

Panama feiert das Ende seines nationalen Traumas: "el canal es nuestro"

Hoffmann, Karl-Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hoffmann, K.-D. (2000). *Panama feiert das Ende seines nationalen Traumas: "el canal es nuestro"*. (Brennpunkt Lateinamerika, 1). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-444266>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

Nummer 1

14. Januar 2000

ISSN 1437-6091

Panama feiert das Ende seines nationalen Traumas: „El canal es nuestro“

Karl-Dieter Hoffmann

Der Betrieb am Panama-Kanal lief am 31. Dezember 1999 nicht anders ab als an jedem anderen Tag. Rund 35 Schiffe durchfuhren die mit drei Schleusensystemen ausgestattete Wasserstraße Richtung Pazifik oder Atlantik und vermieden damit den langen Umweg um das stürmische Kap Hoorn. Alles andere als ein normaler Tag war dieser Jahreswechsel für die Republik Panama: Um Punkt 24 Uhr Ortszeit übernahm der Kleinstaat die alleinige Kontrolle über die Wasserstraße, und gleichzeitig endete die Militärpräsenz der Vereinigten Staaten, die den Kanal zu Beginn des Jahrhunderts (1904-1914) erbaut und bis 1979 alleine verwaltet hatten. Panama verzeichnete damit in gewisser Weise seine dritte Unabhängigkeit – nach der Loslösung von Spanien und später (1903) von Kolumbien – und kann sich nach der Beendigung der ungleichen Partnerschaft mit den USA erstmals in seiner Geschichte mit Fug und Recht als souveräner Staat präsentieren.

Der 82 km lange Panama-Kanal stellt nach dem Suez-Kanal die zweitwichtigste künstliche Wasserstraße der Welt dar. Die Passage durch die engste Stelle des zentralamerikanischen Isthmus wird jährlich von rd. 14.000 Ozeanriesen genutzt, auf deren Decks sich rd. 4% der weltweit transportierten Seefracht (ca. 200 Mio. t) befinden. Über 40% der Schiffe stellen eine Handelsverbindung zwischen der US-Ostküste und dem südostasiatischen Raum her, etwa 60% der Güterfracht stammt aus den USA oder wird dorthin geliefert. Wichtigste Nutzernationen nach den USA sind Japan, China und Taiwan. Die relativ größte ökonomische Bedeutung besitzt der Kanal indes für die Staaten an der Westküste Südamerikas: Rund zwei Drittel des Schiffsverkehrs von Ekuador, fast die Hälfte des peruanischen und über ein Viertel des chilenischen gehen über die Kanalroute. Unter

den durch den Kanal transportierten Produkten nimmt Getreide (vor allem Mais) den ersten Rang ein.

Mit dem Rückzug der USA aus der Kanalverwaltung und der Übernahme der vollen Verantwortung für den Kanalbetrieb erreichte die Umsetzung der sogenannten Carter-Torrijos-Verträge ihren Höhe- und Schlußpunkt. Das zweigliedrige, aus dem eigentlichen Kanalvertrag und dem sogenannten Neutralitätsvertrag (der das Sicherheits- und Verteidigungsreglement für die Wasserstraße enthält) bestehende Vertragswerk war 1977 zwischen Präsident Carter und dem panamaischen Machthaber General Torrijos ausgehandelt worden und trat am 1. Oktober 1979 in Kraft. Während einige Bestimmungen des neuen Kontrakts unmittelbar zu Vertragsbeginn Gültigkeit erlangten, war für mehrere Bereiche ein

schrittweiser Abbau der US-Präsenz und -Hoheitsrechte und eine entsprechend graduelle Ausweitung der panamaischen Souveränität innerhalb eines auf 20 Jahre festgelegten Übergangszeitraums vereinbart worden.

Mit Vertragsbeginn endete die quasi-souveräne Kontrolle der Vereinigten Staaten über einen beiderseits der Kanalroute verlaufenden, insgesamt 10 Meilen breiten Landkorridor, der das Territorium der kleinen Republik in zwei annähernd gleich große Teile spaltete. In diesem als „Kanalzone“ bezeichneten, knapp 150.000 ha umfassenden Areal unterhielten die drei Teilstreitkräfte der US-Armee insgesamt 14 Stützpunkte und andere militärische Einrichtungen, auf denen seit den 50er Jahren etwa 10.000-12.000 Soldaten Dienst taten. Viele der für längere Zeit in Panama stationierten Militärs wohnten mit ihren Familien in Wohnsiedlungen unweit der Basen. Außerdem lebten in dieser für panamaische Normalbürger unzugänglichen Enklave die Beschäftigten der Kanalverwaltung mit ihren Angehörigen. Mehrere in der „Kanalzone“ befindliche Infrastrukturanlagen (transisthmische Eisenbahn, Hafenzuflüsse) gingen mit Vertragsbeginn in panamaische Hände über, hingegen durften die USA ihre Stützpunkte und andere militärische Einrichtungen bis zum Ende der Übergangszeit betreiben. Die meisten Basen wurden erst in den beiden letzten Jahren der vertraglichen Frist aufgelöst. Zu den ersten Militäreinrichtungen, die geschlossen wurden, gehörte die berühmt-berüchtigte *School of the Americas*, an der seit den 50er Jahren auch Zehntausende von lateinamerikanischen Soldaten Lehrgänge absolviert hatten; 1984 erfolgte die Verlegung dieser Ausbildungsstätte nach Fort Benning in Florida.

