

美国对外关系

(内部参考资料)

3

美国与巴拿马运河

南京大学历史系近现代英美对外关系研究室

一九七四年十月

毛主席语录

目前巴拿马人民正在英勇地进行的反对美国侵略、维护国家主权的斗争，是伟大的爱国斗争。中国人民坚决站在巴拿马人民的一边，完全支持他们反对美国侵略者，要求收回巴拿马运河区主权的正义行动。

前 言

巴拿马地处西半球水陆交通的十字路口，战略地位十分重要。1903年，美国夺取了巴拿马运河，控制了南美和北美、太平洋和大西洋的咽喉。七十年来，巴拿马运河一直是美国进行国际剥削和称霸拉丁美洲的工具。

1964年1月，巴拿马爆发了震撼世界的反美风暴以来，巴拿马人民的以收回运河区主权为中心的反霸斗争如火如荼。巴拿马政府首脑托里霍斯提出的“永远挺立，决不屈膝”的口号得到了广泛的响应。巴拿马的斗争显示了国家要独立、民族要解放、人民要革命这个不可抗拒的世界历史潮流。

近年来，美国越来越多地运用反革命两手策略，施展和平谈判的伎俩，阴谋继续霸占运河。谈判已进行了十年之久，但是，美国霸占巴拿马运河的立场没有任何改变。

1973年3月，在巴拿马召开的联合国安全理事会特别会议上，美国坚持要维护它在巴拿马的霸权地位，苏联则企图变巴拿马为第二个古巴，巴拿马运河问题成了美苏两霸争夺加勒比海霸权的一个焦点。

为了提供一些有关美国与巴拿马运河问题的参考资料，我们编写了美国霸占巴拿马运河的历史和大事记，选译了一些有关运河问题的美国官方文件，辑录了几个重要的美巴条约，用以揭露美国霸权主义的丑恶本质，及其和平谈判的阴谋诡计和美丽动听的伪善言词。

由于水平和资料的限制，错误和缺点在所难免，请批评指正。

目 录

美国霸占巴拿马运河的历史	(1)
美国和巴拿马共和国关于建造一条连接大西洋和太 平洋的通航运河的专约 (1903年)	(17)
美利坚合众国和巴拿马共和国为进一步加强两国间 友好联系和合作并为调整由于建造通过巴拿马地 峡的两洋间运河而发生的某些问题的条约 (1936 年) (摘录)	(27)
美利坚合众国和巴拿马共和国间相互谅解和合作条 约 (1955年) (摘录)	(30)
白宫声明 (1964年)	(32)
美国代表埃尔斯沃思·邦克在美洲国家组织理事会 上的发言 (1964年)	(33)
约翰逊总统声明：关于修筑新的海平式运河、签订 新的巴拿马运河条约的建议 (1964年)	(38)
约翰逊总统就美巴关于签订巴拿马运河新约谈判进 展情况的报告 (摘要) (1965年)	(42)
出席巴拿马运河条约谈判的美国特别代表戴维·沃 德在泛美理事会的演说 (摘要) (1972年)	(45)
美国宾夕法尼亚州众议员丹尼尔·J·弗勒德在众 院的演说：在巴拿马出现的危机——来自三个方 面的对运河的袭击 (1973年)	(52)

巴拿马共和国外交部长塔克和美利坚合众国国务卿

基辛格联合声明（1974年）……………（62）

一九〇三年到现在美国对巴拿马的政策：承认问

题、外交关系、美国干涉实例——大事年表……………（64）

巴拿马运河问题大事记……………（82）

美国霸占巴拿马运河的历史

“美利坚合众国”(The United States of America) 的国家名称表明，美国在建国之初，就把整个美洲作为自己的版图。十九世纪初期拉美国家独立战争期间，美国众议院议长克莱叫嚣说，“让我们成为真正的美洲人，让我们站在美洲体系的首位。”1821年，美国国务卿亚当斯在一次集会上声称，美国已站在“山顶”上，包括拉美在内的全世界居民，“都可以把视线集中到那山巅，看到真理和得救的光芒。”1823年，美国赤裸裸地宣布了侵略拉丁美洲的“门罗主义”。这一切，充分说明，远在十九世纪初期美国便以拉美国家的保护者自居，公开要求对西半球的领导权。

