

# 難解的區域衝突

## ——論歐洲安全暨合作組織與德涅斯特河區衝突問題

吳萬寶

### 壹、前言

在歐洲安全暨合作組織（Organization for Security and Cooperation in Europe，以下簡稱歐安組織）涵蓋範圍內，亦即從海參崴到溫哥華，橫跨歐洲、亞洲和北美洲的廣大區域內，阿布哈茲（Abkhazia）和南奧塞提亞（South Ossetia）、卡拉巴赫山區（Karabakh），以及德涅斯特河區（Transdnestrria）等三個地方所爆發的衝突，被稱為是冷戰結束迄今，最難解決的問題，也是歐洲國際組織投入大筆人力和物力，卻少有進展的地區。自2000年以來，這三個被稱為「冷凍的衝突」的地區，雖不再爆發武裝衝突，但各參與者提出的政治解決方案，卻未能被各方所接受，以致於形成僵局至今。

在這三個衝突中，位於摩爾多瓦共和國（Republic of Moldova）內的德涅斯特河區衝突，曾經露出有望解決的曙光（2003年），但最後因摩國在野黨的堅決反對，前總統沃羅寧（Vladimir Voronin）沒有在備忘錄上簽署而功虧一簣。本文以涅斯特河區的衝突為主，探討歐安組織和其他參與者（俄羅斯、烏克蘭和歐洲聯盟）在此一衝突中的作為。

### 貳、德涅斯特河區衝突

德涅斯特河區衝突指的是「德涅斯特摩爾多瓦共和國」（Dniestrian Moldovan Republic）和摩爾多瓦之間，如何處理有關德涅斯特（Dniester）河區的領土地位問題。該區面積約為4,163平方公里，人口約56萬人。此一領土衝突自上一世紀九零年代爆發後，至今懸而未決，被稱為是蘇聯解體後，最為複雜和難以解決的問題之一。<sup>1</sup>該區的衝突問題不僅牽涉意識型態的、經濟的，甚至是族群的議題。再加上其為前蘇聯的領地，且與其比鄰的羅馬尼亞加入歐盟後，成為歐盟的最東邊界，使得該區亦成為歐盟、俄羅斯、烏克蘭、美國和歐安組織角逐的區域之一。

摩爾多瓦為東南歐的內陸國，西邊與羅馬尼亞接壤，北、東和南邊的鄰國為烏克蘭。國土面積33,843平方公里，略小於台灣，人口310萬（不含德涅斯特河區），主要有三大族群：羅馬尼亞裔的摩爾多瓦人、俄羅斯人和烏克蘭人。領土有一小部分位於德涅斯特河的東邊，約佔全國領土面積的12%。在摩爾多瓦於1991年獨立以前，該國領土不是奧圖曼土耳其帝國，就是俄羅斯帝國（或前蘇聯）的勢力範圍，也曾被羅馬尼亞短暫

佔領過。1940年，前蘇聯在該地區成立「摩爾多瓦蘇維埃社會主義共和國」。二次世界大戰期間，在納粹德國的協助下，羅馬尼亞再度（1941-1944）佔領德涅斯特河左岸地區，對該地區的影響相當的大。

二戰結束後，摩爾多瓦被納為前蘇聯的領土，有將近50萬摩爾多瓦人被強迫遷徙到前蘇聯的內陸，另有將近30萬俄羅斯人遷入摩爾多瓦。遷入的俄羅斯人多居住在德涅斯特河右岸區域，並經歷工業化。此一區域的工業化和俄羅斯化，明顯有別於摩爾多瓦其他地區。在蘇聯統治下，「摩爾多瓦蘇維埃社會主義共和國」的統治階層大多來自德涅斯特河右岸地區。該共和國以俄語為官方語言，羅馬尼亞語則被視為是地方方言。

1985年，前蘇聯共黨總書記戈巴契夫上台，提出開放（Glasnot）和改革（Perestorika）的政策後，東歐國家和蘇聯的加盟共和國紛紛走上自己的道路。受到波羅地海三國獨立運動的影響，摩爾多瓦人在1989年5月也走上街頭抗議示威，要求將以拉丁文書寫的摩爾多瓦語（亦即羅馬尼亞語）列為官方語言。此一要求不僅獲得一般民眾的支持，連共黨內部的改革派也贊成。8月底，共和國的最高蘇維埃通過語言法，宣布廢除俄語官方語言的地位，將摩爾多瓦語定位為唯一的官方語言。該法第7條明訂所有公職人員，都應該會摩爾多瓦語和俄羅斯語，以及自1994年起，所有公職人員都必須通過語言考試。

