



Ricardo Arias Calderón

DEMOCRACIA SIN EJERCITO

LA EXPERIENCIA DE PANAMÁ



FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ
Y EL PROGRESO HUMANO



DEMOCRACIA SIN EJÉRCITO

LA EXPERIENCIA DE PANAMÁ

Ricardo Arias Calderón
Panamá



FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ
Y EL PROGRESO HUMANO



321.4

A69d Arias Calderón, Ricardo

Democracia sin ejército : la experiencia de
Panamá / Ricardo Arias Calderón. -- 1 ed. --
San José, C.R. : Fundación Arias para la Paz y
el Progreso Humano, 2001.

137 p. ; 21 X 14 cm.

ISBN 9977-17-087-8

1. Democracia. 2. Militarismo. 3. Desmilitarización - Panamá. I. Título.

Dedicatoria

*A los panameños y panameñas
que murieron
bajo la dictadura
y
en la invasión,
víctimas directas o indirectas
del militarismo,
en la esperanza de que,
gracias a una democracia sin ejército,
estas muertes más nunca se repitan,
les dedico este libro,
en compañía de mi esposa, Teresita,
quien compartió conmigo toda la
lucha.*

Índice:

PRÓLOGO	01
INTRODUCCIÓN	05
1. Bajo la Dictadura, 1980-1989:	09
1.1. Militarismo y Guardia Nacional	09
1.2. Despliegue de la Guardia Nacional	10
1.3. El Social-militarismo	11
1.4. No hay Mal	13
1.5. La Guardia Nacional en la Encrucijada	15
1.6. El Golpe Militar	17
2. En la Transición hacia la Democracia, 1989-1994	19
2.1. La Creación de la Nueva Fuerza Pública	19
2.2. La Nueva Política de Seguridad pública	25
2.3. Las Realidades y el Espíritu de la Nueva Fuerza Pública	34
2.4. La Proscripción Constitucional del Ejército en Panamá	42
2.5. La Militarización y la Desmilitarización de la Seguridad Pública en Panamá	47
3. Bajo la Democracia, 1994-1999:	76
3.1. La Desmilitarización no ha terminado	76
3.2. Misión Cumplida y Misiones por Cumplir	77
3.3. Compromiso que perdura	79
3.4. La Masacre del 3 de Octubre	81
3.5. El Presidente, la Fuerza Pública y la Obediencia Debida	83
3.6. Frente a la Crisis de Inseguridad Ciudadana	85

3.7. Evaluación Inicial de Proyecto de Ley Orgánica de la Fuerza Pública	87
3.8. Nuevo Proyecto de la Ley Orgánica de la Policía Nacional	91
3.9. ¿Debe ser Civil o Uniformado el Jefe de la Policía?	94
3.9.1. Seguridad Ciudadana y Delincuencia	96
3.9.2. Permeabilidad de las Fronteras y Protección del Canal	99
3.10. Democracia y la Relación entre Civiles y Militares en Panamá.....	102
4. Desde Panamá, la desmilitarización:.....	111
4.1. Fin del Tabú sobre las Bases Norteamericanas:.....	111
4.1.1. Primera Parte: ¿Por qué ahora?	111
4.1.2. Segunda Parte: ¿Cuál es la Posición Norteamericana Actual?	113
4.1.3. Tercera Parte: ¿Cuál es y cuál debe ser la Posición Panameña?.....	115
4.2. Panamá entre el Cinismo y la Esperanza	117
4.3. Centro América avanza a Tropezones	119
4.3.1. Esfuerzos Parciales de Desmilitarización.....	119
4.3.2. Reflexión sobre la Seguridad del Estado	121
4.4. Desmilitarización de Cara a Africa.....	123
4.4.1. Jirafas y Desmilitarización en Tanzania	123
4.4.2. Derechos Humanos y Unipartidismo en Uganda	126
4.4.3. Militarismo y Democracia en Nigeria	129
4.5. On Demilitarization, in Africa	132

Prólogo

Un testimonio valioso e indispensable

Fernando Durán Ayanegui
Director Ejecutivo

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano

Para un observador desinformado, la presencia de Panamá en el largo proceso de intervenciones, mediaciones y negociaciones que condujeron al plan de paz surgido finalmente de las reuniones de Guatemala, conocido como acuerdo de Esquipulas o Plan Arias, podría prestarse a explicables confusiones originadas, principalmente, en muy antiguas indefiniciones de carácter histórico y geográfico, relacionadas con la "centroamericanidad" del más ístmico de los siete estados independientes que, según la formulación más en boga, integran la Centroamérica de hoy.

En primer lugar, la tardía independencia total de Panamá, ocurrida a principios del siglo XX, casi un siglo después de su independencia de España como parte de Colombia, se presenta a los ojos de los centroamericanos como un fenómeno demasiado ligado, en orígenes y consecuencias, a los designios políticos y económicos - designios imperialistas, en todo caso - de una gran potencia hegemónica interesada en hacer realidad el canal interoceánico. Por otra parte, la aparición de la República de Panamá en un concierto latinoamericano ampliamente tutelado por los Estados Unidos impide a los demás países de Centroamérica influir, siquiera mínimamente, en la definición del papel que Panamá habría de desempeñar como interlocutor regional. De hecho, durante más de medio siglo no era dable una clasificación de Panamá como país sudamericano o centroamericano.

Esto explica, por lo menos en parte, por qué la participación de Panamá en los intentos diplomáticos por resolver la crisis centroamericana de las décadas de 1970 y 1980 corresponde a los de un "acompañante" extrarregional. Por supuesto, no menos importante fue el hecho de que en la etapa decisiva de las negociaciones el gobierno de Panamá era una dictadura, lo cual constituía un inevitable motivo de descalificación para incorporarse al grupo centroamericano que, bien que mal, estaba integrado por estados cuyos gobiernos

ostentaban, al menos, la legitimación formal que confieren los procesos electorales pluralistas. Mucho se podría especular ahora sobre el efecto que sobre la vida política, panameña en particular y centroamericana en general, habría tenido la participación directa y a parte entera de Panamá en el proceso de Esquipulas. Aunque tal vez inútil, tal ejercicio no sería tan descabellado: después de todo, Costa Rica no estaba en estado de guerra civil, como Guatemala, El Salvador y Nicaragua, ni, por lo menos en la forma, estaba involucrada en las guerras de los países vecinos, como lo estaba Honduras gracias a la virtual ocupación militar estadounidense; sin embargo, no solo participó en el proceso de negociación sino que desempeñó un papel pivotal.

Pese a todo, tanto en Panamá como en el resto de la región se acentúa cada vez más la percepción de que hay una Centroamérica de siete, que se extiende entre México y Colombia. Y está visto que, desde la perspectiva costarricense, la inclusión de Panamá en los procesos de integración ístmica es esencial. Aun cuando las premisas de pacificación y democratización que se definen en los acuerdos de Guatemala fueron adoptadas en ausencia de Panamá, no hay duda de que ellas contienen una invitación a la nación panameña para que se incorporara a la comunidad democrática del istmo como uno de sus componentes más importantes. No es este el espacio en el que debemos entrar en detalles sobre la forma como se instala y funciona la nueva democracia panameña. Observemos tan solo que esa democracia se ha ido fortaleciendo hasta el punto de ofrecernos hoy en día un singular ejemplo de pluralismo, alternabilidad y madurez política que indudablemente ejerce una saludable influencia sobre toda la región. Y esto, a nuestro juicio, tiene mucho que ver con un conjunto de valientes y novedosas decisiones que, a partir de 1990, fueron adoptadas por la dirigencia panameña desde todas las agrupaciones políticas. Una de ellas es la prohibición constitucional de las fuerzas armadas.

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, con el doctor Oscar Arias a la cabeza, participó activamente en las campañas que se llevaron a cabo para promover la prohibición del ejército en Panamá. La Fundación aportaba al debate el ejemplo de Costa Rica, cuya abolición del ejército estaba a punto de cumplir el medio siglo, pero lo hacía bajo la convicción, confirmada muy pronto como justificada, de que la sociedad panameña estaba madura para dar aquel importante paso. En efecto, las organizaciones de la sociedad civil, así como los partidos políticos y los gobernantes de Panamá

dieron, en el corto período de cuatro años, una respuesta positiva a la sugerencia de abolir, en la Constitución Política, las fuerzas armadas y, en consecuencia, establecer entre Panamá y Costa Rica la que hoy llamamos la frontera más segura y más pacífica del mundo: la única en la que, ni de un lado ni del otro, se hace despliegue de la desconfianza militar.

En este libro, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano da espacio al doctor Ricardo Arias Calderón, actor de primera línea en el proceso de abolición y prohibición permanente de las fuerzas armadas en Panamá, para que ofrezca a la juventud panameña y a la juventud del mundo entero un testimonio directo y aleccionador de cómo se adoptó y se ejecutó aquella trascendental y sabia decisión. Como Vice-Presidente y como Ministro del Gobierno que acogió en primer lugar la iniciativa, tuvo en el proceso una participación fundamental no solamente en el activismo en pro de la prohibición, sino también en las cruciales acciones de desmovilización, reeducación, reinserción del personal militar, así como en la labor de definición del carácter civil de los cuerpos policiales. Sin menoscabo del reconocimiento universal que, por su visionaria posición, merecen los Presidentes Guillermo Endara Galimany y Ernesto Pérez Balladares, sus colaboradores y los diputados de todos los partidos políticos, don Ricardo Arias Calderón se ha hecho acreedor al agradecimiento imperecedero de todos los seres humanos amantes de la paz.

Esperamos, por nuestra parte, que este no sea sino el primero de los documentos testimoniales que los actuales dirigentes políticos y los investigadores académicos panameños escribirán sobre este tema. Los costarricenses y los panameños tenemos con la humanidad el deber de compartir la excepcional experiencia de ser las dos primeras naciones que decidieron, como dijo un gran Presidente europeo, declararle la paz al mundo.

Introducción

Al reunir en un volumen todo lo que he escrito en estos últimos tiempos sobre el militarismo en Panamá y sobre la desmilitarización de la seguridad pública panameña, estoy entregándole al público lector mis reflexiones sobre lo que ha sido una de las preocupaciones fundamentales de mi vida política durante las últimas dos décadas.

Conceptualmente desmilitarización, promoción del civilismo y democratización se pueden y deben distinguir. La desmilitarización plantea una concepción de la seguridad pública y la defensa, mientras que la promoción del civilismo plantea una concepción del poder público y de la autoridad, y la democratización plantea una concepción del sistema de gobierno y de la organización estatal. Es posible concebir una seguridad pública y una defensa militares bajo un poder público y una autoridad civiles y también es posible concebir esto último con o sin un sistema de gobierno y una organización estatal democráticos.

Pero en nuestro tiempo y en la realidad concreta no se pueden separar la desmilitarización, el civilismo y la democracia. Civilismo y democracia se condicionan mutuamente y ambos exigen un grado significativo de desmilitarización. Esto se comprende vitalmente en la lucha por cualquiera de los tres objetivos. Es imposible luchar por uno sin luchar por los otros en alguna medida. Y es fácil comprenderlo, si captamos que la desmilitarización cubre un abanico de medidas que abarca desde el cese del control de los militares sobre las instancias de decisión de una sociedad, pasando por la subordinación de los militares a las autoridades civiles, la redefinición de las funciones de los militares en un Estado (de tutores del Estado o de garantes del orden público a defensores profesionales de su seguridad exterior), la reducción del tamaño y del presupuesto del aparato militar, la separación de la función policial de la militar, hasta llegar a la eliminación de las fuerzas armadas por completo e incluso a la prohibición del uso de armas en una sociedad. Todo esto forma parte de la desmilitarización. De allí que la misma no pueda ser separada de la promoción del civilismo ni de la instauración y el perfeccionamiento de la democracia.

Cuando hablamos de desmilitarización destacamos su aspecto negativo, a saber limitar, reducir o eliminar lo militar. Pero es evidente que ello no se puede lograr sin sustituir lo militar como forma de resolver conflictos y enfrentar peligros por las virtudes y los procesos positivos de una cultura de la paz: la reconciliación, la tolerancia mutua, la negociación, el compromiso, la corresponsabilidad por la se-

guridad ciudadana, la prevención de delitos, la administración efectiva de justicia, la neutralidad activa etc. La desmilitarización sin el cultivo de estas virtudes y el recurso a estos procesos de paz no es sustentable. Por eso la desmilitarización no es mero asunto técnico y legal, es tarea profundamente política y más aún, implica la política al nivel al cual ésta involucra la ética e incluso la espiritualidad.

Por otra parte, en el mundo contemporáneo y sobre todo en un país a la intemperie como Panamá, la desmilitarización no es ni puede ser un fenómeno estrictamente nacional. Tiene ribetes internacionales. De allí que haya incluido consideraciones sobre las bases militares norteamericanas en Panamá. La militarización de la seguridad pública de Panamá fue alentada por los Estados Unidos y la desmilitarización, que fue posible a raíz del rompimiento entre el General Noriega y el aparato militar norteamericano, tendrían un futuro dudoso de haberse prolongado las bases norteamericanas en Panamá como se planteó bajo el Gobierno del Presidente Pérez Balladares.

Además, la desmilitarización panameña ha sido vista por algunos otros países con razón como un estímulo, tal que la desmilitarización costarricense fue para nosotros un ejemplo a seguir y una prueba de que el proceso era realizable y beneficioso. Cuando nos decían, para disuadirnos, que un Estado moderno no puede existir sin ejército, podíamos responder, en un eco de la frase famosa de Galileo "pero se mueve": "pero allí está Costa Rica". Y el Ex-Presidente Oscar Arias nos alentó en el período difícil del proceso de formalización constitucional de la desmilitarización. Por ese efecto de demostración que puede tener la experiencia panameña, he incluido consideraciones sobre el militarismo y la posible desmilitarización en Africa.

Cuando se trabaja por la desmilitarización se tiene presente la realidad que percibieron los Sofistas entre los griegos, de que la política es obra de cultura, no de natura, porque es el esfuerzo por sustituir el instinto natural de recurrir a la fuerza y a la violencia para dirimir nuestras diferencias y conflictos, por el recurso a la palabra -al "logos," a la vez palabra y razón- en el contexto de los debates que se suscitan tanto en las asambleas como en los tribunales. A un primer nivel la política sustituye la fuerza y la violencia por la palabra y la razón limitadamente, reconociéndole al Estado el monopolio de la fuerza militarmente organizada y ejerciendo la palabra racional en los espacios que el Estado con su monopolio de la fuerza deja libre. Pero llega el momento en que este arreglo se revela inestable e insuficiente. Cabe entonces proseguir y ahondar la política, dándole aún mayor preponderancia a la palabra y a la razón, y cada vez menos espacio para exhibirse a la fuerza y a la violencia. Quien trabaja por la desmilitarización está consciente de que se convierte en "maestro

de cultura y de virtud", tal que Sócrates define al Sofista en el diálogo Protágoras de Platón. Y sobrepasando los límites de lo meramente humano, quien se entrega a la labor de la desmilitarización lo hace, explícita o implícitamente, en la perspectiva de Jesús: "Bienaventurados los que trabajan por la paz, porque serán reconocidos como hijos de Dios" (S. Mateo, V, 9).

Durante los años de la dictadura militar panameña luché frontalmente por vencerla para rescatar la posibilidad de que los panameños y panameñas pudiéramos vivir en civilidad y democracia. La desmilitarización era para mí en ese entonces un medio para alcanzar estos dos fines. Pero por las paradojas de las que está llena la vida, me tocó, cuando se estableció el primer gobierno democrático, compartir como Primer Vicepresidente de la República y Ministro de Gobierno y Justicia la corresponsabilidad por la decisión de desmilitarizar a Panamá y asumí la responsabilidad por ejecutar esta decisión. Y entonces la desmilitarización adquirió para mí el carácter de un medio que tiene al mismo tiempo la calidad de un fin.

Bajo la dictadura militarista, mi foto había sido utilizada por la Fuerzas de Defensa de Noriega para tiro al blanco y también la encontraron dentro de una botella con líquido en el boticario de magia que Noriega guardaba en su residencia. Sin embargo, tuve la misión de lidiar con el personal de la Fuerzas de Defensa en el proceso de desmilitarización. La tarea fue muy controversial. Los seguidores de Noriega guardaban nostalgia por lo militar y sectores poderosos entre los civilistas reclamaban un radicalismo que rayaba en la venganza. Mantuve un difícil equilibrio, que me costó políticamente la posibilidad de correr para la Presidencia con opción de ganar. Pero he tenido la satisfacción de ver el modelo de desmilitarización que adopté seguido por tres Presidentes y por los cinco Ministros de Gobierno que me sucedieron y, además, sancionado por una reforma constitucional para eliminar todo ejército en Panamá, que obtuvo la aprobación de todas las fuerzas políticas del país.

Si no hubiera hecho más nada en mi vida política que la obra de desmilitarización de Panamá, me sentiría que había cumplido con mi cometido: contribuir a darle a mi país una democracia sin ejército.

Estas páginas son las reflexiones nacidas de dicha experiencia, realmente excepcional. Las he presentado cronológicamente, pues mi reflexión sobre el militarismo vigente en Panamá durante veintiún años se fue ahondando a medida que vivía sus consecuencias y el propósito de desmilitarización se fue haciendo más exigente a medida que las circunstancias fueron ofreciendo oportunidades.

La relectura de lo que escribí entre 1980 y 1989 recuerda que la suerte definitiva de la institución armada la hicieron inevitable los

propios militares, puesto que malgastaron todas las posibilidades de una democratización negociada, y llevaron al país a un desastre que en su momento predije¹. A partir de este desenlace se hizo inconcebible mantener vigente un ejército en Panamá. Pero al mismo tiempo, esta relectura nos plantea la interrogante de saber qué hubiera sido de nuestra democracia panameña si los militares hubieran consentido a tiempo a una democratización negociada y hubieran así salvaguardado la existencia de la institución militar. Con lo que sabemos ahora de la profunda corrupción en la institución, de la complicidad de los Jefes con el narcotráfico y de su mentalidad represiva y violatoria de los derechos humanos, aquella eventualidad se nos presenta retrospectivamente como fatal para Panamá.

La historia nos demuestra así que Dios escribe recto con líneas curvas. A partir del año 1983 las líneas de la democratización de Panamá fueron cada vez más curvas, pero ello nos condujo recto, a través del doble trauma de la etapa final de la dictadura y de la intervención norteamericana, a la decisión de la desmilitarización total.

Al final, después de los capítulos cronológicos, reúno varias reflexiones más recientes sobre la dimensión internacional de la desmilitarización, pero siempre desde el punto vista de la experiencia panameña. Espero que estas páginas interesen a quienes quieran comprender el rasgo más distintivo de nuestra democratización, que es al mismo tiempo uno de las contribuciones más auténticas de los panameños de nuestra generación a nuestra identidad como nación y de Panamá a la comunidad internacional, a saber, el haber producido una democracia sin ejército

Pueden servir estas páginas para los extranjeros que no conocieron Panamá bajo la dictadura y en el momento de su democratización compartan algo de la experiencia decisiva que vivimos. Pero también ahora que el discurso de civilismo anti-militarista se acabó en Panamá y que tenemos que formular un nuevo discurso de civilismo incluyente y participativo de cara al desarrollo humano sustentable, puede contribuir a la memoria histórica de una decisión trascendental que tomamos los panameños, para que no la traicionemos por descuido o inadvertencia en el cultivo y el ejercicio de las virtudes y los procesos propios de la paz.

Panamá, 14 de julio de 2000.

1 Ver mi libro Panamá: Desastre o Democracia, 1995.

1. Bajo la dictadura, 1980-1989

1.1. Militarismo y Guardia Nacional²

Con el golpe de Estado del 11 de octubre de 1968, el militarismo alcanzó en Panamá su forma más avanzada y englobante, en una palabra, su forma dictatorial. Dejó de ser entonces una fuerza latente, con intervenciones esporádicas e influencias laterales, para convertirse en la fuerza preponderante, en permanente función de predominio sobre el conjunto de la vida nacional.

Durante los últimos doce años, esta forma de militarismo ha pasado por tres variantes: la de la Junta Militar, la de la Jefatura de Gobierno y la del llamado "repliegue", vinculadas entre sí por el surgimiento y el mantenimiento de un mismo y único caudillo militar, que busca ejercer, según diversas modalidades, su liderazgo permanente desde la cúspide: el poder real.

Tales variantes marcan un esfuerzo por regularizar y hasta institucionalizar el predominio militar. No revelan un intento por reducir el militarismo, sino más bien por adaptarlo a circunstancias cambiantes, de manera que pueda perdurar sin generar reacciones demasiado intensas de índole externa o interna. Es por ello que la actual Constitución, a pesar de las modificaciones que se le introdujeron en 1978, mantiene el concepto del carácter tutelar de la Guardia Nacional con respecto a todos los Órganos del Estado, aún cuando en teoría éstos emanen de la voluntad popular.

El art. 2 de la Constitución estipula que el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial han de actuar en armónica colaboración entre sí "y con la Fuerza Pública", como si ésta fuera el cuarto y principal Órgano del Estado. El art. 164 le asigna al Presidente la atribución de nombrar, pero no de separar a los Jefes y Oficiales de la Guardia. El art. 142 establece que las acusaciones y denuncias contra el Comandante en Jefe de la Guardia serán consideradas por una Comisión de la Asamblea de Representantes, como las que se formulen contra el Presidente y contra los Magistrados de la Corte Suprema.

Este concepto del carácter tutelar de la Guardia Nacional es tanto más determinante ya que el art. 166 le permite al Presidente y al Vicepresidente delegar todas sus funciones "en otros servidores públicos o corporaciones", lo que constituye una cláusula en virtud de la cual la Guardia puede reasumir el manejo directo del Gobierno sin necesidad de formalizar un nuevo golpe de Estado.

² Publicado en La Prensa el 17 de agosto, 1980.

Así como el militarismo no se desarrolló en Panamá de un día para otro, es harto improbable que desaparezca de un día para otro. La tarea que puede y debe acometerse en la actualidad es la de superar la forma avanzada y englobante del militarismo, es decir la forma dictatorial en cualquiera de sus versiones.

Por ello, se requiere un nuevo estatuto orgánico de la Guardia Nacional, que abarque cambios constitucionales, un Ley de Carrera Militar y un Escalafón efectivamente en vigencia. Pero se requiere sobre todo que con este nuevo estatuto se genere un proceso socio-político tendiente a reintegrar la Fuerza Pública dentro del contexto de la institucionalidad civil de una sociedad verdaderamente democrática. Únicamente así se llegará a una Guardia Nacional no sólo sin predominio sobre el Estado, sino además liberada de la mentalidad militarista.

1.2. Despliegue de la Guardia Nacional³

El miércoles 12 de noviembre, la Asamblea de Representantes de Corregimiento, coaccionada públicamente por la alta oficialidad de la Guardia Nacional, aprobó los Tratados Torrijos-Carter y aprobó el Tratado Montería. A la salida de dicha sesión, el Subjefe del Estado Mayor reconoció con franqueza y hasta con elocuencia que el repliegue de los militares había terminado después de dos años. Sus palabras destacan la realidad fundamental del régimen actual.

"Necesitamos Torrijos para toda la vida", afirmó el Coronel Paredes. Para el alto mando, la Guardia se define en función de la persona del General Torrijos y de su predominio político sin límite de tiempo. En el fondo es el concepto de una guardia pretoriana, que en la antigua Roma se constituía por y para el poderío del emperador y que en nuestra América existe por y para la jefatura del caudillo de turno, como si los miembros de la Guardia no tuvieran una contextura profesional propia y la organización no tuviera una vida institucional a la que debieran subordinarse todos sus integrantes.

Por otra parte, la reciente intervención de la alta oficialidad revela su interpretación del art. 2 de la Constitución, que a su juicio le permite marginar al Ejecutivo e imponerse al Órgano Legislativo. Se advierte, además, que este tipo de intervención ha de ser frecuente. "El experimento de estas últimas 48 horas, añadió el Coronel Paredes, ha demostrado ser necesario. Los tiempos se van a poner difíciles". En el fondo es el concepto de un órgano militar tutor del Estado, que en Europa fue una de las tendencias del fascismo y que en

3 Publicado en *La Prensa* el 20 de noviembre, 1980.

el Tercer Mundo ha caracterizado lo que se ha llamado el "nasserismo", como si los civiles de una sociedad no alcanzaran la condición de adultos y el pueblo en su conjunto no tuviera la madurez para autogobernarse.

Para el alto mando de la Guardia el régimen actual se organiza como una pirámide de poder y de acceso, en relación inversamente proporcional lo uno a lo otro. Al nivel más bajo, el Ejecutivo y el Legislativo más cercanos a la población, pero con un mínimo poder decisorio. Al nivel intermedio, el Estado Mayor de la Guardia, más distante de la población, pero con un poder de ejecución. Y en la cúspide, lejano, apenas entrevisto por momentos y con frecuencia aislado en una residencia inaccesible o ausente en algún viaje a tierras lejanas, el Supremo, de quien sus subordinados afirman que lo "necesitamos toda la vida".

Frente a esta teoría y práctica estrechamente conjugadas, la reacción de un ciudadano que cree y espera en una convivencia humana, racional y democrática, es múltiple. Incredulidad que en las postrimerías del siglo se pueda dar semejante absurdo. Ira frente a una racionalización tan burda por la prepotencia al servicio de intereses propios. Y sobre todo, voluntad de lucha, más intensa, mejor organizada, más unificada también, para que cesen el absurdo y la prepotencia, y se produzca después de tantos años un cambio profundo en las instituciones.

1.3. El Social-militarismo⁴

Con el advenimiento de la revolución industrial y la consecuente urbanización de la población, se plantea en las naciones modernas la cuestión social. El pueblo, concentrado en ciudades y organizado en sindicatos y partidos, exige la superación de las desigualdades flagrantes en las condiciones de vida. Su masa reta las estructuras de la sociedad y pesa sobre el curso de la historia. Como consecuencia, el Estado "governador", simple coordinador político de fuerzas y decisiones socioeconómicas previas, se convierte progresivamente en el Estado "governante", propulsor de transformaciones socioeconómicas que resultan de sus intervenciones políticas.

En este contexto, se configuran las grandes corrientes ideológicas de nuestro tiempo: con una perspectiva democrática, el social cristianismo, la social democracia y el neoliberalismo, y con una perspectiva totalitaria, el marxismo-leninismo y el fascismo. Pero también es necesario destacar la aparición, como fenómeno más que como ideología explícita y sistemática, de lo que debiéramos llamar el "so-

4 Publicado en La *Prensa* el 28 de mayo, 1981.

cial militarismo". Representa un intento por constituir una vía autoritaria y hasta dictatorial a medio camino entre las corrientes sociales democráticas y las totalitarias, especialmente en los países del Tercer Mundo, en los cuales la urbanización ha sido anterior a la industrialización y la masa no ha llegado aún a constituirse en pueblo organizado.

El social militarismo no es mera reproducción del caudillismo, tal que éste se dio en América Latina durante el siglo XIX. El caudillo, cualquiera que fuera su origen, era sobre todo un jefe político, que asumía funciones militares, mientras que el líder social militarista es más bien un jefe militar que usurpa funciones políticas. Tampoco se reduce el social militarismo al militarismo puro y simple. El jefe militarista, tal que se ha venido dando en nuestros países durante este siglo, pretende que sus intervenciones son medidas excepcionales durante una etapa transitoria, más o menos prolongada, hasta tanto se produzcan las condiciones para el retorno a un régimen civilista, real o aparente. Por lo contrario, el líder social militarista presume asignarse a sí mismo y a la institución militar que jefatura una función, regular y permanente, de tutela global sobre el Estado, en respuesta a la cuestión social.

El sino del social militarismo es el fracaso al que está condenando desde su inicio, por su contradicción interna, que la experiencia histórica se ha encargado de comprobar hasta la saciedad. En cualquiera sociedad, la estructura militar es unilateralmente jerárquica, desde los mandos superiores hasta la tropa, segregada del resto de la población, por el porte de armas y el mismo uniforme, y orientada hacia la ejecución rápida de funciones muy especializadas. El social militarismo traslada estos rasgos al Estado "gobernante" y a sus intervenciones políticas como propulsor de transformaciones socioeconómicas. En consecuencia, impone en la vida social, un paternalismo mandón y ensimismado que se contrapone a la organización autónoma del pueblo e impide que éste madure a través de una participación responsable. Además, reduce la complejidad social a fórmulas simplistas, entre las cuales sobresale la división de la población entre amigos y enemigos, y destruye con sus exabruptos y su inmediatez el ritmo propio del cambio social. Al extender las características militares a la sociedad en su conjunto, desnaturaliza ambas cosas: por crecimiento excesivo la institución militar se convierte en un tumor para la sociedad, y por restricción excesiva las organizaciones sociales se tornan raquílicas frente al poder militar.

La denuncia del social militarismo es indispensable, pero insuficiente. Las corrientes sociales democráticas, a saber el social cristianismo, la social democracia y el neoliberalismo tienen sobre el parti-

cular una doble responsabilidad. Por su parte, no deben dejarse absorber por su dimensión política, al punto de descuidar la cuestión social en respuesta a la cual se constituyeron. Por otra parte, no deben rehuir el reto que consiste en integrar las fuerzas armadas a las tareas del desarrollo nacional, sin lo cual sus soluciones no son viables. Su misión, como corrientes sociales democráticas, es promover efectivamente la solución de los problemas socioeconómicos del hombre común y corriente, a través de instituciones democráticas y de organizaciones sociales autónomas, y de hacerlo con la participación de todos los actores de la Nación, bajo la rectoría de la autoridad civil.

1.4. No hay Mal...⁵

El jueves 22 **La Prensa** fue atacada por un grupo armado reivindicado por el PRD, días después de que el Presidente y su Ministro de Gobierno profirieron amenazas contra este diario y que varios medios de comunicación oficialistas reiteraron las mismas, concretándolas y personalizándolas⁶. Después del hecho, brutal y estúpido, las más altas instancias del Gobierno y de su Partido formularon declaraciones en las cuales eran más extensas y sentidas las justificaciones del hecho que su condena. Revelaron así hasta qué punto se sentían comprometidas con la violencia contra **La Prensa**, en contraste con la desaprobación expresada por la opinión pública en general. Si en algún caso semejante ha quedado al descubierto la identidad de los responsables intelectuales, ha sido en éste.

A raíz del hecho, la Guardia Nacional, cuyo primer comunicado sobre el particular fue poco definido, suscitó una reunión entre el Comandante en Jefe y su Estado Mayor, por una parte, y los directores de **La Prensa**, por la otra. Después de la reunión, **La Prensa**, primero, y luego la Guardia dieron sus respectivas versiones del encuentro.

La explicación de la Guardia Nacional no fue "unilateral y subjetiva", como se calificó en el **Hoy por Hoy**⁷ de **La Prensa**. No fue "unilateral", porque ambas partes, después de discutir francamente, dieron sus respectivas versiones. Tampoco fue "subjetiva", en el sentido peyorativo de "deformante", porque en lo sustancial la versión correspondió a los puntos de vista que los Oficiales expresaron efectivamente durante la reunión.

5 Publicado en La Prensa el 29 de octubre, 1981.

6 En esta fecha, el periódico La Prensa fue físicamente atacado por un grupo que posteriormente se proclamó parte del Partido Revolucionario Democrático (PRD). Entraron al "lobby" de La Prensa, hicieron destrozos y golpearon a quienes encontraron allí, entre otros a quien luego fue Contralor de la República, Lic. José de los Santos Chen Barría.

7 "Hoy por Hoy" es la columna editorial del Diario La Prensa, de Panamá.

Es más, la explicación contiene algunos puntos de vista positivos que es necesario destacar, tal como lo hizo el mencionado **Hoy por Hoy**:

1. La Guardia calificó el acto contra **La Prensa** como "absolutamente injustificado", lo que ninguna autoridad, ni tan siquiera la propia Guardia, y menos aún el Gobierno y el PRD, había hecho hasta la fecha. Ello sugiere la posibilidad de que los culpables reales sean públicamente identificados y sancionados.
2. La Guardia se comprometió, para las elecciones de 1984, a un "ejercicio absolutamente imparcial en donde obtendrá el triunfo quien obtenga el respaldo mayoritario del electorado," algo que la Guardia no hacía antes de 1968 y no ha hecho desde 1968 hasta el presente. Además, al decir que "propiciará un torneo electoral libre", la Guardia se está comprometiendo a no permanecer impasible frente a lo que impida o adultere esa libertad, como por ejemplo el abuso partidario de los recursos del Estado. Si los hechos corroboran estas palabras, es de esperar en un futuro cercano, como preparación para las elecciones, la reorganización a fondo del Tribunal Electoral y una legislación que garantice efectivamente la pureza del sufragio.
3. En términos inusitadamente claros, la Guardia Nacional advirtió que no quiere que se repitan ahora los errores anteriores en cuanto a "ser utilizada... como medio de asegurar intereses de grupos partidarios" y que "tampoco ahora, ni en el futuro, impondrá a la fuerza ningún régimen, ni siquiera al Partido que fundó el General Torrijos." La advertencia contradice tajantemente declaraciones del Secretario General del PRD y sugerencias de sus comunicados.

No reconocer con toda honradez estos puntos positivos sería injusto y contraproducente. Pero, igualmente, no se puede pasar por alto un aspecto negativo de gran importancia: la Guardia Nacional, que continúa siendo el sostén básico de este régimen, no reconoce aún la necesidad de que se efectúen cambios institucionales para la plena democratización y, por ende, para asentar firmemente la paz social. Aunque la Guardia acepta que se puedan mejorar las "fallas o defectos" de las instituciones políticas actuales, insiste en la idea de que cambios institucionales implican "propiciar un golpe de Estado, vía nueva Constituyente o por otros medios".

Esta insistencia es un grave error. La nación es soberana y el pueblo, aún de acuerdo con la Constitución vigente, es de quien emana el poder. Si se suscitara un acuerdo nacional de las principales fuerzas socio-políticas del pueblo, para renovar las instituciones, difícilmente se podría hablar de "golpe de Estado", lo cual implica violen-

cia y arbitraria imposición. Además, un acuerdo semejante bien pudiera llevarse a la práctica a través de una Asamblea Constituyente, como en el Perú, o de un plebiscito constitucional, como en el Ecuador, o aún de la manera como se efectuaron algunos cambios en 1978, porque en todos estos procedimientos estaría involucrada una expresión electoral del pueblo, que debiera ser libre y pura.

Si existiera la voluntad de configurar una democracia que fuera aceptable para la inmensa mayoría de los panameños, sería posible entenderse. La Guardia, que reclama para sí un "papel histórico... a partir de 1968", no puede desvincularse de la responsabilidad que le cabe en el cumplimiento de esta tarea, sin contradecir ella misma lo que reclama.

El proverbio popular dice, con realismo optimista, que no hay mal que por bien no venga. Ojalá el gran mal que ha sido para Panamá el ataque a La Prensa, nos haga llegar los bienes que sugieren los aspectos positivos de la explicación de la Guardia y, además, el gran bien que la Guardia Nacional todavía rehuye.

1.5. La Guardia Nacional en la Encrucijada⁸

El curso que siga, para bien o para mal, la democratización de Panamá determinará la suerte de la paz social. Al mismo tiempo, determinará nuestra posibilidad de lograr un nuevo impulso de desarrollo que permita ofrecerle mayores oportunidades de trabajo y de bienestar a todos los panameños, sobre todo a los más pobres y marginados.

Tres factores afectan muy especialmente la democratización: primero, la reorganización del Tribunal Electoral y la adopción de un Código Electoral confiable; segundo, la madurez de los partidos de oposición en forjar su unidad de acción de cara a las elecciones, como medio de realizar un cambio institucional, y tercero, la postura que adopte la Guardia Nacional con respecto a la contienda electoral y a los resultados de la misma. Este tercer factor condiciona los otros dos, particularmente el primero, y por ello es decisivo para el éxito o fracaso de la democratización.

La Guardia Nacional se encuentra actualmente en una encrucijada. Día a día, por acción u omisión, va definiendo su postura. Por una parte, ciertas declaraciones de la Guardia y de su Comandante en Jefe sugieren que la institución quiere concentrarse en sus tareas profesionales, tales como la protección de bienes y personas, la defensa del territorio y de la soberanía, y una contribución importante al desarrollo mediante la prestación de servicios técnicos a la comunidad.

⁸ Publicado en La Prensa el 15 de enero, 1982.

De acuerdo con esta postura, la Guardia no se comprometería con ningún partido político, sería absolutamente neutral en el proceso electoral y reconocería la autoridad de quien resultara electo por el voto popular. La lógica de esta postura debería, además, llevar a la Guardia a aceptar un cambio institucional, si la mayoría de los panameños así lo exigiera a través del voto emitido en 1984.

Por otra parte, sin embargo, ciertas actuaciones que la Guardia permite o tolera entre quienes la integran o son muy afectos, apuntan en otra dirección. Se emplean, a veces, palabras y gestos que confunden la suerte de la institución armada con la política de la actual administración y con la ideología de un solo sector de la población, en una amalgama agresiva contra el resto mayoritario de los panameños. Se deja promover, más o menos abiertamente, la candidatura de un militar, a sabiendas de que en las actuales circunstancias de nuestra historia la población interpretaría dicha candidatura como injerencia continuada de la Guardia en la lucha partidista. Se reacciona descontrolada y amenazadoramente cuando se critica la participación en peligrosas aventuras externas o en ilícitas actividades internas. En otras palabras, se prefieren las ataduras y los privilegios a las tareas profesionales y, en consecuencia, se renueva la animosidad contra la Guardia en vez de suscitar el respeto hacia la misma.

La primera postura presupone que la seguridad nacional es una función de toda la comunidad y que, por ello, debe garantizarse según un ordenamiento institucional que logre el consenso del pueblo y que consagre la autoridad máxima de quienes el pueblo haya elegido como gobernantes. En esta perspectiva, la Guardia Nacional es un organismo indispensable de seguridad, profesional y especializado, al servicio de la democracia.

La segunda postura presupone que la seguridad nacional es el monopolio de la Guardia, en virtud del cual ella ha de ser la instancia última de decisión en cuanto a las instituciones y autoridades. En esta perspectiva la Guardia es el organismo supremo de seguridad, político y englobante, que a fin de cuentas sólo responde a sí mismo.

En la encrucijada de estas dos concepciones, la Guardia se juega su propio futuro y, con él, el destino de la democratización de Panamá, de la paz social y del desarrollo nacional, es decir nuestra posibilidad de llegar a ser, en paz, una nación libre, fraterna y próspera.

1.6. El Golpe Militar⁹

El golpe que algunos militares le propinaron, el miércoles pasado, a la Guardia Nacional y al régimen que ella sustenta, tiene serias implicaciones para Panamá. Cualesquiera que hayan sido los juegos y rejugos por posiciones, poder y privilegios, en el fondo se disputaba el camino que había de seguir la institución armada en la vida nacional.

La Guardia se encontraba en una encrucijada, entre el camino del profesionalismo institucional y el camino del activismo político, nacional e internacional. En virtud del golpe, se le conduce ahora por el segundo de estos caminos.

Las consecuencias son negativas para la democratización del país. El hecho del golpe y la manera como se llevó a cabo redujo al Presidente de la República al triste papel de anunciante de cambios que, de acuerdo a la Constitución, a él le competía decidir y que, de acuerdo con los hechos y las imágenes, apenas si tuvo el tiempo de conocerlos antes de anunciarlos con evidente desgano. La autoridad civil, que con tanta dificultad buscaba reponerse de largos años de subordinación, quedó despojada hasta de las apariencias de mando.

Por otra parte, quien alcanza la Comandancia se ha pasado los últimos meses preparando su candidatura a la Presidencia. Podrá desde allí o bien completar esta preparación, sin que nadie en la Guardia se lo impida, o tratar de ejercer de hecho las atribuciones de Presidente, sin preocuparse por ostentar el título. De todos modos, el organismo militar se encontrará una vez más en la primera línea del trajín político, expuesto a las controversias y los conflictos partidistas. Estará convertido en un obstáculo para la democratización verdadera, que requiere el esfuerzo por hacer confiables las elecciones de 1984 y por lograr a través de las mismas la renovación popular de instituciones civiles.

El golpe militar ha mermado, además, la capacidad de la Guardia para garantizar la seguridad nacional. Desde 1968 se han producido más cambios irregulares en los mandos de la Guardia que en ningún período equivalente de nuestra historia republicana, no por intromisión de los políticos en los asuntos militares, sino por la politización de los militares. Esta inestabilidad tiene que haber afectado la estructura, la disciplina y la moral de la institución.

Una Guardia profesional y respetada por todos, precisamente porque se mantiene al margen de la política partidista, estaría en condiciones de salvaguardar el máximo de orden con el mínimo de fuerza.

⁹ Publicado en La Prensa el 11 de marzo, 1982.

