

## НОВИ ПРАВНИ РЕЖИМ ПАНАМСКОГ КАНАЛА

Крајем прошлог века светска штампа пропратила је изградњу двају великих морских канала, Суецког (1858, отворен за саобраћај 1869) и Панамског (1882, отворен за саобраћај 1914), као највећу победу човека над природом. Користи које су отуда имале, не само непосредно заинтересоване земље него међународна заједница као целина, практично су непроцењиве. Прокопавањем Суецког канала, који је повезао Средоземни базен са Црвеним морем, скраћен је пут из Европе за Индију за око 8.000 миља; Панамски канал који је повезао Атлански и Тихи океан скратио је пут од Њујорка до Сан Франциска за више од 7.500 миља. Два нова водена пута допринела су отварању нових тржишта и убрзала укључења далеких региона у међународни саобраћај.

Међутим, пре него што су ова два Канала пуштена у саобраћај отпочела је борба великих сила за политичку и војну контролу над овим значајним саобраћајницама. Серија криза потресаће од тог доба две земље: Египат и Панаму, на чијој су територији прокопани Конали. Уназад 3—4 деценије преовладава у свету уверење да Цариградска конвенција из 1888 којом је регулисан режим Суецког канала и Уговор из 1903, између САД и Панаме о статусу Панамског канала представљају анахронизме, те да их треба мењати. Али, и поред огромних напора чињених на дипломатском плану, коначно решење у односу на Суецки канал није пронађено. У склопу блискоисточне кризе, питање Суеца представља једно од најосетљивијих питања. У погледу Панамског канала, после дугогодишњих преговора, чија је последња фаза трајала пуних 13 година, потписан је 7 септембра 1977, Уговор између Сједињених Америчких Држава и Панаме, на основу којег ће Панама 2.000. године преузети пуну контролу над Каналом. Нов правни режим Панамског канала немогуће је у целини сагледати без осветљавања пређеног пута и околности које су коначно довеле до успешног завршетка преговора. Јер, читава историја Панаме, те мале латиноамеричке земље најтешње је повезана са историјом Канала.

Још у XVI веку шпански освајачи размишљали су о могућности изградње канала, преко превлаке која дели два океана, у региону данашње Панаме, како би избегли пут око рта Добре Наде. Средином XIX века, у доба „златне грознице“, похода према Калифорнији, а нарочито све већим интересовањем САД за Филипине и земље Далеког Истока, ова иде-

ја ближи се остварењу. САД, позивајући се на Монтроеву доктрину настојале су свим силама да искључе европски утицај у том подручју. На супрот томе, Велика Британија, најјача поморска сила, желела је да обезбеди своје присуство у овом делу света. Уз сагласност Колумбије, Сједињене Америчке Државе израдиле су 1855. железницу преко превлаке која повезује град панаму на Тихом океану и Колон на Атланском. У то време данашња Панама била је само изолована, сиромашна, мочварна провинција Колумбије, у којој су харале тропске болести и у којој су индиска племена још повремено пружала отпор.

Да би паралисала ривалство САД и Велике Британије, а и после великог успеха који је постигао Фердинанд де Лесепс изградњом Суецског канала (1858—1869), Колумбија је поверила том истакнутом француском стручњаку да конструише и сачини план за изградњу канала, паралелно са железницом коју су израдиле САД. Француска „Универзална, Интерокеанске компаније Канала”, којој је поверен цео подухват доживела је финансијски крах 1889, тачно девет година након отпочињања радова. Неуспех Компаније имао је своје политичке димензије, што је навело француску владу да формира нову компанију, али без успеха. Компанија је убрзо ликвидирана, и бројни судски процеси због злоупотребе, фалсификата, корупције итд. покренути су у Паризу, ни сам конструктор Лесепс и његов син нису били поштеђени од кривичног гоњења. Неуспех компаније био је делимично резултат финансијских маневара и злоупотреба, али и објективних тешкоћа са којима су се сусрели извођачи: различитог нивоа воде, тешке конфигурације земљишта, маларије која је беспштедно узимала животе градитеља итд.

