

A PANAMAI KÖZTÁRSASÁG SZUVERENITÁSA A PANAMA-CSATORNA SZERZŐDÉSEI FÉNYÉBEN*

HORVÁTH MARCELL
egyetemi hallgató (PPKE JÁK)

I. Bevezetés

Amerika felfedezése óta az emberiséget élenként foglalkoztatta az amerikai földrész átvágása, az Atlanti-óceán és a Csendes-óceán összekötése azért, hogy új közlekedési útvonalat találjanak a rendkívül hosszú és veszélyes hajóút, a Magellán-szoros és a Horn-fok, vagyis a dél-amerikai földrész megkerülése helyett.

Simon Bolívar 1815-ben kelt jamaicai levelében így írt Panamáról: *„ez a csodálatos elhelyezkedés két óceán között idővel az univerzum legfőbb kereskedelmi központjává emelheti. Csatornáit le fogják rövidíteni a világ távolságait, szorosabbra fűzve Európa, Amerika és Ázsia kereskedelmi kapcsolatait, és majdan felvirágoztatja a vidéket a világ négy szegletének javaiból. Egyszer csak a világ azt fogja észrevenni, hogy itt van a Föld fővárosa, mint ahogy hajdanán Bizánc volt az antik világban.”*

Kutatásom tárgya a Panama-csatornával kapcsolatos nemzetközi szerződések. De minthogy egy hatalmas terjedelmű témáról van szó, ezért ebben a tanulmányban csak egy kicsi, de annál jelentősebb szeletét fogom vizsgálni. A szerződések elemzése során a panamai szuverenitás és annak az Egyesült Államok részéről történő korlátozásával fogok részletesebben foglalkozni.

Kiindulópontként az 1903. évi Hay–Bunau-Varilla szerződés rendelkezéseit mutatom be, amely „alapszerződésnek tekinthető” a Panama-csatorna szabályozásában, és jelentős visszasságokat teremtett a panamai állam szuverenitásának kérdésében. A jogsértő helyzeten az ezt a szerződést felváltó 1977. évi Torrijos-Carter szerződések hivatottak változtatni. Ez a szerződés-csomag elvileg rendezte a helyzetet, és a panamai állam visszanyerte szuverenitását, azonban az Egyesült Államok egyoldalú és jogsértő módosításaival továbbra is megkérdőjelezhető állapotot teremtett.

* A 2009. április 6–8. között megrendezett XXIX. jogi OTDK Nemzetközi Jogi I. tagozatában II. helyezést ért el dolgozat rövidített, szerkesztett változata (konzulens: Kovács Péter).

II. A Panamai Köztársaság szuverenitása az 1903. évi Hay–Bunau–Varilla szerződés alapján

Az 1903. évi Hay–Bunau–Varilla szerződés az első kétoldalú nemzetközi szerződés az Egyesült Államok és a Panamai Köztársaság között a Panama-csatornáról, amely „együtt született Panamával, ha nincs Panama, nincs szerződés sem.”¹ Ez a Panama-csatorna szerződések alapja, amely több mint 70 éven keresztül meghatározta a Csatorna, s ezzel egyúttal a panamai állam jogi helyzetét, és megkérdőjelezte a Panamai Köztársaság szuverenitását. Úgy is fogalmazhatok, hogy ez a szerződés „egy protektorátust hozott létre, politikai és gazdasági értelemben gyarmatot létesítve Panamából”.²

A szuverenitás visszatérő problémának tekinthető a csatorna-szerződések történetében. Alapvetően már a Panamai Köztársaság és az Egyesült Államok között megkötött 1903. évi Hay–Bunau–Varilla szerződés előzményének tekinthető a Kolumbiával megkötött, 1903. évi Herrán–Hay szerződés, amely visszaautóztatásának is egyik legfőbb oka az volt, hogy a kolumbiai parlamenti képviselők a kolumbiai állam szuverenitásának súlyos megsértését látták a szerződés rendelkezéseiben. Minthogy az 1903. évi Hay–Bunau–Varilla szerződés tulajdonképpen az említett elutasított megállapodás másolata – csak még több előnyben részesítette az Egyesült Államokat –, ezért nem csoda, hogy a panamaiak körében is oly nagy vitát váltott ki ez a kérdés.

1. A panamai szuverenitás kontra Csatorna Övezet

A szerződésnek talán legvitatottabb pontja az, hogy a Panamai Köztársaság rendelkezik-e szuverenitással a Csatorna Övezetben vagy sem?

Ugyanis a Csatorna Övezet felett az Egyesült Államok rendelkezett minden joggal, úgy mintha szuverén hatalommal bírna. Ezzel a panamai államterület közepéből kiszakadt egy jelentős sáv, amely felett a panamai állam névleges szuverenitással bírt csupán. A Csatorna Övezet külön igazgatás alatt állt, ott a panamaitól eltérő jogrendszer érvényesült – nevezetesen az észak-amerikai –, és eltérő gazdasági fejlődésnek is indult, sőt még a lakossága is különbözött a panamai államétól, nagyrészt észak-amerikai állampolgárok és egyéb, a karibi térségből származók és elenyésző számban panamaiak alkották az Övezet lakosságát. Tulajdonképpen „egy amerikai területen kívüli zóna”³ létesült a szerződéssel.

Az Egyesült Államok nemzetközi szolgalmat szerzett a Csatorna Övezetben, annak használatára, birtoklására és irányítására, azzal a céllal, hogy a Csatornát megépítse, fenntartsa, működtesse. Ezen jogkörök gyakorlására a panamai állam széleskörű hatásköröket biztosított az Egyesült Államoknak, vagyis övé volt minden jog,

¹ FRANCESCO COSENTINI: Los Tratados y las Convenciones de la Zona del Canal de Panamá. *Anuario de Derecho. Órgano de Información de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Panamá*. No. 7. 1966–1967. Año VII. 170.

