

Comisión Internacional de Juristas

Conclusiones del Informe sobre los sucesos ocurridos en Panamá
(Enero de 1964)

A. Generalidades

85. En el curso de nuestras actividades, se han planteado diversos problemas de derecho internacional, entre ellos la interpretación de la Convención de 1903 y de otros convenios entre los Estados Unidos y la República de Panamá, los aspectos jurídicos de los disparos efectuados desde un territorio contra otro, las violaciones de territorio nacional, el derecho de reunión pacífica de los ciudadanos de un país en el territorio de otro país y cierto número de otras cuestiones dimanantes de la interpretación y definición de las normas concretas de derecho internacional, interno o de ambos que sean aplicables al caso. A nuestro modo de ver, la función que nos fue confiada no consiste en ocuparnos de estos problemas ni en resolverlos.

86. Los asuntos que hemos de resolver dependen de cuestiones de hecho y de la interpretación acertada de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de sus consecuencias. En las conclusiones a que hemos llegado, procuramos interpretar los artículos pertinentes de la Declaración Universal de Derechos Humanos de conformidad con los principios generalmente aceptados en relación con dichos artículos, los principios de la justicia natural, los conceptos generalmente reconocidos del imperio de la ley y el sentido común más elemental. Al hacerlo, hemos examinado también con cuidado los artículos pertinentes del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el proyecto de Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, así como las disposiciones correspondientes enunciadas en las constituciones nacionales.

B. Artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

87. En el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se dispone que:

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

NOTA.—Publicamos solamente las conclusiones del extenso informe que fue elaborado por el Comité de Encuestas designado por la Comisión Internacional de Juristas de Ginebra.

88. Según la acusación formulada, que nosotros debíamos investigar, los Estados Unidos habían violado este artículo. Según los hechos establecidos de que tuvimos noticia, no hemos podido llegar a esta conclusión.

89. Sin duda, como consecuencia de los disparos efectuados por las fuerzas armadas de los Estados Unidos, hubo una trágica pérdida de vidas panameñas. Ha de reconocerse que en todas las colectividades civilizadas el derecho absoluto que se enuncia en el artículo 3 no excluye algunas excepciones necesarias y razonables. Así, no sería una conculcación del artículo 3 privar a una persona de su vida, libertad o seguridad para impedir que se causen daños a otras personas con actos ilegales de violencia y con objeto de reprimir disturbios o desórdenes graves, siempre que la fuerza empleada no exceda de la absolutamente necesaria. La fuerza mínima necesaria puede comprender el uso de armas de fuego.

90. La intensidad y la violencia de los desórdenes fueron tales que puede haber pocas dudas de que constituían una verdadera amenaza para la libertad y la seguridad, a la que sólo se podía responder con medidas enérgicas. En estas circunstancias, las autoridades de la zona del canal y las fuerzas militares de los Estados Unidos tenían derecho a servirse de la fuerza. Sin embargo, abrigamos algunas dudas acerca de la cuestión de saber si la fuerza utilizada no excedió, en algunos momentos, del mínimo absolutamente necesario. En particular, nos preocupan los hechos siguientes:

1. En relación con los disparos hechos por la policía de la zona del canal con pistolas durante la primera parte de la tarde del 9 de enero, sentimos preocupación por los hechos siguientes:
 - a) Una vez que la policía de la zona del canal hubo agotado la mayor parte de sus reservas de gas lacrimógeno, es un hecho que no procuró obtener más suministros.
 - b) No parece que nadie procurara utilizar las mangas de riego para calmar a la multitud y dominarla.
 - c) Parece además que, si bien se dio orden de disparar por encima de la cabeza o en el suelo delante de la multitud, los manifestantes fueron alcanzados por proyectiles que no eran balas de rebote.
2. Un gran número de proyectiles (de 400 a 500) fue disparado por tiradores especiales del Ejército de los Estados Unidos que utilizan fusiles de tiro rápido. En una zona residencial, densamente poblada, el empleo generalizado de potentes armas de fuego es un acto que causa preocupación.
3. El despliegue y la demostración de fuerza realizados por soldados del Ejército de los Estados Unidos en forma de avance con equipo completo de combate hacia la multitud congregada en Colón, con fusiles y bayonetas caladas en posición de ataque.

