

冷战后欧盟的冲突干预：以亚洲为例^{*}

薛力 肖欢容

内容提要：冷战后，欧盟在亚洲地区进行的冲突干预行动具有以下特征：注重多边合作、谋求干预行动合法性与效果的最大化；多采用以某个成员国为主的“主导国模式”，小国主导比例较高；强调民事领域的干预与战后重建，发展出“任务主导国模式”和“格鲁吉亚模式”；超越传统的军事干预模式，以“军事危机管理”定位军事干预；干预行动在共同安全与防务政策框架下实施，并制定相应的政策文件和实施细则。欧盟干预行动的主要不足包括：各国立场不同影响了干预行动的决策和实施；欧盟和成员国的民事干预相关机构彼此协调不足，影响了行动效率，参与民事干预行动的人员不足，影响了行动效果。上述特征也多存在于欧洲对非洲的干预行动中。

关键词：欧盟 冲突干预 亚洲 多边合作

冷战结束后，欧洲长期面对的军事威胁消失，地区整合进程加速，欧盟的综合力量提升，在全球发挥影响力所受的限制明显减少。因此，欧洲有意愿、有可能、也有能力在地区与全球事务中扮演更为重要的角色。欧盟对区域内外暴力冲突的干预，正是欧洲发挥其影响力的一个重要方面。

冲突干预是欧盟共同外交与安全政策(CFSP)的一个重要组成部分。值得关注的是，在过去的十多年里，欧盟在推进制度建设上遇到了不少麻烦：法国和荷兰在2004年举行的公投否决了《欧洲宪法条约》；爱尔兰在2007年否决了《里斯本条约》。但是，欧洲安全与防务政策的实施依然取得了显著进展：从政治宣言性质的共同外交与安全政策转变为具有可操作性的欧洲安全与防务政策(ESDP)，并多次采取行动。

* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“欧盟对区域外暴力性民族冲突干预研究”(项目编号:10JJDGJW018)的阶段性研究成果。

ESDP 行动从无到有、不断增加,并建立了欧洲防务机构。具体而言,在 1999 年科隆会议决定建立 ESDP 后不到 3 年的时间里,就建立了必要的制度和机构,并实施了实际干预行动。干预行动从 2003 年的 1 次增加到 2009 年的 23 次,^①涉及地区包括巴尔干、高加索、非洲、中东乃至亚洲。^②与此同时,欧盟防务开支也相应增加,早在 2003 年,欧盟成员国 25 国的国防开支总额就达到了 2081 亿美元,为美国(4049 亿美元)的一半。^③

一 欧盟对亚洲干预的主要特征

20 世纪 90 年代,欧盟就已成为东盟地区论坛(ARF)、亚太安全合作理事会(CS-CAP)、亚欧会议(ASEM)及朝鲜能源开发组织(KEDO)的成员。欧盟在冷战后日益关注亚洲安全问题,基于两个原因:欧盟将自己视作全球行为体,认为自己应该在全球安全中承担责任;^④亚洲是全球经济发展最快的地区,与欧洲的政治、经济联系日益密切,亚洲政局不稳将影响欧洲的整体福利。^⑤

总体而言,英法两国是欧盟安全与防务政策的主要驱动力和干预行动的领导者,西班牙、波兰等国是此类行动的积极参与者,而德国和意大利则是主要支持力量,尤其是在理念和经济上。当然,美国的同意(至少是默许)必不可少。

从干预的次数、力度、开支和政策框架等方面都可以看出,欧盟对外干预的重心 1999 年之前在欧洲,1999 年之后在非洲和西亚。根据欧盟安全研究所(EUISS)的一项研究,在欧盟 1999-2009 年间进行的 23 次干预行动中,10 次在非洲,6 次在欧洲,7 次在亚洲。在亚洲的 7 次干预行动中有 6 次在西亚(格鲁吉亚和巴勒斯坦各 2 次,伊拉克和阿富汗各 1 次),只有 1 次在东南亚(印度尼西亚)。^⑥即使加上不在欧盟安全

① Stephan Keukeleire, "European Security and Defense Policy: From Taboo to a Spearhead of EU Foreign Policy?", in Federiga Bindi ed., *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2010, p.53.

② Ibid., pp.58-60.

③ 朱立群:"欧盟是个什么样的力量",《世界经济与政治》2008 年第 4 期,第 20 页。

④ European Council, "A Secure Europe in a Better World - The European Security Strategy", 12 December 2003.

⑤ Nicola Casarini, "The Making of the EU's Strategy Toward Asia", in Nicola Casarini and Costanza Muzu eds., *European Foreign Policy in an Evolving International System: The Road Towards Convergence*, New York: Palgrave MacMillan, 2007, p.221.

⑥ Giovanni Grevi et al., *European Security and Defense Policy: The First Ten Years 1999-2009*, EUISS, Paris, 2009, pp.5-6.

