

# 奥巴马政府上台后 美欧关系的新发展

□ 刘得手 / 文

2009年1月20日, 白宫易主, 一度因伊拉克战争问题而惹恼欧洲人并使美欧关系陷入低谷的布什总统挥手告退, 在大选期间就赢得欧洲民众普遍偏爱的非洲裔美国人奥巴马宣誓就职。美国政府更替使跨大西洋关系处于一个新的起点上, 在此背景下, 美欧关系如何变化引人关注。

## 美欧关系的新变化

奥巴马政府上台后, 以“巧实力”外交行动理念为指导, 强调国际协调与多边合作的重要性。在对欧关系上, 声称“重视美欧关系, 愿为在布什任内遭冷落的跨大西洋关系注入新的活力”, 美欧关系因此发生了值得关注的新变化。

峰会外交展示美欧关系的良好开端。在上任不到半年的时间里, 奥巴马总统先后两次访问欧洲, 以峰会外交塑造美欧关系的良好开端。第一次是在4月初, 他首次以总统身份访问英国, 参加在伦敦举行的20国金融峰会。之后, 他访问了美国在欧陆的两大传统盟友——法国与德国, 参加由这两国联合举办的庆祝北约60周年峰会。然后, 前往欧盟轮值主席国捷克的首都布拉格参加在那里举行

的美欧峰会。奥巴马此次欧洲之行的最后一站是土耳其; 第二次是在6月初, 奥巴马结束其访问沙特、埃及的中东之行后再次访问德国和法国。在德国, 他访问了二战中的著名城市德累斯顿, 参观了一个由美国军队解放的纳粹集中营, 访问美国的拉姆斯泰因空军基地。在法国, 他首先在巴黎与法国总统萨科奇举行会晤并联合召开新闻发布会, 之后, 他参加了纪念盟军诺曼底登陆日65周年的庆典。奥巴马在对欧洲的两次访问中, 展示“倾听”的低姿态, 谋求盟友的合作。同时, 大做“情感文章”, 力图通过重温美国对欧洲的拯救和为此而做出的牺牲来强调美欧的传统友谊。两轮峰会外交使大西洋关系迎来了新的良好开端。

奥巴马政府的阿富汗新战略使美国对北约欧洲盟国的依赖加深。2009年3月27日, 美国总统奥巴马在白宫宣布一项针对阿富汗和巴基斯坦的全面新战略, 该战略的目标是打击“基地”恐怖组织, 改善阿富汗、阿富汗和巴基斯坦边界地区的安全形势, 确保美国不再遭受恐怖袭击。根据这项新战略, 除了早些时候作出的向阿富汗增加1.7万人作战部队的决定, 美国还会在春末前再向阿富汗增派

大约 4000 兵力,以便将军事行动重点转向训练阿富汗安全部队和扩大阿富汗军队方面。值得注意的是,奥巴马政府的这一增兵计划是在照顾伊拉克战争所需而非阿富汗战场的实际需要的前提下作出的。换句话说,美国的增兵计划不能满足阿富汗战事的实际需要。不足的部分,奥巴马政府只能主要寄希望于北约盟国分担更大的责任。在 2009 年 2 月的慕尼黑安全会议和 3 月的北大西洋理事会阿富汗问题会议上,美国副总统拜登呼吁北约盟国对阿富汗承担更大的义务。在北约 60 周年峰会上,奥巴马总统的首要任务还是谋求盟国增加对阿富汗的军事与非军事投入。这意味着在追剿“基地组织”和重建阿富汗的过程中,美国更加依赖其北约欧洲盟国的全方位支持。

美欧在关塔那摩监狱、气候变化方面的分歧弥合。2002 年,美国在古巴关塔那摩设立监狱,主要关押“9·11”恐怖袭击后在阿富汗战争中俘获的“基地”组织和塔利班俘虏。关塔那摩监狱的合法性与羁押条件遭到来自包括欧盟国家在内的多方面的抗议。一些欧盟国家领导人公开发表对美国关塔那摩监狱的批评,如德国总理默克尔指责它使用酷刑,英国前首相布莱尔认为它是反常现象,迟早要得到解决。2009 年 1 月 22 日,白宫声明,奥巴马签署法令,中止关塔那摩军事委员会的诉讼活动 120 天;关塔那摩监狱将在年内关闭。这一决定无疑有利于消除美欧近几年来在这个问题上的纠葛。气候变化也是美欧之间存在分歧的问题,这个问题因布什总统退出解决气候变暖问题的《京都议定书》而激化。奥巴马政府上台后一改其前任的做法,将解决能源安全与环境变化问题提到重要的议事日程之上,任命了负责气候变化的特使,承诺 2020 年美国温室气体排放降低到 1990 年水平,2050 年的排放比 1990 年的排放降低 80%。奥巴马总统在美欧布拉格峰会上承诺,美国不仅要回到应对气候变化问题的全球行动中来,还将担当领导角色。尽管有欧洲领导人认为美国的减排目标与欧盟承诺的相比还不够,但他们仍为奥巴马政府在解决气候变暖问题上的决心与努力而欢欣鼓舞。