Besonders deutlich machten sich die neuen Verträge im Staatshaushalt bemerkbar: Die starke Erhöhung der Pachtzahlungen in Verbindung mit einer Beteiligung an den Transitgebühren verschafften dem panamaischen Fiskus ab 1980 jährliche Einnahmen, die die Summe sämtlicher zuvor erhaltener Zahlungen (nominell) überstieg. Dies war nur möglich, weil die Tarife zeitgleich zum Inkrafttreten der Carter-Torrijos-Verträge kräftig angehoben wurden. Die Erhöhung der Gebühren um 29,7% zum 1.10.1979 war erst die dritte seit Eröffnung der Wasserstraße im Jahr 1914. In den ersten 60 Jahren blieben die Tarife gänzlich unverändert, was sich dadurch erklärt, daß die USA den Kanalbetrieb als *non-profit*-Unternehmen führten, das in erster Linie eine Dienstleistung (indirekte Subvention) für die eigene Handelsflotte zu erbringen hatte.

Mit Vertragsbeginn trat an die Stelle der allein von Beamten der US-Regierung geführten Kanalverwaltung eine neue Behörde, deren Leitungsgremium je zur Hälfte mit Vertretern beider Staaten besetzt war. An der Spitze der formell der US-Regierung unterstehenden Kanalkommission stand bis 1980 ein US-Bürger, seither wurde die leitende Funktion vertragsgemäß von einem Panamäer ausgeübt. Der Anteil von Einheimischen an den Beschäftigten der Kanalbehörde ist in den vergangenen 20 Jahren von 69% auf 97% gestiegen, wobei US-Bürger in der Leitungsebene noch lange überrepräsentiert waren. Ende 1999 zählte die Kanalkommission insgesamt 9.170 Bedienstete (darunter rd. 7.000 unbefristete Stellen); damit war sie der wichtigste einzelne Arbeitgeber des Landes. Seit dem 1.1.2000 obliegt die Kanalverwaltung einer rein panamaischen Behörde, deren Personal im wesentlichen mit den Beschäftigten der aufgelösten Kanalkommission identisch ist. Die Gruppe der leitenden Angestellten der *Autoridad del Canal de Panamá* besteht zu einem Drittel aus Nicht-Panamäern, zumeist Nordamerikanern. Von den rd. 300 Lotsen, die die Ozeanriesen sicher durch den Kanal lenken, besitzt rd. ein Viertel einen US-Paß.

Der lange Weg vom US-Protectorat zum (fast) uneingeschränkt souveränen Staat

„Grand in scale and beautifully imagined, the canal can stand with the Pyramids and the Great Wall. To build it, though, we encouraged Panama to separate from Colombia. Without a Panamanian's being consulted, we drafted a treaty giving the United States sovereign rights over the heart of Panama's national territory.“

(R.M. Koster; Newsweek, 20.12.1999)

Ex-Präsident Jimmy Carter übte in seiner Ansprache anlässlich der offiziellen Zeremonie zur Übergabe des Kanals am 13. Dezember 1999 harsche Kritik am 1903 geschlossenen Kanalvertrag; dieser sei „ungerecht“ gewesen, weil er eindeutig kolonialistische Elemente enthalten habe. Der ursprüngliche Kanalvertrag hatte den USA zwecks Aufrechterhaltung der „öffentlichen Ordnung“ ein weitgehendes Interventionsrecht in die panamaische Innenpolitik eingeräumt, was die kleine Republik *de facto* und bis zur Streichung der Interventionsklausel im revidierten Vertrag von 1936 auch *de jure* zu einem Protectorat Washingtons machte. Panama mußte sich damals dem Willen Washingtons fügen, weil es nicht weniger als seine staatliche Existenz letztlich dem zu Beginn des Jahrhunderts von den USA auf der

zentralamerikanischen Landenge verfolgten Kanalbauvorhaben verdankte. 1903 hatte sich Washington mit der Regierung Kolumbiens auf ein Kanalprojekt in der damaligen kolumbianischen Provinz Panama geeinigt, dem das Parlament in Bogotá jedoch seine Zustimmung verweigerte. Daraufhin unterstützte die Roosevelt-Administration die schwache Sezessionsbewegung in Panama, die dann im November 1903 unter dem Schutz von US-Kriegsschiffen die Unabhängigkeit der Isthmusregion ausrief. Zehn Tage später wurde der Kanalvertrag mit den USA unterzeichnet, und genauso lange währte die (formelle) Souveränität der jüngsten lateinamerikanischen Republik über ihr gesamtes Staatsgebiet, die erst nach der Übergabe des Kanals und sämtlicher US-Einrichtungen in der ehemaligen Kanalzone wiederhergestellt werden konnte.

