

欧盟对北非、中东政策的走势

张 健

[内容提要] 欧盟传统上视北非中东地区为其南部“后院”和有重大利益关切的地区,对该地区的首要政策目标是确保这一地区的和平与稳定,维护欧盟的安全利益;此外,推广欧洲价值观、确保欧盟能源安全、扩展欧盟经济利益也是其重要政策目标。北非中东变局特别是利比亚危机对欧盟安全、地缘政治环境和能源安全形成的巨大冲击表明,欧盟北非中东政策目标基本落空。针对新的地区形势,欧盟未来的北非中东政策可能更强调加强当地的公民社会建设和民主机制建设,加大力度帮助地区经济社会发展,同时积极推动巴以和谈。

[关键词] 欧盟 安全环境 北非中东变局 政策调整

[作者介绍] 张健,中国现代国际关系研究院欧洲所副所长、副研究员,主要研究欧洲一体化和欧盟外交等问题。

由于历史、地缘、经济特别是安全上的原因,北非中东地区一直是欧盟着力经营的南部“后院”。2010年年末以来,欧洲南部“后院”发生剧变,且前景不明,欧盟安全、经济利益受到直接冲击,其对北非中东的政策将不能不进行重大调整。

一、欧盟在北非中东的主要关切

北非中东地区对于欧盟具有特殊意义。从历史上看,该地区很多国家曾是英、法、意等欧洲国家的殖民地,这些国家在独立后仍与英、法等前宗主国保持着密切的经贸、文化和政治联系,欧洲前宗主国也对这些前殖民地长期保有“特殊”情感,并始终认为自己在这一地区有着特殊利益。但另一方面,欧洲的殖民统治给这一地区造成了很多历史遗留问题,如为划分势力范围,武断划定边界和移民,造成了族群冲突和边界纠纷。特别是英国1917年推出的《贝尔福宣言》,允许欧洲犹太人大批移民到其托管地巴勒斯坦并建立以色列国家,成为巴以长期冲突和中东地区动乱不止的主要根源。因此,对解决北非中东问题,欧洲国家也自认为负有道义责任。从地理上看,北非中东地区特别是环地中海南岸地区紧邻欧盟,属于欧盟

的大周边范畴。这一地区的不稳定以及恐怖主义和移民等问题都直接影响到欧盟特别是法、意、西等国的安全。在经济方面,北非中东地区盛产石油和天然气,欧盟对该地区的能源依赖较大。

正是由于这些原因,欧盟对这一地区给予了特别的重视。即使在美苏争霸、欧盟难以着力的冷战时期,欧盟也积极寻求发展与这一地区的关系,希望将这一地区拉向西方阵营,并获得贸易和经济利益,满足欧盟经济发展对劳工的需求。在这一时期,欧盟的前身欧共体与北非中东国家签署了一系列联系协定。20世纪70年代,随着北非中东地区冲突恶化以及国际石油供应安全问题凸显,这一地区对欧盟重要性进一步增强。为此,欧盟出台了“全球地中海政策”,首次试图正式确立对这一地区的战略。80年代,希腊、西班牙和葡萄牙三个南欧国家加入欧盟,这三国对北非中东地区兴趣更强,在此的利益更大。欧(盟)阿(拉伯)对话也是在这一时期启动的。冷战后,随着欧盟共同外交与安全政策的出台和日趋成熟,欧盟与这一地区国家的关系更为机制化,在这一地区的关切和利益也在增大。

安全问题是欧盟在北非中东地区的首要关切,

确保该地区实现和平与稳定成为欧盟的首要政策目标。北非中东地区特别是环地中海国家在独立后,普遍面临发展经济与建立有效国家机构的严峻挑战。除摩洛哥等少数国家外,多数国家建立了某种形式的国家资本主义,公共部门在国民经济中占绝对主导地位,并在经济全球化浪潮中得到政府保护。这种体制导致这些国家的政府机构和公共部门不断膨胀,私营部门萎缩,经济开放程度低,腐败盛行,政府效能低下,经济社会发展缓慢。此外,除埃及和突尼斯等国在20世纪70年代开始选择性地有限开放本国经济外,大多数北非中东国家的结构改革进展缓慢,对外国直接投资吸引力持续下降。发展相对滞后,再加上不断增长的人口压力,使北非中东国家政局日趋不稳定。与此同时,该地区伊斯兰反对派运动声势日益浩大,大小、形形色色的伊斯兰主义政党和组织不断涌现,其中包括少数暴力极端主义组织。伊斯兰势力的发展壮大更令欧盟感到不安,在20世纪90年代海湾危机期间,欧盟甚至一度极为担心这一地区的反西方伊斯兰运动会波及欧洲国家的穆斯林群体。

