

执行情况报告：欧洲安全战略 - 在不断变化的世界提供安全

主管人员提要

执行欧洲安全战略五年以来，欧盟比其历史上任何时候所负责任都更为重大。

欧盟仍是稳定的支柱。民主和繁荣在欧洲得到扩大。巴尔干地区正发生好的转变。我们的邻邦政策为南部和东部的伙伴关系创造了一个坚实的工作框架，欧盟内的地中海和东部伙伴关系现达到一个新的尺度。自2003年以来，欧盟在处理例如阿富汗和格鲁吉亚的危机和冲突中作出越来越大的贡献。

然而，二十多年冷战结束后，欧洲仍面临日益复杂的威胁和挑战。

中东和世界其他地区的冲突仍未得到解决，一些冲突甚至发生在我们的邻国。国家的问题通过犯罪、非法移民、以及最近的海盗行为影响到我们的安全。包括我们自己社会内的恐怖主义和有组织犯罪演变为新的威胁。伊朗的核计划已取得很大进展，代表了对该地区的稳定和整个不扩散系统的威胁。

全球化带来了新的机遇。以中国为首的发展中国家的高增长使数百万人脱离贫困。但是，全球化也使得威胁更加复杂并相互关联。我们社会的动脉，如信息系统和能源供应更易受到影响。全球气候变暖和环境退化正改变着我们星球的面貌。此外，全球经济一体化正在加速权力的转变并暴露出不同的价值观。最近发生的金融动荡同样影响着发达国家和发展中国家的经济。

欧盟将奋起迎接这些新的挑战，正如我们过去所做的那样。

欧盟已利用各种独特手段对建立一个更安全的世界作出贡献。通过减少贫困和不平等、促进善政及人权、协助发展及处理冲突的根源和不安全，我们建立起人类的安全。欧盟仍是对有需要的国家的最大捐助者。持久的稳定需要长期的努力。

在过去的十年中，作为我们不可分割的共同外交和安全政策的一部分，欧洲安全和防务政策的经验和能力都得到增强，为应付海啸后在亚齐的和平建设及保护乍得的难民等各种危机，派出了二十只特遣队。

这些成就是欧洲独特外交与安全政策方针的成果。为确保安全和满足公民的期望，我们必须为改革作好准备。这就意味着更具战略性的思考，更有效和在世界上更加活跃。当我们以及时和协调的方式工作，并具备适当的能力和得到持久的公众支持时，我们则最成功。

冲突的持久解决必须结合对和平具有共同意愿的所有当地参与者。主权国家必须对他们的行动后果承担责任，并对保护人民免遭种族灭绝、战争罪、种族清洗和违反人权的罪行共同承担责任。

重要的是国家必须遵守联合国宪章的基本原则和欧洲安全合作组织的原则及承诺。我们必须明确尊重主权、独立和领土完整以及和平解决争端的原则是无可商榷的。

在全球一级，欧洲必须带头重建多边秩序。联合国处于国际系统的顶端。欧盟在安全领域所做的一切都关联到联合国的目标。我们处于一个独有的时机，与美国和我们在世界上的伙伴合作重建多边主义。对欧洲而言，跨大西洋伙伴关系仍是基于共同的历史与责任的不可替代的基石。为了在危机处理中更好地合作，欧盟和北约必须深化其战略关系。

在过去五年中欧盟已经取得了实质性的进展。我们对一个更美好的世界所作的贡献得到公认。尽管所取得的这一切，实施欧洲安全战略的工作仍在进行。为充分发挥我们的潜力，我们仍然需要更有能力、更连贯和更活跃。

导言

欧洲理事会于 2003 年十二月通过欧洲安全战略(ESS)。该战略第一次确立原则并规定明确的目标来推进基于我们核心价值观的欧盟安全利益。这一战略方针是全面的，现在仍完全适用。

