

Institut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Międzynarodowego Publicznego

Leszek Maria ROUPPERT

Problematyka suwerenności w strefie Kanału Panamskiego

Проблематика суверенитета в зоне Панамского канала

The Problem of Sovereignty in the Panama Canal Zone

I

Terytorium państwowe stanowi zarówno przedmiot władzy państwowej (co wyraża się przede wszystkim w dysponowaniu nim), jak i przestrzeń, w której granicach państwo wykonuje ją w sposób wyłączny i pełny w stosunku do osób, rzeczy i zdarzeń.¹ Takie określenie obejmuje podstawowe elementy zawarte w przedstawianych współcześnie teoriach określających charakter prawny terytorium.

Według teorii przedmiotowej, terytorium określa się jako przedmiot własności państwa; teoria przestrzenna dotyczy terytorium jako przestrzeni wykonywania suwerenności państwa; natomiast teoria kompetencji przyjmuje, że władza nad terytorium stanowi sumę kompetencji lokalnych, przyznaną przez prawo międzynarodowe, wykonywanych przez organy państwowe.² W nauce radzieckiej dodatkowo stwierdza się, że terytorium jest własnością ludu lub własnością socjalistyczną.³

Suwerenność państwa w odniesieniu do terytorium jest określana jako zwierzchnictwo terytorialne.⁴ A. Verdross uważa, że suwerenność te-

¹ J. Symonides: *Znaczenie i istota prawna terytorium państwowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, z. 1, ss. 21—22.

² B. Wiewióra: *Uznanie nabytków terytorialnych w prawie międzynarodowym*, Poznań 1961, s. 26.

³ *Podręcznik prawa międzynarodowego*, pod red. W. N. Durdieniewskiego, S. B. Kryłowa (tłum. z ros.), Warszawa 1950, s. 231.

⁴ J. Symonides uważa, że władza, jaką państwo posiada w stosunku do swego terytorium, określana jest jako zwierzchnictwo terytorialne (Symonides: *op. cit.*,

rytorialna jest to prawo do pełnego rozporządzania danym terytorium. Odróżnia on jednakże suwerenność terytorialną (*territorial sovereignty*) od zwierzchnictwa terytorialnego (*territorial supremacy*) i stwierdza dalej, że na określonym obszarze jedno państwo może posiadać suwerenność, a inne państwo może sprawować (wykonywać) zwierzchnictwo; jako przykład takiego stanu przedstawia A. Verdross uprawnienia Stanów Zjednoczonych w strefie Kanału Panamskiego istniejące przy zachowaniu suwerenności terytorialnej Republiki Panamskiej.⁵

Fakt, że odróżnienie suwerenności terytorialnej od zwierzchnictwa terytorialnego — proponowane przez A. Verdrossa — nie zostało przyjęte powszechnie w nauce prawa międzynarodowego publicznego, wynika niewątpliwie z tego, że suwerenność terytorialna jest uważana powszechnie za wyłączną i absolutną władzę państwa, wykonywaną niepodzielnie na określonym terytorium.⁶ Każde państwo sprawuje na swym terytorium całkowitą i wyłączną władzę zwierzchnią, co oznacza, że na terytorium państwa rozciąga się domniemanie wyłączności jego kompetencji, a także to, że zwierzchnictwo terytorialne państwa może ulec tylko takiemu ograniczeniu (czy ograniczeniom), na które to państwo wyraziło zgodę. L. Ehrlich rozpatrując pojęcie suwerenności pisze: „W prawie międzynarodowym suwerenność oznacza w zasadzie to samo, co podmiotowość prawa międzynarodowego. Tym samym suwerenność nad terytorium, czyli w odniesieniu do terytorium oznacza, że z punktu widzenia prawa międzynarodowego, to jest w stosunku do wszystkich innych podmiotów prawa międzynarodowego, domniemanie przemawia za wyłącznością władzy i odpowiedzialnością podmiotu (którym jest suwerenne państwo) na podlegającym mu terytorium. Zarazem jednak suwerenność oznacza te kompetencje, które z mocy suwerenności przysługują państwu.”⁷

Stanowisko powyższe jest reprezentowane nie tylko w doktrynie, ale także w orzecznictwie. W orzeczeniu arbitrażowym w sprawie wyspy Palmas (spór między Stanami Zjednoczonymi i Holandią, rozpatrywany w r. 1928 przez Stały Sąd Rozjemczy) znajdujemy godne uwagi określe-

s. 22). Według B. Wiewióry „Zwierzchnictwo terytorialne, określane często jako suwerenność terytorialna lub jurysdykcja terytorialna, jest według zgodnych poglądów nauki pojęciem określającym, że państwo sprawuje na swoim terytorium najwyższą władzę nad osobami i rzeczami znajdującymi się w zasięgu tego terytorium” (Wiewióra: *op. cit.*, s. 29).

⁵ A. Verdross: *Völkerrecht*, 4. Aufl., Wien 1959, ss. 203—204.

⁶ Por. także: A. Klafkowski: *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. IV, Warszawa 1972, s. 154 — „[...] zwierzchnictwo jest niepodzielne — jakkolwiek praktyka państw wykazuje historyczne przykłady podzielności zwierzchnictwa terytorialnego (określane jako *coimperium*).”

⁷ L. Ehrlich: *Suwerenność a morze w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1961, s. 79.

nie suwerenności terytorialnej: „W odniesieniu do części powierzchni kuli ziemskiej suwerenność stanowi warunek konieczny dla włączenia tej części w skład terytorium państwa. Suwerenność, która w odniesieniu do terytorium może być nazwana suwerennością terytorialną, w stosunkach między państwami oznacza niepodległość. Niepodległość w odniesieniu do terytorium oznacza prawo wykonywania na nim funkcji państwowych z wyłączeniem jakiegokolwiek innego państwa. Prawo międzynarodowe ustaliło tę zasadę wyłącznej kompetencji państwa w stosunku do swego własnego terytorium jako punkt wyjścia w rozwiązywaniu większości spraw dotyczących stosunków międzynarodowych [...]. Z wyjątkiem zastrzeżenia w odniesieniu do państw złożonych oraz do zbiorowej suwerenności, suwerenność terytorialna należy zawsze do jednego państwa lub w wyjątkowych okolicznościach do kilku państw z wykluczeniem wszystkich innych.”⁸ W wyroku wydanym w r. 1812 przez Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych w sprawie „The Schooner Exchange v. Mc Faddon and Others” czytamy: „Kompetencja państwa w obrębie jego terytorium jest z konieczności wyłączna i absolutna. Nie podlega ona żadnemu ograniczeniu, którego samo państwo sobie nie nałożyło. Wszelkie ograniczenie tej kompetencji, oparte na źródle zewnętrznym, stanowiłoby zmniejszenie jego własnej suwerenności do granic tego ograniczenia i nadanie tej suwerenności w tym samym rozmiarze temu państwu, które mogło to ograniczenie nałożyć. Dlatego wszelkie wyjątki w stosunku do pełnej i całkowitej władzy państwa w obrębie jego obszaru muszą pochodzić ze zgody tego państwa. Nie mogą wypływać z żadnego innego źródła. Ta zgoda może być albo wyraźna, albo domniemana.”⁹

Koncepcja A. Verdrossa jest więc nie do przyjęcia. Oznacza ona próbę sankcjonowania sytuacji faktycznych sprzecznych ze współczesnym prawem międzynarodowym — w odniesieniu natomiast do Kanału Panamskiego dawałaby uzasadnienie prawne dla sytuacji sprzecznej z zasadą suwerennej równości państw i z zasadą nieinterwencji.

