

中东欧国家周报

【斯洛伐克外交周报】

斯担任欧洲安全与合作组织主席

尤拉伊·安德烈什

(2019年2月)

Kiadó: Kína-KKE Intézet Nonprofit Kft.

Szerkesztésért felelős személy: Chen Xin

Kiadásért felelős személy: Huang Ping



【斯洛伐克】斯担任欧洲安全与合作组织主席

2019 年斯洛伐克外交政策领域的主要事件是斯洛伐克担任欧洲安全与合作组织（欧安组织）主席。在当值主席、斯洛伐克外交和欧洲事务部长米洛斯拉夫·莱恰克（Miroslav Lajčák）的指导下斯洛伐克的任期于 1 月 1 日开始，将持续一年。

欧安组织年度主席一职对斯洛伐克来说是一个绝佳的机会，让它可以在世界(或至少在区域)舞台上打响名声，也能直接关注到对本国重要的事务。斯洛伐克从来没有在国际舞台上扮演过如此重要的角色，担任主席对斯洛伐克来说是一个很大的组织挑战，人们对斯洛伐克是否准备好担任这一职务存在质疑。在人才方面尤其如此，因为很难为所需的职位找到合适的政策专家。随之而来的是批评的声音，负责这些问题的机构在处理这些问题方面太迟、太慢。另一个相关争议是 2018 年末政府危机的一部分，该危机在当年 11 月达到高潮，恰好在今年 1 月斯洛伐克上任欧安组织轮值主席之前。这次危机是关于斯洛伐克加入《安全、有序和正规难民全球契约》。外交部长莱恰克作为 2017 - 2018 年第 72 届联合国大会的主席引领了关于这份契约的谈判，当他出乎意料地发现斯洛伐克政府的执政联盟(即斯洛伐克民族党和他本人所在的方向党)对契约持反对态度时，威胁道如果斯洛伐克没有加入契约就辞去职务。他在加入《契约》被投票否决时递交了辞呈。在一段时间内，前总理、方向党主席罗伯特·菲佐(Robert Fico)似乎将接替他的职位。最后，莱恰克被说服继续担任外交部长，正是因为他作为即将就任的欧安组织主席不可或缺。政治家和专家们普遍认为，莱恰克的专业知识和强有力的资历，以及政治中立的立场和丑闻较少能够确保他成功担任主席。这本身就表明斯洛伐克政治和外交机构缺乏信心，以及缺乏能够担任主席职位的精英。这也暴露了执政联盟各党派之间的裂痕，这可能影响斯洛伐克在担任欧安组织主席期间的稳定。

斯洛伐克担任主席期间的三个正式优先事项是预防冲突、确保安全的未来和有效的多边主义，并且将重点放在普通人民的困境上。实际上，斯洛伐克执掌欧安组织期间将重点关注乌克兰东部的冲突。这是斯洛伐克作为乌克兰邻国的一个自然优先事项。因为斯洛伐克很容易受到乌克兰部队和俄罗斯支持的分离主义分子之间可能爆发的敌对行动的波及。斯洛伐克担心发生一些后果，比如难民的涌入，或者至少是乌克兰的经济形势急剧恶化状况下的经济移民，以及从俄罗斯经乌克兰运输到斯洛伐克和欧盟国家的油气管道中断。尽管过去几年，斯洛伐克通过欧盟建立了一些从俄罗斯其他管线运送油气的通道，以及完全从别的地方运送油气的通道，但是仍然依赖于通过现有这些管道运输石油和天然气。这些备用线路使斯洛伐克能够在紧急情况下绕过乌克兰运输路线，获得石油和天然气。即使如此，这种情况对斯洛伐克的经济将是破坏性的，特别是因为通过斯洛伐克领土的这些管道运输石油和天然气的过境费将减少。斯洛伐克在欧安组织将主要努力帮助确保乌克兰在今年议会和总统选举后的稳定，并且试图缓和前线紧张局势，确保各方遵守他们在预防冲突升级和找到一个持久解决方案上的承诺。重要的是，作为对普通人民的关注的一部分，斯洛伐克和欧安组织将把重点放在受影响地区的人道主义项目和援助上。

与斯洛伐克所在的其他区域组织，如欧盟和北约，甚至维谢格拉德集团相比，欧安组织在斯洛伐克的普通民众中知名度较小。乍一看，这似乎很奇怪，因为斯洛伐克在这些所有组织中，在欧安组织的任职时间其实最长。欧安组织不仅以前在该地区的安全机构中占据突出地位（由下文提到的斯洛伐克民族党支持），斯洛伐克外交官和后来的外交部长杨·库比什（Ján Kubiš）还在1999 - 2005年担任该组织的秘书长。尽管如此，或者正因为欧安组织的低调，它在斯洛伐克的政治话语中拥有独特的地位。

