

# 巴拿馬運河與美巴關係

王建勳

## 壹 運河的開鑿與美、巴關係的建立

巴拿馬是接連於南、北美洲的橋樑，北臨加勒比海，南濱太平洋，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。從一七三九年以來，巴拿馬即成爲哥倫比亞之一省，由於巴拿馬人民飽受哥倫比亞的歧視與壓迫，至一八九五年即不斷的發動革命，起而反抗，但均未成功。

在十九世紀中葉，舉世紛紛討論溝通太平洋與大西洋通路問題，而巴拿馬地峽則爲三個可能性最大的通路之一，因而在國際上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取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 Co.)，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。而美國於一八四六年，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 Bulter)，兩國同意機會均等，參與有關運河建造工作。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，但因哥倫比亞國會之反對而遭拒絕。巴拿馬因遭哥倫比亞之壓迫，早欲獨立，乃乘美國與哥倫比亞就運河問題發生糾紛之際，起而革命，最後在美國海軍支援下，終于獲得獨立。所以從歷史上看，美國開鑿巴拿馬運河與巴拿馬之獨立，其間是有密切的關係。

## 貳 對巴拿馬運河的爭論

巴拿馬運河與美巴關係

一九〇三年十一月三日，巴拿馬新共和國正式成立，數日後，美、巴即簽訂瓦利拉條約(Hay-Bunau-Varilla Treaty)。該條約規定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，以後每年付運河租金。此外，條約亦規定美國有干涉調停之權，以維護比一新與國家的獨立、安全與繁榮。

巴拿馬獨立後的廿年代中，國內政治鬥爭激烈，時起叛亂，所以在一九〇八、一九一〇、一九一八年，幾次總統選舉中，美國均派軍隊維持秩序，並實施監督。其後巴拿馬國家地位日漸鞏固，民族意識亦日漸形成，巴拿馬人民開始對美國的干涉與特權發生反感。一九三六年，美國爲抑止巴拿馬人民不平情緒，終於與巴拿馬簽訂友好及合作條約，放棄對巴拿馬的干預，並將運河租金增爲一百九十三萬美元，且規定美國利用運河區以外的土地，必須取得巴拿馬的同意。一九四〇年，阿里亞斯(Arnulfo Arias)當選爲總統，隨即基於其強烈的國家主義，而鼓動民族主義運動。至一九五一年，其政權雖被推翻，但對巴拿馬人民要求運河區主權的主張，却有深遠的影響。因而，一九五五年，美、巴又簽訂共同諒解條約，將運河租金提高爲一千六百萬美元，並規定運河區美、巴兩國工人的待遇平等。

巴拿馬運河與蘇彝士運河，同是世界航運上的兩個重要交通要道。一九五六年七月，埃及收回蘇彝士運河，巴拿馬亦受影響，當時加迪亞總統(Fredo 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。不久，由於巴拿馬運河區懸掛巴拿馬國旗問題，引發了一次暴亂。美國爲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，並下令運河區應同時懸掛美、巴兩國旗幟。

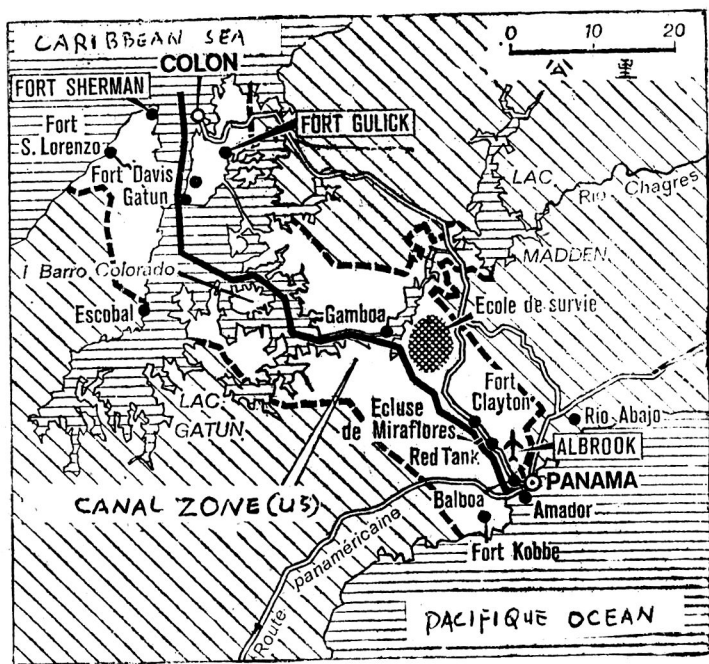
但事實上，雖華盛頓不斷表示讓步，但運河區的美國當局却仍固守成規，一些不平等的現象依然存在。因而一九六〇年，查理(Roberto F. Chari)又以民族主義運動當選爲總統。查理就任後，於一九六二年訪問了美國，

