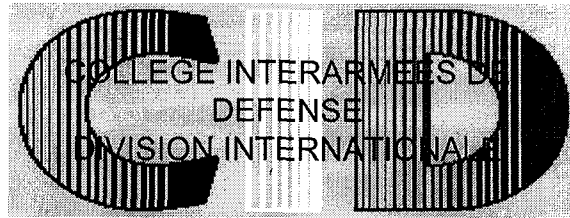


1998-581



MEMOIRE DE GEOPOLITIQUE  
DU LCL GILLES LATOUR

**LE PANAMA AU SEUIL DE L'AN 2000**

**Groupe A4**

# **SOMMAIRE**

## **Le canal de Panama et son impact économique**

## **Les autres sources de croissance économique**

- l'oléoduc transocéanique**
- les pavillons de complaisance**
- la Zone Libre de Colon**
- le Centre Financier International**
- le blanchiment de l'argent de la drogue**

## **Les questions de sécurité et de défense au Panama**

- défense et neutralité en l'an 2000**
- une lutte d'influence incessante depuis 30 ans**

## **Conclusion**

## LE PANAMA AU SEUIL DE L'AN 2000

Huit années après l'invasion du Panama par les Etats-Unis lors de l'opération Juste Cause, ce pays à l'importance stratégique toujours aussi cruciale est à l'aube d'une ère nouvelle : en effet, c'est le 31 décembre 1999 que doit prendre fin le Traité du Canal de Panama , signé par le président Jimmy CARTER et le président Omar TORRIJOS le 7 septembre 1977, traité qui prévoit le retour du canal sous la souveraineté du Panama , après 97 années d'appartenance aux Etats-Unis.

Le propos de ces lignes est de mettre en évidence les caractéristiques et les points forts du Panama en cette fin de siècle, afin de mieux comprendre les enjeux nationaux et internationaux qui sont au centre de toutes les préoccupations. Le Panama , ce « centre du monde » selon l'expression de Bolivar , est en effet le centre d'intérêts de nombreux pays du monde : toute l'Amérique Latine bien sûr, et bien entendu les 3 puissances économiques mondiales que représentent le Japon , les Etats-Unis et à un degré moindre, la Chine .

Cette ère nouvelle sera marquée principalement par des facteurs économiques :

- l'avenir du canal, et la question de son doublement ou de son agrandissement,
- les autres sources de croissance économique : l'oléoduc transocéanique, les pavillons de complaisance, la Zone Libre de Colon, le Centre Financier International avec le secteur bancaire panaméen, et le blanchiment de l'argent issu de la drogue,

mais également par les questions de sécurité et de défense au Panama, en particulier en ce qui concerne la présence ou non de forces nord-américaines sur le territoire panaméen au delà de l'an 2000.

## LE CANAL DE PANAMA ET SON IMPACT ECONOMIQUE

Le trafic du canal représente 5 % du commerce mondial : environ 12 000 navires empruntent le canal chaque année , sous pavillon de 60 nations, ce qui correspond à un volume de 160 millions de tonnes et des revenus compris entre 350 et 400 millions de dollars . Le canal est ouvert à 93% de la flotte marchande mondiale, mais demeure limité : le gabarit des écluses limite l'accès à des navires de 65 000 tonneaux maximum, ce qui exclut les pétroliers géants ou les porte-avions

modernes type Nimitz (91 000 tonnes), et amène la durée de transit à 24 heures en raison de l'attente à ces mêmes écluses

Les principaux utilisateurs sont les Etats-Unis car le canal permet de réduire le trajet San Diego - New York de 12 000 milles nautiques à 4 800 par l'isthme de Panama . 45 % du transit par le canal provient des USA, 22 % est à destination des USA, et cela représente au total 16 % du commerce maritime des Etats-Unis. Le deuxième utilisateur à hauteur de 15 % environ est le Japon, grand importateur de matières premières et exportateur. Le canal est également essentiel pour les pays d'Amérique latine : le transit par le canal constitue 77 % du commerce nicaraguayen, 67% du commerce salvadorien, 50% du commerce équatorien, 41% du commerce péruvien, 35% du commerce colombien, 31% du commerce guatémaltèque, 30% du commerce panaméen (avec exemption des droits de péage), et 27% du commerce costaricien.

