

**NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE  
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS**

---

---

**PANAMA:**

**HACIA UN MODELO POLICIAL**

---

---



# NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

Suite 605, 1717 Massachusetts Avenue, N.W. Washington, D.C. 20036 (202) 328-3136 • FAX (202) 328-3144  
• Telex 5106015068 NDIIA

---

*Chairman*  
Walter F. Mondale

*Vice Chair*  
Madeleine K. Albright

*Secretary*  
Rachel Horowitz

*Treasurer*  
Peter G. Kelly

*President*  
J. Brian Arwood

*Board of Directors*  
David L. Aaron  
Harriet C. Babbitt  
Elizabeth F. Bagley  
James B. Booe  
John C. Culver  
John P. Dunfey  
Thomas F. Eagleton  
Geraldine A. Ferraro  
Marifé Hernandez  
Geri M. Joseph  
John T. Joyce  
Jan Kalicki  
Penn Kemble  
Paul G. Kirk, Jr.  
Elliott F. Kulick  
John Lewis  
Leon Lynch  
Lewis Manilow  
Kenneth F. Melley  
Mark A. Siegel  
Michael Steed  
Maurice Tempelman  
William G. Thomas  
Esteban Torres  
Marvin F. Weissberg

*Senior Advisory Committee*  
Michael D. Barnes  
John Brademas  
Bill Bradley  
Richard F. Celeste  
Mario M. Cuomo  
Patricia M. Derian  
Michael S. Dukakis  
March Fong Eu  
Richard N. Gardner  
Madeleine M. Kunin  
Mike J. Mansfield  
Daniel Patrick Moynihan  
Edmund S. Muskie  
Thomas P. O'Neill, Jr.  
Charles S. Robb  
Stephen J. Solarz  
Cyrus Vance  
Anne Wexler  
Andrew J. Young

*Chairman Emeritus*  
Charles T. Manatt

*Executive Vice President*  
Kenneth D. Wollack

*Vice President*  
Jean B. Dunn

*Senior Consultant*  
Patricia J. Keefer

***El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI), conduce programas políticos no-partidarios de desarrollo en el exterior. Trabajando con partidos políticos y otras instituciones, el NDI apunta promover, mantener y fortalecer instituciones democráticas y valores pluralistas en las nuevas y surgientes democracias. El NDI condujo una serie de programas de desarrollo democrático en más de 30 países, incluyendo Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Haití, Irlanda del Norte, Pakistán, Paraguay, Polonia, Rumania, Filipinas, Senegal, Corea del Sur, Taiwan y Uruguay.***

## INDICE

### **La misión del NDI en Panamá**

- A. Un informe: *La misión de asistencia técnica en materia de seguridad organizada por el National Democratic Institute para la Republica de Panamá* ..... 1
- B. Introducción a una mini-conferencia: *"Cuando de seguridad pública se trata,"* por Martin Edwin Andersen ..... 27
- C. Propuesta: *"El nuevo aparato policial: análisis y recomendaciones,"* por Julián Delgado Aguado ..... 31
- D. Ponencia: *"¿Hacia un cambio de nombre a las Fuerzas de Defensa Panameñas o a un cambio institucional?"* por Juan José Trejos ..... 45
- E. Ponencia: *"Comando, control y responsabilidad: Hacia un modelo policial,"* por John Borunda ..... 49
- F. Ponencia: *"Educación militar y policial para la democracia,"* por Eduardo W. Garay ..... 53
- G. Ponencia: *"La transición política de la dictadura a la democracia,"* por Julián Delgado Aguado ..... 59
- H. Ponencia: *"Defensa nacional y seguridad interior,"* por José Manuel Ugarte ..... 65

### **Anexo 1:**

- Editorial: *Ayudando a los civiles a vigilar los guardianes,"* por Walter F. Mondale ..... 87

UN INFORME:

LA MISION DE ASISTENCIA TECNICA EN MATERIA DE  
SEGURIDAD ORGANIZADA POR EL NATIONAL DEMOCRATIC  
INSTITUTE (NDI) PARA LA REPUBLICA DE PANAMA

**I. Introducción**

Entre los días 18 y 24 de marzo de 1990, tuvo lugar en la República de Panamá una misión de asistencia técnica organizada por el National Democratic Institute para asistir al nuevo gobierno democrático panameño, en la transformación de las antiguas Fuerzas de Defensa Panameñas en una fuerza policial con un control civil eficaz.

Dicha misión fue coordinada por Martin Edwin Andersen, director para América Latina y el Caribe del National Democratic Institute. Fueron sus integrantes: quien encabezó el grupo, Julián Delgado Aguado, jefe de la policía de la Comunidad Autónoma de Barcelona, España; Juan José Trejos, vice-presidente del Partido Unidad Social Cristiana de Costa Rica y parlamentario de su país; Eduardo Garay, comandante mayor (R) de la Gendarmería Nacional Argentina; John Zamora Borunda, teniente (R) de la Policía de Los Angeles (Estados Unidos de América) y analista legislativo en temas de seguridad, y José Manuel Ugarte, asesor de la Cámara de Diputados de la Argentina y miembro de la Comisión de Defensa Nacional de la Unión Civica Radical de dicho país. El grupo contó también con la asistencia de Mark Feierstein, asistente de programas del NDI.

El programa de la misión incluía consultas con legisladores, integrantes del Ministerio de Gobierno y Justicia, con representantes de distintas corrientes políticas y de grupos de formadores de opinión de la sociedad panameña, y con integrantes de la Fuerza Pública de dicho país; para luego, sobre la base de los conocimientos adquiridos acerca del estado de la opinión pública panameña con relación a las cuestiones relativas a la seguridad, elaborar recomendaciones destinadas a ser expuestas en un seminario-taller final.

El programa se inició a comienzos de febrero, cuando Andersen, Mahnaz Ispahani, directora de investigación del NDI, y el consultor Larry Garber viajaron a Panamá. En reuniones de consulta con un amplio espectro de la comunidad política y social de Panamá, incluyendo una audiencia con el Presidente, Guillermo Endara, se discutieron proyectos de desarrollo democrático que pudieran ser iniciados para fortalecer el nuevo sistema político. Se debatieron sobre varias áreas en donde es posible realizar actividades, incluyendo la asistencia técnica a los partidos políticos, como también la continuación de los esfuerzos de NDI en el campo de los derechos humanos.

---

*Este informe fue escrito por Martin Edwin Andersen y Jose Manuel Ugarte, los dos miembros de la misión de consulta de NDI. El reporte en general fue editado por Andersen, con la asistencia del NDI asistente de programas Santiago A. Canton, y Laura Dubcovsky de Andersen.*

Una gran variedad de líderes políticos panameños informaron al grupo que el problema más acuciante que confronta el gobierno actual es el de cómo reestructurar las ex-Fuerzas de Defensa Panameñas (FDP). El Vice Presidente de Panamá, Ricardo Arias Calderón, exhortó al NDI y otros grupos a ayudarlos en el esfuerzo de transformar a las FDP. Dicha transformación implicaría dejar de lado su antigua función militar y pasar a actuar como una fuerza de policía. Se discutieron ideas específicas sobre cómo hacer llegar a los líderes políticos y a los oficiales de policía, la asistencia técnica requerida. Los panameños resaltaron la urgencia de su pedido.

## II. Resumen

Las FDP eran la personificación de una milicia con una función equivocada de la seguridad interna. Lo que antes fue una Guardia Nacional, se transformó en una fuerza de policía dominante en la vida económica y política panameña. Esta transformación, se debe en parte a la atención dada por la política de seguridad de los Estados Unidos, y su objetivo de "nation-building," que buscaba involucrar a los militares latinoamericanos en extensos programas de acción cívica.

El programa de acción cívica de las FDP, proveyó los cimientos necesarios sobre los cuales los militares construyeron su dominio sobre la sociedad panameña. Las FDP llegaron a todos los rincones del país, apoyadas por un muy eficiente sistema de inteligencia. El control militar en Panamá se materializó en la Ley 20 de la Constitución de 1983, la cual le dio "autonomía administrativa" a los líderes de las Fuerzas Armadas.

Prácticamente, esto resultó en que la Policía, el Poder Judicial, la Asamblea Nacional, y la burocracia estatal estaban todas controladas por los militares. Intimidación, recompensas económicas, y una sofisticada campaña de acción psicológica, orquestada a través de los medios de difusión controlados por el gobierno, proveyeron al régimen de una potente arma para asegurar su control. El lavado de dinero y el tráfico de drogas, fueron parte de un imperio financiero construido por actividades lucrativas, tanto legales como ilegales.

Inclusive, para los estándares militares de América Latina, las FDP fueron notables en el adoctrinamiento de sus miembros para no aceptar la autoridad civil. En pocos lugares de América Latina, el mensaje hacia las tropas de que ellos eran *distintos y mejores* que su contraparte civil, alcanzó el grado de dogma que tuvo en la milicia de Noriega. La cultura política-civil que se permitía, estaba corrupta por deshonestidad oficial, manipulación y control militar. Prácticamente todo aquello que era saludable para la vida civil panameña fue marginado, o forzado a la clandestinidad o al exilio.

Varios esfuerzos para derrocar a Noriega por la oposición cívica panameña y por disgustados oficiales militares, fueron brutalmente reprimidos. La invasión de los Estados Unidos en Panamá, "Operación Causa Justa," mostró la gran frustración compartida tanto por los políticos norteamericanos como panameños, en tratar de librarse de Noriega por medios políticos y diplomáticos.

Una lectura de los periódicos durante una semana en marzo, mostró a la misión del NDI la pesada herencia que dejó la dictadura norieguista en la sociedad panameña, y sus secuelas en el debate sobre asuntos de seguridad pública en particular. Un ex-jefe militar de Herrera, quien fue acusado de ser torturador, fue citado para rendir indagatoria. Las autoridades anunciaron que hallaron armamento pesado escondido en Chiriquí. El presidente de un partido democrático importante afirmó que la Fuerza Pública solo debe portar tolete y biombo. Y fueron detenidos varias personas en David, acusados de distribuir volantes con amenazas terroristas.

### **III. El problema**

La seguridad interna, y más específicamente "ley y orden," es la cuestión principal que enfrentan los políticos panameños. [En febrero, la última novedad en la elite civil de la ciudad de Panamá, fue el entrenamiento en el uso de armas.] El gobierno del Presidente Endara busca establecer un control efectivo sobre Panamá, desmantelando las FDP. Busca eliminar los peores elementos dentro de los militares, especialmente aquellos involucrados en abusos de derechos humanos y tráfico de drogas, creando al mismo tiempo una nueva fuerza de policía -- las Fuerzas Públicas de Panamá -- formada por los ex-miembros de las FDP.

La cuestión de la seguridad presenta varios problemas. La presión que están ejerciendo sobre los Estados Unidos los vecinos de Panamá, para que se retiren las tropas que proveen seguridad, implica que Panamá debe tener un sistema de seguridad creíble lo antes posible. Ahora bien, los únicos recursos humanos locales con los cuales el gobierno panameño puede contar, son los 16,000 ex-miembros de las FDP. El dilema que enfrentan los políticos panameños, fue captado en febrero en un comentario hecho por el Vice Ministro de Gobierno y Justicia, Ramón Lima. Cuando se le preguntó sobre la crítica pública que estaban recibiendo por el hecho de que su ministerio no haya despedido en forma unilateral a todos los ex-miembros de las FDP, él respondió: "¿Y que vamos a hacer con 12,500 personas si las despedimos a todas ellas? Lo que ellos saben hacer es usar armas, y sabemos que existen un montón de armas escondidas alrededor del país."

Las nuevas Fuerzas Públicas de Panamá (FPP), cuenta con aproximadamente 12,500 hombres y mujeres. El gobierno está tratando de cambiar la identidad de este ex-grupo militar, por el de una fuerza pública profesional. Se espera que con el correr del tiempo, las nuevas FPP logren el respeto y apoyo del pueblo panameño.

La complejidad de este trabajo puede ser vista examinándola desde distintos ángulos. El gobierno de Endara, se enfrenta a dos cuestiones fundamentales sobre su legitimidad. Primero, le debe mostrar a la comunidad internacional que es capaz de controlar el país sin el apoyo norteamericano, en el menor tiempo posible. Segundo, debe ser capaz de proveer una efectiva policía para combatir el crimen, que parece haber aumentado inmediatamente después de la invasión.

Asimismo, existen otras dos cuestiones importantes:

1) En el caso de que las tropas norteamericanas se replieguen, ¿puede el gobierno contar con la lealtad del grupo armado que hasta hace poco trabajaba para Noriega? Esta cuestión es particularmente importante, dado el hecho que durante 21 años las FDP estuvieron acostumbradas a tener un rol político dominante. Teniendo en cuenta esa experiencia, ¿van los ex-miembros a respetar una autoridad civil?

2) ¿Existe un cuerpo de profesionales civiles y militares que logren trabajar juntos, de manera que garantice que las ex-FDP se transformen en una respetada y profesional fuerza de policía? A su vez, en febrero fue resaltado el hecho de que el nuevo liderazgo político panameño tiene ciertas cosas en común -- todos fueron perseguidos por las viejas FDP.

Los ex-miembros de las FDP, están también enfrentados con varias cuestiones críticas. Existe un gran repudio popular por los militares. Este rechazo, esta basado en gran parte en la percepción pública del rol de corrupción y brutalidad de la antigua FDP, como también en la generalizada opinión de que Noriega dejó al país en una lamentable situación económica. Las dos misiones del NDI escucharon en repetidas oportunidades el deseo de los panameños de no tener nunca más un militar en su país. Sin embargo, ninguna sociedad democrática puede mantenerse por mucho tiempo con un grupo armado aislado en un rincón, cuidándose sus propias heridas, sin recibir contacto o ayuda de la comunidad en general.

Los ex-FDP deben enfrentar la siguiente cuestión: no solamente fueron vencidos en batalla dentro de su propio país, sin haber perdido la vida ni siquiera un oficial superior, sino que ahora se les está pidiendo que se transformen enteramente en una fuerza de policía. Existe la creencia generalizada dentro de las FDP, de que esto sería rebajarse, de que su honor está siendo nuevamente empanado al tener que asumir un rol para el cual no fueron entrenados, y al que fueron enseñados a despreciar. Además, entre el entrenamiento militar y el trabajo de la policía en una sociedad democrática, existen muy pocas cosas en común. Los militares no están entrenados para resolver problemas legales, de derechos humanos, a conseguir pruebas, a relacionarse con la comunidad local, o a un sinfin de funciones inherentes al trabajo de la policía.

Asimismo, los esfuerzos del gobierno de Endara para eliminar la corrupción, pueden significar una importante baja en las ganancias de muchos de los miembros de las FPP. Su difícil situación económica, se verá a su vez agravada, debido a la creciente demanda popular de los políticos, en una competencia por obtener parte de los escasos recursos económicos existentes.

Los ciudadanos panameños se encuentran a su vez atrapados en un dilema. Ellos quieren encontrarse seguros tanto en sus casas como en la calle. Actualmente, se encuentran inquietos por la continua presencia de ex-miembros de las FDP actuando como policías. Ellos resaltan, con razón, que la mayoría del crimen cometido durante los años de Noriega fue realizado por miembros de las FDP. Las últimas encuestas, muestran claramente que la ciudadanía se opone a la reconstitución de las FDP como una fuerza militar.

Por otro lado la cuestión de la seguridad también se le presenta a los políticos norteamericanos. Además de tener un alto costo en términos económicos, la continua presencia de la fuerza norteamericana crea inconvenientes en otras áreas de interés para los Estados Unidos. Los políticos norteamericanos dicen que ellos apoyan el programa de Endara de convertir a las viejas FDP en una pequeña y estricta fuerza de policía. La lógica de interacción con la fuerza de los Estados Unidos, con su gran contingente de MPs [policia militar], sugiere que la relación entre los dos países continuará teniendo actores militares. Varias personas les dijeron a los grupos del NDI, que ellos están bastante preocupados, debido a que uno de los efectos prácticos de trabajar con la policía militar estadounidense podría ser la neutralización de los esfuerzos de "civilizar" las nuevas Fuerzas Públicas. [Vale destacar que las misiones no escucharon, sin embargo, ninguna crítica hacia el comportamiento callejero de las fuerzas norteamericanas; la crítica apuntaba hacia el modelo implícito que ofrecieron en sí mismas.]

A la luz de esta preocupación, un grupo del Departamento de Justicia y un grupo de oficiales de policía de los Estados Unidos han comenzado a proveer asistencia técnica a las FPP. Dicha asistencia esta diseñada, para fortalecer la capacidad organizativa y para entrenar a los ex-FDP -- y a algunos funcionarios del gobierno -- en trabajos de policía. Las entrevistas realizadas en febrero por el grupo del NDI mostraban, sin embargo, que era mucho mas lo que se necesitaba realizar, particularmente en el área de incrementar las relaciones entre los políticos, los líderes y los miembros de las Fuerzas Públicas, como también el reclutamiento de nuevos miembros.

Esta primera misión fue exhortada a llevar a Panamá, como parte de su grupo de asistencia técnica, a oficiales de policía que gocen de respeto y prestigio en sus respectivas comunidades, para que sirvan como modelo a los oficiales y hombres de las nuevas Fuerzas Públicas de Panamá. Al NDI se le requirió que asista a los panameños a transformar las antiguas FDP en una moderna y efectiva fuerza de policía que responda a un control civil. En términos generales, se encontraron tres áreas en las cuales los contactos y la experiencia del NDI puede ser utilizada:

- facilitar una mejor comunicación y respeto entre la comunidad política y las Fuerzas Públicas;
- asistir a los legisladores panameños y a sus asistentes a familiarizarse con cuestiones relacionadas con la seguridad pública, poniendo énfasis en la redacción de leyes y regulaciones, y
- proveer de asistencia técnica a los asistentes y personal del Ministerio de Justicia, lo que facilitará el mejor funcionamiento de las Fuerzas Públicas como una entidad de carácter profesional.

Como resultado de la primera misión, el NDI decidió enviar a Panamá al segundo grupo para mantener consultas y realizar una evaluación de las necesidades en áreas específicas de su pericia personal, como ser el manejo de personal, la supervisión legislativa, relaciones en la comunidad y educación de la policía. Las siguientes son algunas de las preguntas



preliminares que proveyeron un marco inicial para las discusiones en Panamá:

1) La Legislatura tiene un rol principal en la creación de la mayoría de las leyes sobre seguridad en Panamá. El Ejecutivo también juega un rol importante a través de la promulgación de regulaciones administrativas. ¿Qué se puede hacer para asegurarse que sus roles serán en el futuro compatibles y complementarios?

2) En el pasado, las comisiones especiales del Parlamento, generalmente han trabajado con objetivos cruzados. Por ejemplo, el rol de la comisión que escribió el Código de Procedimientos en lo Criminal estaba en conflicto con el rol de la comisión que produjo la ley de Organización de los Tribunales de Justicia. ¿Qué pasos concretos pueden darse para prevenir problemas similares en el futuro, dentro del área de las relaciones entre civiles y policías?

3) ¿Qué pasos deben darse para asegurar una regular y útil corriente de información entre la Legislatura y las Fuerzas Públicas, de tal manera que mejores leyes y una supervisión adecuada pueda llevarse adelante? ¿Qué pasos específicos pueden tomarse para mejorar el entendimiento legislativo de las funciones de la policía?

4) ¿Qué se ha realizado para promover una efectiva asistencia pública de la comunidad, por parte de las Fuerzas Públicas? ¿Qué pasos han sido tomados, o pueden ser tomados, para asegurar que los ciudadanos presenten las denuncias penales en la Policía?

Al final del viaje se realizó un "seminario-taller" diseñado para impartir información y alentar la interacción entre políticos, la comunidad y miembros de las Fuerzas Públicas. Además, el grupo escribió breves críticas de lo que aprendieron durante su estadía. Dichas críticas serán finalmente distribuidas entre una gran audiencia de políticos y miembros de las FPP.

#### **IV. Un resumen de la visita de la segunda misión del NDI.**

##### **(a) El encuentro con personal de ICITAP**

Previamente a la toma de contacto con los distintos sectores de la opinión pública panameña, la delegación entrevistó al Sr. Nelson Borrero, sub-jefe de adiestramiento de ICITAP, programa organizado por el Departamento de Justicia y el Federal Bureau of Investigation con participación del Departamento de Estado de los Estados Unidos, tendiente a brindar asistencia en materias específicamente policiales a diversas naciones latinoamericanas.

El referido funcionario destacó que el programa de ICITAP comprendía adiestramiento policial, desarrollo de instituciones policiales, cursos de investigación criminal para jueces y fiscales, enseñanza de técnicas de laboratorio, investigación y balística, otorgándose becas en diversos aspectos relativos a la investigación criminal.

Destacó que en general, el programa realiza adiestramiento exclusivamente en materia de investigación criminal (policía judicial) sin comprender los aspectos relativos a la policía de seguridad (policía uniformada). No obstante, las peculiaridades del caso panameño movieron a los conductores del programa a asignarle alcance general, incluyendo a la policía en su conjunto.

Con relacion al caso de Panamá, Borrero destacó que al llegar al país se encontraron con que los integrantes de la nueva Fuerza Pública panameña, organizada sobre la base del personal de las antiguas Fuerzas de Defensa de dicho país, eran personas dotadas fundamentalmente de adiestramiento militar y con muy escaso conocimiento de técnicas específicamente policiales. Por consiguiente, adoptaron como objetivos fundamentales la futura creación de una *Academia de Policía*, destinada a formar a los futuros cuadros de las fuerzas policiales panameñas, el desarrollo de un *laboratorio forense* para la nueva *Policía Técnica Judicial*, órgano creado sobre la base del personal del Fuerzas de Defensa Panameña, pero con una orientación totalmente nueva, centrada en la constitución de una policía judicial destinada a colaborar con el Ministerio Público panameño; la conformación de una *Policía Nacional* panameña con el restante personal que integrara las Fuerzas de Defensa, previo adoctrinamiento y adiestramiento en procedimientos, políticas y responsabilidades propias del personal de Policía; y finalmente, colaborar en la preparación de anteproyectos de nuevas *leyes organicas de la Policía Técnica Judicial y de la Policía Nacional*.

El intercambio de ideas realizado entre el señor Borrero y los visitantes, permitió a estos últimos ampliar sus conocimientos respecto de la situación que en materia de seguridad interior debió encarar el nuevo gobierno a su llegada al poder, como asimismo inbuirse de las características de un interesante programa de ayuda técnica estadounidense a las policías de países latinoamericanos, de particular utilidad para el caso panameño, dada la necesidad experimentada por Panamá de convertir a los miembros de las antiguas Fuerzas de Defensa en cuerpos policiales de adecuada formación técnica y respetuosos de las leyes y de los derechos y garantías de los ciudadanos.

#### (b) El encuentro con el alcalde de la ciudad de Panamá

Con posterioridad, la delegación concurrió a entrevistar al Licenciado Guillermo A. Cochez, alcalde del distrito de Panamá y dirigente del Partido Demócrata Cristiano.

A pesar de tratarse de una visita fundamentalmente protocolar, la misma sirvió para que la delegación ampliara su conocimiento de la realidad existente en materia de seguridad interior de Panamá.

El Licenciado Cochez planteó las dificultades representadas por la necesidad de integrar al personal de la nueva Fuerza Pública a la sociedad panameña, dada la virtual situación de aislamiento que lo caracterizara con anterioridad. Detalló las duras alternativas experimentadas por los integrantes de los partidos políticos democráticos panameños durante el régimen dictatorial conducido por el General Noriega, y las dificultades que

representaba para grandes sectores del pueblo panameño la aceptación como custodios de su seguridad de aquellos a quienes identificaban anteriormente como amenaza para su libertad. Destacó por otra parte, la labor realizada por el Sr. Ministro de Gobierno y Justicia, Licenciado Ricardo Arias Calderón, para organizar la nueva Fuerza Pública Panameña sobre la base del otorgamiento de una nueva formación a los integrantes de las que constituyeran Fuerzas de Defensa y la aproximación de la nueva Fuerza Pública a la comunidad, procurando erradicar el aislamiento y recíproca desconfianza existentes.

A continuación, se generó un dialogo entre el funcionario y los visitantes, relatando estos últimos aspectos de las transiciones hacia la democracia y la relación civico-fuerzas de seguridad en sus respectivos países.

### (c) La entrevista con el ministro de gobierno y justicia

Uno de los aspectos de mayor interés para los visitantes estuvo constituido por la entrevista que mantuvieron con el Ministro de Gobierno y Justicia y Vicepresidente primero de la República de Panamá, Licenciado Ricardo Arias Calderón. Cabe destacar que del aludido Ministerio depende organica y funcionalmente la Fuerza Pública panameña, con excepción del Servicio de Protección Institucional, cuerpo que tiene función de Guardia Presidencial y que depende del Ministerio de la Presidencia.

El Licenciado Arias Calderon procedió a detallar personalmente a los visitantes, con el auxilio de gráficos, las profundas modificaciones estructurales, tanto orgánicas como funcionales, introducidas con la finalidad de transformar a las antiguas Fuerzas de Defensa Panameñas, cuerpo caracterizado por acumular una multiplicidad de funciones ajenas a su quehacer específico, en las nuevas Fuerzas Públicas, destinadas a preservar la seguridad interior de la República. En primer lugar, expuso sobre la nueva estructura orgánico-funcional del Ministerio a su cargo, destacando, -- con relación a los aspectos que motivaran la visita, que el área de Migración y Naturalización que anteriormente integraba las Fuerzas de Defensa, había pasado a depender del Ministerio, en el área de Documentación y Servicios Jurídicos. Por otra parte, puso de manifiesto que la Policía Técnica Judicial, constituida sobre la base del personal de la Dirección Nacional de Investigaciones dependiente de las antiguas Fuerzas de Defensa, había pasado a depender también del Ministerio a su cargo en el área de Justicia y Rehabilitación, abandonando su antigua dependencia militar; existiendo el propósito de establecer su dependencia respecto del Ministerio Público. En el misma área había pasado a revistar el Servicio Carcelario, que dependiera de las Fuerzas de Defensa. También se destacó que la Dirección Nacional de Tránsito, que dependiera asimismo de las Fuerzas de Defensa, había pasado a depender de su Ministerio, en el área de Transporte y Comunicaciones.

Con relación a la Fuerza Pública, dependiente de su Ministerio con la ya referida excepción del Servicio de Protección Institucional, el Licenciado Arias Calderón destacó que en la actualidad constaba de los cuerpos de Policía Nacional, Servicio Aéreo Nacional, Servicio Marítimo

Nacional, y Cuerpo de Bomberos, cuerpos dotados cada uno de su propio mando y dependientes del Ministerio en el área de Protección Comunitaria.

Entrando a referirse específicamente a los aspectos relativos a la Fuerza Pública, el funcionario explicó a los visitantes que las Fuerzas de Defensa panameñas constituían un cuerpo dotado de múltiples y diferentes funciones, que le permitían ejercer un control virtualmente integral de la sociedad panameña. Destacó así que dichas Fuerzas comprendían o tenían bajo su dependencia a la Dirección de Migración y Naturalización, la Dirección de Tránsito y Transporte Terrestre, el Departamento Nacional de Investigaciones, las cárceles, el Comité Conjunto del Canal de Panamá, el Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada, la Guardia Presidencial, un batallón de ingeniería (utilizado para construcciones militares, de viviendas, y para programas de acción cívica), un batallón de sanidad militar (empleando para proporcionar asistencia sanitaria a los integrantes de las Fuerzas de Defensa), tres batallones de combate acuartelados, ocho compañías de infantería acuarteladas, centros de instrucción militar y escuelas militares, y un cuerpo de capellanes militares, entre otros múltiples aspectos. Puso de manifiesto que el efectivo de las aludidas Fuerzas ascendía presumiblemente a 17,000 hombres, cálculo realizado en base a los salarios que se abonaban; y que el presupuesto total de las mismas ascendía aproximadamente a \$150,000,000, que estimó excesivo en relación al presupuesto total de la administración panameña de aproximadamente \$2,000,000,000 y a las amenazas reales que debía afrontar Panamá.