这份报告不是替代而是会加强欧洲安全战略。它使我们有机会来研究实践中的表现，以及如何加以改善。

I. 全球性挑战及主要威胁

欧洲安全战略确定了一系列对我们安全利益的挑战。这些挑战五年来并未消失，其中一些变得更为严重，一切都变得更加复杂。

不扩散大规模杀伤武器

通过国家和恐怖分子的扩散都被欧洲安全战略列为对欧盟安全最大的潜在威胁。这一危险五年来有所增加，对多边框架产生压力。虽然利比亚已经撤销其大规模杀伤性武器计划，伊朗和北朝鲜还没有获得国际社会的信任。未来几十年可能会恢复民用核能的应用，如果没有伴随着正确的保障措施，也会为不扩散系统带来挑战。

欧盟一直在2003年通过的大规模杀伤性武器策略的基础上，在多边论坛上非常活跃，并在国际努力解决伊核计划中处于最端。该项策略强调通过联合国和多边协议，通过作为主要捐助国及与第三国和区域组织的合作来防止扩散及进行预防。

我们应该以政治和财政行动来继续这种做法。2010 年不扩散核武器条约审议大会的成功结果，对于加强不扩散体制特别重要。我们将努力确保这一会议能够以平衡的，有效和具体的方式，审查加强国际反扩散努力，寻求裁军并确保愿意这样做的国家负责的发展核能和平应用的手段。

还需要对具体问题做更多的工作，包括欧盟支持多种核燃料的循环方法；对抗对扩散的资助；生物安全和生物安全性的措施；运载系统的扩散，尤其是弹道导弹。应开始进行禁止生产用于核武器裂变材料的多边条约谈判。

恐怖主义和有组织犯罪

恐怖主义在欧洲和世界各地仍然是对我们的生计的重大威胁。虽然一些袭击被挫败，袭击还是发生在马德里和伦敦，而土生土长的群体在欧洲的作用日益显著。有组织犯罪、贩卖毒品、贩卖人口和武器，以及国际诈骗和洗钱继续威胁着我们的社会。

自2003年以来，欧盟在针对恐怖主义和有组织犯罪两方面都取得进展，并根据2004年海牙计划及2005年通过的新的司法与内务对外战略，在欧盟内采取额外的措施。这些都使得跨境调查和协调起诉更为容易。2005年的欧盟反恐怖主义战略是基于尊重人权和国际法。该战略采取四方齐下的方法：预防激进化和招募及其背后的因素；保护潜在的目标；追捕恐怖分子；回应攻击后果。以国家行动为中心，任命一名反恐协调员是欧洲一级的重要进展。

在欧盟内部，我们已经对保护我们的社会打击恐怖主义做了很多工作。我们要加强应付重大恐怖事件的统筹安排，特别是对化学、放射性、核子和生物恐怖材料的使用，并以现有危机协调安排和民事保护机制规定为基础。应用有效而全面的信息共享欧洲政策，并考虑到适当保护个人数据，来进一步打击对抗恐怖分子的资助。

我们还需要通过针对极端意识形态和处理歧视，对反激进和招聘做更多的工作。如“文明联盟”论坛的文化对话具有很重要作用。

对有组织犯罪，我们与邻国和主要合作伙伴及联合国内的现有合作关系应当加深，来处理人的流动、警察和司法合作。执行联合国现有犯罪契约是必不可少的。我们应进一步加强与美国的反恐合作关系，包括数据分享与保护。此外，我们也应加强与南亚、非洲和我们的南部邻邦的合同范围。欧盟首先应在联合国内支持多边努力。

我们应改进内部与外部的结合方式。更好的协调、透明度和灵活性需要在国家与欧洲一级跨越不同的机构。这一点五年前已经由欧洲安全战略所确定。目前的进展是缓慢和不完全的。

网络安全

现代经济极为依赖包括互联网在内的运输、通信和电力供应等主要基础设施。2006年通过的欧盟安全信息社会战略涉及到互联网犯罪。然而作为潜在的新的经济、政治和军事武器，对欧盟成员国私人 and 政府 IT 系统的攻击在此意义上却有了新的含义。

这方面还需要做更多的工作，来探索一种全面的欧盟方针，提高认识和加强国际合作。

能源安全

过去五年来对依赖能源的关注有所增加。欧洲内的减产意味着到 2030 年我们的石油和天然气 75% 都是依赖进口。这些石油和天然气来自有限的几个国家，其中一些国家面临稳定的威胁。因此我们面临一系列的挑战，其中涉及到所有成员国的责任和团结。