Seit den 30er Jahren hatten sich panamaische Politiker um eine Revision des als diskriminierend empfundenen Kanalstatuts bemüht, stießen dabei aber in Washington auf taube Ohren. In den reformierten Kanalverträgen von 1936 und 1955 waren die USA nur zu finanziellen und wirtschaftlichen Zugeständnissen (Erhöhung der Pachtgebühren u. 1955 Öffnung der zuvor exklusiv aus den USA versorgten Kanalzone für panamaische Waren) bereit, während beim heiklen Thema der Souveränität über die Kanalzone lediglich formelle bzw. primär symbolische Veränderungen erreicht werden konnten. Die Chancen für substantielle Konzessionen an Panama schwanden seit Beginn des Zweiten Weltkriegs in dem Maße, wie in den politischen Führungszirkeln der USA eine Erhöhung der strategischen Bedeutung der Wasserstraße wahrgenommen wurde. Der Kalte Krieg und dann die Etablierung eines sozialistischen Regimes in Kuba schufen ein Szenario, das sowohl den geostrategischen Wert wie auch die potentielle militärische Gefährdung des Kanals steigerte. In der Kanalzone entstand nach und nach ein mehrere Basen umfassender Militärkomplex, der seit den 50er Jahren weniger der direkten Verteidigung des Kanals als den sicherheitspolitischen Interessen der USA im lateinamerikanischen Raum diene. Neben dem Hauptquartier des Strategischen Südkommandos (Southcom) befanden sich dort mehrere militärische Ausbildungsstätten. In *Fort Sherman* nahe der Karibikmündung des Kanals unterhielt die US-Armee das *Jungle Operations Training Center*, wo Soldaten auf einem 9.000 ha großen Regenwaldareal auf Dschungeleinsätze vorbereitet wurden; dies war die einzige Ausbildungsstätte dieser Art der US-Streitkräfte. Hochsensible Abhör- und Überwachungsanlagen machten die Ka-

nalzone zum Zentrum der nachrichtendienstlichen und Spionageaktivitäten der US-Armee zwischen Río Grande und Feuerland.

Aus panamaischer Sicht kam dem Kanal eine ähnlich hohe Wertschätzung zu, wenn auch unter anderen Aspekten als in den USA. Die Anlage wurde als wichtigste ökonomische Ressource des Landes betrachtet, deren Nutzwert aber fast ausschließlich den USA zugute kam. Wegen ihres Charakters einer kolonialistischen Enklave und weil sie unmittelbar an die beiden größten Städte des Landes angrenzte, wurde die Kanalzone als ständiges Ärgernis empfunden. Mit ihrem hohen Lebensstandard symbolisierte sie gewissermaßen das ökonomische Potential, das dem Kleinstaat durch die Fremdkontrolle der Wasserstraße vorenthalten blieb; sie war das sichtbare Zeichen für die unvollständige Souveränität und die Inferiorität des Landes gegenüber den übermächtigen USA. In der Rhetorik panamaischer Politiker erschien der Kanal als quasi unerschöpfliche Reichtumsquelle, die nach ihrer Überführung in nationale Kontrolle die wirtschaftliche Entwicklung beflügeln und die allgemeinen Lebensbedingungen verbessern werde. Die Machtelite wußte die Kanalfrage höchst geschickt einzusetzen, um von eigenem Versagen abzulenken, die Verantwortung für ökonomische Probleme den USA zuzuschieben und innergesellschaftliche Spannungen durch nationalistische Parolen zu entschärfen.

Ein als „Flaggenstreit“ bekannt gewordener Zwischenfall, bei dem US-Sicherheitskräfte im Januar 1964 an der Grenze zur Kanalzone 23 Studenten erschossen, wirkte als Zäsur, die den Bemühungen um eine Revision des Kanalstatuts neue Impulse verlieh. Trotz der in der Folgezeit erzielten Fortschritte verging mehr als ein Dutzend Jahre, bis mit Jimmy Carter ein Politiker ins Weiße Haus einzog, der im geltenden Kanalkontrakt das Relikt einer imperialen, durch das Debakel in Vietnam endgültig diskreditierten Außenpolitik sah und eine substantielle Neuordnung des Verhältnisses zu Panama auch als Signal für eine neue Ära in den Beziehungen Washingtons zu Lateinamerika und der Dritten Welt generell verstanden wissen wollte. Auch wenn sein panamaischer *Counterpart*, der 1968 durch einen *Coup d'Etat* der Nationalgarde an die Macht gekommene General Torrijos, das Ziel einer Herbeiführung der uneingeschränkten Souveränität über die Wasserstraße und die angrenzende Zone mit großem Geschick verfolgte, wobei er gerade die machtpolitische Schwäche und Unterlegenheit des Transitstaates höchst effektiv zu instrumentalisieren verstand, war letztlich die personelle und historische Konstellation auf der US-Seite für den

