

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales

**Evolución del control civil y político sobre  
las Fuerzas Armadas en Panamá**

Autor: Miguel Julián Lucas.

Tutor: Doctora Rut Diamint.

Firma del Tutor

Firma del Alumno

---

---

Resumen.

Este trabajo comprende el estudio de la evolución y control político-civil sobre las Fuerzas Armadas en Panamá, a través del análisis basado en la teoría de Narcís Serra, que describe las medidas requeridas para el control civil sobre las Fuerzas Armadas durante la transición democrática, aplicadas en tres etapas (transición democrática, consolidación democrática y democracia consolidada). Se analizan decisiones tomadas por los diversos gobiernos civiles para la consolidación del control civil, tomando como variables fundamentales la desmilitarización, la despolitización de la Fuerza Pública y la asistencia e intervención de los Estados Unidos. Como hipótesis del trabajo se señala que, para el logro del control civil y político efectivo sobre las Fuerzas Armadas, no es condición suficiente la eliminación del ejército, sino que el mismo se obtiene con la concreción de medidas específicas, tales como la redacción de leyes estratégicas, la constitución de un Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, la civilización de la Policía Nacional a través de una adecuada profesionalización y con la creación de un Ministerio de Seguridad Pública a cargo de un civil. Además de estas medidas técnicas, debe haber un cambio de mentalidad en toda la Fuerza Pública, siendo esto una tarea que corresponde a los miembros del Gobierno. Finalmente, se toman dos casos comparativos de estudio, Costa Rica y Haití, los que demuestran que la sola eliminación de los ejércitos, no asegura la eficacia del control civil sobre la Fuerzas Armadas.

## Tabla de Contenidos.

Introducción.....	4
Capítulo I.....	8
Antecedentes: Orígenes político-militares de Panamá.....	8
Inicio del Militarismo: Periodos de formación.....	8
Omar Torrijos Herrera: Politización institucional de las Fuerzas Armadas.....	18
Capítulo II.....	24
Proceso de Reorganización Democrático (1989 - 1994).....	24
El nuevo desafío.....	24
Influencia de los Estados Unidos durante la reorganización.....	31
Primeras regulaciones legales.....	35
Primeras políticas sobre seguridad.....	37
Consideraciones importantes sobre Panamá.....	42
Capítulo III.....	45
Un Nuevo escenario para la consolidación del Poder Civil (1994-1999).....	45
El desafío electoral Post-invasión.....	45
El proceso de reforma constitucional: la desmilitarización efectivizada.....	49
Primeros avances en la reforma del aparato de seguridad.....	51
Estados Unidos y su constante presencia.....	56
Consideraciones importantes del capítulo:.....	59
Capítulo IV.....	61
Hacia el corolario del control Civil.....	61
Los fundamentos de la seguridad nacional.....	61
Torrijos y la reforma de la Fuerza Pública.....	64
Estados Unidos y su interés permanente por Panamá.....	69
El Corolario: El Ministerio de Seguridad Pública.....	71
Consideraciones importantes del capítulo.....	73
Capítulo V.....	75
Comparación con otros casos.....	75

Costa Rica.....	75
Haití.....	81
Capítulo VI.....	88
Conclusiones.....	88
Bibliografía.....	93

## **Introducción.**

El propósito de la presente Tesis, es analizar en profundidad el procedimiento de control civil y político sobre las Fuerzas Armadas en Panamá, luego de un traumático proceso de transición democrática, que contó con una intervención militar de los Estados Unidos en el año 1989.

En el presente trabajo, se podrá observar que a partir de la recapitulación del año 1990 se utiliza el término Fuerza Pública y no Fuerzas Armadas, debido a que por disposición constitucional, Panamá ha erradicado los ejércitos, considerando como Fuerza Pública a aquellos estamentos encargados de velar por la Defensa, Seguridad y el orden público.

Luego de haber vivido un gobierno militar por más de veinte años, Panamá buscó consolidar el predominio civil, a través de la creación de instituciones que garanticen los preceptos fundamentales de la democracia. Para ello, suprimió las Fuerzas Armadas y estableció un modelo, donde la Fuerza Pública quede estrictamente determinada y bajo la dependencia civil.

La hipótesis del presente trabajo, radica en considerar, que durante el periodo 1990-2010, la evolución del control civil y político sobre la Fuerza Pública en Panamá no se establece exclusivamente por la erradicación de las Fuerzas Armadas, sino que el control se logró por la concreción de políticas tendientes a la consolidación democrática e institucional. En base a lo expuesto, la problemática central consiste en explicar pormenorizadamente las medidas que se han tomado para acceder al control civil y político de la Fuerza Pública Panameña.

El control civil sobre las Fuerzas Armadas es el *“proceso continuo de producción de políticas públicas de defensa y seguridad desde el poder legítimamente instituido, con una cadena de mando claramente definida, que*

*garantiza que el principio y el fin de cualquier intervención bélica, respondan a una decisión de las autoridades civiles*<sup>1</sup>.

