

# 解除武器禁運與美、土未來關係

石樂三

## 一 解除禁運的經緯

爲時已達三年半之久的美對土武器禁運，現經參衆兩院協商會議決議予以解除。這是卡特總統繼國會同意以F十五型噴射機售給沙烏地阿拉伯之後，又在中東外交上獲得了一次重大的勝利。

一九七五年二月美國對土耳其實施武器禁運以後，安卡拉政府立即宣布，關閉美國在土境所有的廿六個軍事基地。此項報復行動，曾引起華府的不安，深恐影響北約組織東南翼防線的安全。

福特政府爲了恢復美國與土耳其的友好關係，曾於一九七六年與土耳其政府簽訂了一項價值十億美元軍援的新防禦合作協定（Defence and Cooperation Agreement）；但此項協定終於遭到了美國國會的否決。卡特入主白宮後，曾經表示有意隨時向國會要求批准上項協定；但必須設法說服希裔美人勿再阻撓國會解除對土武器禁運法案的通過，始可獲得成功。

今（一九七八）年一月，土耳其人民共和黨領袖艾西費特出組聯合政府，其對外政策是以解決塞浦路斯問題爲優先。卡特總統鑒於時機成熟，故不久之後遂行要求國會解除對土耳其武器禁運法案。

美國衆院國際關係委員會，曾於五月四日再度辯論有關解除對土武器禁運案，投票結果以十八對十六票獲得通過。參院外交委員會復於五月十一日繼續討論該案，不幸以八票對四票遭到否決。這不僅對卡特總統的聲望是一大打擊，而對五月卅日在美國召開的北大西洋公約組織高峯會議也發生重大的影響。

在高峯會議召開之前，北約盟國對卡特總統的不能或不願堅定執行其外交政策，已經引起莫大的關切與疑慮；并且認爲，美國對土耳其武器的禁運，雖經北約統帥海格將軍及卡特總統竭力疏通，但仍未能獲得美國國會的諒解予以解禁，致使北約在東南翼的防禦情勢日益險惡，這顯示卡特無力執行其外交政策。

土耳其總理艾西費特在美國參院外委會否決了解除武器禁運案之後，遂於五月十五日在倫敦記者招待會席上指出，由於美國不

解除對土的武器禁運，作為北約組織成員之一的土耳其，在對組織的承擔與關係方面，無可諱言的勢將不得不另作考慮。

卡特總統爲了促進北約組織的團結，曾於北約高峯會議召開前夕，要求盟國簽署一項宣言，確認對此一組織未來的信念；但結果遭到了艾西費特的拒絕。①這顯然是由於美參議院外委會對解除武器禁運的否決所造成的。

北約高峯會議結束之後，卡特總統隨即召集部長會議，並邀請有影響力的兩黨議員參加。卡特在會議席上警告說，一九七五年國會決定對土耳其採取武器禁運行動的結果，不僅北約東南翼的實力日漸削弱，而在解決塞島問題上也「毫無進展」。因而他再度要求國會撤銷美國對土耳其的武器禁運法案。

當時土耳其總理艾西費特也在華盛頓「國家新聞俱樂部」(National Press Club)發表演說時表示，土耳其希望美國國會解除三年來的武器禁運。他保證，即或解禁努力失敗，土耳其仍將留在北約組織之內；但一切須以不影響土耳其的本身防禦安全作爲優先考慮。

美國參院在卡特政府敦促之下，曾於七月廿四日集會，並就政府交議的一項價值廿八億美元的「國際安全援助法案」(International-security-assistance Bill)進行辯論，并以五十七票對四十二票通過一項解除對土耳其武器禁運之折衷辦法，此項折衷辦法，係根據從前國會對土耳其全面禁運法案之修正，就是在一九七九會計年度中可售予土耳其不超過一億七千五百萬美元之武器，所以此次參院之決議案即以上項數額爲準，以應土耳其之武器需要；同時美國對希臘的軍事援助款項，也提高到與土耳其同一水平。今後美國對土軍援之是否增加，將視塞島問題談判的進展情形而定。②

