

成立70年,北约内忧不断“找不着北”

上海社会科学院国际问题研究所助理研究员 严骁骁

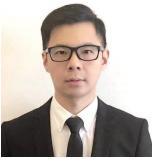
问:北约希望借这次峰会展示“成功结盟”形象,但内部近来争吵愈发激烈。纵观本次会议,北约内部分歧主要有哪些?

答:一是如何处理与俄罗斯关系。在对俄政策上,美国、法国、土耳其等有着各自不同的打算。法国主张改善对俄关系,呼吁加强与俄对话,通过政治途径改善北约与俄罗斯关系,但鉴于美俄在《中导协议》、克里米亚问题上的对峙,这一主张不大可能在北约获得支持。在对俄关系上,土耳其则从自身利益出发,更多考虑如何利用作为北约成员国这一筹码,以换取最大战略利益。近年来土俄关系回暖势头强劲,土耳其先是向俄罗斯采购了S-400导弹防御系统,后又放出考虑采购俄罗斯苏35战机的风声,并与俄罗斯单独达成了有关叙利亚局势的备忘录。土耳其表示,若要土方支持北约在波罗的三国与波兰建立集体防务计划,北约就应当支持其在叙利亚北部的军事行动。土耳其的这些行为令美国、法国等国大为不满。舆论认为,北约目前尚无法与俄就乌克兰问题达成共识,双方在裁军和军控等问题上也存在较大分歧。

军费问题成为第二个争议焦点。北约成员国2014年同意,10年内将各自防务支出增加到相当于国内生产总值2%的水平,但德法等不少国家在这一问题上进展缓慢,引发美国不满。美国总统特朗普不断敲打盟友,要求削减美国在北约军费开支。峰会之前,北约秘书长斯托尔滕贝格宣布了不包括美国在内的北约国家新军费预算,计划到2024年底将军费预算大幅度提升至4000亿美元。与此同时,德国政府同意将其军费预算上调至国内生产总值的2%以履行北约成员国对军费开支的承诺,但此次峰会上特朗普依然就军费分摊问题向欧洲盟友施压。特朗普会议期间与斯托尔滕贝格会面后,批评德国没有履行承诺,分担北约军费开支。

此外,有外媒指出,美国政府将会借此机会督促欧洲盟友认真讨论5G网络问题,希望借此机会达成禁止采购中国华为公司5G设备和相关网络服务的一致立场。但在华为问题上,法国、德国等欧洲国家不愿意追从美国,法国和德国政要相继表示,在确保国家信息安全的情况下,不会排除华为作为本国5G供应商的可能。在不久前举行的北约部长级会议上,美国国务卿蓬佩奥煽风点火,要求北约将应对“中国威胁”作为新的任务。这种陈旧的冷战和霸权思维,没有得到北约其他成员国的认同。法国总统马克龙认为,恐怖主义才是北约共同的敌人。

分析人士认为,马克龙以“脑死亡”这一刺激性词语形容北约,不论是否得到其他成员国认同,都凸显了当前北约内部矛盾重重的现状。



严骁骁

问:峰会虽然召开,但美国与其他欧洲盟友的关系仍然十分冷淡。执政以来,特朗普对待欧洲盟友的态度是否有变化?

答:比起争吵,北约主要国家可能更害怕美国搅局。显然,这不太容易。

峰会期间,在法美领导人记者会上,特朗普直接当面“炮轰”马克龙,后者则直接回怼。据报道,在与斯托尔滕贝格出席联合记者会上,特朗普还指出,北约担当非常重要的角色,称马克龙的“脑死论”是侮辱其他成员国,“没有国家较法国更需要北约”。特朗普同时否认美国与北约的同盟关系动摇,但表示“我能预见法国退出北约”。

事实上,特朗普在峰会前就对马克龙进行了“直言不讳的攻击”,称其有关北约“脑死亡”和美国对北约漠不关心的言论“非常无理、令人讨厌”。马克龙11月7日表示,北约处于“脑死亡”状态,同时警告欧洲国家不能再依赖美

英美特殊关系战略基础动摇

问:此次北约峰会在英国召开,面临一个特殊的背景,英国即将于12日举行大选。英国首相约翰逊日前表示,美国总统特朗普访问伦敦“最好”不要插手英国大选。英美关系一直自诩为特殊同盟关系,如何理解约翰逊的表态?