研究所分析范围内的柬埔寨、斯里兰卡和东帝汶案例,东南亚地区也只有4次。

冷战后欧盟对外干预具有哪些特征?白云真博士研究了欧盟在非洲的干预行动,总结出4个主要特征:民事与军事权力相结合,干预工具的综合性,多边主义和预防性。^①这对笔者具有重要的启发。但他的指标也适用于美国的干预行动,欧盟特色不够突出。而且,“民事与军事权力相结合”与“干预工具的综合性”之间也存在交集。因此,在他分类的基础上,本文以欧盟在亚洲的干预行动为例,进行了另一种具有较强欧盟特色的分类。

欧盟对亚洲暴力冲突的干预,实际上包括两个部分:暴力性民族冲突与国际战争。暴力性民族冲突包括柬埔寨、斯里兰卡、东帝汶、亚齐、巴勒斯坦等案例;国际战争则包括阿富汗战争、伊拉克战争和格鲁吉亚战争。由于巴勒斯坦与格鲁吉亚各有2次,因此,本研究实际分析了欧盟的10次干预行动。

(一)注重多边合作,强调干预行动的合法性。

欧盟很少单独采取干预行动,通常是与其他国际组织或国家协调后行动。欧盟在这方面的多边合作,既包括成员国之间的协调与合作(如德国与荷兰联合接管驻阿富汗国际安全部队),也注重与全球性、地区性和专门组织(如联合国、非盟、东盟)的合作(如欧盟在2003-2007年进行的14个干预行动,11个基于安理会决议,3个获得争端双方或当事国政府的邀请),^②有时还与某些国家开展多边合作(如在斯里兰卡案例中,欧盟与挪威、美国、日本组成援助斯里兰卡东京会议的四个联席方)。欧盟这么做的目的在于最大限度地实现干预行动的合法性,进而令干预效果最大化,因而被概括为“有效的多边主义”,^③这在亚齐案例中表现得较为典型。

对亚齐的干预行动由芬兰主导、欧盟配合。2005年上半年,在芬兰前总统阿赫蒂萨里的调解下,印尼政府和“自由亚齐运动”(Gerakan Aceh Merdeka, GAM)代表在赫尔辛基举行了数轮和谈。8月15日,双方正式签署了包括8个方面内容的谅解备忘录(MOU),印尼政府在备忘录中同意亚齐享有广泛的自治。同日,“自由亚齐运动”士

① 白云真:“欧盟对非洲民族冲突干预的特点及对中国的启示”,《教学与研究》2013年第3期,第76-77页。

② 梁文敏:“冷战后冲突干预的欧盟模式:动力、特点与影响因素”,上海:复旦大学硕士学位论文,2008年,第45页。

③ 郑先武:“欧盟区域间集体安全的构建”,《世界经济与政治》2012年第1期,第56页。

兵上缴武器。^① 这促使欧盟采取进一步的行动。2005年9月6日,欧盟理事会通过了旨在采取联合行动的共同外交与安全政策643号议案,决定组建218人规模的亚齐监督团(Aceh Monitoring Mission, AMM-Aceh),其中125人来自欧盟,93人来自东盟;工作期限为2005年9月15日至2006年12月15日;监督团的使命是:监督GAM解除武装、复员和安置,监督其他零散军事人员的安置,监督亚齐立法过程和人权形势,调查违反谅解备忘录的情况和有争议的特赦案例,帮助各派建立联系并进行良好的合作。^②

监督团分为4个团队,成员来自泰国、马来西亚、文莱、菲律宾和新加坡。另外还有1个后勤团队,由瑞典提供。至2005年底第一阶段行动顺利,因此始于2006年的第二阶段监督团裁减了人员。2006年7月,印度尼西亚国会通过了《亚齐自治法》,赋予亚齐省地方政府更大的自治权。根据《亚齐自治法》,亚齐开发石油和天然气收入的70%将由本省支配。2006年底,监督团顺利完成任务。

欧盟与其他地区组织合作开展干预行动,这并非第一次,^③但由欧盟主导则是首次。而且,由于任务完成得很顺利,欧盟此后继续在警察培训等方面对亚齐给予支持。截止到2010年底,欧盟对印尼的经济和人道主义援助已达4000万欧元。^④ AMM-Aceh已经成为欧盟推行ESDP政策的一个经典案例。

欧盟强调多边主义在非洲的军事行动中也有明显体现。以2003年在刚果(金)进行的阿特米斯行动(Operation ARTEMIS)为例,除欧盟成员国之外,巴西、加拿大和南非3个非欧盟成员国也参与了这一行动,法国提供了总共1785人中的1651人,其他国家合计提供134人。^⑤ 从军事角度看,这134人对于行动的成功与否影响不大,但体现了欧盟对多边合作的重视。这次由来自欧洲、非洲、北美洲和南美洲17个国家参与、为期3个月的行动,可称之为“欧盟领导的多国部队干预行动”。当然,这与美国主导的同类行动差别不大。

① Kirsten E. Schulze, “The Aceh Monitoring Mission”, in Giovanni Grevi et al., *European Security and Defense Policy: The First Ten Years (1999–2009)*, 2009, p.266; Nicola Casarini, “The Making of the EU’s Strategy Toward Asia”, in Nicola Casarini and Costanza Muzu eds., *European Foreign Policy in an Evolving International System: The Road Towards Convergence*, New York: Palgrave MacMillan, 2007, p.222.

