

Análisis de Coyunturas no. 2. Seguridad ciudadana y defensa nacional: Dos problemas en busca de solución. IDEN, Universidad de Panamá: Panamá. 2006. ISSN: 1819-561X.

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/panama/iden/coyu/coyuntura2.pdf>

www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

biblioteca@clacso.edu.ar

de Análisis **Coyunturas**

2

CARLOS DAVID CASTRO

Seguridad ciudadana y defensa nacional:
*Dos problemas
en busca de solución*

Colección «Ricaurte Soler»

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
INSTITUTO DE ESTUDIOS NACIONALES
2006

**Seguridad ciudadana y defensa nacional:
Dos problemas en busca de solución**
© Carlos David Castro, 2006.

Primera edición:
© *Instituto de Estudios Nacionales, 2006.*

Diseño gráfico y diagramación:
Pablo Menacho

363.3
C279

CASTRO, Carlos David

Seguridad ciudadana y defensa nacional; Dos problemas en busca de solución/ Carlos David Castro.

Panamá: Instituto de Estudios Nacionales (Universidad de Panamá), 2006.

56 p.; 21 cm.

ISBN 9962-8910-0-0

1. SEGURIDAD CIUDADANA
 2. DEFENSA NACIONAL
 3. FUERZA PÚBLICA
- I. Título.

Prohibida la reproducción parcial o total
de esta obra por cualquier medio o procedimiento,
incluida la fotocopia, de acuerdo a las leyes vigentes
en la República de Panamá, salvo autorización del autor.

ISBN 9962-8910-0-0

Impreso en Panamá

PRESENTACIÓN

Con la publicación de esta segunda entrega, titulada Seguridad ciudadana y defensa nacional: Dos problemas en busca de solución, del Profesor Carlos David Castro, el Instituto de Estudios Nacionales (IDEN) continúa con la publicación de la serie Análisis de Coyunturas, espacio editorial dedicado a resaltar el significado y trascendencia de hechos del acontecer actual que merecen puntual atención, en beneficio de las investigaciones, estudios y análisis integrales de largo alcance que desarrolla el instituto en sus diversas áreas de trabajo.

No tenemos la menor duda de que, adicionalmente, la serie de documentos que ya publicamos en este espacio podrá convertirse, en poco tiempo, en una herramienta indispensable para otros centros, institutos y unidades dedicadas a la investigación, desarrollo y difusión de conocimiento nuevo y que se agitan en el campo de la investigación y análisis interdisciplinario.

Este segundo número de la serie está dedicado al análisis crítico de dos problemas que se encuentran, en este momento, en la mesa de discusión, tanto de las autoridades como de la ciudadanía en general: la seguridad pública y la integridad territorial. El manejo mediático de la información sobre esos temas no siempre ha

permitido una lectura correcta de su importancia y trascendencia. Por el contrario, su impacto real en el imaginario popular ha hecho que su verdadera importancia se diluya en interpretaciones superficiales que desdibujan su significado y trascendencia.

Para los efectos de resaltar los ejes temáticos y los temas fundamentales que hacen de la seguridad ciudadana y de la defensa nacional dos asuntos que reclaman una solución en esta coyuntura, esta entrega está compuesta por diez (10) artículos, la mayoría de los cuales fueron publicados en la prensa local en un período que se extiende de 1998 a 2006. La idea ha sido completar un itinerario temático que nos permita integrar como un todo los problemas de la seguridad ciudadana con la situación de riesgo para nuestra soberanía, ejemplarizada particularmente en el caso del área fronteriza del Darién y Kuna Yala. Como en todo análisis de coyuntura, de lo que se trata es que podamos establecer puntos de encuentro y/o de desencuentro en la búsqueda de la verdad y de las soluciones en el examen de hechos puntuales.

SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA NACIONAL: EL DEBATE AUSENTE

Desde el inicio de lo que muchos han dado en llamar el retorno a la democracia, hace dieciséis años, el discurso acerca de la necesidad de la consulta popular y de la transparencia, en el tratamiento de los grandes temas y problemas públicos se ha ido constituyendo, paulatinamente, aunque no sin dificultades, en uno de los ejes fundacionales del difícil proceso de construcción y fortalecimiento de las nuevas reglas de convivencia ciudadana en el país. Ha sido en este difícil contexto, que sectores significativos de la sociedad panameña han venido exigiendo que se realice el gran debate nacional sobre la necesidad de un nuevo estatuto constitucional para el país, al igual que lo hizo recientemente un amplio sector de la sociedad civil con referencia a la discusión de las reformas tributarias y fiscales, la nueva ley del Seguro Social y las negociaciones del TLC con los EEUU, y hoy lo hace con respecto a la protección del medio ambiente en las áreas revertidas, la escogencia del Defensor del Pueblo y desde luego, la realización del referéndum sobre la ampliación del Canal de Panamá.

Curiosamente, en momentos en que el país empieza a identificar retos y amenazas totalmente nuevas o inéditas a su seguridad ciudadana e incluso a su integridad

territorial —independientemente de que esta identificación sea definida simplemente como “percepción” y que estas amenazas no sean realmente “nuevas”— este reclamo al debate abierto, consulta popular o referéndum nacional acerca de estas amenazas, no pareciera ocupar, en este momento, una posición prioritaria en la agenda de las organizaciones más beligerantes de la sociedad civil, e incluso en la de muchas que operan en el campo de la defensa de los derechos humanos. La reacción, frente a hechos bochornosos e incalificables de violencia, no parece ir mas allá de la siempre predecible y manipuladora “indignación mediática”, la ejecución de medidas improvisadas de represión “in situ” (tipo “Mano Dura”) o, en el peor de los casos, el desconocimiento o descalificación de la gravedad o trascendencia de los hechos o acontecimientos.

Esta situación ha privado a la ciudadanía panameña de participar en una amplia consulta popular que debiera decantar en lo que podríamos denominar una Ley Marco de Orden Público, de Seguridad Ciudadana o simplemente de Orden y Seguridad Pública, que determine prioridades, establezca el pie de fuerza de la policía, el control de los cuerpos privados de seguridad, el desarme completo de la población civil, la lucha contra la droga, la persecución de la corrupción a lo interno de los estamentos de seguridad, del Ministerio Público y del Órgano Judicial, las normas para el reclutamiento de los policías o la profesionalización del cargo de jefe de la Policía Nacional, entre otros, entendiendo todos estos aspectos como parte de un solo proyecto integral de transformación. Esto implicaría un

consenso general y una voluntad expresa de enfrentar la inseguridad y el caos. Estamos hablando entonces, de un pacto nacional.

Este marco de referencia debería dar cuenta de asuntos que irían desde la configuración de la capacidad física y material del Estado para hacerle frente a la violencia y a la violación de nuestra soberanía, hasta sensitivos temas relativos a responsabilidades éticas de los civiles y de los estamentos de seguridad, pasando por una profunda modificación del órgano judicial. Consideramos que éste es el ejercicio previo para que ese conjunto de buenas y bien intencionadas sugerencias que se han planteado sobre la materia, alcancen el grado óptimo de coherencia e integración. Nos estamos refiriendo, precisamente, al caso de las iniciativas que se han hecho en materia de crear un Plan de Política Criminal, un Programa integral para combatir las pandillas urbanas, de acciones para eliminar la corrupción en los cuerpos de seguridad, de un plan maestro para frenar el tráfico de armas y de drogas por las costas panameñas o de las acciones para enfrentar la trata y el tráfico de personas, entre otros.

Es muy probable que los constitucionalistas aleguen que este problema se resuelve con la elaboración de una nueva Constitución de la República y no simplemente introduciendo remiendos, reformas o creando más leyes. Esto sería, sin embargo, contestar una pregunta con otra pregunta. Lo cierto es que vivimos en una sociedad que tiene un marco constitucional, legal e institucional dentro del cual opera y se valida, y debe entenderse, desde luego, que las iniciativas que sugerimos deben

subordinarse al mismo. Por el otro lado, las situaciones de inseguridad son un hecho real que, en este momento, desborda la discusión puramente constitucional. De hecho, la discusión sobre la Constitución, ha sustituido la discusión sobre la seguridad ciudadana, así como la de otros temas sensitivos. Para nosotros la situación se nos plantea al revés, esto es, partir de una amplia discusión de los graves problemas que hoy nos aquejan, identificándolos y atendiéndolos con urgencia dentro de nuestras capacidades institucionales y constitucionales para después, sobre la base de realidades concretas, emprender las modificaciones que sean necesarias a la Carta Magna.

Por lo antes señalado, no parece existir dudas entonces, de que este marco consensual propuesto sólo tendría sentido, si todos los panameños consideramos que el mismo es necesario. Esto nos lleva a la pregunta, ¿Por qué no se ha dado aún este gran debate o consulta popular?, ¿Qué hechos o circunstancias imposibilitan ese gran pacto nacional?

Empecemos por señalar que durante los primeros años que siguen a la invasión norteamericana parecieran existir razones que podrían explicar, aunque no justificar, la ausencia de una amplia discusión sobre los problemas y temas puntualmente relacionados con la seguridad ciudadana e incluso con la seguridad territorial. Esto, incluso a contrapelo del clima de caos, anarquía e ingobernabilidad que precede a la sangrienta invasión norteamericana de diciembre del 1989. Podríamos enumerar algunas de las razones que, a nuestro juicio, explican este estado de cosas.

