

Intervención en regímenes autoritarios para restaurar la democracia

Panamá (1989)

El Presidente de Estados Unidos, George Bush (p), había anunciado que la lucha contra las redes delictivas internacionales dedicadas al tráfico de drogas era uno de los principales objetivos de su gobierno; en febrero de 1988, el General Noriega, presidente de Panamá, fue acusado ante los tribunales de Florida, Estados Unidos, por tráfico de drogas y lavado de dinero. En una declaración del 24 de abril, Noriega acusó a los Estados Unidos de interferir en los asuntos internos de su país por medio de una financiación de 10 millones de dólares a grupos de la oposición que participarían en las próximas elecciones panameñas y en una futura agresión militar, y de violar el tratado sobre el Canal de Panamá de 1977¹.

En las elecciones presidenciales de mayo de 1989, Guillermo Endara (opositor de Noriega) resultó vencedor. Sin embargo, Noriega anuló los resultados. El 18 de mayo, el secretario general de la OEA transmitió al secretario general de la ONU la decisión de enviar una misión compuesta por los ministros de Relaciones Exteriores de Ecuador, Guatemala y Trinidad y Tobago, con el objetivo de promover un compromiso con las autoridades panameñas que permitiera el traspaso del poder sobre la base del completo respeto de los deseos soberanos del pueblo de Panamá. Por medio de un comunicado del 22 de mayo, Panamá señaló que la acción de la OEA estaba fuera de su competencia, que era incompatible con la Carta de las Naciones Unidas y que Panamá no aceptaría ninguna acción que interfiriera en sus asuntos de naturaleza soberana².

El 30 de noviembre, Washington prohibió a los barcos de bandera panameña amarrar en los puertos estadounidenses y aumentó los contingentes militares en sus bases en la zona del Canal; Panamá respondió presentando una queja ante el Consejo de Seguridad. Las tensiones bilaterales aumentaron dramáticamente en las semanas posteriores. El 15 de diciembre, la legislatura panameña declaró formalmente el estado de guerra con los Estados Unidos; Noriega fue nombrado "Líder Máximo" y se le otorgaron nuevos poderes, "en reacción a la agresión estadounidense y a las sanciones económicas en curso contra Panamá desde 1988"³. El 16 de diciembre de 1989, el teniente de la Marina norteamericana Robert Paz murió en Panamá como consecuencia de un enfrentamiento con las Fuerzas Panameñas de Defensa. Otros dos ciudadanos estadounidenses fueron detenidos y sometidos a interrogatorios⁴.

¹ Por este tratado, los Estados Unidos y Panamá habían garantizado la jurisdicción de Panamá sobre todo su territorio y un Canal de Panamá neutral y seguro, abierto a los barcos de todas las banderas. Para una historia de la controversia entre los Estados Unidos y Noriega: Gilboa, Eytan: "The Panama Invasion Revisited: Lessons for the Use of Force in the Post Cold War Era", PSQ, Vol. 110, Num. 4, Winter 1995-1996.

² Yearbook of the United Nations, 1989, « Other questions relating to the Americas », pág. 173, Published by Columbia University Press, New York in Cooperation with the United Nations.

³ Nanda, Ved: "The Validity of United States Intervention in Panama under International Law", AJIL, Vol. 84, Num. 2, 1990, pág. 496. Para un análisis de la dificultad de explicar la amenaza desde los Estados Unidos: Blechman & Cofman, Barry & Tamara: "Defining moment. The threat and use of force in American Foreign Policy", Columbia University Press, 1999.

⁴ Cole, Ronald: "Operation Just Cause. The Planning and Execution of Joint Operations in Panama", Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Washington, D.C. 1995, pág. 27.

El 17 de diciembre de 1989, Estados Unidos lanzó la operación "Causa Justa" e invadió Panamá con un contingente de 12.000 soldados, a los que se sumaron los 12.000 ya instalados en el territorio panameño. El ataque provocó la muerte de 26 estadounidenses y de 700 panameños, la mayoría de ellos civiles, y la destrucción de propiedades e infraestructura⁵. El régimen fue derrocado, Noriega tomado prisionero y se estableció un nuevo gobierno, dirigido por el ganador de las elecciones, Guillermo Endara⁶.

