

■ 国际政治

北约新战略与欧盟共同外交与安全政策^{*}

刘 胜 湘

(武汉大学 法学院,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 刘胜湘(1962-),湖北孝感人,武汉大学法学院政治理论系讲师,主要从事全球化、外交政策与国际安全等方面的研究。

[摘 要] 冷战结束以后,欧洲面临着严峻的安全挑战。原苏联东欧地区因剧变而引发了民族矛盾、宗教冲突、领土争端等。北约因传统对手的消失面临解散的危险,而欧盟独立处事的能力极其有限。在这种背景之下,美国为了继续利用北约维护其在欧洲的领导地位,借口稳定欧洲,极力倡导北约新战略。法、德、英等欧洲主要国家以“欧洲事务的欧洲化”为口号试图推出欧盟共同外交与安全政策,推动独立防务力量的发展。美国与法、德、英之间因争夺欧洲事务的主导权,提出了关于欧洲安全结构的不同设想。美国、北约因不可逆转的欧洲化趋势,无可奈何地支持欧盟发展欧洲特性,建立欧洲支柱。欧盟因难以在短期内摆脱对美国的依赖,接受在北约的框架内实施欧盟共同外交与安全政策。

[关键词] 北约新战略;美国;欧盟共同外交与安全政策

[中图分类号] D 80 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001)01-0110-06

冷战的结束改变了欧洲的安全环境。华约的解散和苏联的解体,使北约失去存在的理由。在这种情况下,大西洋联盟还能否维持下去?欧盟在未来欧洲安全中将扮演什么样的角色?美国、德国、法国和英国对冷战后的欧洲安全结构的设想如何?北约新战略和欧盟共同外交与安全政策(Common Foreign and Security Policy)就是在这种背景下出台的。本文主要对北约与欧盟国家关于欧洲安全环境的看法以及彼此之间的矛盾和妥协进行初步的探索。

一、北约与欧盟对冷战后欧洲安全环境的共同认识

北约与欧盟对冷战后欧洲的安全环境有许多共同认识。他们认为,原东欧苏联的局势是威胁欧洲安全的首要因素。“柏林墙”被推倒后,独联体及东欧的一些国家政局不稳,经济状况恶化,党派斗争激烈,东西欧之间、南北欧之间的贫富悬殊现象更加显现,移民潮、排外思潮、恐怖主义和种族分离主义等社会问题构成新的不安全因素,许多人认为这是西化的结果。更为严重的是,冷战后“主要来自于世界一体化或者说被世界一体化所加重”^[1](第 230 页)的国际安全的威胁——民族冲突成为冷战后东欧地区局势不稳的主要危险。原南斯拉夫解体后,各共和国及各民族之间的矛盾激化,有的地区爆发了武装冲突。此时,俄罗斯的局势并不明朗,经济连续下滑,政治局势动荡不安,以日里诺夫斯基为代表的民族主义抬头。原东欧苏联的“情况可能是大的和新的政治危险的根源”^[2](第 167 页)。

^{*} 收稿日期: 2000-08-09
基金项目: 中国-欧盟高等教育合作项目(404063/99)

更令北约国家不安的是,全球化发展给世界安全威胁的性质、表现方式带来了全新的问题。全球化使高科技易于迅速普及,也使高技能武器的扩散和使用难以控制。虽然爆发大规模战争不大可能,但新形式的威胁有继续滋长的趋势。原苏联加盟共和国独立后,核武器也扩散到俄罗斯以外的国家,核力量虽仍由俄罗斯总统统一指挥,但核力量的储存、保管等方面存在不少问题,这些都直接影响到欧洲的安全和稳定。北约 16 国首脑在 1994 年 7 月发表的声明中指出,虽然冷战已经结束,欧洲出现了“新的合作气候”,但是,各种不稳定、紧张和冲突的因素依然存在。

美国和欧盟国家认为,必须建立一种全新的安全保障体系。这一体系不仅强调军事安全的重要性,而且要注重政治、经济、社会和环境方面的安全,使其能够担当起构筑 21 世纪安全结构的重任。