La question du doublement du canal se pose de façon de plus en plus aiguë en raison de la croissance des flux maritimes, mais également en raison de la vulnérabilité du canal en cas de guerre ou de sabotage. Un projet existe depuis les années 70 de doublement du canal à écluses actuel par un canal à niveau. Ce deuxième tracé se situe à une quinzaine de kilomètres à l'ouest du premier canal : long de 98 kilomètres (contre 80 kilomètres), d'une profondeur de 30 mètres, et donc sans écluses, il permettrait l'accès à des navires de 500 000 tonnes et de relier en deux heures Puerto Caïmito sur le Pacifique à Lagarto sur la mer des Caraïbes. Le seul inconvénient réside dans le jeu des marées qui, en conjuguant leurs effets, pourraient causer des dégâts d'envergure.

Le coût serait considérable mais l'intérêt stratégique paraît le justifier. Dans l'attente d'une décision, le Traité du Canal de 1977 envisage la construction d'un hypothétique canal en prévoyant sa neutralité et les modalités suivantes :

#### Article XII - Canal de niveau ou troisième jeu d'écluses

1 - La République de Panama et les Etats-Unis d'Amérique reconnaissent qu'un canal de niveau peut être important dans l'avenir pour la navigation internationale. En conséquence, pour la durée de ce traité, les parties s'engagent à étudier conjointement la viabilité dudit canal en République de Panama et, au cas où ils prendraient une décision favorable sur sa nécessité, elles négocieront les termes dans lesquels les deux parties pourront passer un accord sur la construction dudit canal.

2 - La République de Panama et les Etats-Unis d'Amérique donnent leur consentement à ce qui suit :

a) qu'un nouveau canal interocéanique sur le territoire de Panama ne sera pas construit pendant la durée du Traité du canal, si ce n'est en conformité avec les clauses de ce traité ou sauf accord distinct des deux parties; et

b) que pendant la durée du Traité du canal, les Etats-Unis d'Amérique n'engageront pas de négociations avec des Etats tiers sur le droit de construction d'un canal interocéanique selon un autre tracé sur le territoire de l'hémisphère occidental, sauf accord distinct entre les parties.

3 - La République de Panama confère aux Etats-Unis d'Amérique le droit d'ajouter un troisième jeu d'écluses au canal actuel. Ce droit pourra être exercé à tout moment pendant la durée du présent traité, moyennant communication préalable à la République de Panama d'une copie des plans correspondants par les Etats-Unis d'Amérique.

Cet article XII appelle plusieurs commentaires :

D'abord le Traité montre qu'il existait en 1977 une volonté ferme des Panaméens pour qu'aucun projet parallèle ne puisse déboucher avant la fin du Traité, i.e. le 31 décembre 1999, étant donné la participation financière obligatoire du premier client potentiel d'un nouveau canal, les USA. Les tracés possibles au Mexique, en Colombie, et surtout au Nicaragua devraient peut-être connaître un regain d'intérêt très prochainement.

En corollaire il semble que le Panama tienne par ce Traité à garder au maximum le contrôle d'un éventuel futur projet ; Il est apparu clairement que dans le cas où le doublement du canal se concrétiserait, le Panama aurait l'intention d'adopter une solution de diversification des sources de financement pour sa réalisation, afin de ne plus dépendre des USA. Nul doute également qu'aucune nouvelle concession territoriale ne serait accordée à quelque pays étranger que ce soit : la leçon du premier canal fut cuisante sur ce point...Le financement de ce second canal pourrait être, selon les vœux des Panaméens, tripartite, associant le Japon pour 40%, les Etats-Unis pour 40% et l'Europe et l'Amérique Latine pour les 20% restants.

En attendant, il apparaît de nos jours que le Panama souhaite une solution alternative qui consisterait à élargir et moderniser le canal actuel. La Commission tripartite d'étude du Canal de Panama mise en place en 1986, composée des USA, du Japon, et du Panama, a rejeté en 1993 l'idée de construire un canal à niveau. En échange, ce rapport conclut que la construction d'un troisième jeu d'écluses et l'élargissement dans le secteur dit du « Corte del Culebra » ou passe Gaillard, permettrait d'absorber la demande grandissante de trafic jusqu'en 2020. Cette autre

solution , déjà envisagée lors du Traité , avait été freinée par les Etats-Unis , sous prétexte que les 400 millions de dollars nécessaires ne pouvaient être versés par eux, les sommes investies ne pouvant être récupérées avant l'an 2000. Les Panaméens y ont vu une attitude dilatoire visant à leur livrer en l'an 2000 un canal obsolète , peu concurrentiel par rapport à une nouvelle voie transisthmique plus moderne.

