

# 中东欧国家周报

## 【克罗地亚外交周报】

新难民危机；背景、影响和欧盟的回应

Benjamin Petrović

(2020年5月)

Kiadó: Kína-KKE Intézet Nonprofit Kft.

Szerkesztésért felelős személy: Chen Xin

Kiadásért felelős személy: Wu Baiyi



# 【克罗地亚】新难民危机；背景、影响和欧盟的回应

## 概要

叙利亚饱受战乱之苦，战争局面复杂多变，既影响着未来，也造成了主要参与行为体之间的冲突，其中之一为土耳其。叙利亚北部居住着 370 万难民，难民数量之多、军事行动开销之大，使土耳其控制难民潮的能力逐渐削弱并最终崩溃。在克罗地亚担任欧盟理事会（Council of the European Union）轮值主席国之际，欧洲可能面临又一场难民危机，难以向世人证明欧盟从 2015 年的难民危机中吸取了教训。

德国内政部长（Minister of Interior）霍斯特·泽霍夫（Horst Seehofer）曾出访希腊和土耳其，亲自了解难民接收情况。2019 年 10 月，泽霍夫向欧洲发出警告，称新的难民危机即将到来，其规模将超过 2015 年，并构成更大的人道主义和安全挑战。之前未能使成员国团结起来保护欧盟边境，所以泽霍夫希望成员国加强合作、控制难民接收。同时，由于土耳其总统雷杰普·塔伊普·埃尔多安（Recep Tayyip Erdogan）没能得到更多资金来控制移民，无法在叙利亚北部建设缓冲区，所以很可能会有 370 万难

民涌入欧洲。2016 年，欧盟委员会（European Commission）和土耳其达成协议。欧盟委员会承诺，土方将得到 60 亿欧元用以阻止大量难民涌入欧洲。然而，叙利亚内战持续升温，造成巨大损失，所以土耳其派遣军队进入叙利亚北部，制衡库尔德“人民保护联盟”（People’s Protection Units, YPG）——被土耳其视为库尔德恐怖组织。军事行动、控制难民接收、以及修建有基础设施的安全区成本高昂。2020 年初，土耳其在多次警告欧盟后，因无法承受各方压力，放大量难民跨越土耳其和希腊的边境进入欧洲。由此来看，之前提到的难民危机已成为现实，但是规模不及 2015 年。

## 难民危机的地缘政治背景

当前的难民危机对人道主义、安全 and 经济等方面造成了影响，尤其是对欧盟和克罗地亚（目前是欧盟理事会轮值主席国）。展开深入讨论之前，我们必须审视大背景，考虑这场持久危机中的地缘政治因素。2016 年中旬，土耳其在叙利亚开展军事行动，目的是在叙利亚北部铲除 YPG，保护叙利亚边境。此举的原因是 YPG 中有库尔德人，而土耳其认为，库尔德人扰乱了土耳其和其他国家的安全和政治稳定。土耳其曾受到库尔德人的压迫，并视库尔德工人

党（PKK）为恐怖组织。所以，叙利亚境内的库尔德“人民保护联盟”，被土耳其视为库尔德工人党（Kurdistan’s Workers Party PKK）的分支，威胁到土耳其及其在叙利亚的利益。但是，土耳其并不是这场持久内战的唯一参与者。俄罗斯和伊朗的政治决策也影响着叙利亚和该地区的未来。

### 叙利亚：地缘政治博弈场

成功且几乎彻底击败伊斯兰国（the Islamic State）后，俄罗斯和由伊朗支持的叙利亚政权面对的下一个敌人是一些分散的反叛组织。这些组织仍然在反抗叙利亚总统巴沙尔·阿萨德（Bashar al-Assad）的镇压和腐败。在军事行动的压力下，这些组织被迫撤入叙利亚西北部的伊德利卜省（Idlib），当地大片领土由努斯拉阵线（al-Nusra Front）占领——该组织得到了基地组织（al-Qaeda）的支持。在努斯拉阵线领导下，一些反叛组织聚集在沙姆解放组织（HTS）麾下。伊德利卜省对叙利亚和整个地区而言，都是重要的战略区。该省的交通走廊、M4 和 M5 高速路（M4 and M5 highways）连接了整个叙利亚，对俄罗斯具有重要的地缘政治和经济意义；对伊朗而言，是连接什叶派同盟（Shia allies）——真主党和哈马斯（Hezbollah and

Hamas) ——的重要通道。2019 年 10 月，土耳其总统埃尔多安和美国总统特朗普 (Donald Trump) 达成协议，称美军将撤出叙利亚北部，让土耳其在与叙利亚接壤处建设安全区。这种荒谬的决定使得土耳其不受限制地针对叙利亚库尔德斯坦开展军事行动，也使库尔德“人民保护联盟”失去了支持，处于绝望状态。埃尔多安也有可能实施应对移民危机的计划，即将 2 百万难民从土耳其难民营移到没有库尔德人的地区。

## 失败的协议

2018 年 9 月，土耳其和俄罗斯在索契 (Sochi) 达成协议，将伊德利卜省内被反叛军占领的区域建成非军事区，并在土耳其的监督下建立安全检查点。因而，土耳其有责任控制反叛军，迫使他们缴出武器，保障该区域的稳定。然而，土耳其将重点放在打压库尔德部队上，因此多个反叛组织和武装组织 (特别是 HTS) 继续进行大规模破坏，并鼓励俄罗斯和大马士革政权 (Damascus regime) 在非军事区继续采取军事行动，索契协议 (Sochi agreement) 几乎是废纸一张。此后，大马士革政权和土耳其陷入对峙，土方持续遭遇严重损失。2020 年 3 月上旬，愤怒的埃尔多安启动了报复性军事行动“春天之盾” (Spring Shield)，