A continuación, y refiriéndose a las múltiples modificaciones encaradas por su gobierno, destacó Arias Calderón que el Departamento Nacional de Investigaciones, organismo con funciones de inteligencia política, había sido transformado en una Policía Técnica Judicial, adiestrándose a sus miembros en técnicas de investigación policial, y previéndose su futura dependencia del Ministerio Público. En lo relativo al personal de las Fuerzas de Defensa afectado a la custodia de las cárceles, había sido convertido en un servicio carcelario civil. Por otra parte, el Comité Conjunto del Canal de Panamá había sido sustraído de la jurisdicción de las antiguas Fuerzas de Defensa, limitándose el rol de la nueva Fuerza Pública respecto del mismo, a contar con un representante en él. En cuanto a la Fuerza Aérea, había sido convertida en un organismo de transporte aéreo denominado Servicio Aéreo Nacional. Por su parte, la antigua Marina de las Fuerzas de Defensa había sido transformada en el Servicio Marítimo Nacional, cuerpo de transporte y de policía marítimos. Asimismo, la Guardia Presidencial había abandonado también su dependencia de las ex-Fuerzas de Defensa, pasando a depender del Ministerio de la Presidencia. En lo relativo al Ejército, destacó que había sido transformado en un cuerpo con funciones policiales -- la Policía Nacional -- el que posiblemente en el futuro habría de contar con unidades especiales adiestradas para la lucha contra el terrorismo y la guerrilla, y el control de multitudes.

Con relación a los batallones de ingeniería y sanidad militar, los batallones de combate, las compañías de infantería, el cuerpo de capellanes y los centros de instrucción militar y escuelas militares, manifestó que los mismos habían sido disueltos en su totalidad, restando exclusivamente parte de un batallón, que fuera afectado a la custodia de fronteras. Manifestó que como consecuencia de las expresadas medidas, se había obtenido una drástica reducción del presupuesto de seguridad, que alcanzaba en la

actualidad aproximadamente a ochenta millones de dólares. Asimismo, señalo que los efectivos de la nueva Fuerza Pública alcanzaban exclusivamente a 13,000 hombres, distribuidos así: 12,000, en la Policía Nacional; 400 en el Servicio Aéreo Nacional; 400 en el Servicio Marítimo Nacional; y 400 en el Servicio de Protección Institucional.

Destacó que por otra parte, había dispuesto transferir 500 hombres de la Policía Nacional a la Policía Técnica Judicial.

Refiriéndose a las amenazas existentes contra la seguridad de la República de Panamá, afirmó que las mismas consistían fundamentalmente en: a) un grado mayor de delincuencia, como consecuencia de la transición y de la progresiva adaptación de los integrantes de la Fuerza Pública a sus nuevas funciones; b) al acceso por parte de la delincuencia a mayor cantidad y calibre de armas, como consecuencia de las distribuciones de armas realizadas por las huestes de Noriega entre gran número de personas, inclusive delincuentes comunes; c) el trauma causado en los integrantes de la Fuerza Pública tanto por la acción de Noriega, como por la intervención militar norteamericana; d) la posibilidad de accionar de grupos armados y adiestrados militarmente, especialmente formados por partidarios de Noriega; e) el accionar de los narcotraficantes; f) posibilidad de accionar terrorista, el que eventualmente podría ser apoyado por Fidel Castro, dada la postura adoptada por este contra la intervención norteamericana.

Destacó entre las dificultades a afrontarse en la reorganización de la Fuerza Pública, la circunstancia de haberse visto privados los miembros de la misma de diversos servicios gratuitos y beneficios, como también, obviamente, de otras fuentes de ingresos derivados del extendido sistema de corrupción implementado por el gobierno del general Noriega.

Enfatizó el licenciado Arias Calderón que su gobierno había enfrentado una difícil opción, entre constituir las nuevas Fuerzas Públicas con personal ajeno a las antiguas Fuerzas de Defensa, o bien ofrecer a este personal la oportunidad de servir al sistema democrático como integrantes de las nuevas Fuerzas a crearse. Destacó entre las razones de la adopción de la última opción, la necesidad de no perder el capital representado por la existencia de personal adiestrado en el manejo de armas y disciplinado; la urgencia de contar cuanto antes con fuerzas públicas nacionales, para evitar depender de las fuerzas estadounidenses para tareas de policía, con la consiguiente lesión de la imagen internacional e interna del gobierno democrático; y la convicción de que la gran mayoría de los integrantes de las ex-Fuerzas de Defensa no habían tenido participación en los actos de corrupción o de violencia que caracterizaran al gobierno de Noriega, los cuales habrían constituido atributo de una minoría.

Afirmó que, por otra parte, existía en la sociedad una fuerte demanda de seguridad, materializada entre otros aspectos por el requerimiento de personal de custodia de establecimientos privados. Expuso al respecto que se había resuelto facilitar la labor de las agencias de seguridad, como una forma de privatizar el "puesto fijo" de seguridad.

Puso de manifiesto, por otra parte, la creación de un Consejo General de Seguridad Pública y Defensa Nacional, como órgano de asistencia

y asesoramiento del Presidente de la Nación en temas relativos a la seguridad.

Expresó finalmente que su política en materia de seguridad interior había tendido a: 1) garantizar el no retorno de la dictadura; 2) brindar seguridad efectiva con medios nacionales, y 3) proteger los derechos humanos de los habitantes de Panamá. Sostuvo que tales objetivos estaban en vías de obtención.

La exposición del Sr. Ministro estuvo matizada por las constantes preguntas y manifestaciones de los visitantes, quienes intercambiaron puntos de vista con el mismo respecto a cuestiones relativas a la seguridad interior panameña.

Frente a la sugerencia preliminar del equipo del NDI, en el sentido de que haya necesidad de dos fuerzas policiales distintas, una de carácter rural y otra de carácter urbano, personas adscritas al Ministerio de Gobierno y Justicia hicieron llegar las siguientes apreciaciones: Que los componentes panameños son más fraccionados al existir una Policía Técnica Judicial con 570 miembros, con posibilidad de aumentarla a 1,070; un Servicio de Protección Institucional con 233 miembros, y que en un futuro puede aumentar su número; un servicio aéreo que puede realizar además de transporte de personas y bienes, una vigilancia aérea, y un servicio marítimo que además de transporte cumplirá funciones de guardacosta y de policía marítima. Por eso, dijeron, todos estos componentes tendrán mandos separados y no necesariamente todos dependientes de un mismo ministerio. Notaron que en países donde existen dos cuerpos separados generalmente la función de policía judicial lo realiza uno de ellos, como por ejemplo, es el caso en Perú y Colombia. Y que en países como Costa Rica el servicio aéreo y el servicio de guardacosta constituyen parte de la Guardia Civil adscrita al Ministerio de Seguridad Pública. Notaron asimismo que en Panamá las funciones policiales están limitadas -- el control jurisdiccional sobre control migratorio lo ejerce la dirección de migración y naturalización del Ministerio de Gobierno y Justicia, y la policía guardafronteras solo funciona como cuerpo auxiliar de coerción en cuanto a la policía migratoria. Agregaron que, de igual forma, el control de la entrada de bienes y servicios a Panamá como de control al contrabando es función de la dirección de aduanas del Ministerio de Hacienda y Tesoro, y que la policía de fronteras cumple únicamente una función auxiliar y de coerción.

#### (d). La visita al bloque parlamentario del Partido Panamenista

Seguidamente, la delegación concurrió a entrevistarse en la sede de una comisión parlamentaria, con el bloque de legisladores perteneciente al Partido Panamenista.

Los representantes presentes destacaron las dificultades existentes en construir una nueva Fuerza de Policía en base a los elementos que pertenecieran a las antiguas Fuerzas de Defensa, manifestando que muchos de ellos habían sido responsables de significativas violaciones a las leyes y a los derechos y garantías de los ciudadanos.

Otro interrogante planteado por los legisladores fue el relativo a la posibilidad y conveniencia de una descentralización de la Policía Nacional, mencionando la posibilidad de que la misma fuera dividida en cuerpos provinciales, bajo el mando del respectivo gobernador.

También se expusieron inquietudes respecto del destino a asignar a la Fuerza Aérea y a la Armada que integraran las Fuerzas de Defensa, como asimismo diversas opiniones sobre los alcances de la obligación impuesta por los respectivos tratados de Panamá a mantener la defensa del Canal.

Los legisladores se interrogaron acerca de la posibilidad de transformar una fuerza integrada por personal adiestrado militarmente, en un cuerpo policial.

Se expuso por parte de los representantes la necesidad de que el civilismo impere sobre el militarismo.

Por su parte, los visitantes plantearon a los representantes, en primer lugar, la necesidad de distinguir entre defensa nacional y seguridad interior, evitando confusiones que traigan como consecuencia la militarización de los cuerpos policiales y la falta de formación de los mismos en las tareas correspondientes a sus misiones específicas de asegurar la vigencia de la ley preservando los derechos y garantías de los ciudadanos, colaborar con la Justicia con adecuado conocimiento de la legislación procesal y de fondo, y observación de estricta gradualidad y racionalidad en el empleo de los medios. Asimismo, la delegación planteó la necesidad de evitar un comando único de las Fuerzas de Defensa y la existencia de una fuerza policial única, planteando la posibilidad de crear una fuerza policial de seguridad urbana, y un cuerpo de seguridad rural, dotado de mayor grado de adiestramiento y de armamento más potente que el anterior, y destinado también a hacer frente a amenazas como el narcotráfico y el terrorismo, como también a preservar la seguridad del Canal de Panamá.

Los visitantes sostuvieron asimismo la conveniencia de potenciar al Ministerio del Interior dotándolo de funcionarios políticos y técnicos versados en temas de seguridad y de defensa, colocándolo así en capacidad de ejercer un adecuado control sobre las Fuerzas que se establecieran en definitiva, control que, según se destacó, debía incluir participación de la conducción política en la política de personal, ascensos, pases, destinos, política disciplinaria, etc., controlando y complementando en estos últimos aspectos las funciones de las autoridades de las Fuerzas sin suplantarlas.

Se destacó la necesidad de romper el aislamiento con relación al resto de la sociedad que caracterizara a las Fuerzas de Defensa panameñas, integrando adecuadamente a la nueva Fuerza Pública en el seno de la misma.

También se enfatizó la importancia del logro de acuerdos entre los principales partidos políticos en temas de defensa y de seguridad, mandando de esa manera un mensaje único a los integrantes de la Fuerza Pública.

### (e) La entrevista con autoridades de la Fuerza Pública

Tuvo lugar a continuación una reunión entre autoridades de la nueva Fuerza Pública Panameña -- presididas por el subjefe de la Policía Nacional, Col. Aristides Valdonado -- y los integrantes de la delegación, con la presencia del Consejero Legal del Ministerio de Gobierno y Justicia, Dr. Ebrahim Asvat.

El Col. Valdonado expuso que como consecuencia del dictado de los Decretos de Gabinete Nro. 38 y 42, se había producido una completa reorganización de la Fuerza Pública panameña, habiendo quedado totalmente disueltos sus componentes militares, y permaneciendo exclusivamente una Fuerza de Policía. Destacó el jefe policial que habían quedado disueltas tanto diez compañías de infantería como tres batallones de combate preexistentes, habiendo sido transformada la antigua Dirección de Investigaciones en la actual Policía Técnica Judicial y concluyéndose con el sistema de comando único anteriormente existente, quedando en consecuencia los nuevos Servicios Aéreo y Marítimo con sus propios mandos, dependientes al igual que la nueva Policía Nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia, y habiendo quedado constituido en carácter de guardia presidencial el Servicio de Protección Institucional, dependiendo del Ministerio de la Presidencia. Por otra parte, puso de manifiesto que en lo sucesivo el pie de fuerza sería fijado por la Asamblea Nacional y que el Presidente de la Nación sería asesorado en temas de seguridad por un Consejo de Seguridad y Defensa.

También sostuvo que el Decreto de Gabinete Nro. 38 contemplaba la creación de unidades guardafronteras y de control de disturbios.

Con relación al pie de fuerza actual de la Fuerza Pública panameña, afirmó que en la actualidad la Policía Nacional contaba con 11,681 miembros; el Servicio Aéreo Nacional, con 400; el Servicio Marítimo Nacional, con 400; la Policía Técnica Judicial, con 560, y el Servicio de Protección Institucional, con 233.

El Col. Valdonado, secundado por los restantes jefes presentes de la Policía Nacional, destacó que habían quedado también disueltos los antiguos Estados Mayores General, Personal y Especiales, restando en su reemplazo exclusivamente un Directorio dividido en departamentos de Personal, Seguridad, Operaciones, Logística, y Asuntos Comunitarios.

Planteó que el material militar que poseyeran las antiguas Fuerzas de Defensa había sido en su mayor parte destruido en los enfrentamientos habidos con las fuerzas de intervención norteamericanas, restando exclusivamente revólveres, pistolas, escopetas, y algunos fusiles, habiendo pasado a contar el Servicio Aéreo exclusivamente con nueve helicópteros de uso general, y el Servicio Marítimo con lanchas y algunas guardacostas.

En otro orden de ideas, los integrantes de la nueva Fuerza Pública afirmaron hallarse abocados a la redacción del anteproyecto de ley orgánica correspondiente a la misma.

En relación a los proyectos existentes para el futuro, señalaron



los jefes policiales su propósito de lograr que dentro de diez años, todos los oficiales de la Policía Nacional contarán con título universitario, siendo un propósito inmediato el de elevar el nivel educacional requerido para el ingreso.

Manifestaron asimismo que el acuartelamiento prácticamente constante que habían experimentado la mayoría de los integrantes de las antiguas Fuerzas de Defensa había sido reemplazado por la prestación de servicio de ocho horas diarias en tres turnos, posibilitando así al personal contar con condiciones de trabajo más humanas y de cultivar en mayor grado la vida familiar.

Destacaron que la moral de la nueva Fuerza Pública panameña era buena, a pesar de la pérdida de muchas facilidades de que gozaran anteriormente, y que en definitiva sus integrantes estaban agradecidos a la sociedad panameña por haber conservado su puesto en una situación en que la crisis económica tornaba problemática la obtención de un nuevo empleo.

Los jefes policiales manifestaron que una de las dificultades a superar consistía en el aislamiento y en algunos casos, el rechazo que sus integrantes experimentaban desde determinados sectores de la sociedad.

Con relación a las dificultades que experimentaban, plantearon que se encontraban en la imposibilidad de satisfacer muchos requerimientos de sus subordinados, al desaparecer el Batallón de Salud Militar, que atendía las necesidades sanitarias de los integrantes de las Fuerzas de Defensa; el Banco Patria, que proveía préstamos para el personal; el comisariato, que proveía servicios de lavandería y farmacia, entre otros; puntualizando que la nueva Fuerza Pública experimentaba una fuerte carencia de recursos materiales.

La visita concluyó con un intercambio de opiniones entre los visitantes y los jefes policiales, en el cual se analizaron las medidas adoptadas para transformar a las antiguas Fuerzas de Defensa en una fuerza policial eficiente e integrada plenamente a la sociedad panameña.

#### (f) La visita al Comité Panameño por los Derechos Humanos

Otra etapa cumplida por los visitantes en su búsqueda de expresiones de la opinión pública panameña con respecto a las cuestiones relativas a la nueva Fuerza Pública estuvo constituida por la visita realizada por los mismos al Comité Panameño por los Derechos Humanos.

Las opiniones vertidas en el aludido Comité reflejaron cierto temor por una eventual nueva militarización de la Fuerza Pública, posibilidad que algunos miembros derivaban de una posible relación de dicha Fuerza con organismos militares norteamericanos.

Se sostuvo también que otra posibilidad de militarización estaba constituida por la obligación impuesta a Panamá por los Tratados Torrijos-Carter, de contribuir a la defensa del Canal de Panamá.

Se destacó en este último aspecto que en opinión de los integrantes del Comité, los compromisos asumidos respecto del Canal de Panamá no requerían de la constitución de una fuerza militar panameña para su defensa, dado que todos los Estados del mundo estaban interesados en utilizar el Canal y, por consiguiente también, en una actitud neutral de Panamá tendiente a posibilitar tal uso.

Se planteó la existencia de cierto rechazo por parte de la población a la nueva Fuerza Pública, basado en las violaciones a los derechos humanos que habrían cometido muchos de sus integrantes.

Se destacó la existencia de numerosas denuncias en tal sentido, muchas de las cuales se encontrarían en los Tribunales, con el resultado de varios centenares de detenidos.

La reunión concluyó con intercambios de puntos de vista entre los visitantes y los integrantes del Comité, destacándose por parte de los primeros la necesidad de actitudes por parte de la sociedad que posibilitaran la adecuada integración en la misma, de la nueva Fuerza Pública panameña.

#### (g) La reunión con integrantes del Partido Revolucionario Democrático

Otra etapa importante en la ronda de consultas efectuada por los visitantes con sectores de la opinión pública panameña estuvo representada por la reunión habida con integrantes del Partido Revolucionario Democrático.

Los dirigentes del aludido Partido presentes en la reunión, encabezados por Mario Rognoni, afirmaron que no concordaban con el cambio radical que se pretendía producir en la Fuerza Pública panameña, sosteniendo que en definitiva se estaba en camino de reemplazar un mal con otro.

En tal sentido, reivindicaron el golpe de Estado de 1968 en Panamá, sosteniendo que en aquel momento la Guardia Nacional era el único sector del país que se encontraba en condiciones de producir el cambio en el mismo.

Destacaron que a su criterio, la función política asumida por la Guardia Nacional a partir del aludido golpe de Estado tenía importante apoyo popular, el que solo comenzó a perderse tras la muerte del general Omar Torrijos. Se afirmó que en caso de haberse dado cumplimiento al calendario establecido por el referido militar para la institucionalización del país, hoy los panameños estarían dando lecciones en otros países sobre el oportuno retorno de la Fuerzas Armadas a sus cuarteles.

Sostuvieron que en definitiva la propia clase media favorecida por la revolución se volvió posteriormente contra ella, buscando un cambio.

Con relación a la nueva conformación de la Fuerza Pública, enfatizaron la necesidad de Fuerzas Armadas, para hallarse en condiciones de

cumplir con los compromisos de defensa del canal, y obtener la salida de las tropas norteamericanas.

En relación al futuro, plantearon la posibilidad del surgimiento de violencia guerrillera, en caso de no resolverse prontamente los problemas del país. Destacaron que la intervención norteamericana no había resuelto nada en tal sentido, y que en definitiva el pueblo panameño se encontraba comparando lo que tiene actualmente, con lo que tenía antes.

Plantearon la existencia de un creciente descontento popular, afirmando que el pueblo panameño echaba de menos a las Fuerzas de Defensa, que producían una gran acción cívica.

Sostuvieron que a su criterio, la tutela de los Estados Unidos de América sobre Panamá se materializaba a través de la voluntad del gobierno panameño de prescindir de Fuerzas Armadas, lo cual se traducía en la necesidad de contar con las Fuerzas Armadas norteamericanas, perpetuando así la presencia de éstas.

La reunión concluyó con un intercambio de puntos de vista con los visitantes, en los que estos expusieron sus reservas a la adjudicación de roles políticos y de acción cívica a las fuerzas armadas, propiciados por los dirigentes del Partido Revolucionario Democrático.

#### (h) La reunión con los dirigentes de la Cámara de Comercio e Industria de Panamá

Un hito significativo en la ronda de consultas realizada por la delegación con distintos sectores de la sociedad panameña, estuvo representado por la reunión con dirigentes de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá.

Los dirigentes empresarios enfatizaron la necesidad de mejorar la educación de los cuadros de la Fuerza Pública, sosteniendo que los mismos, en definitiva, adolecían de las limitaciones existentes en muchos sectores de la sociedad panameña.

Destacaron las dificultades existentes para el logro de una adecuada integración, derivadas del rol asumido por los integrantes de las ex-Fuerzas de Defensa con anterioridad a la intervención norteamericana, incluyendo la clausura y ocupación de la Cámara empresaria y la persecución de sus dirigentes.

Sostuvieron que había sido la acción del gobierno militar, el factor que transformara a la antigua Guardia Nacional en un ejército; y que la sociedad panameña deseaba que pasaran a constituir un cuerpo exclusivamente policial.

Se destacó que la acción cívica realizada por las ex-Fuerzas de Defensa había constituido un instrumento político del militarismo entonces reinante, siendo imprescindible que la nueva Fuerza Pública se limitara al cumplimiento de su misión específica. En tal sentido, se planteó que la acción cívica era parte de la superestructura que se generara en torno de las

Fuerzas Armadas, y que en definitiva debía abandonarse por parte de los civiles el hábito de recurrir a los integrantes de las Fuerzas Armadas en búsqueda de soluciones.

También plantearon los dirigentes empresarios que, a diferencia de lo sucedido en otros países, las Fuerzas Armadas panameñas se habían valido para gobernar de civiles adictos, en lugar de aparecer directamente ejerciendo el poder por sí mismas.

Se planteó, por otra parte, que se requería para Panamá exclusivamente una Policía, pudiéndose considerar la formación, además, de un cuerpo policial de "elite," con adiestramiento militar.

Se consideró que en definitiva el número de integrantes no constituía una cuestión esencial, recordándose que en 1968 habían bastado 5,000 hombres armados con pistolas y algunos fusiles para ocupar el poder y que, en definitiva, lo mas importante era el control que se ejerciera sobre la fuerza a crearse.

Plantearon que había sido el gobierno militar quien había dispuesto de una floreciente situación económica, perjudicada por su accionar y que en definitiva era el gobierno civil quien debía enfrentar la difícil situación económica heredada.

La reunión concluyó con el análisis realizado entre anfitriones y visitantes de medidas tendientes a la consolidación de las instituciones democráticas en la República de Panamá.

#### (i) La entrevista con dirigentes del Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA)

En el curso de la entrevista con los principales dirigentes del Movimiento Liberal Republicano Nacionalista, los dirigentes de la aludida agrupación política afirmaron carecer de un punto de vista propio en materia de seguridad, sosteniendo haberse dedicado preferentemente a las cuestiones económicas.

No obstante, expusieron su creencia en el sentido de la necesidad de una fuerza pública que no solamente protegiera la honra y los bienes de los ciudadanos, sino tambien la seguridad del Estado y la propia vigencia del sistema democrático en Panamá.

Se planteó que dicho cuerpo debía tener una mentalidad democrática y civilista, y comprender acabadamente su misión; y que las características que en definitiva debiera tener, constituían aspectos propios del quehacer de los técnicos en la materia.

Los dirigentes de MOLIRENA presentes en la reunión sostuvieron que en definitiva no resultaba preocupante que la nueva Fuerza Pública se hubiera constituido en base al personal de las antiguas Fuerzas de Defensa, por cuanto la gran mayoría del aludido personal no había participado en la concepción y planificación de las acciones de aquellas.

Analizando las necesidades policiales de Panamá, se distinguieron dos aspectos fundamentales: en primer lugar, la protección de la vida, honra y bienes de los ciudadanos, su seguridad pública y privada, y, en segundo lugar, la seguridad del Estado como tal, de las fronteras, la lucha contra el contrabando, aspectos estos últimos que podrían determinar la conveniencia de la creación de una policía especializada.

Se afirmó la conveniencia del modelo adoptado por Costa Rica, nación poseedora de dos fuerzas de seguridad preventivas: una Guardia Civil formada aproximadamente por 4,500 hombres, concebida para la seguridad de las fronteras y con capacidad de combate táctico, y una Guardia Rural formada por aproximadamente 3,500 hombres, a la que se encomendará la seguridad rural. Por otra parte, Costa Rica contaba con una Policía Judicial, encargada de colaborar con el Poder Judicial en la investigación y represión del delito, y una Policía de Tránsito, encargada de la dirección de Tránsito; destacándose que todos los cuerpos referidos dependían de Ministerios diferentes, lo que posibilitaba un equilibrio político adecuado y un recíproco control.

Se sostuvo también que la creación de las Fuerzas de Defensa se había debido en parte al deseo estadounidense de que se contara con una fuerza capaz de oponerse a los movimientos guerrilleros; pero que también existía la culpa de los sectores políticos panameños que en muchos casos procuraron emplear la Fuerza Pública para dirimir contiendas políticas, cometer fraudes electorales, etc.

La reunión concluyó con un intercambio de opiniones sobre las medidas más idóneas tendientes a la conformación de cuerpos policiales adecuados a las reales necesidades de Panamá.

#### (j) La exposición brindada por la misión del NDI en el Hotel Ejecutivo

Se encontraba prevista como conclusión de la visita, una exposición por parte de cada uno de los integrantes de la delegación, de la experiencia habida en materia de seguridad en sus respectivos países, especialmente con relación a la transición a la democracia y a la consolidación de las instituciones democráticas; con particular énfasis en aquellos aspectos de dicha experiencia que fueran aplicables al caso panameño, teniendo en cuenta los conocimientos adquiridos en la previa ronda de consultas con distintos sectores de la realidad política y social panameña.

Después de unas palabras de bienvenida por parte de Martin Edwin Andersen del NDI, las exposiciones fueron iniciadas por el Sr. Julian Delgado Aguado, quien en primer lugar expuso sobre las características de la transición en España del régimen franquista a la plena vigencia del sistema democrático. Destacó como una de las características salientes de dicha transición, el otorgamiento de una amplia amnistía que fue acompañada por un acuerdo de todos los sectores políticos tendiente a sustentar el naciente proceso.

Manifestó, no obstante, que en el caso español la amnistía había sido acompañada por la más absoluta energía en la aplicación de sanciones a quienes posteriormente pretendieron turbar o menoscabar el proceso democrático en marcha.

Con relación al sistema de seguridad interior a implementar en Panamá, el Sr. Delgado Aguado se pronunció por la conveniencia de crear dos cuerpos diferentes: un cuerpo de policía de seguridad y judicial urbana, y una Fuerza de Seguridad dotada de mayores niveles de adiestramiento y armamento de mayor poder, a la que se debería encomendar la custodia de la seguridad rural, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, la custodia del Canal de Panamá y, en definitiva, misiones de mayores requerimientos de adiestramiento y poder de fuego. Destacó que la existencia de dos cuerpos diferenciados permitiría al Gobierno controlar a uno con otro, empleando a uno de ellos, en su caso, para reprimir eventuales abusos o hipotéticos casos de corrupción en el restante.

Con relación a la estructura de seguridad interior a implementar, el Sr. Delgado Aguado propuso la creación de un Consejo de Seguridad y el establecimiento en el Ministerio del Interior de una estructura de técnicos civiles para ejercer la conducción y control de los cuerpos que se crearan.

Con respecto al número de los integrantes de la Fuerza Pública panameña, el expositor estimó que estaba comprobado por la experiencia internacional que un número óptimo era el de cuatro policías por cada 1,000 habitantes, pero que en el caso panameño debían ser considerados factores de corrección de dicha estimación que permitían fijar el número óptimo alrededor de 12,000 hombres.

Finalmente, el Sr. Delgado Aguado expresó su convicción en el sentido de la necesidad de la pronta conclusión de las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos atribuidos a miembros de la Fuerza Pública Panameña y el otorgamiento a los miembros de la misma de la consideración y el respeto que les permitiera sentirse integrados como miembros de la sociedad.

A continuación expuso el Sr. Juan José Trejos. El expositor destacó la oportunidad única que se presentaba en Panamá para elegir libremente la estructura de seguridad que mejor conviniera a sus intereses, y comparó el actual debate sobre cuestiones de seguridad y la opinión mayoritaria del pueblo panameño en el sentido de prescindir de Fuerzas Armadas, con la decisión de eliminar el ejército tomada por Costa Rica hace más de 40 años.

Afirmó que pese a haber sido formalmente suprimido el ejército en Panamá, en los hechos dicha institución permanecía a través de un nombre nuevo, conformado con la gran mayoría de sus antiguos integrantes.

Para efectivizar la abolición del ejército, el Sr. Trejos propuso en primer lugar la sanción de una cláusula constitucional que suprimiera expresamente a dicha institución, de manera similar a lo efectuado en Costa Rica.

Destacó el expositor que la diferencia entre un ejército y un cuerpo policial no radicaba simplemente en la diferencia de armamento que

use uno u otro o el número de hombres que lo compusieran, sino en la definición de objetivos y funciones de cada uno, y en la capacitación técnica.