El 20 de diciembre de 1989, el Presidente Bush explicó que el General Manuel Noriega había declarado el "estado de guerra contra los Estados Unidos"⁷, que sus imprudentes amenazas y ataques contra estadounidenses en Panamá habían creado un peligro inminente para los 35.000 americanos que residían allí; que él, como Presidente de los Estados Unidos, estaba obligado a proteger sus vidas, y que sus fuerzas armadas tenían la orden de capturar a Noriega para ser puesto a disposición de las autoridades norteamericanas⁸.

El Secretario de Estado, James Baker III, justificó la intervención invocando el artículo 51⁹ de la Carta de Naciones Unidas en defensa de nacionales en el extranjero¹⁰ y el

⁵ Nanda, Ved: "The Validity of United States Intervention in Panama under International Law", AJIL, Vol. 84, Num. 2, 1990, pág. 497.

⁶ Bush (p) declaró: "(...) el presidente Guillermo Endara ha asumido la jefatura de su país a la que tenía derecho. El general Noriega está oculto. De cualquier forma, ayer un dictador regía en Panamá y hoy gobiernan líderes constitucionalmente electos." Citado en La Nación: "Bush: Traigan al General Noriega", 21 de diciembre de 1989.

⁷ En opinión de Henkin, este "estado de guerra" no podía ser considerado como una declaración de guerra contra los Estados Unidos sino como una manifestación de un estado de emergencia dentro de Panamá en respuesta a las actividades americanas que Noriega consideraba como agresivas. Henkin, Louis: "The Invasion of Panama Under International Law: A Gross Violation", Columbia Journal of Transnational Law, Vol. 29, págs. 5 y 6.

⁸ En su discurso, el Presidente Bush señaló: "Noriega declaró que su dictadura estaba en estado de guerra con los Estados Unidos y amenazó públicamente la vida de los norteamericanos en su país. Al día siguiente, las fuerzas bajo su mando mataron a tiros a un soldado norteamericano desarmado, hirieron a otro, arrestaron, golpearon brutalmente a un tercer soldado y luego interrogaron brutalmente a su esposa, a la que amenazaron con abuso sexual. Eso fue suficiente. Las temerarias amenazas del general Noriega y los ataques contra los norteamericanos en Panamá crearon un peligro inminente para los 35.000 ciudadanos norteamericanos que viven en ese país. En mi condición de Presidente, no tengo obligación más alta que la de salvaguardar las vidas de los ciudadanos norteamericanos. Esa es la razón por la que ordené a nuestras fuerzas armadas proteger las vidas de los ciudadanos norteamericanos en Panamá y poner el general Noriega a disposición de la justicia de los Estados Unidos". Citado en La Nación: "Bush: Traigan al General Noriega", 21 de diciembre de 1989. Para un análisis de las justificaciones estadounidenses: Kohen, Marcelo G.: "The use of force by the United States after the end of the Cold War, and its impact on international law", (in Byers & Nolte: "United States Hegemony..."), 2003, pág. 202 y ss.

⁹ En opinión de Henkin, la invasión americana fue una respuesta desproporcionada e innecesaria. Henkin, Louis: "The Invasion of Panama Under International Law: A Gross Violation", Columbia Journal of Transnational Law, Vol. 29, pág. 8.

¹⁰ Luego de citar un informe no verificado de inteligencia en el cual se aseguraba que el General Noriega estaba considerando montar un comando urbano para atacar ciudadanos estadounidenses en un barrio residencial de la ciudad de Panamá, el Secretario de Estado Baker sostuvo: "No puedo probarles que este informe es absolutamente confiable, pero si se que si el Presidente no hubiera actuado como lo hizo y los Batallones de la Dignidad de Noriega hubieran matado o aterrorizado a una docena de familias estadounidenses en Panamá, no estarían preguntando por qué no habíamos actuado para prevenir este tipo de violencia contra nuestros ciudadanos ?. Citado en Nanda, Ved: "The Validity of United States Intervention in Panama under International Law", AJIL, Vol. 84, Num. 2, 1990.

artículo 22 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que autoriza a los miembros a actuar en legítima defensa¹¹.

El 3 de enero de 1990, luego de que Noriega fuera capturado y mientras era conducido hacia la base de la Fuerza Aérea en Florida, el Presidente Bush declaró que se habían cumplido los cuatro objetivos para los cuales se había enviado tropas a Panamá: proteger la vida de los nacionales de los Estados Unidos; ayudar en la restauración de la democracia; proteger la integridad de los tratados concernientes al Canal de Panamá y llevar ante la justicia al General Noriega. Los Estados Unidos también alegaron que Noriega había llegado al poder por las armas y continuaba ejerciéndolo contra la voluntad del pueblo panameño, y que la anulación de las elecciones de mayo de 1989 habían creado las condiciones para una intervención.