當時他即與甘迺迪總統商討修改運河條約問題。甘迺迪總統以修改運河條約，難獲美國國會同意，且古巴亦正要求收回關塔那摩基地（Guantanamo），而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。至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，而引發巴拿馬人民反美暴亂，在這次暴亂中有廿人死亡，三百五十人受傷。由於這次不幸事件，巴拿馬查理總統就與美國中止了外交關係，同時，查理聲言巴拿馬堅持要修改一九〇三年運河條約，並廢除美國在巴拿馬的軍事基地。

### 參 美國在巴軍事基地的擴充

巴拿馬運河位於巴拿馬中部之地峽區，運河自西北流向東南，亦就是自加勒比海的黑蒙灣（Limón 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，全區寬十里，長卅六里，美國自一九〇三年就依據運河條約建立了欄杆，保有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和巴拿馬運河公司，享有治外法權。前者為巴拿馬運河區的行政機構，後者為商業管理。在此區域內美國駐守軍隊，以保護運河的安全。而近年來，由於國際共黨對於拉丁美洲國家實行顛覆，美國隨着它軍事任務的增加，而在運河區的軍事基地不斷擴充，迄今已增至三十餘處，並且還有各種軍事學校。這顯示，巴拿馬運河，不但已統籌着全球的商業，並且亦負起維護美洲地區安全的責任。

美國在巴拿馬的軍事基地，特別是對於維護拉丁美洲國家的安全顯得更為重要。就如美國設立在巴拿馬運河區的卡里克美軍基地（Fort Gulick）已成為反游擊作戰的訓練中心，它專門對拉丁美洲國家軍官給予一種反游擊作戰的訓練。此一軍事基地距科隆（Colon）港有廿公里，由於任務增加，它的區域不斷擴張，而今已開闢了很廣大的傘兵訓練區，以從事叢林作戰訓練。在它的軍營中掛有拉丁美洲反殖民革命英雄勃里瓦（Bolivar）和馬丁（San Martin）的畫像，以及西班牙文的馬克斯主義標語，這顯示在教育方面，亦很重視共黨的革命理論。幾年來，來自於經過嚴格選拔的拉丁美洲



各國軍官，日漸增加，在一九六五年，多明尼加內戰期間，這些經過訓練的軍官，即曾擔任過很重要的角色，至今，多明尼加巴拉哥（Balaguer）政府，仍依靠這些軍官來維護國家的安全。但是在南美洲的廣大地區上，從巴拿馬軍事基地的訓練任務來支援多數國家的反共黨顛覆，因為力量太過分散，而難以產生顯著效果。

美國在巴拿馬運河區的卡里克以及西曼（Fort-Sherman）等軍事基地，都與圍繞着巴拿馬首都巴拿馬城的阿爾布克基地（Albrook）有着密切聯繫。在阿爾布克的軍事基地不但是美軍指揮中心（Southern Command），亦是空軍基地，還設立有專門訓練拉丁美洲空軍人員的學校。美國從這個

軍事基地上，曾輸送大量物資支援委內瑞拉修建飛機場。並且接連阿爾布克的柯列東基地（Fort-Clyton），從一九六〇年以來，曾是防衛古巴共黨支援拉丁美洲共黨革命的重要據點，現在又負起維護巴西安全的重任。一九六九年夏季，中美洲的薩爾瓦多與宏都拉斯邊界戰爭，在這個地區的軍事人員，亦曾從事對中美洲警戒的任務。

誠然的，美國為防制中、南美洲共黨動亂，美國在巴拿馬的軍事基地是相當重要的。不過美國在巴拿馬的軍事任務與軍事基地不斷擴充，近年來亦伸張到越戰，這就更招致巴拿馬人民的不滿，所以他們譴責美國在巴拿馬的軍事基地，已經不是為了保護巴拿馬運河。因此，近年來，巴拿馬與美國的爭論，軍事基地問題尤甚於修改一九〇三年的運河條約。可是一九六七年，美國與巴拿馬政府的協議，承認美國軍隊可自由通行巴拿馬境內（但未被巴拿馬國會批准）。這一協議，對巴拿馬人民而言，更是一大刺激。雖然在這個協議中，美國亦曾答應不再擴張它在巴拿馬的軍事任務，但巴拿馬人民，幾乎一致的主張收回巴拿馬運河區的主權。