② Kirsten E. Schulze, “The Aceh Monitoring Mission”, pp.265–266.

③ 梁文敏:“冷战后冲突干预的欧盟模式:动力、特点与影响因素”,第30页。

④ 宿亮:“欧盟参与东亚安全治理:行动与局限”,《太平洋学报》2011年第6期,第44页。

⑤ 欧盟与非盟第一次合作进行的“朋友II民事—军事支持行动”,在苏丹达尔富尔地区的行动从2005年7月开始延续到年底。但该行动的主导者是非盟,欧盟只起支持与配合作用。Damien Helly, “Operation ARTEMIS (RD Congo)”, in Giovanni Grevi et al., *European Security and Defense Policy: The First Ten Years (1999–2009)*, p.183.

(二)推行以某个成员国为主的“主导国模式”,小国主导较多。

基于多边原则和操作的便利,欧盟通常视情况而确定由一个成员国作为具体行动的主导国(lead nation)。比较突出的一点是,主导国既有法国、英国这样的大成员国和前殖民大国,^①也有葡萄牙这样规模不大的前殖民国家,以及芬兰和挪威这样没有殖民历史的小成员国。小国唱主角更能凸显 ESDP 的意义,如芬兰主导亚齐案例,葡萄牙主导东帝汶案例,挪威主导斯里兰卡案例,在 10 次干预行动中占 30%。这是一个比较有意思的现象,具有强烈的欧盟色彩。

就斯里兰卡案例而言,应斯里兰卡总统库马拉通加夫人邀请,挪威从 2000 年开始斡旋斯里兰卡和平进程。在挪威的推动下,斯政府和泰米尔伊拉姆猛虎组织(LTTE) 2002 年签署停火协议。2003 年,猛虎组织虽然退出和平谈判,但并没有退出停火协议。因此,欧盟与挪威、美国、日本成为援助斯里兰卡东京会议的四个联席方,于 2002 年 11 月、2003 年 4 月、6 月和 2005 年 6 月分别在奥斯陆、华盛顿、东京和布鲁塞尔举行了四次相关会议。不过,由于猛虎组织态度反复并多次策划爆炸行动,2006 年欧盟将猛虎组织列为恐怖组织并实施了多方面的制裁:冻结与猛虎组织有关的个人和实体的金融资产,切断猛虎组织的经济来源,并加强欧盟成员国在此方面的警察和司法合作。欧盟试图以此促使猛虎组织放弃暴力重回谈判。

这些欧洲小国为什么能在欧盟对亚洲的干预行动中发挥主导作用?有研究认为,国内的稳定、弹性的行政机构是小国外交政策成功的主要因素。^②这是就一个国家内部而言,而小国对外干预政策之所以有效,建立国际联盟可能是最主要的原因。上述三国在实施干预的过程中,均有欧盟的支持,有的还获得了联合国、美国和日本等国家的支持,实际上是与这些力量形成了国际联盟。同样不容忽视的是获得被干预国家冲突各方的信任。冲突各方相信小国在干预过程中会基于道义原则行事,提出的解决方案相对公正,也不会方案被拒绝后单方面采取军事干预等惩罚行动。以斯里兰卡为例,印度此前的干预行动就因不被猛虎组织所信任与接受而以失败告终。印度在 1983-1990 年期间是斯里兰卡冲突的主要干预国,自 1987 年派出维和部队(IPKF)以

^① 如 20 世纪 90 年代初期,法国就在联合国柬埔寨过渡权力机构(UNTAC)中扮演了重要的角色,包括担任这一机构民事部门(Civil Administration Component of UNTAC)的负责人(administrative magistrate),参见 Brigitte Stern ed., *United Nations Peace-keeping Operations: A Guide to French Politics*, Tokyo, Japan: United Nations University Press, 1998, p.109.

^② Christos Kassimeris, "Foreign Policy of Small Powers", *International Politics*, Vol.46, 2009, p.99.

来,累计达到15万人。^①即便如此,印度也未能让冲突双方实现停火,自己也因损失惨重而在1990年全面撤军,转而推行不插手、不干预和中立的政策。^②但印度最终未能获得泰米尔猛虎组织的谅解,1991年拉吉夫·甘地被猛虎组织派出的人体炸弹暗杀。

挪威也不是第一次斡旋和平进程。1993年巴以双方达成的《奥斯陆协议》,就是在挪威的撮合下、经过14次秘密谈判而达成的,成为巴以和平进程中的标志性事件。斯里兰卡邀请挪威主持斡旋工作,也与此有很大关系。从上述几个例子可以看出,小国干预暴力冲突和国内战争,具有独特的优势。