En primer lugar, la misma invasión fue percibida por muchos, “prima facie” como una solución frente al caos y clima de represión atribuido al período dictatorial. Para muchos, la etapa que se inauguraba post invasión fue recibida como un alivio que colocaba en un lugar muy subordinado cualquier preocupación sobre lo que pudiera entenderse como peligro para la seguridad ciudadana. De hecho, el Arzobispo Metropolitano de Panamá Monseñor Marco Gregorio McGrath definió a la invasión como una “Liberación” y por esa vía como la base fundacional de un imparable proceso de democratización. Se asumía de esta manera que la invasión en sí misma había sido virtualmente el producto de una “consulta popular”. Defenestrado el General Noriega y físicamente aplastadas las Fuerzas de Defensa, consideradas por los principales dirigentes opositores de la época como el “verdadero enemigo interno del pueblo”, no parecía existir motivación real alguna para convertir el tema de la seguridad en un contencioso digno de jerarquizarse como problema, en ese momento.

Por otro lado, si bien en Panamá el crimen organizado, el tráfico de armas y el narcotráfico, al igual que en Centroamérica, recién empezaban a coger cuerpo a mediados de la década de los ochenta, estas operaciones no habían alcanzado el nivel de colusión o integración con bandas locales organizadas que alcanzarían a partir de la segunda mitad de los noventa; por el otro lado, los multifacéticos tentáculos de la corrupción y la delincuencia organizada no habían logrado penetrar significativamente a las esferas gubernamentales ni a los estamentos de seguridad. De tal manera, que los

niveles de delincuencia y violencia, o no estaban lo suficientemente visibilizados o su incidencia no constituía aún un problema de Estado que comprometiera la seguridad de la ciudadanía en su conjunto. Esta situación se mantendría así, por lo menos hasta mediados de la década del noventa, a partir de la cual el problema empezaría a alcanzar los niveles alarmantes de violencia que hoy conocemos.

Sin embargo, pareciera existir una razón adicional, de mayor peso que las anteriores, y cuyo examen nos permitirá esclarecer con más precisión las principales razones que han inhibido el gran debate. Y es que la lectura más superficial acerca de la dirección de los acontecimientos políticos que se darían en el país, inmediatamente después que es derrocado el régimen norieguista, es pródiga en ejemplos que nos muestran la ostensible omnipresencia del fantasma civilista del antimilitarismo —asumido virtualmente como ideología activa y beligerante en esta fase de democracia temprana— en la toma de decisiones que de ahí en adelante afectarían cualquier acción relacionada con la seguridad pública e incluso la seguridad territorial.

El proceso de organización policial empezó bien temprano. El gobierno presidido por Guillermo Endara promulga los Decretos Ejecutivos No. 38 del 10 de febrero de 1990 que organizaba la Fuerza Pública, uno de cuyos componentes era la Policía Nacional y el No. 42 de 17 de febrero de 1990 que distribuyó las funciones de seguridad pública en varios cuerpos u organismos separados. De esta manera se iniciaron los primeros pasos conducentes a la abolición del ejército. En 1993 el

ejército fue oficialmente abolido mediante reformas introducidas a la Constitución de la República a través de dos legislaturas. El artículo 305 de la Constitución fue suficientemente taxativo y explícito al respecto. Sin embargo, tuvieron que pasar casi ocho años para que se aprobara el nuevo estatuto legal o Ley No. 18 del 3 de junio de 1997 (Ley de de la Policía), y casi diez años (1999) para que se proclamaran algunos de los principios generales para una Estrategia Nacional de Seguridad cuya implementación se encuentra muy por debajo de las expectativas iniciales.

Lamentablemente, todo este escenario que cubre un período de casi tres lustros no fue debidamente aprovechado para instrumentar los mecanismos conducentes a una amplia e incluyente consulta sobre la situación de la seguridad ciudadana y la defensa nacional. La historia es bien conocida, lo que se dio fue un bajo perfil a los temas de seguridad e incluso de defensa de nuestra soberanía, en el marco de un discurso político dirigido a sobrevalorar el marco civil y democrático de las instituciones postinvasión, pero a costa de un creciente deterioro en la percepción de los cuerpos de seguridad y de su papel en la democracia, y de un repunte sin precedente, de la delincuencia y el crimen organizado. El discurso anti-cuarteles o anti-militar fue el elemento amalgamador.

De cualquier manera esta amplia discusión quizás hubiera sido inocua e inoportuna. De hecho, bajo las circunstancias que vivía el país en esos momentos, era perfectamente comprensible y hasta predecible la aprehensión de la nueva dirigencia del país post invasión

de abocarse a iniciar un debate serio sobre la seguridad ciudadana y las maneras de garantizar el orden y el respeto a los bienes y honra de los asociados, en un momento es que tanto las Fuerzas de Defensa como las fuerzas policiales habían sido totalmente desmanteladas, con la exitosa intervención de fuerzas extranjeras. Provocar una gran discusión o debate sobre como organizar las nuevas fuerzas que garantizarían la seguridad de la población civil, seguramente hubiera abierto muchas heridas y sinsabores, pero hubiera también creado peligrosamente, el escenario para que muchas de las medias verdades que se dijeron respecto de las Fuerzas de Defensa durante el tiempo de la dictadura, fueran puestas bajo el escrutinio público. La autocrítica con respecto a la apreciación del papel de las fuerzas de seguridad en el país habría puesto en peligro la legitimidad del discurso antimilitar y civilista que alimentó todo el período de crisis del régimen norieguista entre 1985-1989. De cualquier manera, la abolición del ejército fue considerada por los nuevos incumbentes como ampliamente aceptada por la sociedad, al igual que la no incorporación de antiguos miembros de las Fuerzas de Defensa a las nuevas estructuras policiales creadas en 1990. El nuevo gobierno actuó en pleno ejercicio del poder y no tenía, necesariamente, porqué someter a escrutinio sus decisiones. Este *desiderátum* tendría sin embargo un límite histórico-político que no fue debidamente dimensionado en toda su magnitud en el momento que correspondía.

A diferencia de Costa Rica, en donde la abolición del ejército fue el producto de un gran Pacto Nacional

Patriótico que involucró la participación activa y decisiva de todos los actores y sectores sociales afectados por una sangrienta y estéril guerra civil, en Panamá la bolición del ejército fue el resultado de acuerdos palaciegos y alianzas políticas que permitían alcanzar el consenso en dos legislaturas diferentes, pero en un ambiente político exacerbado por el impacto post traumático de la invasión y la presencia de tropas militares extranjeras en el país.

La incapacidad para iniciar este debate autocrítico y reordenador de las funciones y responsabilidades del Estado referente a garantizar la seguridad de los ciudadanos y el resguardo de nuestras fronteras, explica en gran medida el porqué a dieciséis años de la invasión todavía es materia de discusión la decisión de escoger a un civil, a un policía de academia o a un militar de carrera como Jefe de la Policía Nacional; tampoco existe un consenso respecto a las ventajas o desventajas de mantener centralizados o separados los diversos estamentos de seguridad y, menos aún, existe consenso en cuanto a cómo articular, en una sola estrategia, tanto las medidas de prevención como las de represión (“¿Mano Dura”, “¿Cero Tolerancia?”, “¿Seguridad en Democracia?”, “¿Represión y Resocialización?”, et.).

Ante esta ausencia de debate público en plena democracia, lo que prevalece son las voces de pontífices de antiguos jefes de la Policía Nacional, y de exmilitares o generales retirados, que frecuentemente están emitiendo juicios definitivos y categóricos sobre como debe organizarse (o no organizarse) la fuerza pública, pero en un contexto vacío de llamados o cuestionamientos

que involucren o puedan interesar a la sociedad en su conjunto.

La relación de hechos que se ha presentado seguramente puede dar cuenta de las razones que han inhibido el gran debate al que hemos aludido en párrafos anteriores. Estas razones se refieren a hechos ocurridos durante los últimos dieciséis años. ¿Tienen alguna vigencia estos hechos en este momento? Creemos que muchas de estas razones y circunstancias han variado sensiblemente; no obstante, la percepción generalizada es que no existe la voluntad política de someter a una gran discusión nacional el asunto de la seguridad de las personas, de sus bienes y de su honra, pese a que la sociedad ha testimoniado de manera clara de que nos encontramos frente a un problema de fondo que exige claras definiciones de Estado, pero también de una activa participación ciudadana que permita ofrecer soluciones bien fundamentadas y a largo plazo.

