

国际危机——欧盟共同外交与安全政策的推进器

黄 亮

[摘 要] 冷战结束后,一些国际危机尤其是发生在欧洲境内的危机使欧盟的安全和利益受到威胁,欧盟维护欧洲地区安全的意识和能力因而有所发展。冷战后的国际危机推动了欧盟共同外交与安全政策的确立和不断完善。虽然欧盟共同外交与安全政策在平时状态下也会得到发展,但更可能的是,它只有在发生重大国际危机的情况下才会有更大的甚至是突破性的进展。

[关键词] 国际危机;欧盟共同外交与安全政策;欧洲政治一体化

[中图分类号] D80 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)02-0236-05

冷战结束后,整个国际关系,特别是世界大国关系趋向缓和。但是,在世界总体和平的形势下,局部战争和地区冲突仍持续不断。民族分裂主义、宗教极端主义和国际恐怖主义取代冷战时期的意识形态对抗而成为新的主要安全威胁,安全威胁呈现出多元化特点。国际危机也接连发生,以更加复杂多样的形式影响到地区和国际的稳定与安全秩序。

欧盟虽是一个全球行为体,但在安全领域,其关注的重点是欧洲地区的安全与稳定^[1](第 200 页)。冷战结束后,一些国际危机尤其是发生在欧洲境内的危机使欧盟的安全和利益受到威胁,欧盟维护欧洲地区安全的意识和能力因而有所发展。冷战后的国际危机推动了欧盟共同外交与安全政策的确立和不断完善。

一、国际危机

在国际关系中,危机是走向战争或和平的转折关头。早期由鲁宾逊和赫尔曼提出的一个关于危机的定义包括以下三个要素:(1)决策单位的首要目标受到威胁;(2)做出反应的时间有限;(3)出人意料。按照格伦·斯奈德的看法。在危机发生的时候,很多潜在因素,“如权力结构、利益、意象、联盟等因素逐渐变得清晰可辨,并在一些突出的问题上活跃起来”。斯奈德把危机称为“微观的国际政治”,认为国际政治的核心问题都可以在危机中得到集中反映^[2](第 630-631 页)。

总的来说,对国际危机这一概念的界定可以分为三派:第一,从单元的角色层次上来界定危机,认为危机情景是“威胁高度优先的价值目标,有限的反应时间和军事敌对的高度可能性”。第二,从体系(结构)层次来界定危机,认为危机的主要特征为:国家间互动的模式以及互动的强度发生了变化;系统的稳定性减小,暴力的可能性增加。第三,对危机的综合性界定。该派认为,形形色色的危机定义可以分为两类,即从过程角度定义危机和从结构角度定义危机。前者认为危机是国家间正常关系过程发生变化的转折点,后者认为危机是超越正常关系门槛的国家间互动。在此基础上,该派提出了自己的危机定义:国家间的互动过程发生了基本变化,可能会对体系的结构变量产生影响^[3](第 86 页)。笔者认为,体系与单元和结构与过程是国际政治包含的两组重要关系。单元之间的关系受体系结构的制约和影响。因此,笔者赞成对危机进行综合性界定,即国际危机是对现存国际体系或子系统结构构成的挑战。在国际体系层次上存在着危机当事方之间的互动模式,而对任何一个卷入危机的国家来说都存在着对外政策危机。

国际危机与国际冲突的概念紧密联系在一起。在国际政治研究中,国际危机一般被划入国际冲突研究的范畴。国际危机的概念小于国际冲突的概念,也可以把国际危机视为暴力冲突和国际政治战争的重要替代活动之一。因而,国际危机可以界定为一种特殊形式的国际冲突,是国际冲突发展的一个特殊阶段,即国际关系发展到一种临界状态,如果这种状态得不到有效的管理,那么国际危机的下一个发展阶段、也是最后的阶段就是爆发国际战争或者导致国际体系发生质的变化^[4](第 24 页)。

作为国际危机的重要组成部分,国际安全危机主要是指“国家或政治集团之间的关系处于可能发生战争或军事冲突的危险情景,也是介于和平与战争之间某种形态的特殊表现与斗争形式,属于综合性危机”^[5](第3-4页)。需要说明的是,本文所指的国际危机是国际安全危机。