(三)强调民事领域的干预,发展出“任务主导国模式”和“格鲁吉亚模式”。

强调民事领域的干预是欧盟进行冲突干预的又一个显著特征。迪歇纳(Duchene)、忒切特(Twitchett)等欧洲学者就将欧共体视为“没有军事力量却一样能对国际关系施加影响的民事力量或民事集团”。^③本文提及的格鲁吉亚案例便表明了ESDP强调民事干预的特征。2008年格鲁吉亚与俄罗斯之间的战争爆发后,格鲁吉亚希望欧盟能进行全面的干预,但欧盟仅仅同意派出监督团进行民事干预。这固然与欧盟的军事干预能力不足有关,但更重要的是,欧盟意识到了军事干预的局限性。军事干预只能制止冲突,但不能解决导致冲突的根源,为长远效果计,应该着力于利益冲突的调解、法律制度的恢复与完善等。

(1)强调民事领域的干预

2008年9月开始的欧盟格鲁吉亚监督团(EUMM-Georgia)行动,旨在协助终止格鲁吉亚与俄罗斯之间的冲突,稳定格鲁吉亚尤其是南奥塞梯与阿布哈兹的局势;监督冲突方的民事行为,包括“六点协议”的执行情况;与联合国、欧安组织密切合作;为格鲁吉亚建立战后长期稳定。监督团由来自24个欧盟成员国的340名成员组成,至2010年的预算为4960万欧元。^④欧盟对格俄冲突的干预具有如下特点:其一,反应迅速。冲突发生后立即与欧安组织采取联合行动,于冲突第三天(8月12日)便促使格俄双方达成了“六点协议”;其二,坚持仅进行民事干预,而非格鲁吉亚方面期望的全

① Vinod F. Khobragade, "Indian Approach Towards Sri Lankan Conflict", *The Indian Journal of Political Science*, Vol. LXIX, No. 4, 2008, p. 915.

② Ibid., p. 910.

③ 转引自陈志敏:“欧洲联盟的军事化:从民事力量向军事力量的变形?”,《欧洲研究》2004年第5期,第80页。

④ Sabine Fischer, "EUMM Georgia", in Giovanni Grevi et al., *European Security and Defense Policy: The First Ten Years (1999-2009)*, pp. 279-280.

面干预;其三,全程参与。EUMM 多次延期,至今仍在进行,欧盟希望通过这一行动在格鲁吉亚(包括南奥塞梯与阿布哈兹)实现和平缔造与战后长期稳定;其四,主要与格鲁吉亚政府合作,与俄罗斯的合作有限。俄罗斯并没有按协议全部撤军,欧盟也未能获得南奥塞梯与阿布哈兹的大力支持。^①

欧盟在伊拉克案例中发挥作用的领域主要是人道主义援助和法律体系重建等,其典型例子就是 2005 年 7 月开始实施的“欧盟驻伊拉克法律特派团行动”(EUJUST LEX-IRAQ)。

欧盟驻伊拉克法律特派团行动旨在加强伊拉克的法治并促进人权,具体做法是在欧盟成员国内为伊拉克培训中高级警察、法官、监狱管理人员,并促进这些人员之间的合作。17 个欧盟成员国参与了这项工作,约旦和埃及则承办了 3 次相关会议。截至 2009 年 6 月的预算为 800 万欧元。各个成员国政府虽然都表示了支持,但这项工作政治上仍存在争议,法国和西班牙政府等拒绝在安全状况恶劣的伊拉克进行这项工作,因而只能利用欧盟的培训设施,但一些大的活动则在约旦和埃及举行。这项活动取得的成果包括:4 年内培训了 2000 多名伊拉克官员,其中 34 名还派往欧洲国家的对口机构工作和学习,为以后采取的欧盟安全与防务政策行动提供了某些经验——如把一些活动安排在目标国之外。在阿富汗的行动便借鉴了这方面的经验。^②

这个行动的不足之处则在于缺乏后续项目、范围小和人员选派过程存在腐败现象。^③ 尽管存在这些不足,欧盟理事会还是在 2009 年 6 月批准延长这一项目,并把授权范围扩展到战区内的飞行员培训等。^④

在伊拉克案例中,美国负责军事行动,欧盟负责民事行动,表明了欧盟的对外干预行动又有了新变化。这一点在阿富汗案例中有更为明显的体现。

(2) 发展“任务主导国模式”

阿富汗战争结束后,由于事务繁重、美国希望其他国家更多地分担重建任务,而欧盟在“轻足迹”(light footprint)原则指导下实施的阿富汗农村发展、治理与卫生等工作也进展缓慢。^⑤ 因此,2002 年维也纳“八国峰会”确定由日本负责裁军、复员和安置

① Sabine Fischer, “EUMM Georgia”, pp.280-289.

② Daniel Korski, “EUJUST LEX (Iraq)”, in Giovanni Grevi et al., *European Security and Defense Policy: The First Ten Years (1999-2009)*, pp.231-235.

③ Ibid., pp.237-240.

④ See Council Conclusions on the ESDP, 26 March 2009, Brussels, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/104692.pdf, last accessed on 25 January, 2014.

⑤ Eva Gross, “The EU in Afghanistan”, in Richard G. Whitman and Stefan Wolf eds., *The European Union as a Global Conflict Manager*, London and New York: Routledge, 2012, p.110.

