

美國出兵巴拿馬與布希的中南美洲政策

王建勛

(國際關係研究中心研究員)

自一九八八年二月美國指控巴拿馬強人諾利加 (Manuel Noriega) 涉嫌販毒、選舉舞弊及謀殺政敵等事件，並迫使諾利加辭去國防軍司令一職，接受美國司法審判以來，兩國關係即不斷惡化。一九八九年五月七日，巴拿馬大選，又傳出執政黨公然舞弊作票，而引發政潮，因美國的介入，又使兩國緊張情勢升高。在美國不斷施壓下，引起諾利加的反抗，演變成諾利加由其控制的國會任命為國家元首，並宣佈與美國處於「戰爭狀態」。終於激起美國出兵巴拿馬，緝捕諾利加，而以流血收場。雖然在四面楚歌下，諾利加走出教廷使館，向美國軍隊投降，美國出兵緝捕諾利加的任務完成，但其所付出之代價尚難估計。當前美國如何穩固巴拿馬政局、平息國際間，特別是拉丁美洲國家的激烈反應、重新調整美國對中南美洲的政策？都是布希政府所面臨的重要課題。這些善後工作可能比美國出兵巴拿馬推翻諾利加的任務更為艱鉅。

壹、美國與巴拿馬衝突的緣起

自美、巴於一九〇三年簽訂運河條約以後，巴拿馬運河便成為雙方關係的重大問題。因為巴拿馬運河及運河區對美國的海運交通、國防戰略及經濟發展都有莫大的影響；巴拿馬運河及運河區不僅是保護美國在拉丁美洲一切權益的根據地，而且亦是溝通太平洋與大西洋航運必經之地。所以巴拿馬運河不僅使美國的經濟中心更接近南美西海岸一帶國家，並可加強對加勒比海與中美洲地區的支配與控制。^①所以美國遂在運河區設立「南方指揮部」(The United States Southern Command

註① Peter M. Sales, "Washington's Leasing for the Panama Canal" *Pacific Defence Reporter*, Nov. 1986, pp. 33-35.

），其下統轄一萬二千人的陸、海、空三軍，除了防衛運河區及運河安全以外，亦具有維護西半球安全的任務。^②長久以來，美國不願國際間的反對，在中美洲及加勒比海一帶實行軍事干預，其主要理由，無非是爲了保衛巴拿馬運河區及運河所具有的战略利益。^③

在巴拿馬而言，運河區及運河可爲巴拿馬帶來固定的收入，其國計民生仰賴於運河及運河區的地方頗多，無疑是巴國最大的「天然資源」，特別是運河區爲巴國人民提供了大量的就業機會。雖然運河對巴國經濟及國際安全厥功甚偉，然而巴國人民對美國一直引用一九〇三年條約作爲在運河區行使永久主權頗爲不滿，而認爲這是一個不平等條約。^④所以從一九〇三年條約簽訂以後，兩國關係即不融洽。從一九〇四年，即因爲巴國人民抗議美國在運河區建立港口、海關及關稅制度，即導致一場反美風潮。^⑤一九〇五年及一九〇八年的巴國總統選舉，都因爲美國的干預，而演變成反美示威。一九一二年更導致美、巴兩國人民的流血衝突。^⑥二次世界大戰以後，由於整個拉丁美洲民族主義意識的形成，反對美國干預各國內政的聲浪高漲。美國迫於此一形勢，一再修改其對拉丁美洲的政策。因此巴國朝野亦乘機要求美國修改一九〇三年不平等條約。一九五六年至一九七四年間，爲了運河區各種問題所發生的爭議與流血衝突不斷。一九五九年十一月、一九六三年一月及一九六四年一月，都因爲巴國人民在運河區懸掛國旗問題而導致混亂與衝突的流血局面。^⑦這些流血衝突事件，不僅對美國的拉丁美洲政策是當頭棒喝，即對巴拿馬民族主義意識的升高亦有深遠影響。巴拿馬經過七十年的奮鬥，經由美、巴兩國斷斷續續的談判，^⑧終於在巴拿馬強人陶瑞賀士（Umar Torrijó）的抗爭下，一九七七年十月廢除了一九〇三年不平等條約，並簽訂巴拿馬運河新約。按照運河新約的規定，美國應在一九九九年十二月卅一日把運河主權交還給巴拿馬，並自運河區全部撤軍。

但是運河新約之簽訂，並未消除巴拿馬人民之不滿。因爲運河新約包括兩個不可分的基本文件；即巴拿馬運河新約及有關巴拿馬運河之經營與永久中立條約。按照永久中立條約之規定，巴國允諾不論戰時或平時，均將維持運河之中立，准許各

註② "Panama Canal," *The Encyclopedia Americana*, Vol. 21. New York, Encyclopedia Americana Corporation, 1975, p. 238.