W zależności od tego, na jakim obszarze zwierzchnictwo terytorialne jest wykonywane, można mówić o zwierzchnictwie lądowym, wodnym i powietrznym.¹⁰ Międzynarodowe kanały morskie podlegają zwierzchn-

⁸ „Annual Digest of Public International Law” (1927—1928), s. 104.

⁹ Ch. G. Fenwick: *Cases on International Law*, 2 ed., Chicago 1951, s. 364.

¹⁰ C. Berezowski: *Terytorium, instytucje wyspecjalizowane, współpraca międzynarodowa, obszary kolonialne i zależne, wojna powietrzna*, Warszawa 1957, s. 8. Autor tenże pisze dalej: „Państwo wykonuje swą władzę na swoim terytorium nie dlatego, że tak postanawia prawo międzynarodowe, lecz dlatego, że państwo istnieje, posiadanie bowiem określonego terytorium wynika z zasady rzeczywistości. Państwo wykonuje władzę na danym terytorium niezależnie od tego, czy terytorium to jest stałe, czy niestałe i niezależnie od tego, czy jest ono w sposób wyraźny określone, czy też nieokreślone.”

nictwu terytorialnemu państwa, przez którego terytorium przepływają. Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku międzynarodowych cieśnin morskich, których obydwie brzozy należą do tego samego państwa.

W chwili obecnej suwerenność terytorialną nad poszczególnymi międzynarodowymi kanałami morskimi posiadają państwa, przez których terytorium kanały te przebiegają. W przypadku Kanału Sueskiego i Kanału Kilońskiego zwierzchnictwo terytorialne jest wykonywane przez państwa suwerenów tych kanałów, a więc odpowiednio Federację Republik Arabskich i Niemiecką Republikę Federalną. Natomiast w przypadku Kanału Panamskiego wykonywanie praw zwierzchnich należnych Republice Panamskiej zostało ograniczone na rzecz Stanów Zjednoczonych.

Do atrybutów suwerenności należy przede wszystkim zarządzanie kanałem przez państwo nadbrzeżne, które decyduje, jaki organ (lub osoba prawna) będzie administrować kanałem. Obecnie administracja Kanałów Sueskiego i Kilońskiego jest sprawowana przez organy państwowe suwerenów, a administracja Kanału Panamskiego — przez organ państwowy Stanów Zjednoczonych, a więc państwa na którego rzecz zostało ograniczone wykonywanie suwerenności Panamy. We wszystkich trzech przypadkach nie zachodzi potrzeba administrowania kanałów morskich przez organy międzynarodowe, ponieważ każdy z kanałów — w przeciwieństwie do rzek międzynarodowych — przechodzi przez terytorium wyłącznie jednego państwa, co nie pociąga za sobą potrzeby koordynacji zarządzania nim w skali międzynarodowej.

Z przepisów wszystkich konwencji dotyczących międzynarodowych kanałów morskich wynika, że stanowią one ograniczenie (oczywiście za zgodą państwa nadbrzeżnego) wykonywania suwerenności przez państwo nadbrzeżne.

II

Punktem wyjścia do rozpatrzenia problemu suwerenności w strefie Kanału Panamskiego są postanowienia układu Hay-Bunau-Varilla z 18 listopada 1903 r.

Art. 2 tego traktatu stanowi: „Republika Panamska oddaje Stanom Zjednoczonym na wieczne czasy w celu zbudowania, utrzymania, eksploatacji, zapewnienia zdrowotności i ochrony rzeczonoego kanału, użytkowanie, zajmowanie i kontrolę (*use, occupation*¹¹ *and control*) pasa ziemi

¹¹ *Occupation* tłumaczone jest — zdaniem autora — w tym kontekście w niektórych zbiorach dokumentów międzynarodowych niesłusznie jako „okupacja” lub „prawo okupowania”. Słownik Fundacji Kościuszkowskiej (*The Kościuszko Foundation Dictionary*, vol. I, English-Polish, The Hague 1959, s. 659) daje następujące tłumaczenie: „*Occupation* — 1. zajęcie, zawód, 2. zajęcie, zajmowanie, okupacja t. wojsk.” Ponieważ omawiany traktat nie był traktatem wojskowym, należy przyjąć „cywilne” tłumaczenie — zajęcie, zajmowanie (terytorium).

i dna morskiego mającego 10 mil szerokości i rozciągającego się na odległość 5 mil po każdej stronie osi kanału, który ma być budowany; ten pas zaczyna się na Morzu Antylskim, o 3 mile od średniej linii wód przy najniższym stanie odpływu i ciągnie się w poprzek Przesmyku Panamskiego aż po Ocean Spokojny na odległość 3 mil morskich od średniej linii wód przy najniższym stanie odpływu, z tym zastrzeżeniem, że miasta Panama i Colon oraz przylegające do nich porty, znajdujące się w obrębie opisanego wyżej pasa, nie będą objęte tą koncesją. Republika Panamska przyznaje ponadto Stanom Zjednoczonym na wieczne czasy użytkowanie, zajmowanie i kontrolę wszystkich innych części ziemi i wód, nie objętych pasem wyżej opisanym, które by mogły być konieczne i pożyteczne dla budowy, utrzymania, eksploatacji, zapewnienia zdrowotności i ochrony rzezonego przedsięwzięcia. Republika Panamska w ten sam sposób ustępuje nadto Stanom Zjednoczonym na wieczne czasy wszystkie wyspy znajdujące się w obrębie opisanego wyżej pasa, a ponadto grupę małych wysp w Zatoce Panamskiej zwanych Perice, Naos, Culebra i Flamance.”¹²

Art. 3 brzmi: „Republika Panamska odstępuje Stanom Zjednoczonym w obrębie pasa wymienionego i opisanego w art. 2 niniejszego układu, jako też w obrębie wszystkich ziem i wód wymienionych i opisanych w rzezonym art. 2 wszystkie uprawnienia i całą władzę, które Stany Zjednoczone posiadałyby i wykonywałyby, gdyby do nich należało zwierzchnictwo nad terytorium, gdzie znajdują się wymienione ziemie i wody, i to z zupełnym wykluczeniem wykonywania przez Republikę Panamską rzezonych praw zwierzchnich, uprawnień i władzy.”

