

中东欧国家周报

【波黑外交周报】

波黑外交缺少独立性、统一性以及专业性

Ivica Bakota

(2019年6月)

Kiadó: Kína-KKE Intézet Nonprofit Kft.

Szerkesztésért felelős személy: Chen Xin

Kiadásért felelős személy: Huang Ping



【波黑】波黑外交缺少独立性、统一性以及专业性

导言

国际关系研究往往关注那些大国，因为它们是国际秩序的塑造者，并且其外交政策能影响到小国的战略选择。正如国际关系现实主义者所认为的，小国似乎没有地缘政治战略的选择权，往往只能通过与其他小国合作来和大国抗衡；或者依附于某个大国，以换取在国际事务中的支持；或者干脆推迟或放弃参与国际合作，以保持其自身战略利益的连续性。还有一种方式是，采取绥靖政策或无视大国的态度——积极地追求经济、精英、政党或其他特定方面的利益，或处于被动地位（不追求任何明确的利益）。

在分析西巴尔干地区国家（主要是一些小国）时，一方面要采用类似的方法，看其如何在大国（欧盟、美国）干预下扩大自主权；另一方面也要看这些国家如何互相影响。从结构上看，鉴于地区小国之间的地缘政治潜力频繁变化，西巴尔干的地缘政治体系相当不稳定，并且一些国家在与大国合作甚至抗衡时往往“重拳出击”。比如：塞尔维亚在欧盟和俄罗斯之间斡旋；黑山希望通过欧盟与俄罗斯在西巴尔干的对抗来削弱塞尔维亚在该地区的影响力；科索沃根据自身战略将依附对象从美国转向欧盟；北马其

顿在与俄罗斯关系冷却后最近与欧盟关系进入蜜月期；阿尔巴尼亚成功建立了战略联盟（科索沃），并积极制定区域地缘政治框架。

相比之下，波黑外交政策在平衡、参与或约束其他力量方面比较弱，往往比较被动甚至几乎没有战略支撑。大多数时候，波黑的外交政策都被动地受欧盟、美国、俄罗斯、土耳其或其他地区的影响。这至少存在三个原因：首先，波黑很难执行单一的共同外交政策；其次，由于外国干预，波黑外交政策的独立性有限；第三，波黑外交逐渐丧失为国家利益服务的能力，并且在深入参与国际事务方面缺乏专业性。这些外交政策特点一时无法改变，并且不时引起人们的关注，就像过去几个月的情况一样。

“多声道外交”（Polyvocal diplomacy）

波黑的中央机构和族裔间合作相当脆弱，因而不难理解波黑为何缺少独立、连续的外交政策，更不要说单一的外交政策。波黑国内存在众多独立的行为体和党派，鉴于关键权力由族裔分享，这些行为体和党派有时会因其政策获得某些机构的支持而自称能够代表国家。典型的例子包括波黑克罗地亚民主联盟（HDZ）对克罗地亚的政策，民主行动党（SDA）对穆斯林世界的政策，塞族共和国或独立社会民主人士联盟（SNSD）对塞尔维亚或俄罗斯的政策等。

各团体往往基于各自的利益制定外交政策，以至于无法形成一致的对外政策，并且各方不肯互相妥协，把有利于自身的政策上升为国家政策。因此，波黑国内有不同的“代言人”，声称代表国家的外交政策。最近的一个例子发生在塞族共和国前总统和现任塞族主席团成员米洛拉德·多迪克（Milorad Dodik）进行外交访问期间。

在过去几个月里，米洛拉德·多迪克以主席团成员的身份访问了几个欧洲国家，主要是为了巩固塞族共和国的对外关系。在一些媒体看来，此行的目的是为了分离议程获得国际支持。对此有很多证据，但最明显的是，他没有向其他两位主席团成员透露自己的行程。4月，多迪克在梵蒂冈与教皇会面，据说波什尼亚克族主席团成员德扎法洛维奇（Dzaferovic）和克族主席团成员科姆希奇

（Komsic）是从报纸上得知这个消息。据报道，多迪克和弗朗西斯（Francis）谈到了波黑的族裔和解、移民和人口危机问题，尤其是波黑基督徒面临的人口危机。有人指出，由于克族人失去了主席团席位，从而留下了权力真空，多迪克被认为是代表波黑天主教徒的最佳谈判者。尽管可能遭到克族党派反对，但他仍被认为是“波黑基督徒在罗马的代言人”。

