

中东欧国家周报

【北马其顿外交周报】

北马其顿入盟谈判的不确定性

Anastas Vangeli

(2019年6月)

Kiadó: Kína-KKE Intézet Nonprofit Kft.

Szerkesztésért felelős személy: Chen Xin

Kiadásért felelős személy: Huang Ping



【北马其顿】北马其顿入盟谈判的不确定性

简介

加入欧盟是北马其顿的两个关键战略目标之一（另一目标是加入北约）。自 2005 年起，北马其顿便正式成为欧盟候选国，但至今还未开启加入欧盟的谈判（塞尔维亚和黑山已分别于 2014 年和 2012 年开启入盟谈判）。因此，开启入盟谈判将是加入欧盟进程的下一个里程碑。只有欧盟理事会（欧盟成员国政府首脑组成的集体政治组织）作出决定，谈判才能开始，而成员国有权反对这一决策。在过去两年中，北马其顿得到了欧盟委员会的支持，特别是睦邻政策和扩大谈判（Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations, NEAR）总司的支持，重申对于北马其顿付出努力、采取改革以与欧盟要求相符合的积极评价。与此同时，大多数欧盟成员国政府也对斯科普里持支持态度，并在欧盟理事会中表达了对北马其顿开启入盟谈判的支持。然而，由于一些成员国持相反意见，阻碍了欧盟理事会就开启入盟谈判达成共识。特别是，法国和荷兰被视为最不支持欧盟扩大的国家；它们的反对推迟了欧盟理事会计划在 2018 年 6 月进行的北马其顿和阿尔巴尼亚入盟谈判。2019 年 6 月，欧盟理事会再次讨论了与北马其顿开启入盟谈判的提议，但因无法达成共识而再次决定推迟入盟谈判。人们普遍认为，法国的反对最为强烈。本简报将讨论这些事态发展的背景，并从北马其顿和欧盟两个层面分析其后果。

来龙去脉

自成立以来，欧盟以战略为导向逐步扩大到欧洲大陆的大多数国家。1973 年，欧盟实现了第一次扩大（当时欧盟被称为欧洲共同体），丹麦、英国和爱尔兰加入其中。第二轮扩大发生在 20 世纪 80 年代，后权威主义的地中海国家希腊（1981 年）、葡萄牙和西班牙（1986 年）加入了欧盟。第三轮扩大发生于 1995 年，3 个中立的非北约国家（奥地利、芬兰和瑞典）加入了欧盟。2004 年，8 个后社会主义国家（捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、斯洛伐克和斯洛文尼亚）以及 2 个地中海岛国（马耳他和塞浦路斯）加入了欧盟。随后，2 个后社会主义国家（罗马尼亚和保加利亚）于 2007 加入了欧盟。第五轮扩大——向西巴尔干地区的扩

大一一仍在进行中。迄今为止，在巴尔干地区，只有克罗地亚（2013年）加入了欧盟，包括北马其顿在内的其他巴尔干国家正在加入欧盟的进程中。

然而，除克罗地亚外，西巴尔干国家加入欧盟的速度比原先预计的要慢得多。这在很大程度上是由于欧洲领导人不愿接纳新的成员国。2004年和2007年的扩大带了“扩大疲劳症”，主流观点认为，一些新的欧盟成员国没有经过适当的审查就被接纳，这对欧盟的其他国家，尤其是欧盟核心国家，造成了损害。欧盟在过去十年中经历的多重危机也使那些有影响力的行为体对欧盟扩大产生了质疑。欧洲主权债务危机可谓分水岭事件，希腊是危机中的主角，这不仅暴露了欧洲项目的严重脆弱性，也加大了南北和东西方的分裂，为高涨的反移民情绪和渐起的民族主义火上浇油。其次，欧盟目前倾向于以更温和适当的态度反对扩大（或反对近期扩大）；欧盟有太多的内部问题（如英国脱欧），因此不能同时保证（欧盟）扩大与巩固。

近年来，欧盟中越来越多的行为体，特别是核心国家，认为向巴尔干地区扩大的决策是错误的。除了“扩大疲劳症”和对于该区域改革的合理关切外，对巴尔干地区和巴尔干国家的消极偏见也在这一进程中发挥了重要作用。一些来自巴尔干国家的公民常常被视为不受欢迎的移民，并认为他们会夺走当地居民的工作和福利、制造麻烦。此外，他们也是不能适应当地文化的“局外人”。然而更重要的是，新的欧盟成员国（特别是中东欧和东南欧国家）的政府，以及欧盟行政当局和西欧国家的其他一些行为体，都反对上述倾向，并致力于恢复欧盟扩大的计划。其中一些人，如欧盟对外行动署（EU External Action Service, EEAS）负责人费德里卡·莫盖里尼（Federica Mogherini）认为，欧盟向巴尔干的扩大是向欧洲统一迈出的一步。近年来，德国总理安吉拉·默克尔领导的德国联邦政府在恢复欧盟向巴尔干扩大议程方面也发挥了关键作用，尤其是2014年启动的“柏林进程”（Berlin Process）——旨在完善欧盟扩大议程。

虽然围绕北马其顿和巴尔干国家入盟前景的讨论（有时是有争议的）一直在进行，但值得一提的是，即使是最热情的支持者也认为，估计欧盟至少需要几年时间才能真正实现向巴尔干的扩大。因此，在关于北马其顿加入欧盟的政策辩论中，没有人提及加入欧盟的明确日期。相反，决策者把重点放在开启入盟谈判上，并赋予它很高的象征意义。北马其顿决策者经常讨论入盟谈判的“日期”，并表示，尽快确定北马其顿入盟谈判日期至关重要。2018年，尽管北马其顿没有获准开启入盟谈判，但欧盟官方表示“日期”可能很快获批——这本身就是值得北马其顿社会民主联盟及阿族融合民主联