因为它是政治舞台上跨党派都相对容易接受的。虽然政治和行政机构的成员通常是亲西方和大西洋主义者，而且正式的政策制定牢牢掌握在他们手中，但是社会的某些部分对这种取向持怀疑态度。这些人主要包括那些认同激进的右派或左派的人，没有强烈政治认同而投票支持民粹主义政党的人，或者来自农村地区的人。这可以从斯洛伐克执政的政府联盟的组成中看出，该联盟在2016年议会选举之后成立，是所有有关各方为避免政治瘫痪或提前选举所作出的最不受欢迎的选择。这个相当不自然的联盟由来自斯洛伐克各种政治分裂的两极的三个长期和主流政党组组成，但只有其中一个中右翼和种族混合的斯洛伐克的匈牙利族人的政党——桥党，作为最小的政党，是坚定的大西洋主义者。另外两个，方向党（SMER-SD）（方向 - 社会民主党）和保守的民族主义的斯洛伐克民族党，尽管宣布自己是亲西方的，但是更冷淡，甚至矛盾，并强调与俄罗斯建立牢固关系的必要性。尤其是斯洛伐克民族党被认为更接近亲俄罗斯的立场。这可以从斯洛伐克民族党党首和斯洛伐克共和国议会发言人安东·丹科（Anton Danko）的行为看出来。他曾两次违反斯洛伐克官方政策前往莫斯科发表致俄罗斯杜马的讲话。其他斯洛伐克民族党的重要人物曾访问克里米亚，尽管俄罗斯吞并克里米亚并未得到斯洛伐克的承认，而且斯洛伐克采取欧盟对俄罗斯的制裁作为对吞并的回应。在过去，斯洛伐克民族党主张斯洛伐克采取中立的外交政策，认为欧安组织是欧洲和平与安全的保障者，而不支持斯洛伐克加入北约。同时，方向党表面上是一个社会民主党，但实际上更符合左翼民族主义党的形象，被视为是更加务实和商业导向的，凭借其西方冷淡的言语利用选民情绪，而不是基于意识形态的立场。无论如何，欧安组织与斯洛伐克关于该国政治和战略方向的辩论联系在一起。斯洛伐克政治和战略方向在表面上似乎是亲西方的，但不尽然。斯洛伐克在欧安组织任职的第三个优先事项，即有效的多边主义，可以从这场内部外交政策辩论的棱镜中看出。

政治话语中认同欧安组织的原因之一是欧安组织的成员广泛，包括俄罗斯、美国和主要的西欧大国。这满足了那些批评斯洛伐克宣布的明确的大西洋主义取向的民众和政客。他们批评斯洛伐克加入北约以及欧盟后对俄罗斯的制裁过度和不必要地危害了斯洛伐克与俄罗斯的关系。这使得欧安组织成为了一个独特的组织，因为所有主要政党都可以团结一致，同意其在确保欧亚大陆的和平，安全和保护人权方面的建设性作用。但更可能的是，这是由于该组织相对较弱的权力和授权，特别是与那些具有较高知名度的组织相比，例如欧盟或北约。这主要是因为欧安组织的决策过程。该组织规定，只有当所有成员国都协商一致时才能达成决策，目前欧安组织拥有 57 个成员国，所有成员很难就一个有效行动达成一致。这意味着欧安组织通常作出的决定都是薄弱或含糊不清的，或者根本没有达成决定，这使得欧安组织不会被各阶层人士批评为采取违背他们意见或利益的行动。另一方面是，欧安组织没有任何手段迫使各国遵守其决定，因此往往被目标国家所忽视。欧安组织决策的这两个方面本身就是批评的一个来源，因为欧安组织是一个无能为力的组织，无法改变任何事情，只能作为讨论的论坛。这也解释了该组织及其活动在斯洛伐克的低知名度和认可度。

除了上述在组织上的挑战外，主持欧安组织还对斯洛伐克在声望和实质性政策制定方面构成挑战，尤其是不同于欧盟理事会，欧安组织的主席职位轮换不是自动授予的，而是必须主动申请。斯洛伐克在申请中承诺可以承担与该职位相关的责任，不仅在组织和后勤领域提供保障，而且在制定和谈判解决难题的方案时发挥能力和领导力。在这方面，主席国应该制定自己的优先事项和年度方案，尽管它可以依靠与“三驾马车”的另两个成员或者前两任主席国的合作。目前的情况是奥地利和意大利在斯洛伐克主持该组织之前担任主席国。因此，作为主席国的斯洛伐克

必须注意制定与其能力和经验相称的政策和解决方案，而不是有过于雄心勃勃或者模糊的目标，无法推进欧安组织的议程。

（作者：尤拉伊·安德烈什；翻译：张瑞琪；校对：陈思杨；审核：陈新）