，该组织在布拉格和斯德哥尔摩设立办事处，5月在柏林和巴黎成立办事处。土耳其的人民民主党（HDP）在欧盟也设有代表处，地点位于比利时。这些组织的代表处、办事处和联络处大多是公开的，基本都未获得外交使团地位，实际上是作为一个非政府组织在开展活动。值得一提的是，代表处工作人员大多为欧洲库尔德侨民。

身份归属感强和高度政治化是欧盟境内库尔德人以及库尔德社团组织的鲜明特点。一般而言，库尔德组织主要有着四大使命：一是游说动员欧盟各国政府和欧洲社会支持库尔德人；二是促进在欧库尔德人团结协作，并在政治、经济、文化上等各方面积极向母国库尔德地区提供支持和帮助；三是宣传库尔德民族文化，保持库尔德民族特性；四是开展库尔德人之间的团结互助。

① 此外，还在美国、俄罗斯、澳大利亚和伊朗设立了代表处。

② 在华盛顿、莫斯科也设立了办事处。

③ “Rojava’s First Representation Office outside Kurdistan Opens in Moscow”, <https://www.nationalia.info/new/10714/rojava-first-representation-office-outside-kurdistan-opens-in-moscow>, 2019-03-25.

而开展政治游说和社会公关，动员欧盟支持库尔德民族事业，争取欧盟民众和社会舆论同情和支持，则是在欧库尔德社团组织的核心任务。具体目标主要包括五方面：推动欧盟支持库尔德独立或建立高度自治；争取欧洲社会对库尔德事业的同情；推动欧盟关注土耳其、伊朗等相关国家的人权和民主状况，保护库尔德少数民族权益；保障库尔德人和库尔德地区的安全；争取欧盟扩大对库尔德人援助。

库尔德人将游说重点确定为欧盟是有特殊考虑的。库尔德人有句谚语：除了大山之外，库尔德人没有朋友。库尔德人深处于土耳其人、阿拉伯人和伊朗人的重重包围之下，在实力对比悬殊、地区内孤立无援的情况下，到外部寻找盟友和支持者无疑是库尔德人改变命运的一条关键路径。而美国、苏联或俄罗斯、欧盟则是库尔德人寄予无限希望的对象。鉴于历史上有着被美国和苏联多次叛卖的惨痛教训，库尔德人投入了更多资源和精力去寻求欧盟的支持。对库尔德人而言，欧盟在全球有着举足轻重的政治和军事影响，又是中东近邻，对土耳其、伊朗、伊拉克和叙利亚四国有着特殊影响。欧盟可在支持库尔德人自治或独立，改善库尔德人民主与人权状况，保护库尔德人安全，调解库尔德人与所在国中央政府的矛盾与冲突，提供经济社会和人道主义援助等方面发挥重要作用。同时，生活在欧盟境内的近 200 万库尔德人更是可资动员利用的宝贵资源和重要资产，也具有开展游说的各种便利条件。伊拉克库尔德地区政府驻欧盟代表德拉瓦尔·阿吉盖伊（Delavar Ajgeiy）指出，伊拉克中央政府和库尔德地区政府之间的谈判需要国际协调。而欧盟在伊拉克中央政府和库尔德地区政府对话中可以发挥重要作用。欧盟可利用其影响力，发挥积极作用去保证宪法赋予伊拉克库尔德人的权利，并达成对双方都是双赢的协议。^①

目前，在欧洲库尔德人中已经形成了由库尔德社团组织、公关公司、当地政治盟友等构成的游说和公关网络。库尔德人开展游说的方式、方法多种多样：其一，建立各种社团组织，积极开展与当地政府机构、政党以及政要 的交往。其二，积极推动欧盟以及各成员国议会通过涉库尔德问题相关决议。其三，大量邀请欧洲政治家和社会名流访问库尔德斯坦，组织库尔德地区代

^① “New EU Strategy on Support to Iraq while Kurdish Independence Put on Hold”, <http://www.brusselstimes.com/eu-affairs/10028/new-eu-strategy-on-support-to-iraq-while-kurdish-independence-put-on-hold>, 2019-03-31.

代表团访欧，推销库尔德斯坦，宣介库尔德问题，培养亲库尔德的欧洲政治家。其四，支持库尔德移民参与当地政治，进而影响决策。其五，经常性举办有关库尔德形势的发布会、研讨会，影响社情民意。其六，组织请愿、游行集会、示威抗议、绝食等活动。其七，举办库尔德文化艺术和教育活动，宣传库尔德文化。其八，举行募集资金等慈善公益活动，等等。