在欧洲看来,整个环地中海南部地区既是一个经济社会发展需要帮助的地区,也是一个暴力和冲突频仍的地区。^①事实上,自1995年以来,“安全”特别是“稳定”字眼在欧盟的北非中东政策中就占据了中心位置。欧盟1995年启动的“巴塞罗那进程”包括了三方面的目标,其中关于政治目标的标题是“政治与安全伙伴关系:建立一个共同的和平与稳定空间”^②,这一标题本身就说明欧盟对该地区不稳定和冲突现状的担忧。“9·11”后,西方特别是美国大力推动中东地区民主化进程,但“和平”与“安全”仍然是欧盟对北非中东地区政策的首要目标。2003年欧盟-地中海国家外长会议的主席结论很鲜明地表达了欧盟对其南部邻居的这一关切。^③同年,欧盟出台了首份《欧洲安全战略》其中也明确指出了环地中海地区“仍在持续经历经济停滞、社会骚乱及冲突”,欧盟应使用“巴塞罗那进程”的政策工具来解决这些问题,以“确保欧盟利益不受损害”。^④在2004年3月西班牙马德里遭到北非地区极端主义分子恐怖袭击后,欧盟更加担心北非

中东地区恐怖主义对欧洲的威胁。2004年欧盟出台了“邻居政策”,其中相当大的部分针对北非中东地区,提出要采取综合性政策手段,帮助这一地区的经济和社会发展,以解除欧盟的安全威胁。这些政策手段中包括欧盟长期以来一贯使用的经济援助。目前,欧盟对北非中东地区的经济援助是全球最多的。自1995年以来,欧盟每年向以色列周边的四个阿拉伯国家,即埃及、约旦、叙利亚、巴勒斯坦,提供间接援助6.3亿欧元。^⑤在欧盟2007-2013年“邻居政策”框架下的120亿欧元对外援助中,近2/3资金将流向其南部邻居。^⑥

推广自身价值观是欧盟在北非中东地区的另一重要关切,欧盟的政策目标是推动该地区的政治改革,在该地区实现欧式民主。需要指出的是,在欧盟对北非中东地区的认知和政策中,民主并不是第一位的考虑因素,而是排在安全因素之后,从属于欧盟的安全关切和稳定目标。冷战时期,欧盟在与北非中东国家的正式关系中从未公开提及民主问题,其间的双边机制安排如欧阿对话,以及欧盟与这一地区国家间的联系协定,也都没有提出政治改革要求。因为在美苏争霸背景下,北非中东国家是双方争夺的重点,战略及安全因素压倒一切。冷战结束后,欧盟在对外关系中开始更加强调民主自由问题。欧盟1995年启动的“巴塞罗那进程”首次对北非中东国家提出了明确的国内政治改革要求。当然,欧盟内部对于这一政策变化并非没有分歧:南欧国家特别是意大利、西班牙等国更重视北非中东国家的政权稳定而不是人权民主等意识形态问题,因而不愿对这些国家施加过多政治压力;而北欧国家意识形态

^① See M. Pace, *The Politics of Regional Identity: Meddling with the Mediterranean*, Abingdon, Oxfordshire: Routledge, 2006.

^② “Barcelona Declaration”, 1995, <http://ec.europa.eu/external-relations/eumedit/bd.htm>. (上网时间:2011年2月23日)

^③ Commission of the European Communities “Mediterranean Euro-Mediterranean Conference (Crete, 26-27 May 2003): Presidency Conclusions”, 9890/03 (Presses 151), May 28, 2003.

^④ Council of the European Union “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy”, Brussels, December 2003.

^⑤ European Commission, “The EU & The Middle East Peace Process: The Union's Position and Role”, <http://europa.eu/int/comm/externalrelations/meppp/index.htm>. (上网时间:2011年2月28日)

^⑥ Andrew Willis “Africa shock to cause ‘sea change’ in EU foreign policy”, *Euobserver*, February 24, 2011.

色彩较重,强调要在北非中东地区推广自由民主。双方立场折衷的结果是,给北非中东国家提供更多的援助,同时在“巴塞罗那进程”倡议中加入政治改革要求。¹ 欧盟要求加入政治改革内容的理由是,北非中东地区只有实现民主化,才能确保该地区的稳定及欧盟的安全利益。可见,民主化要求只是确保欧盟自身安全和利益的工具,而不是欧盟的理想。正因为如此,欧盟在安全需求上升、需要北非中东国家合作时,如为了遏制非法移民大量涌入、打击恐怖组织等,就会降低民主自由的调门。实际上,在美国极力推动中东民主化进程时,欧盟为了打击恐怖主义和压制政治伊斯兰主义,反而进一步加强了与这一地区国家的安全合作,特别是情报合作。因此,总体看,“民主要求”在欧盟对北非中东的关切和政策目标中并不占据重要位置,更多地是一种形式和宣示,并没有切实行动。2008年欧盟在法国主导下成立地中海联盟就是一个很好的例证。法国总统萨科齐最初的设想是将该联盟打造成类似欧盟的一个高度一体化联盟,包括政治领域的趋同和一体化,但2008年7月最终成立的联盟只提出了双方在能源、环境、基础设施建设方面进行有限的技术性合作,而没有提到任何针对南地中海国家政治改革的要求。

