

中东欧国家周报

【波黑外交周报】

波黑的新外交政策战略

Ivica Bakota

(2019年10月)

Kiadó: Kína-KKE Intézet Nonprofit Kft.

Szerkesztésért felelős személy: Chen Xin

Kiadásért felelős személy: Huang Ping



【波黑】波黑的新外交政策战略

2018年3月13日，波斯尼亚和黑塞哥维那主席团（外交政策最高决策机构）通过了新的“波斯尼亚和黑塞哥维那外交政策战略（2018—2023年）”¹。这份长达11页的文件是15年来有关波黑外交政策的第一份文件，同时也是波黑外交领域罕见的官方文件。在此新外交政策出台前，波黑政府参照了2003年制定的“执行外交政策的总体方向和优先事项”²——这份文件实际上已过时，只对波黑的外交政策具有法律约束力。

在过去的20年中，波黑采取了被动、低调的外交政策，但实际上曾两次尝试起草并更新外交政策，尽管都遭遇了失败。第一次是在2008年，波黑加快了加入联合国安理会的进程，并在2010—2011年期间成为非常任理事国。第二次是在2013年，波黑试图更积极地改善与欧盟的关系。由于塞尔维亚共和党的反对，两次调整外交战略的文件均以失败告终。虽然波黑轮值主席制致使谈判过程耗时且费力，

¹全文参见：波黑主席团：

<http://www.predsjednistvobih.ba/van/j/default.aspx?id=79560&langTag=hr-HR>）。

²全文参见：波黑外交部，

http://www.BIH.com/mvp.gov.ba/vanjska_politika_bih/osnovni_pravci_vanjske_politike_bih/?id=2）

但当前的“战略”在较短的时间内就颁布了——未经过冗长的起草程序，也未与外国政策专业人士和机构进行磋商。因此，该战略自 2018 年发布以来，几乎没有引起媒体和公众的关注。

然而，即使是那些无意发表评论的人看到“新战略”后也普遍认为，该文件在重新确定波黑外交政策的目标和优先事项方面，甚至在替代 2003 年的旧外交政策方面，没有任何根本性的改变。“新战略”更应被视为波黑关注具有全球和地区意义优先事项的延续。新战略对过去 15 年全球和区域形势的变化进行了全面的分析。在认知和评估波黑外交政策新战略中至关重要的变化方面，它超出了官方文件的范围，限制了涉及社会民主的“第三次浪潮”、右翼民粹主义的兴起、欧洲债务危机、移民危机、阿拉伯之春、迈丹和克里米亚的吞并、脱欧、克罗地亚加入欧盟、黑山加入北约等问题的篇幅。作为官方政策文件，它显然提供了一套新的（或修订旧的）外交准则，同时又或多或少地对全球环境进行了全面的分析。从这个意义上讲，新战略更像是“更新了的总体方向”或是“新战略纲要”，旨在帮助起草未来的战略文件。

“总体方向”和“战略”之间的鸿沟

“总体方向”中描述的波黑仍是一个在为实现永久和

平、安全与稳定发展，以及为加入欧洲安全、政治和经济一体化进程而奋斗的国家。这些目标都很直接：保护波黑主权独立和领土完整；全面执行《代顿协定(Dayton Agreement)》；加入欧洲—大西洋一体化（未提及明确具体的目标）；参与多边合作框架，例如：联合国、欧洲委员会（2015年签署稳定与联系协议后停止努力）、欧洲安全与合作组织（仍是萨拉热窝的任务）、伊斯兰合作组织；积极参与全球经济和贸易合作框架，具体目标是加入世贸组织（目前仍在谈判过程中）。

目前看来，“总体方向”似乎已经过时，因为它早就失去了相关性。它一直作为波黑外交政策唯一有约束力的文件，只是因为没有任何其他文件。尽管“战略”声称与“总体方向”具有连续性，但并未解释两者在15年之后出现的差距，并且在确定波黑外交政策的未来目标方面缺乏指导性。

