

巴拿馬的運河紛爭與政治動向

王建勳

壹 美國與巴拿馬運河

巴拿馬是接連南、北美洲的橋樑，北臨加勒比海、南瀆太平洋，境內山脈縱橫，面積二萬八千五百平方公里，全國人口約一百餘萬。

一七三九年，巴拿馬原為哥倫比亞之一省，由於巴拿馬人民飽受哥倫比亞官員們的歧視和蹂躪，從一八九五年起，就多次發動革命，而期望獨立，但都沒有成功。

一八四〇年以後，舉世紛紛討論溝通太平洋與大西洋通路問題，而巴拿馬地峽則為三個可能性最大的通路之一，因而在國際間的地位突然變得重要起來。一八七九年，法國首先自哥倫比亞政府獲得在巴拿馬開鑿運河的特許，同年，法人正式成立巴拿馬運河公司(Panama Canal Company)。惟至一八九四年，由於工程計劃變更，財政遭遇困難，於一九〇二年，法國乃將運河權益賣給美國。而美國在一八四六年，亦曾與哥倫比亞訂約，承認美國保證哥倫比亞地峽的獨立自主，而有輸送貨物通過此一狹窄地峽之權。一八五〇年，美國與英國簽訂保爾瓦條約(Clayton Bulwer)，兩國同意機會均等地參與任何有關運河建造工作，但是到了一九〇一年，英國亦把開鑿運河權讓與美國，並應允由美國單獨管制使用。

至一九〇三年，美國就有關運河權益問題，開始與哥倫比亞政府談判，但因哥倫比亞國會的反對而遭拒絕。巴拿馬因遭哥倫比亞之壓迫，早欲獨立，乃乘美國於哥倫比亞運河紛爭的機會再起革命，終於在美國「納喜市」(Nashville)號巡洋艦保護下獲得獨立。一九〇三年十一月三日，巴拿馬新共和國正式成立，十一月四日，美國首先承認，數日後，美、巴兩國就簽訂瓦利拉(Hay-Bunau-Varilla Treaty)條約，條約承認美國永久使用運河區，並享有一切治外法權，另外由美國一次償付巴拿馬一千萬美元的費用

巴拿馬的運河紛爭與政治動向

，以後每年繼續付出二十五萬美元，以作為使用運河的租金。而美國則具有干涉調停之權，以維護此一新興國家的獨立、安全與繁榮。並且在防衛運河情形下，美國具有任何時間登陸之權。所以從一九〇三年，美、巴兩國就在條約保障下，共存於巴拿馬運河的兩岸，而且這個運河亦就被美國視為珍寶。

巴拿馬運河位於巴拿馬中部之地峽地區，運河自西北流向東南，亦就是自加勒比海的里蒙灣(Limon Bay)進口，向南伸展，經加東水閘而進入加東湖(Lake Gatun)之運河最寬處，然後轉向東行，最後則循航道向東南而至太平洋之巴拿馬灣。巴拿馬運河區，全區寬十哩，長卅六哩，美國自一九〇三年，依據條約就建立了欄杆，保有了這一千四百卅二平方公里的運河區。美國在運河區設立政府(Canal Zone Government)和巴拿馬運河公司，前者為巴拿馬運河區的行政機構，後者為商業管理。另外美國駐防軍隊，以保護運河的安全。近年來，由於國際共黨不斷對拉丁美洲國家實行顛覆，美國在運河區的軍事基地已增至卅餘處，並且亦成立各種軍事學校。這顯然使得巴拿馬運河區，不但統籌着全球的商業，而且亦負起維護世界安全的責任。

貳 民族主義的興起與美國的讓步

巴拿馬獨立後的二十年代中，國內政治鬥爭激烈，時起叛亂，所以在一九〇八、一九一二、一九一八年的幾次總統選舉中，美國均派軍隊維持秩序，實施監督。其後巴拿馬國家地位日漸鞏固，民族意識日漸形成，巴拿馬人民對於美國干涉及取得的特權漸生反感。到一九三六年，美國為抑止巴拿馬人民的怨憤，終於與巴拿馬簽訂友好及合作條約，放棄對巴拿馬內部的干涉，將運河租金從廿五萬美元增為四十三萬美元。並規定美國利用運河區以外