此外,能源和经济利益也是欧盟在北非中东地区的一个主要关切。欧盟极力维护该地区和平稳定的一大动机就是为了确保欧盟的能源安全,扩展欧盟的经济利益。有关数据表明,海湾国家(巴林、伊朗、伊拉克、科威特、卡塔尔、沙特和阿联酋)的石油储量占全球的57%,中东地区石油产量占全球的31%,地区天然气储量占全球的45%。^④ 北非国家利比亚、埃及和阿尔及利亚等国也盛产石油和天然气,北非地区的石油储量占世界的48%,天然气储量占44%。^⑤ 欧盟对北非中东地区的石油和天然气依赖都很大,其45%的石油进口源自中东,30%的天然气进口来自阿尔及利亚,^{1/4} 利比亚则是欧盟第三大石油供应国。如果说一些东北欧国家几乎完全依赖俄罗斯能源供应,那么一些南欧国家则几乎完全依赖阿尔及利亚的天然气供应。正因为如此,能源因素在欧盟北非中东政策中占有非常重要的地位,特别是法、意、西等临地中海国家,与北非国家的

能源合作极其密切。在经济利益上,北非中东地区则是欧盟近年出口和投资的一个新增长点,也是欧盟推广其行业标准和产品规范等欧盟标准的重要地区,还是欧盟军火销售的最大海外市场。

二、北非中东变局对欧盟的冲击

2010年末以来,北非中东地区形势瞬息万变,其影响也开始向外部地区蔓延。由于地理上接近,欧盟首当其冲地遭到北非中东变局的巨大冲击。

首先,最大的冲击在安全方面。长期以来,欧盟一直着力经营南地中海地区,启动了“巴塞罗那进程”及其“加强版”地中海联盟,试图将北非中东地区改造成一个和平稳定的“后院”。但目前该地区持续快速演进的变局表明,不仅欧盟这一政策目标几近落空,而且欧盟的安全形势骤然严峻。当前对欧盟构成直接且现实的威胁是大量非法移民的持续涌入。自2010年末突尼斯发生动荡以来,大量突尼斯人开始移往欧洲。据欧盟边境控制署统计,至2011年2月13日已有116批次共5526名非法移民偷渡至意大利兰佩杜萨岛。^{1/2} 到3月底,偷渡到该岛的突尼斯人已增加至18500人,而岛上本土居民只有4500余人。尽管意大利政府持续将该岛非法移民转往意大利其他安置中心,但岛上非法移民人数仍始终超过本土居民。^{3/4} 随着利比亚形势的继续恶化,未来进入意大利的非法移民数量将更为庞大。

¹ R. Youngs, “The European Union and Democracy Promotion in the Mediterranean: A New or Disingenuous Strategy?”, in R. Gillespie and R. Youngs eds., *The European Union and Democracy Promotion: The Case for North Africa*, London: Frank Cass, 2002, p. 44.

^④ Paul Belkin, “The European Union’s Energy Security Challenges”, January 30, 2008, <http://www.fas.org/spp/crs/row/R133636.pdf> (上网时间: 2011年2月23日)

^⑤ BP Statistical Review of World Energy 2009, http://www.bp.com/livessets/bp_intemet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2008/STAG-NG/local_assets/2009_downloads/statistical_review_of_world_energy_full_report_2009.pdf (上网时间: 2011年3月9日)

^{1/4} Geopolitics of EU energy supply, January 10, 2007, <http://www.euractiv.com/en/energy/geopolitics-eu-energy-supply/article-142665> (上网时间: 2011年2月23日)

^{1/2} “Italy Dispatches Frontex to Deal with Tunisian Refugees in Lampedusa”, <http://theglobaleherald.com/italy-dispatches-frontex-to-deal-with-tunisian-refugees-in-lampedusa/11216/> (上网时间: 2011年3月9日)

^{3/4} Valentina Pop, “First Libyan refugees arrive in Lampedusa”, *Euobserver*, March 28, 2011.

这种前景是欧盟非常担心的。此前,为解决北非的非法移民问题,意大利政府与利比亚政府于 2009 年达成一项协议,由意大利向利比亚政府提供援助,利比亚负责巡查本国边防,阻止本国及其他非洲国家民众经由利比亚进入欧洲,并接收意大利方面遣送的非法移民。协议签署后,到达兰佩杜萨岛的移民数量降低了 98%,从 2009 年的 3.7 万人减少到 2010 年的 400 人。¹ 但在意大利参与对利比亚的军事行动后,卡扎菲政府已不再履行协议,这一后果的严重性将持续显现。因为利比亚不仅是非法移民大国,更是其他非洲国家包括撒哈拉以南非洲国家非法移民进入欧洲的主要通道。意大利外长弗拉蒂尼称,如果利比亚政府垮台,将有 20 万到 30 万利比亚人逃往欧洲。^④ 而按照欧盟边境控制署的估计,移民数量可能多达 50 万 - 150 万人,意大利、马耳他和希腊等国将成为“重灾区”。^⑤ 尽管从目前来看,利比亚难民主要涌向了突尼斯和埃及等邻国,但也开始更多进入南欧国家,包括经由利比亚进入意大利等国的厄立特里亚、埃塞俄比亚及索马里人。迄今为止,欧盟在融合境内穆斯林群体问题上政策并不成功,移民与主流社会隔阂不断增大,欧洲国家排外情绪日益上扬。英、法、德等国领导人近期纷纷公开表示,本国的多元文化政策已经失败,对移民的限制将更为严格。因此,大规模穆斯林移民涌入会给欧洲社会带来更严峻挑战。