註③ Dexter Perkins, *The United States and the Caribbean*, Revised ed, Cambridge, Harvard University Press, 1966, pp. 94-101.

註④ Helen Schooley, *Conflict in Central America*, Keesing's International Studies, U. K., Longman, 1987, pp. 109-112.

註⑤ William D. McCain, *The United States and Republic of Panama*, New York, Russell, 1965, pp. 37-38.

註⑥ *Ibid.*, pp. 71-72.

註⑦ Helen Schooley, *op. cit.*, pp. 111-116. Larry L. Pippin, "The challenge in Panama," *Current History*, Jan. 1966, p. 5.

註⑧ Helen Schooley, *op. cit.*, pp. 117-118.

國船隻自由通行，巴國與美國同意繼續維護運河之中立是對任何威脅運河安全與敵對行動的最佳防衛。問題是公元二千年後，巴拿馬與美國繼續維護運河之永久中立，是否保留美國的軍事干預權，因未作明確規定，以致兩國又起爭端。^⑨一九七九年美國參院在運河新約中附加一項保留條款，認為即使巴國在公元二千年取得控制權以後，如運河遭到威脅，美國軍隊仍有權干預，以保衛運河安全。^⑩顯然地，美國有意修改條約，以便在公元二千年以後仍可繼續在運河區保有軍事基地。而巴拿馬則堅持運河新約生效後，美國的防衛責任即告終了，並且要求美國按照新約規定，應逐漸減少在運河區的軍事設施與軍事人員。因而導致兩國關係逐漸趨於緊張：

一、一九八一年巴拿馬強人、國防軍司令陶瑞賀士因飛機失事去世，加以強烈反對運河新約的雷根入主白宮，已引起巴國朝野的恐慌。當時巴國總統羅岳（Arcido Royo）即因為公開譴責美國有意破壞新約、反對美國把運河區變為壓制中美洲左派游擊隊的基地，而升高了巴國人民反美的危險。最後他被迫去辭。

二、原任巴國情報部門軍事首長諾利加，從一九六〇年代即和美國中央情報局建立了密切的關係。一直在維護美國在巴拿馬的戰略利益。亦因為這種關係，他逐漸控制了國防軍，在陶瑞賀士去世兩年以後，取代了國防軍司令的職務。但是在他迫使巴雷達（Arcilito Barleta）辭去總統職務，重走陶瑞賀士的民族主義路線並幕後操縱國家政治以後，他和美國的關係逐漸惡化。隨著中美洲情勢的惡化，諾利加反對美國支持尼加拉瓜反抗軍、反對美國利用運河區的軍事基地對中美洲實行軍事干預；尤其是當美國懷疑他把運河區的軍事情報提供給蘇聯和古巴時，更擔心巴拿馬及尼加拉瓜和古巴合成一個同盟，威脅西半球安全。所以早在一九八五年白宮已經迫使諾利加去職。^⑪

三、一九八七年六月，美國中央情報局已着手調查諾利加涉嫌販毒、走私及謀殺政敵等事件。消息一經傳出，立刻引起巴國反對派發動羣衆示威，要求諾利加去職，而引發了政潮。因為美國的介入，特別是同年六月廿六日美國參院通過議案，要求諾利加去職，以便巴國建立真正的民主政治。諾利加更指控美國故意製造巴國混亂，企圖破壞運河新約，激發巴國民族主義情緒，而把反對他的政潮轉變成反美暴亂。一九八八年二月五日，美國佛羅里達州聯邦大陪審團，指控諾利加協助哥倫比亞古柯鹼販子販毒，並接受賄賂，使毒品經由巴拿馬流入美國，觸犯美國法律，乃正式將他起訴。^⑫至此，諾利加與美國關係已完全破裂。故在一九八九年五月七日的巴國大選中，美國極力支持反對派總統候選人安達拉（Guillermo Endara）

註⑨ Steve Ropp, "Panama Struggle for Democracy," *Current History*, Dec. 1987, pp. 423-425.

註⑩ Françoise Barthelemy, "Panama plus nationaliste que Jamais," *Le Monde diplomatique*, Sept. 1987, Paris, p. 13.

註⑪ *Ibid.*

註⑫ *The Latin American Times*, Vol. 9, No. 4, London, 1989, p. 4.