Como mecanismo para alcanzar los objetivos de este estudio, se analizan variables que han determinado dicho proceso, tales como *la desmilitarización y despolitización* de la Fuerza Pública y la *presencia e intervención* de los Estados Unidos en las políticas de seguridad de Panamá.

La desmilitarización se expone como un "*proceso a través del cual, las Fuerzas Armadas son subordinada a las decisiones de los actores civiles y los rasgos del militarismo son removidos de las instituciones de seguridad*"<sup>2</sup>, en tanto que la despolitización es concebida como "*la evolución del rol y actividades de las Fuerzas Armadas y la naturaleza de sus relaciones con los actores políticos influyentes*"<sup>3</sup>. Por último, la *presencia e intervención* de los Estados Unidos es entendida como el apoyo y determinación de políticas, sobre el sector de seguridad.

Actualmente, los estamentos que componen la Fuerza Pública Panameña son el Servicio Nacional Aeronaval (SENAN), Servicio Nacional de Frontera (SENAFRONT), Policía Nacional y Servicio de Protección Institucional (SPI). El presente estudio analiza fundamentalmente los tres primeros, puesto que el Servicio de Protección Institucional cumple primordialmente funciones de protección presidencial.

Sustentan el marco teórico una serie de trabajos, cuyos autores, si bien no centraron sus investigaciones específicamente en el tema focal de esta Tesis, sus conclusiones permiten acceder a un conocimiento sistematizado, en torno a la problemática planteada en este trabajo.

---

<sup>1</sup> Diamint, Rut. "La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina". *Revista Nueva Sociedad*. Vol. 213. (2008), p. 96.

<sup>2</sup> Caumartin, Corinne. "Depoliticisation in the reform of the panamanian security apparatus". *Journal of Latin American Studies* Vol.39. (2007), p. 108.

<sup>3</sup> Ídem, p. 109.

El capítulo I, se enfoca en el estudio de cómo Panamá siendo un país que nunca se caracterizó por ser un Estado militarista, se transformó a lo largo del Siglo XX en un país en el cual las Fuerzas Armadas tomaron una preponderancia extrema en materia política y social, analizando además, el rol de la presencia de los Estados Unidos y su importancia en el contexto.

En el capítulo II, se observa cómo se desestructuró el sistema instaurado por las Fuerzas de Defensa y que medidas fueron tomadas para lograr acceder al control civil y político de la Fuerza Pública. En este sentido se toma como punto de referencia la teoría de Narcís Serra<sup>4</sup>, la que expone que para lograr el control civil, el cambio debe darse en tres etapas graduales:

1. *Etapas de transición democrática*, período en el cual los miembros de las Fuerzas Armadas dejan de intervenir en la política de un país y de ser *policy makers* se transforman en *policy implementer*.

2. *Etapas de consolidación democrática*, en la que el poder civil pasa a definir la política de seguridad y a dirigir las Fuerzas Armadas.

3. *Etapas de democracia consolidada*, en la que el control civil se refiere a la definición del campo de la *autonomía* de las Fuerzas Armadas, considerando como conveniente para cada gobierno, la realidad en la que está inserto en la actualidad nacional, adecuando correctamente los estamentos de seguridad a dicho momento.

El capítulo III, se centra en el estudio del retorno del Partido Revolucionario Democrático (PRD) al poder, estimando si esto implicaba un paso atrás en el proceso del control civil de la Fuerza Pública, exponiendo como punto central, el proceso de reforma constitucional que suprime las Fuerzas Armadas. Posteriormente se analiza la Ley Orgánica de la Policía Nacional, uno de los primeros pasos para la consolidación definitiva del control civil.

---

<sup>4</sup> Serra, Serra Narcís. "Nuevos temas de Seguridad en América Latina". *El control de las Fuerzas Armadas en la transición democrática*. Barcelona. CIDOB ediciones. 2002, p. 28.

El capítulo IV, determina como continuó la tendencia a reafirmar el control civil de la Fuerza Pública, al tiempo que se analizan las Leyes Orgánicas de los demás estamentos de seguridad en Panamá, enfocándose específicamente en la desmilitarización y despolitización de la Fuerza Pública. Por último, se realiza un análisis detallado de la creación del Ministerio de Seguridad Pública y del Consejo de Seguridad Pública de Panamá.

En el capítulo V, se comparan dos casos similares a Panamá, como lo son Costa Rica y Haití, que han dando resultados diversos en cuanto a su desenlace.

En el capítulo VI se exponen las conclusiones finales, demostrando el alcance de objetivos propuestos en relación al tema generador del estudio.

Se considera importante la realización de esta Tesis, por permitir acrecentar e integrar el conocimiento y posibilitar emitir juicios valorativos, fundamentados en el presente análisis, respecto a la evolución del control civil y político sobre las Fuerzas Armadas en la República de Panamá.