Por lo contrario, una Guardia politizada y controvertida, sometida internamente a cambios imprevisibles, estará propensa a utilizar demasiada fuerza para lograr insuficiente orden. A la vez que un obstáculo para la democratización, puede ser un peligro para la seguridad, que exige de parte de la población el acatamiento más amplio y voluntario y de parte de la fuerza pública, el espíritu de cuerpo más arraigado y probado.

El cálculo y la incertidumbre podrían recomendar, ante un hecho como el reciente golpe militar, que se guarde silencio o se hable sólo a medias. Pero cuando el bienestar fundamental de la Patria está en juego, es deber insoslayable hablar claro. Los responsables del golpe militar deben saber que muchos panameños consideramos su acción equivocada y contraproducente. Ellos, que como panameños también deben amar a la Patria, pueden, sino deshacer lo que hicieron, por lo menos rectificar el sentido de lo que hicieron.

Para lograr esta rectificación, varias medidas son imprescindibles. Primero, el compromiso tajante, sin restricciones mentales, de que no habrá candidato militar en 1984, para que la Guardia Nacional no se convierta en factor de la contienda. Segundo, la reorganización del Tribunal Electoral, de manera que las elecciones sean confiables para todos los participantes. Tercero, el aprovechamiento de dichas elecciones para que la población se pronuncie a favor o en contra del cambio de la Constitución, de modo que nuestras instituciones respondan a la voluntad popular. Cuarto, la elaboración de un estatuto orgánico de la Guardia Nacional, para que su papel en la sociedad sea claro y su funcionamiento regular.

Esta medidas requieren coraje no sólo físico, sino moral. Pero no es demasiado pedirle dicho coraje a quienes por profesión y, además, por su más reciente decisión se han colocado en una posición que exige precisamente este coraje. La Patria los juzgará según que lo demuestren o lo rehuyan.

2. En la transición hacia la democracia, 1989-1994

2.1. Creación de la Nueva Fuerza Pública¹⁰

1. Enfrentamos dos grandes tareas nacionales, con una condición indispensable para su cumplimiento:

1.1. El establecimiento de las **instituciones constitucionales democráticas**, bajo las cuales se pueda lograr la reconciliación, es decir la vivencia de justicia sin venganza como vía hacia la fraternidad

1.2. La reconstrucción económica en el camino **hacia una economía social de mercado**, que supere el cúmulo de factores de crisis, con sentido de nuevos y más amplios horizontes de oportunidad y bienestar.

1.3. La condición indispensable de ambas tareas es la creación de **una nueva Fuerza Pública**, desmilitarizada, que le proporcione a las personas, a las familias y al país, seguridad en el respeto a los derechos humanos, en la vigencia del estado de derecho y en defensa de la democracia. Sin una Fuerza Pública desmilitarizada la democracia entre nosotros estará siempre en peligro. Sin seguridad en el respeto a los derechos humanos, bajo el imperio de la Constitución y de las Leyes, no se producirá ni se sostendrá el impulso de reconstrucción y de desarrollo que nuestro pueblo reclama para superar la miseria y las injusticias sociales.

2. La creación de la nueva Fuerza Pública.

2.1. **Se acabaron las Fuerzas de Defensa de Noriega**, tal y como se acabó el Cuartel Central de la Avenida A. Porque se tornaron en un organismo militar que el pueblo panameño no quería y que no se podía pagar sin comprometer su desarrollo. Porque una jefatura criminal las utilizó como instrumento de opresión y corrupción que condujo al hundimiento de nuestro país y al trauma más hondo de todo este siglo en el desenvolvimiento de nuestra nacionalidad.

2.2. **Se está integrando la nueva Fuerza Pública**, en virtud de la norma constitucional que establece, entre las atribuciones del Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, nombrar a los Jefes y Oficiales de la Fuerza pública con arreglo al escalafón y disponer el uso de la misma.

¹⁰ Discurso pronunciado el 18 de enero de 1990, en el Centro de Convenciones Atlapa, en acto en el cual el nuevo Gobierno Democrático presentó sus orientaciones fundamentales a la comunidad nacional y al Cuerpo Diplomático.

2.3. Esta creación tan decisiva para la suerte de nuestra Patria sigue dos orientaciones fundamentales aprobadas por el Presidente de la República: la Primera orientación es que *la nueva Fuerza pública le garantice a nuestro Pueblo que nunca jamás volveremos a vivir el sufrimiento y la ignominia de estos últimos años*; la segunda orientación es que *la nueva Fuerza pública le garantice al País seguridad efectiva en justicia y libertad*. Los panameños no queremos repetir el pasado, y por eso no lo olvidamos. Al mismo tiempo, los panameños queremos construir el futuro, y por eso libres de todo odio miramos hacia nuevos horizontes.

3. ¿Qué estamos haciendo para que no se repita el pasado?

La respuesta es que estamos haciendo mucho. Y lo estamos haciendo no contra, sino con los nuevos jefes de la nueva Fuerza pública, buen número de los cuales también sufrieron angustia, persecución, cárcel y tortura a manos de Noriega.

3.1. Se ha decidido **desmilitarizar varias dependencias públicas**, reubicándolas directamente bajo la autoridad civil competente. Me refiero, para comenzar, a las siguientes:

3.1.1. El antiguo **Departamento Nacional de Investigaciones**, que ha de convertirse, bajo dependencia del Ministerio Público, en un organismo parecido a la Policía Técnica Judicial de Venezuela o al Organismo de Investigación Judicial de Costa Rica.

3.1.2. El **Departamento de Migración y Naturalización** ya se encuentra bajo dependencia directa del Ministerio de Gobierno y Justicia, como también lo está ahora en realidad y no en teoría la Oficina de Pasaportes.

3.1.3. La **Dirección Nacional de Tránsito y Transporte** ya se encuentra bajo dependencia directa del Ministerio de Gobierno y Justicia e incluye el otorgamiento de licencias y placas, los Tribunales de Tránsito y la reglamentación de taxis y autobuses.

3.1.4. El **Sistema Penitenciario**, sobre el cual ya comienza a ejercer supervisión la Dirección de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia, terminará por ser un servicio civil independiente de la Fuerza Pública.

3.1.5. El **Batallón de Sanidad Militar** ha quedado disuelto. Todo el personal médico que rinda servicios a la Fuerza Pública será personal civil perteneciente al Ministerio de Salud o a la Caja de Seguro Social. Y todas las instalaciones médicas de dicho Batallón se integrarán a los servicios de salud pública o de seguridad social según se determine de común acuerdo entre el Ministerio de Gobierno y Justicia, el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social.

3.1.6. El **Batallón de Ingeniería Militar** ha quedado disuelto. Se procede actualmente a un inventario de toda la maquinaria correspondiente para determinar su asignación definitiva de común acuerdo entre el Ministerio de Gobierno y Justicia y el Ministerio de Obras Públicas.

3.1.7. La Iglesia Católica ha declarado cesantes todos los cargos anteriores de **capellanes militares** y el Ministerio de Gobierno y Justicia ha acordado con la Iglesia que la asistencia espiritual a los miembros de la Fuerza Pública la prestarán, sin ningún rango militar, sacerdotes nombrados por el Episcopado.

3.2. Se ha emprendido más todavía, pues se ha iniciado ya, **un proceso progresivo de evaluación del personal** de la nueva Fuerza pública, que aún no ha terminado. Algunas cifras en este sentido son significativas.

3.2.1. Hasta el 19 de diciembre del año pasado¹¹, las Fuerzas de Defensa de Noriega contaban con el siguiente número de integrantes:

En las planillas de las FF.DD.: 14,326 unidades, incluyendo 643 unidades del DENI y 443 unidades de Migración. Pero además, en las planillas del llamado PON (Procedimientos Operativos Normales): 1,700 unidades adicionales (muchas de ellas "botellas" y sueldos dobles). En total: **16,026 unidades directamente bajo control militar de las Fuerzas de Defensa de Noriega.**

3.2.2. Desde el 20 de diciembre hasta la fecha de hoy, 18 de enero, se ha producido una reducción de por lo menos 2,004 unidades: 1,407 de las planillas del llamado PON y 597 de las planillas de las FF.DD. Por otra parte, el DENI con sus 587 unidades restantes y Migración con sus 401 unidades restantes han dejado de formar parte integrante de la nueva Fuerza Pública, de modo que **bajo control de la nueva Fuerza Pública se encuentran en la actualidad 13.034 unidades y no las anteriores 16.026 unidades.**

3.2.3. Esta evaluación progresiva ha tenido **gran impacto a nivel de los rangos superiores de la oficialidad**: el único General fue degradado y expulsado; de 5 Coroneles activos el 19 de diciembre, no queda ninguno actualmente en la Fuerza Pública, pues el Coronel Herrera llegó del exilio a solicitud del Gobierno democrático y fue ascendido por el Presidente Endara; de 17 Tenientes Coroneles el número ha quedado en 5, dos de los cuales fueron ascendidos por el Presidente Endara; y de 69 mayores quedan actualmente 45. El número total de oficiales, de General a Subteniente, ha disminuido de 1,079 a 920. La evaluación progresiva, que hasta la fecha se ha

¹¹ Se refiere al año 1989.

realizado por decisión del Órgano Ejecutivo a propuesta de la nueva jefatura de la nueva Fuerza Pública, continuará por esta misma vía, pero naturalmente también continuará por vía del Órgano Judicial, pues las denuncias que se interpongan ante el Ministerio Público seguirán su curso independiente sin que el Ejecutivo intervenga para afectar su resultado. La justicia será, Dios mediante, igual para todos, civiles y uniformados.

3.3. Entre las medidas que se han tomado para evitar que se repita el pasado, debo añadir que se está haciendo valer, como nunca antes, a través del Ministerio de Gobierno y Justicia, **el control efectivo que compete de diversas maneras a la Contraloría y al Ministerio de Hacienda y Tesoro respecto a las finanzas de la Fuerza Pública**. La información que se ha recibido, sugiere que las Fuerzas de Defensa contaban con un presupuesto oficial anual de 104 millones de balboas, pero que tenían a su disposición por lo menos unos 40 a 50 millones adicionales de otras fuentes estatales o paraestatales, lo que arroja un total anual de por lo menos unos 150 millones de balboas. La simple reducción de personal de 2,004 unidades antes mencionada, representa un ahorro anual de 7 millones de balboas. Por lo demás, la nueva Fuerza Pública, en sus nuevas dimensiones, ha presentado al Ministerio de Planificación y Política Económica, un proyecto de presupuesto para los próximos tres meses, de 21 millones de balboas. Si este proyecto se anualiza, da una suma de aproximadamente 84 millones de balboas al año, lo cual contrasta dramáticamente con los 150 millones de los que disponían las antiguas Fuerzas de Defensa o, mejor dicho, Noriega.

4. ¿Cómo estamos preparando el futuro?

Los tres o cuatro días que vivimos los panameños después de la acción militar norteamericana - días de anarquía, de vandalismo y de brotes de guerrilla urbana - nos han hecho valorar la necesidad, la vital necesidad de que contemos con una nueva Fuerza Pública capaz de proporcionarnos seguridad en el respeto a los derechos humanos, en la vigencia del estado de derecho y en defensa de la democracia. Así como no queremos que se repita el pasado de la dictadura de Noriega, tampoco queremos que resurjan días de anarquía, vandalismo y enguerrillamiento. La democracia debe ser justa y firme a la vez. Por eso el Gobierno del Presidente Endara se preocupa por integrar, orientar y apoyar una nueva Fuerza Pública.

4.1. La nueva Fuerza pública ha de ser antes que nada **una excelente Policía, moderna y técnica**, con todos los recursos que requieren los servicios policivos en una sociedad abierta, compleja, dinámica y pluralista, como la nuestra.

Uno de los grandes errores del norieguismo fue reducir la Policía que necesitábamos para crear un ejército que no necesitábamos y que Noriega condujo al desastre con enorme daño para nuestro país. Ahora estamos en camino de invertir este proceso: las Compañías 1^a (de Tinajitas), 2^a (de Tocumen), 4^a (Urracá), 5^a (Cholos, de Amorador), 6^a (Mecanizada, de Río Hato), 7^a (Macho Monte), 8^{va} (Policía Militar, de Colón), así como el Batallón Cemaco (Darién) y el Batallón 2000 (Fuerte Cimarrón), y la UESAT - todas estas unidades de combate han sido disueltas y su personal integrado a las zonas de la Policía del área metropolitana y de las Provincias. Sólo quedan por ahora dos de las unidades anteriores, el Batallón Paz (en realidad reducido en tamaño a una compañía) y la 3^a Compañía (Diablos Rojos), ambas patrullando nuestras áreas fronterizas en la Provincia de Chiriquí.

La Policía, que constituirá el grueso de la Fuerza Pública, cubrirá todas las funciones policivas necesarias, incluyendo las de tránsito y las comunitarias. Su desarrollo requiere que en Panamá se establezca **una excelente Academia de Policía**. Por ello, al mismo tiempo que se clausurarán todas las escuelas militares que funcionaban en nuestro país, emprenderemos cuanto antes la creación de una Academia de Policía, con asesoramiento tanto norteamericano como de algún país latinoamericano que comprenda nuestra dramática experiencia reciente y quiera demostrarnos solidaridad efectiva y no simplemente retórica.

Debe quedar bien claro que al hablar de policía no miramos hacia el pasado, más o menos folklórico, de una "policía de pito y tolete", esa que un tamborito canta como "policía que gana noventa pesos y trabaja noche y día". Estamos hablando de **profesionales de policía**, a quienes encomendamos nuestra seguridad y la de nuestras familias, y que deben estar dispuestos a exponerse a peligros especiales con un equipo y un armamento proporcionados a estos peligros y que, por ello, deben ser adecuadamente remunerados.

4.2. Por otra parte, la Fuerza Pública ha de contar con **un número muy limitado de unidades especializadas**, cuyo entrenamiento y cuyos recursos les permitan hacer frente a ciertos retos a la seguridad colectiva de nuestro país que pueden plantearse y que no podemos eludir.

No escapa a nadie que la dictadura, con el apoyo de fuentes extranjeras, convirtió a nuestro país en un arsenal de armas peligrosísimas, de grueso calibre, que se distribuyeron a grupos paramilitares de diversa índole. Se han recuperado más de 80,000 de estas armas, pero todo indica que faltan muchas por recuperar. Ello ha dado pie a cierto bandolerismo armado que nos preocupa a todos.

Además, permanecen latentes redes de vinculación y contacto entre paramilitares, incluso posiblemente con algunos oficiales norieguistas de las antiguas Fuerzas de Defensa, y estas personas podrán tener acceso a tales armas en determinadas circunstancias. Por otra parte, el narcotráfico organizado, que perdió con Noriega un socio de primera línea, ha demostrado un gran potencial de violencia. Y el régimen de Fidel Castro, que permanece reaccionario frente a la democratización de los países de Europa Oriental y que apoyó a Noriega hasta el final, no ha dado hasta ahora señales de que está dispuesto a mantener relaciones de Estado a Estado, sin inmiscuirse en nuestros asuntos internos, sobre la base del mutuo respeto y al principio de real reciprocidad.

Por todas estas razones, la Fuerza Pública debe contar con ciertas unidades especializadas que han de integrarse con suma cautela, para que no constituyan un núcleo de remilitarización de la propia Fuerza Pública, sino un aporte, al nivel estrictamente indispensable, a la seguridad constitucional y democrática de nuestro país. La situación de estas unidades dentro de la Fuerza Pública debe ser tal, que si su desarrollo lo amerita y así lo determinan las autoridades civiles, ejecutivas y legislativas, puedan separarse organizativamente de la Policía sin trastorno para la Fuerza Pública.

4.3. Cabe añadir que en su nueva perspectiva democrática, nuestro país no necesita una Fuerza Aérea ni una Marina, en lo que ambas significan de militarización y de recursos de guerra. Pero nuestro país si necesita **un Servicio Aéreo Nacional y un Servicio Marino Nacional** que puedan proporcionarle a todo el Gobierno, tanto en su dimensión civil como en su dimensión de Fuerza Pública, las facilidades de transporte correspondientes. Existen actualmente equipos de personas uniformadas altamente calificadas para encabezar e integrar estos servicios, cuya ubicación definitiva será objeto de decisión por parte del Presidente de la República, una vez se complete la consideración de las alternativas.

De igual modo, se puede adelantar que en concertación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, se consideran las decisiones necesarias para asegurar **la desmilitarización de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos en relación con el Canal de Panamá y con la ejecución fiel cabal y responsable de los Tratados Torrijos-Carter.**

5. Amigos y compatriotas:

Permítanme una referencia a experiencias personales. Durante 21 años combatí de frente, junto con muchos otros panameños, entre ellos el Presidente Endara y el Segundo Vicepresidente Ford, el

militarismo de la dictadura. Ahora el Presidente Endara y más allá de él, la Providencia me ha encomendado la tarea de ocuparme como Ministro del ramo de la nueva Fuerza Pública. Dos experiencias me revelan que si hemos dejado atrás la noche oscura y de que si ha comenzado un nuevo amanecer. Hace dos días tenía un desayuno de trabajo con el Coronel Eduardo Herrera Hassán. Al llegar me entregó un sobre grueso y dos documentos. Los puse a un lado para comenzar nuestra conversación, pero él me insistió que abriera el sobre y leyera los documentos: encontré B¹²/46,000 y dos notas firmadas que indicaban la procedencia del dinero, a saber fondos entregados por el ex-Ministro de Hacienda y Tesoro para pagar por otra casa para Noriega. Una casa en la Plaza de Francia donde el dictador pensaba establecer otra residencia, esta vez en la cuna misma de nuestra capital. El hecho me conmovió por su simbolismo: lo que el General de las Fuerzas de Defensa de la dictadura le iba a robar al pueblo panameño, el Coronel de la nueva Fuerza Pública de la democracia lo devolvía en beneficio del pueblo panameño.

Y al pensar en este hecho, me vinieron a la mente algunos de los momentos más estremecedores y comprometedores de mi vida. El 22 de diciembre de 1989 llegué por primera vez a la nueva sede de la Fuerza Pública, bajo una arremetida de balas de ametralladora y de tiros de bazuca, que casi nos cuesta la vida a dos de mis asistentes y a mí. Los secuaces de la dictadura nos habían preparado una emboscada, porque querían a toda costa evitar que se constituyera la nueva Fuerza Pública de la democracia. Pero el día siguiente, al aire libre y bajo pleno sol panameño, pude en nombre del Presidente Endara tomarle el juramento a los primeros setecientos oficiales y tropas de la nueva Fuerza Pública, cada uno de los cuales proclamó: "Juro a Dios y a la Patria, cumplir con lealtad, bajo la autoridad del Presidente de la República, la Constitución y las Leyes de Panamá, en defensa de la Democracia".

Todos los panameños tenemos que velar por que ese juramento se cumpla. De ello depende nuestra democracia y nuestro porvenir, que ahora están en las manos del pueblo y en las manos de Dios.

2.2. La Nueva Política de Seguridad Pública¹³

Quisiera en primer lugar, ubicar las grandes tareas que tenemos por delante, porque la Fuerza Pública no es una realidad aislada. Es un instrumento en manos del pueblo panameño.

12 Símbolo de Balboas.

13 Transcripción libre del discurso pronunciado el 1 de febrero de 1990 ante el Club Rotario de Panamá.

Tenemos en primer lugar, la tarea de llevar a nuestro país de una dictadura unipersonal, centrada sobre un hombre nefasto, hacia una democracia fundamentada sobre instituciones, sobre el estado de derecho. Es ese el tránsito de la dictadura a la democracia, del poder personal al juego de las instituciones constitucionales, de la pura y cruda arbitrariedad hacia el estado de derecho. Esta es nuestra primera gran tarea y apenas si la hemos comenzado, porque la democracia no se agota con el reconocimiento de quien el pueblo eligió como Presidente de la República, ni con el nombramiento del Gabinete, ni de los responsables de las entidades autónomas y otras autoridades. La democracia es mucho más que todo eso, es el funcionamiento regular y libre de sus instituciones. Es la capacidad de convivir en un ambiente de crítica y de cooperación; de competencia y de solidaridad. Eso apenas si lo hemos empezado a hacer los panameños, a un mes de los eventos de fines de diciembre.

Además, tenemos una segunda tarea. Reconstruir nuestra economía, y no reconstruirla para que al término del esfuerzo nos encontremos con la economía que teníamos a principios de 1987, una economía agotada en sus posibilidades de proporcionar trabajo y bienestar a nuestra población. Reconstruirla, creando un nuevo modelo económico; una economía social de mercado, de apertura hacia el mundo que nos rodea; que ya no produzca desempleo como su principal producto, sino oportunidades de trabajo; que ya no produzca frustraciones como su principal consecuencia, sino esperanzas de bienestar.

Estas son las dos grandes tareas: Y hay una condición indispensable para ambas. La creación de una nueva Fuerza Pública. No tendremos democracia, no podremos vivir en democracia, si no logramos crear una Fuerza Pública bajo la autoridad civil del presidente de la República para el cumplimiento de la Constitución y de las Leyes, en defensa de la democracia y de los derechos humanos. La democracia requiere una nueva Fuerza Pública que le asegure al país que "nunca jamás" viviremos la experiencia de oprobio, de ignominia y de opresión que vivimos durante largos y terribles años.

Al mismo tiempo necesitamos una nueva Fuerza Pública, por otra razón. Porque si no logramos proporcionar seguridad a nuestros ciudadanos, en su vida, en sus bienes, en su honra, en el respeto de sus derechos humanos, no habrá reconstrucción económica. El acto de invertir, de trabajar, de consumir, se da en un contexto de seguridad o no se da bien. Necesitamos una nueva Fuerza Pública para cumplir estas dos grandes tareas que nos retan y nos abren oportunidades. De allí que sea normal que se discuta el tema y se tengan posiciones divergentes, que a través de esa discusión se vaya formando un consenso que indique un camino a seguir.

Decisión básica de dejar atrás las FF.DD.

Decisión adoptada, a las 24 horas de la acción militar del 20 de diciembre de 1989. Volvamos a ubicarnos a donde estábamos en ese momento. Un país que había vivido un trauma, en gran medida inesperado; un país, sobre todo en el área metropolitana, donde toda la estructura de un régimen militar se había deshecho y se había producido un vacío total de poder, gestándose una anarquía cruda que cubría todo el ámbito de nuestra vida en el área metropolitana, en virtud de la cual se había desatado un oleaje de vandalismo a todos los niveles y se daban brotes de guerrilla urbana, en ese país tuvimos que tomar una decisión, que ahora es más fácil discutir, pero que en ese momento fue dramático tomar.

Había dos caminos abiertos. Primer camino: se eliminan las Fuerzas de Defensa de Noriega y todos los que formaban parte de ella quedan licenciados y partimos entonces absolutamente de cero. Pero ¿cuál era el precio de esta decisión?. Quiero compartir con ustedes nuestras consideraciones, de entonces. Este camino implicaba decirle a los más de 16,000 hombres y mujeres que formaban parte de las FF.DD.: "Ustedes no tienen futuro ni esperanza en un nuevo Panamá". Entonces ¿a dónde la irían a buscar? ¿A la guerrilla que comenzaba, a la anarquía que cundía por todas partes, al vandalismo que nos acosaba en todos los sectores?. **Por este camino se hubiera lanzado a gente civil o militar hacia la violencia y se hubiera hundido a nuestro país, aun más de lo que ya estaba.** Y ese era el primer costo de haber tomado ese camino.

Había un segundo costo. La acción militar extranjera se había dado en el área metropolitana y había producido destrucción y muertes y en ese momento lo que vivíamos no era todavía la liberación, era la anarquía. Podía repetirse eso en el resto del país, si anunciábamos la política de rechazar a todos los miembros de las FF.DD. de Noriega. La acción militar se hubiera tenido que reproducir a todo lo largo de nuestro país.

Había un costo adicional. Hubiéramos tenido que decirle a los norteamericanos: "Se tienen que quedar cinco, seis años ocupando nuestro país, mientras se forja una nueva Fuerza Pública de la nada". Ni nosotros estábamos dispuestos a solicitarlo ni ellos estaban dispuestos a hacerlo. Ese camino que a todos nos ha tentado en un momento u otro y que a veces se expresa en críticas de buena fe, tuvimos que rechazarlo, porque lo que estaba en juego no eran nuestras preferencias, lo que estaba en juego era salvar lo que podía salvarse de nuestra Patria. Escogimos el otro camino.

El otro camino consistía en eliminar las Fuerzas de Defensa, pero en hacerle un llamado a esos hombres para que redefinieran su lealtad, para que sintieran que también para ellos podía haber un futuro y una esperanza en un Panamá nuevo. Yo tengo una experiencia que me probó en 24 horas que no nos habíamos equivocado. La noche del miércoles cuando tomamos esa decisión, me tocó hacer por radio un llamado, a nombre del Presidente Endara, y conmigo dos mayores, los primeros con los que hicimos contacto. Los tres hicimos un llamado a todos los que portaban uniforme en Panamá, de congregarse al día siguiente, ya no en el Cuartel Central, sino en lo que es ahora la sede de la Fuerza Pública, en lo que eran las antiguas oficinas del Tránsito, para que el punto de reunión fuera un sitio diferente y transmitiera un nuevo mensaje. No sabíamos cuantos iban a responder al llamado. A la mañana siguiente, la segunda vez que fuimos a la Asamblea Legislativa a tratar de establecer una sede de Gobierno, nos llegó la noticia que había 500 hombres respondiendo al llamado. Yo había pensado que 50, 75, hasta 100 responderían. Y cuando supe de esta cifra, me dije: "Tengo que estar en ese lugar para que cuando lleguen vean al representante del Presidente de la República, un civil, Ministro de Gobierno y Justicia, y no sólo a otro militar". Y en ese trayecto hacia las oficinas del Tránsito, estuve una hora bajo el fuego de las ametralladoras que se mantenía a pesar de la respuesta del Ejército estadounidense y llegué convencido de que no nos habíamos equivocado, porque las fuerzas de la anarquía habían comprendido el significado de ese llamado. Si el Gobierno democrático lograba formar en unos días una Fuerza Pública bajo la autoridad civil de Presidente de la República, habría democracia en Panamá y sería una democracia panameña. Si no lográbamos eso, seríamos en el mejor de los casos una etapa transitoria de un gobierno de ocupación. Y ellos (los que resistían violentamente) lo comprendieron; por eso "se la jugaron", para impedirlo, y por eso, cuando no lograron impedirlo, habíamos dado un paso decisivo hacia adelante en el riesgo de crear la Fuerza Pública para la democracia.

¿Qué estamos haciendo con la Nueva Fuerza Pública?

Le llamamos Fuerza Pública porque es el nombre que está en la Constitución. Lo que estamos tratando de hacer es, en primer lugar, desmilitarizar lo que fueron las FF.DD. de Noriega, que ya se acabaron. No habrá en Panamá más ejército, no habrá en Panamá más Fuerza Aérea, no habrá en Panamá más Marina Militar. Para desmilitarizar hay que hacer un trabajo que abarca muchos aspectos. En primer lugar, sacar del ámbito de la Fuerza Pública servicios que re-

comienzan a ser civiles: Migración y Naturalización, Tránsito y Transporte, el antiguo DENI, que terminará como una Policía Judicial al mando del Ministerio Público, siguiendo el ejemplo de lo que se da en Costa Rica y Venezuela, y el Sistema Penitenciario, que por decisión que ya se ha tomado también terminará siendo un sistema civil. Y no habrá más médicos militares, no habrá más ingenieros militares, ni tampoco más capellanes militares.

Es todo un proceso que aún va más lejos. De las diez compañías y batallones militares que existían queda una sola compañía en la frontera con Costa Rica; todas las demás han quedado disueltas e integradas al servicio de policía. Y comienza una etapa de evaluación del personal, que ha dado ya importantes resultados y que continuará dándolos. El 19 de diciembre las planillas de las FF.DD. y de organismos dependientes de ellas alcanzaban a 16,000 unidades; actualmente las planillas de la Fuerza Pública alcanzan 12,500 unidades. Por ese proceso de evaluación ya no queda en la Fuerza Pública ninguno de los cinco Coroneles que estaban activos el 19 de diciembre; sólo quedan 3 de 17 Tenientes Coroneles que estaba activos el 19 de diciembre y aproximadamente la mitad de los mayores que estaban activos el 19 de diciembre. Este trabajo, que se ha hecho a propuesta de la Jefatura de la Fuerza Pública, porque estamos trabajando con su participación y no contra la Fuerza Pública, continúa y continuará por la vía ejecutiva. Pero también continuará por la vía judicial, porque existe el compromiso, el cual ya se ha comenzado a cumplir, que todo aquel panameño, civil o uniformado, que sea llamado a rendir indagatoria por el Procurador General de la Nación, tendrá que ir y el que sea llamado a juicio tendrá que ir y aquel que sea condenado terminará cumpliendo su condena, sea civil o sea uniformado.

Sé la pregunta que surge en muchas mentes. ¿Se puede, con gente que participó en las FF.DD. de Noriega construir una nueva Fuerza Pública?. Primero, creo que no teníamos alternativa. Por eso quise darles la opción fundamental que les dimos y tomamos los riesgos que tomamos, al segundo día después de la acción militar norteamericana. Pero les propongo algo para que los pensemos. ¿Acaso sólo nosotros los civiles vivimos un trauma? ¿Creemos acaso que ese trauma no alcanzó también a los uniformados?. ¿Qué vivieron esos hombres a través de dos levantamientos, qué vivieron cuando los perseguían, cuando encarcelaron a varios de ellos, cuando torturaron a otros, cuando asesinaron a algunos?. ¿Qué vivían sus familias cuando sentían que toda una población civil los rechazaba por todo lo que estaban haciendo bajo la jefatura de Noriega?. ¿Acaso no vivieron también un trauma?. ¿Qué sintieron cuando veían que Noriega iba creando grupos paramilitares, llenos de armas y asesorados

por Dios sabe quién?. ¿Qué vivieron cuando vieron llegar las fuerzas norteamericanas y se sintieron que los habían conducido al desastre?. ¿Qué sintieron cuando no pudieron o no supieron pelear como se decía que iban a pelear?. ¿Qué han sentido durante todo este tiempo de acusaciones, de denuncias, de despedir a algunos y jubilar a otros?. Acaso no han sentido un trauma también, diferente al nuestro, pero tan intenso como el nuestro. Entonces todos somos los que hemos vivido el trauma de la Nación.

Nosotros lo sufrimos durante 21 años y ellos llegaron a sufrirlo al final. Y somos todos los que podemos aprender, podemos cambiar y podemos establecer nuevas relaciones, los unos con los otros. Que eso implica riesgos, es evidente. Sí, la libertad es inseparable del riesgo. La creación de algo nuevo es inseparable del riesgo. El servicio a la Patria es inseparable del riesgo. No digo que no vivimos momentos de angustia todavía, pero creo que por este camino podemos transitar con esperanza de reconciliación y de reconstrucción. Una desmilitarización a fondo. ¿Para qué?. Para que la Fuerza Pública sea fundamentalmente una Policía Nacional. La función policial será su función primordial. Pero no una Policía de pito y tolete, sino una policía profesional, técnica, moderna que hay que construir; que le dé a ellos orgullo de ser servidores del pueblo, de la Nación, como policía profesional.

Y junto con esa policía, pero en otra organización aparte, con su propio mando y presupuesto, dependiendo directamente del Ministerio, un Servicio Aéreo Nacional. No de helicópteros artillados, ni de aviones para entrenamiento en combate, sino de aviones para ofrecerle transporte público al Gobierno Nacional, en su aspecto civil y en su aspecto policivo. Igualmente un Servicio Marítimo Nacional, con objetivo similar y también con mando aparte y en dependencia directa del Ministerio de Gobierno y Justicia. Todo bajo la Jefatura del Presidente de la República como Jefe Supremo de la Fuerza Pública y bajo el control financiero de la Contraloría en el mismo plano que las demás dependencias del Órgano Ejecutivo.

Estamos realizando una obra de desmilitarización profunda. Me atrevo a decir que ningún otro país Latinoamericano, en estas dos últimas décadas, ha intentado algo semejante. Todos los países Latinoamericanos que se han democratizado en éstas dos últimas décadas, han dejado intactos sus Ejércitos, han cambiado a veces un cierto porcentaje de sus oficiales, pero han dejado sus estructuras militares. Ninguno ha intentado una desmilitarización tan profunda como la que está haciendo el Gobierno de Guillermo Endara y de ello nos debemos sentir orgullosos los panameños, de lo que estamos haciendo, aún cuando sintamos los riesgos.

Muchas veces se nos mira a la luz de la experiencia de Costa Rica. Nos ha estimulado. Hay similitudes, pero también hay diferencias. Porque Costa Rica lo hizo hace 40 años en una sociedad rural y que no tenía un ejército como el que llegamos a tener nosotros. No estuvo expuesta a una acción militar extranjera como lo estuvimos nosotros. Entonces, no podemos tomar una fórmula de hace 40 años, de condiciones tan diferentes e importarla, como quien importa un artículo de consumo. Lo que estamos haciendo aunque guarda similitud con la experiencia costarricense, es una experiencia panameña, hecha por panameños entre panameños. Y tenemos por ese camino que ir encontrando la figura propia de nuestra Fuerza Pública.

Estamos haciendo algo más que desmilitarizar. Estamos en un momento bien difícil de nuestra historia tratando de proporcionarle seguridad a nuestra población. La seguridad no puede ser un concepto abstracto. Tiene que comenzar por ser la seguridad del ciudadano común y corriente, la seguridad de vidas, bienes, derechos y honra, la seguridad frente a la delincuencia común y frente a criminales condenados que se encontraban en las cárceles y que, desgraciadamente, como resultado de los acontecimientos del 20 de diciembre, se evadieron de las cárceles y se encuentran hoy en día libres. Esta realidad no la produjo el Gobierno; esta realidad la produjeron los hechos que vivimos.

Pero, además, hay que hacerle frente a otro factor de delincuencia: la disponibilidad de armas, como nunca en nuestra historia. Se han recuperado más de 80,000 armas de alto poder (AK-47, M-16, granadas, granadas de fragmentación, bazucas, lanza granadas). Es algo absurdo, un factor irracional que ha entrado en nuestras vidas, a través de los crímenes de Noriega, pero que está allí. Nadie de nosotros puede saber cuántas quedan sin recuperar.

Esta disponibilidad de armas, hace aún más peligrosa la delincuencia que vivimos. Junto con ello, hay redes de contacto de gente que se preparó para guerra de guerrillas. Las Batallones de la Dignidad y, aunque en menor grado, los CODEPADIS¹⁴ fueron preparados y armados más allá de lo que nadie se imaginó y probablemente fueron asesorados más allá de lo que nadie pensó. Y aunque no hay en ninguna parte del país, actualmente, ningún grupo organizado en actitud de resistencia violenta al Gobierno y a la Fuerza Pública, esta red de contacto no desaparece de un día para otro. Está allí como un reto que puede planteársenos.

14 Los CODEPADIS fueron Comités para la Defensa de la Patria y la Dignidad. Noriega los formó hacia el final de su periodo, dentro de las oficinas públicas. Los mostraban haciendo ejercicios paramilitares y se anunciaban que junto con los Batallones de la Dignidad defenderían a Panamá de los norteamericanos con guerra de guerrilla.

Es por ello que una de las preocupaciones del Gobierno, durante estos últimos días, ha sido la de explicar a la población cuáles son las realidades de esa nueva Fuerza Pública y de esa Policía Nacional emergente. Tenemos en el área Metropolitana, el área de mayor inseguridad, 4,500 unidades, pero son policías, no son militares. Por lo tanto no están acuartelados; hacen turnos; hay 3 al día y en cada uno hay 1,500 unidades y de este número hay que restar los que son de apoyo administrativo. También hay que restar aquellos que hacen servicio estacionario de guardia, porque todo el mundo quiere tener a alguien estacionado protegiéndolo. Sólo disponemos de 41 vehículos para todo el área Metropolitana. ¿Y saben ustedes que ahora los delincuentes tienen armas de mayor calibre que los miembros de la Fuerza Pública? Me he visto, y creí que nunca haría esto en mi vida, firmando solicitudes para que se les entreguen armas de mayor calibre, porque de eso va a depender que puedan darnos mayor seguridad a todos los panameños. Y no tienen radio de intercomunicación, sino un número muy limitado y un uniforme que. . . como yo les digo entre sonrisa y sonrisa, con ese uniforme no se puede enamorar a una mujer. Estamos tratando de lograr un nuevo uniforme de policía que exprese el servicio que pueden rendir y que suscite el respeto que necesitan.

Estamos, además, tomando otras medidas. Se derogó el Decreto que prohibía portar armas. Se prolongaron, automáticamente todos los permisos existentes hasta el 1 de marzo y a partir del 15 de febrero se comenzaron a otorgar nuevos permisos.

Se ha comenzado el trabajo de revisar las compañías de seguridad para que puedan ofrecerle seguridad a los sectores que quieren depender de su servicio. Hay ciertos sectores de la seguridad que pueden privatizarse, como se hace en otros países, con la supervisión de la Fuerza Pública. Se han aumentado los Juzgados de Turno, ya estrictamente bajo control civil. Se está organizando la Defensa Civil, para que esa labor comunitaria de seguridad que todos descubrimos durante los días de anarquía, la podamos seguir haciendo ahora, que hay más sosiego y tranquilidad.

Al tercer día después del 20 de diciembre, sobrevolé el área de la Ciudad de Panamá, acompañado por el Coronel Eduardo Herrera, y vimos lo que eran las barriadas, con la gente que había construido barricadas, que hacía su propia guardia con sus pequeñas armas. Fue una de las medidas más positivas para ponerle alto a la anarquía, al vandalismo. Esa participación de la sociedad civil en defensa de su propia seguridad, vamos a aprovecharla y organizarla en una Defensa Civil que ahora nos permita hacerle frente a la delincuencia y más adelante nos permita emprender tareas comunitarias más constructi-

vas todavía. Porque lo que todos queremos hacer es participar en esta gran aventura de construir democracia, de reconstruir nuestra economía y lograr seguridad para ambas cosas. Junto con estas medidas, hemos considerado mantener el toque de queda todavía.

También se tomó hoy, 10 de febrero en Consejo de Gabinete, la decisión de no dar ningún apoyo gubernamental a ninguna forma de Carnaval en esta oportunidad. No porque queremos restarle a la población el sentido del gozo, de la fiesta, pero en los momentos que estamos viviendo hay que tener las prioridades bien claras y el Gobierno tiene el deber de señalar esas prioridades y de insistir en ellas, para el bienestar de todos. Estas son algunas de las perspectivas con respecto a la seguridad ciudadana y a la Fuerza Pública.

La democracia que estamos construyendo está basada en el respeto a los derechos humanos. ¿Qué otro país, apenas pasado un mes de lo que hemos vivido, tendría la completa libertad de expresión que tenemos hoy en día? No hay en este momento, ni un sólo panameño arrestado por orden del Ministerio de Gobierno y Justicia; todos los que están arrestados están estrictamente a órdenes del Procurador General de la Nación y un pequeño número está bajo el control del Ejército de los Estados Unidos y en los próximos días pasarán a órdenes de la Procuraduría General de la Nación. ¿Qué país que ha pasado por lo que nosotros pasamos, comienza de inmediato a respetar el derecho a la manifestación pacífica? Veo al Presidente de la República con una enorme paciencia y su acostumbrado buen humor bajar, una y otra vez, de su oficina, a atender a gente que reclama, gente que protesta y gente que comprende que está frente a un hombre que representa a todos los panameños.

Estamos viviendo una democracia que desde el primer momento ha querido respetar los derechos humanos; y esa democracia puede ser firme contra la delincuencia común y la extraordinaria, con tal de que su firmeza se ajuste a la Constitución y a la Ley. Y eso es precisamente lo que quiere hacer la democracia panameña bajo el Gobierno de Reconciliación y Reconstrucción Nacional, para que podamos proporcionarnos seguridad en el pleno respeto a los derechos de todos y cada uno de los panameños.

Quisiera terminar haciéndole una sugerencia a los grupos cívicos, pues reconozco lo mucho que hacen: contribuyan a un gran esfuerzo de solidaridad hacia un grupo de panameños que no tenían casi nada y lo perdieron todo, los damnificados del Chorrillo, que sobrepasan las 18,000 personas, labor que está a cargo de Teresita Yániz de Arias, mi esposa.

Y además de este esfuerzo de solidaridad, contribuyan en el esfuerzo de seguridad, organizándose todos los grupos civiles, para

continuar una labor que contribuyó a recuperar muchas armas. Fue uno de los programas más efectivos del ejército americano, la compra de armas. Para que aquellos que las tuvieran escondidas, tuvieran un interés en entregarlas. ¿No podrían los clubes cívicos, recabar fondos para la seguridad del país, para un programa de compras de armas, sobre todo en las áreas críticas? El Gobierno nacional no tiene fondos para ello. Cada arma que se compre es una inversión en la seguridad del país, en la reconstrucción y la democracia del país. Son ideas prácticas que me atrevo a sugerir a este grupo de hombres que ha hecho mucho por Panamá, pero que por eso siento que les puedo pedir que hagan. . . un poquito más.

