

北约地中海战略调整走向分析

兰子诺

摘要：北约2011年10月31日针对利比亚发动了代号为“统一保护者”的军事行动的结束，不仅标志着利比亚结束内战开始政权过渡进程，同时北约直接介入后的南地中海——大中东地区安全格局也将进入新的变局之中。地中海地区是冷战后北约战略调整的重要方向之一，北约以其框架内创设的“地中海对话”（Mediterranean Dialogue）与“单独合作计划”（Individual Cooperation Program）为工具，通过与该地区主要国家保持伙伴关系，对该地区局势长期发挥着影响。但是近来中东、北非政局持续动荡及此次北约直接干预利比亚已使其地中海战略基础发生了深刻变化，势必作用于其战略实施。

关键字：利比亚 北约 地中海战略

中图分类号：D81 **文献标识码：**A **文章编号：**1005-4812(2012)06-0046-51

出于历史、地缘特别是安全上的考虑，地中海地区成为北约在冷战后日益关切的地区之一，北约内部也一度产生过“东扩”与“南进”的讨论。1994年“地中海对话”机制（Mediterranean Dialogue）的创建，使北约开始与地中海南岸的主要国家建立对话合作关系，对该区安全形势长期发挥着影响。但近来地中海南岸地区政局剧变及北约介入利比亚的军事行动，使北约传统的地区战略遭到冲击，其调整势在必行。

—

冷战时期，北约始终视苏东阵营为其首要威胁，其战略关切与军事部署也以防御东方的大规模入侵为主，因此战略重心东向的北约在其南部的地中海地区几无关切。但是，冷战的结束使北约最大的传统安全威胁消失，而地中海地区暴露的非传统安全隐患及其对北约国家的影响使之走进北约转型的视野，推动了北约地中海战略成型。北约关切地中海地区主要有以下原因。

第一，地中海地区安全形势与冷战后北约认定的新安全威胁紧密相关。北约在其冷战后的首份战略文件《联盟战略新概念》中指出北约国家面临的主要安全威胁包括极端民族主义与恐怖主义、有组织跨国犯罪、局部冲突与战争、大规模杀伤性武器扩散以及非法移民问题，并提出了在军事上实施以预防冲突和处理危机为主要任务的“全方位防御战略”，重点防止与控制地区性危机与冲突。^[1]而地中海南岸地区在冷战后处于权力真空状态，国内政治长期保守，宗教极端势力开始抬头，由此滋生的恐怖主义问题、非法移民问题，特别是大规模杀伤性武器的扩散问题对于隔海相望的北约南部盟国带来了直接的安全挑战。第二，南地中海地区对于北约盟国具有特殊的意义。该地区很多国家都曾是北约部分成员国的殖民地，这些国家在独立后仍与其前宗主国保持着密切的经贸、文化和政治联系，这些北约国家始终认为自己在这一地区有着特殊利益，也把从军事、政治上攫取双边、多边关系的主导权作为发展与地中海国家关系的主要目标。第三、随着“东扩”成为冷战后北约拓展伙伴关系的主要方向，

一些在中东欧没有直接关切的南欧成员国担心将在北约中遭“边缘化”^[2]，因此法、意、西等国力图将地中海地区纳入北约扩大化的议程设置，并热心推动北约在该区创设多边安全对话机制，并通过主导对话以强化在这一地区的影响力。

有着共同的安全指向以及南欧成员国的积极推动，北约的地中海战略在冷战结束初期便端倪初现。1991年发布的《联盟战略新概念》正式将地中海与中东地区纳入北约的利益关切。1997年马德里峰会后，北约司令部在其机构内成立了专门负责协调“地中海对话”的机构——“地中海小组”（MCG）^[3]，使北地对话伙伴关系得到机构保障。经过十余年的发展，“地中海对话”机制在北约主导下使双方互动频次从1996年仅有的60余次发展至2007年覆盖27个领域的600余次，埃及、约旦和摩洛哥也派遣军事人员参与了北约在巴尔干和阿富汗的维和行动。“9·11”事件后，为配合美国全球反恐以及中东战略的调整，北约加大了对“地中海对话”机制的投入力度。北约通过创设代号为“积极努力”（Operation Active Endeavour）的年度演习以强化安全合作整合，该举措有效加强了地中海两岸国家的情报分享与联合行动能力，成为地中海地区最重要的联合军事行动之一。此外，为了解决北非阿拉伯国家与以色列的矛盾对“地中海对话”带来的政治难题，北约在“对话”基础之上于2006年率先与以色列签署了“单独合作计划”（Individual Cooperation Program），ICP成为北约实现其地中海战略的全新通道。