此一嚴厲的語言政策，不僅影響只會說類似土耳其語的考高茲（Gagauz）人和操保加利亞語的保加利亞人等少數民族，更激起居住於德涅斯特河左右兩岸，以俄語為主的居民的不滿。1990年初，摩爾多瓦舉行首次全國大選，由摩爾多瓦人組成的「人民陣線」（Popular Front）大獲全

勝，摩爾多瓦人逐步佔據政府和行政單位的大部分職位。摩爾多瓦人的上台，再加上語言法，不可避免地導致摩爾多瓦的去俄羅斯化。居住於德涅斯特河兩岸的俄羅斯人深怕被歧視和邊緣化。

1991年8月，摩爾多瓦宣佈脫離前蘇聯，成為一個獨立共和國。12月，史內古爾（Mircea Snegur）被選為首任總統。摩爾多瓦內部的反俄情緒，以及不時傳出追求與羅馬尼亞統一，並全面進行羅馬尼亞化的耳語，引發反少數民族的示威遊行，也激起操俄語的少數民族的抗爭。早在此之前，以史米諾夫（Igor Smirnow）為首的德涅斯特河區，即宣布該地區為蘇聯的「德涅斯特摩爾多瓦蘇維埃社會主義共和國」（Dniestrian Moldovan Socialist Soviet Republic），並以逐步脫離摩爾多瓦為目標。摩爾多瓦獨立後，德涅斯特河區居民深怕其權利受到摩國羅馬尼亞化的威脅，遂宣布該地區脫離摩爾多瓦，為一個獨立的地區，以提拉斯普爾（Tiraspol）為首都，且自行通過憲法和組建軍隊。1991年12月，史米諾夫被選為「德涅斯特摩爾多瓦共和國」首任總統。由於德涅斯特河流域為摩爾多瓦重要的經濟和工業區，其所生產的鋼鐵、紡織、製鞋和家具等相當重要，摩國中央政府拒絕該地區脫離摩國。

1991冬天，「德涅斯特摩爾多瓦共和國」的軍隊襲擊位於德涅斯特河流域內的摩爾多瓦警察局和地方行政單位，雙方爆發武裝衝突。1992年春天，武裝衝突演變成內戰，主要衝突地點在德涅斯特河中部的杜巴沙里（Dubasari）和下游的班德（Bender）。6月19日，摩國軍隊攻擊駐紮於班德的「德涅斯特摩爾多瓦共和國」武裝部隊，造成重大傷亡。<sup>2</sup>隔日，駐紮於德涅斯特河區的前蘇聯第14軍介入衝突，協調雙方停火。7月，戰事再起，但在俄國和第14軍司令利貝德（Alexander Lebed）的調解下，雙方不再發生武裝衝突。7月

21日，摩爾多瓦總統史內古爾和俄羅斯總統葉爾辛（Boris Yeltsin）在莫斯科簽訂停火協定，雙方同意在德涅斯特河左右兩岸設立一條約寬15公里狹長型的安全區，由摩爾多瓦、俄羅斯和「德涅斯特摩爾多瓦共和國」共組維和部隊和監督委員會，駐紮於德涅斯特河左右兩岸，以及商議德涅斯特河地區的特殊地位問題。俄國出面處理衝突問題，不僅顯示出俄國對該區的重視；藉由簽署停火協定，摩爾多瓦也承認俄羅斯擔任仲裁者的地位，此舉意味著，大概只有在莫斯科的同意下才能解決德涅斯特河區的衝突問題。<sup>3</sup>此外，俄國第14軍的介入，雖然平息戰事，但在親俄羅斯的「德涅斯特摩爾多瓦共和國」的眼中，卻是邁向獨立的最佳保證。

### 參、歐安組織摩爾多瓦任務團

鑑於德涅斯特河區衝突的嚴重性，歐安會議資深理事會（Senior Council）於1993年2月4日的第19次會議中，決議成立摩爾多瓦任務團（OSCE Mission to Moldova），協助處理該區的衝突問題。3月，常設理事會（Permanent Council）通過任務團的任務職權。依據常設理事會的決議，任務團的目標為協助衝突團體協商出永久的和平解決方案、強化摩爾多瓦的領土完整，以及商討出德涅斯特河區的特殊地位。簡言之，任務團的目標在於摩國的領土完整和德涅斯特河地區之特殊地位兩者之間，協助尋找出各方都能接受的平衡點。任務團的主要工作有：<sup>4</sup>