土地，必須取得巴國同意。這是美國第一次對巴國的讓步。

一九〇四年，阿里亞斯(Arnulfo Arias)當選為巴國總統，隨即基於其強烈的國家主義及反美態度，鼓動民族主義運動。其後即在其控制下使國家通過一部新憲法，廢除原憲法一切有關美國得行干涉的規定。但不久旋被推翻。至一九〇八年總統選舉時，阿里亞斯再度競選，在全國警察力量支持下，終于又當選總統。阿里亞斯重行執政，更一本其以往作風，鼓動民族主義運動，其後更進而解散國會，壓制言論，修改憲法將總統任期延長為六年，於是引起政變。一九五一年，其政權又被推翻。但是由於阿里亞斯強烈民族主義意識的影響，使得巴拿馬人民對於運河區管理機構中，百分之九十高薪職位由美國人出任，而百分之九十低薪位置則由巴拿馬人担任，漸生反感。因此，巴拿馬人民對於美國在運河區的主權，更有顯著的不滿。於是到一九五五年，美、巴兩國再簽訂共同諒解條約，將運河年租再從四十三萬美元提高為一百九十三萬美元，並規定運河區美、巴兩國工人的待遇平等。此為美國第二次的讓步。

巴拿馬運河與蘇彝士運河，同是世界航運上兩個最重要的交通要道。自一九五六年七月，埃及收回蘇彝士運河，巴拿馬運河問題亦受到嚴重的影響。當時拉加迪亞總統(Eresto de La Guardia)乃提出巴拿馬運河所擁有的主權，應與蘇彝士運河所擁有的主權相等，接着就由於巴拿馬運河區懸掛巴拿馬國旗問題，引發了一次暴亂。美國為滿足巴拿馬人民的要求，除重申巴拿馬對運河區享有名義上的主權外，並下令於運河區應同時懸掛美、巴兩國國旗。

美國的一再讓步，並未能減少巴拿馬民族主義氣焰的高漲。至一九六〇年，多數黨派就在民族主義運動下結合在一起，他們支持查利(Roberto F. Chiari)競選總統。查利就任總統後，為滿足巴拿馬人民的要求，在一九六二年訪問了美國。他與當時甘迺迪總統就修改運河條約問題進行商討。當時甘迺迪總統以修改運河條約，難以獲得美國國會的同意，同時，古巴亦正要求收回關塔那摩基地(Guantanamo)，所以他表示運河管轄權一時不能轉移。不過甘迺迪總統答應在不久將來，美國將同意對運河條約進行修改。最後兩國在公報中協議，在巴拿馬運河區成立兩國勞工委員會，研討提高巴拿馬工人工資，及美國取消向巴拿馬工人徵收所得稅等問題。所以美國仍是繼

續讓步。

事實上，美、巴兩國雖不斷協議改善運河區各種現況，但在運河區的美國當局却仍固守成規，所以美、巴兩國多年來的檢討與改善，並沒有獲得澈底實現，以致巴拿馬人民所一再抱怨的有關運河區一些不平等現象，依然存在。而巴拿馬人民六十年來憤慨於運河區美國人與巴拿馬人工資的不同，亦討厭運河區內美國人生活的優裕，更憎恨美國人控制巴拿馬的蝦、木材、汽油和香蕉事業的經營，再加上第二次大戰後民族主義浪潮的興起，正巧擊中了具有強烈民族性的巴拿馬人心理。因此，不斷激增的嫉妒與不平衡心理，已顯露出任何不幸事件，隨時都有發生的可能。

叁 修改條約的談判與美國四點計劃

一九六四年一月九日，因巴拿馬運河區一所美國學校(The High School of Balboa)拒絕懸掛巴拿馬國旗，而引發了巴拿馬人民一次反美大暴亂。在經過兩天暴亂當中，有廿人死亡，三百五十人受傷。由於這次不幸事件，不但招惹了國際間對巴拿馬運河問題的重視，並且更激起了巴拿馬民族主義團結運動的擴張。所以美國首先受到責難，而巴拿馬總統查利亦與美國斷絕了外交關係。同時，查利總統更提出修改一九〇三年所簽訂的巴拿馬運河條約，廢除美國在巴拿馬的軍事基地。這就是說，巴拿馬要在無條件下收回巴拿馬運河的主權。就如查利總統當時所宣稱：除非另訂巴拿馬運河新條約，巴拿馬國內將不可避免地再爆發反美暴亂和示威。並說：這將一次厲害一次，兩國間的距離亦越來越遠。但是美國詹森總統却表示：美國應開始有關修改一九〇三年條約的談判。但是他強調說：在沒有恢復邦交或獲得「公平而滿意的協議」情況下，美國將不作此種承諾。