El nuevo escenario nos muestra una situación en la cual el crimen organizado en todas sus manifestaciones, se nos presenta hoy como una realidad muy diferente a la que vivimos a principios de la década del noventa. Mucho antes de los años ochenta el narcotráfico, el tráfico de armas y actividades conexas, eran considerados graves delitos por parte de las agencias nacionales de seguridad de los países de la región, liderados principalmente por los Estados Unidos. Sin embargo, es a mediados de los ochenta que estas actividades ilícitas dejan de ser consideradas como simples delitos o violaciones a la ley, para convertirse en una amenaza ostensible para la estabilidad de los Es-

tados en la región. El asesinato en 1984 del Ministro de Justicia de Colombia, Rodrigo Lara Bonilla, quien desató una abierta campaña legal y militar contra el Cartel de Medellín, liderado por Pablo Escobar Gaviria, ha sido considerado como el primer asesinato político del narcotráfico desde que el crimen organizado se establece en Colombia y mostró los niveles de organización y beligerancia de estos grupos y su capacidad para medir fuerzas con el Estado. Poco después, en 1989, el asesinato, por parte de sicarios del narcotráfico, del candidato a la Presidencia de Colombia por el Partido Liberal, Luis Carlos Galán Sarmiento, en medio de un mitin político, puso en evidencia una vez más, el grado de ingerencia del crimen organizado en las estructuras políticas del Estado y el nivel de peligrosidad que el mismo representaba para la gobernabilidad del mismo. La amenaza representada por estos grupos violentos contra el gobierno se fue profundizando en la década del noventa, ya no sólo bajo la forma de magnicidios políticos, pero a través de formas subrepticias de corrupción destinadas a minar la capacidad del Estado para hacerle frente. La experiencia con los carteles de la droga en México no fue muy diferente en lo que respecta a su relación con el Estado y en su conjunto constituyó un buen mostrador de ejemplo para los carteles en la región centroamericana.

En este momento, Panamá no escapa a ese peligro, habida cuenta de que es un secreto a voces de que nuestro país ha sido, en múltiples ocasiones el escenario material en donde grupos tanto locales como extranjeros, pertenecientes a diferentes frentes del crimen organiza-

do ligados al narcotráfico han dirimido sus diferencias. La fuerte ola migratoria procedente de Colombia ha modificado el entorno criminal en Panamá y creado nuevas modalidades de criminalidad que se han coludido con la delincuencia criolla, agudizando cada vez más la inseguridad del ciudadano en su integridad física, bienes y honra. Aunque se ha insistido en el hecho de que, con respecto a la magnitud del riesgo, nos encontramos más bien frente a un asunto de “percepción”, vale la pena recordar que la sola percepción en sí ya es un problema al que hay que atender; y no sólo a través de la manipulación de la información o la confrontación mediática, sino eliminando la base material que la sustenta. Pero éste es, precisamente, uno de los puntos a debatir en esa gran consulta popular, que se nos presenta en este momento como un debate ausente.

Otra de las características del nuevo escenario que se vive en este momento ha sido el desencanto de la ciudadanía con respecto a la capacidad del Estado, en democracia, de garantizarle seguridad y confianza. La sucesión de tres gobiernos elegidos democráticamente no ha sido suficiente para que la ciudadanía comprenda las nuevas reglas de juego. Esto no es de extrañar, habida cuenta de que el desmantelamiento de las Fuerzas de Defensa y de las instituciones del período dictatorial, significó exactamente sólo eso, un cambio de situación, un hecho coyuntural, una oportunidad. En realidad fue una coyuntura que sirvió para que las fuerzas tradicionales del pasado, que nunca perdieron su poder real, se realinearán, desde una posición de fuerza, en torno a exigencias de reacomodo y modernización no solo internas, sino

también externas o globalizadas. Por lo tanto, esto no implicó, necesariamente, la desaparición de las prácticas tradicionales clientelistas y antidemocráticas del pasado inmediato y cuyas raíces se remontan al pretérito colonial, al período de unión a Colombia y desde luego a todo el período republicano anterior e incluso posterior a los sensitivos cambios sociales y económicos que se introducen a partir del golpe de Estado del 11 de octubre de 1968. Sin embargo, el saldo positivo ha sido que la retórica democrática post-invasión dejó sus huellas y la demanda por una mayor participación y consulta ciudadana poco a poco ha ido rebasando el estrecho ámbito del reclamo de derechos políticos y legales —que prevaleció durante los primeros años del noventa—, para extenderse al ámbito más amplio de los derechos humanos, sociales, culturales y económicos, con lo cual se han creado condiciones especialmente propicias para el fortalecimiento de las nuevas estructuras democráticas.

Paradójicamente, la existencia, por un lado, de un positivo ambiente democrático crecientemente respaldado por una mayor presión hacia la transparencia y la consulta popular, y por el otro, de un clima de crisis e ingobernabilidad, dentro del cual la inseguridad pública y la vulnerabilidad de nuestra soberanía es solo un ingrediente, ha servido para reforzar las señales de alerta frente a una situación que pone en peligro no solo el estatuto de seguridad de los ciudadanos, sino la misma independencia e integridad del Estado panameño. Esta contradictoria conjunción no se daba a principios de la década del noventa; bajo las actuales condiciones la misma se convierte prácticamente, en el punto obli-

gado de referencia para la convocatoria al gran debate nacional.

Sin embargo, alcanzar el consenso, particularmente, en el tema de la seguridad ciudadana y de defensa nacional no será una tarea fácil. Aunque el entorno con respecto a las amenazas del narcotráfico y el crimen organizado ha cambiado en más de una década y empezamos a comprender su verdadero origen y naturaleza y aunque, además, hemos logrado avances importantes en la democratización de nuestras estructuras políticas, no parece haber ocurrido igual con respecto al síndrome anti-militar que, desde mucho antes de la invasión de 1989, parece destinado a desdibujar cualquier iniciativa de amplio espectro que pretenda darle un vuelco a la manera como se han venido manejando los asuntos de la seguridad pública y la preservación de integridad territorial.

Los mismos temores y reticencias que prevalecieron durante los primeros años de los noventa para llevar a cabo una amplia consulta sobre las Fuerzas de Defensa y la Policía, no parecen haber cambiado mucho en esta nueva coyuntura, a más de tres lustros de la invasión. Lo único que ha cambiado ha sido el contenido de este anti-militarismo. A finales de la década del ochenta, el mismo estuvo alimentado por el anticomunismo y los ejes estratégicos que emanaban de la Guerra Fría. Insistir ahora en esta postura sería caminar a contrapelo de la historia. Sin embargo, las realidades político-electorales en la región latinoamericana en los últimos años y su giro hacia la izquierda parecieran indicar que este recurso anticomunismo/antimilitarismo no es totalmente

desechable. Pero esto sería objeto de otro análisis. Lo importante ahora es señalar que este anti-militarismo redivivo que impide que los panameños nos aboquemos a un escrutinio público sobre cómo manejar nuestra gobernabilidad y paz social, hoy se alimenta, como en la mayoría de los países latinoamericanos, no tanto en el predicamento anticomunista, cuanto en el temor de las clases gobernantes de perder el control político hegemónico, ante el fracaso de ofertar la democracia como una mercancía que realmente pueda garantizar mejores condiciones vida a la inmensa mayoría de la población empobrecida y socialmente excluida del continente (*La democracia en América Latina*, PNUD, 2004).

Por otro lado, el escenario mundial surgido a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, que elevaron al llamado Terrorismo a problema de seguridad mundial de primer orden, ha tenido el efecto real, al igual que durante los años de la Guerra Fría, de sacrificar la seguridad doméstica, pública o ciudadana, en aras de la seguridad del Estado y la lucha contra el enemigo “externo”; en otras palabras, de revivir la superada doctrina de la “Seguridad Nacional”.

Como ya empieza a observarse en la mayoría de los países del área centroamericana, el resultado neto de la conjunción de todos estos factores ha sido, no sólo el retroceso en la formulación de un Plan Integral de Seguridad Pública y Defensa Nacional, sino también el retroceso en la capacidad del Estado de poder articular una estrategia general de seguridad con las metas estratégicas y, a largo plazo, de un proyecto democratizador.

No es difícil entender, entonces, que estas aprehensiones antimilitaristas de nuevo cuño no tienen nada que ver con la democracia o su preservación y, por el contrario, tendrían que ver más que nada con la supervivencia de fuerzas antidemocráticas y caudillescas que ven en una nueva lectura del papel de la Policía, de los estamentos profesionales y de la población civil y en la preservación de la seguridad democrática una amenaza a su secular hegemonía. No obstante, no será fácil ilustrar a la ciudadanía respecto de las fuerzas que se esconden detrás de los cantos de sirenas. Se trata de que cuando se habla de seguridad, sobre todo en el contexto en que lo estamos tratando, es difícil ofrecer soluciones sin afectar al poder hegemónico. Pero el poder y las instituciones sobre las cuales se sustenta el mismo, también podría verse gravemente afectado en su legitimidad y supervivencia, con todo lo que esto implica, si no atiende a tiempo las demandas para la construcción de una sociedad cada vez más segura y gobernable.

Panamá, 2 de abril de 2006.

LA DEMOCRACIA CONTRA LA SEGURIDAD CIUDADANA

Joseph Fouche dijo alguna vez que “los gobiernos pasan, la policía se queda”. Esta frase, lapidaria para muchos, pareció aludir a una especie de ley “natural” y “universal”. La misma justificaría el hecho de que a pesar de ser Fouche uno de los asesores más conspicuos del *Ancient Regime*, inmediatamente después de la Revolución Francesa ascendiera al cargo de Ministro de la Policía de la nueva república francesa.

