

PANAMA



D 2052 • Pa1
16-29 février 1996

Diffusion de l'information sur l'Amérique latine

DIAL • 38, rue du Doyenné - 69005 Lyon - France - Tél. 04 72 77 00 26 - Fax 04 72 40 96 70

MOTS-CLEFS

Base militaire
Géopolitique
Economie
Indépendance
Ingérence
Indicateurs

CINQ THÈSES SUR LES BASES MILITAIRES NORD-AMÉRICAINES

La zone du canal de Panama - à savoir le canal lui-même et une zone adjacente d'environ 20 km de part et d'autre - a été concédée aux États-Unis selon les termes du traité Hay-Bunau-Varilla de 1903. Le traité Carter-Torrijos du 7 septembre 1977 a abrogé le traité de 1903 et prévoit le passage de la zone du canal sous souveraineté panaméenne le 31 décembre 1999 (voir DIAL D 397). L'échéance se faisant proche, les débats vont bon train au Panama sur l'avenir du canal. Selon divers sondages, la population panaméenne souhaite à une très large majorité que la présence des troupes américaines (quelques 7 000 hommes) se poursuive au-delà des échéances prévues : ce taux d'opinions favorables atteint jusqu'à 86% selon un sondage effectué par CID-Gallup en septembre dernier. Les raisons d'une telle opinion sont avant tout économiques. Les Panaméens craignent que le départ des troupes américaines ne se solde par des baisses de revenus importantes. Le départ de ces troupes pourrait entraîner une gestion moins performante du canal, provoquer une baisse des emplois, affaiblir les relations commerciales avec les États-Unis, diminuer les aides fournies par ces derniers. Un doute pèserait également sur la capacité des Panaméens à exercer leur propre souveraineté sur le canal. A l'étranger, certains pays, tels le

Japon et Taïwan, sont favorables au maintien de la présence nord-américaine. Quant aux États-Unis, ils ont tout intérêt au maintien de la stabilité politique au Panama et la zone du canal est d'une importance géostratégique certaine pour leur politique en Amérique latine. Ils souhaitent, en tout état de cause, que le canal reste une base pour lutter contre le narcotrafic en provenance de Colombie. Mais ils savent aussi que la zone du canal leur coûte cher, qu'ils pourraient atteindre les mêmes objectifs à un moindre coût à partir de Miami, sans pour autant renoncer entièrement à toute présence dans la zone du canal. On le voit aisément, les enjeux sont multiples : militaires, politiques, économiques, nationaux et internationaux. Mais comme l'enjeu économique occupe une place d'une importance particulière dans le débat, il est bon de mesurer de façon aussi rigoureuse que possible l'impact qu'auraient les différentes solutions possibles sur l'économie panaméenne. Tel est le but de l'étude ci-dessous, susceptible d'apporter une rigueur nécessaire dans les évaluations faites sur les conséquences d'un départ des troupes américaines sur l'économie panaméenne.

Article de Juan Jované, paru dans ENVIO, décembre 1995 (revue mensuelle de l'Université centraméricaine de Managua, Nicaragua).

Une utilisation civile et rationnelle des "aires restituées" - ainsi parle-t-on à Panama des bases militaires des États-Unis - ouvre d'immenses possibilités de développement national, démocratique, égalitaire, en harmonie avec la nature.

Dans le débat national, la question de la présence militaire des États-Unis en territoire panaméen tient une place de choix. Dans cette question, se trouvent mêlés les intérêts nationaux et sociaux les plus purs, et les intérêts matériels les plus inavouables, parfois revêtus des atours d'une prétendue rationalité économique.

Il y a 5 thèses qui mettent en lien la présence militaire nord-américaine avec la sphère économique panaméenne. Chacune d'elles se prévaut d'un certain nombre d'indicateurs et se présente comme l'aboutissement d'études quantitatives récemment menées. Elles se rapportent, dans l'ordre, à la possibilité de la disparition des bases militaires, aux coûts récents de la présence militaire étrangère, aux bénéfices potentiels d'une utilisation civile des aires actuellement occupées, au caractère d'urgence du processus de restitution et aux conditions dans lesquelles il doit être entrepris, pour le bien de la nation toute entière.