奥巴马政府对俄罗斯、古巴、中东的政策调整得到欧洲盟国的欢迎。奥巴马政府上台后宣称要与俄罗斯建立更具建设性的关系。2009 年 5 月 7 日,美国总统奥巴马在会见到访的俄罗斯外长拉夫罗夫时表示,美俄两国关系可望在合作解决削减进攻性战略武器、中东及阿富汗局势和全球经济危机等一系列问题的过程中得到改善。奥巴马总统还计划于 2009 年 7 月首访俄罗斯。欧盟在 2008 年 11

月就迈出了与俄罗斯缓和关系的步伐,对于奥巴马改善与俄罗斯的关系,它的反应也就不言自明了。作为美欧一道缓和与俄关系的标志,在北约 60 周年峰会上,北约—俄罗斯理事会恢复工作。奥巴马政府还对美国的古巴政策作出了一些调整。4 月 13 日,奥巴马总统宣布取消在美居住的古巴人回古巴探亲和向亲属汇款的限制,而且还鼓励美国电讯公司申请去古巴运营。欧盟于 2008 年 6 月 19 日解除了对古巴的外交制裁,10 月与古巴签署联合声明,决定恢复欧古双边合作。欧盟在缓和与古巴关系问题上已经走在了美国的前面,它对美国方面任何改善与古巴关系的做法持欢迎态度也是显而易见的。6 月 4 日,奥巴马总统在开罗大学发表《一个新的开端》演讲,系统阐述美国新的中东政策,其核心目标是修复美国与伊斯兰世界的关系。德国总理默克尔和法国总统萨科奇都对奥巴马的这次演讲给予了高度评价,这反映出他们对美国新中东政策的支持。可以说,总体上看,美国的欧洲盟友对奥巴马政府对俄罗斯、古巴、中东的政策持肯定态度,这有利于美欧在这些问题上的协调与合作。

法美关系加强是美欧关系最新进展中的一大亮点。2009 年 3 月 17 日,法国国民议会以 329 票赞成、238 票反对的表决结果通过了支持法国重返北约军事指挥机构的决定。在北约 60 周年峰会上,萨科奇总统正式宣布了这一决定。萨科奇政府的这一决定对于法美关系的积极影响是毋庸置疑的。对于当下的法美关系,萨科奇总统本人在与来访的奥巴马总统举行的联合记者招待会上评估认为,“历史上,法美两国在主要问题上的立场从未如此接近。”他还列举了这些问题,其中包括美国关闭关塔那摩监狱、对俄罗斯示好,推动巴以和平进程的两国政策以及伊朗、朝鲜核问题等。在这次招待会上,奥巴马与萨科奇互称对方为朋友。法国重返北约军事指挥机构不仅对法美关系产生积极影响,而且也有利于协调北约与欧盟的关系。

### 美欧关系良好开局的内在原因

美欧关系在奥巴马政府上台后呈现出一个良好的开端,这一局面的出现与跨大西洋两岸对美国新政府的期待、奥巴马总统的个人魅力以及美国新政府所面临的诸多挑战等是分不开的。

首先,与其前任布什总统形成鲜明对照的是,奥巴马总统在欧洲民众中广受欢迎。早在 2008 年大选期间,奥巴马就已经赢得了大多数欧洲民众的偏爱。根据(美)德

国马歇尔基金会 2008 年 9 月 10 日公布的“2008 年跨大西洋趋势”民调结果,“69% 的欧洲人支持奥巴马当选美国总统,而只有 26% 的欧洲人支持麦凯恩当选。”就任总统后,奥巴马凭借其个人魅力、虚心倾听盟国意见、倚重国际合作的外交理念与外交风格维持欧洲民众对他的喜爱。这一点显然有利于增进美欧之间的亲近感,为美欧关系发展提供良好的基础。