Planteó en consecuencia la necesidad de una reeducación del personal, que permitiera a éste asumir adecuadamente su nuevo rol policial.

En otro orden de ideas, planteó que compartía la posición asumida por la delegación en el sentido de la inconveniencia de establecer un solo cuerpo de policía, por la extraordinaria concentración de poder que ello produciría; recomendando la constitución de dos fuerzas preventivas del delito, dependientes preferiblemente de dos Ministerios y de dos Ministros.

En relación al modelo costarricense, destacó en primer lugar la división de los objetivos en dos: la represión y la prevención del delito. Para el primero, puntualizó la existencia de una policía técnica a cargo de la Corte Suprema de Justicia, que actúa con total independencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo. En cuanto a la prevención del delito, fue puesta a cargo de dos fuerzas de seguridad: la Guardia Civil, dependiente del Ministerio de Seguridad Pública, y que consta de 4,500 hombres cuya responsabilidad es el cuidado de las zonas urbanas, contando para ello con cuerpos de policía, de radiopatrullas, antinarcóticos, unidades especializadas en antiterrorismo, etc., teniendo además a su cargo el cuidado de las fronteras; y la Guardia de Asistencia Rural, dependiente del Ministerio de Gobernación y Policía, y que cuenta aproximadamente con 3,500 hombres, hallándose a su cargo el orden y seguridad de las zonas rurales.

Destacó que a pesar de no ser perfecto, el esquema costarricense había servido para preservar al país del peligro representado por las dictaduras militares.

El siguiente expositor fue el Comandante Mayor (R) de la Gendarmería Nacional argentina, Eduardo W. Garay. El Sr. Garay dedicó su exposición a las características que debía reunir la educación del personal militar y de las fuerzas de seguridad para contribuir a la consolidación democrática, destacando que la misma debía incluir el acabado conocimiento de las instituciones democráticas, y de los derechos y garantías de los ciudadanos. Destacó Garay las características negativas experimentadas en la Argentina de la influencia de las Fuerzas Armadas sobre Gendarmería Nacional, que constituye una Fuerza de Seguridad militarizada que para el cumplimiento de misiones policiales cuenta con adecuados conocimientos de la legislación procesal y de fondo, así como con una constante práctica en la colaboración con la Justicia; planteando que la subordinación de dicha Fuerza a las Fuerzas Armadas efectivizada en la Argentina durante la vigencia de los gobiernos militares, había determinado la imposición por parte de éstas de métodos de acción puramente militares, en muchos casos reñidos con la ley, a la aludida Fuerza de Seguridad. Destacó que en definitiva el apartamiento por parte de las Fuerzas Armadas de sus funciones específicas y la subordinación a éstas de las Fuerzas de Seguridad había determinado una disminución, tanto en uno como en otro caso, de la capacidad para el ejercicio de sus funciones específicas. Enfatizó Garay la importancia de la integración de las Fuerzas Armadas y de Seguridad en la sociedad mediante la educación universitaria, destacando la conveniencia de la realización de cursos por parte de dicho personal en universidades nacionales, para facilitar así el conocimiento y comprensión mutua.

El siguiente expositor, John Zamora Borunda, destacó el rol desempeñado en muchas organizaciones policiales por los abogados especializados en análisis legislativo, en cuanto a examinar toda legislación futura aplicable al cuerpo policial, para determinar la influencia de la misma en el quehacer policial. Dicha labor, según explicó, se complementa en tales organizaciones con la desempeñada por policías profesionales quienes asimismo analizan dicha legislación en base a los conocimientos y experiencia adquiridos en la función policial. De la labor conjunta de ambos surge, según puntualizó, la capacidad para la organización policial de efectuar un efectivo asesoramiento a los distintos órganos del Estado intervinientes en el proceso legislativo, tendiéndose a prevenir posibles errores susceptibles de perjudicar el trabajo policial.

En otro orden de ideas, Borunda destacó que en una sociedad democrática, el rol del oficial de policía consiste en servir al público y no a su superior jerárquico, al comandante de policía, o a una determinada persona o ideología. Por ello, debe considerar a las leyes y al Estado como su más alta prioridad; debiendo por ello la fuerza policial ser apartidista.

Borunda asimismo puntualizó la importancia del rol del público en cuanto a denunciar toda posible violación de la ley por parte de integrantes del cuerpo policial, destacando que la tolerancia hacia tales actitudes puede conducir a su progresivo agravamiento y, en definitiva, a serios perjuicios para la vigencia del propio sistema democrático.

También Borunda destacó la necesidad de que toda organización policial cuente con un adecuado sistema disciplinario, que permita que los oficiales de policía sean conscientes de la existencia de un mecanismo de castigo y que, al mismo tiempo, el público pueda contar con los medios de reaccionar contra una conducta policial inadecuada.

El expositor final fue Jose Manuel Ugarte. Se refirió inicialmente a las causas de la intervención de las instituciones militares en asuntos políticos en la Argentina. En tal sentido, puso de manifiesto en el caso argentino, la influencia del peso de instituciones militares prestigiosas en un país con significativas carencias económicas y sociales; la influencia de la fuerza militar tanto en la anarquía y las luchas entre caudillos que signaran buena parte de la historia argentina, como en la posterior pacificación del país; y, por otra parte, la influencia de las concepciones doctrinarias de seguridad continental y fronteras ideológicas a partir de fines de la década del '50 en toda Latinoamérica, con la correlativa asignación a las fuerzas armadas de los países latinoamericanos de controlar el orden interno y de dirigir la lucha ideológica contra el comunismo en sus respectivos países, asignación efectuada en el marco de los organismos del Sistema Interamericano de Defensa. Como causas comunes a Argentina y a Panamá, señaló al empleo en muchas oportunidades de las Fuerzas Armadas por parte de sectores políticos que procuraron servirse de las mismas para dirimir sus diferencias políticas; al populismo militar, desenvuelto por parte de las Fuerzas Armadas para asegurar su permanencia en el poder; y la asunción por parte de las Fuerzas Armadas de tareas ajenas a su auténtica misión.

A continuación, describió las medidas adoptadas por el gobierno democrático argentino que asumiera el 10 de diciembre de 1983 con la finalidad de obtener la adecuada inserción de las Fuerzas Armadas en la



sociedad, ejerciendo el rol que les es propio, refiriéndose asimismo a los errores que en definitiva impidieron el logro total de los objetivos buscados.

Sostuvo la necesidad para asegurar la estabilidad política y la adecuada inserción en la sociedad de los cuerpos armados, fueran militares o policiales, en Argentina o en Panamá, de distinguir entre defensa nacional y seguridad interior, asignando esta última misión exclusivamente a cuerpos formados específicamente para la función policial, formados en el conocimiento y aplicación de la ley procesal y las leyes de fondo; cuyo adiestramiento enfatizara la colaboración con la Justicia, la gradualidad y racionalidad en el empleo de los medios, y la preservación de la vida de quienes debieran constituir objeto de su accionar. Planteo la conveniencia para el caso panameño, de la existencia de dos cuerpos policiales: uno de ellos, para la seguridad urbana, y el otro, con mayores requisitos de adiestramiento y dotado de mayor poder de fuego, para la seguridad rural, guarda de fronteras, lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y custodia del Canal de Panamá. Destacó asimismo la conveniencia de la creación de un Consejo de Seguridad Interior, presidido por el Ministro del Interior (Gobierno y Justicia) e integrado por las máximas autoridades de los cuerpos policiales, con la finalidad de coordinar su accionar. Señalo asimismo la necesidad de que el Ministerio de Gobierno y Justicia contara con los cuadros técnicos necesarios para ejercer adecuadamente una función de control de los cuerpos policiales; como asimismo, que en los partidos políticos se constituyeran comisiones integradas por personas idóneas en el tema.

Finalmente, y con el propositivo de aportar al caso panameño aspectos que podían ser derivados de la realidad argentina, señalo la necesidad de la adopción de decisiones rápidas en las cuestiones fundamentales relativas a la seguridad; la implementación de un efectivo control por parte del Gobierno, sobre todos los aspectos inherentes a los cuerpos existentes o a crearse; la necesidad de poner límites a la extensión y duración de los cuestionamientos derivados del pasado; y la necesidad de la obtención de acuerdo entre todos los partidos políticos panameños, respecto de las cuestiones fundamentales inherentes a la seguridad y a la defensa.

### (k) Conclusiones

Muchas son las conclusiones que pueden ser extraídas de la rica experiencia vivida. Procuraremos enunciar aquellas que aparecen como fundamentales y válidas para la consolidación de la vigencia del sistema democrático, tanto en Panamá como en los restantes países de Latinoamérica. Las más importantes son:

#### *1) La sociedad continúa constituyendo el factor fundamental.*

Durante el curso de las entrevistas habidas con los distintos sectores políticos y sociales panameños, resultó evidente la existencia, durante muchas etapas de la historia de dicho país, de la práctica de muchos de dichos sectores de procurar emplear a los cuerpos armados para la obtención de objetivos políticos sectoriales y personales. También resulta evidente que dicha práctica no es exclusiva de la sociedad panameña, sino que, por el contrario, ha sido común a muchos países latinoamericanos. Se evidencia, consiguientemente, la necesidad de una cultura del sistema democrático caracterizada por la vigencia entre los partidos políticos y

sectores sociales de acuerdos básicos que descarten la posibilidad del recurso a los cuarteles como medio de obtención del poder, que permitan arribar a coincidencias básicas sobre las cuestiones fundamentales inherentes a la defensa y a la seguridad y que se traduzcan en un mensaje común a los cuerpos armados, sobre dichas cuestiones básicas.

La actual circunstancia -- retorno de la vigencia del sistema democrático tras veintiún años de gobierno militar, abierto o embozado -- constituye un momento propicio para el logro de tales acuerdos básicos. Los ejemplos de España y Venezuela resultan sumamente significativos respecto de los positivos resultados de la existencia de tales acuerdos. En cambio, el caso argentino refleja las dificultades inherentes a la vigencia de una confrontación entre gobierno y oposición cuya intensidad se ha traducido en fracturas evidentes en la sociedad, cuando más necesaria era la unidad de los sectores democráticos de la sociedad ante la amenaza representada por sublevaciones militares.

2) *Necesidad de concluir con la atribución a las fuerzas armadas de misiones de control del orden interno.*

De las reuniones habidas con los distintos sectores políticos panameños, surgió como evidente el cuestionamiento al accionar realizado en el pasado en el marco del sistema interamericano de defensa, tendiente a asignar a las fuerzas armadas de los países latinoamericanos la misión de preservar el orden interno en sus respectivos países y fundamentalmente de encabezar la lucha contra el comunismo en los mismos, definida como una guerra ideológica. Parece evidente que la progresiva "debacle" del sistema democrático en muchos países del Hemisferio, atribuible en parte a la vigencia de tales concepciones, no ha hecho sino favorecer a la causa comunista, cuya verdadera antítesis es el sistema democrático. El posterior restablecimiento de la democracia en la totalidad de los países latinoamericanos, hecho atribuible a la acción estadounidense en cuanto a estimular el surgimiento de regímenes democráticos en los mismos, no puede excluir la siguiente consideración: *la atribución a las fuerzas armadas latinoamericanas de misiones de control del orden interno, tiene en muchos casos el efecto de sujetar a las nacientes democracias al ejercicio del poder real por parte de cuerpos armados.* La Ley 20 de 1983 de la República de Panamá, y las consecuencias de su aplicación, resultan ilustrativas en cuanto al incontrastable peso político que otorga a las fuerzas armadas el control del orden interno y la asunción de funciones ajenas a su verdadera misión. A ello se añaden los programas de acción cívica frecuentemente ejercidos por las Fuerzas Armadas y que son empleados por las mismas como instrumentos para la obtención de influencia política. Por otra parte, la militarización de la seguridad interior se traduce en la aplicación para la misma de métodos inadecuados y costosos en vidas y bienes, y, por otra parte, en ineficacia para el cumplimiento de la misión de asegurar la vigencia de la ley en colaboración con la Justicia.

Resultan sumamente alentadores los primeros pasos dados por los Estados Unidos de América en Panamá, en cuanto a colaborar en la transformación de las antiguas Fuerzas de Defensa en un cuerpo policial idóneo. La importancia de la función de ICITAP en cuanto a otorgar a la Policía Técnica Judicial panameña auténtica capacidad para investigar los delitos y para colaborar con la Justicia, aparece como especialmente valiosa para el futuro de Panamá.

Si bien no aparece como posible una traspolación automática del caso panameño al de los restantes países latinoamericanos, lo que no hace sino poner de manifiesto una vez más la necesidad de analizar individualmente cada país de acuerdo a las peculiaridades que plantea su realidad, parece en cambio evidente la conveniencia, en general, de distinguir *entre defensa nacional y seguridad interior*, empleando para cada uno de ellos los instrumentos idóneos, concebidos: las fuerzas armadas, (en aquellos países que las posean) para la defensa de la soberanía y la independencia ante agresiones externas, y las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales, para la aplicación de la ley y la preservación de los derechos y garantías individuales de los ciudadanos.

3) *La necesidad de adoptar estructuras orgánico-funcionales que eviten la concentración de poder.*

Muy ilustrativo resulta el caso panameño, en cuanto a la conveniencia de adoptar, en materia tanto de defensa nacional como de seguridad interior, estructuras concebidas para evitar la concentración del poder militar y/o policial en una persona o cuerpo determinado.

En tal sentido, parece útil destacar que si bien las estructuras no bastan para resolver los problemas políticos ni para otorgar estabilidad a los sistemas democráticos, existen estructuras que favorecen tal estabilidad, y estructuras que la perjudican. Particularmente interesante es el caso panameño. Una fuerza exclusivamente policial (la Policía Nacional) pasó a constituir un cuerpo con funciones de defensa y seguridad (la Guardia Nacional) sin abandonar sus primitivas funciones de institución policial. Posteriormente, pasó a constituir Fuerzas Armadas en el sentido estricto del término, sin por ello abandonar sus funciones policiales, ni de seguridad del Estado. Dicho cuerpo, en definitiva, obtuvo el formidable poder político derivado simultáneamente de penetrar en la vida cotidiana de los ciudadanos y de asegurar la aplicación de la ley, por una parte, y de la posesión de medios de gran poder de fuego, derivados de su condición de Fuerzas Armadas, por otra. Basta la lectura de la Ley Nro. 20 para advertir el enorme poder político que poseían las Fuerzas de Defensa.

De ello se deduce la necesidad de *distinguir funciones policiales -- y con mucha mayor razón, militares, en caso de poseerse fuerzas armadas -- para ejercerlas sobre la base de cuerpos distintos*. Particularmente importante, en el caso panameño, resulta distinguir entre las funciones policiales ordinarias -- seguridad ciudadana -- y las funciones de guardia rural, lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, custodia del Canal de Panamá, etc., *las cuales debieran ser ejercidas por cuerpos distintos*. Probablemente lo peor que podría acontecer a Panamá sería que la actual Policía Nacional volviera a transformarse en Guardia Nacional sin abandonar sus primitivas funciones; y luego, sucesivamente, en Fuerzas de Defensa.

El caso de Costa Rica aparece como un interesante antecedente en el que con elemental sabiduría política se ha distinguido entre diversas funciones, cuidando así la existencia de equilibrio de poder y recíproco control.

4) *La importancia del control.*

El control por parte de los poderes constitucionales sobre el poder militar o policial constituye una necesidad evidente, aún no reconocida debidamente en los países latinoamericanos. Dicho control no debe limitarse

a procurar evitar las conductas o actividades no deseadas, sino que fundamentalmente debe conducir a las fuerzas, ya sean armadas o policiales, en la dirección señalada por el poder político.

Muchas son las formas de ejercicio de dicho control. El primero -- y no menos importante -- es el que debe ser ejercido desde el propio Poder Ejecutivo, a través de los Ministerios de Interior o Gobierno y Defensa. No basta la mera voluntad política para asegurar la efectividad de dicho control; es necesario para ello que en los aludidos Ministerios se cuente con el personal político y técnico debidamente capacitado para ejercerlo. El ejercicio del control requiere el adecuado conocimiento previo acerca de las actividades a controlar.

Por otra parte, el Poder Legislativo debe ejercer las facultades que le otorgan habitualmente las Constituciones de los países del área, de preparar o al menos controlar el Presupuesto, así como, posteriormente, revisar la forma en que ha sido gastado. También debe ejercer sus facultades investigativas en todos aquellos casos en que se presuman violaciones a la ley. Por otra parte, su labor legislativa debe ser realizada a través de conceptos propios, *sin depender de los elementos que al respecto deseen facilitarle las fuerzas armadas o cuerpos de seguridad* y sin perjuicio de la colaboración con estos.

Los partidos políticos deben reconocer la importancia de la tematica de seguridad y defensa, y formar en su seno los cuadros políticos adecuadamente capacitados en el tema, para contar así con la posibilidad de ejercer una adecuada función de control de la concepción e implementación de políticas para el área por parte del Poder Ejecutivo, y del accionar de las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales y de las fuerzas armadas, en su caso.

## "CUANDO DE SEGURIDAD PUBLICA SE TRATA ..."

*Por Martin Edwin Andersen*

Muchas veces, cuando una delegación internacional va a un país para acompañar de cerca a un gran debate nacional, los visitantes hacen muchas reverencias sobre la no-intervención en los asuntos domésticos. Normalmente se cuidan, pero no mucho.

En la actualidad todo Panamá esta debatiendo uno de los asuntos más importantes en el ideario nacional: como reorganizar sus fuerzas de seguridad. Semejante debate, luego de tanto tiempo de postergación democrática, seguramente traerá consigo, varios escollos y momentos dubitativos dentro de las mismas fuerzas democráticas. Por lo tanto, los extranjeros de buena voluntad que quieren ayudar a Panamá a retomar el sendero democrático, deben medir cualquier esfuerzo con una buena dosis de cautela. No se limita únicamente a hacer reverencias. Hay que cuidar formas, pero también respetar las idiosincrasias nacionales; saber diferenciar entre las buenas intenciones que vienen desde afuera, y las posibilidades y deseos aun no articulados de un pueblo en su conjunto.

Así y todo, esta misión en Panamá está aquí presente para acompañar a la comunidad política, a las fuerzas vivas, y a los hombres de bien que se encuentran dentro de las filas de las Fuerzas Públicas, en su búsqueda de una mejor forma de asegurar la seguridad pública y el régimen de libertades. Los miembros del equipo de NDI brindan un caudal de vivencias personales y conocimientos sobre asuntos de seguridad pública en sus propios países. Lo que si puede indudablemente ayudar es usar esas experiencias, esas vivencias, como a un marco de un debate público que puede, y debe, abarcar toda la sociedad en su conjunto.

Y por eso estamos aqui como amigos de Panamá. Queremos ofrecer nuestra solidaridad, y la de nuestros pueblos, a la flamante democracia panameña. Queremos compartir nuestras experiencias, pensando que a lo mejor algo que vivimos, o que conocemos, puede servir como elemento de debate aquí. Estamos seguros que esta experiencia nos enriquece también a nosotros, y nos brinda la oportunidad de informar mejor a la comunidad internacional de este vibrante proceso democrático del cual somos testigos. Les pedimos que a nuestras ideas y propuestas las tomen solamente como puntos de partida para una conversación entre amigos cada vez más profunda y rica.

Antes de ceder la palabra a mis distinguidos colegas, me gustaría hacer un par de apreciaciones a título personal. En primer lugar, quisiera ayudar a desmistificar un poco lo que a veces se puede describir como la cofradía de la seguridad, la logia de los entendidos de la materia cuyo dominio excluyente viene a expensas de la comunidad y de sus legítimos representantes políticos.

En una transición democrática, no hay tema más importante que el de la seguridad. En una sociedad democrática, no existe ninguna política eficaz en la materia que no sea el resultado de un amplio consenso político. Y

si ese consenso va mas allá que la coalición gubernamental del momento, tanto mejor.

Pero a veces la gente teme meterse de llano en el debate sobre seguridad. Tienen miedo, o creen que no tienen nada que aportar, o quieren evitar el riesgo de "contaminarse" por el mero contacto con ese mundo aparte.

Y eso, a mi parecer, es un error. Hay que meterse. Si la gente de bien no se interesa por la seguridad de su comunidad, seguramente va a haber otros intereses, a veces oscuros, que llenarán el vacío.

En las ciencias sociales hay una vieja idea que se llama "El efecto Hawthorne." Resulta ser que algunas décadas atrás, en una ciudad importante en los Estados Unidos, hicieron un estudio sobre la relación entre condiciones de trabajo dentro de las fábricas y la productividad de los obreros. Y descubrieron algo realmente interesante. No importaba si el patrón alzaba o bajaba la luz, para que los trabajadores rindieran más. La variable resulte ser que para ellos, los obreros, lo importante era saber que alguien estuviese lo suficientemente preocupado por ellos que se preocupe por la luz. Y trabajaron mejor.

Hay que meterse. Prendan una luz. Va a haber equivocaciones. Siempre las hay, aún en las democracias más viejas y consolidadas en el mundo. Pero, los aciertos van a crecer también, y con ellos, van a calar hondo las instituciones y prácticas que servirán como garante democrático en el futuro.

Otro punto que quisiera tocar tiene que ver con el viejo dicho de que el peor enemigo del "mejor" es el "perfecto." Hemos escuchado relatos escalofriantes sobre lo vivido aquí durante los años de plomo de Gen. Manuel Antonio Noriega -- la prepotencia, los atropellos, y el conjunto de las pequeñas miserias humanas que hacen una dictadura invivible aún para los que no están directamente en el campo de la oposición.

Ahora, con la democracia, la justicia puede y debe funcionar, para investigar, esclarecer y castigar. Pero creo que hay que asegurar que las víctimas de ayer no cometan las mismas injusticias que cometió la dictadura norieguista, es decir, que todos *los otros*, los enemigos de ayer, son culpables en la misma forma y en el mismo grado. La presunción de inocencia hasta un juicio debidamente constituido falle en contra es también uno de los pilares del proceder democrático.

Nuestra misión ha escuchado que hasta ahora hay dos formas de depuración dentro de las filas de las ex-Fuerzas de Defensa Panameñas. Los tribunales estan haciendo lo suyo por un lado, mientras que hay procesos internos dentro de la nueva Fuerza Pública para conseguir una limpieza de los estamentos policiales. Sin embargo, para algunos de nuestros interlocutores locales eso no es suficiente; quieren una política de aún más rigor en contra de los que servían en las FDP.

A modo de reflexión, sería bueno que se acuerden de lo que era considerado como una salida "aceptable" para la mayoría de la dirigencia democrática panameña desde hace solamente cinco meses. Recuerdo que los dirigentes políticos debatían si la transición se podía hacer alejando a

Noriega y solamente seis de sus colaboradores más cercanos, o si podía esperarse hasta el doble de ese monto. En ese entonces, esos fueron los parámetros dentro de lo cual gente estaba pensando que podría arrancar con una transición democrática. Ahora, nos han informado que por lo menos 200 miembros de las disueltas FDP han sido dados de baja. Así que, aunque la "justicia" no sea perfecta, ya el poder político legítimo ha logrado romper con el viejo sentido de la impunidad militar.

Creo que esa reflexión es importante, porque subraya otra realidad a veces olvidada en el fragor del debate público. Por más valiente que fuera la oposición a la dictadura, ellos no tomaron la Bastilla. De hecho esta oportunidad casi única en el mundo moderno -- la de reformular totalmente una política de seguridad de un país -- viene acompañada por una desgraciada realidad, que es la presencia de tropas extranjeras en territorio panameño. Además, la gran mayoría de los que hasta ayer formaron un ejército casi de ocupación dentro de su propio país, ahora forzosamente -- porque de hecho no quedaba otra alternativa -- se encuentran dentro de la fuerza encargada de brindar seguridad pública.

Creo que la experiencia de otras democracias emergentes prueba que una institución armada no puede quedar hostigada, cercada por mucho tiempo dentro de sí misma, sin salida, antes de que produzca una reacción no deseada. El gobierno ha hecho mucho para sacar los miembros de la Fuerza Pública del guetto militar en que vivían. Es proceso ha de seguir.

Mientras tanto, creo que es importante prestigiar el papel de la policía, a darles inserción dentro del nuevo esquema democrático. El trabajo de policía no debe convertirse en una segunda humillación para los que ya tienen una a cuestas. Por lo que escuchábamos aquí, la dictadura norieguista, igual que muchas otras dictaduras militares por estos lares, inculcó la idea de que los militares eran "distintos y mejores" que los civiles. Pero también lo hicieron con respeto a sus "hermanos menores," los policías. Por eso, habría que subrayar, tanto en actos como en palabras, que el trabajo de policía es sumamente digno. Hay que dar a este cuerpo una nueva ubicación, no solamente en el nuevo esquema institucional, pero también la posibilidad de que se pueda ganar un lugar en el corazon del pueblo, que los necesita.

Así se encuentra Panamá, vista desde la perspectiva de un extranjero amigo. Las decisiones a tomar corresponden estrictamente al pueblo panameño. Creo que mucho se ha hecho en estos primeros meses para consolidar la democracia. La comunidad de países democráticos saluda esos esfuerzos, y estará presente en el trabajo por hacer. Muchas gracias.

# EL NUEVO APARATO POLICIAL: ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

*Por Julián Delgado Aguado*

## I. Introducción

A la hora de hacer unas recomendaciones sobre la reforma de un aparato armado no se puede perder de vista, como veremos a los largo de este informe la situación del resto de los sectores sociales. Se debe de partir de una realidad general del país que se caracteriza en síntesis por:

- Un país convulsionado tras la caída de la dictadura.
- Un país que atraviesa una grave crisis económica con un preocupante índice de desempleo.
- Una Fuerza Pública que en este momento se encuentra traumatizada, sin moral, rechazada por su propio pueblo, insegura y buscando una nueva identidad, pues le han quitado la que hasta ahora los sustentaba.
- Una administración civil del Estado caótica e ineficaz.
- Grupos subversivos, hoy inactivos, pero dispuestos a aprovechar cualquier oportunidad.
- Armas incontroladas, sin que conozca la verdadera dimensión de este problema.

Dadas estas circunstancias los problemas de inseguridad en Panamá se producen por motivos políticos y sociales. De los problemas políticos pueden venir actos terroristas, actos desestabilizadores, golpismo, etc. De los problemas sociales, pillaje, delincuencia común, etc.

Los peligros derivados de los problemas políticos vendrán a resolverse con la consolidación democrática y con una política que desactive los poderes fácticos capaces de desestabilizar, y a la vez termine con los grupos incontrolados.

Los problemas sociales se resolverán a base del desarrollo de una política que genere empleo, que acabe con las bolsas de pobreza, que recupere los segmentos sociales marginados, de una política económica que reduzca la inflación, de una política de escolarización total, etc. Pero para conseguir uno y otro objetivos hace falta tiempo y durante ese tiempo es necesario garantizar cierta paz social y sobre todo orden y seguridad en las calles y campos del país. Para esto último, serán fundamentales todas las reformas que se hagan en la Fuerza Pública.

Por esta razón, sin que sea la Fuerza Pública el problema fundamental del país -- lo es mucho mas el paro, la inflación, etc. -- adquiere un protagonismo fundamental, porque si esta institución no es capaz de jugar



el papel de garantizar durante esta primera época orden y seguridad, los objetivos principales difícilmente serán alcanzados.

La policía, tradicionalmente encargada de la aplicación de las leyes de mantenimiento del orden público, es el organismo del Estado que se encuentra constantemente en contacto directo, no solamente con el crimen y los delincuentes, sino también con el público en general. Esta característica le confiere una importancia particular. En efecto; las libertades democráticas en un principio incrementan el índice de criminalidad, como está sucediendo en Panamá, y pueden producirse agravaciones de sus manifestaciones (criminalidad colectiva, violencia, terrorismo, delincuencia juvenil, etc.) Asimismo, Panamá esta viviendo un proceso de transformación: urbanización, industrialización, constante movilidad. Estos factores de transformación suelen ir acompañados de desequilibrios sociales, de tensiones a menudo generadoras de criminalidad.