库尔德人的公关对象主要有三类：各国政府及政要；欧盟主要机构如欧盟委员会（European Commission）、欧洲议会（EP）、欧洲人权法庭；普通民众。其中，各国政府、欧洲议会、欧盟委员会、欧洲委员会（Council of Europe）^①及其下属机构（如欧洲人权法院、议会大会）是游说重点目标。欧洲议会是各种游说集团展开激烈博弈的重要场所。近年来，针对欧洲议会的库尔德游说集团数量有了明显增加。在库尔德人推动下，欧洲议会于2010年6月成立“欧盟库尔德友好协会”。2014年10月，欧洲议会又成立新的“库尔德友谊小组”，致力于保护库尔德人权。该小组定期举行涉库尔德问题会议，由来自库尔德地区的政府、政党、宗教和民族团体、公民社会组织等向库尔德小组成员通报库尔德地区最新情况。小组还会与伊拉克库尔德地区政府合作，一起组织议员们到库尔德地区访问，与当地政府和民众开展直接交流。欧洲委员会也是多年来库尔德人公关的重要对象。库尔德国民大会等多个库尔德政党长期以来一直坚持向欧洲委员会及其下属议会大会通报各种库尔德最新情况。欧洲委员会的下属机构欧洲人权法院、议会大会、地方和地区理事会一再重申，处理库尔德问题必须坚持欧洲委员会的价值观。自1980年以来，欧洲委员会一直拥有监测土耳其民主人权状况的机制，并定期发布报告。自1993年以来，欧洲委员会议会大会已通过多个涉库尔德问题决议。2006年，欧洲委员会议会大会通过一项要求保护库尔德人文化和政治权利的决议。^②近年来，围绕科巴尼战役、土耳其进攻阿夫林、释放土耳其库尔德政治家、允许与土耳其库尔德工人党领导人奥贾兰与外接触、支持伊拉克库尔德公决、要求欧盟保护叙利亚库尔德人并建立安全区等问题，库尔德人在欧洲议会、欧洲委员会发起一系列抗议、请愿和绝食等活动。2017年9月，58个欧洲的库尔德组织在布鲁塞尔举行新闻发布会，联名要求欧盟

^① 土耳其是欧洲委员会创始成员国之一。

^② 参见人民民主党的网站：http://en.hdpeurope.com/?page_id=132，2019-04-01。

支持库尔德公投。

近年来，库尔德裔欧盟政治家的崛起也是库尔德人游说欧盟的新现象。这种情况在劳工移民中很少出现。但是，随着环境改变，第二、三代子女取得欧盟成员国国籍并日渐深入融入欧洲社会，库尔德人参政议政意识不断提高，并利用其影响力，积极影响欧盟和相关国家的决策以及民意。这一现象在德国、瑞典、英国、法国、比利时和荷兰比较突出。在欧盟成员国中，英国和瑞典两国议会中一直存在强大的库尔德游说力量。截至目前，英国议会下院已成立 5 个关于库尔德地区的跨党派小组，包括跨党派伊拉克库尔德斯坦议会小组（All-Party Parliamentary Group on Kurdistan in Iraq）、跨党派土耳其库尔德人议会小组（All-Party Parliamentary Group for Kurds in Turkey）、跨党派北叙利亚民主联邦议会小组（All-Party Parliamentary Group for Rojava, Democratic Federation of Northern Syria）、跨党派伊朗库尔德人议会小组（All-Party Parliamentary Group for Kurds in Iran），跨党派英国土耳其人和库尔德人议会小组（All-Party Parliamentary Group on British Turks and Kurds）^①。瑞典议会是少数几个成立亲库尔德网络的议会之一。2018 年，瑞典举行议会选举，有 20 名库尔德裔候选人参加竞选，其中 6 人成功当选议员。为了吸引库尔德选民，库尔德政治家积极利用其库尔德身份来吸引选民支持。在竞选中，他们声称，若当选将会为库尔德问题做更多工作。^②

总体而言，库尔德人的游说和公关有几个特点：其一，积极融入欧洲主流政治生活，适应西方政治运作机制，如采用国际公关惯例，成立或聘请专门公关公司，登记注册非政府组织，与政治家建立各种亲和关系，迎合民主人权议题等。其二，思想和价值观重组，进行身份转换，迎合符合西方的价值观和政治文化。过去，库尔德组织很多思想比较激进，以左翼政党和组织为主。冷战结束后，迫于压力，为适应新现实，很多组织被迫改换门庭，实现从暴力到和平，从激进到温和的转型，政治倾向从激进左翼向左翼、中左、中右政党方向转变，以争取西方支持。库尔德政党组织纷纷加入社会党国际等国际或泛欧党派，融入政治主流。比如，土耳其的人民民主党（HDP）、叙利亚的民主联盟党（PYD）和伊拉克的库尔德爱国联盟（PUK）、伊朗的库尔

^① 该组织于 2018 年 2 月成立。

^② Wladimir van Wilgenburg, "Six Kurds Elected to Swedish Parliament", <http://www.kurdistan24.net/en/news/b721d5cc-db3d-45a7-a3ec-c5cdf808a40f>, 2019-04-10.

