

熱點聚焦

波蘭和波羅的海國家

波羅的海區域之 NATO「新冷戰鬥士」

Poland and the Baltic States: NATO's "New Cold Warriors" from the Baltic region

Petar Kurecic

壹、緒論

波蘭和波羅的海三小國（愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛）在 2008 年和喬治亞的「五日戰爭」，¹與特別是 2014 年烏克蘭事件後，便愈發地增加對北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）的依賴，隨後更針對各自的軍事力量進行集結整備，以應對俄國愈發強硬之政策。在相當高的程度上，安全政策決定了這些國家的外交政策。尤其涉及政權更迭之烏克蘭事件，既顯示出該國社會內部之嚴重分裂，以及烏克蘭對俄羅斯之戰略重要性，後者在過去 20 年來不斷宣稱此議題具某種「紅線」意義。²大體言之，波羅的海地區的國際關係呈現出某種明顯的權力與能量不對稱，波蘭與此

¹ 指俄羅斯在 2008 年 8 月對喬治亞境內南奧塞梯自治州發動的戰爭，主要戰事集中在 8 月 8-12 日之間，故稱「五日戰爭」（Five-Day War）。芬蘭導演 Renny Harlin 曾以此為背景，在 2009 年拍攝了一部同名電影。

² P. Kurecic, "The New Cold Warriors and the Pragmatics: The Differences in Foreign Policy Attitudes towards Russia and the Eastern Partnership States among the NATO Member States from Central and South-Eastern Europe," *Croatian International Relations Review*, 23:80(2017), pp.61-96.

地區還算平衡，但它們與俄羅斯之間顯然明顯傾斜。

貳、北約和美國對波羅的海地區同盟之支援

在研究這些國家結盟的起源前，必須先注意有關本研究若干個案國家曾參與或仍參與的一些（後共產主義）倡議和組織，例如維謝格拉德集團（Visegrad Group）、維爾紐斯集團（Vilnius Group）、自願聯盟（the coalition of the willing）和三海倡議（亞得里亞海—波羅的海—黑海，Three Seas Initiative）等。這些倡議若非來自於該地區本身，便是曾經或仍受其他區域所贊助，大致表現出親美附庸以及基於（對北約和歐盟會員身份的）理性選擇的合作，並呈現「共同的價值觀」，例如反共主義和近期捍衛「歐洲和基督教價值」（針對非歐洲移民）等。

該地區最近期在地緣政治和地緣經濟方面最重要之倡議，莫過於「三面倡議」（Three Seas Initiative），其最初之原始設想乃試圖從愛沙尼亞到克羅地亞，連接波羅的海和亞得里亞海，建立一個連結北約與歐盟成員國的「新歐洲」地緣政治聯盟。隨後，由於保加利亞和羅馬尼亞加入，此倡議也因同時囊括了三海沿岸國家，從而形成目前的結構。除了奧地利外，該倡議成員國有許多共同處，例如共產主義陰影迄今猶存，以及作為仍未獲得歐盟成員資格的北約成員國。這些國家提倡一個「強大民族國家的歐洲」，並且反對歐盟共同移民與庇護政策；不論積極或消極，它們都反對布魯塞爾所規定的難民的重新安置和難民接受的配額制。由匈牙利當局所追求的所謂「非自由式民主」和波蘭最近的政治發展，可能是近期以來最能證實前述幾股趨勢的最佳例證。

作為「海間聯邦」（Intermarium）的當代摹本，此倡議目的在牽

制俄羅斯的影響力，並將歐盟/北約和俄羅斯之間的國家，拉出俄羅斯勢力範圍之外。³在北約和歐盟成員國中的後共產主義國家，普遍而言都向美國靠攏，並視北約為其安全保證。然而，從部分國家表達強烈反俄言論、傾向在境內設置反飛道防禦系統（例如波蘭、捷克和羅馬尼亞已經完成一部分防禦系統駐紮），和這些國家向北約提出永久駐軍計劃可以看出，其中一些國家比其他成員國更向美國方面靠攏。波蘭和波羅的海三國更是特別表達其附庸態度，並決心反對俄羅斯的強硬政策。

參、來自波羅的海區域之「新冷戰鬥士」

關於「新冷戰鬥士」和俄羅斯關係之特徵，可歸納如下：

（1）不僅政治菁英採取反俄之主導地位，並且強烈支持烏克蘭的獨立和領土完整，連公眾也抱持著相似的意見，特別是在波蘭和波羅的海地區。這可歸因於俄國對波羅的海地區之強硬政策，及這些國家感受到來自俄羅斯的高度威脅。

（2）願意在國防開支作出更多貢獻，贊成佈署反飛道防禦系統且要求北約軍隊在其領土進行永久駐紮的行為，也表達了這些國家之反俄立場以及受威脅的認知。自 2013 年以來，波羅的海國家和波蘭的國防開支便不斷增加，尤其在 2014 年爆發烏克蘭事件後，使該年成為 NATO 史上具里程碑意義年代的前一年（參見下表）。2013 和 2016 年的國防支出百分比顯示，只有 2 個北約/倡議成員國（波蘭和愛沙尼亞）遵守北約對於（國防支出）佔 GDP2%的建議。但愛沙尼亞規模較小，實則只有波蘭能成為唯一擁有可觀軍事力量且同時也

³ 海間聯邦乃波蘭政治家 Józef Klemens Piłsudski 在 1918 年後的倡議，旨在建立一個東歐的聯邦國家，共同對抗蘇聯之威脅。

符合 NATO 建議的波羅的海國家。儘管如此，俄羅斯在波羅的海地區的軍事力量仍佔壓倒性優勢（將近 150 萬武裝人員），因此對這些國家的安全感來說，NATO 的角色更加不可或缺。