二、北约与欧盟主要国家关于欧洲安全结构的不同设想

欧洲安全形势的巨大变化,使美、德、法、英等国提出了关于欧洲安全结构的不同设想,以期能在未来的欧洲安全问题上发挥主导作用。

设计欧洲安全结构的主导性角色——美国。美国是当今世界上惟一的超级大国。随着冷战的结束和欧洲形势的剧变,美国主张通过改造和加强北约组织,使其成为欧洲新安全结构的中心,以维护美国对欧洲事务的影响力和主导地位。美国认为,北约组织不仅不能削弱或解散,其功能应进一步强化,它对于保障“整个欧洲的安全和稳定继续具有不可替代的价值”和“强大的生命力”。而欧盟缺乏独立处理事务的能力,最多只能在北约的框架内发挥作用。美国倡导改革和强化北约的根本目的,是利用自己军事上的优势,夺取 21 世纪的战略主动权,实现以美国为首、北约为主导的国际新秩序。具体目标如下: (1) 保持北约活力,应付北约的“生存危机”。(2) 防范、制约俄罗斯。(3) 推行“美国式民主自由”和价值观念,为最终建立所谓“新的世界秩序”铺平道路。(4) 控制欧洲和主导欧洲事务。在世界安全日益全球化的时代,美国大力编织适应全球化发展的安全网络,重点是把北约改造得符合全球化的需要,符合美国的需要。

设计欧洲安全结构的重要角色之一——德国。冷战结束后,特别是欧洲形势的变化给德国带来了机遇与挑战。一方面,由于东欧剧变、华约解散和苏联解体,该地区出现了权力真空,这为德国向该地区扩展与渗透创造了有利条件。另一方面,原来被两极体制所掩盖的各种矛盾突出出来,并威胁德国的安全。在德国看来,欧洲新型安全机制应建立在三根支柱的基础之上,即改组后的北约、欧洲联盟和欧安会。为此,德国致力于与美国建立持久的联盟,突出北约的作用,使其作为欧洲——大西洋民主国家的价值共同体和防务联盟,以适应对安全局势的挑战;同时,通过共同的外交与安全政策,进一步发展欧洲联盟,深化欧洲一体化,加强和发展西欧联盟,使其作为欧洲联盟的防务组成部分和大西洋联盟的欧洲支柱。在美国放弃同英国的“特殊伙伴”关系而同德国建立平等的“领导伙伴”关系后,英、法合作日益加强。为了防止在欧洲出现英、法联手抗德局面的形成,德国主张建立德、法、英三角欧洲中心。

设计欧洲安全结构的重要角色之二——法国。两极格局瓦解后,北约的作用有加强的趋势。在解决波黑冲突中,北约发挥了欧洲其它政治组织无法替代的作用,法国因此支持北约在重建欧洲安全结构中继续发挥作用。希拉克当选法国总统后,调整法国对外政策,准备重返北约。法国如死守远离北约、冷淡美国的传统做法,就很难在欧洲乃至世界格局中发挥大国作用。法国重返北约,有利于在北约内部建立与美国并重的欧洲防务支柱,有助于法国达到淡化北约的美国色彩的目的,有助于法国从外部改造北约。但法国认为,在国际事务中北约充其量只能扮演仲裁者之一的角色,北约只有和其他国际组织合作,特别是与联合国合作,才能采取行动。北约不能取代联合国。在北约的行动方式和处理北约以外地区冲突问题上,法国倾向于北约须经联合国安理会授权方能采取行动。希拉克总统还试图联合其它西欧国家,从外部对北约进行改造,并以此作为对美抗争和振兴法国国际地位的一项有力措施,因为“法国不愿追随美国的领导”^[3](第 362 页)。希拉克还倡议同德、英建立共同的“协调威慑”,使欧盟最终成为独立于