德民主党（KDP）、伊朗库尔德民主党（KDPI）和伊朗库尔德斯坦人民党（KPIK）都是社会党国际和欧洲社会党的成员。库尔德工人党也进行了符合欧盟意愿和价值观的转型，由一个从事暴力恐怖活动的组织转型为一个以和平与民主方式维护民族权益的社会运动。^①其三，紧跟时代潮流，广泛使用现代媒体和社交网络，积极扩大影响。库尔德社团创办了大量库尔德电视台、电台以及网站，并使用英语、法语、德语、荷兰语、瑞典语、意大利语等多种欧洲语言，几乎所有库尔德社团都有脸谱（Facebook）、推特（Twitter）、优兔（YouTube）、照片墙（Instagram）、雅虎网络相册（Flickr）、汤博乐（Tumblr）、领英（LinkedIn）等社交媒体账号。其四，善于捕捉机会，打好、用好手中的牌，尤其是“民主牌”“人权牌”、“反恐牌”“商业牌”“妇女牌”，^②以及“悲情牌”等。英国政治家易卜拉欣·多古斯称，库尔德人是中东的一支进步力量。他们致力于民主、法治和自由。在当前动荡的中东局势下，库尔德人民已经证明自己是黑暗之海中的一盏小灯塔；如果我们相信民主、宽容和言论自由这一价值观，我们就必须支持库尔德人。^③英国著名记者、作家戴维·帕特里卡拉科斯表示，“我们需要像库尔德人这样的盟友，我们必须支持他们争取独立的努力，为了他们，也是为了我们自己”。^④再如，库尔德人在抵抗并最后击败极端组织“伊斯兰国”战斗中发挥了极其重要的作用，也是欧美所依赖的主要当地伙伴。库尔德人竭力用他们取得的反恐军事胜利来换取来自欧盟的更多外交承认和财政支持。对此库尔德人积极高调宣传，确定自己是欧盟值得信赖的伙伴地位。库尔德人声称，反恐战争已经证明库尔德人是“文明世界的可靠伙伴”。^⑤针对“伊斯兰国”对库尔德人以及雅兹迪人^⑥的屠杀，库尔德人则大打“悲情牌”，塑造受害者形象，影

① 刘作奎《土耳其库尔德工人党的“欧洲化”——一种新制度主义的分析》，载《西亚非洲》2009年8期，第33~38页。

② 在库尔德社会，男女地位比较平等，男权意识不太浓。尤其是库尔德女战士，与男人们一起并肩作战，更是吸引了全球的目光。

③ Ibrahim Dogus, “In the Chaos of the Middle East, the World Must Stand behind the Kurds”, <https://www.newstatesman.com/politics/staggers/2016/02/chaos-middle-east-world-must-stand-behind-kurd>, 2019-04-02.

④ David Patrikarakos, “Why Won’t Britain Support the Kurdish Referendum?”, <https://blogs.spectator.co.uk/2017/09/why-wont-britain-support-the-kurdish-referendum>, 2019-04-06.

⑤ “Supporters of Independent Kurdistan Seek EU Backing”, <https://www.dw.com/en/supporters-of-independent-kurdistan-seek-eu-backing/a-40437495>, 2019-04-02.

⑥ 雅兹迪人是库尔德人的一支，信奉雅兹迪教。

响欧盟公众的舆论和情绪，以博取欧盟民众的同情。其五，准确定位，确定务实的奋斗目标。库尔德人认清现实，不好高骛远，未将寻求独立作为游说公关的主要政治目标。

欧盟对库尔德人的政策新变化

目前，生活在欧洲的近 200 万库尔德移民，已成为改变欧盟社会对库尔德人认知、影响欧盟库尔德政策以及欧盟与库尔德人主要聚居国关系的一支重要力量。意大利学者纳塔利·拓奇认为，欧盟对土耳其库尔德人的具体关注是受到在欧洲流亡的库尔德人的影响。他们激活了库尔德人问题，并将之置于欧盟议事日程当中。^①

长期以来，虽然欧盟对库尔德人持一种同情态度，但出于现实原因以及自身利益考虑，对支持库尔德自治或独立态度谨慎。欧盟的库尔德政策主要关注库尔德人的民主和人权问题，要求改善其生存处境。对中东四国的库尔德问题，欧盟的政策也有一定的区别。不过，近年来，随着内外条件的变化，欧盟对库尔德问题的政策出现了不同以往的重要变化，而库尔德人的游说在其中发挥了关键作用。

关于欧盟对库尔德人和库尔德问题的态度和政策要进行历史的分析。西欧殖民者实际上是最早造成库尔德问题的始作俑者之一。1916 年，英、法、俄等就瓜分奥斯曼帝国达成秘密协定，战后的和会确认了这些密约，最终将奥斯曼帝国属地进行了瓜分，将库尔德斯坦一分为三，分别归属土耳其、伊拉克和叙利亚。在《色佛尔条约》中，战胜国原本承诺允许土耳其库尔德人独立建国，但后来在新生土耳其政权压力下又放弃了这一设想。从一战到二战，伊拉克和叙利亚所属的库尔德地区实际上处于英、法统治之下。两国库尔德人的自治要求并未得到满足。期间，伊拉克库尔德人发动了轰轰烈烈的反英国殖民统治、要求摆脱伊拉克独立建国的斗争，但在英国与伊拉克政府联合镇压下都归于失败。冷战期间，西欧国家在库尔德问题上基本追随美国的政策，对库尔德人的态度与政策服从服务于冷战需要，对库尔德人的生存状况以及其要求自治或独立的呼声并不关注。某种

^① 转引自刘作奎：前引文。

程度上，欧盟在库尔德问题上是有“原罪”的。英国议会下院外交事务特别委员会主席汤姆·图根哈特（Tom Tugendhat）指出，英国与库尔德人的关系错综复杂；曾任殖民大臣和英国首相的温斯顿·丘吉尔是第一个对库尔德人使用化学武器的人。^①