二、国际危机和欧盟共同外交与安全政策的确立和发展

冷战结束后,以前南斯拉夫地区的波黑危机和科索沃危机为代表的国际危机不断挑动着欧盟敏感的“安全”神经并暴露出其共同外交与安全政策的重大缺陷,欧盟维护欧洲地区安全的意识和能力因而有所发展。

1990年8月2日,伊拉克入侵科威特。由于海湾地区是世界主要的石油生产地,因此伊拉克对科威特的武装侵占触动了欧洲国家和美国在海湾地区的利益,从而引起了西方国家的恐慌,并由此引发了为整个国际社会所关注的海湾危机。海湾危机推动了欧盟共同外交与安全政策的确立。

欧共体对海湾危机的反应是在欧洲政治合作机制的框架内做出的^[6](第103页)。在经济领域,欧共体的反应是立即的。欧共体在1990年8月4日就做出决定,冻结伊拉克的所有资产并实行石油和武器禁运。在外交领域,欧共体体验了其自身的局限和分裂。当美国和英国支持快速军事解决方案时,法国和意大利支持外交解决方案。在军事领域,虽然一些欧共体成员国在“沙漠盾牌”和“沙漠风暴”行动中向多国部队提供了军事支持,但是欧共体在军事冲突面前仍显得无能为力。

在海湾危机的冲击下,为了增强共同外交和自主防务意识,欧共体做出了一系列努力。1990年10月6日,欧共体轮值主席国意大利提出一项方案,建议西欧联盟并入欧共体的正式机制,从而成为欧盟的机构之一。1991年12月11日,欧共体在荷兰马斯特里赫特召开首脑会议。经过艰苦的谈判,欧共体各成员国最终签订了欧洲联盟条约,即《马斯特里赫特条约》(简称马约)。《马约》“前言”宣布,欧盟成员国“决心实施一项共同外交与安全政策,包括将来形成一项将最终导致共同防务的共同防务政策,藉此增强欧洲的同一体性和独立性,促进欧洲和世界的和平、安全与进步。”《马约》J.4条规定:“西欧联盟是欧盟发展的组成部分,欧盟要求西欧联盟制定并实施具有防务含义的联盟决定和行动。理事会应在征得西欧联盟机构的同意后,做出必要的切实可行的安排”^[7](第42-43页)。

1991年6月,克罗地亚和斯洛文尼亚宣布独立。在克、斯两国独立的刺激下,波黑穆斯林和克族终于不顾塞族的反对,于1992年3月宣布波黑独立。波黑塞族与克族、穆族之间因此爆发日渐激烈的武装冲突,波黑危机由此愈演愈烈。波黑危机推动了欧盟共同外交与安全政策的发展。

对于波黑危机,欧共体自认为负有责无旁贷的政治义务,希望独立地予以解决并将之视为改变美国垄断欧洲安全事务局面的契机。在波黑危机发展的前半段,欧共体担当起斡旋和调解的主角,先后提出了一系列和平建议和方案。1993年1月4日,联合国特使万斯和欧共体代表欧文提出一揽子和平计划,即“万斯—欧文计划”。经过激烈的讨价还价,波黑冲突三方接受了和平计划的第一项内容(确定波黑宪法10项原则),但在涉及切身利益的领土划分问题上陷入僵局。特别是由于塞族坚决反对,“万斯—欧文计划”遭到搁浅。8月20日,欧共体代表欧文和联合国调解人斯托尔滕贝格提出“三分波黑”的和平新方案。对于“欧文—斯托尔滕贝格和平计划”,塞族表示全面接受,克族表示有条件接受,穆族明确予以拒绝。由于波黑穆族的反对,“欧文—斯托尔滕贝格和平计划”也遭受挫折^[8](第92-93页)。面对日益升级的波黑危机,欧盟(欧共体)不仅无法将其提出的各种和平方案付诸实践,而且难以“用一个声音说话”。1991年12月,德国撇开欧共体其它成员国率先承认克罗地亚和斯洛文尼亚的独立,使欧共体在波黑问题上无法采取共同立场。随着波黑危机的不断升级,欧盟成员国在干预方式等一系列问题上分歧严重。