競選總統，企圖取而代之。諾利加要和美國對抗，運河主權問題更成爲他爭取國人支持的一張「王牌」。

綜合而言，美、巴關係惡化的真正原因；一九〇三年不平等條約是一個根源，而巴拿馬運河新約亦未能使巴國人民相信美國在公元二千年時，能真正交還運河主權是一個導火線。諾利加即是一再聲稱美國有意破壞新約，從而使更多巴拿馬人民相信，「如果沒有諾利加，即無法收回運河」。因而使他凝聚了軍人的忠心支持及強大的羣衆力量，敢於和強大的美國對抗。

貳、布希出兵巴拿馬的背景

當布希總統就職的時候，美國面對的拉丁美洲已經是一個新的局面。雖然拉丁美洲國家大都已恢復了民主政體，可是大多數國家在外債重壓下，又難以獲得國際間支援，幾乎都面臨自一九三〇年以來最嚴重的經濟危機。加以南美洲國家毒品泛濫，助長了社會暴亂，很多國家都出現不同程度的政治緊張。而中美洲經過十年戰亂，此一地區人民生活已受到極大創傷，且經濟普遍衰退，幾乎都是負成長。這些都可能使拉丁美洲的民主政治發展遭遇到阻礙。布希面對拉丁美洲的外債、毒品泛濫以及中美洲動亂等三大問題，爲了避免對拉丁美洲民主政治產生衝擊，已優先調整美國與拉丁美洲國家的關係，不願意和巴拿馬強人諾利加兵戎相見。一九八九年三月，布希政府首先提出削減第三世界外債的「布萊迪計畫」(Brady plan)。依據此一計畫，拉丁美洲國家可免除百分之廿五的外債負擔。同年十月，美國與拉丁美洲國家在哥斯達黎加召開高峯會議，保證各國領袖將同舟共濟、締造民主、加速開發、減少外債及消滅毒品等，對美洲國家團結有很大助益。問題是諾利加一再向布希挑戰，使美、巴衝突繼續升高，而布希不甘被指爲懦弱，亟力挽救國內低落的聲望，最後終於採取了軍事行動：一、從雷根總統時期開始，美國對巴拿馬的經濟制裁，雖然會造成巴國財政困境，然而却無法動搖諾利加的權力基礎。布希寄望於「美洲國家組織」的調解亦未成功，巴國反對派總統候選人安達拉堅持已在大選中獲勝、美國拒絕與諾利加控制的政府談判、巴國政府不承認安達拉已當選總統並堅持要保留諾利加軍事首長的職位。在各不相讓的情況下，和平解決爭端已難實現。

二、一九八九年十月三日，美國策動推翻諾利加的軍事政變失敗以後，反而使諾利加乘機整肅異己、控制國會、掌握司法以及制定緊急法案，鞏固其政權。同時，諾利加要突破美國的政治與外交封鎖，爭取共黨國家的支持，特別是要加強與蘇聯的經貿合作，已使美國尋求政治解決的可能微乎其微。

三、諾利加在美國壓力下渡過重重難關，並救平了兩次軍事政變。二次軍事政變的失敗，布希已遭到國內各方的責難，

指他是一個「軟弱無能的總統」，使其聲望受損。同時，布希與中共陳倉暗渡，亦遭到國會的抨擊。此時，諾利加氣焰高漲，進而由其控制的國會任命為國家元首，並宣佈與美國處於「戰爭狀態」。^⑤在美、巴緊張關係升高之際，巴國軍人槍殺一名美軍陸戰隊軍官，並污辱一名美國婦女。很明顯的，諾利加一再向美國挑戰，使一籌莫展的布希頓感憤怒，促使布希採取軍事行動已是必然。

據新聞報導，美國此次發動軍事行動，共動員二萬六千名部隊（其中一萬二千人係運河區駐軍），並投入隱形戰機、武裝直昇機、坦克、大砲及各種輕重武器。是一九八三年進軍格瑞那達以來，最大規模的軍事行動。一九八九年十二月廿日美國揮軍進攻巴拿馬，在四天戰鬥中，一直遭到效忠諾利加的巴拿馬國防軍的抵抗。據美國國防部估計，四天戰鬥中共造成廿四名美軍及三二三名巴國士兵喪生。還有約一千人的巴國平民傷亡。^⑥巴拿馬市大部份建築物遭美軍砲火破壞，有二萬多人無家可歸。巴拿馬市一度陷於無政府狀態，大部份商店被暴民搶劫一空。雖然美軍包圍了諾利加的國防軍總部，並到處搜捕諾利加，但有好幾天諾利加下落不明。一直到一九九〇年一月四日上午，處於四面楚歌的諾利加才自動離開他藏匿十天的教廷大使館向美軍投降。^⑦