我们的反应是必须结合内部和外部的能源政策。2006 年高级代表和委员会的联合报告列出了主要因素。在欧洲内部，我们需要一个更加统一的能源市场，内在连接更强，特别注意到最孤立的国家和应付临时供应中断的应急机制。

燃料、供应来源和运输路线的更加多样化，与善政、尊重法治和对能源国的投资同样至关重要。欧盟的政策通过中亚、高加索和非洲，以及东欧伙伴关系和地中海联盟来支持这些目标。能源是欧盟与俄罗斯关系中的重要因素。我们的政策应处理包括通过土耳其和乌克兰的运输路线。与我们的合作伙伴，包括中国、印度、日本和美国一起，我们应促进可再生能源、低碳技术和提高能源效率，同时促进透明和管理良好的全球市场。

气候变化

欧洲安全战略 2003 年已经确定了气候变化的安全影响。五年来，这一影响更有了新的紧迫性。2008 年 3 月高级代表和委员会向欧洲理事会提交了一份报告，报告把气候变化形容为“威胁倍增器”。自然灾害、环境恶化和对资源的竞争加剧了冲突，特别是对贫穷状况和人口增长，以及对人道主义、健康、政治和安全方面的后果，包括更多的迁移。气候变化也导致对贸易路线、海洋区域和以前难以得到的资源的争端。

我们必须加强预防冲突和危机的管理，但也需要提高分析和预警能力。欧盟无法单独做到这一点。我们必须加强与最受威胁的国家合作，加强他们的应付能力。与联合国和区域组织开展国际合作将是必不可少的。

II. 欧洲和欧洲之外的稳定建设

在欧洲，扩大仍是稳定、和平与改革的强大驱动力。

2005年开始的与土耳其的谈判与打开了一些篇章。虽然缓慢，西巴尔干地区一直有所进展。接受克罗地亚的进展很顺利。前南斯拉夫的马其顿共和国获得候选地位。与其他西巴尔干国家的稳定与结盟协议已经签署。塞尔维亚接近实现所有进入更深关系的条件。欧盟继续在波斯尼亚和黑塞哥维那发挥主导作用，但尽管取得进展，还需要当地政治领袖作更多的努力来克服对改革的妨碍。

我们正在科索沃部署 EULEX，这是我们迄今最大的非军事欧洲安全与防务政策特遣队，我们将继续给予大量的经济支持。在这一地区，合作和友好的睦邻关系是必不可少的。

我们周边国家的良好治理对我们是有利的。2004年推出的欧洲睦邻政策(ENP)支持这一进程。在东部地区，除白俄罗斯外所有符合条件的国家都已经参与这一政策。我们与白俄罗斯正朝这个方向迈进。

我们与乌克兰更进了一步，一项意义深远的联盟协议即将敲定。我们将会很快与摩尔多瓦开展类似协议的谈判。我们在对欧洲特别重要的这一地区推出了“黑海协同”来补充欧盟的双边政策。

我们东部邻里的所谓“冻结的冲突”引起了新的关注。格鲁吉亚局势因阿布哈兹和南奥塞梯的问题已经升级，从而导致了2008年八月俄罗斯和格鲁吉亚之间的武装冲突。欧盟为首的国际反应是通过调解当事各方、人道主义援助、非军事监督特遣队和大量的财政支持。我们将通过欧盟主导的日内瓦倡议继续参与。通过积极参与欧盟的5+2谈判形式和欧盟边境援助特遣队，德涅斯特地区的冲突有望得到解决。

对欧洲具有重要意义和机会的地中海地区仍然构成复杂的挑战，如不足的政治改革和非法移民。欧盟正与一些地中海伙伴，尤其是以色列和摩洛哥努力深化双边关系。欧洲睦邻政策加强了源于 1995 年巴塞罗那倡议的改革，但与上升的激进主义结合的地区冲突继续扩散不稳定因素。