El 20 de diciembre el Consejo de Seguridad, a pedido de Nicaragua¹², se reunió para tratar la situación. El representante de Nicaragua, Sr. Serrano Caldera, manifestó que los Estados Unidos, con el pretexto de proteger la vida de los americanos, habían cometido un acto de agresión¹³. Solicitó al Consejo la condena de la acción y el retiro de las tropas invasoras¹⁴. En el mismo sentido se expresaron las delegaciones peruana¹⁵ y colombiana¹⁶.

El embajador norteamericano, Thomas Pickering, informó al Consejo que su país había actuado en legítima defensa en respuesta a los ataques armados de fuerzas dirigidas por Manuel Noriega¹⁷, con el objetivo de proteger la vida de sus nacionales y cumplir con sus obligaciones derivadas del Tratado del Canal de Panamá¹⁸; que los Estados Unidos habían actuado con la aprobación de los líderes democráticamente elegidos¹⁹ y que habían

¹¹ Artículo 22: "Los Estados americanos se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir al uso de la fuerza, salvo el caso de legítima defensa, de conformidad con los tratados vigentes o en cumplimiento de dichos tratados."

¹² S/21304.

¹³ "El pretexto de la protección de los ciudadanos norteamericanos en los países hacia los que dirige su agresión, lo mismo que el discurso de la seguridad nacional para justificar las intervenciones, ha sido mantenido por los Estados Unidos a través de gobiernos y doctrinas acomodaticias que han pretendido justificar lo injustificable y legitimar sus actos de fuerza y de violencia. William Taft, Woodrow Wilson, Warren Harding, Calvin Coolidge, Herbert Hoover, Ronald Reagan y ahora la administración del Presidente Bush, para citar a unos cuantos, han mantenido en lo esencial la misma tesis para justificar la agresión y para legitimar las invasiones." S/PV.2899, 20 de diciembre de 1989, pág. 15.

¹⁴ S/PV.2899, 20 de diciembre de 1989, pág. 16.

¹⁵ S/PV.2900, 21 de diciembre de 1989, pág. 33.

¹⁶ S/PV.2902, 23 de diciembre de 1989, pág. 17.

¹⁷ "De conformidad con el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, deseo informar, en nombre de mi gobierno, de que fuerzas de los Estados Unidos han ejercido su derecho inmanente de legítima defensa con arreglo al derecho internacional emprendiendo una acción en Panamá en respuesta a los ataques armados de fuerzas dirigidas por Manuel Noriega.(...) "La acción de los Estados Unidos ha sido adoptada después de que el Sr. Noriega, tras asumir la función de "Jefe de Gobierno" de Panamá, declaró, el 15 de diciembre, que existía un estado de guerra con los Estados Unidos, y después de los ataques brutales de fuerzas del Sr. Noriega contra personal militar de los Estados Unidos legítimamente presente en el lugar, en los cuales fue asesinado un nacional estadounidense y otros fueron heridos y amenazados." S/21035, 20 de diciembre de 1989.

¹⁸ "Como declaró el Presidente Bush esta mañana, esta acción de los Estados Unidos tiene por objeto proteger las vidas de nacionales estadounidenses y se realiza en cumplimiento de nuestras obligaciones de defender la integridad de los tratados del Canal de Panamá". S/21035, 20 de diciembre de 1989.

¹⁹ "Los Estados Unidos emprendieron esta acción después de celebrar consultas con líderes democráticamente elegidos de Panamá - el Presidente Endara y los Vicepresidentes Arias Calderón y Ford - quienes han prestado juramento y han asumido los cargos que legítimamente les corresponden. Dichos líderes han acogido con beneplácito nuestra acción y la

decidido la acción luego de haber agotado todos los medios diplomáticos para resolver pacíficamente las controversias con Noriega²⁰.

El representante de la URSS, Sr. Belonogov, rechazó el argumento americano de haber actuado en legítima defensa y afirmó que el objetivo claro de los Estados Unidos era deshacerse del General Noriega²¹. El representante de Gran Bretaña, Sr. Richardson, apoyó la acción tomada por los Estados Unidos, acogió con beneplácito el establecimiento de un gobierno democrático en Panamá y afirmó que la fuerza sólo se había utilizado como último recurso ²²."