雖然布希總統、國務卿貝克及司法部門等，均對美國出兵巴拿馬的理由提出解說，但國際間對美國出兵巴拿馬的合法性仍然引起廣泛的爭論。布希下令出兵巴拿馬之後，宣佈此次出兵巴拿馬主要的目的，是爲了保護美國僑民生命財產的安全、維護巴國的民主體制、防止販毒以及遵守巴拿馬運河新約，認爲完全合乎國際法及運河新約的原則。國務卿貝克則爲布希總統辯稱是接獲情報，指諾利加正計畫突擊巴拿馬市的美國居民，巴拿馬市三萬五千美國人的生命與處境「極端危險」。所以他認爲不論由國際法或國內法來衡量，這次行動絕對合法。而美國司法部提出的法律依據是，依據聯合國憲章第五十一條及「美洲國家組織」憲章第廿一條規定，美國有權保護其海外僑民及軍事設施的安全，並且根據運河新約，美國亦有權使用武力保護其駐在巴拿馬之美國人民、軍人及運河航行安全。甚而美國要支持一個由巴國民選產生的政府，美軍有權進入巴國執行美國聯邦法院通緝諾利加的命令。

然而國際間的一般反應，幾乎都認爲美國這次出兵巴拿馬所列舉的理由是很脆弱的。^⑧從國際法而言，美國的軍事行動不合乎聯合國憲章自衛及「美洲國家組織」憲章護僑的規定；沒有任何一項國際公約賦予美國片面使用武力推翻一國政府或

註⑤ *Washington Post*, Dec. 15, 1989, p. A21.

註⑥ *Le Monde*, Jan. 11, 1990, p. 6.

註⑦ *International Herald Tribune*, Jan. 5, 1990, p. 3.

註⑧ *Le Monde*, Dec. 22, 1989, pp. 2-3.

出兵緝捕一國政治領袖的權利。何況美國出兵巴拿馬是採取全面性的大規模攻擊，已超出護僑的性質，踰越了國際法的範圍。從美國國內法而言，認為亦違反了美國憲法中的「戰爭權利法案」的規定。雖然美國憲法規定總統為三軍統帥，但宣戰却是國會的權限，即使這是一種不宣而戰的行動，但法案規定美國在海外部署攻擊性兵力時，必須先獲得國會的允許。布希出兵巴拿馬顯然並未事先獲得國會授權，而是一個違反憲法的行爲。至於巴拿馬運河新約，雖然此一運河新約規定美國保有在戰時或認為可能發生戰爭時，有防衛及維持巴拿馬運河安全的權利。但在一九七九年美國國會批准該項條約時，國務院在國會的證詞中，已表明美國並無干預巴拿馬內政的權利。所以從各種法理而言，都沒有賦予美國有干預巴拿馬內政的合法性。在以往，美國對中美洲及加勒比海國家，曾經常基於意識形態的理由實行軍事干預。如一九六一年古巴豬羅灣登陸及一九八三年出兵格瑞那達。唯有這次美國是爲了緝捕一名被認爲是逃犯的國家政治領袖。即使是已由美國支持出任巴國總統的安達拉，他亦一直強調巴拿馬的政治問題應由巴國人民自己處理，巴國的民主政治應由巴國人民自己建立。在諾利加向美國投降後，安達拉更公開聲明，他並未請求美國出兵，亦未同意美國此項軍事行動，這完全是美國基於本身的理由。^①所以美國出兵巴拿馬事件，不僅激起國際間的激烈反應，亦很容易引發拉丁美洲的反美浪潮。

叁、對美國中南美洲政策的影響

雖然布希出兵巴拿馬，事先並未與國會磋商。但是國會的反應却是積極的。過去一直批評布希外交政策的參、眾兩院議員，都對布希此項決定表示支持。根據美國 CNN 電視臺的民意調查，有百分之九十的受訪者贊成布希出兵巴拿馬的行動。而美國民眾對布希施政感到滿意的程度，在他出兵後迅速升至百分之七十九，成爲二次世界大戰以來最受人民支持的總統。誠然，諾利加向美軍投降，提升了布希在國內的聲望。但是在國際上，布希出兵巴拿馬却遭到很多國家的譴責。蘇聯譴責美國已公然違反了聯合國憲章的基本原則和國際規範，並且以強烈的措辭抨擊這是一項預謀的侵略；以保障美國僑民和巴國民眾政治爲藉口，掩護其武力干預的事實。^②此外，中共、越南及北韓都譴責了美國此項軍事行動。^③伊朗、利比亞、尼加拉瓜及阿爾巴尼亞等，幾乎所有不結盟國家或阿拉伯國家，亦都發出憤怒的譴責。^④在西方國家中，法國及日本表示遺憾

^① *Le Monde*, jan. 20, 1990, p. 7.