Sin embargo, la supuesta validez de este carácter “natural” y “universal”, pareciera haber colapsado. Por lo menos en cuanto a la historia reciente de Panamá concierne y a la luz de lo que está pasando en este mundo unipolar presidido por Estados Unidos.

Ocurre que la invasión norteamericana de 1989 no sólo acabó con las Fuerzas de Defensa. Acabó también con la Policía, la única institución capaz desde el punto de vista del uso institucional de la fuerza, de velar por la seguridad pública y la estabilidad del orden civil. Sólo la policía, como institución, cuenta con la capacidad e infraestructura legal y material para ejercer un seguimiento y control de la vida privada de los ciudadanos en la sociedad civil. Su tarea fundamental es la vigilancia y la prevención; su máxima responsabilidad y fortaleza: la confidencialidad y el se-

creto. Esa tarea no la puede cumplir ningún ejército, ni nacional ni de ocupación, toda vez que las funciones del ejército son obviamente muy diferentes a las de la policía. En ese sentido la policía es un activo social e histórico, es una capacidad instalada y su destrucción no puede darse sin riesgo del caos y la anarquía que siguen a los cambios y transformaciones sociales profundas.

Eso lo entendió muy bien la Revolución Francesa, pero también lo han entendido los nuevos Estados democráticos que emergieron en Europa Oriental después de la caída del comunismo. En estos últimos, al igual que en Francia, se distinguió muy bien entre lo que era la cúpula política de los cuerpos de seguridad y lo que era su infraestructura institucional, operativa y funcional.

Pero, en nuestro país la situación fue más allá. Se destruyó la posibilidad de reconstruir a mediano plazo una nueva institucionalidad, ya que las prioridades que se impusieron a partir de 1989 no serían la seguridad civil y ciudadana, si no básicamente, impedir la vuelta al militarismo. La prioridad fue el “Nunca Jamás”. Esta agenda, sin embargo, no estableció plazos ni metas. En otras palabras se sacrificó la seguridad ciudadana en aras de la democracia formal. A partir de esta desinteligencia, se reestructura, sobre todo desde inicios de 1990, una estrategia de seguridad que consistiría en “vigilar a los vigilantes”, en el decir de Michel Foucault.

Esta estrategia explica transparentemente, la rápida e improvisada sucesión de jefes de policía durante los primeros siete años post-invasión, la tardía defini-

ción de una estrategia de seguridad a diez años de la eliminación de las Fuerza de Defensa y de la ley de la Policía, la ausencia de una política criminal del Estado, el manejo errático de la situación de la frontera con el Darién, y quizás lo más importante y peligroso: la percepción de que los cuerpos de seguridad no pueden hacerle frente al delincuente común y mucho menos al crimen organizado.

¿Qué hacer frente a este desaguisado? A mi juicio, proceder a través de acciones que tendrán que desarrollarse en dos momentos, pero de manera simultánea. En un primer momento, se requerirán acciones cuyos efectos sólo podrán mostrarse a mediano o largo plazo y que suponen: a) medidas de prevención que necesariamente deberán ser de carácter permanente, y b) de “represión equitativa”, es decir, de cero impunidad. Está claro que estas acciones no podrán tener éxito sin cambios profundos en el sistema judicial. En un segundo momento se requerirán acciones a corto plazo. Esto supone imponer acciones que significan simplemente hacer las cosas como siempre han debido hacerse, eso es, sin inventar absolutamente nada nuevo, hacer cumplir la Constitución en lo que respecta a la defensa del territorio nacional y de la soberanía. Esta es una pre-condición para el respeto de la institucionalidad del Estado, tanto para nacionales como para extranjeros.

Pero implica también, que la policía, sin mezquindad, recobre su papel de vigilante eficaz, preventivo y represivo. La respuesta está en su profesionalidad. Lamentablemente, la experiencia nos indica que esta

profesionalidad sólo les interesa a las clases pudientes, cuando la delincuencia lesiona sus intereses de clases. Sólo en ese momento la seguridad se convierte en un problema de Estado.

No permitamos que ese discurso pseudo civilista y democratizante de finales de la década del ochenta del siglo pasado siga vigente y continúe pavimentado la vía hacia una sociedad en donde la inseguridad y el crimen se entronicen como epígonos de una sociedad del ¡Nunca Jamás!

Diario El Panamá América
Viernes 7 de noviembre de 2003.

HISTORIAS DE MIEDO

Desde los inicios de la República, los tempranos temores y prejuicios acerca de la policía y el ejército han hecho que casi toda la narrativa literaria, los análisis, las reflexiones y discusiones sobre el tema de los «hombres armados» en Panamá, se hayan convertido en auténticas historias de miedo y de horror que han servido, con eficacia, para ahuyentar o inhibir cualquier intento serio por abordar con responsabilidad y compromiso esta temática.

Términos como «militarismo», «civilismo», «militar», «policía», «uniformado», «seguridad», «defensa nacional», etc., así como los rutinarios actos cívicos y patrióticos de carácter masivo (marchas, himnos, uniformados, etc.) se han transformado, virtualmente, en indiscutibles contraseñas semánticas referidas exclusivamente a evocar afectivamente, símbolos negativos del pasado, al punto de que se ha perdido el rigor intelectual y la capacidad para entender tanto los puntos de partida, como los de llegada de un asunto que amerita una perspectiva integral.

Esto es particularmente cierto en el caso del especioso concepto de «militarismo en Panamá», el cual ha sido asimilado acriticamente a nociones preconcebidas que responden a otras particularidades históricas,

desconociéndose nuestra propia especificidad como pueblo y como nación. Los tipos «puros» o clásicos de militarismo, entendiéndolo como un fenómeno que permea a toda la sociedad, lo encontramos en los ejemplarizantes casos de Alemania y Japón. En estos casos, los ejércitos no eran el brazo armado del Estado, ni estaban al servicio del Estado, ellos eran el Estado.

Este no es precisamente, el caso de Panamá. Por razones que nuestra historia ha sabido explicar a lo largo de más de 183 años, el Estado panameño ha podido esquivar la seria responsabilidad de garantizar su propia seguridad y la de sus ciudadanos, particularmente en lo concerniente a la existencia de un ejército propio, delegando, hipotecando o cediendo total o parcialmente esa responsabilidad (e incluso su soberanía) a un tercero. Sin embargo, a pesar de que el actual aquelarre «antimilitarista» puede explicarse en función de esos antecedentes, lo cierto es que nuestra propia historia no nos muestra como un país de tradición anti-militar. En todo caso, podríamos autodefinirnos como «militarmente neutrales», pero no antimilitaristas. Y no podía ser de otra manera. La ostensible presencia de tropas militares extranjeras y de equipos en las riberas del Canal por casi 96 años, y su impacto sobre el imaginario popular, difícilmente nos podrían situar como antimilitares. Lo que sí ha sido propio del pueblo panameño ha sido su fervor antibelicista y pacifista, esto es, de lucha permanente por la construcción de la paz y la democracia real, como lo demostró en su momento el Frente Patriótico de la

Juventud durante y después de la II Guerra Mundial, y hoy, las nuevas generaciones de demócratas y antiguerristas.

No sé a qué oscuros designios responden estos aspavientos de antimilitarismo redivivo, en un país y en un momento, en el cual todos sabemos que no existe la menor posibilidad de restaurar las experiencias militaristas de décadas anteriores, ni en Panamá ni en el continente. Más provecho obtendríamos si nos comprometíamos en iniciar una gran cruzada pacifista con el objeto de poner fin al armamentismo galopante de las grandes potencias, así como a las cruentas guerras de Irak, Afganistán y el Medio Oriente.

Diario El Panamá América
Jueves 18 de noviembre de 2004.

POLICÍAS, MILITARES Y «UNIFORMADOS»

Una de las consecuencias más importantes de la invasión de 1989 fue la separación entre policías y militares, que ya aparecía claramente establecida en la Ley 20 impulsada por Noriega y que creaba las Fuerzas de Defensa, pero en donde la policía emergía como un estamento subordinado.

Durante el largo debate que se inició a principios de los años 90 para crear la nueva Policía Nacional, advertimos que una constante en la controversia fue la distinción entre institución policial y la militar, pero en un contexto de completa confusión conceptual y argumental, que estaría por evaluar si fue casual o intencionada.

De hecho, en su trasfondo, este debate perseguía no sólo la aprobación de una nueva ley para la policía.

Eran importante dos objetivos adicionales: por un lado, descalificar y satanizar la idea de un ejército en Panamá y por otro, controlar a la policía frente a cualquier peligro de militarización.

Los medios de comunicación fueron especialmente exitosos en su tarea de presentar ante la opinión pública al ejército y a la policía como dos instancias no sólo diferentes sino contrapuestas. El componente «antimilitarista», la evocación del régimen de Noriega

y el lenguaje «civilista» fueron los íconos de esa confrontación.