De esta manera, la policía, que constituye históricamente una forma de cristalización de la reacción social contra el crimen y de mantenimiento del orden social establecido, cumple su misión en una sociedad en constante evolución; representa, por consiguiente, un dato inmediato y concreto de la dinámica social y, al mismo tiempo, una de las instituciones esenciales del Estado.

El hecho policial puede ser abordado de varias maneras. Un enfoque jurídico permite situar a la policía en un marco legal y constitucional y constituye una de las formas más tradicionales de encarar el estudio de esa fuerza. Mediante dicho enfoque, se trata de precisar el estatuto constitucional, la jurisdicción y la organización de tal organismo y exponer las disposiciones legales que conceden ciertos poderes a las fuerzas de orden público, les imponen obligaciones y regulan el conjunto de sus actividades. Todos estos aspectos son estudiados en los tratados de derecho administrativo y de derecho penal, la mayoría de las veces en forma descriptiva, y superficial. En cambio, los trabajos de carácter sociológico sobre la policía son prácticamente inexistentes.

La situación analizada en Panamá justifica ampliamente la necesidad y la urgencia de estudios y discusiones sobre el sistema policial del nuevo gobierno, el cual debiera ser substancialmente diferente del aparato del pasado.

El principal objetivo de nuestra exposición será intentar contribuir a la determinación de las grandes directrices o principios fundamentales en que deberá basarse cualquier reforma de la institución policial panameña.

## II. Presupuestos básicos para la reforma de la fuerza pública

Partimos de la base de que para afrontar la realización de la reforma de las fuerzas policiales, se debe tener en cuenta:

- En qué tipo de sociedad deberá actuar
- Cuál sera su evolución

- De qué realidad pasada se parte y qué es lo que se debe conservar de ello
- Cuáles son las tendencias en los países del entorno geopolítico
- Cuáles son las necesidades del país en cuanto a la criminalidad
- Cuál es la organización de la justicia penal y cuál su tendencia evolutiva
- Cuáles son las dimensiones de estas fuerzas en función de la población y extensión

Teniendo en cuenta que todos estos extremos están tratados en diferentes análisis de la realidad panameña, podemos llegar a considerar que el modelo de policía podría tener las siguientes características:

- Aplicación estricta de las leyes y reglamentos
- Uso limitadísimo del poder discrecional de que dispone la Policía, lo cual reduce las oportunidades de corrupción
- Elevado número de arrestos, sobretodo por delitos menores
- Importante control ejercido por los superiores, al menos en una primera etapa, con objeto de garantizar que lo que se haga se haga bien aunque se pierda creatividad e iniciativa
- División de funciones altamente especializada
- Descentralización moderada de autoridad y responsabilidad
- Considerar que el principal objetivo del cuerpo es dar un servicio público
- Mucha importancia a las relaciones con la comunidad y a proyectar en la opinión pública una imagen positiva de la Policía
- Inculcarle valores elevados a los agentes con vistas a alejarlos de cualquier tentación de soborno o corrupción.

### III. Principios básicos del modelo policial

*La policía debe reconocer que forma parte integrante del conjunto del sistema penal y aceptar las consecuencias de tal principio.*

Lo cual supone:

a) La existencia de una filosofía general mínima, aceptada y aplicada por el conjunto del sistema penal;

b) La cooperación efectiva entre policías y demás miembros de dicho sistema penal.

*La policía debe estar al servicio de la comunidad, siendo su razón de ser el garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos.*

Ello implica:

- a) Una adaptación de los servicios policiales a las necesidades reales de la comunidad;
- b) La ausencia de cualquier tipo de ingerencia política, indebida, en las actuaciones policiales;
- c) La colaboración del público en el cumplimiento de ciertas funciones policiales.

*La policía debe ser, en sus estructuras básicas y en su funcionamiento, un servicio democrático.*

Lo cual lleva consigo:

- a) La desmilitarización del servicio;
- b) Un total respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos;
- c) La adopción y rigurosa aplicación de un código de deontología policial;
- d) La participación de todos los miembros del servicio y del conjunto de la población en la elaboración de las políticas policiales;
- e) La aceptación de la obligación de rendir periódicamente cuenta de sus actividades.

*La policía debe ser un servicio profesional.*

Son criterios necesarios para un verdadero profesionalismo de los cuerpos policiales:

- La limitación de la acción de la policía al sector de la criminalidad;
- La formación especializada del personal;
- La aceptación de profesionales civiles;
- La creación y puesta en marcha de un plan de carrera;
- La prioridad acordada a la competencia en la atribución de promociones, la cual debe prevalecer sobre la antigüedad en el escalafón;
- La existencia de un código de ética profesional.

*La policía debe reconocer la necesidad de la planificación y de la evaluación de sus actividades, así como de la investigación.*

En consecuencia:

a) La planificación administrativa y operativa de la policía, la evaluación de sus actividades y la investigación deben ser funciones permanentes del servicio;

b) La principales etapas del proceso de planificación policial deben ser:

- La identificación de necesidades;
- El análisis y la investigación;
- La determinación de objetivos a corto, medio y largo alcance;
- La elaboración de una estrategia para su implantación;
- La consulta regular dentro y fuera del servicio;
- La evaluación periódica de dichos objetivos y estrategias;

c) Los objetivos de la policía deben corresponder a las necesidades de la comunidad, ser flexibles, realizables y mensurables.

### ***Aspectos particulares***

En aplicación de los principios básicos que acabamos de exponer, podrean tomarse en consideración diversos aspectos particulares relacionados con la organización y funcionamiento de la policía, cuyos aspectos fundamentales sintetizaremos seguidamente.

### ***Estructura***

La policía debe ser esencialmente un servicio territorializado, cuyo principal objetivo sera *dedicarse de manera prioritaria a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos en su territorio*. Su organización y administración deben conformarse a los principios modernos y reconocidos de gestión, recomendándose, desde un punto de vista operativo, la descentralización del servicio por distritos.

### ***Presupuesto***

Debera aplicarse el sistema de costo-beneficio, sometiéndose además el presupuesto anual del servicio a controles flexbles y eficaces, tanto internos como externos.

### ***Recursos humanos y físicos***

Deberán establecerse criterios racionales, precisos y flexibles para el reclutamiento, formación, promoción, destino y evaluación del personal policial. Se recomienda el reclutamiento de un personal representativo de la población (mujeres, minorías) y poseyendo como

mínimo un diploma de nivel secundario, cuya formación deberá efectuarse parcialmente en colegios y universidades y parcialmente en las escuelas de policía, la elaboración de programas de perfeccionamiento y de formación específica para determinadas funciones (gestión, planificación, investigación, sector juvenil, drogas, delitos económicos, etc.), el establecimiento de un plan de carrera estructurado, la mejora de las relaciones entre la base y los superiores, el reconocimiento del derecho a la libre sindicación y la exclusión del derecho de huelga.

La características de un buen policía deben ser: la integridad, la disciplina, el espíritu de iniciativa, la imparcialidad; un adecuado equilibrio emocional, el valor, el tacto, la tolerancia y el buen juicio.

La proporción policías-ciudadanos, deberá ser de cuatro agentes por cada 1,000 habitantes, la cual vendría a suponer para Panamá unos 8,000 policías. No obstante, dada la gran riqueza forestal y marítima que posee debería establecerse un factor de corrección al menos para disponer de un total de doce mil (12,000) policías aproximadamente.

Sería muy conveniente la incorporación a la Fuerza Pública de un contingente de personal civil que cubriera los puestos administrativos, de servicios, peonaje y especialistas varios, como mecánicos, electricistas, carpinteros, telefonistas, etc.

Por otro lado debería darse paso a personal civil, especialistas con titulación media y superior dentro de la estructura policial así como ingenieros para administrar recursos materiales, economistas, psicólogos, pedagogos, peritos, etc.

Esto, además de resultar mucho más económico pues un auxiliar administrativo, cuesta menos al Estado que un policía, podría liberar a un buen contingente de éstos para el servicio específico de policía en la calle.

### ***Funciones policiales***

Las principales funciones deben ser: la prevención y represión del crimen, el arresto de los delincuentes, el mantenimiento del orden público de acuerdo a los principios del derecho, la aplicación de las leyes y el control de la circulación. Dichas funciones deberán interpretarse en un sentido estricto, de tal forma que en lo que se refiere a la lucha contra el crimen, se dará prioridad a las infracciones consideradas como peligrosas a causa del daño infligido a la víctima. En lo que respecta a mantenimiento del orden público, la policía no deberá intervenir sino cuando dicho orden es amenazado por personas que recurren a la violencia o al terror. Se aconseja el establecimiento de comunicaciones estrechas con todos los organismos interesados por la prevención del crimen, así como la creación de un servicio de información pública sobre esta función policial.

También se recomienda la elaboración de directrices uniformes sobre la utilización del poder discrecional de la policía y la adopción de procedimientos de control capaces de garantizar que cada miembro del servicio ejerza dicho poder discrecional de acuerdo a las mismas.

También parece oportuno alentar las políticas tendientes a la aplicación de una estrategia global de acción acerca de los jóvenes. Deben

reconocerse finalmente la necesidad de la publicación de un informe anual detallado sobre las actividades del servicio.

### ***Control***

Con vistas a eliminar, reducir o corregir los posibles abusos e infracciones cometidas por la policía, se impone la promulgación de un código de deontología el cual, además de ser comunicado a la población, debiera ser incorporado a los programas de formación y a los exámenes de promoción. Con la misma finalidad, debiera constituirse un comité de disciplina y de quejas.

Urge finalmente elaborar programas de relaciones públicas y de colaboración de la ciudadanía en la lucha contra el crimen, así como realizar regularmente sondeos o consultas acerca de la población.

### **IV. El caso concreto de Panamá**

A Panamá, mantener Fuerzas Armadas, le resulta un lujo extremadamente caro y, por otro lado, corre el riesgo de que la propia dinámica de su función las convierta en un poder autónomo de fácil instrumentalización por un líder que termine sintiendo la tentación de convertirse en dictador.

Por otro lado, el país necesita una fuerza de policía profesional alejada de toda formación y estilo militar que mantenga la seguridad pública y también una policía que dependa de jueces y tribunales.

Delimitadas así las necesidades, vamos a ver cuales podrían ser los presupuestos para cubrirlas.

### **V. Necesidad de control político**

Es imprescindible que todo aparato quede sometido al poder civil y para ello es necesario, en primer lugar, una invariable voluntad política y además capacidad en los poderes públicos para ejercer esa función. No cabe duda que de la forma en que se reestructure el aparato policial, dependerá en mucho la facilidad o dificultad para ejercer ese control. La capacidad esta en función de una serie de variables como la estabilidad política. Si esta se da, si al gobierno lo sustenta un partido fuerte o una compacta coalición será mas fácil. Más aún, si existe una oposición bien estructurada que garantice un relevo en el poder cuando el gobierno se desgaste por el ejercicio de ese poder. Facilitará también la existencia de esta capacidad, que el Ministerio de Gobierno y Justicia encuentre personas civiles capacitadas para ocupar cargos de responsabilidad en los puestos clave de la seguridad pública. Si se cuenta con la voluntad y capacidad política, y estas virtudes son debidamente ejercidas, podra contarse con una organización del aparato policial que además de poseer racionalidad y moderación, responda a un más fácil control del poder político.

Hay experiencias sobradas sobre el inconveniente que resulta, para todos los países en general, pero más aún para aquellos que no tienen una larga tradición democrática, la creación de grandes y potentes aparatos

de poder armado. Muchos países, teniendo en cuenta estas circunstancias, dividieron estos aparatos para utilizarlos como contra poder de sí mismos. Pero además existen otras razones para pensar que resulta una buena solución. Por ejemplo, al existir dos cuerpos de seguridad, se puede utilizar uno de ellos para evitar que queden impunes abusos de poder, corrupción, etc., cometidos por el otro. El reparto territorial de funciones entre las partes del aparato, permite que sea sólo el poder político el que ejerza control sobre todo el territorio, pues cada una de las partes de dicho aparato policial, controla sólo la parte del territorio sobre el que tiene jurisdicción.

También una racional división de funciones permite a ambos cuerpos obtener especialización en las propias, y que la formación del personal resulte más eficaz y sencilla.

## VI. La super estructura política

Correspondería al Ministerio de Gobierno y Justicia la administración general de la seguridad ciudadana y el mando superior de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como la responsabilidad de las relaciones de colaboración y auxilios con las autoridades policiales de otros países, conforme a lo establecido en tratados internacionales. Bajo la inmediata autoridad del Ministerio de Gobierno y Justicia, dicho mando puede ser ejercido por el Director de la Seguridad del Estado del que deben depender directamente las direcciones generales de la Guardia Nacional y de la Policía Nacional (si es que se constituyen dos cuerpos) a través de las cuales coordinaría la actuación de los Cuerpos de Seguridad del Estado. La Dirección General de la Policía se podría estructurar en dos subdirecciones, una operativa y otra logística. Tanto el Director como el Subdirector Logístico deben ser cargos políticos cubiertos por civiles. En cada provincia, el gobernador civil ejercería el comando directo de los cuerpos de seguridad con supeditación a las directrices de los órganos mencionados. Los gobernadores civiles podrían delegar algunas competencias en los alcaldes, principalmente las relacionadas con la delincuencia menor.

## VII. Los nuevos cuerpos de seguridad

### *7.1. Funciones:*

Los cuerpos de seguridad tendrían como misión común proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones:

- a. Velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las ordenes que reciban de las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias.
- b. Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- c. Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicas que lo requieran.

- d. Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.
- e. Mantener y reestablecer en un caso el orden público y la seguridad ciudadana.
- f. Prevenir la comisión de actos delictivos.
- g. Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos de prevención de la delincuencia.
- h. Colaborar con otros servicios, en los casos de grave riesgo, catastrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación vigente.

Estas funciones serían ejercidas con arreglo a las siguientes distribuciones territoriales de competencias:

- a. Correspondería al cuerpo de Policía Nacional el ejercicio de dichas funciones en las capitales de provincias y en los términos municipales y ciudades urbanas que el Gobierno determine.
- b. La Guardia Nacional, en el resto del territorio nacional, aire y mar territorial.

No obstante este reparto territorial, los miembros del cuerpo de Policía Nacional podrían ejercer las funciones de investigación, y las de coordinación de los datos a que se refieren los apartados G y H en todo el territorio nacional. Ello obedecería a que las unidades más especializadas de investigación del delito y la policía científica, estarían integradas en la Policía Nacional. La Guardia Nacional, para el desempeño de sus competencias propias, podría asimismo realizar las investigaciones en todo el territorio nacional. Para garantizar la coordinación de ambos cuerpos, se establecería que cuando uno de ellos sale de su ámbito territorial, de cuenta al otro; o cuando por haberles sido ordenado por los Tribunales o en casos excepcionales cuando lo requieran la debida eficacia en su actuación, lo deberían comunicar al Gobernador Civil para que éste ordene la continuidad de las actuaciones, o por el contrario, pase las mismas al cuerpo competente. No obstante, el Ministerio de Gobierno y Justicia podría ordenar que cualquiera de los cuerpos asuma en zonas o núcleos determinados, todas o algunas de las funciones exclusivas asignadas al otro cuerpo. Además de las funciones comunes, se dispondría la siguiente distribución material de competencias:

Por el cuerpo de Policía Nacional:

- a. La expedición de documentos nacionales de identidad y los pasaportes.
- b. El control de entradas y salidas del territorio nacional de panameños y extranjeros.
- c. Las previstas en la legislación sobre extranjería, asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.



- d. La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia del juego.
- e. La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga.
- f. Colaborar y prestar auxilio a la policía de otros países conforme a lo establecido en tratados y Derecho Internacional bajo la superior dirección del Ministro del Interior.
- g. El control de las empresas y servicios privados de seguridad, de su personal, medios y actuaciones.

Por la Guardia Nacional:

- a. Las derivadas de la legislación sobre armas y explosivos.
- b. El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.
- c. La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interprovinciales.
- d. La custodia del Canal.
- e. La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por interés lo requieran.
- f. La custodia de los bosques y la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de su fauna, de su riqueza ictícola, cinegética, forestal, y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.
- g. La vigilancia del mar territorial, canales y vías.
- h. La conducción interurbana de presos detenidos.

### *7.2. La Guardia Nacional.*

Sería un cuerpo civil de naturaleza y de estructura jerarquizada. El régimen estatutario sería el que establecería la ley orgánica de las Fuerzas de Seguridad. Este cuerpo podría ser utilizado en caso de guerra y podrían encuadrar una hipotética movilización. La Policía Nacional en caso de guerra cubrirá las funciones comunes en las demarcaciones territoriales de la Guardia Nacional mientras que esta permanecería desarrollando las específicas a ella asignadas.

### *7.3. La Policía Nacional*

Sería también un cuerpo civil con estructura jerarquizada. Sus miembros tendrían derecho a constituir organizaciones sindicales, de ámbito nacional para la defensa de sus intereses profesionales, así como el afiliarse a las mismas y participar activamente en ellas.

Los sindicatos solo podrían estar compuestos por miembros de la Policía Nacional sin poder federarse ni confederarse y sin derecho de huelga. La sindicalización de la policía sirve también de contrapoder al autoritarismo y hace penetrar aires de libertad en estas cerradas instituciones, convirtiéndose generalmente en aliada del poder político contra la jerarquía cuando esta abusa la autoridad, se corrompe o actúa irregularmente. Ambos cuerpos estarían sometidos al mismo código ético que formaría parte de sus obligaciones al igual que a un régimen disciplinario común.

#### *7.4. La Policía Judicial*

Debe depender directamente de los jueces, tribunales y fiscales y debe estar altamente calificada con elementos de policía científica. Estas unidades serían específicas de Policía Judicial, pero no monopolizarían la investigación. Cualquier policía desde cualquier comisaría podría investigar los delitos. La Policía Judicial solo investigaría aquellos que determine la autoridad judicial.

### VIII. La inteligencia del Estado

La información de la que se nutra la Inteligencia del Estado, debe provenir de la que captan otros servicios como la Guardia Nacional, la Policía Nacional, la Policía Judicial, el Ministerio de Asuntos Exteriores, etc. Pero el órgano coordinador y que complementa toda esta información debe estar ubicado en el ámbito de la Presidencia.

### IX. Las empresas privadas de seguridad

Dada la gran demanda de seguridad, es conveniente la apertura controlada de este tipo de empresas. No obstante se apunta una solución posible y que en algunos países de Europa se ha tomado. Consiste en la constitución de una empresa de seguridad estatal pero con una gestión similar a la de cualquier empresa privada, pasando así los eventuales beneficios al Estado. Esta empresa garantizaría la calidad de los servicios para la propia Administración que podría ahorrar policías ocupados en cubrir servicios estáticos y podría competir con otras empresas privadas en el mercado nacional. Incluso el capital social aún siendo mayoritario del estado podría tener participación del sector privado.

### X. El concepto de orden público

Es fundamental disponer de un concepto social de orden público, porque ha de servir para que tanto la sociedad como la policía, conozcan el marco dentro del cual una puede moverse y otra ha de limitar sus movimientos.

En general, y durante dilatadas épocas, el orden público ha venido siendo considerado como una imposición, más o menos paternalista, del Estado con respeto a los ciudadanos, a quienes garantizaba una seguridad -- por su parte y sin protesta alguna -- si ajustaban su conducta a las normas establecidas por el poder judicial.

Discrepando de este criterio, fueron surgiendo otras teorías más acordes con la realidad presente y más respetuosas con los derechos del

ciudadano. Así Ortega y Gasset expone que "orden no es mera presión que desde afuera se ejerce sobre la sociedad, sino un equilibrio que se suscita en su interior."

Pero tanto los autores como los textos adolecen de la definición científica y definitiva del concepto de orden público, como si no fuera necesario, por obvio.

Sin embargo, la realidad es que tal concepto no cuenta con un contenido preciso y que ese contenido dependerá del tipo de sociedad, pues cada una organiza sus instituciones en función del ideal que declara, de las finalidades que persigue y de los valores que quiere promover.

A la libertad de opinión reconocida por primera vez en Europa, la Declaración francesa de los Derechos Humanos de 1789 sólo se le pone un límite "... siempre que sus manifestaciones no alteren el orden público establecido por la ley." La Constitución Española de 1978 se expresa igual cuando trata, de la libertad ideológica, de la libertad de reunión y de manifestación: han de respetar los imperativos del orden público. También en la Declaración Universal de los Derechos Humanos elaborada por las Naciones Unidas en 1946, precisa que la ley sólo puede poner un límite: "para satisfacer las justas exigencias de la moral y el orden público en una sociedad democrática."

Después de la confirmación de la Convención Europea de los Derechos del Hombre de 1950, la "defensa del orden," limita cada una de las libertades consagradas.

De acuerdo con esta teoría que ha venido evolucionando de modo positivo, podemos hoy afirmar que el orden público implica un desenvolvimiento social equilibrado en el que participan tanto el Estado como los propios administrados. Este orden público puede ser perturbado no sólo por los ciudadanos que incumplen las normas de convivencia sino por los propios poderes públicos, cuando se promulga una Ley injusta o sus órganos de gobierno olvidan sus responsabilidades.

El momento histórico actual y dentro de nuestra concepción política, el orden público ya no puede contemplarse mediante una óptica autoritaria consistente en mantener una apariencia externa de paz social sin reparar en los medios utilizados para conseguirla. Por el contrario, el clima de seguridad debe estar basado primordialmente en el respeto de los derechos ciudadanos, lo cual implica la coexistencia de los imperativos de defensa del cuerpo social con las aspiraciones del individuo a la libertad.

Esta coexistencia exige un equilibrio entre los factores concurrentes: libertad y seguridad; si uno de ellos absorbe a otro se produce la situación que Paul Valéry expuso de manera lacónica pero gráfica al afirmar que "si el Estado es fuerte nos aplasta, pero si es débil, perecemos."

Entre las sociedades autoritarias, unas sitúan al poder en el nivel superior de las escalas de valores, así potenciar este poder y facilitar su acción es el objetivo de sus instituciones. Otras tienen una concepción del mundo que consideran como la única válida, fundamentando sobre este principio sus estructuras como obligación, el protegerlas y difundirlas. Así el orden público incluye todo aquello que pueda debilitar el poder, todo lo que

pretende es apartarse de la verdad que él tiene por misión servir. En estas sociedades autocráticas, en consecuencia, las libertades, en beneficio del orden público, quedan reducidas a un mínimo irrisorio tendiendo a eliminarlas. En tanto y en cuanto la libertad no es reconocida por la ideología dominante como un valor, es lógico que prevalezcan por encima de ellas, en nombre del orden público, todos los elementos necesarios para reforzar el poder y las doctrinas que pretende servir.

En las sociedades democráticas por el contrario la finalidad perseguida está al servicio de la persona y del ejercicio de su libertad. El orden público no sólo está limitado en su contenido, sino que además está dirigido hacia la protección de las libertades. Se produce una aparente contradicción: por un lado el orden público pone límites a las libertades y por otro se convierte en el garante de estas libertades. Esto tiene su explicación en el contenido que el liberalismo del siglo XIX ha dado al orden público. Se trata de un orden material esencialmente de ausencia de desorden visible exterior, concreto. La falta de este orden así concebido desde luego no favorece el ejercicio del poder pero aun menos favorece al ejercicio de las libertades pues sería la ley del más fuerte la que se imponería. La inseguridad engendra miedo y el miedo impide la libre decisión. El poder si asegura el orden natural crea el medio en el que cada uno es dueño de sus actos.

Para concretar lo que quiere decir orden material, habremos de recurrir a la doctrina liberal francesa que la resuelve en torno a los términos: Seguridad, Tranquilidad y Salubridad.

La seguridad trata de proteger al ciudadano de todos los peligros tanto de aquellos que proceden del mismo hombre como los que provienen de la naturaleza.

La tranquilidad con su carga pequeño-burguesa pretende prever los disturbios, los atascos de circulación, la lucha contra la contaminación atmosférica, etc., tan necesarios para la vida cotidiana.

Por último, la salubridad trata de evitar cualquier amenaza contra la salud tanto si se trata de la calidad de los alimentos, prevención de epidemias, etc.

En todo esto no hay contenido ideológico, solo encontramos conceptos materiales. La concepción liberal del orden público confía a los poderes públicos la lucha contra cualquier forma exterior de desorden material, protege las libertades, cuyo juego limpio es incompatible con las inseguridades y las protege también previniendo sus contradicciones.

Hemos dicho que el orden público liberal es un orden esencialmente material, pero el ser humano no puede dicotomizar del todo la materia del espíritu. "El orden público liberal incluye un cierto número de valores éticos que no son otros que el respeto a la persona, a su vida y a su dignidad, puesto que son los valores sobre los que se fundamenta y si renunciase a defenderlos traicionaría su finalidad. Así pues, el pluralismo ideológico, la confrontación de las ideas y de las opiniones que diferencian básicamente las sociedades democráticas de las autocráticas tienen un límite," y sigue diciendo:

"Este desplazamiento del orden liberal de nivel material al nivel de valores éticos plantea un riesgo, pues es fácil y tentador para los que detentan el poder entender los valores protegidos a su propia ideología partidista demostrado por la evidencia de la historia."

Hay en el orden público, de las sociedades democráticas un sustrato ético que refleja el consenso que existe en su seno, en el entorno de algunos valores esenciales. Sin este consenso ningún grupo humano puede perdurar. La cuestión está en limitarlo al mínimo imprescindible, y no perder nunca de vista la finalidad que lo justifica, es decir el servicio a la persona y a las libertades.

# HACIA UN CAMBIO DE NOMBRE A LAS FUERZAS DE DEFENSA PANAMENAS O A UN CAMBIO INSTITUTIONAL?

*Por Juan José Trejos F.*

## Introducción

Atendiendo a un llamado del National Democratic Institute for International Affairs (NDI), junto con otros compañeros de España, Argentina y Estados Unidos, visité Panamá del 19 al 24 de marzo de 1990.

En esos días nos reunimos con una serie de personas que de una u otra forma intervienen en la decisión que ha de tomar Panamá para disolver, reestructurar o modificar su ejército y constituir una fuerza de policía, que garantice la ley, el orden y la seguridad ciudadana.

Así dialogamos con representantes del Poder Ejecutivo y del Legislativo, dirigentes de los distintos partidos políticos y de la Comisión de Derechos Humanos, las máximas autoridades del hoy llamado Cuerpo de Policía, los dirigentes de la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura, de la Unión Civilista y representantes de los medios de comunicación.

De la experiencia vivida en mi país, Costa Rica, que disolvió su ejército y creó una Fuerza de Policía, y de la obtenida de las interesantes y enriquecedoras conversaciones con las principales fuerzas vivas de Panamá, expreso en este corto documento algunas consideraciones personales sobre la coyuntura histórica que ahora se le presenta a Panamá para eliminar su ejército y sustituirlo por un Cuerpo de Policía.

A manera de ejemplo y no de modelo, analizo brevemente el funcionamiento de la Fuerza de Policía costarricense, porque mucha similitud tiene la decisión de eliminar el ejército, que tomó Costa Rica hace más de 40 años, con la que hoy se debate en Panamá. Mucha similitud tiene nuestro pueblo costarricense con el panameño, sobre todo en sus ideales de Paz, Libertad, así como en su posición y extensión geográfica, como en el tamaño de su población y grado de desarrollo económico.

## La coyuntura panameña actual

Esta situación que se le ha presentado a Panamá, que rara vez se le presenta a un país, de encontrarse de la noche a la mañana "formalmente" sin el ejército que la había oprimido durante los últimos 21 años, debe ser aprovechada, los panameños tienen la responsabilidad histórica de hacerlo. Tienen la oportunidad de confirmar o integrar de nuevo su ejército o de proceder a su abolición institucional a través de modificaciones a la Constitución Política y a las leyes vigentes. Debemos ser realistas, formalmente en la actualidad no existe el ejército en Panamá, pero de hecho y de derecho ahí está el ejército, con casi todos sus antiguos integrantes con un nombre nuevo y con su fundamento legal y constitucional.

## La abolición legal del ejército

Si el verdadero deseo soberano de los Panameños es su abolición institucional y formal, deben de producirse con urgencia los cambios constitucionales y formales.

Los primeros cambios se producen en Costa Rica al modificarse la Constitución Política de la siguiente manera:

### Artículo 12. -

"Se proscribe el ejército como institución permanente. Para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias.