² RICARDO RÍOS TORRES: El tratado Hay–Bunau–Varilla y la Nacionalidad Panameña. *TAREAS*, No. 15. abr. – jun. 1965. 38.

³ KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi közjog*. Budapest: Osiris, 588.

hatalom és autoritás a Csatorna Övezet területén, amelyekkel úgy élhetett, mintha szuverén lett volna. Ugyanakkor „*abban az észak-amerikai törvényhozó hatalom is egyetértett, hogy az Egyesült Államok jogai és hatalma korlátozottak, vagyis a Csatorna Övezet nem képezi az Egyesült Államok területét*”.⁴

Mindezekért a jogosultságokért ellenszolgáltatásként az Egyesült Államok egy-szeri juttatásként 10 millió dollárt adott és évi 250 ezer dollárt kellett fizetnie bérleti díjként.

A Csatorna Övezet elkülönülése nemcsak a kormányzat, és az igazgatás terén jelentkezett, hanem természetesen a jogrendszer és ebből kifolyólag az igazságszolgáltatás is eltérő volt a panamai államétól.

Ezek után feltehető a kérdés, hogy az Egyesült Államok teljes főhatalmat gyakorol-e a panama államterület bizonyos részén, vagy csak a meghatározott célokra korlátozott jogokkal rendelkezik-e?

E felvetésekről számos jogértelmezési, elméleti tanulmány született. A vita alapja a szerződés III. cikkelye, amelyben a „*Panamai Köztársaság átruházza az USA-ra a II. cikkelyben meghatározott területen belül minden jogot, hatalmat és autoritást, és mindezen jogokat az USA úgy birtokolja és gyakorolja, mintha területi szuverenitással rendelkezne az említett területeken a Panamai Köztársaság szuverén jogainak, hatalmának és autoritásának érvényesülésének kizárásával*.”

Az egyik amerikai elképzelés szerint – amely nézetet John Hay, amerikai külügy-miniszter is osztott és hangoztatott az 1900-as évek elején – „*ennek a rendelkezésnek van a legnagyobb jelentősége a szerződésben, és ez áthatja az egész szabályozást. Ez a szerződés átadja az abszolút szuverenitást az Egyesült Államoknak a Csatorna Övezet felett*”.⁵

Így létrejött egy „*területen kívüliséget élvező zóna*”⁶, a Csatorna Övezet, ahol a szuverén hatalom és joghatóság birtokosa az Egyesült Államok lett.

A másik elmélet álláspontja szerint egyáltalán nincs szó a szuverenitás átruházásról. A Panamai Köztársaság megőrizte szuverén hatalmát a Csatorna Övezet felett, arról nem rendelkezett, és csupán engedélyezte az Egyesült Államoknak bizonyos jogok gyakorlását a szerződésben megnevezett célok érdekében, nevezetesen a „*csatorna megépítése, fenntartása, működtetése és védelme*” érdekében.

Ezen elmélet kiindulópontja – amit Octavio Fabrega, volt panamai külügyminiszter tanulmánya alapján mutatok be – éppen ellentétes a korábbi tézis felvetéseivel, miszerint „*igaz, hogy a Panamai Köztársaság, úgy rendelkezik a II. cikkelyben, hogy átruházza a szuverenitást a Csatorna Övezetben a saját szuverenitásának kizárásával, de ezt a klauzult úgy kell tekinteni, mint ami a szerződésnek csupán egy része, ezért azt a szerződés többi rendelkezéseivel összhangban kell értelmezni*”.⁷ Azaz, nem

⁴ OCTAVIO FABREGA: La cuestión de soberanía en la Zona del Canal. *Anuario de Derecho. Organo de Información de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá*. No. 2. ene. 1956 – may. 1957. Año II. 220.

⁵ FABREGA i. m. 210.

⁶ KOVÁCS i. m. 589.

⁷ FRANCISCO MORALES PADRÓN: El Caso del Canal de Panamá. *Revista Cultural Lotería*, No. 336–337. mar – abr. 1984. 48.

ez a cikkely határozza meg a megállapodást, hanem a szerződés egészéből kiindulva kell a III. cikkely értelmét megállapítani. Mivel a szerződő felek célja nem a szuverenitásról való rendelkezés volt, hanem a célkitűzés egy óceánközi csatorna megépítése és működtetése, illetve annak jogi szabályozásának megállapítása volt. Mert „*ha a felek szándéka a teljes szuverenitás átruházása lett volna a Csatorna Övezetben, akkor ezt nyíltan és egyértelműen kifejezték volna*”.⁸

Ezen elmélet képviselői tételesen végigvezetik a szerződés egyes cikkelyein, hogy miért is nem lehetett szó a főhatalom átadásáról, minthogy véleményük szerint a cikkelyek rendelkezései ellentmondanak ennek a feltevésnek.

A VI. cikkely kimondja, hogy egy panamai-amerikai vegyes bizottságot kell felállítani arra a célra, hogy az a szerződésben kijelölt főcélok – csatorna építése, fenntartása, működtetése és védelme – megvalósítása során okozott károkat rendezzék, illetve az ezek eléréséhez szükséges területek kisajátítását felügyeljék. Ebből a rendelkezésből kiindulva megállapítható, hogy „*amennyiben az Egyesült Államok gyakorolná a szuverenitást a Csatorna Övezetben, akkor ez a cikkely megmagyarázhatatlan lenne*”.⁹

Emellett a VI. cikkely azt is kimondja, hogy az Egyesült Államok megszerzett jogai nem hatálytalaníthatják a Csatorna Övezetben elhelyezkedő ingatlanok tulajdonosainak és birtokosainak jogcímét, illetve az amerikai jogok nem korlátozhatják a Csatorna Övezeten keresztül áthaladási szolgalmi jogokat. Álláspontjuk szerint mindezek kategorikusan cáfolják azt az elképzelést, hogy az Egyesült Államok megkapta a teljes főhatalmat, hiszen a rendelkezés értelmében csupán jelentősen korlátozott jogokat kapott meg.

