

中央公約組織解體的前因後果

沈鈞傳

巴格達公約爲美國圍堵政策的一環

中央公約組織 (Central Treaty Organization—CENTO) 原名巴格達公約 (Bagdad Pact)，它是戰後美國圍堵共產主義向裏海和黑海以南擴張，企圖染指中亞的產物。它與中亞以東的東南亞公約組織和西方的北大西洋公約組織，連成一條北自歐洲的冰島，經地跨歐亞非三洲的中近東地區，沿蘇聯和中共邊界，到達亞洲東部的聯防體系。自土耳其帝國式微後，俄國在這地區，開始逐步蠶食回教帝國的領土，把俄國的疆界擴張到阿富汗邊境，接近了南亞次大陸的大門。俄國共產革命成功後的領導人，雖然在表面上否定了沙皇的擴張政策，但實際上則從未放棄向南奪取暖水港的昔日夢想。一九四〇年十一月，德、蘇、義、日秘密協商期間，蘇聯外長莫洛托夫曾建議，巴統和巴庫以南的波斯灣地區爲蘇聯領土願望的中心地帶。^①

戰後，中東石油產量大增，其蘊藏量高達全球的四分之三，因此這地區的重要性益見顯著。就地理而言，西南亞地區雄居通往南亞和非洲的樞紐地帶，爲東西交通的必經之地；石油危機發生以後，復成爲日本、西歐和美國的生命線。戰爭一旦發生，如果蘇聯控制這一地區，勢必威脅北大西洋公約組織的側翼，且隨時可切斷通往歐美的交通命脈和運油路線。如果這一地區爲西方國家所用，則靜可圍堵蘇聯的擴張，動可成爲攻擊蘇聯廣闊正面的跳板。大英帝國傳統的政策就在阻止俄國向印度次大陸擴張，而戰後英國已無力單獨制衡蘇聯，於是英美兩國對於一九四五年三月二十二日，在開羅成立的阿拉伯國家聯盟 (League of Arab States) 曾寄以厚望，希望這一組織成爲西部亞洲的一個新的穩定力量。無奈阿拉伯國家因久受英法的殖民統治，對西方之反感記憶猶新，心懷猜忌；再加上英美支持猶太人復國運動，促使聯合國大會在一九四七年十一月廿九日，通過巴勒斯坦分治決議案。根據這一決議，以色列終於在一九四八年五月十八日正式成立，使所有的阿拉伯國家深感痛恨與不安。彼等在此新仇舊恨

註① Central Treaty Organization, R. 5296/64, Feb. 1984, p. 2, Reference Division, Central Office of Information, London.

相互激盪之下，自難和西方國家和衷共濟，而當時領導阿拉伯國家聯盟的埃及總統納塞正採取親俄路線，接受大量俄援武器，並曾公開表示，他的目標僅在對付以色列，認為共產主義不是阿拉伯人的真正威脅，而猶太復國主義才是阿拉伯人的主要威脅。這些話對阿拉伯人而言似乎是合理而動聽的。^②因此，當美、英、法、土四國於一九五一至五二年間首次談到在中東地區建立「中東司令部」和「中東防禦組織」時，由於伊朗和埃及各自和英國就石油和蘇彝士運河問題爭執不休，再加上阿拉伯國家正集中全力對付以色列，致使西方國家有意在中東地區建立聯盟體系，以抵禦蘇聯南侵的構想，終因遭遇困難而未能見諸現實。^③

一九五三年以後，美國為克服這些事實上的困難，決定採取迂迴的策略，用雙邊軍事協定的方式，逐步把土耳其、伊朗、巴基斯坦、伊拉克等國結合起來。美國國務卿杜勒斯於該年訪問中東時，即提出了巴基斯坦、土耳其和伊朗三國的「北層」(North Tier)聯訪計劃的構想，因為這三個國家都與蘇聯鄰近，且威感來自北方的擴張威脅，所以美國主張以土耳其和巴基斯坦為核心，如果再拉入伊朗和阿富汗，那麼這股力量將會更加可觀。^④一九五四年四月二日，在美國的全力指導和刻意安排之下，土耳其和巴基斯坦簽訂了互助合作協定。同年四月廿一日，美國和伊拉克簽訂共同防禦互助條約。五月十九日，美國復與巴基斯坦簽訂共同防禦互助條約，從此巴基斯坦成為西方的盟國，接受美國的軍經援助，而且也成為巴國加入東南亞公約組織和中央公約組織的前奏，實現了「北層」聯防計劃的第一步。

