



Pax Panamenia: ensayos de una política exterior para el siglo XXI

Alonso E. ILLUECA

Panamá, Editora Novo Art, 2022

Emperatriz Nicolle IBARRA*

<https://orcid.org/0009-0006-4485-7876>

Universidad Santa María La Antigua, Panamá

eibarrag@usma.com.pa

DOI: 10.5294/aidih.2023.4.12

A pesar de que generalmente se entiende que la dirección de las relaciones internacionales de los Estados estará a cargo del órgano ejecutivo, el legislativo cumple un rol importante para garantizar la correcta implementación del derecho internacional humanitario (DIH). En primer lugar, al ejercer su función legislativa, el órgano legislativo puede promover la adherencia a nuevos tratados internacionales relevantes para el DIH, además de reafirmar los compromisos previamente adquiridos por el Estado, mediante la creación de normas del derecho interno que permitan al Estado cumplir con sus obligaciones. Por otra parte, el órgano legislativo puede promover el fortalecimiento del DIH, al



Para citar esta reseña | To cite this review | Para citar esta resenha

Emperatriz Nicolle IBARRA. Alonso E. Illueca, *Pax Panamenia: ensayos de una política exterior para el siglo XXI*, Panamá, Editora Novo Art, 2022, en *Anuario Iberoamericano sobre Derecho Internacional Humanitario*, 4 (2023), pp. 371-376. DOI: <https://doi.org/10.5294/aidih.2023.4.12>

* La reseña y opiniones en el presente documento se hacen a título personal y no comprometen a ninguna institución a la cual la autora pertenezca o haya pertenecido.

explicar su importancia y contribuir a debates que reflejen el carácter neutral de este cuerpo de normas. En este sentido, y como concluyó la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, el órgano legislativo puede contribuir a la práctica internacional en la materia,¹ aportando una perspectiva democratizadora. Es particularmente interesante examinar la función de control que ejerce el órgano legislativo ante las acciones del Ejecutivo en materias relevantes al DIH, toda vez que se pudiera asegurar el apego del Estado a una estrategia internacional, en consonancia con los objetivos y principios de este último.

No se puede exagerar sobre la importancia del órgano legislativo o acerca de su función fiscalizadora sobre el órgano ejecutivo con respecto a –y en particular– el accionar de las fuerzas armadas. Este sistema de frenos y contrapesos es fundamental para defender el Estado de derecho, proteger los derechos humanos y garantizar la rendición de cuentas en el contexto de los conflictos armados. La obra *Pax Panamenia: ensayos de una política exterior para el siglo XXI* del abogado y docente panameño Alonso E. Illueca resalta este hecho, no solo desde un rico entendimiento de la historia y política panameña, sino también integrando las lecciones aprendidas en los conflictos armados del pasado para proponer abordajes cónsonos con la obligación que Panamá y la comunidad internacional en su conjunto han contraído: “respetar y hacer respetar” el DIH. La obra, en su parte III –“Derecho Internacional y Derecho Interno”– es un recordatorio del rol que cumple el órgano Legislativo para asegurar que los Estados apliquen DIH y aporten a su desarrollo.

En primer lugar, el autor invita a una reflexión con respecto a la efectividad con la que el órgano legislativo ejerce su función fiscalizadora. La obra recalca que los Estados tienen derechos soberanos, a los que renuncian de forma voluntaria para dar cabida a otros derechos y obligaciones en el plano internacional. El autor trae a la consideración de cualquier lector interesado en el estado de la democracia de su país reflexionar sobre la efectividad con la que su órgano legislativo asume su función fiscalizadora, particularmente en cuanto a la participación en conflictos armados internacionales o no internacionales. Por ejemplo, Illueca explica que, aunque el artículo 310 de la Constitución de Panamá establece que la República no tendrá ejército, este mismo artículo plantea los escenarios y mecanismos mediante los cuales el

1 COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS, Reporte (A/73/10), Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, with Commentaries, 2018, pp. 132-133.