然而亦不可忽略的，美國在巴拿馬的軍事任務，有時亦會基於人道的立場來進行它的任務。譬如一九七〇年五月卅一日，祕魯大地震，美國即曾採取緊急措施，美國運送救援的飛機就是從巴拿馬阿爾布克基地起飛。並且美國利用巴拿馬軍事基地，亦已採用非常謹慎的態度，這說明美國在觀念上已經有了很大的改變。

## 肆 修改一九〇三年運河條約的談

判

從一九六四年巴拿馬人民暴亂以來，無論是美洲的黑人羣衆或是拉丁美洲的人民，都在同情巴拿馬的立場上引起強烈的反應。巴拿馬人民反美運動是來自於運河問題，而拉丁美洲掀起的反美風潮，更使巴拿馬運河變成爲一個複雜的糾紛。然而巴拿馬與美國的談判，從一九六五年一直到一九六七年，並無任何進展。在美國方面，一方面要顧到美國在此一地區擁有六萬美國軍民的利益，一方面難以避免美國國會的反對。一九六七年，美國國會議員

巴拿馬運河與美巴關係

即曾警告詹森總統說：如果巴拿馬運河條約修改，而使得巴拿馬收回運河主權，則可能會使蘇俄的勢力進入巴拿馬運河區。因此，他們主張不要與巴拿馬締結新約，並且要絕對控制巴拿馬運河區。

在巴拿馬方面，他們基於美國在巴拿馬軍事基地的不斷擴張，使修改一九〇三年運河條約的磋商更爲困難。巴拿馬認爲美國在巴拿馬軍事基地的擴張，在取得更多特權方面，使巴拿馬的主權受到更多的傷害。所以從一九六五年起至一九六七年，雙方對修改運河條約的磋商，只達成一個初步協議的階段；這就是美國同意巴拿馬派四人參加對運河區的管理，及美國承諾現行運河及運河區的租借期至公元二〇〇〇年爲止。但是在雙方未締結新約前，1. 一九〇三年的巴拿馬運河條約仍繼續有效；2. 美國軍事人員及軍事設施仍留駐運河區；3. 美、巴同意在巴拿馬建造一條海平面的運河應儘速進行談判，並原則上使現在運河區擴大八公里的新運河區保持中立。

從雙方磋商進展而言，很明顯的，美國的計劃是同意修改一九〇三年的運河條約，但是修改一九〇三年條約必須與美國取得開發新運河的特許與保持美國對現有運河的條件下同時進行。因爲當前國際航運的增加，現在的巴拿馬運河已不能負荷，尤其是五萬噸級的輪船都無法通過，美國對於開鑿新運河尤爲迫切。美國在此一階段的磋商中，仍是以提高運河租金表示讓步，從這時起運河租金即增加到三千四百萬美元，但事實上，包括美國對巴拿馬各項援助的承諾，已高達六千餘萬美元。

美國不斷的讓步，並沒有平息巴拿馬人民不滿的情緒。一九六八年，雙方磋商的內容一經透露，全國譁然，因而巴拿馬政潮迭起，政治更趨於混亂。因爲勞勃里斯（Mareo Robles）政府與美國的磋商，一直是遭到國會的不滿，乃以彈劾權迫使勞勃里斯去職。但不久又引發了國民軍的政變，由托里瓊斯中校所指揮的國民軍，於一九六八年十月推翻了只掌政權十一天的文人政府。然後在國民軍監視下舉行大選，前國會議長阿里亞斯（Arnulfo Arias）當選爲總統。阿里亞斯就任總統後，與美國就運河條約的談判並沒有任何進展，一九六九年十月，國民軍司令托里拉斯（Umar Torrijos）就企圖推翻阿里亞斯政府。同年十二月十四日，托里拉斯終於發動政變，取得巴拿馬政權，隨後他即聲明，沒有一個巴拿馬人民同意一個永久性的條約，他呼籲巴拿馬人民爲了避免再度爆發暴亂，美國應該同意巴拿馬的主張。