冷战结束后，欧盟开始重视并关注库尔德问题，主要受到了几个因素的推动。首先，推广民主和人权问题上升为欧盟对外政策的关键内容，欧盟转而积极推动中东国家实施民主改革和改善人权；其次，欧盟大力推动“东扩”和“南进”（与地中海沿岸国家签署“巴塞罗那进程”，签署联合国协议，实施“欧盟－地中海联盟”计划），企图将中东纳入欧盟的政治和经济框架之内；再次，以劳工为主体的欧盟库尔德移民群体发生变化，大量因政治和经济原因产生的难民移民欧洲，并开始积极开展政治游说，试图影响欧盟的库尔德政策。自此，库尔德问题开始逐步在欧盟对土耳其、伊拉克和伊朗等国政策中占据重要地位。欧盟开始接受和庇护大量库尔德难民，并高度关注库尔德人所在国的民主和人权问题。1991年海湾战争爆发后，欧洲国家与美国一道在伊拉克北部设立“禁飞区”。在西方保护下，伊拉克库尔德人获得了事实上的自治。这是多年来欧盟在库尔德问题上采取的最大行动。2003年伊拉克战争后，欧盟与美国一起推动了伊拉克战后政治改革，确立了伊拉克联邦体制，赋予了伊库尔德人的联邦自治地位。在土耳其问题上，随着土耳其加入欧盟进程加速，欧盟开始高度重视土耳其民主与人权问题，将库尔德问题纳入该问题范畴，并作为土耳其加入欧盟的前提条件之一。

近年来，欧盟对库尔德问题的认知和政策出现了一系列重要变化。这主要体现在：第一，欧盟社会对库尔德人同情感急剧提升，支持库尔德人独立或扩大自治权利，要求欧盟加大对库尔德问题干预的声音增大。越来越多的欧盟政治家和民众参与库尔德抗议活动，为库尔德人奔走。近五年来，英国议会下院已就库尔德问题举行三次正式辩论，其中包括2018年2月就阿夫林问题、2019年3月就英国与伊拉克库尔德地区政府关系的两次辩论。在2019年3月的辩论中，议员们要求政府开通直航、取消发布旅行风险警告。2017

^① “Bilateral Relations with the Kurdistan Region in Iraq”, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CDP-2019-0056>, 2019-04-09.

年伊拉克库尔德人独立公投期间，很多欧洲政要声援支持。欧洲议会副主席萨尔内基（Ryszard Czarnecki）表示支持库尔德人公投动议。来自欧美国家的 104 名社会名流发表公开信，要求联合国和欧盟、英国政府支持库尔德人举行独立公投。^① 英国《卫报》发表社论，称允许库尔德公投是一个“公正的问题”。^② 2018 年 12 月，欧洲库尔德人发起声援库尔德工人党领导人奥贾兰和其他土耳其库尔德政治家被关押绝食抗议运动后，大量欧洲人加入绝食抗议行列。2019 年 4 月，英国工会大会（TUC）年会呼吁释放奥贾兰，并向绝食者致敬。引人关注的是，就在数千欧盟公民前往叙利亚和伊拉克加入极端组织“伊斯兰国”的同时，也有数百欧盟公民自发前往叙利亚和伊拉克，组建“国际纵队”，帮助库尔德人与恐怖武装以及土耳其军队作战。^③ 在叙利亚战死的法国志愿者法里德（Farid Medjahed）表示，他是自愿前往叙利亚库尔德斯坦“参加革命”和“保护革命”的，他呼吁“所有革命者一道前往参加革命”。^④

第二，提高库尔德人的地位，视其为反恐盟友和地区合作伙伴。库尔德人在欧盟中东政策中的地位得到提升。这取决于三个因素：其一，“阿拉伯之春”转化为“库尔德之春”，库尔德势力在中东整体性崛起。其二，库尔德人的反恐价值大大上升。这主要体现在伊拉克和叙利亚的反恐军事行动中，库尔德武装作为最重要的地面作战力量，成为西方打击“伊斯兰国”国际联盟的可以信赖的主要地方伙伴。对库尔德人而言，“参与打击‘伊斯兰国’”是一个非常重要的时刻，因为这让他们在国际舞台上亮相，反恐的胜利增强了库尔德人“在西方的合法性”。^⑤ 其三，在一个日益被宗派冲突、宗教极端主义和反西方情绪割裂的伊斯兰中东地区，库尔德人在世俗和民

^① Houzan Mahmoud, “Letter: Why We Support the Outcome of the Kurdish People’s Referendum for Independence”, <https://conatusnews.com/letter-support-kurdish-independence>, 2019-04-04.

^② “The Guardian View on the Kurdish Referendum: A Fair Question”, *The Guardian*, September 22, 2017.

^③ Jan M. Olsen and Karl Ritter, “Kurds in Europe Take up Arms against IS Group”, <https://www.washingtontimes.com/news/2014/sep/16/kurds-in-europe-take-up-arms-against-is-group>, 2019-04-09.

^④ “French Warrior Fighting with Syrian Kurds Killed in Battle against Islamic State”, <https://ekurd.net/french-warrior-syrian-kurds-2018-10-11>, 2019-04-09.

^⑤ Committee on International Relations, “The Middle East: Time for New Realism”, 2 May 2017 – HL Paper 159, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldintrel/159/159.pdf>, pp. 66 – 69, 2019-04-10.