北约的欧洲新安全结构的另一支柱和核心。法国希望美国的“北约化”和“北约的欧洲化”。

设计欧洲安全结构的特殊角色——英国。冷战结束使欧洲乃至世界的地缘战略形势发生了巨大的变化,西欧乃至整个西方的战略重心开始东移,英国在地缘上的重要性也因此而逐渐减弱。布热津斯基甚至认为,英国不是欧亚大陆主要的和积极的地缘战略棋手。冷战后的英国已经不可能拥有曾经拥有过的回旋余地。在与美国的关系上,英国仍然强调保持和发展与美国的“特殊关系”,其意图是借助美国和北约的力量扩大其对世界的影响,并牵制法德这两个欧洲大陆的传统竞争对手。因此,英国高度重视与美国和北约的合作。但是,英国已难以保持与美国的“特殊关系”。实际上,冷战后的美国更注重与欧盟整体打交道,越来越不可能保持与英国的“特殊关系”,甚至强调与德国“起共同领导作用”的伙伴关系,这使英国布莱尔政府放弃了以往孤立于欧洲的政策,强调英国应同欧盟进行紧密的接触,力争“在欧盟建设中发挥主导作用。”正是在这种背景下,英国减缓了它反对发展欧洲自身防务特性的声音,认可了西欧联盟在保持与北约联系的前提下发展成为欧盟的防务组成部分。托尼·布莱尔声称,“我们不应该希望美国涉足我们后院的每一件事务。”^[4]英国已不可避免地要更积极地参与欧洲事务。

三、北约与欧盟关于欧洲安全的主导权之争

冷战结束后,美欧关系的战略基础发生了根本性的变化。由于内部凝聚力减弱,彼此间的矛盾和斗争逐渐突出,其中重要的一点是对欧洲安全事务主导权的争夺。美国欲通过改造后的北约继续保持对欧洲的控制,欧盟则试图通过发展共同外交与安全政策谋求对欧洲事务的主导权。

随着世界多极化趋势的发展和欧元的启动,西欧国家的综合实力也在不断增强。与此相适应,欧洲要求独立处理欧洲安全事务的呼声也不断高涨,在干预巴尔干冲突的过程中,英、法、德等国表示愿承担更多的“政治和军事责任”。甚至英国首相布莱尔也发出呼吁,要求欧洲人为他们自己的安全和防务承担更多责任。

美国对欧洲出现建立“新的独立安全和防务机制”的动向十分警惕。为此,美国在经济上对欧洲发动了“香蕉大战”和“牛肉大战”。在政治上,美国则促成把欧盟成员国拉入波黑战争和对南联盟的军事行动,对欧洲人发出了警示。

欧美在波黑问题上暴露出来的政策分歧和利益冲突,是北约和欧盟争夺欧洲安全事务主导权的重要例证。自波黑爆发冲突以来,美国曾试图让欧洲承担处理这一危机的主要责任,竭力避免直接卷入冲突。但这并不意味着美国放弃了它所惯常扮演的“领导角色”。事实上,美国提出的解除对波黑穆族武器禁运、加强对塞族打击的建议,引起英、法两国的强烈不满和反对。1994年11月,美国单方面宣布退出对波黑穆族武器禁运的监督,停止向多国部队的其他北约国家传送防务情报,导致北约组织陷入严重的内部危机。英、法等欧盟国家指责美国由于偏袒波黑穆族而破坏了北约的和平努力,美国则指责欧洲国家对侵略者姑息迁就。随着事态的扩大,欧盟又不得不请美国来处理危机。在科索沃战争中,是美国而不是欧盟扮演了处理这一问题的主要角色。

由于北约和欧盟争夺欧洲事务主导权的斗争渐趋激烈,他们各自对自己的战略进行改革。北约新战略与欧盟共同外交与安全政策的出台,正是北约与欧盟为了争夺欧洲事务的主导权而相互妥协的结果。北约提出了扩大其功能的新战略,以维持和加强其在欧洲事务中的主导地位。1999年4月23—25日,北约首脑会议在美国华盛顿发表了《华盛顿宣言》《关于科索沃的17点声明》和新的《联盟战略概念》等文件,正式提出了北约新战略。