Les recommandations de la Commission semblent être soutenues par les récentes tendances de trafic sur le canal : le nombre d'utilisateurs a augmenté légèrement depuis le début des années 90, de 11 941 navires en 1990 , à 12 572 pour 1991, 12 636 pour 1992 , et 12 257 pour 1993, mais n'est pas revenu au niveau atteint dans les années 80 (13 614 en 1980). Il n'en reste pas moins que ces conclusions ne sont pas acceptées universellement . En février 1994, l'ambassadeur du Japon au Panama, M. Yogi Sugiyama, a annoncé publiquement que sans la construction d'un canal à niveau d'ici 2005, le Panama serait incapable d'absorber l'expansion maritime massive attendue si la croissance dynamique des pays du sud-est asiatique se maintient. Il n'en reste pas moins que même si l'optimisme de M. Sagiyama à propos de la croissance de l'Asie s'avère correct, il semble improbable que quelque chose soit entrepris avant l'an 2000, à moins que les investisseurs asiatiques eux-mêmes n'apportent le capital requis, y compris pour un simple élargissement et la construction de nouvelles écluses.

La situation peut donc évoluer très rapidement vers le projet d'une voie interocéanique au Nicaragua, idée à laquelle des intérêts privés japonais s'intéresseraient, en liaison avec le Brésil, grand partenaire commercial du Japon. Il s'agirait d'un projet ambitieux permettant la navigation des navires de fort tonnage, assorti d'aménagements pour l'irrigation, l'hydroélectricité et le tourisme. Le tracé nicaraguayen reprendrait celui de la voie transisthmique du XIXème siècle par le rio San Juan et le lac de Nicaragua à la frontière avec le Costa Rica, longue de 220 kilomètres. Ce projet se heurterait à la seule opposition des écologistes, puisqu'une partie du canal se situerait en forêt vierge, mais représente une option viable : il existe d'ailleurs déjà une voie d'eau navigable sur la majeure partie du tracé, seuls 20 kilomètres restent à creuser pour faire communiquer les deux océans.

Comme on peut le constater , les années à venir vont être déterminantes pour l'avenir du canal sur le plan économique, avec bien entendu des répercussions énormes sur l'économie du Panama . L'importance stratégique du Panama est d'autre part amplifiée par d'autres services du secteur tertiaire qui confère à ce petit pays un rayonnement tout particulier.

## **LES AUTRES SOURCES DE CROISSANCE ECONOMIQUE**

## **L'oléoduc transocéanique**

Commencé en 1981 et mis en service au début de 1983, cet oléoduc sert au transport du pétrole en provenance des gisements de l'Alaska et à destination des raffineries de la côte est des Etats-Unis. Il double ainsi l'oléoduc installé aux USA mêmes. Long de 130 kilomètres, il va de Puerto Armuelles, province du Chiriqui (côte Pacifique) à Chiriqui Grande, province de Bocas del Toro (sur la côte Atlantique), en traversant la Cordillera Central. Sa capacité est de 875 000 barils par jour et peut stocker deux millions et demi de barils à chacun des deux terminaux.

Les parts du capital sont réparties entre l'état panaméen qui possède 40% du capital et deux sociétés nord-américaines qui se partagent les 60% restants (la Northville et la Chicago-Bridge). Les 40 % des revenus que touche le Panama représentaient 12% du PIB en 1987, soit 70 millions de dollars, la seconde source de recettes du pays après le canal. Il faut ajouter pour l'année 1987 30 millions supplémentaires découlant de la fourniture de biens et de services et de la masse salariale perçue par les 1000 employés panaméens travaillant dans ce cadre.

## **Les pavillons de complaisance**

Le pavillon de complaisance , crée en 1925, est une autre source importante de revenus pour le Panama. Avec 12 127 navires enregistrés en 1988, représentant une capacité de tonnage de 63 millions de tonnes, le pays se place au deuxième rang mondial pour la flotte marchande, après le Liberia. Environ 1000 bateaux chaque année s'inscrivent sur le registre panaméen, rapportant ainsi 67 millions de dollars en 1987.

Les avantages offerts à la flotte marchande battant pavillon panaméen ne sont pas négligeables : ils vont des simples facilités d'enregistrement et des tarifs avantageux à l'exemption des droits de passage du canal, à la garantie de l'anonymat pour le propriétaire du navire, ainsi qu'à la possibilité de disposer de solides infrastructures administratives et commerciales (Centre Financier International de Panama, avec la présence d'une centaine de banques), corps consulaire dans la plupart des ports du monde etc...