主价值观方面符合欧盟的需求。”^① 2017年英国议会下院外交事务委员会发布题为《中东：是采取新现实主义的时候了》的研究报告，指出伊拉克库尔德人是中东地区非常重要的次国家行为体，是英国的“有价值的盟友”。为此，英国在财政上支持库尔德地区政府，并在军事上帮助库尔德武装力量。^②

第三，加强和扩大与库尔德地区政府、政党和社会团体的关系和直接联系，支持库尔德人在伊拉克联邦框架内自治，并提供大量财政援助。除了允许来自土耳其、伊拉克、伊朗和叙利亚的库尔德地区政府、政党在欧洲国家设立各种办事处外，越来越多的欧盟成员国在伊拉克库尔德地区开设领事馆和办事处，包括欧盟（联络处）^③、法国（总领馆）、英国（总领馆）、德国（总领馆）、意大利（领事馆）、荷兰（总领馆）、匈牙利（总领馆）、波兰（总领馆）、捷克（总领馆）、罗马尼亚（领事处）、瑞典（领事馆）、奥地利（商务代表处）、保加利亚（商务处）、斯洛文尼亚（军事代表处，负责巡逻库尔德武装）。同时，欧盟在大量接受叙利亚库尔德难民同时，还积极扩大对库尔德人的经济和人道主义援助。2014年8月，欧盟决定向伊拉克库尔德地区流离失所人口提供500万欧元人道主义援助，2014年全年援助总额达到1700万欧元。2016年7月，欧盟宣布对伊拉克以及伊拉克库尔德地区提供1.04亿欧元的人道主义援助。

第四，突破原有政策框架，欧盟成员国对库尔德武装提供包括武器在内的军事援助，增强其抵抗“伊斯兰国”威胁的能力。2014年夏，“伊斯兰国”猛烈进攻伊拉克库尔德地区，攻占了辛贾尔山地和摩苏尔大坝，并严重威胁埃尔比勒。在此情况下，全球有62个国家向库尔德人提供武器援助，其中七国对库尔德武装进行了装备使用培训。欧盟多国纷纷承诺将向库尔德人提供军事援助，其中包括德国、英国、西班牙、捷克、法国、克罗地亚、丹麦和意大利等国。2014年8月，应法国请求，欧盟举行紧急外长会议，批准其成员国可以应请求向伊拉克库尔德人提供武器援助。德国外长弗兰克－瓦尔

^① David Patrikarakos, “Why won’t Britain Support the Kurdish Referendum?”, <https://blogs.spectator.co.uk/2017/09/why-wont-britain-support-the-kurdish-referendum/>, 2019-04-06.

^② Committee on International Relations, “The Middle East: Time for New Realism”, 2 May 2017 – HL Paper 159, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldintrel/159/159.pdf>, 2019-04-10.

^③ 该机构于2015年设立。

特·施泰因迈尔强调必须尽快采取行动，因为伊拉克北部库尔德地区雅兹迪人和基督徒们正在遭到迫害和屠杀。^① 德国不仅提供了反坦克导弹，还派 150 名德国军人赴埃尔比勒对库尔德武装进行培训。2017 年 12 月，德国议会批准允许德国军人留在伊拉克训练库尔德战士的计划，并拨款 690 万欧元。2015 年 2 月到 2017 年底，德国共培训了 1.6 万伊拉克库尔德战斗人员。^② 欧盟还不顾土耳其的反对，向叙利亚库尔德武装“人民保卫军”提供军事援助，并与其协调配合开展对“伊斯兰国”的军事行动。^③ 2018 年 3 月，法国总统马克龙接见包括“民主保卫军”在内的叙利亚库尔德代表团，承诺将支持叙利亚北部的稳定。对此，埃尔多安总统指责法国采取了完全错误的政策，称“法国援助、教唆和支持恐怖主义，并在爱丽舍宫接待恐怖分子”。^④ 2018 年 4 月，法国特种部队从伊拉克库尔德地区转移部署到叙利亚北部库尔德地区。据土耳其媒体报道，大约有 70 名法国特种部队官兵部署在叙利亚北部 5 个军事基地，包括科巴尼、曼比季，有 30 人部署在拉卡。^⑤ 土耳其国防部长称法国在叙利亚北部部署军队是非法的，实际上是一种侵略。^⑥ 2018 年底美国总统特朗普突然宣布将从叙利亚北部撤军后，库尔德人面临再次被美国放弃并遭到土耳其军事打击的严重威胁。在此情况下，欧盟积极支持在叙利亚北部设立安全区，试图取代美国来保护库尔德人免遭土耳其的军事打击。法国总统马克龙高度肯定叙利亚库尔德人发挥的作用，明确表示要保持在叙利亚北部的军事存在，承担保护库尔德人责任。“作为盟友就是要并肩作战。这是一国元首和军队领导人的最重要事务。盟友应该是可以依靠的。我呼吁……不要忘记我们欠他们的”^⑦。荷兰联合政府内一个政党甚至呼吁在美国撤军情况

① “EU Ministers Give Nod To Arming Iraqi Kurds”, <https://www.rferl.org/a/iraq-eu-arming-kurds/26531921.html>, 2019-04-08.

② “German Parliament Extends Peshmerga Training”, *Rudaw*, Dec. 12, 2017.

③ 土耳其视其为库尔德工人党在叙利亚的分支，并将其列为恐怖组织。

④ “‘France Is Abetting Terrorism’ – Erdogan Blasts French Support for Syrian Kurds”, <https://www.rt.com/news/423511-erdogan-france-abetting-terrorists>, 2019-04-08.

⑤ Helbast Shekhani, “French Troops Arrive in Kurdish – controlled Northeastern Syria: Reports”, <http://www.kurdistan24.net/en/news/94884bae-5e86-4f13-b3db-805e4a0beced>, 2019-04-08.