Nuevamente hoy, cuando el gobierno recién instalado de la Patria Nueva, plantea la necesidad de colocar al frente de la Policía Nacional a un miembro de la propia institución o a un civil con el conocimiento y experiencia para dirigir la misma, salen a relucir las voces sibilinas y agoreras que vaticinan una inminente militarización del cuerpo policial. Pero esta vez, a diferencia de los años 90, cuando se necesitaba reforzar la imagen de una policía «democrática» pero sin protagonismo e incidencia sobre los desafíos a la seguridad ciudadana, y la defensa exterior y se hacía énfasis en su radical diferencia con respecto al ejército, el interés se centra en no hacer diferencia entre lo que es una institución militar y lo que es una institución policial, sino por el contrario, en entremezclar y confundir los términos, al socaire de un antimilitarismo caduco y trasnochado.

Se pretende, a estas alturas, reabrir la absurda y circular discusión, de finales de los 80, según la cual deberíamos estar debatiendo entre decidir por una opción militar o por una policial, en un país que tiene más de diez años de haber abolido el ejército.

Hoy como ayer, aún no hemos aprendido la lección de que la confrontación no es entre policías y militares, y aunque ésta sea ya una discusión agotada en un país que no cuenta con fuerzas armadas, es bueno que se recuerde que lo contrario de un mal soldado no lo es un buen policía, sino un buen soldado. Lo mismo aplica para el policía.

El argumento del supuesto peligro de militarización de la Policía Nacional, pareciera desconocer que ésta es una institución civil y no militar, y por muy «uniformado» que pueda ser su director, es un actor civil, no militar, por las razones ya expuestas.

En todo caso, si tenemos que estar alerta, es bueno recordar que podría ocurrir que el peligro de la militarización no provenga precisamente de los cuarteles, cuanto de factores externos no controlados o que puedan ser generados por la misma sociedad civil o por mega estrategias geopolíticas.

La historia es pródiga en ejemplos. Al fin y al cabo, la crema y nata de dictadores militares que asoló a América Latina en décadas pasadas debe su formación como tales, no tanto a las academias militares, cuanto a la currícula de la Escuela de las Américas.

Diario El Panamá América
Lunes 20 de septiembre de 2004.

REPRESIÓN: ¿LA SOLUCIÓN FINAL?

Respondiendo a lo que parece ser el esbozo de una política criminal uniforme para Centroamérica, que pareciera alimentarse de criterios externos de naturaleza geopolítica y regional y no sólo de factores de orden interno, Panamá ha entrado a lo que podríamos denominar la espiral de la «Mano Dura» o de «Cero Tolerancia», configurando así una singular entente policiaco-represiva con Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador.

El factor común pareciera descansar, primero, en un supuesto «agotamiento» de las medidas de prevención vigentes a lo interno del marco legal, en el pretendido desgaste y abuso de las campañas centradas en la defensa de los derechos humanos y después en un reencuentro con la eficacia de las medidas de represión, particularmente, la física practicada «in situ» en barrios, calles, casas y veredas, en contra de la criminalidad.

Ante el inicial apoyo de la población a las medidas de represión, reforzadas y estimuladas por la «indignación mediática» y la subsiguiente psicosis colectiva derivada de la exaltación masiva de crímenes abominables y atroces, una de las principales bajas o víctimas de esta nueva situación ha sido la promoción y el

fortalecimiento de las medidas de prevención (y de resocialización), y no, precisamente, los índices de criminalidad.

Pero, contrario a lo que pueda pensarse, no han sido ni las doctrinas penales, ni los especialistas en conducta social desviada ni los criminólogos modernos, los únicos que se han encargado de demostrar, con solvencia, que las medidas de prevención vis a vis las de represión, se constituyen en la forma más racional y segura para garantizar la solución permanente a los problemas de la delincuencia y la criminalidad. En su lugar, ha sido, justamente, la misma práctica de la justicia criminal, y los límites propios de la represión física las que se han encargado de demostrar con abundante evidencia histórica, cuan inocuas pueden ser estas opciones. En particular, cuando se desconoce que la represión física y el castigo, en las sociedades civilizadas, tienen como objetivo básico y fundamental, sólo mantener el crimen dentro de límites tolerables en aras del bien común, mas nunca eliminarlo; y peor cuando además, se pierde de vista que la vigilancia y el castigo debe ser permanente.

La solución permanente a la violencia y la criminalidad encuentra sus fuentes en principios rectores (filosóficos, religiosos, éticos, sociales, etc.) que hacen posible la convivencia humana en un marco de justicia y equidad, y no en la represión per se. Qué podría significar el hecho de que los medios represivos, por sí solos, rebasen ese mandato, que nos viene como una herencia ancestral, desde los tiempos del Código de Hammurabi, hace casi 3,800 años, y pretendan con-

vertirse, en la fuente de la justicia. De ser así, estaríamos transitando hacia más allá del principio, ampliamente difundido entre los pueblos semitas del «ojo por ojo, diente por diente» (Ley del Talión), que no es, precisamente un llamado a la retaliación a la venganza, cuanto una convocatoria de la subordinación del recurso de la fuerza y el abuso, venga de donde venga, a los principios de la ética social y la equidad.

El uso de la fuerza siempre ha tendido a justificarse bajo el manto de principios generales a los cuales declara subordinarse. Pero aquí, nuevamente la historia acude en nuestra ayuda, porque nos demuestra que, muchas veces, la represión tiende a convertirse en un fin en sí mismo, desmarcándose de cualquier legitimidad, y actuando en contra de la misma. Sólo deberíamos recordar las experiencias de «soluciones permanentes», muy populares en Sudamérica hace un par de décadas, en donde las ejecuciones extrajudiciales, realizadas por las «Manos Negras» o las «Manos Blancas», las Brigadas Justicieras, y otras modalidades de liquidación indiscriminadas de asesinos, incluyendo, últimamente, las sospechosas muertes masivas de «maras» en recintos cerrados en Centroamérica, se han convertido, pretendidamente, en modelos de solución. Mismas que nos hacen evocar, guardadas proporciones, funestas experiencias del pasado, como las «limpiezas étnicas» o las «soluciones finales». Cuando escuchamos sobre «Mano Dura», nos gustaría que se nos aclarara si estamos hablando de «control social» o de «soluciones finales». El mensaje enviado no es muy claro. La ciudadanía dormiría más tranquila si

supiera que se buscan soluciones permanentes y civilizadas, no acciones cíclicas o reactivas, que respondan a la «indignación» momentánea y que, eventualmente, puedan ser usadas en su contra. Definiciones por favor.

Diario El Panamá América
Sábado 4 de septiembre de 2004.

POLICÍAS, GOLPES Y CONSTITUYENTES

Las declaraciones de Martín Torrijos sobre el nombramiento del Jefe de la Policía Nacional y las reacciones que han generado las mismas son profundamente aleccionadoras. Parecieran revelar que el país no ha superado aún las traumáticas circunstancias que llevaron, hace 14 años, a desmantelar a las Fuerzas de Defensa, a la abolición constitucional del ejército hace casi 10 años y a la aprobación de la nueva ley de la Policía Nacional en 1997. Es como si, virtualmente, hubiéramos entrado en un estado de hibernación en materia de seguridad y como si viviéramos en una urna de cristal, y a espaldas de lo que ocurre regional y mundialmente en materia de defensa nacional y de seguridad ciudadana.

Tenemos que admitir que todavía se insiste tercamente en reactivar un antimilitarismo desusado y de viejo cuño que lejos de reforzar nuestra civilidad y el proceso de democratización de nuestras instituciones, lo que hace es desmoralizar a los estamentos de seguridad, enviando un mensaje de incertidumbre, en medio de crecientes signos de descomposición social y de violencia.

Se pierde de vista que los golpes palaciegos y tradicionales, así como las dictaduras totalitarias conven-

cionales, tan frecuentes en nuestra reciente historia latinoamericana, son virtualmente una especie en extinción. Los peligros y amenazas reales a la seguridad y la paz ciudadana son de una naturaleza totalmente inédita, difíciles de predecir e imposibles de desligar de las reglas de juego impuestas por el nuevo orden mundial globalizador.

En la historia reciente de América Latina, ni los escandalosos casos de corrupción gubernamental, ni la crónica inestabilidad de gobiernos elegidos democráticamente, y mucho menos, los sangrientos episodios de masacre de decenas de ciudadanos en las calles, han sido argumentos políticos o ideológicos suficientemente sólidos como para justificar golpes de estado militaristas en la región. Esto es precisamente lo que nos enseñan los sonados y documentados casos de corrupción escenificados por mandatarios y altos funcionarios en Nicaragua, Guatemala y Honduras; la sucesión de cuatro presidentes en cuatro años en Ecuador; la dificultad para derrocar al presidente de Venezuela, Hugo Chávez, a pesar de numerosas asonadas, intentos de golpe cuartelarios y movimientos de masa; o la sangrienta represión en Bolivia, que culminó no sólo con la caída del presidente Sánchez de Lozada, sino también con la muerte de más de 80 ciudadanos. Hace apenas menos de dos décadas, y por razones aún menos graves que las antes señaladas, se estuvieron derrocando militarmente, gobiernos civiles plenamente constituidos.

Curiosamente, en este momento, distinguidas y respetadas organizaciones civiles de nuestro país, con el

aval de la Iglesia, se encuentran empeñadas en la convocatoria de una Asamblea Constituyente; pero a través de la invocación de métodos contrarios a los permitidos por la Constitución, lo que significaría, para muchos, un virtual llamado a la sedición o a un golpe de Estado. Si bien consideramos que nuestra Carta Magna, sin lugar a dudas, requiere de una seria revisión que la adapte a las nuevas demandas de democratización y moralidad que exigen las nuevas reglas de convivencia, no deja de ser un contrasentido que, invocando la “soberanía popular”, se violen normas legalmente establecidas. El siguiente paso sería la anarquía y el asalto al poder.