一九五五年二月廿四日，土耳其和伊拉克在巴格達簽訂土伊互助合作公約，亦即巴格達公約。英國因與伊拉克原有同盟關係，乃於四月五日宣佈加入；到了九月廿三日，和土耳其有合作關係的巴基斯坦亦正式加盟；十一月三日，中東北疆的伊朗亦宣佈加入。至此巴格達公約組織於焉誕生。巴格達公約組織的建立，並不是基於「北層」聯防這一概念，而是由於伊拉克的創議和英國的大力支持；但因公約的宗旨和杜勒斯的圍堵政策不謀而合，故也受到美國的歡迎。巴約成立之初，英美兩國曾竭力爭取約旦、黎巴嫩等中東國家加入，但是由於蘇聯、埃及、敘利亞的激烈反對，未能如願。

戰後美國對西部亞洲的政策目標有三：抗拒蘇聯對本地區的領土擴張和安全威脅；和平公正地解決以阿衝突；保障石油通路的的安全。一九四七年的杜魯門主義和一九五七年的艾森豪主義，成為美國對西部亞洲政策的兩大指導原則，其目標都是在圍堵共產主義的對外擴張。但是目標雖一，圍堵的方式則不盡相同。前者在運用經濟援助、軍事協商和提供軍事裝備的方式，來確保土耳其和希臘的安全，其範圍後來又暗含伊朗在內；後者的目標放在阿拉伯世界，美國不僅在軍事上保證不惜直接使用武力，確保

註② 史振鼎著：區域性國際組織，幼獅書店印行，民國五十三年三月一日出版，第一九四頁。

註③ S. M. Burke, *Pakistan's Foreign Policy, An Historical Analysis*, Oxford Press, London, 1973, p. 169.

註④ G. W. Choudhury, *India, Pakistan, Bangladesh, and the Major Powers*, The Free Press, N. Y., 1975, p. 84.

阿拉伯世界的安全；^⑤而且在經濟上，也向中東國家提供援助，使其脫離落後和貧窮的困境，培育並激發各國人民自動自發的反共決心。

美國爲了保障「北層」國家的安全和徹底實現艾森豪主義，曾將巴格達公約組織和後來取代巴約組織的中央公約組織變爲防衛西部亞洲安全的屏障。可是，美國對於巴約和中約，雖予全力支持，但並未正式加入，其主要原因一爲避免和埃及爲敵，以便爭取阿拉伯國家的好感；二爲討好以色列，以免引起國內猶太人的反對；三爲遷就國內政治情勢，以免該約爲參議院所否決。^⑥美國雖未直接加入巴格達公約組織，却於一九五六年四月十六日至十九日，在德黑蘭舉行的理事會年會上，派觀察員列席，並正式加入巴約的經濟委員會、反顛覆委員會及軍事委員會，實際上美國已居領導的地位。

巴格達公約組織由英國和四個回教國家——土耳其、伊朗、伊拉克和巴基斯坦——所組成。這種結合一開始就有點不倫不類，每一個會員國都有自己的打算，根本缺乏共同目標，唯一的希望就是獲得西方的經濟援助、軍事裝備和軍事訓練。所以在蘇聯和埃及的抵制和分化之下，巴約的會員國和其他阿拉伯國家間發生了嚴重的裂隙。一九五八年夏天，分歧的焦點集中在艾森豪主義和美國對黎巴嫩內戰的干涉上。分歧的高潮則表現於該年七月所發生的伊拉克軍事政變。當時，美國陸戰隊應黎巴嫩政府之請登陸赴援，英軍也進入約旦，迫使蘇聯撤退其威脅這兩個中東國家的侵略部署。艾森豪主義雖然經過了一次成功的考驗，但是伊拉克政變後的新政權却不再參加巴格達公約組織的活動。同年十月十七日巴格達公約組織的總部由伊拉克首都巴格達遷往土耳其首都安卡拉。一九五九年三月廿四日，伊拉克正式宣佈退出巴格達公約組織，使這一個中東地區的集體防衛組織瀕於瓦解。