91. Si bien estos hechos nos han causado preocupación, hemos de tener en cuenta todas las circunstancias reinantes y, en particular, las siguientes:

Fuego de pistola (véase el párrafo 1)

- a) El número comparativamente reducido de agentes de la policía de la zona del canal (75-80).
- b) La magnitud y el genio violento de las multitudes.
- c) El empleo deliberado y extenso de bombas incendiarias ("cócteles Molotov").
- d) El hecho de que las autoridades panameñas y la Guardia Nacional no adoptaran medidas eficaces para dominar la multitud y para mantener el orden en el territorio de la República de Panamá.

Fuego de fusil (véase el párrafo 2)

- a) El fuego nutrido hecho desde el lado panameño con armas diversas y con el disparo de centenares de proyectiles (según los cálculos, cerca de 1.000).
- b) El hecho de que el Ejército de los Estados Unidos no ordenara que se hiciera fuego de fusil hasta después de haber sufrido varias bajas como resultado de los disparos efectuados desde territorio panameño.
- c) El hecho de que las autoridades panameñas y la Guardia Nacional no procuraran eliminar a los tiradores aislados y a otros elementos que utilizaban armas de fuego en el territorio panameño contra la zona del canal.

Uso de bayonetas (véase el párrafo 3)

- a) Una muchedumbre numerosa y amenazadora se había congregado y parte de ella había empezado a causar destrozos y daños.
- b) La demostración de fuerza se podría considerar como un medio eficaz para dispersar la multitud.
- c) El hecho de que la Guardia Nacional no mantuviera el orden, ni dispersara la multitud ni impidiera actos ilegales de violencia.

92. Considerando todas las circunstancias del caso y, en particular, los graves actos de violencia y la consiguiente amenaza para la vida y la seguridad, hemos llegado a la conclusión de que, si bien la fuerza utilizada por las autoridades de la zona del canal y por el Ejército de los Estados Unidos puede haber excedido en algunos momentos de lo que era estrictamente necesario, el uso de la fuerza parece haber estado justificado; teniendo en cuenta las condiciones en rápida evolución, críticas y violentas, es imposible fijar una línea escrupulosamente precisa para determinar lo que habría sido el mínimo absolutamente necesario.

93. Deploramos profundamente que durante las críticas horas iniciales, así como durante casi todos los tres días subsiguientes, las autoridades panameñas no hicieran nada para limitar y dominar las violentas actividades de la bullente multitud. Al contrario, hay pruebas bastantes para considerar que las emisiones radiofónicas y televisadas, los altavoces, la prensa y otros medios se utilizaron para incitar e informar falsamente al público panameño sin que las autoridades panameñas adoptasen ninguna medida a fin de restringir o moderar estas actividades.

C. Artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

94. En el artículo 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se dispone que:

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

95. La acusación que se nos pidió investigar bajo este epígrafe era la de que los Estados Unidos habían violado este artículo como resultado de las medidas adoptadas por la policía de la zona del canal y por las fuerzas armadas de los Estados Unidos y consistentes en el disparo de armas de fuego contra civiles panameños. Como se ha descrito detalladamente en la parte II, los casos en que la policía de la zona del canal o los soldados norteamericanos hicieron uso de armas de fuego fueron los siguientes: 1) los disparos de pistola efectuados por la policía de la zona del canal para impedir que la muchedumbre avanzara e irrumpiera en la zona del canal, cuando se puso de manifiesto que el propósito de la multitud era cometer actos ilegales de violencia; 2) los disparos de fusil efectuados por tiradores especiales del Ejército de los Estados Unidos para eliminar a los tiradores aislados del lado panameño y prevenir así más bajas entre los soldados norteamericanos, así como entre los civiles; 3) los disparos efectuados con munición menuda para impedir que la muchedumbre agitada consiguiera entrar en la zona del canal y también para eliminar a tiradores aislados; 4) los disparos efectuados para apagar lámparas del alumbrado público.

96. No creemos que la finalidad de este artículo sea referido a casos como los que son objetos de examen. A nuestro juicio, el artículo 5 tiene por fin regular la situación de las personas que han perdido ya su libertad o que están sujetas permanentemente a malos tratos, y no se aplica a una situación temporal de urgencia.