1. 促進衝突雙方之間的對話與協商；
2. 蒐集雙方的軍事情資和調查意外事件；
3. 協助處理外國部隊的地位問題和撤軍；
4. 擔任法律諮詢、提高歐安組織在當地的能見度。

4月25日，成員有8人的任務團前往摩爾多瓦，並和摩國政府與位於提拉斯波爾的「德涅斯特摩爾多瓦共和國」當局進行接觸。任務團的工作可分軍事、人權和政治三個方面。

#### 一、軍事層面：外國部隊撤軍問題

在軍事層面，任務團的工作重點在於調查涉及安全的意外事件與協助處理俄羅斯第14軍的撤軍問題。前者包含任務團參與三方的監督委員會，訪問三方的軍營，以及記錄安全區內的意外事件。<sup>5</sup>在撤軍方面，任務團的著力點較小，且進展不大，原因在於俄羅斯不願意讓任務團介入撤軍問題，以及第14軍不僅是俄羅斯的重要工具，它在「德涅斯特摩爾多瓦共和國」的眼中，更是穩固其政權的利器。此外，「德涅斯特摩爾多瓦共和國」宣稱它有權利繼承蘇聯解體後遺留下來的武器彈藥。如果要撤除俄軍，則「德涅斯特摩爾多瓦共和國」必須獲得相對的經濟補償，否則反對撤軍。

1994年，俄羅斯和摩爾多瓦簽訂撤軍協議，俄國同意在三年內完全將它的武裝部隊撤出摩爾多瓦的領土，但前提是德涅斯特河地區的地位問題要同步獲得進展。10月，摩爾多瓦國會通過該項協議，但俄國卻因1995年的國會大選，莫斯科擔心新國會將會斷然拒絕該協議，而將協議撤回。1997年年底，三年期限屆滿，俄國的撤軍毫無動靜。在歐安組織歷屆部長理事會上，俄國皆宣稱將自摩爾多瓦撤軍，但一直未有具體行動。直到1999年的伊斯坦堡（Istanbul）高峰會議上，俄國提出兩階段撤軍：1.在2001年底之前，將歐洲傳統武器條約（Conventional Forces in Europe）規範下的武器完全撤出摩爾多瓦；2.在2002年年底之前，撤出全部的武裝部隊。

在歐安組織的協助之下，儘管「德涅斯特摩

爾多瓦共和國」多方阻擾，俄國還是在2001年年底，撤出約500件的重型武器（戰車、裝甲車和火炮）。第二階段的撤軍重點在於銷毀或運回儲存於「德涅斯特摩爾多瓦共和國」北方，將近4萬噸的彈藥。由於「德涅斯特摩爾多瓦共和國」反對在當地銷毀彈藥，俄國只得將彈藥運回國內處理。至2002年年底，俄國卻未能將彈藥完全撤出。12月，歐安組織波多（Porto）部長理事會同意將撤軍行動的期限延長至2003年年底。至期限屆滿前，俄國已經撤出約一半的彈藥。不過，因為摩爾多瓦拒絕簽署「哥薩克協議」（Kozak-Memorandum）<sup>6</sup>，俄國遂停止撤軍行動。俄國的理由是，地區的緊張情勢不利撤軍，要等待政治情勢好轉後，才繼續撤除其武裝部隊和彈藥。儘管歐安組織任務團多次協商，並資助由其他會員國贊助的彈藥處理費用，俄國的撤軍行動一直沒有進展。

2003年11月，俄國提出「哥薩克協議」，建議以聯邦主義的模式來解決德涅斯特河區的地位問題。依據該備忘錄，俄國的部隊將於過渡期間繼續駐紮德涅斯特河區，但最遲不超過2020年。對摩爾多瓦來說，外國部隊撤軍問題，一直是協商解決德涅斯特河區地位問題的先決條件。但對俄國來說，這一支人數不到2,000人的武裝部隊，卻是俄國「望向巴爾幹的窗口」。<sup>7</sup> 2008年11月，北約國會代表大會通過決議，要求俄羅斯依據其在1999年歐安組織伊斯坦堡高峰會議上所做的承諾，從摩爾多瓦領土撤軍，但俄國一直未有行動。<sup>8</sup>

駐紮於德涅斯特河區的俄羅斯武裝部隊，主要工作有二：在1992年劃設的安全區內擔任維護和平的工作，以及看管俄國存放於該地的武器彈藥。2003年，歐安組織輪值主席國荷蘭曾提議，由歐安組織派遣維和部隊進駐該區，取代由三方