Des chiffres qui parlent

Première thèse:

L'impact économique de la présence des bases militaires nord-américaines est suffisamment modeste pour qu'en cas de retrait programmé de ces bases, l'économie panaméenne ne souffre pas de traumatisme négatif impossible à maîtriser.

Cette thèse revêt sa pleine évidence quand on se reporte aux quatre indicateurs fondamentaux utilisés pour mesurer de façon dynamique l'impact économique des bases militaires (voir le tableau). En ce qui concerne les exportations en termes de valeurs courantes, les bases militaires représentent un total qui ne dépasse pas 8,4% du total de l'économie. Ce chiffre, pouvant apparaître spontanément comme élevé, se comprend mieux à sa juste valeur si on tient compte de ce qu'entre 1970 et 1993, les exportations panaméennes de biens et de services, en termes de valeurs courantes, se sont élevées en moyenne à 8% par an. La possibilité de résorber rapidement l'impact de la démilitarisation de la zone du canal apparaît donc clairement.

En termes d'emploi et de rémunération, la situation est tout aussi maîtrisable. En 1993, les bases militaires nord-américaines ont représenté à peine 0,64% de l'emploi national, et les rémunérations générées par cet emploi constituent juste 3,04% des rémunérations enregistrées dans le Produit intérieur brut (PIB). Dans la période 1970-1993, l'emploi et les rémunérations au niveau national ont augmenté, en moyenne et respectivement, de 2,7 % et 8% par an. L'impact dont nous parlons est donc parfaitement maîtrisable par le pays.

En ce qui concerne le poids global des bases militaires nord-américaines sur l'économie, la dépense totale occasionnée par les bases en 1993 a représenté l'équivalent de 4,5% du PIB. Ce pourcentage est lui aussi parfaitement contrôlable. En effet, selon les statistiques de la Contraloría General de la

República, entre 1970 et 1993, en dépit des vicissitudes économiques et des événements politiques et militaires de la fin des années 80, l'économie a affiché une moyenne annuelle de taux de croissance, en termes réels, de 3,7%. Un travail récent, effectué par le Centre de recherches de la Faculté d'économie de l'Université de Panama, prouve qu'en l'absence de perturbation, l'économie panaméenne montre une capacité de croissance moyenne réelle de 4,7% par an.

Certains tirent argument du fait que ce calcul ne tient pas compte des effets multiplicateurs des dépenses réalisées par les bases militaires. Cependant, si on utilise le Modèle de cohérence pour Panama - modèle semi-comptable doté d'une matrice d'échanges intersectoriels et permettant de calculer, unité par unité, les impacts direct et indirect des dépenses des bases militaires en 1994 - on en arrive au même résultat : à peine 5% du PIB.

De toute façon, l'effet réel se situe très loin du chiffre annoncé par les porte-parole proches de l'actuelle administration nord-américaine, qui serait de 10% du PIB. La réalité indique qu'en appliquant une politique économique adéquate, on peut parfaitement résorber l'impact négatif du retrait des bases militaires nord-américaines situées sur les rives du canal. On pourra d'autant mieux le résorber que l'objectif en sera reconnu comme un but national, prioritaire et urgent.

Deuxième thèse:

La présence des bases militaires dans le pays a entraîné ces dernières années un coût économique élevé, aussi a-t-elle induit des interven-

Explications	Bases militaires (millions de balboas*)	Total de l'économie (millions de balboas)	% des bases sur l'économie	Moyenne taux de croissance de l'économie 1970-1993
Exportations (1)	203,20	2 429 ,90	8,36	8,00
Emploi	5 218,20	819 959,00	0,64	2,70
Rémunération	92,00	3 031,30	3,04	8,00
Total dépenses (2)	295,20	6564,90	4,49	4,70

* 1 balboa équivaut à 1 dollar US, la parité étant fixe (NdT).