兩國僵持局面急需設法打開。美洲國家組織理事會立即促使美、巴兩國各派一名特使，先努力消除兩國間衝突的因素。隨後詹森總統亦表示：美、巴兩國有着一種特別關係，因為巴拿馬與美國必須共同「使巴拿馬運河繼續成為防務的生命線」及西半球繁榮之基石，所以兩國在這方面是利益相共，並分担其任務及責任的。因此，希望兩國能立即解除歧見，而共同對抗西半球的真正仇敵——無知與貧窮。至同年五月，巴拿馬舉行大選，勞勃里斯(

Marco Robles)當選總統，他一上台立即表示像所有巴拿馬人民一樣，要使巴拿馬享有對運河區的完全主權，但是在態度上，顯然較查利總統為和緩。他主張，美、巴兩國應在平等與公平氣氛中，進行關於簽訂新運河條約的談判。而在這種情勢下，美、巴兩國終於展開了磋商。

在磋商進行中，巴拿馬新的暴亂事件仍不斷發生，就如一九六五年十一月及一九六六年六月的暴亂事件，都是在要求廢除一九〇三年「不平等條約」以及美軍撤出巴拿馬運河口號下所引發的。但在華盛頓方面，由於近年來拉丁美洲共黨動亂，巴拿馬已經成為美國支援拉丁美洲各國免遭共黨顛覆的主要軍事基地，以及巴拿馬運河區六萬美國居民的強烈反對，它一直期望談判要點應不在廢除一九〇三年的條約，而在於將來開鑿一新運河的條款。而這亦就是說，條約的修改，必須要配合美國即將建造的另一條與海面齊平的運河計劃進行。

巴拿馬運河不是一個與海面齊平的運河。在中美洲地峽的大西洋與太平洋海面的水平高度不同，平均相差八英寸，大西洋方面（即加勒比海）的高潮與低潮相差不過一英尺，而太平洋方面（即巴拿馬市）的高潮可以比低潮時高出十二英尺，有時相差廿一英尺。因此，溝通兩洋的巴拿馬運河，必須控制巴拿馬運河的水平面，以維持兩洋的情況。所以當輪船由大西洋駛進太平洋，在運河口航行六英里，就須通過運河上最大的加東船閘，從而進入加東湖。巴拿馬運河主要是利用加東湖建成的，這個湖的面積達一百六十三平方英里，蓄積大量水供給開容納輪船通過時消耗，輪船在通過密基爾（Pedro Miguel）和密拉弗羅里斯（Miraflores）兩個水閘後，始能抵達巴爾波（Balboa）瀕臨太平洋的港口。因此，船隻通過，通常都需要八、九個小時，並且亦有着它的限量。一九五九年船隻通行量為九千七百一十八艘次，一九六二年增到一萬二千零九十九艘次，迄今航運更為繁重，使得運河擁擠不堪。尤其目前各型軍艦及商船之建造，噸位與體積日益加大，巴拿馬之水閘亦感過於狹小，同時，通過運河的費用亦不斷增加，目前有些船隻都避免利用這條運河。因此，美國詹森總統就接受了一些美國專家的建議，擬訂了建造新海平面運河的四點計劃。這四點計劃是：