欧盟为了使欧洲成为“欧洲人的欧洲”,极力推动共同外交与安全政策的出台和独立防务能力的发展。1990年4月,法德联合倡议制定一项共同的外交与安全政策。1992年签署的《马斯特里赫特条约》(简称《马约》)规定,欧共体发展成欧盟,成员国决心实施一项共同外交与安全政策,包括最终制订一项可适时走向共同防务的政策,并规定把发展欧洲安全与防务特性(European Security and Defense

Identity)作为共同外交与安全政策的一个组成部分。1997年10月,欧盟15国签署了《阿姆斯特丹条约》(简称《阿约》)。《阿约》更加强调欧洲联盟的作用。《马约》规定共同外交与安全政策的确定和实施由联盟及其成员国共同负责,《阿约》则将此职责划归了欧盟。在共同防务方面,《阿约》声称将逐步形成一项可走向共同防务的政策。

发展欧盟的共同防务是欧盟共同外交与安全政策的重要内容,也是欧盟争夺欧洲事务主导权的关键所在。1996年2月,科索沃危机爆发后,欧盟对欧洲防务联合的必要性和紧迫性的认识加强,这主要是因为欧洲独立行动能力极其有限。尽管北约内的欧洲防务支出占美国的60%(1997年为63%),可是欧盟的行动能力只有华盛顿的10—13%^[5](第485页)。为此,欧盟深感自身防务能力的软弱。欧盟领导人疾呼,科索沃问题表明,欧洲“必须解决面临的防务问题”。“必须建立一个欧洲安全和防务中心”,“如果不拥有自主的行动能力”,欧盟就不能算是“充分存在的”。法、英、德等国一再强调建立冷战后欧洲防务的重要性。1998年12月,法、英两国首脑会晤通过的《欧洲防务问题宣言》中表达的要求独立军事行动能力的看法,就得到了大多数欧洲国家的支持,德国很快加入。法、德、英三国的军事合作表明,欧盟打算在北约之外建立隶属于欧盟的欧洲军事力量,西欧防务联合出现了新的势头。

不过,欧盟防务力量的发展还是有一定限度的。“大多数的欧洲国家会在北约的框架内与美国紧密合作,北约外的、可信赖的欧盟防务政策只是幻想而已。”^[6]甚至德国也认为,欧洲安全与防务特性是北约深化的一部分^[7]。因此,不应希望欧盟共同外交与安全政策会有很快的突破^[8](第340页)。

由此看来,北约与欧盟争夺欧洲事务主导权的斗争将是一个长期的过程。北约需要欧盟,因为欧盟可为北约承担更多义务。欧盟离不开北约,因为欧盟希望北约继续留在欧洲,以保持欧洲和邻近地区的稳定^[9](第173)。

四、北约新战略与欧盟共同外交与安全政策:一致、矛盾与妥协

冷战结束后,北约与欧盟具有许多共同的安全利益,他们均想维护范围更广泛的欧洲稳定和争取建立一个持久的新的安全秩序,以便把西方的民主价值观扩展到东方国家,为最终建立所谓新的世界秩序铺平道路。美国、西欧均想通过北约东扩,把东欧各国“融进大西洋合作的框架之中”^[10](第4页),并完全融入西方。在美国和西欧看来,只有将北约向东扩展,才能确保这一地区的民主改革不至于倒退。因为,东扩会使北约更加强大和更好地对付欧洲安全的挑战,支持欧洲的稳定和民主^[11]。这就是欧洲国家“支持美国在欧洲大陆的政治和军事存在”(Political and Military Presence)^[12]的原因,只是欧洲国家想在相对稳定中消化东欧剧变的果实,填补那里出现的地缘力量真空,建立以西欧为主导的欧洲秩序。因为,经济力量的增长和一体化进程的发展,使欧洲以欧盟为依托独立处理欧洲事务的能力有所增强,欧盟还“试图抓住巴尔干冲突来证明实施共同外交与军事政策”^[13]的能力,使欧洲成为“独立一极”,进而与美国共同主导未来国际新秩序。欧盟希望在对付西欧周边地区出现的危机和冲突方面扮演主要角色,并协调相关的行动,甚至想通过欧盟东扩^[14]来实现这一目标。欧洲事务的“欧洲化”已成为一种不可避免的趋势,在这种背景之下,主导欧洲事务的传统力量该如何面对欧盟力量的崛起?在进入21世纪之际,“美国和欧洲将选择一个什么样的北约?”^[15]