(reintegration)等任务,美国负责军队事务,德国负责警察事务,意大利负责司法事务,英国负责毒品事务,等等。^① 欧盟通过2002年成立的法律与秩序信托基金(LOTFA)支付阿富汗警察的工资和设备,以及司法部人员的工资等。这一基金与2007年10月开始实施的欧盟阿富汗警察重建行动(EUPOL-Afghanistan)密切相关。^② 这一行动由来自16个欧盟成员国的400人参与,前两年的年预算均超过4000万欧元,其任务是建立有效的警察体系,使之符合国际标准。^③ 可见,欧盟对外干预中的“主导国模式”(leading state approach)已发展为“任务主导国模式”(task sharing approach),即由一个国家主导某一行动的模式,细化为若干国家分工合作,分别主导某一中心任务。

(3)形成“格鲁吉亚模式”

欧盟在格鲁吉亚实施了两个干预计划,除了EUMM-Themis外,还实施了西弥斯行动。^④

20世纪90年代,欧盟对格鲁吉亚的政策与其对其他独联体国家的政策大致相同:签署伙伴与合作协定,在“对独联体技术援助”计划(即TACIS,中文简称“塔西斯计划”)的框架下提供技术和财政支持,优先关注的领域为法治、良治、人权、减贫、冲突预防和解决等。2000年后,南高加索形势持续不稳定,2003年亲西方的萨克什维利取代谢瓦尔德纳泽任总统并希望格鲁吉亚融入西方。欧盟因而重新评估了对这一地区的政策,决定加强对该地区的政治影响,并把ESDP政策从巴尔干扩展到南高加索地区。但格鲁吉亚形势尚没有严重到需要一次大规模的ESDP行动,因此,欧盟根据自己的偏好和在格鲁吉亚已经开展的工作,决定推出一个ESDP民事行动,以推进格鲁吉亚的法治改革。其结果便是“欧盟格鲁吉亚法治特派团”(EUJUST Themis,简称Themis)方案的出台,实施时间为2004年7月1日至2005年7月15日。法、德、荷等10个国家共派出10名专家执行这一行动,其主要任务为:与欧盟等其他机构合作,共同协助格鲁吉亚政府制定刑事司法改革战略,指导新的刑事司法改革,支持相关立法规划,以及提供其他必要的帮助。^⑤ 专家们的工作分为评估、方案草拟和方案实施三个阶段。由于格鲁吉亚方面未能按时提出战略草案,工作进度受到影响。2005年月,

① Eva Gross, “The EU in Afghanistan”, p.112.

② Ibid., p.115.

③ Luis Peral, “EUPOL Afghanistan”, in Giovanni Grevi et al., *European Security and Defense Policy: The First Ten Years (1999-2009)*, p.325.

④ 西弥斯(Themis)是希腊神话中掌管法律与裁判的女神。

⑤ Xymena Kurowska, “EUJUST THEMIS (Georgia)”, in Giovanni Grevi et al., *European Security and Defense Policy: The First Ten Years (1999-2009)*, pp.201-202.

萨克什维利总统批准了双方合作修改的《刑事司法改革国家战略》。欧盟在格鲁吉亚实施的西弥斯行动对 ESDP 的价值在于:把法治特派团纳入 ESDP 框架,扩展了 ESDP 的概念,因此在没有发生严重危机的国家,欧盟也可以实施干预行动;这是 ESDP 在巴尔干地区实施后,首次用于欧洲近邻国家,从而初步形成了欧盟对外干预行动中的“格鲁吉亚模式”。^① 欧盟在巴勒斯坦的 EUBAM Rafah 和 EUPOL COPPS 两次干预行动,在一定程度上也可以说是“格鲁吉亚模式”的实践。

(四)以“军事危机管理”定位军事干预。

为了强化短期干预效果,欧盟也不排斥在特定情况下采取军事手段。不过,1992年确立的彼得斯堡任务^②虽然强化了军事方面的任务,但强调的并非是传统的军事干预,而是将干预与人道主义救援、维和等任务相结合,以实现和平缔造(peace making)。1999年的赫尔辛基首要目标(Helsinki Headline Goal, HHG)隐含着两个原则。第一个原则与 ESDP 对象有关:绝不卷入成员国之间的领土争端,仅仅聚焦于各种危机管理;不处理大规模武装冲突(如在伊拉克和阿富汗采取的行动)。第二个原则与方法论有关:不试图建立永久性的欧盟部队,仅仅在 ESDP 框架内由各成员国自愿、暂时参加各种行动。

可见,欧盟从全球治理的角度,用“军事危机管理”这一概念替代了军事干预,并尝试赋予军事危机管理一些新意:将其作为危机管理的一部分,强调多国合作,预先建立相应的部队,限制军队使用地点与时间,等等。如在亚齐案例中,军事人员就在4个小组中占主导地位,以便执行谅解备忘录中规定的复员、遣散和调配等任务。^③

在非洲实施的干预行动也体现了这方面的特点。阿特米斯行动是在北约未提供支持的情况下,欧盟采取的第一个重大军事干预行动,有近2000人参加。但法国对领导这一行动提出了一些前提条件:联合国授权、限定行动的时间和区域、获得邻国乌干达和卢旺达的政治支持。^④ 满足这些条件后法国才开始行动,行动时间为2003年6月12日至9月1日。联合国维和部队在9月后派遣5000人接管了相关任务。

欧盟倡导“军事危机管理”政策,乃是基于自己的角色定位与扬长避短,虽然意识

① Xymena Kurowska, “EUJUST THEMIS (Georgia)”, pp.203-209.