Muchas gracias.

2.3. Las Realidades y el Espíritu de la Nueva Fuerza Pública¹⁵

El Señor Presidente de la República nos ha puesto por delante, con sus palabras, un programa. Un programa, que aunque no está mirando hacia el pasado, no puede olvidarlo, y que está asumiendo la lección del pasado para proyectar un futuro en el cual estemos hermanados todos los panameños.

Más que otros funcionarios del Gobierno, en razón del cargo de Ministro de Gobierno y Justicia, he tenido el reto y la oportunidad en estas últimas semanas de trabajar con muchos de ustedes, y quisiera compartir con ustedes algunas de las ideas que surgen de este trabajo en común y algunas de las preocupaciones que también surgen de este trabajo en común.

Panamá necesita una Fuerza Pública. Nuestra Constitución la establece. Pero más allá de lo que establece nuestra Constitución, no hay estado moderno democrático, dinámico, que pueda cumplir sus tareas sin el aporte de una Fuerza Pública. Eso es así en Costa Rica, como lo es en Panamá, en Suiza, y como lo es entre las grandes potencias.

Lo que está en juego no es la existencia de una Fuerza Pública. Lo que los panameños discutimos y exploramos es cómo concebirla, cómo organizarla, cómo vivirla. Y en los primeros días después del 20 de diciembre, el Presidente Endara, quien les habla y el Vicepresidente Ford adoptamos una decisión histórica, y cada día estoy más seguro que fue la decisión correcta. Fue la decisión de considerar eliminadas, de una vez y por todas, las Fuerzas de Defensa que encabezó el General Noriega. Pero al mismo tiempo de dejar la puerta

¹⁵ Transcripción libre del discurso pronunciado el 2 de febrero de 1990 en el Teatro Balboa, ante los Oficiales de la nueva Fuerza Pública, en presencia del Presidente de la República.

abierta para aquellos de sus miembros que no se encontraran personalmente comprometidos con los crímenes de Noriega y estuvieran dispuestos a trabajar lealmente en crear la nueva Fuerza Pública.

Era el reconocimiento de que ustedes son panameños a título completo y que tienen el derecho de compartir el futuro con los demás panameños y de compartirlo aportando los conocimientos, las vocaciones y las capacidades que han adquirido en su historia personal y profesional.

Una y otra vez en estas últimas semanas he tenido la experiencia, un poco paradójica debido a mis propios antecedentes de los últimos 21 años, de explicarle a grupos civiles por qué esta decisión fue una decisión correcta. Quiero compartir con ustedes el argumento que en mi cala más hondo, a saber el trauma que todos hemos vivido. No sólo lo hemos vivido los civiles, ya que el trauma ha sido nacional, lo hemos vivido todos los panameños, con o sin uniforme

No siempre lo vivimos de igual manera; muchas veces lo vivimos opuestos los unos a los otros. Pero, creo que el país comienza a comprender que ustedes también vivieron ese trauma, también vivieron el temor que vivíamos nosotros, también vivieron de muchas maneras la persecución que vivíamos nosotros, y vivieron muchas veces el drama de hacer, por órdenes superiores arbitrarias, lo que su conciencia de hombres y su sensibilidad de panameños les decía que no estaba bien.

Y sus familias vivieron ese trauma. Uno de mis hijos, el más pequeño, compartía la escuela con el hijo de un oficial de la Fuerza de Defensa de Noriega, de uno que no está aquí y no tiene derecho a estar aquí. Pero a través de mi hijo, yo sabía lo que ese muchacho sufría y pude comprender lo que su familia sufrió. A medida que el drama se desarrollaba y se incrementaba, lo sufrimos unos y otros. No es fácil haber vivido el día 20 ni como civil, ni como uniformado. Entonces, nos une algo que hemos compartido como país. Una gran tragedia. Si nos damos cuenta que fuimos actores en la misma tragedia y si nos damos cuenta que nadie se quedó fuera de ella, que nadie fue puro y simple beneficiario de ella, sino que todos en alguna medida fuimos víctimas de esta tragedia, si nos damos cuenta de ello, reconocemos un nexo que es el punto de partida de lo que estamos haciendo juntos.

¿Y qué es lo que estamos haciendo juntos? Estamos creando una nueva Fuerza Pública. El país no quiere que se forje un ejército, porque una de las grandes paradojas fue que se forjó un ejército en un país que no podía pagárselo, que no tenía tradición social ni humana para sustentarlo. Se forjó bajo pretexto de la seguridad nacional y, sin embargo, trajo más inseguridad de la que nunca habíamos ex-

perimentado en nuestra historia, inseguridad a las personas y, por último, gravísima inseguridad a la Patria.

La Fuerza Pública no puede ser un ejército, pero puede ser un servicio profesional serio, respetable y respetado para proporcionarle seguridad al país. El país no quiere retornar al pasado, quiere vivir el presente y preparar el futuro. Sabe que para ello necesita seguridad. Pero no cualquiera seguridad. Necesita seguridad en cuanto a los derechos humanos de todos y cada uno de los panameños, incluyendo los derechos humanos de ustedes mismos. Necesita seguridad en la vigencia de un estado de derecho, en donde civiles y uniformados, tendrán que responder por igual, por todo lo que hagamos o dejemos de hacer. El país necesita seguridad en defensa de la democracia, porque es el único sistema que nos permite vivir con nuestras diferencias, en vez de reprimirlas y llegar a odiarnos los unos a los otros. La democracia, de la que queremos estar seguros, es el sistema que mejor garantiza el pluralismo, la diversidad tanto de las cualidades como de las imperfecciones humanas. Es el sistema que está más a la medida de los hombres. Es el más humano de los sistemas, porque permite que se den más correcciones y se cometan menos errores irreparables.

El país democrático sí quiere que ustedes le sirvan, los necesita, y hoy lo comprende mejor que ayer, y mañana lo comprenderá mejor que hoy. Pero quiere un servicio que no sea de un ejército, quiere un servicio que sea de profesionales que le ofrecen a sus conciudadanos seguridad en el respeto a los derechos humanos, en la vigencia de un estado de derecho y en defensa de la democracia.

¿Cómo vamos a organizar este servicio? Digo vamos a organizar, porque a lo largo de estas semanas de discusión con los jefes de la institución, semanas en que, sábado tras sábado, hemos pasado tres, cuatro, cinco horas juntos, el Órgano Ejecutivo ha demostrado que su intención no ha sido llegar e imponer una organización preconcebida. No partimos de un modelo extranjero importado y por imponer. Por lo contrario, hemos estado buscando una solución "a la panameña", por encontrar entre panameños. Y mi tarea ha sido plantearle a la jefatura de la nueva Fuerza Pública lo que el país reclama, lo que la gente le expresa y transmite a sus autoridades civiles legítimas y luego discutir con los miembros del directorio cómo vamos a responder a ese reclamo.

Gradualmente, a medida que hemos avanzado en esta labor conjunta, se ha ido diseñando lo que será la organización de la Fuerza Pública. La Fuerza Pública no será una única organización específica, sino un conjunto de realidades, comenzando con la autoridad del Presidente de la República. Nos damos cuenta, que cuando la au-

toridad de la presidencia no es legítima, no puede haber seguridad, porque la gente cuestiona el derecho a gobernar. Y donde no se reconoce el derecho a gobernar se socava por la base la capacidad de actuar que tiene que tener la autoridad, con seguridad de respuesta positiva de parte de la comunidad. La Fuerza Pública empieza con el Jefe Supremo que es el Presidente de la República, legítimamente constituido porque expresa la voluntad popular. Esa Fuerza Pública contará con varios componentes separados los unos de los otros, porque toda concentración excesiva, ya sea en manos de un militar o de un civil, termina por generar tendencias dictatoriales. Esa Fuerza Pública contará con una Policía Nacional, como su cuerpo central.

Me interesa recordar el momento preciso en que ese nombre de "Policía Nacional" surgió. Uno de sus jefes en una de las reuniones dijo una verdad de apuño, cuando me preguntaron qué tipo de organización de seguridad pública abarcaría la Fuerza Pública (nombre genérico, que puede aplicarse a un Ejército, a una Guardia Nacional, a una Policía militarizada o civil, nacional o municipal) y respondí describiendo lo que yo pensaba nuestro pueblo deseaba y lo que no quería. Si vamos a ser una policía nacional, comentó el jefe en cuestión¹⁶, digámoslo, digamos con honradez lo que somos, no otra cosa; no nos demos nombres inflados. Ese comentario, en el contexto de la discusión que teníamos para mí fue decisivo.

Recobrábamos así el bajo perfil de nuestras instituciones, tan violentado por la exageración de Noriega y de su régimen. Recuerdo en este sentido, que los panameños hicimos nuestra independencia a la manera doméstica. Quien haya leído la proclamación de la independencia de Panamá escrita por Eusebio A. Morales, se da cuenta que no es un grito de heroísmo, es un grito de panameños a la medida de lo que somos como pueblo, un pueblo fraterno, un pueblo que puede ser alegre, un pueblo que tiene orgullo, pero no un orgullo de

16 El oficial quien sugirió el nombre de "Policía Nacional" fue el Tte. Coronel Aristides Valdonado, quien ejerció el cargo de Sub-Director General de la Fuerza Pública al inicio del Gobierno democrático. Había participado en la sublevación de marzo de 1988. Fue encarcelado y maltratado. Recobró su libertad a raíz de la acción militar norteamericana del 20 de diciembre de 1989, se incorporó a la Fuerza Pública con el cargo de segundo jefe. Fue uno de los antiguos oficiales de las Fuerzas de Defensa que más contribuyó a la desmilitarización en el período inicial. Luego fue acusado, por el Sr. Roberto Eisenman, de participación en la quema de Danté por las huestes de Noriega antes del fin de la dictadura y por el Sr. Roberto Arosemena Jaén de violar sus derechos humanos mientras lo tuvieron detenido. En el primer caso el Fiscal consideró que no había fundamento para siquiera incluir su nombre en la vista fiscal y en el segundo caso hubo prescripción sin que el acusador pudiera sustentar su acusación. Pero mientras el Ministerio Público lo investigaba, el Procurador Rogelio Cruz, presionado por el diario La Prensa, ordenó su detención y su separación del cargo. La Prensa, que criticó la política de desmilitarización progresiva por no rechazar los servicios de todos los antiguos miembros de la Fuerzas de Defensa, contribuyó así a forzar, injustamente, a uno de los más convencidos desmilitarizadores a ser excluido de la nueva Fuerza Pública. Probablemente, el intento posterior del Col. Eduardo Herrera por encabezar una insurrección no se habría dado si el Tte. Valdonado hubiera continuado en la Fuerza Pública.

prepotencia, sino un orgullo de buena gente. No sorprende, entonces, que no tengamos Presidente y Vicepresidente rodeados de aparato y gran ceremonial y que no nos convengan instituciones grandilocuentes.

Todavía me acuerdo, siendo joven profesional, ver pasar frente al apartamento en el que vivía, al entonces presidente de la República, Roberto F. Chiari, en un automóvil que tenía desde hacía siete años, manejándolo él mismo. Esa era y es Panamá a la medida de los panameños. Y eso es lo que debemos ser los civiles a la medida del pueblo panameño, lo que esperamos que sea nuestra Fuerza Pública. Pero al mismo tiempo espero que llegará a ser una gran Policía Nacional, no de pito y tolete, porque ese mundo ya no existe. Somos una sociedad compleja, dinámica, llena de tensiones y de retos, y para ser un policía nacional en el mundo de hoy, se necesita ser un profesional. Un profesional que tiene que tener conocimientos, entrenamiento, educación, control de sí mismo, personalidad, liderazgo. Se puede estar orgulloso de ser un profesional de policía en ese sentido.

Junto con ese servicio, habrá, tal que vislumbramos la organización de la Fuerza Pública, dos otros organismos independientes del primero, pero que tendrán muchas veces que coordinar su acción con el primero. Una fuerza aérea, no. Una marina, no. Pero sí un Servicio Aéreo Nacional y un Servicio Marítimo Nacional también; para que la gente que tiene conocimientos especializados pueda aplicarlos al servicio de todo el Gobierno, y proporcionarle transporte aéreo y transporte marítimo al Gobierno civil y a toda la Policía Nacional. Y estos tres componentes, cada uno con su jefatura correspondiente, sus escalafones, y sus uniformes correspondientes, dependerán directamente, mientras que no se produzca una reorganización de los Ministerios -que a mi juicio podría producirse más adelante- del Ministerio de Gobierno y Justicia. Sus planillas y sus finanzas estarán integradas a las del Ministerio y sometidas, como las de toda la Administración Pública, a la Contraloría General de la Nación.

Ese es el esquema básico al que habrá que añadirle otras cosas, como por ejemplo: que esa policía pueda desarrollarse con cuidado, pero con firmeza. Serán necesarias ciertas unidades especiales para responder a retos más graves de seguridad que puedan plantearse a nuestro país. Pero hablando con toda franqueza, entre el Presidente, su Ministro y ustedes, si esas unidades especiales requirieran un desarrollo mayor en razón de retos y peligros, que ojalá no tengamos, deben estar organizadas para que, si así lo decide el Ejecutivo y el Legislativo, puedan constituirse como cuerpos aparte. Pero, mientras tanto, pueden y deben nacer al interior del cuerpo que es la Policía Nacional.

¿Y que ha de ser la Guardia Presidencial? No sabemos todavía con claridad, pero ese es un organismo que perteneció a la pompa y a la circunstancia de otros tiempos, cuando ahora lo que se requiere es un organismo especializado en la seguridad de los gobernantes, incluyendo la de los jefes de la oposición al Gobierno, que también corren riesgos. ¿Cómo organizar ese servicio de seguridad de los gobernantes y de los jefes de oposición? Será cuestión de discusión y de desarrollo ulterior.

Pero hay otro tema que tenemos que abordar. Sabemos la dirección general que le estamos imprimiendo a la seguridad pública, pero hacen falta todavía muchas precisiones. Estas no serán impuestas, porque el estilo con que se ejerce una autoridad legítima, debe ser lo menos impositiva posible.

Yo no tendría reparo en llegar a dar una orden en nombre del Presidente de la República y hacer que se cumpla. Pero una vez que sepa que no he podido convencer, que a pesar de que he buscado consenso, no se ha logrado, entonces habría que ejercer la autoridad a plenitud. Pero prefiero el sistema de la propuesta y de la conversación. Toma un tanto más de tiempo, pero permite que la gente participe y coopere, y que con lo que se logre, todos nos podamos identificar. Va a haber todavía momentos difíciles, porque la jefatura de la Fuerza Pública debe continuar realizando una labor de evaluación, por el bien de la misma institución, y por lograr el respeto de toda la comunidad hacia ustedes. Pero se hará sin apresuramiento y con sentido de justicia. Va a haber para ustedes momentos difíciles, yo estoy consciente de ello. Sobre todo, hay dos aspectos de esas dificultades, que quiero mencionar de frente.

Todo hombre lleva dentro una imagen de sí mismo. Panamá les está pidiendo que cambien la imagen que tenían de ustedes mismos. Eso no es fácil, porque son años de aspiración, de entrenamiento, de vocación, que repentinamente se cortan. El país, el pueblo y la historia les piden que no se queden con ese momento, que no se frustren ni sientan rencor en ese momento. Les pide que cambien, y eso no es fácil para nadie. Como no es fácil para mi cambiar de opositor a gobernante, no es fácil para ustedes cambiar de Fuerzas de Defensa a Fuerza Pública. Pero del otro lado del cambio hay un horizonte nuevo. Hay un ambiente en donde cada uno de ustedes puede caminar por la calle, solo sin arma y sentirse que nadie lo va a rechazar. En donde sus esposas pueden encontrarse en cualquier lado con cualquiera y sentirse que pueden entablar amistad. En donde sus hijos puede decir que su padre es oficial de la Fuerza Pública y oír a un compañero responder: "yo quiero ser eso".

Hay un horizonte humano del otro lado del cambio. Yo los invito a que recorramos ese camino juntos, y así como seré exigente en que se dé el cambio, así también le daré todo el apoyo a la Fuerza Pública para que haga el cambio y encuentre ese nuevo horizonte. Y hay otro asunto que hace esto difícil, les hablo con toda crudeza. Es la baja en sus niveles de vida, porque sus niveles de vida no estaban establecidos sólo sobre la base de salarios, estaban establecidos sobre la base de salarios y "lo demás", y ya no habrá "lo demás". Era parte de un sistema que cuando ustedes entraron ya estaba andando y de un sistema al que por las presiones de toda organización se fueron acomodando.

Todos sabemos lo que es vivir en un sistema y sufrir las presiones de ese sistema, pero el sistema se acabó. Hay que hacer surgir otro sistema. No digo que eso sea fácil, y de allí un doble compromiso de mi parte.

Primero, haré todo lo que esté a mi alcance, contra viento y marea, para que a la Fuerza Pública se le pague a tiempo. Se les pague a ustedes completo y se les pague en condiciones en que ustedes realmente puedan utilizar los cheques que se les pagan. Y otro compromiso, tan pronto como el país comprenda que se ha producido el cambio, tan pronto como el país comprenda que hay una Fuerza Pública, yo me juego, incluso mi futuro político, a pedirle al país una alza en la escala de salarios de la Fuerza Pública. Junto con ello podrán venir, sobre la mesa, no por debajo, abiertamente, no a escondidas, oportunidades educativas para ustedes y sus familiares y planes de construcción de viviendas. No para que vivan rodeados los unos de los otros, segregados de los demás, sino como profesionales, como panameños, junto con los demás. Podrán venir posibilidades de seguros de vida que se paguen, porque los que tenían, no se pagaban y ya no valían. Podrán venir cooperativas de ahorro y préstamo que no sirvan para otra cosa, y que no nos obliguen a intervenir para salvar lo esencial, como se ha tenido que hacer con respecto al Banco Patria.

Podrán venir todo un conjunto de medidas que les permitan vivir, como decía el Presidente, en plena decencia, pero a nivel de profesionales. Porque si el país les encomienda su seguridad, si el país les pide que corran riesgos y peligros para proporcionarle seguridad, el país también debe hacer un sacrificio para remunerar su servicio, de manera que ustedes puedan vivir como profesionales de la seguridad de los panameños.

No son tareas fáciles, y no he querido hablar de otras cosas, sino de las fundamentales, porque decidí desde el primer día que, si iba a ser Ministro de Gobierno y Justicia, iba a tratar de impulsar la creación de una nueva Fuerza Pública.

Tenía que arriesgarme a creer en ustedes por eso, y aunque me han advertido que no lo haga y que no lo diga, he pedido desde el primer momento que mi seguridad me la proporcionen miembros de la Fuerza Pública, y que la seguridad de mi mujer y de mis hijos, me la proporcionen miembros de la Fuerza Pública. Porque no puede ser jefe, quien no confía en aquellos a quienes le toca liderar. No puede ser jefe quien en el momento de la crisis se esconde como un cobarde. Yo los invito en nombre del Presidente de la República, quien ha hablado con tanta elocuencia, y que les ha transmitido un mensaje de futuro, los invito a formar parte orgullosamente del componente de la Policía Nacional o del Servicio Aéreo Nacional o del Servicio Marítimo Nacional, a crear, junto con todos los panameños y sus autoridades legítimas que el pueblo escogió, una nueva Fuerza Pública.

El otro día algunos de nosotros participábamos, en el Ministerio, en un seminario donde se habló de la importancia de los símbolos y del lema de la institución. Se me ocurrió, ahora que oí sus palabras, que el Presidente nos acaba de dar el lema la nueva Fuerza Pública: "Servir al Pueblo", a la gente concreta, a la mujer y al hombre común y corriente, a los muchachos, a los viejos, servir a la gente, no a facciones. El que sirve al pueblo, le sirve a la sustancia viva de la Nación.

Yo quisiera terminar compartiendo con ustedes una frase. No ha sido fácil para nuestro país el trauma de una acción militar extranjera. Y sin embargo, recordemos algo de nuestra historia latinoamericana. Las siguientes son palabras del Libertador Simón Bolívar dichas desde el cuartel de Angostura, el 20 de febrero de 1819: "Una legión británica protectora de nuestra libertad ha llegado a Venezuela para ayudarnos a quebrantar nuestras cadenas. Recíbidla con la veneración que inspira el heroísmo benéfico, abrid vuestros brazos a esos extranjeros que vienen a disputarnos los títulos de Libertadores."

Para ninguna nación es fácil la intervención de una nación extranjera. Esta fue traumática para nosotros, como fue traumática la dictadura. Pero la historia está hecha de paradojas, no de ideologías, de realidades concretas, no de abstracciones. Estas realidades son muchas veces ambiguas. Ya la intervención se produjo y al producirse, ha sido al mismo tiempo un trauma y una oportunidad que nuestro pueblo vivió. El pueblo mismo la llama a la vez que una tragedia, una liberación. Construyamos desde esta realidad. Mientras más rápido ustedes se constituyan como Fuerza Pública nueva, mientras más rápido ustedes ayuden a proporcionarnos seguridad, en los derechos humanos de nuestra ciudadanía, más rápido podremos lograr el ejercicio de nuestra plena soberanía. Pero, con una nueva concepción de la soberanía nacional, no la soberanía nacional que usa de excu-

sa para no escuchar al pueblo, que se usa de excusa para reprimir al pueblo, sino la soberanía nacional que comienza por respetar al pueblo, esa es la que juntos, ustedes y nosotros, tenemos que ejercer. Entonces, podríamos repetir sin vergüenza las palabras del Libertador.

2.4. La Proscripción Constitucional del Ejército en Panamá¹⁷

Honorables Señor Presidente, Vicepresidentes y Miembros de la Asamblea Legislativa:

De la lucha de veintinueve años del pueblo panameño por superar la tragedia de la dictadura y lograr una auténtica democratización de nuestras instituciones republicanas, ha surgido en la conciencia nacional una honda e indeclinable convicción: en Panamá no es posible construir una democracia sólida y segura si no se consagran, en los hechos y en el derecho, la desmilitarización de la seguridad pública y la conformación de fuerzas de policía, profesionales y modernas, subordinadas al poder civil y desvinculadas de la política partidista.

Antecedentes históricos:

Desde su inicio, el Gobierno democrático, presidido por el Presidente Endara, se ha esforzado, con claridad consistente e incansable firmeza, por alcanzar este objetivo fundamental para la suerte de la democracia panameña. En los primeros días después del trauma del 20 de diciembre de 1989, el Presidente con sus dos Vicepresidentes, en ese momento las únicas autoridades legítimas representantes de la voluntad popular, adoptamos decisiones de trascendencia histórica. En primer lugar, desmantelar las antiguas Fuerzas de Defensa - culminación que eran de décadas de progresiva militarización de nuestro país e instrumento represivo de la dictadura. En segundo lugar, arrasar con los restos del antiguo Cuartel Central, sede principal que había sido de la militarización y de la dictadura. Y proceder a forjar cuanto antes una nueva Fuerza Pública no militar, que permitiera asumir rápidamente por medios estrictamente nacionales, la función

17 Exposición de motivos del Proyecto de Reformas Constitucionales presentado el 21 de marzo de 1991, en el Palacio Justo Arosemena ante la Asamblea Legislativa. El Ejecutivo presentó un Proyecto de Acto Legislativo por el cual se reforma el Preámbulo de la Constitución y varios artículos referentes a la proscripción del ejército y la conformación de fuerzas de policía. La Comisión de Gobierno y Justicia y Asuntos Constitucionales amplió el proyecto de reformas a otros temas y en diciembre de 1992 éste fue sometido a un referéndum constitucional (la vía de reforma constitucional llamada corta: dos aprobaciones por una misma Asamblea, más un referéndum constitucional). El referéndum arrojó una mayoría negativa. Posteriormente, en 1994 antes de terminar su período la Asamblea volvió a aprobar un proyecto de reformas, pero limitado a los dos tópicos antes mencionados. La Asamblea electa en 1994 lo aprobó a su vez y de esta manera (por la vía llamada larga de reformar la Constitución: la aprobación por dos Asambleas diferentes), la proscripción del ejército quedó constitucionalmente consagrada.

de seguridad pública que es inherente a todo Gobierno para poder "proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales . . . y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción" (Art. 17 de la Constitución).

Me invade en este momento un recuerdo imborrable, que comparto con ustedes. Al día siguiente de las decisiones antes mencionadas, mientras se reunían los reclutas de la nueva Fuerza Pública en la nueva sede de la misma, los que hacia allí nos dirigíamos fuimos objeto de un ataque armado, con ametralladoras y "bazucas" durante más de hora y media, que dejó cerca de treinta personas muertas y varias heridas de gravedad, entre ellas dos de mis asistentes. De esta manera los restos de la dictadura militar intentaban impedir violentamente el inicio del cambio más importante para la consolidación de la democracia panameña. Su fracaso fue el primer éxito de la nueva política.

Las decisiones de trascendencia histórica adoptadas en los primeros días del Gobierno democrático, comenzaron a desarrollarse formalmente gracias al Decreto de Gabinete N° 38 de 10 de febrero de 1990, "por el cual se organiza la Fuerza Pública", y al Decreto de Gabinete N° 42 de 17 de febrero de 1990, "por el cual se reforma y adiciona el Decreto de Gabinete N° 38 de febrero de 1990". Ambos decretos fueron adoptados por unanimidad del Consejo de Gabinete y ambos fueron comunicados a la Asamblea Legislativa tan pronto ésta se constituyó, al inicio mismo de su primera sesión en marzo de 1990. Expresaron, en consecuencia, la política nacional en materia de seguridad pública.

En estos decretos, se utilizó la denominación genérica de "Fuerza Pública" por ser la que tenía carácter constitucional, tanto en la Constitución vigente como en las anteriores Constituciones panameñas. Se estableció que la misma constaría de cuatro servicios de policía, con mando y escalafón separados, a saber, la Policía Nacional, el Servicio Aéreo Nacional y el Servicio Marítimo Nacional "bajo la autoridad y dependencia del órgano Ejecutivo por conducto directo del Ministro de Gobierno y Justicia", y el Servicio de Protección Institucional "bajo la autoridad y dependencia del órgano Ejecutivo por conducto del Ministro de la Presidencia".

Se estipuló que "el Presidente de la República es el Jefe Supremo de la Fuerza Pública, sobre la cual ejercerá su mando mediante decretos, reglamentos, órdenes e instrucciones", que a él "le corresponde por sí sólo velar por la conservación del orden público" y que "con la participación del Ministro correspondiente nombrará y separará a los jefes, oficiales y miembros de la Fuerza Pública. Conferirá ascensos con arreglo al escalafón respectivo y dispondrá del uso de la misma". Se dispuso que los miembros de los diversos servicios debían

prestar el siguiente juramento: "Juro a Dios y a la Patria cumplir con lealtad bajo la autoridad del Presidente de la República, la Constitución y las Leyes de Panamá en defensa de la democracia". Se precisó 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 dicta en ejercicio de sus funciones legales". Se prescribió que "el órgano Legislativo aprobará cada año el pie de fuerza de la Fuerza Pública al aprobar el presupuesto general de la Nación". Y se desvinculó de la Fuerza Pública por completo el antiguo Departamento Nacional de Investigaciones, "de ahora en adelante denominado Policía Técnica Judicial", "adscrito provisionalmente al Ministerio de Gobierno y Justicia . . . hasta tanto se adopte su Ley Orgánica". En los mismos decretos se adoptaron algunas otras medidas complementarias.

Sin embargo, ni el Presidente de la República, ni el Gabinete, quisimos, ni pretendimos aprobar, además de tales medidas iniciales indispensables, lo que hubiera equivalido a una Ley Orgánica de las fuerzas de policía, por considerar que materia de tanta significación para el pueblo y para la Nación requería la participación de la Asamblea Legislativa una vez constituida y suponía, incluso, que por vía de una reforma constitucional se consagraran los principios rectores de la nueva concepción de la seguridad pública.

Al amparo de las decisiones adoptadas en los primeros días del Gobierno democrático y de los Decretos de Gabinete N° 38 y N° 42 de febrero de 1990, el Gobierno del Presidente Endara, por intermedio de los Ministerios correspondientes, ha adelantado en los hechos, la política de desmilitarización de la seguridad pública y de conformación de las fuerzas de policía. Los datos abundan en este sentido, pero algunos dramatizan esta nueva realidad:

- Todas las organizaciones de tipo militar - batallones, compañías, centros de instrucción militar- han sido desmanteladas, así como el sistema generalizado de acuartelamientos.
- El total de 1,121 oficiales de tiempos de las extintas Fuerzas de Defensa ha sido reducido a 608 oficiales, una disminución de 513 oficiales, o sea, el 46%. Ya no queda ningún general, ni coronel, ni teniente coronel. Se redujo el 56% de los mayores, el 61% de los capitanes, el 51% de los tenientes y el 37% de los subtenientes.
- El gasto militar de fondos públicos que en 1989 fue de aproximadamente B/.150 millones, fue de B/.76 millones en 1990 y de B/.82 millones en 1991 (para los tres servicios que son dependencia del Ministerio de Gobierno), o sea, que en los dos primeros presupuestos del Gobierno democrático, se han ahorrado

aproximadamente B/.142 millones, que han quedado así disponibles para los servicios públicos socio-económicos y de seguridad social.

- Se ha establecido la supervisión civil de las fuerzas de policía a través de los Ministerios correspondientes, y se han nombrado un número creciente de civiles en posiciones claves dentro de dichas fuerzas, incluyendo tanto el Director de la Policía Nacional como el Director del Servicio de Protección Institucional.
- Se ha establecido una nueva Academia de Policía, que ha dado cursos de formación básica policial de 120 horas a más de 3,000 unidades, que ya ha graduado su primera promoción de 225 nuevos agentes de policía, todos con educación secundaria, y ha iniciado el curso de 16 semanas de la segunda promoción de 250 estudiantes de policía, provenientes de las provincias del país.
- Se ha creado la Oficina de Responsabilidad Profesional dentro de la Policía Nacional, a cargo de una abogada civil, para recibir e investigar denuncias sobre actos ilícitos atribuibles a cualquier miembro de la institución, y cuya labor no sólo genera conocimiento público de los hechos, sino también severas medidas disciplinarias si éstas se justifican. A ello se agrega el nombramiento en curso de 20 nuevos abogados civiles que serán ubicados en las zonas y áreas de policía para asegurar un funcionamiento policial dentro del estado de derecho.

Se han encontrado obstáculos en el camino, el peor de los cuales fue la intentona armada del 4 al 5 de diciembre pasado con el propósito de frenar la nueva política de desmilitarización y de conformación policial, aún a costas de violentar el orden constitucional. A pesar de ello la nueva política de seguridad pública se ha plasmado en los hechos, y entre estos hechos cabe destacar el sacrificio de sus vidas por parte de cinco miembros de la Policía Nacional que fueron asesinados mientras cumplían con su deber en la lucha contra la delincuencia. A ellos les rindo honor en esta oportunidad solemne.

Cara al futuro:

Honorables miembros de la Asamblea Legislativa, ha llegado la hora de perfeccionar en derecho lo que se está logrando en los hechos. La desmilitarización de la seguridad pública y la conformación de las fuerzas de policía es urgente formalizarlas en nuestro derecho constitucional. Al hacerlo estaremos respondiendo al civilismo profundo del pueblo panameño. Al hacerlo estaremos destacando la singularidad de la experiencia democratizadora panameña, ya que en

otros países latinoamericanos la democratización ha dejado intactos los ejércitos y hasta las jefaturas militares, con gran peligro para la democracia y con pesada carga de gastos para el desarrollo nacional. Al hacerlo nos estaremos adelantando a una de las corrientes más prometedoras de la época contemporánea, que comprueba con esperanza el desmantelamiento progresivo de la confrontación ideológico-militar entre las superpotencias y la gestación de una auténtica cultura de reconciliación y paz. Al hacerlo, nos estaremos colocando en la mejor posición para poder luego elaborar, discutir y adoptar una Ley Orgánica de las fuerzas de policía panameñas, que garantice su desarrollo profesional moderno al servicio de nuestra seguridad pública, en el respeto a los derechos humanos.

Por la importancia capital que el Gobierno del Presidente Endara le asigna a esta reforma constitucional, hoy presenta ante la Honorable Asamblea Legislativa, con la aprobación unánime del Gabinete, un Proyecto de Acto Legislativo por el cual se reforma el Preámbulo, algunas denominaciones de Títulos y Capítulos y varios artículos de la Constitución Política de la República de Panamá. El Presidente Endara y su Gabinete le proponen a la Honorable Asamblea que la reforma constitucional se concentre en estos dos temas: el Preámbulo, para consagrar los principios y valores fundamentales que inspiran la democracia panameña, y los artículos referentes directa, indirecta o circunstancialmente a la proscripción del ejército y a la conformación de fuerzas de policía.

En cuanto al primer tema, una corta cita del texto del Preámbulo propuesto revela su orientación fundamental en cuanto a los fines de la Constitución: "Instaurar un Estado de Derecho y una Democracia participativa, pluralista y civilista inspirada en el respeto a la persona humana y en los legítimos intereses de las grandes mayorías".

En cuanto al segundo tema, permítanme leer lo medular, es decir lo que se propone como texto para el Capítulo XXIII de la Constitución:

"TÍTULO XXII LA FUERZA PÚBLICA

Artículo 305. La República de Panamá no tendrá ejército. Para la conservación del orden público, la protección de la vida, honra y bienes de quienes se encuentran bajo jurisdicción del Estado, y para la prevención de hechos delictivos, la Ley organizará los servicios de las fuerzas de policía necesarias, con mandos y escalafón separados, y sin autonomía administrativa, financiera o de proyección.

El Presidente de la República será el jefe supremo de todas las fuerzas de policía. Estas, como agentes de la autoridad, estarán subordinadas al poder civil y, en consecuencia, acatarán las órdenes que emitan las autoridades nacionales, provinciales o municipales en el ejercicio de sus funciones legales.

Artículo 306. Los miembros de los servicios de policía no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones políticas en forma individual o colectiva. Tampoco podrán intervenir en la política partidista. La violación de estas prohibiciones acarreará la destitución inmediata del cargo, además de las sanciones que establezca la Ley".

Honorables Legisladores, emprender cuanto antes esta reforma constitucional es ser fieles a nuestra conciencia nacional y entrar resueltamente en la historia. Postergarla indefinidamente y, peor aún, dejar de hacerla sería traicionarnos a nosotros mismos, a nuestro pueblo panameño, y darle la espalda a un futuro de democracia nueva y segura. Yo estoy seguro que en ejercicio de su suprema autoridad legislativa, ustedes escogerán el primer camino. La Patria por ello se los agradecerá y por ello Dios nos bendecirá a todos.

2.5. La Militarización y la Desmilitarización de la Seguridad Pública en Panamá¹⁸

Introducción

La democratización de Panamá fue la culminación de tres años de intensa confrontación entre el civilismo y la dictadura castrense. Se consumó a través del trauma de la invasión norteamericana del 20 de Diciembre de 1989. Se distingue por una completa desmilitarización de la seguridad pública. Nada parecido se había dado en América Latina desde la experiencia que vivió Costa Rica en 1948 a raíz de su guerra civil.

En ambos casos, por diferentes que hayan sido en sus componentes nacionales e internacionales, se dieron los dos elementos indispensables para una completa desmilitarización de la seguridad pública: una derrota traumática de la organización militar existente y el

18 Ponencia presentada en la Conferencia sobre "La Comunidad Internacional y la Reforma Policial en América Central y Haití: Desmilitarizando el Orden Público y Protegiendo los Derechos Humanos", patrocinada por la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), por el Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami y por la Escuela Paul H. Nitze de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad de John Hopkins y celebrada en Washington el 3 y 4 de Noviembre de 1994. Ha sido publicada en Panorama Centroamericano, Pensamiento y Acción, No. 36 (nueva época) oct.-dic. De 1994, Revista del Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, Guatemala, pp. 5-29.

aprovechamiento de semejante oportunidad por quienes, desde el Gobierno, tuvieron la visión y la voluntad políticas de eliminarla y sustituirla por una organización policial.

Para apreciar en qué consistió este profundo cambio institucional, qué papel ha jugado en él la dimensión internacional y cuáles han sido hasta ahora algunos de sus resultados concretos, es necesario apreciar muy someramente cómo había evolucionado institucionalmente la seguridad pública en Panamá durante el presente siglo y a qué punto había llegado justo antes del cambio¹⁹.

1. Resumen Histórico de la Militarización

1.1. La República Independiente, 1903-1931

La primera etapa de nuestra vida republicana, de 1903 a 1931, se concentró en la tarea de convertir a Panamá institucionalmente de un Departamento colombiano en una República independiente. Estuvo marcada por diversas intervenciones armadas de los Estados Unidos, en razón del orden público o en razón de una supervisión electoral, pero siempre motivadas por sus intereses en la seguridad del Canal bajo su control.

En Diciembre de 1904, apenas un año después de nuestra Declaración de Independencia, el primer Ejército que tuvo la República fue disuelto por el Presidente Manuel Amador Guerrero, con apoyo de la Legación de Estados Unidos, por atentar contra el Gobierno civil. Quedó el entonces llamado Cuerpo Nacional de Policía como el único organismo panameño de seguridad pública.

Entre 1909 y 1919 se dieron varios ensayos de reorganización de dicho Cuerpo. Un funcionario de la Policía de Washington D.C., el norteamericano Albert Lamb, llegó a ejercer un papel de propulsor profesional de la Policía, primero como Instructor Técnico y luego de 1919 hasta 1924 como Inspector General del Cuerpo.

19 Dos estudios recientes han contribuido a esclarecer la cuestión. *Ilegitimidad y Hegemonía. Una Interpretación Histórica del Militarismo Panameño* por Carlos Francisco Guevara, Editorial La Prensa, Panamá, 1994, 176 pp., cubre desde el legado colonial hasta 1989, con sólo un corto epílogo sobre los años posteriores. *La Desmilitarización y Descentralización de la Fuerza Pública* por Ricardo Soto Barrios, Tesis de Licenciatura, Universidad Santa María la Antigua, Panamá, 1993, 540 pp., también cubre desde el período colonial, pero además considera las instituciones policiales modernas en general y presta particular atención a las reformas legales al régimen de la fuerza pública desde 1989 en adelante. Aprovecho estos estudios a la luz de mi propia experiencia como Primer Vicepresidente de la República y Ministro de Gobierno y Justicia durante el período decisivo de la desmilitarización de la seguridad pública en Panamá, de 1989 a 1991.

Sin embargo, la institución continuó débil e ineficaz. Incluso en 1916, el Gobierno de Panamá se vio obligado a aceptar la exigencia norteamericana de que a la Policía de las ciudades de Panamá y Colón se la desarmara de rifles de alto calibre y sólo quedara dotada de revólveres y escopetas.

En 1921 en el curso de la llamada Guerra de Coto con Costa Rica, se creó un Ejército y se estableció un servicio militar bajo la instrucción y el mando de la oficialidad de la Policía Nacional, de manera tan improvisada como pasajera.

1.2. El Estado Nacional, 1931-1968

Un golpe de estado civil marcó la transición a la segunda gran etapa de nuestra vida republicana, de 1931 a 1968. Esta etapa se caracterizó por el fortalecimiento del aparato estatal y por el surgimiento de una clara conciencia nacionalista.

El éxito de este primero golpe se debió a dos factores conjugados: la debilidad institucional de la Policía Nacional para mantener el orden constitucional, en el contexto de la falta de suficiente legitimidad del sistema político vigente, y una nueva política norteamericana de no intervenir directa y militarmente en la República de Panamá en prosecución de sus intereses canaleros.

Durante este período se desarrolló un proceso gradual de mejora profesional de la Policía Nacional y de militarización progresiva de la misma, con la asistencia técnica de los Estados Unidos y, al inicio al menos, del militarizado Cuerpo de Carabineros de Chile. Oficiales graduados de escuelas militares latinoamericanas fueron integrados a la Policía Nacional. Se destacó José Antonio Remón Cantera, egresado en 1931 como subteniente del Colegio Militar de México, a cuyo cargo pronto quedó el encuadramiento y la formación de los nuevos oficiales en el nuevo Cuartel Central.

La incipiente profesionalización, predispuesta hacia la militarización, se expresó formalmente en la Ley número 79 del 25 de Junio de 1941, adoptada bajo la primera Presidencia del Dr. Arnulfo Arias Madrid.

Ese mismo año el Presidente Arias Madrid fue derrocado con la connivencia de los Estados Unidos. Inmediatamente después, Remón fue ascendido a Segundo Jefe de la Policía. En 1947 fue designado como Primer Jefe y en 1952 se hizo elegir Presidente de la República. Bajo su Presidencia, por Ley número 44 del 23 de Diciembre de 1953, la Policía Nacional se convirtió en Guardia Nacional, a imagen y semejanza de la Guardia Nacional de Nicaragua.