共組的維和部隊。荷蘭的提議並未落實成為政策，原因在於歐洲國際組織之間的競爭（北約、歐盟）和參與國之間的意見紛歧，導致歐安組織一直無法成立組織專屬的維和武力。<sup>9</sup>

## 二、人權問題

在人權方面，任務團接受雙方一般民眾的陳情，了解事由，並向雙方有關單位報告。大體說來，在摩爾多瓦，嚴重違反人權事件較少。陳情者，一般多是退休後的人員因受到經濟轉型的影響（由計畫經濟轉型至自由的市場經濟制度），使得退休後的生活愈形困頓。若有記錄到違反人權事件，經任務團轉告後，摩爾多瓦的司法單位也會介入調查。

摩爾多瓦於1989年通過的語言法，也是任務團關切的重點。在任務團專家的眼中，該語言法不僅有歧視之嫌，更違反基本人權。尤有甚者，「德涅斯特摩爾多瓦共和國」將語言法拿來做為宣傳脫離摩爾多瓦的藉口。職是之故，歐安組織任務團向摩爾多瓦政府提出意見書，指出語言法潛藏的危險，以及修改該法的急迫性。不過，原本在1994年1月1日起實施的雙語政策，並沒有引起大波瀾，原因在於雖訂有所有公職人員皆須參加語言考試的規定，但大多沒有舉行，而且也無人因不會雙語而遭解職。1994年6月，摩爾多瓦國會修改語言法，將語言考試延到1997年舉行，以及把必須使用雙語的人員縮小範圍，只限行政機構和國營企業的高層人員，而非原先所有的公職人員。

相形之下，在「德涅斯特摩爾多瓦共和國」內，違反人權事件所在多有，尤其是針對內部抱持「統一論」者。其次，當局堅持使用以斯拉夫字母書寫的摩爾多瓦語為官方語言，此一政策導致境內多所使用以拉丁字母書寫的摩爾多瓦語的

學校被關閉，引起摩爾多瓦抗議，直接終止雙方的政治協商。在歐安組織任務團的調解下，雙方的教育專家召開會議，同意為以拉丁字母書寫的摩爾多瓦語在教育體制中，協商出解決方案。

### 三、協助協商德涅斯特河區的地位問題

歐安組織摩爾多瓦任務團的最大挑戰在於為此一地區的衝突，協助衝突雙方協商出持久的解決方案。自任務團展開工作後，初期並無明顯的成果。但在首任團長威廉斯（Timothy A. Williams）的努力斡旋下，逐漸得出將德涅斯特河地區留在摩爾多瓦領土內，且擁有特殊地位的具體建議方案。此一具體建議方案於1993年11月13日提出，稱為第13號報告。該報告參考義大利南提洛、西班牙的加泰隆尼亞等地的情形，建議將德涅斯特河地區創設為一個擁有大規模自治權的特別地區：在摩爾多瓦這個國家之內，除了國籍、國旗、外交、貨幣和國防之外，它擁有自己的行政、司法和立法權。為消除「德涅斯特摩爾多瓦共和國」的疑慮，該報告建議，駐紮於德涅斯特河左岸的摩爾多瓦部隊，由「德涅斯特摩爾多瓦共和國」的士兵組成，指揮官由摩國任命，但需經「德涅斯特摩爾多瓦共和國」的同意。為徹底解決安全問題，報告甚至建議摩爾多瓦完全放棄武裝部隊。<sup>10</sup>

在歐安組織任務團和俄羅斯總統特使麥德耶維夫（Nikolaj Medwedjew）的調解下，雙方以第13號報告為基礎，於1994年4月召開首次的高層會議。雙方的「總統」、歐安組織任務團和俄國的代表在會中同意成立專家委員會，於歐安組織和俄國的參與下，定期舉行專家會議，討論雙方的經濟、金融、貨幣、交通，以及雙方高層會議等事項。高層會議結束後，專家會議陸續召開，也對雙邊交流的技術性問題達成多項協議。

但，如果會議碰觸到敏感的政治性問題，亦即兩邊的「統一」或一邊（德涅斯特河地區）的「獨立」問題，則會議往往不歡而散。1996年7月，在歐安組織、俄國和烏克蘭的要求下<sup>11</sup>，於基輔（Kiew）召開以第13號報告為基礎的圓桌會議，但會議並無任何具體進展。原因在於任何一方所提的建議，不管是來自調解人，或是當事人，都被德涅斯特河的這一邊或那一邊視為無法接受。尤其是「德涅斯特摩爾多瓦共和國」對該區獨立（或者不願和摩爾多瓦統一）的態度越來越強硬，導致會議往往毫無任何進展。