1 - Sans compter la contrebande.

2 - Il s'agit du taux moyen annuel de croissance, en l'absence de toute perturbation externe négative (calcul économétrique).

Source : *Contraloría General de la República* et calculs propres.

tions économiques coûteuses pour le pays.

Concrètement cette thèse se fonde sur les sanctions économiques imposées à notre économie, à la fin des années 80, à l'occasion de l'invasion du 20 décembre 1989¹. Comment en calculer l'impact? Deux méthodes ont été utilisées.

La première consistait à comparer le produit censé résulter de la tendance que montrait l'économie avant les faits, avec les résultats effectivement obtenus pendant la période. Ce calcul - réalisé en prix constants traduits ensuite en prix courants - reflète une perte totale équivalente à 2 390,2 millions de balboas² de 1970, pour la période 1988-1994. En prix courants, cela signifie environ 7 170,6 millions de balboas, chiffre hautement significatif si on considère que le PIB en prix courants, calculé prévisionnellement pour 1994, atteint environ 5 604 millions de balboas.

Selon un autre calcul récent, basé sur la méthode des séries temporelles, dans lequel on insiste sur le fait que les sanctions et l'invasion ont eu des conséquences négatives persistantes sur le PIB, on peut se trouver face à une perte encore supérieure, si elle est comptabilisée en termes annuels. A en croire cette seconde méthode, l'économie panaméenne de 1994 en prix courants pourrait se trouver affaiblie de 1 980 millions de balboas par rapport au niveau qu'elle aurait atteint sans avoir à souffrir ni sanction ni invasion.

Troisième thèse:

Il existe des preuves évidentes de ce que la présence des bases militaires correspond à une utilisation insuffisante de cette ressource rare que constitue la position géographique de Panama.

Selon nos propres calculs, la dépense totale générée par les bases militaires représente environ 4,5% du PIB, tandis que leur impact direct ou indirect

1 - Le 20 décembre 1989, les États-Unis ont lancé l'opération "juste cause" qui leur permet d'obtenir la reddition du général Noriega le 3 janvier 1990 (NdT).

ne dépasse pas 5%, malgré l'utilisation extensive d'un territoire stratégiquement propice à l'activité économique du commerce international.

Ce sont là des données qui contrastent avec celles de la Zone libre de Colón. Celle-ci utilise une portion bien moindre de cette ressource rare - la position géographique - et induit un impact plus fort sur l'économie. Même sans tenir compte des effets indirects ou multiplicateurs, la valeur ajoutée induite dans la Zone libre de Colón représentait 8,8% du PIB en 1993, niveau qui, selon les calculs prévisionnels, s'élevait à 9,2% en 1994. D'un strict point de vue économique il est donc manifeste que l'utilisation civile de la zone de transit est supérieure à l'utilisation militaire.

Utilisation civile des bases

Il existe un autre argument en relation avec l'utilisation de l'infrastructure. Dans une recherche réalisée récemment, qui prend comme référence la période 1970-1992, et pour laquelle on a utilisé plusieurs méthodes, il a été montré que Panama, pour cette période, a affiché une relation capital-produit voisine de 4. Ce niveau, extrêmement élevé, surtout si l'on tient compte de ce qu'on faisait alors des études à partir d'un PIB potentiel, montre l'effort réalisé dans la construction d'infrastructures mais aussi l'avantage de pouvoir obtenir un développement qui soit basé sur une moindre relation capital-produit.

Une utilisation civile de ce que l'on appelle les "aires restituées" permettrait de tirer parti de l'infrastructure déjà existante, réduisant ainsi la relation capital-

produit. De cette manière, on obtiendrait un espace pour accélérer la croissance et la possibilité de concentrer le peu de ressources dont on dispose pour l'implantation d'infrastructures destinées à des utilisations alternatives qui, entre autres choses, permettent un développement articulé et équilibré, du point de vue régional. La potentialité est très grande : les biens restitués ou à restituer ont une valeur évaluée à plus de 30 milliards de balboas et une partie importante de ces biens consiste en infrastructures susceptibles de reconversion à utilisation économique de caractère civil.