Erfolg des Verhandlungsprozesses ausschlaggebend. Ungleich schwieriger als die Verhandlungen mit General Torrijos erwiesen sich die Bemühungen um die Annahme der Verträge im US-Senat. Nach einer ungewöhnlich langen Debatte erlangten diese schließlich mit der geringstmöglichen Mehrheit von einer Stimme Gesetzeskraft, wobei mehrere Senatoren nur deshalb ein positives Votum abgaben, weil sie von Präsident Carter Zusagen über die Zuteilung von Finanzmitteln für bestimmte Zwecke in ihren Bundesstaaten (z.B. Agrarsubventionen) erhalten hatten. Überdies wurde das Vertragswerk im Verlaufe des Ratifizierungsverfahrens um einige Zusätze ergänzt, die den Zugeständnissen der Exekutive einiges an Substanz nahmen, eine Tendenz, die bei der Formulierung der Durchführungsbestimmungen (im Repräsentantenhaus) weiter verstärkt wurde. So setzte Senator DeConcini ein Amendement durch, das den USA auch nach dem 31.12.1999 im Falle einer Schließung des Kanals oder einer Beeinträchtigung seines Betriebs das Recht auf eine einseitige militärische Intervention einräumt. Viele der damals von konservativen Gegnern der Verträge angeführten Argumente und Bedenken waren den *worst case*-Szenarien einer schematischen Sichtweise des Ost-West-Konflikts verhaftet. Zu den schärfsten Widersachern Panamapolitik Präsident Carters gehörte dessen Amtsnachfolger Ronald Reagan. Es ist kaum vorstellbar, daß es während dessen Präsidentschaft zur Einigung auf einen Kanalvertrag ähnlichen Inhalts gekommen wäre, so daß Panama die neuen Vereinbarungen der Gunst eines besonderen historischen Moments verdankt, zumal einiges dafür spricht, daß Präsident Carter in der zweiten Hälfte seiner Amtszeit die Verträge innenpolitisch kaum hätte durchsetzen können. Die auf 20 Jahre festgelegte Übergangsfrist ließ sich sachlich kaum begründen, sondern diente vorrangig dem Zweck, die Ratifizierungschancen des Vertragswerks im US-Kongreß zu erhöhen.

Panamas Zukunft: eine Mischung aus Singapur und Rotterdam in Zentralamerika?

Die ausgeprägte Präsenz der USA in Panama hatte stets zwei Seiten: einerseits gemahnte sie dauernd an die wenig ruhmvolle Gründungsgeschichte und das aus eigener Kraft nicht zu überwindende gravierende Souveränitätsdefizit des Kleinstaats, andererseits fungierten die US-Einrichtungen als wichtige Antriebsfaktoren der lokalen Ökonomie. Schätzungen über das Kaufkraftvolumen des in der Kanalzone stationierten Militärpersonals (inkl. Familien) bewegen sich

zwischen US\$ 200-320 Mio. – auch ohne die Berücksichtigung von Multiplikatoreffekten eine nicht zu vernachlässigende Summe für ein Land mit einem BIP von 1992 US\$ 6 Mrd. Auf den Basen waren mehrere Tausend relativ gut bezahlte panamaische Zivilpersonen beschäftigt, die bei Schließung der Anlagen ihre Jobs verloren. Dazu kamen Tausende von Arbeitskräften, die indirekt einen großen Teil ihrer Einkommen aus Tätigkeiten (v.a. persönliche Dienstleistungen) für die Bewohner der (ehemaligen) Kanalzone bezogen. Nach dem Abzug der US-Soldaten stellten zahlreiche Restaurants und Bars in der Nähe der Stützpunkte ihren Betrieb ein. So gesehen, hatten die Herbeiführung der panamaischen Souveränität über die Kanalzone und die Beendigung der US-Präsenz einen hohen volkswirtschaftlichen Preis. Nicht nur wegen des Wegfalls dieses Nachfragepotentials, sondern auch und gerade angesichts einer Arbeitslosigkeit von rd. 15% und weitverbreiteter Unterbeschäftigung kommt den Bemühungen um eine ökonomische Inwertsetzung der von den USA übernommenen Installationen und Anlagen eine enorme Bedeutung zu.

Im November 1999 wurde mit Fort Clayton die letzte von insgesamt 14 Militärbasen geschlossen. Insgesamt hatten die 23 verschiedenen Militäreinrichtungen eine Fläche von 18.546 ha eingenommen. Die übergebenen Sachwerte umfassen Tausende von Wohnhäusern, Hunderte von Gebäuden verschiedenster Art (Schulen, Hospitäler, Lagerhallen), Sportanlagen (u.a. Golfplätze), Hafenanlagen und Flugplätze; dazu kommt eine gut ausgebaute Infrastruktur in der gesamten ehemaligen US-Zone. 1993 schuf die Regierung mit der *Autoridad de la Región Interoceánica* (ARI) eine autonome Behörde, der die Verwaltung und Förderung der alternativen Verwendung der übernommenen Anlagen anvertraut wurde. Der von der ARI erstellte Nutzungsplan ordnet die Immobilien und Einrichtungen je nach deren Charakteristika und Lage im wesentlichen drei neuen Verwendungszwecken zu: Integration in einen maritimen Dienstleistungskomplex, Tourismus, Industrie und Handel. Dem zum Jahreswechsel ausgeschiedenen ersten Direktor der Behörde, Ardito Barletta, schwebte eine Mischung aus Rotterdam und Singapur als ökonomische Zukunft des Landes vor. Er unternahm viele Reisen, um ausländische Investoren für die diversen Projekte zu gewinnen. Bis zum Jahreswechsel konnten etwa 120 Konzessionsverträge mit einem Investitionsvolumen von fast US\$ 2 Mrd. abgeschlossen werden.