欧盟一直通过在四方中的作用、与以色列和巴勒斯坦当局的合作、与阿拉伯联盟和其他区域合作伙伴一起努力解决中东问题。欧盟充分致力于两个国家解决方案的安纳波利倡议，并对巴勒斯坦当局及能力建设，包括司法和警察的部署及边界管理骨干继续作出相当大的财政和预算支持。在黎巴嫩，成员国为联合国驻黎巴嫩临时部队提供主要的维和特遣队骨干。在伊拉克，欧盟支持政治进程、重建和法治，包括通过“巴格达法治行动”。

自2003年以来，伊朗已越来越引起人们的关注。伊朗的核计划一直是联合国安理会的国际原子能机构一系列决议的议题。发展核军事能力将是对欧盟安全的一项威胁，欧盟是不能接受的。欧盟引领一项双轨方针，与美国、中国和俄罗斯一起，将对话与越来越大的压力结合起来。高级代表已向伊朗提供了影响深远的提议，来重建伊朗的信心和参与国际社会。如果事与愿违，伊朗推进核计划，则需要增加更多的措施来支持联合国的步骤。与此同时，我们必须与区域国家，包括海湾国家建立区域安全。

欧洲安全战略认为欧洲的安全利益超越直接的欧洲邻邦。在这方面，阿富汗特别令人关注。欧洲致力于长期的稳定。欧盟成员国对北约的使命作出重大贡献，欧盟致力于各级治理与开发。欧盟的警察特遣队正在扩大。这些努力没有阿富汗的主权和邻国的支持是不会成功的，尤其是巴基斯坦、而且印度、中亚和伊朗的支持。最近几年印度和巴基斯坦之间改善关系的前景的确一直是战略平衡的积极因素。

安全与发展的关系

由于欧洲安全战略和 2005 发展共识认为没有和平与安全就没有持续的发展，没有发展和除贫就没有持久的和平。对公众健康的威胁，特别是传染病会进一步破坏发展。人权是这一平衡的基本组成部分。在许多冲突或冲突后的地区，我们需要处理以性暴力作为恐吓和恐怖手段的令人震惊的行为。有效执行联合国安理会关于武装冲突中的性暴力的决议是必不可少的。

冲突往往与国家的脆弱性有关。如索马里这样的国家陷入一种恶性循环的施政不力和经常性冲突。我们力求通过发展援助和确保更安全的措施来突破这一点。安全部门改革和解除武装，复员和重新整顿是冲突后的稳定和重建的关键，是我们在几内亚比绍和刚果民主共和国的工作重点。这些在与国际社会和当地利益相关者合作时最能取得成功。

无情的开采自然资源常常导致冲突。对水和原材料的紧张局势有所增加，需要多边的解决方案。金伯利进程序和采掘行业透明度行动计划提供了一个解决此问题的创新模式。

海盗

欧洲安全战略着重指出海盗是一种有组织犯罪的新形式，也是国家失效的结果。世界经济依赖贸易中占 90% 的海上航线。印度洋和亚丁湾的海盗使这一问题在近几个月变得更为紧迫，影响到对索马里人道援助的运输。欧盟的反应是与北约和其他国际行动者共同遏制索马里海岸的海盗。

小型武器和轻武器(SALW)，集束弹药和地雷

2005年，欧洲理事会通过了欧盟战略来打击非法积累和贩运小型武器和轻武器及弹药。为执行此战略，欧盟支持联合国在这一领域的行动纲领。欧盟将继续开展打击非法小型武器和轻武器造成的威胁的行动。

欧盟强烈支持国际军火贸易条约的观念，并决定支持导致采纳这一条约的步骤。欧盟也是反地雷行动的主要捐助者。欧盟积极支持和推动关于世界上人员杀伤地雷的渥太华公约。2008年五月在都柏林通过的关于集束弹药的奥斯陆公约是对这种类型的弹药造成的人道问题的反应所迈出的重要一步，所有欧盟成员国都非常关注这一问题。在联合国框架内通过一项这种类型的弹药的议定书涉及到所有主要军事强国，将会是一个重要的步骤。