从十九世纪二十年代开始，经过一个世纪的巧取豪夺，美国终于在第一次世界大战之后，将拉美变成了它的“后院”，建立了美国在拉美的霸权。美国实现这一霸权计划的过程中，夺取巴拿马地峡、建造和控制巴拿马运河被列为美国对外政策的头等任务。所谓“运河外交”在十九世纪后半期和二十世纪初年的美国外交史上占重要的一页。

1826年，在巴拿马召开的第一届美洲国家会议上，美国代表提出了关于未来的地峡运河不能由“某一国家所独占”的议案。美国的目的在于抵制英国在拉美的霸权和防止英国

对地峡运河的独占。

十九世纪四十年代，争夺地峡运河的斗争加剧了。这是由于早期的美国总统麦迪逊和亚当斯所梦想的北美大陆上“从海洋到海洋”的“美利坚帝国”已经建立起来了，而横贯东西的铁路还未完成，于是中美地峡成了美国东部通往西部的必经之路。其次，控制南、北美洲和其间的人工水道是美国在西半球的战略目标。四十年代以后，美国对南、北美洲采取了更加积极的扩张政策。1845年，美国总统波尔克宣称：“我们必须永远维护这一原则，即本大陆的人民有权决定他们自己的命运。如果本大陆任何一部分独立建国，并要求参加我们的联邦，这是由他们同我们来决定的问题，任何外国不得插手。”波尔克的声明表明美国侵略美洲国家的步伐加紧了。而中美地峡则是美国扩张政策的首要目标。再次，1848年，加利福尼亚金矿的发现，给予地峡运河的兴建以新的推动力。恩格斯在1850年写道，前此，打通地峡运河的建议都失败了，但是，“从发现加利福尼亚金矿到现在，仅仅十八个月，而美国佬就已经着手建设铁路，修建大公路，开凿以墨西哥湾为起点的运河。”

1835年和1839年，美国国会两度授权总统就地峡运河问题开展外交谈判。1846年，美国同哥伦比亚签订了一项为期二十年的所谓“和平、友好、航海和通商条约”，规定经过巴拿马地峡的铁路或运河，都要对美国开放，但是美国必须尊重哥伦比亚对地峡的主权。根据这一条约，美国的巴拿马铁路公司于1850—1855年间在科隆和巴拿马城之间建造了一条穿越地峡的铁路，控制了地峡交通。1849年，美国获得了在尼加拉瓜境内建筑和控制一条联结两洋的运河或铁路的租让权。同年，美国又从洪都拉斯取得了在未来的尼加拉瓜

运河附近的虎岛上建立海军基地的权利。

十九世纪中期的英国统治着世界的海洋。加勒比海的霸权掌握在英国手中。英国密切注视着美国运河外交的进展，并且不断采取措施，破坏美国的计划，以维护自己在中美洲的霸权。例如英国海军一度在美国已取得租让权的虎岛升起英国国旗，以与美国对抗。英国的海上霸权美国的门罗主义发生了严重冲突。

1850年，英国首相巴麦尊任命布尔沃勋爵出使华盛顿。美国国务卿克莱顿同布尔沃举行谈判。4月，签订了克莱顿——布尔沃条约。这是美国立国以来，国务卿亲自谈判签署的重要条约之一。这是英美两国关于地峡运河问题第一次折衷性的协定。它表明美国由于羽毛日益丰满，对英国霸权的挑战已从发表“门罗宣言”之类的声明，进展到同英国分庭抗礼，分享西半球霸权的阶段。根据这一条约，未来的地峡运河或铁路对两国平等开放；由两国共同保证运河的中立，不设防，不驻兵。美国通过这一条约在中美地峡获得了与英国同等的特权地位。英国的独霸局面被美国打破了。