直到1997年5月，在俄國外長普力馬可夫（Yevgeny Primakow）的斡旋下，摩爾多瓦新任總統魯辛奇（Petr Lucinschi）和史米諾夫在莫斯科簽訂「解決關係的原則備忘錄」（Memorandum on the Principles of Settlement of Relations），以及一份雙方關係正常化的附加備忘錄（Memorandum on the Basis for Normalization of Relations Between the Republic of Moldova and Transnistria）。<sup>12</sup> 備忘錄的重點為，在摩爾多瓦現今領土內，雙方於一個「共同的國家」（common state）架構下，建立彼此的關係。<sup>13</sup> 附加備忘錄的重點有：1. 雙方放棄使用暴力，同意協商德涅斯特河地區的地位問題；2. 德涅斯特河地區可參與摩爾多瓦的外交政策，以及和國際社會建立密切的經濟、科學和文化關係。在備忘錄內，雙方保證遵守經同意的事項，而俄羅斯和烏克蘭同意為研擬德涅斯特河地區的地位方面擔任保證人。歐安組織則扮演監督雙方遵守同意事項的角色。不過，德涅斯特河左右兩岸的根本性差異，不因簽署備忘錄而消失，雙方一直無法就「解決關係」達成任何具體結果，以致會議於9月中宣告失敗。1998年，普力馬可夫再度提出新的方案，但德涅斯特河左右兩岸對該方案的態度冷淡，不是視之為「聯邦化」，

就是看做是「邦聯化」的企圖。此後，解決雙方關係問題，一直未有新的進展。

2002年7月，歐安組織、俄羅斯和烏克蘭共同提出摩爾多瓦聯邦化的「基輔文件」（Kiev Document），此份文件的目標在於將摩爾多瓦改造成一個聯邦國家，內部由權利相等的政治實體組成，「德涅斯特摩爾多瓦共和國」為政治實體之一。8月至11月，俄、烏和歐安組織任務團等三個調解人與德涅斯特河左右兩岸的代表召開多次會議，討論「基輔文件」的提議，但會議依舊無任何進展。左右兩岸都不同意「基輔文件」有關摩爾多瓦聯邦化的建議。「德涅斯特摩爾多瓦共和國」堅持應該成立一個邦聯國，而非聯邦國。摩爾多瓦的代表對政治實體的權利抱持疑慮，認為此舉將導致一個邦聯化的國家的誕生。<sup>14</sup> 2002年年底，五方的會議陷入停頓。

2003年2月，摩爾多瓦總統佛羅寧（Vladimir Voronin）提議由雙方共組憲法委員會，草擬包含德涅斯特河區在內的摩爾多瓦的憲法。該提議獲得歐安組織、俄羅斯和烏克蘭的歡迎，但「德涅斯特摩爾多瓦共和國」卻堅持必須先建立雙方的對等關係，且由雙方簽署的協定保證對等的地位。儘管如此，雙方還是展開初步會議。4月，雙方各自提出組成憲法委員會的代表，並於月底舉行首次會議。不過，會議只有開幕式，沒有進行實質討論。不久之後，雙方對委員會的地位和開會地點各持己見，以致一直無法召開會議。直到歐安組織任務團的介入調解後，雙方才同意委員會的地位，以及同意以班德為委員會的所在地。不過，由於雙方對草擬一份新憲法的意願不高，儘管任務團一再斡旋，甚至提供其辦公室為開會地點，會議並無具體成果可言。

2005年4月，烏克蘭總統尤申科（Viktor Juschtschenko）在「GUAM」四國高峰會議上<sup>15</sup>，

提出「尤申科計畫」，建議以三階段來解決德涅斯特區的地位問題，並增加歐盟和美國為參與會談的正式成員，形成「5+2」的會議模式。此外，該計畫建議解決衝突問題的前提是「德涅斯特摩爾多瓦共和國」的民主改革。6月，摩爾多瓦國會以壓倒性的多數通過「尤申科計畫」，呼籲「德涅斯特摩爾多瓦共和國」在國際監督下，舉行自由的選舉，以及俄軍撤出德涅斯特河區，以國際維和部隊取代俄國部隊在安全區的地位。7月，摩爾多瓦國會通過「德涅斯特河區法律地位原則法」，賦予德涅斯特河區自治地位，並確定以民主化和撤軍為解決衝突的前提。不過，俄國和「德涅斯特摩爾多瓦共和國」卻抨擊此一原則法，認為此法為摩爾多瓦片面的決定，事先並未和「德涅斯特摩爾多瓦共和國」協商，遑論獲得其同意。為反擊此一原則法，「德涅斯特摩爾多瓦共和國」於2006年舉行全民公投，以絕對多數贊成獨立，並和俄羅斯結盟。