② 1992年6月在波恩附近彼得斯堡饭店(Hotel Petersberg)举行的西欧联盟峰会上,确定了“彼得斯堡任务”(Petersberg Tasks),明确了在执行人道、救援、维和、和平缔造(peacemaking)等干预行动时军事方面承担的任务。彼得斯堡任务改变了此前欧盟干预行动中侧重民事干预的状况,并引人注目地把“和平缔造”确定为任务目标。

③ Daniel Korski, “EUJUST LEX (Iraq)”, pp.267-268.

④ Damien Helly, “Operation ARTEMIS (RD Congo)”, in Giovanni Grevi et al., *European Security and Defense Policy: The First Ten Years (1999-2009)*, p.182.

到军事干预的必要性,但并不刻意强调。军事干预通常由军事实力比较强大的英国和法国主导。西班牙、意大利和波兰也比较积极地参与了北约主导的军事行动。作为经济实力最强的欧盟成员国,德国在20世纪90年代就发现,邻国(尤其是法国和波兰)既希望德国承担更大的国际安全责任,又担心德国的作用太大,以致独断专行(assertive and independent)。^① 这促使德国较少对安全政策施加直接的影响,而是更多地发挥间接影响,如提供经济援助、人员培训、帮助重建法律制度等;在军事干预方面,则持一种“有限参加、绝不主动”的态度。在阿富汗案例中,德国先是拒绝领导国际安全部队,经过协调,2003年2月德国才同意和荷兰联手接过驻阿富汗国际安全部队的指挥权。^② 而在阿特米斯行动中,德国仅仅派出34名人员参与医疗服务。^③ 德国的这种态度可能会继续下去。

(五)具有整体性的框架。

欧盟的对外干预行动并非随机行为,而是依据共同安全与防务政策(ESDP)的整体性框架与战略目标,制定相应的政策文件和实施细则,以便综合运用多种政策工具,实现冲突预防、冲突制止、战后重建和可持续发展等综合目标。

欧盟将自己视作全球行为体,应在全球安全中承担责任。^④ 亚洲是全球经济发展最快的地区,人口众多、民族构成复杂、国家与民族间冲突频繁发生,与欧洲的政治、经济联系日益密切。因此,在亚洲安全中承担责任成为欧盟全球安全政策的一个组成部分。为此,欧盟制订了多个针对亚洲的战略文件,如1994年的《新亚洲战略文件》(Towards a New Asia Strategy)、2001年的《欧洲与亚洲:增强伙伴关系的战略框架》(Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhancing Partnership),以及一些国别战略文件。2007年,欧盟理事会发布的《欧盟外交与安全政策东亚行动纲领》则是欧盟为贯彻执行2003年《欧洲安全战略》而推出的政策性指导文件,也是欧盟在东亚地区推行共同外交与安全政策的第一份官方指导文件。《行动纲领》强调欧盟与东盟合作的重要性以及对东北亚地区安全治理的参与,并明确指出参与东亚地区安全治理对其构筑全球影响力的关键性意义。^⑤ AMM-Aceh 既是欧盟推行《战略文件》和《战略框

^① Robert H. Dorff, "Germany and the future of European Security", *World Affairs*, Vol. 161, Issue 2, 1998, pp. 64-65.

^② *Ibid.*, p. 66.

^③ Daniel Korski, "EUJUST LEX (Iraq)", p. 183.

^④ European Council, "A Secure Europe in a Better World -The European Security Strategy", 12 December 2003, pp. 1-14.

^⑤ 宿亮:“欧盟参与东亚安全治理:行动与局限”,第42-43页。

架》的一个有力例证,亦服务于《行动纲领》的构建。从上述 8 个案例(10 次行动)中可以看出,欧盟在实施干预行动时惯于使用多种政策工具以实现制止冲突、战后重建与可持续发展等多重目标。

欧盟同时也十分注重概念和方式的创新。历史地看,欧洲是自由、民主、人权等概念的提出者。借由二战后的历史经历,欧洲试图让世界相信:曾经以帝国主义方式强行统治世界的大陆,正在从规范层面上确定世界标准,^①而制定国际规范离不开提出新观念和概念。为此,欧盟强调对外干预中的预防性介入(preventive engagement)、和平缔造和可持续发展等,并在亚洲的干预行动中发展出“任务主导国模式”与“格鲁吉亚模式”。