十九世纪中期的法国是西欧大陆上最强大的国家，在争夺海上交通枢纽的斗争中也不甘落后。1869年，法国建成了沟通地中海和红海的苏伊士运河后，对联结大西洋和太平洋的地峡运河跃跃欲试。六十年代，美国忙于南北战争和国内事务，而英国还没有制订出建造地峡运河的具体计划，这使法国得以捷足先登。1875年，巴黎地理学会决定对中美地峡进行调查。1878年，法国从哥伦比亚取得了巴拿马运河的承租权，1879年，巴黎国际地理学大会讨论了五十个中美地峡运河方案，最后，选定在巴拿马建筑运河。领导建筑苏伊士运河的莱塞普斯表示要在巴拿马开出第二条苏伊士运河。

1880年，法国成立了巴拿马运河公司。第二年，破土动工。但是，由于工程的艰巨，黄热病的猖獗和管理人员的贪污盗窃，致使法国运河公司于1889年宣告破产。法国的运河计划半途而废。法国被迫退出了争夺地峡运河的斗争。

二

加勒比海是西半球的地中海。这里经济资源丰富，战略地位重要，十五世纪以来，一直是国际斗争的舞台。美国在南北战争结束后，立即把视线转向加勒比海。美国国务卿西沃德说，未来的美国领土必然要“从冰冻的北方伸展到火热的南方”。七十年代，美国多次派出探路队，勘探地峡运河的线路。1880年，美国总统海斯在致国会咨文中，无视哥伦比亚国家主权，不顾1846年的国际条约，针对法国的巴拿马运河计划，狂妄地宣称，“通洋运河之建筑，必然要改变美国与世界其它地区的关系。这条运河必然成为美国东海岸之间的海上通道，实际上成为美国海岸的一部分。”“美国在这里的商业利益比任何国家都重要。它关系我们的国力和繁荣，我们的国防、统一、和平与安全。美国人民对此表示最大的关切。”1881年，国务卿布莱恩向英国提出修改克莱顿——布尔沃条约的要求，提出的托辞是，由于美国在太平洋沿岸的巨大发展已为美国带来了若干新的“义务和责任”，因此，未来的地峡运河必须以美国的单独管辖代替1846年条约所规定的两国共管。1889年，纽约的资本家建立了“尼加拉瓜运河公司”，着手进行尼加拉瓜运河的兴建。但是，1893年的世界经济危机导致了该公司的破产，美国的地峡运河计划暂告中断。1894年后，美国资本主义工业跃居世界第一位，并且

发展成为典型的“托拉斯帝国主义”。这个“后起之秀”积极参与了帝国主义国家重新分割世界的斗争。美国外交史专家亚当斯写道，当时的美国，“为着一个巨大的任务而忙碌，即为准备取得全世界霸权的任务而忙碌”。

1895年7月，美国国务卿奥尔尼致英国的照会中蛮横地宣布，“美国事实上是美洲的主人。”配合着奥尔尼的叫嚣，为美国霸权主义呐喊的反动理论紧锣密鼓，喧嚷一时。美国的许多国会议员、海军将领、教会牧师、大学教授都参与了这种勾当。其中影响最大的当推海军上校马汉。他发表了《论海权对历史的影响》一书和一系列论文，断言工业的发展必然产生市场和原料的竞争，最后导致争夺殖民地和海上霸权。他强调说，没有制海权，任何国家不可能成为第一流国家。他认为美国首先要建立一支能够控制北美水域的强大舰队；第二，要在防御半径内开辟战略基地；第三，要在世界海洋交通要道上建立据点；最后，要占领殖民地。马汉对中美地峡十分重视，他说，“美国应在加勒比海和中美洲建立适合自己利益的势力”。他认为美国如果不能控制地峡运河，就要给美国造成“灾难”。马汉的海权论对美国的军事和外交政策产生了强烈的影响。西·罗斯福是马汉的密友，他在《大西洋月刊》上发表评论，吹捧马汉的思想。后来，他出任海军副部长和总统时，便把马汉的理论变成了美国的政策。

美西战争后，美国在太平洋上占据了夏威夷、关岛和菲律宾，在加勒比海上美国成了“波多黎各的主权者，古巴的保护者，加勒比海的女主人”。于是，夺取联结太平洋和加勒比海的地峡运河成了美国对外扩张日程上的首要任务。美国扩张主义分子声称，“对美国海上防御来说，美国不能没

有古巴；有了古巴，就不能没有巴拿马”；美国要“为美洲人民在美洲的土地上修建美洲运河”。1898年，美国总统麦金莱在致国会咨文中表达了这种迫切心情。他说，“现在，我们国家的政策比任何时候都更为坚定地要求运河必须由美国控制。”