После неуспеха Француске да оконча изградњу, САД се укључују у овај подухват, али Колумбија није била вољна да да свој пристанак. Користећи грађански рат у Колумбији (1899—1903) и крајње несређено стање у овој земљи, Панамске покрајине, потпомогнуте Сједињеним Америчким Државама подигле су устанак, прогласиле оцепљење од Боготе и независност Државе Панаме 3 новембра 1903. Само три дана после тога, 6. новембра САД, на чијем се челу налазио председник Теодор Рузвелт, признале су независност Панаме, а 18. новембра потписан је Уговор између двеју земаља на основу кога Република Панама „гарантује САД-у вечну употребу, власништво и контролу над зоном земљишта и земљиштем под водом за изградњу, одржање, градњу, мелиорацију и заштиту поменутог канала у ширини од 10 миља”. (Чл. 2) САД су се за узврат за ову „вечну концепцију” обавезале да ће Панамин плаћати годишње закупнину и гарантовати њену независност. Бон Хеј (Jon Hay), тадањи државни секретар за иностране послове САД, коментаришући овај Уговор одмах након потписа изјавио је: „Веома користан за САД, али морамо признати, не тако повољан за Панаму.”

Сједињене Америчке Државе наставиле су са изградњом Канала упркос неповољном терену и низу тешкоћа; трошкови изградње премашили су далеко све предвиђене планове, а епидемије нису могле бити обуздане. Ипак, САД су успешно окончале посао и Канал је предат на употребу 3. августа 1914, исте године када је у Европи отпочео први светски рат, што није било без значаја за даљу судбину и Панаме и Канала.

Историја потврђује да је контрола над значајним воденим путевима била предуслов за стицање статуса велике силе. И Панамски канал који је повезао два Океана у тренутку избијања светског сукоба обезбедио је Сједињеним Државама значајне војно стратешке и економске предности. Америчка морнарица располагала је флотом у оба Океана, а Канал јој је омогућавао брзо пребацивање из једног у други. То је дошло до изражаја и 1941, када је Јапан напао војну базу Перл Харбур, што је представљало тежак ударац америчкој пацифичкој флоти. У рекордном року пребачене су снаге са Атлантика у Пацифик; за време Кубанске кризе 1962, пребачено је 60 десантних бродова из Пацифика у Атлантик за свега неколико дана. Посебно значајну улогу одиграо је канал за време Корейског и вијетнамског рата. Међутим, стратешки значај Канала данас је знатно умањен, услед техничког и технолошког развоја, употребе и производње тешких бомбардера, интерконтиненталних пројектила и сл. Али економски значај Канала за САД и данас је огроман као што је и некад био. Међуокеанска трговина одвија се кроз Канал, а 70% од укупног саобраћаја који прелази кроз Канал долази или одлази у САД.

Погрешно би било тврдити да ни Панама није имала користи од Канала. Од сиромашне, забачене провинције Колумбије, постала је у протеклих шест деценија раскрсница континента, значајан саобраћајни и банкарски центар са највећим националним дохотком по глави у Централној Америци. Ипак, Панамци су, не без разлога, од самог зачетка незадовољни решењем и правним статусом канала. Незадовољство је повремено попримило облик отворене побуне и крвавих обрачуна, као што је био случај 1964, када је за време петодневних борби погинуло више Панамаца и америчких грађана запослених у зони Канала, па коначно дошло и до прекида дипломатских односа између двеју земаља. Спор у вези са Панамским каналом има свој правни и политички вид.

Уговор из 1903. године веома је несрећно, добрим делом, двосмислено формулисан. На основу чл. 3. Република Панама гарантовала је САД-у „сва права, власт и ауторитет у зони коју ће САД поседовати и користити као да су суверен територије, уз потпуно искључење Републике Панаме у вршењу било каквих суверених права, власти или ауторитета.“ Већина америчких теоретичара извукла је отуда закључак да САД имају суверенитет над Каналом и зоном која обухвата 533 квадратне миље, да је та територија купљена, слично као што је учињено са Аљаском коју су САД купиле од Русије 1867. Насупрот томе, Панама је тврдила да су САД, на основу Уговора из 1903, стекле само одређена права и привилегије, па чак и вршење одређених атрибута суверенитета, с обзиром да им је загарантовано искључиво право, власт је контрола над Каналом и зоном, да имају своје полицијске снаге, судове који примењују америчке законе, а ипак, да је титуларни суверенитет задржан за Панаму. У прилог овог става истакнуто је, да су САД биле обавезне на годишњу ренту, која је стално повећавана, што би било непотребно у случају купо-продаје територије. Сем тога, чл. 3, само овлашћује САД да се владају у том појасу „као да су суверен“, а не констатује да је у питању суверени простор САД. Природа власти САД на основу Уговора по схватању Панаме, тешко погађа, не само достојанство земље, него је лишава могућности даљег

