

# VALIDEZ

## de la intervención de Estados Unidos en Panamá según el Derecho Internacional

Marco Gerardo Monroy Cabra

### 1. Antecedentes

**L**a crisis de Panamá se inició con las declaraciones hechas por el Coronel retirado Roberto Díaz Herrera el 6 de junio de 1987 y se agravó con el desconocimiento del triunfo electoral del señor Guillermo Endara en las elecciones que tuvieron lugar el 7 de mayo de 1989. Estos hechos dieron origen a la convocatoria de la Vigésimoprimer Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que decidió el 17 de mayo de 1989:

"1. Encomendar a los Cancilleres de Ecuador, Guatemala y Trinidad y Tobago, que, asistidos por el Secretario

General de la Organización de los Estados Americanos, cumplan la misión de promover urgentemente fórmulas de avenimiento para lograr un acuerdo nacional que asegure, dentro de mecanismos democráticos y en el más breve plazo, la transferencia del poder con el pleno respeto de la voluntad soberana del pueblo panameño.

2. Exhortar al Gobierno panameño a brindar su plena colaboración para el cumplimiento de esta Resolución.

3. Instar a las autoridades y a todas las fuerzas políticas de Panamá a que se abstengan de tomar cualquier medida o ejecutar cualquier acto que pueda agravar la crisis.

4. Instar a todos los Estados a que presten su colaboración para el cumplimiento de la presente resolución.

5. Encomendar a la Misión que presente a esta Reunión de Consulta un informe sobre el cumplimiento de su mandato para ser considerado en su sesión del día 6 de junio próximo, fecha para la cual queda convocada a efectos de determinar las medidas ulteriores que corresponda adoptar.

6. Exhortar a todos los Estados a abstenerse de cualquier acción que vulnere el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados.

7. Mantener abierta la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores mientras subsista la presente situación."

Esta Reunión de Consulta se convocó según lo previsto en el artículo 60 de la Carta de la OEA para considerar "problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados Americanos". En la resolución que la convocó se expresó "que

los graves acontecimientos y abusos del General Manuel Antonio Noriega en la crisis y el proceso electoral de Panamá podrían desatar una escalada de violencia con los consiguientes riesgos para la vida e integridad de las personas".

En la sesión de 6 de junio de 1989 el Presidente de la Reunión de Consulta, Ministro de Relaciones de Colombia, Julio Londoño Paredes, declaró: "Que existe acuerdo entre las delegaciones para que se tome nota con satisfacción del Informe de la Misión, se prorrogue el mandato que le fue encomendado mediante la Resolución 1 de esta Reunión de Consulta y se encomienda a la Misión informar sobre el cumplimiento de ese mandato antes del 19 de julio de 1989, fecha en que se reanuda la Reunión".

Luego, en la sesión de 20 de julio de 1989 se decidió solicitar a la Misión designada que asistiera a las Partes en el desarrollo del proceso de negociación "para que éstas aseguren, por medios democráticos y de conformidad con procedimientos panameños vigentes, la transferencia del poder el 1° de septiembre de 1989 y la celebración de elecciones libres en el plazo más breve posible". Así mismo, se mantuvo abierta la Reunión y se señaló el 23 de agosto de 1989 para que se llevara a cabo una nueva sesión.

En la sesión del 24 de agosto el Presidente Julio Londoño formuló una Declaración agradeciendo a los integrantes de la Misión su eficaz labor, solicitando a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que realice una observación *in loco* en Panamá y expresando "la profunda preocupación porque los participantes en el diálogo político en Panamá no han logrado aún una solución a la crisis de su país, la cual corresponde única y exclusivamente a los panameños y se les exhorta decididamente a realizar nuevos y urgen-

tes esfuerzos para alcanzar un acuerdo nacional, de conformidad con la Resolución 1 del 17 de mayo y la Declaración del presidente de 20 de julio, antes del 1° de septiembre, para lo cual, si lo solicitaren todas las partes, podrán contar con la asistencia de la Misión". Agregó el Presidente que en la crisis de Panamá se debía asegurar "la vigencia de los principios democráticos en el libre ejercicio de la soberanía y autodeterminación del pueblo panameño".