De todas maneras, como ya lo demuestra la folclórica historia política de nuestra región, si el caos y la arbitrariedad se imponen, lo más seguro es que no ocurra nada (por lo menos en términos de conmoción militar), dada la subordinación de las fuerzas de seguridad al estatuto civil. Lo realmente preocupante aquí sería, sin embargo, la incapacidad para imponer el orden después del caos. Esta es una de las grandes paradojas de una democracia civil mal entendida.

Pero por esta misma vía, recordemos que los golpes militares no son la única forma de cambio social violento y traumático en una sociedad. En realidad, ni siquiera es la más importante ahora mismo. De hecho, la misma sociedad civil, cual monstruo de mil cabezas, tiene muchas formas no civilizadas de transformar la realidad social (y éstas no excluyen la violencia).

Revisemos una vez más la historia y complementemos este examen con una aguda mirada sobre lo que

ocurre, actualmente, alrededor del mundo. Así, quizás podamos identificar dónde se encuentra realmente el peligro y quiénes lo representan, si de civilidad, seguridad y defensa de la democracia se trata.

Diario El Panamá América
Viernes 7 de noviembre de 2003.

ACERCA DE CONSPIRACIONES Y CORTINAS DE HUMO

Mucho se ha insistido en vincular los recientes incidentes de la frontera sur, con maniobras de trastienda de parte de Estados Unidos, para garantizar el mantenimiento de bases militares más allá del año 2000. Analicemos brevemente algunos hechos históricos.

En la noche del 15 de febrero de 1898, el viejo acorazado norteamericano *U.S. Maine*, fue destruido por una violenta explosión submarina, mientras estaba anclado en el puerto de La Habana. El estallido mató a 266 norteamericanos, entre oficiales y tropas. Sin prueba alguna, se responsabilizó a España por este incidente, con lo cual se creaba el escenario para que Estados Unidos pudiera intervenir en la guerra de independencia de Cuba, derrotar al régimen colonial español y asegurar su hegemonía total en el Caribe, con la ulterior toma de Puerto Rico. Posteriormente (1976), se demostró que la explosión fue un accidente, causado por un desperfecto en el cuarto de máquinas del *U.S. Maine*.

Durante los días 2 y 4 de agosto de 1964, Estados Unidos alegó que lanchas cañoneras norvietnamitas atacaron a dos destructores norteamericanos en el Golfo de Tonkin. Estos supuestos ataques provocaron que el

gobierno de Lyndon B. Johnson emitiera la Resolución de Tonkin, con la cual se iniciaban los ataques aéreos masivos sobre Vietnam del Norte y a todo lo largo de la ruta de Ho Chi Min. De esta manera, Estados Unidos entraba de lleno y con plena responsabilidad en la guerra de Vietnam. Posteriormente, una investigación del Congreso norteamericano comprobaba que el ataque del 4 de agosto, nunca se llevó a cabo.

En ninguno de los dos casos, Estados Unidos contaba con razones legales e, incluso, materiales que justificaran su intervención, por lo tanto, se tuvo que echar mano de hechos circunstanciales y, desde luego, de la manipulación interesada de la opinión pública norteamericana y mundial para legitimar sus propósitos. En otras palabras, es muy difícil descartar la existencia de una conjura o conspiración, en la materialización de estos hechos.

Sin embargo, éste no parece ser, precisamente, el caso de Panamá. De hecho, no pareciera tener ningún sentido, el montar un escenario artificial en las montañas del Darién o en las costas de KunaYala, para justificar la presencia de tropas norteamericanas en el Istmo más allá del año 2000, cuando existe un Tratado de Neutralidad y una Enmienda de Concini que ofrecen el marco de referencia para cualquier estirada interpretación en este sentido.

Sin embargo, las conspiraciones tienen su momento y su circunstancia, y éste no parece ser, precisamente, el mejor momento para ello. Los abiertos pronunciamientos (4 de mayo de 1999) del Subcomité de Justicia Criminal, Política sobre Drogas y Recursos Humanos

del Comité de Reforma Gubernamental de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, en el sentido de que Panamá es incapaz de proteger el Canal en caso de guerra o de terrorismo, de detener el peligro de incursiones de la narco-guerrilla colombiana o la expansión de la guerrilla castrista y de China comunista en nuestro país, como puede apreciarse, son la expresión de posiciones suficientemente claras, públicas y definidas de la voluntad política de los sectores más conservadores y recalcitrantes de Estados Unidos, respecto de lo que debería ser la política norteamericana en Panamá. Estos pronunciamientos no tienen nada de encubierto, secreto o técnicamente ilegal.

Por lo tanto, no deberíamos distraernos en suspicacias respecto de las intenciones abiertas o encubiertas de Estados Unidos cuando ya las conocemos. En su lugar, deberíamos analizar cuáles son nuestras posibilidades de contrarrestar aquellas posiciones. En este momento, no parece existir piso para que se materialicen las intenciones de las águilas del Senado o del Pentágono. Primero, estamos a pocos meses de instalar un nuevo gobierno elegido democráticamente y que se ha comprometido con recibir el Canal de acuerdo con los Tratados canaleros. Segundo, el reciente fracaso en noviembre pasado del CMA*, representa un factor de presión no sólo sobre el nuevo gobierno, sino sobre toda la clase política panameña; y tercero, y quizás más importante, la presidenta electa, Mireya

* CMA: Centro Multimodal Antidrogas, propuesto por Estados Unidos al gobierno de la República de Panamá.

Moscoso, ha dicho tajantemente que no negociará bases militares extranjeras en Panamá.

El sospechoso consenso entre sectores antagónicos de la clase política, en cuanto a que nos enfrentamos a una gran conspiración (bien de Estados Unidos, de la guerrilla, el ejército colombiano o de antiguos norieguistas), pareciera ser una cortina de humo para esconder la tremenda irresponsabilidad que representó, el haber emprendido la tarea de abolir el ejército, e improvisar una Ley de la Policía, sin haber contado con una clara definición de nuestras responsabilidades como Estado independiente, en materia de defensa territorial y de seguridad pública. El desmantelamiento como tal de las Fuerzas de Defensa es el menor de los problemas. Recordemos que frente a la caída del comunismo en Europa, una de las primeras medidas que se tomaron fue la de desmantelar por completo, los cuerpos represivos y de seguridad del Estado y someter a una profunda reestructuración a las Fuerzas Armadas. Pero, paralelamente, algo que no dejó de hacerse, fue el de construir y reconstruir los nuevos parámetros y objetivos de defensa territorial y el aseguramiento de la paz interna o seguridad ciudadana.

Esto debe conducirnos a una profunda autocrítica, en materia de defensa territorial, pensándonos como nación y en función de nuestro propio desarrollo integral. En materia de seguridad pública, deberíamos entender que una Ley de Policía debe ser antecedida por una Ley General de Orden Público que determine prioridades, establezca el pie de fuerza de la Policía, el

control de los cuerpos privados de seguridad, el desarme completo de la población civil, la lucha contra las drogas, etc., concebidos todos estos aspectos como una totalidad. Conviene reenfocar la perspectiva, no resulte que los verdaderos conspiradores contra la patria, seamos nosotros mismos.

Diario El Universal de Panamá
Martes 15 de junio de 1999.

LA FRONTERA SUR: ENTRE LA «GUERRA INVISIBLE» Y EL INTERÉS NACIONAL

Desde que estalló la llamada crisis del Darién, en noviembre de 1997, hasta los recientes acontecimientos de La Miel, en la Comarca Kuna Yala, las interpretaciones oficiosas y los comunicados oficiales, parecieran girar, principalmente, alrededor de dos ejes centrales: o se les ha restado importancia, reduciéndolos a incidentes aislados sin mayor significación política, o se les ha señalado como parte de una bien orquestada conjura o conspiración. El resultado que esto ha tenido, en la opinión pública, ha sido el de inhibir la discusión abierta y directa sobre el tema y profundizar aún más la confusión sobre el mismo. En más de una ocasión a los grupos o personas que han interpuesto denuncias o quejas sobre la situación de práctica indefensión de varios puntos de la frontera sur, virtualmente se les ha acusado de hacerle el juego a los que desean perpetuar las tropas extranjeras en nuestro país o de crear condiciones que conduzcan a reactivar en Panamá el establecimiento de un ejército y poner en peligro el proceso democrático.

De nada, pues, han servido los casi veinte meses que separan los graves incidentes de La Miel, de las incursiones armadas que se dieran entre noviembre y

diciembre de 1997, para enriquecer el debate, en búsqueda de una mayor claridad acerca de lo que ocurre en esta parte de nuestra frontera. En 1997, quizás la reacción de la población fue de sorpresa por los acontecimientos armados, mezclada con cierta dosis de indiferencia frente a una situación nueva o desconocida y que quizás para muchos aparentemente no amenazaba a la nación en su conjunto. En este momento, tenemos el agravante de que la sorpresa y el desconocimiento se mezclan con el temor, inseguridad y hasta indignación, ingredientes que podrían obstaculizar, bajo las actuales condiciones, la toma de decisiones, con la objetividad, serenidad y responsabilidad que los hechos ameritan.