二 欧盟对外干预机制的若干不足

欧盟于冷战后进行的一系列干预行动,是欧洲重塑其全球角色的组成部分,这些行动展示了欧洲的特色,产生了相当的效果,但也存在一些不足。

(一)在 ESDP 框架下,军事危机管理有北约这个现成资源可用,而民事管理却没有类似的便利。

民事危机管理人员数量远远少于军事危机管理人员,尽管前者的任务更多、更复杂。更重要的是,与外交、国防等部门相比,内政、财政、司法等机构在对外合作上经验不足,并有自己的官僚程序和文化,从而妨碍了 ESDP 的有效运作。^②

以巴勒斯坦案例为例,欧盟在 20 世纪 90 年代初期就积极支持以(巴以分别建国的)“两国方案”解决巴以冲突,为此而采取的行动包括支持巴以签署一系列双边协议、促进地区框架内的对话、给予巴解财政援助,以及参与“中东问题四方”机制等。^③

到目前为止,欧盟采取的集体干预行动有两个:EUBAM Rafah 和 EUPOL COPPS。EUBAM Rafah 的全称为“欧盟拉法边界援助团”(EU Border Assistance Mission - Rafah),行动始于 2005 年以色列从加沙地带单边撤军后,旨在监控巴埃边界拉法地带

^① Richard Rosecrance, “The European Union: A New Type of International Actor”, in J. Zielonka ed., *Paradoxes of European Foreign Policy*, The Hague: Kluwer Law International, 1998, p. 22; 转引自陈志敏:“欧洲联盟的军事化:从民事力量向军事力量的变形?”,《欧洲研究》2004 年第 5 期,第 81 页。

^② Stephan Keukeleire, “European Security and Defense Policy: From Taboo to a Spearhead of EU Foreign Policy?”, pp. 65-66.

^③ “中东问题四方”机制(Quartet on the Middle East),又称中东和平四方集团,是促进巴以和平进程的永久性论坛,由联合国、欧盟、美国、俄罗斯四方 2002 年成立于马德里。

的过境点,使之保持开放。这一行动由于哈马斯控制了加沙地带而于2007年暂停。EUPOL COPPS的全称为“欧盟巴勒斯坦警务支持协作办公室”(EU Police Co-ordinating Office for Palestinian Police Support),行动始于2006年,年度预算为250-620万欧元,参与行动人员不足70人,其任务是建立可持续且有效的警察力量、培训警官、提供装备和组织巴以联合警官讨论会。这一行动在2009年展期。^①

但这两个行动的效果并不确定。批评者质疑,EUBAM Rafah的100多万欧元的年度预算加上不足30人的监督团到底能发挥多大的作用。^②而且,欧盟历年来已累计提供数亿欧元的财政支持,并没有促使巴勒斯坦和以色列采取相应的行动,以色列在占领区内侵犯人权和国际法的行为依然在继续,对加沙地带的封锁也没有解除。巴勒斯坦也没有进行相应的政治和司法改革。不容忽视的一点是,欧盟不得不面临这样的尴尬:联合抵制控制着加沙地带的民选哈马斯政府,却支持控制西岸的非民选法塔赫政府。可以说,在中东和平进程中,投入巨大的欧盟总体上还属于边缘角色。

(二)ESDP民事管理机构和欧盟委员会民事管理机构之间部分互补、部分重叠的关系也导致扯皮推诿,从而影响了ESDP的民事管理效率。

欧盟理事会决定ESDP的各项行动,具有临时性特征。而作为常设执行机构的欧盟委员会也有自己的民事机构,其政策具有稳定性和长期性特征。两者的功能差异与协调困难导致欧盟的对外干预行动出现重复、混乱和不协调。而欧盟成员国之间意见的不一致,也影响了欧盟干预行动的效果。

以阿富汗为例,欧盟特别代表(EUSR)办公室与警察重建行动(EUPOL-Afghanistan)之间联系松散,欧盟委员会在设定和执行一些项目时又与警察重建行动脱节,这三股力量在国际警察协调委员会(IPCB)会议上甚至无法就由谁主导警察重建工作达成一致。在实际运作中,EUPOL甚至无权对欧盟委员会款项的用途做微小的调整。而法国、德国、意大利和西班牙在进行与警察重建行动相关的项目时,也各行其是。大量实际问题难以解决,包括警察局屋顶维修这样的小事。结果是,整个警察重建行动进展缓慢。^③

^① Esra Bulut,“EUPOL COPPS(Palestinian Territories)”, in Giovanni Grevi et al., *European Security and Defense Policy: The First Ten Years(1999-2009)*, pp.287-298; Esra Bulut, “EUBAM Rafah (Palestinian Territories)”, in Giovanni Grevi et al., *European Security and Defense Policy: The First Ten Years (1999-2009)*, pp.299-310.

^② Asaf Siniver, “The EU and the Israeli-Palestinian conflict”, in Richard G. Whitman and Stefan Wolff eds., *The European Union as a Global Conflict Manager*, London and New York: Routledge, 2012, p.84.

^③ Luis Peral, “EUPOL Afghanistan”, pp.334-336.