除非法移民问题外,欧盟还将在较长时期面对其南部近邻政局动荡、前景不明的难题。目前看,北非中东地区动荡局势短期内难有改观,因为导致该地区不稳定的结构性问题,如青年人失业率过高、经济基础特别是工业基础薄弱、政府机制不健全、伊斯兰激进主义等,短期内不可能得到解决。特别是利比亚的问题可能更为严重。目前,西方对利比亚的军事打击仍在持续,战争前景并不明朗,存在诸多变数。如卡扎菲拒不下台,利比亚战争可能陷入长期僵持局面;即使卡扎菲下台或死亡,“后卡扎菲”时代的利比亚也有可能因部落内战、群雄并起成为北非地区的“索马里”。不论如何,利比亚都将成为欧盟而不是美国的巨大问题和包袱。欧盟最担心的前景,如反西方的伊斯兰主义政党在北非中东国家掌

权,民众主义、激进主义泛滥,新政权无力控制本国恐怖主义活动等,都有可能成为现实。过去几十年来,欧盟通过军事和经济援助以及与此类国家执政者保持紧密联系,确保了北非中东国家与西方国家共同“反恐”,压制了该地区的反西方伊斯兰势力,获得了当地丰富的石油资源。但北非中东的形势变化打乱了欧盟既往的政策安排:欧盟将很难像过去一样影响北非中东国家政府,欧盟的安全关切也不再可能像以往那样得到北非中东国家政府的“配合”。鉴于伊斯兰主义的“穆斯林兄弟会”以及更为极端的“伊斯兰马格里布‘基地’组织”很可能会在北非中东变局中乘乱兴起,欧洲的反恐形势将更为严峻。英国外交大臣黑格称,“我们边界的不稳定和极端主义对欧盟将是一个巨大的危险”。^⑥

其次,欧盟的战略安全环境也不容乐观。主要体现在三方面:一是巴以和平进程受到冲击。巴以和平问题一直是欧盟优先外交重点之一。在欧盟看来,巴以长期冲突是中东地区不安全和不稳定因素,也是滋生“基地”等恐怖组织的主要根源。欧盟在巴以和平问题上与美国立场并不完全一致,欧盟相对照顾巴勒斯坦的关切,并通过经济援助和优惠贸易鼓励埃及等国支持巴以和谈,同时对以色列施加一定压力。2009 年欧盟以以色列轰炸人口密集的加沙地带、继续在被占领土修建定居点为由,冻结了提升与以色列关系的计划。在 2011 年 2 月中旬的联合国安理会上,英、法、德、葡四个欧洲国家均投票支持巴勒斯坦提出的一项谴责以色列非法修建定居点的决议,而美国投了否决票。但中东变局后,埃及等国新政府不大可能像前政府那样亲美和支持巴以和谈,特别是埃及新政府是否执行前政府与以色列的和平协议尚前景不明,埃及以“冷和平”状态可能被

¹ Stanley Pignal and Giulia Segreti, “Italians fear African migration surge”, *Financial Times*, February 21, 2011.

^④ “Italy fears Libya migrant exodus”, <http://www.news24.com/World/News/Italy-fears-Libya-migrant-exodus-20110223> (上网时间: 2011 年 3 月 9 日)

^⑤ Karl Stagno-Navarra, “Malta contesting ‘nearest port of call’ in Frontex guidelines”, <http://www.maltatoday.com.mt/news/national/malta-contesting-%E2%80%98nearest-port-of-call%E2%80%99-in-frontex-guidelines> (上网时间: 2011 年 3 月 9 日)

^⑥ Gavin Hewitt, “Europe’s historic moment”, February 22, 2011, http://www.bbc.co.uk/blogs/thereporters/gavinhewitt/2011/02/europes_historic_moment.html (上网时间: 2011 年 2 月 28 日)