随后，在访问奥地利和匈牙利时，多迪克为其代表的党派和次国家行为体（塞族共和国）服务的因素更加明显。

5月，他会见了奥地利副总理斯特拉赫（Strache），再次确认了奥地利自由党和独立社会民主人士联盟在欧洲右翼方面的合作关系，并且相对容易地获得了奥地利（军事中立的非北约国家）对“波黑军事中立”的支持。但是这个外交成功并没有持续多久，因为奥地利政府在窃听丑闻后不久就下台了。然而，在6月中旬，多迪克率领波黑商务代表团前往匈牙利，并会见了匈牙利总理欧尔班。会谈结束后，匈牙利总理强调匈牙利尊重波黑的主权和统一，但也“尊重塞族共和国的身份”，并宣布匈牙利政府将与塞族共和国进行文化和教育合作。

多迪克上周出访白俄罗斯也被认为是越权访问。他与白俄罗斯官员讨论了采矿汽车制造和林业方面的合作，这些合作“只是偶尔提到波黑”，却直接涉及塞族共和国的经济利益。在访问白俄罗斯期间，他还会见了摩尔多瓦总统和亲俄的社会党主席多东（I. Dodon）。他试图与德涅斯特河沿岸共和国（Transnistria）建立联系的行动引起了人们的担忧。德涅斯特河沿岸共和国未得到承认但事实上独立，并被视为一种成功分离的模式。

高度依赖并缺乏能力的外交政策

很明显，波黑外交政策的目标是加入欧盟，但国际社会在其中发挥着很大的影响力。根据“代顿和平协议”，

国际社会密切监督和指导着波黑的外交政策。大多数分析人士会批评波黑外交政策缺乏独立性，但是，即便没有外国指导以及高级代表办事处（OHR）与和平执行委员会（PIC），人们也会普遍认为波黑难以实现其目标。此外，欧盟成员国的大使馆、欧盟驻萨拉热窝代表团和美国大使馆在波黑外交政策发展中发挥着重要的非官方作用，特别是在欧洲—大西洋一体化议题上。

由于国际社会抱着明确的战略目标不断插手波黑事务，波黑在外交政策制定和发展方面的独立性极为有限。这直接导致波黑甚至从未想要形成独立的外交政策，也没有重视如何提高外交政策的专业性，发展外交政策或学习国际事务中的经验和知识。波黑在任免外交官和外交人员时通常更多考虑其所属党派而不是外交经验和知识，主要是因为外交政策的被动和依赖性。波黑外交官常常被媒体戏称为“退休党员”，且在外交政策中“失言”也是常见现象。例如，最近媒体报道说，6月17日，波黑主席团主席“强烈谴责也门对沙特阿拉伯平民发起导弹攻击”。这一声明反映出，作为该国外交政策最高机构的主席团对欧洲以外的国际事务所知之甚少。也有人指出，该说法可能采取了“某个友好国家外交官员”的建议。但它也表明波黑并不关注国际关系。

还有更多情况表明，波黑外交政策缺少完整性和连贯性，次国家行为体的外交政策与整个国家的外交政策相悖是更普遍的现象。在谴责也门的几天后，波斯尼亚伊斯兰委员会（BIH Rijaset）在意识形态上与波黑民主行动党（SDA）更为接近，并提出为最近去世的前埃及总统和穆斯林兄弟会领袖穆罕默德·穆尔西（Mohammed Mursi）举办纪念仪式。不仅波黑民主行动党的外交政策具有极端主义倾向，塞族共和国和独立社会民主人士联盟也是如此。它们支持与亲俄政权建立更密切的关系，将引起国际社会对塞尔维亚和科索沃的关注，就如同克族党派经常在波黑捍卫克罗地亚的利益一样（例如佩列沙茨桥）。因此，考虑到这些次国家行为体的外交政策对族裔间、党际关系以及共同外交政策形成的负面影响，波黑目前要做的就是形成独立的外交政策。

（作者：Ivica Bakota；翻译：刘梓绚；校对：贺之杲；审核：刘绯）