## **La Zone Libre de Colon**

Le trafic maritime et la position géographique du canal ont permis au Panama de devenir l'une des plus grandes « exclaves » mondiales où marchandises et capitaux de toute origine bénéficient des privilèges de l'extra-territorialité : franchises douanières, quasi-absence de taxation et libre circulation des capitaux. Une

implantation dans la zone requiert une réexportation de 60% des marchandises, mais celles qui sont importées et réexportées le sont en exonération de droits , et celles qui subissent une opération de transformation à l'intérieur de la zone entrent librement sur le marché intérieur panaméen et bénéficient d'un régime préférentiel à leur entrée sur les marchés nord-américains, centraméricains et des Caraïbes; les bénéfices réalisés à l'exportation par les entreprises de la zone sont exempts de 90% de l'impôt sur les sociétés.

Fondée en 1948 sur les conseils du Département du Commerce Extérieur des Etats-Unis, la Zone Libre de Colon, deuxième zone franche mondiale derrière Hong Kong, fonctionne comme une gigantesque plate-forme commerciale de réexportation vers l'Amérique latine, avec plus de 400 sociétés installées, parmi lesquelles dix pays assurent 90% des importations : principalement Japon, Etats-Unis, Taiwan, Hong Kong, Corée du Sud... Le volume total des activités commerciales chiffré à 4,3 milliards de dollars en 1987 représente le double du PIB panaméen. Ce sont 5% de ce chiffre d'affaires qui échouent à L'état panaméen, soit 215 millions de dollars. Relais commercial entre les trois Amériques, l'Asie , et l'Europe , la zone franche de Colon connaît une expansion constante.

Les principaux fournisseurs en 1989 étaient le Japon (pour 25%), Taiwan (pour 15%), Hong Kong (pour 9%), les USA (pour 8,5%), l'Afrique du Sud (pour 7,5%), la Suisse (pour 7%), l'Italie (pour 6%) , la Colombie (pour 3%), et l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la France (2% chacune).

## **Le Centre Financier International**

C'est la loi bancaire introduite par Torrijos qui aboutira en 1970 à la création à Ciudad de Panama du Centre Financier International . Ce dernier a attiré rapidement jusqu'à 135 institutions financières étrangères originaires de plus de 30 pays.

La législation qui libérait les banques du contrôle de L'état fut rédigée par Arditto, le futur ministre de la planification et de l'économie (1973) et futur vice-président de la Banque Mondiale (1978) : cette nouvelle loi permettait en particulier d'ouvrir des comptes dans n'importe quelle monnaie et n'imposait pas de limite aux taux d'intérêt.

Du fait des sanctions économiques imposées par les Etats-Unis et de l'instabilité politique régnant dans le pays à la fin des années 80, ce centre a connu de sérieuses difficultés, mais son essor avait été spectaculaire. Cet essor était dû, entre autres , aux avantages fiscaux offerts, à l'absence de contrôle des changes , à la position géographique du Panama et enfin à la libre circulation du dollar : les Panaméens ont en effet volontairement renoncé à créer une banque centrale d'émission afin de conserver au pays son attrait, la monnaie-papier restant le dollar nord-américain.

En 1986, ce centre qui employait plus de 10 000 Panaméens, représentait quelque 44,3 milliards de dollars.

## **Le blanchiment de l'argent de la drogue**

Importante source de profits, ce paradis fiscal n'est pas sans effet pervers qui vont de la contrebande à l'évasion fiscale, en passant par le blanchiment des narcodollars : en effet, le Panama est connu comme l'une des plaques tournantes de l'Amérique latine pour le blanchiment de l'argent de la drogue, en particulier au profit des cartels de Colombie. On estime que 80% environ des revenus bruts des trafiquants peut être considéré comme profit disponible. Cela signifie que 120 à 150 milliards de dollars doivent être blanchis tous les ans par le système financier. Une partie de cette activité lucrative a lieu au Panama : « notre dette extérieure, rapportée au nombre d'habitants, est l'une des plus fortes du monde; le gouvernement central a accaparé en sa faveur les aides internationales » expliquait en 1989 Ricardo Arias Calderos, alors chef de file de la démocratie chrétienne, et ministre des Affaires Etrangères actuel. « L'activité a autant reculé au Panama qu'au Nicaragua, ravagé par la guerre civile. La seule façon de tenir était d'accroître le blanchiment... »

