

塞浦路斯的新危機

石樂三

多亂的東地中海要地——塞浦路斯，最近又有一次重大的變故事件發生，土裔塞人領袖鄧克塔什（Denktash）突於二月十三日宣佈，在土耳其軍隊控制下的塞島北部地區建立一個「塞浦路斯共和國土裔聯邦」，並由土裔社會部長會議及國民會議推定鄧克塔什為聯邦元首。馬卡里奧斯總統隨即要求聯合國安理會召開緊急會議，對此一新情勢加以考慮，並向塞島人民宣布，他將盡一切努力保衛國家獨立及領土主權的完整，必要時親往莫斯科求助。足見塞島危機非常嚴重，將來情勢如何演變，特為文加以探討。

一 塞島情勢的急劇變化

一九七四年七月十五日，塞島發生軍事流血政變，桑普森在希臘軍官的支持下攫取了馬卡里奧斯政權；但由於土耳其軍隊開入塞島北部之後，不到五天，桑普森政權即行瓦解，遂由塞副總統及國會議長克萊瑞茲（Clerides）取代政權，嗣又將政權交還馬卡里奧斯大主教。

聯合國安理會去年曾就塞島危機及土耳其軍隊入侵塞島情勢召開緊急會議商討，結果通過一項第三五三號決議案——呼籲土耳其與希臘雙方軍隊立即停火，並由英、希、土三國外長在日內瓦集會共同解決塞島善後問題，美俄兩國均派代表以觀察員身份列席，同時塞島希土裔社會領袖克萊瑞茲及鄧克塔什亦被邀列席。

日內瓦會議自七月廿五日開始，嗣於八月九日三國外長曾簽訂一項塞島停火界線協定，但土耳其軍隊竟罔顧此項協定，不斷向塞島北部擴大佔領範圍，以致停火協定失效，而日內瓦談判隨即停頓。

土耳其軍隊入侵塞島之後，佔領了北部地區約有百分之四十領土，其中包括馬法古斯塔、基利尼亞、摩爾福及克基納各大港口，而且約有十八萬住在北部地區希裔塞人離鄉背井，逃往南部地區難民營中過着流亡的悲慘生活。

塞島代總統克萊瑞茲為了解決難民問題，曾與土裔領袖鄧克塔什舉行會談，獲致了相當的進展，克萊瑞茲原則同意塞島組成聯邦，並接受土耳其所提出的「地理性質」的聯邦新構想，因為實際上土耳其已控制了百分之四十領土及百分之七十的經濟權益。鄧克塔什在談判中亦表示讓步，願意對遣返一部份希裔塞人問題加以考慮。

但是，由於馬卡里奧斯大主教突於十二月七日自雅典流亡歸來，恢復其總統之職權；更由於他堅決反對土耳其所提「分隔」塞島成為兩個社區的聯邦計劃，並拒絕接受任何經由軍事行動所造成的既定事實，結果使正在進行的兩社區領袖之間的談判陷於癱瘓狀態。

在此種惡劣環境之下，馬卡里奧斯更想利用東西方之間的矛盾，藉着與蘇俄的特殊關係，轉而對華盛頓方面使用壓力，迫使土耳其軍隊早日撤離塞島，恢復其昔日政權之完整性。孰料土耳其態度更趨強硬，竟採取斷然行動，於是導致今日塞島分崩離析的局面。

二 塞島情勢突變的導因

自塞島政變以來，事實上早已形成政治分離的狀態。在土裔社區中，曾建立兩個所謂部長會議及國民會議之政治機構，直接對北部地區行使治理權；而土裔領袖鄧克塔什不承認馬卡里奧斯大主教為塞浦路斯總統，祇承認其為希裔塞人的領袖而已。足見塞島不再是一元化的共和國。

然而，土裔領袖為什麼要急於單獨促使這個土裔邦的誕生呢，下面是幾個基本的因素：

塞浦路斯的面積僅三千五百七十二平方哩，而人口不過六十四萬人，其中希臘人佔百分之八十，土耳其人僅佔百分之十八。由於兩社會的人數相差

懸殊，再加上宗教習俗的不同，相互間已形成水火之勢，故不斷有流血事件的發生。一九六三—六四年及一九六七年，塞島曾經發生兩次內戰，在這兩次戰爭中，土耳其軍隊雖強行登陸，但並未進一步擴大其軍事行動，故未曾改變塞島之政治形勢。一九七四年塞島發生政變，土耳其軍隊為保護土裔塞人的安全，再度登陸塞島，結果佔據了將近一半的領土，而且屬於農業與礦產富庶的地區。塞島自獨立以來，無論政治和經濟方面，土裔塞人均落在希裔塞人之後，如今趁土軍佔領塞島之大好機會，及早採取措施而建立聯邦自治政府。此其主要因素之一。