为了增强欧盟在安全与防务方面的行为能力,1996—1997年的欧盟政府间会议做出了一系列关于体制改革的决定。此后达成的《阿姆斯特丹条约》(简称《阿约》)更突出了欧盟在共同外交与安全方面的职责和地位,并使共同外交与安全政策在以下三方面得到强化:

在共同外交与安全政策的决策角色方面,《阿约》规定“欧洲理事会应在那些成员国具有共同利益的领域制定联盟的‘共同战略’”,并赋予其最后裁决者的角色。根据《阿约》的规定,欧盟理事会“应在欧洲理事会确定的一般指针的基础上采取必要的决定以确定和贯彻共同外交与安全政策”,“应向欧洲理事会提出共同战略的建议,并加以贯彻”^[9](第192-194页)。

在共同外交与安全政策的决策程序方面,《阿约》在特定多数决策程序上有了一定进展。《阿约》第23条规定,当依据共同战略而采取联合行动、共同立场或任何其它决定以及采取任何执行联合行动或共同立场的决定时,理事会可以特定多数议决;如果某一成员国宣布它将以本国政策的重要理由而反对以特定多数采取决定,则表决程序不得进行。但理事会可以特定多数议决而将此事务提交欧洲理事会以全体一致做出决定。

在西欧联盟与欧盟的关系方面,《阿约》规定西欧联盟将为欧盟提供执行人道主义救援、维持和平与危机处理战斗任

务的行动能力,并支持欧盟形成共同外交与安全政策防务方面的政策^[7](第 45 页)。

1998 年 2 月底,南联盟的特警部队进驻科索沃自治省,与当地主张从南联盟分离出去的阿尔巴尼亚族激进分子“科索沃解放军”发生了激烈的武装冲突,科索沃危机因此爆发并于 1999 年初升级。科索沃危机推动了欧盟共同安全与防务政策的发展。

科索沃危机爆发之初,鉴于波黑危机的教训,欧盟力图通过动用一切外交和经济手段防止科索沃危机失控,但军事能力的缺乏使欧盟外交努力的效果大打折扣。欧盟意识到,必须加强欧洲防务合作,才能增强其独立处理危机的能力并使外部世界认可并尊重它的国际政治行为体地位。

1999 年 6 月,欧盟科隆首脑会议通过了《关于加强欧洲共同安全和防务政策的声明》。“科隆会议及其声明宣布了防务欧洲正式诞生”^[9](第 62 页)。1999 年 12 月的欧盟赫尔辛基首脑会议通过了建立欧洲快速反应部队的计划。在 2000 年 11 月举行的能力承诺会议上,欧盟成员国同意向这支快速反应部队提供总数达 10 万人的兵源、400 架作战飞机和 100 艘舰艇。

2001 年 3 月 20 日,欧盟各成员国签署了《尼斯条约》,对有关共同外交与安全政策的条款(第 17 条、第 24 条和第 25 条)以及有关机构的职能做了修改和补充。新的第 17 条删除了有关西欧联盟并入欧盟以及机构间协调的内容。经过第 24 条的修改,当缔结的国际协定是为了实施联合行动或共同立场时,可以特定多数决议,从而扩大了特定多数决议的适用范围。在新的第 25 条中,政治与安全委员会取代了政治委员会,而且职能扩大,可“在理事会所担负的职责之下对危机管理行动实行政治控制和战略指导”^[7](第 46 页)。

“9·11”事件为欧盟共同外交与安全政策的进一步发展提供了新契机。2001 年 9 月 12 日,欧盟总务委员会在布鲁塞尔召开特别会议,要求“轮值主席国、共同外交与安全政策高级代表和欧盟委员会尽快提交一份关于能够加快实施并强化共同外交与安全政策可用手段的具体措施的报告”^[10](第 143-144 页)。2001 年 9 月 21 日,欧盟领导人在布鲁塞尔举行紧急首脑会议,在会上,欧盟呼吁在联合国框架内建立尽可能广泛的国际反恐联盟。为此,欧盟批准了一项旨在协调其反恐行动的计划——“欧洲理事会赋予总务委员会协调并推动反恐斗争的职责。因此,总务委员会将确保欧盟的所有政策具有更大的一致性和协调性。共同外交与安全政策将进一步整合反恐斗争。通过发展共同外交与安全政策并尽早使欧盟安全与防务政策具备可行性,欧盟将以最有效的方式运转”^[10](第 150-154 页)。