QUELQUES INDICATEURS

Population : 2 610 000 hab.

Densité absolue : 34 hab./km²

Superficie : 77 082 km² (soit environ 7 fois moins que la France)

Agriculture : 10 % du PNB, 25 % pop. active

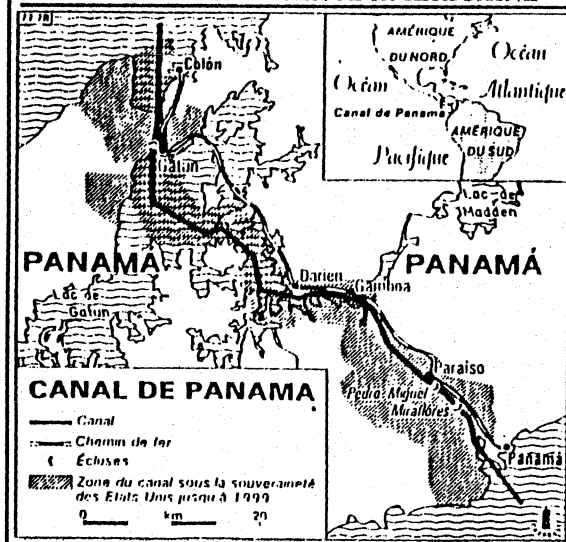
Industrie : 10 % du PNB, 16 % pop. active

Services : 80 % du PNB, 59 % pop. active

En moyenne, 35 bateaux par jour empruntent le canal, ce qui représente 400 millions de dollars de droits de passage en 1994. Il faut huit heures pour aller d'un océan à l'autre.

Source : Atlaséco 1996

CARTE DE LA PRÉSENCE AMÉRICAINE



Quatrième thèse:

La reconversion des bases à usage économique civil est non seulement opportune mais nécessaire. Les pré-tentions nord-américaines ne signifient aucun bénéfice économique pour Panama.

Étant donné leur crise fiscale profonde, les États-Unis ne sont pas disposés à octroyer à Panama une compensation sous forme de loyer, pour l'utilisation d'une partie du territoire national à des fins militaires. Et même s'ils le faisaient, cela aurait un impact minimum pour l'économie panaméenne.

Voilà déjà quelque temps que les États-Unis cherchent à réduire leur dépense militaire, fut-elle intérieure, et qu'ils ont élaboré leur stratégie sur la base du maintien d'une grande partie de leur puissance militaire sur leur propre territoire, combinée avec assez de flexibilité pour pouvoir mobiliser rapidement ces forces vers des théâtres de guerre extérieurs. En quelques heures, juste avant l'invasion de décembre 1989, les Nord-Américains ont pratiquement doublé leurs forces en territoire panaméen. Dans le cas de la Guerre du Golfe, il leur a fallu quelques mois pour mobiliser, vers le centre des opérations, plus de 1 500 avions, 500 000 hommes avec leur équipement incluant artillerie lourde, tandis que, de leurs porte-avions, ils couvraient pratiquement la mer Méditerranée, le Golfe Persique et l'Océan Indien.

Dans la situation présente en Amérique centrale, les États-Unis n'ont pas besoin de troupes en nombre élevé, comme celles qu'ils maintiennent à Panama. Ils n'ont besoin du territoire panaméen que pour faciliter leur rayonnement et leur capacité opérationnelle dans la région.

Panama n'est pas prioritaire

Selon l'information non officielle disponible, les analystes calculent

qu'étant donné les forces nord-américaines qui resteraient dans le pays et la nature des installations, on assisterait à une réduction significative de la demande faite à notre économie, ainsi qu'à une baisse de l'emploi. Ils estiment que l'emploi résiduel des bases fluctuerait entre 500 et 1 000 personnes.