八月一日，美國衆院又以二百零八票對二百零五票的些微差數，通過一項十億美元軍事援助法案的修正案，并撤銷了對土耳其的武器禁運；但也附有一項條件，即卡特總統必須向國會證明，土耳其有誠意謀求解決塞浦路斯的紛爭。

八月十四日，美國參衆兩院舉行協商會議，結果同意一項條款的最後措詞，授權卡特總統撤銷美國對土耳其的武器禁運，如果卡特能保證：③

——恢復對土耳其的全面軍事援助，有利於美國及北大西洋公約組織。

——土耳其正在作誠懇的努力，以謀求在塞浦路斯獲致公正而永久的和平解決，以及早日使希裔塞人難民返回家園，並繼續從塞島撤出土耳其軍隊。

——早日恢復希裔與土裔塞人社區之間解決塞島內部問題的談判。

註① Washington, May 17, 1978 (AP).

註② International Herald Tribune, July 26, 1978

註③ Washington, Aug. 14, 1978 (UPI)

土耳其外交當局對上項決議表示不安；並認為，該項決定含有「若干矛盾與否定的觀點」，這顯然是指該協商會議將取消禁運和塞浦路斯問題牽連在一起。

無論如何，美國國會解除對土耳其的武器禁運，實有助於恢復美土兩國之間的傳統友誼，並可增強北約的防禦力量。至於塞浦路斯問題能否獲得解決，要看土裔及希裔塞人能否對建立一個塞浦路斯聯邦或邦聯問題達成協議為定，這似應先行促成土希兩國的諒解與合作，然後才有利於獲得塞島問題的解決。

## 二 解除禁運的導因

自美國對土耳其實施武器禁運以來，迭經華府促請國會解除禁運而未果。如今，美參眾兩院多數議員們，竟能囑願希裔美國人的遊說，而毅然接受卡特總統的忠告，終於解除對土的武器禁運，揆其原因，不外：

(1) 塞島問題並未因武器禁運而獲解決。美國國會對土耳其採取武器禁運政策，主要理由是基於美國的援外法律及美土雙邊協定。土耳其軍隊的入侵塞島，其使用美國武器違反了這項法律與協定。但土耳其政府認為，一九七四年二月土耳其的進軍，純為保護塞島少數土裔居民，並不構成任何侵略行為，除非塞島紛爭獲得解決，土軍不能完全自塞島撤出；同時它也認為，塞島紛爭與土軍撤退問題，不能與美國解除武器禁運相題并論；也就是說，土耳其不能因禁運的威脅而自塞島撤軍。

在這種情形下，不管塞島情勢是否有所進展，以及土軍能否自塞島全部撤退，卡特總統唯有再度勸說參眾兩院議員們先行解除武器禁運，然後再伺機扭轉此一不利形勢。所幸大部分議員們尚能體認對土實施武器禁運的不良後果，實施禁運以來，不但未使塞島問題獲致解決，且使土耳其軍隊仍留駐塞島；他們更認為，禁運已使美土關係愈形惡化，長此以往，由於禁運的持續，土耳其可能推諉其對北約應盡的責任，甚至最後藉詞退出北約組織。於是，參眾兩院終於接納了卡特的忠告，從而有條件地解除了對土耳其的武器禁運。

(2) 深恐土耳其脫離北約組織而影響盟國的防禦力量。在這次華盛頓舉行北約高峯會議稍早以前，歷任北約組織五位最高統帥——辜培斯特、葛倫瑟、李尼茲、諾斯達及李奇威將軍，曾聯名致函參眾兩院每位議員，表達他們擔憂美國對土耳其的武器禁運，恐將造成有害的後果。這五名將軍強調，假若土耳其脫離北約組織，希臘將受中立與共黨國家的包圍，因而將無力抵擋或防止蘇俄政治或軍事壓力。這一函件影響這次參眾兩院解除土耳其的武器禁運甚大。

此外，土耳其總理艾西費特五月十五日在倫敦向國際戰略研究所發表演說時說<sup>④</sup>：在美國繼續對土耳其實施禁運下，安卡拉政府正在「考慮」其對西方當前盟國的關係。他認為，這些年土耳其對北約組織的軍事承擔，使得其本身的經濟發展大受影響，目前

註④ The Times, London, May. 16, 1978 "Turkey may change relationship with NATO". By Henry Stanhope.