Poder Ejecutivo ejercería los poderes constitucionales de guerra (pp. 118-119). En este caso, la Constitución de Panamá establece que es el Órgano Legislativo quien tiene la responsabilidad de declarar la guerra, y así facultar al Órgano Ejecutivo para ejercer los poderes constitucionales de guerra.² Puesto que la aplicación satisfactoria del DIH depende de la adopción de variadas medidas legales a nivel nacional en tiempos de paz, un órgano legislativo, consciente de sus funciones constitucionales, entendería que su rol fiscalizador no se agota en las formalidades de la ratificación o la aprobación de un proyecto de ley. A través de sus escritos, Illueca realiza un examen de la actividad de la Asamblea Nacional de Panamá para dejar a la vista aquellos síntomas, presentes en un sistema deteriorado de frenos y contrapesos, que pueden dejar a un Estado y a su población expuestos a riesgos innecesarios.

En su serie de artículos sobre los poderes constitucionales de guerra, el autor da cuenta de las varias instancias en que el Estado panameño habría intervenido, directa o indirectamente, en conflictos armados. Illueca continúa explicando, que “al no contemplarse una renuncia expresa a la guerra, actuaciones vistas tradicionalmente como exclusivas del Ejecutivo nacional, tales como incorporarnos a coaliciones internacionales o permitir el tránsito de potencias beligerantes por nuestro territorio requerirían constitucionalmente del aval de la Asamblea Nacional” (p. 117). En este sentido, sus artículos hacen referencia a la participación de Panamá en la Coalición Contra el Estado Islámico. En aquella ocasión, Panamá se limitó a participar de la misma en temas financieros y no en materia militar.³ Sin embargo, *Pax Panamenia* invita a adoptar un ánimo más curioso, que permitirá al lector vislumbrar que la mera participación del Estado en esta Coalición habría de ser del interés de la Asamblea Nacional, a razón de sus funciones constitucionales. En este sentido, el autor plantea que es necesario que el Órgano Legislativo ejerza rol más activo y protagónico en lo que respecta al control que ejerce sobre las prerrogativas del Ejecutivo relativas a los poderes de guerra y política exterior, para establecer una estrategia internacional consistente, consensuada y duradera.

2 Cfr. MINISTERIO PÚBLICO, Constitución Política de la República de Panamá, 2016, p. 121.

3 José GONZÁLEZ PINILLA, “Panamá no participa de la coalición militar contra el Estado Islámico, dice la canciller”, *La Prensa*, 15 de noviembre de 2015. https://www.prensa.com/politica/Panama-participa-coalicion-Islamico-canciller_o_4348815200.html

El llamado a la acción que realiza la obra también permite entrever que la colaboración armónica entre los órganos del Estado podría apoyar el sano desarrollo del DIH. Siguiendo con el ejemplo expuesto anteriormente, si la Asamblea Nacional hubiera realizado un examen minucioso de la situación, habría podido detectar que la participación de Panamá –aun si se limitaba a aspectos financieros– debía guardar consideraciones con respecto a las normas de DIH que regulan la acción humanitaria. Por nombrar una, las medidas antiterroristas y las sanciones económicas pueden interactuar con el DIH en contextos de conflictos armados, con potenciales efectos negativos para el alcance, la cantidad y la calidad de las actividades humanitarias brindadas a las víctimas de los conflictos armados.⁴ Siendo Panamá uno de los principales centros financieros de las Américas, y considerando que posee el primer “Hub Humanitario” de la región latinoamericana –una plataforma logística creada para facilitar la gestión de asistencia humanitaria⁵–, esta habría sido una oportunidad para que la Asamblea examinase si las medidas apoyadas por el Órgano Ejecutivo dificultaban o intervenían –así fuera implícitamente– la potestad de las organizaciones humanitarias imparciales para conducir sus actividades en virtud de su derecho de iniciativa humanitaria, consagrado en las Convenciones de Ginebra. Esto no solo respondería a la obligación de respetar y hacer respetar el DIH –menester de todos los Estados, no solo las partes en conflicto–, sino, también, a la obligación de los Estados de permitir o facilitar operaciones humanitarias. Indirectamente, Panamá habría podido colaborar, de manera más consciente, para lograr que las partes en conflicto cumplieran con su responsabilidad primaria de satisfacer las necesidades básicas de la población civil, a la vez que cumplía su propia obligación de permitir y facilitar la acción humanitaria.⁶