Aproximadamente un año más tarde, el 2 de Enero de 1955, Remón fue asesinado, sin que hasta la fecha se hayan esclarecido plenamente los motivos de fondo de su asesinato. Junto con la militarización del organismo de seguridad pública, se dio su creciente beligerancia política e incluso económica. Se acrecentaron marcadamente sus excesos represivos.

Como resultado, se entabló una insalvable enemistad entre el protagonismo de los Jefes de la Guardia Nacional y el liderazgo populista del tres veces derrocado Dr. Arnulfo Arias. Se gestó también en diversos grupos de pensamiento liberal, de izquierda y demócrata cristiano una reacción civilista de cara al militarismo incipiente. La turbulencia socio-política fue una consecuencia de las confrontaciones entre estos actores.

El mismo fortalecimiento del aparato estatal, sin el correspondiente reforzamiento de la legitimidad democrática, condujo a que la policía militarizada jugara un nuevo papel de árbitro del poder público, a instancias incluso de grupos políticos civiles.

Por otra parte, el surgimiento de la conciencia nacionalista, en su expresión populista o en una expresión izquierdista influenciada por el castrismo, condujo a que los Estados Unidos complementara su política de no intervención armada directa con una política de apoyo irrestricto a la policía militarizada, tanto en entrenamiento como en recursos para la seguridad. La Guardia Nacional asumió así el papel adicional de agente sucedáneo de la seguridad de los Estados Unidos, sobre todo en el contexto de la Guerra Fría.

Cuando el 9 de Enero de 1964 la causa nacionalista panameña se manifestó vehementemente y tuvo que enfrentar la agresión del Ejército de los Estados Unidos, la Guardia Nacional se mantuvo acuartelada, anteponiendo su segundo papel a cualquiera otra función.

La no aprobación legislativa de tres proyectos de Tratados canales, negociados por el Presidente Marcos A. Robles con los Estados Unidos, coincidió en 1968 con un proceso electoral muy agitado. El Dr. Arnulfo Arias Madrid ganó nuevamente la Presidencia de la República, en contra de un candidato abiertamente apoyado por la Guardia Nacional. Se crearon así las condiciones en las que la oficialidad más joven de la Guardia dio el golpe de estado militar del 11 de Octubre de ese mismo año.

1.3. La Dictadura Militarista, 1968-1989

Con este suceso se inició la tercera gran etapa de nuestra historia nacional, de 1968 a 1989, como resultado de la interacción entre la relativa ilegitimidad política democrática y la cuestionada hegemonía norteamericana.

Esta fue la etapa de la dictadura militarista, caudillista en el fondo, pero que intentó institucionalizarse. El régimen buscó conjugar, acentuándolos, los factores que habían entrado en conflicto durante la etapa anterior: por una parte, un aparato estatal creciente al punto de hacerse autoritario, y por la otra un populismo nacionalista exacerbado al punto de pretenderse revolucionario. Buscó hacerlo sobre la base del militarismo, es decir del ejercicio por parte de los militares de un poder de mando supremo sobre el Estado y de un poder de tutela general sobre la sociedad civil.

Al amparo de una versión izquierdizante o, por lo menos, ambivalente de la ideología de la seguridad nacional, el eje central de esta etapa fue el esfuerzo por convertir una policía militarizada en un ejército.

Cabe apuntar sus diversas fases: bajo el Coronel Boris Martínez, bajo el General Omar Torrijos, bajo el Coronel Florencio Flórez, bajo el General Rubén Darío Paredes y bajo el General Manuel Antonio Noriega; a través de una Junta de Gobierno, de ocho Presidentes o Encargados de la Presidencia, de dos Jefaturas de Gobierno y de tres cambios constitucionales.

Cualesquiera hayan sido las diferencias entre estas fases, su continuidad residió en el esfuerzo por forjar un ejército que sirviera de base al dominio dictatorial sobre el país. Encontró su máxima expresión formal en la Ley 20 del 29 de Septiembre de 1983, que convirtió la Guardia Nacional en las Fuerzas de Defensa de Panamá. Este nombre "fue adoptado supuestamente bajo la inspiración de las Fuerzas de Defensa de Israel y supuestamente debía reflejar la creciente importancia que tenía la Defensa Nacional y la protección del Canal entre las funciones de la Fuerza Pública Panameña"²⁰.

Esta experiencia de militarismo pleno contó con la aceptación de sectores sociales a la vez favorecidos y manipulados, nunca comprobablemente mayoritarios. Sin embargo, el régimen terminó por generar, a través de una corrupción desbordante y de una represión generalizada de los derechos humanos, la peor crisis de legitimidad del poder público en la historia de la República de Panamá.

Contó al mismo tiempo con la connivencia de sucesivos Gobiernos de los Estados Unidos, a quienes la dictadura rindió diversos servicios públicos y clandestinos, sobre todo en el escenario centroamericano y caribeño de la Guerra Fría.

El principal logro del régimen fue la firma de los nuevos Tratados canaleros Torrijos-Carter, gracias a los cuales se modernizó fundamentalmente la relación entre los dos países, en un contexto de aprobación internacional. Pero, por complicidad creciente con el

20 Soto Barrios, op. cit., p. 373.

narcotráfico, en su fase norieguista el régimen llevó a un comienzo de incumplimiento de dichos Tratados y provocó una traumática invasión armada por parte de los Estados Unidos.

Al contraponerse así dramáticamente a la soberanía popular y comprometer traumáticamente la soberanía nacional, el ejército que la dictadura se esforzó por conformar, se condenó a desaparecer.

Esta suerte se cumplió por las dos sucesivas sublevaciones internas que experimentaron las Fuerzas de Defensa, el 16 de Marzo de 1987 y 3 de Octubre de 1989, por la derrota y desbandada que sufrieron el 20 de Diciembre de 1989 y por la decisión de los gobernantes democráticos que asumieron el poder a partir de esa fecha.

La desmilitarización completa de la seguridad pública se reveló ser condición indispensable de la legitimidad democrática del estado nacional panameño y por ende de la salvaguarda del compromiso de plena panameñización del Canal.

2. Las Fuerzas de Defensa, Punto Culminante de la Militarización

Bajo el General Noriega las Fuerzas de Defensa culminaron su crecimiento como organización de la seguridad pública de Panamá con cuatro rasgos fundamentales: militarización, centralización, supremacía y politización.

2.1. Militarización

En 1968 la Guardia Nacional contaba con aproximadamente 4,000 integrantes y un presupuesto de alrededor de 9 millones de balboas en 1970. En 1979 contaba con 8,000 integrantes y un presupuesto de 42 millones de balboas. Para 1989 las Fuerzas de Defensa habían alcanzado unos 16,000 integrantes. Tenían un presupuesto formal de cerca de 100 millones de balboas, pero un uso efectivo de fondos públicos de alrededor de 150 millones, sin tomar en cuenta los fondos provenientes de actividades ilícitas, como el tráfico de drogas, el lavado de dinero, la venta de visas, el contrabando y las formas más tradicionales de coima.

El total de oficiales era al final de 1,121: 1 General, 5 Coroneles, 16 Tenientes Coroneles, 66 Mayores, 141 Capitanes, 261 Tenientes y 631 Subtenientes. De los 16,000 integrantes, alrededor de 4,000 pertenecían a unidades de tipo militar, alrededor de 1,000 a las ramas aérea y marina. El resto ejercía funciones policiales, administrativas o de otra índole, incluyendo a diversos tipos de profesionales "asimilados" con rango y a veces uniforme.

El estilo de vida militar, separado del estilo de vida civil, se fue imponiendo. El acuartelamiento era su base. Incluía un servicio de salud segregado y banca, supermercado y club social propios. Además, abarcaba un sistema de prerrogativas y privilegios arbitrarios o ilícitos, en cuanto a viviendas, casas de campo, vehículos, participación en negocios y entrega de "cartuchos" de dinero, ya sea según el rango, ya sea según el favor personal de los superiores.

2.2. Centralización

Bajo el mando único de un Comandante en Jefe, funcionaba un Estado Mayor. Su servicio de inteligencia llegó a constituir una red compleja de centros de espionaje, paralelos y aún rivales, dentro de la propia institución, hacia la sociedad y en alguna medida hacia el extranjero. Su servicio de proveeduría manejaba, con total independencia de cualquiera otra dependencia estatal, sumas millonarias de fondos públicos, presupuestarios y extra-presupuestarios, y los contratos correspondientes, así como parte de los fondos ilícitos.

Ese mando único centralizaba todas las actividades militares y policiales, incluyendo las de la Guardia Presidencial. Abarcaba bajo su control formal el Sistema Nacional Penitenciario, el Departamento Nacional de Investigaciones, la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte y la Dirección Nacional de Migración y Naturalización.

Extendía su control, a través de oficiales de las Fuerzas de Defensa, de familiares o de allegados incondicionales, a diversas dependencias consideradas sensitivas desde el punto de vista de la seguridad. Entre éstas se encontraban la Dirección Nacional de Pasaportes, la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil, la Dirección Nacional de Aduanas y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia. También la Dirección Ejecutiva de Asuntos de los Tratados (DEPAT), a través de la cual se dirigía la participación panameña en la Junta Directiva del Canal y en el Comité Conjunto creado por los Tratados del Canal. Llegó a usufructuar con propósitos militares de la mayoría de los bienes revertidos hasta ese entonces en virtud de los Tratados Torrijos-Carter.

El Comandante en Jefe concentraba en sus manos, desde tiempos del General Torrijos (en virtud de los artículos 2 y 277 de la Constitución de 1972) hasta tiempos del General Noriega, todos los hilos del poder público de los tres Organos del Estado, de la Contraloría, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral, en resumen, de todas las entidades del Estado. En política actuaba tanto directamente como a través de su instrumento principal, el Partido Revolucionario Democrático (PRD).

2.3. Supremacía y Politización

Más que independientes con respecto a los demás componentes del Estado panameño, las Fuerzas de Defensa se erigieron en supremas sobre los mismos. Se politizaron a tal punto que llegaron a reducir la política a una sola opción radical y absorbente: militarismo o civilismo.

Expresión descarada de esta supremacía político-militar de las Fuerzas de Defensa fue la sucesión de siete diferentes Presidentes o Encargados de la Presidencia de 1982 a 1989, el fraude electoral de 1984 y la anulación de las elecciones de 1989. En la trama de sus violaciones masivas de los derechos humanos sobresalió por su crueldad la decapitación del Dr. Hugo Spadafora en 1985. Su corrupción generalizada condujo a un sistema de patrocinio directo del narcotráfico y del lavado de dinero por parte del General Noriega.

Cuando debido a las dos sublevaciones internas, el General Noriega sintió inseguridad con respecto a las Fuerzas de Defensa como instrumento de esta supremacía político-militar, impulsó la creación de grupos paramilitares de represión, llamados Batallones de la Dignidad, y de grupos de control dentro de las oficinas públicas, llamados Comités de Defensa Patriótica de la Dignidad (CODEPADIS). Además, grandes cantidades de armas, provenientes sobre todo de Cuba, fueron introducidas al país en los últimos meses del régimen y distribuidas selectivamente, para la anunciada guerra de guerrilla con la que voceros del régimen la invasión que se veía venir.

Esta supremacía político-militar a la vez culminó e hizo crisis profunda cuando en la primeros días de Diciembre de 1989, la llamada Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, reunida inconstitucionalmente, designó al General Noriega "Jefe de Gobierno", declaró a Panamá "en estado de guerra" y procedió a adoptar diversas "medidas de guerra".

Se provocó así la invasión norteamericana. Como consecuencia de la misma murieron 321 panameños, de los cuales 57 eran militares²¹. Murieron también 26 norteamericanos.

La organización militar forjada a través de décadas, especialmente bajo la dictadura, so pretexto de la seguridad nacional y la defensa del Canal, provocó así el máximo de inseguridad y de indefensión del país. Su presunto compromiso nacionalista, expresado en los últimos tiempos en el lema "¡Ni un paso atrás!", resultó una superchería. La oficialidad, comenzando por el General Noriega, se escondió

21 "Datos actualizados hasta el 7 de Diciembre de 1990", documento de la Comisión de Derechos Humanos de la Asociación de Médicos, Odontólogos y Profesionales Afines de la Caja de Seguro Social (AMOACSS), comisión cuyo Coordinador fue el Dr. Ricardo A. Cabezas. Este documento fue acogido por el Comité Panameño de los Derechos Humanos.

o se entregó, y sólo entre la tropa se dieron algunos focos de resistencia. La población experimentó dramáticamente el hundimiento de la pretensión que sostenía el proyecto militarista, que quedó radicalmente descalificado por su fraude y costo.

Sin embargo, cuando las fuerzas armadas norteamericanas produjeron el hundimiento de las Fuerzas de Defensa, no previeron la necesidad inmediata de unidades de policía militar para mantener el orden público. Durante los primeros días después de la invasión se creó un vacío de autoridad pública efectiva. Ello dio lugar, sobre todo en el área metropolitana, a un fenómeno de saqueo colectivo sumamente destructivo. Los habitantes tuvieron que garantizarse bien que mal su propia seguridad. Experimentaron así en carne propia la urgencia de una organización nacional de seguridad pública.

3. La Desmilitarización de la Seguridad Pública a partir de 1989-91

En Agosto y Septiembre de 1989, durante el intento de negociación entre la terna presidencial civilista y los representantes del General Noriega, bajo patrocinio de la Organización de Estados Americanos, sólo se vislumbraba posible exigir la salida de Noriega y de hasta una docena de altos oficiales cómplices. Sin embargo, el 21 de Diciembre de ese año la misma terna presidencial tomó la decisión germinal que conduciría a la desmilitarización completa de la seguridad pública y a la forma de ponerla en práctica.

3.1. Factores Decisivos de la Desmilitarización

Cuatro factores incidieron en esta decisión de desmilitarización. Primero, el impacto del trauma de la invasión sobre las Fuerzas de Defensa hacía posible eliminarlas. Segundo, el pillaje y la anarquía que se apoderaron de la ciudad de Panamá dramatizó la urgente necesidad de un organismo que garantizara la seguridad pública elemental. Tercero, la conciencia de que era imprescindible un organismo nacional que asumiera cuanto antes la tarea de la seguridad pública, pues de otra manera se deslegitimizaba el Gobierno democrático. Cuarto, la voluntad de evitar que gracias al licenciamiento indiscriminado de todos los efectivos de las antiguas Fuerzas de Defensa, se alimentaran los residuos de resistencia violenta de los primeros días y los brotes de acción violenta de los primeros meses, sobre todo en el contexto de la enorme cantidad de armas de alto calibre diseminadas y del enorme desempleo que prevalecía.

Se optó entonces por convocar a estos efectivos a rendir servicio en la nueva "Fuerza Pública" a partir del 22 de Diciembre, sin ningún compromiso previo, ni de permanencia ni de impunidad. La denominación constitucional genérica de "Fuerza Pública" se escogió porque evitaba la denominación constitucional específica y más militarizada de "Guardia Nacional", dejando así la puerta abierta a la desmilitarización completa.

Los que respondieron al llamado debieron prestar el siguiente juramento: "Juro a Dios y a la Patria cumplir, con lealtad, bajo la autoridad del Presidente de la República, la Constitución y las Leyes, en defensa de la democracia".

3.2. Decretos de la Desmilitarización

Una de las primeras acciones legales del nuevo Gobierno democrático, mediante los Decretos de Gabinete No. 2 y 3 de 2 de Enero de 1990, consistió en suprimirle al General Noriega su rango, dar de baja a 39 altos oficiales y jubilar a 42 más.

Luego, mediante los Decretos de Gabinete No. 38 de 10 de Febrero de 1990 y No. 42 de 17 de Febrero, se formalizó la desmilitarización en su doble aspecto: la eliminación de las Fuerzas de Defensa y la conformación de las nuevas instituciones policiales, bajo el concepto genérico de Fuerza Pública y "hasta tanto se adopte su Ley Orgánica" (No.38, art. 4) por la Asamblea Legislativa.

Dicha Ley Orgánica quedaría pendiente de una reforma previa de la Constitución vigente, puesto que la misma en sus artículos 300 y 305 estipulaba una "Carrera Militar" en una "Guardia Nacional" con funciones tanto de defensa nacional como de seguridad pública, es decir preveía un organismo con funciones a la vez militares y policiales.

Estos Decretos expresaban las cuatro políticas de Estado que se adoptaron con respecto a la seguridad pública y que se pusieron en práctica progresivamente de 1990 a 1991: la desmilitarización completa, la descentralización institucional, la subordinación a la autoridad civil y la profesionalización apolítica.

En virtud de estas políticas se desmantelaron todas y cada una de las organizaciones militares que integraban las Fuerzas de Defensa²². En su lugar se crearon cuatro servicios con el Presidente de la República como Jefe Supremo, con mandos y escalafón separados y con sus respectivas funciones específicas de seguridad pública o servicio

22 Dos Batallones y ocho Compañías de Infantería, una Unidad Especial Anti-Terrorista (UESAT), dos Compañías militarizadas de orden público, un Batallón de Ingeniería Militar y otro de Seguridad Militar, la Fuerza Aérea de Panamá y la Marina Nacional.

público, pero en ningún caso de índole militar. Estos servicios son la Policía Nacional, el Servicio Aéreo Nacional y el Servicio Marítimo Nacional, bajo la dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia, y para la seguridad presidencial el Servicio de Protección Institucional, bajo el Ministerio de la Presidencia.

Se dejó establecido que la Asamblea Legislativa determinaría el pie de fuerza de la Fuerza Pública cada año al aprobar el presupuesto general de la Nación.

Para asesorar al Presidente de la República, se creó también un Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, a cuyo Secretario Ejecutivo se le trasladó directamente la función de inteligencia en asuntos de seguridad y defensa.

Se reasignaron a sus respectivos Ministerios las dependencias de índole netamente civil que había sido colocadas anteriormente por la Ley 20 dentro de las Fuerzas de Defensa, a saber el Sistema Nacional Penitenciario, la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte y la Dirección Nacional de Migración y Naturalización. El Departamento Nacional de Investigaciones fue convertido en la Policía Técnica Judicial, separada de la Policía Nacional y eventualmente, en 1991 por su Ley Orgánica, ubicada fuera del Organismo Ejecutivo, bajo la dependencia del Ministerio Público.

Las otras dependencias que de hecho se encontraban bajo control militar más o menos directo readquirieron su condición propia dentro del Gobierno. Entre éstas, la Dirección Ejecutiva para los Asuntos del Canal (DEPAT) quedó bajo la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, con lo cual se contribuyó a desmilitarizar las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos.

Se reafirmó explícitamente la competencia de la Contraloría General de la República en cuanto al control y fiscalización de los fondos destinados por el presupuesto a los distintos servicios de la Fuerza Pública, como parte integrante del presupuesto del Ministerio correspondiente.

3.3. Supervisión Civil General

En la toma de decisiones sobre seguridad pública, el Ministro de Gobierno y Justicia mantenía al Presidente de la República informado hasta en el detalle y obtenía su autorización expresa en su calidad de Jefe Supremo de la Fuerza Pública.

Con el tiempo, la coordinación de los cuatro servicios de la Fuerza Pública y de éstos con la Policía Técnica Judicial y con el Ministerio Público quedaría de hecho ubicada en la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional.

Para ejercer la supervisión civil general y las funciones específicas de inspección y coordinación operacional de los tres servicios bajo dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia -Policía Nacional, Servicio Aéreo Nacional y Servicio Marítimo Nacional-, se formó un equipo de funcionarios civiles. El equipo estaba encabezado por un Director Institucional y un Director de Finanzas de la Seguridad Pública, encargados respectivamente de los asuntos de personal y de presupuesto.

El Ministro asumió personalmente la tarea de explicar y justificar las políticas de Estado adoptadas en cuanto a la desmilitarización ante numerosos organismos de la sociedad civil y por los medios de comunicación masiva. Incluso se desarrolló una campaña de cuñas de televisión para presentar la nueva imagen del policía como agente de seguridad civil.

Como parte de la desmilitarización, el Sistema Nacional Penitenciario se volvió a colocar bajo la dependencia de la Dirección de Corrección del Ministerio de Gobierno y Justicia. Se inició así el esfuerzo por encarar el gravísimo escándalo de violación de los derechos humanos que han representado las cárceles en Panamá. En el curso de 1990 se nombraron civiles como Directores de la Cárcel Modelo y del Centro El Renacer y se comenzaron a entrenar civiles como custodios penitenciarios. Se redactó un Reglamento para Interinos, estipulando sus derechos y deberes. Luego se integró una Comisión Nacional Evaluadora del Sistema Penitenciario Nacional, que presentó un Anteproyecto de Ley del Sistema Penitenciario. Y se inició la planificación de la construcción en La Joya, cerca de la capital, de la primera cárcel general nueva construida por Panamá desde la década de 1920.

3.4. Política de Personal

La política de personal de los servicios de seguridad pública abarcó varios componentes.

De los 16,000 integrantes de las Fuerzas de Defensa, se le asignaron presupuestariamente 12,000 cupos a la Policía Nacional, y unos 400 cupos a cada uno de los otros dos servicios, el Aéreo y el Marítimo. Unos 300 cupos adicionales fueron segregados para integrar el Servicio de Protección Institucional y aproximadamente 750 para integrar la Policía Técnica Judicial.

Cabe destacar que el número de personas en cada servicio es siempre inferior a su número de cupos presupuestarios.

Desde el inicio se le puso fin en la Policía Nacional al sistema de acuartelamiento y se estableció el sistema de turnos de ocho horas de trabajo. Como resultado, en cualquier momento sólo estaban de

servicio aproximadamente 3,500 personas. Se comenzaron a cumplir regularmente las vacaciones de un mes por año. Se terminó con el sistema segregado de salud, banca, supermercado y club social, como también con el sistema casi institucionalizado de prerrogativas y privilegios ilícitos. Todo ello tenía el propósito de acabar con el estilo separado de vida militar, integrando a todos los policías al estilo de vida civil, común y corriente.

Se adoptó un nuevo uniforme de policía, distinto del uniforme militar. Se dotó al personal de equipo y armas propias para funciones policiales, tales como la pistola de 9 mm., el revolver calibre 38 y la escopeta calibre 12, dejando en reserva para usos limitados un número restringido de fusiles T65 y M16 y de ametralladoras Uzi.

Además, se fue reformando el vocabulario: de "Comandante en Jefe" se pasó a "Director General", de "Estado Mayor" a "Directorio", de "Cuartel" a "Estación". Más recientemente (en 1994), por encima del rango de Mayor, se han otorgado los títulos de "Subcomisionado" y de "Comisionado". También se han ido suplantando costumbres tales como el posesivo "mi" antes del rango y el golpe de tacón al momento de saludar.

Se decidió que el personal administrativo ni portara uniforme ni tuviera rango. También se decidió no permitir más el ingreso a la Policía Nacional de egresados de escuelas militares, así como no aceptar la designación de nuevos Agregados militares en las Embajadas diplomáticas acreditadas ante el Gobierno de Panamá.

Dentro de la Policía Nacional se estableció la Policía del Área del Canal como núcleo de la organización que eventualmente asumiría responsabilidad por la protección de la vía interoceánica.

3.4.1. El Número de Oficiales

De los 1,121 oficiales de Subteniente a General que había en las Fuerzas de Defensa al 20 de Diciembre de 1989, un año más tarde sólo quedaban en servicio 608, o sea el 54%: 525 en la Policía Nacional, 62 en el Servicio Aéreo Nacional y 61 en el Servicio Marítimo. No quedó ningún General, Coronel ni Teniente Coronel.

Los que fueron excluidos de servicio, o sea el 46%, lo fueron por las siguientes razones: habían huido al extranjero, habían salido vía de asilo diplomático, fueron separados o encarcelados por proceso judicial, fueron dados de baja por decisión administrativa, o se les otorgó su jubilación regular o anticipada.

3.4.2. La Dirección General

El cargo más alto en la nueva institución lo ocuparon durante el primer año cuatro personas. Las razones de estos cambios son reveladoras de los obstáculos que encontró la desmilitarización.

El primero jefe fue un oficial de muy bajo perfil, que había estado en las Fuerzas de Defensa el 20 de Diciembre. Fue necesario destituirlo a los pocos días, a principios de Enero de 1990, por haberse encontrado un talonario de depósito a plazo fijo por la exorbitante suma de B/ 1, 200, 000. De acuerdo con él, este hecho se explicaba por "como era el sistema".

El segundo jefe fue un oficial que, mientras ocupaba un cargo diplomático, había roto con el General Noriega y luego, con el apoyo provisional de los Estados Unidos, había complotado contra él desde el extranjero. Fue necesario jubilarlo a los pocos meses, en Agosto de 1990, por resistir pasiva y activamente a la desmilitarización completa. Posteriormente, fue arrestado por órdenes del Ministerio Público en relación con la investigación de la explosión de bombas en Chiriquí. Llegó luego a escaparse de la cárcel el 4 de Diciembre de 1990, en la oportunidad de una huelga de trabajadores públicos y de un llamado a huelga de transportistas. En tales circunstancias, encabezó un intento de asonada con cómplices de adentro y de afuera de la Policía Nacional.

Este suceso constituyó el más grave desafío a la desmilitarización e incluso a la democracia incipiente. Para hacerle frente fue necesario solicitar que las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos estacionadas en Panamá actuaran en contra del intento.

El tercero jefe fue otro oficial, que se había sublevado contra Noriega en Marzo de 1987 y sufrió cárcel y tortura. Sólo estuvo encargado de la Dirección General de la Policía. Fue necesario separarlo del cargo, a principios de Septiembre de 1990, por entrar en controversia calumniosa, de índole personal e implicaciones políticas, con una prominente personalidad de los medios de comunicación. Desconocía así las estipulaciones legales y las instrucciones ministeriales que prohibían declaraciones públicas sin previa autorización de la autoridad civil correspondiente.

Desde hacía algún tiempo antes de este último acontecimiento, el Ministro de Gobierno y Justicia, en consulta con el Presidente de la República, buscaba un civil para nombrarlo como Director General de la Policía Nacional. Le hizo el ofrecimiento a varios destacados dirigentes de la Cruzada Civilista, pero ninguno aceptó.

Al separar del cargo al tercer oficial, le propuso al Presidente de la República nombrar al Lic. Ebrahim Asvat, abogado que hasta en-

tonces ocupaba ad honorem el puesto de Director Institucional de Seguridad Pública. Fue el primer civil en encabezar la institución de seguridad pública desde la década de 1930. Su nombramiento simbolizó la superación de seis décadas de progresiva militarización.

3.4.3. Equipo de Civiles en la Policía Nacional

Se fue nombrando un equipo de civiles en puestos directivos de la Policía Nacional: además del Director General, el Director de Proveeduría, el Secretario Ejecutivo y el Jefe del Departamento de Transporte. Se reformó de tal manera la composición el Directorio General que los civiles llegaron a constituir la tercera parte de sus miembros.

Se creó la Oficina de Responsabilidad Profesional, con una abogada civil como Directora, para recibir e investigar denuncias sobre actos ilícitos atribuibles a algún miembro de la institución. Una de sus primeras tareas fue investigar a 5 oficiales y, como resultado, el Ministro de Gobierno y Justicia los dio de baja.

Se reestructuró el Departamento de Asesoría Legal y se programó el nombramiento progresivo de abogados civiles adjuntos a cada una de las Zonas y Areas Policiales, para asegurar que las actividades policiales se ejercieran dentro de las normas del estado de derecho.

3.5. Política Financiera

La política financiera de los servicios de seguridad pública también abarcó varios componentes.

Como parte de la misma, se separó el presupuesto de cada uno de los servicios policiales y se integró al del Ministerio correspondiente. En el caso de los tres servicios bajo dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia, la supervisión de todas las actividades presupuestarias, desde la elaboración hasta la ejecución, fue asignada a la recién creada Dirección de Finanzas de la Seguridad Pública.

3.5.1. Presupuesto

De acuerdo al estimado del Ministerio de Planificación y de la Contraloría, las Fuerzas de Defensa gastaron en 1989 aproximadamente 150 millones de balboas de fondos públicos, de los cuales unos 100 millones según el presupuesto. Se gastaron sin fiscalización real por parte de la Contraloría. Además de estos fondos públicos, la Jefatura de las FF.DD. disponían de sumas cuantiosas pero indefinidas de fondos ilícitos.

En 1990 el presupuesto combinado de la Policía Nacional, el Servicio Aéreo Nacional y el Servicio Marítimo Nacional fue de B/76 millones y en 1991 de B/82 millones, incluyendo B/ 2.4 millones para inversiones. Lo que se ahorró se reflejó en el aumento sobre todo de las partidas del Ministerio de Salud, que pasaron de B/121 millones en 1989 a B/201 millones en 1991.

En la nueva situación, la fiscalización de la Contraloría no sólo se hizo efectiva y exigente, sino que por momentos fue incluso obstructivista.

3.5.2. Salarios

Los antiguos miembros de las Fuerzas de Defensa habían experimentado a fines de la dictadura incertidumbres y postergaciones crecientes en el pago de sus salarios. Desde la primera quincena bajo el Gobierno democrático, se logró el pago puntual de los salarios, a pesar de trabas a veces impuestas por la Contraloría en cuanto a salarios y partidas para combustible de los vehículos. Sin embargo, en la segunda quincena de Noviembre de 1990, estas trabas retrasaron el pago de los salarios hasta el viernes 30 en horas de la tarde, lo que creó un agudo descontento. De ello se aprovecharon quienes organizaron el intento de asonada del 4 de Diciembre siguiente.

El pago puntual del salario se hizo tanto más importante que la política de desmilitarización eliminó las dos otras fuentes de ingreso: los servicios segregados gratuitos y el sistema de privilegios y prerrogativas ilícitas. Se previó, por ello, la necesidad del aumento progresivo de los niveles salariales. Este se ha efectuado entre 1992 y 1994, de manera que el salario base más bajo ha pasado de B/280 a B/355 mensuales. Todavía en 1993, sin embargo, en los servicios de la Fuerza Pública el salario promedio era de B/404 al mes, mientras que en todo el Gobierno central era de B/437 al mes.

Se puso al día el pago, a una compañía privada, de las primas por el seguro de vida de los miembros de la Fuerza Pública, el cual se extendió para cubrir accidentes en el desarrollo del servicio policial. También se logró el pago de la indemnización prevista por el seguro a las familias de los 57 miembros de las Fuerzas de Defensa que murieron a raíz de la invasión.

3.5.3. Traspaso de Bienes

Numerosos bienes acaparados por las antiguas Fuerzas de Defensa fueron traspasados por intermedio del Comité Interministerial creado con este fin. De 1990 a 1991, 17 fuertes o cuarteles, 8 residencias de Jefes de Zona Militar o sedes de la Asociación de Esposas de las Fuerzas de Defensa de Panamá (ASEFUDEP) y 19 bienes inmuebles misceláneos fueron asignados a diversas entidades públicas.

Entre los cuarteles que se trasladaron se destacan el Cuartel de Panajungla (con sus 12,000 hectáreas), el Cuartel de Río Hato (con su aeropuerto y su Instituto Militar Tomás Herrera), el Cuartel de Tinajitas de la XI Zona Militar, el Cuartel de Panamá Viejo y el Fuerte José Domingo Espinar (con su escuela militar).

Todo el equipo pesado del antiguo Batallón de Ingeniería Militar fue traspasado al Ministerio de Obras Públicas. Y doce aeronaves, incluso un helicóptero Super Puma, de la antigua Fuerza Aérea Panameña, con un valor de mercado de aproximadamente B/10 millones, fueron puestas a disposición del Ministerio de Hacienda y Tesoro para su venta.

EXPLONSA, la empresa a través de la cual se ejercía el monopolio de explosivos, en beneficio del Comandante en Jefe militar y de sus allegados, fue puesta bajo control del Gobierno, en beneficio del erario público.

La Asociación de Beneficencia a la que debían cotizar todos los miembros de las antiguas Fuerzas de Defensa y que manejaba varios millones de balboas en fondos líquidos y en bienes patrimoniales, fue desvinculada de la nueva Fuerza Pública como institución y colocada bajo administración de una directiva escogida por sus propios miembros.

3.6. Política Educativa

La política educativa que se adoptó como eje de la desmilitarización de la seguridad pública ha tenido un doble objetivo: promover por medio de la capacitación policial la readaptación de antiguos miembros de las Fuerzas de Defensa formados como militares o de manera militarizada, y asegurar el reclutamiento y la formación de los nuevos miembros como policías civiles. Este segundo objetivo se juzgó decisivo para el futuro de una Policía Nacional civil y profesional, especialmente dado el alto porcentaje de miembros que se jubilarían en el plazo de cinco años.

3.6.1. Curso de Transición

Desde las primeras semanas se inició un llamado Curso de Transición, de 120 horas de duración, dictado por instructores panameños previamente entrenados por el ICITAP, agencia civil del Departamento de Justicia de los Estados Unidos. Se programó dictar el curso en las ocho Áreas metropolitanas y en las diez Zonas Policiales del país. Durante el primer año, lo tomaron más de 3,000 miembros de la Policía Nacional.

El curso incluía como tópicos: el papel y las funciones del policía, el profesionalismo policial, la resolución de conflictos, las entrevistas, la redacción de informes, los procedimientos de patrullaje preventivo, la protección de la escena del crimen, las técnicas del arresto, el uso apropiado mínimo de la fuerza, la seguridad en el uso de armas, los derechos humanos y la conducta ética.

Cuarenta y ocho estudiantes de último año y dos instructores de la antigua Escuela de Oficiales Benjamín Ruíz fueron enviados a Glynco, en el Estado de Georgia (E.U.), a tomar un curso de ocho semanas de Entrenamiento Básico de Oficial de Policía en un Centro Federal de Entrenamiento de Agentes de la Ley, antes de poder integrarse a la Policía Nacional.

Pronto se inició el entrenamiento de agentes de policía en Control de Multitudes. Estos agentes se distribuyeron en diferentes estaciones de policía de áreas urbanas.

3.6.2. Academia de Policía

En el antiguo centro de abastos de las Fuerzas de Defensa, en las afueras de la ciudad capital, se fundó la Academia de Policía, con plena responsabilidad por la capacitación policial básica y continuada. La Academia se inauguró en Septiembre de 1990, cuando se dio por terminado el reingreso al servicio policial de cualquier antiguo miembro de las Fuerzas de Defensa. Con un personal de 99 personas, incluyendo a 21 instructores entrenados por el ICITAP, y con una capacidad para 300 estudiantes, la Academia inició su primer curso básico de cuatro meses para nuevos reclutas en Noviembre de ese año.

Se exigió que los aspirantes hubieran terminado escuela secundaria y se sometieran a pruebas psicológicas. Se programó que el Comité Panameño de los Derechos Humanos dictara clases sobre derechos humanos y que funcionarios del Organos Judicial y del Ministerio Público las dictaran sobre procedimientos legales y procedimientos en la escena del crimen.

La previsión original era que la Academia formaría 600 nuevos reclutas al año y proporcionaría educación continuada para aproximadamente 1,600 personas adicionales, enfatizando la capacitación especializada tanto en habilidades policiales a nivel operacional como en habilidades administrativas a nivel ejecutivo. Actualmente 2,714 de los miembros de la Policía Nacional, o sea 22.6% del total de 12,000 cupos, son nuevos miembros formados en la Academia.

Pronto se comenzó el envío de miembros de Policía Nacional a eventos educativos policiales en los Estados Unidos, en América Latina y en la República de China-Taiwan.

3.6.3. Sociedad Civil y Opinión Pública

Sobre todo como resultado del saqueo de los primeros días después de la invasión y del aumento en la delincuencia que acompañó la transición de la dictadura a la democracia, la población adquirió aguda conciencia del problema de la seguridad pública.

En los días de saqueo, surgieron espontáneamente en los barrios de la ciudad capital grupos informales de vigilantes civiles armados. A raíz de esta experiencia mucha gente adquirió armas, incluso AK47 de las que había acumulado hacia el final el General Noriega. Aproximadamente en Febrero de 1990, el Ministerio de Gobierno y Justicia reglamentó el registro de armas.

El Ministerio intentó aprovechar el impulso de los grupos de vigilantes. A través del Sistema Nacional de Protección Civil (SINA-PROC) se trató de promover la organización en las comunidades de grupos que prestaran su apoyo a los agentes policiales en la prevención del delito. Se dieron numerosas charlas y se produjo y mostró en televisión un documental sobre el tema. El esfuerzo no cuajó por falta de tiempo y de recursos humanos y financieros.

Comenzaron también a surgir numerosas agencias privadas de seguridad, además de las que ya existían de tiempos de la dictadura. El Ministerio de Gobierno y Justicia estimuló este desarrollo como aporte del sector privado a la seguridad, concebida como responsabilidad de toda la sociedad civil. Pero tomó la precaución de reglamentarlas en 1991, para satisfacer requisitos básicos de confiabilidad en cuanto a equipo y entrenamiento, al número total de guardias permitidos en cada agencia y a la no participación de oficiales de la Policía en estas empresas.

Un factor educativo de primera importancia ha sido la opinión pública expresada a través de los medios y a través de las actitudes de la gente de cara a la actuación de los policías. Esta opinión fue primero de rechazo, combinación de desquite y de desprecio, por lo que los policías tenían de antecedente militarista. Progresivamente se tornó en reclamo de mayor efectividad como agentes policiales de seguridad pública. Este cambio relativo en la opinión pública ha ido, sin duda, moldeando la auto-imagen de los miembros de la Policía Nacional y mostrándoles que el camino por el cual pueden hacerse valer profesional y socialmente es el camino de la mayor efectividad policial y no el camino de la nostalgia militarista.

Mientras tanto la Policía Nacional ha ido logrando mayor aceptación en la población. En Abril de 1993, una encuesta de la firma Dichter y Neira revelaba que el 31.5% de los encuestados expresaban confianza en la institución, 4.9% más que en 1992. Por su parte, una encuesta de CID/Gallup revelaba en Marzo de 1993 que el

40% de los encuestados decían sentirse "seguros" en pedirle ayuda a la Policía, el 48% consideraba a la Policía muy o en algo "honrada" y el 53% la consideraban en alguna medida u otra "eficiente".

El hecho de una seguridad pública de naturaleza policial se ha llegado a dar por sentado en la opinión pública. Incluso los adversarios de la reforma constitucional sobre este particular han argumentado que la misma no es necesaria porque ya no existe ejército.

3.7. La Dimensión Internacional

La dimensión internacional jugó un papel importante en la desmilitarización de la seguridad pública en Panamá.

3.7.1. Papel del Ejército Norteamericano

Los panameños detenidos a raíz de la invasión por el Ejército de los Estados Unidos, entre ellos numerosos miembros de las antiguas Fuerzas de Defensa, fueron liberados o puestos a disposición del nuevo Ministerio Público panameño, a más tardar el 31 de Enero de 1990. Para esta fecha ya estaban restablecidas las cárceles nacionales, cuya población penitenciaria en gran parte había escapado a raíz de la invasión.

A través de una misión delegada, establecida en la nueva sede de la Fuerza Pública panameña, militares norteamericanos prestaron una cooperación inicial en el funcionamiento de las nuevas instituciones policiales. Durante esta primera etapa, el objetivo fue lograr que las instituciones panameñas asumieran lo más rápidamente posible la tarea efectiva de seguridad pública.

Después de los primeros días de saqueo y del arribo de unidades de Policía Militar norteamericana, se decidió la utilización creciente de patrullas conjuntas de miembros de dicha Policía con miembros de la Policía Nacional, en vehículos militares norteamericanos, pues los vehículos de las antiguas Fuerzas de Defensa en su mayoría habían sido destruidos o habían desaparecido. Ello ocurrió sobre todo en el área metropolitana.

En algunas áreas montañosas, militares norteamericanos a veces acompañados de miembros de la nueva Fuerza Pública realizaron incursiones exploratorias en busca de presuntos grupos de militares panameños resistentes, pero no encontraron la presencia de tales grupos.

El Ejército de los Estados Unidos ejecutó un programa de recuperación de armas diseminadas, incluso mediante la compra de las mismas. Así se recogieron miles de ellas.

Personal de inteligencia militar norteamericano también rindió servicios inicialmente en asuntos de seguridad nacional, a través del

interrogatorio de algunos de los oficiales más comprometidos con el núcleo íntimo del General Noriega en sus anteriores actividades de inteligencia y en sus anunciados planes de organizar una guerrilla.

Simultáneamente, el Gobierno de los Estados Unidos cooperó con el de Panamá en la obtención de los uniformes, equipos, sistemas de comunicación y vehículos para la nueva Policía Nacional.

A lo largo de los meses de 1990, las unidades del Ejército de los Estados Unidos que habían sido desplegadas fuera de las bases previstas por los Tratados Torrijos-Carter fueron replegándose. Para principios de 1991 se había terminado el despliegue resultante de la invasión. Sus unidades de ingeniería continuaron, sin embargo, realizando obras de infraestructura pública durante los veranos, por acuerdo con el Gobierno de Panamá y a solicitud de las comunidades.