Une douzaine d'établissements bancaires sont soupçonnées par les USA de se livrer à ce trafic. Coïncidence curieuse, la Banque de Crédit et de Commerce Internationale (BCCI) dont le siège est à Luxembourg et qui fut impliquée dès 1986 dans un réseau de blanchiment de la drogue (pour 32 millions de dollars principalement aux USA, à Londres et à Paris, au profit du cartel colombien de Medellin) a eu une filiale panaméenne qui gérait les comptes des Fuerzas de defensa du général Noriega. Les militaires se sont empressés de changer de fusil d'épaule en créant leur propre banque, la Banco Institucional Patria.

Autre figure institutionnelle mêlée à des affaires d'argent sale, l'ancien président démocratiquement élu, au pouvoir jusqu'en 1994, l'avocat Guillermo Endara, était aussi l'homme de confiance de Carlos Elea, homme d'affaires panaméen arrêté en avril 1989 dans l'état de Géorgie pour avoir projeté d'introduire aux Etats-Unis une demi-tonne de cocaïne par mois. Par ailleurs, Endara était actionnaire dans l'une des compagnies de Carlos Elea, l'Harinas Panama. L'un des vice-présidents du pays, Guillermo Billy Ford, était copropriétaire de la Dadelan Bank de Floride qui lavait l'argent du Cartel de Medellin. Le porte-parole du président Endara, Rogelio Cruz, fut directeur de la First Interamericas Bank, propriété du chef du Cartel de Cali, Gilberto Rodriguez Orujuela. Cette banque a été fermée par le gouvernement panaméen, à la suite de pressions exercées par le gouvernement des Etats-Unis, pour avoir blanchi l'argent d'un autre chef du Cartel de Medellin : Jorge Ochoa.

Aucune de ces trois personnalités - Guillermo Endara, Guillermo Billy Ford et Rogelio Cruz - n'est accusée d'avoir eu connaissance de ces opérations illicites. Mais tant que la législation actuelle subsistera, elle sera mise à profit pour blanchir l'argent sale. Le secret bancaire est en effet garanti par la loi et les indiscretions sont pénalement sanctionnées. Le secret bancaire du CFI est l'un des seuls points sur lesquels le gouvernement de M. Endara - pourtant on ne peut plus docile à l'égard des Etats-Unis - se permettait de résister aux pressions de plus en plus insistantes de Washington. Pour cet ancien directeur du Banco Interoceanico de Panama, comme pour ses proches collaborateurs - anciens banquiers eux aussi pour la plupart - , il était inutile, voire dangereux, de signer de nouveaux accords d'échange d'informations qui mettraient en péril la loi du silence grâce à laquelle le Panama s'est converti en l'une des principales places financières du monde.

Enfin, le nouveau président, Ernesto Perez Balladares, élu en septembre 1994, a admis qu'un trafiquant de drogue avait contribué à financer sa campagne électorale sans qu'il le sache.

Le Panama ne semble donc pas manquer de ressources et d'atouts pour devenir un exemple de succès économique pour les pays d'Amérique latine et pour d'autres pays en voie de développement, à condition de faire preuve de maturité sur le plan politique, maturité qui ne peut que se développer lors du transfert de la totale responsabilité du canal au gouvernement panaméen le 31 décembre 1999.

## **LES QUESTIONS DE SECURITE ET DE DEFENSE AU PANAMA**

### **Défense et neutralité en l'an 2000**

Durant l'application du traité, les Etats-Unis ont la responsabilité principale de la protection du canal, bien que chacun des deux pays puisse prendre unilatéralement les mesures destinées à défendre le canal contre toute menace et agression. La mission de sécurité conférée plus spécialement aux USA jusqu'en l'an 2000 justifie le maintien de plusieurs bases militaires. Un accord spécial prévoit le maintien jusqu'en l'an 2000 du SOUTHERN COMMAND .

Le deuxième traité signé en 1977 concerne la neutralité permanente et le fonctionnement du canal de Panama. Il établit des règles qui vont au-delà de 1999. L'article I prévoit qu'après cette date le canal sera neutre de façon permanente en temps de paix comme en temps de guerre, ce qui signifie que l'accès sans

discrimination sera maintenu pour les navires de guerre ou marchands de toutes nationalités. L'article V stipule que seule la République de Panama fera fonctionner le canal et maintiendra des forces militaires, des sites de défense et des installations militaires sur son territoire national à partir de l'an 2000. La condition, bien sûr, pour que le Panama exerce ses droits et insiste pour que les USA respectent le traité de neutralité, est que le Panama possède des forces capables de défendre le canal.