III. 欧洲在不断变化的世界中

为了应付不断变化的安全环境，我们需在我们之间，在我们的邻国和世界各地更为有效。

A. 一个更有效和有能力的欧洲

我们应对这些挑战的能力在过去五年有所发展，并且仍将继续下去。我们必须通过更好的机构协调和更具战略意义的决策来增强我们自身的内聚力。里斯本条约为实现这一目标提供了一个框架。

我们的处理方法必须以预防早期冲突成为威胁的根源为中心。建立和平及长期减贫对此是很必要的。每种情况都需要连贯性的使用我们的手段，包括政治、外交、开发、人道主义、危机处理、经济和贸易合作，以及民政和军事危机管理。我们还应扩大我们的对话和调解能力。欧盟特别代表将欧盟的影响力带到各个冲突地区。民间社会和非政府组织扮演着行动者和合作伙伴的重要角色。由欧洲议会议员领导的选举监督团也作出了重要贡献。

作为我们的共同外交与安全政策整体组成部分的欧洲安全与防务政策的成功通过对我们的援助需求越来越多的事实反映出来。我们的格鲁吉亚特遣队表明当我们以必要的政治意愿采取集体行动所以取得的成就。面临更复杂的挑战时我们应当更为灵活。我们需要按我们的资源考虑承诺的优先秩序。军事和非军事特遣队加强了我们的快速反应能力。

适当和有效的指挥机构和总部能力很关键。我们结合任务概念、计划阶段到执行的民用和军事专业能力必须加强。我们通过设置适当的行政结构、金融机制和系统来发展欧洲安全与防务政策。培训、建立欧洲的安全与防务学院、新的青年军官交流计划和伊拉斯莫高教交流计划方面也有改进的余地。

我们需要以人类安全的观念，通过以人为基础的凝聚，包括欧洲安全与防务政策特遣队，来维持主流人权问题领域的所有活动。有效地执行联合国安理会 1325 号关于妇女、和平与安全的决议和联合国安理会 1612 号关于儿童与武装冲突的决议对此至关重要。

对于非军事特遣队，我们必须能够召集具有各种技能和专长的训练有素的人员，并能在短时间内对他们进行部署及将他们长期维持在需要的地方。我们需要国家之间应紧的充分互操作性。为支持这项工作，各会员国已承诺制定国家战略来提供专家，辅之以部署更多的人员来支持特遣队，其中也包括预算和采购。设备的提供和采购方式应该更有效，使特遣队能够得到及时部署。

对于军事特遣队，我们必须继续加强我们的能力，以及相互合作和任务分担的安排。经验告诉我们还需要做更多的工作，特别是如像战略空运、直升飞机、空间资产和海上监视(如“能力增强宣言”所详述)。这些努力必须得到整个欧洲有竞争力和强大的国防工业的支持，及更大的研究与开发投资。自 2004 年以来，欧洲防务署已成功地领导了这一进程，并应继续这样做。

B. 与我们的邻邦一起作更多的投入

欧洲睦邻政策加强了与欧盟的各种双边关系。这一进程现需要建立区域一体化。

2008 年七月推出的地中海联盟为达此目的，与我们的南部伙伴一起，通过海上安全、能源、水和移民等广泛议程，提供了一个更新的政治时机。诸如对付恐怖主义之类的安全威胁将是一个重要的组成部分。

从东欧伙伴关系可以预见到与东欧邻国关系的真正变化，政治、经济和贸易关系都得到重大升级。这些提案覆盖了包括能源安全和人事调动等广泛的双边和多边合作。

我们邻邦的持久稳定需要通过欧盟与联合国、欧安组织、美国和俄罗斯的共同继续努力。我们同俄罗斯的关系因格鲁吉亚的冲突而恶化。欧盟希望俄罗斯履行其承诺，恢复必要的信任。我们的合作伙伴关系应基于尊重共同的价值观，特别是人权、民主、法治和市场经济原则，以及共同的利益和目标。