2002 年底至 2003 年初,围绕美国最终是否对伊拉克动武,美国同法德等欧盟国家产生了严重的分歧。这种分歧随着美国加紧备战、决心对伊动武而变得日益尖锐。2003 年 3 月 20 日,美国绕开联合国单方面发动了伊拉克战争,并迅速推翻了萨达姆政权。

2003 年 4 月 29 日,法国、德国、比利时和卢森堡在布鲁塞尔举行了小型四国防务峰会。会后发表的联合声明指出,“现在有必要为建设‘安全与防务欧洲’注入新的动力”^[11](第 76-80 页)。四国就今后在防务方面的合作达成了几点共识:第一,“增加一项团结和共同安全条款。该条款对所有成员国都有约束力并使欧盟能够应对各种挑战”。第二,“建立欧洲军备发展署以发展并获得相应的军事能力”。第三,四国建议“‘欧洲未来大会’接受‘欧洲安全与防务联盟’的概念”,并认为“‘欧洲安全与防务联盟’的使命应当是把这些准备在加强防务合作方面走得更快更远的成员国聚集在一起”^[11](第 76-80 页)。

综上所述,欧盟共同外交与安全政策的确立和发展与冷战后的国际危机密切相关。在历次国际危机的“刺激”和推动下,欧盟成员国在外交和安全事务上的合作意识不断增强,欧盟共同外交与安全政策的机制也不断得到完善。

三、国际危机成为欧盟共同外交与安全政策推进器的原因

首先,从历史上看,安全问题一直都是西欧国家最关心的问题,欧洲一体化的始因就在于寻求安全保障与持久和平。欧洲一体化的结构和进程是东西方冲突的一种反映。在安全领域里,东西方冲突的作用尤为显著。看到来自苏联的军事和安全威胁不断增长,欧洲国家之间便产生了更加强烈的合作动力和相互结盟的想法。这就使过去的战争对手变得容易合作了。在欧洲机构框架中的合作取代了英国和法国这两个欧洲战胜国同过去的战争同盟国德国和意大利之间的冲突^[12](第 23-28 页)。冷战时期,西欧国家在安全事务上面临“抛弃—牵连”困境,即西欧既担心在面对苏联威胁时被美国“抛弃”,又担心受到美国政策的“牵连”(美国的政策和欧洲在缓和与东西方关系上的观点不一致)。因此,北约内的欧洲声音成为消弭这种根深蒂固的不安全感的需要。在此背景下,欧洲支柱的概念在 20 世纪 60 年代出现。欧洲支柱源于夹在超级大国之间的共同体验——它促使西欧国家在安全事务上合作并通过这种共享的体验的积累促成对它们各自安全利益的共识。因此,“欧洲安全”这个术语代表了对西欧安全利益的共同理解。20 世纪 70 年代启动的欧洲政治合作进程推动了欧洲支柱的发展。到了 80 年代,西欧国家在安全和防务事务上的合作发展到获得自身增长动力的程度。

欧洲支柱不再只是一个概念,而是成为一项蓬勃发展的事业和十分明确的欧洲声音^[6](第17-20页)。冷战结束后,欧洲的安全形势发生了根本变化。随着华沙条约组织的解散,欧盟所承受的来自“东方”的安全压力大大减轻。“安全不再与核威慑和集体防务亦即免受直接军事攻击等量齐观。”^[12](第307页)但是,海湾战争和前南斯拉夫境内的战乱以及各种非传统安全问题的出现,表明欧洲大陆仍无法享受持久的和平,欧洲安全问题尚未根除。面对不断发生的国际危机,欧盟只有选择共同外交与安全政策并加强其成员国在政治和外交上的合作,才能增强独立处理危机的能力并使外部世界认可并尊重它的国际政治行为体地位。