Interpretację postanowień art. 2 i art. 3 ułatwia zawarte we wstępie do traktatu Hay-Bunau-Varilla stwierdzenie, że zwierzchnictwo nad terytorium, na którym zostanie zbudowany kanał, należy do Republiki Panamskiej. Użycie trybu warunkowego w art. 3 w odniesieniu do praw przysługujących Stanom Zjednoczonym — „[...] wszystkie uprawnienia i całą władzę, które Stany Zjednoczone posiadałyby i wykonywałyby, gdyby [podkreślenie moje] do nich należało zwierzchnictwo nad terytorium [...]” — wskazuje, że prawa Stanów Zjednoczonych w strefie kanału zostały określone jako podobne do praw suwerennych, ale nie należy ich utożsamiać z prawami suwerennymi. Nic nie stało na przeszkodzie, by w traktacie zawrzeć postanowienia określające zrzeczenie się suwerennych praw Republiki Panamskiej w strefie kanału na rzecz Stanów Zjednoczonych — skoro jednak takie postanowienie nie zostało w treści

¹² Postanowienia traktatu Hay-Bunau-Varilla z r. 1903, cytowane według: *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna, Wybór dokumentów, Wstęp i opracowanie* L. G e l b e r g a, t. I, Warszawa 1954, ss. 187—189.

traktatu zawarte — należy przyjąć, że prawa suwerenne w strefie kanału przysługują wyłącznie Panamie.¹³

Ponadto w art. 2, w którym Panama przyznaje Stanom Zjednoczonym na wieczne czasy „używanie, zajmowanie i kontrolę” zawarty jest także pewien określony cel — „zbudowanie, utrzymanie, eksploatacja, zapewnienie zdrowotności i ochrona”, którego to przyznanie dotyczyło. Wynika z tego, że zakres uprawnień przekazanych przez Panamę Stanom Zjednoczonym jest określony celem przedstawionym w art. 2.¹⁴

Dyskusje i spory związane z interpretacją art. 2 i 3 traktatu Hay-Bunau-Varilla stanowiły odtąd sedno stosunków między Panamą i Stanami Zjednoczonymi w odniesieniu do strefy Kanału Panamskiego.

Interpretacja oficjalnych czynników panamskich kładła szczególny nacisk na postanowienia art. 3, odsuwając na plan dalszy i pomniejszając znaczenie art. 2. Interpretacja oficjalnych czynników Stanów Zjednoczonych uważała natomiast za zasadnicze postanowienia art. 2, a art. 3 za posiadający znaczenie drugorzędne.

III

Bunau-Varilla, określający siebie mianem głównego twórcy traktatu z r. 1903, twierdził, że „Panama nie przestała być suwerenem w strefie kanału, w której jedynie wykonywanie pewnych suwerennych praw, wynikające z istnienia kanału, a nie sama suwerenność, zostało przekazane Stanom Zjednoczonym.”¹⁵

Stanowisko Panamy zostało też określone w liście ministra spraw zagranicznych de Obaldii do sekretarza stanu Stanów Zjednoczonych Haya

¹³ Podobne stanowisko zajmują: H. de Fiumel: *Zagadnienie suwerenności w strefie Kanału Panamskiego*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 10, s. 646, oraz J. Gilas, J. Symonides: *Prawne problemy strefy Kanału Panamskiego*, „Technika i Gospodarka Morska” 1964, nr 5, s. 137.

¹⁴ Por. de Fiumel: *op. cit.*, s. 646. Autor ten powołuje także zdanie L. Woolseya, że o ile np. w zakresie jurysdykcji sądowej uprawnienia Stanów Zjednoczonych są dość szerokie, o tyle w sprawach fiskalnych i handlowych korzystają one jedynie z pewnych przywilejów, specjalnie przyznanych im przez Panamę, podobnie Stany Zjednoczone nie mogą nakładać restrykcji w zakresie imigracji ani w zakresie obowiązku służby wojskowej; i w związku z tym umowa z r. 1903 stanowi przekazanie ograniczonych uprawnień w strefie kanału Stanom Zjednoczonym (L. H. Woolsey: *The Sovereignty of the Panama Canal Zone*, „American Journal of International Law” 1926, nr 1, s. 121); inaczej A. Kolima: *Konflikt amerykańsko-panamski*, „Sprawy Międzynarodowe” 1964, z. 3, s. 65. Autor ten uważa, że traktat z r. 1903 przyznaje Stanom Zjednoczonym nieograniczone prawa na części terytorium Panamy.

¹⁵ *Communication faite par M. Ph. Bunau-Varilla sur le statut international du Canal de la Panama...*, 1932, s. 16 (cyt. za de Fiumel: *op. cit.*, s. 644).

z 11 sierpnia 1904 r. — „Panama posiada niezbywalne władztwo i suwerenność nad strefą, status Stanów Zjednoczonych można określić mianem prywatnego dzierżawcy.”¹⁶

W nocie Haya do de Obaldii z 24 października 1904 r. przyznano, że „nominalna suwerenność (*titular sovereignty*) pozostaje nadal po stronie Panamy”, ale jednocześnie stwierdzono, że „w myśl art. 3 umowy z r. 1903 Stany Zjednoczone posiadają pełną i nieograniczoną suwerenność w strefie kanału i w związku z tym kwestia ta nie może być otwarta do dyskusji.”¹⁷

Późniejsze wypowiedzi polityków Stanów Zjednoczonych nie były tak kategoryczne. Prezydent USA T. Roosevelt w liście do W. Tafta z 19 listopada 1904 r. stwierdził, — „nie zamierzamy ustanowić «niezależnej kolonii» w środku Panamy, czy wykonywać szerszych funkcji — niż jest to niezbędne do umożliwienia zbudowania, zarządu i funkcjonowania kanału.”¹⁸

Sekretarz stanu W. Taft w wystąpieniu przed Komisją Kanałów Interoceanicznych 18 kwietnia 1906 r. podkreślił specyfikę postanowienia art. 3 traktatu z r. 1903, „gdyż nie przenosiło ono suwerenności bezpośrednio na Stany Zjednoczone”, jednak, podobnie jak Hay, określił suwerenność Panamy w strefie kanału mianem „tytularnej suwerenności”.¹⁹

Umowa z r. 1955 pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Panamą, będąca wyrazem umocnienia suwerenności Panamy w strefie kanału, spowodowała szereg oficjalnych wypowiedzi na temat wykonywania praw suwerennych w strefie kanału.

Sekretarz stanu J. F. Dulles w czasie konferencji prasowej 28 sierpnia 1956 r. oznajmił, że „Stany Zjednoczone mają wyłączne prawo wykonywania suwerenności w strefie kanału, z wyłączeniem jakiegokolwiek innego rządu.”²⁰

Wypowiedź ta spotkała się ze zdecydowanym sprzeciwem ze strony ministra spraw zagranicznych Panamy Alberto Boyda, który już w kilka godzin po wspomnianej konferencji prasowej oświadczył: „[...] jest rzeczą niewątpliwą, że traktat z r. 1903 nie nadaje Stanom Zjednoczonym suwerenności w strefie kanału. Panama przyznała Stanom Zjednoczonym pewne kompetencje i nic więcej [...] Kanał Panamski nie może być uwa-

¹⁶ N. J. Padelford: *The Panama Canal in Peace and War*, New York 1942, s. 48.

¹⁷ *Ibid.*, s. 49.