⑥ Sangar Ali, “Sending Additional Troops to Syria Amounts to ‘An Invasion’: Turkey Warns France”, <http://www.kurdistan24.net/en/news/2e308f7e-3a7d-41ed-8f5a-ffb8471b60a7>, 2019-04-08.

⑦ “France’s Macron Says Deeply Regrets Trump Decision on Troops in Syrian Kurdistan”, <https://ekurd.net/france-macron-trump-syria-2018-12-23>, 2019-04-09.

下由荷兰、英国和法国组成“意愿者联盟”来保护叙库尔德人。^①

第五，库尔德问题在土欧关系中地位上升，欧盟加大施压力度，并致使欧土关系严重降级。据统计，2016年7月土耳其未遂军事政变后，2016年欧洲人权法院收到来自土耳其的新诉讼申请8300件，是2015年的4倍。^②2016年11月，欧洲议会通过决议，要求欧盟暂时冻结土耳其入欧谈判。2019年3月，欧洲议会以370票对109票的绝对优势通过一项决议，要求正式取消土耳其的入欧资格，停止谈判，理由是土耳其违反人权和法治。2018年1月，德国议会通过决议，谴责土耳其对阿夫林地区采取军事行动，多名议员指责土此举是犯罪和侵略行为，严重违反国际法，甚至要求将此问题提交北约或安理会讨论。^③由于土耳其威胁军事打击叙利亚库尔德人，捷克总统泽曼甚至指责埃尔多安“是‘伊斯兰国’事实上的盟友。”^④针对土耳其要出兵阿夫林，法国总统马克龙发出警告“如果（土耳其的）行动改变方向，不再是为打击土耳其边境地区的潜在恐怖主义威胁，而成为入侵行动，那对我们而言将成为实实在在的问题。”^⑤

欧盟库尔德政策调整的局限性

应该说，近年来欧洲库尔德人的游说行动成效显著。这首先要归功于库尔德人自身的游说能力有了明显提升，另外几个因素也有助于库尔德人开展游说工作：库尔德人在击败“伊斯兰国”军事斗争中发挥了关键性作用，这一贡献得到了欧盟的高度肯定和赞许。用马克龙的话说，欧盟的支持是库尔德人应得的；库尔德人遭遇大规模难民危机，遭“伊斯兰国”屠杀以及面临土耳其的军事打击，这一悲剧极大地激发了欧洲人的同情；土耳其政治气候

① Wladimir van Wilgenburg, “Dutch Government Party Wants to Send Soldiers to Syria to Stop Turkish Invasion”, <http://www.kurdistan24.net/en/news/5e555860-218d-4f1b-8dee-854245859e1c>, 2019-04-09.

② “The ECHR and Human Rights Violations against Kurds in Turkey”, http://ec.europa.eu/research/infocentre/article_en.cfm?artid=49702, 2019-04-08.

③ “German Parties in Parliament Condemn Turkey’s Afrin Operation”, *Rudaw*, <http://www.rudaw.net/english/world/010220181>, 2019-04-10.

④ “Czech President Lambasts Turkey as Daesh’s De-Facto Ally”, <https://sputniknews.com/europe/201903201073392263-czech-president-turkey-daesh-ally>, 2019-04-10.

⑤ [法国]《费加罗报》2018年1月31日。

变化以及土欧关系恶化有利于库尔德人的游说；中东地缘政治发生了有利于库尔德人的变化。欧盟对土耳其人、阿拉伯人、伊朗人和犹太人的失望增大。值得指出的是，以色列以及欧洲的犹太人也在积极为库尔德人奔走、游说，对此也功不可没。

在库尔德人游说下，欧盟的库尔德政策发生了很大变化，并对欧盟对土耳其、伊拉克、伊朗和叙利亚的关系产生了重要影响。不过，这一变化并非根本性的政策调整。第一，欧洲人对库尔德人和库尔德问题的总体认知并未发生实质性变化。欧盟依然将库尔德问题视为少数民族的权益维护问题，并未将其提升到民族自决的高度。在解决方法上，欧盟更多强调改善民生与民主，扩大语言文化权利，而非支持其独立。对此，库尔德-欧洲协会主席卡赫拉曼·埃夫森指出，虽然库尔德人在欧洲生活已有数代人，但欧洲依然不承认他们的民族身份和语言。政府和民众通常将库尔德人视为土耳其人、阿拉伯人或伊朗人。欧盟的中小学校也未开设库尔德语课。由于害怕土耳其政府以及在欧洲的土耳其移民的反对，欧盟对欧洲库尔德移民所面临的各种问题无动于衷。^①

第二，欧盟对库尔德人自治和公投心存忌惮，反对库尔德人独立建国。欧盟对 2017 年伊拉克库尔德人公投的态度反映了其在库尔德问题上的一贯立场。虽然欧盟内部各成员国在库尔德问题上有很多分歧，但在伊拉克库尔德公投问题上则采取了一致立场。欧盟委员会发布报告指出，虽然打击“伊斯兰国”取得重大进展，但欧盟对伊拉克政策没有变化，依然支持伊拉克领土完整，反对库尔德独立，“欧盟必须继续完全履行对伊拉克统一的承诺”，强调希望伊拉克中央政府和库尔德地区政府之间进行对话。英国原外交大臣鲍里斯·约翰逊曾表示，英国督促伊拉克库尔德地区当局在举行公投问题上保持克制。若执意举行公投将对正在进行的打击“伊斯兰国”战争带来负面影响。英国外交部强调，“英国致力于在一个统一、全面的伊拉克联邦制框架内打造一个强大的库尔德地区政府。”^② 英国议会下院外交事务委员会谨慎地指出，“在与次国家行为体接触时要注意保持平衡，避免削弱中央政权的风险”，

^① Miran Koc, “Integration of Kurds in Europe”, <http://www.kurdish-european.eu/en/news/integration-of-kurds-in-europe>, 2019-04-10.