打破,巴以和谈将遭遇新的困难。近日,以色列与哈马斯冲突再起,以色列耶路撒冷公共汽车再遭恐怖袭击,巴以关系趋于紧张。如果阿拉伯国家与以色列对立加剧,甚至爆发新的军事冲突,将进一步刺激伊斯兰世界的反西方情绪,欧盟地缘安全及内部稳定都将遭受冲击。二是北非中东地区力量对比发生不利于欧盟的变化。北非中东发生较大动荡的国家基本上都属于亲欧国家,如突尼斯、埃及以及2003年以来的西方新宠利比亚、约旦、巴林、也门等国,而长期遭受欧盟排斥的伊朗则相对稳定。近期,伊朗军舰在时隔31年后首次穿越苏伊士运河,这一动向反映了北非中东地区地缘政治力量格局发生了新的变化,同时以色列处境也比以往更为微妙。三是欧盟对伊朗的围堵政策可能更难维持。为迫使伊朗放弃核计划,欧盟近年加强了对伊朗的制裁力度,但北非中东变局一方面推升了油价,另一方面也改善了伊朗的地缘安全环境,这都将使伊朗在应对欧盟和西方压力方面处于更为有利的地位。

第三,欧盟能源安全问题再次凸显。2011年2月22日,意大利出于安全考虑,被迫关闭了绿溪天然气管道。这条连接利比亚和意大利的管道每天输送的天然气占了意大利日均天然气进口总量的13%。尽管意大利还可从其他方面如阿尔及利亚和俄罗斯获得气源,但关闭绿溪管道对欧盟天然气市场仍产生了较大冲击。在原油方面,欧盟对利比亚石油依赖严重,意大利、奥地利及爱尔兰2010年石油进口的20%来自利比亚,法国和希腊的依赖度也有近15%。¹也正因为如此,尽管法、英、意等国对利比亚发动了军事打击,但迄今未对利比亚实施严格的石油禁运。同样,这一地区其他国家如阿尔及利亚如果出现较大动荡,也会威胁到欧盟的能源供应安全。北非中东变局还将打乱欧盟既定的战略部署,使欧盟在与俄罗斯的能源博弈中处于更为不利的地位。

第四,《里斯本条约》新机制及欧盟共同外交与安全政策前景遭质疑。为加强欧盟外交与安全政策领域的协调和一体化,提升欧盟国际形象和影响力,《里斯本条约》设立了常设欧洲理事会主席、“外长”以及相当于“欧盟外交部”的“欧盟对外行动署”这

一新机构。欧盟各界也普遍对此有较高期待。北非中东变局特别是利比亚危机是2009年《里斯本条约》生效后欧盟面临的重大外交考验。从目前情况看,欧盟显然没有经受住考验。欧盟“用一个声音说话”的外交雄心在重大外交与安全挑战面前再次沦为空谈。一方面,欧盟机构特别是外交与安全政策高级代表阿什顿以及她所领导的“欧盟对外行动署”在应对北非中东变局特别是利比亚问题上作用有限,基本处于边缘化地位。另一方面,更重要的是,成员国特别是主要大国德、法、英,出于各自国内政治考虑各自为战,在对利比亚问题的决策上并没有顾及及其他成员国立场或欧盟已经达成的共同立场。法国3月10日在欧盟内率先承认利比亚反对派为合法政府,显然也没有事先与欧盟机构及其他成员国磋商。德国外长韦斯特韦勒为此公开抱怨法国,指责萨科齐的做法是“一时冲动”,并称这只是法国立场,“既非德国也非欧盟立场”^④。在军事打击利比亚问题上,欧盟成员国的行动也不协调,3月17日德国在联合国安理会就设立利比亚禁飞区问题进行表决时,历史上首次站在美、英、法等所有西方国家的对立面,与“金砖四国”一起投了弃权票。意大利虽参与了对利军事行动,但主要限于提供军事基地及巡逻,称决不会向利比亚扔炸弹。^④波兰、塞浦路斯、马耳他、保加利亚等国则明确表示不会参与对利比亚军事行动。保加利亚总理表态更为直接,称西方此次军事行动的目的是为了攫取利比亚石油。^④从这个意义上说,利比亚军事行动与其说是展现了欧洲的军事能力,不如说是再次宣告了欧盟共同外交与安全政策的失败。个别欧盟外交官甚至悲观地表示,欧盟建立共同防务政策的幻想已宣告结束。^④

¹ Andrew Retman, “EU registers first energy shock from Libya unrest”, *Euobserver*, February 23, 2011.

^④ Andrew Retman, “France alienates fellow EU countries on Libya”, *Euobserver*, March 10, 2011.

^④ Valentina Pop, “Italy presses for Nato command of Libya war”, *Euobserver*, March 22, 2011.

^④ Valentina Pop, “Italy presses for Nato command of Libya war”, *Euobserver*, March 22, 2011.