¹⁸ *Foreign Relations US*, 1923, t. II, s. 640.

¹⁹ Padelford: *op. cit.*, s. 50.

²⁰ Ch. Rousseau: *États-Unis et Panama, Modifications récentes au statut administratif et financier de la zone du canal de Panama, Application du traité du 25 janvier 1955, État des revendications panamiennes*, „Revue Général de Droit International Public” 1961, nr 3, s. 593.

żany za drogę żeglowną Stanów Zjednoczonych, gdyż został zbudowany na terytorium panamskim.”²¹

W podobnym tonie utrzymane było oświadczenie ambasadora Panamy w Londynie Roberto E. Ariasa — „Panama jest suwerennym posiadaczem strefy Kanału Panamskiego, Republika przyznała Stanom Zjednoczonym pewne prawa, jak użytkowanie, zajmowanie i kontrolę, w celach szczególnych — utrzymanie, eksploatację, zapewnienie zdrowotności i ochronę — a nic więcej [...]. Panama nigdy nie otrzymała za użytkowanie swych zasobów geograficznych (*ressources geographiques*) kompensaty, którą mogłaby uważać za sprawiedliwą i słuszną.”²²

Istotne znaczenie ma wypowiedź prezydenta Stanów Zjednoczonych D. Eisenhowera na konferencji prasowej 3 lutego 1960 r. Jego zdaniem, „stwierdzenie w traktacie amerykańsko-panamskim, że USA mogą działać na terenie kanału, jak gdyby były całkowicie suwerenne, jest uznaniem tytularnej suwerenności drugiej strony.”²³

IV

Potwierdzeniem tezy o suwerenności Panamy w strefie kanału jest rozwój stosunków traktatowych pomiędzy Panamą i Stanami Zjednoczonymi, zmierzający w kierunku ograniczenia uprawnień Stanów Zjednoczonych, nadanych im w traktacie z r. 1903, na rzecz suwerena strefy kanału, to znaczy Panamy. Szereg takich uprawnień zostało ograniczonych w umowie z r. 1936 i później z r. 1955.

Z postanowień umowy z 2 marca 1936 r. wynika: wzrost uprawnień Panamy w dziedzinie handlu (art. 3), ustalenie wzajemnych zwolnień od opłat celnych (art. 4), zobowiązanie Stanów Zjednoczonych do zwiększenia rocznych opłat na rzecz Panamy z 250 tysięcy na 430 tysięcy dolarów (art. 7), zobowiązanie obydwu państw do przygotowania i przeprowadzenia obrony kanału na wypadek konfliktu zbrojnego (art. 10). Umowa nie wspomina o fortyfikacjach jako środka zapewnienia bezpieczeństwa kanału, przyznaje Stanom Zjednoczonym prawo utrzymywania w miastach Panama i Colon porządku publicznego, w przypadku gdy Panama nie będzie zdolna do zabezpieczenia takiego porządku własnymi siłami. Wreszcie umowa kładzie kres ewentualnym tendencjom Stanów Zjednoczonych, zmierzającym do rozszerzania ich uprawnień na obszarach leżących poza strefą kanału.²⁴

²¹ *Loc. cit.*

²² *Ibid.*, s. 594.

²³ „Dokumentacja Prasowa” 1960, 115 D, s. 116; także „New York Times” 1960, nr 37266.

²⁴ Tekst umowy: „American Journal of International Law” 1940, Supplement, s. 139 i n.

Linia polityki Republiki Panamskiej jest konsekwentnie realizowana także po drugiej wojnie światowej. Negocjacje rozpoczęte w Waszyngtonie 15 września 1953 r. zakończyły się podpisaniem w Panamie 25 stycznia 1955 r. (przez panamskiego ministra spraw zagranicznych Fabregę i amerykańskiego ambasadora w Panamie Chapina) układu o wzajemnym porozumieniu i współpracy²⁵, do którego dołączono memorandum o wzajemnych stosunkach wynikających z budowy, wykorzystania, utrzymania i ochrony Kanału Panamskiego przez Stany Zjednoczone. Traktat ten był uważany przez oficjalne czynniki jak również przez przedstawicieli nauki amerykańskiej za wyraźne ustępstwo na rzecz Panamy.²⁶

Traktat z r. 1955 przewiduje m.in.: podwyższenie opłaty rocznej przekazywanej przez Stany Zjednoczone Panamie do 1 930 tysięcy dolarów (art. 1), przekazanie Panamie prawa pobierania podatku dochodowego od wszystkich osób zatrudnionych i zamieszkujących w strefie kanału, będących obywatelami panamskimi (art. 2), uchylenie mocy obowiązującej art. 7 traktatu z r. 1903, który nadawał Stanom Zjednoczonym wyłączne prawa wydawania rozporządzeń w zakresie sanitarnym w miastach Colon i Panama (art. 4), przekazanie przez Stany Zjednoczone pewnych obszarów, nad którymi sprawowały zarząd dla celów eksploatacji kanału (art. 5), zniesienie przywilejów celnych przysługujących Stanom Zjednoczonym na towary wwożone do strefy kanału, a należące do osób nie będących obywatelami amerykańskimi (art. 12). Równocześnie w art. 3 Stany Zjednoczone zrzekły się wyłączności w kwestii budowy jakiegokolwiek systemu komunikacyjnego przez terytorium Panamy od Morza Karaibskiego do Oceanu Spokojnego.

Uznaniem suwerenności terytorialnej Panamy w strefie kanału była decyzja prezydenta D. Eisenhowera z 17 września 1960 r., na mocy której „w strefie Kanału Panamskiego flaga Panamy powiewać będzie obok amerykańskiej [...], formalna suwerenność Panamy nad strefą powinna znaleźć jakiś oficjalny wyraz [...]”²⁷

Jeszcze wyraźniejsze akcenty uznania praw Panamy zawiera wspólny komunikat amerykańsko-panamski z 10 stycznia 1963 r. Uzgodniono w nim, że „1^o — tam gdzie władze cywilne wywieszają na lądzie w strefie Kanału Panamskiego flagę Stanów Zjednoczonych Ameryki, flaga Republiki Panamskiej będzie wywieszana obok flagi Stanów Zjednoczonych

²⁵ Tekst układu: The Department of State Bulletin, vol. 32, nr 815, 1955, s. 237 i n.

²⁶ Zob. Ch. G. Fenwick: *The Treaty of 1955 between the United States and Panama*, „American Journal of International Law” 1955, nr 4, ss. 543—547.

²⁷ „The Department of State Bulletin”, 1960, ss. 558—559: „W pasie o długości 50 i szerokości 10 mil wywieszona ma być zresztą tylko jedna flaga panamska — na placu między położonym na terytorium Panamy budynkiem parlamentu a hotelem Tivoli w strefie kanału (tzw. trójkąt Shalera).”