中央公約組織負起承先啓後的使命

巴格達公約組織自伊拉克退出後，於一九五八年七月廿八至廿九日在倫敦召開理事會議。美國不但仍以觀察員的身份由當時的國務卿杜勒斯親自出席，而且爲了彌補伊拉克的退出給其他會員國所帶來的不安和恐懼，決心承擔土耳其、伊朗和巴基斯坦的國防安全，並提供軍經援助以對抗共產集團的壓力。一九五九年三月五日，美國爲了履行上項承諾，分別和土、伊、巴三國在安卡拉簽訂三項同一性質的雙邊防禦協定。這三項內容完全相同的雙邊協定共計六條：第一條規定，三個簽字國家「決心抵抗侵略」，一旦遇到侵略時，美國將採取經共同協議的適當行動，其中包括使用武裝部隊在內；在第二條中，美國並重申願意繼續給予這三個巴格達公約國家「經過共同協議之軍事與經濟援助」；在第三條中，土耳其、伊朗和巴基斯坦保證利用美援促進它們的經濟發展，並保持它們的國家獨立與完整；第四條規定，各巴格達公約國家合作，「以籌備並參加經過共同協議，認爲合宜的防禦

註⑤ George Lenczowski, "The Arc of Crisis: Its Central Sector," *Foreign Affairs*, Spring 1979, p. 796.

註⑥ G. W. Choudhury, *India, Pakistan, Bangladesh, and the Major Powers*, The Free Press, N. Y., 1975, p. 90.

安排；第五條宣佈，新協定並不影響各簽字國「在其他國際協定或安排中」所規定之義務；第六條規定，該協定自簽字之日起生效。在協定簽字之日，美國國務院曾發表一項特別聲明，聲稱這三項協定，足以反映出美國對「土耳其、伊朗和巴基斯坦為發展它們的經濟和維持他們的獨立所作集體努力的重視。」並強調新協定與現行國會授權「完全相同」。我們從協定條文的內容以及國務院所發表的聲明來看，可見這三項雙邊協定的簽訂，是根據美國國會已有的授權，給予這三個仍忠於巴格達公約的國家以額外的保證，以代替美國直接參加巴格達公約的變通辦法。^⑦

伊拉克於一九五九年三月廿四日，宣佈正式退出巴約，而當時中東地區所受共黨顛覆的壓力，正與日俱增。為了重建亞洲西部的集體防禦體系，英國、土耳其、伊朗和巴基斯坦四國乃於一九五九年八月十九日在土國首都安卡拉集會，並以巴格達公約的內容以及美國和土、伊（朗）、巴三國所簽之雙邊協定為基礎，就原有組織重行改組並更名為中央公約組織（CENTO）。美國對中東的政策，由於受到埃及和敘利亞等具有強烈阿拉伯民族主義色彩國家的阻撓，以及蘇聯的強力反對，其影響範圍仍然局限於一九五三年杜勒斯所提的土、伊（朗）、巴「北層」聯防計劃的構想。

中東並不是一個政治單元，相反的由於民族、語言、宗教和意識形態的不同，中東可分為若干「次區域」（subregions）。最明顯的例子莫過於在此一以阿拉伯國家為核心的地區中，分割出「北層」三國的區域聯防體系。因此，美國對阿拉伯核心國家和「北層」三國的政策，就面臨過各種不同的難題。^⑧一九六〇年代初，中央公約組織的三個回教國家，開始對西方國家表示冷淡，並且有一種與蘇聯改善關係的趨向，其實早在巴格達公約時代，就可以看出，會員國加入這一集體聯防體系的主要目標只在獲得西方的軍經援助，而且會員國之間各有所圖，相互猜忌。至於對抗共產主義的擴張，只不過是一種獲得援助的藉口而已。巴基斯坦曾一再表示，其參加東南亞公約組織和巴格達公約，都是為了對抗印度，而且希望藉西方的軍經援助，壯大自己，以便在克什米爾問題上和印度攤牌。英美兩國對於巴基斯坦加入巴約的動機知之頗詳，所以美國在參加巴約軍事委員會時宣稱，它加入的「唯一目的在對付共產主義威脅，將不涉及區域內的事務」。^⑨英國之先後參加東約和巴約，曾和巴基斯坦有一項諒解，那就是大英國協成員國間發生戰爭時，英國可得不免除軍事義務。^⑩所以只要巴基斯坦和印度間的克什米爾問題未能解決，那麼無論巴約或中約的功能就受到限制。

巴基斯坦加入巴格達公約後，曾竭力促使會員國的團結和強大。當一九五八年元月理事會年會召開前夕，巴國總理農恩（

註⑦ 史振鼎著：《區域性國際組織》，幼獅書店印行，民國五十三年三月一日出版，第二〇四至二〇五頁。

註⑧ George Lenczowski, "The Arc of Crisis: Its Central Sector," *Foreign Affairs*, Spring 1979, p. 797.