Depuis l'invasion de 1989, il y a eu des débats intenses au Panama pour décider si ces accords devaient être strictement appliqués ou alors renégociés pour permettre aux USA de conserver certaines responsabilités de défense et des bases au Panama. En 1992, le gouvernement de M.Endara a proposé une série d'amendements constitutionnels qui, en interdisant le rétablissement d'une force militaire nationale, aurait rendu très difficile le respect du traité par le Panama ou les USA. Ces amendements furent rejetés par référendum public en novembre 1992, surtout pour des raisons politiques peu liées aux questions de défense. Pourtant, de récents sondages montrent que la majorité des Panaméens souhaitent conserver des bases américaines au Panama, bien évidemment en raison des bénéfices économiques qu'elles procureraient. Celles-ci rapportent en effet environ 300 milliards de dollars par an au pays et fournissent quelques 5000 emplois.

Il est intéressant de noter qu'officiellement la Maison Blanche, le Secrétariat à la Défense et le Département d'état ont adopté comme position jusqu'à très récemment qu'il n'était pas dans l'intérêt des USA de renégocier les traités ou de conserver des bases au Panama. En 1992, le commandant du SOUTHERN COMMAND, le Lieutenant Général Barry McCaffrey hiérarchisait les intérêts des USA de la façon suivante : Un C<sup>3</sup>I performant pour les forces US opérant dans la zone de responsabilité du SOUTHERN COMMAND; des contacts militaires solides avec les organisations de défense d'Amérique latine; la démocratie et la croissance économique dans toute la région; et l'application des traités du canal.

Pressé d'un côté par les nationalistes qui entendent voir tous les nord-américains quitter le pays et, de l'autre, par ceux qui se montrent préoccupés par des considérations stratégiques ou économiques, le président Ernesto Perez Balladares a cherché à maintenir une présence militaire minimale en échange de compensations financières. Un accord a donc été négocié en 1996 prévoyant que trois bases militaires pourraient rester aux mains des Etats-Unis. En janvier 1997, le nouveau secrétaire d'état à la Défense, M.William Cohen, a déclaré qu'une présence militaire prolongée était importante pour Washington et que la création, dans cette zone, d'un Centre International de lutte contre la drogue était envisagée (lutte orientée en particulier vers la Colombie, le Pérou, l'Equateur et la Bolivie ). Mais en aucun cas les USA ne se sont montrés disposés à « louer » une portion du territoire de Panama pour y stationner des troupes, contraignant le président Balladares à admettre qu'il ne voyait « aucun avantage à une présence militaire nord-américaine ».

On sent bien qu'une lutte d'influence est en train de se dérouler avec comme toile de fond le retour du canal sous souveraineté panaméenne.

## Une lutte d'influence incessante depuis 30 ans

Cette lutte a en fait été déclenchée en 1974, sous l'action de l'homme fort au pouvoir au Panama, le Général Torrijos, qui obtiendra une première déclaration de principe le 7 février 1974 (Kissinger-Track), revenant sur la clause de la « perpétuité » de la concession du canal. La voie est ouverte et le traité Carter-Torrijos du 7 septembre 1977 en sera l'aboutissement. Il n'est pas impossible que les Etats-Unis aient été conduits à ces accords par la crainte de voir, d'une part le Général Torrijos se tourner vers Cuba, d'autre part un soulèvement populaire au Panama dirigé contre eux les engager dans un conflit armé et une répression peu favorable à leur « image de marque », déjà bien ternie depuis le début de la décennie par la guerre du Vietnam.

A la disparition dans des circonstances troublantes de Torrijos, en 1981, dans un accident d'avion, c'est Manuel Noriega, directeur des services de renseignements, qui devient l'homme fort du pays. Il ne cessera de soutenir ou de défaire à son gré les différents gouvernements qui se succéderont. Il faut rappeler que Noriega était déjà à la solde de la CIA à cette époque, et ce depuis des années, en particulier lorsque George Bush en était le directeur, et qu'il recevait environ 100 000 dollars par pour ses services.