^② Gary Kent, “British MP’s Argue for Easier Travel to Safe Kurdistan Region”, <http://www.rudaw.net/english/world/06032019>, 2019-04-10.

并明确表示，“英国不应该支持伊拉克库尔德人寻求独立的企图”。^① 法国外交部宣布，法国政府不承认叙利亚库尔德自治政府在法国领土上成立的任何代表机构。^② 由于伊拉克库尔德人公投后发生了武装冲突，德国还短暂停止了对伊库尔德武装的培训项目，担心此举会向库尔德人发出错误信号。关于欧盟的立场，欧洲议会议员卡提·皮里做了解释，尽管欧洲国家向库尔德人提供武器打击“伊斯兰国”，但在目前这个阶段建立一个库尔德国家会进一步破坏本已脆弱的地区稳定。在重新划分领土之前，首先必须加强伊拉克中央政府。^③

第三，在库尔德问题上，欧盟对土耳其更多的是妥协退让，难以对其施加更大压力。在土耳其压力下，欧盟将库尔德工人党列为恐怖组织，多国政府关闭了亲库尔德工人党的电视台、报纸，禁止租用欧洲卫星通信公司的卫星频道。德国下令禁止一切关于库尔德工人党和民主联盟党的标识和旗帜。英国政府对赴叙利亚帮助库尔德人战斗的本国公民提出恐怖主义指控。但欧盟作出的一系列关于土耳其的决定和裁决对土政府的影响也非常有限。近年来，尽管随着欧盟批评声增大，但土耳其在库尔德问题上并未退让，反而加大镇压库尔德运动的力度，之前采取的一些放松政策也有所收紧。自2015年以来，土政府军与库尔德工人党的武装冲突愈演愈烈。根据国际危机组织统计，2015年7月20日至2019年4月5日间，双方冲突导致至少4330人死亡。^④ 欧洲人权法院虽然就土耳其政府侵犯库尔德人权问题作出多个裁决，但并没有产生什么效果，并不能减少库尔德地区的人权违法现象。^⑤ 长期以来，虽然欧盟在库尔德问题上对土耳其持批评态度，但一直比较含蓄，不敢直接提出库尔德问题，而是含蓄、笼统地批评土耳其人权和民主问题、少数民族

① Committee on International Relations, “The Middle East: Time for New Realism”, 2 May 2017 – HL Paper 159, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldintrel/159/159.pdf>, 2019 – 04 – 10.

② Hisham Arafat, “Syrian Kurds open diplomatic missions in Europe”, <http://www.kurdistan24.net/en/news/1920fadf-b1b3-4743-82df-1fc18ddad4e8/Syrian-Kurds-open-diplomatic-missions-in-Europe>, 2019 – 04 – 10.

③ “Supporters of Independent Kurdistan Seek EU Backing”, <https://www.dw.com/en/supporters-of-independent-kurdistan-seek-eu-backing/a-40437495>, 2019 – 04 – 10.

④ “Turkey’s PKK Conflict: A Visual Explainer”, <https://www.crisisgroup.org/content/turkeys-pkk-conflict-visual-explainer>, 2019 – 04 – 10.

⑤ “The ECHR and Human Rights Violations against Kurds in Turkey”, http://ec.europa.eu/research/infocentre/article_en.cfm?artid=49702, 2019 – 04 – 10.

的文化权利问题、不重视东南部地区经济发展等。^① 在欧盟发布的 2017 年人权和民主报告中，欧盟用大幅篇幅批评了土耳其的民主和人权的倒退，批评“基本权利继续被大幅削减。在人权的所有领域，特别是在言论自由、集会和结社自由、保护人权捍卫者、财产权和程序性权利等方面，继续出现倒退”，但通篇未提及库尔德人和库尔德问题字眼。^② 欧洲议会做出的要求停止与土耳其入盟谈判的决议也无约束力。欧盟在 2018 年土耳其进展报告中也悲观地指出，土耳其正远离欧盟。欧盟向土耳其提出的关键建议未获得土方的解决。^③ “雷声大，雨点小”，口头表态多，实质性行动小，符合欧盟对土库尔德问题的实际现状。

第四，欧盟在保护库尔德人安全方面的作用有限。面对“伊斯兰国”大肆屠杀库尔德人，但西方也只是提供武器援助。对土耳其进攻阿夫林地区，西方也只是口头批评。特朗普宣布将从叙利亚北部撤军，欧盟国家虽表态将继续驻军保护库尔德人，但由于土耳其的反对，建立安全区事宜也不是不了了之。法国国防部长明确表示，没有美国的支持，单独由法国来承担保护库尔德人的使命很明显是不现实、不可能的，因为针对“伊斯兰国”的空袭 90% 是由美国完成的。^④ 伊拉克库尔德人执意举行公投后，面对伊拉克中央政府采取军事行动，欧盟也未高声反对。因此，有学者指出，整个西方都在背叛库尔德人。不只是美国，欧盟也多次出卖库尔德人，并不能提供真正的保护。库尔德人本指望西方能提供支持，结果被西方从背后插了一刀，没有比这更糟糕的了。^⑤ 在某种程度上，欧盟更乐于扮演调解者，而非仲裁者、保护者的角色。