北约与欧盟之间的利益需求使北约与欧盟之间达成妥协。北约新战略和欧盟共同外交与安全政策(CFSP)的出台是北约与欧盟、美国与法、德、英之间彼此妥协的结果。

在北约功能方面的妥协。美国的最初设想是要北约全球化,因遭到北约成员国的反对,才暂用“全欧化”代替。从1993年起,美国就不断有人提出北约全球化的主张,以保卫所谓的西方“共同利益”。美国主张北约的“防务区”不受地域限制,可在防区外任意行动,使之具有全球军事行动能力。法国等欧洲国家并不能完全认同美国的主张,西欧虽然同意北约的防务区有所扩大,因为大规模杀伤性武器的扩散、海湾地区的原油供应中断或地区冲突等危机都会直接或间接对欧洲利益造成威胁。但是,它们不主张北

约无限度扩大,不愿意使北约成为美国充当“世界警察”、进行全球干涉的工具。法国外长韦德里纳则声称反对北约“到处介入”;英国外交大臣库克也表示,“我们不能有一个义务无限的北约”;德国对外安全政策专家也撰文指出,“全球化”这个词促使人们把北约的作用误解为“世界警察”。正是北约与欧盟的妥协,才使得北约新战略得以出世。新战略概念的主要内容是北约功能的扩大。但美国的北约全球化的主张并没有得到支持。战略新概念一方面声称北约“不认为自己是任何国家的手”,另一方面又表示北约应“在全球安全的范围内考虑跨大西洋地区的安全问题”,并将其作用范围明确地扩展至“成员国的周边地区”。在北约“全球化”问题上表现出的模糊性,为北约干涉防区外事务埋下了隐患,这恰好是北约与欧盟国家妥协的产物。

关于欧洲的防务特性的妥协。面对冷战后西欧要求分享领导权的压力,美国一方面声称欢迎在北约中听到欧洲的声音,另一方面又对在北约内部形成一个欧洲核心的前景表示不安。1991年上半年,美国还多次向欧共体国家发出警告,反对出现重复北约职能的西欧安全实体。后来,美国改变了想法,主要出于三种考虑:(1)为了用建设北约欧洲支柱的办法阻止西欧国家在北约之外发展自身防务特性的趋势;(2)为了减轻美国的防务负担,把欧洲安全责任让欧洲国家自己更多地承担起来。因为当欧盟要求增加其决策者的地位时,欧洲支柱必须为北约作出更多的经济和军事上的贡献^[16];(3)为了更好地继续通过北约组织维护其对欧洲安全事务的主导权,让西欧在大西洋联盟范围内“团结起来”,以便西欧将来能更好地执行北约的欧洲任务,按美国的意图行事。因为,在欧洲动荡不已的形势下,西欧缺乏政治上的凝聚力和军事上的联合行动能力,不便于美国控制和利用。因此,美国开始支持欧盟发挥作用,赋予大西洋联盟以更浓重的欧洲色彩。美国在1994年初的北约首脑会议上,明确支持欧盟实行共同的外交和安全政策,支持发展欧洲的防务计划。这是自北约成立以来,美国首次在北约内适当放权,给予西欧相对独立的指挥权。

北约也不得不承认欧洲在北约内部承担更多责任的所谓“欧洲防务特性”。早在1990年7月举行的北约伦敦首脑会议通过的宣言,就表示欢迎“在安全领域发展欧洲特性”。索拉纳也主张西欧联盟在欧洲安全建设中承担更大责任。1996年,北约柏林会议批准由欧洲成员国组建“多国联合特遣部队”,即正式确认了北约内部的“欧洲防务特性”。

总之,冷战结束以后,以美国为首的北约和以法、德为轴心的欧盟出台了新战略,新战略是在新的全球安全、欧洲安全的背景下提出的,是北约与欧盟主要国家之间利益妥协的结果。如果我们进一步深思并知,北约与欧盟国家之间一直具有合作与矛盾两种趋势,时而合作占上风,时而矛盾再现。但总的看来,合作仍是主要趋势。北约新战略与欧盟共同外交与安全政策正是北约与欧盟在合作与矛盾中的妥协。