Si bien la Reunión de consulta se mantuvo abierta, no hubo ninguna otra determinación y no se efectuó la transferencia de poder el 1° de septiembre por lo cual la situación continuó sin resolverse. Por esta razón la Asamblea General mediante Resolución 990 (XIX-0/89) de 18 de noviembre de 1989 decidió:

"1. Reafirmar la urgente necesidad de que el pueblo panameño exprese su voluntad en el más breve plazo, por medio de un auténtico proceso democrático, con todas las garantías necesarias para el ejercicio pleno del sufragio universal, que conduzca al establecimiento de un gobierno elegido libremente y sin injerencias externas.

2. Manifestar su apoyo y solidaridad al hermano pueblo panameño y expresar su honda preocupación por las serias violaciones de los derechos y las libertades fundamentales en Panamá, especialmente los referidos a la plena vigencia de los derechos civiles y políticos, como lo ha expresado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe especial sobre ese país presentado a la consideración de esta Asamblea General.

3. Reafirmar los principios de la libre determinación de los pueblos y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados.

4. Exhortar a todos los Estados a que se abstengan de acciones unilaterales que dificulten una solución justa y negociada.

5. Reiterar la importancia que los Estados miembros asignan al estricto cumplimiento del espíritu y la letra de los Tratados Torrijos-Carter.

6. Tener en cuenta que numerosos Estados miembros han tomado medidas diplomáticas que expresan su preocupación por la situación prevaliente en Panamá.

7. Encomendar al Consejo Permanente, de conformidad con el artículo 81 de la Carta, que mantenga bajo consideración permanente la situación de Panamá."

El 20 de diciembre Estados Unidos intervino militarmente en Panamá, el señor Guillermo Endara se posesionó como Presidente de Panamá y posteriormente el General Manuel Antonio Noriega que estaba asilado en la Nunciatura Apostólica de Panamá, se entregó al ejército norteamericano y fue llevado a tribunales de Florida (E.U.) donde espera ser juzgado por crímenes relativos a narcotráfico.

## 2. Validez de la intervención de Estados a la luz del derecho internacional

**S**egún el Presidente de Estados Unidos, George Bush, los objetivos de la denominada "Operation Just Cause" fueron éstos:

a) Salvaguardar la vida de ciudadanos americanos;

- b) Ayudar a restablecer la democracia;
- c) Proteger la integridad de los tratados del Canal de Panamá, y
- d) Conducir a Noriega a que respondiera ante los Tribunales de Estados Unidos.

El Secretario de Estado James A. Baker, justificó la intervención según el artículo 51 de la Carta de la ONU y 21 de la Carta de la OEA.

En cuanto al primer fundamento relativo a la salvaguarda de la vida de los ciudadanos norteamericanos, hay que anotar que aun los autores que admiten la intervención humanitaria<sup>1</sup> la justifican sólo como último recurso y siempre que reúna las características de necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza como lo requiere el derecho internacional consuetudinario. La intervención en Panamá no reúne estas características. Observa el Profesor Tom Farer<sup>2</sup> que ni la Carta de la ONU, ni las declaraciones de la Asamblea General, o tratado alguno reconoce la defensa de nacionales como justificación de la intervención armada. Aun aceptando las expediciones de rescate (aplicadas por Francia, Bélgica, Israel e Inglaterra en 1865 para rescatar dos emisarios británicos que habían sido apresados en Etiopía) no se cumplen los requisitos de necesidad y proporcionalidad en el caso Panamá que tuvo además otras motivaciones políticas. Es muy difícil asimilar las operaciones de rescate para proteger nacionales al derecho de legítima defensa para aplicar el artículo 51 de la Carta de la ONU y es un procedimiento peligroso máxime si no se tienen en cuenta la necesidad y la proporcionalidad.