Ameryki. Organizacje prywatne i osoby prywatne mieszkające w strefie kanału będą mogły wywieszać flagi według własnego swobodnego uznania w miejscach swego zamieszkania lub w miejscach gdzie znajdują się ich przedsiębiorstwa; 2° — obcy konsulowie mogą sprawować w strefie kanału swe funkcje na podstawie *exequatur* udzielonego im przez rząd Panamy oraz zgodnie z procedurą i porozumieniami zawartymi pomiędzy rządem Panamy a rządem Stanów Zjednoczonych. Zgodnie z tą procedurą i porozumieniami rząd Stanów Zjednoczonych zaprzestanie wydawania *exequatur*.”²⁸

W wyniku ostrego kryzysu w stosunkach amerykańsko-panamskich w r. 1964 Stany Zjednoczone zobowiązały się do opracowania projektu nowego układu, który zastąpiłby układ dotychczas obowiązujący. W r. 1967 Amerykanie przedstawili projekty trzech układów. Pierwszy projekt przewidywał utworzenie międzynarodowego zarządu, składającego się z 5 Amerykanów i 4 Panamczyków. Zarząd ten sprawowałby administrację kanału do r. 1999, w którym to roku kanał winien być przekazany Panamie. Projekt przewidywał dodatkowe korzyści dla Panamy z opłat kanałowych, Stany Zjednoczone nie zobowiązywały się jednak do pokrywania strat wynikłych w wyniku spadku wartości dolara. Projekt ten początkowo przyjęty przez prezydenta Panamy Ariasa został odrzucony przez kolejnego prezydenta Omara Torrijosa.

Według drugiego projektu, dotyczącego wspólnej ochrony dróg wodnych, Stany Zjednoczone miały uzyskać dalsze uprawnienia w przedmiocie zakładania baz militarnych w rejonie strefy kanału.

Trzeci wreszcie projekt stanowił powtórzenie projektów amerykańskich przedstawianych w r. 1964, a przewidujących budowę nowego kanału interoceanicznego, w czterech wersjach: dwie — przez terytorium Panamy, i po jednej — przez terytoria Kolumbii oraz Nikaragui i Kostaryki²⁹.

²⁸ Tekst komunikatu: „Zbiór Dokumentów” 1963, nr 1, poz. 13, ss. 90—92; por. R. Baxter, D. Carroll: *The Panama Canal*, Dobbs Ferry 1965, ss. 30—31.

²⁹ Specjalna komisja Senatu Stanów Zjednoczonych opracowała cztery następujące warianty budowy kanału — P a n a m a (I) — trasa przebiegałaby wzdłuż rzek Sasardi—Morti, 150 mil na południowy wschód od obecnego kanału przez dżunglę Darien. Na niektórych odcinkach teren wznosi się powyżej 1100 stóp nad poziom morza. Przy użyciu energii atomowej koszt budowy wynosiłby 500 milionów dolarów. Długość kanału około 100 km; P a n a m a (II) — nowy kanał byłby usytuowany w niewielkiej odległości na wschód od starego, z ujściem od strony Atlantyku w rejonie zatoki San Blas. Przebiegałby przez teren gęsto zaludniony i dlatego wyklucza się przy jego budowie możliwość użycia energii atomowej. Koszty budowy ocenia się na 2,3 miliarda dolarów. Długość kanału około 60 km; K o l u m b i a — trasa biegłaby szlakiem rzek Atrato-Truando. Kanał byłby przekopany przez dżunglę na południe od granicy panamskiej, poprzez zbocze Andów na wysokości 932 stóp. Dzięki zastosowaniu energii atomowej przy niwelowaniu terenu

W lipcu 1970 r. Panama zażądała od Stanów Zjednoczonych formalnego unieważnienia traktatu z r. 1903, nieco później odrzuciła wszystkie amerykańskie projekty, odmawiając nawet uznania ich za podstawę do dalszych rokowań.

Z faktu, że Stany Zjednoczone kilkakrotnie wyraziły zgodę na umowne ograniczenie swoich uprawnień w strefie kanału na rzecz jej suwerena terytorialnego — Republiki Panamskiej — można wywnioskować, iż możliwe są bądź dalsze zmiany w traktacie z r. 1903, bądź nawet zawarcie nowego traktatu określającego status prawny Kanału Panamskiego.

V

Różnice interpretacyjne powstały także w dziedzinie orzecznictwa sądów Stanów Zjednoczonych i Panamy. Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych w wyroku w sprawie *Wilson v. Shaw* z r. 1907 uważa strefę Kanału Panamskiego za terytorium Stanów Zjednoczonych.³⁰ O rozciągnięciu jurysdykcji Stanów Zjednoczonych na strefę kanału jest też mowa w wyroku Sądu Najwyższego USA dotyczącym sprawy *Panama Agencies Company v. Franco*.³¹ W sporze *Luckenbach Steamship Co. przeciwko Stanom Zjednoczonym*, Sąd Najwyższy USA orzekł, że porty w strefie Kanału Panamskiego są portami obcymi w rozumieniu ustawy amerykańskiej.³² Sądy panamskie zawsze wychodziły z założenia, że strefa Kanału Panamskiego stanowi część terytorium Panamy. Jako przykład mogą posłużyć orzeczenia Sądu Najwyższego Panamy: w sprawie *Bartlett*, iż „porty znajdujące się w strefie kanału nie są w stosunku do Panamy obcym terytorium”³³; w wyroku z 30 czerwca 1931 r. *in re Burriel* Sąd Najwyższy Panamy odrzucił tezę o możliwości zastosowania postanowień traktatu o ekstradycji wiążącego Stany Zjednoczone i Panamę, do wypadków wzajemnego wydawania przestępców pomiędzy Panamą i strefą kanału, „ponieważ ta ostatnia nie jest częścią terytorium Stanów Zjednoczonych.”³⁴

koszty budowy wynosiłyby 780 milionów dolarów. Długość kanału, wliczając rzekę Atrato, około 150 km; Nikaragua - Kostaryka — trasa prowadziłaby od zatoki Salinas na Pacyfiku do miejsca, gdzie rzeka San Juan wpada do Zatoki Meksykańskiej. Koszt budowy przy zastosowaniu eksplozji atomowych szacuje się na 1,2 miliarda dolarów. Przebiegając przez terytoria obu krajów kanał miałby ponad 200 km długości („Dokumentacja Prasowa” 31 grudnia 1964 r., ss.1096—1097).

³⁰ M. M. White man: *Digest of International Law*, vol. 3, Washington 1964, s. 1174.

³¹ *Ibid.*, s. 1170.

³² *Annual Digest of Public International Law Cases*, ed. by H. Lauterpacht, 1929—1930, Case 50, ss. 80—81.

³³ *Ibid.*, 1929—1930, Case 51, ss. 81—82.

³⁴ *Ibid.*, 1931—1932, Case 53, ss. 111—112.

