

● 戴启秀

# 欧盟东扩后的新边界及其 新周边外交走向

**[内容提要]** 东扩后欧盟面临新的边界,欧盟展开了针对包括巴尔干和中东欧国家的东部“小周边”近邻外交和在大欧洲概念下针对地中海和中东地区的南部“大周边”远邻外交。欧盟出于对冷战后地缘政治的新变化和欧盟欧洲安全认知框架的修正,对“小周边”的外交,主要是推动“东扩”与“颜色革命”;对“大周边”的外交则以合作、发展促进稳定与安全,并对欧盟与以色列的关系加以谨慎处理。

**[关键词]** 欧盟 周边外交 小周边 大周边

**中图分类号:**D814·1 **文献标识码:**A **文章编号:**1007-1369(2006)3-0092-05

扩大了欧盟面临新的边界,其对外政策面临新形势和新挑战。欧盟对外政策有三个层次:一是周边国家关系,这里有小周边和大周边地区之分,小周边包括巴尔干及中东欧近邻国家,大周边是指大欧洲概念下的地中海和中东地区;二是欧美关系;三是全球性对外关系。新的边界及“9·11”后世界安全形势的变化导致欧盟安全认知框架的修正,不再视欧洲本土安全为唯一,它与周边形势的安全和稳定联系更加紧密,从而将其作为首要考量的战略因素。为此,欧盟提出了跨大西洋中东方案,以欧美互补合作方式解决中东问题,对大欧洲框架内的对外关系进行了相应调整。

## 欧盟对欧洲安全认知框架的修正

欧盟不断扩大及其带来的新边界问题,促使其因应地缘政治变化而调整原先的周边外交战略

收稿日期:2006.03.10

作者简介:戴启秀,上海外国语大学国际问题研究所副研究员,201620。

与政策,从而超越了欧盟本土安全的原思维范式,实现由区域安全观向全球安全观的转变。如果说“9·11”后到2003年11月出台《欧洲安全战略报告》之前,欧美之间对中东及全球形势的认知有较大差异的话,那么,在这之后双方对危机及安全问题的认知日趋接近。

在“9·11”和伊拉克战争后到2003年底频发的危机和恐怖主义活动,使欧盟基本接受了美国对国际安全环境的分析,并将安全环境分为全球挑战和主要威胁/威胁来源。主要威胁包括恐怖主义、大规模杀伤性武器、地区动荡、失败国家、有组织犯罪。欧美在认知全球主要威胁及其来源方面基本达成了共识,区别仅在威胁的排序上。美国认为,“9·11”特别是伊拉克战争以后,安全威胁主要来源于恐怖主义、大规模杀伤性武器和失败国家,2006年1月18日出台的美国最新《四年防务评估报告》草案中提及的“四大威胁”仍将其包括在内,并将美国面临的最大威胁界定为“恐怖主义”,将“反恐”和确保美国本土安全作为“在可预见的未来最重要的目标和任务,反恐仍是最主要的任务”<sup>[1]</sup>。2003年11月欧盟出台的《欧洲安全战略报告》确认了欧盟所面临的威胁来源排序为

恐怖主义、大规模杀伤性武器、地区动荡、失败国家和有组织犯罪。<sup>[2]</sup>此外,还把由冲突所引起和激化的不发达状况、对能源资源的依赖等列为全球性挑战。这份报告列出的五大威胁都涉及中东地区。面对全球挑战和主要威胁,该报告提出了防范安全威胁、强化近邻和邻国/周边地区的安全、建立以有效多边机制为基础的国际秩序三大战略目标。在防范安全威胁的第一个战略目标上,即认知全球主要威胁及其威胁来源方面,欧美基本形成共识,只是在处理这些问题的途径和方法上存在一定分歧。欧洲在实施这一战略目标所采取的对策是:发展更主动、更有行动能力、与协作伙伴和国际组织的合作。“更主动”行动要求欧洲具有快速以及必要时强力干涉的行动能力。一旦邻国出现危机、冲突或冲突有扩散的迹象,欧洲必须有能力作出预防性介入。“更具有行动能力”是指军事性和非军事性能力的建立、强化外交能力、共同的威胁评估能力和扩大任务领域等。这些能力是对主要威胁作出快速反应的关键。在对付恐怖主义、保障欧洲大陆安全方面,欧盟和北约达成一致,通过欧盟和北约的经常性协作可提高欧盟处理问题的能力。