Respecto al segundo argumento de ayudar a restablecer la democracia, tampoco es aceptable. Si bien es indudable que el Gobierno del General

Noriega era autoritario y se había desconocido el resultado de las elecciones, ni la Carta de la ONU, de la OEA o algún instrumento internacional, permite la intervención armada para mantener o restablecer la democracia en un Estado. Por el contrario, la intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de otro Estado es norma de *jus cogens* aceptada por la comunidad internacional en su conjunto y consagrada en los artículos 2 (4) de la Carta de la ONU, 18 de la Carta de la OEA y Resolución 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970. La Carta de la ONU que es tratado jerárquicamente superior a cualquier otro conforme al artículo 103 de la Carta, establece en su artículo 2 (4) que todos los Estados Miembros, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquiera otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. Por su parte, el artículo 18 de la Carta de la OEA dice que: "Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquiera otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen".

La Corte Internacional de Justicia reconoce el principio de no intervención fundado en el respeto de la soberanía e integridad política (Corfu Channel Case UK v. Alb) 1949 ICJ Rep. 4,34 (Judgment of apr. 9). Igualmente no aceptó la intervención al decidir el caso de Nicaragua contra Estados Unidos (Military and Paramilitary activities in and against Nicaragua—Nicaragua v. United States—Merits, 1986, Judgment of June 27. C I J Rep 14,

paras 205, 258 y 263). No es aceptable la interpretación de que la frase del artículo 2 (4) de la Carta de la ONU "o en otro sentido inconsistente con los propósitos de las Naciones Unidas" justifica el uso de la fuerza para defender valores como la libertad, la democracia y la paz<sup>3</sup>. Tampoco nos parece aceptable la tesis de que la interpretación contextual del artículo 2 (4) debe ser hecha a la luz del sistema de seguridad colectiva por lo cual se justificaría la intervención y el uso de la fuerza para lograr la autodeterminación<sup>4</sup>. En efecto, la Carta de la ONU no ha establecido prioridad del principio de autodeterminación sobre el de no intervención. Esto significa que no es aceptable interpretar el art. 2 (4) de la Carta de la ONU para terminar regímenes dictatoriales o autoritarios e imponer la democracia porque se viola el lenguaje claro y preciso de la Carta de la ONU y de la OEA que no aceptan el uso de la fuerza en tales casos.

El Consejo Permanente de la OEA se reunió extraordinariamente luego de la intervención de Estados Unidos y resolvió:

"1. Deplorar profundamente la intervención militar en Panamá.

2. Urgir el cese inmediato de hostilidades y del derramamiento de sangre y solicitar el inicio de negociaciones entre los diversos sectores políticos del país que conduzcan a la solución concertada de la crisis institucional panameña.

3. Expresar la más profunda preocupación por los graves acontecimientos y la pérdida de vidas que ocurren en la República de Panamá.

4. Exhortar el retiro de las tropas extranjeras utilizadas para la intervención militar y reafirmar que la solución a la crisis que afecta a Panamá en los actuales momentos, requiere necesariamente

el pleno respeto de la libre determinación del pueblo panameño sin injerencias externas y la fiel observancia de la letra y el espíritu de los Tratados Torrijos-Carter.

5. Expresar la necesidad de que se respeten las obligaciones asumidas por los Estados en las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y Consulares.

6. Instar a que se proporcione al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) las facilidades y la cooperación necesarias para que pueda cumplir su función humanitaria respecto a los heridos y la población civil.

7. Expresar su fraternal apoyo y solidaridad al pueblo panameño e instar al diálogo con el propósito de garantizar la vida y seguridad personales de todos los habitantes de Panamá.

8. Recomendar la celebración de una nueva sesión de la Vigésimoprimer Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en el momento oportuno, para analizar la situación panameña en su globalidad.