3.7.2. Cooperación del ICITAP

Progresivamente, a medida que se desarrolló la desmilitarización de la seguridad pública panameña, la cooperación en este campo por parte de los Estados Unidos la dejaron de prestar los militares y la prestaron otras agencias civiles.

La DEA ("Drug Enforcement Agency") ha cooperado en la lucha contra el narcotráfico sobre todo con la Policía Técnica Judicial y la Secretaría de Drogas del Ministerio Público. La AID ("Agency for International Development") ha cooperado en la modernización de la administración de justicia sobre todo con el Organismo Judicial y el Ministerio Público.

Pero ha sido el ICITAP ("International Criminal Investigative Assistance Program"), del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, la agencia civil que ha cooperado más directa y ampliamente en el desarrollo institucional de la nueva Policía Nacional y también de la Policía Técnica Judicial. Para ello recibió autorización legal específica del Congreso norteamericano a través del Acto de Asistencia Urgente para la Democracia en Panamá ("Urgent Assistance for Democracy in Panama Act") de 1990, pues nunca antes había asumido una tarea de cooperación tan abarcadora.

La formalización del arreglo de cooperación entre el Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá y el ICITAP se firmó el 28 de Diciembre de 1990: "reconociendo los objetivos del Gobierno de Panamá de crear una fuerza policial civil... que respete los derechos humanos y contribuya a la institucionalización de la democracia, al igual que lograr una transición ordenada hacia una fuerza policial civil del personal perteneciente a las extintas Fuerzas de Defensa y la necesidad de integrar la nueva policía a un sistema de justicia penal eficiente...; y tomando en consideración la asistencia suministrada hasta el presente".

El arreglo y la asistencia previamente suministrada han cubierto cuatro áreas:

- "A. Adiestramiento para el desarrollo de técnicas en todos los niveles de la Policía, incluyendo el adiestramiento a nivel ejecutivo y administrativo.
- B. Elaboración de normas y procedimientos para la Policía, incluyendo estándares de responsabilidad profesional y criterios para continuar con las responsabilidades, asignaciones y promociones inherentes a la profesión, basándose en la demostración de su habilidad como profesionales.
- C. Establecimiento de una Academia de Policía Nacional y estaciones modelo de policía, tanto en la ciudad de Panamá como en las Provincias.
- D. Suministro limitado de equipo para actividades y programas específicos, previa anuencia escrita de Panamá, sobre la necesidad de dichos suministros por intermedio del Ministerio de Gobierno y Justicia".

En la muy diversa cooperación prestada, han sobresalido: 1. la asistencia en la elaboración del Curso de Transición de 120 horas y en el entrenamiento de sus instructores; 2. la asistencia en el diseño de la organización, del curriculum y de los procedimientos de reclutamiento, en el entrenamiento de instructores y en el equipamiento de la nueva Academia de Policía; 3. la asistencia en la concepción de la Oficina de Responsabilidad Profesional, tanto en la Policía Nacional como en la Policía Técnica Judicial; 4. la asistencia en el desarrollo de la Estación de Policía del Area metropolitana A, en el casco viejo de la ciudad, como estación modelo; 5. la asistencia en el equipamiento y entrenamiento del personal del Laboratorio Forénico de la Policía Técnica Judicial.

En entrevista con el Secretario de Justicia de los Estados Unidos a mediados de 1990, el Ministro de Gobierno y Justicia solicitó la cooperación con miras al mejoramiento del sistema penitenciario panameño. Como resultado, una misión visitó Panamá y evaluó positivamente la iniciativa de construir una nueva cárcel general. Con la asesoría técnica del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito (ILANUD) se ofrecieron dos cursos de entrenamiento básico para unos 100 eventuales custodios penitenciarios.

Durante los meses de 1990, mientras ambos el Ejército norteamericano y la agencia civil ICITAP prestaban cooperación, se dieron tensiones entre los dos. No se dieron en torno al objetivo de desmilitarizar la seguridad pública, pues ambos aceptaron plenamente esta decisión del Gobierno panameño.

Se dieron en torno a acentos y modalidades en la cooperación para lograr este objetivo: los militares norteamericanos acentuaban la cooperación operacional en el campo y el componente de inteligencia de la seguridad pública, mientras que los funcionarios civiles acentuaban la cooperación institucional desde una oficina y el componente administrativo y educativo de la seguridad pública. Los primeros aprovechaban un mayor margen de discreción ejecutiva en situaciones excepcionales más cercanas al trauma de la invasión, mientras que los segundos han debido atenerse a los procedimientos regulares en situaciones más definidas y normalizadas, proponiendo así modelos más aplicables al futuro de una policía civil.

El personal del ICITAP, proveniente en su mayoría de experiencias en el Buró Federal de Investigaciones (FBI), se habría beneficiado de un mayor aporte de personal con experiencia en Departamentos de Policía Estatales o Municipales. Este hecho contribuyó a que la efectividad de su cooperación haya sido mayor en aspectos educativos y organizativos que en aspectos operacionales y de moral de cuerpo.

La cooperación del ICITAP ha sido en términos generales muy positiva. Se ha aprovechado mucho más en la Policía Nacional que en la Policía Técnica Judicial. La razón es que la primera, dada su mayor importancia numérica y funcional, concentró más la atención nacional, experimentó una depuración más sistemática, y contó con una supervisión gubernamental más directa y sostenida.

3.7.3. Cooperación Española y Venezolana

Como resultado de una entrevista del Ministro de Gobierno y Justicia con el Presidente del Gobierno Español Felipe González a mediados de 1990, se obtuvo el compromiso de la cooperación española en la conformación policial de la seguridad pública panameña.

El propósito de solicitar esta cooperación era doble: aprovechar la experiencia de la muy exitosa democratización española en relación con la concepción y la práctica de la seguridad pública y equilibrar la influencia de la cooperación norteamericana con su modelo policial, gracias al acceso a la cooperación española con otro modelo policial, de supuestos administrativos y legales más cercanos a la realidad histórica y cultural panameña.

En Marzo de 1991, la Secretaría de Seguridad del Estado del Ministerio del Interior de España envió al Capitán Juan Sánchez Medina de la Policía de Barcelona. Como resultado de su visita, dicha Secretaría se comprometió a ofrecer asesoría en la redacción de una nueva Ley Orgánica de la Fuerza Pública.

En Junio de 1991, se estableció formalmente una Comisión para elaborar el Anteproyecto de Ley. Esta contó con la asesoría de cua-

tro oficiales de la Guardia Civil Española y de la Policía Nacional de España, que eran además abogados. Un mes más tarde el Anteproyecto fue Presentado al Presidente de la República y enviado a la Asamblea Legislativa como Proyecto de Ley.

El mismo puede describirse como una síntesis de la legislación española que regula los cuerpos de policía estatales, autonómicos y locales y las normas panameñas contenidas en los Decretos de Gabinete No. 38 y 42 de 1990. De ser aprobado sería "la más completa legislación sobre asuntos policiales que haya existido en la República de Panamá"²³. Le daría "a nuestro cuerpo de policía (en sus cuatro servicios) las funciones de una auténtica Fuerza Pública civil, cuya misión principal es la del mantenimiento de la Seguridad Pública en el sentido que los estados democráticos modernos le atribuyen; incluso la delicada función de proteger y vigilar el área del Canal de Panamá, está contemplada desde este punto de vista"²⁴.

En espera de que la Constitución vigente se reforme y se desmilitarice por completo, el Proyecto de Ley quedó sin discusión y aprobación legislativas.

Cabe también mencionar la visita en 1990 de una delegación de la Policía Técnica Judicial de la República de Venezuela cuando se elaboraba la Ley Orgánica de la Policía Técnica Judicial de Panamá, que fue aprobada en las primeras sesiones legislativas de 1991.

4. Algunos Resultados y Perspectivas

A cuatro años de emprendida la desmilitarización de la seguridad pública en Panamá, se pueden evaluar algunos resultados y perspectivas de la misma.

4.1. Despolitización y Subordinación

El resultado positivo más incuestionable de la desmilitarización de la seguridad pública ha sido el cese de la injerencia en la política partidista. Desde 1989 se han celebrado dos procesos electorales, uno parcial en 1991 y uno general en 1994. Ambos se han caracterizado por la no beligerancia política de la Policía Nacional y de los demás servicios de la Fuerza Pública.

La Ley Electoral reformada recientemente prevé que días antes de las elecciones la Fuerza Pública sea colocada bajo órdenes del Tribunal Electoral. Así se hizo formal y efectivamente. Se ha roto de esta manera con una tradición de más de cinco décadas, de acuerdo con

23 Soto Barrios, op. cit., p. 418.

24 Ibid. p. 423.

la cual los antiguos organismos de seguridad pública se convirtieron en actores de primer plano y falseadores de los procesos electorales panameños.

Dos hechos adicionales han reforzado la no injerencia política de la Policía Nacional. Primero, el primer civil nombrado Director General de la Policía Nacional era miembro del Partido Demócrata Cristiano, pero renunció a su membresía al ocupar el cargo. Cuando el Partido Demócrata Cristiano fue excluido del Gobierno del Presidente Endara en abril de 1991 y cambió el titular del Ministerio de Gobierno y Justicia, se nombró como nuevo Director General a un abogado miembro del Partido Arnulfista, del Presidente de la República. Sin embargo, por participar activamente en un congreso partidista, éste se vio obligado a renunciar bajo presión de la opinión pública. En su lugar, fue nombrado un independiente con experiencia como Juez de Tribunal Superior.

Segundo, al iniciarse el nuevo Gobierno, después de las elecciones de 1994, el Director General fue ratificado en su cargo por el nuevo Presidente, perteneciente al Partido Democrático Revolucionario (PRD). Con ello se expresó un respeto básico al carácter apolítico que ahora tienen y deben tener los servicios policiales de seguridad pública.

La no injerencia política de los servicios de policía se ha acompañado de una clara subordinación a la autoridad civil, sobre todo del Presidente de la República y del Ministro de Gobierno y Justicia.

No obstante, durante los primeros meses de 1990, el segundo oficial que ejerció la Dirección General resistió pasiva y activamente la desmilitarización completa de la seguridad pública, como se mencionó anteriormente. Encabezó luego un intento de asonada, apoyándose especialmente en una unidad de servicio especial anti-terrorista que se había formado.

Una vez superado este intento, no se ha vuelto a dar ninguna resistencia de igual magnitud a la más alta autoridad del Ejecutivo. La experiencia, sin embargo, recomienda la máxima prudencia en el desarrollo de unidades especiales que por su entrenamiento y espíritu de cuerpo puedan desarrollar una actitud de elite cuasi militar.

Por lo demás, se ha planteado el problema de conjugar la organización nacional de los servicios de policía, por una parte, con las competencias de las autoridades civiles locales, sobre todo las del Gobernador y del Alcalde, por la otra. El Decreto de Gabinete No. 38 establecía 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" (art. 8). Esta coordinación y

este acatamiento requieren que ambas partes tengan una muy clara conciencia de sus funciones respectivas y de los límites de las mismas, que no siempre ha existido.

4.2. Respeto a los Derechos Humanos e Integridad

Cuando la militarización de la seguridad pública alcanzó su punto culminante bajo la dictadura, la violación de los derechos humanos y la corrupción llegaron a ser generalizadas y más aún sistemáticas. Una vez desmilitarizada la seguridad pública en democracia, han perdido estas características.

El Sistema Nacional Penitenciario continúa siendo el ámbito de mayor violación de los derechos humanos, especial aunque no exclusivamente en razón del hacinamiento y del altísimo porcentaje de detenidos que se encuentran durante largos períodos en espera de su enjuiciamiento.

En el ejercicio de sus funciones la Policía Nacional y la Policía Técnica Judicial han sido acusadas en algunas oportunidades de uso excesivo de la fuerza, para efectuar arrestos o restablecer el orden público, y de uso indiscriminado de la misma en los casos de las llamadas "batidas contra delincuentes". Pero en los casos en que ha muerto un presunto delincuente al ser perseguido, el Ministerio Público ha separado del cargo al agente policial en cuestión y ha iniciado una investigación judicial. Y la Oficina de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional ha sancionado a agentes por casos documentados de presuntos delincuentes golpeados después de ser arrestados²⁵.

De hecho, se requiere mejor desarrollo de la reglamentación en cuanto a los niveles de fuerza mínima indispensable que han de utilizar los agentes policiales en las diferentes circunstancias de arresto o de restablecimiento del orden y en cuanto al trato que han de dar a las personas arrestadas. También más insistencia en su cumplimiento. Y es de esperar que por la Ley Orgánica de la Fuerza Pública se establezcan con claridad los deberes y derechos, tanto como las normas de conducta profesional, de los miembros de los diferentes servicios.

De todas maneras se ha producido una mejora sustancial en el respeto a los derechos humanos por parte de los agentes de la seguridad pública. Este respeto ha alcanzado su nivel más alto en más de una generación. Ahora existen diversas instancias de reivindicación posibles: las Oficinas de Responsabilidad Profesional, las autoridades

25 Ver información sobre un caso reciente en el diario La Prensa, Panamá, jueves 13 de Octubre de 1994, p. 1.

de los Ministerios correspondientes y el Ministerio Público, todos sometidos al examen y el cuestionamiento de medios de comunicación en pleno ejercicio de su libertad de expresión.

Con respecto a la corrupción de los organismos de seguridad pública, es un hecho que con su desmilitarización se dismanteló el sistema cuasi institucionalizado de privilegios y prerrogativas ilícitas por rango o por favor del superior, que llegó a existir en la Guardia Nacional y especialmente en las Fuerzas de Defensa. Persisten, sin embargo, las acusaciones en cuanto a coimas²⁶ al momento de poner boletos de infracciones de tránsito, por ejemplo, y también en cuanto a la participación de algunos agentes u oficiales en actividades de contrabando y en otras formas de delincuencia.

Pero estas acusaciones no configuran un cuadro fundamentalmente diferente al cuadro de acusaciones contra otros integrantes de la administración pública, ni muy diferente, desgraciadamente, al cuadro de acusaciones de corrupción en el seno de la sociedad civil. La actual Fuerza Pública desmilitarizada, a diferencia de las Fuerzas de Defensa, ya no sobresale como fuente primordial de corrupción dentro del Estado y de la sociedad.

Se requiere, bien entendido, para mejorar el nivel de integridad, el marco de referencia normativo que constituirá la Ley Orgánica, como también la labor de renovación del personal a través del reclutamiento y de la capacitación básica y continuada. Especialmente se requiere el mantenimiento de la política de mejoramiento salarial y de mejoramiento de las condiciones de trabajo.

4.3. Efectividad y Profesionalización Policiales

La tarea más ardua ha sido y continúa siendo la de lograr un nivel satisfactorio de efectividad policial en la lucha contra la delincuencia.

El aumento en la delincuencia es un hecho y una percepción. Como hecho proviene por una parte, como en otros países con experiencia parecida, de la misma transición de una sociedad dictatorialmente reprimida a una sociedad bajo un estado de derecho democrático, con el correspondiente debilitamiento inicial de los organismos de seguridad pública y la insuficiente coordinación de los organismos de administración de justicia. Por otra parte, proviene de las condiciones de pobreza y desempleo acumuladas que prevalecen en el país. Como hecho también proviene, no sólo de la persistencia en la región del tráfico de drogas, sino del incremento en la región del consumo de drogas.

26 Soborno.

Como percepción, el aumento de la delincuencia proviene sobre todo de la plena libertad de expresión de la que gozan los medios, lo que les permite informar sin cortapisas e incluso dramatizar los casos frecuentes de delincuencia.

La respuesta al reto de la delincuencia requiere más recursos, públicos y privados, mejor entrenamiento y más coordinación. En estos sentidos se ha comenzado a trabajar.

Requiere especialmente la creciente profesionalización policial de los integrantes de la nueva Fuerza Pública. Esta exige como condición su auto-identificación como policías y no como militares venidos a menos y el reconocimiento consensual de esta identidad por las fuerzas políticas y por la sociedad civil en general.

Han militado en contra de esta auto-identificación las nostalgias militares, expresas o reprimidas, de antiguos miembros de las Fuerzas de Defensa, dentro o fuera de los nuevos servicios policiales. Por experiencias traumáticas, por readaptación, por oportunismo o por el fracaso de intentos de resistencia, estas nostalgias han disminuido progresivamente.

Por otra parte, han militado en contra del reconocimiento político y social de esta identidad policial dos argumentos contrapuestos: el argumento de acuerdo con el cual no se ha debido aceptar ningún militar de las Fuerzas de Defensa en los servicios de policía de la Fuerza Pública y el argumento de acuerdo con el cual para defender el Canal se requiere reconstituir un organismo militar.

Ambos argumentos se han ido desgastando progresivamente en la vivencia nacional. La población ahora se preocupa mucho más por la efectividad en la lucha contra la delincuencia que por la procedencia de los agentes de dicha lucha. Y se preocupa mucho más por compensar económicamente la reversión de las bases norteamericanas y por lograr la preparación para la administración beneficiosa del Canal, que por pretender una defensa militar del Canal que resulta a la vez ilusoria e impagable por parte nuestra.

4.4. Reforma Constitucional de la Desmilitarización

Pero ha hecho falta, para consolidar esta auto-identificación y este reconocimiento de la misma, que se produzca una incuestionable e irreversible decisión consensual del país. En concreto, ha hecho falta un cambio constitucional y una correspondiente Ley Orgánica que consagren la desmilitarización y estipulen como única alternativa en materia de seguridad pública la carrera policial.

En Noviembre de 1992, el referéndum sobre un conjunto de reformas constitucionales, que incluía los artículos referentes a la

desmilitarización, no arrojó un resultado positivo, principalmente porque se juzgó como una votación sobre la obra de gobierno del Presidente Endara. Como consecuencia, el proyecto de Ley Orgánica de la Fuerza Pública siguió igualmente en suspenso.

Sin embargo, después de las elecciones de 1994, la Asamblea Legislativa que terminaba aprobó nuevamente la reforma constitucional de la desmilitarización, para someterla a ratificación por la Asamblea Legislativa que se iniciaba. El nuevo Presidente y su partido, el PRD, tras momentos de oposición y de dubitación, decidieron finalmente acuerpar la desmilitarización completa.

Se forjó así el consenso indispensable para que la reforma constitucional fuera ratificada el 4 de Octubre de 1994. Se hace posible en estas nuevas circunstancias que el proyecto de Ley Orgánica de los servicios de policía llegue a ser discutido y aprobado.

En virtud del recién ratificado texto constitucional: "La República de Panamá no tendrá ejército" (art. 305). El mismo texto procede a separar la función de defensa nacional y la función de seguridad pública. La primera compete a todos los panameños, que según el texto en cuestión "están obligados a tomar las armas para defender la independencia nacional y la integridad territorial del Estado". La segunda caracteriza los servicios de policía, ya que de acuerdo al mencionado texto "para la conservación del orden público, la protección de la vida, honra y bienes de quienes se encuentran bajo jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos, la Ley organizará los servicios de policía necesarios, con mandos y escalafón separados".

Además, se prevé en el texto ratificado que "ante amenaza de agresión externa podrán organizarse temporalmente, en virtud de ley, servicios especiales de policía para la protección de las fronteras y espacios jurisdiccionales de la República". De allí que sólo se contemple de ahora en adelante, entre las carreras de la función pública, "la carrera policial" (art. 300).

Por la conjunción de una voluntad nacional positiva con factores internacionales favorables, las perspectivas para la consolidación de la desmilitarización de la seguridad pública son hoy en día mucho mejores. Ello es a la vez la expresión y la condición de la legitimación de la democracia panameña, cuya estabilidad institucional es prerequisite de la plena y exitosa panameñización del Canal.

3. Bajo la democracia, 1994-1999

3.1. *La Desmilitarización no ha terminado*²⁷

Cuando un gran cambio deja de ser un proyecto por el que se lucha arduamente para convertirse en un hecho cotidiano, nos acostumbramos tanto al mismo que ya no percibimos todo lo que hubo que realizar para ponerlo en práctica. Corremos entonces el riesgo de creer que es irreversible y que no tenemos más nada que hacer para mantenerlo vigente. Eso es precisamente lo que está sucediendo con la desmilitarización de la seguridad pública en Panamá.

Vale por ello la pena resumir lo que hubo que emprender para desmilitarizar a nuestro país. Primero, se dismanteló un organismo bajo mando militar único que se componía, además de una fuerza aérea y una marina, de un ejército integrado por tres batallones y ocho compañías acuartelados, que también abarcaba la guardia presidencial, contaba con sus propias dependencias de ingeniería y de sanidad militar e incluía seis centros de instrucción o escuelas militares. En su lugar, se crearon cuatro servicios policiales separados, dependientes de dos Ministerios diferentes, bajo el mando supremo del Presidente de la República.

Segundo, se colocó fuera de la Fuerza Pública la responsabilidad efectiva por un conjunto de dependencias oficiales cuyo control le facilitaba a las antiguas Fuerzas de Defensa ejercer su dominio sobre la población, tales como el Sistema Penitenciario, el Departamento Nacional de Investigaciones, la Dirección de Tránsito y Transporte Terrestre, la Dirección de Migración y Naturalización y el Comité Conjunto del Canal. Incluso hubo que rescatar para la Presidencia de la República la supervisión directa sobre toda información concerniente a la seguridad pública y a la defensa nacional.

Tercero, se redujo la oficialidad de un total de más de 1,100 oficiales, con el rango de General a Subteniente, a aproximadamente 600 oficiales, con el rango de Mayor a Subteniente. Se nombraron civiles en los cargos más altos de la Policía Nacional, entre otros los de Director General, Director de Proveeduría, Secretario Ejecutivo y Director de la Oficina de Responsabilidad Profesional.

Cuarto, se creó la Academia de Policía con la doble tarea de ofrecer masivamente un curso intensivo de reorientación a los miembros actuales de la nueva institución y de emprender el reclutamiento y la formación de sus futuros miembros. Se puso fin al acuartelamiento y a los servicios privilegiados de banca, supermercado y salud, para

²⁷ Publicado en *El Panamá América* el 14 de Agosto de 1994.

que el estilo de vida de los agentes de policía los mantuviera integrados a la comunidad, no apartados y contrapuestos a la misma como estilan los militares.

Mucho se ha hecho para lograr la desmilitarización de la seguridad pública en Panamá. Pero queda más por hacer. Tres son en este campo las prioridades que debe tener en mente el próximo Gobierno, bajo el impulso y la vigilancia de la sociedad civil en su conjunto.

Hay que consagrar constitucionalmente los nuevos servicios policiales, no militares, para poder luego adoptar una Ley Orgánica que desarrolle su configuración y les otorgue plena estabilidad institucional.

Hay que ejecutar una política sostenida de progresivo mejoramiento salarial, para asegurar así el reclutamiento de personal calificado a todos los niveles, para contrarrestar las posibilidades de corrupción que las funciones policiales acarrearán y para estimular el profesionalismo en materia de seguridad ciudadana.

Hay que apoyar sistemáticamente la formación policial moderna, tanto básica como continuada, a través de la Academia de Policía y de programas de entrenamiento especializado dentro y fuera del país, como condición indispensable de ingreso y de ascenso.

Estas prioridades requieren de parte del Presidente de la República y del Ministro del ramo un liderazgo civil muy consciente y decidido, que sea a la vez firme en cuanto a las directrices que deben cumplir lealmente los servicios policiales y atento en cuanto a los recursos presupuestarios, administrativos y de apoyo moral que estos servicios necesitan.

Pero estas prioridades exigen también de parte de la sociedad civil, incluyendo especialmente a los medios de comunicación, no sólo vigilancia de cara a cualquier falla, sino comprensión de los retos que la seguridad ciudadana nos plantea y reconocimiento de los riesgos que corren quienes ejercen la profesión de policías.

La desmilitarización no ha terminado todavía. Continuarla sin retrocesos ni desviaciones es responsabilidad de todos los que queremos un Panamá libre y seguro.

3.2. Misión Cumplida y Misiones por Cumplir²⁸

Rara vez en la vida pública tiene uno la experiencia de haber cumplido una misión cabalmente. El martes, 4 de Octubre, cerca de las ocho de la noche, cuando oí por radio la votación nominal mediante la cual la Asamblea ratificaba el Acto Legislativo No. 2 reformativo de la Constitución, sentí una honda satisfacción. Misión cumplida: "La República de Panamá no tendrá ejército".

²⁸ Publicado en *El Panamá América* el 9 de Octubre de 1994.

Así ya es en los hechos y así será de ahora en adelante en derecho constitucional panameño, porque así lo ha querido nuestro pueblo por un muy amplio consenso de casi todas las fuerzas políticas y sociales de nuestro país. La democracia panameña se distingue, como la costarricense, por haber decidido ser una democracia desmilitarizada. Y es de este modo, en paz profunda con nosotros mismos y en paz solidaria con los otros pueblos, que lograremos la plena panameñización de nuestro Canal.

No puedo menos que recordar los momentos difíciles y las decisiones controvertidas que hicieron posible la realidad esperanzadora que hemos llegado a vivir.

El trauma de la invasión que la dictadura de Noriega provocó, con su secuela de muertos y de destrucción, hizo físicamente posible y moralmente necesaria la eliminación de las Fuerzas de Defensa. El pillaje y la anarquía que se apoderaron de la ciudad de Panamá, sin que los Estados Unidos previeran la necesidad de una sola unidad de policía militar hasta pasados los primeros días, dramatizó la urgencia de un organismo que garantizara la seguridad pública elemental.

La conciencia nacional profunda de cara al hecho de una invasión extranjera hizo imprescindible que fuera un organismo panameño el que asumiera cuanto antes esta tarea de seguridad pública. De otra manera la democracia incipiente hubiera comprometido su legitimidad y el Gobierno democrático se hubiera convertido en un Gobierno de ocupación. La voluntad de no licenciar indiscriminadamente todos los efectivos de las extintas Fuerzas de Defensa, tal que lo reclamaban algunos apasionadamente al comienzo, evitó que se alimentara la violencia, dando inicio a una reconciliación en justicia. Esta voluntad condujo a llamar a dichos efectivos a rendir servicio policial en la nueva Fuerza Pública, sin ningún compromiso previo ni de permanencia ni de impunidad.

En aquellos primeros días del Gobierno democrático, quienes integrábamos su núcleo original tomamos dos decisiones simbólicas. La primera fue la destrucción total del antiguo Cuartel Central de la Avenida A, que había llegado a representar la militarización progresiva de la seguridad pública desde la década de los treinta hasta finales de los ochenta. La segunda fue la redacción del juramento que debieron prestar quienes respondieron al llamado de servicio: "Juro a Dios y a la Patria cumplir, con lealtad, bajo la autoridad del Presidente de la República, la Constitución y las Leyes, en defensa de la democracia".

En pleno ambiente de controversia sobre esta política, dije una vez a los cuatro vientos: "Algunas personas se han preguntado si podría ser posible crear una nueva Fuerza Pública con gente que sirvió a las

antiguas Fuerzas de Defensa. Yo digo que sí es posible, porque soy cristiano y creo que ningún hombre está condenado a ser víctima de su pasado." Por eso en el mejor de los casos me tildaron de ingenuo y en el peor insinuaron que traicionaba mis ideales por ambición de poder.

No hubo ingenuidad. Hubo realismo, pero realismo integral, el que toma en cuenta la conciencia de las personas y reconoce que éstas pueden cambiar cuando cambia el escenario en el que actúan. No hubo traición. Hubo por lo contrario disposición a jugármelo todo, incluso la legítima ambición política, con el apoyo indispensable de mi partido. Se hizo así posible lo necesario: que no hubiera ejército y que este compromiso llegara a ser compartido por todos los panameños.

Pienso sinceramente que la historia me ha dado la razón. Pero me la ha dado de una manera imprevista y paradójica. La misión no estaría cumplida si la conclusión de la misma no hubiera contado con el aval de dos personas con quienes he tenido graves conflictos políticos por diversos motivos, los Presidentes Endara y Pérez Balladares, que cada uno en su oportunidad hizo posible que la reforma constitucional de desmilitarización fuera aprobada.

Pero quienes más han hecho porque la misión se cumpliera son miles de hombres y mujeres, de diverso rango y función, que con sus capacidades y también sus limitaciones humanas, a veces con el riesgo de sus vidas y otras veces con sus fallas lamentables, con su ser panameños como los demás panameños, vivieron en carne propia la eliminación del ejército y están viviendo en carne propia la conformación de los servicios de policía.

Ellos son los héroes anónimos de esta misión cumplida, que les impone nuevas misiones por cumplir como profesionales de policía.

3.3. Compromiso que perdura²⁹

De todas las tareas concretas que he emprendido en mi vida pública, si tuviera que mencionar una con la que me siento indeclinable y específicamente comprometido, no dudaría en señalar la desmilitarización de nuestro país.

Hace meses advertí que no había terminado todavía y que continuarla, sin retrocesos ni desviaciones, era responsabilidad de todos los que queremos un Panamá libre y seguro.

Gracias al consenso nacional, se aprobó la reforma constitucional en virtud de la cual "la República de Panamá no tendrá ejército".

²⁹ Publicado en El Panamá América el 9 de Abril de 1995.

Queda aún pendiente la aprobación de la Ley Orgánica de la Fuerza Pública, para darle plena estabilidad jurídica a la difícil labor de nuestros policías en favor de la seguridad ciudadana.

Por ello, cuando el actual Ministro de Gobierno y Justicia me invitó a conocer y discutir su versión del ante-proyecto de Ley Orgánica acepté gustoso, en compañía del equipo de personas que colaboró conmigo en crear las nuevas instituciones policiales.

En esa reunión le señalé que su ante-proyecto contenía variaciones significativas dentro de la estructura básica que se venía elaborando desde 1991 con la asesoría de expertos españoles, y que algunas de ellas debían ser rectificadas por militaristas e inconstitucionales.

Lo más grave es que a la Fuerza Pública, tanto en sus actuales componentes como en los servicios especiales permanentes que se pretenden crear, se les asigna la función de la defensa nacional. Ello riñe con el pensamiento científico contemporáneo en materia de policía. En la obra *Policía y Sociedad Democrática* de José María Rico, se destaca la necesidad de distinguir tajantemente entre las funciones policiales, orientadas a preservar el orden público y la seguridad ciudadana, y las funciones militares, orientadas a garantizar la defensa nacional.

Además, se contradice la experiencia histórica panameña. Los acontecimientos del 9 de Enero de 1964, cuando la Guardia Nacional se quedó en sus cuarteles durante la agresión norteamericana, y los del 20 de Diciembre de 1989, cuando las Fuerzas de Defensa se desbandaron después de haber provocado la invasión norteamericana, prueban que por medios armados no podemos proteger ni nuestra soberanía, ni nuestras fronteras ni el Canal. Al aprobarse la reforma constitucional, los panameños nos comprometimos con nosotros mismos a proteger nuestro país, internamente con servicios policiales civiles y externamente por nuestra responsabilidad nacional y nuestra neutralidad internacional, tal como lo ha hecho exitosamente Costa Rica.

La Ley Orgánica no sólo debe evitar un retroceso inconstitucional al militarismo, debe también reforzar las condiciones de un trabajo policial profesional y efectivo contra la delincuencia. Al establecer los principios básicos de la conducta policial, la Carrera Policial y los deberes, derechos y prohibiciones de los policías, las tres versiones del ante-proyecto promueven este fortalecimiento. Pero la última versión contiene fallas que debilitan el carácter civil y subordinando de los policías. Ni siquiera los define como "agentes de la autoridad".

Por otra parte, los policías ahora reciben un sobresueldo de 8% por cada cuatro años de servicio continuos. La primera versión del

ante-proyecto identificaba tres otros tipos de sobresueldo. La segunda versión aumentaba al 10% el sobresueldo por años de servicio. La actual versión no hace ni lo uno ni lo otro, cuando tenemos que mejorar la paga de nuestros policías, si queremos un servicio más confiable e íntegro.

En nuestro ordenamiento jurídico, un policía que ha herido o matado a un presunto delincuente puede ser investigado judicialmente y se puede ordenar su detención preventiva. Debe quedar claro, cuando esto suceda, que el policía no deja de recibir su remuneración mientras un tribunal no lo haya encontrado culpable de negligencia o de dolo. Así estimularemos a los policías para que actúen con firmeza y corran riesgos en beneficio de nuestra seguridad ciudadana. Pero ninguna de las versiones del ante-proyecto de Ley lo estipula de manera explícita.

Hace poco, el General norteamericano que encabeza el Comando Sur sentenció que "una fuerza armada" tiene su papel en todas las sociedades, para proteger su soberanía de enemigos externos y domésticos. Los panameños, por nuestra cuenta, hemos decidido soberanamente algo muy diferente: no necesitamos ejército por razones internas o externas. Al propiciar la aprobación de la reforma constitucional para la eliminación del ejército, el Presidente y sus Ministros hicieron suyo este compromiso. Al someter su ante-proyecto de Ley Orgánica a consulta, el actual Ministro de Gobierno y Justicia se comprometió a revisarlo a la luz de los resultados de la misma.

El compromiso nacional de desmilitarización perdura. Todos y cada uno de los panameños que queremos un Panamá libre y seguro debemos exigir que el compromiso se cumpla a cabalidad.

3.4. La Masacre del 3 de Octubre³⁰

El 29 de Septiembre de 1989, salí con un grupo de demócratas cristianos para Chitré, Santiago y David a promover la campaña de la ADO-Civilista contra el pago de impuestos a la dictadura. Un día más tarde, una voz anónima de mujer le advirtió a mi esposa Teresita por teléfono que se preparaba un atentado contra mi vida en Alto de los Ruices. Por más que intentó contactarme, no pudo.

De hecho, el 30 de Septiembre, a la salida de Santiago, unidades de las Fuerzas de Defensa apuntando con armas automáticas nos cerraron el paso, nos detuvieron y nos metieron presos en el cuartel militar de dicha ciudad. Dos días más. Los eventos han quedado grabados en mi mente de manera indeleble.

30 Publicado en El Panamá América el 2 de Julio de 1995.

El 2 de Octubre, debido a la presión de la opinión pública y a gestiones del Nuncio, Monseñor Laboa, nos soltaron.

El recorrido de regreso a Panamá fue tenso. En varias poblaciones nos esperaba el saludo de copartidarios y simpatizantes, pero en Capira nos impidieron llegar a la sede del PDC unidades militares, que luego de nuestro paso detuvieron a demócratas cristianos locales. A la media noche llegué a mi casa exhausto. Temprano en la mañana me despertó la llamada telefónica de Luis Eduardo Camacho. Desde el Chorrillo su mamá le había informado de un tiroteo en el Cuartel Central.

Había comenzado la sublevación del 3 de Octubre, encabezada por el Mayor Moisés Giroldi. Horas más tarde se conocía su fracaso. Y algunos días después una de mis hijas me trajo una estampa de la misa de difunto del Capitán Nicasio Lorenzo. La guardo aún. Por un lado muestra el rostro de Jesús, por el otro un mensaje bíblico: "Y Tú salvarás al pueblo humilde, y humillarás los ojos altivos."

El juicio que se le sigue a Noriega y a seis de sus subalternos por el asesinato de nueve miembros de las extintas Fuerzas de Defensa, revela ahora los detalles de la masacre que se perpetró del 3 al 4 de Octubre de 1989.

Masacre prolongada: 3 a 4 p.m. en el hangar de Albrook, asesinato de Arza, Bonilla, Ortega, Sandoval y Tejada; 4 a 5 p.m. en el Cuartel Central, asesinato de Julio; 6 a 7 p.m. en el hangar de Albrook, asesinato de Concepción y Muñoz; 3 a 4 a.m. en el hangar de Albrook, asesinato de Murillo; 4 a 5 a.m. en Tinajitas, asesinato de Giroldi, y en la Cárcel Modelo, Dios sabe cuando, el "ahorcamiento" de Lorenzo...

Masacre despiadada: hombres golpeados, torturados, acribillados y con tiro de gracia en la cabeza, uno de ellos "ahorcado" y otro llevado a la morgue todavía con vida...

Masacre fratricida: panameños asesinados por panameños, por sus compañeros de armas, por sus amigos, compadres y padrinos de boda...

Masacre con prevaricación: Memorándum del Jefe de los Machos de Monte a Noriega, pretendiendo que a las 6 p.m. del día 3 habían sido trasladados nueve cadáveres, cuando a esa hora sólo se habían cometido seis de los asesinatos; Parte de Guerra de Noriega el día 4, pretendiendo que las muertes habían ocurrido en combate con los alzados, a pesar de que éstos ni mataron ni hirieron a nadie...

Un hilo de sangre recorrió los veintiún años de dictadura: Dorita Moreno, Hipólito Quintero y Floyd Britton, '69; Rubén Miró, '70; Héctor Gallego, '71; Jorge Falconett y Betsi Mendizábal, '76; Rita Wald, '77; Jorge Camacho, '79; Eredio Amaya, '84; Hugo Spada-

fora, '85; Yito Barrantes, '86; Armando Morán y Carlos Efraín Guzmán Baúles, '87; Nicolás Van Kleef, '89...

Del 3 al 4 de Octubre de 1989 este hilo de sangre se convirtió en un charco de sangre. La dictadura, cual gran Caín, culminaba su secuela de asesinatos.

En el juicio, bien llevado por el Ministerio Público, la atrocidad del régimen ha quedado al descubierto gracias al testimonio de algunos de sus victimarios, que se han acusado los unos a los otros.

Los hechos en torno a esta fecha cruenta suscitan en mi mente dos reflexiones. La una es personal. ¿Qué habría sido de mí y de mis compañeros de cárcel si nuestra detención hubiera durado un día más y nos hubiéramos encontrado en el cuartel de Santiago el 3 de Octubre? ¿No fue acaso en Santiago que Noriega reapareció el día 5 de Octubre para anunciar "palo para los indecisos, plata para los amigos y plomo para los enemigos"? Considero ésta como una de las veces durante la dictadura en que mi vida pendió de un hilo.

La otra reflexión es nacional. ¿Ante lo que esta barbarie manifiesta de los veintiún años de dictadura, no habrá ninguno con alta responsabilidad política o militar en el régimen pasado que le solicite al país, especialmente a los familiares de los muertos, perdón por lo ocurrido? ¿Ninguno de los que guardó silencio mientras se vertía sangre hermana? ¿Ninguno de los que estuvo del lado de los victimarios hasta el final?

Además del juicio por la masacre del 3 de Octubre, a las víctimas de la dictadura se les debe esta reparación.

3.5. *El Presidente, la Fuerza Pública y la Obediencia Debida*³¹

¡Increíble!

El Presidente dice que no conoce la propuesta de Ley Orgánica de la Fuerza Pública que su Ministro de Gobierno y Justicia dio a conocer y sometió a consulta desde finales del mes de Marzo y, según anunció hace pocos días, propondría en Septiembre a la consideración de la Asamblea Nacional.

Sin embargo, por la Constitución el Presidente tiene la responsabilidad de velar por el orden público y por ley es Jefe Supremo de la Fuerza Pública, principal instrumento de este orden. Además, la delincuencia que azota al país y la crisis de seguridad ciudadana que vivimos obligan al Presidente a prestarle atención prioritaria a todo lo que contribuya a hacer de la Policía Nacional una institución más profesional y efectiva.

31 Publicado en *El Panamá América* el 9 de julio, 1995.

Por otra parte, el Presidente debe saber que, contrario a lo que han dicho el Ministro de Gobierno y Justicia y el Director Institucional de Seguridad de ese Ministerio, no existe consenso sobre el proyecto propuesto de Ley Orgánica de la Fuerza Pública. La razón es muy simple: el texto dado a conocer en Marzo sienta las bases para una Guardia Nacional militarizada, mientras que nuestra Constitución sólo prevé la existencia de servicios de policía.

Entre los aspectos cuestionables de este texto está el de la obediencia debida. Es evidente que en una institución de Fuerza Pública, incluso cuando se trata sólo de servicios de policía, se requiere una jerarquía muy clara y una disciplina muy firme, porque las situaciones de desorden público y de delincuencia pueden poner en peligro la vida de las personas y sólo pueden afrontarse con determinación y energía. Por ello, el subordinado debe cumplir las órdenes del superior.

Pero la obediencia debida no es equivalente a la obediencia ciega. Es la obediencia que le permite a la institución lograr sus objetivos, entre los cuales se encuentran cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes. La obediencia debida no puede, en consecuencia, servir de excusa para cometer crímenes, tales el asesinato, la tortura o el robo, o para desconocer o derrocar a la autoridad civil legítima, ya sea del Organismo Ejecutivo, Legislativo o Judicial. El subordinado que cometiera un crimen o un delito de esta índole no queda exento de responsabilidad, por el simple hecho de que se lo ordenó un superior.

"Lo cierto en cualquier caso - afirma Lorenzo Morillas Cueva, en su libro *La obediencia debida, Aspectos legales y político-criminales* - es que en un Estado democrático de Derecho la obediencia ciega no puede ser admitida, ni en el Ejército ni en la esfera civil."