2004年9月15日欧盟推出《欧洲人类安全理念》报告,对《欧洲安全战略报告》报告作了进一步补充。首先,该报告指出:在恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散和跨国犯罪等诸多新的安全威胁面前,欧盟的职责不仅限于保卫传统的本土安全,而应是扩大到保护整个人类安全。第二,提出解决冲突的手段,反对先发制人来解决潜在冲突。第三,建议组建“人类安全干预部队”。从欧洲一体化的经验出发,欧盟强调重要的“软实力”,即以经济、社会一体化形成内聚力,依靠这种“软安全”实力实现欧洲以内部稳定为核心的“软安全”,以政治、经济和社会一体化的途径,达到欧洲地区的稳定和安全。

在2006年2月3—5日慕尼黑安全防务国际会议上,面对21世纪新安全挑战,北约内部达成了必须进行战略调整的共识。为应对21世纪安全环境的挑战,尤其是国际恐怖主义的威胁,北约

需要扩大战略地平线和扩大职能范围,这是战略调整的实质性一步,北约在阿富汗的维和行动已经将其战略地平线扩展到欧洲以外。第二个战略目标涉及欧洲近邻地区,包括小周边(如巴尔干、南高加索)和大周边地区(如巴以冲突和地中海地区)。欧洲在这些地区的主要任务是协助建立能良好治理的国家,防止失败国家出现。第三个战略目标是强调致力于发展更强大的国际社会,运作良好的国际制度和具有法律基础的国际秩序,即通过多边合作来达到战略目标。在这一方面,跨大西洋关系居于首要地位。

### 欧盟小周边近邻外交

欧盟小周边外交是指包括巴尔干、中东欧和土耳其的近邻外交,分为两部分:一是“东扩”,把中东欧国家融入欧盟的政治、经济体系,通过分阶段一体化实现欧盟中长期外交目标;二是对欧盟外围国家进行以“颜色革命”为手段的民主改造。“小周边”近邻外交又包括三个层面:

(1)以“东扩”维护中东欧安全与稳定。冷战结束后中东欧的不稳定因素,一是权力真空导致的地区安全问题;二是这些国家种族多样性使国家稳定受到民族主义的严重挑战。对此,欧盟采取东扩战略,通过吸纳“入盟”,弱化民族国家,在中东欧建立一个新的安全结构。中东欧国家将加入北约作为“安全阀”,构建中东欧安全体系,将加入欧盟作为经济“引擎”,移植欧盟政治、法律、经济制度,在欧洲一体化的框架内加快经济和社会发展,欧盟在更大的区域内维持欧洲和平与稳定。

(2)对巴尔干实施稳定联合政策。巴尔干地区被称为“欧洲软腹”,历来与欧洲安全密切相关。1999年,欧盟与东南巴尔干国家签署《东南欧稳定公约》,2000—2006年间先后同西巴尔干国家(包括克罗地亚等前南盟5国及阿尔巴尼亚)签订《稳定和联合条约》,一方面要求这些国家履行欧盟政治及经济准则,为其入盟创立政治对话机制,另一方面许诺财政支持,启动吸纳该地区入盟计划。迄今,罗马尼亚和保加利亚预计2007年将入

盟,2006年3月11日欧盟发表声明称“西巴尔干国家在稳定性、民主和经济等领域已经取得了相当大的进步”,“加入欧盟已成为最终目标”。欧盟向一地区扩大可使其更加稳定,最终确保欧盟安全。

(3)促进外围国家“颜色革命”。欧盟新成员国和俄罗斯之间的地区(独联体国家和一些中亚国家)从2005年起先后发生格鲁吉亚“玫瑰革命”、乌克兰“橙色革命”和吉尔吉斯斯坦“郁金香革命”等“颜色革命”,震及白俄罗斯、摩尔多瓦等国,波及其他中亚国家,它也影响了东欧、东南欧、亚洲其他地区的稳定。如果说中欧东欧等10国入盟,是对后苏联空间的第一次改造,“颜色革命”实质上是美国等西方国家对后苏联空间的第二轮“民主改造”,旨在东欧和亚洲建立更大的战略安全空间。美国在中东的遭遇使它意识到,纯武力型“民主改造”代价太大,而“意识形态”渗透的制度转型将事半功倍。