土耳其自艾希費特聯合內閣於一九七四年九月辭職改為看守內閣之後，遲至十一月始由無黨派議員伊爾馬克組成臨時內閣，但無權決定重大之外交政策，一切聽命於國會第一大黨——共和人民黨領袖艾希費特。艾希費特素有「塞島英雄」之著稱，因為在他的總理任內決定了對塞島用兵的政策；再加上土耳其三軍統帥的激烈主張，以全力支持土裔領袖單獨組成塞島聯邦自治政府的行動。此其主要原因之二。

土耳其大軍入侵塞島，破壞了美國援助法案，根據一九六一年美國援外法案及一九六八年出售武器法案的規定，凡美國的盟邦使用美國武器者，都必需遵守這兩項法案，就是美援武器只能用於防禦之上，而不能用作攻擊美國之其他盟邦。依照美國與土耳其所締訂之雙邊協定，除非獲得美國的認可，土耳其不准擅自在塞島使用武器。

基本法案的規定，美國國會曾於一九七四年八月就土耳其軍隊入侵塞島問題進行辯論，結果通過一項對土耳其停止軍援決議案，並限期兩個月土軍自塞島撤退。屆期時，除非美國政府向國會提出報告，確認土軍自塞島撤退之談判獲得重大進展，否則，立即對土耳其停止軍事援助。福特總統曾被迫使用否決權，嗣經協商之後，國會始勉強同意延期至二月五日。在此期間，土軍曾自塞島撤退一千名，以避免美國對土實施此項武器禁運。但不料美國竟中止對土耳其的軍援。季辛吉國務卿曾提出警告說，如果對土停止軍援，則將增強土耳其在塞島之地位，並將削弱北大西洋公約組織之防禦力量，更將影響美土雙邊條約。

土耳其朝野對美國的這項行動極表憤怒。土外長艾森柏激動的表示①：「美國僅以九千萬美元援助，而換取土耳其對美國及北大西洋公約組織之防禦

塞浦路斯的新危機

代價，孰輕孰重，不難想見……。」此其主要原因之三。

三 國際輿論的反應

土裔塞人領袖宣布組成自治邦之後，國際間多予指責，輿論界亦紛加抨擊。

英國政府對土裔領袖突然宣布組成塞浦路斯共和國土耳其聯邦表示悲痛，這項宣言不能改變英國對塞國政府合法的態度及其對履行條約的義務。英國的政策仍然認為馬卡里奧斯大主教是塞浦路斯共和國總統及鄧克塔什為副總統與土裔社會領袖。

美國對土裔領袖的行動表示遺憾，並繼續支持塞浦路斯共和國的主權獨立及領土完整。季辛吉在訪問中東行程中表示，美國將儘力促成塞島的和平解決，並且願意協助促成希土裔領袖之間的會談。

蘇聯一向極力支持馬卡里奧斯政權，現又重申所有外國軍隊自塞島撤退，以保障塞島之真正獨立。同時馬卡里奧斯亦宣佈，他將轉向莫斯科求援，以抵制土耳其人在塞島建立之獨立邦的行動。

希臘總理卡拉曼里斯憤怒說：希臘不會屈服於土耳其軍隊正在塞浦路斯試行創造的既成事實。而且警告聯合國說：建立一個塞島土裔邦，其後果可能較以色列的誕生流血更多。

埃及重申其對馬卡里奧斯總統在塞島的「合法政權」，而不理會土裔塞人領袖所作的片面行動。

倫敦泰晤士報在二月十五日的社論中指出，鄧克塔什所發表的奇怪的「土裔邦」宣言，並非有利於塞浦路斯的情勢。這項宣言沒有合法的根據，亦沒有合法的辯護。任何有效與持久的塞島和解，必須首先基於兩個社會間的談判。土裔塞人領袖現在試圖假借土耳其軍隊的威力，而不顧島上全民的願望與土耳其盟邦的利益，所以無論對塞島或對它自己都沒有做到他應負的責任。

美國對土停止軍援所引起土耳其人的困擾，以及希臘人的稱快，再加上馬卡里奧斯總統之返塞，在在給予土裔塞人心理上感到不利，這些因素可能促使了鄧克塔什決定發表上項的宣言。