El artículo 34 de nuestra Constitución -que no se pudo reformar debido a la derrota del referéndum de 1992- establece que cuando un miembro de la Fuerza Pública comete una infracción manifiesta constitucional o legal por mandato superior, "la responsabilidad recae únicamente sobre el superior jerárquico que imparte la orden". Sin embargo, con toda razón la Corte Suprema de Justicia en dos ocasiones ha interpretado este principio restrictivamente.

En efecto, en su fallo del 3 de Enero de 1994 sobre el llamamiento a juicio de Noriega y sus adláteres por la ejecución de quienes se alzaron el 3 de Octubre de 1989, la Corte hace suya la posición de que "el deber jurídico cesa si la orden es manifiestamente ilegal en cuanto a su contenido". Y recuerda que, aún bajo la dictadura, la Corte había fallado el 31 de Agosto de 1976 que "si la orden se presenta evidentemente delictuosa el subordinado no está obligado a

cumplirla y si, a pesar de ello, la ejecuta, el mandato del superior no le sirve de justificación.”

La Ley Orgánica de la Fuerza Pública debe contener explícitamente esta interpretación de la obediencia debida, para evitar que nadie nunca más pretenda justificar crímenes y delitos como los de las extintas Fuerzas de Defensa. También debe dejar bien claro que la Fuerza Pública sólo incluye servicios de policía civil y por ello ni tiene la función de defensa nacional ni necesita los rangos de Teniente Coronel y Coronel, por mencionar sólo algunas de las estipulaciones militarizantes que ha propuesto el Ministro de Gobierno y Justicia.

No es suficiente que el Presidente le imponga silencio a su Ministro sobre estos temas, como si él mismo los desconociera. Tampoco es suficiente que el Presidente remita la suerte de la Ley de la Fuerza Pública a un eventual debate nacional, como si éste no hubiera comenzado hace meses y los panameños no hubiéramos ya tomado opciones básicas.

¡Señor Presidente, Ud. no puede sacarle el cuerpo a la Ley Orgánica de la Fuerza Pública! Tiene que considerar personalmente y tomar posición abiertamente sobre sus aspectos esenciales, aquellos que le garantizarán al pueblo panameño que sólo tendremos servicios de policía civil, respetuosos de los derechos humanos, y que estos servicios contarán con los recursos necesarios para lidiar eficazmente con la delincuencia.

3.6. Frente a la Crisis de Inseguridad Ciudadana³²

La inseguridad ciudadana es hoy día rampante. Cada cual cuenta su experiencia personal o vicaria con la delincuencia, sobre todo en el área metropolitana, pero también en el interior. De la preocupación se pasa al miedo y éste bordea el pavor.

Muchas son las causas de esta crisis. El desempleo y la pobreza extrema aumentan y proporcionan un caldo de cultivo para la delincuencia. El contraste escandaloso entre la opulencia de algunos y las necesidades de muchos la estimulan. El tráfico y consumo de drogas y el lavado de dinero la magnifican, al poner en juego sumas astronómicas que motivan la delincuencia y compran la complicidad de funcionarios públicos y de personas influyentes de la sociedad civil. Los indultos presidenciales y las flagrantes fallas de la administración de justicia crean un ambiente de impunidad que la extiende. La respuesta deficiente de los servicios policiales no la paran.

En su discurso inaugural, el Presidente afirmó que “la sociedad tiene derecho a exigir de sus gobernantes las decisiones que hagan

³² Publicado en *El Panamá América* el 30 de julio, 1995.

posible el respeto y la seguridad de la vida en campos y ciudades... sin quedar expuesta, como ocurre ahora, a los efectos de la violencia criminal generalmente caracterizada por la impunidad..." Prometió entonces "adoptar de inmediato enérgicos correctivos" especialmente en el campo policial.

Sin embargo, como editorializa *La Estrella de Panamá*, el Gobierno, "a juzgar por los acontecimientos, está muy lejos de cumplir su cometido, pues la habilidad desplegada por los atracadores supera las medidas de seguridad."

A pesar de una propaganda mistificadora, el Gobierno no ha cumplido porque ha recurrido a medidas efectistas. La suspensión de vacaciones, permisos y horarios regulares de los policías no podía ser indefinida. Las redadas y los retenes son medidas transitorias, por las que pagan justos y pecadores. El anunciado nombramiento de mil policías más no se ha efectuado, porque se necesita tiempo para entrenarlos y más presupuesto para pagarlos.

Una estrategia exitosa de seguridad ciudadana tiene que abarcar medidas de largo alcance, que conjuguen la prevención con la represión de la delincuencia. Por lo demás, no se puede concentrar en la Policía Nacional como único agente de seguridad ni como agente que actúa por sí solo.

Para elaborar el componente policial de una estrategia seria, se tienen que tomar en cuenta un conjunto de acciones, entre otras las siguientes:

1. Mejorar la capacitación a través de la Academia de Policía, tanto para la formación de nuevo policías como para la actualización de los actuales miembros y oficiales, con la cooperación de especialistas extranjeros.
2. Suministrar el equipamiento moderno en comunicación, transporte, computación y armas policiales, que permite la interconexión permanente de dependencias, la respuesta rápida a las llamadas de la comunidad y una actuación contundente, apropiada a los peligros.
3. Aumentar los salarios, cuyo promedio en 1993 era sólo de B/404 por mes, y establecer un sobresueldo por rendimiento, según los índices de seguridad, para mejorar el reclutamiento y que los policías estén más dispuestos a arriesgarse en la lucha contra la delincuencia y a rechazar oportunidades de corrupción.
4. Adoptar cuanto antes una Ley Orgánica de Policía civil y los reglamentos correspondientes, de manera que los policías sepan a que atenerse en materia de funciones, deberes y derechos, disciplina y Carrera Policial, todo lo cual es indispensable para su moral y profesionalismo.

5. Desarrollar por medios legales un sistema de información policial sobre la delincuencia, para la prevención de la misma, dejando claro que la información sobre la seguridad del Estado compete a la Presidencia de la República.
6. Incrementar al máximo las rondas policiales en las comunidades, en vez de los puestos fijos y de las escoltas especiales, y promover la formación de agrupaciones ciudadanas que cooperen en la prevención de la delincuencia, tal como se ensayó en 1990.
7. Asegurar la supervisión de las compañías de seguridad privadas, sobre todo en cuanto al reclutamiento y entrenamiento de su personal, y establecer con ellas sistemas operativos de comunicación y cooperación.
8. Lograr -por difícil que sea- la coordinación real entre los servicios de policía, la administración de justicia y el sistema de cárceles, para que se refuercen mutuamente, en vez de contrarrestarse.
9. A una estrategia como ésta le haría falta un elemento decisivo: el compromiso a fondo del Presidente de la República y de su Ministro de Gobierno y Justicia. Que no prometan soluciones fáciles porque que no las hay. Pero que le dediquen toda la atención y los recursos que la seguridad ciudadana exige, por el tiempo que sea requerido. Panamá y los panameños lo necesitamos con urgencia.

3.7. Evaluación inicial del Proyecto de Ley Orgánica de la Fuerza Pública³³

En 1990, siendo Primer Vicepresidente y Ministro de Gobierno y Justicia, solicité del Presidente del Gobierno Español cooperación sobre seguridad pública democrática. Como resultado, se logró asesoría en la redacción de una nueva Ley Orgánica de la Fuerza Pública.

Existen tres versiones del Proyecto de Ley:

1. La versión de Julio de 1991, elaborada por una Comisión que contó con la asesoría de cuatro oficiales policiales de España, que eran además abogados.
2. La versión de Septiembre de 1992, presentada a la Asamblea Nacional por el entonces Ministro de Gobierno y Justicia Juan Chevallier.
3. La versión que actualmente considera y somete a consulta el hoy Ministro de Gobierno y Justicia Raúl Montenegro.

Aún cuando se ha mantenido la estructura básica de la primera versión, cada versión ha tenido variantes significativas. Las propias de la tercera versión revelan algunas tendencias que necesitan rectificarse. En efecto, en la tercera versión:

³³ Publicado en El Panamá América el 5 de abril, 1995.

1. Se sientan las bases para que la Fuerza Pública contenga no sólo servicios de policía, sino el equivalente a una Guardia Nacional militarizada:

1.1. Se le asignan a la Fuerza Pública no sólo las funciones policiales (art. 2 y 12), sino además funciones militares de "defensa nacional" (art. 5, 12 y 29).

Ello correspondía a "la Guardia Nacional" establecida por el antiguo artículo 305 de la Constitución, y no a "los servicios de policía" estipulados por el nuevo artículo 305 de la Constitución.

1.2. Para la "defensa nacional" se establecen "servicios policiales especiales" de tipo permanente dentro de la Fuerza Pública, "suficientemente entrenada y equipada", de conformidad no sólo con la Constitución y la Ley, sino también de "los Acuerdos y Tratados Internacionales," es decir los Tratados Torrijos-Carter (art. 5 y 12-h).

Ello viola el nuevo artículo 305 de la Constitución según el cual podrán organizarse servicios policiales especiales sólo "temporalmente" y "ante amenaza de agresión externa".

1.3. Se omite que la Policía Nacional es una institución "de naturaleza civil", tal que aparece en las dos primeras versiones del Proyecto de Ley (art. 88).

Con respecto al Servicio Aéreo Nacional, al Servicio Marítimo Nacional y al Servicio de Protección Institucional sí se especifica que son instituciones "de naturaleza civil" (art. 91, 95 y 99), pero no siempre se manifiesta que sus funciones son principalmente policiales (art. 94, 98 y art. 102).

2. Se omite "la defensa de la democracia" como compromiso explícito fundamental de la Fuerza Pública:

2.1. Desaparece "defender la democracia y sus instituciones" como la primera de las funciones comunes de la Fuerza Pública, tal que aparece en las dos versiones anteriores del proyecto de Ley. En su lugar aparece "cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes" (art. 12-a).

2.2. Desaparece "la defensa de la democracia" como compromiso clave del juramento que han de prestar los miembros de la Fuerza Pública, tal que lo establece el Decreto de Gabinete No. 38 de 1990. En su lugar aparece un compromiso de "exponer nuestras vidas por la defensa nacional, la seguridad y el orden público" (art. 29).

3. Se debilita la autoridad del Presidente de la República con respecto a la Fuerza Pública:

3.1. Al reconocer al Presidente como Jefe Supremo de la Fuerza Pública, se establece que ejercerá su autoridad "a través del Ministro Respectivo" (art. 3).

Esta concepción limita la autoridad del Presidente a una atribución que ejerce con la participación del Ministro Respectivo (artículo 179-2 de la Constitución) y desconoce la atribución que ejerce por sí solo de "velar por la conservación del orden público" (artículo 178-3 de la Constitución).

3.2. El juramento que han de prestar los miembros de la Fuerza Pública no se refiere más al Presidente, tal que lo establece la fórmula del Decreto de Gabinete No. 38: "Juro a Dios y a la Patria cumplir con lealtad, bajo la autoridad del Presidente de la República, la Constitución y las Leyes en defensa de la democracia."

3.3. En las disposiciones derogatorias, se deroga el Decreto de Gabinete No. 38 del 10 de Febrero de 1990, que con carácter de Ley creó el cuerpo asesor del Presidente de la República llamado "Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional", cuyo Secretario Ejecutivo tiene por tarea mantener al Presidente informado sobre tales asuntos. ¿La función de inteligencia quedaría todavía bajo la responsabilidad directa del Presidente de la República?

4. Se desvirtúan normas que refuerzan el carácter civil y subordinado de la Fuerza Pública:

4.1. Los miembros de la Fuerza Pública son definidos como "servidores públicos", pero no como "agentes de la autoridad", tal que están definidos en el Decreto de Gabinete No. 38 (art. 6) y en las versiones anteriores del Proyecto de Ley.

4.2. Se precisa que los miembros de la Fuerza Pública "no pueden deliberar sobre asuntos de carácter político" (art. 15), mientras que el artículo 306 de la Constitución establece que "los servicios de policía no son deliberantes", sin limitación alguna.

4.3. Sólo se le prohíbe a los miembros de la Fuerza Pública celebrar contratos lucrativos con el Ministerio Respectivo (art. 30), en vez de prohibírsele celebrarlos "con organismos del Estado", lo que sí se hace en las versiones anteriores del Proyecto de Ley.

4.4. No se prohíbe a los miembros de la Fuerza Pública "realizar actividades de cualquiera clase en agencias de seguridad privada", lo que sí se hace en las versiones anteriores del Proyecto de Ley.

4.5. Se omite la prohibición de efectuar "peticiones colectivas", la cual aparece en las versiones anteriores del Proyecto de Ley.

4.6. Se omite la prohibición de formular por escrito o verbalmente "críticas o murmuraciones en contra de las instituciones u organismos del Estado, Leyes u órdenes que recibiesen", la cual aparece en las versiones anteriores del Proyecto de Ley.

4.7. Se omite la prohibición de formar o pertenecer a sindicatos, la cual sí aparece en la primera versión del Proyecto de Ley, pero no en la segunda.

4.8. Se denominan las dos "categorías" más altas de la "escala superior" de los miembros de la Fuerza Pública con los títulos de "Teniente Coronel y Coronel de Policía," en lugar de los títulos actualmente en uso de "Subcomisionado y Comisionado". Las dos versiones anteriores del Proyecto de Ley dejaban la denominación de todas las categorías a la decisión ulterior del Ejecutivo, lo que permitía que progresivamente todos los títulos de índole militar pudieran sustituirse oportunamente. Esta tercera versión también incluye en el Proyecto de Ley la denominación de índole militar de otras categorías.

4.9. Se omite como causales de baja la "violación al juramento o a las prohibiciones," de parcialidad en el ejercicio del cargo, de efectuar petición colectiva y de formular críticas o murmuraciones (art. 81), las cuales aparecen en la segunda versión del Proyecto de Ley.

4.10. Se exige para los cargos de Directores y Subdirectores Generales "ser profesional titulado u oficial de carrera de la rama policial respectiva" (art. 86-f). Este texto se presta a una interpretación que obliga al Ejecutivo a nombrar a un uniformado como Director y Subdirector General de todos los componentes de la Fuerza Pública, incluso de la Policía Nacional, cuando ahora está en libertad de hacerlo o no hacerlo según convenga.

Por ello, se incluye a los Directores y Subdirectores como categorías de una "escala directiva" de la Fuerza Pública, lo que no se hace en las versiones anteriores. Sin embargo, mantiene que son de libre nombramiento y remoción del Organismo Ejecutivo y que como tales no forman parte de la Carrera Policial (art. 86).

4.11. Se omite el requisito para los cargos de Directores y Subdirectores Generales de "no haber pertenecido a Instituciones de Seguridad Pública, excepto aquellos que al momento de su designación se encuentren en servicio activo", lo que sí se requería en la segunda versión del Proyecto de Ley (art. 82-f de dicha versión). Esto quiere decir que se podría nombrar a una persona que perteneció a las antiguas Fuerzas de Defensa o a la Policía Nacional aún cuando luego haya sido excluido del servicio actual.

5. No se mejoran las condiciones del trabajo policial:

5.1. El derecho a sobresueldo por cada cuatro años de servicio continuos se queda en 8% (art. 49). En la segunda versión del Proyecto de Ley se aumenta a un 10%. En la primera versión, sin precisar porcentajes, se estipulan cuatro tipos de sobresueldo: por años de servicio, por especialidad, por riesgo profesional y por destino de responsabilidad específica.

5.2. No se asegura que los agentes de policía que están bajo investigación por herir o matar a un presunto delincuente, reciban su remuneración mientras se decida judicialmente su responsabilidad. Tampoco lo hacen las versiones anteriores.

6. Se consagra parcialmente la coordinación:

En los artículos 103 a 106 de la tercera versión del Proyecto de Ley se consagra la coordinación que se estableció desde 1990 dentro del Ministerio de Gobierno y Justicia para los servicios de Policía Nacional, Servicio Aéreo Nacional y Servicio Marítimo Nacional, a través de la Dirección Institucional y de la Dirección Financiera de Seguridad Pública. Esto no se hace en las dos versiones anteriores.

Sin embargo, no se establece el vínculo entre la Comisión Superior de Coordinación Policial (art. 107-112), presidida por el Ministro de Gobierno y Justicia, y el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, presidido por el Presidente de la República. Tampoco se hace en las dos versiones anteriores.

3.8. Nuevo Proyecto de Ley Orgánica de la Policía Nacional³⁴

Por fin se vislumbra una Ley Orgánica de la Policía Nacional. El Consejo de Gabinete acaba de aprobar un anteproyecto, que deberá ser discutido por la Asamblea en el próximo período ordinario de sesiones.

Culminaría así un largo trayecto que incluyó tres versiones anteriores: una elaborada en julio de 1991 por una Comisión con asesoría española; la segunda presentada a la Asamblea en septiembre de 1992 y una tercera presentada a la opinión pública en marzo de 1995 por el actual Ministro de Gobierno y Justicia.

La tercera versión suscitó fuertes controversias, porque dejaba abierta la posibilidad de una reversión hacia una Guardia Nacional militarizada. La controversia, en la que participé como crítico del texto, hizo que el Presidente trasladara a otro cargo al abogado del PRD, quién, como asesor jurídico del Ministerio, introdujo ésta posibilidad, y que le quitara responsabilidad por el anteproyecto al Ministro, quien abogaba abiertamente por el nombramiento del ex militar como Director de la Policía Nacional. Esto además de que le atribuyera la tarea de elaborar un nuevo proyecto a una Comisión con representación del Gobierno y de la sociedad civil y política.

Un miembro de esta Comisión me asegura que el texto ahora aprobado por el Consejo de Gabinete es el mismo que la Comisión

34 Publicado en El Panamá América el 1 de septiembre, 1996.

le entregó al Presidente. Merece estudio por la importancia que tiene para el futuro institucional de la Policía Nacional y por ende de la seguridad ciudadana.

Con complacencia destaco que este nuevo anteproyecto de Ley, como las dos primeras versiones, consagra la naturaleza civil de la Policía Nacional. Desde su inicio establece que "está subordinada al poder público legítimamente constituido y para ello es un cuerpo armado, permanente y de naturaleza civil" (art. 2). Reconoce la jefatura suprema del Presidente de la República, quien ejercerá su autoridad mediante órdenes dictadas "directamente por él" (art. 4). Le atribuye como primera función a la institución "defender el sistema democrático y garantizar el cumplimiento de la Constitución y la Leyes de la República" (art. 7:a) y mantiene lo esencial del juramento policial actual: la referencia a la autoridad presidencial y a la defensa de la democracia (art. 93).

Establece que la obediencia debida no obliga a cumplir la orden de cometer un hecho punible dada por un superior (art. 12). Estipula que los miembros de la Policía sólo realizarán actos de fuerza "como agentes de la autoridad" (art. 17). Aunque sanciona los títulos de origen militar en los rangos básicos y en los rangos iniciales de la oficialidad, no reintroduce en los rangos superiores los títulos de Teniente Coronel y Coronel, sino que guarda los actualmente vigentes de Sub-Comisionado y Comisionado (art. 89). E incluye como principio básico de conducta policial "proteger la dignidad humana, respetar los Derechos Humanos de los nacionales y extranjeros; estando impedidos de infligir, instigar o tolerar actos de tortura y otros actos crueles, inhumanos o degradantes..." (art. 13 y 117, a.).

Desde el punto de vista del carácter civil de la Policía y de su subordinación a la autoridad del Presidente dentro del orden constitucional y legal, el nuevo anteproyecto es fiel a la desmilitarización que se inició desde el 22 de diciembre de 1989 y coherente con la reforma constitucional que se aprobó definitivamente el 4 de octubre de 1994.

Valió la pena oponerse a la versión de marzo de 1995, para que la Ley Orgánica de la Policía Nacional no desvirtuara este compromiso nacional trascendental.

Como toda obra humana, sin embargo, el anteproyecto que ahora evaluamos presenta aspectos cuestionables que debieran ser objeto de reconsideración en el curso de la discusión legislativa. Menciono algunos de los más importantes.

El actual anteproyecto se circunscribe a la Policía Nacional. Antes abarcaba también a los demás servicios policiales: el Servicio Aéreo Nacional, el Servicio Marítimo Nacional y el Servicio de Protección

Institucional. Hay quienes han argumentado que ubicar todos los servicios bajo una misma Ley hace correr el riesgo de que los diversos servicios lleguen eventualmente a fundirse en una sola institución con demasiado poder.

Tal preocupación me parece exagerada. Este peligro, que representaría un paso hacia la remilitarización no se evita con pluralidad de Leyes, sino con la gobernabilidad de nuestra democracia y con el logro del desarrollo humano de nuestra población. Más peligroso es, a mi juicio, dejar por mucho tiempo sin Ley Orgánica a los otros servicios y dejar sin normas legales la necesaria coordinación de todos los servicios. El Servicio de Protección Institucional, por ejemplo, por su tamaño y por su cercanía al poder presidencial, podría tornarse en un grupo de seguridad elitescos y politizado, y convertirse así en guardia pretoriana, si se lo deja sin régimen legal explícito, fuera de las reglas de una Carrera Policial.

Sobre este particular, parecía más conveniente la estructura de los anteriores anteproyectos, que primero establecían las normas comunes para todos los servicios policiales de la Fuerza Pública y luego estipulaban la independencia organizativa de cada uno, sus rasgos característicos y las formas de su coordinación. Recomiendo que se rescate esta estructura.

Con respecto al nombramiento del Director General, el texto propuesto establece que solo podrán ser nombrados al cargo "personas civiles" (art. 41). Convendría precisar que por ello se entiende personas que no pertenecen a la Carrera Policial ni han pertenecido a la Carrera Militar. Convendría también exigir para el cargo una profesión universitaria, puesto que el anteproyecto insiste con razón en la capacitación académica del Policía (art. 65, 108 e., 109r.) y prevé la vinculación de las Academias de Policía con las universidades (art. 112-115).

El anteproyecto contiene un título completamente nuevo sobre el uso de la fuerza, tanto letal como no letal. La intención es saludable: establecer la gradualidad en el uso de la fuerza y prevenir abusos. Pero los detalles, en 22 artículo con numerosos acápite, son excesivos, tal por ejemplo estipulación que "en ningún caso se deberán hacer más de dos disparos de advertencia" (art. 36).

Otro tanto puede decirse del título sobre la Carrera Policial. Estipular por Ley hasta los días de licencia con salario, en caso de funerales familiares, de matrimonio, nacimientos de un hijo y de "graves calamidades don (art. 63), es exagerado. Por otro lado, sorprende que normas de la Carrera hagan posible una acción de reintegro de quienes hayan sido previamente destituidos de la institución (art. 87). Ello es inconveniente para la disciplina.

La Ley debiera limitarse a la formulación de los principios rectores, que en este texto son válidos. Pero las circunstancias concretas deben ser materia de Reglamentos sujetos a la aprobación del Ejecutivo, y de la prudencia de Directores bien orientados y de Policías bien formados. Una vez lograda la Ley Orgánica, escoger estos Directores y formar estos Policías es la gran tarea.

3.9. *¿Debe ser Civil o Uniformado el Jefe de la Policía?*³⁵

El asunto parecía estar resuelto. Efectivamente, cuando el actual Ministro de Gobierno planteó a mediados de 1995 un tercer proyecto de Ley Orgánica de la Fuerza Pública y sugirió que convenía que el Director General de la Policía Nacional fuera un uniformado, la reacción de la opinión pública fue tan negativa que el Presidente desautorizó a su Ministro y creó una Comisión Nacional pluralista para elaborar un cuarto proyecto, ahora bajo consideración, que sólo da cabida al nombramiento de un civil como jefe de la Policía.

Pero desde hace algunas semanas el asunto ha vuelto a tornarse controversial. Varios ex-militares y miembros connotados del PRD insisten nuevamente en la conveniencia de un uniformado como Director General de la Policía Nacional. No cabe la menor duda de que en algunos casos los anima una añoranza del pasado, cuando un militar no sólo encabezaba la Policía Nacional, luego la Guardia Nacional y por último las Fuerzas de Defensa, sino que desde allí controlaba la vida política del país. En otros casos queda un resabio del espíritu de cuerpo militar, que pretende mantener a los uniformados en un mundo aparte de los civiles donde sólo responden por ellos mismos ante ellos mismos.

Esta posición es gravemente perjudicial tanto para el país como para la propia Policía Nacional. En 1990 no se llegó a la decisión de nombrar a un civil como Director General de la Policía por prejuicio irracional, sino muy por lo contrario por dura y dolorosa experiencia. Vale la pena no olvidar la historia, precisamente para no repetirla.

Recuento dicha historia. El primer uniformado que se nombró como jefe de la Fuerza Pública al iniciarse el nuevo Gobierno democrático hubo que destituirlo a los pocos días por habersele encontrado un talonario de depósito a plazo por la suma de B/ 1,200,000, que sólo pudo explicar como "parte del sistema". El segundo fue necesario jubilarlo a los pocos meses por resistir pasiva y activamente a la desmilitarización. Posteriormente, fue arrestado por órdenes del Ministerio Público en relación con la investigación de la explosión de bombas en Chiriquí. Luego llegó a escaparse de la cárcel para enca-

35 Publicado en *El Panamá América* el 29 de diciembre, 1996.

bezar un intento de insurrección contra la autoridad civil. El tercero, que sólo estuvo encargado de la Dirección General de la Policía, debió dejar el cargo a las pocas semanas por entrar en una enconada controversia en expreso desconocimiento de estipulaciones legales e instrucciones ministeriales que le prohibían declaraciones públicas sin previa autorización de la autoridad civil correspondiente.

La experiencia y no el prejuicio llevó a la convicción de que si se quería una policía civil, uno de los elementos claves para lograrlo era la dirección de la Policía Nacional por un civil. Desde entonces la situación ha cambiado para lo mejor. El modelo de policía civil que se introdujo ha quedado consagrado por la reforma constitucional que se completó gracias a un consenso de fuerzas políticas y cívicas. Las encuestas arrojan un alza en la actitud positiva de la población hacia la policía y los hechos conducen a pensar que, si bien la crisis de delincuencia sigue, la Policía Nacional está en mejores condiciones para hacerle frente.

Este progreso ha sido posible, entre otras razones, debido a la presencia de civiles en la Dirección General de la Policía. Ellos han reforzado la nueva identidad de los agentes de seguridad pública, de manera que no quede la menor duda entre los profesionales de policía acerca de la decisión nacional de desmilitarización. Además, han integrado la Policía Nacional en la estructura civil del Estado y han servido de intermediarios vitales entre los uniformados y la sociedad civil, ayudando a superar paulatinamente la desconfianza acumulada.

Estamos aún demasiado cerca del trauma de la dictadura militar para aventurarnos en otra dirección. Cuando la Policía Nacional, bajo su nueva Ley Orgánica, se haya consolidado plenamente como institución confiable y eficaz, cuando cuente con una mayoría de nuevos miembros y de nuevos oficiales graduados de academias de policía, cuando el país sienta, más que respeto, orgullo por sus agentes de seguridad pública, entonces y sólo entonces podemos plantearnos si conviene considerar la posibilidad de que un uniformado ocupe la Dirección General de la Policía Nacional. Con esfuerzo sostenido tomará una generación para llegar a esta condición.

Ello no quiere decir que no se tomen en serio algunos planteamientos que expresan preocupación por el presidencialismo exacerbado que se está dando en nuestro sistema institucional. Pero el contrapeso hay que buscarlo de parte del Órgano Legislativo, del Órgano Judicial, de la Contraloría, de las Procuradurías y de la opinión pública, no de parte de la dirección de la Policía Nacional, que debe estar subordinada al Ejecutivo y debe ser de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

Mucho más me preocupan ciertos hechos que están ocurriendo casi desapercibidos. El Director General de la Policía Nacional emite un juicio público que no le compete sobre una presunta responsabilidad del Director del Servicio Marítimo, a raíz de lo cual a éste lo desplazan. Por otra parte, a un oficial que estaba en la Policía Nacional lo nombran nuevo Director del Servicio Aéreo. Se revela así una tendencia a controlar los otros servicios desde la Policía Nacional, contradiciendo la desconcentración de la función policial. Ello puede agravarse en la medida en que el proyecto de Ley Orgánica deja por fuera al Servicio Aéreo, al Servicio Marítimo y al Servicio de Protección Institucional.

Tanto la Comisión Presidencial que elaboró el proyecto como la Comisión Legislativa que lo discute en primer debate, han consultado a los miembros de la Policía, incluso en condiciones reservadas. Y el Viceministro de la Presidencia informa de una oposición expresada por oficiales contra un Director General civil. ¿En qué ha quedado entonces el nuevo texto de la reforma constitucional que establece que "los servicios de policía no son deliberantes y sus miembros no podrán hacer manifestaciones ni declaraciones políticas en forma individual o colectiva"?

Precisamente porque la Constitución es para cumplirse hay propuestas con respecto a la Policía Nacional que no tienen cabida. El derecho al voto de los policías está expresamente consagrado en la Constitución y no puede denegarse mediante una Ley. Por otra parte, el artículo 126, que se ha esgrimido para exigir que el Director General sea un panameño por nacimiento, estipula que los cargos públicos con mando y jurisdicción "se reservan a los ciudadanos panameños", es decir por nacimiento o naturalización; y entre los cargos que la Constitución reserva a los panameños por nacimiento no está el de director de un servicio de policía.

Se puede y debe perfeccionar el proyecto de Ley Orgánica de la Policía Nacional, pero al hacerlo no debemos ni retroceder en la historia ni jugar con la Constitución.

Amenazas a la Seguridad de Panamá:

3.9.1. Seguridad humana y delincuencia³⁶

Los panameños no estamos acostumbrados a pensar en términos de seguridad, aunque reaccionamos casi instintivamente ante lo que sentimos como amenazas a la misma y reclamamos respuestas. Por ello fue bienvenida la iniciativa de la Fundación Arias para la Paz de promover entre nosotros un capítulo del Diálogo Centroamericano para la Seguridad y la Desmilitarización.

³⁶ Publicado en El Panamá América, el 16 de marzo, 1997.

Acepté gustoso la invitación que me hizo la Fundación de participar en un panel el 7 de Marzo recién pasado sobre las amenazas y problemas fundamentales de la agenda de seguridad de Panamá, junto con el Dr. Raúl Leis, el Lic. Ebrahim Asvat y el Dr. Osvaldo Velásquez. Comparto las reflexiones que propuse sobre el tema:

“Parto del concepto de seguridad humana, tal que lo propone el Informe sobre el Desarrollo Humano 1994 del PNUD, por contraste con el concepto de seguridad nacional.

La seguridad nacional, tal que se ha concebido tradicionalmente, es sobre todo la seguridad del Estado. Se preocupa por su soberanía y su integridad territorial de cara a peligros de invasión e insurrección y privilegia una respuesta militar a estos peligros. Cuando se proyecta este concepto hacia la dimensión económica y psico-social, se tiende hacia una ideología de la seguridad nacional que estatiza y militariza la vida de la sociedad y termina por asignarle a las fuerzas armadas un papel de tutores del desarrollo de la nación. En esta perspectiva la desmilitarización no sólo se hace difícil, sino impensable.

Este viejo concepto nos persigue como fantasma que habita las penumbras de la conciencia colectiva y de las costumbres políticas.

El concepto y la praxis de la seguridad humana pugnan por imponerse. Su preocupación fundamental es por la vida y la dignidad de las personas humanas que forman parte de una comunidad y por las condiciones de la comunidad en la que estas personas se desarrollan. Los peligros que encara son en primer lugar el hambre, la enfermedad, la represión y en segundo lugar las conmociones que pueden alterar la vida familiar, la vida de trabajo y la vida comunitaria. Cuando desde esta perspectiva se aborda la dimensión del Estado nacional se privilegia la solidaridad de la sociedad civil y la vigencia de un orden internacional civilizado. Se relativiza lo militar y se hace posible plantear la desmilitarización, ya sea en la forma de la reducción de efectivos militares, ya sea en la forma de la eliminación de las fuerzas armadas.

Nosotros en Panamá, podemos y debemos asumir este concepto de la seguridad humana y abordar desde el mismo las amenazas y problemas de nuestra agenda de seguridad. Las condiciones son óptimas para que lo hagamos. No tenemos problemas de fronteras con ninguno de nuestros dos vecinos. Para fines de 1999 habremos rescatado la soberanía efectiva sobre la totalidad de nuestro territorio y asumiremos la plena administración de nuestro Canal. Funciona ya en nuestro país un sistema democrático de Gobierno del que no se excluye ninguna fuerza política o social. Hemos eliminado el ejército y el potencial de insurrección armada es el más bajo en los últimos cincuenta años. El cese de la confrontación Este-Oeste permite que

la neutralidad del Canal deje de ser una ilusión y se pueda convertir en una realidad.

Como pocas veces antes en nuestra historia, nuestra seguridad depende de nosotros mismos, de cómo convivimos los unos con los otros, de cómo impulsamos nuestro crecimiento y distribuimos sus beneficios, de cómo perfeccionamos nuestras instituciones, de cómo asumimos nuestra responsabilidad por el Canal, de cómo nos integramos en las nuevas realidades de la comunidad internacional. La seguridad humana es la capacidad que tiene la gente de cuidarse por sí misma, personal y comunitariamente. A los panameños nos toca ahora cuidarnos por nosotros mismos.

Ello no quiere decir que vivimos en un mundo sin amenazas y sin problemas. No podemos ser ilusos. El inventario de componentes de la seguridad humana que sugiere el PNUD incluye siete factores: seguridad económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política. En las tres últimas categorías se plantean peligros que tocan a los temas de la seguridad en el sentido más restringido y más habitual. Quisiera referirme a estos temas.

En primer lugar, la delincuencia común y corriente nos plantea una amenaza evidente a nuestra seguridad humana. El impacto de la pobreza y el desempleo, la falta de integración de la familia, la crisis de valores morales y religiosos, las dificultades de la transición de las antiguas Fuerzas de Defensa a la nueva Policía Nacional, todo ello contribuye a la amenaza contra nuestra seguridad ciudadana primaria.

Pero estamos descubriendo que junto con esta delincuencia indiscutible se dan formas de violencia que aunque son delictivas no siempre las reconocemos como tales. Me refiero a la violencia activa contra las mujeres y contra los niños que por ocurrir la mayoría de las veces en el contexto familiar tienden a ser desconocidas e incluso hasta toleradas. Habría que mencionar también la violencia pasiva, en forma de exclusión, contra los pueblos indígenas.

No podemos reducir la estrategia de prevención y represión de la delincuencia a su componente policial. Se necesita un componente cultural, por el cual los medios de comunicación tienen una grave responsabilidad que no están ejerciendo. Se necesita un componente legal, pero de poco sirve que se haya aprobado un Código de la Familia y una Ley que tipifica el delito intrafamiliar, si muchas de sus estipulaciones permanecen como letra muerta, como por ejemplo las dependencias que creó esta última Ley. Otro tanto se puede decir de la Ley que creó la Comarca Ngobe-Buglé, si no se acompaña de un impulso a su desarrollo socio-económico y si no se promueve una actividad minera con cuidado ecológico.

Se necesita un componente de la administración de justicia, que requiere más depuración y más recursos, y también del sistema penitenciario, que sigue siendo ineficaz e inhumano. Pero evidentemente se necesita además un componente policial, que exige un esfuerzo sostenido de capacitación, equipamiento y remuneración. La próxima aprobación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional es un paso en la dirección correcta, si se ajusta básicamente al proyecto propuesto, si se completa con la Ley Orgánica de los demás servicios policivos y si se acompaña de los Reglamentos correspondientes.

A continuación, identificaré otras amenazas a nuestra seguridad humana y posibles respuestas a las mismas.

3.9.2. Permeabilidad de las Fronteras y Protección del Canal³⁷

Como parte de un esfuerzo por establecer en Panamá un capítulo del Diálogo Centroamericano para la Seguridad y la Desmilitarización, participé en un panel sobre las amenazas a la seguridad de Panamá. Allí expuse el nuevo concepto de la seguridad humana y destacué la amenaza que constituye la delincuencia común y corriente. Luego identifiqué dos otras amenazas mayores:

“Tenemos el problema de la permeabilidad extrema de nuestras fronteras. El contrabando de mercancías y el ingreso ilegal de personas continúa impunemente. La corrupción, que implica funcionarios corruptos pero también implica individuos y empresas corruptores, propicia estos males.”

La modernización de este problema da pie a males muchísimo más graves: el narcotráfico y el lavado de dinero. No podemos negar lo innegable. La droga pasa en cantidades importantes por nuestro país y se consume cada vez más. El dinero proveniente de las drogas alcanza cifras que sobrepasan la capacidad de resistencia de nuestra minúscula economía y de nuestros sistemas de prevención, de investigación y de represión, que por si solos son claramente insuficientes. Pero, además, persiste una tolerancia y hasta indiferencia social con respecto a los indicios de complicidad y de aprovechamiento, incluso frente a casos de secuestro, asesinato que delatan la presencia en nuestro medio de estos flagelos.

Cabe destacar en este sentido la necesidad de reestructurar y fortalecer la Comisión Bancaria Nacional, que hasta la fecha no ha estado en capacidad de contrarrestar el flujo del lavado de dinero.

La permeabilidad de nuestra frontera con Colombia es especialmente peligrosa. Durante muchos años hemos considerado el Darién como un “tapón”. Cada vez más se asemeja a un “colador”. La

³⁷ Publicado en *El Panamá América*, el 23 de marzo, 1997.

inmigración ilegal parece aumentar. La actividad del narcotráfico e incluso de la narcoguerrilla por momentos se infiltra. Ello requiere de nuestra parte, un fortalecimiento de la capacidad del Servicio Aéreo Nacional y del Servicio Marítimo Nacional, a los que no se les presta la debida atención. El entrenamiento de las unidades de la Policía Nacional asignadas a dicha frontera puede conducir eventualmente a la creación de una Policía de Fronteras como cuerpo de policía especializada, de acuerdo con las normas constitucionales vigentes. Pero lo más importante reside en superar la situación de "mundo aparte" que aún tiene el Darién, mediante su integración efectiva por mejores vías de comunicación y transporte.

Tenemos que encarar otro problema mayor para nuestra seguridad: la protección del Canal. La defensa estratégica del Canal frente a las armas modernas ni está a nuestro alcance ni se tiene que efectuar desde nuestro territorio. El "paraguas del Pentágono", del que habló el General Torrijos, no se tiene en mano panameña.

Nosotros tenemos una tarea de protección de las instalaciones del Canal, que requiere servicios de policía lo más profesionales posible. Pero las amenazas al Canal son además de otra índole. La responsabilidad con la que se integre la Junta Directiva de la Autoridad del Canal y se nombre el personal, sobre todo a nivel ejecutivo, es clave. Después de una primera intención mal orientada en cuanto al cargo del Administrador General, se efectuó un nombramiento acertado. Hay que mantenerle el ojo puesto a otros nombramientos que se estén dando.

No necesitamos bases militares en nuestro territorio para la protección del Canal. Menos aún necesitamos bases que tengan por misión asegurar una presencia militar delantera dentro de la estrategia norteamericana en América Latina.

Muchos otros países del mundo atraen importantes inversiones sin contar con bases norteamericanas. Por otra parte, la presencia aquí de numerosas bases y diez mil unidades militares norteamericanas no impidieron que cayéramos en manos de una narcodictadura. Debemos cruzar el rubicón hacia la madurez de cuidarnos por nosotros mismos, como lo hacen desde su independencia nuestros hermanos costarricenses. Para ello debemos fortalecer la neutralidad del Canal y perfeccionarla -¿por qué no?- con la neutralidad del país, creando junto con Costa Rica un oasis de desmilitarización completa y de neutralidad activa. Debemos desarrollar una estrecha colaboración con los Estados Unidos en base a la novedad de nuestra relación post-1999 y cultivar nuestras relaciones económicas y políticas con los otros principales usuarios del Canal: Japón, China y la Unión Europea.

Si en este contexto se somete a referéndum un acuerdo de Centro Multilateral de Coordinación de la Lucha contra el Narcotráfico, debemos estar seguros antes de aprobarlo que su misión se limite a recabar información sobre el narcotráfico y a formar especialistas en este campo, que se concentre en el área estrictamente indispensable para este propósito y no se extienda a bases con otras misiones, que se encuentre bajo efectivo control civil panameño y sólo cuente con el personal profesional especializado que sea requerido para el manejo del equipo técnico imprescindible, que su carácter multilateral sea sustancial y no adjetivo, que el financiamiento corra por completo por cuenta ajena, en resumen que no sea pretexto para bases militares.

En todo caso, el referéndum sobre dicho acuerdo, por la significación nacional transcendental que tendría la decisión positiva o negativa que tomemos los panameños, debe estar desvinculado de cualquiera otra consulta popular. Confundirlos sería introducir una irresponsable inseguridad en la vida nacional.