El 23 de diciembre, un proyecto de resolución presentado por Argelia, Colombia, Etiopía, Malasia, Nepal, Senegal y Yugoslavia condenando la intervención recibió 10 votos a favor, 4 en contra (Canadá, Estados Unidos, Francia y Reino Unido) y 1 abstención (Finlandia): por el veto de las tres potencias occidentales no fue adoptado.

La cuestión también fue analizada en la Asamblea General, que adoptó la Resolución 44/240, del mismo tenor a la vetada en el Consejo, por 75 a favor, 20 contra y 40 abstenciones. Por ella, reafirmó el derecho de todo Estado a determinar libremente su sistema social, político y económico, y a llevar adelante sus relaciones internacionales sin intervención extranjera, interferencia, subversión, coerción o amenaza y condenó la intervención armada de Estados Unidos por ser violatoria del derecho internacional y de la independencia, la soberanía y la integridad territorial de Panamá. La Argentina votó a favor.

La OEA condenó la invasión por 20 votos contra uno²³ (Estados Unidos) y 6 abstenciones (Guatemala, Honduras, El Salvador, Antigua y Barbuda, Venezuela y Costa Rica). Los países de América Latina también lo hicieron casi con unanimidad: sólo el gobierno de El Salvador la respaldó aduciendo que los Estados Unidos habían actuado en legítima defensa. El presidente argentino, Carlos Saúl Menem, señaló: *"Hubo un problema con el general Noriega y hemos solicitado en reiteradas oportunidades una actitud de renunciamiento y de generosidad para darle una salida democrática al problema de Panamá. De todas maneras, las cosas no anduvieron como era de desear y se dio esta situación que nosotros no justificamos bajo ningún punto de vista porque está violando claros y contundentes preceptos del derecho internacional público y otros tratados también, por supuesto."*²⁴ Cuba señaló su condena

apoyan, y han declarado su intención de establecer inmediatamente un gobierno democrático. Los Estados Unidos han reconocido a ese Gobierno, con el que restablecerán relaciones normales." S/21035, 20 de diciembre de 1989.

²⁰ «Los Estados Unidos han agotado todos los medios diplomáticos a su alcance para resolver pacíficamente las controversias con el Sr. Noriega, que ha rechazado todos esos esfuerzos." S/21035, 20 de diciembre de 1989. Posteriormente, Pickering declaró: "El uso del derecho de legítima defensa, en virtud del Artículo 51, es un derecho que la Carta concede a todos los Estados y que no puede eliminarse de ella. El uso de la fuerza en contra de la Carta no está permitido y viola el derecho internacional. No cabe duda alguna al respecto. Pero la Carta dispone acertadamente que, en aquellos casos en lo que todo lo demás falla, los Estados tienen el derecho de defenderse cuando se utilice la fuerza contra ellos y en particular contra sus ciudadanos." S/PV.2902, 23 de diciembre de 1989, pág. 13.

²¹ S/PV.2899, 20 de diciembre de 1989, pág. 17.

²² S/PV.2899, 20 de diciembre de 1989, pág. 26.

²³ Resolución CP/RES. 534, del 22 de diciembre de 1989. Kohen, Marcelo G.: "The use of force by the United States after the end of the Cold War, and its impact on international law", (in Byers & Nolte: "United States Hegemony..."), 2003.

²⁴ Citado en La Nación: "Decepción norteamericana por reacciones en la Argentina", 22 de diciembre de 1989.

más enérgica a la intervención. El presidente peruano, Alan García, señaló que se trataba de *“un acto de rapiña imperialista que pone en peligro la soberanía de América Latina”*²⁵. El presidente brasileño *“deploró profundamente la acción norteamericana”*.

Para la mayor parte de los gobiernos, el patrón de análisis y procedimiento fue arquetípico del paradigma wesphaliano: la dictadura tenía un derecho asegurado por la Carta para imponerse sobre el resultado de elecciones libres y las garantías individuales. El gobierno de México resumió este argumento: *“la acusación de crímenes internacionales no puede ser un motivo para intervenir en una nación soberana”*.

La cuestión fue debatida también en la doctrina, entre los que consideraron que debía prevalecer el paradigma wesphaliano de la Carta, como Farer²⁶ y Nanda²⁷ y los que como Reisman²⁸ y D'Amato²⁹ consideraron que la intervención se justificaba en el principio de legitimidad representativa, ya que por medio de ella se sacó del poder al General Noriega, quién privaba al pueblo panameño de su derecho a la independencia política y se restableció el sistema democrático.