第一個計劃：是延着哥斯達黎加的邊界，和接連尼加拉瓜湖的附近，開鑿一條運河。估計費用需四十億美元。

第二個計劃：是利用原子能藉哥倫比亞北部的阿托都（Atitaco）河床，開鑿一條海平面的運河。估計費用需十五億美元。

第三個計劃：是利用穿過巴拿馬森林的達連河（Darien），亦使用原子能開鑿與海水相平的運河。估計費用需五十億美元。

第四個計劃：是與巴拿馬簽訂新約，改變現在巴拿馬運河為一條與海面相等的運河。估計費用需廿到卅億美元。

儘管美國擬訂開鑿新運河四點計劃，但是在使用核子爆炸開鑿一條新運河方面，根據原子禁試協定，必須要獲得蘇俄同意。並且在巴拿馬來說，每年來自於運河的收益，佔國家總收入的百分之五十，全國一百餘萬人口當中，有40%的生活直接或間接與運河有關，美國的運河改建計劃，當然使巴拿馬感受到極大威脅。並且在費用上和時間上亦都使得前三項計劃在實施上有着很大的困難。所以詹森總統曾一再表明，美國對於這四項改建運河的選擇，必須要顧全中美洲的利益。那亦就是說，詹森總統是屬意於第四項計劃的實施。

肆 簽訂新約的困難及對巴國政治的

影響

但是美、巴兩國就第四項計劃的談判，亦有着一些障礙。首先因為一些美國專家認為，如果美國要改變現在巴拿馬運河為一海平面運河，由於它操作簡單，不再需要複雜機構的管理與保護，必然要裁減很多巴拿馬工人，這樣將會給巴拿馬帶來一個極嚴重的社會問題，並且亦將傷害到美國在此一殖民地擁有六萬美國人民的重大利益。此外，一九六七年六月，美國國會議員們亦警告詹森總統說：如果巴拿馬運河條約修改，而使得巴拿馬收回運河主權，則可能會使蘇聯的勢力進入巴拿馬運河區。因此，他們呼籲美國不要同意與巴拿馬締結新約，並且要絕對對控制巴拿馬運河區。所以自一九六七年四月，詹森與勞勃里斯總統共同宣佈兩國就條約的磋商進行順利，雙方同意儘速達成一項新巴拿馬運河條約的簽訂以後，實際上，兩國間的談判即告停頓。因此，從一九六四年起，將近三年美、巴兩國的磋商，雙方所討論的內容，目前仍只停留在以下的現狀：

第一、美國仍主張在運河區的主權，在未締結新約以前，一九〇三年的巴拿馬條約仍將繼續生效。

第二、美國軍事人員和軍事設施，仍將留駐運河區。

第三、美、巴兩國同意在巴拿馬建造一條海平面運河儘速進行談判，並原則上使現在運河區擴大八公里的新運河區保持中立。

但是此一「原則上的協議」，很多巴拿馬國會議員亦表示反對。極右派的領袖、前任總統、現任國會議長的阿里亞斯，亦一直在利用着國內民族主義高漲的氣焰，擴大着「反對黨聯合陣線」(National Opposition Union)的勢力，對現任總統勞勃里斯施予壓力。他們指責巴拿馬政府與美國的談判，並沒有接受巴拿馬人民的要求，更不符合巴拿馬人民的利益，他們堅持主張恢復巴拿馬在運河區的全部主權，並且美軍應撤出運河區。因此，近年來的巴拿馬運河問題，已使得巴拿馬國內政治更加複雜與分歧，當然，在這種情況之下，巴拿馬隨時都會爆發政治危機。

在一九六〇年，出任查利總統司法部長的勞勃里斯，在一九六四年五月總統選舉中，曾受到美國熱烈的支持。在他四年任期當中，他很想創造一個有利的環境，來解除就巴拿馬運河問題與美國談判上的困難。此外，他還擬訂了一些改革計劃，尤其他想改革目前的稅制，但是這些都抵觸到巴拿馬與美國間的利益問題。因此，他自感進退維谷，而無法達到目的。這些就更引起國會議員們的不滿，他們在阿里亞斯領導的反對黨操縱下，就團結成一個反政府行列。尤其阿里亞斯，在一九五一年任巴拿馬總統時，基於其強烈的民族主義與反美態度，曾受到現任總統勞勃里斯(當時的國會議員)的指控，去職後，雙方久已形成敵對。而阿里亞斯面臨本年五月的總統選舉，早已進行部署，企圖藉今年大選東山再起。基督教民主黨總統候選人康茲利斯(Antonio Gonzalez Revilla)，雖然亦宣佈參加角逐，但因實力不夠，屆時可能轉而支持阿里亞斯競選，因此，阿里亞斯唯一勁敵，當是現任財長、政府執政黨的候選人桑穆迪奧(David Samudio)。勞勃里斯總統依照憲法規定不能連任，他為抵制阿里亞斯，而必須積極幫助桑穆迪奧競選。所以總統大選前的緊張局面，正好成為巴拿馬久已潛在的政治危機爆發的導火線。