Z punktu widzenia interpretacji postanowień art. 2 i art. 3 traktatu z r. 1903 precedensowy charakter miało orzeczenie sądu panamskiego w związku z katastrofą, której uległ panamski statek powietrzny 17 września 1938 r. w strefie Kanału Panamskiego. W wyroku z 22 lutego 1939 r. Sad Najwyższy Panamy uznał swoją właściwość, uważając, że katastrofa nie miała miejsca na obszarze strefy kanału (w myśl postanowień art. 2 i 3 traktatu z r. 1903 — ziemię i wody stanowią ten obszar), w którym władzę wykonuje rząd Stanów Zjednoczonych, lecz poza tym obszarem (mianowicie w powietrzu), to jest tam, gdzie swoje suwerenne prawa wykonuje Republika Panamska.³⁵

VI

Dla oceny sytuacji prawnej strefy Kanału Panamskiego ma też znaczenie praktyka Stanów Zjednoczonych w sprawie przesyłania informacji o terytoriach niesamodzielnych, na podstawie art. 73 ust. „e” Karty NZ. Otóż do końca r. 1946 Stany Zjednoczone przysyłały na ręce sekretarza generalnego ONZ informacje obejmujące swoim zasięgiem terytorialnym także strefę Kanału Panamskiego. W związku z protestem Panamy, stwierdzającym, że obszar strefy stanowi część terytorium Panamy i że nigdy nie przekazywano Stanom Zjednoczonym suwerenności nad nim, od r. 1947 Stany Zjednoczone nie obejmowały wspomnianymi informacjami strefy kanału.³⁶

VII

Poglądy doktryny prawa międzynarodowego na temat suwerenności w strefie Kanału Panamskiego można zasadniczo ująć jako 1) przyjmujące, że Panama jest suwerenem strefy, ale suwerenność ta czy też jej wykonywanie są ograniczone na rzecz Stanów Zjednoczonych, i 2) kwestionujące suwerenność Panamy.

Najliczniej reprezentowane są w doktrynie poglądy, że Panama jest

³⁵ *Ibid.*, 1938—1940, Case 45, ss. 118—119, por. także: M. Iwanek: *Stanowisko portów morskich w świetle prawa międzynarodowego*, Kraków 1963, ss. 116—117, gdzie autor podkreśla niejednolity charakter praktyki sądów Panamy i Stanów Zjednoczonych w przedmiocie interpretacji postanowień art. 2 i 3 traktatu Hay-Bunau-Varilla z r. 1903.

³⁶ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14 grudnia 1946 r. wśród terytoriów niesamodzielnych wyliczała w pkt 7 strefę Kanału Panamskiego. Por. L. Antonowicz: *Likwidacja kolonializmu ze stanowiska prawa międzynarodowego*, Warszawa 1964, ss. 24—25. Autor wymienia strefę Kanału Panamskiego w wykazie terytoriów niesamodzielnych (s. 182, poz. 71), zaznaczając jednocześnie, że od r. 1947 Stany Zjednoczone nie przysyłają informacji.

suwerenem strefy kanału³⁷, ale suwerenność jej (lub też wykonywanie suwerenności) została ograniczona na rzecz Stanów Zjednoczonych.

W. Spirin i L. Romanow wskazują, że zgodnie z postanowieniami wstępu do traktatu z r. 1903 suwerenność w strefie kanału należy do Republiki Panamskiej. Autorzy ci podkreślają dalej, że „w umowie z r. 1903 stwierdzono przekazanie przez Panamę Stanom Zjednoczonym określonych praw dla określonych celów, a to świadczy o tym, iż strefa kanału była i pozostanie państwowym terytorium Republiki Panamskiej.”³⁸

Zachodnioniemiecki prawnik V. Böhmert uważa, że „na podstawie art. 3 [traktatu z r. 1903] Panama pozostaje suwerenem *de iure*. Strefa kanału jest panamskim obszarem państwowym i udzielenie w art. 2 pewnych uprawnień nie może być uważane jako «pozorna cesja» (*disguised cession*).”³⁹

Częściową suwerenność Panamy w strefie kanału uwzględniła L. Woolsey w stwierdzeniu — „Iskra suwerenności pozostała przy Panamie.”⁴⁰ Niektórzy autorzy podkreślają niedozwolony w prawie międzynarodowym fakt ograniczania władzy państwowej Panamy w odniesieniu do strefy kanału. Na przykład G. Dahm w rozdziale o wykonywaniu władzy państwowej na cudzym terytorium pisze o Kanale Panamskim jako o drastycznym przykładzie niedozwolonego ograniczania władzy państwowej.⁴¹ Natomiast C. Hyde podkreśla, że „Stany Zjednoczone interpretują traktat z r. 1903 rozszerzająco, a więc niezgodnie z zasadą rozwiniętą przez Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej, z której wynika, że ograniczenia suwerenności nie wolno domniemywać.”⁴²

Spotyka się zdania, że w odniesieniu do strefy Kanału Panamskiego zachodzi przypadek „podwójnej suwerenności”. W *Dyplomatycznym słowniku* reprezentowany jest pogląd, że „formalnie traktat [z r. 1903] ustanawia nad strefą podwójną suwerenność, która w istocie jest suwerennością silniejszego kontrahenta, tj. Stanów Zjednoczonych.”⁴³ W pod-

³⁷ Suwerenność Panamy nad strefą kanału uzasadniał J. Makowski faktem, że „kanał w całym swym biegu leży na terytorium jednego państwa [Panamy]” (J. Makowski: *Prawo międzynarodowe*, wyd. 2, Warszawa 1922, s. 331; w wydaniu z r. 1948 autor pomija to zagadnienie).

³⁸ W. G. Spirin, L. M. Romanow: *K' woprosu o suwerenitietie Panamy nad zonoj Panamskogo kanała*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1962, nr 7, s. 124.

³⁹ V. Böhmert: *Panama Kanal*, [w:] *Wörterbuch des Völkerrechts*, red. K. Strupp, H. J. Schlochauer, 2. Bd., Berlin 1961, s. 726.

⁴⁰ Woolsey: *op. cit.*, s. 120.

⁴¹ G. Dahm: *Völkerrecht*, Bd. 1, Stuttgart 1958, s. 544. Podobne stanowisko reprezentował Hudson („International Court of Justice” Ser. A/B, nr 71, s. 127) — „suwerenność jako kategoria prawna nie może być nieskończenie ograniczana.”

⁴² C. Hyde: *Mieżdunarodnoje prawo, jego ponimanie i primienientije Sojediennymi Sztatami Amieriki* (tłum. z ang.), t. I, Moskwa 1950, s. 154.

⁴³ *Dyplomatieskij słowar'*, t. I, Moskwa 1948, s. 462.

ręczniku Oppenheima-Lauterpachta przykład strefy Kanału Panamskiego jest umieszczony w grupie przypadków o podwójnej suwerenności — przy stwierdzeniu, że „Panama zachowała prawo własności, podczas gdy Stany Zjednoczone uzyskały prawie pełne uprawnienie wykonywania władzy.”⁴⁴

Według C. Colombosa, „Stany Zjednoczone uzyskały od Republiki Panamskiej nie tylko dzierżawę na długi okres [podkreślenie mojej] [...], ale również długoletnią koncesję z wszelkimi przymiotami suwerenności.”⁴⁵

W nauce polskiej wyrażane są poglądy o przerwaniu⁴⁶ lub zawieszeniu⁴⁷ wykonywania pewnych praw suwerennych Panamy na rzecz Stanów Zjednoczonych, przy zachowaniu przez Panamę suwerenności nad strefą kanału.