Los planteamientos que cuestionan la gravedad de los acontecimientos en nuestra frontera sur se sustentan, al menos, en dos argumentos que no parecen resistir un mínimo de análisis serio. Primero, que los problemas de la frontera son un asunto de Colombia, por ende, su solución se encuentra del “otro lado”. Igual argumento podrían esgrimir los colombianos, y decir que los problemas de migración forzada, abandono de poblados, presencia de guerrilleros o paramilitares, etc., en La Miel, Puerto Obaldía o cualquier otro sitio limítrofe bajo jurisdicción panameña, son un asunto interno de Panamá, y que, por lo tanto, a nosotros nos corresponde resolverlo. Conclusión: Nadie es responsable por lo que ocurra en la frontera. Este argumento circular es tan absurdo, que no merece mayores comentarios, a menos que estemos aceptando que, jurídicamente, nuestra frontera sur es *Res Nullius* (“cosa de nadie”).

En segundo lugar, se señala que la guerrilla tiene más de 25 años de entrar y salir por la frontera sur, lo que es cierto, a lo cual habría que agregar que su presencia, junto con la de ex guerrilleros, asaltantes de caminos, contrabandistas y traficantes de toda laya, son de larga data en la zona. Así las cosas, nos encontraríamos frente a una situación temporal y coyuntural, a la cual no habría que atribuirse más importancia que la que le dan los titulares de prensa. Estos argumentos, sin embargo, desconocen dos hechos: la presencia de paramilitares es de reciente data en la zona, es un hecho nuevo; en segundo lugar, el accionar de los mismos se da en el marco de una lucha de contrainsurgencia, y uno de lucha contra el Estado colombiano, que sería la situación de la guerrilla. En otras palabras, su presencia supone la apertura de un nuevo escenario o frente de guerra cuyo impacto, sobre nuestra sociedad, no puede desconocerse.

A la sombra de estas confusiones han florecido al menos dos argumentos sobre la existencia de una supuesta conspiración detrás de las protestas y denuncias sobre lo que ocurre en la frontera. Ambos argumentos, tanto los que señalan que lo que está en juego es crear las condiciones para reactivar una nueva versión del CMA y, por tanto, perpetuar la presencia de tropas norteamericanas en el Istmo, como los que se dirigen a insinuar que de lo que se trata es de recrear circunstancias que justifiquen o hagan necesaria la creación de un ejército en Panamá, parecieran ser las dos caras de una misma moneda.

Esta moneda sería lo que podría denominarse la

“psicosis antimilitarista” que consiste, bien en analizar la situación desde el punto de vista de los supuestos intereses geopolíticos o militares de los extranjeros, en este caso, de los norteamericanos, o simplemente, desde la perspectiva de una supuesta vigencia de resabios militaristas del pasado. Es cierto que no puede descartarse el hecho de que algunos sectores podrían estar añorando la vuelta al pasado, y otros muy dispuestos a impedir nuestra consolidación como nación libre e independiente, sin embargo, no son estos puntos de vista los que deben servir de partida o de parámetros para la búsqueda de las soluciones.

Esta manera de plantear la problemática es, para nosotros, la preocupación central: no pareciéramos tener una definición de nuestros propios intereses como nación, y tenemos que “interpretar” lo que otros grupos o fuerzas pretenden hacer respecto de nuestros recursos y territorios. Este secular síndrome de suspicacia defensiva sólo ha servido a los intereses antinacionales, o en el mejor de los casos a los extranjeros, y nunca a los intereses nacionales. Para el caso que nos ocupa, nos encontramos, al parecer, frente a la ausencia de un proyecto político nacional coherente, a través del cual poder decodificar e interpretar, en función de nuestros intereses como Estado-Nación, los acontecimientos que ocurren en nuestra fronteras; y que nos permitan anular o por lo menos neutralizar los posibles resultados adversos, vengan de adentro o vengan de afuera.

Llama la atención, en todos estos meses de incubación del problema, la extraordinaria preponderancia, casi

sensacionalista, que han tenido, en los medios de comunicación, los temas tácticos y logísticos relativos al llamado “rearme” de policías y fuerzas especiales, el posible peligro que esto pudiera implicar para la democracia, el costo que estas operaciones pudieran significar para el Estado panameño, e incluso la necesidad o justificación de que el Estado se involucre en estas acciones. Para muchos, en el ambiente pareciera quedar la extraña sensación, de que la defensa de las fronteras, corresponde a un estado de excepción, y que por lo tanto, estaríamos distrayendo recursos del Estado, que debieran destinarse a otras prioridades o menesteres.

Quizás por estas razones, no debería extrañarnos el bajo perfil que se le ha dado a la relación entre los problemas de la defensa nacional y de seguridad pública, en cuanto tal, y los problemas del desarrollo económico y social de la frontera sur, con todo lo que esto implica en términos del examen de graves problemas sociales y migratorios (indocumentados, desplazados, etc.) y del deterioro de la situación económica de colonos, indígenas y otros grupos. Muy poca ilustración se ha brindado acerca de cómo la presencia (o la amenaza de presencia) de guerrilleros, bandoleros o paramilitares ha afectado los planes de desarrollo del Estado en el área. ¿Qué importancia estratégica podría tener la seguridad e integridad territorial y de personas de la frontera sur, en los planes de desarrollo del país como totalidad? Muy poco se ha señalado acerca de las vías diplomáticas, como medida complementaria de otras acciones, para hacerle frente a los problemas de defensa territo-

rial. ¿Existe un plan a mediano y largo plazo para la defensa efectiva de todo nuestro territorio o alguna voluntad política real que apoye este plan?

Para contestar estas y otras preguntas, quizás convendría establecer con claridad, cuál es la relación entre nuestras necesidades reales de defensa nacional y de seguridad pública, no sólo en las fronteras, sino en todo el país, y nuestras necesidades reales de desarrollo integral como nación, también en todo el territorio. Quizás de esta manera podríamos entender mejor cuál es el costo real que supone el que se nos considere, o no, como una nación. Posiblemente de esta manera, nos ahorraríamos muchas opiniones y aseveraciones estériles e inconducentes, lindantes muchas de ellas con el entreguismo.

Diario El Universal de Panamá
Sábado 5 de junio de 1999.

LA CRISIS DEL DARIÉN: LO QUE OCURRE... Y LO QUE DICEN QUE OCURRE (I Parte)

*“¿Cómo podemos defender a la población,
si no podemos defender el territorio?”*

Monseñor Mario O. Brown
Obispo de Veraguas

Anthony Giddens, al referirse a las sociedades tradicionales (agrarias, feudales, premodernas o preindustriales), señalaba que las mismas muy bien podrían ser definidas como entidades territoriales “que tienen fronteras, pero no limitan con nadie” (*The Nation-State and Violence*, Berkeley and Los Angeles Press, Berkeley, 1984, p. 4). De esta manera, hacía alusión al carácter cerrado, aislado y autárquico de sociedades que no han alcanzado aún el rango de estados nacionales, y que por lo tanto, sus límites con otras sociedades o naciones son irrelevantes o virtualmente inexistentes.

Cuando se analizan los informes de prensa y las declaraciones oficiales sobre la crisis de finales de 1997 en el Darién, pareciera que se estuviera validando, en la práctica, los planteamientos teóricos de Giddens. De hecho, ninguna otra conclusión pareciera desprenderse, a la luz de la línea de argumentos según los cuales, los serios incidentes fronterizos con Colombia,

en lo fundamental, no comprometen para nada la defensa del territorio nacional o la soberanía. Los mismos se limitarían a la esfera de problemas internos que solamente tendrían que ver con el orden público o con la seguridad ciudadana. Al mismo tiempo, sin embargo, se señala que la solución de los mismos se encuentra al otro lado de la frontera.

Una opinión muy extendida en los medios de comunicación, es que la peligrosidad de la situación del Darién consiste en el riesgo de que el conflicto se extienda a nuestro territorio (como si ya no estuviéramos suficientemente involucrados, de hecho, en el mismo) y que, por lo tanto, es menester mantener “fuera de nuestro territorio” un conflicto que no nos compete. Estos señalamientos oficiosos, en la medida en que se asuman como oficiales, podrían traducirse, con peligro, en una falta de voluntad política para la defensa del territorio fronterizo (¿y nacional?), aunque no se expresen, necesariamente, en la ausencia física de policías, comandos de fronteras o “fuerzas especiales” en el mismo.

La punta de lanza de estos argumentos ha sido la cuestionable tesis del “bandolerismo”, aunada al intento de restar importancia a la presencia de paramilitares en el área. Hay que reconocer, sin embargo, que a pesar de que los hechos cada vez desacreditan más esta versión, no es fácil rebatir una verdad a medias. La falta de una presencia real y efectiva del Estado panameño en la frontera con Colombia es un hecho incuestionable, y explica que durante décadas, la misma se haya convertido en campo propicio para el tráfico de armas e indocumentados, la prostitución, el contraban-

do, el saqueo de nuestros recursos naturales renovables y no renovables (oro y madera), el narcotráfico y, desde luego, el pillaje, el bandolerismo y la criminalidad. Pero esto no es nada extraño, de hecho, en fronteras tan vigiladas como las de Estados Unidos y México, o entre Brasil, Paraguay y Argentina, pululan los asaltantes de camino y bandoleros.