北约推行近二十年的地中海战略立足于地区安全议题，强调与地中海南岸主要国家保持对话合作机制，发挥伙伴关系的辐射与示范作用，维持北约的存在，谋求地区安全稳定，打击恐怖主义与极端主义，并最终服务北约的战略转型，实质是一种“伙伴战略”。但从另一方面看，北约的地中海战略实际上有着过强的功利心态，因此其发展过程中也存在着缺陷。

首先，在相互认知层面上，北约认为地中海南岸既是经济社会发展需要帮助的地区，也是暴力和冲突频发的地区。^[4]该地区的经济基础、传统价值以及长期威权政治的现实与北约缺乏必然的价值纽带，因此其不可能像北约东扩战略中的“和平伙伴计划”（PFP）那样，以合作促进对话国国内政治、军事制度化改革为实现路径，以吸纳对话国加入北约的最终目的，使其最终符合北约成员国的标准，“地中海对话”也因此被认为是一种保守的“消极防御”战略^[5]。其次，站在阿拉伯对话国的立场上，北约将以色列纳入对话使得阿以矛盾成为制约多边机制发挥作用的重要因素。但是，北约对该区介入的背后被普遍认为有着美国“大中东战略”的授意，因此阿拉伯对话国与北约发展伙伴关系时始终保持谨慎态度。第三，在战略实现层面上，北约地中海战略也面临着内部分歧与实际障碍。美国长期坚持“硬”安全指标，认为东地中海国家是其介入中东的重要通道，并将北约同地中海国家的合作视为解决中东困局的跳板。相反，法、意等南欧国家则更多关注西地中海马格里布地区的“软”安全形势，因此对于合作议程的深度抱有较大期望。同时，以德国为代表的中、北欧国家由于在该区切实利益有限，对与该国开展对话合作不感兴趣。第四，伊拉克战争爆发后北约以中东的海湾国家为班底构建的“伊斯坦布尔合作倡议”（Istanbul Cooperation Initiative）直接介入了中东地区安全进程，在某种程度上也削弱了借助“地中海对话”在中东——地中海地区发挥作用的必要性以及有效性。因此，与欧盟在该区所推行的“巴塞罗那进程”相比，北约地中海战略在实施上因其目标过高且领域局限的议程设置，成员国缺乏耐心持久推进，以及文化、社会、经济及互信等基础的铺垫缺失而显得“曲高和寡”。

二

北约在2010年11月的里斯本峰会上通过了新的战略概念文件,该文件进一步强调北约将加强伙伴关系建设并明确指出“地中海地区的和平与稳定对于欧洲——大西洋安全至关重要”^[6]。可以看出,北约在展望未来十年时,对于其地中海战略还是保持着较高的期望。北约防务学院在同年12月组织专家讨论了北约地中海战略的走向问题,提出吸纳利比亚加入“地中海对话”,以防止地中海南岸国家间分裂;将对话议题下放至“软”安全领域,在食品、水源及能源安全等问题上进行合作;帮助对话国重构军事力量,通过裁减、优化军队帮助这些国家实现社会稳定与人民福祉等一系列阶段性步骤^[7]。其实,自2004年西班牙马德里遭遇恐怖袭击以来,地中海伊斯兰极端主义就已经引发北约警觉,而东扩近年遭遇反弹及法国在联盟内话语权的提升使北约平衡东、南两大战略方向、谋求整体平衡的意图愈发明显。金融危机可能在北非社会引发动荡的信号在2010年内暴露无疑,这也使得北约开始意识到调整地中海战略势在必行,但直到其对话伙伴突尼斯在2010年12月发生了政局剧变才使北约真正意识到地中海南岸安全形势恶化带来的冲击。多米诺骨牌式的民主化风潮在地中海南岸地区激荡,“地中海对话”伙伴国突尼斯、摩洛哥、埃及、约旦、阿尔及利亚相继陷入国内冲突,以色列也因中东阿拉伯民族主义的复兴而深陷外交孤立,这都使北约再难“隔岸观火”。在利比亚问题上,北约得到联合国安理会1973号决议授权行使保护性权利(R2P),仅经过六天的磋商便从美国手中接管禁飞区^[8],在没有派遣地面部队的情况下以海、空力量介入利比亚内战,直到卡扎菲政权倒台结束“统一保护着”行动。北约在已经彻底卷入这次的北非乱局。