盟政府（SDSM-DUI）庆祝的大事。因此，2019年，“日期”话题再次主导了（北马其顿的）政治辩论。

当然，定下开启入盟谈判的“日期”并不意味巴尔干国家就被接受加入欧盟。土耳其（2005年开启入盟谈判）的例子表明，入盟谈判本身可以拖延几十年；而冰岛（2010年开始谈判，但2013年撤回了加入欧盟的申请）的例子表明，即使一个国家开启了入盟谈判，仍可以转变其战略方向，选择不加入欧盟。对欧盟来说，谈判是必要的阶段，是扩大的先决条件，通过入盟谈判，候选国致力于使其政策和法律框架符合欧盟的标准（在采纳、实施和强制执行方面），这一进程将被欧盟及其成员国严格监督、审查和评估。一旦所有谈判阶段（基于共同体法律的不同章节）告一段落，所有缔约方（即欧盟行政当局及其成员国政府）对候选国的进展状况感到满意并且无需进一步讨论，该候选国就可以成为欧盟的正式成员国。开启谈判也很重要，因为它为候选国提供了宝贵的机会，从欧盟结构基金中的加入前援助（Pre-Accession Assistance）中获益。对北马其顿政府来说，开启谈判也能够促进政府在选民心目中合法性的提高，并被视为对政府努力的极大认可。

应对推迟入盟

北马其顿致力于加入欧盟的经历一波三折。自2001年发生族裔冲突后，北马其顿加紧了改革，并于2005年成为欧盟候选国。最初预计，北马其顿将在几年后成为成员国。欧盟委员会于2009年提出了对北马其顿开启入盟谈判的第一项建议；当时，希腊对该国国名的反对是开启谈判的主要阻碍。在随后的几年里，雅典赢得了一些欧盟成员国的支持，于是，解决国名争端成为北马其顿加入欧盟的特殊政治前提（除了哥本哈根标准）。2009年以来，欧盟委员会不断重申其建议，并作了一些修改：尤其是在2015至2017年期间，持久的政治危机将改革议程置于危险的境地，因而欧盟委员会提出了新的条件，即解决国内问题。自2017年，北马其顿社会民主联盟政府致力于解决与希腊的国名争端（并获得了希腊官方的支持），以及满足欧盟设定的条件。考虑到《普雷斯帕协定》高昂的政治成本，这一协定的通过和实施被视为政府为加入欧盟付出努力的有力证明。然而，出现了极具挑战性的情况，即：近年来，欧盟官员习惯把阿尔巴尼亚和北马其顿两候选国的入盟资格放在一起考虑。由于阿尔巴尼亚目前正在经历一场严重的政治危机，也有人认为，北马其顿加入欧盟的拖延是阿尔巴尼亚国内问题造成的。

因此，在更改国名和实施改革方面取得了一些成功（欧盟委员会认为已足够）之后，仍未开启入盟谈判，令北马其顿大失所望。不少热情的支持者认为，2018年和2019年的拖延反映了当今欧洲政治的现实，但也暴露出欧盟在一定程度上对巴尔干国家利益和需求的漠视。许多行为体认为——包括北马其顿总理佐兰·扎埃夫（Zoran Zaev），入盟谈判的开始时间越晚，国家不稳定的风险就越大（其内在逻辑是民众对欧盟的失望可能会导致新的政治危机，因为加入欧盟被认为可以团结北马其顿的为数不多的目标之一）。西欧国家反对欧盟扩大，对北马其顿政府以及国内亲欧盟者来说无疑是一个新的挑战，因为这是第一次面对不在于“我们”如何，而在于“他们”（欧盟）如何改变的局。此外，随着欧盟内部态度的转变，北马其顿政府为加入欧盟能做的已经不多。与阿尔巴尼亚共同入盟也是一个极具挑战的情况。北马其顿的命运与其邻国紧密相连，任何分开（两国共同入盟）的企图都可能在北马其顿产生连锁反应。阿尔巴尼亚裔政治家都支持两国在加入欧盟进程中联合起来，并倾向于和阿尔巴尼亚（有共同的民族）一起走欧洲道路。

在加入欧盟的进程被拖延后，北马其顿有三种不同的态度。第一种态度是，政府及其支持者仍然保持高度乐观，并企图将其再次描述成一个胜利。他们认为，欧盟理事会对北马其顿取得的巨大成功表示认可，并坚信入盟谈判将在在2019年秋冬季节开启（确定“日期”）。第二种态度是，北马其顿内部革命组织民族统一民主党（VMRO-DPMNE）以及其他名义上支持欧洲的参与者，批评政府未能赢得欧盟成员国支持的低效外交策略，并要求政府对此负责——谈判延迟无疑是令人沮丧的结果。第三种态度，一些行为者（也许是规模最小的）对欧盟更为不满，并表示，为了应对欧盟的不利条件，北马其顿需要对入盟进程和战略进行深刻反思。

与此同时，欧盟局势也在发生变化。2019年5月选举后，欧盟诞生了新一届议会，一个新的欧盟委员会正在组建中。2019年7月，希腊将组成新政府，由对《普雷斯帕协议》一直持批评态度的政党领导。阿尔巴尼亚的政治危机也在升级。甚至保加利亚——北马其顿的传统支持者，也开始在悬而未决的历史和象征性议题上制造紧张氛围。而北马其顿的决策者则期待2019年秋季可以启动入盟谈判，尽管北马其顿加入欧盟的前景仍一如既往地存在极大的不确定性。

（作者：Anastas Vangeli，翻译：裴梓原；校对：贺之杲；审核：刘缙）