

# dial

## diffusion de l'information sur l'Amérique latine

47, QUAI DES GRANDS-AUGUSTINS - 75006 PARIS - FRANCE - TÉL. (1) 46.33.42.47

CCP 1248.74-N PARIS - Du mardi au vendredi de 9 h à 12 h et de 14 h à 18 h 30

Hebdomadaire - n° 1355 - 15 décembre 1988 - 4 F

### D 1355 PANAMA: L'INTÉRÊT STRATÉGIQUE DU CANAL

Le président Reagan a perdu la partie dans le bras de fer qui l'opposait depuis plus d'un an au général Noriega, commandant en chef des forces armées panaméennes (cf. DIAL D 1226 et 1304). En effet, Ronald Reagan quitte la présidence des Etats-Unis et le général Noriega reste l'homme fort du Panama. L'un des éléments de la crise est la tentative, par les Etats-Unis, de reconsidérer le traité du canal de Panama de 1977 prévoyant le départ des Etats-Unis pour le 31 décembre 1999 (cf. DIAL D 397). En mai 1988, l'un des négociateurs nord-américains de ce traité déposait devant le sous-comité de l'hémisphère occidental, dans le cadre de la Commission des affaires étrangères du Congrès nord-américain. Ambler Moss - c'est le nom de ce négociateur, ancien ambassadeur au Panama de 1978 à 1982 - y expliquait les intérêts à long terme des Etats-Unis sur le canal de Panama et les modalités de leur présence militaire dans le pays. Ce rappel est d'autant plus significatif que la situation politique en Amérique centrale a considérablement changé depuis 1977. Nous donnons ci-dessous un extrait de l'intervention de Ambler Moss rappelant le point de vue du gouvernement nord-américain sur le canal en 1977.

Note DIAL

## LES ÉTATS-UNIS ET LE CANAL DE PANAMA

par Ambler H. Moss

Il y a une dizaine d'années, le débat sur le traité du Canal de Panama était le problème le plus important de toute l'Amérique latine pour les Etats-Unis. Cependant, après la ratification du traité à la mi-1978, le Panama a progressivement disparu comme priorité de la politique extérieure nord-américaine. En 1980, le thème du Panama était occulté par la guérilla en El Salvador et par les problèmes que soulevait la révolution sandiniste au Nicaragua.

Même si le gouvernement Reagan n'était pas partisan du traité, il l'a reçu comme partie de l'héritage laissé par Carter. Quelques-unes des personnes conviées à occuper des postes politiques concernant l'Amérique latine avaient participé à l'élaboration du document "Une nouvelle politique interaméricaine pour les années 80", connu sous le nom de Document de Santa Fé (1). Ce document qualifiait Panama de "dictature de gauche et brutalement agressive", et le traité du Canal de nouvelle victoire du communisme dans l'hémisphère occidental. Ronald Reagan lui-même avait véhémentement mené campagne contre la ratification du traité par le Sénat en 1978.

Pourtant, après son élection, il s'est comporté différemment avec le Panama. Il y avait à cela de bonnes raisons. L'entrée en vigueur du traité, en octobre 1979, et le démantèlement de la vieille zone du canal s'étaient passés sans problème. Le canal, toujours sous contrôle des Etats-Unis jusqu'à la fin du siècle, battait de nouveaux records en tonnes transportées et en navires en transit au cours des trois années suivantes. Le sentiment anti-nord-américain résiduel, qui existait auparavant

(1) Texte intégral dans DIAL D 757 (NdT).

au Panama, commençait à disparaître, ce qui a conduit les chefs d'entreprises des Etats-Unis à créer la première chambre de commerce américaine dans le pays. Au regard du passé, l'émotion et le patriotisme qui avaient caractérisé les opposants du traité au Sénat paraissent désormais injustifiés, sans aucun fondement raisonnable.

### La signification du canal

A l'heure actuelle, nous pouvons relever deux aspects fondamentaux de la signification que revêt le Panama pour les intérêts économiques et la sécurité des Etats-Unis: premièrement, l'importance du canal et comment assurer efficacement son fonctionnement; deuxièmement, la signification militaire du territoire panaméen.

Le Panama a été un point important du trafic mondial depuis l'époque de la colonisation espagnole. Il n'y a aucune raison de penser que sa localisation ait moins d'importance en l'an 2000 qu'aujourd'hui. Cependant les critères exacts définissant son importance ne sont pas faciles à prévoir et dépendent d'un certain nombre de variables.

Celles-ci sont, par rapport au canal, les suivantes: la croissance à venir et la nature des modèles de commerce mondial; les changements dans la technologie et dans l'industrie du transport; les possibilités financières extérieures pour l'amélioration du canal ou pour d'autres alternatives de franchissement de l'isthme centro-américain; la nécessité du passage interocéanique pour les navires militaires et gouvernementaux des Etats-Unis.