Même si ces personnes étaient au nombre de 1 000, cela représenterait à peine 0,12% de l'emploi total du pays, en prenant pour référence l'année 1994. En ce qui concerne le PIB, l'effet direct et indirect n'atteindrait probablement pas 1% du niveau de 1994. L'idée qu'il est possible d'obtenir un régime préférentiel dans les relations commerciales avec les États-Unis, à partir d'un nouvel engagement militaire avec eux, ne semble pas avoir la moindre chance de se réaliser. Il est peu probable que les États-Unis, se présentant eux-mêmes en politique internationale comme promoteurs de la libéralisation du commerce, soient disposés à se défaire de cette image, en faveur d'un accord où les normes du commerce ouvert et multilatéral se verraient explicitement subordonnées à des raisons politiques. Il ne semble pas non plus probable qu'ils désirent s'éloigner de leur calendrier de libéralisation du commerce avec l'Amérique latine, qui implique de difficiles négociations et où Panama ne représente aucune priorité.

La présence nord-américaine est-elle absolument nécessaire pour attirer le capital étranger? C'est là un autre argument utilisé, dénué de fondement dans la mesure où on ne pourrait alors expliquer les flux financiers internationaux croissants, orientés ces dernières années, vers des pays où n'existe aucun type de présence militaire étrangère. Entre 1991 et 1992, l'investissement étranger direct en Amérique latine s'est élevé à 77% avec un total de 60 milliards de dollars alors que, dans le même temps, on n'a assisté à aucune expansion de la présence mili-

taire étrangère dans la région.

Si aujourd'hui on observe de plus grandes difficultés dans le flux d'investissements extérieurs, cela n'est pas dû à des raisons militaires mais aux contradictions propres du modèle d'ajustement structurel.

Cinquième thèse:

Le succès du processus de reconversion civile des bases militaires exige un nouveau style de développement, comme la promotion d'activités faisant appel à des niveaux adéquats de productivité et de qualification de la force de travail, associés à une rémunération adéquate.

L'idée d'un développement basé sur le triangle: main d'oeuvre bon marché - maquiladoras² - bases militaires, non seulement compromettrait la souveraineté de Panama mais offrirait de médiocres perspectives aux Panaméens eux-mêmes. Cela est évident quand on compare le niveau de salaire que paient certaines maquiladoras en El Salvador, l'équivalent de 107,45 balboas par mois, alors que le coût du panier familial de consommation de base dans la ville de Panama était en mars 1995 de 427,9 balboas par mois. Ce dont on a besoin c'est d'une stratégie alternative centrée sur l'utilisation rationnelle de la position géographique de Panama et sur la formation d'une force de travail d'un bon niveau de qualification. Sur ces bases, on obtiendrait des niveaux de productivité ainsi que des avantages relatifs dynamiques permettant un développement rationnel, démocratique, équitable et en harmonie avec la nature.

Traduction DIAL. En cas de reproduction, mentionner la source DIAL.

2 - Les maquiladoras désignent des entreprises situées en zone franche, jouissant d'exemption d'impôts et de droits de douane et utilisant une main-d'oeuvre bon marché aux conditions de travail précaires (NdT).

DIAL • 38, rue du Doyenné - 69005 LYON • Tél. 72 77 00 26 • Fax 72 40 96 70 • E-mail : dial@globenet.gn.apc.org.

Abonnement annuel : France 395 F • Europe 440 F • Avion Amérique latine 500 F • USA-Canada-Afrique 490 F • Prix d'un dossier : 6 F

Points rencontre à Paris : CEDAL (Centre d'Etude du Développement en Amérique latine) - 43 ter, rue de la Glacière - 75013 Paris
Tél. (1) 43 37 87 14 - Fax (1) 43 37 87 18 et Service Droits de l'Homme - Cimade - 176, rue de Grenelle - 75007 Paris - Tél. (1) 44 18 60 50
Fax (1) 45 55 28 13.