^② *Le Monde*, dec. 22, 1989, p. 2.

^③ *Ibid.*

^④ *Ibid.*

，英國、加拿大及澳洲表示支持。而拉丁美洲國家反應最為強烈，把美國出兵巴拿馬視為與全體拉丁美洲國家一項敵對的行動。^②因為拉丁美洲國家都擔心美國正恢復十九世紀初期的「砲艇外交」，而使布希對中南美洲的政策將面臨一連串的困難抉擇。

近半個世紀以來，拉丁美洲國家經常舉起狂熱的民族主義旗幟，保護國家資源與經濟利益，從而顯示國家獨立的一種象徵。巴拿馬只是其中之一。但是巴拿馬有貫通兩洋的運河，關係世界航運的暢通，容易引起世界的注目，而拉丁美洲國家的激烈反應。近年來，蘇聯、中共及古巴均在發動新的外交攻勢，以加強與拉丁美洲國家之政治、經濟、科技及軍事關係。美國與拉丁美洲國家的關係已逐漸衰退，大多數拉丁美洲國家意圖利用蘇聯和中共的影響來平衡與美國的關係，並以多邊的經貿合作來減少對美國的依賴，從多元化外交維護本身的利益。所以大多數拉丁美洲國家都要以「拉丁美洲主義」來代替美國所強調的「泛美主義」。^③美國出兵巴拿馬以後，玻利維亞與秘魯更宣佈退出維護西半球安全的「美洲國家相互援助條約」(The Inter-American treaty of Reciprocal Assistance)，以抗議美國入侵巴拿馬，並建議拉丁美洲國家組成一個不包括美國的「拉丁美洲國家組織」。這更會助長此一情勢的發展。如果美國出兵巴拿馬事件引起拉丁美洲國家反美情緒高漲，則儘管布希政府在拉丁美洲的外交努力已投注在拉丁美洲的外債、中美洲和平以及南美洲毒品泛濫等三大問題上面，但很可能會影響到未來美國有效推動其拉丁美洲政策，而使美國與拉丁美洲國家的關係更為困難與複雜。

1. 拉丁美洲外債問題

雖然拉丁美洲國家的債權國甚多，但美國仍是拉丁美洲國家的大債主。自雷根總統以來，美國為吸收第三世界大量資金，以暫時彌補其龐大的財政赤字，而採取高利率政策。因而不僅使拉丁美洲大量資金流向美國銀行，並且亦造成拉丁美洲國家的外債，隨著利息負擔的增加而急劇的增加。於是拉丁美洲國家就把它們外債惡化的責任推向美國。從一九八六年即有廿五個拉丁美洲國家以集體行動來對付外債，要求延期償還或削減外債。在拉丁美洲的歷史過程中，拉丁美洲人民對美國已累積了太多的不滿，當然外債問題亦會助長拉丁美洲國家與美國關係的惡化。現在布希政府已提出的削減第三世界外債的「布萊迪計畫」，似可暫時紓解地區的經濟危機，給拉丁美洲國家帶來新的希望。但是此一計畫附帶的條件，乃是拉丁美洲國家

註② *Ibid.*

註③ Jose Silua-Michelena, *Latin America, Peace, Democratization and economic Crisis, The United Nations University London*, 1988, pp. 151-152.

必須實行經濟自由化、開放市場、避免赤字預算、控制通貨膨脹，並穩定經濟發展。如果拉丁美洲國家接受這些條件，勢必要採行經濟緊縮，而可能引起人民的反抗或助長社會不安。當前拉丁美洲國家在外債與經濟發展之間，一致主張全面談判，尤其是它們堅持還債不能影響和犧牲經濟發展。因為拉丁美洲國家在經濟、社會、政治以及國際環境等方面，均陷於困境，正處於歷史性的轉移點。如果美國不能紓解入侵巴拿馬所造成拉丁美洲國家的疑慮與不安，拉丁美洲外債問題的解決將更加困難，可能助長美洲國家的關係更趨惡化。