为了排除国际障碍，美国首先要求废除克莱顿——布尔沃条约，因为这一条约规定运河由英美两国共管，而美国要求独占。列宁说，帝国主义瓜分世界时，“除了实力以外，不可能有另一种瓜分基础，有另一种瓜分原则。（瓜分）只能按照资本多寡，而不能有其他什么标准。”美国仰仗自己的实力，并利用英国在英布战争中的困难处境和英国要求与美国联盟的愿望，于1900年2月同英国签订了海——庞斯福特条约。英国在中美洲的霸权地位被美国日益取代的情况下，被迫同意未来的地峡运河由美国单独开凿，但坚持要维护运河的中立。美国参议院拒绝批准海——庞斯福特条约的中立条款，提出了必须由美国管辖和设防的修正案。他们声言地峡运河纯粹是美洲的事，按照门罗主义，欧洲国家无权过问美洲事务。在美国的压力下，1901年11月，英国再次妥协，签订了第二个海——庞斯福特条约，规定运河不但由美国单独修建，而且由美国单独保证运河的中立。所谓单独保证实质上就是单独控制。这一条约使英国承认了美国对地峡运河的独占权。半个世纪以来，列强争夺地峡运河的斗争以美国获得霸主地位而告一段落。

海——庞斯福特条约签订后，美国决定在巴拿马地峡上的巴拿马城和科隆之间的蜂腰地带建筑运河。这里是地峡上最窄、最低的地区之一，而且两端都有天然港口，因此是最理想的地方。为了廉价取得法国运河公司的财产和使哥伦比

亚就范，美国国会玩弄权术，暂时避而不谈建筑巴拿马运河问题，反于1902年1月声东击西地通过了建筑尼加拉瓜运河的法案。已破产的法国运河公司被美国法案吓得惊慌失措，被迫以四千万美元的低价，将公司的财产和权利全部让予美国。1881年以来，法国公司为建筑运河已支付三亿美元，并已完成三分之一的工程，结果却完全是为人作嫁，美国则不劳而获。

1902年6月，美国国会通过决议，授权总统同哥伦比亚谈判，以取得建筑运河的土地。美国利用哥伦比亚内战的机会，经过半年的折冲，迫使哥伦比亚于1903年签订了海——埃兰条约，规定：哥伦比亚允许将法国巴拿马运河公司的一切权利和财产，包括巴拿马铁路在内，转让给美国；美国在巴拿马地峡有开凿、建造、维持、经营、控制和保护巴拿马运河的排他性权利；美国在运河地带享有警察权；美国承认运河永久中立化，但享有使用武装力量的权利；美国承认哥伦比亚在运河区的主权；美国允于互换条约批准书时交付哥伦比亚一千万美元，并在条约生效后第九年起每年交付二十五万美元，作为给予哥伦比亚的补偿。

海——埃兰条约在哥伦比亚引起了公愤，因为尽管条约在表面上承认了哥伦比亚主权，实际上却把这一部分土地永久交与美国使用。哥伦比亚舆论反对美国乘人之危，侵吞哥伦比亚的“富源”。美国驻波哥大公使在给华盛顿的报告中写道：“社会人士对运河条约表示了令人可怕的愤慨”。美国一面试图用增加补偿金的办法诱使哥伦比亚批准条约，一面又公开威胁要采取强力行动。结果，激起了更大的愤怒。哥伦比亚参议院终于在舆论压力下，否决了海——埃兰条约。

在霸权主义者看来，弱小国家不过是陶工手中的软泥而已。美国总统西·罗斯福挥舞大棒，声称要“立即采取措施，开凿地峡运河”。1903年10月，西·罗斯福给他的密友的信中写道，“假如巴拿马是一个独立国，或者假如现在能成为独立国，我是高兴的。但要我公开这样说，就等于煽动叛乱，所以我不能开口。”1903年11月，美国策划的反哥伦比亚的阴谋成熟了。11月2日，美国军舰开往地峡两岸，奉命维护地峡的“自由和交通畅通”，即保护美国导演下的分裂活动。3日下午六时，地峡发生“革命”。4日，宣布成立巴拿马共和国。6日，美国承认了巴拿马共和国。13日，美国总统正式接见了按照美国的意旨被任命为巴拿马驻美公使的法国人布诺-瓦利亚。18日，美国国务卿海约翰同布诺-瓦利亚签订了《美国和巴拿马共和国关于建造一条连结大西洋和太平洋的通航运河的专约》，即1903年美巴条约。