(4)启动土耳其入盟谈判。土耳其作为地区大国,其外交政策直接触及欧盟外交、安全及经济政策利益,若入盟欧洲边界将推至两伊边界。此外,土“是中亚石油和天然气的重要输送中转站,在从中国西部边界到地中海地区的这个欧洲利益的交叉点上,土将保证欧洲的战略资源供应”。冷战结束后,欧盟以东扩和南下为重点调整地缘政治战略,但欧盟与中东伊斯兰国家关系的密切发展仍缺少一个稳定坚实的前沿基地。“9.11”对欧土关系产生了较大影响,土对欧盟未来国际政治地位的重要性上升,它对欧盟与伊斯兰国家关系的关键作用凸显,欧盟对土战略地位及政策变化也作出积极调整。2005年10月欧盟启动与土的入盟谈判,支持其“欧洲化”改革,土若入盟“将通过相应的政治和经济变革发展成为一个稳定的国家,如果在以伊斯兰为特征的社会里欧盟制定的哥本哈根标准得到全面的实施,它对其他伊斯兰国家将起到明显的示范作用”。对欧洲的未来将产生结构性影响,将使欧盟与地中海邻国、中东伊斯兰国家建立牢固的伙伴关系。这也是欧盟积极的地缘政治战略的一个信号。<sup>[3]</sup>

但在土入盟上,欧盟处于两难:一方面其对欧盟有重要的地缘战略意义;另一方面由于土的伊斯兰文化归属意识,人们担心其入盟会扩大伊斯兰文化在欧洲的影响。特别是“9·11”后,美国出于地缘战略因素经营中亚、中东和南亚“铁三角”(印度-以色列-土耳其)。塞浦路斯入盟又使欧盟必须再次面对土耳其问题。土入盟也引起以色列高度关注,它直接表明欧盟扩大的基本原则和地理、文化边界,这对以色列的定位非常重要。

### 欧盟大周边远邻外交

大周边外交是指在“大欧洲”框架下包括对中东/地中海地区的关系,它对欧洲安全具有战略优先权。这一外交特殊层面受到欧洲安全战略报告的特别关注,报告将强化与接壤国和邻国/大周边关系确定为第二欧洲安全战略目标。面对政治、社会、宗教、文化差距较大的南部国家,欧盟采取了“伙伴计划”和“邻国政策”。特别是在认识到解决恐怖主义、核武器与生化武器的扩散、跨国犯罪、毒品等全球性问题的必要性后,欧盟认为,要解决这些全球性问题,国际社会必须认真审视这些问题的由来。经济全球化不仅带来巨大的财富,也导致剧烈的贫富分化,差距迅速扩大,这成为恐怖主义和极端组织产生的土壤。反对恐怖主义要标本兼治,尤要治本,要努力消除穷国和富国之间的鸿沟。而动武非但不能消除反会加剧恐怖主义。当欧美确定了共同的战略利益后,其外交政策的原则也就决定了,反恐仍是决定欧美政策的重要因素。在这一全球安全形势下,拥有一个稳定的安全地理环境对欧盟来说是至关重要的。

“西欧的安全与繁荣依赖于中东,特别是中东的石油战略资源”。<sup>[4]</sup>为此欧盟在1995年的“巴塞罗那进程”基础上于2003年颁布了“欧洲邻国政策”,该政策规定了欧盟与相邻的国家及地区的关系,相邻的国家是指可在可预见的将来不可能加入欧盟的国家和地区,同它们的关系被看作是享有特权的伙伴关系。鉴于包括地中海和中东地区的欧盟大周边远邻外交,除东南欧外,欧洲邻国政策