Besonders aussichtsreich scheint der Plan zum Aufbau eines diversifizierten maritimen

Dienstleistungskomplexes, eine Option, die bisher wegen der Abschottung des Schiffahrtsweges durch den militärischen Sicherheitskordon der USA nicht offenstand. Das Angebot soll sämtliche mit dem Schiffsverkehr verbundene Serviceleistungen umfassen: Wartungs- und Reparaturfähigkeiten, Versorgungsterminals (Treibstoff, Proviant) u.a.m. In diesem Bereich baut sich ein enormes Synergiepotential auf, weil derzeit die Häfen an den beiden Enden des Kanals modernisiert werden und in absehbarer Zeit die von einer US-Firma übernommene transisthmische Eisenbahn mit dem Transport von Containern über die Landenge beginnen wird. Das Vorhaben, in Panama den wichtigsten Container-Umschlagplatz ganz Lateinamerikas zu errichten, dürfte in wenigen Jahren verwirklicht werden.

Auf der ehemaligen Militärbasis Amador entsteht ein Tourismuskomplex, der insbesondere auf die Passagiere der rd. 300 Kreuzfahrtschiffe, die jährlich den Kanal passieren, ausgerichtet wird; bisher waren Landgänge dieser zahlungskräftigen Klientel in Panama quasi ausgeschlossen. An mehreren Stellen entstehen touristische Einrichtungen, die auf die Attraktion des Kanals und/oder das Interesse an der ungewöhnlichen Biodiversität des Landes setzen; so wurde eine hochgelegene ehemalige Radarstation des US-Militärs zu einer Vogelbeobachtungsstation mit angeschlossenem Hotel umgebaut. Aus der Militärakademie *School of the Americas* machten spanische Investoren ein Luxushotel mit 300 Zimmern. Andere Militärbasen werden zu Freizeit- und Einkaufszentren umfunktioniert. Auf der *Howard Air Base* soll ein internationaler Frachtflughafen und ein Wartungszentrum für Flugzeuge entstehen. In einem Teil des ehemaligen *Fort Clayton* wird die „Stadt des Wissens“ Platz finden, die neben diversen Forschungsinstitutionen und Filialen von Universitäten auch einen Technologiepark umfassen soll. In den Gebäuden von *Quarry Heights*, wo sich früher das Southcom-Hauptquartier befand, sind heute u.a. das Außenministerium und das Oberste Gericht untergebracht. Mehr als 250 soziale und religiöse Organisationen, öffentliche Institutionen, Zweigstellen internationaler Organisationen und NGOs nutzen heute Gebäude in den *áreas revertidas*. Zum Jahreswechsel hatte ARI rd. 1700 Wohneinheiten aus ehemaligem US-Bestand verkauft, davon einen großen Teil an die ehemaligen Mieter. Wenig Erfolg war bislang Bemühungen um eine Einrichtung von Industrieparks (Typ *maquila*) beschieden, was hauptsächlich durch das vergleichsweise hohe panamaische Lohnniveau zu erklären ist.

Die von den USA übernommenen Einrichtungen (geschätzter Gesamtwert US\$ 5 Mrd.) verkörpern ein enormes Entwicklungspotential, stellen aber gleichzeitig wegen der schier Masse der Immobilien eine große Bürde dar. Solange für viele Gebäude und Anlagen keine alternative Verwendung gefunden wird, müssen sie bewacht und instand gehalten werden; das feucht-heiße Klima verursacht in kurzer Zeit Schäden und Funktionsmängel. Allein die Instandhaltungskosten für die Militärbasis Howard (die u.a. 700 Wohneinheiten einschließt) werden auf US\$ 22 Mio. im Jahr veranschlagt. Bisher sind im Rahmen der alternativen Nutzung ehemaliger US-Einrichtungen etwa 6.000 neue Arbeitsplätze geschaffen worden; lt. Schätzungen der ARI sollen in den nächsten beiden Jahren weitere 10.000 Stellen entstehen. Das zukünftige Engagement in- und ausländischer Investoren in den *áreas revertidas* wird vom Erfolg der bislang dort getätigten Investitionen, aber auch davon abhängen, ob Panama die skeptischen Stimmen, die ihm eine verantwortungsvolle Führung des Kanalbetriebs nicht zutrauen, zum Verstummen zu bringen vermag.

Panama und die Zukunft des Kanals

„Panama truly steps into a class of countries that have international responsibilities, because the canal is an international asset. How they manage the canal will in large measure dictate how they are viewed by the rest of the world.“

(US-Botschafter Simon Ferro;
International Herald Tribune, 11.12.1999)