9. Encomendar al Secretario General de la OEA que realice las gestiones que sean necesarias para lograr el cumplimiento de esta resolución."

Esta resolución se aprobó por 20 votos a favor, uno en contra y seis abstenciones. El fundamento jurídico de esta resolución no es otro que el respeto al principio de no intervención y la obligación de respetar la inviolabilidad del territorio de un Estado conforme a los artículos 2 b), 3 e) y 18 de la Carta de la OEA. Igualmente, el Consejo de Seguridad de la ONU resolvió: "Deplorar profundamente la intervención en Panamá de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América, que

constituye una flagrante violación del derecho internacional y de la independencia, soberanía e integridad territorial de los Estados" (Consejo de Seguridad S/21-48 de 22 dic 1989 y A/G A/Res. 44/240 de 29 de diciembre 1989).

Además, debe recordarse que según el artículo 1° de la Carta de la OEA, ésta no puede intervenir en los asuntos internos de los Estados por lo cual la OEA no puede cambiar gobiernos autoritarios o dictatoriales, o intervenir para restablecer la democracia en un Estado que la ha suprimido.

A la luz del derecho internacional no es aceptable la intervención como se hizo en la guerra fría por amenaza de regímenes comunistas, ni tampoco la Doctrina Brezhnev que acepta la intervención para imponer o restaurar el socialismo o el comunismo. Tampoco hoy se acepta la intervención por violación de los derechos humanos ya que ni la Carta de la ONU ni de la OEA, o alguno de los numerosos tratados sobre derechos humanos aceptan esta clase de intervenciones.

En cuanto al tercer argumento de que estaba amenazada la integridad de los Tratados sobre el Canal de Panamá, tampoco puede ser aceptado. En efecto, no hay ninguna prueba que demuestre que el Canal de Panamá o su operación estuvieran amenazados y que se requiera fuerza armada para defenderlo. Además, los Tratados Torrijos-Carter no pueden ser interpretados en el sentido de que otorgan a Estados Unidos el derecho de intervenir en los asuntos internos de Panamá. El Tratado del Canal dice que el Canal es territorio soberano de Panamá y que Estados Unidos tiene derecho a protegerlo hasta el año 2000, pero ello no otorga derecho de cambiar el gobierno o de restablecer la democracia.

El último argumento de que era necesario capturar a Noriega para llevarlo a la justicia nortea-

mericana no tiene validez en derecho internacional. La comisión de un crimen internacional no justifica la intervención de un Estado por la fuerza en otro Estado. El derecho internacional prevé el mecanismo de la extradición para procesar personas que hayan cometido un delito en un Estado y se encuentren en otro Estado y no es permisible el secuestro de un delincuente para llevarlo ante tribunales extranjeros. Sin entrar a discutir la práctica de asumir jurisdicción extraterritorial en casos de crímenes internacionales, lo indudable es que autoridades de un Estado no pueden conducir por la fuerza a una persona para que responda criminalmente en otro Estado.

La intervención humanitaria es rechazada por el profesor Ved P. Nanda<sup>5</sup> y es aceptada por el profesor Anthony D'amato quien sostiene que el artículo 18 de la Carta de la OEA permite la intervención para proteger los derechos humanos y salvaguardar la democracia. Nosotros creemos que toda intervención está proscrita por el artículo 2 (4) de la Carta de la ONU y 18 de la Carta de la OEA.

### 3. Conclusión

**L**a intervención de los Estados Unidos en Panamá no tiene validez a la luz del derecho internacional general convencional porque violó los artículos 2(4) de la Carta de la ONU y 18 de la Carta de la OEA. Además, desconoce que el principio de no intervención hoy no sólo está estatuido en las Cartas de la ONU y OEA, sino que es aceptado por la jurisprudencia internacional, numerosas resoluciones de la Asamblea General de la ONU (Res. 2625) y la doctrina internacional. Las condenas