註⑨ S. M. Burke, *Pakistan's Foreign Policy, An Historical Analysis*, Oxford Press, London, 1973, p. 171.

註⑩ Sangat Singh, *Pakistan's Foreign Policy, an Appraisal*, Asia Publishing House, New York, 1970, p. 90.

Feroze Khan Noon) 公開主張，巴格達公約應當具有北大西洋公約第五條相類似的功能，那就是「締約國受到武裝攻擊時應視為對締約國全體之攻擊」。翌年十月，巴國總統阿育布在記者會上透露，巴國曾堅持在中央公約組織中應設立一個統一的軍事司令部的主張，可是美國不是中約的會員國，自然不願負擔其他額外的義務。土耳其原是北大西洋公約組織的會員國，對於中約加強軍事功能並不感到十分迫切。不過巴基斯坦和伊朗曾不斷地敦促中約會員國之間應該有實質的義務。一九六一年四月，中約理事會召開時，在巴伊兩國堅持下，中約任命一位上將級的軍事參謀司令，俾改善並協調會員國的防禦計劃。可是這項微不足道的成就，只是在口頭上滿足了巴伊兩國的需要，事實上這位司令官只能領導軍事委員會而已，並無實際的部隊可資指揮。^⑩此後，巴伊兩國一再向中約建議，擬仿照北大西洋公約組織的成規，設立軍事最高統帥部，但美、英、土三國對這一構想並不熱衷。

到了一九六〇年代初期，伊朗對於西方盟國所提供的武器援助並不感到滿足，同時也認為西方國家對於它和阿聯 (United Arab Republic) 的冷戰，也沒有給予充份的道義支持；土耳其和希臘為解決賽普勒斯島問題爭執不休時，土國埋怨西方國家偏袒希臘；中共和印度關係惡化，美英等西方國家開始重視印度，並以武器助其加強對中共的制衡力量，遂使巴基斯坦憎恨在心。土、伊、巴三國對於西方盟國雖感不滿，但是透過巴格達公約和中央公約組織，使它們的實際接觸和友好關係日有增長，再加上這三個國家在文化、宗教和地理上的密切關係，使它們之間逐漸邁向地區性經濟發展和經濟合作之途。

無可否認的，巴格達公約和中央公約的先後成立，不僅沒有把蘇聯勢力排出中東，反而刺激蘇聯加強對中東的影響力。蘇聯和埃及、敘利亞、阿富汗等阿拉伯激進派國家間的關係頗不尋常。不過，一般認為，如果沒有巴格達公約和中央公約組織，若干和蘇聯相接壤的中東國家，很難防止共黨革命的發生。所以儘管巴約和中約沒有建立軍事指揮系統，蘇聯如要對中東採取任何行動，就必須顧慮到美國及巴約或中約締約國的反應。一般來說，防禦性的結盟體系，對於一個潛在的擴張主義者，不僅具有實際的阻遏作用，而且在心理上也給予一種壓制的力量。不過，我們不可否認，戰後西方國家支持猶太人在阿拉伯領土上建立以色列國，使阿拉伯國家憎恨西方國家，並對蘇聯寄以幻想。因此，西方國家在巴約和中約成立之後，不斷地加強對以色列的援助和支持，實際上已使它們先後支持成立兩種集體防禦體系的真實意義，打了很大折扣。

巴基斯坦逐漸疏遠與西方盟國的關係

巴基斯坦先後加入東南亞公約組織和中央公約組織，成為美國在亞洲圍堵共產主義擴張的重要角色，尤其印度在戰後採取不結盟政策，不願捲入美蘇冷戰的漩渦，因而拒絕加入東約組織之後，巴基斯坦成為美國圍堵政策在南亞的唯一柱石。可是巴基斯坦加入以美國為首的結盟體系，實屬別有所圖，所謂圍堵共產主義擴張只是策略運用而已，巴國的國家目標就是奪取克什米爾，