Folytatva az elemzést, a XIII. cikkely rendelkezése is csak az érvelésüket támasztja alá – az elmélet képviselői szerint. Ez a cikkely kimondja, hogy az Egyesült Államok szabadon és vámmentesen importálhat meghatározott árucikkeket a Csatorna Övezetbe. A szabályozásban részletesen felsorolják, hogy mik lehetnek a behozatal tárgyai, kezdve a munkagépektől, a nyersanyagokon át a gyógyszerekig, egészen a ruházatig szinte minden, ami a meghatározott célok ellátásához szükséges. Éppen ebből a felsorolásból következik, hogy itt szó sincs a teljes szuverenitás feladásáról, mert ha így lenne, miért szabnának kereteket az amerikai jogoknak. Ez a korlátozás eleve kizárja, hogy az Egyesült Államok teljes szuverenitási jogokkal rendelkezne, minthogy nem csak a behozható áruk sorát adják meg tételesen, hanem előírják azok felhasználási célját is.¹⁰

Összességében megállapítják, hogy a III. cikkelyt a többi rendelkezés fényében, a szerződés céljaival összhangban kell értelmezni.

Véleményem szerint ezek a megállapítások nem teljesek, maga az elmélet is eléggé egyoldalú megközelítésből foglalkozik a témával, csupán azzal foglalkozik, hogy megcáfolja az ellenérveket és bebizonyítsa, hogy miért is nem lehet szó a szuverenitás átruházásáról. Az elmélet képviselői arra törekedtek, hogy az Egyesült Államok

⁸ FABREGA i. m. 210.

⁹ FABREGA i. m. 212.

¹⁰ FABREGA i. m. 214.

számára egyértelműen túlzó előnyöket biztosító szerződést jobb fényben tüntessék fel, megpróbálták a Panama rovására felborult mérleget a panamai szuverenitás hangsúlyozásával egyensúlyba hozni. De a nagy igyekezetben elfelejtették kifejteni, hogy akkor miként értékelendők, értékelhetők a szerződés rendelkezései, vagyis, hogy az Egyesült Államok, illetve a Panamai Köztársaság akkor ténylegesen milyen jogokkal rendelkezik, és azokat miként gyakorolhatja?

A kérdés európai szemléletmódból kiinduló megközelítését képviseli Francesco Cosentini, a Brüsszeli és a Torinói Egyetem professzora, aki szintén foglalkozott a témával. Megállapítása szerint *„az 1903. évi szerződés nem részesítette az Egyesült Államokat abszolút szuverenitásban, mivel ahogy az bennfoglaltatik a nemzetközi jog elméletében és gyakorlatában, a szuverenitás elidegeníthetetlen és elévülhetetlen, hanem ez (a szerződés) a fennhatóságot adta meg, vagyis a szuverenitás képviselőjét és gyakorlását a II. cikkelyben megállapított célokra, amelyek ugyanakkor olyan homályos és meghatározatlan terminusok, hogy lehetőséget adnak bármiféle meg nem engedett szuverenitás kiterjesztésre”*.¹¹

Még személyi főhatalmát sem érvényesítheti teljes mértékben, mert a Csatorna munkálatában résztvevő panamai állampolgárok a szerződés rendelkezése alapján mentesülnek a katonai szolgálat alól.

A szerző véleménye szerint a panamai állam esetét nem lehet összehasonlítani olyan fél-szuverén államokkal, mint a XIX. század végi Törökország, vagy Kína. Ezek az államok anélkül tudták átruházni szuverenitásuk és területük egy meghatározott részét, hogy az komolyabban érintette volna az államuk belső életét. A török szultán 1878-ban a Ciprus feletti teljes szuverenitást Angliára, illetve a Bosznia-Hercegovina feletti teljes kormányzati főhatalmat az Osztrák-Magyar Monarchiára ruházta át, megőrizve a névleges szuverenitását a területek felett. Kína pedig Port Arthur, Makaó vagy Hong Kong tényleges igazgatásáról mondott le bérleti szerződés keretében.

A Panamai Köztársaság helyzete azonban különböző az említett példáktól, mert a Csatorna Övezet a panamai állam területének kellős közepéből hasít ki egy sávot, kettéosztva az államot, emellett magába foglalja az ország két legjelentősebb városát, Panamát és Colónt, ezzel az ország kormányzati és gazdasági szervezetének, életének központjait is.

„Az utolsó megmaradt maradványai, szimbólumai a panamai szuverenitásnak a Csatorna Övezet felett, egyrészt az évi díj, aminek fizetése nélkül az Egyesült Államok elvesztené minden jogát, másrészt azok a jogok és hatalmak összessége, amelyekről a panamai hatóságok lemondtak”.¹²

Véleményem szerint e jogértelmezési vitában Cosentini álláspontja elfogadhatóbb, mert az első elmélet csak azt próbálta bemutatni, hogy miért nem veszítette el a panamai állam a főhatalmát: Azért nem veszítette el, mert rendelkezett a hatalmi jogairól, igaz, annyira korlátozta azokat, hogy már-már meg is szüntette azokat. Ez az elmélet tulajdonképpen a visszas helyzet leplezésére irányul, hogy megnyugtassa az elégedetlenkedőket. Ezért okfajtésük – számomra – már-már cinikusnak hat, mert

¹¹ COSENTINI i. m. 173.