En août 1983, Noriega prend la tête de la Garde Nationale. Cette Garde Nationale panaméenne va prendre le contrôle de l'appareil de l'état tout en restant dans l'ombre, c'est-à-dire sans assumer toutes les difficultés de l'exercice direct du pouvoir, laissées au président civil et à son gouvernement. Le Général Noriega s'emploie alors rapidement à créer les Forces de défense du Panama. La loi par laquelle ces Forces sont créées stipule que leur commandant ne saurait être destitué par le pouvoir exécutif, et donc par le président de la République. C'était bien sûr se donner là les coudées franches... Les effectifs des Forces de défense qui comptaient 1 000 hommes en 1983 seront rapidement augmentés passant à 15 000 puis à 20 000 hommes.

L'influence du Général Noriega sera déterminante sur le plan de la politique extérieure du pays, avec l'établissement de relations privilégiées entre le Panama et le Nicaragua de Manuel Ortega d'une part, et un rapprochement toujours plus marqué avec Cuba d'autre part. Dès lors, les Etats-Unis, dans la crainte que ne se crée un axe La Havane-Managua-Panama, commencent à comprendre qu'il faudra se débarrasser de Noriega s'ils veulent pouvoir continuer à contrôler non seulement la situation au Panama même, mais aussi dans l'ensemble de l'Amérique centrale...

En 1987, les premières attaques sont lancées par les USA contre le Général Noriega. Celui-ci est accusé, d'une part, d'avoir favorisé le trafic de drogue entre la Colombie et les Etats-Unis et, d'autre part, de mettre en danger la démocratie panaméenne. Le 12 mai 1987, le Miami Herald révélera que, depuis 1985, le vice-amiral nord-américain John Poindexter, alors directeur de la sécurité (et qui démissionna plus tard à cause de l'Irangate/contragate), opérait diverses pressions

pour obliger Noriega à démissionner, mais sans succès. D'autre part, le 24 février 1988, dans une entrevue télévisée accordée à Maria Schriver, de la chaîne NBC, Fidel Castro déclarera : « Sous l'impulsion de Poindexter, une campagne fut organisée contre Noriega parce que ce dernier s'était opposé aux plans des Etats-Unis qui voulaient que Panama intervînt contre les sandinistes. Je m'en souviens, car j'ai eu des informations confidentielles, très crédibles et de source sûre, au sujet du plan organisé par Poindexter pour éliminer Noriega. »

Le fait est que les USA s'enlisent dans le conflit nicaraguayen et qu'ils voient notamment se profiler à l'horizon la possibilité que le pouvoir sandiniste se maintienne et survive, dans la mesure où les contre-révolutionnaires nicaraguayens ne cessent d'être mis en déroute par les forces du président Manuel Ortega. Cette perspective les amène à considérer qu'ils devront absolument conserver leurs bases militaires au Panama au-delà de l'an 2000. On sait également qu'à l'époque le Général Noriega s'oppose très fortement à une augmentation du nombre de bases US au Panama. On a vu comment les choses ont évolué ensuite pour atteindre un paroxysme de tension en 1989, et conduire à l'intervention des USA du mois de décembre et à l'anéantissement des Forces de Défense panaméennes.

Enfin, il faut rappeler l'opposition farouche qui fut celle de Ronald Reagan au traité Torrijos-Carter. Avant que ce traité ne soit signé, et au cours de sa campagne électorale de 1976, n'avait-il pas en effet affirmé officiellement son désaccord : « La zone du canal n'est pas une colonie, ni une terre louée à long terme. C'est un territoire souverain des Etats-Unis, au même titre que l'Alaska et que tous les Etats nés de l'achat de la Louisiane. Il n'y a absolument rien à négocier par rapport au canal. Nous l'avons acheté, nous l'avons payé, nous l'avons construit, il est nôtre et nous le conserverons. »

La négociation et la rédaction des clauses concernant la sécurité du canal montrent que les Etats-Unis eurent pour objectif essentiel non pas la sécurité de la voie d'eau, objectivement très vulnérable, mais la défense de leurs intérêts vitaux après l'an 2000. Il leur fallait se ménager une possibilité d'intervention malgré la proclamation de souveraineté panaméenne. L'enjeu était si important que le président Carter et le Général Torrijos conclurent un accord le 14 octobre 1977 rendant explicite le droit d'intervention unilatérale des USA (et du Panama) « contre toute agression et menace dirigée contre le canal ou contre le transit pacifique des navires à travers le canal ». Jugée encore insuffisante par de nombreux sénateurs US, elle fut renforcée en mars 1988 par la condition De Concini qui mentionne expressément la possibilité de l'usage de la force militaire au Panama « si le canal est fermé ou si son fonctionnement est entravé » (condition 1). Devant l'indignation soulevée par ce texte, le Sénat adopta une réserve supplémentaire destinée à en atténuer le caractère provocateur. Celle-ci précise que toute action des Etats-Unis destinée à maintenir le canal « ouvert, neutre, sûr et accessible » ne peut être interprétée comme un droit d'intervention dans les affaires intérieures du Panama ni comme une atteinte à son indépendance politique et à son intégrité territoriale (Réserve 1, annexée au Traité relatif au canal de Panama). Enfin, l'accord du 14 octobre 1977 souscrit à une autre exigence de la défense nationale des Etats-Unis