学者们注意到,欧盟在非洲的干预行动也存在协调不力的情况。在欧盟对刚果(金)的大规模干预行动中,这一点表现得比较突出:欧盟委员会注重和平重建与长期发展,而欧盟理事会主导的5个干预行动则侧重短期稳定与和平目标的实现。^①2009年的《里斯本条约》试图协调欧盟的各项运作机制,但并没有消除欧盟冲突管理活动的制度间差异。^②

(三)欧盟成员国之间在确定干预对象时,有时难以达成一致,尤其是在参与美国主导的干预行动时。

比较典型的例子是2002年由美国领导的多国部队攻打伊拉克。英国、西班牙、意大利、丹麦、葡萄牙、丹麦,以及欧盟候选国(如波兰、匈牙利、捷克、马其顿、克罗地亚和阿尔巴尼亚)支持美国主导的这场战争;而德国、法国、比利时、瑞典、芬兰、奥地利、希腊和卢森堡等则联合俄罗斯反对这场战争,主张在联合国框架内解决伊拉克问题。这对欧盟试图构建的共同外交与安全政策是个重大的打击,并使得欧盟在伊拉克境内的“欧盟驻伊拉克法律特派团行动”迟至2005年才得以实施。^③

这种状况不仅出现在亚洲案例中。2011年英法主导对利比亚的空袭,德国虽支持制裁利比亚,但主张政治解决利比亚危机,反对进行军事干预,主要理由有二:阿拉伯联盟对军事行动持怀疑态度;^④军事干预在外交和军事上存在严重危险和风险。^⑤因此,在联合国安理会关于设立禁飞区的投票中,德国没有同英国、法国和美国一起投赞成票,而是与俄罗斯、印度、巴西和中国等一起投了弃权票。^⑥政治主权的让渡要难于经济主权。因此,欧盟成员国在重大安全问题上难以取得一致的现象将会继续。而不能实行统一安全政策的欧盟将无法成为国际政治中强有力的一极。

三 总结

冷战后全球发生了许多暴力冲突,而美国与欧盟无疑是名列前茅的两大干预主

① Meike Froitzheim, Fredrik Söderbaum and Ian Taylor, “The Limits of the EU as a Peace and Security Actor in the Democratic Republic of the Congo”, *Africa Spectrum*, Vol.46, Issue 3, 2011, p.53.

② 焦兵、白云真:“欧盟对非冲突干预:以刚果(金)冲突管理与建设和平为例”,《西亚非洲》2013年第5期,第108页。

③ Daniel Korski, “EUJUST LEX (Iraq)”, p.231.

④ “俄德反对军事干预利比亚美英法称为保护平民”,中新网, <http://www.chinanews.com/gj/2011/03-22/2920951.shtml>, last accessed on 25 January 2014.

⑤ 闫瑾:“德国利比亚危机政策分析”,《欧洲研究》2011年第3期,第11页。

⑥ 同上,第10页。

体。两者的经济实力相当,但所采取的方式却存在明显差异。美国军事实力强大,因此侧重于武力干预乃至大规模入侵,这在短期内可以取得显著效果,但副作用明显、耗资巨大,还常常引发反美情绪并损害美国的国际声誉,导致被干预国家(地区)局势长期动荡。欧盟军事力量不足,长期被视为民事力量,主要通过非军事手段进行干预,注重经济援助、多边合作、经济和政治秩序重建等。因而,其干预行为更容易被对象国接受,也显得更有文化底蕴。这有助于欧盟实现如下目的:通过多样干预手段实现对区域外国家的制衡,并强力引导全球进程。^①

以上可见,欧盟对暴力冲突的干预具有以下几个一般性特征:注重多边合作、谋求干预行动合法性与效果的最大化;常常采用以某个成员国为主的“主导国模式”,小国主导比例较高;强调民事领域的干预,注重战后重建和可持续发展,发展出“任务主导国模式”和“格鲁吉亚模式”;超越传统的军事干预,以“军事危机管理”定位军事干预;干预行动在共同安全与防务政策框架下实施,制定相应的政策文件和实施细则。欧盟干预行动的主要不足是:各国立场不一致,影响了干预行动的决策和实施;欧盟层面的民事干预机构众多,许多成员国也参与其中,但彼此协调不足,影响了民事干预行动的效率;没有现成的人员库可资利用,实际行动人员数量严重不足,影响了民事干预行动的效果。

欧盟上述干预特征与不足体现在8个亚洲案例(10次干预行动)中,在非洲干预行动中也同样可以见到。欧盟对外干预的重心,1999之前在欧洲,1999年之后在非洲和西亚。^②因此,上述方面大致上能体现冷战后欧洲对区域外暴力性民族冲突的干预特征。

(作者简介:薛力,中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员、中国人民大学欧洲研究中心兼职研究员;肖欢容,中国传媒大学国际关系研究所教授。责任编辑:刘绯)

① 王逸舟:“欧洲干涉主义的多视角透视”,《世界经济与政治》2012年第3期,第5页。

② Giovanni Grevi et al., *European Security and Defense Policy: The First Ten Years (1999-2009)*, pp.5-6.