Insbesondere in den USA sind Stimmen laut geworden, die nach der Übernahme des Kanals durch Panama eine Qualitätsminderung des Transitservice befürchten. Dabei steht weniger die professionelle Kompetenz der nunmehr rein panamaischen Kanalbehörde in Frage – deren technisches Personal sich ja in der Vorgängerinstitution schon bewährt hat – als die Sorge, daß die einheimischen Politiker die Anlage als staatliche Einnahmequelle überbeanspruchen und mithin nicht genügend Mittel bereitstellen könnten, um deren Funktionstüchtigkeit aufrechtzuerhalten. Auch wenn der letzte Präsident Pérez Balladares einige Verwandte und Protegés in Spitzenfunktionen der neuen Behörde untergebracht und die seit dem 1. September 1999 amtierende Präsidentin Moscoso mehrere Dutzend Posten im administrativen Bereich mit Gefolgsleuten besetzt hat, sind diese Ängste im Kern wohl unbegründet. Die gesetzlichen Vorschriften zur Besetzung des Leitungsgremiums der neuen Behörde sowie die Zu-

ordnung wichtiger kanalpolitischer Entscheidungskompetenzen wurden so konzipiert, daß der Einfluß politischer Partikularinteressen auf den Kanalbetrieb weitgehend ausgeschlossen ist. Das neue Arrangement schließt ein international besetztes elfköpfiges Beratungsgremium ein, das auch die Interessen der Kanalnutzer wahrnehmen soll; u.a. gehören dem Gremium Vorstandsmitglieder einiger internationaler Containergesellschaften sowie die Direktorin des Hafens von New York an. Außerdem haben am 1. Januar 2000 Repräsentanten aller im Parlament vertretenen Parteien eine Übereinkunft unterzeichnet, in der sie versprechen, Themen und Entscheidungen, welche die Wasserstraße und die Entwicklung der ehemaligen Kanalzone betreffen, nicht zu politisieren. Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang auch die Regelung, daß die jährlichen Zuweisungen aus den Kanaleinnahmen an den Staatshaushalt (2000: ca. US\$ 190 Mio.) ein Jahr lang gesperrt bleiben, um sicherzustellen, daß stets genügend Mittel für den Betrieb und die Instandhaltung der Anlage zur Verfügung stehen.

Während mithin die Gefahr eines Mißmanagements eher gering erscheint, sind viel ernsthaftere Bedenken mit der Frage verbunden, ob die technischen Möglichkeiten des Kanals den Entwicklungstendenzen im Weltseeverkehr angepaßt werden können. Derzeit ist die tägliche Transitzkapazität auf ca. 40 Schiffe beschränkt. Dies liegt zum Teil daran, daß die größten kanalgängigen Schiffe die als *Gaillard Cut* bezeichnete ca. 12 km lange Engstelle der Passage nur im Einbahnverkehr durchfahren können. Seit einigen Jahren sind Arbeiten zur Verbreiterung und Vertiefung dieses Streckenabschnitts im Gange, die bis zum Jahre 2003 beendet sein sollen. Durch die Realisierung des Zweibahnverkehrs in diesem Bereich, die durch weitere Modernisierungsmaßnahmen – u.a. der Einsatz neuer, leistungsstarker Lokomotiven (die die Schiffe in die Schleusenammern ziehen) und die Installierung eines hydraulischen Systems für die Schleusentore – flankiert wird, soll die Transitzkapazität der Anlage um 20% erhöht werden. Dies reicht auf längere Sicht freilich nicht aus, um einen Bedeutungsrückgang des Kanals im jährlich um etwa 2 % expandierenden Seefrachtverkehr zu verhindern. Eine spürbare Kapazitätserhöhung könnte durch den Bau einer dritten Schleusenstraße erreicht werden – eine Option, die seit Jahren vor allem im Hinblick auf die Tatsache im Gespräch ist, daß die Zahl jener Ozeanriesen ständig zunimmt, deren Dimensionen die Größe der Schleusenammern (Länge 305m, Breite 33,5m) übersteigen. Nach einem Artikel in „Newsweek“ vom 20.12.1999 sind „ungefähr 7%

der 50.000 Frachtschiffe auf der Welt zu groß, um durch den Kanal zu passen“, und für Flugzeugträger und die größten Tanker sind die Schleusen ohnehin zu klein. Die Investitionen für den Bau einer zusätzlichen Schleusenstraße mit entsprechend gigantischen Kammern werden auf US\$ 6-8 Mrd. geschätzt. Diese Mittel kann die kleine Volkswirtschaft allein nicht aufbringen; die heutigen Transiteinnahmen würden kaum ausreichen, um die Zinsen für einen Kredit in dieser Höhe zu zahlen. Dabei ist zu bedenken, daß der Spielraum für Gebührenerhöhungen (derzeit US\$ 2,60 je t) keineswegs unbegrenzt ist, weil ab einer gewissen Kostenhöhe aus Sicht der Exporteure oder Reeder – zumindest für einige Handelsverbindungen (v.a. Westküste – Ostküste der USA) – die Attraktivität von Transportalternativen steigt. Unabhängig von den riesigen Baukosten für eine dritte Schleusenstraße ist höchst zweifelhaft, ob die vom Gatún-Stausee zur Verfügung gestellte Wassermenge ausreicht, um deren Funktion zu gewährleisten. Jeder Kanaltransit beansprucht rd. 200 Mio. l Süßwasser; Tag für Tag geben die Schleusen eine Wassermenge an die Ozeane ab, die genügen würde, um den monatlichen Bedarf der Stadt Berlin zu decken. Ökologische Schäden (Abholzung, Erosion) im Einzugsgebiet des Gatún-Sees (der sogenannten *cuenca del canal*) infolge einer rasch zunehmenden Besiedlung (4% p.a. gegenüber allgemeinem Bevölkerungswachstum v. 2%) und wirtschaftlichen Nutzung (u.a. Viehzucht auf mehr als 150.000 ha) haben in den letzten Jahren bereits zu einer Verringerung der Niederschlagsmenge sowie zur Beeinträchtigung des Fassungsvermögens des Gatún-Sees durch Sedimentierung geführt. Die Verschlechterung der Wasserqualität betrifft die beiden Großstädte Panama-Stadt und Colón, deren Trinkwasser zu über 90% aus dem Gatún-See stammt. In den nächsten 30 Jahren wird sich der Wasserbedarf der beiden urbanen Zentren verdoppeln, was mit steigenden Transitzahlen im Kanal nicht vereinbar ist. Zur Zeit läßt die Regierung Untersuchungen durchführen, um die Möglichkeit zur Erschließung zusätzlicher Wasserressourcen für beide Zwecke zu eruieren, wobei die Chancen von Experten als gut eingeschätzt werden. Ein im August 1999 verabschiedetes Gesetz hat das offiziell deklarierte Einzugsgebiet des Sees um rd. 40% auf über 550.000 ha vergrößert. Im Gespräch ist die Schaffung dreier künstlicher Seen, die aus diversen Wasserläufen gespeist werden sollen. Das Vorhaben hat bereits Proteste von Bauernorganisationen ausgelöst, die bei einer Realisierung des Projekts die Umsiedlung Zehntausender Familien befürchten. Das Naturphänomen *El Niño* hat die Abhän-