新战略没有提供定义外交政策方向和行动的“支柱”，而是提供了优先考虑的“动态轨迹”。首先，人们普遍关注的是“安全与稳定”，这意味着更积极地参与（欧盟赞助）旨在加强法治、参与安全和移民危机事务，加强区域运输和基础设施框架，并为区域一体化进程、经济和社会发展提供支持。其次，是经济的持续繁荣，从运营角度出发，应通过欧盟提供的财政援助计划，特别是入盟前的金

融工具来促进繁荣。第三，保护海外的波黑公民，加强国际法律合作。这与扩大外交网络和就相关事务达成全面协议相关，例如：双重国籍、起诉和引渡公民等，但并未详细阐述。第四，在世界范围内积极推广波黑。

从支柱到轨迹，从法令到评估

根据“总体方向”中的指导原则，波黑应该积极遵循欧盟的共同外交与安全政策。重点放在稳定与加入协议议程的实施，包括：尊重人力资源、媒体、少数群体和个人自由，发展睦邻关系，打击腐败、有组织犯罪和恐怖主义，持续改革等。为实现这一战略目标，波黑需与所有有关各方密切合作，以便在计划的6年内实现稳定与加入协议的第一阶段。总统和部长会议还就“战略”提出了建议，考虑在加强外交网络方面进行中期（5年）和长期（10年）投资，“到2028年向所有欧盟成员国派驻地外交使团”，并投入足够财政资源和专业知识“谈判、游说和推动”入盟事宜。另一方面，如果波黑在过渡期结束前无法履行

《稳定与结盟协定》规定的义务，该战略就不具有任何约束力。可以说，在新的政治背景下，经过持续一年的政府组建危机和欧盟一体化进程的停顿之后，需要出台有关欧盟一体化目标的更多或更连贯的文件来填补这一空白。

关于与“非欧盟”国家的关系，文件概述了国际关系

中的“可能的突破点”（及其对波黑的影响），并对资源与行动形式之间的关联进行了批判性评估。波黑在中东、伊朗、科索沃、俄罗斯、土耳其和乌克兰事务上需要某种程度的强制参与。通过参与，波黑应积极监督、评估自己的参与对波黑对内对外发展的影响。

该战略还要求在 2030 年之前对波黑在国际组织中做出的承诺进行评估，包括对北约和世贸组织在每个战略领域的承诺，以及联合国可持续发展计划有关的活动。波黑安全与稳定的关键问题是“执行与北约有关的活动”，据说这是波黑各机构的优先事项。然而，该战略仍然无法反映塞族共和国反对派自今年初就北约问题提出的日益强烈的反对意见（此前简报进行了更广泛的阐述）。因此，该战略指出，激活和实施“成员国行动计划”（MAP）将是工作重点，但必须“在波黑宪法体系内进行并遵守波黑国防法”。该战略计划提出，继续与北约进行当前的合作计划，认为“这将有助于达到所需的水平，实现设备的互操作性、兼容性，以及提高波黑武装部队与伙伴进行联合行动的能力。”

该战略还提到了可持续发展目标，以及在《2030 年议程》及相关计划下与开发计划署的持续合作，更积极地参与国际劳工组织事务，执行《京都议定书》以及加入世贸组织的行动计划。该战略指出，与邻国克罗地亚、黑山和

塞尔维亚的区域合作和关系十分重要，但未详细阐述与波黑有关的双边关系。

综上所述，该战略弥补了 15 年来波黑外交政策正式文件的空白，但由于规避宣布具体的目标、明确的指导方针和行动计划，因而也是一份更能反映内部争论过程的文件。其结果是产生了不够连贯和描述性的中间立场，而不是明确的分析和明确的指导方针。该战略将持续执行一段时间，但可能只是作为未来战略的草图。然而，未来战略理应建立在分析和评估的基础之上，而且应该明确阐明短期和中期目标。

（作者：Ivica Bakota；译者：吴鑫滢；校对：郎加泽仁；审核：刘绯）