并宣布除了已接收的 370 万叙利亚难民，土耳其不准备接收更多难民。

为了表示与欧盟达成的协议（2016 年）失败，土耳其向北约（NATO）寻求支持（协助其在伊德利卜的军事行动），并表示向欧洲开放边界实为无奈之举。北约制衡土耳其的方式非常谨慎。首先，北约谴责了大马士革针对土耳其的军事行动，要求立刻停止冲突。然而，土耳其没有得到任何军事或情报援助。撰写本文期间，叙利亚和土耳其在伊德利卜的冲突有所缓和，但是一些反叛部队（其中一些明显得到了土耳其的支持）持续破坏基础设施、他人财产，给公民人身安全构成威胁，使涌入欧洲的难民数量不断增加。

## 欧洲面临的挑战

即便德国内政部长泽霍夫不指出欧盟将遭遇一场危机，欧盟也无法控制叙利亚的局面，无法给土耳其或成员国（像希腊一样守护对外边境的成员国）提供物流和基础设施方面的援助。由于忙于宣传欧盟委员会新任主席[乌尔苏拉·冯德莱恩](#)（Ursula von der Leyen）的泛欧价值观和重建委员会制度，欧盟主要政治机构因无法就多年期财政框架（MFF）达成一致而处于混乱状态。第一批难民逐渐逼

近土耳其与希腊和保加利亚的边界，而欧盟成员国只能依靠自己的力量去应对。由总理基里亚科斯·米佐塔基斯（Kyriakos Mitsotakis）领导的希腊面临着前所未有的压力，几百名难民即将到达希腊岛屿，数千名难民企图跨过边境。鉴于希腊必须保护欧盟的边境，首批措施之一是1个月内不接受任何新的庇护申请。

居住在土耳其难民营的大约1.3万名难民，正沿着巴尔干半岛路线前行，计划经过东南欧前往中欧和西欧，但首先要跨越土耳其和希腊的边境。上文提到，希腊边境是欧盟的对外边界，所以欧盟及其成员国必须团结一致，避免危机发生。克罗地亚是欧盟“最年轻”的成员国，还未加入申根区（Schengen Area）。目前克罗地亚是欧盟理事会轮值主席国，此前成功地控制了难民涌入的混乱局面，但现在面临着艰巨任务，即：把握欧盟的决策方向，以应对新一波难民潮。此外，波黑（Bosnia and Herzegovina）也长期面临难民问题，可能给欧盟边境带来压力。

## 初期举措

前几批难民在希腊边境停下后，欧盟代表团立即访问了希腊，向希腊总理米佐塔基斯表示，欧盟会团结一致共

度难关。代表团成员包括克罗地亚总理安德烈·普连科维奇（Andrej Plenković）、克罗地亚内务部部长达沃尔·博日诺维奇（Davor Božinović）、欧盟委员会（European Commission）主席乌尔苏拉·冯德莱恩、欧洲理事会（European Council）主席查尔斯·米歇尔（Charles Michel）和欧洲议会（European Parliament）主席大卫·萨索利（David Sassoli）。代表团承诺，欧盟边防局（Frontex，负责管理申根区边界）将为维护边境稳定提供援助，包括巡逻交通工具、监控设备和人力资源。此外，冯德莱恩称，虽然多年期财政框架尚未确定，但欧盟会给希腊提供7亿欧元的援助。克罗地亚总理普连科维奇强调，克罗地亚与希腊和欧盟的利益一致，各方都希望保护边境、防止危机发生。同时，欧盟成员国内政部长和国防部部长将召开紧急会议，商讨应对危机的统一措施。这些举措表明，欧盟已就这个问题采取了行动。欧盟似乎吸取了之前的教训——应对潜在难民危机需要采取更系统化、更切实可行的措施，并且要更为严格地执行。

## 可采取的措施

欧盟成员国国防部长多边会议迅速引起了广泛关注。因为欧盟想要避免一场灾难，很可能从安全的角度出发，



只使用军事力量，不考虑人道主义、政治和经济因素。克罗地亚总统佐兰·米拉诺维奇（Zoran Milanović）称，如果需要调动克罗地亚武装部队协助警察保护克方边境，必须经过系统、理性的分析再做决定。所以，2020年3月5日，克罗地亚国家安全理事会（Croatian National Security Council）召开会议商讨此事。参与商讨的所有克罗地亚政界和军队官员及代表均表示赞同，称军队可以给警察提供额外帮助，并且符合宪法相关规定。即便克罗地亚国防法和边境监督法允许军队协助警察保护边境，但执行程序 and 武装军队的行动范围定义并不明确。因此，在国家或欧盟层面做出任何匆忙决定之前，必须制定多种有效、涵盖面广的行动计划，并且必须符合国家预算和宪法。

## 结论

世界尚处于新冠疫情之中，但大批难民正逼近土耳其和希腊的边界，一场难民危机逐渐接近欧洲。全球202个国家和地区受到疫情影响，并都采取了特殊安全措施，旅游禁令为其中之一。边境处的难民得到了人道主义救援，但是大量难民企图非法入境。因此，除了非法移民外，公众健康也受到影响，安全机构和部队的负担增加。2020年

对整个国际社会都极具挑战性，因而急需制定统一、明确和务实的政策。

（作者：Benjamin Petrović；翻译：乔昱；校对：郎加泽仁；审核：刘绯）