

中东欧国家周报

【爱沙尼亚外交周报】

一个小型自由民主国家的外交政策战略

E-MAP Foundation MTÜ

(2021年3月)

Kiadó: Kína-KKE Intézet Nonprofit Kft.

Szerkesztésért felelős személy: Chen Xin

Kiadásért felelős személy: Wu Baiyi



【爱沙尼亚】一个小型自由民主国家的外交政策战略

2020年，爱沙尼亚外交部发布了一份十分重要的文件，与其他同类文件不同的是，这份名为《2030年国家外交政策战略》（Foreign Policy Strategy 2030, FPS 2030）的文件值得特别关注。毫不夸张地说，过去十年可被视为二战结束后国际关系领域最具挑战性的十年。疫情显然再次证明了一个事实，即以联合国为基础的全球框架几乎未能构建一个有效的国际体系，这使得世界大国制定了不同的（且并非每次都相互兼容的）外交决策。对于较小的国家来说，每一次全球地缘战略调整都代表着双重挑战，尤其是如果“基于规则的国际秩序”（新西兰、爱沙尼亚等国十分珍视这种秩序）正逐渐成为另一个乌托邦式的特征。因此，制定爱沙尼亚有史以来第一份《2030年国家外交政策战略》的内在原因是显而易见的，也正如该文件导言部分所述，这是“为了在不断变化的环境中确保爱沙尼亚的利益而制定的”。¹该战略包括以下四个不同维度的外交政策：“确保安全、国际关系稳定和可持续发展”；“加强对外经济政策”；“加强与爱沙尼亚海外社区的联系并提

¹ ‘Estonian Foreign Policy Strategy 2030’ in *Välisministeerium*, 2020, p. 3. Available from [\[https://vm.ee/sites/default/files/Estonia_for_UN/Rasmus/estonian_foreign_policy_strategy_2030_final.pdf\]](https://vm.ee/sites/default/files/Estonia_for_UN/Rasmus/estonian_foreign_policy_strategy_2030_final.pdf).

供有效的领事服务”；“牢靠稳固的外交服务”（交叉领域）。²总体来说，第一个分支的主要内容值得概述，因为它似乎是该国外交政策战略的核心要素。

爱沙尼亚认识到：一、“全球安全环境紧张，包括欧洲及其邻近地区在内的区域冲突数量众多”；二、“意识形态和宗教极端主义，以及由此产生的恐怖主义和独裁统治越来越与民主世界及其基本运作原则形成对抗”；三、“欧洲的安全受到非法移民的影响，而促进国际合作和解决冲突的缓慢进程又再次加剧了这种影响”；四、“气候变化影响生态系统的统一”。³该国认为，疫情是“此类威胁的一个具体例证”，它直接导致了“一场深重的全球危机”，这“不仅对医疗保健和经济，而且对安全领域造成严重破坏”。⁴爱沙尼亚认为，目前已经出现了一系列“非对称威胁，这些威胁不受国家边界的限制，其来源难以确定，但与传统安全威胁具有相同的安全影响”。⁵同时，爱沙尼亚作为“一个高收入、高人类发展指数的国家”以及“303个国际组织的成员”，试图在国际层面“为消除贫困和实现世界各地的可持续发展目标作出贡献”，并将发展

² ‘Estonian Foreign Policy Strategy 2030’, p. 2.

³ ‘Estonian Foreign Policy Strategy 2030’, p. 8.

⁴ ‘Estonian Foreign Policy Strategy 2030’, p. 8.

⁵ ‘Estonian Foreign Policy Strategy 2030’, p. 9.

合作的重点放在乌克兰、格鲁吉亚、摩尔多瓦、白俄罗斯和阿富汗。⁶

最后，这一部分强调了爱沙尼亚“与国际组织中的盟国和伙伴进行更密切的双边和区域合作”的迫切需要。更具体地说，鉴于“爱沙尼亚和美国的共同价值取向以及爱沙尼亚和欧洲无法在没有美国参与的前提下独自应对目前面临的最严重威胁”这一事实，爱沙尼亚的“主要战略目标必须是确保美国积极参与该国所有安全方面的事务”。⁷实际上，这是爱沙尼亚目前发出的一个非常明确的信号，它优先把美国作为解决欧洲大陆（包括欧盟）各种威胁的关键角色，其中包括混合和网络威胁。爱沙尼亚正与“世界上各个经济和技术发展方面的领袖”合作，因此需要“更加关注这些问题，最重要的是，要继续积极打击混合威胁，提高社会在信息攻击面前的应变能力，巩固其国际倡导者的地位，并提高驻外事务处（Foreign Service）处理网络问题的能力”。⁸

从实际角度来看，该文件基于对目前局势的判断，为该国在“安全、国际关系稳定、发展合作和人道主义援助”等领域制定了一系列目标，其具体内容如下：

— 基于规则和国际法的世界秩序稳固。

⁶ ‘Estonian Foreign Policy Strategy 2030’, pp. 10-11.

⁷ ‘Estonian Foreign Policy Strategy 2030’, pp. 11-12.

⁸ ‘Estonian Foreign Policy Strategy 2030’, p. 12.