三月五日，反對黨議員在國會中指控勞勃里斯總統利用職權支持現任財長桑穆迪奧從事競選活動，認為勞勃里斯已違反巴拿馬憲法的規定(按：巴

拿馬憲法一〇二條規定：選舉應完全自由，對民選公職候選人，官方不得予以支助。且政府機關為選舉之公平保證人，而非政治壓迫之直接或間接工具)。國會當即接受了這項指控，並立刻組成一個調查委員會進行調查，委員會應在三月十五日前向國會提出報告。從三月五日以來，反對勞勃里斯總統的示威羣衆亦不斷在城市中發展。因此，巴拿馬大主教耶維魯(Mgr Tomas Llavell)、國民軍司令法亞埃歐(Bolívar Vallarino)以及一些商會所組成的第三勢力組織，為了避免演變成大規模的動亂，乃立刻進行調解，以使國會與總統勞勃里斯雙方能在一種和平氣氛下進行解決。因而勞勃里斯終於宣佈他將組織一個「完全脫離政治的內閣」，以保證五月間的大選在自由與民主原則下進行。其後阿里亞斯亦對國會前示威羣衆聲稱：由於他信賴巴拿馬大主教的調解，同意在國會中暫時擱置對勞勃里斯總統的指控。然而三月七日，反對黨的阿里亞斯住宅突遭不明射擊，雖無傷亡，但却使此次政潮終于無法避免。

伍 三月廿四日巴國政潮事件

三月十四日，巴拿馬國會開始審查國會調查委員會提出的報告。其內容，主要是證實勞勃里斯總統確曾利用職權指派一些政府官員為桑穆迪奧作助選活動，並且使用公款來為桑穆迪奧作競選宣傳。這個調查報告並經基督教民主黨主席康茲利斯(Antonio Gonzalez Revilla)以及其他總統候選人所共同作證。至三月廿四日，在反對黨操縱下的巴拿馬國會，終於在四十二位議員中，以廿九票絕對多數通過(一票棄權，十二位屬於執政黨的議員均未出席)對勞勃里斯的指控，而宣佈總統勞勃里斯被彈劾去職，並指定第一副總統迪爾瓦(Max Delvalle)遞補接替總統職務。但是在國會此項宣佈以後，勞勃里斯總統在國民軍支持下却表示：「不管國會決定如何，他將任職到十月任期屆滿為止。而國會則在此項宣佈以後，立即使副總統迪爾瓦宣誓就職。迪爾瓦隨後亦組織內閣，他任命前駐美大使阿瑞亞司(Ricardo Arias Espinosa)為外長、前國民軍司令埃拉斯姆(Erasmo)為內政部長。因而巴拿馬就產生了兩個政府，並且各自擁有廣播電台的兩個對立陣營不斷的呼籲與相互攻訐，儼如到了內戰邊緣。

在事件發展之初，巴拿馬國民軍司令法拉埃歐，一方進行調停，一方以一項公報呼籲各政治團體勿使局勢惡化。公報聲稱：國民軍將繼續維持社會安寧與公共秩序，但在必要時，亦將採取斷然措施。故四千人的國民軍，雖表面保持中立，而事實上仍是支持勞勃里斯總統。因此，在國會宣佈勞勃里斯總統去職以後，國民軍立即宣佈對國會此項決定，在最高法院於四月一日判決前，將不予承認。三月廿五日晨，國民軍就搗毀了「反對黨聯合陣線」的總部，並逮捕了一百餘名反政府份子。亦在國民軍斷然的措施下，使得迪爾瓦不能進入國會發表咨文，所以迪爾瓦政府無法宣告成立。

但是儘管國民軍採取了嚴密戒備，從三月廿四日起，全國仍進入了混亂而緊張的局面。在巴拿馬、科倫(Colon)、達維德(David)等很多重要城市，都發生了羣衆示威暴亂。尤其反對黨的阿里亞斯及迪爾瓦的夫人繼續發動了一萬名婦女參加示威行列，使得情勢更爲特殊，而亦更加緊張。結果在四天的動亂當中，示威份子焚燒汽車、搗毀商店，並且亦造成兩人死亡，十六人受傷的慘劇，很多跟隨婦女示威的兒童，在國民軍的防護下，亦受到瓦斯與催淚彈的傷害。