其次,跨大西洋两岸都希望抓住美国新政府上台执政这一契机进一步改善美欧同盟。欧盟发表的布拉格峰会新闻简况开篇写道,“美国新政府的上台为推动欧盟—美国关系提供了机遇,这一关系比以往都更加重要。……布拉格会议为全体欧盟领导人与美国新总统的第一次政治接触提供了平台。”2009 年 2 月,美国大西洋理事会、国际战略研究中心、国防大学技术与国家安全政策研究中心、霍普金斯大学高级国际问题研究院跨大西洋关系研究中心等四大美国智库联合发表了题为《联盟再生:21 世纪的大西洋协定》的报告,该报告在引言的开篇写道,“构筑更有效的大西洋伙伴关系的机遇就摆在我们面前,但它稍纵即逝,因此,我们必须马上抓住它。……需要做出大胆的决定,以便为大西洋伙伴关系注入新的活力并使之富有重大意义,必须重铸这一伙伴关系,使之能够应对来自国内外的各种挑战。这一至关重要的使命应该是奥巴马政府与其欧洲伙伴的重中之重。”

再次,奥巴马政府所继承的美欧关系具有稳固的基础和良好的发展势头。2005 年以来,由于布什政府将修复与传统欧洲盟友的关系作为其对欧政策的重点并为此而积极努力,美欧关系已经走出伊拉克战争的阴影,美国与欧盟及其成员国法国、德国的关系都已经得到改善和加强。因此,奥巴马政府上台后在对欧关系上不需经历走出低谷的调整期,而是在一个相对稳固的美欧关系基础上继续发展双方的关系。

最后,奥巴马政府上台后面临着伊拉克、阿富汗战争与重建、巴基斯坦的动荡、巴以和平、席卷全球的金融危机、伊朗、朝鲜核问题、环境与能源问题等多重挑战,美国应对上述诸多挑战离不开来自欧洲盟国的支持,为此,奥巴马政府必然将目光投向大西洋彼岸,寄希望于通过加强跨大西洋联盟来促使欧洲盟友分担其作为世界上唯一超级大国所承担的责任。欧盟国家显然也希望解决全球与地区性问题上加强与美国的协调与合作。这样,双方靠拢就成为一个共同的选择。

## 美欧关系面临的挑战

美欧关系的良好开局并非意味着美欧关系前景一片光明,实际上,在美欧关系升温的背后,跨大西洋联盟仍面临诸多挑战。

美国的欧洲盟友能在多大程度上响应奥巴马政府的阿富汗新战略是美欧关系面临的首要挑战。为了实施阿富汗新战略,奥巴马政府敦促北约盟友向阿富汗增派兵力、军事训练人员,而欧洲民众对于本国政府参与阿富汗军事行动的支持却十分有限。德国、英国的大选迫近,在向阿富汗增兵这种敏感问题上两国政府的态度会更加谨慎。尽管奥巴马总统很可能通过降低预期来缓解与欧洲盟国在这个问题上的紧张,但如果阿富汗局势恶化,奥巴马政府对盟国增兵的需求变得更为迫切,则美欧之间不可避免会在这个问题上产生摩擦。

在应对全球金融危机、抑制全球经济衰退问题上,美欧开出的处方是不同的。奥巴马政府主张通过注入资金“刺激”经济复苏,而法国、德国等欧洲国家则强调要加强全球金融监管。双方在这个问题上的分歧是如此严重,以至于欧盟轮值主席国捷克总理托波拉内克公开抨击美国的经济刺激计划是“一条通往地狱之路”。美欧如何协调各自在应对全球金融危机上的主张是双方所面临的紧迫课题。

奥巴马政府推行的与俄罗斯、伊斯兰世界修好的政策也蕴含着引发美欧摩擦的风险。出于对来自俄罗斯安全威胁的深切担忧,中东欧一些国家会对美俄修好感到不安。如果美国不能照顾到它们的这种关切,则势必对美国与“新欧洲”国家的关系产生不利影响。奥巴马政府将土耳其视为美国通往中东伊斯兰世界的桥梁,为了推行其新中东政策而着力加强与土耳其的关系。奥巴马总统不仅将土耳其作为其第一个访问的伊斯兰国家,还多次表态支持土耳其加入欧盟。但一些欧盟国家仍对土耳其入盟持谨慎、甚至反对的态度。萨科奇总统认为,“对欧洲而言,保持边界非常重要。”德国总理默克尔也不支持土耳其成为一个欧盟完全成员国,而主张由欧盟给予土耳其特殊伙伴国地位。尽管美欧在土耳其入盟问题上的分歧已有时日,但在欧盟一体化不断推进、欧盟国际地位日益提升的情况下,欧盟及其成员国会更看重对欧洲事务的决定权,美国的过分干涉会在欧盟内部引起更大的反感,从而导致美欧之间在土耳其入盟问题上的更大分歧。■

(作者系中国社会科学院美国研究所副研究员)

(责任编辑:王栋)