^④ Alvis Amelini, “Diplomats mourn ‘death’ of EU defence policy over Libya”, March 24, 2011, <http://www.acus.org/nato-source/diplomats-mourn-death-eu-defence-policy-over-libya> (上网时间: 2011年4月6日)

此外,北非中东变局也冲击到了近年一直陷于主权债务危机困境的欧盟经济。近期,欧元区通胀率快速上升,已经超过2%的警戒线,英国通胀率也创新高,欧洲中央银行在是否加息应对通胀问题上进退两难。北非中东局势动荡刺激国际油价屡创新高,必将带动欧盟一系列相关产品价格上涨,通胀预期也会进一步升高,这无疑会给欧盟应对主权债务危机的努力带来新的困难。北非中东地区还是欧盟重要的商品销售和投资场所,该地区的动荡也会影响欧盟的出口,特别是军火出口。根据欧盟2011年1月公布的武器出口报告,欧盟国家2009年仅向利比亚就出口军火344亿欧元,其中意大利军火出口额超过1亿欧元。¹

三、欧盟对北非中东政策调整趋向

北非中东变局之初,欧盟并未准确判断形势的发展走向,表态模棱两可,不愿对相关国家政府施压。尽管欧盟不希望该地区形势发生太快太大的改变,以免冲击欧盟安全 and 经济利益,但最终欧盟不愿看到的事情还是发生了,并给欧盟带来了严重负面影响,欧盟开始意识到其在这一地区的既定政策目标基本落空,^④调整对该地区政策以应对新的情况便成为欧盟当前最为紧要的外交重点。

尽管欧盟目前还未形成系统、清晰的应对北非中东新形势的政策,但欧盟层面及英、法、德、意等主要成员国都提出了一些针对性的政策主张。如法国总统萨科齐2月27日发表电视讲话称,法国与阿拉伯国家关系进入“新时期”,呼吁欧洲理事会召开会议,就利比亚形势出台统一的应对政策。萨科齐还提出,欧洲各国应马上采取措施帮助地中海南岸国家青少年教育事业,促进北非国家经济增长。^⑤德国外长韦斯特韦勒2月28日呼吁欧盟应与北非国家建立新型的北南关系。^⑥欧盟委员会与欧盟共同外交与安全政策高级代表3月8日向欧洲议会和欧盟理事会联合提交了针对南地中海国家的政策建议文件,提出与南地中海国家建立“民主与共享繁荣的伙伴关系”^⑦。3月11日,欧盟召开北非中东形势及利比亚问题特别峰会,各成员国尽管在设立利比亚禁飞区等问题上分歧较大,但却以一致同意的方

式批准了欧盟委员会对地中海国家新政策文件。显然,欧盟已深刻认识到,必须要以新的思维和行事方式,重启欧盟与已发生根本性变化的北非中东地区关系。目前,欧盟在着力应对眼前危机特别是利比亚危机的同时,已开始规划对这一地区的中长期战略。综合分析欧盟及其主要成员国所提的各种建议和计划,可以预见,欧盟未来对北非中东地区的主要关切和政策目标,如实现地区安全与稳定、加强地区民主建设、确保欧盟在当地的能源和经济利益等,不会发生重大变化,但欧盟关切的优先顺序及政策重点将会有较大调整,同时在政策手段和方式上也会与以往有较大改变。

首先,推广民主和实施政治民主改革将可能首次超越安全考虑及能源和经贸利益,成为欧盟在北非中东地区的最主要关切和政策目标。长期以来,欧盟国家实际上是采取了认同和维持北非中东地区政治现状的政策,并未将其“接触与援助”政策与该地区民主建设等政治改革严格挂钩。欧洲国家领导人一直依靠北非中东地区的强权人物,如突尼斯的本·阿里、埃及的穆巴拉克、利比亚的卡扎菲等,来维护本国的安全及在当地的利益。比如在安全方面,欧盟因担心北非中东地区的政治伊斯兰主义及反西方势力崛起,往往默认甚至支持当地政府对反对派特别是穆斯林兄弟会等伊斯兰政党的打压行为;而埃及则曾因支持巴以和谈而得到欧盟的特别关照;近年,意大利正是借助与突尼斯的本·阿里和利比亚的卡扎菲达成的协议,才大幅度减少了来自非洲的非法移民。同样,在维护能源和经贸利益方面,法国在突尼斯有巨额投资的几家大公司都与本·阿里的个人商业集团有密切联系,法国政治人

¹ Andrew Retman “Libya replete with EU aims as Gaddafi’s sacred protests”, *Euobserver*, February 22, 2011.

^④ Leigh Phillips “Europe ‘should have backed democrats not dictators’ commissioner says”, *Euobserver*, March 1, 2011.

^⑤ “France calls for special EU summit on Libya”, <http://www.euractiv.com/en/global-europe/france-calls-special-eu-summit-libya-news-502573> (上网时间:2011年3月9日)

^⑥ Leigh Phillips “Europe ‘should have backed democrats not dictators’ commissioner says”, *Euobserver*, March 1, 2011.