Como expone Illueca a través de su obra, los controles constitucionales aplicables a las prerrogativas del Ejecutivo en materia de poderes de guerra y política exterior deben ser ejercidos diligentemente por el órgano legislativo.

4 Cfr. Tristan FERRARO, “El derecho internacional humanitario, la acción humanitaria basada en principios, la lucha contra el terrorismo y las sanciones: algunas perspectivas sobre cuestiones específicas”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 916-917 (2022), pp. 131-134.

5 ASAMBLEA NACIONAL, Ley 80 de 14 de diciembre de 2017, “Que crea el Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria”, de 15 de diciembre de 2017.

6 FERRARO, “El derecho internacional humanitario, la acción humanitaria basada en principios, la lucha contra el terrorismo y las sanciones: Algunas perspectivas sobre cuestiones específicas”, *op. cit.*, p. 134.

Illueca advierte que la ausencia de un nivel sano de supervisión con respecto al ejercicio de ciertas facultades a nivel internacional por parte del ejecutivo, podría traer consigo la indefinición de una estrategia internacional de Estado, la falta de consistencia y la exposición a riesgos innecesarios (p. 119). Aunque la naturaleza del gobierno y las funciones de los órganos ejecutivo y legislativo pueden diferir entre los países, *Pax Panamenia* recuerda, a todo lector interesado en el DIH, que los legisladores pueden desempeñar una serie de funciones importantes que permiten contribuir a fortalecer el DIH. En esta obra, la experiencia panameña es analizada no solo para el beneficio de las y los panameños, sino que muestra que el derecho interno y el derecho internacional se interrelacionan. En lo que respecta al DIH, la obra permite examinar aquellas señales de disfuncionalidad entre los órganos de gobierno, así como los riesgos. Afortunadamente, el autor plantea en su obra múltiples soluciones aplicadas en otras latitudes y que pudieran ser sometidas a la consideración de Panamá –así como a la de otros Estados– como garantía de que los órganos de gobierno tienen potestad para desempeñar sus respectivas funciones en virtud del DIH. La obra –en su conjunto de artículos– resalta que es esencial que los miembros del Órgano Legislativo se familiaricen con los tratados de DIH de los que el Estado es parte, así como con las obligaciones contenidas en los mismos, a fin de complementar y supervisar efectivamente las acciones del Órgano Ejecutivo.



Bibliografía

Doctrina

FERRARO, Tristan, “El derecho internacional humanitario, la acción humanitaria basada en principios, la lucha contra el terrorismo y las sanciones: algunas perspectivas sobre cuestiones específicas”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 916-917 (2022).

GONZÁLEZ PINILLA, José, “Panamá no participa de la coalición militar contra el Estado Islámico, dice la canciller”, *La Prensa*, 15 de noviembre de 2015.

https://www.prensa.com/politica/Panama-participa-coalicion-Islamico-canciller_o_4348815200.html

Jurisprudencia

ASAMBLEA NACIONAL, Ley 80 de 14 de diciembre de 2017, “Que crea el Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria”, de 15 de diciembre de 2017.

Normatividad internacional

MINISTERIO PÚBLICO, Constitución Política de la República de Panamá, 2016.

Otros documentos internacionales relevantes

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS, Reporte (A/73/10), Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, with Commentaries, 2018, pp. 132-133.