土耳其的通貨膨脹已高達百分之五十，失業人數百分之十六，幾乎陷於經濟崩潰的邊緣。他率直地指出：土耳其經濟危機完全是美國禁運所造成的。他也坦白承認：過去這些來年，土耳其透過北約組織對美國的「過份倚賴」是一種錯誤，今後必須想法改正過來。

艾西費特所以考慮「改變」其對西方盟國的關係，是由於五月十一日美國參院外委員否決了卡特所提的解除禁運所致。此次參院決定撤銷對土耳其的武器禁運，似亦與土總理的上項演說有關。

(3) 艾西費特訪問莫斯科導致美國朝野的憂慮。當華盛頓北約高峯會議甫經結束之後，土總理艾西費特遂於六月二十一日抵達莫斯科訪問，引起了西方特別是美國的震撼。這位詩人出身的總理在莫斯科訪問五天期間，曾與布里茲涅夫及柯錫金等領袖會談，雙方簽署一項政治文件<sup>⑤</sup>，重申一九七二年所簽訂的互不侵犯協定之重要性；並且簽訂了一項「睦鄰與友好合作協定」。蘇方也同意每年提供土耳其三百噸石油——佔土耳其全年五分之一的需要量。更重要的，蘇俄允許協助土耳其探測黑海沿岸的海底油礦。

近幾年來，蘇俄對土耳其的爭取所使用的手段，可謂無所不用其極，例如：蘇俄參謀總長奧卡科夫元帥（Morschal Nikolai Ogarikov）今年四月廿六日率團訪問土國時，曾強調加強兩國包括「軍事在內」的多方面的關係。在此以前，土耳其前總理迪米瑞曾於一九七七年十二月下旬應邀訪俄，簽訂了一項規模龐大的經濟協定，蘇俄同意出資七十億美元，協助土耳其實施五項大規模的工業計劃；但迪米瑞並未與蘇俄簽訂任何政治之類的文件。<sup>⑥</sup>

這次艾西費特雖曾與蘇俄簽署了政治文件，可是並未被脅迫簽訂任何軍事協定，因為艾西費特過去曾一再表示，作為北約組織盟國之一的土耳其，絕不會與任何共黨國家達成任何軍事協議；但是，如果美國長期實施其對土耳其的武器禁運，而又無其他西歐盟國的軍事援助，勢將危害土耳其的國家安全，土耳其或將被迫退出北約組織，甚至轉向蘇俄購買武器及裝備。在這種情形下，美參眾兩院將權衡輕重而不再堅持其原有的禁運立場。

(4) 武器禁運的延續恐將影響達成新戰略武器限制談判協定。美國實施武器禁運的結果，已使美土關係瀕臨中斷危機。倘若美國國會繼續否決卡特對土解除禁運的建議，土耳其總理艾西費特勢將採取報復行動，最後關閉美國在土境設置的五個電導視聽站（electric watching-and-listening stations）。這些監聽站在抵擋蘇俄飛彈試驗方面扮演最重要的角色，倘若失掉這些視聽站，美國在未來新戰略武器限制協定下，監聽蘇俄之軍事動態，必將愈感困難，而此項新協定也就更難達成了。在另一方面，土耳其若無美國武器供應，亦即意味着北約東南翼實力的削弱，則將導致蘇俄勢力繼續向南擴張。<sup>⑦</sup>在面臨蘇俄的嚴重挑釁之下，卡特總統不得不

註⑤ Moscow, June 23, 1978 (Agencies)

註⑥ 參閱「問題與研究」六期十卷拙作：從土耳其新政府看各政黨勢力之消長。

註⑦ The Economist July 8, 1978 p. 13 "It didn't work drop it"

再度呼籲美國國會解除對土武器禁運。

### 三 解除禁運後的有利形勢

美國對土耳其實施禁運的最大動機，無非想要早日解決塞浦路斯問題，並迫使土耳其軍隊撤出塞島；但實施禁運的效果，是適得其反的，它不僅加深了美土兩國之間的裂痕，而且也增加了北約盟國對華盛頓的誤解與反感。這對美國及北約盟國的利益，却構成了一個重大的損失。