gigkeit des Kanalbetriebs von ausreichenden Wassermengen deutlich vor Augen geführt: 35% weniger Niederschläge führten 1998 während mehrerer Monate dazu, daß Frachter ab einem bestimmten Tiefgang den Kanal nicht bzw. nur mit verminderter Ladung passieren durften.

Eine neue Ära in den Beziehungen USA–Panama?

Die Umsetzung der Carter-Torrijos-Verträge verlief nahezu reibungslos. Deutliche Kritik hat die panamaische Regierung allerdings an dem Zustand geübt, in welchem das US-Militär einige Schießplätze auf dem ehemaligen Militärgelände zurückgelassen hat. Auf diesen Arealen, die zusammen eine Fläche von rd. 3.500 ha ergeben, sollen schätzungsweise über 100.000 Stück Munition (Granaten, Bomben, Minen u.a.) im Unterholz und Erdreich verborgen liegen. Panama wirft den USA unzureichende Anstrengungen zur Entfernung dieser gefährlichen Hinterlassenschaft vor, während das Pentagon behauptet, die Plätze so gut wie möglich gesäubert zu haben und darauf verweist, daß eine vollständige Sanierung irreversible ökologische Schäden verursachen würde. Die panamaische Seite beharrt auch nach Ablauf der Geltungsdauer des Kanalvertrages auf einer Lösung des Problems.

Auch wenn die Wasserstraße nach dem Ende des Kalten Krieges ihre vormalige geostrategische Bedeutung verloren hat, hätten konservative Kreise in den USA, aber auch die Administration Clinton gerne die Aufrechterhaltung einer gewissen Militärpräsenz nach der Kanalübergabe gesehen. Dies auch deshalb, weil die panamaische Armee im Gefolge der US-Militärinvasion gegen General Noriega Ende 1989 abgeschafft worden war und neue Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit der zunehmend instabilen Lage im Nachbarland Kolumbien perzipiert werden. In jüngster Zeit griff der von der FARC-Guerilla und paramilitärischen Verbänden geschürte Konflikt mehrfach auf panamaisches Gebiet über, was viele Familien aus grenznahen Dörfern zur Flucht veranlaßt hat. Auch wenn nichts dafür spricht, daß die FARC ein Interesse daran hat, den Konflikt so weit nach Panama hineinzutragen, daß sich daraus eine Sicherheitsgefahr für die Wasserstraße ableiten ließe, lieferten die Vorgänge im Grenzgebiet konservativen Kreisen ein wohlfeiles Argument für ihr Anliegen. Ein nachvollziehbares Argument für den Verbleib eines gewissen Militärkontingents in Panama ergibt sich aus dem Faktum, daß in den letzten zehn Jahren diverse Einrichtungen in der Kanalzone (v.a. die Luftwaf-

fenbasis *Howard*) eine wichtige Rolle im Rahmen der Programme zur Bekämpfung des Drogenhandels im lateinamerikanischen Raum gespielt hat.