¹² COSENTINI i. m. 174.

akként állították be a szerződés szabályozását, hogy a Panamai Köztársaság nem mondott le szuverenitásáról, hanem csupán meghatározott célok érdekében korlátozta azokat az Egyesült Államok javára, de bármikor módjában áll másképpen rendelkezni, kiterjeszteni jogait. Ugyan felmerül a kérdés, hogy erre mennyiben van lehetősége a szerződés XXIV. cikkelye alapján, amely kimondja, hogy „*az Egyesült Államok beleegyezése nélkül semmiféle kormányváltás, vagy törvénymódosítás, szerződés nem érinti a szerződésben megkapott jogait.*” Ezek után nem tartom valószínűnek, hogy a panamai állam bármikor önként és szabadon ki tudná terjeszteni szuverén jogait a Csatorna Övezetre. Itt a Panamai Köztársaságnak mindössze annyi joga lehetett, hogy nemzeti lobogóját kitűzze, de csak az elméletben, mivel a gyakorlatban még ezt a jogát sem tudta érvényesíteni.

2. A panamai szuverenitás és az Egyesült Államok beavatkozási joga

A panamai szuverenitás tekintetében a szerződés kapcsán felmerül még egy kérdéskör, nevezetesen az Egyesült Államok beavatkozási joga. Ez az ellentmondásos jogkör szintén nagy vitákat váltott ki a panamai politikai körökben, mivel a szerződés e rendelkezése talán még jobban megkérdőjelezte a panamai állam szuverenitását, mint a Csatorna Övezet privilegizált jogállása.

Az észak-amerikai beavatkozási jogosultságot a szerződés több cikkelyében is lefektették, s e jogot a panamai törvényhozás nemzeti, alkotmányos szinten is megerősítette.

A beavatkozási jogról általánosságban megállapítható, hogy mára elfogadott nemzetközi elvnek tekinthető a belügyekbe való beavatkozás tilalma. „*Ez az elv számos ponton érintkezik a szuverenitás elvével, a területi főhatalom érvényesülése feletti nemzetközi jogi pajzsának tekinthető*”,¹³ aminek kialakulásában nagy szerepet játszott a Monroe-elv is. Vagyis egy másik állam belügyeibe való beavatkozás mindig érinti a szuverenitás kérdését, általában a szuverenitás elleni fellépésnek tekintendő.

Viszont akkor felmerül a kérdés, hogy ezt a tilalmat fel lehet-e oldani, vagyis meg lehet-e adni egy másik államnak a jogosultságot, hogy az ténylegesen beavatkozzon az állam belső joghatóságába tartozó ügyekbe? Mint látható, jelen szerződésben ez megtörtént Panama részéről, ugyanakkor ebből kifolyólag egy újabb kérdés vetődik fel, mégpedig, hogy ez tulajdonképpen mennyiben érinti jelen esetben a Panamai Köztársaság főhatalmát? Nem csorbul-e az állam szuverenitása, ha engedélyezi egy másik államnak, hogy az bármikor, korlátlanul beavatkozzon az ország belügyeibe, amikor azt szükségesnek ítéli? Rendelkezik-e ténylegesen abszolút szuverenitással ez az állam, vagy csupán egy korlátozott, névleges hatalommal rendelkező függő államról van szó, amelyet szinte protektorátusnak tekinthetünk?

A szerződés már rögtön a preambulum után az I. cikkelyben kijelenti, hogy az Egyesült Államok szavatolja és fenntartja a Panamai Köztársaság függetlenségét. Ez

¹³ Kovács i. m. 225.

a megállapítás ugyan nem a belügyekbe való beavatkozásról rendelkezik, hanem mintegy lefekteti annak alapjait. Ez a cikkely alapvetően arra irányul, hogy az Egyesült Államok mind külpolitikailag, mind katonailag védelemben részesíti a Panamai Köztársaságot bármiféle agresszióval szemben, azaz ez a jogosultság Panama külső kapcsolataira vonatkozik, és elvileg a panamai állam javára, érdekében. Ugyanakkor értékelhető akként is, hogy tegyük fel, ha a panamai kormány arról határoz, hogy Kolumbiával, vagy esetleg más állammal egyesül, vagy államszövetséget hoz létre, és ez a lépés az Egyesült Államok érdekeit sértené, akkor ezen aktus ellen joga van-e fellépni az Egyesült Államoknak a panamai függetlenségre hivatkozva? Amennyiben egy ilyen nemzetközi fúziós lépés az állam belső joghatósága körébe tartozik – és véleményem szerint odatartozik –, akkor ebben az esetben is a belügyekbe való önkényes beavatkozásról van szó, feltéve, ha ez az elméleti feltevés – például az egyesülés – megvalósulna.

Egyes panamai vélemények szerint ezen cikkely, amely kiindulópontként alapvetően meghatározta az egész szerződést, „*ebben a formában protektorátust hozott létre Panamából*”.¹⁴ Ez a megállapítás talán kicsit túlzó, hiszen nem található meg ennek a jogintézménynek a fő jellemzője, vagyis a tényleges külső képviselő hiánya. Mivel a Panamai Köztársaság kapcsolataiban megőrizte szuverenitását, így nem beszélhetünk esetében protektorátusról, csupán katonailag képviselik Panama védelmét, olyannyira, hogy a Panamai Köztársaság mind a mai napig nem rendelkezik saját hadsereggel. Kérdés, hogy hadsereg nélkül mennyiben tudja megvédeni szuverén érdekeit? Fogalmazzunk inkább úgy, hogy a szerződés *kvázi protektorátust* hozott létre.

Az I. cikkely mellett a szerződés másik igen ellentmondásos rendelkezése a VII. cikkelye, amely feljogosítja az Egyesült Államokat, hogy beavatkozzon, és helyreállítsa a közrendet Panama és Colón városokban, amikor úgy ítéli meg, hogy azt Panama nem tudja biztosítani. Ez a cikkely tulajdonképpen az 1846. évi Mallarin-Bidlack szerződés 35. cikkelyének panamai másolata, amiben az Egyesült Államok garantálta a szuverenitást Kolumbiának.¹⁵

A nevezett rendelkezés úgy is értelmezhető, hogy ha bármilyen különleges esemény folytán a szükség úgy hozza, akkor az Egyesült Államok „*jószándékúan*” Panama segítségére siet helyreállítani és stabilizálni a rendet és békét. Ugyanakkor kimondható az is, hogy „*ezen cikkely megfosztja a panamai népi tömegeket a forradalom jogától, feláldozva magát a hatalmas szerződő társának* (az Egyesült Államoknak) *és egyúttal átadva annak a beavatkozás jogát.*”¹⁶ Ezzel Panama kifejezetten deklarálta az észak-amerikai beavatkozási jogot, amelynek érvényesülését mindössze egy homályos, szubjektív feltételhez kötötte, nevezetesen az Egyesült Államok kormányának megítéléséhez, amely rendelkezést a panamai nemzeti Alkotmány 136. § is megerősít.

¹⁴ FERNANDO APARICIO: Panamá, 1903: La emergencia del Estado Nacional Mediatizado. *Revista Cultural Lotería*, No. 430. may–jun. 2000. 47.

¹⁵ DOMINGO H. TURNER: Vicios constitucionales del tratado de 1903. *Dialogo Social*, No. 70. Panamá, ago. 1975. 110.

¹⁶ APARICIO i. m. 48.

Ezt a korlátlan beavatkozási jogot egészíti ki a szerződés XXIII. cikkelye, amely megadja a jogot az Egyesült Államoknak, hogy bármikor, ha a Csatorna és az áthaladó hajók, illetve a Csatornához tartozó kiszolgáló létesítmények biztonsága és védelme megkívánja, ezek biztosítására igénybe vegye a szárazföldi és vízi haderejét.

III. Az 1977. évi Torrijos–Carter szerződések

1977. szeptember 7-én Washingtonban ünnepélyes keretek között kötötte meg a Panamai Köztársaság és az Egyesült Államok a Torrijos–Carter szerződéseket. Az aláírásra az Amerikai Államok Szervezete székházában került sor, panamai részről Omar Torrijos kormányfő, míg az Egyesült Államok képviselőjében Jimmy Carter elnök írta alá a dokumentumokat.

Egyidejűleg két nemzetközi szerződést kötöttek:

- a Panama-csatorna szerződést, és
- a Csatorna állandó semlegességére és a Panama-csatorna működésére vonatkozó szerződést, amely kiegészült egy protokoll megállapodással, amelyhez szabadon csatlakozhat bármely állam.

A szerződéseket a Panamai Köztársaság 1977. október 23-án ratifikálta, észak-amerikai részről a ratifikációra csupán 1978 áprilisában került sor. Így a szerződések 1979. október 1-jén léptek hatályba.

1. Az 1977. évi Panama-csatorna szerződés

Az 1977. évi Panama-csatorna szerződés megkötésével a panamai nemzet 70 éves küzdelme érte el célját, a Panamai Köztársaság visszaszerezte szuverenitását területe felett és megkapta a 2000. évtől kezdve a Panama-csatorna irányítását. Volt, aki így fogalmazott „*a jenkik hazát adtak nekünk, de milyen drága számlát nyújtottak be érte.*”¹⁷

A szerződés legfontosabb politikai, nemzeti hatásait a következőkben lehet összefoglalni:

- A Panamai Köztársaság visszanyerte teljes fennhatóságát a Csatorna Övezet felett.
- A Panamai Köztársaság tényleges részvételt szerzett a Csatorna irányításában.
- Viszonylag egyenrangú kapcsolatot teremtett az Egyesült Államokkal.
- A történelmi küzdelem eredményeként a nemzeti függetlenség valóra vált.¹⁸

A várva-várt rendelkezések az alábbiak voltak:

Az I. cikkely elsőként hatályon kívül helyezett minden korábbi, a Csatornára vonatkozó nemzetközi szerződést, megállapodást, kezdve az 1903. évi Hay–Bunau–Varilla szerződéssel, és elismerte a panamai teljes területi szuverenitást a Csatorna Övezetben. A Panamai Köztársaság, mint területi szuverén hatalom ismételtan megadta az Egyesült Államoknak a szükséges jogokat a hajóforgalom szabályozására, illetve a Csatorna irányítására, vezetésére, fenntartására, javítására és védelmére.

¹⁷ MORALES PADRÓN i. m. 12.

¹⁸ EDWIN FABREGA: Los Tratados Torrijos – Carter. Revista Cultural Lotería, No. 305–309. ago. – dic. 1981. 241.

A II. cikkelyben kiiktatták a sokat vitatott örökkévalóság fogalmát, konkrét határidőt szabtak a szerződésnek, nevezetesen 1999. december 31. panamai idő szerinti 12 órát, amikor is hatályát veszti a szerződés és teljes panamai fennhatóság és igazgatás alá kerül a Csatorna.

A III. cikkely megszüntette a Csatorna Övezet Kormányzóságát, azaz megszűnt a Csatorna Övezet, mint politikai entitás. A szerződés hatályba lépésétől kezdve a Panamai Köztársaság, mint a területi főhatalom birtokosa gyakorolja a kormányzati jog- és feladatköröket, úgy mint a közbiztonsági, rendőri szolgálat, tűzoltóság, igazság-szolgálat, postai szolgálat, stb. A szerződés rendelkezéseinek megfelelően a panamai kormány által nyújtott közszolgáltatásokért évi 10 millió dollár juttatás járt.

Ezentúl a Csatorna irányítását a III. cikkelyben létrehozott Panama-csatorna Bizottság látja el, amelyet egy 9 tagú igazgatótanács vezet. A 9 főből 5 észak-amerikai állampolgárságú és 4 panamai állampolgár volt, akiket szintén az Egyesült Államok elnöke nevez ki panamai javaslatra. A Bizottság igazgatója 1989. december 31-ig észak-amerikai állampolgár és az igazgató pedig panamai volt, majd ezt követően az felcserélődött, már a teljes adminisztráció átadására való felkészülés jegyében.

Ez a Panama-csatorna Bizottság nem rendelkezett semmiféle nemzetközi jelleggel. Ugyan bilaterális szervezetről beszéltek, de valójában egy teljes mértékben, tisztán az Egyesült Államok közjoga alapján működő intézményről volt szó.¹⁹ A felállított adminisztratív szervezet mellé – az észak-amerikai munkavállalók aggodalmai miatt – létrehoztak egy ombudsman tisztséget, aki az igazgatással szemben felmerült munkavállalói panaszokat volt hivatott megvizsgálni. Ennek személye mindig észak-amerikai állampolgár volt.

Így a Csatorna Övezet Kormányzóságának és a Panama-csatorna társaságnak a Csatornára vonatkozó feladatköreit a Panama-csatorna Bizottság vette át, így azok továbbra is az Egyesült Államok kormányzatának irányítás alatt maradtak, míg a Csatorna Övezet Kormányzóság közhatalmi feladatait a panama állam látta el a továbbiakban.

A szerződés IV. cikkelye a Csatorna védelméről rendelkezik, ennek keretében kimondja, hogy a Panamai Köztársaság és az Egyesült Államok együttesen felelősek a Csatorna biztonságáért és védelméért a szerződés időtartama alatt. Ennek megfelelően létrehoztak egy Közös Tanácsot mindkét fél magas rangú tisztjeiből, és ez a Katonai Tanács a Csatorna védelme érdekében koordináló és konzultációs feladatokat látott el. Így a Panamai Köztársaságnak egyre növekvő szerep jutott a Csatorna védelme tekintetében.²⁰

Ugyanakkor ez a cikkely azt is kimondta, hogy az Egyesült Államok szabadon állomásoztathatja, kiképezheti katonaságát panamai államterületen. Azaz, a fennen hangoztatott panamai célkitűzés, miszerint semmiképpen nem szabad legalizálni az észak-amerikai jelenlétet Panamában, nem hogy nem valósult meg, hanem éppen hogy „a katonai diktatúra szentesítette kifejezetten a katonai jelenlétet 23 évig, azaz a 2000. évig”.²¹ Amit 70 évig nem adtak meg az Egyesült Államok számára – noha

¹⁹ GEORGES FISHER: El Canal de Panamá: nuevos problemas. *TAREAS*, No. 54. mar. – jul. 1982. 5.

²⁰ ELIODORO VENTOCILLA: Soberanía y Territorio. *La Estrella de Panamá* 1. oct. 1979. A–14.

²¹ CARLOS BOLÍVAR PEDRESCHI.: El Canal de Panamá y los Tratados Torrijos-Carter. In JUAN A. TACK: *El Canal de Panamá*. EUPAN. Panamá, 1999, 231.

az ennek ellenére folytatta jogsértő magatartását –, azt most önként átengedték, megkérdőjelezve a szuverenitás terén elért eredményeket és magát a Csatorna állandó semlegességét.

Ezután az V. cikkely kizárta a panamai államterületen való észak-amerikai intervenció lehetőségét, mintegy biztosítva a panamai állami szuverenitást és területi integritást. Később látni fogjuk, hogy hiába ez a határozott kinyilatkoztatás, az Egyesült Államoknak a másik szerződéshez fűzött módosításai semmibe vették ezt a rendelkezést.

Ezeket követően a szerződés rendelkezik a nemzeti lobogókról is. A szerződés VII. cikkelye kijelenti, hogy a panamai lobogót a panamai állam egész területén el kell helyezni, beleértve a korábbi Csatorna Övezet területét is. Az észak-amerikai zászlót csak a Panama-csatorna Bizottság székhelyén kell kötelező jelleggel kihelyezni a panamai lobogó mellé.

Összefoglalva: *„Panama gyarmati függősége 1979. október 1-jén megszűnt, amikor hatályba lépett a szerződés.”*²²

Az előnyöket és hátrányokat összevetve elmondható, hogy ez a szerződés hatalmas előrelépés volt a panamai nemzet számára, amely 1999. december 31-én déli 12 órakor teljesedett ki egészében, amikor Panama megszabadult az *„északi óriástól”* – még ha nem is teljes mértékben.

2. Az 1977. évi Csatorna állandó semlegességére és a Panama-csatorna működésére vonatkozó szerződés

1977. szeptember 7-én a Panama-csatorna szerződés mellett a Panamai Köztársaság és az Egyesült Államok egyúttal megkötötte az 1977. évi Csatorna állandó semlegességére és a Panama-csatorna működésére vonatkozó szerződést, amelyet a továbbiakban csak a „Semlegességről” szóló szerződésnek fogok nevezni.

A két szerződés közti legnagyobb különbség, egyrészt míg a Panama-csatorna szerződés 1999. december 31-én hatályát veszti, addig ennek a szerződésnek nincs meghatározott végső időpontja, állandó semlegességről beszél, vagyis örök időkre szól. Másrészt a Semlegességről szóló szerződést keményebb és hevesebb kritika érte a panamaiak részéről, köszönhetően az Egyesült Államok által egyoldalúan alkalmazott, ellentmondásos módosításoknak.

A szerződés I. cikkelyében a Panamai Köztársaság kinyilvánította, hogy a Csatorna, mint nemzetközi vízi közlekedési útvonal a jövőben állandó jelleggel semleges lesz, mind békeidőben, mind háborúban, a szerződésben meghatározott rendnek megfelelően. Ez a semlegesség kiterjed minden, a Panama területén megépítendő nemzetközi csatornára is. Érdekesség, hogy itt csupán a panamai fél mondja ki a Csatorna állandó semlegességét, az Egyesült Államok nem nyilatkozik a kérdésben.

A IV. cikkelyben az Egyesült Államok vállalta, hogy a Panamai Köztársasággal közösen fenntartja a Csatorna semlegességét. Ez mintegy garanciát jelentett nem csak a panamai állam számára, de a Csatornát használó többi állam számára is.

²² VENTOCILLA i. m. A–14.

Az V. cikkely kimondja, hogy „*a Panama-csatorna szerződés lejártaát követően kizárólag a Panamai Köztársaság irányítja a Csatornát és tarthat fenn katonai had-erőt, védelmi létesítményeket nemzeti területén*”. Ezzel a rendelkezéssel kívánták egyértelművé tenni, hogy az Egyesült Államok számára engedélyezett jogok a 2000. évtől kezdődően megszűnnek, ezen időpontot követően a panamai állam kizárólagosan gondoskodik a Csatorna állandó semlegessége védelméről. A következő fejezetben látni fogjuk, hogy a De Concini záradék fényében nem ilyen egyszerű a helyzet.

Összefoglalva, a Semlegességről szóló szerződés a Panama-csatorna állandó semlegességét megteremtő rendjét hozta létre, amelyet a Panamai Köztársaság egyedülként deklarált, de mellette az Egyesült Államok is közreműködik ezen rend fenntartásában.

3. *A De Concini záradék*

A Panamai Köztársaság 1977. októberében, az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően ratifikálta a két szerződést, ezzel szemben az Egyesült Államok szenátusa késlekedett. Minthogy az Egyesült Államok számára a Csatorna mindig is kiemelkedő stratégiai-katonai és gazdasági jelentőséggel bírt, ezért a szenátus nem könnyen hajlott jogainak ilyen egyszerű visszaszolgáltatására, ezért a Semlegességről szóló szerződés – amelynek védelmi, katonai aspektusai is voltak – megvitatása során számos módosítást, fenntartást kezdeményeztek, és összességében a mindössze 8 cikkellyel szemben pontosan 13 db változtatással éltek.²³

A módosításokat megküldték a panamai külügyminiszternek, aki nem tett kifogásokat azok ellen, így az amerikai szenátus áprilisban ratifikálta a Semlegességről szóló szerződést, majd a Panama-Csatorna szerződést. 1978. június 16-án a felek kicserélték a ratifikációs okmányokat, azaz a panamai kormány hallgatólagosan elfogadta a kiegészítéseket.

Ugyanakkor a panamai Alkotmány 274. §-a egyértelműen kimondja, hogy minden nemzetközi szerződést, vagy megállapodást, amely a Csatornára vonatkozik, a panamai népnek meg kell erősítenie. A kiegészítések tekintetében nem teljesült ez az előírása, nem tárták a panamai nép elé a módosítások kérdését, az nem rendelkezhetett ezekről. Emellett, az 1969. évi Bécsi Egyezmény 39. cikkelye kimondja, hogy a szerződéshez fűzött módosításokat a másik féllel meg kell tárgyalni és annak is bele kell egyezni azokba. Márpedig ezek a változtatások nem lettek kétoldalúan megtárgyalva, s nem fogadta el a panamai nép sem.²⁴

Egyes vélemények szerint, minthogy ezek a módosítások nem mentek végig a ratifikációs folyamaton, nem fűződik hozzájuk semmiféle jogi hatály a felekre nézve.²⁵ Ebben az esetben feltehető a kérdés, hogy ha a panamai Alkotmány előírásainak nem

²³ LUIS I. FITZGERALD N.: Historia de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. Editorial Sibauste. Panamá, 2002, 161.

²⁴ OYDEN ORTEGA DURÁN: Neutralidad, defensa y no intervención en los Tratados Torrijos – Carter. *TAREAS*, No. 86. ene. – abr. 1994, 9. [a továbbiakban: ORTEGA (1994a)]

²⁵ OYDEN ORTEGA DURÁN: La neutralidad del Canal de Panamá y el año 2000. *TAREAS*, No. 86. ene. – abr. 1994, 39. [a továbbiakban: ORTEGA (1994b)]

megfelelő, és a nemzetközi jog előírásaival is ütköző módon elfogadott kiegészítések rendelkeznek-e érvényességgel, és ha igen, akkor tényleges jogi hatállyal-e a felekre nézve? Véleményem szerint nem, mivel valamely jogi aktus, amely ellentétes mind a nemzetközi joggal, mind a nemzeti joggal, nem kaphat jogi érvényt, és így jogi hatállyal sem rendelkezhet. Mindenesetre a gyakorlat azt mutatja, hogy éppenséggel ugyanolyan érvénnyel és jogi hatállyal bírnak, mintha az előírásoknak megfelelő módon fogadták volna el.

A következőkben a De Concini záradékot/fenntartást elemzem. A vitatott fenntartást Dennis De Concini arizonai szenátor terjesztette be a Semlegességről szóló szerződés kiegészítéseként. Lényegi tartalma, hogy az Egyesült Államok számára megadja a jogot arra nézve, hogy amennyiben a Csatornát lezárnák, vagy akadályoznák működésében, akkor az Egyesült Államok szabadon alkalmazhat bármely szükséges eszközt ezen sértő állapot megszüntetésére, akár katonai erejét is igénybe veheti a Panamai Köztársaság területén a Csatorna felszabadítására. Ez egyértelműen – legalábbis számomra és a panamai közvélemény számára is – azt jelenti, hogy az Egyesült Államok továbbra is minden akadály nélkül élhet intervencióis jogával. Noha maga De Concini, javaslatának előterjesztése és megvitatása során fennen hangsúlyozta, hogy *„itt szó sincs arról, hogy ezt úgy lehetne értelmezni, mint az Egyesült Államok beavatkozáshoz való jogát. Hiszen minden beavatkozás sérti az állami önrendelkezés alapvető normáját”*.²⁶ Mellette Jimmy Carter elnök is nyilvános beszédeiben kiemelte, hogy *„bármely ezen jogosultság alapján foganatosított, észak-amerikai cselekedet csakis arra irányulhat, hogy a Csatorna állandó semlegességét biztosítsák, sohasem arra, hogy a panamai állam területi integritását, vagy függetlenségét sértésék, korlátozzák”*.²⁷ Ennek ellenére a panamai elemzők, jogászok álláspontja megegyezik abban, hogy itt ténylegesen igenis az Egyesült Államok jogáról van szó. Ezért is támadták olyan hevesen ezt a szerződést, hogy míg az 1977. évi Panama-csatorna szerződés 2000. évvel megszüntette minden észak-amerikai jogosultságot, ez a kitétel ezt az időpontot követően is katonai jellegű jogban részesítette az Egyesült Államokat.