97. Ahora bien, incluso si estamos desacertados, entendemos que las cuestiones planteadas al respecto son idénticas a las examinadas ya en relación con la acusación relativa a la violación del artículo 3. Por consiguiente, con arreglo al mismo razonamiento seguido por nosotros en relación con nuestra conclusión precedente, no aceptamos la acusación de que los Estados Unidos violaron el artículo 5.

D. Artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

98. Según la acusación de la Asociación Nacional de Abogados de Panamá bajo este epígrafe, los Estados Unidos habían conculcado el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Ahora bien, entendemos que la acusación se limita de hecho al párrafo 1 del artículo 20; no parece que el párrafo 2 tenga la menor relación con los asuntos objeto de investigación.

99. En el párrafo 1 del artículo 20 se dispone que:

Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

100. Todo el mundo acepta que, inclusive en la sociedad más libre y democrática, el derecho absoluto que se reconoce en el párrafo 1 del artículo habrá de ser limitado forzosamente en aras de la seguridad nacional o pública, para impedir el desorden, la violencia o el crimen y para proteger los derechos y libertades de los demás.

101. Consideramos oportuno hacer referencia al artículo 12 del proyecto de Convención Interamericana sobre Derecho Humanos, que dispone:

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

102. Disposiciones análogas, limitativas de la libertad de reunión, figuran en casi todas las constituciones nacionales, entre ellas la de Panamá.

103. Los hechos y antecedentes relacionados con el incidente de la bandera y con la manifestación de estudiantes del Instituto Nacional de Panamá en la tarde del 9 de enero en la Escuela Superior de Balboa, en la zona del canal, se han expuesto con bastante detalle en la parte I.

104. En vista del cariz que adquirieron los acontecimientos, no podemos llegar a la conclusión de que se violó el derecho de reunión garantizado por el párrafo 1 del artículo 20, porque la policía de la zona del canal tenía derecho a emplear la fuerza y a disolver la reunión para prevenir desórdenes y el estallido de violencias.

105. Ahora bien, no podemos por menos de considerar que las autoridades de la zona del canal y, en particular, la policía de dicha zona habrían podido atender a la situación con mayor previsión. Se autorizó a los estudiantes panameños a que manifestaran y entraran en el recinto de la Escuela Superior de Balboa, y el capitán de la policía garantizó el paso libre del pequeño grupo de estudiantes panameños que habían de desplegar su bandera y cantar el himno nacional; por ello, creemos que los estudiantes panameños habían de ser mejor protegidos y que se debía responder con mayor firmeza a los actos de provocación realizados por estudiantes y adultos norteamericanos. Es muy de lamentar que no se evitara el empleo de la fuerza física, con la utilización de porras contra los estudiantes panameños a los que se había garantizado previamente el paso libre.

106. Deseamos además hacer notar que evidentemente, en la car-

gada atmósfera del país, el pabellón se había convertido en un símbolo especial tanto para los panameños como para los ciudadanos de los Estados Unidos, particularmente los estudiantes. En esta atmósfera, y a la luz de lo convenido en junio de 1963 por los presidentes Chiari y Kennedy, no alcanzamos a comprender por qué las autoridades de la zona del canal, comprendidas las de la Escuela Superior de Balboa, no adoptaron medidas más firmes y enérgicas para hacer efectivo el acuerdo sobre la bandera en relación con sus estudiantes.

107. En relación con la acusación de que el derecho de reunión fue violado en los días 9, 10 y 11 de enero como resultado de los actos realizados por la policía de la zona del canal y por las fuerzas armadas de los Estados Unidos y consistentes en el disparo de armas cortas y en la utilización de gas lacrimógeno para impedir el ejercicio de dicho derecho dentro de la República de Panamá, no podemos aceptar que ocurriera tal violación porque las multitudes contra las que se utilizaron las medidas mencionadas no eran pacíficas, sino violentas, y constituían una amenaza inmediata para la seguridad pública.

E. Párrafo 1 del artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

108. En el párrafo 1 del artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se dispone que:

Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

109. Según la acusación panameña de "bloqueo", las inspecciones realizadas por el Ejército de los Estados Unidos en el corredor de Colón y en el puente de las Américas (Thatcher Ferry Bridge) constituyeron una violación del párrafo 1 del artículo 13 de la Declaración Universal. No consideramos que esta acusación tenga fundamento.