2. 中美洲和平問題

近十年來，美國在中美洲一直陷入困境。迄今美國已使用了政治、經濟及軍事各種壓力，耗費了六十億美元，而仍未能解除中美洲危機。薩爾瓦多內戰仍未結束，尼加拉瓜桑定政權亦未向美國壓力屈服。而大多數拉丁美洲國家都反對美國軍事干預，認為中美洲衝突最好經由地區談判，恢復中美洲國家的合作與地區和平。從一九八九年二月，中美洲五國高峯會議以來，它們已把中美洲和平寄託在布希總統身上，認為布希總統的政策將較雷根總統溫和。因此，中美洲五國達成協議，預計在一九八九年底解散在宏都拉斯境內接受美國支援的尼加拉瓜反抗軍；尼國則同意在國際監督下，於一九九〇年二月廿五日舉行自由選舉。布希對中美洲五國和平計畫，既未表示支持亦未表示反對，只是以「等著瞧」的態度等待尼國的選舉結果。然而美國出兵巴拿馬，使中美洲情勢變得更为複雜；提出中美洲和平計畫而獲得一九八七年諾貝爾和平獎的哥斯達黎加總統阿里亞斯（Oscar Arias）除了對於美國出兵巴拿馬，無法以外交途徑使諾利加下臺，深表遺憾，更擔心他促進中美洲和平的努力亦會遭遇失敗。尼加拉瓜因為美軍曾包圍尼國駐巴拿馬的使館，並入侵尼國大使官邸，引起尼國的報復，亦曾派軍包圍美國駐尼國使館，驅逐廿名美國外交官員，造成兩國關係一度緊張。◎尼國總統奧蒂嘉（Daniel Ortega）把美國出兵巴拿馬，亦視為對尼國的一種警告，而宣佈進入「緊急狀態」。顯然地，美國出兵巴拿馬以後，美國對中美洲政策已走到十字路口；一方面是如果中美洲問題使用政治方法不能解決的時候，布希有可能會使用武力。另一方面是如果布希總統要療傷止痛，消除拉丁美洲國家對美國入侵巴拿馬所引起的激烈反應，亦有可能對中美洲五國和平計畫作出讓步。惟中美洲和平前途，仍是以美蘇和解為前提。美國出兵巴拿馬，蘇聯反應亦很激烈。在馬爾他美蘇高峯會議中，中美洲問題曾列入討論議程，但未獲結論。馬爾他高峯會議以後，蘇聯向美國提出停止向中美洲國家，特別是尼加拉瓜輸出武器的條件，要求美國與蘇聯共同保障中美洲地區的和平；而美國則以蘇聯在中美洲區域安全上並沒有與美國共同地位，而予以拒絕。所以儘管布希總統

表示蘇聯對美國出兵巴拿馬的反應還不致於動搖與莫斯科的關係，但未來的美蘇談判，中美洲問題可能會成爲美蘇繼續和解的一大阻力。

3. 掃毒問題

南美洲國家，特別是哥倫比亞、秘魯及玻利維亞等國家，種植古柯鹼毒品的收益，遠勝於其他農產品。該等國家的毒品大部份走私到美國，供應美國百分之七十五的古柯鹼。古柯鹼的收益對於它們瀕臨破產的經濟有很大助益。據美國緝毒局統計，秘魯與玻利維亞總共種植了全球百分之九十的古柯鹼。哥倫比亞設有全球最多的古柯鹼煉製廠，因而成爲毒梟聚集的大本營，堪稱是世界最大的毒品製造國。毒梟以其販毒的巨額收益提供精良武器裝備給左派游擊隊，以暗殺手段迫使政府官員不敢對他們採取行動。上至總統、司法部長，下至法官與警察都曾遭到恐嚇與殺害。然而他們亦把販毒所得從事社會救濟，使直接受惠的民衆對毒梟非常感激，獲得更多貧窮大衆的支持，因而越來越多的民衆爆發反美情緒，把毒梟的據地稱雄以及一切暴行，反而都怪罪於酷嗜吸食古柯鹼的美國人身上。

美國既無力禁止外人種植古柯鹼，只好儘量防堵古柯鹼流入美國。早在雷根總統時代，美國即曾派小規模軍隊協助掃毒，但成效不彰。一九八七年因美國毒品更形泛濫，雷根總統展開掃毒行動，使全世界引起反響。美國以財政支援十五個國家和承擔聯合國在掃毒方面所需的費用。美國國會通過增加掃毒經費，從一九八二年的八億五千萬美元增加到一九八六年的三十億美元。並且在一九八六年十一月，雷根向國會提出掃毒計畫，並提高販毒及吸食者的罪刑。然而，美國任何掃毒措施，都無法遏阻販毒的行動。一九八六年銀行中販毒的「洗錢」，即高達一千至一千五百億美元。於是美國開始採取干預行動，對付那些生產毒品的國家，特別是玻利維亞。美國曾派遣一百六十人的特遣部隊進入玻國掃毒。然而却引起其他拉丁美洲國家的反感，唯恐引起美國干預內政，而拒絕此種干預式的掃毒行動，特別是秘魯和哥倫比亞。因爲這些生產毒品的國家，基本上都有外債問題或是處於不平等的貿易對立，所以在雷根總統時期，美國的掃毒計畫並未成功。