如今，由於卡特總統的不斷努力，已促成參眾兩院解除對土耳其的武器禁運，並恢復對土耳其的全面軍事援助，因此，無論在恢復美土兩國友好關係，解決塞浦路斯問題，以及緩和希土兩國關係各方面，無疑地，都將會產生有利的形勢。

在恢復美土兩國友好關係方面：土耳其政府，在傳統外交上是一直站在西方的立場。美土兩國關係，是建立在共同反共及國家利益的基礎之上，土耳其為北約組織盟國之一員，有權要求美國給予經濟與軍事上的援助；相對地，美國為了維護西歐盟國的集體安全，也有權要求在土耳其的境內設置軍事基地，以防止蘇俄勢力的擴張。

但不幸地，由於一九七四年的塞浦路斯政變，土耳其軍隊入侵塞島，以致美國捲入了此一紛爭，進而對土耳其實施武器禁運；同時也招致了土耳其的報復行動，決然關閉了美國在土境內的軍事基地，這却是出乎美國國會議員們意料之外的。

毫無疑問地，美國基地的被關閉是一最大的損失，因為卻使美國削弱了保護北約盟國集體安全的功能，且無法監聽蘇俄的軍事活動實況。美國國防部長勃朗、參謀首長聯席會議主席瓊斯及北約歐洲盟軍最高統帥海格將軍，都強調情報作業的重要價值。海格將軍且警告說，<sup>⑧</sup>倘若美國國會不取消對土耳其的武器禁運，目前設在土耳其的所有美國軍事基地設施將被撤銷，可能導致永遠喪失美國的情報設備，而且很可能土耳其將被迫轉向蘇俄要求軍事援助。

美國國務卿范錫告訴參院軍事委員會：美國已從土耳其方面獲得「清楚的諒解」，只要美國取消對土耳其的武器禁運，將可導致重新啓用在當地的美國電子偵察設備。<sup>⑨</sup>

在這次眾院票決解除禁運之後，卡特總統欣然表示，他希望美國在土耳其的基地不久將重新啓用，而辛諾普及皮林克利克（Sinop and Pirincik）兩電子監聽站尤為重要，因為此二基地能够監聽蘇俄在新戰略武器限制飛彈協定中心的軍事秘密活動。他認為在不久的將來，土耳其總理艾西費特或會允許重新啓用這兩個基地，不論其在土耳其及美國的聯合控制之下。<sup>⑩</sup>

<sup>⑧</sup> Washington, June 18, 1978 (AP)

<sup>⑨</sup> The Economist, Aug. 5, 1978 p. 33 "How to win Greek fire, and no Turkish delight"

由此觀之，美國參眾兩院決然撤銷對土耳其的武器禁運，不失為明智之舉，實有助於恢復美土兩國的傳統友誼。在解決塞浦路斯問題方面：塞浦路斯問題，是希臘與土耳其爭執的癥結所在。希臘總理卡拉曼里斯曾經指責美國未能制止土耳其的入侵塞島，因而憤然宣布希臘在軍事上撤出北大西洋公約組織。

土裔塞人及希臘塞人之間，曾經透過聯合國祕書長華德翰的斡旋，雙方舉行多次的談判，但始終未能打破僵局。今年四月，土裔塞人領袖鄧克塔西(Denkash)遞交華德翰一份長達三十四頁解決塞島問題的建議<sup>①</sup>，其主要內容是：呼籲建立一個具有『兩個社會、兩個地區』的塞浦路斯聯邦政府，其中包含兩個立法會議(Legislative assemblies)單獨處理土、希臘居民的內部事務，並且聯合處理外交及國防事務。此外，聯邦政府設有兩位總統，一是土裔塞人，一是希臘塞人，兩人每隔二年輪流擔任國家元首。土裔塞人同意撤出在一九七四年所佔領的一千三百七十五方英里的百分之五土地，重新開放塞島首都尼科西亞(Nicosia)，並允許三萬五千人希臘難民遣返在土耳其軍隊佔領下的法馬左斯塔文化古城(Famagusta)。