地中海地区动荡对北约国家的安全形势带来严峻挑战。第一,北非政局不稳和派别冲突的直接影响就是产生了大量持续的难民迁徙,据欧盟边境署统计,从2011年年初到5月就有近两万五千名难民涌入意大利和马耳他等国^[9]。第二,北非国内冲突升级为武装对立,各政治派别与部落都为扩大影响而对平民进行武装。在美欧的授意下,卡塔尔等国对北非国家也以援助的形式进行武器倾销,这直接导致了大量并且过剩的武器涌入动荡国家,特别是内战中的利比亚。第三,更加严峻的安全挑战来自恐怖主义的渗透。正如基地组织北非分支头目贝尔摩塔尔所言:“我们是阿拉伯国家革命浪潮的主要获益者”^[10]。地中海地区的动荡使得该区原有的“伊斯兰马格里布”恐怖势力得到迅速扩张,而“基地组织”也从中东地区蔓延至此拓展势力,在利比亚甚至有部落武装和恐怖组织相勾结的趋势。这些问题给地中海国家重归稳定带来了极大难度,同时也加剧了北非地区局势的复杂性与冲突性,其对北约欧洲盟国的安全带来了难以估计的威胁,这些都成为对北约地中海战略最直接的挑战。

北非问题上的功利性做法使北约地中海战略面临政治困境。在对待“地中海对话”伙伴国的民主化改革问题上,北约秘书长拉斯穆森在2011年2月首次表态:“自由、人权及法制是北约与地中海伙伴们共有的价值基础并相信民主化改革后的对话国将继续对地区稳定发挥作用”^[11],这表明北约不准备对其地中海伙伴的国内政治改革过多施压,也并不打算在对话国政局稳定之前启动“地中海对话”机制的政治议程进行对话或提供指导^[12]。另一方面,在介入利比亚内战问题上,北约内部发生了鲜明的分歧。在2010版北约战略概念中被看好的“地中海对话”机制并未发挥应有作用。法国全程中扮演着北约行动的领导者,除了地缘上接近和经济联系密切外,借北约拔掉卡扎菲政权可为萨科奇积极倡导的“地中海联盟”政策扫清障碍;意大利鼓舞北约联军扩大对利比亚的空袭行动,但是却对因北约干预而导致的难民潮坚决压制,态度冷漠;德国的做法则显得“首鼠两端”,由于没有直接利益并且顾忌干预的代

价过大,德国对联合国 1973 号决议态度冷淡,迟迟不承认反对派政权且拒绝参与盟军一体化联合行动,但是在北约干预凑效并推翻卡扎菲后,德国又表示保留在战后的利比亚争夺经济利益的权利^[13];而美国及英国恰好把握了北约成员迥异的态度风向而“坐收渔利”,美国利用其在联盟内的号召力使得干预提议通过后,充分利用北约在利比亚的军事行动推动新版概念文件所要求的北约军事转型,特别是执行域外干预行动能力建设,其实质是要加紧推动“北约全球化”^[14]进程。总体看来,北约在应对此次地中海危机问题上从开始的震惊、无所作为再到仓促卷入利比亚内战,凸显了其传统地中海战略在设计上的缺陷,恶化了北约在阿拉伯地区的形象。北约内部的成员国利益绑架组织整体权益的功利性做法,将使北约地中海战略在后危机时代陷入缺乏政治互信的困境。

综上所述,北约若要重塑其地中海战略面临着众多棘手且不确定的挑战。总结起来,有五大问题:第一,在利比亚,北约急于脱身的做法不只因在阿富汗的军事行动仍是其军事重心,更是希望欧盟、东盟及非盟等民用组织发挥在利比亚重建问题上的作用,但是北约不可避免地面临如何将“后卡扎菲”的利比亚纳入其地中海战略通盘考量的选择。第二,在其对话伙伴国政治民主化问题激化后,北约如何平衡对话国国内政治改革进程与军事、安全的对话合作间关系?在这个关系北约地中海战略走向的重要问题上,北约需要做出的不仅是只谈合作不谈内政或将两者挂钩纳入议程的选择,北约要处理的内部分歧也十分尖锐。第三,动乱国国内形势走向不明朗,大批亲欧洲国家如埃及、巴林、突尼斯等国原政府纷纷垮台,尤其存在从保守专制体制反弹到激进的伊斯兰政体可能性的存在,随之带来的政策调整和安全威胁也会使北约推行地中海战略进行对话合作面临新的挑战。第四,“地中海对话”在北非乱局中被证明失效的尴尬处境以及北约跨过“地中海对话”直接军事介入利比亚,使得北非国家难以再信任在北约框架内进行对话的有效性,如何重新争取北约得到阿拉伯国家的广泛认同感也将道路曲折。最后,以色列在阿拉伯革命风潮中日渐孤立,阿以矛盾有可能成为下一步影响地区稳定的焦点,如何平衡阿以矛盾考验着北约国家的政治态度^[15]。总之,这些不断变化的问题都对北约地中海战略目标的实现带来了极其现实的掣肘。