[参 考 文 献]

- [1] 陈伯江.美国高级将领与著名学者访谈录[Z].北京:世界知识出版社,1998.
- [2] [美] 兹比格涅夫·布热津斯基.大失控与大混乱[M].潘嘉玟,等译.北京:中国社会科学出版社,1995.
- [3] MAHNCKE D. The Role of the USA in Europe Successful Past but Uncertain Future? [J]. European Foreign Affairs Review, 1999, (4).
- [4] BACH Jonathan P G. NATO & European Regional Security: Fissures in the Bedrock [EB/OL]. <http://www.nyu.edu/globalbeat/nato/Bach060799.html>, 1999-06-07.
- [5] MISSIROLI A. European Security and Defense The Case for Setting “Convergence Criteria” [J]. European Foreign Affairs Review, 1999, (4).
- [6] PAEMEN Hugo. The European Union and the United States in the New Millennium [EB/OL]. <http://www.nyu.edu/globalbeat/emu/Paemen102298.html>, 1998-10-22.
- [7] TALBOTT. The New Europe and the New NATO [EB/OL]. <http://www.nyu.edu/globalbeat/nato/Talbott020499.html>, 1999-02-04.

- [8] LIPPERT B, BECKER P. Structured Dialogue Revisited the EU's Politics of Inclusion and Exclusion [J]. European Foreign Affairs Review, 1998, (4).
- [9] RHEIN E. The European Union on Its Way to Becoming a World Power[J]. European Foreign Affairs Review, 1998, (3).
- [10] 赵怀普. 美国缘何支持欧洲一体化 [J]. 世界历史, 1999, (2).
- [11] US Department of State. Why NATO Enlargement Is America's National Interest[EB/OL]. <http://www.nyu.edu/globalbeat/nato/stateo21998.html>, 1998-02-19.
- [12] ONYSZKIEWICZ Janusz. European Security in Terms of NATO Enlargement[EB/OL]. <http://www.nyu.edu/globalbeat/nato/CSIS012799.html>, 1999-01-27.
- [13] VALASEK Tomas. European Defense Slumbering No More? [EB/OL]. <http://www.nyu.edu/globalbeat/emu/Valasek051399.html>, 1999-05-13.
- [14] STROEHLEIN Andrew. EU Enlargement to be Cancelled Due to Lack of Interest[EB/OL]. <http://www.nyu.edu/globalbeat/emu/Stroehlein1298.html>, 1998-12.
- [15] VERSHBOW Alexander. The U. S. Role in the "New NATO" [EB/OL]. <http://www.nyu.edu/globalbeat/nato/vershbow012298.html>, 1998-01-22.
- [16] HULSMAN. A Grand Bargain With Europe Preserving NATO for the 21st Century[EB/OL]. <http://www.nyu.edu/globalbeat/nato/Hulsman041700.html>, 2000-04-17.

(责任编辑 叶娟丽)

NATO New Strategy & EU Common Foreign Security Policy

LIU Sheng-xiang

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography LIU Sheng-xiang (1962-), male, Lecturer, Wuhan University Law School, majoring in globalization, foreign policy and international security.

Abstract With the end of the cold war, Europe was confronted with grim challenges of security. The nation contradictions, the religion conflicts and the border disputes came into being because of the disappearance of the former USSR and the East Europe, and EU was short of the capacity to act independently. Under the background above, the US glamorously advocated the New Strategy of NATO in order to keep her leadership about the European affairs, and France, Germany and the Great Britain tried initiating the Common Foreign and Security Policy of EU. The US, France, Germany and the Great Britain put forward different European security frames for the sake of playing the dominant role of the European affairs. Under the leadership of the US, NATO had to support the development of European Security and Defense Identity, and the UN accepted the viewpoint that the development of the ESDI must be limited within NATO at the same time.

Key words the New Strategy of NATO; the US; Common Foreign and Security Policy of EU