Sin embargo, otro hecho también es cierto, y es que por casi dos décadas, la frontera ha sido visitada profusamente por guerrilleros de las FARC* y el ELN**, que han entrado y salido con entera facilidad por los más de 250 caminos, trochas y veredas que intercomunican a los dos países, aparte de incontables pistas de aterrizaje. Por mucho tiempo, las comunidades han aprendido a convivir con la guerrilla como parte de su entorno social, a lo largo de los 266 kilómetros de línea fronteriza, en áreas como Río Chico, El Común Emberá, Erebatche, Nazaret o Tuira, entre otras.

Si la presencia de bandoleros y guerrilleros en la frontera es de vieja data, la pregunta que se impone es: ¿por qué esta zona limítrofe, súbitamente, se ha transformado en un área que pareciera salirse del control por parte de nuestras autoridades, al punto de que se han visto obligadas al envío urgente de más de 1,500 efectivos de la Policía Nacional en el mes de noviembre pasado y se proyecte un presupuesto de más de 5 millones de dólares para 1998 en la zona y la creación de una fuerza especial permanente de 500 miembros?

* FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

** ELN: Ejército de Liberación Nacional.

Desde luego, que la crisis actual involucra a guerrilleros y bandoleros, al igual que a la población civil en su conjunto (que, dicho sea de paso, incluye no sólo a colonos e indígenas, sino también a indocumentados y a grupos “desmovilizados” o ex guerrilleros establecidos en esta frontera tan conflictiva). Consideramos, sin embargo, que el detonante de la crisis fronteriza (no la causa estructural) hay que buscarla en nuevos actores sociales, que se suman a la vieja lista de guerrilleros y asaltantes de caminos de la frontera. Estos nuevos actores son, sin lugar a dudas, los paramilitares.

Sin embargo, esto no implica que la solución de la crisis pasa necesariamente por una opción militar o de fuerza, consistente sólo en la identificación y eliminación de los focos de subversión. Opción ésta que de todas maneras estaría condenada al fracaso en la medida en que se desconozcan las raíces reales del conflicto. Estas raíces hay que buscarlas básicamente en tres (3) hechos contundentes, pero que por su propia naturaleza, no quieren ser reconocidos por algunos sectores de opinión en nuestro país.

Estos hechos son: a) la crisis que se inicia en 1987 y que concluye con la invasión y el desmantelamiento de las Fuerzas de Defensa de Panamá, en 1989; b) el Plan de Paz que intenta establecer el Presidente Samper, y c) la naturaleza y evolución de las fuerzas paramilitares en Colombia.

Diario El Universal de Panamá
Jueves 14 de mayo de 1998.

LA CRISIS DEL DARIÉN: LO QUE OCURRE... Y LO QUE DICEN QUE OCURRE (II Parte)

Uno de los efectos más directos de la crisis que se inicia en 1987, y que culmina con la invasión de 1989, fue el desmantelamiento del 4° Batallón Cémaco, la primera compañía de montaña establecida en La Palma en 1984 “para mantener la vigilancia y seguridad a todo lo largo de la frontera Sur-Este con Colombia”. De esta manera, la geopolítica del área cambia y hace que la misma pierda su carácter de zona de refugio o repliegue y se convierta en *Res Nullia*, es decir, en tierra de nadie, susceptible de control por grupos armados beligerantes.

Por otra parte, la política del Presidente Samper de impulsar un proceso de paz con la guerrilla, sobre la base del reconocimiento de que ninguna de las partes en el conflicto está en posibilidad de imponer condiciones a la otra, tendría el efecto de crear un espacio de resolución del conflicto “en medio del conflicto”, es decir, negociaciones sin capitulaciones o rendiciones, y a partir de un diálogo que implicaría compromisos y acciones concretas con vista a la solución del conflicto social.

Sin embargo, esta estrategia de negociación también ha tenido el efecto indirecto de reforzar el paramilitarismo

como estrategia contrainsurgente, en la medida en que se arguye que las negociaciones de paz refuerzan las posiciones de la guerrilla y debilitan las del gobierno. Esta situación ha enconado el conflicto con la guerrilla, pero en el marco de una acción contrainsurgente en donde la población civil ha estado directamente afectada sobre la base del principio de “quitarle el agua al pez”. Por esa razón, en muchos casos, esta estrategia ha sido confundida con el bandolerismo. Pienso que las autoridades panameñas aún no han podido establecer, con claridad, la diferencia entre las acciones de bandolerismo y pillaje, propiamente tales y esta estrategia contrainsurgente que dirige sus ataques psicológicos y armados contra la población civil, en áreas en donde se presume existe influencia y presencia de la guerrilla, que es justamente el caso de la frontera darienita.

Los factores antes mencionados, no obstante su importancia para entender la crisis que se vive en la frontera con Colombia, sólo nos sirven para describir la coyuntura actual. Es necesario señalar que a largo y mediano plazo, la responsabilidad por los graves problemas sociales, económicos, políticos o ambientales, que se dan en el área fronteriza del Darién no radica, ni en las fronteras actualmente beligerantes (bandoleros, para-militares o guerrilleros), ni en la política interna de Colombia para resolver sus graves problemas sociales y políticos, ni tampoco en la supuesta remilitarización del Darién por parte del gobierno panameño.

De lo que se trata es que el Estado panameño defina una política transparente de defensa nacional del

territorio (no sólo fronterizo), dejando atrás el “síndrome antimilitarista”, que ponga por delante la seguridad de la población, la protección de nuestros recursos naturales renovables y no renovables y la necesidad de planificar y ejecutar un proyecto de desarrollo humano sostenible. El discurso antimilitar es un anacronismo en momentos en que ni siquiera estamos en condiciones de defender ni el territorio ni la población, y Darién es un triste ejemplo. Lo mismo se aplica a los resabios militaristas que aún subsistan. Estos anacronismos sólo tienen sentido si nos aferramos a ver hacia el pasado y no vinculamos la seguridad ciudadana y la integridad territorial a un proyecto definido de desarrollo nacional. La crisis del Darién es una dura prueba de fuego, frente a los compromisos que tiene el Estado con la sociedad civil en el umbral del tercer milenio.

Diario El Universal de Panamá
Viernes 15 de mayo de 1998.

Índice

Presentación	5
Seguridad ciudadana y defensa nacional:	
El debate ausente	7
La democracia contra la seguridad ciudadana.....	23
Historias de miedo.....	27
Policías, militares y «uniformados»	30
Represión: ¿La solución final?	33
Policías, golpes y constituyentes	37
Acerca de conspiraciones y cortinas de humo	41
La frontera sur: Entre la «guerra invisible» y el interés nacional	46
La crisis del Darién: Lo que ocurre... y lo que dicen que ocurre (<i>I Parte</i>).....	52
La crisis del Darién: Lo que ocurre... y lo que dicen que ocurre (<i>II Parte</i>).....	56



UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

DR. GUSTAVO GARCÍA DE PAREDES
Rector

<i>Vicerrector Académico</i>	Dr. Justo Medrano
<i>Vicerrectora de Investigación y Postgrado</i>	Dra. Betty Ann Rowe de Catsambanis
<i>Vicerrector Administrativo</i>	Dr. Carlos Brandáriz Z.
<i>Vicerrector de Asuntos Estudiantiles</i>	Dr. Nelson Novarro
<i>Vicerrector de Extensión</i>	Dr. Ariosto Ardila
<i>Secretario General</i>	Dr. Miguel Ángel Candanedo
<i>Director General de Centros Regionales Universitarios</i>	Prof. José Ignacio Ramírez
<i>Directora del Instituto de Estudios Nacionales (IDEN)</i>	Dra. Enilsa E. de Cedeño



INSTITUTO DE ESTUDIOS NACIONALES (IDEN)

DRA. ENILSA E. DE CEDEÑO
Directora

Secretaria Administrativa	LIC. DANISELA SIMPSON
Difusión	MGTER. JOSÉ MOJICA
Asistencia Técnica y Extensión	LIC. VIRGINIA MARISCAL
Capacitación y Docencia	...
Democracia y Desarrollo Político	DR. ALEXANDER FERGUSON
Relaciones Internacionales	MGTRA. DANIA GONZÁLEZ L.
Salud, Ambiente y Desarrollo	MGTRA. CLEOPATRA ALLEN K.
Democracia y Desarrollo Social	MGTER. CARLOS DAVID CASTRO
Cultura e Identidad Nacional	MGTER. FERNANDO APARICIO
Desarrollo Económico/ Desarrollo y Política Indigenista	MGTER. HORACIO RIVERA

Análisis de Coyunturas No. 2
Seguridad ciudadana y defensa nacional:
Dos problemas en busca de solución,
de Carlos David Castro,
se terminó de imprimir
en el Instituto de Estudios Nacionales
de la Universidad de Panamá
en el mes de mayo de 2006.

