

国际视野

与俄对峙渐成常态 内部关系错综复杂

北约,转型之路困难重重

高华

今年是华沙条约组织解散25周年,也是北约启动东扩20周年。两年一度的北约峰会日前在波兰首都华沙举行,地点选择耐人寻味。北约面临的困境与挑战再次成为舆论的焦点



被称为具有“里程碑式意义”的北约峰会,主旨是面对恐怖主义、俄罗斯和中东北非的不稳定三大挑战,进一步加强北约的集体防御和威慑能力,以应对来自所有方向的威胁。为此,北约作出加大在中东欧的军事存在、为打击“伊斯兰国”的国际联盟提供更多支持、将网络空间纳入北约行动领域、将接纳黑山共和国为第二十九个成员国等决定。其中最为重要的成果,是宣布应对俄罗斯“威胁”的军事大动作:北约将从2017年起向波兰和波罗的海三国派驻4个营的多国部队,美国、德国、英国和加拿大将分别承担在波兰、立陶宛、爱沙尼亚和拉脱维亚驻军的领导责任。

北约此次军事力量集结,是冷战结束以来最大规模的兵员调动

俄罗斯认为,北约的决定是基于虚假的俄罗斯威胁论。作为报复性措施,普京誓言加强战备:为西部军区增加3个旅的兵力,在西部的飞地加里宁格勒部署伊斯坎德尔短程弹道导弹,启用克里米亚空天军新靶场,火箭“被迫瞄准”罗马尼亚和波兰,设置俄海军“反介入圈”,多艘潜艇部署黑海,战略火箭兵密集演练……东欧上空,冷战时代的军事与战略对抗似乎在重演。

北约东扩乃祸根。冷战结束后,欧洲地缘政治和军事力量平衡发生巨变,美国的欧洲安全政策从遏制俄罗斯转变为遏制与融合并举。北约与俄罗斯建立了“既非盟友、也非敌人”的伙伴关系,双方还曾严肃讨论过有朝一日俄罗斯加入北约的可能性。但是,1996年开启的北约东扩进程,不断刺激俄罗斯的民族主义情绪,最终导致北约与俄罗斯分道扬镳,兵戎相见。

冷战后,北约突破欧洲地域限制,将军事活动范围从传统的北大西洋地区向外扩张,其理论依据是“区外危机论”和“威胁泛化论”。北约进行的3次战略调整,都突出强调了北约应将战略重点从实施“集体防御”转为“捍卫共同利益”,应对全球性的威胁和挑战,为国际安全承担全球责任。北约实际上建立了3个新的军事责任区:巴尔干、阿富汗和中东。冷战后,北约介入了域外4场战争:科索沃战争、阿富汗战争、伊拉克战争和利比亚战争。对一直想发挥全球作用的北约来说,参与阿富汗战争意味着北约已把触角伸到了亚洲;接过对利比亚军事行动指挥权标志着北约进一步将触角伸到了非洲。

北约在冷战后进行了4次扩大,成员国由冷战前的16个增至29个。第一轮东扩主要涉及东欧地区的归属;第二轮东扩的主战场转移到独联体地区;第三、四轮东扩吸纳西巴尔干地区国家入约,表明北约在东扩同时,日益注重南翼安全防务。至此,北约构筑了北起波罗的海,中间经黑海、高加索,直至中亚的“弧形战略防御线”。北约东扩直接影响到俄在中东欧地区的利益,遭到俄的强烈反对,成为多年来俄罗斯和以美国为首的西方国家反复争斗的焦点。