這項宣言的直接效果已經阻撓了談判，激怒了希臘與土耳其之間的關係，昇高了塞島本身的緊張情勢，甚至把塞島問題變成「國際化」——蘇俄所迫切的期待。

此際正需要努力來減少損害及尋求繼續談判的途徑。所幸土耳其外長在昨天的聲明中帶來了一線的曙光，這位政府發言人說，土耳其支持塞島兩社會的「繼續談判」，這項談判包括中央政府職權，聯邦的疆界及人道等主題。他也說，「在塞島所發生的事祇是臨時土耳其聯邦的基礎。」

所用「臨時」字眼具有緩和鄧克塔什宣言效果的趨向，而支持「繼續談判」亦含有同樣的緩和作用。倘若土外長這項聲明的希望能夠實現，這將使鄧克塔什的宣言變成一種外交上的策略，並可能促成兩個社會領袖繼續談判。

雙方在談判中都曾接受過兩個單獨社會是不可避免的，雙方認為塞浦路斯應該是一個獨立國家，同時亦要求仍願商討國家的結構及兩個社會的疆界問題，因而雙方繼續談判是很有可能的。

土耳其軍隊佔領大部份塞島領土，無疑是談判的障礙，英國雖然無力阻止這項軍事行動，但是，這却不能逃避英國政府對塞島保證的責任，以及對塞人所應盡的義務。現在是補救這個令人惋惜的缺憾大好時機。

紐約時報二月十五日社論說：福特總統已經堅強地向國會要求重新考慮因塞島問題而對土耳其切斷一切之武器供應。

此項問題或許在戰術上是有其含義的，單憑切斷屬於北大西洋公約組織土耳其軍隊的武器或暫予解除禁運，究竟是否能進一步促成希土兩國及其塞島支系之間的談判解決呢？

國會同意福特政府之談判解決應為美國對塞島政策之重大目標，更同意美國的調停任務是重要的。但爭論之點是美國怎樣運用槓桿作用，而在美土兩國間的關係中怎樣的冒險才是合算的。

當去年秋季美國會提出停止對土耳其軍援時，曾於十月政府與國會之間達成妥協，福特總統收回了其所提停止軍援之修正案，以換取國會展期兩個月之讓步，稍後又展緩兩個月的限期。如果當時能獲得真實的解決進展，國會可能會考慮再予延期，但李辛吉於二月五日限期屆期之前並未向國會提出任何進展報告，故終於對土之武器禁運的決議付諸實施。

然而，事實已經證明此項措施減低了美國在談判中的槓桿作用。土耳其外長取消在二月與季辛吉國務卿及希外長舉行的會議，因為他認為在切斷武器壓力下接受美國的調停是不可能的。土耳其為了向美國讓步，曾同意先讓五千人希臘難民返回土軍佔領邊界的鄰近地帶定居，但結果却被希臘人拒絕了。因為這樣做惟恐美國會對土耳其會考慮恢復武器供應。於是土裔塞人才決定把組成聯邦計劃提早實施。

使談判氣候解凍，會使人聯想美國會過去對土耳其武器禁運所採取的彈性步驟。如今為了保持美土之間的熱度，美國不妨再來一次「十月妥協」的嘗試。在季辛吉對談判有效果的保證條件下，一項六個月的解除武器禁運，可能帶來打破和談的僵局希望，亦能解除對北約組織構成的威脅。

四 塞島危機的影響

(一) 對北大西洋公約組織的影響

土耳其與希臘兩國同為北大西洋公約組織同盟國家，兩國均負有防禦東地中海地區的重要責任。但由於塞島事件發生後，土耳其大軍隨即登陸塞島北部，而美國當時未能作有效的制裁，聽任土軍擴大其佔領範圍，雅典政府遂憤然宣佈，希臘脫離北約組織之軍事部份。後來美國與土耳其關係亦趨逆轉，土耳其外長發出怨言說，美國既然對土耳其停止軍援，實際已削弱土耳其在東地中海的防衛力量。土耳其擁有五十萬大軍，希臘則有十六萬軍隊。