"Sólo por convenio continental o para la defensa nacional podrán organizarse fuerzas militares, unas y otras estarán siempre subordinadas al poder civil, no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva."

### Artículo 121, Inciso 6. De las atribuciones del Poder Legislativo

"Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar el estado de defensa nacional y para concertar la Paz."

### Artículo 147, Inciso 1. Del Poder Ejecutivo

"Solicitar de la Asamblea Legislativa la declaratoria del estado de defensa nacional y la autorización para decretar el reclutamiento militar, organizar el ejército y negociar la Paz."

## La abolición formal del ejército

Considero que la diferencia entre un ejército y un cuerpo de policía no estriba en la diferencia de armamento que use uno u otro, ni en el número de hombres que los componen, ni en el nombre de sus grados de autoridad, sino fundamentalmente en la definición de objetivos y funciones de cada uno y de la capacitación técnica.

La definición de los nuevos objetivos y funciones deben producirse de acuerdo al propósito de un cuerpo de policía, así también es indispensable una reeducación de aquellos elementos que fueron una vez educados para otras finalidades.

El peligro de que una fuerza de seguridad, llámese guardia civil o nacional, se subleve al absoluto control civil que debe tener, lo hemos disminuído en Costa Rica, haciendo que los mandos superiores de los cuerpos de policía sean puestos de confianza del Presidente de la República y de su Ministro respectivo.

Al entrar cada cuatro años un nuevo gobierno, entran a estos altos puestos los nuevos hombres de confianza, y los antiguos pasan a realizar labores civiles, generalmente dentro de la actividad privada. A veces esto puede ser muy doloroso, y profesionalmente y técnicamente inconveniente, pero absolutamente necesario para mantener la estabilidad y confianza del régimen democrático civilista.

Otro aspecto importante, en el que he coincidido con los compañeros de esta misión del NDI, es en la inconveniencia de establecer un sólo cuerpo de policía, que de hecho le da a una sola persona una autoridad extraordinaria e inconveniente para la estabilidad de la democracia en libertad. Hemos recomendado básicamente la instauración de dos fuerzas preventivas del delito, dependientes preferiblemente de dos Ministerios y de dos Ministros.

Este aspecto está considerado en el esquema costarricense y ha funcionado muy bien.

### Consolidar la abolición del ejército

Los cambios institucionales y formales que se realicen para constituir una fuerza de policía en lugar de un ejército, deben necesariamente ir acompañados de un fortalecimiento de las instituciones democráticas, a riesgo sino, de perder todo cuanto se ha hecho y sobretodo del momento histórico que se ha presentado. Consolidar los cambios requiere de una participación ciudadana en todos los ordenes y niveles, tendiente a la búsqueda del fortalecimiento del régimen democrático. No se pueden dejar espacios libres que, so-pretexto de una mayor eficiencia o una acción ante la inacción, serán llenados por los ex-militares. Todos los grupos con los que hemos hablado más otras fuerzas vivas panameñas tienen una gran cuota de responsabilidad en la consolidación del nuevo régimen civilista. Así por ejemplo, los partidos políticos deben nombrar comisiones de estudio para la solución de los problemas nacionales y actuar en el parlamento por medio de sus legisladores para modificar, perfeccionar y elaborar las leyes necesarias, y sobre todo ejercer el necesario control político para el balance de los Poderes.

Las asociaciones de empresarios privados deben participar activamente en todos los campos, también a través, por ejemplo, de comisiones de estudio para coadyuvar en la solución de los problemas económicos y sociales del pueblo panameño.

Un nuevo régimen no se consolida en democracia si su pueblo tiene hambre y nuevas necesidades, los disturbios populares no se harán esperar sino se muestra que la Nación está en vías de una recuperación económica y social. Las organizaciones de protección a los derechos humanos deben mantenerse activas y vigilantes. Los miembros de la Cruzada Civilista deben ahora, como antes, continuar con sus cruzadas a la comunidad internacional para lograr su ayuda y solidaridad. Los medios de comunicación, formadores de opinión pública deben participar no sólo con la vigilancia de las acciones que tomen los gobernantes sino con la obligada conducción de la opinión pública a la búsqueda de las mejores soluciones a los problemas nacionales. En fin, la responsabilidad de que la oportunidad sea aprovechada, es de todos los panameños.

### Las fuerzas de policía costarricense

Los objetivos se han dividido en dos, la represión y la prevención del delito. Para la represión se creó una policía técnica a cargo de la Corte Suprema de Justicia, la que actúa con total independencia de los poderes



Ejecutivo y Legislativo. Esta fuerza está subordinada a los Magistrados de la Corte, tal vez por este hecho no ha funcionado en la forma eficiente como se esperaba. Existe un proyecto de ley para suscribir este importante cuerpo al Ministerio Público.

La prevención del delito está a cargo fundamentalmente de dos fuerzas de orden y seguridad,

- a.- La Guardia Civil
- b.- La Guardia de Asistencia Rural

### La Guardia Civil

Depende del Ministerio de Seguridad Pública, cuenta con aproximadamente 4,500 hombres y tiene bajo su responsabilidad el cuidado de las zonas urbanas. Tiene cuerpos de policía, de radiopatrullas, de narcóticos, unidades especializadas en antiterrorismo y antimotines.

Bajo su cargo esta el cuidado de las fronteras que realiza a veces con la colaboración de la Guardia de Asistencia Rural, para lo que cuenta con algunas lanchas patrulleras y unidades aéreas.

### La Guardia de Asistencia Rural

Depende del Ministerio de Gobernación y Policía. Cuenta con aproximadamente 3,500 hombres. Tiene a su cargo el orden y la seguridad de las zonas rurales. Cuenta con aproximadamente 80 delegaciones en todo el país, a cargo de un delegado cantonal. El tamaño de estas delegaciones depende de la población de la zona en que estén ubicadas.

El esquema costarricense dista mucho de ser perfecto, y requiere todavía de muchos cambios para hacerlo más eficiente, pero en términos generales ha funcionado y ha contribuido a la paz y libertad que gozamos los costarricenses.

Ha pasado por las duras pruebas de convivir con una frontera norte que ha tenido regímenes de extrema derecha hasta los actuales comunistas, únicos en toda la América Continental. Convivir también con una frontera sur de dictaduras militares.

Si estando aun frescas las heridas de una guerra civil, Costa Rica pudo disolver su ejército y crear una fuerza de policía, estoy seguro que Panamá podrá hacer lo que es hoy la ambición de la gran mayoría de las personas con las que hablamos y del pueblo panameño, vivir un futuro en libertad ausente de las dictaduras militares.

# COMANDO, CONTROL Y RESPONSABILIDAD: HACIA UNA POLICIA MODELO

*Por John Borunda*

## **I. El papel de un policía/ El servicio policial en una sociedad democrática**

La sociedad no puede existir sin disciplina y leyes. La comunidad debe estar libre de temores de crímenes, desórdenes, intimidación y corrupción.

La fuerza policial moderna existe y está creada para servir al público. No existe para servir al rango superior, el comisario policial, un político o a una ideología. Para ser una fuerza efectiva, la comunidad debe asegurar que esas cosas no sucedan. La policía debe rendir servicio al público y a las leyes como prioridad primordial. La fuerza policial debe ser apolítica.

La actitud del servicio policial es el resultado de varios factores:

*El policía como individuo:*

¿Se ve el agente policial a sí mismo como guardián y protector de la seguridad y la confianza pública?

¿O se ve a sí mismo como un prepotente y poderoso representante del gobierno?

*La jerarquía del comando policial*

¿Están los policías en su lugar como resultado de una paga al mejor postor? ¿O son comprometidos agentes ejecutivos, bien entrenados y educados, educados en la ciencia policial y administración, jefatura y otras ciencias? ¿Son competentes como para desarrollar las funciones del particular nivel de comando? ¿Van a apoyar el adecuado esfuerzo legal de sus subordinados, creando así en sus subordinados la seguridad de que pueden trabajar en un medio libre de presiones e influencias indebidas?

Por ejemplo, recientemente la actriz Zsa Zsa Gabor atacó a un policía en California. Fue arrestada, esposada, prontuariada, juzgada y convicta. Todo esto, luego de que ella anunció que hablaría con su vecino Ronald Reagan, sobre el despido del policía. El todavía es policía, y además la está demandando.

*El público*

En una democracia, o una sociedad libre el público tiene voz en la administración de su gobierno -- particularmente su fuerza policial. El público que mira a otro lado cuando la policía comete infracciones menores o violaciones a la ley, invita a una destrucción de tal democracia. Una vez que el policía que está en la calle sabe, o piensa, que puede salvarse de infracciones menores se envalentona y comete violaciones más y más serias, muchas veces con la ayuda de sus colegas. Esto se vuelve un cáncer, que si no es destruido, consumirá todo el cuerpo policial.

Se debe alentar al público a documentar y reportar el mal comportamiento policial a la entidad apropiada. Para facilitar esto, la policía en coordinación con todos los elementos de la comunidad debe embarcarse

en la campaña de informar y educar al público sobre la no aceptación del mal comportamiento policial. Esto debe ser un esfuerzo continuo de todos.

## **II. *Análisis legislativo y coordinación de programa***

Muchas organizaciones policiales confían a sus propios abogados, a empleados o abogados del gobierno, la revisión de cualquier ley nueva o propuesta, para determinar el impacto o efecto que tendrá esa ley en la operatividad policial. Sin embargo, frecuentemente esa gente no posee un entrenamiento policial o relacionado a ello para considerar y comprender bien el efecto real que tendrá dicha ley en el servicio policial.

Muchos departamentos policiales tienen un cuerpo de profesionales policías cuyo trabajo es revisar, monitorear y analizar las leyes que afectan a la profesión policial, a su administración o que pertenecerán al sistema de justicia criminal. Cualquier legislador o cuerpo legislativo puede consultar a estos profesionales para poder tener base para alegar durante el proceso de aprobación legal. Esto mitiga o elimina la posibilidad de "una mala ley" que entorpezca en vez de ayudar al quehacer policial y a la legislación.

Es aconsejable que tanto policías como analistas legislativos se hayan convertido en parte de la agencia policial para mejorar los esfuerzos legislativos de un gobierno, una comisión o un comité.

## **III. *Disciplina policial y sistema disciplinario***

La disciplinación de la policía dentro de una organización es generalmente de dos tipos: positiva y negativa.

La disciplinación positiva reconoce que hubo un mal comportamiento por parte del oficial, pero de naturaleza menor. Se le llama la atención y se toman medidas correctivas, que usualmente tienen la forma de entrenamiento adicional.

La disciplinación negativa también reconoce que hubo mal comportamiento y violación de las reglas policiales o el estatuto. El policía infractor es castigado verbalmente por una ofensa relativamente menor, y su castigo puede llegar hasta su baja si así es merecido. (Nota: otro tipo de disciplinación aplicable es juicio civil -- juicio contra el policía, sus superiores, la de su estación y/o el cuerpo de gobierno si corresponde. Un policía infractor puede ser juzgado criminalmente por una conducta criminal).

El típico sistema disciplinario que se aplica en muchas organizaciones policiales es el siguiente:

- una queja de mal comportamiento puede ser elevada por agentes de la misma estación o por un ciudadano cualquiera;
- una estación policial debe tener en el lugar una entidad responsable de aceptar las quejas e investigarlas. La

investigación puede implicar la entrevista con testigos y el propio oficial infractor.

- dependiendo de los resultados de la investigación, la queja puede resultar en:

*aceptada* : el mal comportamiento es probado

*denegada*: el acto ocurrió pero estaba justificado

*exonerada*: no se pudo probar el mal comportamiento

*infundada*: el acto nunca ocurrió

*Infracción no basada en la queja original*: como resultado de la investigación se comprueba otra infracción;

- la pena recomendada se aplica al agente infractor con niveles de revisión que aseguren que es apropiada.

Cualquier organización policial debe tener un sistema disciplinario válido en el lugar mismo. Esto sirve para asegurar que el personal policial esté al tanto de la existencia de un mecanismo de castigo, y al mismo tiempo asegura al público el medio de poder denunciar la conducta impropia del personal policial

# EDUCACION MILITAR Y POLICIAL POR LA DEMOCRACIA

*Por Eduardo W. Garay*

## **I. Introducción**

### *1. Panorama Global de los Sistemas Educativos*

La restauración democrática en un país no debe tomarse como un simple fenómeno político; en realidad se trata de una adaptación al proceso de transformación social mundial, fenómeno vasto que se expresa en una forma de vida basada en el respeto mutuo, la solidaridad y el libre desenvolvimiento de la personalidad humana.

Además del desarrollo de la democracia como forma política, existen otros rasgos dominantes de nuestra época y que tienen enorme incidencia sobre la pedagogía, incluyendo lógicamente la que se debe aplicar en la formación y capacitación del ciudadano militar y policial. Nuestro tiempo se caracteriza por acelerados cambios sociales debido a la ruptura de las estratificaciones rígidas, el vertiginoso progreso científico-técnico y la quiebra del autoritarismo tradicional.

Estos cambios que se perciben en una sociedad no siempre son debidamente acompañados por los sistemas educativos de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, y entonces influyen de alguna manera en la situación de crisis que las afecta, tanto en sus concepciones como estructuras.

Esta realidad, no se supera negándola, sino comprendiéndola y corrigiéndola, lo cual demanda el análisis y revisión de todo el sistema apoyados para ello en modernos conceptos científicos y filosóficos, a fin de ajustar el cometido del proceso educativo a las necesidades e ideales de la comunidad a la cual deben servir.

En este concepto, parece atinado volver a pensar en la necesidad de promover una legislación que podría denominarse Ley Nacional de Educación o semejante que fije los objetivos de cómo y para qué se va a educar a la sociedad.

Dentro de esta Ley sería necesario coordinar un perfecto acople de la Enseñanza Militar y Policial, determinando claramente los objetivos básicos de la educación en las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Es en este campo de lo programático donde se deberá buscar la adhesión de todos los miembros de ellas a los objetivos nacionales definidos por la comunidad.

El cuestionamiento que formulamos tiene carácter integral, y naturalmente incluye objeciones al desempeño de determinados docentes de trayectoria ideológica totalitaria, o bajo nivel académico o pedagógico. El cuestionamiento está referido al perjuicio que causan por los valores que estimulan, los fines que persiguen, los contenidos que transmiten y la metodología que aplican.

Es conveniente aclarar que la formación del personal militar y/o policial para la democracia no significa un mero adoctrinamiento político sobre el sentido y superioridad de la misma con relación a otras formas o estilos de organización colectiva. Se trata de la adhesión a un estilo de vida basado en la conducta, para lo cual el régimen y la metodología a aplicar en los institutos castrenses supone, también, la democratización didáctica para favorecer la promoción y desarrollo de las capacidades creadoras individuales y el libre desenvolvimiento de los grupos.

Con tal propósito, es necesario alcanzar un razonable equilibrio entre la obediencia que emana y sustenta a un régimen verticalista por un lado y la libertad y responsabilidad individual por el otro. La educación para la libertad y la responsabilidad es quizá el problema crucial en los mencionados institutos.

## 2. *Caracterizaciones principales*

El control operacional militar sobre las restantes instituciones armadas, significó la colisión entre la filosofía y doctrina de empleo del componente castrense con el policial, debido a que el primero basa el entrenamiento la concepción del empleo de la Fuerza por medios violentos con la finalidad de imponer la voluntad mediante el aniquilamiento del oponente. En cambio, el segundo, requiere una formación formal y de fondo destinada a privilegiar su condición de guardián del orden público, respetuoso de las libertades individuales, donde la acción preventiva tiene asignada un valor más significativo que la represión, aunque ella se rija por las normas legales que regulan dicha actividad.

Sólo el tiempo lo dirá, aunque no hemos dejado de percibir pruebas concretas de ese deslizamiento hacia el delito operado en integrantes de cuerpos policiales y militares dedicados a secuestros, extorsión y homicidios, según causas judiciales en trámite. Todo ello no puede desvincularse de ese daño y confusión inferido a una vida que hasta ese momento estaba dedicada a tutelar la ley y el bienestar de los ciudadanos contribuyentes de las mismas instituciones de seguridad.

No hay suficientes parámetros judiciales para evaluar la magnitud de tales ilícitos instigados bajo coacción militar, excepto la figura de una obediencia debida que no llega al fondo de la cuestión ética y moral: deformación profesional y vocacional operado sobre la tropa y cuadros policiales que demanda una justa reparación y/o reeducación dada la magnitud enorme del daño ocasionado por la dependencia militar.

Pero no hay unanimidad en este aspecto. No todo ese personal evalúa esta deformación y solo atina a evocar con un dejo de nostalgia, las casi ilimitadas atribuciones, impunidad legal, incremento presupuestario originario en el conocido manejo discrecional del presupuesto nacional, etc. He aquí la tremenda confusión conceptual que no ha sido adecuadamente tratada específicamente, a fin de lograr soluciones permanentes y no sólo tibias promesas de acatamiento a la ley y poderes constitucionales.

Debió encararse científicamente y actuar en terapia psicológica con equipos ideóneos y programas acordes para reparar acabadamente el

daño ocasionado a ese bagaje profesional policial amasado en años de práctica penal, adoctrinamiento procesal, etc.

### 3. *La integración*

Tratándose de un tema trascendente, por las consecuencias que el mismo ha tenido para la sociedad y la vida política, creemos que ha llegado el momento de que se promueve un gran debate nacional al respecto.

En algunos países como Argentina, es justo reconocer avances en esa inserción de las Fuerzas Armadas y de Seguridad hacia la democracia, operado en la gestión del anterior gobierno Radical, pues ya parece haberse entendido que el perfeccionamiento y formación profesional debe alimentarse o complementarse en claustros universitarios. Tal el ejemplo en algunas facultades como en La Plata, Córdoba, y en reciprocidad la admisión incipiente aún en algunos institutos superiores formativos de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, entre ellas Gendarmería Nacional, de algunos pocos educadores de impecable esencia democrática, inclusive ex-exiliados.

¿No es ésto una muestra palpable de tácito reconocimiento de errores de las Fuerzas Armadas y de Seguridad? Porque, no debe persistirse en el círculo vicioso de invocar la obligación hacia el sector militar y/o civil de efectuar una autocrítica que pareciera segeun el gusto de algunos en rasgarse las vestiduras en las plazas públicas de la República, como única manifestación idónea de merecer un perdón.

Hemos arribado pues al momento coyntural histórico de dejar operar el gran cambio generacional que en alguna medida parece percibirse en los jovenes militares y estudiantes universitarios. Dejar atras el pasado sin pretender ni una odiosa amnistía pero tampoco una tragedia griega en tribunales judiciales o militares de trámites imprevisibles, interminables acorde a la intensidad de las presiones a que son sometidas desde uno u otro sector involucrado.

Este es el gran desafío, que tanto militares como civiles intercambien sensaciones, vivencias, puntos de vista que los inserten en un estilo de vida civilizado y democrático, alejándolos consecuentemente del pensamiento fascista por un lado o antimilitarista por otro.

En el marco de estas reflexiones que buscan caracterizar los alcances de la tarea formativa para los integrantes de los cuerpos armados de Seguridad o policiales dentro del tiempo democrático, y en la intencieon de insertar específicamente aquellos parámetros reconocidos globalmente en toda funcieon policial, más allá de peculiaridades inherentes a cada Institucieon de que se trate, se ha estimado de interés recopilar y/o adaptar conceptos y enunciaciones programáticas de un Curso sobre "La Seguridad Ciudadana" que con el auspicio de la Fundación para el Cambio en Democracia (FUCADE)

No cabe duda que la experiencia española en la transición democrática, nos ofrece múltiples modelos de inspiración, resultando el comentado uno de los más interesantes a tener en cuenta para una efectiva innovación en nuestras instituciones de seguridad o policiales en demanda de

una impostergable adecuación hacia objetivos consagrados en las naciones más adelantadas del mundo, que han dejado atrás viejas estructuras y prácticas enquistadas en la rutina inoperante y hasta degradada que causa estragos en la función pública en general, y en la policía en particular.

En tal sentido, los recientes sucesos protagonizados en Argentina y otros países, de comunidades pacíficas que sintiéndose vejadas por arbitrarios o injustos procedimientos policiales, se movilizaron tumultuosamente peticionando directamente en verdaderas asambleas populares a las autoridades gubernamentales o municipales, la solución de esas crisis que entrañaban desconocimientos a sus derechos ciudadanos, deben interpretarse como señales que obligan a ensayar cambios insoslayables si se quiere preservar la vigencia de tales instituciones policiales.

Tomando al ciudadano como auténtico destinatario de la innovación preconizada, este trabajo se titula, "*La Seguridad Ciudadana*," y se desarrolla a continuación:

## **II. La Seguridad Ciudadana**

La policía se ha convertido, en las sociedades modernas y democráticas, en un servicio público esencial para el mantenimiento de un clima social apropiado para el desarrollo de las libertades públicas que la ley reconoce a los ciudadanos. De ella depende, en gran medida, el equilibrio entre libertad y orden que debe estar en la base de la convivencia democrática.

La acción de la policía resulta decisiva tanto para el funcionamiento del sistema de justicia penal como para el mantenimiento del orden político democrático, a la vez que constituye uno de los recursos más cercanos a los que puede recurrir el ciudadano a fin de proteger sus derechos en el caso en que estos se hallen grave y directamente amenazados.

Paradójicamente, el pensamiento político no siempre parece excesivamente sensibilizado en relación a un ámbito tan delicado de la actividad del Estado y tan determinante para la configuración de una sociedad plenamente democrática. La casi completa inexistencia de una reflexión intelectual serena y libre, que fuera capaz de dar origen a un pensamiento coherente en relación a la misión y las funciones que debe asumir la policía en nuestra sociedad, explica la extraordinaria precariedad del discurso político en torno a esta problemática.

Resulta, por tanto, imprescindible y urgente abrir ámbitos de encuentro que propicien el diálogo y la reflexión en torno al papel que debe desempeñar la policía en una democracia y que, en la medida que permitan la formación de un pensamiento coherente, impulse el progresivo ajuste de los principios de organización y funcionamiento de la policía a los principios básicos de una sociedad fundada en el respeto y la protección de los derechos y las libertades de sus ciudadanos.

En este sentido la República de Panamá enfrenta este momento coyuntural y resulta altamente elogiable de decisión y valentía con que las nuevas autoridades democráticas lo asumen, conscientes que van a producir



hechos trascendentes para el devenir histórico de su pueblo empeñado en reconstruir el régimen democrático de gobierno, en un marco de concordia, paz y tolerancia. No menos destacable es la voluntad de la sociedad civil para instalar en su seno este debate abierto a una irrestricta libertad de opiniones y de prensa, mirando hacia el futuro pero sin olvidar un pasado cargado de frustraciones. Es así que como ciudadano argentino, comprometido en un deber de gratitud y solidaridad con este hermano pueblo panameño que supo alinearse rigurosamente junto al nuestro en la guerra de Malvinas, viene a ofrecer este modesto aporte sin otra pretensión que poder ser útil.

### **III. Programa tentativo de educación global para la función policial**

A continuación se reseña un esquema básico orientado hacia la formación global de carácter policial, susceptible de ser adoptado a los contenidos programáticos de los diferentes tipos de policías y/o Fuerzas de Seguridad, de conformidad a las particularidades diferenciadas de cada una, idiosincrasia y contexto del régimen de gobierno o políticas que le confieren marco:

1. *La policía, entre el orden y la libertad*
  - 1.1 Los conflictos interpersonales
  - 1.2 Los conflictos entre grupos
  - 1.3 La seguridad del Estado
  - 1.4 La formación especializada, los medios utilizados, las estrategias
2. *La policía y la seguridad de los ciudadanos*
  - 2.1 Entre la represión y la prevención del delito
  - 2.2 La atención a la víctima
  - 2.3 La revalorización de la patrulla
  - 2.4 El análisis operacional de la delincuencia
  - 2.5 La participación en los programas comunitarios
  - 2.6 La ayuda a los ciudadanos
3. *La función policial y la aplicación igualitaria de la ley*
  - 3.1 La formación humanística del funcionario policial
  - 3.2 Delincuencia tradicional y nuevas formas
  - 3.3 Equilibrio psíquico y equidad entre el poder discrecional
4. *La policía y los derechos humanos*
  - 4.1 La enseñanza de los derechos humanos en el sistema de formación policial
  - 4.2 El control de las actividades de la policía
  - 4.3 Las declaraciones internacionales
5. *La policía, un servicio público de protección*
  - 5.1 Fuerza o Servicio ...?
  - 5.2 La atención a las necesidades reales de los ciudadanos
  - 5.3 Los indicadores de la eficacia policial
  - 5.4 La policía, ¿una actividad reflexiva?
  - 5.5. La imprescindible profesionalización
    - 5.5.1 El reclutamiento y la selección
    - 5.5.2 La formación profesional
    - 5.5.3 El plan de carrera

- 5.5.4 Estímulos y castigos
- 5.5.5 Las condiciones de trabajo
- 5.6 La modernización
  - 5.6.1 La delimitación de funciones: especialización y prioridades
  - 5.6.2 La planificación
  - 5.6.3 Las técnicas modernas de gestión
  - 5.6.4 Las estructuras de organización funcionales
  - 5.6.5 La renovación tecnológica
- 6. *La policía, un servicio de las comunidades*
  - 6.1 El sentido y la importancia de la descentralización
  - 6.2 La relación entre la policía y la comunidad
  - 6.3 La recuperación de la figura de *el* policía
  - 6.4 La necesidad de un sistema policial: la coordinación a niveles nacionales, regionales y locales
- 7. *Los derechos de los policías*
  - 7.1 El policía, ¿un ciudadano normal ...?
  - 7.2 Los derechos laborales: ¿la sindicación?
  - 7.3 Las libertades públicas
  - 7.4 Las distintas concepciones
  - 7.5 Derechos de los policías, derechos de los ciudadanos
- 8. *La policía y la inteligencia*
  - 8.1 La inteligencia policial y su diferencia de la inteligencia militar
  - 8.2 Valor del apoyo de la inteligencia para la investigación, prevención y represión del delito
  - 8.3 Reivindicación y revalorización de la actividad de inteligencia en su proyección policial
  - 8.4 Necesidad de mantener su orientación doctrinaria
- 9. *Los cursos de capacitación y perfeccionamiento*
  - 9.1 Desarrollo al nivel terciario y al internacional
  - 9.2 Incluir tanto al personal superior como al subalterno bajo rigurosas condiciones de selección
  - 9.3 Diagramados sobre actividades tales como:
    - 9.3.1 Perfeccionamiento de Orden y Seguridad
    - 9.3.2 Investigación accidentes de tránsito
    - 9.3.3 Adiestramientos Especiales (Operaciones tipo comando, antiterrorista, antiguerrillero, etc.)
    - 9.3.4 Seguridad en aeropuertos (aviación civil)
    - 9.3.5 Detección de drogas y de explosivos
    - 9.3.6 Psiquiatría militar y/o policial
    - 9.3.7 Protección física de instalaciones nucleares
    - 9.3.8 Peritajes técnicos, químicos, balísticos, etc.
    - 9.3.9 Inteligencia militar e inteligencia Policial (para mantener la doctrina)
    - 9.3.10 Interarmas
    - 9.3.11 Disciplinas deportivas afines (Esquí, equitación, etc.)

# LA TRANSICION POLITICA DE LA DICTADURA A LA DEMOCRACIA

*Por Julián Delgado Aguado*

*De la experiencia española en materia de  
seguridad a la situación actual panameña*

Tras una semana en la que a través de entrevistas, conversaciones y contactos de diversos tipos he tenido la oportunidad de palpar la realidad panameña, tengo que decir que, en el terreno en que se me ha invitado a opinar, que es el de la seguridad pública, he ido a lo largo de estos contactos convenciéndome que en este momento el peligro que puede representar para el desarrollo del proceso democrático la fuerza pública, es más aparente, emocional, visceral, que real y que posiblemente sean otras cuestiones como la situación económica, el paro, la deuda pública, las carencias culturales, las bolsas de pobreza, etc., el verdadero problema con el que se han de enfrentar las autoridades democráticas. Aunque quizá yo mismo pueda haberme hecho una falsa idea, desde el primer momento creí percibir una especie de temor a que la Fuerza Pública pudiera, o bien alzarse en armas, o bien a medio plazo convertirse de nuevo en el enemigo y opresor de su pueblo. Yo les voy a decir que desde la experiencia vivida en mi país, creo que no se dan las circunstancias objetivas para que esto pueda producirse a corto plazo y en cuanto al medio o largo plazo, sin duda tampoco deberán darse si el poder Ejecutivo y el Legislativo dentro del campo de sus respectivas competencias, desarrollan una política y unas leyes adecuadas.