Még hozzá ezt a jogot az Egyesült Államok a Semlegességről szóló szerződés időtartamának megfelelően meghatározatlan időre szerezte meg, hatálya egybeesik ezen szerződés hatályával. A fenntartás konkrétan megjelöli a beavatkozási jog gyakorlásának célját, de a történelmi példák alapján elmondható, hogy a Csatorna védelmét és szabadságát igen szélesan lehet értelmezni.

A vitatott fenntartás azonban több ponton is ellentmondásba keveredik mindkét szerződés rendelkezéseivel. A Panama-Csatorna szerződés V. cikkelye egyértelműen kizár minden észak-amerikai beavatkozást a panamai államterületen. Ezért feltehető a kérdés, hogy miként egyeztethető össze ezzel a kitételrel a fenntartás? Akkor most kizárt teljes mértékben az Egyesült Államok beavatkozási joga, vagy az kizárólag a Csatorna védelmében gyakorolható?

²⁶ JULIO E. LINARES: Tratado concerniente a la neutralidad permanente y al funcionamiento del Canal de Panamá de un colonialismo rooseveltiano a un neocolonialismo senatorial. Litografía e imprenta LIL. S.A. Panamá, 1983, 172.

²⁷ ORTEGA (1994a) i. m. 8.

A fenntartás emellett a Semlegességről szóló szerződés V. cikkelyével is ellentmondásba keveredik, minthogy az kimondja, hogy a Panama-csatorna szerződés lejárta követően kizárólag a Panamai Köztársaság rendelkezhet haderővel és állomásoztathat ott hadsereget. Azonban a fentiek alapján ez a rendelkezés sem érvényesül teljes valójában, hiszen az Egyesült Államok is élhet ezzel a joggal.

Az 1969. évi Bécsi Egyezmény 19. § kimondja, hogy a kiegészítésnek összhangban kell lennie a szerződés céljaival. Ha a szerződések célja az, hogy a 2000. évet követően kizárólag a panamai állam gondoskodjon a Csatorna irányításáról és védelméről, akkor ezt az Egyesült Államoknak mint szerződő félnek is tiszteletben kell tartania. Ennek következményeképpen ezen beavatkozási jogával a 2000. évet követően nem élhet.²⁸ Azaz, ezek fényében a fenntartás hatálya a Panama-csatorna szerződés hatályával együtt szűnik meg, vagyis 1999. december 31-én, amikor is az új panamai rend lép hatályba.

IV. Összegzés

Az 1903. évi Hay–Bunau–Varilla szerződés az első volt az Egyesült Államok és a Panamai Köztársaság között megkötött csatorna-szerződések sorában. Ez volt a kiindulópont, amely a kezdetektől meghatározta a Csatorna rendjét és ezzel egyúttal megpecsételte a panamai állam sorsát is a születésétől kezdve, hiszen ez a szerződés kisebb módosításoktól eltekintve egészen az 1977. évi Torrijos–Carter szerződések megkötéséig hatályban volt.

A nemzetközi jog szempontjából is igen figyelemre méltó szerződésről volt szó, amelynek egyik fontos aspektusát igyekeztem bemutatni, nevezetesen, hogy a szerződés rendelkezései miként érintik a panamai állam szuverenitását, mennyiben korlátozzák ténylegesen a panamai szuverén hatalom érvényesülését? Ebben a szerződésben ugyanis a panamai állam eljátszotta területe feletti szuverenitását, azt az Egyesült Államok nagyraérvényesítő érdekeinek áldozta fel. Tulajdonképpen ez a szerződés volt a fizetség a panamai államalapításért, Kolumbiától való függetlenedésért cserébe, amely 1903-ban történt.

Véleményem szerint azért is kellett részletesebben tárgyalni ezen „*alapszerződés*” szabályait, vitatott kérdéseit, mert ezek nélkül nem érthetők meg, hogy milyen folyamatok vezettek el a későbbi szerződésekhez, legfőképpen a másik nagy jelentőségű szerződés csoporthoz, az 1977. évi Torrijos–Carter szerződésekhez. Ezek a szerződések egy új korszak kezdetét jelentették, s a panamai önállóságot hozták el. Ugyan ezek is számos visszasságot tartalmaztak, elsősorban gondolok itt az Egyesült Államok nemzetközi jogilag megkérdőjelezhető, a szerződés utólagos és egyoldalú módosításaira, azaz kifejezetten a De Concini záradékra – amely elvileg továbbra is fenntartotta az Egyesült Államok beavatkozási jogát –, mégis kijelenthető, hogy ezek a szerződések váltották valóra a panamai állam történelmi céljait, a Csatorna és a Csatorna Övezet panamai kézbe került, és ezzel kiteljesedett az állam integritása. Összegzésül megállapítható, hogy noha a szerződések eltörölték a korábbi függő, gyarmati

²⁸ ORTEGA (1994b) i. m. 12.

állapotot, az Egyesült Államok újabb kolonális záradékot fogatosított katonai, gazdasági érdekei biztosítására, nem törődve a keletkezett ellentmondásokkal. Tehát az 1977. évi Torrijos-Carter szerződések sem váltották be a hozzájuk fűzött nagy reményeket, mégis jelentős vívmánynak tekinthető, hiszen a Panamai Köztársaság a 2000. évvel elnyerte önállóságát, visszaszerezte az 1903. évi szerződésben eljárt teljes szuverenitását. Mára egy szabad és – jogilag – független államról beszélhetünk, amely teljes szuverenitásának birtokában, egyedülként rendelkezik a Panama-csatornával.