福特總統最近與北約組織祕書長龍斯會談^②，一致同意美國對土中止提供軍援及實施武器禁運，這對於達成解決塞島爭議的情勢與北約組織南翼的防衛「可能具有嚴重的後果」。

(二) 對美國與土耳其間的影響

美土兩國都是北大西洋公約組織及中央公約組織的同盟國，兩國更締有雙邊條約，其關係之密切可以想見。

依照雙邊條約之規定，美國對土耳其提供軍經援助，土耳其對美國則提供軍事基地。自一九四七年起至一九七五年止，美國對土耳其之軍經援助數

額已逾六十五億元，而土耳其對美提供的軍事基地共有廿五個，其中包括U二式飛機高空偵察基地及中程飛彈基地等^③。這些基地足以直接威脅蘇俄的心臟地帶。

近來以來，美國對土耳其提供的軍事援助每年約計兩億元，內有九千萬美元價購，八千萬美元贈與款項，一千萬元屬補給品用途。另外尚有二億三千萬元專款用於現代化之美製M—四八型坦克，這種坦克於兩年內開始交貨。^④美國宣佈中止對土耳其軍事援助及武器禁運之後，美土兩國關係開始逆轉，土政府放棄對美國的雙邊條約，準備封閉所有美國在土耳其境內的軍事基地及追蹤站，並將要求美國撤退其在土耳其的軍事顧問團；但不擬脫離北約組織，亦無意與蘇俄簽訂任何互不侵犯協定。土耳其外長原定於二月中旬在波昂與季辛吉國務卿的會談，但因美國宣佈停止對土之軍援而取消這項計劃。凡此種種，均足以影響美土兩國間之傳統友好關係。

(三) 對美國與希臘間的影響

美國與希臘亦同屬北大西洋公約組織之盟邦，而希臘一向採取親西方立場，更與美國保持友好的關係。

然自去年七月塞島政變發生之後，美國未能及時採取行動阻止土耳其入侵塞島，故希臘朝野上下對美咸表不滿，進而採取報復手段。希臘新總理卡拉曼里斯於去年八月曾以函件通知福特總統，希臘決定撤出北大西洋公約組織之軍事部份，但仍屬該組織之一員。希臘政府復於九月卅日正式通知美國及其他北約組織盟國，希臘將收回其所有領土之主權，其中包括美國在希臘境內之七處基地。在照會中指出，希臘不能與「完全不顧國際協議，而對希臘民族重要的一部份施加悲慘傷害的」一個聯盟合作。

土裔塞人宣布組成聯邦之後，雅典掀起反美怒潮。卡拉曼里斯遂於二月十四日宣布取消希外長畢特西奧斯與季辛吉國務卿在波昂舉行會談計劃。緊接着，雅典示威青年在土耳其領事館前，燒燬土耳其和美國國旗，同時有二萬羣衆抗議在塞島北部成立土裔塞浦路斯聯邦的決定，又發現不少巨大的標語牌上寫着：「季辛吉是兇手」，「希臘要求蘇俄協助」。

在此美希臘關係逆轉情形之下，兩國之間已就美國在希臘境內基地之未來地位開始初步談判。如果塞島問題仍拖延不決，雅典政府很可能採取收回美

國基地之行動，若此則將失掉北約組織南翼之一部份防禦力量。

五 隱憂重重的難民問題

當去年七月廿日土耳其軍隊登陸塞島北部沿海地區之時，約有十八萬名希裔居民……佔希裔社會總人口之半數……被迫逃亡南部地區。

同時也約有二萬五千名土裔居民——佔土裔社會總人口五分之一——仍然留居在希裔塞人所控制的南部地區，但他們每天都想法奔向北部地區定居。

現在將近有一萬名希裔難民寄居在塞島南部沿岸之底基利亞(Dhekelia)英軍基地；亦約有八千名土裔難民寄居在西南部伊皮斯克皮(Episkopi)英國皇家空軍基地帳篷裏，這批土裔難民經過土耳其當局迭次向英國交涉後，現已獲准全部遣送到土耳其，然後轉往塞島北部地區定居。英國這項措施，曾經引起希裔塞人強烈的抗議。

同樣地，希裔塞人領袖克萊瑞茲向土裔領袖鄧克塔什要求，將希裔難民部份遣返到北部停火線附近定居，據報導土耳其當局同意遣返五千名希裔難民至停火線附近定居，但却被希臘當局所拒絕，因恐土耳其借故向美國要求恢復對其軍事援助。