至布希總統，他又提出大規模的掃毒計畫，決心不惜動用軍隊對抗毒梟，把掃毒費用提高到七十八億美元。除了提供三億美元支援秘魯、哥倫比亞及玻利維亞打擊其國內的毒梟，並派遣軍事顧問到哥倫比亞。如果拉丁美洲國家提出要求，美國將出兵協助掃蕩毒梟。一九八九年十月，哥倫比亞、玻利維亞、墨西哥、巴西、委內瑞拉、阿根廷、秘魯及烏拉圭等國在秘魯舉行高峯會議，討論拉丁美洲販毒問題。七國總統在會中曾呼籲歐洲及美國應更加抑制對南美洲古柯鹼的需求。但是他們却反對美國干預他國內政，特別是在美國與巴拿馬衝突中，美國可能對巴拿馬的軍事干預。因爲哥國已向毒梟宣戰，哥倫比亞總統巴柯（Virgilio Barco）呼籲組織聯合陣線，共同對付毒梟，因而聯合了秘魯及玻利維亞等國，要求布希總統就如何

聯合掃毒問題進行高峯會談。然而美國出兵巴拿馬以後，哥倫比亞已改變心意，聲明哥國不同意和美國軍隊進行任何聯合掃毒行動，並認為美國航空母艦甘迺迪號及巡洋艦維吉尼亞號停留在哥國外海是封鎖哥國的海岸。秘魯曾抗議美國包圍巴拿馬市秘魯使館，在拉丁美洲國家中，秘魯是譴責美國入侵巴拿馬最激烈的國家之一。所以秘魯總統賈西亞 (Alan Garcia) 亦聲言取消原預定於一九九〇年二月間在哥倫比亞卡塔依內 (Cathagene) 召開的美國、哥倫比亞、秘魯及玻利維亞等四國高峯會議。②這無疑的使原預定要參加此項高峯會議的布希，要聯合拉丁美洲國家共同掃毒的計畫遭遇挫折。當前南美洲毒品泛濫，布希為防制毒品侵蝕美國社會，而把掃毒計畫列為其最重要的政策之一。美國聯合南美洲國家掃毒是否能收到預期效果？此不僅關係到美國國內毒品泛濫已然成災，布希是否有能力在他任期內消弭美國的毒禍，並且亦關係到美國在拉丁美洲的地位。

肆、展 望

正當布希總統為了維護拉丁美洲國家民主政治的穩固與發展，聯合拉丁美洲國家掃毒，重新調整美國與整個拉丁美洲國家關係的時候，爆發了美、巴流血衝突，誠屬不幸。這很可能會影響到未來美國有效推動其拉丁美洲政策。布希已公開承認，美國出兵巴拿馬已造成美國外交上的損害，所以他派副總統奎爾訪問拉丁美洲，向這些國家保證，美國出兵巴拿馬並不代表美國回到「砲艇外交」的政策。消除拉丁美洲國家對美國軍事干預的疑慮，將是今後美國外交上一個很重要的課題。此外，美國出兵巴拿馬，確實顯示了美國控制運河的決心是不容挑戰的；可是如何恢復巴拿馬的政治穩固，避免以後再發生流血衝突，不僅依然是美、巴關係上的重要問題，亦關係到今後美國的中南美洲政策：

一、美國出兵巴拿馬之後，巴國反對派領袖，亦是一九八九年五月巴國大選時的總統候選人安達拉，立刻在美軍保護下宣佈接任巴國總統，美國並立刻加以承認。然而安達拉新政府不但未被聯合國安理會所承認，拉丁美洲國家（除薩爾瓦多之外）都認為他是美國扶持下的一個「傀儡政權」，而拒絕對其加以承認。雖然其後安達拉又補辦了合法的就職程序，但仍未改變拉丁美洲國家的態度。顯示安達拉新政府在拉丁美洲的合法地位不夠穩固。安達拉已首途訪問哥斯達黎加，希望突破他在拉丁美洲的孤立。

二、安達拉新政府是代表與外國利益有關的資產階級、工、商巨賈的利益，這和諾利加所代表的農工中下階層及軍隊的

利益是對立的。因為兩者所代表的是巴拿馬傳統社會早已存在的矛盾，而不是沒有了諾利加，社會衝突就會永遠消失。更重要的是安達拉所組成的新政府，是巴國有史以來第一次以白人爲主的政府，各部門首長除了教育部長戈登夫人（Ada Gordon）外，幾乎都是由白人出任。在巴國二百卅萬人口中，有色人種仍佔多數，白人僅佔百分之十五。故代表少數白人利益的安達拉新政府，將是未來可能引發政治衝突的潛在因素。