110. En lo que concierne al corredor de Colón, es un hecho comprobado que, en la madrugada del 10 de enero, elementos de las fuerzas armadas de los Estados Unidos instalaron un puesto de inspección al final del corredor de Colón, en la intersección con la avenida Central, dentro de los límites de la zona del canal. La finalidad de este puesto era impedir el paso de personas con pertrechos y armas de fuego, y no parece que se impidiera a nadie pasar más allá del puesto. A nuestro juicio, la instalación de un puesto de esta índole no es una ingerencia en la libertad de circulación enunciada en el párrafo 1 del artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

111. Según parece, durante algunas horas de la noche el puente de las Américas (Thatcher Ferry Bridge) estuvo totalmente cerrado al tráfico, con la excepción de cierto tráfico oficial. Además, la circulación fue objeto de inspección y vigilancia a ambos extremos del puente. Esta medida no constituye una limitación de la libre circulación del tráfico. La interrupción del tráfico nocturno causó molestias y hasta perjuicios en el caso del tráfico comercial para el transporte de abastecimientos y artículos

de primera necesidad que se trasladan de noche, entre ellos la leche. Ahora bien, en vista de las circunstancias reinantes y, en particular, la importancia de garantizar el estado y la seguridad del puente y del tráfico que por él circula, consideramos que esta restricción tuvo el carácter de fiscalización justificada en una situación de urgencia y que, por serlo, no constituyó una ingerencia en la libertad de circulación enunciada en el párrafo 1 del artículo 13.

F. Desigualdad de tratamiento.

112. En relación con la pretendida desigualdad de tratamiento en la zona del canal, no podemos, a la vista de los limitados materiales recibidos, llegar a una conclusión concreta. Ahora bien, consideramos que debemos exponer algunas impresiones claras que nos hemos formado.

113. Desde la construcción del canal, viven a los dos lados de lo que se denomina la frontera de la zona del canal colectividades separadas. En un sitio, viven los ciudadanos de los Estados Unidos de la zona del canal, y en el otro los panameños de la República de Panamá. A lo largo de los años, se ha acusado la divergencia existente entre el género de vida, la economía y la mentalidad de los dos pueblos que viven muy cerca uno de otro y, no obstante, virtualmente aislados uno de otro. Es de lamentar que los ciudadanos de los Estados Unidos que han vivido toda su vida en la zona del canal y, quizá más particularmente, los de la segunda y la tercera generación, que han nacido y se han criado en la zona del canal, hayan adquirido un estado de ánimo peculiar que no contribuye al fomento de relaciones más felices entre ellos y el pueblo panameño. En realidad, y al contrario, este peculiar estado de ánimo ha tenido por resultado la acumulación de resentimientos a lo largo de decenios, resentimientos que han hallado expresión, como se ha relatado, en actitudes desequilibradas de las dos partes como la cuestión de enarbolar los pabellones respectivos, según se puso de manifiesto durante los desgraciados días abarcados por el presente informe y era evidente desde hacía bastante tiempo. En lugar de borrar estas tendencias antagónicas, el transcurso del tiempo parece haberlas agravado. La tirantez y el resentimiento se han intensificado en círculo vicioso y no han sido moderados por determinadas reacciones de los panameños.

114. No podemos por menos de considerar que los Estados Unidos, teniendo en cuenta la situación especial que ocupan en el mundo y en vista de sus recursos e ideales, deberían reflexionar sobre estos tristes hechos y adoptar medidas eficaces para hacer posible una reorientación y transformación de la mentalidad e ideas de los que viven en la zona del canal. Sin duda, esta tarea es difícil y ardua, pero devengaría ricos dividendos en forma de relaciones más sanas con el pueblo de Panamá. En múltiples aspectos, el Gobierno de Panamá y la vida y la economía de este país están tan estrechamente relacionados con el Canal de Panamá que no estará fuera de lugar señalar que el gobierno y el pueblo panameños deberían reflexionar también sobre los hechos como los ven observadores imparciales y actuar con tolerancia, ecuanimidad y comprensión en sus

relaciones con los Estados Unidos y con las autoridades de la zona del canal.

115. Por último, expresamos la ferviente esperanza de que, en alguna medida y por poca que sea, nuestra labor contribuya al acrecentamiento de la avenencia, la cooperación y la amistad entre los dos países y los dos pueblos, de suerte que puedan seguir progresando para el logro de sus mutuos intereses vitales.

A. D. Belinfante
Gustaf Petrán
Navroz Vakil