三

地中海地区作为欧洲的“后院”,北约从来不希望该地区态势发生剧烈变动,以免影响进而冲击美国的中东战略实现及南部盟国的安全稳定。随着该地区乱局的加剧,北约最终介入了事态,尽管拉斯穆森自信地认为:“利比亚的军事行动依靠北约时刻准备、能够并且愿意实施行动的重要指针”^[16],但欧美实际上都已经意识到北约在这一地区的既定战略目标已基本落空^[17]。2011 年 10 月 26 日,美英法等 14 个北约成员国和埃及等部分阿拉伯国家在多哈召开了“利比亚之友”国际会议,与会代表决定成立一个新联盟以取代在利比亚结束战争任务的北约。新联盟的主要任务是帮助利比亚训练士兵,建设军队,收缴散落在民间的大量武器弹药,但明确表示不会向利比亚派遣维和部队。12 月 7 日的北约外长会议上,盟国讨论了进一步在地中海和中东地区发展伙伴关系的议题,其中就包括了将内战后的利比亚正式纳入北约的合作框架。此外,为北约在利比亚军事行动提供政治和军事广泛帮助的地中海国家也将被纳入北约的视线,但是北约也提出潜在合作伙伴国进行国内政治、军事改革将成为其发展与北约发展伙伴关系的前提^[18]。

种种迹象表明,北约地中海战略的新一轮调整将逐步展开。根据新的伙伴政策,北约发展伙伴关系的战略目标包括:帮助伙伴国满足成为北约成员国的硬件要求并积极吸纳;促进

其接受北约的民主价值与政治改革；为北约防范威胁并提供危机预警，帮助北约实施公共外交^[19]。据此，笔者认为北约地中海战略的调整的走向大致有以下两大趋势。

（一）北约地中海战略的目标将更加务实。作为军事安全组织的北约相比欧盟的地中海战略，其战略目标更倾向于谋求地区局势稳定与态势的可预测性，因此在地中海“维持现状”始终被北约认为是最大的战略利益所在。实际上，纵观北约地中海战略的发展，北约在该区的介入方式与程度是由其对话伙伴国所决定的^[20]，这种被动的“维持现状”在处置此次北非地区动荡及其衍生的诸多安全问题时表现乏力，充分说明北约需要更加主动采取措施才能适应新的地中海局势。因此，北约对其地中海战略的调整中，在伙伴对象的挑选、对话合作的议题设置、对话机制功能的维护与发挥上采取更加务实、主动的态度，严格地对与地中海国家进行安全、政治合作的标准与前景进行评估。同时干预中东局势、打击恐怖主义这两大重大主题的地位并不会被弱化。随着地中海国家民主化改革的推进，其在价值观上同北约国家的“鸿沟”正在缩小，北约因此将对地中海国家的军事、民事安全改革投入更大的耐心，将政治与安全议题相挂钩推动这些国家的军事改革，通过实施利益诱导改善北约在大阿拉伯地区的形象、加快地区塑造的进程。此外，北非乱局与利比亚内战使北约国家一致认定，该地安全形势恶化的波及效应将影响几乎所有北约国家，因此地中海地区在北约未来的战略排序中的位置将可能上升，这对于协调北约内部对地中海战略预期与投入有着重要意义。尽管地中海动乱国家政权在动荡后走向仍然不明，但是因动乱各国的民众都以获得基本的政治权利、结束独裁和减少腐败为诉求，西方普遍认为出现反西方的伊斯兰极端主义政府可能性并不大^[21]。因此，欧洲国家将扩大对利比亚重建和北非市场的投资，营造亲善西方的氛围。