所以參加東約和中約的目的，也無非想取得西方的軍經援助，以便和印度作軍事性的攤牌，一九六五年的克什米爾戰爭即為明證。早在一九五五年的萬隆會議上，巴國總理阿里·博格拉（Choudhury Mohammad Ali Bogra）即向周恩來解釋其參加東約組織的目的，在於獲得西方的援助以維持和印度的軍事平衡而並無侵略中共之意。^⑫一九六三年四月，周恩來在其對巴基斯坦記者的談話中也表示，中共樂見巴國加入東約和中約，因其在取得軍事和政治上對印度的優勢。其實美國早已知道巴國的意圖，所以在一九五九年的雙邊軍事防禦協定和中央公約組織的條文中，都指明對抗共黨侵略，不涉及印度與巴基斯坦間的糾紛。但巴基斯坦仍本其一貫立場，在中央公約組織年會中，無不提出加強軍事合作，建立軍事指揮系統以及對抗一切外來侵略的要求。

一九六〇年代，美國一方面有感於中共的擴張威脅，另一方面鑒於亞非新興國家紛紛獨立，不結盟集團的力量已不容忽視，再加上印度挺身而出支持西藏的抗暴運動，於是開始重估南亞的外交政策。一九六一年民主黨總統約翰·甘迺迪執政，杜勒斯蔑視不結盟政策的時代已告結束，民主黨議員佔多數的參院外交委員會更批評巴基斯坦的仇印政策。從此美國開始偏袒印度，除了公開給予印度大量經濟援助外，一九六一年春盛傳甘迺迪有意向印度提供軍事援助。美國副總統詹森復於五月訪問亞洲，當他和尼赫魯會晤時，曾要求印度擴大和東南亞國家的友好關係。^⑬美國的這些行動無不使巴國感到憂慮萬分。因此阿育布總統於一九六一年七月提前訪美（原訂十一月）並向美國提出幾項建議：（1）修改一九五九年軍事防禦協定；（2）不要「背棄盟友」轉而「支持中立」；（3）反對美國向印度提供軍援；（4）要求美國向印度施加壓力，使其在克邦問題上向巴國讓步。結果甘迺迪總統告訴阿育布稱，對於東約和中約的集體安全措施，他感到非常滿意；他不認為援助中立國與「支持中立」和「背棄盟友」有任何關係；他同意克邦問題急待解決，但是他不便直接並積極擔任角色。阿育布訪美之行，顯然並未獲得甘迺迪的任何保證，所以他在七月九日的電視廣播中暗示，巴國可能會重估其對東約和中約的結盟地位，轉而採取中立政策，以作為安全的唯一保障。^⑭當阿育布回國後，其親美政策立即受到政敵的攻擊，甚至他的閣僚也認為，甘迺迪政府有犧牲巴基斯坦討好印度的跡象。巴國的輿論和一部份社會人士開始呼籲巴國退出東約和中約。巴國後來雖然並未退出東約和中約，但是卻逐漸開始疏遠這兩個以圍堵共產主義為宗旨的集體安全體系，同時巴國也開始改變其外交政策，那就是一方面和西方有條件地結盟，另一方面試圖和美國的敵人中共改善關係。一九六一年十二月，聯大表決「中國問題案」時，巴國改變了過去一向支持美國的立場，轉而投票支持中國入會案，同時中共也同意了雙方談判解決邊界問題的建議。翌年，巴國以面臨印度軍事威脅為藉口，拒絕應美國之請派兵入寮，却曾派遣一千五百

註⑫ Document on International Affairs for 1955, pp. 421-422.

註⑬ Sangat Singh, Pakistan's Foreign Policy, an Appraisal, Asia Publishing House, New York, 1970, p. 93.

註⑭ G. W. Choudhury, India, Pakistan, Bangladesh, and the Major Powers, The Free Press N. Y., 1975, pp. 104-107.