答:今年7月约翰逊赢得首相之位前,特朗普就曾发表过支持约翰逊当选的若干言论。10月特朗普又指出,约翰逊应当与脱欧党领袖法拉奇合作,以加快脱欧进程从而便于英国与美国达成一份宏大的贸易协定。特朗普的言论被反对党大肆渲染,宣称是特朗普试图干预英国大选。约翰逊立刻做出回应,虽然与美国政府保持密切的关系和友谊,但任何一方都不要掺和到另一方的竞选活动中。

问:今天,北约的存在价值受到越来越多的质疑。如何看待北约的前景?

答:70岁,本应是“从心所欲不逾矩”的年龄,然而如今的北约,内部不和,前途迷茫,似乎越来越“找不着北”。正如美国《时代》周刊所言,北约的未来似乎比以往任何时候都更加不确定。

由于冷战的终结、苏联的解体,西方学界和政策界从上世纪90年代开始,围绕北约的作用和功能就已经展开了激烈讨论。有一种观点认为,随着外部威胁的消失,北约已然已经失去了在地缘政治中最核心的功能。但目前来看,尽管北约的存在已经不符合时代潮流,但恐怕还将长时间存在,这是基于以下三个基本事实:

首先,北约不仅仅是一个单纯的军事同盟组织,它还是美国在跨大西洋关系中的重要政治遗产,美国不会放弃北约。一方面美国通过北约扩

12月3日至4日,北约成员国在伦敦举行峰会。今年是北约成立70年,成员国领导人回顾了该组织历史,商讨如何应对新挑战,并确定未来发展方向。然而峰会前和峰会期

间北约内部多重矛盾凸显,给此次峰会蒙上阴影。美欧关系还重要吗?北约是否已经过时?

本版编辑特请专家详细解读。

分歧虽多美欧关系未实质改变

国来保卫盟友。马克龙去年就提出“欧洲干预倡议”,敦促欧洲减少对美国的军事依赖,推动欧洲防务合作,并呼吁建立一支“欧洲军”。目前该倡议已经有十几个欧洲国家加入。

可以从当前美欧关系大框架下来看待这一问题。北约成立70年来,美国一直在集体防御机制中充当“领头羊”。而特朗普执政以来,奉行的美国优先战略确实对跨大西洋关系造成了一定的负面影响。围绕钢铁、汽车、飞机等产品的关税问题上美欧冲突不断升级,美国退出《巴黎气候协定》《伊朗核协议》等多个国际协议的行为也令奉行多边主义的欧洲同样大为不满。

但是基于“安全共同体”、政治与价值观同盟这一基本特征的美欧关系并未发生质的变

化。2017年的《美国国家安全报告》仍然肯定了美欧关系是基于共同的价值理念,北约对维护美欧共同利益、主权、价值的重要意义。从欧洲来看,欧盟的《全球战略文件》也同样肯定了美国作为欧洲核心合作伙伴的角色,北约是欧洲安全的基石。而从本次峰会的议题设置来看,欧洲人在军费等问题上还是对美国做了一定的让步。

换言之,目前美欧之间在诸多问题上的摩擦,可以理解“技术层面”上的分歧,在贸易、经济、全球治理、北约军费分摊等问题上的美欧分歧,只是说明美国不愿意欧洲继续扮演美欧关系中的“搭便车者”角色,而非忽视、质疑美欧关系的重要战略价值,这是二战之后美国对欧战略的延续。

基于双方共同的文化、语言、价值观,但决定因素仍然是双方的战略利益。从美国的视角来看,出于冷战时期大国地缘政治竞争的战略需求,美国需要英国支持其建立美国领导下的世界秩序。美国制定“马歇尔计划”、支持武装西欧、支持英国加入欧洲一体化正是出于其全球战略的考量。冷战后,随着欧洲离心力的加强,美国仍需要保持英美特殊关系以维护在欧洲的影响力。而英国出于维护全球影响力的帝国战略思维惯性,也愿意全方面配合美国的行动,以弥补自身实力下降造成的“力不从心”。

但这种特殊关系形成的战略基础现在已经出现了动摇。随着英国的相对实力下降和军事力量的持续衰落以及英国退出欧盟,英国在美国推进其在欧洲、全球战略中的分量也必然随之下降,这将是“英美特殊关系”变化的决定性因素。