Face à ces intérêts militaires en territoire panaméen, il y a les principaux facteurs suivants: l'évolution du conflit centro-américain; les engagements futurs de l'Union soviétique dans les Caraïbes, en Amérique centrale et en Amérique du sud; l'avenir de Cuba après "l'ère Castro"; les conséquences des menaces terroristes et des "conflits de basse intensité" dans les pays de la façade nord de l'Amérique du sud et au Pérou.

Pour l'avenir, la capacité pour les Etats-Unis d'utiliser le canal de la façon la plus favorable possible dépendra surtout du climat politique intérieur au Panama. En raison de la crise politique actuelle, l'économie panaméenne n'atteint pas les niveaux que les experts estiment nécessaires pour éviter l'instabilité éventuelle provoquée par un chômage structurel massif.

En même temps il faut tenir compte d'un certain nombre de choix dans la politique des Etats-Unis. Peu après la Seconde guerre mondiale, il était devenu évident que le traité de 1903 avec le Panama, modifié en 1936 avant de l'être en 1965, ne pouvait être conservé en l'état sans augmentation de la conflictivité entre les deux pays. La situation avait empiré en janvier 1964, quand éclatèrent des manifestations et des troubles sur la frontière entre la zone du canal et la ville de Panama qui se soldèrent par des blessés panaméens et nord-américains. Le président Johnson déclara que le problème du futur statut du canal était une question ouverte au débat. En 1968 c'est la révolution au Panama d'où émerge le général Torrijos comme leader du pays. En 1971 les deux pays ouvrent des conversations bilatérales sérieuses, au-delà de leurs divergences.

Il existait déjà aux Etats-Unis un accord, sur la base d'une plateforme bipartite, pour un soutien des dispositions qui seront finalement adoptées sous le gouvernement Carter. Mais en même temps il y avait une forte opposition bipartite au traité, soutenue par un large secteur de l'opinion publique des Etats-Unis. C'est pourquoi l'examen du traité a occupé le Sénat du début des séances en janvier 1978 jusqu'à la mi-avril. Cela a été le débat le plus sérieux autour d'un traité depuis les accords de Versailles à la fin de la Première guerre mondiale.

## Changement de commandement

Le traité du Canal de Panama attribue aux Etats-Unis les opérations sur le canal jusqu'en l'an 2000, avec une participation progressive du Panama. Quand le traité est entré en vigueur, l'administrateur de la commission du Canal de Panama, nouvelle entité pour les opérations, devait être un citoyen nord-américain et son substitut panaméen. La nationalité de ces deux charges devrait être échangée en 1990. Cependant les Etats-Unis conservent la majorité des postes dans la Junte des directeurs de cette commission jusqu'à l'expiration du traité.

A la différence des accords antérieurs au traité de 1977, le Panama a un intérêt direct à l'efficacité du canal et à sa compétitivité. Pour l'année fiscale 1986, les paiements au Panama se sont élevés à près de 77 millions de dollars.

Prévoir l'importance du trafic est extrêmement difficile, car ce flux dépend beaucoup des conditions de l'économie mondiale. Pendant les trois premières années de l'existence du traité, de 1980 à 1982, le total des navires et le tonnage transporté a atteint un niveau record. La récession mondiale et la mise en marche d'un oléoduc traversant le Panama ont impliqué une diminution du trafic, ce qui a contraint d'augmenter le péage de 9,8% en 1983. Les rentrées de taxes de péage ont atteint près de 301 millions de dollars.

Bien que les considérations sur la sécurité aient été très importantes dans la décision des Etats-Unis de construire le canal, elles sont aujourd'hui d'un moindre poids. Lors du dernier tour des conversations, l'Etat-Major conjoint a qualifié le canal d'importante possession, mais sans aller jusqu'à dire qu'il était d'une importance vitale. En temps de paix, il n'est pas spécialement utilisé par les navires de guerre. En 1986 il n'y a eu que 85 transits de navires officiels du gouvernement des Etats-Unis sur un total de 12.023 transits.

En raison de sa vulnérabilité aux attaques par missiles, le canal ne pourrait probablement pas être utilisable en cas de guerre. Comme il dépend aussi du courant d'eau qui arrive par gravité du lac artificiel Gatun, une rupture de digue ou des voies d'alimentation en eau mettrait le canal hors service; remplir le lac durerait plus de trois ans.

## Assurer sa compétitivité

La technologie a eu son importance dans la compétitivité du canal qui se mesure à la sensibilité du trafic quand les taux de péage augmentent. Les produits en vrac comme le pétrole et ses dérivés, les céréales, le charbon, les nitrates, les minerais, etc., représentent 65% du volume total. Les transports par conteneurs peuvent cependant, en de nombreux cas, traverser les Etats-Unis à des coûts voisins de ceux du péage par le canal.