军事力量和资源配置与其全球化的目标存在着巨大反差

北约与华约是冷战时期两大对立的军事集团。为对抗苏联而成立的北约组织,在冷战结束后失去对手的新形势下,一度面临心理认同

与身份合法危机,甚至连北约存在的理由也不断遭到质疑。为摆脱质疑,冷战结束20多年来,北约一直在推进战略转型,然而转型之路困难重重。

经济危机导致军费缩减。冷战末期,欧洲人还承担北约军事开支的34%,如今这一比例降为25%。2010年以来,以希腊为首的欧洲各国纷纷强化财政紧缩政策,几乎所有欧洲的北约成员国都在削减国防开支。2012年,北约的26个欧洲成员国中,只有4个国家履行了防务开支至少达到国内生产总值2%的承诺。金融危机使欧洲去军事化,大大削弱了北约军事行动能力。为此,北约2012年在芝加哥峰会首次提出“灵巧防卫”和“抱团取暖”,即各成员国通过加强合作,以有限的资金共享防务资源,以“较少花费”获取“更多安全”。在2014年伦敦峰会上,北约提出从现在起停止削减国防预算,并逐步增加国防开



图①:2016年7月8日,在波兰华沙,波兰空军飞行表演队从北约峰会会场上空飞过。

图②:2015年11月5日,北约部队在葡萄牙里斯本以南的特罗亚港口保护、海滩登陆进攻等进行演习。

图③:2016年7月9日,与会者在波兰华沙出席北约峰会。

图④:2016年7月9日,民众在波兰华沙街头游行,抗议北约峰会。

人民视觉 制图:张芳曼

支。未来10年各成员国的军费开支占国内生产总值比例将提高至2%,军费预算的20%将用于采购新设备等投资,并要求成员国拿出实际行动兑现承诺。目前,北约多年来首次扩大了防务预算。

北约长期以来不得不面对的尴尬现实是,一方面声称北约无意充当世界警察和国际宪兵,但同时又表示,北约出兵不应有地域限制,应做好在世界任何地方采取快速行动的准备。现实却是,北约军事力量和资源配置与其全球化的目标存在着巨大反差,一个地区组织难以应付全球的风险。前几轮东扩已经使北约背上中东欧的重负。要用越来越少的军队去保护越来越大的领土,显然是硬短汲深。如果继续东扩,北约将会在军事上变得更弱,无休止的扩大必然导致北约内部矛盾增多和可控性减弱,从而降低凝聚力。北约的法、德两国并不完全认同美国的“北约全球化”主张,它们虽然同意北约防务区域有所扩

大,但不主张北约无限度扩大,反对北约充当世界宪兵,主张欧洲应提出明确战略以避免落入“北约全球化”陷阱。事实证明,北约通过武力干预介入的多场域外战争,都给当事国人民造成灾难,北约自身也损失巨大。

北约成员国存在严重分歧。北约内部关系错综复杂,美国与欧洲老成员已有分歧,难以磨合;新成员则可能把彼此之间长期存在的边界和民族纠纷带入北约。乌克兰危机对北约无疑是措手不及的新挑战。2014年爆发的乌克兰危机,正是北约不断挤压俄战略空间的触底反弹,双方关系降至冷战后的最低点。俄罗斯吞并克里米亚,令北约的亲西方的东部盟友不安。波罗的海三国与波兰因此要求北约长期驻军;俄在黑海的军事扩张,引起罗马尼亚和保加利亚的担忧。北约指责俄的侵略行为挑起北约的反应,促使北约增强在东欧的军事存在,进一步加强北约集体防御和威慑能

力。俄则强烈谴责“北约东扩危险堪比恐怖主义”,只为其成员国提供安全保障,没有顾及其他国家安全。双方军事对抗不断升级,欧洲安全局势持续紧张。

未来发展取决于美国的全球战略,也与各种国际因素的互动有关

北约接纳黑山完成第四轮东扩之后,将继续秉承“门户开放”政策,向所有符合条件的申请国敞开大门。黑山的兵力只有2000,对提升北约军事力量微乎其微。黑山人约的政治影响在于,将因此成为该地区发挥领导作用的国家,并且激励马其顿和波黑等国进一步改革。值得注意的是,挪威、丹麦、芬兰和瑞典正在举行联合军事演习,传统的中立国芬兰和瑞典因惧怕俄罗斯威胁,也积极向北约靠拢寻求保护。一旦两国加入北约,北约通过北扩完成对俄罗斯北部包围,势必引发双方新一轮冲突。

北约与俄罗斯军事对峙常态化。乌克兰危机以来,北约与俄军事对抗不断升级引起国际社会的高度关注。这表明冷战结束20多年来,美俄双方在欧洲安全构想上存在的原则分歧并未消除。美国认为“惟有北约才能对付欧洲所面临的安全挑战”,主张建立以“新北约”为中心的欧洲安全框架;俄罗斯极力想构筑以俄为首、以欧亚组织为核心,把北约融入欧亚组织的欧洲安全机制,让所有欧洲国家都有权利和机会加入保障欧洲安全的进程。到底是以北约还是以欧亚组织为核心,实质上反映了美俄争夺未来欧洲安全体系主导权的激烈斗争。北约一直声称“只有该组织能确保其成员安全”。然而,冷战后这一地区重现刀光剑影,中

东欧地缘政治带的军备竞赛再度开启,给欧洲尤其是东欧地区的安全投下了浓重阴影。目前北俄的军事对抗虽然进入短兵相接阶段,但爆发热战的可能性不大,双方都不会轻易为了地缘政治赌注,甘冒与一个核大国发生灾难性战争的风险,都在用危险的“近身对峙”来进行底线博弈,互探对方战略底线。夹缝中发展,摩擦中角力,仍将是北约与俄关系现状。双方将在有限空间的有限谈判里继续剑拔弩张,北约与俄的军事对峙恐将常态化。

地缘政治大博弈开启。对欧洲而言,俄罗斯仍然是北约的主要威胁。在全球范围,俄罗斯并非北约唯一的危险。当今时代任何一场军事冲突都少不了网络因素,目前各国除了海、陆、空外,更应该加强对互联网这一虚拟空间的关注。防御网络攻击属于北约的共同防御范围,网络平台已经被北约正式列为战场之一。面对越反越恐的恐怖主义和日益猖獗的伊斯兰极端势力,南欧成员国要求北约的活动不应仅关注东欧,而且应在阿拉伯世界构建新重点。为此,伊拉克、约旦和突尼斯被选为“锚定国”作为北约的新伙伴。目前,北约正在与中东和北非国家发展伙伴关系,北约将参与打击“伊斯兰国”组织,顺便还将在突尼斯设立侦察中心,以便协调反恐工作。北约在地中海的海军部队将扩编,与欧盟进行紧密协作。所有这些都表明新的地缘政治大博弈正在开启。

北约未来如何发展,不是北约的盟主美国和北约自身一厢情愿所能决定。它不仅取决于美国的全球战略和军事政治实力;取决于美俄双方的战略博弈;还在很大程度上取决于各种国际因素的此消彼长和复杂互动。因此,北约今后的发展动向值得进一步关注。

(作者系中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员)

国际回声

北约最大的转型便是应对非传统安全威胁。最典型的例子是北约在非洲之角附近的反海盗行动,以及从2008年开始的海军巡逻行动。这是北约第一次参与该类型任务,其目的是保护商业通道,而非传统的应对战争威胁或保护和平。类似的情况是,从2003年开始,北约加强在地中海区域的巡航监督,主要目的是应对恐怖主义威胁,这一使命同样不是针对来自特定国家的威胁,而是非国家行为体的威胁。

——英国伦敦大学国王学院欧洲与国际研究部专家雷蒙·帕切科·帕尔多

现在到了北约特别是其主导者美国深刻反思的时候了。现在的世界是一个命运共同体,诸多全球性挑战需要世界各国合作应对,如经济和金融危机、日益严重的恐怖主义、难民危机、气候问题、核武器扩散等等。这些难题是单极世界观无法解决的,也是无法依靠武力可以消灭的。在这样一个已经发生了深刻变化的新时代,北约何去何从是个值得深思的大问题。不过,即使美国还不醒悟,北约内部也会生长出一堆摧毁北约的力量,因为北约内部对其存在的合法性争议也越来越大,而且随着东扩的进行,其内部的利益冲突也日益严重。