这一条约的重要内容有：（一）“合众国保证并将维持巴拿马共和国的独立。”美国外交史教授普拉特写道，被保护国是殖民地的同义语。这样，巴拿马成了美国的殖民地。（二）美国对科隆和巴拿马城之间一条十英里宽的地带拥有“永久使用、占领和控制”的权利，“合众国将如这些土地和水域所在领土上的主权者一样”。这就是1903年以来由美国直接统治的运河区。（三）美国在运河区以外的巴拿马城和科隆拥有“维持”秩序的权利。即拥有干涉巴拿马内政和镇压巴拿马人民的特权。（四）美国有权在运河区“使用它的警察、陆军和海军，或建立要塞”。使美国取得了驻扎军队和建立军事基地的特权。（五）美国在巴拿马地峡的特权不因日后巴拿马并入别国，或同别国组成联邦而“有所减损”。换句话说，美国要永远霸占运河区。美巴条约还规定，“本

专约批准书互换之日付给巴拿马共和国美国金币一千万元”，并自条约生效后的第九年开始，每年付给巴拿马二十五万美元，作为美国取得的“权利、权力和特权的代价或补偿。”

美巴条约是美国强加于巴拿马的不平等条约，它严重地破坏了巴拿马的领土和主权的完整。美国的这一侵略行径在拉美国家激起了普遍的义愤和不安，甚至在美国国内引起了某些人士的指责。但是西·罗斯福却强词夺理地叫喊道，哥伦比亚“无权阻挡世界通道通过地峡”，并谓“依据我们的条约权利，依据我们的国家利益，依据‘集体文明’的利害关系，美国的干涉是正当的”。1915年7月在旧金山举办的庆祝运河通航的博览会上，他大言不惭地说：“1903年在巴拿马采取行动是我们的好运气。如果失败，就意味着没有今天的运河”；“如果我们不是象1903年秋季那样行动，而囿于国会辩论和外交照会，那么，运河迄今还不会开始修建。”

巴拿马“革命”事件是美国“大棒政策”的典型事例。之后，美国继续挥舞大棒对中美各国、西印度群岛和南美北部接二连三地发动侵略。普拉特修正案在古巴的实施，多米尼加财政监督制度的建立，对尼加拉瓜的保护，对海地的武装占领，以及入侵墨西哥等事件，构成了一幅美国殖民扩张和霸权主义的血腥图景。美国依靠强权政治，将巴拿马运河变成了美国的内河，并实现了称霸加勒比海的野心。

三

1904年2月，美国国会批准美巴条约后，巴拿马运河的开凿工程随即在美国陆军部直接领导下开始。

二十世纪初年，国际危机此伏彼起，战争风云日演日急。美国急于沟通地峡，以加强自己的战略地位，所以华盛顿的命令十万火急，要求加速进行运河工程。美国在法国开凿的基础上，经过十年的时间，于第一次世界大战前夕的1914年8月15日凿通了地峡，1920年正式通航，1931年最后建成了今日的巴拿马运河。

巴拿马运河的开凿缩短了大西洋到太平洋的航线。从纽约到旧金山的航程比过去绕道麦哲伦海峡缩短百分之六十，纽约到巴拿马城的航程缩短五分之四，纽约到日本的航程缩短百分之二十六。从纽约到新加坡的航程缩短九千多公里，大约同伦敦到新加坡的航程相近。巴拿马运河便利了海上交通，这使它一跃而成为仅次于苏伊士运河的重要国际水道。

巴拿马运河的建成增强了美国海军的机动能力，便利了美国向冲突地区运送部队和军用物资，而且大大节省了运输的时间和费用。1941年太平洋战争爆发时，美国的大西洋舰队曾通过运河开往太平洋地区。朝鲜战争和越南战争期间，美国的大批军事人员和物资都是通过巴拿马运河输送的。今日的巴拿马运河是美国通往它在南美和太平洋地区战略基地的要道，是美国控制加勒比海的重要基地，是美国海上霸权的“生命线”。