Por el Decreto de Gabinete No. 38 de 10 de Febrero de 1990, sobre la desmilitarización, se creó "un cuerpo asesor del Presidente de la República en relación a la Seguridad Pública y a la Defensa Nacional", presidido por el Presidente, integrado por los Ministros de Gobierno y Justicia, Relaciones Exteriores y Planificación y Política Económica y que contaría con un Secretario Ejecutivo (art. 16). Este Consejo pudo ser el punto de partida de una política panameña, civilista y democrática, de la seguridad humana. Pero absortos sus integrantes en tareas de urgencia más inmediata, el Consejo nunca ha funcionado realmente y no ha elaborado una visión explícita y rigurosa de nuestra seguridad. Sólo se desarrolló la posición del Secretario Ejecutivo como asesor de seguridad del Presidente de la República y director de los servicios correspondientes de inteligencia. Como resultado, una práctica de la seguridad fue tomando cuerpo sin una nueva visión, compartida por toda la sociedad, que la guiara y sirviera para ejercer un control democrático sobre la misma.

Sería por ello conveniente que los panameños, Gobierno, partidos políticos, sociedad civil, emprendiéramos la tarea de formular esta nueva visión de nuestra seguridad humana, y ajustáramos las prioridades de nuestra acción nacional a las exigencias de la misma.

3.10. *La Democracia y las Relaciones entre Civiles y Militares en Panamá*³⁸

El artículo 305 de la Constitución de Panamá estipula:

“La República de Panamá no tendrá ejército.

Todos los panameños están obligados a tomar las armas para defender la independencia nacional y la integridad territorial del Estado.

Para la conservación del orden público, la protección de la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos, la Ley organizará los servicios de policía necesarios, con mandos y escalafón separados.

Ante amenaza de agresión externa podrán organizarse temporalmente, en virtud de ley, servicios especiales de policía para la protección de las fronteras y espacios jurisdiccionales de la República.

El Presidente de la República es el jefe de todos los servicios establecidos en el presente Título; y éstos, como agentes de la autoridad, estarán subordinados al poder civil; por tanto, acatarán las órdenes que emitan las autoridades nacionales, provinciales o municipales en el ejercicio de sus funciones.”

Y el artículo 306 añade:

“Los servicios de policía no son deliberantes y sus miembros no podrán hacer manifestaciones o declaraciones políticas en forma individual o colectiva. Tampoco podrán intervenir en la política partidista, salvo la emisión del voto. El desacato a la presente norma será sancionado con la destitución inmediata del cargo, además de las sanciones que establezca la Ley.”

Consenso nacional con respecto a la desmilitarización:

Este texto fue aprobado por dos Asambleas diferentes en 1994, la primera con mayoría de los partidos que conformaron el movimiento civilista, que luchó y derrotó políticamente a la dictadura militar de los Generales Torrijos y Noriega, y la segunda con mayoría encabezada por el PRD, el partido instrumento de los militares, que volvió al gobierno en las elecciones de 1994. El texto expresa por lo tanto un consenso nacional muy amplio y muy profundo, fruto del doble trauma que el país vivió. El trauma de la dictadura de 21 años y sobre todo de sus meses finales bajo Noriega y el trauma de la invasión norteamericana que la dictadura provocó, cuando Noriega llegó incluso a declarar a Panamá en “estado de guerra” (contra los

38 Ponencia presentado en el Seminario Regional sobre "Democracia y Relaciones Civiles-Militares en Centro América", organizado por el Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua y la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, en Managua, Nicaragua, el 4-5 de febrero, 1999.

EE.UU. se sobreentendía) y los Tratados Torrijos-Carter estuvieron a punto de ser desconocidos por los Estados Unidos, al rehusar aceptar el Administrador en Jefe de la Comisión del Canal propuesto por el entonces Gobierno de facto de Panamá.

Las características de este texto revelan bien las preocupaciones que compartimos los panameños al salir de la dictadura e iniciar nuestra actual vida democrática: adoptamos la fórmula costarricense de la desmilitarización total; asignamos las funciones típicas de los militares a la población en su conjunto y en caso de amenaza de guerra, sólo se permite la creación temporal de "servicios especiales de policía", lo que sugiere implícitamente que de hecho se extiende la neutralidad formal del Canal al país todo entero; asignamos a los servicios de policía funciones estrictamente policiales que no tienen nada que ver con la llamada "seguridad nacional", sino con la "seguridad ciudadana". O como propone de preferencia el Presidente de la Cámara de Diputados de Chile, Gutenberg Martínez, actual Presidente de ODCA, con la "tranquilidad ciudadana" ("término, dice, que considero más adecuado, no sólo por razones semánticas, sino que hay detrás de esta afirmación una concepción distinta, con énfasis diverso"³⁹). Aunque el texto no especifica que se trata de policía "civil" y no de policía militarizada, el sentido profundo del texto va en esta dirección y en la Ley Orgánica de la Policía Nacional que se aprobó en 1997 se estipuló el carácter "civil" de la policía; especificamos que los diferentes servicios de policía deberán tener mando y escalafón separados, para evitar la concentración del poder policial que favorecer tentaciones de politización y remilitarización; enfatizamos la condición de no deliberante de los servicios de policía y de que sus miembros no pueden formular declaraciones políticas ni intervenir en política partidista, salvo la emisión del voto.

Lo sorprendente y más positivo de este texto es que, grosso modo, la realidad panameña se ajusta a las normas que contiene. Ya no queda en Panamá ninguna organización militar, sólo existen servicios de policía. Estos no ejercen funciones ajenas a sus tareas policiales. Y los miembros de los servicios de policía no manifiestan opiniones políticas ni se inmiscuyen en actividades de política partidista.

Los resultados de la desmilitarización:

Una evaluación de las consecuencias de la desmilitarización de la seguridad pública en Panamá arrojaría aproximadamente los siguientes resultados.

39. Presentación del libro "Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior", realizada por Gutenberg Martínez Ocamica, Presidente de la Cámara de Diputados, el 20 de noviembre de 1998, en Santiago de Chile, p. 1.

1. El resultado positivo más incuestionable ha sido el cese de la injerencia en la política partidista. Desde el establecimiento de la democracia y la desmilitarización se han celebrado dos procesos electorales, uno parcial en 1991 y otro general en 1994, y dos referéndos constitucionales, uno en 1992 y otro en 1998, y los servicios de policía se han mantenido neutrales.
2. Junto con ello, hay que destacar que la subordinación a la autoridad del Presidente, que fue cuestionada en 1990 cuando se produjo un conato de insurrección, se ha mantenido e incluso acentuado. Pero se ha planteado el problema de conjugar la organización nacional de los servicios de policía, por un parte, con las competencias de las autoridades civiles locales, sobre todo las de los Gobernadores y de los Alcaldes, por la otra.
3. En cuanto al respeto a los derechos humanos por parte de los miembros de la Policía Nacional, se puede decir que ha alcanzado el nivel más alto en más de una generación, aunque todavía se producen casos de uso excesivo de la fuerza y de arbitrariedad. No existe nada que se aproxime a la violación sistemática de los derechos humanos por parte de la llamada Guardia Nacional, más tarde las Fuerzas de Defensa. Ahora existen diversas instancias de reivindicación posible: las Oficinas de Responsabilidad Profesional, las autoridades de los Ministerios correspondientes, el Ministerio Público, la recién establecida Defensoría del Pueblo, todos sometidos al examen y cuestionamiento intenso, a veces escandaloso y hasta posiblemente iníundado, de los medios de comunicación en pleno ejercicio de su libertad de expresión. En este contexto, cabe destacar un punto negro, a saber el Sistema Penitenciario, que continúa siendo el ámbito de mayor violación de los derechos humanos, especial aunque no exclusivamente en razón del hacinamiento y de la mora judicial, en virtud de la cual un alto porcentaje de detenidos se encuentran durante largos períodos en espera de enjuiciamiento.
4. Con referencia a la integridad de los organismos de seguridad pública, es un hecho que con la desmilitarización se dismanteló el sistema cuasi institucionalizado de privilegios, prerrogativas ilícitas por rango o por favor del superior, que llegó a existir en la Guardia Nacional y en las Fuerzas de Defensa. Persisten, sin embargo, las acusaciones en cuanto a coimas y también en cuanto a la participación de algunos agentes u oficiales en actividades de delincuencia organizada. Pero estas acusaciones no configuran un cuadro fundamentalmente diferente al cuadro de acusaciones contra otros integrantes de la administración pública, ni muy diferente, desgraciadamente, al cuadro de acusaciones de corrupción en el

seno de la sociedad civil. Los actuales servicios policivos no sobresalen como fuente primordial de corrupción dentro del Estado y de la sociedad.

5. La tarea más ardua ha sido y continúa siendo la de lograr un nivel satisfactorio de efectividad policial en la lucha contra la delincuencia. El aumento en delincuencia es a la vez un hecho y una percepción.

Como hecho proviene, en parte, como en otros países con experiencia parecida, de la misma transición de una sociedad dictatorialmente reprimida a una sociedad bajo un estado de derecho democrático, con el correspondiente debilitamiento inicial de los organismos de seguridad pública y la insuficiente coordinación de los organismos de administración de justicia. Por otra parte, proviene de las condiciones de pobreza y desempleo acumuladas. Como también proviene no sólo de la persistencia en la región del tráfico de drogas, sino del incremento en la región de consumo de drogas.

Como percepción, el aumento de la delincuencia proviene sobre todo de la plena libertad de expresión de la que gozan los medios, lo que les permite informar sin cortapisas e incluso de dramatizar los casos frecuentes de delincuencia.

6. La respuesta al reto de la delincuencia requiere más recursos, públicos y privados, mejor entrenamiento y más coordinación en la Policía Nacional. Requiere sobre todo la creciente profesionalización policial de los integrantes de los nuevos servicios de policía. Esta exige como condición su auto-identificación como policías y no como militares venidos a menos y el reconocimiento consensual de esta identidad por parte de las fuerzas políticas y de la sociedad civil.

Han militado en contra de esta auto-identificación las nostalgias militares, expresas o reprimidas, de antiguos miembros de las Fuerzas de Defensa, dentro o fuera de los nuevos servicios policivos. Por experiencias traumáticas, por readaptación, por oportunismo o por el fracaso del intento de insurrección, las tendencias regresivas han disminuido progresivamente. A medida que la membresía de los servicios policiales se renueva, va aumentando la auto-identificación, pues los nuevo reclutas entran como policías desde el primer momento.

Por otra parte, han militado contra el reconocimiento político y social de la identidad policial dos argumentos contrapuestos: el argumento de acuerdo con el cual no se ha debido aceptar ningún militar de las Fuerzas de Defensa en los nuevos servicios de policía y el argumento de acuerdo con el cual para defender al Canal se requiere reconstituir un organismo militar.

Ambos argumentos se han ido desgastando progresivamente en la vivencia nacional. La población ahora se preocupa mucho más por la efectividad en la lucha contra la delincuencia que por la procedencia de los agentes de dicha lucha. Y se preocupa mucho más por la significación económica de la reversión de las bases norteamericanas y de la transferencia del Canal, que por pretender una defensa militar del Canal por parte de Panamá que resulta tan ilusoria como impagable.

7. Pero, sin duda, el resultado más beneficioso de la desmilitarización de la seguridad pública en Panamá es el grado de legitimación de la democracia en tan corto tiempo, desde su establecimiento a fines de 1989. La militarización progresiva de la seguridad pública panameña desde mediados de la década de 1930 hasta su culminación en 1989 se acompañó de una débil legitimidad de la democracia panameña y finalmente de su sustitución por una dictadura militar de 1968 en adelante. No sólo porque la organización militar intervenía y falseaba los procesos democráticos, sino además porque en términos generales jugó el papel de correa de transmisión del poderío norteamericano y de sus intervenciones en la vida nacional, como lo ha demostrado Carlos Guevara Mann en su libro *Ilegitimidad y Hegemonía, Una Interpretación Histórica del Militarismo Panameño*, (Editorial La Prensa, Panamá, 1994). Dichas intervenciones constituyeron un grave obstáculo al desarrollo político auténticamente democrático del pueblo panameño.

La desmilitarización levantó este obstáculo en su doble impacto. Y de hecho hemos experimentado que la democracia panameña ha logrado en sus últimos nueve años -desde la desmilitarización precisamente- consolidarse rápidamente, abarcando en su seno a todas las fuerzas políticas, sociales, económicas y culturales del país. Nunca antes había sido la democracia panameña tan incluyente como lo ha llegado a ser en la última década, precisamente porque ha sido una democracia desmilitarizada.

8. Con respecto a estos resultados, a cómo mejorarlos y más ampliamente a cómo ejercer un control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior, vale la pena tener en mente lo que advierte Gutenberg Martínez: "La internalización de los principios y contenido de los conceptos (democráticos)..., constituye un mecanismo de autocontrol que funciona en el ámbito de cada uno de los agentes del Estado -cualquiera que sea su rango o status al interior de su institución- y es una garantía del cumplimiento de su misión democrática; sin ello, cualquier otro mecanismo, por perfecto que sea en su concepción, perderá validez ya que su aplica-

ción siempre estará sujeta a la interpretación de los individuos"⁴⁰. Esta internalización es resultado de la cultura política del país. Comienza a darse, pero le falta mucho para consumarse.

El tema de la desmilitarización sigue vigente

Pareciera entonces, que en el caso de la democracia panameña, haya habido sustracción de materia con respecto a las relaciones entre civiles y militares, puesto que ya no quedan militares en ejercicio activo, sólo policías.

Sin embargo, el tema no ha desaparecido. La elaboración y aprobación de la Ley Orgánica de la Policía Nacional dio origen a una discusión adicional, que se concentró en el tópico de si el Director General de la Policía Nacional debía ser un civil o podía ser un uniformado, miembro de la carrera policial.

De haberse aceptado la última alternativa, hubiera podido nombrarse Director General a algún oficial con experiencia en las antiguas Fuerzas de Defensa de tiempo de Noriega. Pero más gravemente se habría perdido el enorme beneficio para una policía realmente civil, de un jefe inmediato que mantuviera la institución abierta a la mentalidad de la sociedad civil, sus valores y actitudes, impidiendo así que la institución se cerrara sobre sí misma, con un espíritu de cuerpo entre hombres uniformados que llegaran a separarse progresivamente de los demás ciudadanos y generaran así una mentalidad militar en todo menos el nombre.

El resultado de la discusión fue nuevamente favorable a la desmilitarización. La Ley Orgánica aprobada en diciembre de 1997 prescribe en su artículo 2 que la Policía Nacional "es un cuerpo armado, permanente y de naturaleza civil" y en su artículo 41 que el cargo de Director General "será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, con la participación del Ministro de Gobierno y Justicia" y que "solamente podrán ser nombradas para ejercer este cargo, personas civiles que no pertenezcan a la carrera policial".

Otra discusión más reciente todavía volvió a resucitar el tema de desmilitarización. En efecto, en la Provincia del Darién, fronteriza con Colombia, se han venido dando en estos últimos tiempos, actos de violencia que son evidentemente el desborde hacia Panamá del conflicto entre narcotraficantes, guerrilleros, paramilitares y militares que se da en tierra colombiana. Tradicionalmente los actores en este conflicto que se introducían en Panamá, lo hacían para efectuar compras, descansar o huir de situaciones intolerables, pero no introducían su conflicto ni atacaban a los agentes de seguridad panameños.

40 Ibid., p.7

Sin embargo, en los últimos tiempos, se han producido incidentes graves de ataques a pequeñas poblaciones panameñas, de secuestros de ciudadanos panameños y de agresión armada contra las unidades policivas panameñas.

El Gobierno de Panamá ha oscilado entre ignorar y negar los hechos, por una parte, y anunciar el traslado (imaginario, dicho sea de paso) de mil policías a la región, por otra parte. El Obispo de Darién ha reclamado del Gobierno que garantice la seguridad de la población y ha destacado que se encuentra en juego la soberanía efectiva del Estado panameño en la región. Algunas personalidades, como el General retirado Rubén Darío Paredes, quien fue en otro tiempo jefe supremo militar entre Torrijos y Noriega, reclamó que se constituyera una unidad militar o al menos militarizada para resguardar nuestras fronteras. Otros hemos criticado esta sugerencia, y hemos recomendado el recurso a métodos políticos, a la capacitación de policías de frontera y a lo sumo a la solicitud de observadores de las Naciones Unidas, que por su presencia en el área puedan apaciguar los brotes de violencia. Además, consideramos que la pacificación de la región depende mucho más de lo que se haga en Colombia por resolver su enguerrillamiento que de lo que intentemos en Panamá por atemorizar a los colombianos en conflicto que se introducen en Panamá.

Los retos a la seguridad de un Panamá desmilitarizado

El hecho de estos brotes de violencia en el Darién así como la discusión que se ha dado por los medios de comunicación, suscita el tema más amplio de los retos a la seguridad de Panamá, tema rara vez analizado y debatido, porque existen pocos panameños o panameñas que tengan competencia en el tema de la seguridad nacional, interna o externa y sólo existe un interés esporádico en el mismo. En ausencia de los militares, que se obsesionaron con el tema y en gran medida lo utilizaron como pretexto para su usurpación del poder público y su ejercicio perverso del mismo, no ha habido civiles que lo hayan asumido por cuenta propia y desde su propia perspectiva. No se ha "desmilitarizado" aún el tema de la seguridad y el tema conexo de la inteligencia.

Cuando se habla de seguridad nacional en Panamá, se suele entender sobre todo como seguridad del Estado, por preocupación por su soberanía e integridad territorial. Se piensa entonces en respuestas basándose en las fuerzas armadas. Si se proyecta este concepto hacia la dimensión económica y psico-social, se tiende hacia una ideología de la seguridad nacional que estatiza y militariza la vida de

la sociedad y termina por asignarle a las fuerzas de seguridad un papel de tutores del desarrollo de la nación. En esta perspectiva la desmilitarización no sólo se hace difícil de justificar.⁴¹

Si el propuesto Centro Multilateral de Coordinación de la Lucha contra el Narcotráfico en la actual base militar aérea de Howard fracasó, fue porque en su concepción real, no en la publicitaria, encubría un residuo de propósitos militares tradicionales.

La consideración de estos retos a nuestra seguridad, nos plantea el tema conexo del servicio de inteligencia que necesita nuestro país.

Por el Decreto de Gabinete No. 38 de 10 de Febrero de 1990, sobre la desmilitarización, se creó "un cuerpo asesor del Presidente de la República con relación a la Seguridad Pública y a la Defensa Nacional", presidido por el Presidente, integrado por los Ministros de Gobierno y Justicia, Relaciones Exteriores y Planificación y Política Económica y que contaría con un Secretario Ejecutivo (art. 16). Este Consejo pudo ser el punto de partida de una política panameña, civilista y democrática, de la seguridad humana. Pero absortos sus integrantes en tareas de urgencia más inmediata, el Consejo nunca ha funcionado realmente y no ha elaborado una visión explícita y rigurosa de nuestra seguridad. Sólo se desarrolló la posición del Secretario Ejecutivo como asesor de seguridad del Presidente de la República y director de los servicios correspondientes de inteligencia.

Como resultado, una práctica de la seguridad fue tomando cuerpo sin una nueva visión, compartida por toda la sociedad, que la guiará y sirviera para ejercer un control democrático sobre la misma. El peligro reside en que por falta de esta nueva visión en el contexto panameño de completa desmilitarización de la seguridad pública, se enquistó un organismo de inteligencia cuyo concepto de seguridad y de inteligencia siga siendo tradicional y más propio de un país con fuerzas armadas militares que de un país que ha optado por desmilitarizarse.

Sería por ello conveniente que los panameños, Gobierno, partidos políticos, sociedad civil, emprendiéramos la tarea de formular esta nueva visión de nuestra seguridad humana, y ajustáramos las prioridades de nuestra acción nacional a las exigencias de la misma.

Panamá y su entorno

Ahora bien, los panameños no vivimos en una isla. Nuestros problemas de seguridad en el Darién, dependientes de la situación conflictiva en Colombia, nos recuerdan, por contraste, el interés que tenemos en una Centro América pacífica. Nos conviene, por ello, que

41 Remitirse al artículo Seguridad Humana y Delincuencia, página 96 del presente libro.

los Gobiernos del Istmo Centroamericano hagan de la desmilitarización de su seguridad tema explícito de consideración y decisión, no sólo entre sus Ejecutivos y sus Ejércitos, sino también con la participación de representantes de sus respectivas sociedades civiles. ¿Por qué no promover la coordinación efectiva de los servicios de policía civil y de los servicios de inteligencia civil? ¿Por qué no crear un centro regional de estudios superiores para la capacitación policial y la investigación de los temas relativos a la seguridad ciudadana? ¿Por qué no comprometerse a la reducción continuada de los ejércitos hasta su eliminación en el plazo de una generación?

Sin embargo, ello sólo sucederá si en nuestras sociedades, los partidos, gremios, medios de comunicación y otros factores de opinión pública se plantean las implicaciones prácticas de una nueva reflexión sobre la seguridad del Estado y presionan en su favor.

A punta de tropezones, Centroamérica con Panamá incluida, podría llegar a ser una comunidad de democracias completamente desmilitarizadas y, por ello, con creciente seguridad humana.

4. Desde Panamá, la desmilitarización

4.1. Fin del Tabú sobre las Bases Norteamericanas:

4.1.1. Primera Parte. ¿Por qué ahora?⁴²

Ya se destapó entre Panamá y los Estados Unidos el tema de la continuación de las bases militares norteamericanas más allá del año 2000. ¿Por qué ahora?

Ninguno de los dos Gobiernos lo había planteado hasta el momento. En dos viajes a los Estados Unidos, en 1991 y 1993, tuve la oportunidad de conversar con el General Brent Scowcroft, Asesor en Asuntos de Seguridad Nacional del Presidente Bush, y luego con Alexander Watson, Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, y Richard Feinberg, responsable del Sector Latinoamericano del Consejo de Seguridad Nacional, ambos de la Administración Clinton.

Como ya se oían voces sueltas de algunos panameños y norteamericanos en favor de la continuación de las bases, quise aclarar concretamente si existía o no un interés en ello de parte del Gobierno de los Estados Unidos. La respuesta a mi pregunta fue claramente negativa y mucho más tajante de parte de los miembros de la Administración demócrata de Clinton.

Cualquiera que fuera la opinión del Pentágono, funcionarios políticos afirmaban que los Estados Unidos devolverían las bases de acuerdo con los Tratados Torrijos-Carter y sólo discutirían oficialmente el tema si el Gobierno de Panamá lo planteaba, lo cual no ocurrió entre 1990 y 1994.

El cambio se ha producido desde la visita "no oficial" del actual Canciller a Washington a mediados de Febrero de este año. Ella coincidió con la visita de Thomas F. McLarty, Asesor especial del Presidente Clinton, quien vino a Panamá presuntamente para participar en la cena ofrecida por el Consejo Empresarial de Panamá y Estados Unidos.

Todo hace suponer que en esa doble oportunidad las autoridades panameñas y las norteamericanas decidieron sacar a relucir el tema de las bases para explorar la reacción nacional e internacional. Ambos lados están sintiendo la presión del tiempo, cada uno desde su propio punto de vista.

Por una parte, la victoria republicana en el Congreso de los E.U. le otorga gran poder a figuras como el Senador Jesse Helms y el

Representante Philip Crane, que se opusieron tenazmente a los Tratados Torrijos-Carter. Ahora impulsan la tesis de la continuación de las bases a través de audiencias en el Congreso.

La orientación mucho más derechista de la actual mayoría republicana acentúa, de cara a conflictos regionales múltiples, el poderío militar propio, al margen de la acción multilateral de las Naciones Unidas. No descarta que estos conflictos puedan darse incluso en nuestra región, ya sea con Cuba, ya sea entre países latinoamericanos, como en el caso de Ecuador y Perú. En esta perspectiva las bases en Panamá readquieren un valor "estratégico" de seguridad, no simplemente de lucha contra el narcotráfico.

Por otra parte, la acción gubernamental de Pérez Balladares acumula poder en sus manos para efectuar su viraje hacia una política económica neoliberal, con poca solidaridad social, y hacia una política internacional primermundista, unilateralmente pro-norteamericana, con poco sentido latinoamericanista.

El Presidente acapara poder sobre los bienes revertidos, mediante el rapto de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI); también sobre el Canal, mediante la propuesta de figuras dúctiles para la Junta Directiva de la Comisión del Canal y la creación de una Comisión de Transición del Canal presidida por un primo hermano.

Deshaciendo el inicio de consenso nacional en estas áreas, asume una responsabilidad unipersonal por ellas. Pero carece de recursos para cumplirla. El régimen dictatorial al que perteneció, malgastó una década sin hacer nada productivo con los bienes revertidos, ni emprender la preparación para la administración del Canal. El propio Presidente ha desperdiciado de seis meses a un año para lograr control directo sobre la ARI. Las "Ciudades del Saber y del Gobierno", que sus voceros anuncian, son proyectos improvisados, que generarían más costos que ingresos y empleos.

En esta perspectiva, la continuación de las bases se torna en una opción "estratégica" para la consolidación de su poder actual (¿y futuro?). Intentaría así evitar que la pérdida de ingresos y empleos por la devolución de las bases agraven los costos sociales de su política económica y además, intentaría alcanzar algún favor decisivo de la única superpotencia internacional.

Las reacciones negativas de algunos oficialistas obligaron al Canciller a afirmar, contra toda evidencia y para no debilitarse, que al Gobierno "no le ha pasado por la antecámara del cerebro sostener ninguna renegociación sobre las bases." La realidad, sin embargo, es que las dos "estrategias" se encontraron para destapar el tema de la continuación de las bases.

Ahora hay que discutirlo nacionalmente. Es bueno y necesario hacerlo, sin vituperaciones, de la manera la más racional posible, comenzando por preguntarnos qué sabemos a ciencia cierta de la posición norteamericana y cómo podemos los panameños llegar a formular nuestra propia posición con el mayor patriotismo y la mayor sensatez.

4.1.2. Segunda Parte. ¿Cuál es la Posición Norteamericana Actual?⁴³

El tema de la continuación de bases militares en Panamá más allá del año 2000 se ha destapado debido a la actuación de los Gobiernos de Panamá y de los Estados Unidos. Para una discusión nacional y racional, a los panameños nos interesa saber con precisión cuál es, al momento, la posición norteamericana.

La más completa y autorizada versión de esta posición la formuló el 9 de Marzo la Subsecretaria Adjunta de Estado Anne Patterson, en audiencia de la Subcomisión de la Cámara de Representantes sobre el Hemisferio Occidental.

El "interés estratégico principal" de Estados Unidos en Panamá, según esta declaración, es la operación eficiente y segura del Canal. Con este propósito, de acuerdo a la interpretación norteamericana, ambos Gobiernos han aceptado que los Tratados Torrijos-Carter, en sus textos, enmiendas, memorándums o instrumentos de ratificación:

1. Establecen "el derecho de Estados Unidos de actuar unilateralmente para contrarrestar cualquiera amenaza al Canal, incluso el uso de las fuerzas militares en Panamá";
2. No estipulan "ningún derecho a establecer bases de tropas en Panamá después de 1999", pero tampoco impiden que para conservar la neutralidad del Canal "los dos países lleguen a arreglos o acuerdos" de destacar fuerzas militares o mantener lugares de defensa después de esta fecha.

Por ello, revela la declaración, en su cumplimiento cabal de los Tratados, el Departamento de Estado y el de Defensa estudian "si es de interés para Estados Unidos procurar una forma de presencia militar" continuada en Panamá y qué implicaciones ello puede tener "para nuestras relaciones con Panamá y el resto de continente".

El estudio considerará los siguientes objetivos de tal presencia: 1. asegurar la protección del Canal; 2. apoyar la lucha contra el narcotráfico; 3. entrenar tropas estadounidenses; 4. realizar búsqueda y rescate u otras misiones humanitarias; 5. beneficiarse de una presencia militar delantera en la región.

43 Publicado en El Panamá América el 26 de Marzo, 1995.

Para los Estados Unidos hay condiciones a tomar en cuenta. Admiten la consideración de una compensación, pero no "gastar grandes cantidades de dinero... en derechos de base costosos". Citan encuestas que muestran una considerable mayoría de panameños a favor del mantenimiento de algún nivel de tropas norteamericanas, pero reconocen que los opositores pueden tener opiniones más fuertes que los partidarios y consideran importante saber si esta presencia militar tendría "el apoyo general de los panameños en el futuro". Les interesa la opinión en otras partes del continente sobre dicha presencia y piensan que podría haber una aceptación amplia "especialmente si Panamá expresa claramente que la desea y acepta."

Este "interés estratégico principal" de los Estados Unidos en Panamá se da, de acuerdo con la declaración, dentro del contexto de su "interés primordial" por el mantenimiento de un gobierno panameño libre y democrático, junto con una economía abierta y próspera. Vinculan su interés estratégico por el Canal con el vigor de nuestra economía, pues así "habrá menos tentación para los gobiernos futuros de depender en forma excesiva del Canal como fuente de ingresos para el presupuesto nacional, corriendo el riesgo de perder la confianza de los usuarios, el tráfico y, en última instancia, la viabilidad del Canal mismo". Es más, piensan que una presencia limitada de tropas estadounidenses "inspiraría confianza en los usuarios del Canal".

En esta perspectiva, consideran que "el desempeño panameño en cuanto a la utilización de las instalaciones ya revertidas es mixto". Toman nota de la controversia sobre nueva Ley de la ARI y prefieren "esperar para ver que hace la ARI..., con el entendimiento de que el gobierno panameño tiene la intención de privatizar al máximo posible".

Señalan el intento de Panamá por llegar a "un arreglo Brady sobre la deuda" y por adherir al GATT. Mencionan implícitamente el NAFTA, pero como expectativa panameña de "una pronta participación en las negociaciones para un acuerdo continental de libre comercio," no como contrapartida bilateral por las bases.

Concluye el vocero del Departamento de Estado que "en las semanas futuras" se estudiarán todos estos elementos, luego se consultarán las "conclusiones preliminares" con el Congreso, para entonces debatir con el Gobierno panameño "toda la gama de cuestiones en su momento oportuno."

Los panameños estamos ahora sobre aviso de que los Estados Unidos están en proceso de adoptar una posición, naturalmente en base a sus intereses propios. Y estamos sobre aviso de que su posición será discutida con el Gobierno de Panamá.

¿Ante este hecho, qué posición tiene el Gobierno de nuestro país y qué posición queremos los panameños que tenga?

4.1.3. Tercera Parte. ¿Cuál es y cuál debe ser la Posición Panameña?⁴⁴

La actuación en el mes de Febrero de los Gobiernos de Panamá y de los Estados Unidos destapó el tema de la continuación de bases militares más allá del año 2000.

Mientras el Departamento de Estado ha dado a conocer la primera posición norteamericana, la Presidencia de Panamá se ha limitado a decir que en caso de una solicitud de los Estados Unidos "se analizaría lo que propongan y se emitiría una opinión teniendo en cuenta los intereses del país".

Esta reserva artificiosa es inconcebible en una democracia. O bien el Ejecutivo todavía no tiene una posición inicial sobre un tema de tanta trascendencia nacional, o bien la esconde en razón de la controversia que las declaraciones originales del Canciller generaron, incluso en los círculos oficialistas.

En efecto, a raíz de dichas declaraciones, la Presidenta PRD de la Asamblea se opuso a que el actual Gobierno negociara la continuación de bases, afirmando que una decisión sobre la materia le correspondería al próximo Gobierno, a partir de 1999. Por su parte, el Presidente PRD de la Comisión Legislativa de Relaciones Exteriores destacó que el país no tiene ahora un liderazgo reconocido a nivel internacional, que en lugar de renegociar la permanencia de bases, se debe declarar por Ley al país como territorio neutral y que, de todos modos, habría que esperar que el país unifique su posición para presentar una propuesta sólida a los Estados Unidos.

Lo que se vislumbra de la posición del Ejecutivo no es compartido por prestantes miembros oficialistas del Legislativo, como tampoco por figuras opositoras e independientes. En esta materia de importancia capital, el Gobierno mantiene al país en la ignorancia y la confusión sobre su posición. ¡Tamaña irresponsabilidad!

Pero esta situación puede dar cabida para que los panameños razonemos juntos en un gran debate nacional, que nos permita llegar, si no a compartir una posición única, por lo menos a identificar la alternativa sobre la cual pronunciarnos en un referéndum nacional, al amparo del artículo 310 de nuestra Constitución. Y digo razonemos juntos, porque no debemos convertir este proceso en una oportunidad para confrontarnos visceralmente en detrimento del bien común.

44 Publicado en El Panamá América el 2 de Abril, 1995.

En cualquiera opción, hay criterios que a mi juicio deben prevalecer.

Primero: nos habrá tomado casi un siglo, desde nuestra independencia hasta 1999, para asumir efectiva soberanía sobre todo nuestro territorio nacional. En adelante no debemos comprometerla, ni cohibirnos de ejercerla responsablemente en beneficio propio.

Segundo: el derecho de intervención norteamericana, que aún pende sobre nuestro país por tiempo indefinido según los Tratados Torrijos-Carter, está subordinado al mantenimiento de la seguridad del Canal y de su neutralidad. Pasada la Guerra Fría, el perfeccionamiento de la neutralidad del Canal e incluso del país debe ser nuestro instrumento de seguridad, con miras a superar el anterior condicionamiento.

Tercero: la democracia panameña está constitucionalmente marcada por la desmilitarización de la seguridad pública. La protección del Canal y la lucha contra el narcotráfico, que son los mayores retos a nuestra seguridad nacional, deben acometerse sin militarización, por medio de la especialización profesional de servicios de policía, en estrecha cooperación internacional con fuerzas equivalentes.

Cuarto: la lucha contra la pobreza y el desarrollo de una economía creciente, socialmente equitativa, constituyen la principal prioridad nacional. Exigen cuanto antes la integración productiva y justa de los bienes revertidos, para compensar los ingresos y empleos que se perderán con una reversión de bases y para hacerle frente a la grave deuda social, a la vez que a la enorme deuda fiscal.

A la luz de estos criterios, estoy convencido -con la razón y con el corazón- que la primera opción para Panamá debe ser iniciar el nuevo siglo asumiendo plena responsabilidad por su propio destino. ¡Seríamos al fin dueños de nuestra propia suerte, en plena madurez como pueblo!

Si por la desgracia de nuestras demoras, divisiones y deficiencias, y para evitar la desgracia de un pueblo más empobrecido, desempleado y hasta desalentado, tuviéramos que considerar otra opción, algo hemos de tener claro. De todos modos y por encima de todo, nada de lo que acordáramos soberanamente debiera desvirtuar la realización progresiva de nuestro sueño, ese sueño que nos anima desde los albores de nuestra historia: ser una nación digna, libre, próspera y solidaria, en paz con nosotros mismos y con todos los demás pueblos.

4.2. Panamá entre el Cinismo y la Esperanza⁴⁵

Ya entramos en la segunda etapa. La primera fue la de la simulación. La comencé a señalar en marzo de este año en tres artículos sobre "El fin del tabú sobre las bases norteamericanas". En uno de ellos destacué que la reacción negativa inicial de algunos oficialistas a la sugerencia de una negociación sobre las bases había obligado al Canciller a decir, contra toda evidencia, que al "Gobierno de Pérez Balladares no le ha pasado por la antecámara del cerebro sostener ninguna negociación sobre las bases". Luego, hace dos semanas en otro artículo intitulado "Simulación vs. criterios nacionales de cara a las bases" analicé la simulación en detalle.

No hay la menor duda de que siguieron simulando. El Presidente le dijo al país que no discutiría el tema de las bases en su entrevista con Clinton y después proclamó que Clinton lo había introducido, mientras el vocero de la Casa Blanca anunciaba que "ambos Presidentes anticipaban (que el tema) estaría en la agenda". Pérez Balladares insiste en que no hay negociación; mientras nombra delegados y su representante diplomático en Washington escucha de la contraparte lo que califica de "posición negociadora". ¡Pura y cruda simulación!

Después de la simulación ha comenzado el encubrimiento de la misma, de acuerdo con el viejo dicho de que no hay mejor defensa que el ataque. Ante el artículo del Washington Post según el cual el Gobierno le esconde la realidad de las negociaciones al pueblo panameño, Pérez Balladares ha tenido las reacciones típicas de alguien a quien descubren "in fraganti". Primero, la denegación rotunda y agitada: "resiento esa publicación porque es falsa de toda falsedad". E inmediatamente después la acusación que insinúa más de lo que dice: "evidentemente fue planteada allí (¿por quién? no dice) con interés de otros países (¿cuáles? no precisa) y no del nuestro". Ni corto ni perezoso, el Ministro Encargado de la Cancillería denunció una "campana infame" producto de la confabulación de políticos opositores con sectores estadounidenses para hacerle daño al Gobierno panameño.

Luego, el Presidente termina haciendo la propuesta demagógica de que la reunión con la contraparte el 30 de noviembre se realice en presencia de los medios. ¿Para qué tener entonces ninguna reunión entre delegados de E.U. y de Panamá, en vez de una simple conferencia de prensa en la que el representante norteamericano se limite a exponer su "posición negociadora"? Sólo faltó que como

45 Publicado en El Panamá América el 22 de octubre, 1995.

antaño, en tiempos de Noriega, se formulara la acusación de traición contra quienes señalamos la simulación. ¡Cinismo inaudito!

Haría bien el Presidente en leer el reciente discurso de Juan Pablo II a las Naciones Unidas y detenerse en la siguiente advertencia: "Es la hora de una nueva esperanza, que nos exige quitar del futuro de la política y de la vida de los hombres la hipoteca paralizante del cinismo."

El país se siente crecientemente angustiando de cara a su futuro. Tiene interrogantes profundas con respecto a las bases, a los bienes revertidos y al Canal. Y en vez de recibir respuestas francas, directas y esclarecedoras, que despierten una esperanza realista en el futuro por difícil que éste sea, comprueba evasivas, simulaciones y espejismos que generan desconfianza en los demás y en nosotros mismos.

Y que no se diga que el Presidente intentó comunicarse con la oposición. Lo que intentó fue entenderse con uno de los partidos de oposición, aislándolo de los demás, para contraponerlos entre sí. Ninguna comunicación tuvo el Presidente, que se sepa, ni con el Partido Papá Egoró, ni con MOLIRENA, ni con la Democracia Cristiana, ni con el Liberal Auténtico. Tampoco la ha tenido con los gremios sindicales, empresariales y profesionales.

A nadie le ha planteado sus criterios sobre soberanía, neutralidad, desmilitarización y beneficio económico, a base de los cuales piensa considerar lo que le propongan.

En otras palabras, inicia la más importante negociación internacional de nuestro país en este decisivo cambio de siglo, sin asegurarse de una unidad nacional básica indispensable, cada vez que nuestra Patria, "tan chica que cabe toda entera debajo de la sombra de nuestro pabellón", negocia con la más grande potencia del mundo, algo que para nosotros es sustancial y para ellos adjetivo.

Tenemos el derecho a que el Gobierno revele con la mayor honestidad su pensamiento sobre las preguntas que nos angustian de cara al futuro de las bases, preguntas como las siguientes:

¿Piensa el Gobierno que nuestra economía está "enferma" y que el impacto del cierre de todas las bases puede terminar por hundirla o, por el contrario, piensa que ya se encontró la terapia para "curarla", que este cierre no representa una pérdida irreparable y que estamos en capacidad efectiva de aprovechar los bienes revertidos para producir más empleos y más riqueza que a través de la continuación de algunas bases?

¿Tiene el Gobierno alguna razón seria para pensar que la ausencia de bases norteamericanas llevaría a que los carteles del narcotráfico se instalen en nuestro país o, por el contrario, podremos de todos modos continuar dando y recibiendo colaboración desmilitarizada en la lucha continental contra este flagelo.

¿Cree el Gobierno que la estabilidad política de nuestro país depende de la continuación de bases norteamericanas y que sólo bajo estas condiciones podemos atraer inversiones extranjeras o, por el contrario, que como otros países podemos lograr estabilidad e inspirar confianza en razón de nuestras instituciones democráticas y del perfeccionamiento de nuestra neutralidad?

¿Estima el Gobierno que los panameños, por condicionamiento histórico, le tenemos miedo a asumir plenamente nuestra independencia y nuestra soberanía, con sus responsabilidades, oportunidades y riesgos, y que por ello necesitamos de una presencia norteamericana o, por el contrario, que ya estamos maduros para una nueva condición en nuestra historia, sin complejo de inferioridad en lo que éste significa de dependencia o de agresividad hacia otros pueblos más poderosos?

Estas son algunas de las preguntas que nos angustian existencialmente como panameños, individuos concretos con intereses e ideales, miembros de un pueblo abierto y astuto a la vez, integrantes de una nación que llevamos "toda entera dentro del corazón". De la respuesta a estas y similares preguntas depende de que escojamos nuestro rumbo para el nuevo siglo con cinismo o con esperanza.

¡Señor Presidente, piénselo dos veces y respóndanos a los panameños!