（二）北约地中海战略的实施手段将更加多样和灵活。“地中海对话”机制作为北约实施地中海战略的重要抓手仍然将在未来的战略调整中扮演重要角色，但是其功能和范围将可能发生变化。时下，如何将利比亚纳入对话伙伴机制，帮助利国内改革和武装力量重建、融入并且重新整合几乎已经失效的马格里布阿拉伯国家联盟将是“地中海对话”的当务之急，这需要“地中海对话”机制扮演相当的政治角色并对对话国发挥影响的实际效果。此前的对象都是这次遭受冲击的北非国家，这些保守政府普遍对西方态度温和，因此，促进对话国国内民主化进程一直未提上北约地中海战略的日程。拉斯穆森在2010年提出“民主是对恐怖主义最有力的回击”^[22]，北约将可能采取“和平伙伴计划”的模式，将地中海国家的国内政治和军事组织的改革挂钩，确保其挑选的对话伙伴国能够真正代表该国人民。北约一方面拉拢民主化改革后的地中海地区民众，另一方面也能防止对话国国内危机的发生，将北约置于尴尬处境的情况再次发生，消除地区动荡根源。相比此前北约地中海战略的“曲高和寡”，北约将切实落实里斯本峰会对地中海地区的战略定位，下放合作议题到“软”安全领域。因此，在北约指导下对对话国进行军警训练等一系列民用安全项目将成为重要手段，这对借此提高对话国的国内稳定和军事透明程度有着积极的作用，并能保持北约影响力的事实存在。此外，根据对阿拉伯国家民主化趋向的观察，地中海西岸国家同中东海湾国家的局势一直有着相当的同步性。无论是欧盟还是北约，这些域外国际机制都难以在该区发挥阿盟等本地地区组织的影响力。因此，北约可能会在其对话国机制的框架上加快发展同中东——北非地区国际组织的关系，并以此为基础整合“地中海对话”和“伊斯坦布尔合作倡议”，将其在地中海地区和中东海湾地区的战略资源进行整合，打造面向整个阿拉伯世界的总体战略并创设对应的全新的合作机制，此规划一旦形成，这也必将成为“后反恐”时代北约最重要的地区安全战略。

注释:

- [1] The Alliance's New Strategic Concept 1991,
http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm?selectedLocale=en
- [2] B. Clark, "NATO Turns Attention to North Africa", *Financial Times*, 24 February 1995.
- [3] "The text of the Madrid Declaration", *NATO Review*, 45,4. 1997, p.2.
- [4] M. Pace, *The Politics of Regional Identity: Meddling with the Mediterranean*, Abingdon, Oxford shire: Routledge, 2006.
- [5] Pierre Razoux, "The NATO Mediterranean Dialogue at a crossroads", Research Paper, No.35, NATO Defense College, April 2008.
- [6] The Lisbon Summit Declaration, November 20, 2010.
- [7] Pierre Razoux, "How to revitalize the dialogue between NATO and the Maghreb countries", Research Paper, NATO Defense College, December 2010.
- [8] "北约接掌禁飞区并不意味着美国可以迅速抽身",
<http://www.chinanews.com/gj/2011/03-25/2931987.shtml>
- [9] "欧洲防范中东北非难民潮 拟管制边境竖 '堡垒'",
http://news.xinhuanet.com/world/2011-05/10/c_121397871.htm
- [10] "基地北非分支称获取利比亚武器", <http://www.chinanews.com/gj/2010/10-12/2580214.shtml>
- [11] 'Statement by the NATO Secretary General on Events in Egypt', *NATO News*, 11 February 2011.
- [12] 'NATO Secretary General 'shocked by violence in Egypt'', *NATO News*, 4 February 2011.
- [13] "德国欲争夺利比亚战后经济 '果实'", <http://www.chinanews.com/gj/2011/08-26/3284846.shtml>
- [14] "北约全球化"在里加峰会上重新提出。其内涵主要包括两个方面:一是北约扩张应逐渐超出欧洲范围而向周边的非欧洲国家延展;二是北约实践行动要从欧洲"本土防御"向"处理全球危机"转变。
- [15] Valentine Pop, Israel and EU clash over handling of Arab—Israeli conflict, *Euroobserver*, February 22, 2011.
- [16] "NATO After Libya", *FOREIGN AFFAIRS*, July/August 2011.
- [17] Leigh Phillips, "Europe should have backed democrats not dictators, commissioner says", *Euobserver*, March 1, 2011.
- [18] NATO Foreign Ministers discuss partnerships,
http://www.nato.int/cps/en/SID-4B2191F4-A71DEA4F/natolive/news_81970.htm
- [19] "Strategic objectives for partnership", http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51103.htm
- [20] EUROARAB Forum, "NATO and the Arab World: why and how to cooperate",
<http://www.medeas.be/files/EAF NATO.PDF>
- [21] Florence Gaub, "The Arab Explosion: Questions and Options for NATO", Research Paper, NATO Defense College, 23, Feb, 2010.
- [22] Democracy Best Answer to Terror, says NATO Secretary General,
<http://www.nato.int/docu/update/2005/03-march/e0310a.htm>

(作者简介: 中国人民解放军外国语学院国际关系研究中心硕士研究生, 洛阳, 471003)

收稿日期: 2012 年 4 月