巴拿马运河是美国进行国际剥削的工具。1971年经过运河的船只达一万四千六百多艘。六十年代征收的过境税达七亿五千七百万美元。美国的联合果品公司控制着巴拿马香蕉生产的百分之八十。一百多家美国公司垄断着运河区和巴拿马的商业贸易，操纵着巴拿马的经济命脉。联合国拉美经济委员会关于巴拿马运河的研究报告指出，这条运河虽然是巴拿马的经济资源，但巴拿马得到的不过是“全部运河利润的

一个零头”，即微不足道的一百九十三万美元的年金，而1970年运河的全部利润是一亿七千五百万美元。报告说，巴拿马经济依附于美国，美国在运河区的军事基地不支付租金（美国在西班牙、菲律宾等地的基地都缴纳租金），运河公司的重要行政职位以及专业性和半专业性的工作都由美国人担任，凡此种种，损害了巴拿马国家的经济利益。运河成了巴拿马心脏上一个“流血的伤口”。巴拿马外长塔克说，巴拿马向美国提供的经济利益，如果按人头计算，“可能比美洲任何一个国家向美国提供的利益都要大”。他得出结论说，巴拿马这个小国的国库一直在津贴着世界上最富强的美国。

第二次世界大战后，在拉美民族解放运动的高潮中，美国在运河区设立了许多军事学校，为拉美国家的反动派训练镇压革命的军队、警察和宪兵。1962年“古巴危机”期间，美国在运河区集结了八万军队，准备入侵古巴。1965年，侵略多米尼加的美军也是从运河区出发的。运河区成了美国镇压拉美民族解放运动的基地。

美国在运河区实施军事管制制度。美国从1910年开始在运河区设防。现在的运河区经常驻扎大量陆军、空军、海军和海军航空兵。运河区兵营林立，有十四个军事基地，有电子通讯基地，有现代化新式武器。巴拿马运河是一座名副其实的兵营。

现在的运河区有四万多人，其中四分之三是美国人。美国的军人和商人在运河区为所欲为。美国总统任命的运河区总督主宰着一切，他是运河区真正的“沙皇”。美军随意越过界线，进入巴拿马内地。美国士兵成群结队地在巴拿马首都的大街上游荡，而巴拿马人民在自己的国土运河区通过时，

却必须持有美国当局颁发的通行证。运河区是典型的“国中之国”，巴拿马运河成了奴役巴拿马人民的枷锁。

四

巴拿马中学历史教科书写道，美国对巴拿马进行了“野蛮的侵略”和“残忍的镇压”。巴拿马人民认识到1903年美巴条约是自己国家灾难的根源。所以七十年来，反对1903年条约的斗争始终没有中断。1926年，在人民群众的推动下，巴拿马政府展开了修改1903年条约的斗争。三十年代，在美国的“睦邻政策”声中，1936年签订了一项修改1903年条约的新约，宣布废除了美国对巴拿马共和国的保护权；停止美国在巴拿马任意征用土地的权利；取消美国干涉巴拿马内政的所谓“维持秩序”的特权；将美国每年交付的二十五万美元增加为四十三万美元；等等。此项新约没有废除1903年条约，没有触动美国对巴拿马的殖民统治。美国只是做了少许的妥协，表示一下“睦邻”的姿态而已。

第二次世界大战后，巴拿马多次爆发了收回美国占领的军事基地的示威游行。1948年，巴拿马收回了运河区以外的军事基地。1955年在斗争中签订的新约，规定将美国支付的年金增加为一百九十三万美元，巴拿马政府有权在运河区征税，等等，部分修改了1903年条约。

1956年，埃及将苏伊士运河收归国有后，巴拿马政府声明说，“被我国领土包围的巴拿马运河对于我们的国家是有切身利益的”；“巴拿马运河同苏伊士运河处于相似的地位”。巴拿马外长指出，“毫无疑问，1903年条约没有将运河主权让与美国。这是巴拿马共和国自1904年以来一直不变