事實上，一九六九年五月，紐約州長洛克菲勒(Nelson Rockefeller)以尼克森總統特使身份前往拉丁美洲國家訪問，在其經過巴拿馬返回美國以後，曾向華府建議應在修改一九〇三年運河條約上與巴拿馬恢復談判。但是直到一九七一年三月，美國國務院美洲事務助理國務卿梅葉(Charles Meyer)前往巴拿馬訪問時，才表明了美國的態度。當時根據巴拿馬外交部的態度是，巴拿馬仍希望取回巴拿馬運河區的主權。但却解釋說：巴拿馬取回運河區的主權，並不影響美國繼續維持對巴拿馬運河的任務，這就是說廢除美國在巴拿馬運河區所建立的圍牆，而僅限於美國對運河航道的管理，這樣巴拿馬即真正獲得該地區的主權。並且強調巴拿馬此一立場，當然包括美國在巴拿馬所有的軍事設施。最後指出一九六七年雙方所協議的計劃案，因為同意美國軍隊可自由通過巴拿馬境內，而較一九〇三年的巴拿馬運河條約更為惡化；不但對那些具有衝突性的條款並沒有排除，反而使美國繼續在巴拿馬取得更多的特權。

在梅葉訪問巴拿馬之後，同年四月，雙方即恢復了已中止三年的談判，因為雙方都感覺到從一九六四年巴拿馬反美示威暴亂以後，在雙方關係上所具有的困難，談判是在不公開情況下進行的。美方的談判代表是安德遜(Robert Anderson)。他在詹森總統任內即担負領導一個委員會，專以調查研究在巴拿馬開闢一條新運河的計劃，他當時曾就此一計劃與巴拿馬總統拉卡斯(Demetrio Lakas)及國民軍司令托里拉斯進行磋商，但並未獲得任何結果。現在巴拿馬駐美大使歐薩(José Antonio de la Ossa)代表巴拿馬政府又在華盛頓與美方代表安德遜進行第二度的談判，這不僅是自一九六四年一月九日，由巴拿馬運河問題所引起美、巴衝突以來的一個高潮，並且雙方對於一九〇三年運河條約都有意要認真的檢討。如果雙方都作讓步，不但修改一九〇三年運河條約可達成協議，美國開鑿新運河的計劃上，亦可以獲致一個結果。

## 伍 未來發展

但是美、巴雙方的談判仍是在緩慢中進行。一九七一年十月十一日，托里拉斯藉其執政三週年紀念的機會，曾面對着十萬羣衆發表演說，聲言一九

〇三年巴拿馬運河條約的存在是莫大的恥辱，並且表示美國劃定運河行政區更侵犯了巴拿馬的主權。然後，巴拿馬羣衆即衝入運河區，頓使運河區呈現緊張情勢，曾有七千名美國士兵担任警戒。而後由於托里拉斯呼籲巴拿馬人民保持冷靜，等待巴拿馬與美國就修改運河條約的談判，如此，才未使事態嚴重下去。

托里拉斯在一九六九年掌握了巴拿馬政權以來，即不斷的在國內各地考察，尤其是農村。因為巴拿馬的國家財政，長久以來都是依靠巴拿馬運河的收益，其國內經濟尚未能獨立發展。而今托里拉斯要模仿祕魯的民族主義，在國家經濟獨立情形下，來解決巴拿馬運河問題。因此，托里拉斯即以一種新的觀念，暫時緩和與美國在巴拿馬運河的爭論，而先解決巴拿馬運河區的問題。在他這個觀念之下，即恢復了巴拿馬與古巴的外交關係，並且在近年來的談判中，托里拉斯要求與美國締結一項尊重巴拿馬主權的條約，以約束美國在巴拿馬運河區的軍事活動。一九七二年十月十一日，曾被推翻的拉卡斯(Demetrio Lakas)總統恢復視事，但是托里拉斯仍掌握着巴拿馬的政權。不過巴拿馬的政治能恢復常態，已顯示美、巴的談判有妥協的現象。

至於美國開發巴拿馬新運河計劃，美國開發新運河調查小組已於一九七一年提出了一個報告，在擬議中的四條路線中，建議採用第十號路線的計劃。第十號路線就是距現行巴拿馬運河西部二十公里與運河平行的一條路線，全長約八十公里。美國避免可能遭到國際間的反對，不使用原子爆炸的方法，如此，其工程費約在三十億元，預計在十二年內完成。此項計劃，因為巴拿馬反對美國再通過「不平等條約」，而掌握新運河的管理使用權，仍有很大的阻礙，所以美國開發新運河計劃，可能還要經過一段很艱苦的磋商。

中華民國國際關係研究所  
國立政治大學東亞研究所 印行

### 歷史寫下了答案

——「共產黨宣言」——二〇年

發行人：吳俊才  
著者：尹慶耀