逆时代潮流美欧却不放弃北约

大,吸收中东欧国家在欧洲内部建立了一个亲美阵容,实现新老欧洲的平衡。另一方面,北约与欧盟已经建立了制度性与非制度性的双边交流机制,就双方的安全合作与战略规划展开了充分对话。通过这两种途径,美国得以继续发挥对欧洲的影响力。正是基于这一原因,美国国会才会于今年年初通过立法禁止美国政府退出北约。

其次,欧盟发展独立军事能力的初衷是希望在美欧协调失灵的时候,能够拥有可信赖的军事能力来独立处理安全危机,而不是挑战北约在跨大西洋关系安全机制中的核心地位。欧盟通过推动欧洲“共同安全与防务政策”发展的军事力量主要是用于域外维和、防止冲突、危机管理等民事目

标。况且,目前欧盟的军事行动能力还需要北约支持,通过北约与欧盟间订立的《柏林附加协议》,欧盟同意在安全问题上与北约保持充分沟通与协商,以此获得使用北约资源的权利。

最后,近年来随着大国竞争的回潮,领土防御、地缘政治等传统高级安全议题的重要性上升,更加突出了北约对自身存在价值的判断。一旦发生重大地缘政治危机,北约的意义就会被成员国放大。

2014年克里米亚危机发生后,北约纽波特峰会高调重提北约对跨大西洋防务的决定作用,该会议被西方媒体称为是“北约成立65年来最重要的一次聚会”,其盘算便在于此。

伊拉克总理辞职难解政治乱局

据伊拉克国家电视台报道,伊拉克国民议会12月1日在特别会议上投票批准总理阿卜杜勒-迈赫迪辞职,而这距离他去年10月宣誓就职仅13个月。分析人士认为,阿卜杜勒-迈赫迪政府没能拿出有效措施应对示威抗议活动,且失去了伊拉克什叶派最高宗教领袖的支持,他的辞职在情理之中。但此举对平息事态作用有限,加之各派将围绕新总理人选展开博弈,伊拉克未来局势堪忧。

中国社科院西亚非洲研究所专家魏亮认为,阿卜杜勒-迈赫迪辞职主要有两个原因,

一是政府无力平息持续至今的抗议示威活动,二是政府无力推动各项改革以满足示威群众的要求。

自10月1日起,伊拉克多地爆发抗议示威活动。抗议者指责政府腐败、服务不力以及失业率居高不下。抗议活动引发冲突并造成人员伤亡。为此,巴格达两次实施宵禁,伊拉克当局多次切断除北部库尔德自治区以外所有省份的互联网。面对抗议,伊拉克政府出台了一系列改革措施。此外,政府还惩处了一些腐败官员,并降低了高级官员的薪酬。但是,

由于示威者对政府失去信任,政府的措施未能使示威者满意。中国现代国际关系研究院中东研究所专家秦天表示,除处置抗议不力外,失去什叶派教士集团,尤其是伊拉克什叶派最高宗教领袖西斯塔尼的支持也是一个重要原因。浙江外国语学院国际问题专家马晓霖指出,失去民意基础和宗教领袖保护,阿卜杜勒-迈赫迪辞职也就在意料之中了。

虽然阿卜杜勒-迈赫迪已经辞职,但这对平息示威抗议作用有限。秦天表示,伊拉克民众不满的问题很多,并非仅针对阿卜杜勒-迈

赫迪一人。诸如派系政治、经济对石油的依赖、官员腐败等都是长期问题,所以即便抗议暂时缓和,也会在今后反复出现。

伊拉克政治分析人士萨巴赫·谢赫说,示威者不会停止示威游行,因为他们的目标是解散国民议会并根据新选举法、在新的选举委员会主持下举行选举。伊拉克大学新闻学教授阿卜杜勒-阿齐兹·朱布里认为,阿卜杜勒-迈赫迪的辞职或许将鼓励示威者提出更多要求。示威抗议活动可能会一直持续到国民议会制定新选举法和改组选举委员会,并提前举行国民议会选举,这将需要很长时间。

伊拉克分析人士纳杜姆·阿里认为,阿卜杜勒-迈赫迪辞职将使各政党陷入艰难而漫长的谈判,可能陷入进一步混乱。白平