——塞尔维亚贝尔格莱德平等世界论坛主席日瓦丁·约万诺维奇

现在,北约范围内的欧洲虽然没有发生战争,但恐怖袭击却时有发生。北约是无法在这一层面保证欧洲各国安全的,还是要靠各国自己去组织反恐。在阿富汗和伊拉克都有北约盟军的身影,但是这两个地方的安全形势至今仍然非常严峻。北约盟军的存在并没能保障这些地区中央政府的有效掌控,也没能保障人民安全。所以,北约在保障欧洲安全和世界安全上取得的成果都非常有限。

——俄罗斯莫斯科国际关系学院分析中心高级研究员古谢夫

北约的成员国已经达到28个,如此众多的国家,各国利益很难协调达成一致。如果希望解决“众口难调”的问题,需要美国在北约发挥更积极的作用,投入更多的资源,然而美国目前的战略重点又在于“重返亚太”。所以,幻想美国对北约加大投入是不现实的,而这是目前北约困局的主要原因。联合反恐可能将发展成为北约未来的主要任务。目前,欧洲和美国本土的恐怖主义袭击都处于增长的趋势中,形势可谓相当严峻。如果北约国家不能联合起来,那么反恐的难度无疑将持续增大。北约是建立在应对传统安全威胁职能基础上的军事组织,如果不对北约进行调整和改造,直接用于反恐上,效果自然会大打折扣。

——乔治敦大学兼职教授、波托马克基金会主席菲利浦·卡波尔

从北极到阿富汗,从俄罗斯到北非,从东南亚到东欧,我们被一个充满不稳定和暴力的弧圆所包围。仅凭北约的力量无法解决这些问题,整个国际社会都需要参与进来,都需要致力于同一个目标:即实现中东地区的民主、法治、和平解决争端、经济繁荣。北约当前讨论最多的问题是,如何扩大同中东国家的合作,特别是国防能力建设方面的具体项目。但核心问题是,北约是否有足够的政治动力来运用其现有资源,协助平息在大中东地区最紧要的安全危机。

——北约负责公共外交的助理秘书长斯特芬妮·巴博斯特

2016年7月北约选择在《华沙条约》的签署地举行峰会,是怀旧还是挑衅?毫无疑问,面对俄罗斯越来越像苏联式的行为,利用对手的弱点,趁机将北约的边界推进到西部,尤其是乌克兰,对加里宁格勒和波罗的海国家“秀肌肉”,北约的怀旧与挑衅两面都有。我认为,只要玩起吓唬对方的把戏,说明它无论在军事上还是政治上均未准备好。北约领导人的演讲背后难以掩饰西方机制对世界变化的深度不适。面对时代的挑战,北约继续通过其坚定的演讲与虚张声势掩饰其在地缘政治、战略以及结构方面的深度不适。

——法国战略学会会长马翼科

北约仍然是西方最重要的军事同盟,特别是在目前欧盟发展前景不明的情况下,短期内很难再有组建任何形式的欧盟统一军队的可能性。但北约也面临挑战,尤其是欧盟前景不明和它在英国脱欧后的地位,以及土耳其在发生未遂军事政变后的角色问题。

——波兰华沙大学欧洲研究中心教授博格丹·古拉尔赤克

北约如果希望在国际安全问题中有所作为,它必须加强与中亚、巴基斯坦等阿富汗周边国家的合作,以建设性的态度推动阿富汗的安全形势得到稳定,这对欧亚地区乃至世界人民的福祉均意义重大。此外,在经济逐渐全球化的浪潮下,各国都应抛弃冷战思维,强调和平发展。北约如何与俄罗斯、中亚等曾经的敌国进行良性互动,也是北约未来发展中的重要问题之一。

——塔吉克斯坦总统战略研究中心副主任塞弗洛·萨法罗夫