名陸軍介入聯合國對新幾內亞的干涉行動。這時美國已發覺，巴基斯坦的政策正在逐漸改變之中。

一九六二年中共和印度發生邊界戰爭後，以美國爲首的西方國家立即大量軍援印度，巴基斯坦這時才正式表示對西方盟國感到失望，因爲西方國家未曾利用印度仰賴他們支持和援助的有利形勢，迫使新德里接受有利於克拉蚩方面的條件，來解決克什米爾的爭執問題。阿育布總統於一九六三年十月廿一日接受記者訪問時，坦白地表示了他的失望心情。當時他向西方盟國提出警告稱：「不應該排除巴基斯坦爲了保衛自己的獨立和反抗印度侵略，而有一種與中共緊密結盟的可能。」^⑤於是一九六三年中共和巴基斯坦所簽訂的邊界條約，便是巴國決定疏遠西方盟國的產物。此後巴基斯坦爲了國家的生存與安全，逐漸和中共結成近似同盟的密切關係，這也可以說是西方軍援印度後，巴國對東南亞公約組織和中央公約組織兩大集體安全體系感到失望後的必然結果。

一九六五年九月六日，當印軍越過克什米爾停火線，進攻巴基斯坦佔領下的克什米爾地區時，巴基斯坦立即以印度發動侵略爲由，要求美國履行集體安全的承諾，給予一切必要的援助。結果美國不僅沒有積極反應，反而指責巴基斯坦不應先在克什米爾進行滲透，因此美國無從確定克什米爾戰爭的誰是誰非，當然也就沒有理由介入這場戰爭了。所以巴基斯坦認爲美國在印巴戰爭中已背棄了盟友，使得巴國在軍事上陷入困境，而且美國在戰爭發生後的第二天，即九月八日正式宣佈停止對印、巴兩國的軍援，並進一步對這兩個國家實行武器禁運，這一措施最後雖曾迫使巴國接受聯合國的停火安排，但亦使美巴關係更形疏遠。

此後，巴基斯坦決定逐漸脫離和西方的結盟關係。從一九六五年美國對巴實施軍事禁運後，巴國一方面接受中共的軍事援助，另一方面則阻撓美國空軍使用白沙瓦(Peshawa) U-2空軍基地。這些都意味着，巴基斯坦擔任對抗共產主義侵略的任務即將結束。一九六六年四月，美國國防部長麥納馬拉在參院作證時表示，美國是否對南亞次大陸恢復軍事援助，完全要看印巴能否和平解決彼此爭端而定。一年後，印巴並無改善關係的跡象，所以美國國務院在一九六七年四月十二日正式宣佈，美國決定不再向印巴兩國提供贈與性的軍事援助。從此美國和巴基斯坦的特殊關係即告結束，彼此間的雙邊和多邊協防關係，在法律上雖然繼續存在，實際上則已經等於告一段落。爲了抗議美國的新武器政策，巴國派往華府參加東南亞公約組織顧問會議的代表，奉命拒不出席，致使會中巴基斯坦和法國代表席上的國旗均告消失。從那時開始，巴國和法國都不再參加東約的軍事演習，連文化活動也盡量減少參與，巴國所提的經濟計劃也鮮少獲得通過。一九七〇年，巴基斯坦舉行大選，拉曼所領導的阿瓦米聯盟和布托所領導的人民黨都以脫離東約和中約作爲競選政綱。一九七一年巴國發生內戰，印度在蘇聯支持下出兵東巴，使東巴在印蘇支持下變爲獨立的孟加拉國。以美國爲主的西方國家竟然束手無策，再度顯示出東約和中約等集體安全體系對巴基斯坦並無實際的幫助，而且這時尼克森總統已打開和中共關係正常化的大門，東約已無存在的價值，所以巴基斯坦於一九七二年底正式宣佈退出東南亞公

註⑤ B. L. Sharma, *The Pakistan-China Axis*, Asia Publishing House, New York, 1968, p. 96.

約組織，但是此一組織，一直要到一九七七年中越高寮相繼淪入共黨之手後，才告完全解體。

波斯灣局勢的惡化促使中約解體

巴基斯坦於一九七二年退出東約的同時，其所以並未立即退出中央公約組織，主要的原因乃是由於伊朗國王巴勒維所給予的壓力和中共的勸導，俾使此一中東地區的反蘇同盟關係不致削弱。^⑭一九七四年五月十八日，印度成功地試爆了地下核子裝置，巴基斯坦感到極度恐懼之餘，在第二天的記者會上，布托總理表示，希望聯合國五強之一給予核子傘的保護以對付印度的「核子訛詐」，同月廿日至廿一日，巴基斯坦復向在華府召開的中約部長理事會中再度提出是項保護要求，可是會員國只表示一致反對核子擴散，對於核子傘的保護一節，並未達成諒解。最後，巴基斯坦只好求助於中共。據西方輿論的報導和巴基斯坦權威人士的透露，中共曾向巴國保證其不受印度核子彈的威脅。該年六月，巴國外交秘書沙希（Agha Shahi）訪問北平時，中共特別宣佈：「全力支持巴國對抗外來的侵略和干涉，其中包括核子訛詐在內。」^⑮