Nuestro país adoptó una posición de equilibrio, porque si bien expresó su consternación por los acontecimientos en Panamá, condenó la violación del derecho internacional e instó al retiro inmediato de las fuerzas norteamericanas³⁰, al mismo tiempo reconoció que Noriega era un obstáculo insalvable para el retorno al régimen democrático³¹. Una vez más, el régimen político estuvo en el centro de la controversia, aunque la amenaza contra los ciudadanos estadounidenses y, en particular, sobre el Canal de Panamá revistía una notoria seriedad³². La intervención fue considerada mayoritariamente como ilegal, pero en razón del veto occidental, la acción no fue condenada por el Consejo³³.

²⁵ La Nación: “Condenas en Latinoamérica”, 21 de diciembre de 1989.

²⁶ Farer, Tom: “Panama: Beyond the Charter Paradigm”, AJIL, Vol. 84, Num. 2, Abril 1990.

²⁷ Nanda, Ved. P: “The validity of United States Intervention in Panama under International Law”, AJIL, Vol. 84, Num. 2, Abril 1990.

²⁸ Reisman, Michael: “Coercion and Self-Determination. Construing Charter Article 2(4)”, AJIL, Vol. 78, Num. 3, 1984, págs. 643.

²⁹ D'Amato, Anthony: “The invasion of Panama was a lawful response to tyranny”, AJIL, Vol. 84, Num. 2, Abril 1990.

³⁰ La Cancillería argentina declaró que: *“El gobierno expresa su consternación ante los graves acontecimientos en Panamá, que significan una clara violación del principio internacionalmente consagrado de la no intervención y ocasionan trágicas consecuencias con pérdidas de vidas humanas. La Argentina reafirma, en consecuencia, su tradicional posición de condena de todo acto que implique una transgresión a las normas del derecho internacional que regulan las relaciones entre los Estados y, en particular, a aquellas que vulneran la soberanía y la autodeterminación de los pueblos. (...) El gobierno argentino insta al retiro inmediato de las fuerzas norteamericanas (...)”*. S/21042, 21 de diciembre de 1989.

³¹ *“(...) Exhorta asimismo, al pronto retorno de las instituciones democráticas en Panamá, considerando que la presencia de Noriega constituye un obstáculo insalvable para dicho fin.”* S/21042, 21 de diciembre de 1989.

³² Esta argumentación ha sido rechazada por una parte de la doctrina, para la cual la tensión existente entre los Estados Unidos y Panamá no representaba un peligro inminente para los ciudadanos estadounidenses no dando, por lo tanto, derecho a la legítima defensa. Nanda, Ved: “The Validity of United States Intervention in Panama under International Law”, AJIL, Vol. 84, Num. 2, 1990, pág. 496.

³³ Weisburd, Mark: “Use of force. The Practice of the States since World War II”, The Pennsylvania State University Press, 1997.

Uno de los aspectos más criticados de la doctrina Bush (h) ha sido, paradójicamente, su idea inicial de una promoción a ultranza del régimen democrático que podía llegar hasta su imposición por la fuerza en ciertos casos. En esto también, la Administración recogió ciertos elementos presentes en las doctrinas de administraciones anteriores, pero como hemos visto en las diferencias entre las doctrinas Kirkpatrick y Rice, su política parece más wilsoniana de lo que podría esperarse de un gobierno republicano: la Administración Bush no sólo criticó a los que por razones de realismo político protegían a dictaduras aliadas, sino también consideró que el hombre tiene una tendencia innata hacia la libertad y que si se creaban las condiciones necesarias, la democracia florecería de manera casi instantánea en toda sociedad. Las experiencias de Afganistán e Irak ya le han aportado una adecuada dosis de realismo a estas expectativas. Gran parte de los partidarios de la instauración del sistema democrático a escala global fueron a la vez críticos de la idea de que la democracia podía imponerse por medios militares. Por lo tanto, si no puede aportarse una prueba suficiente y comprobable de la hostilidad de un régimen político autoritario, toda intervención militar para la instauración de una democracia es muy probable que a partir de ahora pase a ser considerada *ab initio* preventiva y, por lo tanto, ilegal si no cuenta con la aprobación previa del Consejo de Seguridad.

En el capítulo VI se efectúa una síntesis de la legalidad de las amenazas y respuestas de la Doctrina Bush (h) y se proponen ciertos criterios para construir un paradigma sobre el que basar la legalidad futura de la respuesta frente a esas amenazas.