L. Ehrlich uważa, że uprawnienia Stanów Zjednoczonych w strefie Kanału Panamskiego wynikają z okupacji pokojowej i nadmienia, że „przy powierzeniu okupacji państwo, o którego terytorium idzie, zatrzymuje suwerenność nad nim, w zasadzie jednak nie otrzymuje żadnego świadczenia wzajemnego.”⁴⁸

Można wreszcie spotkać czasem poglądy określające uprawnienia Sta-

⁴⁴ L. Oppenheim (H. Lauterpacht): *International Law, A Treatise*, VII ed., vol. I, London 1952, s. 414.

⁴⁵ C. J. Colombos: *The International Law of the Sea*, 3 ed., London 1954, s. 158. Należy podkreślić, że z tekstu art. 2 i 3 traktatu z r. 1903 nie wynika, by wśród uprawnień nadanych przez Panamę Stanom Zjednoczonym w strefie kanału była uwzględniona także dzierżawa. W innym miejscu w traktacie, w art. 25 termin „dzierżawa” jest użyty wyraźnie — „[...] Rząd Republiki Panamskiej sprzedaje lub wdzierżawia [podkreślenie mojej] Stanom Zjednoczonym odpowiednie i potrzebne tereny na założenie baz morskich lub stacji węglowych [...]”, co wskazuje na to, że umawiające się strony nie widziały potrzeby określenia zasadniczych uprawnień Stanów Zjednoczonych w strefie kanału mianem dzierżawy i zastosowały je wyłącznie w wąskim zakresie (art. 25); oficjalne dokumenty panamskie potwierdziły powyższe stanowisko (nieco odmiennie jednak argumentowane); w liście ministra spraw zagranicznych Panamy Alfaro do sekretarza stanu Hughesa z 3 stycznia 1923 r. czytamy: „tytuł prawny Stanów Zjednoczonych do strefy nie ma charakteru dzierżawy, ponieważ sumy rocznej, płaconej przez Stany, nigdy nie uważano za czynsz dzierżawny” (N. J. Padelford: *American Rights in the Panama Canal*, „*American Journal of International Law*” 1940, nr 3, s. 424).

⁴⁶ Gilas, Symonides: *op. cit.*, s. 137 — „Art. 3 zawiera zatem postanowienia o pełnym przerwaniu wykonywania praw suwerennych Panamy na tym obszarze, ale nie przewidywał zniesienia suwerenności.”

⁴⁷ E. Stanek: *Suez-Panama*, „*Prawo i Życie*” 1956, nr 12, s. 3.

⁴⁸ L. Ehrlich: *Prawo międzynarodowe*, wyd. IV, Warszawa 1958, s. 561. O okupacji pokojowej pisze też J. Makowski: *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948, s. 77. Stawia on jednak znak równości między „okupacją pokojową” a „serwitutami” — a wśród przykładów stosowania tej instytucji nie wymienia Kanału Panamskiego.

nów Zjednoczonych w strefie kanału jako służebności międzynarodowe; F. Cosentini uważa, że „była to służebność międzynarodowa o charakterze mieszanym, ustalająca równocześnie zobowiązania negatywne oraz pozytywne.”⁴⁹ Podobne stanowisko reprezentuje A. Vali.⁵⁰ We współczesnym prawie międzynarodowym istnienie instytucji służebności międzynarodowej jest kwestionowane tak w orzecznictwie⁵¹, jak i w doktrynie⁵².

Do grupy autorów kwestionujących suwerenność Panamy w strefie kanału można zaliczyć: C. Berezowskiego, Z. Cybichowskiego, G. Scelle'a i J. Boyda.

C. Berezowski reprezentuje pogląd, że „strefa Kanału Panamskiego jest właściwie posiadłością Stanów w Ameryce Środkowej.”⁵³

Podobne stanowisko zajmuje Z. Cybichowski — „obszar kanałowy jest enklawą amerykańską na terytorium panamskim.”⁵⁴

Niektórzy autorzy, np. G. Scelle, uważają, że w myśl umowy z r. 1903 Panama dokonała cesji części swego terytorium, obejmującej obszar strefy kanału na rzecz Stanów Zjednoczonych.⁵⁵ Podobny pogląd reprezentuje J. Boyd — „Była to po prostu cesja ze strony Panamy na rzecz Stanów Zjednoczonych części swego terytorium.”⁵⁶

Pogląd ten jest jednak niesłuszny gdyż 1) umowa z r. 1903 nie zawiera żadnych postanowień dotyczących cesji, a jedynie mówi o przekazaniu

⁴⁹ F. Cosentini: *Traités et conventions de la zone du canal de Panama*, s. 13 (cyt. za de Fiumel: *op. cit.*, s. 648).

⁵⁰ A. Vali: *Servitudes in International Law*, 2 ed., London 1958, s. 254 i n.

⁵¹ Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w wyroku z r. 1923 w sprawie statku „Wimbledon” uznał, że „sprawa rzeczywistego istnienia w sferze prawa międzynarodowego służebności analogicznych do służebności prawa cywilnego jest wysoce sporna” („Permanent Court of International Justice” 1923, Ser. 1, nr 1, s. 24).

⁵² C. Berezowski: *Położenie prawne baz terytorialnych*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 8—9, s. 293 i n., gdzie autor przedstawia poglądy panujące w doktrynie prawa międzynarodowego na temat służebności międzynarodowych.

⁵³ C. Berezowski: *Zagadnienia zwierzchnictwa terytorialnego*, Warszawa 1957, s. 115. Autor pisze (s. 181) — „Prawo umowne zajmuje stanowisko, że Stany wykonują prawa i władzę w strefie Kanału Panamskiego i w granicach przylegających: łądu i wód, tak jak suweren terytorium obejmującego ten łąd i te wody, — z jednoczesnym wykluczeniem wykonywania przez Panamę jakichkolwiek tego rodzaju suwerennych praw i władzy”. Podobny pogląd reprezentuje C. Colombo — „tak jak niegdyś, obecnie każdy kanał przecinający Amerykę uważa się za przedmiot wyłącznego zwierzchnictwa Stanów Zjednoczonych” (*op. cit.*, s. 158).

⁵⁴ Z. Cybichowski: *Prawo międzynarodowe publiczne i prywatne*, wyd. IV, Warszawa 1932, s. 259.

⁵⁵ G. Scelle: *Manuel de droit international public*, Paris 1948, s. 454.

⁵⁶ J. E. Boyd: *La République de Panama et le droit international*, „Revue Général de Droit International Public” 1910, nr 3, s. 621.

pewnych uprawnień dotyczących terytorium; 2) z charakteru cesji wynika, że „cedent nie odstępuje innemu państwu części swego zwierzchnictwa, bo tego uczynić nie może, ponieważ imperium jest niepodzielne i niepozbawalne”⁵⁷ — skoro zaś w tym przypadku — jak stwierdzono wyżej — przekazanie zwierzchnictwa przez Panamę nie nastąpiło, nie można go określić mianem cesji.⁵⁸

Tylko mniejszość przytoczonych wyżej przykładowo poglądów doktrynalnych posuwa się aż do całkowitego kwestionowania suwerenności Panamy nad strefą Kanału Panamskiego.