Esto será así, porque ademeas de disponer de tiempo suficiente, después de haber tomado las primeras medidas urgentes, cuentan con el apoyo casi unánime del pueblo en este terreno y también con el apoyo de todos los países democráticos amigos.

¿Por qué creo que no se dan las condiciones objetivas? Para responder a esta pregunta voy a referirme primeramente a la experiencia española. Nosotros pasamos de una dictadura que había durado cuarenta años a una democracia y el peor enemigo del nuevo régimen de libertades, fue el Ejército y sus ramificaciones o hermanos menores, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que también tenían naturaleza militar. La gran diferencia, en donde ustedes tienen toda la ventaja, entre la transición española y la panameña, es que en España el dictador se murió en cama y aquí cayó derrotado, con lo que las fuerzas democráticas españolas hubieron de pactar con los poderes fácticos, mientras que ustedes han podido y siguen pudiendo optar por las soluciones que les parezcan más adecuadas, sin mediatizaciones.

Yo viví la transición desde un lugar de privilegio y esto lo digo por la rica experiencia y no precisamente por la comodidad del lugar.

Desde 1965 estaba destinado en la Policía Armada, hoy Policía Nacional, donde había pasado por las categorías de Teniente, Capitán y

Comandante. Procedía del Ejército, había hecho la carrera militar y después de pasar cuatro años en la Legión, en el Sahara, decidí ir destinado a este cuerpo policial militarizado.

En Barcelona y como tenía tiempo suficiente, me matriculé en la Universidad e hice las carreras de Psicología y Derecho.

Afortunadamente e inevitablemente, el mundo universitario cambió mis esquemas ideológicos y al principio de los años '70 comenzamos a organizar reuniones con otros compañeros, donde se constituyó el embrión de lo que luego terminó siendo en el año 1974 la UMD (Unión Militar Democrática), organización clandestina dentro de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad que se alineó en la lucha por la democracia con el resto de sectores sociales y políticos.

Para aquellos que no creen en la readaptación del militar en mando policial, les puedo asegurar que no hay razón para que esta no pueda darse. Sin duda es necesario tener la capacidad de asumir una nueva escala de valores, de lo que muchos son incapaces, pero en España y pese al fuerte rechazo, muy similar al que siento aquí sobre todo lo militar, la mayoría de las Policías municipales de grandes dimensiones, están comandadas por militares que hemos dejado de serlo mediante el retiro y contratados por los partidos democráticos, y la mayoría por un partido de izquierdas, como es el socialista. En la Policía Nacional, exceptuando algún caso muy especial, se dio oportunidad a que se integraran todos los militares que allí estaban destinados.

Con esto no digo, ni mucho menos, que para mandar la Policía los militares son los mejores; los mejores son los policías capacitados para la dirección de estos Cuerpos, pero sí digo que, en situaciones como la suya y la nuestra, no hay más remedio que recurrir a los militares.

Si estos son demócratas y capaces, sin duda pueden desempeñar ese papel entre tanto no llegue el relevo con los que ya deben empezar aquí (en mi país ya se ha hecho) un plan de carrera policial con homologaciones por el Ministerio de Educación que permita llegar a los más altos cargos sólo en aquellos que, a través de esos estudios, hayan adquirido la titulación superior.

Todo esto lo digo en primer lugar, para que a través de mi propio caso personal comprueben la posibilidad de esta "transformación" y para decirles también que tras la reunión mantenida con la cúpula de la Policía Nacional he sacado una excelente impresión de los mandos que a ella asistieron y que en ciertos momentos me hicieron recordar mi misma situación cuando en la transición española tomaba contactos con jóvenes universitarios, o con grupos de izquierdas que no daban crédito a que un militar como yo y mando de la policía, les pudiera hablar en su propio lenguaje y con semejantes esquemas ideológicos.

Volviendo a la experiencia de la transición española donde nos habíamos quedado con unas Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad enemigos de la democracia, el primer gobierno del nuevo régimen, el gobierno de Adolfo Suárez, de la Unión de Centro Democrático, se encontró sin fuerzas para enfrentarse a él. Concentraban mucho poder, pero no era eso lo peor, pues si se hubiera tratado de ambiciones y egoísmos solamente,

la solución habría sido mas fácil. Pero es que el verdadero problema era la ideologización de los militares, el fanatismo político. Muchos se opusieron a la democracia de buena fe, y su ideología mantenida durante toda la vida les obligaba, incluso a jugársela "por el bien de la Patria." Ese era el verdadero problema y de ahí vino el intento de golpe militar de 23 de febrero de 1981. Yo tenía compañeros entrañables que me constaba absolutamente que no esperaban de él nada material, ningún tipo de ventaja personal y que estaban con el golpe porque creían que era lo mejor para España. Eran tantos años educados con ideas totalitarias, antidemocráticas, que la mayoría de nosotros no conocía la libertad que produjo esta reacción. Además el peligro era más grave desde el momento que cuanto más se ascendía en la jerarquía, mayor era el grado de fanatización, los generales en su gran mayoría eran antidemócratas y no se les podía destituir.

El caso de Panamá es en este aspecto radicalmente diferente. La cúpula de la Policía Nacional ha podido ser destituida y cubierta por personas de capacidad y de confianza política. En este sentido, y pese a los naturales enemigos del nuevo régimen que sin duda estan incrustados en la institución, y fuera de ella también, éstos actualmente estan neutralizados.

Por encima, tienen una autoridad política con el respaldo de todo un pueblo -- en este punto hay casi unanimidad de los partidos -- y con el respaldo también del poder del Ejército norteamericano si alguno se le ocurriera la aventura levantisca.

Tienen una cúpula profesional, democrática y leal al gobierno (en los cuerpos jerarquizados es muy difícil sublevarse contra su propia jerarquía) y tienen, que a mi entender es lo que representa un mayor freno, la presión popular. Para que exista una sublevación por parte de una fuerza militar, es indispensable que haya un sector civil significativo que la respalde, nunca un ejército se subleva aisladamente. Hoy por hoy, ningún partido se manifiesta antidemocrático y el que más se atreve a pronunciarse en este sentido, es aventurando que si el gobierno no es capaz de resolver los problemas del país, terminaran volviendo los militares al poder. Tendría que deteriorarse mucho la situación para que un sector social, alentara a los militares a levantarse y aun así estaría por verse si éstos lo harían o lo podrían hacer.

En resumidas cuentas, yo no veo hoy por hoy posibilidad de que la Fuerza Pública, por acción, pueda representar un problema para el proceso democrático. Pero sí podría representarlo por omisión o porque no estuviera en condiciones de cumplir el papel que hoy le exige la sociedad panameña, y aclare esto. Si la Fuerza Pública se ve acosada, despreciada, marginada, flagelada moralmente a diario por la autoridad y/o por su pueblo, corre el riesgo de caer en la inhibición y con ella el incremento de la delincuencia, de los desórdenes y en consecuencia el desprestigio del régimen democrático. Igualmente, si no se la dota de recursos legales, técnicos y de conocimientos, puede no intervenir cuando la necesidad la requiera o porque no se lo permite la ley, o porque carece de recursos, o porque no sabe.

Y aquí quiero hacer mención especial a la función de mantenimiento y reestablecimiento del orden público, porque esta cuestión se puede convertir en el talón de Aquiles de cualquier gobierno democrático en estas circunstancias. Me explico. En España pasó que la Policía Armada no conocía más sistema de controlar las manifestaciones que a base de golpes y pelotazos de goma. Al estar prohibidas, el primer contacto de la Policía con

ellas siempre era violento. Al llegar la democracia, la Policía no conocía otra técnica que no fuera esa y lógicamente la seguía empleando. Tal circunstancia le costó graves disgustos al gobierno y mucho prestigio, hasta el punto que decidió la no intervención de la fuerza pública en la mayoría de los casos, aunque las manifestaciones fueran violentas, para evitar males mayores. Esto produjo, por otro lado, un costo político importante e incluso ahora le esta costando credibilidad y prestigio. Es pues necesario que la Policía Nacional se apresure a incorporar nuevas técnicas en este terreno para así evitar el error que en nuestro caso se produjo.

Los objetivos hoy se concretan en:

- Garantizar que la Fuerza Pública no va a poder reproducir la dictadura, lo que significa que existe la necesidad de "desactivarla." Habiéndose tomado las primeras medidas, a mi entender acertadamente, ya se hacen urgentes las de medio y largo plazo.
- Garantizar la seguridad ciudadana lo que significa que todo lo que se haga sobre la Fuerza Pública en materia de formación, reestructuración, cambios orgánicos o funcionales, etc., ha de hacerse garantizando su funcionamiento eficaz y permanente.
- Garantizar el orden público, lo que significa que hay que entrenar a la nueva Policía Nacional en técnicas incruentas de mantenimiento y reestablecimiento del orden público, dentro de unas actitudes y procedimientos democráticos.

Para la consecución de estos objetivos podemos considerar la experiencia española:

- La desactivación de las FAS fue muy costosa y no se dio hasta finales del año 1983, o sea, ocho años después de la muerte del dictador.

Las medidas principales fueron en el Ejército:

- Cambiar el despliegue territorial de las unidades de acuerdo con los peligros exteriores y no de los supuestos interiores.
- Reducir tanto el numero de generales y coroneles como el de unidades.
- Promulgar una ley que les permitiera jubilarse a grandes porcentajes de profesionales, conservando su sueldo casi entero.
- Incorporar España a la OTAN.
- Cambiar el plan de estudios en las Academias Militares.
- Reducir al máximo el campo de las competencias judiciales del Ejército.

En los campos de seguridad, la desactivación se hizo bastante más rápidamente:

- Desmilitarizar la Policía Nacional.
- Unificar el cuerpo de investigación y el cuerpo de policía uniformado.
- Mantener dos cuerpos policiales: la Guardia Civil y la Policía Nacional.
- Nombrar a las órdenes del Ministro del Interior un Director de la Seguridad del Estado civil y a sus órdenes dos Directores Generales, uno para cada cuerpo, los dos también civiles pese que la Guardia Civil conserva la naturaleza militar. Nombrar un subdirector de los dos que existen en la Policía Nacional, también civil, que es el que dirige todo el aparato logístico incluida la formación.
- Potenciar el papel de los Gobernadores Civiles provinciales en el campo de la seguridad, convirtiéndose en jefes reales y directos de los dos cuerpos de Seguridad de Estado.
- Ejercicio de mucho control político aunque fuera a costa de limitar las iniciativas técnicas.
- Desarrollando el ingreso de personal civil para ocupar todos los puestos administrativos y muchos de los técnicos como ingenieros, arquitectos, abogados, psicólogos, pedagogos, etc.
- Cambiar absolutamente el plan de formación y establecer un plan de carrera específico.
- Cambiar el uniforme y las divisas.
- Legalizar la sindicación en la Policía Nacional y en las Policías Locales, aunque con la prohibición expresa de ejercer el derecho de huelga.
- Posibilitar que cualquier componente de las cuatro categorías superiores, pudiera ser nombrado para cualquier cargo de la mayor responsabilidad con la que se pudo marginar a Comisarios que no eran de confianza política y promovieran a puestos de confianza a jóvenes que sí lo eran.
- Renovar las Jefaturas de las Policías Municipales y llevar una política con ellas semejante a la de los Cuerpos de Estado.
- La adopción de un código deontológico policial.
- Establecimiento del ascenso por méritos.

Por último, quiero terminar haciendo más reflexiones que valieran en su día para mi país y que podrían valer para ustedes:

- Los militares o los aparatos armados son con frecuencia requeridos por los políticos para mantenerse en el poder o para quitar a su enemigo que lo ostenta. La tentación hacia el golpe militar, tanto es del militar como del civil. Lo que a mi entender quiere decir que como la madurez política no se imponga, el hecho de que no exista un Ejército no los librará del golpe, pues este se puede dar, si es preciso y no hay otro remedio, con palos.
- En España en los primeros tiempos fue posible profundizar en la democratización de las FAS y Fuerzas de Seguridad. Como por cautelas no se hizo, más tarde aquellas que esperaban haber sido depuradas, se fortalecieron y fue todo mucho más difícil y más lento.
- A los militares hay que explicarles bien su nueva función, en el caso de Panamá la policial, y hacerles ver que es extremadamente digna y noble como es el garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas. Para favorecer esta cuestión es interesante señalar que en Europa a la par que ganan prestigio las policías, lo pierden los ejércitos.
- Los poderes públicos y la sociedad, desde el momento que han decidido que los militares anteriores sean policías, han de hacer sentirse a estos parte del sistema, deben encontrarse apoyados por la comunidad política y social y han de tener una política, hacia ellos, integradora. Lo contrario, la marginación, el acoso, el dañar su moral, el constante reproche de los errores pasados, resulta inconveniente y peligroso.
- Al menos los militares de medio y bajo rango, son por lo general, víctimas también como todo el cuerpo social panameño de una situación creada por unos pocos extranjeros y nacionales y soportada por el resto. Los militares fueron el instrumento y aquellos no solo no tuvieron apenas privilegios sino que fueron sometidos a jornadas de trabajo explotadoras, sin disfrutar de derechos ciudadanos, bajo una excelente disciplina y ahora, cuando su pueblo respira libertad, ellos son denodados, escarnecidos y flagelados moralmente.
- En España hubo una ley de amnistía que exoneró de toda responsabilidad penal tanto a los terroristas como a los policías torturadores. El caso de Panamá no es el mismo, desde luego, pero a partir de un momento debe dejarse de mirar atrás con odio y llegar a una reconciliación nacional indispensable para ganar el futuro. El pacífico pueblo panameño, sin duda, está en mejores condiciones para hacerlo que lo estuvimos los españoles en el año 1977.



# DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD INTERIOR

*Por José Manuel Ugarte*

Sistemas de Defensa Nacional y de Seguridad Interior susceptibles de aunar la eficacia para el cumplimiento de sus misiones específicas, con la idoneidad para contribuir para el fortalecimiento del sistema democrático.

La experiencia argentina. Apuntes sobre la experiencia panameña.

## **I. Introducción.**

*La experiencia panameña: Un desafío muy especial*

Probablemente el sueño de todo cientista político, especialista en temas de defensa y seguridad, o simplemente en legislación correspondiente a las áreas ya referidas, esté constituido por la posibilidad de elaborar sistemas de defensa y seguridad preocupándose exclusivamente por satisfacer auténticamente las reales necesidades del país destinatario de los mismos, sin soportar los inevitables condicionamientos que impone la realidad existente. En buena medida, este sueño puede ser cumplido respecto de Panamá, Estado al cual un acontecimiento objetivamente duro -- la intervención estadounidense -- coloca, no obstante, ante la posibilidad posiblemente única en Latinoamérica y con pocos antecedentes en el mundo -- posiblemente sólo Alemania Occidental y Japón en el pasado relativamente reciente -- de elaborar sistemas de defensa y seguridad totalmente nuevos y que aúnen la eficacia para el cumplimiento de sus misiones específicas con la capacidad para contribuir con el fortalecimiento del sistema democrático ya restablecido.

El propósito del presente trabajo consiste en el de realizar una modesta contribución al mejor empleo por parte del pueblo y gobiernos panameños de esta extraordinaria posibilidad. Como ciertamente resultaría impropcedente y poco adecuado a la realidad que un extranjero pretendiera, sin una prolongada estadeia y un largo y profundo estudio de la realidad panameña, brindar recetas infalibles sobre temas tan íntimamente relacionados con la realidad política y social de cada país, habré de referirme a la experiencia argentina y en base a ella sugerir aquellos elementos de la misma que estimo de aplicación conveniente al caso panameño.

## **II. Planteo del problema**

*La intervención de las instituciones militares latinoamericanas en la política de sus respectivos países.*

No es preciso mayor esfuerzo para advertir que el fenómeno de la intervención de las instituciones militares latinoamericanas en la política de sus respectivos países ha sido y en buena medida es común a toda Latinoamérica. Muchas han sido las causas de dicho fenómeno. Aquí procuraremos extraer las principales.

En la Argentina, es preciso referir, inicialmente, el peso político de instituciones militares prestigiosas que durante las guerras por la independencia del país del dominio de España, materializaron el propósito político de obtener la autodeterminación del país e inclusive intervinieron en Chile para derrotar al ejército español de dicho país, y aliando sus fuerzas con las de Colombia, colaboró decisivamente en la liberación de Ecuador. Con éxito en los campos de batalla -- aunque no en la diplomacia -- se enfrentó al entonces Imperio de Brasil. En conjunto con este último país, derrotó al Paraguay. Parece evidente que el prestigio emanado de tales circunstancias padecidas por el país desde su emancipación en 1810 hasta fines del siglo XIX otorgó un evidente peso político a las instituciones armadas.

También debe considerarse la incidencia del fenómeno de la anarquía por acción del levantamiento armado de caudillos locales, que imperó en Argentina entre 1820 y 1952. La unidad del país desapareció virtualmente por espacio de muchos años por imperio de la fuerza militar en manos de los aludidos caudillos, desatándose un conflicto comparable por sus nefastos efectos en el país, con el efecto producido por la Guerra de los Treinta Años en Alemania. Fue por la fuerza militar que quedó rota la unidad del país, y fue también por la fuerza militar que fue reestablecida. Fue asimismo la fuerza militar la que completó la ocupación del país por parte del gobierno argentino, a través de las campañas habidas contra los indios.

El caudillismo militar -- e incluso político -- quedó así incorporado a las tradiciones argentinas, signadas desfavorablemente por la herencia representada por el absolutismo español. Dicha influencia no alcanzó a ser equilibrada por la ejercida sobre una minoría por las ideas del iluminismo y la Revolución Francesa.

La prosperidad económica que experimentó la Argentina a partir de fines del siglo XIX, acompañada por el progreso cultural y material derivado de la acción de una minoría gobernante dotada de inteligencia y visión del futuro, aunque de poca habilidad política, permitió varias décadas de estabilidad política. Dicha estabilidad prometía ser consolidada por la incorporación a la vida política del país de la totalidad del pueblo, que comenzó a realizar la Unión Cívica Radical, llevada al poder por el voto popular. No obstante, la desorientación provocada en el país por la crisis económica mundial y las tensiones políticas y sociales ocasionadas por el impacto de la misma, posibilitó que un jefe militar canalizara las ambiciones políticas de la minoría otrora gobernante y quebrara la naciente tradición de estabilidad política y progreso material.

El empleo de la fuerza y el fraude electoral permitió a la oligarquía argentina mantenerse en el poder hasta que la influencia en las fuerzas armadas argentinas de las ideas fascistas imperantes en Alemania e Italia, combinada con el propósito de muchos de sus integrantes de concluir con el predominio de la referida oligarquía -- que empleaba a las fuerzas armadas para sus fines políticos -- provocó un golpe militar que trajo consigo la asunción directa por parte de las mismas del gobierno.

El aislamiento internacional que experimentaron y la fuerte oposición interna, llevó a los militares en el poder a materializar a través del más lúcido de sus integrantes -- el entonces coronel Juan Domingo Perón -- una hábil política de promoción de los sectores más necesitados, empleando a ese fin los grandes recursos acumulados por el país durante la Segunda Guerra Mundial. Se implementó en el país una moderna legislación laboral y previsional y se otorgó un verdadero protagonismo al sector obrero. Al mismo tiempo, las fuerzas armadas alcanzaron un poder material sin precedentes, a través de la masiva adquisición de armamentos a las naciones vencedoras en la guerra.

Con posterioridad al derrocamiento de Perón, comienza, tras un breve interregno, la incidencia en las fuerzas armadas argentinas de otro importante factor: las doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas, implementadas por los Estados Unidos de América a través de los órganos del Sistema Interamericano de Defensa, a partir de la implantación en Cuba del sistema comunista por parte de Fidel Castro, y de la enunciación por parte de éste del propósito de exportar la "revolución" cubana a los restantes países de Latinoamérica.

Con base en las doctrinas de contrainsurgencia enunciadas en Francia por autores como Roger Trinquier, Pierre Chateau Joubert y el propio André Beaufre, las doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas (denominadas "doctrina de seguridad nacional") se caracterizaron por asimilar la política general de un país determinado, a la estrategia total a emplear en cada país en la guerra total y permanente que se suponía existía en todos los ámbitos de la vida del mismo, contra el enemigo marxista.

A pesar de tratarse de una confrontación fundamentalmente política, su concepción como guerra llevó a los Estados Unidos, conductores de la misma a través de la influencia ejercida sobre las fuerzas armadas latinoamericanas a través de los órganos integrantes del sistema latinoamericano de defensa, a adjudicar la responsabilidad primaria de la misma a las fuerzas armadas. Dicha circunstancia fue combinada con la adjudicación a las fuerzas armadas norteamericanas de la misión de la defensa externa del continente americano concebido como una unidad, y a las fuerzas armadas latinoamericanas de la misión de combatir al marxismo en sus respectivos países.

En consecuencia, las fuerzas armadas de los países latinoamericanos procedieron a adoptar su doctrina, adiestramiento, planeamiento, equipamiento, y despliegue a la aludida misión. Como consecuencia de ello, se desplegaron en las principales ciudades y pueblos. Privilegiaron el desarrollo de órganos de inteligencia militares dedicados a la información política. Procedieron, velando por la pureza ideológica, a asumir el control de todas las actividades fundamentales en cada país. Sus presupuestos se incrementaron para hacer frente a las nuevas actividades. Procedieron, como conductoras de la guerra ideológica, a colocar bajo su control operacional a los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad, a los que separaron de sus funciones de lucha contra el delito y privaron de su especialización en la investigación policial y en la colaboración con la Justicia. El peso de todas las circunstancias precedentemente referidas, las llevó finalmente a asumir el gobierno de sus respectivos países, o, al menos, a ejercerlo de hecho.

Afortunadamente, el costo de las aludidas políticas no tardo en hacerse evidente para los Estados Unidos de América, que implementaron políticas de apoyo a los sistemas democráticos -- verdadera alternativa superadora del comunismo -- cuyos efectos no tardaron en hacerse sentir en Latinoamérica, materializados en la reimplantación de la democracia en los países de la región.

Fue así que en Argentina y tras una larga sucesión de gobiernos civiles débiles y de prolongados regímenes militares, la obtención del gobierno por parte del Dr. Raul Alfonsín en elecciones libres y su asunción el 10 de diciembre de 1983 marcó el comienzo de un ciclo gubernamental de duración inédita en muchos años en Argentina, coronado por la posibilidad de entregar el poder a un sucesor designado también por medio de elecciones libres, el Dr. Carlos Saúl Menem.

Las graves dificultades que caracterizaron y que caracterizan a los gobiernos democráticos argentinos, no oscurecen la circunstancia de haberse logrado cierta estabilidad política que se halla en trabajosa pero real consolidación.

En la relación precedentemente efectuada, muchos panameños habrán podido reconocer aspectos de su propia historia.

Si bien Panamá no hubo de experimentar el peso político de instituciones milítón del batallón colombiano que heredara de la Independencia, careció hasta épocas recientes de auténticas fuerzas armadas -- no por ello dejó de padecer de la inestabilidad política derivada del accionar de cuerpos armados. Inicialmente, la propia clase política panameña se valió como sucediera en la Argentina de cuerpos armados para dirimir en su favor contiendas políticas. Posteriormente, la propia institución armada, aún siendo de carácter fundamental policial, comenzó a tener sus propios objetivos políticos y a procurar su logro por medio de la fuerza. También Panamá conoció los efectos de la doctrina de la seguridad continental y las fronteras ideológicas, al poseer una institución que bajo un mismo comando militar agrupó tanto fuerzas armadas en sentido estricto (incluyendo ejército, fuerza aérea y marina), como "guardia nacional," policía, cuerpo de tránsito, inteligencia política, migraciones y hasta guardabosques; colocando bajo dirección de militares a otras reparticiones públicas que se juzgaron de importancia. No pudo escapar Panamá a la confusión entre defensa nacional y seguridad interior, que llevó a la militarización de las fuerzas de policía y al otorgamiento a las mismas de instrucción de naturaleza militar, alejándolas de sus funciones de prevención, investigación y represión del delito bajo órdenes de la Justicia y respetando los derechos de las personas. Tampoco estuvo Panamá libre del populismo militar y de sus efectos de asunción por parte de las Fuerzas Armadas de tareas ajenas a su auténtica misión, perjudicándose así sus capacidades para el cumplimiento de su misión específica, tendiéndose en definitiva a colocar a todas las actividades significativas del país bajo control militar.

Por ello, es posible advertir que sin ser idénticos, los problemas que en la materia analizada presentan Argentina y Panamá son, en buena medida, similares. Se trata en definitiva de asegurar la estabilidad política y la plena vigencia del sistema democrático; de concluir con la confusión conceptual entre defensa nacional y seguridad interior y, en consecuencia, de

obtener fuerzas de seguridad y cuerpos policiales formados para asegurar la vigencia de la ley, y cuyo accionar se caracterice por la preservación de la vida y de los derechos de quienes deban ser objeto de su accionar; por el conocimiento de la ley procesal y de fondo, que les permita constituirse en auxiliares idóneos de la Justicia; por la racionalidad y la estricta adecuación y economía de medios. Y si se opta por contar con Fuerzas Armadas -- Argentina ha optado por contar con ellas, opción que en definitiva constituye, ya sea afirmativa o negativa, una prerrogativa soberana de Panamá -- obtener fuerzas armadas caracterizadas por un alto nivel de adiestramiento y dotadas de elementos eficaces dentro de las posibilidades económicas del país, que constituyen una auténtica garantía de la independencia e integridad territorial del país ante agresiones externas y cuya total y absoluta dedicación a la misión antes aludida les permita alcanzar la máxima idoneidad para su cumplimiento y a la vez las aparte tanto de misiones policiales para las que no están formadas, y de toda participación en la vida política del país que no sea su voto como ciudadanos.

Tales los objetivos. Analizaremos los medios para lograrlos.

### **III. Los instrumentos aplicados en Argentina. El caso panameño.**

Para Argentina, como para Panamá, el advenimiento del sistema democrático estuvo signado por momentos difíciles. Resulta imposible desvincular la instauración de la democracia en Argentina de la derrota experimentada por el país en su tentativa de recuperar el ejercicio de su soberanía sobre las Islas Malvinas. En dicha oportunidad, y a pesar de la existencia en muchos casos de heroísmo individual que se tradujo en la demora por espacio de un mes y medio de lo que Gran Bretaña imaginó como un rápido paseo militar y en la imposición de significativas pérdidas al agresor, una dolorosa derrota evidenció los efectos de la dedicación de las fuerzas armadas nacionales en forma prioritaria a las actividades políticas y al control del orden interno y, por otra parte, la imposibilidad de ejercer una defensa eficaz sin el concurso de la voluntad del pueblo.

Al asumir el 10 de diciembre de 1983, el gobierno democrático encabezado por el Dr. Alfonsín encontró fuerzas armadas afectadas profundamente por su derrota en el antedicho conflicto y por su fracaso en el ejercicio del gobierno a lo largo de siete años. Un grave problema a resolver estaba representado por la secuela de la lucha de las fuerzas armadas contra el terrorismo, que se tradujo en múltiples y evidentes violaciones a los derechos humanos.

La confusión conceptual entre Defensa Nacional y Seguridad Interior se traducía en múltiples aspectos. Así, las Fuerzas de Seguridad, Gendarmería Nacional (Policía de Fronteras, susceptible de empleo en cualquier punto del país ante graves alteraciones del orden público y guerrilla) y Prefectura Naval Argentina (Policía Marítima, también susceptible de empleo en cualquier punto del país) dependía, cada una de ellas, del Comando de una Fuerza Armada: Gendarmería Nacional, de Ejército, y Prefectura Naval, de la Armada. También la Fuerza Aérea contaba con su fuerza policial: la Policía Aeronáutica Nacional. La Policía Federal Argentina, organismo policial para delitos federales, se hallaba bajo el mando de un General de Brigada. El Servicio Penitenciario Federal, institución de

reclusión y corrección, se hallaba y debía hallarse por su legislación orgánica, bajo el mando de un Coronel de Ejército.