在「尤申科計畫」方面，「德涅斯特摩爾多瓦共和國」並無顯現出好感，甚至以敵意視之。直到史米諾夫和尤申科於基輔會面後，史米諾夫始同意以「尤申科計畫」為基礎，進行地位談判。另一方面，「德涅斯特摩爾多瓦共和國」堅持歐盟和美國只能以觀察員的身份參與會議。後在歐安組織任務團的斡旋下，各方清楚界定觀察員的地位後，「5+2」會議終於在烏克蘭奧德薩（Odessa）召開。<sup>16</sup> 從10月到翌年的2月，總共召開過4次的「5+2」會議，但未談及「德涅斯特摩爾多瓦共和國」的地位問題。原因在於摩爾多瓦通過的「德涅斯特河區法律地位原則法」，僅授權政府代表就該區的民主化和撤軍問題進行談判，而地位問題必須視該兩項議題的進展而定。

由於會談無任何進展，摩爾多瓦代表團於

2006年2月底離開談判桌。再加上烏克蘭政府採取新的關稅措施，亦即從「德涅斯特摩爾多瓦共和國」輸入烏克蘭的貨物必須附有摩爾多瓦的出口證明和文件，「德涅斯特摩爾多瓦共和國」遂以此為藉口，批評烏克蘭採取的「經濟封鎖」，拒絕參加「5+2」會議。<sup>17</sup> 整個2006年「5+2」會議陷於停滯的狀態。

早在2004年時，歐安組織曾提出信任建立措施（Confidence Building Measures）方案，但未獲重視。2007年2月，歐安組織任務團再度提出新的方案，建議在健康、社會安全、教育、經濟、貿易、基礎建設和環保等方面，討論建立信任措施。歐安組織代表團試圖從低層次，技術性領域著手，以促進雙方的合作意願。2007年2月，摩國總統佛羅寧提出成立建立信任措施的專家小組，以討論雙方技術層面的事務。但由於「德涅斯特摩爾多瓦共和國」的遲疑，直到翌年4月，雙方才同意成立共同專家小組，商討衛生、社會安全、教育、經濟與貿易、基礎設施和環保等議題。此後雙方在歐安組織、俄羅斯和烏克蘭的參與下，共召開多次的專家會議，目的在於便利德涅斯特河兩岸人民之間的互動往來。

從2007到2011年，雙方的專家會議可說是每月一會，但在正式會議方面，卻從無進展。在歐安組織和歐盟的協助下，雙方代表雖召開過非正式會議，但大抵只是在確定召開正式會議的意願，以及會議的頻率而已。正式的「5+2」會議自2006年後，從未召開過。2011年9月，終於有些轉機。在歐安組織輪值主席國立陶宛和德國外交部的協助下，摩國總理飛拉特（Vlad Filat）和史米諾夫在德國的Bad Reichenhall和莫斯科舉行非正式的高層會議，以及於11月21日在摩國班德的歐安組織任務團總部辦公室舉行正式會議，雙方同意兩個月後在莫斯科舉行「5+2」會議，重啟官方

協商。

更大的轉機或許來自於德涅斯特河兩岸領導人物的更迭。在摩爾多瓦方面，總理飛拉特為一位務實的親歐盟派，而擔任「德涅斯特摩爾多瓦共和國」總統達20年之久的史米諾夫終於下台，（Evegeniy Shevchuk）在2011年年底的選舉勝出，成為新領導人，為解決德涅斯特區地位問題帶來一線生機。<sup>18</sup> 不過，薛福朱克在選戰中支持「獨立」和親俄的態度，卻又為解決地位問題投下另一個陰影。

## 肆、各參與者的角色

2010年，歐安組織在哈薩克首都阿斯塔納（Astana）召開睽違11年的高峰會議。會中，德國總理梅克爾毫不客氣地表明：「歐安組織還有一些事要做。必須成功解決區域衝突。」梅克爾表示，在歐安組織的行動計畫中，必須啟動「5+2」會談，如此才會為進展奠定基礎。<sup>19</sup> 梅克爾的批評並非沒有道理，對歐盟國家來說，德涅斯特河區衝突已經成為離歐盟邊界最近，且為時最久的衝突。即使經過20年的不斷協商，駐紮該區的俄軍尚未依約撤離<sup>20</sup>，且邊界已經成為毒品和武器走私與販賣的轉運站。對歐盟的邊界安全來說，無非是一大隱憂。