Przeważająca większość poglądów doktrynalnych sprowadza się do tego, że Panama jest suwerenem strefy Kanału Panamskiego, jednak jej suwerenne prawa zostały poważnie ograniczone w wyniku nierównoprawnej umowy, a w roli quasi-suwerena występują Stany Zjednoczone.

Dla określenia sytuacji prawnej Kanału Panamskiego używane są różne nazwy, czynione są próby podciągnięcia tej sytuacji pod którąś ze znanych prawu międzynarodowemu instytucji. Jest to zadanie trudne z uwagi na to, że sytuacja prawna Kanału Panamskiego jest raczej bezprecedensowa. Swoistość tej sytuacji wynika z genezy historycznej kanału, z bezprawia, na którym została oparta cała konstrukcja norm regulujących status kanału.

Należy krótko przypomnieć, że:

1. Punktem wyjściowym była umowa między Stanami Zjednoczonymi a Wielką Brytanią, dotycząca terytorium należącego do państwa trzeciego, bez zgody i woli tego państwa.

2. Wobec sprzeciwu tego państwa trzeciego (Kolumbii) doprowadzono do jego rozbicia, a z oderwanej od Kolumbii części terytorium utworzono sztucznie i pośpiesznie nowe państwo — Panamę.

3. Nowo powstałe i słabe państwo, przez nikogo jeszcze poza Stanami Zjednoczonymi nie uznawane, zmuszone zostało do natychmiastowego zawarcia nierównoprawnej umowy.

4. Narzucona umowa prowadziła do daleko posuniętych ograniczeń suwerenności państwa, przez którego terytorium miał przebiegać kanał, a w szczególności:

a) nastąpiło niemal zupełne zawładnięcie atrybutami suwerenności przez Stany Zjednoczone;

b) Panama nie otrzymała odpowiedniej rekompensaty;

c) nie umieszczono w umowie postanowień dotyczących możliwości i sposobów jej rewizji czy wypowiedzenia;

⁵⁷ M a k o w s k i: *Podręcznik...*, s. 104.

⁵⁸ F. Cosentini (cyt. za: de Fiumel: *op. cit.*, s. 647) uważa, że „podobnie jak nie było przekazania suwerenności, nie było też cesji terytorium”.

d) nadano umowie charakter „wieczysty”, nie określając czasu jej obowiązywania.

5. Ograniczenia suwerenności Panamy szły niewątpliwie znacznie dalej niż ograniczenia narzucone Egipcjowi konwencją konstantynopolitańską.

6. Sformułowania prawne zawarte w umowach określających status Kanału Panamskiego zawierały wewnętrzne sprzeczności i niejasności. Jest to naturalne, gdyż umowy te miały służyć nadaniu charakteru legalnego sytuacji sprzecznej z zasadami prawa międzynarodowego, istniejącymi już w momencie powstawania Kanału Panamskiego (poszanowanie suwerenności, zasada nieinterwencji).

7. Sytuację prawną Kanału Panamskiego i jej ocenę komplikuje wreszcie fakt, że kanał służy od kilkudziesięciu lat swobodzie żeglugi, a na wymuszone i nierównoprawne umowy bilateralne nałożyły się uprawnienia użytkowników kanału — praktycznie wszystkich państw świata.

W tej bezprecedensowej i nie rodzącej precedensów sytuacji nie może budzić zdziwienia duża rozbieżność ocen w nauce prawa międzynarodowego. W każdej niemal doktrynalnej próbie zakwalifikowania sytuacji Kanału Panamskiego do znanych instytucji prawnomiędzynarodowych, w każdej próbie zdefiniowania tej sytuacji jest jakaś część prawdy: można ją znaleźć zarówno w teorii o „podwójnej suwerenności”, jak też w koncepcji „suwerena *de iure*” (z którą faktycznie pokrywa się oficjalna doktryna Stanów Zjednoczonych o „tytularnej suwerenności”); istnieje ona w poglądach dotyczących „przerwy” lub „zawieszenia” suwerenności — a także w próbach zastosowania dla określenia sytuacji strefy kanału dawnych instytucji prawa międzynarodowego: dzierżawy, służebności międzynarodowych czy okupacji pokojowej.

Wspólny mianownik wszystkich tych koncepcji stanowi poważne ograniczenie suwerennych praw Panamy i wykonywanie ich przez Stany Zjednoczone.

Można tu jeszcze przypomnieć, że R. Baxter, zdając sobie sprawę z trudności terminologicznych, uchyła się od przedstawienia własnej koncepcji w tej materii, nie podpisuje się pod żadną z istniejących koncepcji i stwierdza nie bez ironii: „[...] dyskusje na temat [...] «suwerenności» w strefie Kanału Panamskiego są bardziej interesujące dla prawnego metafizyka (*for the legal metaphysician*) niż dla prawnika [...]”⁵⁹

⁵⁹ R. R. B a x t e r: *The Law of International Waterways with Particular Regard to Interoceanic Canals*, Cambridge—Massachusetts 1964, s. 87.

РЕЗЮМЕ

В первой части статьи автор представляет общие понятия, связанные с институцией территориального суверенитета и определяет свое критическое отношение к концепции А. Фердросса, отличающей территориальный суверенитет (*territorial sovereignty*) от территориального начальства (*territorial supremacy*).

Во второй части приводятся постановления ст. 2 и 3 договора Гея — Бюно-Варильи от 18 ноября 1903 г. Эти постановления имеют основное значение для рассматриваемой проблематики.

Автор дает: исторический обзор взглядов факторов официальных сторон (часть III), достигнутые компромиссы, принимающие форму двусторонних договоров или односторонних деклараций (IV); практику судов обеих сторон (V); проблему опеки США над зоной Панамского канала (VI); позицию доктрины, представляя ее в двух группах: а) принимающей, что Панама является сувереном зоны, но этот суверенитет, а также его выполнение ограничены в пользу США, б) оспаривающей суверенитет Панамы (VII).

Последняя часть работы подытоживает проблемы суверенитета в зоне Панамского канала.

SUMMARY

The first part of the paper is a scrutiny of general notions connected with the institution of sovereignty. The author assumes a critical attitude towards A. Verdross conception in which a distinction between territorial sovereignty and territorial supremacy is drawn.

In the next part of the paper the author presents decisions included in the second and in the third article of Hay-Bunau-Varilla treaty (proclaimed November 18, 1903) as these decisions are of crucial importance for the problem dealt with.

The author gives a historical survey of the views of the authorities of both sides (part III); settlements taking form of either unilateral statement or bilateral treaty (IV); jurisdiction of both sides (V); the problem of the USA trusteeship over the Panama Canal Zone (VI). The author presents two standpoints of the doctrine: a) Panama as the sovereign of the area, its sovereignty being in actual practice limited by the USA, b) lack of Panama's sovereignty (VII).

The last part of the paper is a summary of the main issues on the sovereignty problem in the Panama Canal Zone.