至三月廿九日，反對黨的總統候選人阿里亞斯，仍企圖繼續鼓動全國學聯會及工會再擴大暴亂，但由於國民軍對工會的壓制，以及關閉全國學校至五月十五日爲止，而暫時阻止了動亂的發展。至三月卅日，情況始逐漸恢復正常。

陸 結論

一九〇三年，巴拿馬在美國保護下獲得獨立，這在巴拿馬歷史上來說，不是沒有利益的。而在一九〇三年以後，巴拿馬運河雖然租讓給美國，但巴拿馬每年在運河上仍獲得不少利益，迄今巴拿馬在運河收益方面，已佔國家總收入的一半。那麼何以巴拿馬人民經常尋找藉口，企圖取回巴拿馬運河的主權？這很明顯的是出自一種「不平等」的心理。亦由於這種心理，而它經常的都在擴大着巴拿馬民族主義運動。所以巴拿馬多年來不斷發生的暴亂，以及今日「反對黨聯合陣線」得能控制國會，而以絕對多數票罷免勞勃里斯總統，都與此有關。

究其原因，美、巴兩國當前所遭遇到的困難，是因爲運河本身以及所依

巴拿馬的運河紛爭與政治動向

據的一九〇三年的條約都已不合時宜。那麼美、巴兩國爲了西半球的安全與整個世界商業的繁榮，重建一條新運河及重訂一項新條約，當然是刻不容緩的。因此，美、巴兩國如能撥雲化霧，簽訂新約，其利益所及，非僅美、巴兩國，世界很多地區都將受其惠。然而美、巴兩國，迄今三年來的不斷磋商，顯然的還有着一段距離，尤其是巴拿馬極端民族主義勢力的阻撓，更增加了阻力。因此，目前巴拿馬國內政治情勢的發展，對新運河條約的磋商是有着決定性的影響。極右派領袖、現任國會議長的阿里亞斯，他自一九五一年起，曾三度競選總統，兩度當選。基於其極端的民族主義意識，而一直走着反美路線，所以長久以來他都在主張無條件的取回巴拿馬運河主權，以致到今天，他仍堅決主張重新檢討美、巴兩國就巴拿馬運河問題長久以來的磋商。而美國就三年來仍未完成的巴拿馬運河問題的艱難談判，原期望與巴拿馬未來新總統能繼續達成擴建巴拿馬運河新約的簽訂，如果反對黨的總統候選人阿里亞斯東山再起，必然會使這項期望歸於破滅。所以阿里亞斯之不受美國歡迎，事屬必然。

三月廿四日，由於巴拿馬國會宣佈彈劾罷免勞勃里斯總統所引起的動亂，美國鑑於一九六四年一月的反美暴亂事件以及近年來巴拿馬極端民族主義氣焰的高漲，儘量避免介入此次政潮的漩渦。因此，從三月六日起，華盛頓一再聲明，表示巴拿馬的政治危機，純粹是內部事件，故與巴拿馬運河以及簽訂一個新的條約無關。然而就以巴拿馬這支完全美國裝備並多數出自運河區美國軍事學校的四千國民軍，極力支持勞勃里斯總統來看，美國對於巴拿馬政潮以及其演變，仍是有着很大影響。

但是自從一九〇三年以來，巴拿馬已經三次出現兩個總統的局面，並且由於巴拿馬運河的關係，而使得巴拿馬總統大選，都是在騷亂中舉行。由於在下屆新任總統將要完成對巴拿馬運河新約的簽訂，所以本年五月十二日的總統大選，可以說是巴拿馬建國六十五年以來，國內政治演變最重要的一環。因此，儘管此次巴拿馬政潮所引發的動亂在國民軍有效壓制下暫告平息，四月四日最高法院判決亦認定現任總統勞勃里斯爲合法，但是反對黨控制的國會以及極右派總統候選人阿里亞斯能否就此退讓，頗有疑問。那麼如此來看，五月十二日的總統大選，將可能是一個危險而緊張的局面。(五十七年四月十七日脫稿)