也适用于中东/地中海地区,并在此基础上提出了自己的中东计划。“除巴尔干外,毫无疑问,中东、地中海地区在未来欧盟共同外交与安全政策中占据最重要的位置”<sup>[5]</sup>，“中东地区对欧洲具有战略优先权”<sup>[2]</sup>，中东将成为扩大后的欧盟大周边新边境。塞浦路斯入盟使欧盟离以色列更近。中东地区持续不断的不稳定,将影响大欧洲框架下的边境稳定和欧洲安全。美国2004年2月出台的“大中东计划”,遭到了欧洲及阿拉伯世界的异议,在吸收了欧洲和阿拉伯国家的部分意见后,美国2004年6月对“大中东计划”改版,推出“泛中东和北非计划”。作为回应2004年6月欧盟推出了《欧盟与地中海及中东战略伙伴关系最终报告》,就中东和平进程、政治改革、人权和法制、反恐和防止武器扩散、移民、经济和社会发展、文明对话等一系列问题提出了自己的观点和设想,应对扩大后新边界带来的外交压力,由此奠定的欧盟地中海战略伙伴关系文件成为欧盟未来中东战略的基础。美欧在总体目标上是一致的,但欧洲主要国家看到了改造中东的难度,在以巴冲突上同美国存在严重分歧,在现实国家利益争夺中与美国存在冲突。欧洲认为,“大中东计划”的倡议过程应首先解决巴以冲突,欧盟更主张制定跨大西洋“中东方案”,在中东问题上要求与美国有具体分工。<sup>[6]</sup> 欧盟认为,双方在中东问题上分工负责是可行的,阿拉伯国家和巴勒斯坦信赖欧洲,以色列信赖美国;美国有强大的军事硬实力,欧盟有强大的软实力,可构成互补。

从欧盟现实政治看,欧洲需要一个稳定的周边环境。在大中东框架下,2003年欧盟颁布了“欧洲邻国政策”,这里的邻国是指在可预见的将来不可能加入欧盟的国家和地区。《欧盟与地中海及中东战略伙伴关系最终报告》指出,在中东/地中海问题上,欧盟的基本政策是政治解决中东地区冲突;控制军备,实现地区安全与稳定;利用优越的地理环境,加强欧洲同中东地区的合作。1995年启动“巴塞罗那进程”以来,欧盟试图以类似欧安会的方式建立欧盟同地中海南部和东部12个国家的紧密关系。实践证明,除了对稳定欧

盟与地中海国家之间的经济关系外,巴塞罗那进程对解决中东问题的作用并不明显。欧盟认识到,只有在解决中东冲突之后才有可能实现地区合作,欧盟大周边远邻外交战略目标的实现在很大程度上取决于中东和平进程。巴以冲突不解决,“欧盟-地中海伙伴计划”也难以取得实质性进展,这是欧盟积极推动和参与中东和平进程的所在。

欧盟大周边远邻外交政策是为欧盟在中东的利益服务的,主要涉及:①反对和阻止伊斯兰极端主义组织恐怖活动;②抑制这一地区对大规模杀伤性武器和弹道导弹的追求;③阻止此地区无控制的难民潮涌向欧洲,以稳定欧盟社会稳定;④防止毒品泛滥;⑤有控制地使能源供应得到保障;⑥可持续地利用环境和资源;⑦尊重人权;⑧主张多元主义和民主。<sup>[5]</sup> 由于过去几十年以色列和阿拉伯国家的冲突,导致这一地区所有国家将安全问题置于经济和社会及政治改革之上。

鉴于目前这一地区冲突危险性不断增加,促使欧洲重新审视传统的思维方式,欧盟改变了将目标只集中在中东地区,把中东地区的安全扩大到整个南地中海地区,以此建立地区安全机制。其主要途径有:①签订联合国协议;②建立政治对话机制,特别是在这些地区推行“巴塞罗那进程”;③通过推动“巴塞罗那进程”和同南地中海的整体合作来建构区域内的合作和安全网络。

针对中东冲突的特殊性,欧盟相继推出了《巴塞罗纳宣言》(1995)、《欧洲-地中海行动计划》(1996)及其修改案(2000),制定《欧洲-地中海和平与稳定宪章》(1999),加快欧洲-地中海自由贸易区的建设进程,加大对地中海南岸和东岸的支持力度。根据修改案,2000—2006年实施《欧洲-地中海行动计划》第二期计划。特别是针对美国的“大中东计划”,欧盟以《欧盟与地中海及中东战略伙伴关系最终报告》,与包括部分中东国家在内的环地中海国家进行政治对话、经济合作和文化交流。这一合作关系以类似欧安会的方式建立欧盟同地中海南部和东部12个国家的紧密关系,合作主要涉及政治安全、经济关系、社会问题及人

权。这种合作可能性在于欧盟对中东地区冲突双方保持的影响力,如同以、巴达成的联系伙伴协定,同叙、黎谈判达成的一些框架条款及规定,特别是和平政策、民主化进程和尊重人权方面的规定;允许以色列作为唯一的非欧洲国家参与欧洲的研发计划;对巴勒斯坦提供财政资助等。