4.3. Centroamérica avanza a Tropezones:

4.3.1. Esfuerzos parciales de Desmilitarización⁴⁶

La democracia centroamericana avanza a tropezones. Más del sesenta por ciento de su población sigue viviendo por debajo del nivel de pobreza. Sin embargo, la región continúa cargando con el peso muerto de ejércitos costosos y perturbadores.

Un estudio reciente de la Fundación Arias, situada en Costa Rica, revela, en efecto, que Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras mantienen ejércitos de 46.000, 34.000, 17.5000 y 15.000 efectivos respectivamente, con presupuestos por un total de aproximadamente US\$356.7 millones de dólares en 1994.

Por ello la desmilitarización a diversos niveles se mantiene sobre el tapete.

A nivel de los propios ejércitos, se ha dado una importante reducción de los efectivos. El Salvador, después de la firma de los Acuerdos de Paz con la guerrilla en 1992, ha reducido sus fuerzas militares

⁴⁶ Publicado en *El Panamá América* el 28 de mayo, 1995.

a la mitad. Mientras tanto, desde la pérdida de las elecciones por los Sandinistas en 1990, Nicaragua las ha reducido más drásticamente aún, de 90.000 a 15.000 efectivos. Se debate la conveniencia de que estas reducciones prosigan.

En Honduras, por su parte, el Congreso Nacional acaba de aprobar definitivamente la reforma constitucional en virtud de la cual el servicio militar de los ciudadanos cesa de ser obligatorio. Sólo se prestará "en forma voluntaria en tiempo de paz, bajo la modalidad de un sistema educativo, social, humanista y democrático". Ahora se plantean las implicaciones presupuestarias de este cambio.

A nivel de los servicios de policía, se configura un movimiento hacia la conformación de servicios civiles de policía. En El Salvador, los Acuerdos de Paz estipularon la creación de la Policía Nacional Civil como "cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y nueva doctrina", en sustitución de los viejos servicios militarizados de seguridad. Esta ya ha sido creada bajo un Director General civil y abarca divisiones de seguridad pública, armas y explosivos, antinarcóticos, fronteras, protección a personalidades, tránsito terrestre y medio ambiente". Se discuten actualmente sus deficiencias y su necesario perfeccionamiento.

Mientras tanto, en Honduras se ha iniciado el trámite en el Congreso Nacional para una segunda reforma constitucional, que podría culminar en 1996, en virtud de la cual el servicio de policía se transferiría del control de las Fuerzas Armadas al control civil. Algunos opositores se preocupan de que la policía pueda luego ser utilizada como instrumento de política partidista.

A nivel de los servicios de inteligencia, en Guatemala, el Presidente le ha presentado al Congreso un proyecto de Ley sobre el Consejo de Seguridad Nacional y la Secretaría de Inteligencia del Estado. Sus proponentes argumentan que representa la apertura a civiles de la función de inteligencia. Sus oponentes, por lo contrario, lo consideran como la continuación bajo otro formato de la antigua oficina de inteligencia, el notorio "Archivo General de Servicios de Soporte Presidencial", que estuvo bajo control militar y ha sido responsabilizado por asesinatos políticos.

El proyecto ha sido objeto de análisis crítico por organismos internacionales, tales como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Fundación alemana Friedrich Ebert. Por lo menos, queda planteada ante la opinión pública la necesidad de una nueva concepción de la inteligencia del Estado.

Estos esfuerzos centroamericanos de desmilitarización, por prometedores que sean dados los antecedentes de la región, resultan

manifiestamente insuficientes. Los ejércitos siguen siendo perturbadores y costosos.

En Nicaragua, a raíz del prolongado conflicto institucional entre la Presidenta Chamorro y el Órgano Legislativo en torno a las reformas constitucionales, se especula abiertamente si el aumento en la ingobernabilidad del Estado no terminará por desembocar en algún desenlace militarista.

En El Salvador, a raíz de manifestaciones violentas por parte de antiguos miembros de servicios militares, se sugiere que quienes las instigan buscan desprestigiar la nueva Policía Nacional Civil, para justificar así nuevamente el recurso a la Fuerza Armada tanto en el plano de la seguridad pública como en el plano político.

En Honduras, diversas declaraciones de los altos mandos militares han sido consideradas como advertencias al Presidente.

En Guatemala, el escándalo del Coronel Alpírez, acusado de estar en la planilla de la CIA y de haber ordenado el asesinato de un hotelero norteamericano y de un guerrillero guatemalteco preso, revela la impunidad criminal con la que pueden actuar los militares. El ejército más numeroso y poderoso de la región compromete gravemente el estado de derecho democrático de su país.

La desmilitarización iniciada en Centroamérica tiene que completarse siguiendo el ejemplo de Costa Rica y de Panamá. Pero aún en Costa Rica y Panamá se necesita una moderna reflexión, civilista y democrática, sobre la seguridad del Estado.

4.3.2. Reflexión sobre la Seguridad del Estado⁴⁷

Los esfuerzos parciales de desmilitarización en Centro América exigen, incluso en Costa Rica y Panamá, donde se ha eliminado el ejército, renovar la concepción tradicional de la seguridad del Estado.

Por primera vez desde la Independencia, todos los países de la región viven en democracia. Y es un hecho histórico comprobado que las democracias son los regímenes menos propensos a hacer la guerra, sobre todo a otras democracias. De allí que la seguridad de los Estados centroamericanos exige ahora la acción regional solidaria para el mantenimiento y perfeccionamiento de cada una de nuestras democracias, más que la existencia y el fortalecimiento de fuerzas militares.

En aras de la seguridad del Estado, conviene reforzar las instancias políticas de la Comunidad Centroamericana y reconocerles formalmente un papel en la salvaguarda y consolidación de la democracia.

47 Publicado en *El Panamá América* el 4 de junio, 1995.

En este campo se le debieran asignar al Parlamento Centroamericano funciones concretas y específicas. Vale la pena aprovechar su existencia, no desperdiciarla.

Por otra parte, ha terminado la confrontación mundial entre dos superpotencias, que abarcaba desde la dimensión ideológico-cultural hasta la dimensión político-militar, incluyendo la socio-económica. Como resultado, los conflictos dentro de un Estado y entre Estados no tienen porque radicalizarse a causa de la guerra fría, tal como sucedió en Centroamérica durante la década de los ochenta. Objetivamente, la seguridad de la región ya ni requiere bases militares extranjeras, ni requiere ejércitos locales anti-comunistas para hacerle frente a guerrillas comunistas.

¿Por qué no encaminarse entonces hacia una Comunidad Centroamericana que proclame su neutralidad y logre la garantía de la misma de parte de la Organización de Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas? ¿En el nuevo contexto geopolítico no sería acaso posible establecer sobre estas nuevas bases la cooperación con los Estados Unidos?

La democratización generalizada y el cese de la confrontación mundial están transformando el concepto mismo de seguridad. Tradicionalmente se concebía la seguridad sobre todo en función del Estado como institución que monopoliza el poder público. Por ello las preocupaciones fundamentales de seguridad tenían que ver con la integridad territorial del Estado, su soberanía y la eventualidad de intentos insurreccionales en su contra.

Ahora, se tiende a concebir la seguridad principalmente en función del desarrollo humano de la gente que integra el Estado y a cuyo bienestar el Estado ha de consagrarse. Las preocupaciones prioritarias de seguridad vienen a ser de otro tipo: por ejemplo, la violencia criminal y en particular la vinculada al narcotráfico y al terrorismo; los delitos ambientales, tales como la deforestación y la contaminación; la pobreza crítica y las graves deficiencias de equidad social, que suelen expresarse a través de desórdenes públicos.

Así concebida, "la idea de la seguridad humana, aunque simple, probablemente constituirá una revolución en la sociedad del siglo XXI", advierte el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su Informe sobre Desarrollo Humano 1994.

Este cambio estimula la desmilitarización. Se comienzan a discutir en foros internacionales el papel y el tamaño de los ejércitos en sociedades sin guerra y también la eventualidad de sociedades sin ejército.

Al mismo tiempo se hace obligante prestar una atención prioritaria a los servicios de policía civil, a su organización, funcionamiento y capacitación, como también a su vinculación con la comunidad y

con la administración de justicia. Además, se hace necesario transformar los servicios de inteligencia del Estado, de un modelo militarizado de control clandestino y represivo hacia un modelo civil de información legalmente obtenida para la prevención de los delitos contra el desarrollo humano.

En Centroamérica, la desmilitarización de la seguridad del Estado exige que los Jefes de Estado de la región, en sus reuniones regulares, hagan de ella un tema explícito de consideración y decisión. A nivel regional podría darse la coordinación de los servicios de policía civil y de los servicios de inteligencia civil, así como la creación de un centro regional de estudios superiores para la capacitación policial y la investigación en el tema de la seguridad ciudadana. Asimismo, la reducción continuada de los ejércitos podría culminar en su eliminación en el plazo de una generación. Centroamérica podría llegar a ser una comunidad de democracias completamente desmilitarizadas y con creciente seguridad humana.

4.4. Desmilitarización de cara a Africa

4.4.1. Jirafas y Desmilitarización en Tanzania⁴⁸

No conocía Africa. Pero desde julio del año pasado he tenido la oportunidad de visitar Tanzania, Uganda y Nigeria, de donde acabo de regresar. Originalmente por intermedio de Oscar Arias, Premio Nobel de la Paz y ex-Presidente de Costa Rica, me llegó una invitación del Gobierno de la República Unida de Tanzania y del PNUD a participar hace algún tiempo en una conferencia con más de sesenta dirigentes Africanos (de Benin, Burundi, Congo, Ghana, las Islas Seychelles, Kenia, Malawi, Mozambique, Namibia, Nigeria, Rwanda, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia y Zimbabwe) sobre el tema de la "Desmilitarización en Africa". Me solicitaban presentara la experiencia de la desmilitarización en Panamá, por la cual fui responsable como Ministro de Gobierno y Justicia.

La conferencia se celebró a finales de julio del año pasado, en Arusha, al norte de Tanzania, en una región dominada por el Monte Kilimanjaro y que incluye reservas naturales extraordinarias, las de Arusha, Manyara, Ngorongoro, Serengeti y Seronera. En los días antes y después de la conferencia participé en un recorrido de las reservas, un "safari" para turistas. Fue para mí de un impacto excepcional toparme con la vegetación virgen del Africa y sus animales salvajes: jirafas, hipopótamos, búfalos, gacelas diversas, monos rarísimos, zebras, leones, elefantes, chacales, avestruces, grullas coronadas, animales de un continente que guarda su misterio natural claroscuro.

⁴⁸ Publicado en El Panamá América el 16 de mayo, 1999.

La jirafa, sobre todo, capturó mi imaginación, elegante aunque desproporcionada, ágil aunque pareciera quebradiza, que se yergue como escultura tallada por mano primitiva y atrae por la fineza rara de sus líneas de arte moderno. Por doquier los artesanos de Tanzania la forjan en todos los tamaños y gestos, sin cansarse de reproducir su figura que se me antoja la de una dama inglesa perdida en plena selva africana. Llegó a representar para mí el Africa que desconocía y que me apasionó desde el primer momento. Descubrí el Africa de la jirafa.

Pero descubrí también otra Africa, que en su totalidad tiene 700 millones de habitantes, en cincuenta y tres países, desde Nigeria con más de 100 millones hasta las Islas Seychelles con 71,000 habitantes. Donde el producto interno bruto anual per cápita desciende de \$6,506 en Libia a \$69 en Mozambique y a cantidades indefinidas pero sin duda marginales en Eritrea y Somalia, lo que le da a este continente el ingreso per cápita promedio más bajo del mundo.

Esa Africa sufre accesos de violencia traumáticos. De acuerdo con una publicación de 1997 del Centro "Desmilitarización para la Democracia", con sede en Washington, dieciocho países o el 34% padecen los efectos de reciente guerra civil o por lo menos de conflicto interno violento, todavía en desarrollo u ocurrido entre 1995 y 1997. La región de los Grandes Lagos concentra una furia fratricida que ha llegado al grado de genocidio en Rwanda y en Burundi. Otros catorce países o 26% han experimentado conflicto violento en los primeros años de los noventa, de manera que sólo 21 países o el 40% han evitado la violencia civil en esta década. Sin embargo muchos de ellos han sufrido las consecuencias -por ejemplo, el flujo de refugiados y la fuga de inversiones- debido a los conflictos en los países vecinos.

En ese continente, en donde se entrelazan poblaciones cristianas, musulmanas y animistas, seis países, con 8% de su población, viven bajo democracias consolidadas, tal Sudáfrica; otros diecisiete países, con 18%, de su población viven bajo regímenes en transición hacia la democracia, tal Senegal; otros veintiséis países, con 66%, de su población viven bajo regímenes autoritarios, tal Zimbabwe, y cuatro países, con 8%, de su población viven en "situación de disolución como Estados nacionales", tal Somalia.

Como causa o como resultado, vaya a saber, en cuarenta de estos países o el 76% las fuerzas armadas ejercen un poder político y económico substancial. La publicación antes mencionada, intitulada Resistiendo su Retiro: el poder militar y otras barreras a la transición democrática de Africa, los describe en los siguientes términos: "En estos países las fuerzas armadas, o bien detentan el poder del

gobierno, o bien funcionan independientemente del control de las autoridades civiles elegidas o de un Órgano Judicial operante, tomando internamente las decisiones claves de su presupuesto y de sus promociones. No responden ni por sus abusos de los derechos humanos, ni por sus actividades comerciales no-militares ni por su corrupción." En siete otros países los militares ejercen un poder moderado y sólo en los seis restantes ejercen un poder mínimo.

En resumen, los militares en África, como anteriormente en América Latina, se han estado ocupando mucho más de la competencia interna por el poder público que de los problemas externos de la defensa. Han contribuido enormemente a la violación de los derechos humanos y a la corrupción generalizada. Debido a su impunidad habitual, han impedido que la administración de justicia adquiriera prestigio. Han desviado los fondos públicos de las necesidades del desarrollo humano sostenible en favor de innecesarios gastos de equipo, actividades y privilegios militares. Y por la inestabilidad institucional que fomentan han desalentado las inversiones extranjeras. Dada su propensión a conflictos civiles dentro de sus Estados y a la intervención en los conflictos de los Estados vecinos, han hecho muy difícil la tarea de la democratización y del desarrollo.

De allí el interés de los dirigentes Africanos en conocer los pormenores de la desmilitarización completa en Costa Rica y Panamá y de la parcial en el resto de Centro América. La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano nos invitó a Laura Chinchilla, ex-Ministra de Seguridad de Costa Rica, a Ricardo Acevedo, ex-Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador, y a mí para que acompañáramos al ex-Presidente Oscar Arias a presentar la experiencia desmilitarizadora de nuestra región.

Los Africanos, entre ellos un buen número de Ministros de Estado, incluso varios de Defensa, así como funcionarios de las organizaciones internacionales africanas y figuras de la sociedad civil de diversos países, mostraron, como es natural, una variedad de reacciones, desde el escepticismo preocupado de los más tradicionales o vinculados a Gobiernos de fuerte influencia militar, hasta el compromiso entusiasta de los más jóvenes y modernos, muchos de los cuales han vivido las consecuencias de regímenes militaristas. Así, por ejemplo, el Presidente de Tanzania, Benjamín William Mkapa, reconocía la conveniencia de reducir los gastos militares, pero añadía cautelosamente que debía hacerse sin comprometer la seguridad básica de un Estado soberano, que él asocia aún con la posesión de un ejército.

Cuando la discusión parecía perderse en consideraciones de oportunismo político, fue necesario concentrar la atención en el hecho de que África cuenta actualmente con 1,986,300 militares que gastan

anualmente 12,921 millones de dólares. Diversos países, como Benin, Burkina Faso, Mauritania, Sierra Leona, Gambia y Togo dedican entre 11.6 % y 17.6% del presupuesto de su Gobierno Central a gastos militares, mientras otros como Costa de Marfil, Ghana, Malí y Níger dedican entre 4.7 % y 5.6%.

Oscar Arias formuló entonces la pregunta clave: "¿cómo puede África, que en el año 2050 tendrá aproximadamente una población de 2,000 millones de habitantes, con un ingreso anual per capita, que quien sabe no sobrepase los cuatrocientos dólares, responder por el desarrollo humano de su gente, acosada por la pobreza, si desgasta sus muy escasos recursos financieros en crecientes presupuestos militares?"

La tierra de las jirafas es también tierra de pobreza extrema, conflictos violentos y regímenes dictatoriales. Necesita una exigente desmilitarización.

4.4.2. Derechos Humanos y Unipartidismo en Uganda⁴⁹

Después de participar en Tanzania, en julio del año pasado, en la Conferencia sobre "La Desmilitarización en África", pude visitar en Uganda a mi amigo Paul K. Ssemogerere, Presidente del Partido Demócrata, quien ha sido Vice-Premier, Canciller, candidato a la Presidencia y con quien he compartido responsabilidades en la Internacional Demócrata Cristiana. Me había comprometido hacía años en visitarlo.

Al llegar a Entebe y luego a Kampala, tenía presente la traumática historia contemporánea de Uganda: su independencia de Inglaterra en 1962; la Presidencia inicial del Kabaka (Rey) de Buganda y su derrocamiento en 1965 por el Primer Ministro Milton Obote, líder socialista del partido Congreso del Pueblo de Uganda (UPC), quien hizo uso represivo del ejército; la dictadura brutal y sangrienta del General Idi Amín a partir del golpe de estado en 1972; la guerra con Tanzania, cuyo Presidente Julius Nyerere apoyó a Obote en su intento por retornar al poder, y el fin del régimen de Amín en 1978; las elecciones de 1980, en las cuales Obote le robó la Presidencia a Ssemogerere; la guerra civil contra Obote que costó 100,000 víctimas, al cabo de la cual el jefe de la guerrilla Yoweri Museveni alcanzó el poder en 1986; por último, el gobierno de 12 años de Museveni, que ha adoptado una nueva Constitución en 1995 y celebró elecciones parcializadas en 1996, en las cuales Museveni se impuso contra Ssemogerere.

⁴⁹ Publicado en *El Panamá América* el 23 de mayo, 1999.

Es una historia accidentada en donde la violencia sobreabunda, pero a través de la cual se forjaron partidos políticos importantes y se mantuvo a toda costa la aspiración a la democracia.

En sus años de gobierno, Museveni ha logrado una mayor seguridad y estabilidad en partes del país. Pero enfrenta una persistente guerrilla en el norte y una nueva guerrilla en el oeste, aupadas por Sudán, mientras él a su vez apoya la insurrección en el sur de dicho país. Además, ha estado envuelto en la guerra civil del Congo (Zaire), primero a favor de Kabila contra Mobutu y ahora en contra de Kabila.

Museveni ha introducido cambios económicos a favor de una economía de mercado que generan un crecimiento de 5%, pero con los consecuentes problemas de la fórmula de las IFIS, tales la polarización socioeconómica y la inseguridad de los productores nacionales. La población ejerce sus derechos humanos y libertades públicas "con numerosos y serios problemas", según el informe de 1997 del Departamento de Estado de los E.U., y tales problemas desvirtúan la democracia del país.

En esto último reside el mayor peligro de regresión para el pueblo Ugandés. Su Constitución de 1995 consagra todos los derechos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la ONU en 1948. Pero adolece de una contradicción fundamental. Reconoce el derecho de asociación política y la existencia de los partidos, pero les niega formalmente la posibilidad de ejercer sus funciones esenciales: tener oficinas locales, celebrar reuniones de sus delegados, convocar mítines públicos, presentar plataforma electoral, postular candidatos y realizar cualquiera actividad que contrarie a la organización política oficialista, llamado "el movimiento" (artículo 269). A pesar de que la Constitución le prohíbe al Parlamento establecer por ley un partido único, de hecho lo establece bajo la denominación del "sistema político del movimiento". Bajo la teoría de una organización política "inclusiva y no partidista", "el movimiento" abarca a todos los funcionarios del Estado, cuenta con los fondos del Estado y es la única organización que puede ejercer las funciones propias de un partido político.

Como resultado, en los dos meses antes de mi visita cuatro seminarios de la Juventud del Partido Demócrata, patrocinados por la Fundación para el Desarrollo de Africa, habían sido reprimidos y ciudadanos que fueron activistas políticos de la candidatura presidencial de Paul Ssemogerere habían sido arrestados bajo la acusación de traición, para luego ser liberados por los Tribunales después de más de un año de prisión.

Tuve entrevistas con Ministros de Estado y con el principal responsable político de "el movimiento", con dirigentes empresariales y culturales, con el Cardenal Emmanuel Wamala y con el Vicenciller de la principal Universidad. También dicté una conferencia pública ante representantes de todas las fuerzas políticas y sostuve una conferencia de prensa. Ante todos planteé que Uganda se encuentra bajo un sistema de partido único, antidemocrático, y que es contradictorio introducir el pluralismo en la economía y ejercerlo en la cultura si se niega en la política. Ello puede deshacer los progresos que indudablemente el país ha alcanzado.

Un sistema, que algunos observadores excusaban como una medida provisional en razón de los traumas vividos, pretende prolongarse a través de un referéndum convocado para principios del año 2000. En privado y en público, señalé que la vigencia de un derecho humano, reconocido por la Constitución como "inherente y no otorgado por el Estado", no puede depender de una votación, menos aún si las condiciones de la misma son la negación de la libertad y equidad electorales. A nadie se le ocurriría someter a votación la vigencia o no de la libertad de expresión o de culto, la existencia del habeas corpus o la libertad con respecto a la esclavitud. De igual modo tampoco se debe someter a votación la vigencia o no de la libertad de asociación política y la existencia de múltiples partidos políticos. Los derechos humanos son de obligante cumplimiento en cualquier país democrático, sobre todo si es miembro de las Naciones Unidas y ha acatado la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Detrás de esta situación tan preocupante se encuentra la mentalidad de un líder. Yoweri Museveni ha dejado de ser socialista en la práctica, pero guarda la rigidez doctrinaria de antaño en materia política y recuerda que el origen de su poder fueron las armas y no los votos. El estudio *Resistiendo su Retiro: el poder militar y otras barreras a la transición democrática de Africa*, califica a su régimen de autoritario y destaca el poder substancial, político y económico, que ejercen las fuerzas armadas, con cerca de 60,000 unidades, a un costo que actualmente sobrepasa el 16% del presupuesto nacional.

Con razón el académico africano Eboe Hutchful, Profesor de la Universidad de Wayne en Michigan y Director de un Centro de Investigación en Accra, destaca en un reciente estudio que, al inicio de los años noventa, Africa experimentó "una ola de democratización formal, con el prospecto correspondiente de la desmilitarización de la política continental", pero que ésta se ha visto compensada por nuevos conflictos y vulnerabilidades, generadores de "nuevas formas de militarización."

Pienso que el régimen de Museveni adopta una de estas nuevas formas. Y actualmente incrementa sus efectivos y equipamientos militares. Los países del grupo de apoyo económico a Uganda, entre ellos los E.U., Inglaterra, Alemania, Dinamarca, Noruega, tienen por ello una seria responsabilidad.

En mi segundo viaje a Africa, me encontré en Nigeria con Ama Mbabazi, a quien había conocido en Tanzania como Ministro de Estado de Uganda para Asuntos Políticos y que ahora funge como Ministro de Asuntos Exteriores. Me informó que el Gobierno está por aprobar una Ley de los partidos y que en ese caso las restricciones del artículo 269 de la Constitución, consideradas transitorias, cesarían, por lo menos mientras se desarrolle la discusión previa al referéndum. Si ello se confirma, sería un paso positivo, pero el problema de fondo sigue en pie: no debe someterse a referéndum la posibilidad de denegar un derecho humano fundamental.

La Constitución de Uganda le asigna al Presidente los papeles de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Comandante en Jefe de las Fuerzas de Defensa y, curiosamente, "Fuente de Honor". Si el "honor" de un país estriba en la plena vigencia de los derechos humanos y en el ejercicio real de la democracia, Museveni no cumple todavía con este último papel. Es sin duda fuente de poder, pero a su poder le hace falta desmilitarizarse para ser efectivamente "honorable."

4.4.3. Militarismo y Democracia en Nigeria⁵⁰

En seguimiento a la conferencia sobre desmilitarización que se celebró en julio pasado en Arusha (Tanzania), acabo de asistir a otra conferencia en Ota, en las afueras de Lagos (Nigeria). Me interesaba conocer Nigeria. Con cerca de ciento veinte millones de habitantes es el país más poblado de Africa, casi tres veces el tamaño de Sudáfrica. Por otra parte, a pesar de su importante producción de petróleo (2 millones de barriles por día), tiene un Producto Doméstico Bruto anual que es tan sólo algo más de la quinta parte del de Sudáfrica, lo que significa que su PDG anual per cápita es muy bajo, a saber \$240 en comparación con los \$3,130 de Sudáfrica. Pero ello no le ha impedido jugar un papel de interventor y pacificador en las guerras civiles que se han desatado en Liberia, Sierra Leona y Guinea-Bissau por ejemplo, es decir, en el Oeste de una Africa convulsiónada y ensangrentada, donde se cuentan unos 16 millones de refugiados y sólo Dios sabe cuantos muertos en los últimos tiempos.

Tuve una experiencia de los diez millones de habitantes de su principal ciudad económica, Lagos, desparramada en un espacio plano

50 Publicado en *El Panamá América* el 30 de mayo, 1999.

que abarca varias islas unidas por algunas de las carreteras sobre pilotes más largas de África. El recorrido del aeropuerto al hotel en Ota parecía un río tumultuoso de vehículos privados y de transporte público, muchos parecidos a nuestras "chivas", atiborrados a más no poder de gente, en un caos indescriptible, entrecruzándose en todas las direcciones, con embotellamientos que paralizaban el tráfico y, además, algo nunca visto: cuando se estancaba el flujo de un lado de la carretera, los vehículos se pasaban al otro lado e intentaban continuar en un sentido contrario al indicado, lo cual producía un enredo aún mayor y hacía temer que se desatara una serie de accidentes simultáneos, que sin embargo, por milagro, no se producían. A todas estas, los transeúntes por cientos cruzaban la carretera desde ambos lados, pues las intersecciones de la misma eran mercados nocturnos de miles de puestos de venta alumbrados sólo con vela, ya que la carretera carece de alumbrado y el de algunas casas vecinas se apagaba repetidamente por largos momentos. Ese gentío polvoriento, en su caótica espontaneidad, que a pesar de la oscuridad no producía choques sino movimientos de una vida intensa y multitudinaria, se convirtió para mí en la representación del África urbana, polo opuesto del África rural que pude ver en Tanzania, acosadas la una y la otra por las necesidades humanas las más apremiantes.

A unos treinta kilómetros de Lagos, en Ota, se celebró la conferencia organizada por el Foro de Liderazgo Africano, el PNUD y la Fundación Arias, esta vez sobre el tema de "Los Protocolos de Seguridad y la Demilitarización". El tema de la seguridad en y entre naciones lo presentó el Profesor Abdoulaye Bathily, antiguo Ministro de Relaciones Exteriores de Senegal, un intelectual-político destacado tanto en el mundo de la cultura como en el de la diplomacia. Explicó el caso del Protocolo que ayudó a resolver el conflicto entre Burkina Faso y Mali en 1984 y el del Protocolo que ayudó a la solución de la guerra civil de Liberia a partir de 1990. Pero concluyó que, terminada la Guerra Fría, se requiere una nueva estructura de seguridad sub-regional que responda al esfuerzo por superar el "mal gobierno crónico," que ha conducido al fracaso de las políticas de desarrollo y del proceso de democratización, como también a la degradación de los recursos naturales y del medio ambiente.

A la luz de la seguridad internacional, se consideró luego la desmilitarización. En un auditorio que incluía varios Ministros de Defensa y otros tantos Generales, el tema suscitó reacciones encontradas en sí mismo y en su relación con la democratización, el desarrollo y la paz. Al iniciar el tema, planteé que para Panamá la desmilitarización completa había sido una bendición, pues nos había permitido dedicar mayores recursos públicos a la educación, la salud y la seguridad

ciudadana, había favorecido el respeto por los derechos humanos, había reducido la corrupción y la arbitrariedad, había contribuido a dos de los procesos electorales más auténticos de nuestra historia, había fomentado una cultura de paz y tolerancia y nos había facilitado prepararnos para asumir la plena administración de nuestro Canal.

Después de destacar sus ventajas, tuve la oportunidad de insistir en que la desmilitarización es un proceso para consumir el impulso original que justifica la vida política, a saber el impulso por suplantarse la violencia por la palabra, y que como tal abarca una diversidad de medidas entre las cuales, cada país debe escoger las que se ajustan a su consenso nacional y su entorno internacional. Entre estas medidas mencioné: el retiro de las fuerzas armadas del control del poder público; su subordinación a las autoridades civiles; la redefinición de sus funciones a favor de la defensa exterior; la negociación de acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad y limitación de armas; la reducción del número de efectivos y del presupuesto de las fuerzas armadas; la reestructuración civil de los servicios de inteligencia; la autonomía de las fuerzas policiales con respecto a los militares y su reorganización como policía civil; la limitación en el uso de armas por civiles; el desarrollo de una mentalidad de solución pacífica de conflictos y, finalmente, la eliminación de las fuerzas armadas en virtud de una reforma constitucional.

Que este tema se haya podido abordar francamente en un ambiente de discusión seria y responsable, se debió sobre todo al Foro de Liderazgo Africano que organizó la conferencia y al hecho de que su fundador, Olusegun Obasanjo, se juramentará como Presidente de Nigeria el 29 de este mes⁵¹. Su historia es excepcional. Militar retirado, Obasanjo ostenta el rango de General. En 1976 ocupó la Presidencia a raíz del fin de una guerra civil y de la muerte de su predecesor, pero, hecho inaudito, a los tres años celebró elecciones y le entregó el poder al civil que fue electo. Posteriormente, las Fuerzas Armadas volvieron a usurpar el Gobierno por largo años. En 1995 fue detenido por el dictador Gen. Abacha, acusado de traición, por sospecharse que promovía la resistencia pacífica y condenado a cárcel de por vida. Fue preso de conciencia de Amnistía Internacional y todavía estaría en prisión si hace un año Abacha no hubiera muerto, al mismo tiempo que murió también su principal oponente civil, el Jefe Abiola, doble hecho que llevó a los militares a retirarse del poder previas elecciones. Obasanyo fue liberado, se lanzó de candidato presidencial y ganó unas elecciones que han sido cuestionadas, pero sin que se ponga en duda que efectivamente obtuvo más votos.

51 Olusegun Obasanjo tomó posesión el 29 de mayo de 1999.

Obasanjo estuvo buena parte de un día con nosotros. Me impresionó como un hombre maduro, moderado e inusualmente abierto. El Foro que él fundó hace ocho años se ha convertido en la más prestigiosa organización privada de promoción de líderes africano. En el puesto de venta de libros del Foro, dos me llamaron la atención: uno sobre la equidad a la que tiene derecho la mujer africana y otro sobre la oración cotidiana de un cristiano. El autor era el mismo: Olusegun Obasanjo.

Nigeria depende así de su liderazgo para lograr la transición de la dictadura militar a la democratización, primer paso fundamental en la desmilitarización, que hace posible todos los otros pasos, entre otros, ponerle un alto y sancionar la rapiña de fondos y privilegios del gobierno pasado, pero que aún perdura.

4.5. On Demilitarization, in Africa⁵²

I am honored to bring the greetings of the Arias Foundation for Peace and Human Progress to such a distinguished gathering of African personalities, at this conference organized by the Africa Leadership Forum and the U.N. Development Program on Sub-regional Security Protocols & Demilitarization.

This is my second trip to Africa. Last year, in July, I was initiated into the great challenges and the greater opportunities facing Africa today, at the Conference on Leadership Challenges of Demilitarization in Africa, held in Arusha, Tanzania, at the behest of the Government of Tanzania, the U.N. Development Program and the Arias Foundation. This conference was a success in the very measure that there was no final easy consensus, but rather a comprehensible plurality of reactions. This plurality revealed that the conference dealt with a vital and complex issue that requires thoughtful reflection and measured action. Had the issue been irrelevant or simple, a rhetorical consensus would have been possible, and probably today we would not be meeting in Ota. We are meeting because the issue is important, difficult and unavoidable.

Demilitarization in Panama and Central America

I discovered the issue of demilitarization in traumatic circumstances. Panama, my country, had been under a military dictatorship during a twenty-one year period. The last military strong man, General Noriega, provoked a military intervention on the part of the U.S. Government, which caused the deaths of some 350 civilians

⁵² Presentation at the Conference on "Subregional Security Protocols and Demilitarization", organized by the Africa Leadership Forum, the PNUD and the Arias Foundation for Peace and Human Progress, in Ota, Nigeria, on may 9-11, 1999.

and military and the sacking by uncontrolled mobs of all the commercial establishments of metropolitan Panama. Facing this reality, the authorities that had been elected in a previous election that Gen. Noriega had attempted to annul, took over the Government. I was then First Vice-president and became Minister of Government and Justice (equivalent to Minister of the Interior). I saw an opportunity to turn a national disaster into a national boon, by following the example of Costa Rica, which at the end of a civil war had chosen, since 1948, the road of total demilitarization. And with the support of the President, I proceeded to dismantle completely what was left of the military organization and to establish instead several civilian police organizations.

Demilitarization has in fact been a boon to my country. We have been able to concentrate public expenditures on the education, health and personal security of the citizens, that is to say on factors of human development, not on armies, military equipment and the inevitable war exercises. We have increased respect for human rights dramatically. We have reduced corruption and arbitrariness in our government. We have held the most authentic elections in our independent history. We have been able to foster a culture of peace and tolerance. We have thus reaffirmed our sovereignty through an enhancement of our national identity and an upgrading of our international personality, to the point that by the end of this year of 1999, Panama will assume full responsibility for the administration of the Panama Canal and all U.S. military bases in Panama will be closed.

I must admit, however, that this has been possible under two conditions. The very trauma of the U.S. intervention and the ensuing drama conditioned the possibility of total demilitarization. Had the democratization of Panama been a negotiated one or one initiated by the military, our demilitarization would have been quite different.

Moreover, the end of civil wars in the region of Central America and the development of sub-regional integration, with the corresponding accords guaranteeing sub-regional security, made it possible for Panama to demilitarize completely and for other countries in the sub-region to demilitarize less radically, without being exposed to major imminent security risks.

Given the progress accomplished, a recent study by Adam Isacson, entitled *Altered States, Security and Demilitarization in Central America*⁵³, indicates on the one hand the reduction of traditional military security threats in the sub-region "to random

53 Published by the Center for International Policy (Washington, D.C., United States) and the Arias Foundation for Peace and Human Development (San José, Costa Rica) 1997.

banditry and diplomatic discussions of borders," as well as the emergence of new civilian security issues, such as: chronic poverty and inequality; common crime; organized crime, particularly trafficking in drugs and weapons; ethnic differences; environmental degradation; a general lack of public confidence in state institutions; and, in some cases, the military itself"⁵⁴. Nevertheless, Isacson underlines that demilitarization is not yet complete and that there remains a "lack of space for discussing regional security issues that still exists today, nearly ten years after Esquipulas", that is to say after the sub-regional intergovernmental agreement which pacified the area.

Discovering the issue of demilitarization in Africa

It is a very hopeful sign that the Africa Leadership Forum is providing such a space for discussing the security and demilitarization of Africa through conferences such as the present one. And I dare suggest it would do well to institutionalize on a regular basis such gatherings.

It should be clear, moreover, in this second African conference on demilitarization, in the light of sub-regional security protocols, that demilitarization should not be conceived as an all or nothing proposition. The policies potentially included in demilitarization are varied: for example, withdrawing the armed forces from control of public power, subordinating the armed forces to civilian authorities; separating the police forces from the military and conceiving them not as a militarized organization, but as a civilian one; taking part in bilateral or multilateral agreements to limit arms; redefining the role of the military away from internal security functions and towards external defense ones; reducing the number of units and the budget of the armed forces; and even prohibiting the use of arms in every day civilian activities.

It may very well be that a country needs to adopt several of these policies before it is able and willing to consider formal total demilitarization, and it may find it convenient to stop for given periods of time along the way. But the dynamics of the process depends from the beginning to the end on a choice in favor of human sustainable development, which involves the new concept of security concentrated not on state and territorial issues, which are dealt with militarily, but on people and welfare related issues, which are best dealt with through social and economic policies and civil police organizations.

54 *Ibid.*, p.107.

In my first trip to Africa last year, I discovered a continent with some 700 million inhabitants in fifty-three countries: from Nigeria with nearly 120 millions to the Seychelles Islands with 71,000 inhabitants. A continent of great beauty, but where annual gross national product per capita went from \$6,506 in Libya to \$69 in Mozambique and undefined marginal quantities in Eritrea and Somalia, adding up to the lowest average income per capita in the world.

I discovered an Africa of great promise, opportunities and political wisdom, revealed in the contemporary evolution of South Africa and in the more recent evolution here in Nigeria, two leading countries in the continent that have chosen the road of democratic pluralism and internal peace through reconciliation. But I also found an Africa suffering from traumatic explosions of violence. According to a 1977 publication of the Center "Demilitarization for Democracy", with headquarters in Washington, eighteen countries or 34% of the countries in the continent suffer from the effects of recent ongoing civil war. The region of the Great Lakes has concentrated a fratricidal fury, which has reached the proportions of genocide in Rwanda and Burundi. Another fourteen countries or 26% have experienced violent conflict in the first years of this decade, so that only 21 countries or 40% have avoided civil violence in the past ten years. Nevertheless many of the latter countries have suffered the consequences -such as the flow of refugees and the flight of investments- due to conflicts in neighboring countries.

At the same time, I have found a continent where only six countries with 8% of the population live in consolidated democracies, such as South Africa; another seventeen with 18% of the population live in regimes in transition towards democracy, such as Senegal; another twenty-six countries with 66% of the population live under authoritarian regimes, such as Zimbabwe, and four countries with the remaining 8% live in "situation of the dissolution of the national State", such as Somalia. While in the past two years the situation has changed for the better, particularly due to the change in Nigeria from an authoritarian regime to one in transition towards democracy, the basic challenge remains one of organizing community and national life in democratically modern ways.

As a cause or as result of the poverty, the violence and the lack of democratic governance, it is difficult to say, of the poverty, the violence and the lack of democratic governance, in forty of the countries of Africa or in 76% of them the armed forces exercise substantial political and economic power. The above mentioned publication, entitled *Fighting Retreat: the military power and other obstacles to*

the democratic transition of Africa, describes them in these terms: "In these countries the armed forces either detain public power or function independently from the control of civilian elected authorities, taking internally the key decisions with regards to their budget and promotions. They do not answer for abuses of human rights, no for their non-military or for their corruption. commercial activities. In seven other countries the military exercise a moderate power and the remaining six they exercise minimum power."55

Conclusion

In summary, the military in Africa, like previously in Latin America; have been occupying themselves much more with internal competition for power than in the external problems of defense. They have contributed a great deal to the violation of human rights and to the generalized corruption of society. They have been an obstacle to the effectiveness and prestige of the administration of justice. They have deviated public funds from the satisfaction of the need for human development in favor of expenses for military equipment, activities and privileges. And due to the institutional instability that they have fostered, they have discouraged foreign investments. Given their tendency towards civil strife within their States and towards to interventions in the conflicts in other countries, they have rendered very difficult the joint tasks of democratization and human development.

The fact that we are meeting here today in Nigeria with the joint participation of distinguished political leaders of Africa, as well as with distinguished military leaders of Nigeria is an eloquent reminder that such a situation is not inevitable and there is sufficient wisdom in Africa itself to undertake changes, just as we undertook changes in Central America during the past decade.

When at the meeting in Arusha, our discussion of these vital and difficult issues tended to lose sight of the global picture, former President Oscar Arias, Nobel peace prize, reminded us of an essential fact: Africa has today 1,986,300 military personnel, who spend annually 12,921 million dollars. And he then proceeded to ask: "How can Africa, which in the year 2050 will have approximately a population of 2,000 million inhabitants, with an annual income per capita that will likely not surpass an average four hundred dollars, respond for the human development of its people, if it spends its very scarce financial resources in the increasing military budgets?"

It seems to me obvious that demilitarization is for most our countries in Latin America, as well as in Africa a conditions for peace,

for human development and for democracy. But its being obvious does not make it any easier to discuss and especially to implement. Yet it is an unavoidable requirement of our times. I congratulate heartily the Africa Leadership Conference for its vision and courage in organizing this Conference on "Sub-regional Security Protocols and Demilitarization" and above all I congratulate heartily the distinguished participants, specially our Nigerian hosts and President-elect Gen. Obasango. I am sure we will have lively discussions and hopefully at the conclusion leave with the resolution to work on the sub-regional security protocols as conditions for demilitarization.

There is to my mind no more effective way to render our life in society humane than to advance on the road of demilitarization . At the same time as we serve man by demilitarization we do God's bidding, if it is true as the Gospels say that "blessed are those who seek peace, for they shall be called the children of God" (Matthew, V, 9).