^⑦ “A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean”, Brussels 8-3-2011, COM (2011) 200 final http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20110308_en.pdf (上网时间:2011年3月9日)

物和突尼斯政界来往甚密;在摩洛哥,法国阿尔斯通公司在竞争非常激烈的情况下与当地政府就建造高速铁路达成协议;^①意大利总理贝卢斯科尼和利比亚强人卡扎菲的个人亲密关系也是众所周知,意大利不仅依靠利比亚阻止非洲非法移民,还在利比亚有可观的石油和经济利益,包括武器出口。然而,这些强权人物在北非中东变局中纷纷下台使欧洲国家领导人意识到,欧盟未来要想维护在这一地区的传统地位和影响力,必须找到新的路径和新的合作对象,特别是要考虑建立与当地国家各主要政治力量和政治人物的广泛联系,打造新型合作关系。德国外长韦斯特韦勒不久前提议,德国应与埃及等国建立“转型伙伴关系”,利用两德统一经验帮助北非中东国家转型。^② 欧盟委员会与欧盟共同外交与安全政策高级代表近日共同推出的“民主与共享繁荣的伙伴关系”政策文件也明确表示,民主转型与机制建设、公民社会发展以及可持续和包容性的经济社会发展将是“民主与共享繁荣的伙伴关系”的三大基础。^③ 由此看来,欧盟未来对北非中东地区的工作重点一方面将是积极参与这一地区的转型,强力输出欧洲政治经济发展模式和价值观,引导该地区民主转型进程朝有利于维持欧盟利益的方向发展;另一方面将改变欧盟以往过于依赖当地政府和强权人物的外交方式,代之以“全面交往”、面向各阶层,尤其是通过推动北非中东国家公民社会发展来培植亲欧力量。此外,在操作层面,欧盟“民主与共享繁荣的伙伴关系”政策文件提出了“基于激励”和“更多的区别对待”的新方式,^④ 即对那些在宪政改革、司法改革及公正公开的选举方面做得好的国家,欧盟将给予更多的资金援助和贸易优惠,并可能给予进一步放宽签证控制等“激励”。这意味着,欧盟未来在实施对北非中东国家的“接触与援助”政策时将更重视对象国的“条件”。

其次,欧盟将加大力度稳定巴以关系和阿以关系,避免北非中东地区出现更大的动荡甚至军事冲突。巴以和平问题不仅事关欧盟南部“后院”稳定,也事关欧盟内部安全。据统计,欧洲国家穆斯林人口2010年已达4410万,约占欧洲人口总数的6%;预计2030年将增加到5800万,占欧洲人口总数的

8%。其中法国2010年穆斯林人口470余万,约占法国人口总数的7.5%;预计2030年将达到680万人,约占法国人口总数的10.3%。^⑤ 正因为如此,在巴以和平问题上,欧盟比美国更有紧迫感。欧盟最近已就此展开了一系列外交行动。欧盟共同外交与安全政策高级代表阿什顿2月15日访问巴勒斯坦和以色列时表示,“突尼斯和埃及发生了巨大变化,我们应该抓住机会,更好更快地解决中东和平问题”,并称欧盟将推动巴以双方在2011年9月底前签署和平协议,建立巴勒斯坦国。^⑥ 欧盟轮值主席国匈牙利外长2月22日在会见来访的以色列外长利伯曼后也表达了相同的看法,“中东地区巨大的变化和不稳定”使巴以和谈具有了“更大的紧迫性”。^⑦ 英国外交大臣黑格3月8日在会见巴勒斯坦总统阿巴斯时表示,英国将与法、德共同推动国际社会在未来几个月为巴以双方制定一个明确的两国和平方案。为支持巴勒斯坦建国的努力,英国还将巴驻伦敦代表团升级为享有全部外交权力的使团。^⑧ 可以预见,欧盟未来可能对美国和以色列施加更大的压力,力求中东和平问题有所突破。

第三,欧盟将更关注当地的社会经济发展,以图从根本上消除欧盟的安全隐患,包括非法移民持续

^① Anna Khakee “Democratic values and cosy relationships in North Africa”, February 21, 2011, <http://www.euractiv.com/en/east-mediterranean/democratic-values-cosy-relationships-north-africa-analysis-502350> (上网时间:2011年2月28日)

^② Edith M. Lederer “Germany’s foreign minister offers Egypt a partnership to help move towards democracy”, <http://ca.news.yahoo.com/germanys-foreign-minister-offers-egypt-partnership-help-move-20110211-091610-411.html> (上网时间:2011年3月9日)

^③ “A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean”, Brussels 8-3-2011, COM (2011) 200 final p. 3.

^④ “A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean”, Brussels 8-3-2011, COM (2011) 200 final p. 5.

^⑤ “The Future of the Global Muslim Population, Projections for 2010-2030”, January 27, 2011, <http://pewforum.org/future-of-the-global-muslim-population-regional-europe.aspx> (上网时间:2011年3月10日)

^⑥ Steve Weinman “EU’s Ashton targets Palestinian state by September”, http://news.yahoo.com/s/afp/20110215/wl_mideast_afp/israelpalestinianpeaceeu_20110215172523 (上网时间:2011年2月28日)

^⑦ Valentina Pop, “Israel and EU clash over handling of Arab-Israeli conflict”, *Euobserver*, February 22, 2011.