如何处理以色列-欧盟关系,在欧盟大周边外交中是一个棘手的问题。以色列试图通过加入欧盟和北约确保生存与安全,这一构想是2001年10月二位以科学家 Josef Gorni 和 Arlon Seidenberg 提出的,基本观点是地域上以虽不属欧洲,但人口和文化受欧洲影响,欧洲有义务为以承担责任,让以加入欧盟和北约。2004年5月马耳他、塞浦路斯入盟,2005年10月欧盟又同土进行入盟谈判,以将其看作是其入盟的可能性。据特拉维夫大学专家组调查,以具备了入盟条件,各方面指数排在10个入盟国的前面。对此欧盟反应谨慎。按欧盟的观点,以入盟受两个问题限制:一是安全和人权问题。巴以长期处于战争状态,形成了以特有的安全文化,2000年以来有目的地定点清除,专断的关押嫌疑人无需法院判决等,同欧洲提倡的法制和人权不符,以强硬政策受到欧洲媒体的批评。<sup>[9]</sup>二是犹太民族的特性。宗教对以国家和社会影响过大,这在一定程度上不符合欧盟教政分离标准。欧盟实行民事婚姻,而以妇女没有离婚权力,国籍也只针对有犹太母亲的孩子。对欧盟而言,以需要在将国家建成“以色列国家”和“公民国家”之间寻求妥协,建立一个具有以特色的公民国家。

欧盟不接纳以为成员国,但可给予“特殊地位”,即高于《巴塞罗那宣言》规定的合作范围,低于欧盟100%准成员国地位,使双方更方便地合作,弥补以在欧盟-地中海伙伴关系框架内的孤立地位。在欧盟同地中海12个国家和地区的伙伴关系中<sup>[8]</sup>,马耳他、塞浦路斯已入盟,土耳其开始入盟谈判,其他8个属阿拉伯地中海国家,剩下的只有以色列。如果将以色列继续放在欧盟-地中海伙伴关系框架内,以色列就完全被孤立了。<sup>[6]</sup>

给予以色列的“特殊地位”,可以在此基础上建构一种新的合作基础,为中东和平进程铺平道路,同时,以欧接近可提高欧盟解决中东问题的可能性。目前,欧盟是以最重要的贸易伙伴,双方在许多领域有较好的合作。

除入盟和给予特殊地位外,欧以专家还为以提出中立的瑞士模式,包括互相承认规定、标准,必要时以可以单方面使用欧洲标准等八个方面的内容。

总之,从建立区域安全机制、维持周边安全和稳定,是欧盟扩大的重要动因之一。近邻外交,特别是向西巴尔干扩大,安全问题起决定性作用。当美国支持土耳其加入欧盟,欧盟也认识到这一扩大可以实现更大范围的稳定。对于大周边地区的安全与稳定,欧盟的立场和观点是此地区的发展可以借鉴欧洲一体化经验,对中东的立场基本持发展安全观,即由发展促进稳定与安全。在安全与发展的两者关系中,发展是安全的手段,而安全是发展的目的。

#### 注释:

- [1] 美军今后四年重点防谁? . 环球时报, 2006-01-26
- [2] Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Brüssel: Europäische Sicherheitsstrategie, Dezember 2003, 12
- [3] 李乐曾. 欧盟决定与土耳其展开入盟谈判述评. 德国研究, 2005(1)
- [4] 王京烈. 动荡中东多视角分析. 世界知识出版社, 1996: 79
- [5] Winfried Veith. Eine europäische Perspektive fuer Israel. In: IPG 2/2003, S. 155
- [6] Vgl. Volker Ruehe. Fuereinander sein. Die USA und Europa muessen ihr Verhaeltnis neu begruenden. In: Internationale Politik, Maerz 2005, Nr. 3, S. 58-64, hier S. 60-61
- [7] Johannes Gerster. Vierzig Jahre deutsch - israele Beziehungen. In: Die Politische Meinung vom Mai 2005, S. 56-60, hier S. 59
- [8] 摩洛哥、突尼斯、阿尔及利亚、埃及、以色列、黎巴嫩、约旦、叙利亚、塞浦路斯、马耳他、土耳其、巴勒斯坦。

(责任编辑:章安)