希臘總理卡拉曼里斯(Caramanlis)和塞浦路斯總統吉普利雅諾(Spyros Kyprianou)，都拒絕了鄧克塔西的上項建議。他們認為，這項建議實際上已將塞島分割為二。相對地，吉普利雅諾所提的建議是，要求較為有限度的土裔及希臘塞人自治，保證大部份希臘人返回故鄉，以及促使土耳其軍隊作全面性的撤退。<sup>②</sup>

土總理艾西費特對鄧克塔西的建議表示同意。聯合國祕書長華德翰認為，鄧克塔西的解決塞島問題是『具體而切合實際的』。美國國務院也稱道此項建議，認為這是對恢復拖延已久的希土裔塞人談判的一項『積極的貢獻』。

美國參眾兩院八月十四日協商會議的決議案列有：塞島總統馬卡里奧斯與土裔領袖鄧克塔西一九七七年所達成的協議，被認為可作『公正與和平解決塞浦路斯問題的堅定基礎。』土耳其政府對此項決議表示滿意。<sup>③</sup>

一般觀察家相信，美國對土耳其武器禁運的解除，正是解決塞島問題的大好機會。

在緩和土希兩國關係方面：半個世紀以來，土希兩國一直處於敵對狀態。由於兩國曾捲入一九六〇年代的塞島內戰之中，其結果幾乎導致一場戰禍。更由於一九七四年土耳其大軍入侵塞島，兩國關係愈形惡化，希臘政府竟不惜在軍事上憤然退出了北約組織，同時也關閉了愛琴海的領空，使通往安卡拉的國際航線不得不繞道保加利亞飛行。更為嚴重的，由於愛琴海大陸礁層石油探測問題，兩國一直陷於緊張狀態。愛琴海危機，是從一九七四年開始的，當時在塔索斯島發現石油，兩國爭相在愛琴海島嶼探勘油井。愛琴海有三千多個島嶼，都是屬於希臘的主權，但有些島嶼距離土耳其海岸只有幾英里，而希臘政府突然宣布了島嶼的領海從六裡

註① Time, June 12, 1978 p. 19

註② Ibid

註③ The Times, London, Aug. 16, 1978 "Turkey is in better mood over lifting of U.S. embargo."

擴充到十二哩，因而引起了兩國更爲嚴重的領海紛爭。

土希政府爲了解決這些問題，曾經由卡特總統的從中調停，兩國總理艾西費特及卡拉曼里斯，業於今年三月和六月舉行兩次會談，第一次地點是在瑞士的蒙特婁（Montreux），第二次在華盛頓。據外電報導，這兩次高階層談判都是在極和諧氣氛進行的；但雙方仍存有很大的歧見，結果依然未能打破僵局。然而希臘人覺得土耳其人已開始有理由的辯論有關愛琴海礁層與領空問題，這是多年來所罕有的現象。<sup>14</sup>

西方觀察家認爲，美國對土耳其武器禁運的解除，是卡特政府在外交方面的重大勝利，這不但有助於解決塞浦路斯問題，仰且有利於土希兩國談判的進行，甚至希臘重返北約軍事陣容的希望亦大爲增加。

#### 四 美土未來關係的展望

綜合上述分析，美國對土耳其取消了武器禁運，似乎已排除恢復兩國友好關係的障礙；惟基於美國參眾兩院協商會議的決定，仍要求卡特保證：(1)恢復對土耳其其全面軍事援助，有利於美國及北約組織；(2)土耳其應儘力謀求塞浦路斯的公平與永久的和平解決，早日使希裔難民返回家園，以及土耳其軍隊繼續自塞島撤退；(3)早日恢復希裔土裔塞人社區之間對塞島問題的談判。這些問題攸關美土兩國之間的前途至深，究竟能否有所進展，筆者願作一分析。