- 欧洲-大西洋地区的安全防线牢靠且不可分割。
- 欧盟继续履行职能，且具备影响力和凝聚力，爱沙尼亚是欧盟核心的一部分。
- 双边和区域关系良好，确保爱沙尼亚处于对自己有利的国际环境。
- 爱沙尼亚是网络问题的国际倡导者。
- 发展合作的重点在于显示爱沙尼亚的优势，其贡献和影响有所增加（发展合作占国民总收入的比重将提高至0.33%）。
- 爱沙尼亚的声誉和影响力不断提高。
- 外交政策和外交关系的一致性得到改善。⁹

考虑到这样一系列全面的目标，有人认为爱沙尼亚决策者需要进行一些根本性的改进或改变，以便与计划在2030年实现的目标保持一致。针对这一特殊需要，文件具体规定，爱沙尼亚将在不久的将来：

- 加强与具有较大经济和世界政治影响力的国家的联系，包括尽可能多的北约和欧盟成员国；
- 促进波罗的海地区驻外使团的工作，加强国内的专项问题协调；
- 大幅提高网络安全性，建立网络能力中心，以巩固爱沙尼亚国际倡导者的地位；

⁹ ‘Estonian Foreign Policy Strategy 2030’, pp. 12-13.

- 把发展合作扩大到非洲，将决策和管理分开，在提供人道主义援助时更加注重预防；
- 制定并实施新的国际性人事政策，以支持爱沙尼亚竞选者角逐国际组织的战略职位；
- 为影响分析、研究和奖学金建立基础。
- 加强沟通，以提高外交政策意识并强化爱沙尼亚的形象。¹⁰

此外，该文件还涉及实质性的细节，强调了这一战略进程的许多特殊之处，并更详细地阐述了该国对未来十年的展望。目前值得注意的是，新一届的爱沙尼亚政府已采取了一些措施，以执行《2030年国家外交政策战略》。例如，2021年1月26日，爱沙尼亚外交部长伊娃-玛丽亚·利梅茨（Eva-Maria Liimets）表示，爱沙尼亚“准备向前推进”，最终批准爱沙尼亚与俄罗斯于2014年签订的边境条约。¹¹由于一些显而易见的内部和外部因素（在早前的部分简报中进行了广泛讨论），最终的批准程序被推迟，但是，正如利梅茨部长指出的：“我们已开始在外交层面有所准备……但仍需关注对方的意愿。”¹²尽管根据利梅茨的说法，爱沙尼亚“不能接受俄罗斯违反国际法以及可能使

¹⁰ ‘Estonian Foreign Policy Strategy 2030’, p. 13.

¹¹ Eva-Maria Liimets as cited in Nele Kullerkupp, ‘Liimets: Preparations underway for ratification of border agreement’, *Postimees*, 10 March 2021. Available from [<https://news.postimees.ee/7198911/liimets-preparations-underway-for-ratification-of-border-agreement>].

¹² Liimets as cited in Kullerkupp.

用化学武器和侵犯人权的行为”，但她认为，爱沙尼亚“对俄罗斯采取了一项平衡且明智的长期政策”，因为“俄罗斯是爱沙尼亚的邻国，与其发展良好的关系对爱沙尼亚来说十分重要”。¹³

显然，尽管爱沙尼亚对于俄罗斯 2014 年非法侵占克里米亚问题的立场非常明确且一致，但利梅茨部长在 2021 年 3 月 12 日联合国安全理事会关于这个问题的视频会议上仍然明确重申了这一立场：“一年前，只有 7 个共同提案国（谴责侵占克里米亚的行为），而今年有了 23 个国家支持这次会议。这是一个历史性的数字，明确向俄罗斯发出了谴责。许多国家关注发生在克里米亚的事情……占领军对克里米亚鞑鞑人和居住在半岛上的乌克兰人施加了越来越重的压迫……这种迫害的目的的一方面是镇压任何形式的公民反抗行为，另一方面是迫使当地居民离开半岛。”¹⁴

此外，在重新联结脱欧后的英国与波罗的海国家这一方面，爱沙尼亚似乎正在发挥主导作用。3 月 10 日，在多米尼克·拉布（Dominic Raab）以英国外交大臣（Foreign Secretary of the UK）的身份首次访问爱沙尼亚期间，爱沙尼亚邀请了拉脱维亚和立陶宛外长埃德加斯·林克维奇斯（Edgars Rinkēvičs）和盖贝留斯·兰茨贝吉斯（Gabrielius

¹³ Liimets as cited in Kullerkupp.

¹⁴ ‘Minister: Number of states condemning Russia over Crimea at record level’ in *ERR*, 13 March 2021. Available from [<https://news.err.ee/1608141217/minister-number-of-states-condemning-russia-over-crimea-at-record-level>].

Landsbergis) 参与了会议，将这次重要会议定义为英国与波罗的海三国之间的交流平台。¹⁵据报道，参会的四国讨论了一系列具有国际意义的问题，即波罗的海与英国的关系、欧洲安全（包括白俄罗斯、俄罗斯和乌克兰）、网络安全以及跨大西洋伙伴关系和中国。¹⁶事实上，中欧和中美合作的未来或将有助于爱沙尼亚建立对“17+1 合作”框架的愿景，目前爱沙尼亚政界对此表现为一种模糊但倾向于负面的态度。¹⁷可以说，这将是爱沙尼亚在实施《2030 年国家外交政策战略》过程中面临的最有趣也最具挑战性的问题之一。

（作者：E-MAP Foundation MTÜ；翻译：陈悦；校对：戚强飞；签发：陈新）

¹⁵ ‘Gallery: Baltic, UK foreign ministers hold meeting in Tallinn’ in *ERR*, 11 March 2021. Available from [<https://news.err.ee/1608138160/gallery-baltic-uk-foreign-ministers-hold-meeting-in-tallinn>].

¹⁶ ‘Gallery: Baltic, UK foreign ministers hold meeting in Tallinn’.

¹⁷ ‘MEP: Estonia needs to leave 17+1 cooperation format’ in *ERR*, 23 March 2021. Available from [<https://news.err.ee/1608152824/mep-estonia-needs-to-leave-17-1-cooperation-format>].