прогресивног развоја, с обзиром да тај појас, кога искључиво користе САД, дели земљу на два дела и спречава природан ток развоја, посебно пораст урбаних насеља. САД управљају овде свим трговачким предузећима, контролишу сва лучка постројења. Панама је повремено претила национализацијом, да би обезбедила повољније услове, али преговори су споро напредовали. Често је проблем Панамског канала коришћен као оружје страначке политичке борбе на обе стране, што је још више отежавало проналажење задовољавајућег решења. САД су са своје стране указивале да Канал више не одговара савременим техничким условима будући да не може да прими бродове велике тонаже, носаче авиона и сл.; отуда би за САД било повољније да изгради нови канал на нивоу мора, без преводница, савремено опремљен, него да удовоље претераним финансијским захтевима Панама.

Израз из ове сложене ситуације и потписивање новог Уговора 7. септембра 1977. резултат је једног ширег прилаза целокупном проблему од стране садашњег председника САД Картера и његове администрације, али и подршке коју су земље Централне Америке дале овом ставу. По схватању председника Картера значај Канала, и однос САД према овом проблему, мора бити сагледан на плану опште америчке политике у Карибима, а не билатералних односа двају земаља. Идентичан став дошао је до изражаја на састанку шефова влада шест Централно-америчких држава: Колумбије, Панама, Венецуеле, Мексика, Коста Рике и Јамаике, одржан у Боготи 5—6 августа 1977, што је несумњиво утицало на коначан став генерала Торихоса, који се налази на челу Панамске владе од 1968. године.

Неколико дана након потписа Уговор је потврђен од стране Сената САД, а у Панами путем референдума. Нови Уговор састављен је из два акта: Основног уговора и Уговора о трајној неутралности Канала. Први Уговор предвиђа, у ствари, један прелазни режим; САД ће задржати контролу над земљом, водом и инсталацијама, укључујући и војне базе како би обезбедиле управу, пловидбу и одбрану Канала до 31. децембра 1999, уз обавезу да се војне снаге и службеници САД неће мешати у политичку активност Панама, нити уопште мешати у унутрашње послове земље. Али, Панама ће постепено бити укључивана у одбрану, како би две земље солидарно сносиле одговорност за време трајања Уговора, да би након тог рока и управу и одбрану Канала у целости преузела Панама. У том циљу формирана је мешовита Комисија, као саветодавни и координирајући орган, састављен од подједнаког броја официра са обе стране. Америчке војне базе у зони Канала треба да буду коначно ликвидирани до краја овог века тј. 1999. Уговор, међутим, предвиђа да ће Панамци моћи да користе оне делове зоне који нису нужни за одбрану. Ово је несумњиво једна од слабих тачака Уговора, јер оставља Сједињеним Државама дискреционо право да саме о томе одлуче. Војне базе данас заузимају 85% од целокупне територије зоне и у њима је смештено око 10.000 војника. У једној од база обучавају се официри из разних земаља Латинске Америке за борбу против гериле.

Уговор предвиђа постепено укључење Панама и на свим осталим секторима и операцијама Канала. Шест месеци након размене ратифика-

ционих инструмената, тј. у тренутку када Уговор ступи на снагу, Панама ће преузети општу територијалну јурисдикцију у зони Канала и примењиваће се само панамско кривично и грађанско законодавство и вијорити само панамске заставе, што није био случај у преходном периоду. Тридесет месеци након ступања на снагу Уговора Панама ће преузети полициску, царинску, поштанску, пожарну и сл. одговорност. Али амерички држављани, који би евентуално били осуђени на основу панамског кривичног закона, моћи ће да издржавају казну у САД-у.