Quel est l'avenir du canal après l'an 2000? Le dernier rapport sur le trafic souligne qu'en dépit de son infrastructure déjà ancienne, le canal peut augmenter sa compétitivité si des projets d'une certaine importance sont menés à bien. Un projet actuellement à l'étude concerne l'élargissement de Gaillard Cut (passage Culebra) dont le coût est estimé à 400 millions de dollars. Son principal avantage serait de réduire les coûts en diminuant le temps de traversée. Un tel financement ne sera probablement pas obtenu, comme auparavant, sur des fonds du gouvernement nord-américain car les sommes investies ne pourraient pas être récupérées avant l'an 2000. Il faudra donc que le Panama en assume la responsabilité après l'an 2000. C'est là une décision dont le gouvernement des Etats-Unis doit tenir compte.

Davantage opérationnel, un ensemble de plans pour l'avenir a été élaboré par la Commission d'études d'alternatives du Canal de Panama pour les gouvernements des Etats-Unis, du Panama et du Japon. Cette étude, dotée initialement d'un budget de

20 millions de dollars, est une conséquence de l'article 12 du traité du Canal de Panama stipulant que les deux gouvernements étudient la faisabilité d'un canal au niveau de la mer. Elargi au Japon et peut-être à d'autres pays, le mandat de la commission porte sur l'étude de toutes les alternatives qui permettent de tirer profit de la géographie du Panama, soit un canal de niveau à partir d'un canal fermé, soit avec un système d'oléoducs et de branchements de voies ferrées en plus ou à la place de l'aménagement du canal. Objectivement la réalisation de ces plans se poursuivra au-delà de l'an 2000, ce qui exigera une nouvelle phase de coopération multinationale.

### La défense du canal

Conformément à l'article 4 du traité du Canal de Panama, les deux pays sont engagés dans sa défense, mais les Etats-Unis en ont la responsabilité principale jusqu'à l'expiration de l'engagement en l'an 2000. Pour respecter cette obligation, les Etats-Unis peuvent "*stationner, entraîner et transporter des forces militaires à l'intérieur de la République de Panama*", conformément aux dispositions reconnues par les deux pays dans l'Accord de mise en oeuvre. Théoriquement l'accord peut être considéré comme une amélioration dans la défense du canal, en tant que les forces nord-américaines ne se limitent pas aux étroites frontières de l'ancienne zone du canal. De fait des exercices conjoints se sont déroulés, y compris sur la frontière avec le Costa Rica, dans le but de bloquer d'éventuels éléments infiltrés menaçant le canal. Les Etats-Unis ont la possibilité de déterminer le niveau de forces qu'ils estiment nécessaires pour la défense du canal.

Les dispositions du traité ne comportent pas de définition du rôle du Commandement sud des Etats-Unis si ce n'est la seule défense du canal. Là réside la cause de l'évolution des choses. Au commencement et jusqu'au milieu des années 70, l'Amérique centrale a connu une situation tranquille, et le Commandement sud a perdu de son importance. A l'époque du gouvernement Ford, le Pentagone était allé jusqu'à envisager la suppression du Commandement sud au Panama pour faire des économies budgétaires. Ce n'est qu'à partir de 1978 que les conditions se sont profondément modifiées avec l'apparition de l'insurrection en El Salvador et au Nicaragua, et surtout avec la victoire sandiniste de juillet 1979.

Compte tenu de ce qui précède, il est évident que le droit des Etats-Unis à conserver des bases avant l'an 2000 ne leur donne pas l'utilisation totale du territoire panaméen pour faire face à telle ou telle contingence, sauf si l'on étire le concept de défense du canal au-delà de ses limites raisonnables.

Après l'an 2000, la situation est encore moins claire. L'article 5 du traité de neutralité dispose que "*à l'expiration du traité du Canal de Panama, seule la République de Panama opérera sur le canal et maintiendra des forces militaires et des installations de défense sur le territoire de la République*".

L'histoire des négociations du traité de 1977 ne permet pas d'affirmer que l'article 5 était pensé comme point de départ de nouvelles négociations. Ce n'est pas seulement le gouvernement Torrijos, alors au pouvoir, mais aussi la majorité de l'opposition démocratique (en particulier le principal parti d'opposition, la Démocratie chrétienne) qui exprimaient leur mécontentement devant la présence de toute force étrangère. L'incompatibilité d'une telle présence avec le régime de neutralité est précisément ce que le Panama voulait consigner par le traité de neutralité. La modification de l'article 5 exigerait un changement substantiel de l'attitude des Panaméens.

(Traduit de la version espagnole de *Pensamiento Proprio* d'octobre 1988)

(Traduction DIAL - En cas de reproduction, nous vous serions obligés d'indiquer la source DIAL)

Abonnement annuel: France 330 F - Etranger 390 F - Avion 460 F  
Directeur de publication: Charles ANTOINE - Imprimerie DIAL  
Commission paritaire de presse: 56249 - ISSN: 0399-6441