A pesar de caracterizarse por un nivel de instrucción individual y profesional elevado, las Fuerzas Armadas argentinas padecían de numerosas servidumbres derivadas de su pasado ejercicio del poder, que restringían su eficacia. Cada una de ellas representaba un ente completo en sí mismo, aislado, e independiente de las restantes, careciéndose virtualmente de accionar conjunto. A ello contribuía una legislación orgánica inadecuada (la Ley 16.970). Un concepto omnicomprensivo de la defensa la había llevado a acumular bajo dependencia de sus comandos actividades ajenas a su misión. Además del control ejercido por parte de Ejército de Gendarmería Nacional, de Policía Federal Argentina y del Servicio Penitenciario Federal, debía registrarse el control ejercido por parte de la Armada de la Prefectura Naval Argentina, de las escuelas de Náutica y Pesca, y por parte de la Fuerza Aérea, de todas las actividades vinculadas con la aviación civil (incluyendo todos los aspectos de infraestructura de aeropuertos y aerodromos, instrucción de pilotos civiles, aeroclubes y trabajo aéreo, etc.) Cada una de ellas tenía bajo su dependencia industrias de distinta índole, algunas de las cuales duplicaban o triplicaban el quehacer de otras.

Aunque reducido sustancialmente durante el último año de vigencia del gobierno militar, el presupuesto de Defensa continuaba siendo elevado, superando el cinco por ciento del P.B.I. nacional.

Otros problemas eran más sutiles. El Ministerio de Defensa había representado desde su creación un mero órgano administrativo de apoyo a las Fuerzas Armadas. Estas -- a través de la institución de los "Comandos en Jefe" -- gozaban de absoluta autonomía para ejercer su gobierno y administración, para conducción operativa en paz y guerra, para elaborar su doctrina, realizar su planeamiento y adiestramiento, para formular y aplicar su propia política militar (incluyendo ascensos, destinos, pases, retiros, etc.) Los integrantes de las aludidas Fuerzas y sus allegados constituían los únicos destinatarios del conocimiento en materia de defensa, vedado al pensamiento civil independiente.

No todas las circunstancias aludidas eran atribuibles exclusivamente a las Fuerzas Armadas. Los partidos políticos argentinos se caracterizaron salvo honrosas y escasas excepciones por un notorio desinterés por los temas de defensa y seguridad, de los que se apartaron tradicionalmente con una frase despectiva: "son cosas de militares." Por otra parte, también en muchos casos recurrieron a los cuarteles para saldar sus diferencias políticas. La perspectiva del rápido logro de objetivos políticos llevó a muchos políticos a procurar cargos importantes en gobiernos militares. En otros casos, un cerrado rechazo a todo lo que tuviera relación con lo militar no dejó de contribuir al creciente aislamiento de los integrantes de las Fuerzas Armadas.

Dicho aislamiento se encontraba además favorecido por múltiples circunstancias cotidianas. La educación militar hubo de caracterizarse por su realización en forma aislada del resto de la sociedad. Ello muchas veces ocurría desde la educación secundaria (a través de los "liceos militares") o incluso de escuelas primarias en barrios militares, hasta la graduación del oficial. Los contenidos impartidos no favorecían evidentemente la integración del educado en el seno de la sociedad.

La conjunción de tales circunstancias con las difíciles condiciones de la economía, parecían augurar al gobierno del Dr. Alfonsín una duración, cuando mucho, igual a la del predecesor gobierno justicialista: tres años. Las razones por las cuales ello no sucedió merecen ser examinadas. Si bien el apoyo estadounidense a los sistemas democráticos latinoamericanos jugó un rol significativo, el mismo no explica por sí sólo la supervivencia de la democracia argentina a lo largo de seis años de gobierno radical.

Una de las medidas más importantes fue adoptada antes de asumir el gobierno. Consistió en obtener la sanción por parte del gobierno militar mediante gestiones realizadas por las autoridades electas, de la ley 23.023, mediante la cual el Presidente de la Nación asumió sus facultades constitucionales de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, suprimiéndose correlativamente los cargos de Comandante en Jefe de cada una de las Fuerzas y estableciéndose que el Presidente de la Nación ejercería sus nuevas facultades a través del Ministerio de Defensa, pudiendo transferir a jurisdicción de dicho Ministerio, a los Organismos dependientes de los antiguos Comandos en Jefe de las Fuerzas que entendiera conveniente que pasaran a depender del mismo. También se estableció en la misma que quedaba suprimido el requisito de la condición de militar para todo cargo público que no integrara las propias Fuerzas Armadas.

Dicha ley brindó al nuevo poder constitucional para, una vez asumido el gobierno, disponer la transferencia al Ministerio de Defensa de las industrias y empresas que dependieran de los Comandos militares, colocándolas bajo control de la nueva Secretaría de Producción para la Defensa y comenzando su reorganización. Por otra parte, mediante el dictado de los decretos 2259/84 y 3399/84 se dispuso respectivamente la transferencia de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina desde los antiguos Comandos en Jefe del Ejército y de la Armada, al Ministerio de Defensa. Dichas Fuerzas, al igual que la Policía Federal Argentina, pasaron a ser conducidas por hombres surgidos de las propias instituciones.

Otros aspectos importantes fueron encarados. Se reformó el Código de Justicia Militar, restringiéndose el alcance de la jurisdicción militar en tiempo de paz, que alcanzara anteriormente a los delitos comunes cometidos por militares en actos de servicio o en lugares sometidos a la jurisdicción militar, quedando la misma reducida exclusivamente en tiempo de paz a los delitos específicamente militares (Ley 23.049). Por otra parte, el Estado Mayor Conjunto, órgano planificador de importancia decisiva en las fuerzas armadas modernas, cesó de constituir simplemente el órgano de trabajo de la Junta de Comandantes en Jefe (integrada por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas) para pasar a adquirir independencia funcional en el ejercicio de su importante misión, siendo su jefe igualado en jerarquía a los Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

Con relación al presupuesto de Defensa, merecen destacarse las importantes reducciones experimentadas en el mismo. De aproximadamente un 5.3 por ciento del P.B.I., pasó a un 3.88 por ciento en 1984, y a un 3 por ciento en 1985, estabilizándose en alrededor de un 3.3 por ciento en los años sucesivos.

Por otra parte, y tras prolongado debate, el gobierno obtuvo la sanción en 1988 de la ley 23.554 de Defensa Nacional. En la misma el omnicomprendido concepto de Defensa Nacional que campeaba en la preexistente ley 16.970 quedó limitado al restringirse el ámbito de la Defensa Nacional a la respuesta a las agresiones de origen externo. Se fortaleció asimismo en dicha ley el control constitucional sobre las Fuerzas Armadas, otorgándose en tal sentido importantes facultades al Presidente de la Nación y al Ministro de Defensa. Se otorgaron también facultades al Estado Mayor Conjunto, a quien se encomendó el rol fundamental en los aspectos relativos al accionar conjunto, especialmente en lo relativo a la doctrina militar conjunta, al planeamiento militar conjunto, al adiestramiento conjunto, a la realización de planeamiento estratégico militar y control del accionar conjunto, tendiéndose así a obtener que la determinación de la dimensión, composición y despliegue de las fuerzas armadas se realizaran sobre la base de las auténticas necesidades emergentes de las hipótesis de conflicto y guerra que se consideraran, y a obtener la máxima eficacia conjunta para las fuerzas armadas.

Otros aspectos de interés se fueron obteniendo con el tiempo, tales como el despertar del interés por los temas de defensa y seguridad en los partidos políticos, que dio lugar a la formación en los mismos de Comisiones de Defensa y de Seguridad. Por otra parte, en diversos organismos militares dio comienzo la realización de cursos sobre materias de defensa para civiles y militares. Por otra parte, la Armada argentina comenzó a incluir en el plan de carrera de sus cadetes, la realización de cursos en la Universidad Nacional de La Plata. El intenso debate público que motivó la sanción de la Ley de Defensa, despertó el interés de muchas personas en los temas de defensa y seguridad.

En cuanto a los aspectos relativos a la Seguridad Interior, merece destacarse que en la Argentina el Ministerio del Interior se había limitado tradicionalmente a ejercer un rol de relación con los partidos políticos y con los gobiernos provinciales, no ejerciendo un real control de los cuerpos policiales. Ello hubo de mudar significativamente a partir del 10 de diciembre de 1983. A la designación al frente de la Policía Federal de personal de la propia institución, siguió la instauración de un efectivo control sobre el accionar de la misma, circunstancia que aunada a la acertada elección de la persona del Jefe de ésta, dio lugar a un efectivo accionar ante conspiraciones de personas interesadas en minar el prestigio de las instituciones democráticas, secuestros extorsivos, y otras formas delictivas vinculadas con el pasado político de la Argentina.

Otro aspecto importante fue la elaboración en el seno del Ministerio del Interior y por una Comisión designada al efecto de un Proyecto de Ley de Seguridad Interior en el que se preveía, en primer lugar, la concreción del omnicomprendido concepto de seguridad preexistente, en exclusivamente en la preservación de la vigencia de la ley y de los derechos y garantías de los ciudadanos. En el mismo se estableció la coordinación en el ámbito del Ministerio del Interior, del accionar de los Cuerpos Policiales y de las Fuerzas de Seguridad -- Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina -- a los fines del logro de la Seguridad Interior.

A los fines precedentemente indicados, el expresado proyecto previo la doble dependencia de las Fuerzas de Seguridad, cuerpos que poseen funciones tanto de Defensa Nacional como de Seguridad Interior y que se



caracterizan por poseer mayor poder de fuego que los cuerpos policiales ordinarios y, en el caso de Gendarmería Nacional, por tratarse de un cuerpo militarizado en función prioritaria de orden y de seguridad pública, pero que poseía también significativas funciones de Defensa. Dicha doble dependencia, fue estructurada manteniéndose en general la dependencia orgánica del Ministerio de Defensa, como así la dependencia funcional de dichas Fuerzas del aludido Ministerio, a todas derivados de la funciones de Defensa de dichas Fuerzas; pero estableciéndose su dependencia funcional del Ministerio del Interior, a los efectos derivados de la Seguridad Interior. Se estableció asimismo la facultad para este último Ministerio, de influir en aspectos presupuestarios y de doctrina, planeamiento, equipamiento, y despliegue de las aludidas Fuerzas. Por otra parte, el Proyecto en cuestión contemplaba también la coordinación en el ámbito del Ministerio del Interior del accionar de los organismos de información de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad, a los efectos de la obtención de la Seguridad Interior. El rol de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior fue limitado en el Proyecto que nos ocupa a la posibilidad de su empleo por disposición del Presidente de la Nación en el caso en que las circunstancias superaran las reales capacidades de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad; pero sin que la posibilidad de dicho empleo excepcional pudiera influir en la doctrina, adiestramiento, dimensión, composición y despliegue de las Fuerzas Armadas, ni pudiera dar lugar a la producción de inteligencia por parte de las mismas.

Por otra parte y a través de la emisión de Directivas por parte del Ministerio de Defensa, se realizó un conjunto de acciones tendientes a la reestructuración y modernización de las Fuerzas Armadas Argentinas. La realización de dicha labor tenía por objetivo la supresión de duplicaciones en funciones y servicios, la reducción y supresión de gastos no imprescindibles, el incremento de la eficiencia y de la operatividad, entre otros aspectos. La misma fue realizada con un alto grado de cooperación por parte de las Fuerzas Armadas.

No obstante los aspectos indicados, y otros que podrían señalarse, las medidas adoptadas no fueron suficientes para alcanzar totalmente los objetivos de asegurar la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder constitucional e integrarlas acabadamente a la sociedad argentina. A pesar de que el gobierno constitucional que asumió el 10 de diciembre de 1983 encaró con una profundidad virtualmente inédita en la Argentina las cuestiones relativas a la Defensa y la Seguridad, no pudo alcanzar sus objetivos en forma total. Así como las circunstancias de mantenerse hasta el presente el gobierno constitucional en el gobierno y las Fuerzas Armadas en un razonable nivel de eficacia atestiguan que no se fracasó en el logro de las metas buscadas. Por otra parte el alzamiento militar de Semana Santa en 1987 exhibió en forma irrefutable las limitaciones de las políticas empleadas, no siendo sino los posteriores motines de Monte Caseros (Enero de 1988) y Villa Martelli (Diciembre de 1988) consecuencias del referido alzamiento, y ratificación de tales limitaciones. Algunas explicaciones de lo sucedido son las siguientes:

- Reducida capacidad de análisis en materia de Defensa por parte de los partidos políticos, al comenzar el gobierno democrático.

- Excesiva lentitud por parte del gobierno en adoptar muchas de las medidas necesarias, circunstancia que permitió la consolidación de una situación adversa.
- Delegación por parte del Gobierno de muchos aspectos vitales de la política militar en un determinado sector de las Fuerzas Armadas, descuidando controlar el ejercicio de las facultades delegadas.
- Falta de decisión en la implementación de una auténtica reestructuración militar, que se tradujera en la reducción de la estructura de Defensa existente a un nivel que permitiera su adecuado funcionamiento con los niveles presupuestarios establecidos por el Gobierno, propios de una época de paz, sin amenazas inmediatas.
- Consiguiente descontento derivado de la persistencia de una estructura sobredimensionada para un presupuesto reducido que exigió duros sacrificios para el personal.
- Persistencia excesiva de los juicios contra militares derivados de violaciones a los derechos humanos. La excesiva duración de los mismos dio lugar a una inquietud permanente.
- Funcionamiento del Ministerio de Defensa con una estructura técnica sumamente reducida, lo que le impidió ejercer adecuadamente sus funciones de control y conducción.
- Falta de acuerdo entre los partidos políticos sobre las cuestiones básicas de la política de defensa. Empleo sistemático por parte de la oposición de las cuestiones relativas a la defensa y seguridad como instrumento de oposición política (con la importante excepción de la Ley de Defensa, aspecto en que coincidieron Gobierno y oposición).

Como habrá podido advertirse de esta apretada síntesis, no todos los aspectos de la experiencia argentina son útiles para el caso panameño. Si como pareciera resultar de la gran mayoría de las expresiones de la opinión política panameña, Panamá opta por carecer de fuerzas armadas, dicha opción ya indicaría diferencias sustantivas con el caso argentino.

No obstante, en muchos casos, las diferencias son más aparentes que reales. La circunstancia de carecer de fuerzas armadas no basta para librar a Panamá de la amenaza de golpe de Estado o de serias amenazas a la vigencia del sistema democrático y a la estabilidad política. Basta leer la historia de Panamá para advertir que en diversas oportunidades, fuerzas casi desarmadas se hicieron del poder, sin que su condición de fuerzas policiales obstara a ello.

Esto nos permite adelantar provisoriamente la siguiente conclusión: más que la posesión o no de fuerzas armadas en sentido estricto, el factor decisivo para asegurar la estabilidad política está constituido por una adecuada distinción de misiones -- esencialmente entre defensa nacional y seguridad interior -- y la implementación de un adecuado control del poder

constitucional sobre los ciudadanos armados al servicio del Estado, ya sea que integren cuerpos militares y policiales, o bien exclusivamente policiales.

Analizaremos brevemente a continuación la experiencia panameña, en lo relativo a las primeras medidas adoptadas tras la intervención estadounidense.

Parece evidente el carácter apropiado de la decisión adoptada en el sentido de convocar a los antiguos integrantes de las Fuerzas de Defensa que no aparecieran como excesivamente comprometidos con el régimen implementado por el general Noriega, para prestar servicios a las órdenes de las nuevas autoridades en las Fuerzas Públicas a crearse. El sentido común indicaba la conveniencia de no dejar en la indigencia económica y en la desocupación a quince mil hombres armados, muchos de los cuales evidentemente habían carecido de capacidad decisoria e inclusive de participación efectiva en las acciones atribuidas a Noriega. Por otra parte, la eventual necesidad de reclutar, adiestrar y organizar una fuerza policial compuesta por nuevos integrantes, hubiera impuesto al nuevo gobierno la necesidad de satisfacer durante mucho tiempo sus necesidades en materia de seguridad interior mediante el empleo de las tropas estadounidenses, lo que se hubiera traducido en una seria merma de su prestigio interno e internacional y hubiera retrasado casi indefinidamente la partida de las tropas de intervención.

Un aspecto evidentemente positivo está constituido por la evidente conciencia que ha podido advertirse en el gobierno y pueblo panameño, respecto de la necesidad de modificar fundamentalmente la estructura orgánico-funcional en materia de defensa nacional y seguridad interior dejada por el régimen de Noriega.

En tal sentido, la ley Nro. 20 del 29 de Septiembre de 1983, dictada durante el gobierno de Noriega y confeccionada por una "Comisión Militar" bajo las directivas del aludido oficial, establece una estructura y una regulación de defensa y seguridad que aparece como fundada exclusivamente en razones políticas de control por parte del "Comandante en Jefe de las Fuerzas de Defensa" del aparato estatal.

En efecto, como surge de su Art. 1ro., "La Fuerza Pública, que funcionará bajo un solo comando y tendrá la denominación de Fuerzas de Defensa de la República de Panamá, estará constituida por : 1.- La Guardia Nacional. 2.- La Fuerza Aérea Panameña. 3.- La Fuerza de la Marina Nacional. 4.- La Fuerza de Defensa del Canal de Panamá. 5.- La Fuerza de Policía. 6.- la Dirección Nacional de Tránsito. 7.- El Departamento Nacional de Investigaciones. 8.- El Departamento de Migración. 9.- Cualquiera otra dependencia análoga a las anteriores que en el futuro se establezca o le sea adscrita por Ley o por Decreto." Por si lo expuesto fuera poco, el Artículo 13 otorgaba a las aludidas Fuerzas la facultad de organizar Cuerpos de Guardabosques.

Por otra parte, el Artículo 8 otorgaba a las omnicomprensivas "Fuerzas de Defensa," una "autonomía administrativa" que les permitía dentro de su propio seno determinar los cruciales aspectos disciplinarios, de pases, sanitarios, educacionales, presupuestarios, etc.

El control sobre la venta y tenencia de armas por particulares (Art. 9); la regulación de la vigilancia e investigación particulares (Art. 10); determinación de áreas estratégicas (Art. 12); protección de recursos renovables (Art. 13); "nombramientos, ascensos, traslados condecoraciones y premios" de sus miembros (Art. 34, inc. 8); integraban también las funciones y facultades de las Fuerzas de Defensa.

Dichas Fuerzas, por otra parte, se hallaban investidas del poder de policía y consiguientemente de la facultad de realizar detenciones (Art. 7, inc.6); investigar delitos (Art. 7, inc. 6 y 10); e inclusive de ... "coordinar con las autoridades competentes las medidas para prevenir y combatir el contrabando, el tráfico de drogas, la inmigración ilegal, la trata de blancas internacional y, en general, aquellos hechos o acciones que atenten contra la defensa nacional o la seguridad pública..."

A más de las múltiples funciones y facultades que les asignaba la Ley Nº 20/1973, las Fuerzas de Defensa poseían otras, tales como proporcionar la seguridad de las cárceles, ejercer la custodia presidencial, integrar el Comité Conjunto del Canal de Panamá, etc.. Por otra parte, contaban con un Batallón de Ingeniería y un Batallón de Sanidad Militar que les permitía proveer a sus necesidades de construcciones y de sanidad con medios propios, y por otra parte realizar actividades de apoyo a la población ("acción cívica) con el consiguiente prestigio e influencia política.

Las Fuerzas de Defensa consistían en definitiva en un ente autónomo y completo en sí mismo, a cuyo cargo se encontraban todos los aspectos de seguridad y defensa de Panamá y muchas de las áreas fundamentales del quehacer del país. Por otra parte, y a través de la designación a su frente de militares, otros sectores vitales de la administración pública panameña quedaron subordinados a las Fuerzas de Defensa.

Frente a esta situación, el Decreto de Gabinete Nº 38 y su reformativo Nº 42, ambos de Febrero de 1990, aparecen como una adecuada aproximación inicial a la solución del problema exclusivamente en cuanto a sus efectos prácticos inmediatos. Ello, en cuanto concluye con el sistema de comando único, estableciendo (artículo cuarto) como cuerpos integrantes de la nueva Fuerza Pública, a la Policía Nacional, el Servicio Aéreo Nacional, el servicio Marítimo Nacional, y el servicio de Protección Institucional, "... independientes entre sí, con mandos y escalafón separados..."

Cabe destacar por otra parte que el nuevo art. 4º del Decreto en análisis establece que "...la Policía Nacional, el servicio Aéreo Nacional y el servicio Marítimo Nacional funcionarán bajo la autoridad y dependencia del nuevo Organismo Ejecutivo por el conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia. El Ministro de Gobierno y Justicia supervisará las funciones de inspección de los mismos y la coordinación de operaciones entre los ellos..." y que "el servicio de Protección Institucional funcionará bajo la autoridad y dependencia del Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de la Presidencia..."

Por otra parte el Art. 2º del Decreto de Gabinete 42/90 establece que el servicio de "Protección Institucional" tendrá las funciones específicas de Guardia Presidencial; mantendrá la seguridad personal del Presidente de la República en todas las circunstancias y de las demás personas que laboren

en las instalaciones del Palacio Presidencial; proveerá escolta y seguridad a dignatarios Estatales y a otras personalidades que determine el Presidente de la República..."

De los artículos precedentemente transcritos es posible extraer que a más de concluirse con el comando único, se han otorgado a los Ministerios de Gobierno y Justicia y en menor grado al Ministerio de la Presidencia, significativas funciones respecto de los cuerpos dependientes de los mismos. Resulta especialmente significativo que al Ministerio designado en primer término se haya otorgado la supervisión de "... las funciones de inspectoría..." y la "...coordinación de operaciones entre ellos..." respecto de la Policía Nacional; el Servicio Marítimo Nacional, y el Servicio de Protección Institucional, pareciendo evidente como consecuencia que se ha puesto fin a la autonomía administrativa y operativa que poseían las antiguas Fuerzas de Defensa.

En los aspectos conceptuales, en cambio, parece evidente que aún el nuevo gobierno panameño no ha logrado desprenderse totalmente del legado de las antiguas Fuerzas de Defensa, como sucediera inicialmente y en muchos aspectos al gobierno argentino.

En efecto; a pesar de establecerse en los considerandos del Decreto de Gabinete Nº 38 "... Que es clamor de la abrumadora mayoría del pueblo panameño la exigencia de que no exista un ejército nacional y desaparezcan los vestigios de militarismo con su secuela de violación a los derechos humanos, de represión a la población, de irrespeto a la voluntad popular y a las instituciones democráticas previstas en nuestra Constitución y de sobrecarga al erario público...", el Artículo Primero establece que "se organice la Fuerza Pública del Estado Panameño que tiene como responsabilidad técnica y profesional la Seguridad Pública y la Defensa Nacional..."

Aquí es preciso realizar una breve digresión.

Una de las características - y de los problemas- más frecuentes que es dable observar en los sistemas de seguridad y defensa en América Latina, es la confusión conceptual y práctica entre Defensa Nacional y Seguridad Interior.

En tal sentido, es posible aquí recordar "la particularmente aguda observación sobre el tema realizada por Raymond Aron en su artículo denominado "La Sociedad Internacional", incluido como capítulo 1 en su obra "Los últimos años del Siglo". En el mismo, se expresa citando a Jean Jacques Rousseau, que "Lo primero que observo al estudiar la posición del género humano es una contradicción manifiesta en su constitución, que la vuelve vacilante. De hombre a hombre vivimos en el estado civil y sometidos a las leyes; de pueblo a pueblo uno goza de la libertad natural...Porque al vivir a la vez en el orden social y en el estado natural nos encontramos sujetos a los inconvenientes de uno y de otro... Por cierto que la perfección del orden social consiste en la concurrencia de la fuerza y de la ley; para ello es necesario que la ley dirija a la fuerza, en lugar de que bajo las ideas de la independencia absoluta de los príncipes, la sola fuerza, dirigiéndose a los ciudadanos en nombre de la ley y a los extranjeros en nombre de la razón del Estado, despoje a aquellos del poder, y a éstos de la voluntad de resistir..."

Concluída la cita, expresa Aron que "... incluyo aquí un pasaje de Jean Jacques Rousseau sobre el estado de la guerra. El punto de partido de Paz y Guerra entre las naciones era esta tesis clásica: el estado de naturaleza ( o de guerra potencial) entre los Estados difiere esencialmente del estado civil en el interior de los Estados. Los ciudadanos obedecen la ley, aunque esta exprese y a la vez disimule la fuerza..."

Más adelante expresa que "...la distinción entre los conflictos en el interior de la unidad política y los conflictos entre unidades resulta clara a lo largo de la historia aunque las guerras civiles hayan sido quizá, tan numerosas como las guerras interestatales..."

La aludida diferencia esencial entre conflictos internos y conflictos externos, tiene origen en la también esencial diferencia existente entre la política interior y la política internacional, también expresada claramente por Aron ("Paz y Guerra entre las Naciones", Teoría y Sociología, Introducción) al señalar que "... en tanto que la humanidad no haya llevado a cabo su unificación en un Estado Universal, subsistirá una diferencia esencial entre la política interior y la política extranjera. Aquella tiende a reservar el monopolio de la violencia a los detentadores de la autoridad legítima, mientras que ésta acepta la pluralidad de centros de las fuerzas armadas. La política, en cuanto concierne a la organización interior de las colectividades, tiene por finalidad inmanente la sumisión de los hombres al imperio de la ley. La política, en la medida que afecta las relaciones entre los Estados, parece tener como significado -ideal y objetivo a la vez- la simple supervivencia de los Estados frente a la amenaza virtual que trae consigo la existencia de los demás Estados. De aquí la oposición frecuente en la filosofía clásica: el arte político enseña a los hombres a vivir en paz en el interior de las colectividades, y enseña a las colectividades a vivir tanto en paz como en guerra. Los Estados no han salido aún , en sus relaciones mutuas del estado de naturaleza..."

"Estas extensas transcripciones no hacen sino reflejar una distinción que podría haber sido igualmente extraída del análisis de la historia universal, o simplemente de la experiencia cotidiana: en el interior del propio Estado, la seguridad interior tiene por objeto asegurar el cumplimiento de la ley; en él la ley limita y dirige la fuerza. Hacia el exterior no existe monopolio de la fuerza, la ley carece de un efectivo orden coactivo a su servicio."

"Por ello cuando un Estado busca asegurar el cumplimiento de las leyes en su interior, busca someter a quien las violare al juzgamiento del Tribunal competente, para la aplicación de la pena. Actividad sustancialmente diversa de la que ejercita cuando empleando todas sus fuerzas físicas y morales, lucha por su supervivencia contra la agrasión de un Estado externo. Todos los matices que existen entre una y otra actividad, no alcanzan a disimular su diferencia esencial..."(Citas extraídas de la obra del autor "Seguridad interior para la República Argentina".)

Las citas precedentemente referidas tener por efecto destacar que la diferencia esencial existente entre asegurar el cumplimiento de la ley en el propio Estado, por una parte, y defender la soberanía y la integridad territorial de dicho Estado contra la agresión de un Estado extranjero, por la otra, se traduce en una conformación absolutamente distinta de las fuerzas a emplearse en uno y otro caso. Para la primera actividad - usualmente llamada

defensa nacional- se requieren fuerzas entrenadas para aplicar la máxima violencia. La doctrina, adiestramiento, planeamiento, dimensión, composición y despliegue de las fuerzas a emplear en defensa nacional -fuerzas armadas- está adaptada para el cumplimiento de la misión antes aludida. Para la segunda actividad -denominada habitualmente seguridad pública, seguridad interna, o seguridad interior - se requieren fuerzas con conocimiento de la ley procesal y de fondo, acostumbradas a actuar como auxiliares de la justicia; entrenadas para aplicar la mínima fuerza, cuando ella sea necesaria, guardando estricta proporcionalidad con la necesidad, y la gradualidad en la aplicación de la fuerza. La preservación de la vida del delincuente, para su sometimiento al Poder judicial, y la ulterior aplicación de la pena, constituirán el objetivo a lograr.