我们需要持续不断的努力来解决南高加索、摩尔多瓦共和国、以色列和阿拉伯国家之间的冲突。与其他地方一样，美国的参与仍是关键。在每一种情况下，持久的解决办法必须得到所有当地权益者的参与。土耳其、埃及、约旦、沙特阿拉伯和卡塔尔这样的国家在该地区发挥越来越重要的作用，而伊朗的情况并非如此。特别是有机会包括通过“文明联盟”与土耳其进行合作。

C. 有效多边主义的伙伴关系

欧洲安全战略要求欧洲对世界上更有效的多边秩序作出贡献。自2003年以来，我们加强了我们的伙伴关系来追求这一目标。欧洲在此与其他领域的关键伙伴是美国。在我们的合作之处，欧洲与美国表现为世界谋利的巨大力量。

联合国处于最高的国际体系。欧盟在安全领域所做的一切都与联合国的目标有关。欧盟在关键地区密切工作，其中包括科索沃、阿富汗、刚果民主共和国、苏丹/达尔富尔、乍得和索马里，并按共同2007 欧盟与联合国宣言，改善机构联系。我们支持所有十六项联合国当前的维和行动。

即使正式关系没有进展，欧盟和北约在巴尔干地区和阿富汗都合作得很好。我们需要加强这一战略伙伴关系，以更好的业务合作，充分尊重每一个机构的决策自主权，并继续加强军事能力来为我们的共同安全利益服务。自2003年以来，我们加深了与欧安组织之间的关系，尤其是在格鲁吉亚和科索沃。

我们已大为扩展了与中国的关系。与加拿大和日本的联系是密切和长期的。俄罗斯仍然是一个重要的全球合作伙伴。与印度的关系仍有许多工作可做。自2003年以来与巴西、南非及欧洲的挪威和瑞士的伙伴关系也有显著增强。

欧盟与地区组织更加密切的合作，尤其是与非洲联盟。我们通过非洲与欧盟联合战略支持非洲的危机管理能力，其中包括区域待命部队和早期预警。我们采纳2007年的战略，通过加强政治对话，在如在供水、能源、法制和安全问题上的合同，加深了与中亚的伙伴关系。此外，欧盟在如像缅甸、南亚区域合作联盟和拉丁美洲的区域问题上开展了与东盟的合作。我们的经验为促进区域一体化让欧盟发挥了特定的作用。凡他人愿意按自己的特定情况仿效我们，我们都应给予支持。

第二次世界大战末建立起来的国际体系面临多方面的压力。国际机构的代表性受到质疑。合法性和有效性都需要改进，多边场所的决策要更有效率。这意味着更多的分享决策，为其他方创造更大的权益。面对共同的问题，没有可以替代的共同解决办法。

关键的优先事项是气候变化和完成世界贸易组织的多哈回合。欧盟在领导一项气候变化的新的国际协议谈判，必须应用一切手段在 2009 年实现雄心勃勃的哥本哈根成果。我们应继续 2005 年开始的联合国系统改革，维持安理会的重要作用及其对维护国际和平与安全的主要责任。国际刑事法院应提高效率，与欧盟一道努力增强国际司法和人权。我们需要按实际状况来改造国际货币基金组织和其他金融机构。八国集团应当改革。我们必须共同努力来实现千年发展目标。

这些跨越疆域的问题触及到许多国内和对外政策，的确比以往任何时候更显示出二十一世纪主权即意味着责任。对于核心的人权问题，欧盟应继续推动达成联合国 2005 年世界峰会的协议，共同承担保护人民免遭种族灭绝、战争罪、种族清洗和反人道罪的责任。

维持公众支持全球性介入很重要。在现代民主中，媒体和公众舆论对政策的形成和受欢迎的承诺来维持我们在国外的责任很重要。我们在世界各地不稳定的地区部署警察，司法专家和士兵。政府、国会和欧盟机构有义务对这些责任如何有助于国内安全进行沟通。

五年前，欧洲安全战略提出了欧盟如何成为一个更公正、更安全和更团结的世界的力量的观点。为达此目的我们已经走过一段很长的路程。我们周围的世界在以新的威胁和权力转移迅速变化。我们还必须做更多的工作在一个更美好的世界建立一个安全的欧洲。我们现在就必须去做。