在塞島政府、英國基地當局及國際社會（包括紅十字會在內）各方救援下，難民們雖然過着帳篷中的慘苦生活，但尚能獲得多方面熱情照料的確實保證。

塞島政府曾於去年十一月提出一項二千五百萬鎊救濟計劃，以支持希裔難民及失業之十二個月的需用。但此項計劃因財務關係不得不引用免償工資法律。^⑤

聯合國已為難民提供數百萬美元救濟款項，英國當局亦花費了數百萬鎊用在難民的食住方面。^⑥

國際紅十字救濟機構捐助了大批的衣服，所以在難民營服務人員說：「每人在冬季時將無缺乏衣服之憂。」

但無論如何，塞島難民問題必須獲得解決，最好能早日獲准遣返故鄉，否則，將來難免演成「巴勒斯坦第二」的悲劇。

六 對塞島問題的解決途徑

塞島問題，拖延已達七個月之久，一直未獲任何的進展。而今日塞島之情勢，愈演愈為複雜，幾乎變成一個死結了。事實上，在土裔自治邦誕生之前，塞島之分治早已成為定局。

現在聯合國安理會正在集會辯論關於塞島問題，希臘及土耳其兩國駐聯合國大使及塞島希土裔兩社會代表等均參加辯論。希裔代表克萊瑞茲在會議中提出一項建議，這項建議要求土耳其軍隊撤出塞島，然後完全解散希裔一萬名國民軍，並將國民軍之武器全部交由聯合國和平部隊保管，以期使塞島成為完全非軍事化地區。土裔代表歐斯曼對此項建議加以反駁，他認為土裔聯邦政府不會同意土耳其軍隊的撤退，因為土軍是應土裔社會邀請派駐塞島的。

聯合國秘書長華德翰已向安理會建議，要求塞島希土裔社會兩領袖克萊瑞茲及鄧克塔什繼續進行談判，並將談判地點移至維也納舉行。多數安理會的代表贊成這項建議，會議最後可能作此決議。

當前塞島最大而最嚴重的問題，厥為如何解決難民問題及塞島之政治制度問題等。關於這些問題，土耳其外長最近表示，土耳其希望希土裔塞人繼續談判，但其主題必須包括中央政府、聯邦邊界及人道問題(指難民而言)。

今後謀求塞島問題之解決途徑，不外：

(一)恢復塞島希土裔社會領袖間之直接談判，但須離開塞京尼科西亞，以調節相互間之談判氣氛；並須由聯合國指定高級官員監督，以勉勵與溝通雙方所持之不同意見。

(二)恢復英國、希臘、土耳其三國外長會議，會議仍由英國外長主持，並邀請塞島希土裔領袖列席，共同商討解決塞島問題之有效方法。

(三)舉行美國、希臘、土耳其三國外長級會議，由美國國務卿主持，並邀請塞島希土裔領袖列席。但此項會議必須待美國對土耳其武器禁運問題作「有條件的」解除之後，始可舉行。

在以上三種解決方式中，無論採取任何一種，似乎應該保持下列的原則：

(一)廢棄一九六〇年倫敦條約所厘訂的塞浦路斯憲法，這項憲法規定由英國、希臘、土耳其三國共同保護塞島之獨立，三國且有權派兵常駐島上。

中共延安時期之政治經驗

曹伯一著

全一冊新台幣貳佰元

國際關係研究所代售

(二)組成塞浦路斯聯邦共和國，並起草新憲法，劃分中央政府及地方自治政府之職權，以及各級民意機構之行使權。

(三)希裔與土裔塞人之宗教信仰及生活習俗之特殊，故有分成兩個社區之必要，但各社區應允許對方之少數民衆居住。例如：北區土裔社會可容納少數之希裔塞人居住；反之，南區希裔社會亦可允許少數土裔塞人居住，於是，則可遣返部份希裔難民定居，人道問題可望解決。

(四)規定島上外國軍隊分期撤退辦法，俟外國軍隊完全撤退後，暫由聯合國和平部隊維持地方秩序。

(五)取消塞島所有地方武力，包括原有塞政府之國民軍在內，而以警察代替維持地方治安。

七 結論

塞島危機如此之深，西方外交家如不及早設法解決希土裔塞人之間的爭端，特別是難民問題，不但塞島內戰無法避免，同時希臘與土耳其之間亦有發生衝突的可能。果真演成這種逆勢，北大西洋公約組織在東地中海的地位必將受到重創，更將助長蘇俄在此地區的聲勢。

註① Newsweek, Feb. 2, 1975.

註② Washington, Feb. 24, 1975 (AP)。

註③ TIME, Feb. 2, 1975.

註④ Ibid.

註⑤ Nicosia, Nov. 26, 1974 (Reuter) By Peter Hellier.

一九七五年二月二十六日完稿