表：波羅的海地區「新冷戰鬥士」國家比較

國家	2016/GDP 十億美元	2016 國民平 均所得	2013/2015 部隊人數	2013/2016 國防開支 佔 GDP%	2013/2016 武器進口 百萬美元	與非 NATO 成 員邊界長度 公里
愛沙尼亞	23.1	17750	5750 6400	1.90 2.16	18 27	俄國: 324
拉脫維亞	27.7	14630	5310 5310	0.93 1.45	5 40	白俄羅斯: 161 俄國: 332
立陶宛	42.7	14770	21950 28330	0.76 1.49	73 20	白俄羅斯: 640 俄國加里寧格 勒州: 261
波蘭	469.5	12680	172700 172700	1.72 2.00	152 170	白俄羅斯: 418 俄國加里寧格 勒州: 210 烏克蘭: 535

（3）對能源供給路線多樣化路線的堅定追求。波蘭作為北方先鋒，克羅埃西亞則作為南部後共產主義北約成員國的先行者；波羅的海國家作為支持者，對於透過液化天然氣船和碼頭從挪威和美國進口天然氣表示興趣。

（4）在驅逐俄羅斯外交官（源於 2018 年 3 月 Skripal 家族遭毒殺事件）的決定中，可見「新冷戰鬥士」和「務實派」之間有著顯著差異，匈牙利是此規則中的例外。包括保加利亞、斯洛伐克、斯

洛維尼亞和奧地利（非 NATO 成員，但參與三海倡議且同時為 EU 成員國）決定在沒有真正證據的情況下，暫不驅逐外交官，但其他後社會主義之歐盟/北約成員國則決定立即驅逐。

3 個波羅的海國家由於皆屬小國，自然傾向於更專注於其鄰近地區出現的問題，尤其聚焦在較小的外交政策圈子。⁴例如對波羅的海國家來說，由於同時視俄羅斯為威脅，因此傾向與波蘭結盟，且加上波蘭等 4 個國家也都採取對美國扈從的政策。很顯然地，與俄國在地理位置的鄰近性，使波羅的海國家對他們共享東方鄰國地區之偏好密切相關。在此情況下，歐洲的睦鄰政策既幫助他們重新定義與俄羅斯的關係，也讓其在 EU 內找到了自己的位置。然而，這一切在 2014 年之後開始有所動搖。

面對俄羅斯以加里寧格勒州（Kaliningradska oblast）作為前沿戰略基地，波羅的海國家和波蘭深深感到完全暴露在俄國強硬政策之下，何況寬僅 80 公里，作為連接波蘭和立陶宛的最薄弱之處，將加里寧格勒州與白俄羅斯分開、相對平坦的「蘇瓦烏基走廊」（Suwalki Gap）實難以保衛國家。若此一走廊受俄國與白俄羅斯的軍事力量所封閉，3 個 NATO 波羅的海成員國也就在地域上與波蘭分隔、進而與聯盟其他部分分離。

然而，相較愛沙尼亞較關注其加入北歐國家的願望以及與芬蘭的合作，立陶宛則關注中歐和東歐，拉脫維亞有時被戲稱為「唯一的波羅的海國家」，⁵至於波蘭則是唯一可作為波羅的海和維謝格

⁴ J. Braveboy-Wagner, "Opportunities and Limitations of the Exercise of Foreign Policy Power by a Very Small State: The Case of Trinidad and Tobago," *Cambridge Review of International Affairs*, 23:3(2010), pp. 407-425

⁵ D. Lusa and P. Kurecic, "The Number and Geographical Scope of Foreign Policy Initiatives of Small EU Members: Does Smallness Matter?" *Croatian International Relations Review*, 21:72(2015), pp.47-82.

拉德集團國家橋樑的國家，鑒於其規模與重要性，波蘭可發揮「整合波羅的海國家的決定性作用」、「建立兩者之間的橋樑」，從而推動地區合作，但以現代、適當方式（透過波羅的海高速公路、鐵路線等）連結波蘭和波羅的海國家的重要基礎設施尚未付諸實現，能源互聯也同樣等待實踐中。因此，波蘭和波羅的海國家雙方仍透過地區外的國家（美國）來強化彼此聯繫與合作以落實自我保護，而非彼此直接聯繫。在所有研究個案國家中，大多試圖解決各自能源供應安全的問題（這 4 個國家天然氣供應上相當大比例都是從俄羅斯進口，波羅的海國家甚至超過 90%），利如立陶宛克萊佩達的浮動液化天然氣接收平台，將透過油輪接收來自挪威的天然氣，波蘭則宣布將建設海底天然氣管線至丹麥，然後連接到淨天然氣出口國的挪威，以便於 2022 年停止從俄羅斯進口天然氣。

肆、結論

波羅的海國家和波蘭都意識到其各自弱點（尤其是波羅的海國家在安全和能源供應方面對俄羅斯處於不利地位），並因此正試圖降低其暴露和依賴程度，同時意識到因本身缺乏資源，唯有透過相互合作才能解決這些問題；波羅的海國家尤其是如此。儘管如此，所有 4 個個案研究國家不僅在「硬安全」層面，且逐漸在能源安全領域也對美國和西方靠攏。從已然實現與計畫的新基礎設施項目，可證明來自波羅的海的「新冷戰鬥士」渴望實現能源供應的多樣化，至少就波蘭例子而言，其目的便在於追求在能源供應方面能完全獨立於俄羅斯。