^⑧ James Blitz “UK steps up pressure for Mideast peace”, *Financial Times*, March 9, 2011.

大量涌入、极端主义和恐怖主义泛滥等。在欧盟看来,北非中东变局的最重要根源是当地社会经济发展落后。欧盟“民主与共享繁荣的伙伴关系”政策文件指出,“南地中海国家发生的动荡与该地区经济贫弱密切相关”,它表现为“财产分配严重不均、经济社会改革不够、缺少工作机会等”。^①英国副首相克莱格也认为,“如果没有任何经济上的机会,北非国家民众就不会呆在那里不动,总会通过这样或那样的方式进入欧洲”。^②通过对当前局势的分析和反思,欧盟开始认识到它过去对该地区在这方面的关注和投入明显不够,因此有必要进行政策调整。2011年2月初,法国、西班牙及另外四个南欧小国在给欧盟共同外交与安全政策代表阿什顿的一封信中呼吁欧盟应将更多的资金投向地中海南部地区,强化地中海联盟。意大利外长弗拉蒂尼和德国前外长施泰因迈尔在不同场合提出,欧盟应设立中东马歇尔计划,帮助北非中东国家重建经济。欧盟委员会在其“民主与共享繁荣的伙伴关系”政策文件中明确提出,将加大力度支持北非中东国家的中小企业发展,进一步向北非中东国家开放欧盟的农产品市场和渔产品市场,加强地中海北南经济整合力度,建立欧盟-南地中海共同能源市场等,并建议欧盟理事会批准欧洲投资银行在未来3年内向北非中东地区投入60亿欧元资金。^④

目前,尽管欧盟很大精力都用于处理利比亚危机,暂时无力制定明确的对北非中东地区中长期战略,但可以肯定的是,由于北非中东地区政治格局已发生彻底改变,欧盟对该地区战略和政策也必然会相应做出重大调整,且调整方向和思路已较为清晰。当然,也需要指出的是,欧盟政策调整及其实施将受到诸多因素的制约,不大可能会一蹴而就。一是欧盟内部意见不统一。由于历史、地理和情感方面的原因,欧盟南部国家如法国、意大利、西班牙等国历来主张欧盟南下,要求欧盟将更多的精力和财力投向南部邻国即北非中东地区;而中东欧国家以及北欧国家倾向于“向东看”。在北非中东发生变局后,欧盟南部国家呼吁欧盟援助投入“南移”,减少对东部邻国的投入,但将于2011年下半年出任欧盟轮值主席国的波兰却称发展与东部邻国的关系同样重

要。二是欧盟目前是“心有余而力不足”,雄心与实际能力有较大差距。在财力上,欧盟近两年深陷主权债务危机困境,各成员国普遍紧缩财政以降低赤字,并大幅削减了对外援助预算,欧盟本身的预算也遭削减。欧盟及其成员国能用于援助北非中东国家的资金非常有限。2月14日欧盟共同外交与安全政策高级代表阿什顿访问突尼斯时承诺欧盟将提供1700万欧元紧急援助,而突尼斯工业部长切尔比(Mohammed Afif Chelbi)却嘲讽道:“欧盟还没有认识到发生在南地中海的历史性事件的重大意义”,“还没有准备好抓住这次机遇”。^⑤在关键的巴以和谈问题上,欧盟影响力也有限,仍需仰赖美国的推动。^⑥此外,欧盟北非中东政策短期内仍难以摆脱以往的“惯性”,一些成员国出于维护本国在当地的利益以及阻止非法移民大量涌入和反恐等现实需要考虑,会继续依赖当地执政当局“配合”欧盟的利益关切,会继续依赖政治人物的个人关系获取巨额合同,包括军火订单等,从而淡化对相关国家的政治民主改革要求。

欧盟在北非中东地区有重大关切和利益,短期看,北非中东变局对欧盟挑战大于机遇,长期看,也为欧盟以自身价值观加快“改造”这一地区,进一步提升其影响力提供了机遇。至少未来数年内,北非中东地区将是欧盟外交的重点之一。○

(责任编辑:张浩)

^① “A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean”, Brussels 8-3-2011, COM (2011) 200 final p. 7.

^② Stephen Castles, “Europe Weighs Financial Rewards for Arab World”, March 7, 2011, http://www.nytimes.com/2011/03/08/world/europe/08iht-union08.htm?_r=1 (上网时间:2011年3月10日)

^④ “A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean”, Brussels 8-3-2011, COM (2011) 200 final pp. 7-10.

^⑤ “Tunisian minister slams ‘ridiculous’ EU aid”, February 17, 2011, <http://www.eubusiness.com/news-eu/italy-tunisia-aid> 8nyl (上网时间:2011年2月28日)

^⑥ James Blitz, “UK steps up pressure for Mideast peace”, *Financial Times*, March 9, 2011.