三、美國出兵巴拿馬，緝捕諾利加的任務已告完成。在最初布希形容此次軍事行動只是三至四日便會結束。爲了安達拉政府尚未穩固，需要美國軍隊的保護，美國撤軍行動一再拖延。惟在國際間一再要求美國撤軍，美國國會對美軍在巴拿馬駐留的支持亦日趨保留的情況下，布希總統已宣佈將在一九九〇年二月底撤回一萬三千名部隊。未來美軍撤除後，安達拉政府能否趨於穩固，仍端視安達拉能否及時建立一支新的國防及保安力量，亦是可能的影響因素之一。

四、在過去兩年，美國對巴拿馬的經濟制裁，已使外債高達五十多億美元的巴國經濟更爲惡化。加以此次美國軍事行動造成巴國經濟嚴重損害，安達拉政府正面臨最嚴重的經濟與社會問題。雖然美國已經解除對巴國的經濟制裁，並提供了三千萬美元的緊急援助，但仍無法滿足巴國的需求。安達拉政府已向美國提出經濟復甦計畫及戰爭所造成的損害補償。現雙方正在談判中的美國十五億美元的援助是否成功，不僅關係到安達拉政府的權威，亦會影響到美、巴關係未來的發展。

五、美國出兵巴拿馬後，布希已聲明美國將遵守一九七七年巴拿馬運河新約，於公元二千年時把運河交還巴拿馬。然而按照新約規定，一九九〇年運河管理權將首由巴拿馬人接管。但運河管理委員會主席的任命，仍要經由美國總統選擇，並經由美國參院批准。揆諸巴國近代政治演變，任何政治領袖均不敢放棄爭取國家領土與主權完整的目標，安達拉同樣要在此一目標上與美國交涉。所以今（一九九〇）年運河管理權是否能順利移轉，對美、巴關係及巴國政局仍有重要影響。

對美國而言，美國緝捕諾利加交由美國司法審判仍然是一個爭議的問題，特別是蘇聯已公開聲言，美國審判諾利加沒有法律基礎，蘇聯不會支持美國對諾利加的任何審判。諾利加能否得到美國的公正審判，不僅是美國頭痛的問題，亦是全球所注目的問題。因爲在美國與梵蒂岡的談判過程中，美國不接受把諾利加送往第三國、而巴國安達拉政府表示沒有能力審判諾利加，而最後在美國與梵蒂岡訂定若干保證下，諸如保證諾利加人身安全、排除死刑及對各項罪名公平審判的情況下，諾利加始走出教廷使館，向美軍投降。雖然美國司法當局指控諾利加共謀、詐欺和販毒等十一項罪名，但美國司法對他是否有管轄權，仍是爭論中的問題。美國以刑事罪名起訴外國政治領袖的情況極爲少見，過去僅有菲律賓總統馬可仕與巴哈馬羣島的土克島領袖桑德斯被起訴。前者尚未審判即已病故，後者因販毒罪被處八年徒刑。而諾利加在一九七〇年代布希擔任中央

註⑨ The Times, Jan. 5, 1990, p. 12.

美國出兵巴拿馬與布希的中南美洲政策

情報局長時，即與中央情報局關係密切，且當時諾利加與美國緝毒局合作無間，而現在美國緝毒局又指控其涉及販毒，前後不無矛盾。^②且諾利加亦曾與白宮密切合作，資助美國訓練尼加拉瓜反抗軍，^③一旦諾利加把這些敏感問題作為有利於自己的辯護，就會給布希總統帶來很大麻煩。同時，倘若美國法院承認諾利加是巴國的法定國家元首，或是諾利加證明其係遭美國非法逮捕的政治犯，法院即無管轄權。甚至於如果法院發現美國起訴諾利加真正企圖，乃在控制巴拿馬運河及巴國政府，則此一起訴案即可能撤消。所以未來美國司法對諾利加的審判是否公平，亦會影響到美國在國際間的形象。

誠然，諾利加向美軍投降，提升了布希在國內的聲望。但在國際間正好相反。當前國際情勢正在變化，尤其是東歐情勢變化甚大。蘇聯已經放棄了「主權有限論」，不再干預東歐國家，而美國仍把中美洲視為美國的「後院」，實行軍事干預。在面對一個新的國際局勢而言，無論從國際法及國際道義來看，美國出兵巴拿馬的立場是脆弱的。所以美國對出兵巴拿馬事件，必然要付出一些代價。

（民國七十九年二月九日脫稿）

註^② *International Herald Tribune*, Dec. 21, 1989, p. 5, *the Latin American Times*, Vol. 9, No. 4, 1989, p. 7.
註^③ *Ibid.*

*

*

*