У наредне 23 године влада САД задржаће управу над Каналом преко Агенције — одбора директора, који ће бити састављен од 5 Американаца и 4 Панамца, које такође именује САД али на предлог Панама; до 1990. управник Канала биће држављанин САД, а заменик Панамац, а после тог рока обрнуто. Губернера пак Зоне именује председник САД. Само на седишту Агенције и војним базама моћи ће убудуће да буде истакнута застава САД.

Најтежи проблем у току преговора односио се на финансијски вид. Панама је одступила од својих првобитних захтева који су се кретали око милијарде долара које би САД биле дужне да плате одмах и годишње ренте од 200 милиона долара до 1999. године, и задовољила се много скромнијом свотом. Уговор представља годишњу закупнину која зависи од профита коју оствари Компанија, носивости бродова итд. а која ће досећи око 80 милиона долара. Али, ван Уговора, САД су се обавезале да ће Панами обезбедити кредит од 345 милиона долара за развој земље.

Други Уговор односи се на трајну неутралност и режим Канала и примењиваће се након истека важности Основног уговора. На основу чл. 1. Канал је проглашен за међународни транзитни водени пут, трајно неутралан. На бази пуне равноправности, без дискриминације у односу на било коју земљу или њене грађане, Канал ће бити отворен у доба мира и рата, за мирољубиви транзит свих бродова; ратни бродови пролазећи кроз Канал не могу предузимати било какве непријатељске акте. Међутим, Панама, на основу чл. 3 (т.е.) не може предузети инспекцију или контролу над овим бродовима, нити их подврћи претресу. У односу на ратне бродове, који пролазе кроз канал, Уговор дозвољава Панами само здравствену, санитарну контролу и то кроз проверу одговарајућих докумената. Панама је надаље преузела обавезу да Канал или превлака неће бити предмет репресалија у случају рата између било којих земаља света.

Наплата такса за транзит и остале услуге мора бити одмерена на бази правичности, сходно међународном праву, без икакве дискриминације. Изузетно бродови Републике Колумбије и Коста Рике могу бити ослобођени плаћања транзитних такса.

На основу чл. 4. Уговора као гаранти неутралности Канала појављује се Панама и Сједињене Америчке Државе, али од 31. децембра 1999. само панамске војне снаге биће у зони Канала и обезбеђивати поредак на својој националној територији. Имајући у виду улогу САД у изградњи и одбрани Канала, као и околност да је Канал смештен на панамској територији, ратни бродови ових двају земаља имаће првенство у транзиту.

Нови споразум о Панамском каналу представља компромис, који у целости није задовољио ни једну страну. Картер се у Сенату сучио са снажном опозицијом, која је сматрала да је председник заузео сувише попустљив став у односу на Панаму; генерал Торихос уложио је огроман напор да објасни Панамцима зашто треба чекати пуне 23 године, све до 2.000 године, да би Панама остварила свој идентитет као суверена држава у односу на Канал. Компромис носи, у ствари, печат једног новог виђења стварности, у којој је, по речима једног панамског политичара, дошао до изражаја „разум уместо страсти“.

Уговор је потписан у Вашингтону, у седишту Организације Америчких Држава, у присуству шефова држава и влада земља чланица ове Организације, чиме је симболично указано на значај Канала за оба америчке континента. Тај став дошао је до изражаја и у додатном Протоколу, придодатом Уговору којим се омогућава приступ Уговору свих држава чланица Организације Америчких Држава, с обиром на војно-политички и економски значај Канала за цео регион.

Са друге стране, закључење Уговора пада у време интензивне дипломатске активности САД у односу на земље Латинске Америке, посебно покушаја отварања САД-а према Куби. У тренутку када су САД сучене са тешким спољнополитичким дилемама на Блиском и Далеком Истоку, у Африци, председник Картер решењем „Панамског случаја“, ван сумње, желео је у првом реду да обезбеди чвршће војне и привредне темеље у двема Америкама, оживљавајући стару Рузвелтову политику доброг суседства.

*др Смиља Аврамов*