去年四月廿七日阿富汗發生政變，新政府採取了親蘇政策，蘇聯的影響力，開始籠罩着巴國的左右鄰國，伊朗也深受阿富汗的威脅，尤其是巴伊兩國和阿富汗的邊境都有少數民族分離運動，要求民族自決或併入阿富汗。因此，阿富汗的左傾，巴伊兩國首先受到威脅，同時也使南亞和西亞的戰略形勢爲之改觀，所以巴基斯坦開始再度考慮其對中約組織的態度。巴基斯坦的決策者認爲，不結盟國家可能比中約會員國更具安全感，巴政府外交顧問沙希亦曾於去年五月廿日，告倫敦泰晤士報記者稱，中約在面臨蘇聯的威脅時，竟然毫無還手的餘地，因此巴國將考慮加入不結盟集團。^⑯接着沙希在紐約一方面與印度外長接觸，另一方面向美國政府要求提供大量軍事援助，其中包括若干中隊的AN-長程戰鬥轟炸機，以便應付印度和阿富汗的「雙重威脅」。^⑰可是美國則希望巴基斯坦取消向法國購置一座核子廢料再處理工廠的計劃，以交換一切新的開發援助。其原因主要是基於美國過於重視印度，以致其在南亞的政策無法兩頭兼顧，促使巴基斯坦不得不不在外交政策上改弦更張。

一九七八年繼阿富汗政變之後，伊朗也發生動亂，在不到一年的期間中，伊朗政局急轉直下，其原因一方面由於伊朗國王巴勒維政府的優柔寡斷，未能壓制國內的反對勢力；另一方面美國的人權外交助長了伊朗的反對派氣焰，尤其是今年初，當巴勒維國王即將離國前不久，美國駐北約的副指揮官胡業塞將軍（General Huser）到達伊朗，以停止軍事援助來威脅伊朗軍方，阻

註⑭ Far Eastern Economic Review, Hongkong, 23 March 1979, p. 11.

註⑮ The Times, London, 30 May and 27 June 1974.

註⑯ The Hindustan Times, New Delhi, 21 May 1978.

註⑰ The Hindustan Times, New Delhi, 13 June 1978.

止軍人發動政變，伊朗王朝的權力終告崩潰，巴勒維國王亦於今年元月十六日被迫離國。以白泰爾爲首的看守內閣曾私下通知美國，伊朗將退出中央公約組織。二月六日伊朗外長對「波斯通訊社」稱，伊朗計劃退出中約，改採完全獨立的政策。如果伊朗一旦退出中約，位於東西兩端的巴基斯坦和土耳其似如斷了鈎的鐵鍊，自然沒有留下中約組織的必要。除了這一因素外，土耳其爲北大西洋公約組織的一員，對於中約一向不表重視。因此，中央公約組織的瓦解遂成爲不可避免的事實。

今年三月九日，巴基斯坦總統齊亞·哈克的外交顧問沙希訪問德黑蘭，和伊朗外長桑加比（Karim Sanjabi）舉行了三天的會商後，巴伊兩國於三月十二日先後正式宣佈退出中央公約組織。沙希在一項外交聲明中表示：「由於中央公約組織不能保障巴國的安全，基於當前新的現實」，巴基斯坦決定退出中約，接着沙希又說，這一決定並不意味着巴基斯坦和其他中約會員國及美國的一般友好關係將會改變。^②四天之後，土耳其內閣也在三月十五日發表聲明稱，土耳其「決定根據條約的有關條款，按照土耳其國家安全委員會的決議，考慮這個地區最近的形勢發展，進行必要的接觸以解散中央公約組織。」^③土耳其的這項聲明，不僅表示土國將步巴伊兩國の後塵退出中約，而且也意味着中約的解體。土耳其籍的中約秘書長卡姆蘭·古龍（Kamran Gurun）於三月十六日宣佈，根據土耳其政府的要求，他正逐步採取解散這一軍事聯盟的步驟，他將盡快於近期內，邀請中約會員國的外交部長，爲解散中央公約組織一事進行討論。^④按照中央公約的規定，會員國的退出，必須要等到一年後才正式生效，可是中約自巴伊土三國退出後，不屬於這一地區的英國成爲碩果僅存的會員國，所以無需等待召開會員國部長會議，中央公約組織實際上已告解體。