其次,冷战后的国际危机充分暴露了欧盟共同外交与安全政策的三大缺陷:第一,在冷战后的历次国际危机中,欧盟成员国难以“用一个声音说话”。2003年1月30日,西班牙、英国等5个欧盟成员国和3个即将入盟的候选国发表了支持美国的所谓8国联合声明,致使欧盟内部分歧公开暴露出来。欧盟似乎分裂成两部分:一部分是由法德领导的“核心欧洲”,另一部分是由位于欧盟东西南北边缘的成员国组成的“边缘欧洲”。“边缘欧洲”竭力支持美国对伊动武,“核心欧洲”则反对美国以一项新的安理会决议为战争披上合法外衣的图谋。由于国际危机不可避免地触及欧盟成员国的切身利益,欧盟虽有远大抱负却难以采取实质性的共同行动。第二,在冷战后的历次国际危机中,共同外交与安全政策的制度性缺陷导致欧盟无法独立维护欧洲地区安全。欧盟共同外交与安全政策的决策程序带有浓厚的“政府间主义”色彩,每一个成员国都享有事实上的否决权。由此带来的问题是,即使所有的成员国对国际危机持相同立场,但是由于历史传统和理念的差异,各国对“合法干预”的理解仍有可能大相径庭,而决策又建立在一致同意的基础之上,因此,欧盟理事会常常难以在共同外交和安全政策上达成一致并做出决定。第三,在冷战后的历次国际危机中,欧盟缺乏必要的军事力量 and 手段,在指挥系统、情报系统和卫星通信设施等方面严重依赖美国和北约。冷战结束后,从1989年到1998年,法国、英国和德国的军事开支分别下降了12%、24%和28%。1998年欧盟15国的防务预算之和为1459亿美元,同期美国的防务预算高达2711亿美元^[13](第13页)。欧盟有限的军事行动能力使其无法对国际危机做出快速反应,从而削弱了共同外交与安全政策的有效性。以上三大缺陷促使欧盟不断发展和完善共同外交与安全政策并加强欧洲防务合作,以提高欧盟独立处理危机的能力特别是军事能力。

再次,欧盟主要国家积极推动共同外交与安全政策的发展,以应对国际危机。在科索沃危机不断升级之际,1998年12月3日至4日,在法国圣马洛港举行的法英峰会上,希拉克与布莱尔探讨了加强欧洲防务合作的可能性。在会后发表的《圣马洛宣言》中,法英首脑一致认为,“欧盟必须拥有以可靠的军事力量、相应的决策能力以及灵活性为后盾的旨在对国际冲突做出反应的独立行动能力”。为此,“联盟必须具有合适的组织结构、对形势的分析能力、情报资源和进行相应战略规划的能力,而非不必要的重复建设”。在伊拉克危机中,面对一个充满敌意的美国以及“四分五裂”的欧洲,法国认为,虽然大多数欧盟成员国都受到北约的直接或间接保护,但是对这些把部分主权让渡给一些超国家机构从而将命运联系在一起的国家来说,不去加强欧盟内部的安全合作、不分享共同的安全利益是无法想象的。因此,以法德为首的“核心欧洲”主张通过加速内部一体化的方式构建“欧洲防务核心”从而带动“防务欧洲”的发展。

欧洲一体化进程自启动以来,就有一个重要的特征,即深受国际形势的影响,欧盟共同外交与安全政策也不例外。在海湾危机的冲击下,为了增强欧共体的共同外交和自主防务意识,《马约》“前言”宣布,欧盟成员国“决心实施一项共同外交与安全政策”。波黑危机表明,共同外交与安全政策的制度性缺陷导致欧盟(欧共体)无法独立维护欧洲地区安全。为了增强欧盟在安全与防务方面的行为能力,《阿约》突出了欧盟在共同外交与安全方面的职责和地位。科索沃危机不但增强了欧盟成员国发展欧盟防务合作的共识,而且推动了欧盟共同安全与防务政策机制的发展。“9·11”事件为欧盟在国际舞台上发挥其外交影响力提供了新契机。在人类面临恐怖主义空前威胁之际,欧盟进行了一系列空前频繁的外交斡旋并迅速出台了一系列反恐对策。伊拉克战争直接促成了2003年4月29日的小型四国防务峰会。会后发表的联合声明指出,“现在有必要为建设‘安全与防务欧洲’注入新的动力”。