Zwischen 1997 und 1998 fanden Verhandlungen über dieses Thema statt, die jedoch scheiterten, als deutlich wurde, daß die USA für die Überlassung von Militärbasen keine ökonomischen Kompensationen leisten wollten. Auch das danach lancierte Projekt eines „Multinationalen Antidrogenzentrums“, das eine beschränkte Truppenpräsenz einschließen sollte, gelangte über das Planungsstadium nicht hinaus, u.a. weil sich keines der größeren Länder der Hemisphäre an dieser Einrichtung beteiligen wollte. Mehrere Umfragen haben gezeigt, daß eine deutliche Mehrheit der panamaischen Bevölkerung gegen den Verbleib einiger US-Militärkontingente nichts einzuwenden hätte. Von republikanischer Seite wurde Präsident Clinton zu geringes Engagement in dieser Sache vorgeworfen, so daß er die Verantwortung für eine Beeinträchtigung der nationalen Sicherheit zu tragen habe. Seit einigen Monaten brandmarken mehrere republikanische Kongreßabgeordnete unter Führung des Mehrheitsführers im Senat, Trent Lott, eine angebliche Sicherheitsbedrohung der USA in Panama durch China in Gestalt der Firma Hutchison aus Hongkong, welche die Lizenz für die Modernisierung der Häfen Balboa und Cristóbal erhalten hat. Daß Hutchison als verlängerter Arm der chinesischen Armee den Kanalbetrieb blockieren könnte, stellt dabei noch eine vergleichsweise moderate Behauptung dar. Trotz einer Fülle überzeugender Gegenargumente (u.a. das Faktum, daß Hutchison weltweit über ein Dutzend Häfen verwaltet) werden die Mitglieder dieser Minderheit nicht müde, ihre wenig stichhaltigen Verdächtigungen und Verschwörungsformeln zu wiederholen. Sie gehören jener Gruppe von Politikern und Persönlichkeiten an, die sich mit den Carter-Torrijos-Verträgen nie abgefunden haben. Ganz ohne Wirkung blieb die Kampagne dieser Kritiker indes nicht: Präsident Clinton verzichtete auf die Teilnahme an den offiziellen Übergabefeierlichkeiten am 14. Dezember, um zu verhindern, daß die anlässlich der Fernsehbilder aus Panama zu erwartende neuerliche Kritik der Konservativen an der „Preisgabe des Kanals“ den Präsidentschaftsambitionen seines Vize Al Gore schaden könnte. Nicht nur in Panama, sondern in ganz Lateinamerika hat Clintons Fernbleiben von diesem historischen Akt Befremden ausgelöst und wurde als neuerlicher Beleg für die geringe Priorität gewertet, die der Region in der Außenpolitik der USA zukommt. Washington unterstrich sein fehlendes Gespür für die Empfindungen der anderen Seite mit dem Beschluß, das

Sternenbanner vor dem Gebäude der Kanalverwaltung einen Tag vor der offiziellen Übergabezeremonie am 31.12. – d.h. ohne Publikum – zum letzten Mal einzuholen. „*I think the United States lost an opportunity to shine*“, zitiert die „Washington Post“ (1.1.2000) den bekannten panamaischen Zeitungsherausgeber Roberto Eisenmann, „*Here is the world power handing over a world-class asset to a small Third World country with a chance to show its best principles. But the U.S. has chosen to downplay it.*“ Daß der offizielle US-Vertreter bei der Übergabezeremonie (Unterstaatssekretär Romero) den Akt als „Beginn einer neuen Ära in den bilateralen Beziehungen“ pries, darf wohl der Kategorie „Sonntagsrede“ zugeordnet werden.

Literaturhinweise zum Thema:

Arosemena G., Diógenes A., Seis ensayos históricos y el chatarrismo canalero, Panamá 1998

Barry, Tom/Lindsay-Poland, John, Inside Panama. The Essential Guide to its Politics, Economy, Society, and Environment, Albuquerque 1995

Falcoff, Marc, Panama's Canal. What Happens When the United States Gives a Small Country What it Wants, Washington D.C. 1998

Krosigk, Friedrich von, Panama – Transit als Mission. Leben und Überleben im Schatten von *Camino Real* und transisthmischem Kanal, Frankfurt/M. 1999

Hoffmann, Karl-Dieter, Panama: Politik im Schatten des Kanals, in: Detlef Nolte (Hrsg.), Lateinamerika im Umbruch? Wirtschaftliche und politische Veränderungen von den 80er zu den 90er Jahren, Hamburg 1991, 133-170

Hoffmann, Karl-Dieter, Panama, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Band 3: Mittelamerika und Karibik, Bonn 1995, 243-276

Hogan, J. Michael, The Panama Canal in American Politics. Domestic Advocacy and the Evolution of Policy, Carbondale and Edwardsville 1986

Major, John, Prize Possession. The United States and the Panama Canal 1903-1979, Cambridge 1993

Méndez, Roberto N., Panamá, 9 de enero de 1964. „¿Qué pasó y por qué?“, Panamá 1999

Pérez, Orlando J., Public Opinion and the Future of U.S.-Panama Relations, in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs 41 (1999) 3, 1-33

Torres A., José Eulogio, Los grandes desafíos que plantea la revisión del canal y sus áreas adyacentes a Panamá y al comercio mundial, Panamá 1999

Karl-Dieter Hoffmann ist Politikwissenschaftler (Dr. sc.pol.); Geschäftsführer am Zentralinstitut für Lateinamerika-Studien an der Katholischen Universität Eichstätt. E-mail-Adresse: karl.hoffmann@ku-eichstaett.de.

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Ilse Heinbokel.

Bezugsbedingungen: DM 120,- p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); DM 90,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); DM 60,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von DM 30,- erhoben. Einzelausgaben kosten DM 6,00 (für Studierende DM 4,00). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Aboppreis per E-mail bezogen werden.

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaciis 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-mail: iikh@uni-hamburg.de · Internet: <http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK>