

## ***PARTICIPACION Y PREVENCION, UN NUEVO MODELO DE SEGURIDAD PUBLICA***

*por Francesc Villanueva*

Se me pide que haga un esbozo de lo que debiera ser un nuevo marco conceptual de unas Fuerzas Públicas responsabilizadas del mantenimiento de la Seguridad Interior, o como se viene a llamar en todos los foros, Seguridad Pública o Ciudadana.

Como es lógico no tengo inconveniente alguno en dibujar a mi entender este marco institucional y su campo de relación con la comunidad a la que debe de servir en todo y por todo.

Toda sociedad democrática precisa de unos mecanismos que aseguren el cumplimiento del orden constitucional y su consiguiente ordenamiento jurídico, que no es otro que el sistema legal de todo estado de derecho. Uno de los mecanismos de que se vale dicha sociedad es justamente el de un buen servicio de fuerza pública el cual sometido al principio de jerarquía y subordinación al poder ejecutivo emanado de la voluntad popular, vela en todo momento para el mejor cumplimiento de las leyes en beneficio siempre del bien común y el bienestar social.

Entiendo que hasta el momento no he dicho nada nuevo, puesto que fué la propia Asamblea General de las Naciones Unidas que en una resolución tomada sobre el "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley" ya establece los principios básicos de la actuación a la que se refería en el párrafo anterior; así pues nos dicen las NNUU que todos los miembros de los colectivos policistas, deberían imponer y respetar la Constitución, tendría como principio el servicio permanente a la comunidad, la debida ordenación entre fines y medios y como criterio orientativo de la actuación, el secreto profesional, el respeto al honor y dignidad de la persona, la subordinación a la autoridad y la responsabilidad al ejercicio de su función.

Por lo que venimos apreciando, tanto yo personalmente como mis compañeros, a lo largo de los contactos mantenidos con los diversos representantes de las fuerzas sociales y políticas por un lado, y con los más altos testamentos del aparato de seguridad, tanto de la capital como de dos significadas localidades, Colón y David, por el otro, se desprende un sentimiento confluyente hacia lo que a mi entender es el marco idóneo para crear este nuevo sistema de policía civil al servicio de la comunidad panameña.

Digo esto en base a la voluntad manifestada, en distinto tono, claro está por las formaciones políticas con las que nos hemos entrevistado en estos días. La disparidad conceptual es la base enriquecedora de toda sociedad democrática, la cual canalizada en el seno de esta cámara deberá dar a luz una ley que consagre todo estos principios de servicio a la comunidad aportando así un nuevo organo de fuerza de seguridad al país.

Por otro lado el sentimiento puesto de manifiesto por la más amplia representación de estas

acatamiento a la voluntad democrática que no es otra que la que rige la nación en estos momentos históricos. No en balde fueron formados para estas dos premisas de servicio y acatamiento. Notable ejemplo también el de este colectivo que ofrece su profesión y experiencia al futuro inmediato del país.

No obstante podría parecer que mi intervención empieza justamente por el final, y para ello una vez establecido el axioma del nuevo modelo policial, procedo a reflexionar sobre que le puede deparar el futuro a estas fuerzas de seguridad panameñas y en que se deberá reflexionar en esta Cámara Legislativa para el mejor diseño de este futuro.

No olvidemos, como ya queda dicho, que el servicio de policía es uno de los más importantes organismos sociales, por ello cualquier avance en un proyecto nuevo o en la reforma de antiguos modelos se deberá tener en cuanto cierto números de consideraciones previas. A mi entender las principales son:

- 1) ¿En que tipo de sociedad deberá actuar esta policía? ¿Cuál será la evolución predicable de dicha sociedad? ¿Qué problemática social deberá enfrentarse en un futuro más o menos inmediato?
- 2) ¿Existe en el país una tradición policial? ¿Cuáles han sido hasta ahora sus principios? Deberán conservarse unos y otros?
- 3) ¿Cuáles son las tendencias evolutivas de la policía en los países de América Central?
- 4) ¿Cuáles son las tendencias de la criminalidad y de sus principales formas?
- 5) ¿Cuáles son los grandes principios y tendencias evolutivas de los diversos subsistemas de la administración de la justicia penal? (Tribunales, servicios penitenciarios y de rehabilitación).

Obtenida la analítica de estas cinco cuestiones planteadas ya podemos establecer de lleno lo que se denomina principios básicos para la puesta en funcionamiento del servicio policial.

Estos principios básicos se recogen de forma esquemática en el informe que el NDI ha publicado como resumen de su anterior visita a Panamá los días 18 al 24 de marzo del presente año.

Mi compañero y jefe del grupo Julián Delgado, ya establece en su aportación anterior el conjunto de normas básicas.

Ahora bien, pienso que una vez conocida la realidad, dichas características y normas son perfectamente asumibles por la sociedad panameña. En definitiva, de la lectura pormenorizada de las mismas no se desprende ningún técnico excluyente, pudiéndose integrar todo el colectivo constitucional en la construcción del nuevo sistema.

Es fundamental que en la configuración de la fuerzas de seguridad exista espacio para la creatividad propia de sus mandos. También es necesario que se configuren mecanismos de reorientación y dirección política por parte de la minoría del gobierno, pero no sería completo el marco si no se recogiesen también las críticas del colectivo opositor y he de decir que la implementación de todo el conjunto de normas básicas recoge, reconoce y consagra estas tres posibilidades de participación de la sociedad.

Si bien hasta ahora he tratado de los aspectos más estructurales de un nuevo modelo de seguridad, con la participación de los agentes formales de control social, quiero referirme a continuación de los resultados prácticos de este nuevo marco de redacción los cuales se concretarían en su función o actuación directamente en la calle.

A este apartado le llamaremos Seguridad Pública. Su modo de ejercicio ya queda explicado en el documento antes mencionado. ¿Cuáles son los mecanismos de participación de la ciudadanía a este menester?, es lo que trataré de mencionar a continuación.

Existen dos vías para la participación de la ciudadanía en el mejoramiento de los estándares de funcionalidad de un servicio de seguridad pública, por un lado lo que llamaremos medios de control social y funcional. Este se realizará mediante la aceptación en una oficina de atención al público de aquellas quejas planteadas por los vecinos resultantes de una presunta mala o deficiente actuación policial.

La misma se investigará y de proceder será sancionado el infractor de la norma, y en ningún caso se dará información al denunciante ni a la opinión pública en general, con el fin de evitar la morbosidad de posibles resentimientos.

Este control social informal permitirá ir ajustando en el futuro el comportamiento del personal de servicio, al sentirse vigilado por la ciudadanía.

Otra será también, la vía de participación en el ajuste de este modelo de seguridad pública, para ello existe la posibilidad de crear los consejos de prevención y seguridad, que aseguren la eficacia policial y promuevan en su territorio distintos programas de prevención del crimen y de la delincuencia.

Los consejos que se pueden reunir con cierta frecuencia, pueden agrupar en su seno a responsables policiales, técnicos de prevención, representantes de entidades, asociaciones de vecinos, de comerciantes, culturales, deportivas, etc.

Pero el auténtico sentido de estos organismos, así como la medida de eficacia reside en la capacidad para incorporar directamente a sus tareas a aquellos ciudadanos más inquietos y responsables de la comunidad vecinal. Porque no basta con una buena acción y coordinamiento policial. Hace falta también, la participación activa de quienes han de avalar con su participación e intervención la respuesta multidisciplinar del gobierno, a una de las demandas sociales más evidentes: la de seguridad para todos.

Esta otra vía de participación en el modelo global de seguridad pública para Panamá vendría a cerrar el complejo marco de lo que vendríamos a denominar *la defensa del derecho de los ciudadanos a una convivencia democrática*.

Espero que mi aportación a esta Cámara sirva para complementar el trabajo del grupo del cual me honro en formar parte, y así en su conjunto facilitar una vía rápida de solución al problema que en ningún caso y bajo ningún pretexto se merece el pueblo panameño, aquí tan dignamente representados.

## **EL PAPEL DE INFORMACIONES EN UN SISTEMA DEMOCRATICO**

*por Nina María Serafino*

Una parte integral de una democracia es el flujo constante y el acceso limpio de todos los sectores a informaciones veraces y lo más completas posibles. Se dice que tener informaciones es tener poder. Este dicho me parece cierto a todo nivel y en todos los sectores de la sociedad. Por eso, el funcionar justo y eficaz de un sistema democrático, depende del intercambio y acceso a información confiable.

Esto es aún más importante en sistemas en transición de gobiernos autoritarios a democráticos. En sistemas autoritarios la falta de informaciones ha contribuido a la desarticulación de la sociedad, conjuntamente con la separación y aislamiento de importantes sectores de la misma. Por lo tanto, las sociedades en transición democrática, parten de una base bastante pobre sobre la realidad que viven sus poblaciones.

Son tres las razones fundamentales por las cuales informaciones amplias y veraces son importantes en los sistemas democráticos:

- 1) Un sistema democrático debe contar con un clima de confianza mutua y un alto grado de civilidad y tolerancia en las relaciones entre individuos, como también entre los distintos sectores de la sociedad.
- 2) En un sistema democrático, son muchos los sectores que están involucrados en la toma de decisiones. Todos los miembros de la sociedad toman decisiones sobre la convivencia política y social de una sociedad determinada. Desde el ciudadano de la calle, mediante su voto para elegir su alcalde, representante y presidente; el activista político que quiere producir cambios e influir en las decisiones importantes; hasta las máximas autoridades: parlamentarios, ministros, y presidente.
- 3) Los sistemas democráticos están caracterizados por cierta fluidez en las relaciones de poder entre los individuos y los diferentes sectores de la sociedad. En una verdadera democracia, el mandato de los detentadores del poder, se encuentra limitado. La ciudadanía tiene el derecho de revisar la gestión de los que tienen el poder, antes de extender sus mandatos. Esta constante revisión, es un elemento importante de la democracia.

Estos tres puntos muestran la necesidad de contar con informaciones amplias, acertadas, coherentes, y sobre todo veraces. Sin informaciones veraces, la gente no va a tener confianza en su prójimo, ni en lo que leen, ni en lo que escuchan. Tampoco tendrá una apreciación correcta del mundo en que vive. Sin informaciones amplias y veraces, sin un intercambio de informaciones constantes entre todos los sectores de la sociedad, las personas desde las clases más humildes hasta las de las más altas esferas, no podrán nunca conocer con que recursos cuentan. Me refiero en concreto a todo tipo de recursos. Al no conocer a los otros integrantes

de la sociedad, desconocen con que recursos humanos cuentan. Lo mismo sucede con los recursos financieros, físicos, y con la opinión pública, que es también un recurso para tener en cuenta. Sin este tipo de informaciones, es imposible construir una sociedad, pues es imposible medir las posibilidades y oportunidades con que cuenta dicha sociedad.

Sin informaciones veraces y confiables, los distintos sectores de la sociedad, no pueden contar con los elementos necesarios para poder juzgar su propia situación personal, como tampoco la de su sociedad o país. Además, la falta de información produce una serie de incoherencias y de impotencia en las personas, que sumadas a las informaciones equivocadas que alimentan la confusión y desconfianza masiva, son la causa del origen de un clima psicológico, típico de las sociedades en donde nacen formas de gobierno autoritarias.

En el caso de Panamá, hemos podido observar areas donde la falta de información ha contribuido en forma significativa a una situación que tiene cierto grado de amenaza para la estabilidad del gobierno. Son dos nuestras observaciones principales:

***Primero:***

Es tan grande la desconfianza en la Fuerza Pública, que en algunos casos llega hasta el odio por parte de la población hacia la Fuerza Pública como institución. Actualmente hay que pensar en las implicaciones futuras que puede llegar a tener la actual situación, en la cual la Fuerza Pública tiende a pensar en ella misma como una casta aparte de la sociedad. Probablemente, algunos merezcan la desconfianza de la que son objeto, pero también hemos conversado con algunos integrantes de la Fuerza Pública que han estado presos o han sido dados de alta durante el régimen de Noriega. Creemos que se debe trabajar para hacer más y mejores contactos entre la sociedad, entre los medios de comunicación y la Fuerza Pública. De esta manera se logrará, que la población conozca mejor quienes son y como piensan esos individuos.

***Segundo:***

Hemos observado que no existe una estructura para el intercambio de informaciones e ideas entre las Fuerzas Públicas como institución y los gobernantes civiles. Este cambio de informaciones es muy importante para esta nueva democracia, en donde tanto la Fuerza Pública como los civiles estan buscando el nuevo rol que les corresponde en la sociedad. El intercambio de informaciones y comunicaciones entre los civiles y la Fuerza Pública es de fundamental importancia para la construcción de una democracia en Panamá.

Con el objeto de fortalecer la capacidad de vigilancia y el control que ejercen los civiles sobre la Fuerza Pública, nos permitimos hacer unas sugerencias que mejorarán el intercambio de información entre las mismas:

1) Para mejorar las relaciones y el entendimiento entre policías y civiles, se recomienda crear departamentos de Relaciones Públicas y de Informaciones, en los distintos niveles de la Fuerza Pública. De esta manera se logra crear un flujo permanente de información sobre las acciones

de la Fuerza Pública, y a su vez permite que la población tenga un contacto constante con la Fuerza Pública. Al mismo tiempo, los medios de comunicación contarán con información más precisa al momento de realizar sus propios informes.

2) Se recomienda establecer medios de control y vigilancia civil sobre la Fuerza Pública, y foros en los cuales los funcionarios civiles y los de la Fuerza Pública puedan intercambiar informaciones. Asimismo, se debe establecer una Comisión dentro de la Asamblea Nacional que tenga como misión la de recibir denuncias de los ciudadanos sobre actividades de la Fuerza Pública. Se recomienda crear una Secretaría Técnica que trabaje para la Comisión de Seguridad, que tendría como fin el de proveer a la Asamblea, de información confiable para garantizar la eficacia en el trabajo de la Comisión.

3) Se recomienda incorporar personal civil a la Policía Nacional, para que ocupe cargos que no necesariamente deben estar cubiertos por policías. De esta manera se estaría logrando un acercamiento entre policías y civiles que puede derivar en un mejor entendimiento entre los mismos.

No podemos decir que de implementarse estas sugerencias se resolverán todos los problemas entre la Fuerza Pública y los civiles. Aún en sistemas de larga tradición democrática, existen tensiones entre los policías y los civiles, debido en algunas ocasiones a casos de corrupción y de abusos de poder. Pero también hay que reconocer que en cualquier sistema democrático hay casos de corrupción y de abuso de poder por parte de civiles. Para ambos casos, la meta es la misma: establecer medidas y mecanismos para el control de esas desviaciones y para sancionar a los que las cometen. Al mismo tiempo, al establecer mecanismos que faciliten el intercambio de ideas e informaciones, los miembros de la sociedad comenzarán a tener mayor confianza en el prójimo, en sus líderes y funcionarios públicos, debido a la posibilidad de basarse en esas informaciones para poder quitar del poder a aquellos líderes o funcionarios que abusen de sus funciones.





# **CONSTITUCION DE PANAMA, FUERZA PUBLICA Y CIUDADANO DE UNIFORME**

*por Gustavo Adolfo Druetta*

## **INTRODUCCION**

El interés por el texto de la Constitución panameña vigente surgió durante nuestra estadía de diez días en Panamá, como consecuencia del trabajo de documentación realizado por Santiago Canton del NDI. Personalmente me aboqué a su lectura. Pero la sorpresa mayúscula surgió al enterarnos que en la mañana del día 15 de mayo, en que debíamos exponer nuestras conclusiones ante la Asamblea Legislativa, el presidente Endara había reunido a legisladores de la alianza gobernante para darles a conocer el texto de un proyecto de reforma constitucional a 21 artículos. Texto que se presentó al pleno de la Asamblea por parte de sus autoridades, inmediatamente después que nuestra delegación terminó su exposición. El mismo día del regreso, 16 de mayo, el diario *Panamá América* publicó bajo el titular "Abolirán el ejército" un texto extraoficial de la reforma propuesta por el Organó Ejecutivo de gobierno.

El escrito que aquí presento es una versión ampliada de mis palabras ante el Honorable cuerpo de legisladores panameños. Comencé diciendo que, proveniente de un país hasta hace pocos años belicista y del cual todavía no podía confiarse plenamente en que la violencia y el terrorismo, tanto estatal como privado, no volvieran a las andadas, no podía permitirme el lujo de dar "consejos" ni "recomendaciones" sobre el mejor devenir de una nueva democracia.<sup>1</sup> Aquí me propongo transmitir algunas reflexiones sobre el necesario proceso de "civilización" de la organización y profesión policial de los ex-militares panameños.

Dejo aclarado dos puntos que me parecen importantes y que por respeto a la República de Panamá y por los límites de la propia misión de la que formé parte, no emití en mi exposición ante la Asamblea Legislativa:

1) No emito un juicio de valor sobre la necesidad de la existencia de fuerzas armadas en Panamá ya que ello implicaría intervenir en una decisión que sólo puede ser tomada por la decisión soberana del pueblo panameño. Pero entiendo que la presencia de tropas extranjeras de ocupación puede condicionar para el futuro una decisión como la de eliminar a la institución militar de la organización del Estado. Entiendo que un debate público y amplio -- previo a un posible referéndum -- que incluya a miembros de la Fuerza Pública no incurso en delitos anticonstitucionales o antilegales en perjuicio de ciudadanos panameños o de la propiedad pública o privada, podría ser una de las formas de aventar las sombras de condicionamientos externos en tan importante decisión.

---

<sup>1</sup> La primera parte de la exposición, en la que se compara la transición panameña y argentina no ha sido incluida en este reporte (N. del E.).

2) Declaro mi desacuerdo, manifestado en su momento al excelente coordinador de la misión Martín Andersen, con el punto 21 de la "Declaración de Punta Paitilla". En su reemplazo propuse, y propongo, una comisión internacional de funcionarios y expertos, civiles y de fuerzas de seguridad y policiales, designada por la Organización de Estados Americanos (OEA), que sustituya a la Policía Militar de U.S.A. en el asesoramiento de la nueva Fuerza Pública.

### **1. LA CIVILINIZACION PROFESIONAL Y EL DEBER DE DESOBEDIENCIA DEL UNIFORMADO**

El mando civil sobre los militares o policías no se consigue por decreto. Es parte de un proceso que la sociología de las organizaciones armadas incluyendo a la nueva Fuerza Pública del Panamá en "transición democrática", ha llamado *civilización* de la organización y profesión militar. Por tanto aplicable al caso panameño de transformación de las ex-Fuerzas de Defensa en unas ramas de policía -- terrestre (nacional y judicial), aérea, marítima, de fronteras y probablemente del Canal -- desmilitarizadas.

Civilización pues, que es un aspecto institucional del proceso de desmilitarización de la vida política y social luego de una dictadura militar. Distinto del sustantivo "*civilización*" que hace referencia a un producto histórico cultural global, cimentado a lo largo de milenios en una determinada extensión geográfica y abarcativo de diversas nacionalidades.

¿Qué significa civilizar a las instituciones que ejercen la violencia legítima del Estado? En primer lugar, hacer que *la condición ciudadana abarque plenamente a sus miembros*, sin perjuicio del cumplimiento de unas normas estrictas para un trabajo peligroso. Para las cuales se debe exigir un grado de autocontrol que sólo puede darlo una formación que *no aliene* al uniformado portador de armas mortales del resto de los ciudadanos a quienes tiene que proteger. Y cuyos principios deben estar plasmados de lo general a lo particular, desde la propia Constitución hasta los reglamentos de servicio.

Veamos primero como abordó la cuestión de la seguridad de los ciudadanos panameños la Constitución Política de 1972 con las reformas y acto constitucional de 1983. Para después analizar las reformas constitucionales propuestas en mayo de 1990 a la Asamblea Legislativa por el Organo Ejecutivo a cargo del presidente electo Guillermo Endara, luego que la invasión norteamericana en diciembre de 1989 impusiera la asunción del gobierno constitucional.

La labor de la "Fuerza Pública" como instrumento de la autoridad republicana, tuvo su sustento constitucional más alto en el artículo 17, el primero del Título III "Derechos y deberes individuales y sociales", en el Cap. 1ro. "Garantías fundamentales". Allí se señalan los objetivos esenciales de las autoridades de la República:

- proteger vida, honra y bienes de los habitantes;
- asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales;

- cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Según esa constitución del '72, hoy en proceso de reforma, el miembro de la Fuerza Pública panameña, al igual que todo servidor público, tiene una doble responsabilidad, administrativa y penal. En primer lugar, en tanto *ciudadano* -- "son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de dieciocho años..."(art.125) -- no puede infringir la Constitución y la ley según lo prohíbe el artículo 18. En segundo lugar, al igual que todo *servidor público*, el militar-policía (status híbrido de los miembros de la vieja Fuerza Pública), era también responsable ante el poder republicano "por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas". Además, el art. 19 excluye de la vida panameña los fueros o privilegios personales de cualquier tipo.

Sin embargo, la misma Constitución del '72 instituyó un tipo particular, diríamos privilegiado, de "ciudadano". Así el miembro de la Fuerza Pública, denominación constitucional genérica de los integrantes de la ex-Guardia Nacional transformada luego en Fuerzas de Defensa que ejercían tanto la Defensa Nacional como la Seguridad Pública (art. 305), era elevado en el desempeño de actos de servicio a una situación de privilegio *supra-ciudadano*. Especialmente, en comparación con el resto de los servidores públicos no-armados, es decir aquellos que utilizan para su trabajo elementos menos peligrosos que un arma.

Ello se verificaba en el art. 34 del mismo título III, Cap. 1ro., corazón doctrinario del texto constitucional. El citado artículo estipulaba que los miembros civiles de la administración pública, no quedaban exentos en *ningún caso* de responsabilidad al infringir un precepto constitucional o legal "en detrimento de alguna persona", ni aún cuando hubieran incurrido en la falta ejecutándola por mandato superior.

Por el contrario, el mismo art. 34 *exceptúa automáticamente* a los miembros de la Fuerza Pública de cualquier responsabilidad administrativa o penal, si durante el servicio hubieren cometido algún acto anticonstitucional o antilegal en contra de una o más personas, "en cuyo caso -- dice el texto constitucional -- la responsabilidad recae únicamente sobre el superior jerárquico que imparta la orden".

¿Cómo se podía confiar la protección de las "garantías fundamentales" constitucionales a unos uniformados armados de quienes se consideraba que no podían -- ni debían -- distinguir entre órdenes legítimas y órdenes ilegítimas? Más aún cuando se trataba de la integridad y seguridad de las personas. ¿No era acaso el art. 34 la mejor definición de impunidad antijurídica en la cual se encajaba, constitucionalmente, la idiosincracia brutal de aquella "guardia de corps" que los panameños calificaron como "dobermans" del régimen de Noriega?

En un artículo aparecido en el diario "La Prensa" el 5 de mayo cuando la delegación del NDI estaba arribando a Panamá, titulado "La obediencia ciega y las reformas constitucionales", el autor Fernando Berguido, señalaba que la excepción de responsabilidad por mandato superior a los miembros de la Fuerza Pública no había nacido con la Constitución de 1972. Por el contrario, había estado presente en todas las constituciones panameñas. Mencionaba

concretamente a la primera Carta Magna de 1904 en su artículo 36, y a la Constitución de 1946 de cuyo artículo 34 era una copia exacta -- señalaba -- el artículo también 34 de la Constitución vigente de 1972. Terminaba con una afirmación taxativa: "Se debe eliminar completamente la excepción del mandato superior. Digámoslo claramente a todo miembro de la policía: abstente de acatar la orden de tu superior si es necesario, pero bajo ninguna circunstancia violes la Constitución o las leyes de tu país."

Conclusión: no sólo el derecho a la desobediencia a una orden anticonstitucional y/o antilegal -- como la de secuestrar, torturar, violar, matar, extorsionar, asesinar, etc. -- sino la conciencia de la obligación de no obedecerla, es la condición sine qua non de una conformación mental del policía (o militar) adecuada a una sociedad democrática. Sería magnífico que dicho *deber de desobedecer* estuviera consagrado en el nuevo texto constitucional, y fuera transmitido al "nuevo tono moral" de la Fuerza Pública recientemente creada, tanto en el Código de Ética Policial recomendado en la "Declaración de Punta Paitilla" como en el reglamento del propio régimen disciplinario policial.

El nuevo artículo 34 del proyecto de reforma constitucional hecho público extraoficialmente el día 16 de mayo, como propuesta del Organismo Ejecutivo a la Asamblea Legislativa, viene a enmendar el privilegio de la "obediencia debida" para los miembros de la Fuerza Pública. Equipara así a éstos con el resto de los agentes públicos al no mantener *ninguna excepción* a la responsabilidad administrativa o penal cuando un uniformado infringe un precepto constitucional o legal en detrimento de alguna persona. Sólo queda en pie la primera parte del citado artículo que estipula que en caso de infracción anticonstitucional o antilegal "el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta". Anula así la anterior excepción de obediencia ciega para los miembros de la Fuerza Pública en servicio y *elimina el traspaso de la responsabilidad* total al superior jerárquico que imparta la orden, por el simple expediente de suprimir la segunda parte del artículo 34.

Sin embargo, *no nos parece suficiente* dicha reforma por simple supresión de un párrafo. El daño causado por una negligencia burocrática o el acto ilegítimo que un funcionario no armado podría cometer en el ejercicio de su trabajo ejecutivo, legislativo o judicial, en detrimento de cualquier ciudadano, por más grave que sea, no resulta, desde el punto de las libertades y garantías individuales y, en particular, de los derechos humanos fundamentales a la vida e integridad física, equiparable al daño físico y/o psíquico que puede causar *el uso ilegítimo y abusivo de un arma*, mortal o no, con la cual se pueden causar graves heridas a las propias personas afectadas. Ello podrá tener consecuencias irreparables como la pérdida de la vida, la mutilación o graves trastornos psicofísicos como los que producen los instrumentos de tortura que suelen usarse en la práctica policial o militar ilegítima y aberrante. Situación agravada cuando aquellos daños causados por el uso de un arma contra un tercero, no se hubieren producido como consecuencia no querida de un acto de legítima defensa del agente policial; lo cual por otra parte es frecuentemente muy difícil de atestiguar.

Por lo expuesto, la suprimida segunda parte del art. 34 (según el proyecto de reforma arriba comentado), podría ser reemplazada por un texto que hiciera referencia explícita a las

obligaciones especiales de un policía en relación a actos de servicio que pongan en peligro la vida y la integridad de los ciudadanos, se trate o no de delincuentes, o sospechosos de serlo. La redacción que se propone, a mero título indicativo, sería como sigue: (art. 34 bis) "Cuando un miembro de la Fuerza Pública reciba una orden de emplear la violencia, con armas o sin ellas, o con algún otro instrumento, o cuando la ejerciere en legítima defensa o en cumplimiento de su misión, y su modo de ejecución entrañe la afectación innecesaria, maliciosa o perversa de la integridad física y/o psíquica de una persona, o el quebrantamiento de algún precepto constitucional o legal en detrimento de su libertad, dignidad o propiedad privada, *el agente de policía tiene la obligación de desobedecer dicha orden y de hacer todo lo posible para impedir que otro la ejecute*, o en caso de no mediar orden, se deberá abstener de ejecutar dicha forma de violencia. En el extremo de desobedecer una orden de tal naturaleza, dará cuenta de su actitud inmediata y directamente a la autoridad civil judicial o ministerial de la que dependa su cuerpo."

## **2. LA CIUDADANIZACION PROFESIONAL Y LA IGUALDAD DE DERECHOS POLITICOS**

Otro paso de la necesaria civilización de los uniformados como un aspecto positivo de su desmilitarización, es el de la *devolución de los derechos políticos* a los miembros de la Fuerza Pública. Atributos políticos que surgen directamente del derecho fundamental de *ciudadanía* y que están en la base de la condición igualitaria ante la ley, consagrada por la revolución política liberal que en Inglaterra y Francia dió comienzos hace siglos a la cultura política democrática. Pues según el art. 125 de la Constitución del '72 (Título IV "Derechos políticos", Cap. 1 "De la ciudadanía"), "son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de dieciocho años, sin distinción de sexo". Complementado por el art. 126 que reserva los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos a todos los *ciudadanos* panameños. Y más aún, el artículo 127 estipula que los derechos ciudadanos sólo se suspenderán por dos razones: por la renuncia expresa o tácita de la nacionalidad panameña- obviamente ningún miembro de la Fuerza Pública podrá serlo si no es panameño-; y por sufrir una pena que implique la pérdida de la nacionalidad panameña según la Ley que deberá regular dicha suspensión y el posible recobro de la ciudadanía (art. 128).

Y el primer derecho político consustancial al ciudadano es *el derecho a votar sus gobernantes*. Así se desprende del Cap. 2 "El sufragio" que en su primer artículo (129) estipula que: "El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo". *Si la condición para ser miembro de la Fuerza Pública es la de ser ciudadano de nacionalidad panameña, no resiste el menor análisis privar del principal de los derechos políticos como es el de sufragar, a quienes tienen como una de sus misiones fundamentales asegurar el ejercicio pleno de esos mismos derechos a sus conciudadanos*. Por otra parte, según determina el artículo 131 "las condiciones de elegibilidad para ser candidatos a cargo de elección popular, por parte de funcionarios públicos, serán definidas en la Ley". Tampoco pues, existe ninguna razón de peso para eliminar de los elegibles democráticamente a los funcionarios de uniforme; debajo del mismo hay un ciudadano más, dado que en una República no pueden existir ciudadanos de primera categoría y ciudadanos de segunda categoría.

Sin embargo, en ese error -a mi modesto juicio- incurre el *proyecto de reforma constitucional* que en su art. 306 prohíbe a los uniformados expresarse políticamente "en forma individual o colectiva", como "tampoco podrán intervenir en la política ni votar en las elecciones populares." La Constitución del '72, si bien les prohibía hacer política partidista, -cuestión que no impidió que formaran su propio "partido militar" como en muchos otros países de América Latina- los facultaba para emitir el voto. En este sentido, el proyecto de reforma incurre en un prejuicio antidemocrático.

Son los *partidos políticos* los que "expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en la Ley" (art. 133). Parece contradictorio entonces, que si en la Constitución del '72 a los miembros de la Fuerza Pública se los consideraba capaces de *emitir un voto* -que es la forma individual más pautaada y eficaz de expresarse políticamente y de contribuir a la formación de la voluntad popular- se los excluyese de la posibilidad de *participar individualmente* (y naturalmente fuera de las horas de servicio) en formas más participativas del pluralismo político; tal como es la actividad partidaria en comunidad con otros ciudadanos con los que se comparten las mismas ideas.

Si la reforma constitucional del art. 34 propuesta por el Organó Ejecutivo, *equipara* la situación de todos los funcionarios públicos, *civiles y policiales*, respecto a la responsabilidad por infracciones contra las personas, haciéndola no endosable a ninguna autoridad superior por más que ésta haya dado la orden anticonstitucional o antilegal ejecutada por un subalterno, no es equilibrado producir una *desigualdad tan abismal* entre funcionarios civiles y policiales, *eliminando la condición ciudadana* de estos últimos. Esto es lo que se produce al privarlos del uso de todos los derechos políticos cuya práctica continuada y universal es, justamente, la garantía para la recuperación de una cultura verdaderamente democrática en la que participen, sin apelación a la violencia, la *totalidad de los panameños*, con o sin uniforme.

La contrapartida de una "despolitización" total de los hombres armados al servicio del Estado, podría ser la *politización totalitaria* de los mismos. Y no es un simple juego de palabras. El desprecio del militarismo político por la politización democrática, por los partidos democráticos y por el pluralismo ideológico, y el refugio de los uniformados en un corporativismo cerrado, es el costo que se paga, tarde o temprano, al rebajar al hombre armado a una condición *infra-ciudadana* que le prohíbe expresarse plenamente como un *zoon politikon*.

¿Cómo pueden ser fieles custodios de los derechos y deberes políticos constitucionales unos individuos que desde su misma educación profesional son descalificados para ejercerlos cuando se les presenta la vocación? Sólo se comprende y se acepta la dinámica "desordenada", y estridente a veces, del pluralismo ideológico y partidista, cuando no existen barreras mentales ni jurídicas para participar del mismo bajo unas reglas de juego universales y sin las cartas "marcadas" por la prepotencia de las armas. Sean éstas portadas por fuerzas nacionales o internacionales.

No hacer política durante las horas de servicio, ni de uniforme, ni en ciertas situaciones excepcionales, debieran ser los únicos límites para participar como *sufragante, militante, afiliado o colaborador* en la estructura de un partido que no tienda a destruir la forma democrática de gobierno. El cercenamiento de vocaciones políticas legítimas más allá del ejercicio de la profesión policial (o militar), impulsará siempre al uniformado en circunstancias críticas de la vida nacional a satisfacer aquellas vocaciones por la vía de la presión anticonstitucional o la violencia corporativa. Ya que no puede expresarse como un *individuo libre*, lo hará como un "representante" de todos o la mayoría de los policías (o militares) que están en su misma situación infra-ciudadana.

En la carta pública al pueblo panameño que el mando de la nueva Fuerza Pública emitió el 10 de mayo de 1990, encontramos algunas expresiones que indican la conciencia de esos desequilibrios y desigualdades, ahora sentidos en carne propia. Y antes perversamente "compensados" por las prebendas e impunidades que las dictaduras dan a sus militares y que de hecho los constituyen a ellos en "ciudadanos de primera" respecto de aquellos civiles que no pertenecen al alto funcionariado del régimen. Los mandos comienzan manifestándose como "ciudadanos panameños", es decir, quieren ser reconocidos en primera instancia como tales antes que como uniformados, pues intuyen, saben, que muchos de los panameños no los consideran como *verdaderos conciudadanos*. Por eso declaran que son concientes "de la desconfianza ciudadana, que constituye el legado que hemos heredado de la era norieguista. Aceptamos y justificamos algunos de los ataques que se han hecho a la Fuerza Pública..." ("La Prensa", 10 de mayo).

Nadie creará de buena fe que un adolescente que ingresa a un cuerpo policial (o militar) renuncia a sus derechos políticos con plena conciencia de su autoexclusión. Por el contrario, la recuperación de los derechos políticos *individuales* coloca a los uniformados en *igualdad* respecto al resto de sus connacionales. Sólo así se sentirán plenamente *ciudadanos de uniforme*. Ni peores ni mejores que el resto de la sociedad.





## ***DECLARACION DE PUNTA PAITILLA***

### ***PROLOGO***

Panamá está viviendo hoy un vibrante proceso de consolidación democrática. Ya tomada la decisión política de prescindir de un ejército, transformando a las ex-Fuerzas de Defensa Panameñas en un cuerpo policial profesional, se está empezando a perfilar el país como un interesante modelo entre las nuevas democracias del mundo.

Panamá está muy cerca de marcar el ritmo para una comunidad internacional deseosa de vivir en paz y en democracia.

Este proceso de transición y afianzamiento reclama que la solidaridad internacional se haga presente en forma concreta y a tiempo.

En este contexto el National Democratic Institute for International Affairs (NDI), se hizo presente en varias oportunidades para brindar a la comunidad política panameña un abanico de opciones y opiniones provenientes de otros países democráticos sobre la importante cuestión de la seguridad pública. Reconociendo que cada país es distinto y tiene su propio camino a transitar, el NDI entiende que los valores democráticos no conocen ni fronteras ni barreras.

Después de conversar intensamente con altas autoridades gubernamentales, oficiales de la Fuerza Pública, comprometidos a velar por las instituciones democráticas y la seguridad ciudadana, y las fuerzas vivas panameñas, esta, la tercera misión del NDI, ofrece a la Honorable Asamblea Nacional algunas sugerencias que pueden servir de referencia en este momento de transición.

Asimismo, nos parece de fundamental importancia que las recomendaciones que nos permitimos transmitir, no entren en contradicción con la constitución política de la República de Panamá o con proyectos de reforma constitucional que esten en desarrollo.

### ***SUGERENCIAS***

Los componentes de la tercera misión del NDI, hacen las siguientes recomendaciones respecto a la política a seguir en cuanto a la transformación de la antigua FDP, en una policía civil y democrática:

1) Establecer una política de consenso sobre la Fuerza Pública. En tal sentido consideramos a la Comisión "Ad-Hoc" y a la Comisión Consultiva del Ministerio de Gobierno y Justicia, recientemente creadas, un paso adelante. Hemos llegado a dicha conclusión, considerando que la seguridad es una cuestión de estado, y además debido a la hipersensibilización del país en todo lo relacionado con la Fuerza Pública.

- 2) La creación de una Fiscalía Especial y de un Tribunal Especial, con todos los recursos necesarios, que entienda en exclusividad de los procedimientos judiciales correspondientes, para determinar la responsabilidad en los delitos que pudieron cometerse durante el pasado régimen político. En aquellos en que no existiere prueba suficiente, se confeccionará un informe a cargo de ciudadanos notables para ser publicado como un documento histórico ejemplarizador. El objetivo de esta recomendación es el de lograr la reconciliación nacional, acelerando los procesos judiciales, sobre los que rápidamente debe deshacerse la duda de las falsas sospechas, o recaer el peso de la ley sobre sus autores.
- 3) El establecimiento de un mecanismo legal que haga prescribir la perseguibilidad de los delitos políticos cometidos en el régimen anterior, mediante la fijación de un plazo límite para efectuar denuncias.
- 4) Sanción con carácter urgente, de una ley orgánica de cuerpos de seguridad, que reglamente en forma precisa el campo de actuación, funcionamiento y objetivos de las mismas.
- 5) La creación de un Vice-Ministerio de Gobierno y Justicia, a través del cual el titular de ese ministerio mande y controle los Cuerpos de Seguridad. Además deberá contar con la presencia de distintos departamentos especializados, los cuales le facilitarán el ejercicio de un control democrático más efectivo. Sin pretender hacer una enumeración exhaustiva, las funciones de dichos departamentos, podrían ser las siguientes: selección, formación y promoción del personal; planificación del presupuesto de la Fuerza Pública; asesoramiento jurídico; relaciones públicas, información y detección de conductas irregulares o corruptas dentro de la Fuerza Pública.
- 6) La constitución por la Asamblea Legislativa de una Comisión Permanente delegada que lleve a cabo un seguimiento de todas las medidas que se establezcan, relacionadas con la nueva Fuerza Pública, para que mantenga informada a la Asamblea. También recibirá las quejas y denuncias de los ciudadanos sobre comportamientos incorrectos de la Fuerza Pública. Asimismo, se recomienda la creación de una Secretaría Técnica que trabaje para esta Comisión delegada, que tendrá como fin el proveer información confiable, independiente y no partidista, garantizando de esa manera la eficacia de la Comisión.
- 7) La Comisión "Ad-Hoc", como también la creada en el punto anterior, se deberán reunir periódicamente con los medios de comunicación, para dar cuenta cada una de ellas de sus respectivos trabajos, a fin de hacer lo más transparente posible la política relacionada con la Fuerza Pública.
- 8) El *staff* del Vice-Ministro de Seguridad Pública, como también el perteneciente a las direcciones generales de los distintos servicios policiales, deberían ser cubiertos por civiles en una apreciable proporción.
- 9) El estudio de las necesidades tanto profesionales como sociales (recursos técnicos, política de salarios, asistencia social, etc.), que permita dignificar la profesión policial, teniendo en cuenta que los componentes de la Fuerza Pública, han sido los funcionarios en los que el campo

político ha incidido mas negativamente en la modificación de su status.

10) La constitución independiente respecto de la Policía Nacional, de una policía de fronteras, para llevar a cabo las funciones de vigilancia, seguridad y resguardo fiscal en puertos, aeropuertos, puestos habilitados de fronteras y zonas de fronteras, con el fin de hacer el aparato policial mas sectorializado, y atendiendo además a razones de lógica organizativa.

11) La creación de un cuerpo compuesto por funcionarios civiles del Estado, que tendrá como responsabilidad la vigilancia y custodia de las prisiones, como también un control democrático más eficaz. Asimismo se debería separar a las prisiones de las dependencias policiales.

12) Un cambio a medio plazo de denominaciones y divisas militares por otras de caracter civil, en la búsqueda de lograr una nueva comunicación entre la ciudadanía y la Fuerza Pública, y de los miembros de ésta entre si.

13) El fortalecimiento de la figura del Gobernador, como una autoridad política local, que disponga de una cuota de competencias funcionales sobre la Fuerza Pública de su Provincia, sin perjuicio de la dependencia orgánica y funcional que le debe corresponder al Ministro de Gobierno y Justicia.

14) El ingreso de personal civil, femenino y masculino en la Policía Nacional, para ocupar cargos que no necesariamente deben ser cubiertos por policias.

15) El establecimiento de centros de estudios policiales, otorgándole participación docente a la Universidad y Magistraturas, que cuenten con programas que respondan, en un principio, a la especial circunstancia de transformación que esta experimentando la Fuerza Pública.

16) Adoptar urgentemente un código de ética policial que garantice los Derechos Humanos. Asimismo se recomienda adoptar un régimen de disciplina desmilitarizada.

17) Iniciar una nueva política de ascensos, que garantice la promoción profesional de acuerdo con criterios de capacidad, méritos y antigüedad, desterrando las arbitrariedades cometidas en el pasado.

18) Enfatizar el respeto a la ley como garantía a la estabilidad democrática, capacitando a las Fuerzas Públicas, con un enfoque científico, que asegure una mejor efectividad de los servicios que brindan las mismas.

19) Establecer organismos de asistencia jurídica para los componentes de las Fuerzas Públicas, con el fin de lograr que la actividad de la misma se encuentre ajustada a la ley. Eventualmente, se podría requerir la presencia de un abogado en toda sede policial en donde se practiquen detenciones.

20) Sustituir la Policía Militar (M.P. - U.S.A.) por asesores de la policía civil de los Estados

Unidos, a fin de alcanzar un clima de mayor normalización en el trabajo de la Fuerza Pública dentro del quehacer cotidiano de la vida nacional.

21) El número de unidades se debería establecer después de un riguroso estudio técnico que determine la tasa de encuadramiento de acuerdo con los *ratios* generalmente aceptados en las sociedades democráticas, y la contemplación de los factores de corrección de acuerdo con las características específicas de este país.

22) Las Fuerzas Públicas podrán, en caso de ser necesario y respetando los acuerdos internacionales, velar por la seguridad del Canal de Panamá.