早在召開高峰會議之前，梅克爾就已和前俄羅斯總統麥德維耶夫（Medwedjew）達成共同努力解決歐洲區域衝突的協議，但俄國的立場似乎未有改變。2012年8月，梅克爾訪問摩爾多瓦，與總理飛拉特會面。梅克爾的訪問被稱為是「一大挫折」，原因在於俄國和「德涅斯特摩爾多瓦共和國」的立場未見鬆動。<sup>21</sup>

德涅斯特河區衝突在長達20餘年間未能解決，實和德涅斯特河兩岸與俄國的態度有關。德

涅斯特河兩岸的態度是：摩爾多瓦共和國堅持領土完整，主張德涅斯特河區依據2005年的地位法，在摩國內享有自治地位；「德涅斯特摩爾多瓦共和國」則在追求獨立的目標下，保持現狀和維持與俄國友好的密切關係，從會談中尋求實際利益，並盡量拖延解決地位問題的談判。

其實，俄國是解決衝突問題的最大關鍵，但俄國的態度就像「19世紀的外交政策：一隻腳踩在裡面，不肯放棄這片土地。」<sup>22</sup> 2003年，國際危機組織（International Crisis Group）在歐洲報告第147號（ICG Europe Report No147）中，就如何解決德涅斯特河區衝突提出四個方向，而關鍵就在於俄國放棄大國思維。<sup>23</sup>

就國際危機組織所提的四個方向來說，歐安組織可以努力的地方就在於「德涅斯特摩爾多瓦共和國」的社會透明化與提供公平的解決方案。事實上，歐安組織從一開始所從事的工作，正是擔任一位公正的協調人和提供解決方案。之後，創立工作坊，舉辦草根活動，以拉近兩岸人民之間的距離。但歐安組織的工作成效有限，原因在於兩岸從2009年以後接二連三的選舉，致使政治人物在選戰中，關心的是內部問題，而非解決地位問題。也由於選舉的緣故，政府無法做出重大的決定。

至於歐盟的角色，則是「發展摩爾多瓦，提高生活水準，讓它更吸引人」。歐盟不僅在摩爾多瓦與烏克蘭接壤處，派遣「歐盟摩爾多瓦和烏克蘭邊界協助任務團」（EU Border Assistance Mission Moldova and Ukraine, EUBAM），監督邊界的非法走私<sup>24</sup>，也提供經費援助兩岸之間的建立信任措施。歐盟近年來更和摩爾多瓦談判免簽證和自由貿易協定。2013年11月，歐盟在立陶宛首都維紐斯（Vilnius）召開第三屆「東方伙伴」高

峰會。<sup>25</sup>藉會議之便，歐盟和摩國協商簽訂「結盟協定」（Association Agreement），以便後者能加入歐盟的「伙伴暨合作協定」（Partner and Cooperation Agreement）。此外，歐盟和摩爾多瓦的行動計畫（Action Plan）不僅要深化雙方的合作，更要將摩爾多瓦整合入歐洲的經濟和社會結構。

至於美國在解決衝突問題中的角色不甚明顯，原因在於美國應關注的問題太多，致使她至目前為止，只能參與，無能主導。

## 伍、結語

德涅斯特河區衝突已歷經20年懸而未決。鑑於兩岸之間的強硬態度和俄羅斯的大國心態，在可預見的未來，應該也不會有太大的進展。更有甚者，近日烏克蘭的動盪不安，以及克里米亞半島舉行公民投票，決定「脫烏入俄」，不僅為該區域埋下日後爆發衝突的種子，也直接影響「德涅斯特摩爾多瓦共和國」的態度。早在2006年，「德涅斯特摩爾多瓦共和國」就以公民投票，決定「脫摩親俄」了。克里米亞半島的公投結果，或許會更加強化「德涅斯特摩爾多瓦共和國」的立場。在俄國對克里米亞半島展現出強硬的態度，以及歐盟和美國，遑論歐安組織，接近束手無策的情形下，或許「德涅斯特摩爾多瓦共和國」將會步上克里米亞半島的後塵。