en garantissant un droit de transit prioritaire et rapide pour leurs navires de guerre (VI,1).

Finalement, il est assez clair que les Etats-Unis , doctrine de Monroë oblige, ont sauvegardé l'essentiel de leurs intérêts en dépit des craintes de l'opposition conservatrice. Comme le soulignait Henri Kissinger lors des auditions du Sénat, il faut soigneusement distinguer entre le symbole et la réalité : on n'a pas donné le canal, on s'est assuré de la possibilité de le protéger.

## CONCLUSION

L'importance des facteurs économiques et son rôle stratégique ont fait du Panama un enjeu en cette fin de siècle. Plus encore que la discrète remise en question des accords Torrijos-Carter rendant le contrôle de la voie d'eau interocéanique à Panama, l'intervention militaire de décembre 1989 a pu être présentée comme la première action armée dans le cadre d'une guerre économique qui opposait les Etats-Unis au Japon. Selon la thèse développée par l'économiste jésuite Xabier Gorostiaga, l'opération Juste Cause aurait d'abord eu pour objectif de reprendre le contrôle d'un territoire stratégique investi par les capitaux japonais sous le règne du Général Noriega...Ce qui est assez intéressant à noter au regard de cette théorie, c'est que sur le plan économique, rien n'a vraiment changé depuis l'invasion des nord-américains en 1989, et que les enjeux , et donc les risques de confrontation si ce n'est de conflit, restent les mêmes.

Quant aux aspects de défense , c'est aux Panaméens de décider quelles seront les futures institutions requises pour faire face aux challenges actuels et à venir. L'idée de reconstituer les Forces de Défense panaméennes est indésirable à leurs yeux, étant donné son association passée avec le gouvernement autoritaire et militaire que le pays a connu. Permettre de laisser les USA garder ses responsabilités de défense du canal au Panama est également impensable. Entre ces deux extrêmes , plusieurs options sont possibles. Selon un modèle, le Panama pourrait conserver ses forces de police actuelles et sous-traiter la défense du canal à une firme de sécurité privée ou aux Nations Unies. Selon un autre modèle, le Panama pourrait ajouter des unités aux forces actuelles destinées à la protection du canal et faire appel à la communauté internationale en cas de menaces de grande intensité sur le canal. Enfin, selon un troisième modèle, le Panama pourrait développer des forces de sécurité séparées pour protéger le canal et défendre l'état-nation contre des menaces extérieures, à la condition qu'elles soient subordonnées aux autorités civiles.

Dans tous les cas, il semble quand même qu'une question importante reste en suspens pour bien construire l'avenir du Panama , une question que

paradoxalement personne n'aborde de façon claire : une défense du canal et du pays , oui, mais contre qui et pour faire face à quelle menace en l'an 2000 ? Il est sans doute difficile de répondre aujourd'hui à cette question compte tenu du fait qu'il n'existe pas de réelle menace militaire dans la région...

#### Bibliographie

François TROTET, Le Panama , éditions KARTHALA, 1991

Noëlle DEMYK, Panama, les enjeux nationaux, Revue Défense Nationale, septembre 1989

Dr Stephen BARANYI, Panama's Security Dilemmas - Solutions on the Horizon, Jane's Intelligence Review, July 1994

Jean-Michel CAROIT, A Panama, de « justes causes » toujours en attente de solution..., Le Monde diplomatique, Janvier 1991

Olivier DABENE, Panama 97-98, l'état du Monde sur CD-ROM 1981-1998, éditions La Découverte

Jean-claude GRIMAL, L'économie mondiale de la drogue, Le Monde-Editions, 1993

Barbara TRENT and David Kasper, The Panama Deception, Empowerment projects productions, Rhino Home Videos , 1992