我們今天來檢討中央公約組織解體的原因，簡單的說可分爲三點：

一、巴基斯坦參加中約的動機不符合美國圍堵政策的原意。因此當中約無法助其對抗印度和奪取克什米爾的理想後，巴國對中約的幻想終告破滅，尤其一九七一年以後，美國對南亞的政策一再表現出重印輕巴的傾向，也不是一個盟國應有的態度。

二、阿富汗政變，美國沒有立即召集中約會員國，磋商對策或採取集體的行動；也沒有對於受影響最大的巴基斯坦和伊朗給予強力的安撫和安全保證，所以巴伊兩國在外交政策上逐漸疏遠美國；進而希望加入不結盟集團。

三、美國對於伊朗反巴勒維革命力量估計過低，對於巴勒維政權的支持又復搖擺不定，國家安全顧問布里辛斯基力主支持巴勒維政權，可是却有人持相反的意見，所以伊朗局勢的惡化，巴勒維政府固然要負責任，美國也難辭其咎。

中央公約組織解體後，美國在中東賴以圍堵蘇聯向西亞和印度洋地區擴張的「北層」三國——土、伊、巴——防線已告崩潰

註② International Herald Tribune, 13 March 1979.

註③ 新加坡南洋商報，一九七九年三月十七日。

註④ The Hindustan Times, New Delhi, 18 March 1979.

，在伊朗的電子偵測站亦已失去效用，以致對於蘇聯在南亞和西亞的戰略動向將缺乏正確的情報來源；今後土耳其將成爲西亞地區直接對抗共產主義的唯一觸角，也勢必成爲蘇聯分化顛覆的下一個目標。在南亞地區因阿富汗受制於蘇聯，從中亞通往次印次大陸的大門基伯爾山口（Khyber Pass）業已洞開^②，蘇聯爲了進一步實現其南入印度洋沿岸的野心，已開始向巴國進行恫嚇和威脅。蘇聯駐巴大使曾於去年六月在拉合爾的一次宴會上表示，巴基斯坦是蘇聯敵人（美國和中共）的朋友，也是它朋友（印度、阿富汗）的敵人。^③因此，巴國勢必被迫採取不結盟政策，以圖自保。

就整個西部亞洲和印度洋的戰略形勢來看，中央公約的解體，將使波斯灣石油區及通往西方國家的運油生命線，隨着受到來自北方的威脅。美國爲了確保這一地區的戰略安全，原有意加強與沙烏地阿拉伯、科威特、北葉門及阿拉伯酋長國聯邦的關係，可是由於美國促成以埃及和約的簽訂，使這一地區原來對以色列仇恨的心理因而波及美國和埃及，美國今後除以全力謀求中東問題的全面解決，藉以贏取大多數阿拉伯國家的支持外，似亟宜加強印度洋和阿拉伯海域的海軍力量，俾在「西方能源的生命線」的航道上與蘇聯進行對抗。

註② US, News and World Report, 19 March 1979, p. 31.

註③ 香港大公報，一九七八年六月廿三日。

立法委員
國際問題專家 鄧公玄先生遺著

「浮漚掠影」業已出版開始發售

本中心前副主任兼本刊主編故立委鄧公玄先生，為我國有數國際問題專家之一，著有「國際論文選」、「今日之歐洲」、「國際公法與國際關係」等書，鄧氏逝世後，由其夫人張近淑女士以一年餘時間，整理遺稿，完成「浮漚掠影」一書，內容除鄧氏一生從政歷史外，尚有詩稿遺墨，自訂年譜及生活相片等，全書四十餘萬言，六〇〇餘頁印刷精美。

25開本 每冊實售 新臺幣二〇〇元（郵資另加）
美金 六元

經銷處：中外雜誌社

地址：臺北市新生南路3段7號之2（2樓）

電話：七〇七二四八〇 郵撥：一四〇四四

中央公約組織解體的前因後果