① Ayse Betul Elik and Bahar Rumelili, “Necessary But Not Sufficient: The Role of the EU in Resolving Turkey’s Kurdish Question and the Greek – Turkish Conflicts”, *European Foreign Affairs Review*, <http://research.sabanciuniv.edu/220/1/3011800000729.pdf>, 2019 – 04 – 10.

② “Country Updates on Human Rights and Democracy 2017”, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/compiled_country_updates_annual_report_on_human_rights_and_democrac_y_2017_clean_0.pdf, 2019 – 04 – 11.

③ European Commission, “Turkey 2018 Report”, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-turkey-report.pdf>, 2019 – 04 – 11.

④ Wladimir van Wilgenburg, “French Defense Minister: Continuing Mission in Syria without US May be Impossible”, <http://www.kurdistan24.net/en/news/9f0a13ae-98e0-4020-a6e0-501742bd526>, 2019 – 04 – 10.

⑤ Brendan O’Neill, “The West Is Betraying the Kurds and Allowing them to Be Massacred”, *The Telegraph*, 28 July 2015.

当前欧盟的库尔德政策受制于多个因素，比如库尔德人的实力以及游说能力总体弱小，难以与土耳其抗衡；对美国的库尔德政策的追随，缺少独立性；忌惮土耳其与库尔德人在欧洲的冲突。而利益考量则是其中最重要因素。在伊拉克公投问题上，欧盟更关心反恐和地区稳定，担心库尔德公投会干扰打击“伊斯兰国”的进程。总体上，欧盟在库尔德问题上并无重大利益关切。土耳其人民民主党领袖德米尔塔什谴责欧洲在人权问题上向土耳其政府妥协。他一针见血地指出，欧盟之所以对土耳其发生的大规模杀戮和破坏保持沉默，主要由两个原因：一是难民危机。埃尔多安警告，如果欧盟批评或谴责土耳其，那么土耳其就会打开边界，让难民们涌入欧洲，这对欧盟造成了很大压力。“不幸的是，欧盟面对这一威胁投降了，在人权上作了妥协”。二是历史因素。由于一战后欧洲签署了多个协议，从20世纪开始欧盟就一直不支持库尔德人在中东建立自治区或国家。^①

结束语

近年来，虽然库尔德人在欧盟的游说和动员取得了不小成绩，但总体上影响还比较弱，有诸多弱点需要克服。德国库尔德裔政治家萨拉丁·科班指出了德国库尔德游说团体的致命弱点，其中包括：过于关注库尔德斯坦事务，而忽视了德国国内政治，忘记了自己是德国社会成员这一身份；每次应对危机的办法雷同，将示威、绝食、请愿三种方式作为“万能解决方案”，但实际上并无效果；关注街头政治，而不是培养与政治家的关系；聚焦于宣传和公关，而非融入当地社会，与德国国内政策结合起来，未能与社区领袖建立密切联系；未能遵守国家的法律。^②此外，欧洲库尔德人的分裂、库尔德工人党在欧洲活动对库尔德形象的破坏等也对库尔德人游说和公关产生负面影响。而要改变这些还需要很长一段路要走。更关键的是，库尔德人必须与欧盟建立一种休戚相关的利益共同体，成为真正的伙伴和持久的盟友。如此，欧盟对库尔德的政策才会发生重大或根本性变化。

^① Hisham Arafat, “EU, US Compromise with Turkey on Human Values”, <http://www.kurdistan24.net/en/news/964ff3c7-de47-4187-8428-8165e877302e>, 2019-04-11.

^② Salahdin Koban, “Why the Kurdish Lobby in Germany Is So Weak”, <http://www.rudaw.net/english/opinion/21122018>, 2019-04-11.

Political Lobbying and Public Relations: The Impact of Kurdish Immigrants on EU' s Kurdish Policy – making

Tang Zhichao

Abstract: Europe has the largest Kurdish immigrants outside Kurdistan. In recent years , there have been some notable changes in the EU' s Kurdish policy , largely thanks to lobbying and public relations by Kurdish immigrant groups in Europe. the turmoil in the Middle East and the outbreak of the Syrian war , especially the rise of “ISIS” , helped to change the attitude and policy of the EU towards the Kurds under the active lobbying of the Kurdish immigration organizations: the general increase of sympathy for the kurds in the European Union society; Expanding direct contacts and contacts with the kurds; Increased support for the kurds , especially military; Elevating the kurds to a position of importance as partners and Allies; Dare to confront Turkey over Kurdish issues. While there has been no fundamental shift in EU policy towards the kurds and the EU remains opposed to an independent Kurdish state , the growing influence of Kurdish migration in European society is indisputable. Despite some progress , there has been no fundamental change in EU policy. The Kurdish lobby has many weaknesses to overcome.

Key Words: Kurdish Immigrants; EU; Kurdish Policy; Political Lobbying; Public Relations

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)