（本文作者為大葉大學歐洲語文學系教授）



註釋：

1. Tino, "Moldawien – Transnistrien Konflikt", BICE, <http://www.bice.md/2011/04/moldawien-transnistrien-konflikt/> (2013/12/31)
2. 雙方的武裝衝突導致約700人喪失性命。見：“Withdraw Russia’s 14th Army”, <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/withdraw-russia39s-14th-army-1565.html> (2014.02.19)
3. Oazu Nantoi, "About the Situation in the East Districts of the Republic of Moldova (1992-2000)", <http://www.ipp.md/public-bibliotecal/19/en/Nantoi-Eng.pdf> (2013/12/31)
4. Rolf Welberts, "Der Einsatz der OSZE in der Republik Moldau", in: IFSH(Ed.), OSZE-Jahrbuch 1995, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1995), p.196.
5. 在參訪軍營方面，歐安組織任務一直受到「德涅斯特摩爾多瓦共和國」的干擾，不願讓任務團人員進入營區，訪視官兵和記錄意外事件。
6. 「哥薩克備忘錄」由俄羅斯總統辦公室副主任哥薩克（Dimitri Kosak）提出，主要試圖藉以聯邦主義的模式，來解決德涅斯特河區問題。
7. 見：“Withdraw Russia’s 14th Army”, <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/withdraw-russia39s-14th-army-1565.html> (2014.02.19)
8. 見：NATO Parliamentary Assembly, "RESOLUTION371 on THE FUTURE OF NATO-RUSSIA RELATIONS", in: <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=1652> (2014.02.19)
9. 參閱：吳萬寶著〈維持和平：歐安組織與北約的競爭抑或分工？〉，大葉大學：《研究與動態》，第14期，頁59-88。
10. Ibid, p.205.
11. 由於烏克蘭與摩爾多瓦接壤，且「德涅斯特摩爾多瓦共和國」境內亦有少數烏克蘭人，烏克蘭於1995年加入，成為會議的調解人之一。
12. Memorandum on the Basis for Normalization of Relations Between the Republic of Moldova and Transdnistria, in: <http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/peace/Mol%2019970508.pdf> (2014.02.19)
13. Moldova: No Quick Fix, in: ICG Europe Report No. 147, 12. August 2003, pp.7-8.
14. Klaus Neukirch, "Die OSZE-Mission in Moldau", in: OSZE-Jahrbuch 2003, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2003), p.171.
15. 「GUAM」為喬治亞、烏克蘭、亞塞拜然和摩爾多瓦四個國家英文國名字首的組合。這四個國家於1997年成立「GUAM」組織，目的在促進彼此之間於經濟、貿易、交通、安全和其他領域的合作。1999年，烏茲別克加入，改為「GUUAM」，但烏茲別克國又於2005年退出。2006年，在基輔舉行的高峰會議上，將組織更名為「GUAM-民主與經濟發展組織」。
16. 觀察員的權利有參與會議、檢視文件、提出建議，以及提出評論意見，但不得簽署文件、無同意權以及不能擔任會議主席。
17. 事實上，「德涅斯特摩爾多瓦共和國」多家進出口企業反倒因向摩爾多瓦經濟部登記，而享受到摩國和歐盟之間貿易優惠的好處。
18. Claus Neukirch, "Will a New Transdnistrian Leader Make a Difference?", in: <http://www.theglobalobservatory.org/analysis/189-will-new-transdnistrian-leader-make-a-difference.html> (2014/02/19)
19. 見：Die Zeit: "Merkel bescheinigt der OSZE erhebliche Mängel", in: <http://www.zit.de.politik/ausland/2010-12/osze-gipfel-astana>, (2013/12/17)
20. 俄羅斯武裝部隊的番號原本為「第十四軍」，現改為「俄羅斯武裝部隊摩爾多瓦行動隊」，人數約1200人，主要的任務為看守俄國的彈藥庫。
21. Die Welt, "Die Separatisten an der absurden Grenzen Europas", <http://www.welt.de/politik/ausland/article111993542/Die-Separatisten-an-der-absurdesten-Grenze-Europas.html> (2014/02/19)
22. Ibid.
23. 四個方向是：1.降低「德涅斯特摩爾多瓦共和國」因維持現狀而從中獲得的利益；2.打開「德涅斯特摩爾多瓦共和國」的社會，讓它更透明；3.發展摩爾多瓦，提高生活水準，使它更吸引人，以及4.提供公平的解決方案。見：International Crisis Group: Moldova: No Quick Fix, ICG Europe Report No 147, 12. August 2003.
24. 參閱：吳萬寶著《歐洲安全防衛政策與境外任務》，（台中：天空數位圖書出版，2009），頁186-187。
25. 參與的「東方伙伴」國家有亞美尼亞、亞塞拜然、白俄羅斯、喬治亞、摩爾多瓦和烏克蘭。