關於(1)項，美土兩國維護相互間的利益，曾於一九六九年簽訂一項防禦合作協定，嗣因土耳其軍隊一九七四年入侵塞島，美國遂於一九七五年對土耳其實施武器禁運，而導致了土耳其關閉了美國廿六個基地的報復；於是，兩國同時宣布廢棄了這項雙邊協定。一九七六年，福特政府爲了恢復美國與北約組織在土耳其的共同利益，曾與土耳其政府簽署了一項新的四年防禦合作協定，美國同意在四年之間對土耳其提供十億美元的軍事援助，其中包括武器交易貸款八億元，贈與款項二億元；但結果未獲國會批准。嗣後又被卡特政府所擱置。

現在，美土政府爲應付結束禁運前的準備工作，兩國外交高級官員已在華盛頓開始舉行談判，討論有關新的武器供應及重開美國情報基地各項問題。在華盛頓正式宣布結束禁運之先，土耳其外長艾利克達格（Sukru Elekdağ）已將土耳其向美購買的武器開列名單交與美國副國務卿克利斯陶佛（Warren Christopher），這項武器交易是以美製噴射機零件爲主。美方要求早日恢復被關閉的所有情報基地，土方則主張重新簽訂一項美土防禦合作新協定。<sup>15</sup>

又據外電報導，卡特總統與艾西費特總理五月卅一日在白宮會談時，似乎已對未來武器解運後的美國在土耳其的利益及塞島間

註⑭ The Economist, Aug. 5, 1978 p. 34

註⑮ Washington, Aug. 6, 1978 (UPI)

題達成默契。<sup>⑮</sup>足證解除禁運是有利於美國及北約組織的。

關於(2)(3)兩項，塞浦路斯故總統馬卡里奧斯大主教一九七七年曾與土裔塞人領袖鄧克塔西舉行多次會議，結果達成協議，雙方同意接受組成一個「塞浦路斯聯邦國家」，並產生一項新憲法保護少數土裔塞人的權利。今年八月十四日，美國參眾兩院協商會議也決定將馬卡里奧斯及鄧克塔西的此項協議，作為「公正與和平解決塞浦路斯問題的堅固基礎。」

鄧克塔西在美國參院辯論解除禁運前夕，曾於七月廿日再度提出一項局部解決塞島問題的建議，其要點為<sup>⑯</sup>：在瓦拉沙(Varsha)設立一個臨時行政機構負責管理此一觀光中心的一切市政及治安事務；該機構在聯合國監督之下恢復希土裔塞人社區之間的談判；俟希土塞人談判時，即開始逐步遣返希裔難民返回瓦拉沙(該城市係法馬古斯塔市的希裔居住部份)。

當土希兩國總理六月在美國舉行談判時，艾西費特總理曾向卡拉曼里斯總理建議，要求塞浦路斯總統吉普利亞諾與土裔塞人領袖鄧克塔西，就出席今年聯合國大會之便在紐約舉行希、土、塞三邊談判，進行和平解決塞島問題。卡拉曼里斯對此項構想并未拒絕。由此可見希土裔社區之間的和平談判，在不久的將來是可望恢復的。

至於土耳其軍隊繼續自塞島撤退一節，由於土耳其曾以保護少數土耳其人為理由，而出兵塞島，佔據了將近塞島百分之四十的領土，其原來兵力約四萬名，現已從希土裔人社區停火線上六個據點陸續撤退逾半數的軍隊，目前留駐在塞島土耳其軍隊約一萬八千名，仍在計劃逐步撤退之中。將來一旦塞島問題獲致解決，相信土耳其軍隊勢將全部撤退，以解除其多年來龐大軍費的負荷。

## 五 結語

總之，美國撤銷對土耳其武器禁運的意義是深遠的，這非但有利於美國及北大西公約組織，而且有助於愛琴海紛爭及塞浦路斯問題的解決。更重要的，美國與土耳其重修舊好，恢復了往日盟友的關係，無異美國在中東對蘇俄外交作戰中贏得了一次重大的勝利。

<sup>⑮</sup> The Times, London, June 1 1978, "Eccoviet encouraged by Carter Pledge on Arms"

<sup>⑯</sup> International Herald Tribune, July 22, 1978 "Turkey Proposes UN Role in Disputed Cyprus Area" By Duko Dodder