Retomando el análisis del Decreto de Gabinete Nº 38/90, preciso es advertir que al adjudicarse simultáneamente a la "fuerza Pública del Estado Panameño" la "responsabilidad técnica y profesional" simultánea de la "Seguridad Pública y la Defensa Nacional", se incurre nuevamente - a mi juicio - en la equivocación, ya cometida anteriormente en la Ley 20/83 de la Creación de las Fuerzas de Defensa, de adjudicar simultáneamente a un mismo Cuerpo armado, funciones de Defensa Nacional y de Seguridad Interior, estableciendo además al mismo como virtualmente el único cuerpo armado panameño (con la excepción del Servicio de Protección Institucional, limitado a constituir la Guardia Presidencial).

Resulta evidente que por más que a dicho cuerpo se lo denomine como "Policía Nacional", si se le adjudican funciones de Defensa Nacional no dejará de ser un Ejército o, en el mejor de los casos, una "Guardia Nacional" o bien una Fuerza de Seguridad militarizada, a la manera de la Gendarmería Nacional argentina, francesa o belga, la Guardia Civil española, la Policía Militar brasilera, los Carabinieri italianos, la Policía Federal de Fronteras alemana, la Royal Canadian Mounted Police de Canadá, etc., etc..

La adjudicación a un cuerpo de misiones de Defensa Nacional trae consigo la necesidad de proporcionarle adiestramiento militar, armamento de significativo poder de fuego, etc..

En el caso panameño, dicha circunstancia tiene características más significativas. En efecto: a pesar de las múltiples funciones asignadas a las Fuerzas de Defensa, existen elementos que permiten suponer fundadamente que todos sus miembros recibían entrenamiento militar. De ello se sigue que la "Policía Nacional" tenderá inexorablemente a ser lo que era antes: un cuerpo al que la adjudicación de misiones correspondientes a la totalidad del espectro de la seguridad y la defensa, le confería el singular poder político de aunar el conocimiento policial de la vida íntima del ciudadano, con el poder de fuego propio de la fuerza militar. Cuerpo, por otra parte, que en función del adoctrinamiento y el adiestramiento militar que recibía, desempeñaba en forma notoriamente inadecuada los aspectos policiales de su misión.

De todos modos, resulta imposible negar que el Decreto Nº 38, al concluir con el comando único, ha resultado un significativo avance sobre la situación preexistente. También debe considerarse que ha sido separado de la Fuerza Pública tanto el Servicio Penitenciario Nacional, que ha pasado a depender directamente del Ministerio de Gobierno y Justicia como el antiguo Departamento Nacional de Investigaciones, ahora denominado Policía

Técnica Judicial y que provisoriamente depende del Ministerio antes referido, si bien, correctamente, se ha anunciado que pasará a depender del Ministerio Público, decisión cuya concreción habrá sin duda de constituir un significativo progreso en el avance hacia la consolidación de las instituciones democráticas panameñas y hacia la eficacia en el desempeño de la función policial.

En cuanto al aspecto negativo antes mencionado - que muestra las grandes dificultades que habitualmente existen en la implementación de cambios inmediatos, rápidos y profundos en las estructuras orgánico y funcionales de Defensa y Seguridad en cualquier país - estimo que es perfectamente susceptible de solución.

En efecto. Si se mantiene la soberana decisión adoptada por el Pueblo y Gobierno de Panamá de prescindir de Fuerzas Armadas - pese a que parece evidente que un cuerpo dotado de misiones no definidas puede resultar más peligroso para la consolidación de las libertades públicas que el contar con Fuerzas Armadas bajo conducción y control de un Ministerio de Defensa, por una parte y cuerpos policiales bajo conducción y control de un Ministerio de gobierno por la otra, y, desde otro punto de vista menos eficiente para el cumplimiento de las misiones respectivas - podría considerarse la conformación, sobre la base de la hoy denominada "Policía Nacional" de dos cuerpos armados. Uno de ellos - que podría continuar denominándose - "Policía Nacional", podría tener como misiones la prevención del delito y, en general, la Seguridad Pública dentro de las ciudades y pueblos, sin perjuicio de las funciones de investigación del delito correspondientes a la Policía Técnica Judicial. se trataría de una institución policial de naturaleza civil. El otro - que podría ser denominado "Gendarmería Nacional Panameña" o bien "Guardia Civil Panameña", podría constituir un cuerpo armado de mayores exigencias de adiestramiento y dotado de armamento de mayor poder de fuego, que podría o no incluir disciplina militar, pero que igualmente debería estar adiestrado para aplicar la ley y colaborar con la Justicia. A este último cuerpo podrían asignarse misiones de guardia rural, custodia de fronteras, lucha contra el narcotráfico y terrorismo, custodia del Canal y eventualmente, las misiones de Defensa Nacional contempladas en el Decreto de Gabinete N° 38.

Cabe destacar que, en realidad, el Decreto aludido ha previsto las necesidades antes descritas, al establecerse en su Artículo 7° que "Con la aprobación del Presidente de la República y del Ministro de Gobierno y Justicia, podrán organizarse unidades especiales en la Policía Nacional para la guarda de las fronteras como protección de la integridad del territorio nacional, para la protección del Canal de Panamá de acuerdo con los Tratados del Canal de 1977, en acatamiento a las directrices del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la interpretación de los mismos y para el resguardo y apoyo de las instituciones democráticas previstas en la Constitución. Estas unidades serán organizadas en tal forma que puedan ser separadas de la Policía Nacional si así lo determina la Ley". Cabe asumir las dificultades legales que han debido considerarse para proceder en este momento a la creación, como unidades separadas de la Policía Nacional, de las referidas "Unidades Especiales". De todos modos, la solución provisoriamente adoptada de crear las aludidas unidades como parte integrante de la Policía Nacional, bien podría llevar a la concreción del riesgo anteriormente analizado de que esta vuelva a asumir sus omnicomprensivas funciones de antaño. Si de todos modos la lógica y el sentido común han llevado al



gobierno a dejar sin efecto las disposiciones de la Ley 20/83 mediante el Decreto de Gabinete N°38/90 pareciera posible y conveniente disponer desde ya la creación de la nueva unidad propuesta, separada de la anterior. La experiencia argentina ha señalado duramente, que mientras más tiempo se tarda en adoptar las decisiones fundamentales en materia de Seguridad y Defensa más difícil es hacerlo con posterioridad, hasta que la consolidación de la situación anterior vuelve prácticamente imposible todo cambio.

Conviene poner de manifiesto asimismo, que el Decreto de Gabinete N° 38/90 ha contemplado en su Artículo 16º, la creación como "... cuerpo asesor de Presidente de la República en relación a la Seguridad Pública y a la Defensa Nacional...." de un "Consejo de Seguridad Pública de Defensa". De acuerdo con el expresado Decreto: "... dicho Consejo estará presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministros de Gobierno y Justicia, Relaciones Exteriores, y Planificación y Política Económica quienes se asesorarán con los Jefes de los diferentes servicios de la Fuerza Pública cuando así lo consideren conveniente. El presidente de la República nombrará al Secretario Ejecutivo de dicho organismo, quien lo mantendrá informado de los asuntos de la Seguridad Pública, y la Defensa Nacional y preparará la documentación pertinente en los temas que aborde el Consejo ..."

Se trata de un Consejo de "Seguridad y Defensa" previsto evidentemente sobre el molde del consejo homónimo existente en República de Venezuela (Ley orgánica de 1976). Aquí podemos recordar que la experiencia argentina enfatizó la necesidad de distinguir adecuadamente entre Defensa Nacional y Seguridad Interior distinción que en dicho país procuró materializarse sobre la base de la distinción legal entre Defensa Nacional y Seguridad Interior, creándose por una parte un Consejo de Defensa Nacional y propiciándose por la otra un Consejo de Seguridad Interior. La confusión conceptual resultante de un Consejo mixto como el concebido por el Decreto de Gabinete N° 38 no aparece como la solución más adecuada, de acuerdo con los parámetros que pueden extraerse de la transición argentina.

Lo que un examen más sutil pareciera poner al descubierto, es que si se realizan previsiones legislativas, se crea una estructura orgánica y funcional de Defensa, e inclusive se asigna a un cuerpo armado la misión de Defensa Nacional, pareciera preferible que ello se realizara con total claridad y precisión. Así, podría propiciarse la creación de un Ministerio de Defensa del que podría depender orgánicamente el Cuerpo Armado especial a que nos hemos referido anteriormente, y también funcionalmente a los fines de la Defensa Nacional; sin perjuicio de depender funcionalmente del Ministerio de Gobierno y Justicia, a todos los efectos derivados de la Seguridad Interior, tal como ha sido propuesto para la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, en el Proyecto de Ley de Seguridad Interior Argentina, y tal como es previsto respecto de la Guardia Civil Española en la excelente Ley Orgánica del 13 de Marzo de 1986 N° 2/86 del Reino de España (Artículos 13 y 14) o bien respecto del Arma de Carabineros, en la Ley 121 del 1º de Abril de 1981, "Nuevo Ordenamiento de la Administración de la Seguridad Pública", Artículo 16. Ambos Ministerios - el de Defensa en lo relativo a los aspectos de la Defensa Nacional y el de Gobierno y Justicia en lo relativo a los aspectos de Seguridad Interior - podrían colaborar cada uno en los aspectos de su competencia, en lo relativo al dimensionamiento, equipamiento y despliegue del expresado cuerpo, cuyo mando superior asumirían uno u otro

según la naturaleza de la situación que diera motivo a su empleo ( de Defensa Nacional o de Seguridad Interior).

Un aspecto que aparece como muy positivo es lo previsto en el Artículo 8º de Decreto de Gabinete Nº 38, en cuanto en él se establece que la "Policía Nacional actuará en consulta y coordinación con la autoridad civil a nivel provincial, municipal y de corregimiento, y como agente de la autoridad acatará las órdenes que ésta dicte en ejercicio de sus funciones legales". Resulta de sumo interés el fortalecimiento de las autoridades locales en su relación con las Fuerzas de Policía especialmente cuando la experiencia sudamericana - incluso panameña - parece evidenciar el predominio de la autoridad militar y policial sobre la civil en el interior de los respectivos países.

Concentrándonos en los aspectos relativos a la Seguridad Interior, la experiencia Argentina antes descripta pareciera evidenciar la conveniencia de coordinar, a los fines del logro de la Seguridad Interior, del accionar de los Cuerpos policiales y Fuerzas de Seguridad en el ámbito de los Ministerios de Gobierno o del Interior. Cabe destacar en tal sentido que la costumbre sudamericana de conformar Consejos de Seguridad a nivel ministerial ha facilitado que se asigne a la Seguridad Interior una dimensión omnicomprendiva, cuando por el contrario debiera ser estrictamente limitada y precisa en cuanto a su contenido. Dicho de otra forma, parece conveniente evitar que se asigne a la Seguridad Interior contenidos ideológicos, políticos y sociales, y que se concrete su ámbito de vigencia legislativo.

Pretendiendo aplicar la experiencia argentina al caso panameño, podríamos sugerir la conveniencia de la creación de un Consejo de Seguridad Interior presidido por el Ministro de Gobierno y Justicia e integrado por las máximas autoridades de la policía técnica judicial, el Servicio de Protección Institucional (sin perjuicio de su dependencia) del Ministerio de la Presidencia, la policía Nacional y el Cuerpo especial ya descripto (Gendarmería Nacional Panameña, Guardia Civil Panameña, o el nombre que se optara por asignarle, y sin perjuicio de su relación funcional, con el Ministerio de Defensa, si se optara por la creación de tal Ministerio). Dicho Consejo de Seguridad Interior tendría por misión la asistencia y asesoramiento al Ministro de Gobierno y Justicia en la conducción de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad a los fines del logro de la Seguridad Interior.

Teniendo en cuenta que a través de los medios de comunicación masiva panameños se anuncia la próxima sanción de una ley orgánica de la Policía Nacional, me permitiría sugerir la conveniencia de la sanción de una Ley de Seguridad Interior que a la manera de los cuerpos legales español e italiano ya citados, y del proyecto argentino, contuviera los fundamentos jurídicos, orgánicos y funcionales necesarios para la obtención de la seguridad interior, incluyendo: los órganos necesarios para la coordinación del accionar de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad, a los fines de la Seguridad Interior; la cuidadosa delimitación de las competencias y jurisdicciones de cada uno de los Cuerpos y Fuerzas que en definitiva se creen; normas legales para la reunión y análisis de información en el ámbito interno del Estado, así como para la elaboración de los planes y la adopción y coordinación de las acciones tendientes a asegurar la vigencia de la ley y la vida, propiedad y honra de los habitantes de Panamá.

Si se opta por la sanción de una Ley de Seguridad Interior - cualquiera sea el nombre que se le imponga - parece adecuado delimitar estrictamente el ámbito de la aplicación de la ley.

Me permito sugerir la definición de Seguridad Interior contenida en el Proyecto argentino (Artículo 2º):

"A los fines de la presente ley defínese a la Seguridad Interior como una situación de hecho fundada en el derecho, caracterizada por la plena vigencia de las normas constitucionales, legales y reglamentarias de la República, por el cumplimiento de lo preceptuado en las mismas y por la preservación de los derechos y garantías de los habitantes de ésta.

El conjunto de planes y acciones tendientes al logro de la Seguridad Interior, y la formulación y ejecución de los mismos, constituyen el ámbito normado por la presente ley.

La misma tiene por objeto garantizar la plena vigencia del sistema democrático y constitucional de la Nación Argentina, la vida, la libertad y la integridad personal de sus habitantes, la prevención de los delitos y su investigación a través del Poder Judicial, y la preservación del orden y la tranquilidad públicos, posibilitándose así el pleno goce de los derechos y libertades consagrados en la Constitución Nacional".

#### **IV. Aspectos complementarios que pueden ser derivados de la experiencia argentina.**

##### 1. La necesidad de la adopción de desiciones rápidas.

A pesar de que siempre debe recordarse la imposibilidad de traspolar automáticamente experiencias producidas en países distintos, procuraré no obstante recordar aquí los aspectos más salientes de la experiencia dejada por la transición argentina, traduciéndolas en sugerencias cuya utilidad podrá ser considerada en Panamá a la luz de las características peculiares que reviste la experiencia del país.

Probablemente la enseñanza más importante de la experiencia argentina, es la constituida por la necesidad de adoptar rápidamente las decisiones más importantes y que conduzcan a la realización de los cambios prioritarios y profundos. Los argentinos hemos aprendido por dura experiencia que el tiempo político de que se dispone para adoptar las decisiones fundamentales en materia de Seguridad y Defensa es siempre mucho más reducido de lo que se supone.

Si bien es cierto que como se ha referido anteriormente, Panamá tiene el verdadero privilegio de poder elegir con una libertad prácticamente absoluta el modelo que mejor se adapte a sus necesidades, un examen más profundo puede revelar que dicha libertad puede no ser tan absoluta como se cree. El país arrastra el bagaje representado por sus anteriores experiencias en materia de Seguridad y Defensa representado por la Policía Nacional (Ley 79/41), la Guardia Nacional (Ley 44/53) y las Fuerzas de Defensa (Ley 20/83). No constituye tarea menuda optar por un sistema totalmente diferente del que históricamente se ha seguido por conveniente que ello sea.

Otra sutil restricción a la libertad de elección por parte de Panamá de los sistemas de seguridad interior y eventualmente de defensa que mejor se adapten a sus intereses, está representada por la circunstancia de que los nuevos cuerpos que se creen estarán constituidos por las mismas personas que integraban las Fuerzas de Defensa. Salvo que se adopten decisiones rápidas, no resulta absurdo suponer que dichas personas, movidas por la enseñanza que han recibido durante sus vidas, procurarán poner en vigencia un modelo exactamente igual a aquel que fueron enseñadas a apreciar y que, por lo demás, seguramente es el que mejor responde a sus intereses corporativos.

## 2. Efectivo control por parte del gobierno, de todos los aspectos relativos a las fuerzas que se creen.

La efectivización de un adecuado control por parte del gobierno - especialmente a través del Ministerio responsable y del Parlamento - de todos los aspectos relativos a las fuerzas que se creen, constituirá un elemento fundamental para asegurar tanto la consolidación del sistema democrático en Panamá, como la dedicación de los integrantes de éstas a su funciones específicas, en su beneficio y en el del resto de la sociedad.

Para encontrarse verdaderamente en capacidad de ejercer dicho control, tanto el Ministerio de Gobierno y Justicia como la Comisión parlamentaria especializada deben contar con el personal técnico e incluso los funcionarios políticos especializados en asuntos de defensa y seguridad que permitan hacer efectivo el mismo.

El control debe comprender: aspectos legislativos y reglamentos (en que sin graves riesgos no es posible limitarse a recibir sugerencias emanadas de las propias Fuerzas, que tenderán a reflejar sus intereses corporativos), doctrina, adiestramiento, dimensión, composición y despliegue, equipamiento, etc. Aquí es preciso guardar un cuidadoso equilibrio, sin sustituir ni obstaculizar a las Fuerzas en el desempeño de sus funciones, pero asegurándose que las cosas marchan en la dirección deseada, y rectificando el rumbo cuando se comprueba que ello no es así.

## 3. Fijar límites en cuanto a la extensión y duración de los cuestionamientos derivados del pasado.

Los panameños han pasado indudablemente por momentos dolorosos derivados directa e indirectamente de la acción de sus fuerzas de defensa. Muchos de ellos experimentarán el lógico rechazo de ver en la vía pública o en los cuarteles, a personas a quienes hace poco tiempo identificaban como los opresores de su libertad. No obstante existe una circunstancia incontrovertible: los integrantes de esas fuerzas constituyen el elemento humano de que habrá de necesitar Panamá para organizar su seguridad interior, y eventualmente su defensa. Por ello y sin perjuicio del adecuado juzgamiento de los casos más salientes de violaciones de los derechos humanos, o de corrupción administrativa llegará el momento en que en aras de la unidad nacional será necesario mirar hacia adelante y concluir con los cuestionamientos.

Una fuerza, sea policial o militar que sea objeto del cuestionamiento sistemático y constante de sus conciudadanos difícilmente

habrá de constituir un elemento idóneo para el cumplimiento de misión alguna. Por ello, concluido el período de investigación y juzgamiento de los casos más salientes de irregularidades - medidas aquéllas que deberán adoptarse con la máxima celeridad posible - será preciso ofrecer a los restantes la sincera y real oportunidad de servir a su país y de ganarse la consideración y el aprecio de sus conciudadanos, si lo hacen eficaz y lealmente.

Corresponde destacar en mérito a lo objetividad que las culpas en materia de advenimiento y perpetuación de dictaduras militares suelen hallarse más repartidas en la comunidad de lo que un examen superficial pudiera hacer suponer, y en todo caso, rara vez están limitadas a los miembros de las Fuerzas Armadas o de Seguridad. Por ello, es preciso escoger el momento en que concluida la investigación de las irregularidades más graves la vista se dirigirá hacia adelante.

#### 4. El acuerdo político en aspectos de defensa y seguridad.

En un sistema democrático, la perpetuación y consolidación debiera constituir la preocupación esencial de los partidos políticos. No obstante, la experiencia demuestra que no siempre es así, y que a veces la pasión política y el deseo de mantener o de ganar el poder prevalece sobre el imperativo común de mantener la vigencia del sistema.

Los aspectos de seguridad y defensa debieran ser aspecto de consenso entre los partidos políticos, quienes podrían procurar la realización entre ellos de acuerdos sobre los aspectos más salientes de la materia referida. Especialmente, si el gobierno inicia reformas profundas, la oposición debiera procurar evitar capitalizar el posible descontento entre los integrantes de la fuerza pública. Igualmente, si es la oposición quien sugiere tales reformas el gobierno debiera evitar constituirse en el sostén y apoyo ante la comunidad ante los intereses de dicha fuerza. Finalmente, todos los partidos políticos debieran procurar evitar cuidadosamente valerse de la fuerza pública o de sus integrantes para el logro de sus objetivos, o bien de constituirse en interesados defensores de los intereses corporativos de los policías o militares.

También resulta importante el estricto cumplimiento por parte del gobierno de su obligación en el sentido de asegurar el debido flujo de información a los partidos políticos y al Parlamento, de todos los aspectos relativos a la fuerza pública. Cabe destacar que en la actualidad parece existente un adecuado grado de transparencia al respecto, y un interesante y beneficioso debate sobre el tema está instalado en la sociedad. Dicha situación debiera proseguir, cualquiera sean las vicisitudes que experimente la relación entre los partidos políticos en Panamá.

## **V. Conclusiones**

La experiencia argentina en materia de transición democrática ha sido dura y difícil especialmente en los asuntos relativos a defensa y seguridad. Muchos errores fueron cometidos por desconocimiento de las correctas políticas a aplicar. Muchas demoras fueron provocadas por falta de experiencia.

Es por ello que la experiencia dolorosamente acumulada, puede

según creo, ser útil a Panamá quien inicia el largo camino hacia la consolidación democrática. Muchos aspectos serán seguramente inútiles o inaplicables a una realidad muy diferente a la argentina.

Es mi esperanza que alguno sea útil para contribuir al importante objetivo del fortalecimiento de la democracia en Panamá.

# AYUDANDO A LOS CIVILES A VIGILAR A LOS GUARDIANES

Por Walter F. Mondale

• **Latinoamérica:** Panamá da la oportunidad de cambiar nuestro énfasis en la región, apoyando al mandato democrático, en lugar de entrenar fuerzas armadas.

La crisis en Panamá sirvió para recordarnos una vez más la maléfica influencia de los militares sobre el poder político civil en latinoamérica. El futuro político de las naciones latinoamericanas descansa en la reparación sistemática del equilibrio entre el poder militar y la autoridad civil -- proceso en el cual los Estados Unidos puede y debe jugar un papel importante.

El presidente Bush dio la bienvenida a las propuestas para proveer a Panamá cerca de mil millones de dólares, para apoyar la democracia y restaurar la economía. Mientras que ubicamos estos enormes recursos sin embargo, debemos prestar atención al tema crítico de construir un control político civil sobre las fuerzas de seguridad.

• • •

En muchos países latinos -- Guatemala, Honduras, El Salvador, Brasil y Uruguay -- los demócratas electos permanecen aún bajo el tutelaje de militares no electos que usurpan funciones civiles. La matanza reciente de seis curas en El Salvador deja claro que la crisis no sólo nace de los problemas entre fuerzas de la derecha y de la izquierda, sino también abarca el problema de los jefes civiles para imponer autoridad sobre una independencia peligrosa de sus fuerzas armadas.

Las fuerzas armadas latinoamericanas constantemente han jugado papeles políticos perniciosos. Frecuentemente Estados Unidos jugó un papel que contribuyó a crear, entrenar y armar soldados. Nuestros hacedores de la política argumentaban que a través de los esfuerzos norteamericanos esas armas se volverían más profesionales, más democráticas, más influenciadas por nosotros. Nada de eso sucedió. El estilo de gobierno de los regímenes militares incluye violación de los derechos humanos, todo tipo de abusos bajo el nombre de seguridad nacional, y detesta la democracia.

Los Angeles Times

February, 1980

## Helping the Civilians to Guard the Guards

Latin America: Panama provides an opportunity to change our emphasis in the region, bolstering democratic rule instead of training armies.

By WALTER F. MONDALE

The crisis in Panama has served to remind us the extent of the current influence of the military on civilian leaders in Latin America. The political future of Latin American nations hangs in a precarious balance of the tension between military power and civilian authority -- a process in which the United States has and must play a central role.

President Bush has taken a welcome step to provide Panama with nearly \$1 billion to support democracy by financing the civilian economy. As we continue to provide financial resources, however, we must also address the critical issue of training civilian political leaders over the military forces.

Latin American nations have consistently given preference to military rule. The United States has often played a central role in creating, training and arming soldiers. Our heavy military arms exports to Latin America have often been the result of our own political interests. They have often been influenced by the military and the military regime. The United States has often been a major force in the development of military regimes in Latin America. The United States has often been a major force in the development of military regimes in Latin America. The United States has often been a major force in the development of military regimes in Latin America.

leaders who, in the words of the Argentine military, "accept our nation's 'no'."

In the 1980s, the United States must provide civilian training programs and the best of civilian-political leaders. Today, given the changes in Soviet arms policy, our military can no longer be based solely on the training of Latin American military leaders. Only if the United States is committed to training civilian political leaders can we ensure the best for our region.

Many Americans are quick to recommend training the military forces. As the Panamanians begin their armed struggle, we can provide technical support for the training of the non-combat members of the armed forces. Such training should be provided in the form of civilian-political training. Such training should be provided in the form of civilian-political training. Such training should be provided in the form of civilian-political training.

In Panama, politicians from the 1970s have to be replaced. We must also be able to derive an effective democracy in a political arena where by accident or military rule. They should also be able to derive an effective democracy in a political arena where by accident or military rule. They should also be able to derive an effective democracy in a political arena where by accident or military rule.

The Panamanians are successful in demonstrating their reform. They will create an effective democracy for the region. Such a strengthening of civilian-political leadership in Latin America will obviously not be easy. Still, if we truly desire lasting peace in many nations of Latin America, we must support the civilian-political leadership. We must support the civilian-political leadership. We must support the civilian-political leadership.

Former Vice President Walter F. Mondale is chairman of the National Democratic Institute for International Affairs.

En Panamá, las Fuerzas de Defensa entrenadas por Estados Unidos se tornaron lo suficientemente no profesionales como para ser corrompidas por un jefe corrupto.

De una vez por todas, debemos dedicar nuestros considerables recursos para ayudar a los demócratas latinoamericanos a barrer el mortal mito que dispersaron sus militares, cual -- en las palabras de los militares argentinos -- dice: los soldados defienden la "esencia nacional."

En los años '80, Estados Unidos apoyó a dictadores, invocando necesidades geopolíticas y el temor a la inestabilidad de inspiración política comunista.

Hoy, dados los cambios en la política exterior soviética, nuestra política no puede estar basada solamente en el interés tradicional de seguridad militar hemisférica. Sólo si nos comprometemos a apoyar el poder de los civiles latinos sobre la supervisión de los asuntos militares, podemos mantener la esperanza de un mandato pluralista que dure.

Existen varios medios prácticos de re-proporcionar las funciones políticas y militares. Mientras que los panameños comienzan su experimento especial de convertir a los soldados en "buenos policías", podemos proveerles respaldo técnico para poder separar las funciones no-policiales de las anteriores fuerzas de defensa, tales como inmigración y aduanas, sobre las cuales los militares habían tomado el poder. La academias de policía pueden enseñar el respeto por los derechos humanos, ética y procesos legales de la política democrática, y a la vez mostrar que ser policía es profesion honorable en las sociedades democráticas. Los partidos políticos pueden incrementar sus conocimientos sobre asuntos tecnicos de seguridad interior, y el gobierno civil tomar control financiero de los soldados.

En Panamá, los políticos en todos sus niveles, deben ser ayudados a formar una democracia efectiva, en una arena política infectada de décadas de gobierno militar. Los partidos deben entrenarse en la construcción institucional y gubernamental liberal. En tales esfuerzos descansa su seguridad. Ahora ya sabemos que instituciones civiles débiles, políticos pependencieros, y políticas polarizadas sólo son una invitación a los soldados para tomar el poder, con dos tanques o con 2000.

Si los panameños tienen éxito desmilitarizando sus fuerzas, proveerán un ejemplo invaluable a la región. La reestructuración de las relaciones civiles-militares en latinoamérica, obviamente no será fácil. Pero si realmente creemos, junto con millones de latinoamericanos, que la democracia puede levantarse, debemos rápidamente complementar nuestras inversiones financieras con vigorosos programas de asistencia práctica en la esfera de relaciones civiles-militares. Apoyar los valores democráticos de los civiles es más plausible y rentable que tratar de instalarlos en los soldados. Debemos ayudar a los civiles latinos a cuidar a sus guardas.

---

*El Ex-Vicepresidente Walter F. Mondale es presidente del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales.*