总之,国际危机是欧盟共同外交与安全政策的推进器。而且,可以进一步说,虽然欧盟共同外交与安全政策在平时状态下也会得到发展,但更可能的是,它只有在发生重大国际危机的情况下才会有更大的甚至是突破性的进展:一方面,与超国家性质的经济共同体不同,由于外交政策和安全事务涉及更加敏感的主权领域,欧盟成员国之间在相关的问题及其利益关系上更加错综复杂,因此欧盟在外交与安全事务上的协调与合作面临更多的矛盾。由此可见,欧盟共同外交与安全政策仅仅通过各成员国间讨价还价的方式一般难以取得突破性的进展。国际危机恰好起到外部“催化剂”的作用——它既挑动着欧盟敏感的“安全”神经又暴露出其共同外交与安全政策的重大缺陷,从而“迫使”欧盟在外交与安全领域向着更高的一体化目标迈进。另一方面,欧盟国家领导人善于捕捉时机推动欧盟共同外交与安全政策的发展。在科索沃危机愈演愈烈之际,英国首相布莱尔及时调整了英国对欧洲共同防务的一贯反对立场,与法国总统希拉克共同发

表了有关加速欧洲防务一体化的倡议,从而为欧盟共同安全与防务政策的发展开辟了道路。

虽然欧盟共同外交与安全政策经过历次国际危机的推动而得以发展,但由于欧盟主要成员国在外交与安全领域存在明显的利益分歧,共同外交与安全政策自身也存在机制性缺陷,再加上欧盟的自主行动能力颇为有限,因此该政策至今并未真正形成。这种情况更突出了欧盟需要不失时机地利用国际危机来发展其共同外交与安全政策。事实证明,欧盟国家领导人的确是善于捕捉时机的,今后可能仍会如此。

[参 考 文 献]

- [1] 张茂明:《欧洲联盟国际行为能力研究》,北京:当代世界出版社 2003 年版。
- [2] [美] 詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫:《争论中的国际关系理论》,阎学通等译,北京:世界知识出版社 2003 年版。
- [3] 邱美荣:《国际危机研究述评》,载《欧洲研究》2003 年第 6 期。
- [4] 赵绪生:《论后冷战时期的国际危机与危机管理》,载《现代国际关系》2003 年第 1 期。
- [5] 王 勇:《现代军事危机》,北京:国防大学出版社 2005 年版。
- [6] Aybet, Gulnur. 2000. *A European Security Architecture after the Cold War: Questions of Legitimacy*. New York: St. Martin's Press.
- [7] 宋新宁、张茂明:《欧盟共同外交与安全政策的由来与发展》,载林甦、张茂明、罗天虹:《欧盟共同外交和安全政策与中国—欧盟关系》,北京:法律出版社 2002 年版。
- [8] 孙健:《波黑内战——欧洲安全的一大挑战》,载《解放军外语学院学报》1994 年第 6 期。
- [9] 陈志敏、Gustaaf Geeraerts:《欧洲联盟对外政策一体化——不可能的使命》,北京:时事出版社 2003 年版。
- [10] Rutten, comp., Maartje. 2002. "From Nice to Laeken: European Defence: Core Documents," EU-ISS Chaillot Papers 51, Vol. II.
- [11] Missiroli, comp., Antonio. 2003. "From Copenhagen to Brussels: European Defence: Core Documents," EU-ISS Chaillot Papers 67, Vol. IV.
- [12] Kohler-Koch, Beate & Thomas Conzelmann, Michele Knodt. 2004. 《欧洲一体化与欧盟治理》,北京:中国社会科学出版社。
- [13] Stavridis, Stelios. 2001. "European Security and Defence after Nice," *JMWP* 31(1).
- [14] Van Herpen, Marcel H. "Chirac's Gaullism," In http://www.cicerofoundation.org/pdf/vanherpen_chirac_gaullism.pdf, 2004-06-06.

(责任编辑 叶娟丽)

International Crisis: Thruster of EU Common Foreign and Security Policy

Huang Liang

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: Since the end of the Cold War, a number of international crises especially those occurring within Europe have threatened the EU's security and interests, thus the EU's awareness and ability to safeguard the European security have been developed. The post-Cold War international crises have promoted the establishment and continuous improvement of Common Foreign and Security Policy (CFSP). Furthermore, although CFSP can be developed in peacetime, it is more likely that only under the situation of a major international crisis it can achieve greater and even breakthrough progress.

Key words: international crisis; EU Common Foreign and Security Policy; European Political Integration