## Capítulo I

### **Antecedentes: Orígenes político-militares de Panamá.**

En el presente capítulo se analiza brevemente, la creación de las Fuerzas Armadas en Panamá, fundadas en la búsqueda de consolidar un anhelo independentista. El recorrido histórico expuesto, permite comprender el rol preponderante que fueron adquiriendo las mismas en sus diferentes denominaciones, durante el desarrollo nacional del país del istmo.

Se describen una serie de curiosidades y particularidades, que reflejan las circunstancias generadoras de la transformación del país, el que sin haber tenido una tradición militarista, queda inmerso en un régimen militar fuerte y consolidado, prolongado por el término de veintidós años. A su vez se presta especial atención en las diversas modificaciones legislativas e ideológicas que llevaron a constituir un Estado militarizado.

#### Inicio del Militarismo: Periodos de formación.

Similar a lo ocurrido en muchos países latinoamericanos, las Fuerzas Armadas panameñas, en sus diversas variantes, jugaron un rol fundamental en las decisiones políticas durante el Siglo XX, adoptando como funciones propias la toma de decisiones políticas y relegando a los actores civiles, de las decisiones importantes para la vida institucional del Estado.

Según Robert Harding II<sup>5</sup>, el análisis del crecimiento de la influencia militar en la política panameña, puede ser dividido en dos periodos: La República Liberal (1903-1941) y la Consolidación del militarismo (1941 – 1968).

---

<sup>5</sup> Harding II, Robert C. "*Military Foundations of Panamanian Politics*". New Jersey. Transaction Publishers. 2001, p. 25.

*Primer periodo: La Republica Liberal (1903-1941).*

El militarismo panameño, se remonta a la etapa de nacimiento político del Estado, ocurrido en diciembre de 1904, cuando a tan solo un año de declararse independiente de Colombia, el primer ejército panameño fue disuelto por el presidente Manuel Amador Guerrero, apoyado por los Estados Unidos, por atentar contra el gobierno civil.

Dicha situación, desencadenó la necesidad de conformar un Cuerpo Nacional de Policía, el cual debía actuar como único órgano encargado de la seguridad Pública<sup>6</sup>. Desafortunadamente, el papel que jugó la Policía Nacional durante estos años no fue determinante, puesto que no representó una autoridad en sí misma y no brindó seguridad interna al pueblo panameño, quien ante cualquier amenaza, acudía a la mediación de los Estados Unidos<sup>7</sup>.

Hacia 1917, Washington, observó la necesidad de organizar la Policía Nacional, por lo que se sugiere designar un instructor norteamericano a la misma, circunstancia ocurrida debido a la necesidad de que tanto la Policía como los Juzgados policiales:

*"fueran alejados de la influencia política... La Policía de la República debe estar bajo la responsabilidad del instructor...La reforma de los Juzgados de la Policía deberá, así lo creemos, ser hecha solo después de haberse consultado al instructor norteamericano de la Policía, quien deberá cooperar con ella"*<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Fishel, John. "The Institutional Reconversion of the Panamanian Defense Forces". *Post-invasion Panama: The Challenges of Democratization in the New World Order*. Ed. Orlando J. Perez. Maryland. Lexington Books. 2000. 11-27, p. 11.

<sup>7</sup> Guevara Mann, Carlos. *Ilegitimidad y hegemonía: Una interpretación histórica del militarismo panameño*. Panamá. Editorial La Prensa. 1994, p. 47.

<sup>8</sup> United States, Department of State. "Foreign Relations of the United States 1919". Vol. II. (1919). p 680 [On-Line] Disponible en: <http://images.library.wisc.edu/FRUS/EFacs/1919v02/reference/frus.frus1919v02.i0026.pdf>

Para tal fin, fue designado Albert Lamb, funcionario de la Policía de Washington D.C, nombrado Comisionado de la Policía Nacional en 1919, ejerciendo el cargo hasta 1924.

Durante un periodo de veinte años, el control de la seguridad por parte de la Policía Nacional no es alterado de manera significativa, solo en casos puntuales como en 1921 cuando se produjo la Guerra del Coto entre Panamá y Costa Rica, en que se establece un Ejército y un Servicio Militar, bajo la instrucción y el mando de la Policía Nacional<sup>9</sup>.

Es necesario señalar, durante este período, el rol decisivo de los Estados Unidos en la vida y organización política de Panamá. Esta influencia es referencialmente marcada, sin ser posible negar a la hora de entender, cómo un país nacido sin una lucha independentista, se erige en base a estrategias, negociaciones secretas y acciones internacionales, por parte de los Estados Unidos.

Dicho país, en el deseo de propagar su estatus de potencia mundial, a través de la expansión continental y comercial, presentaba la necesidad de construir un Canal en Panamá, con la finalidad de consolidar su hegemonía regional en las Américas, a través de la promoción del intercambio e inversiones norteamericanas.

Para los Estados Unidos, la asistencia brindada a Panamá en la independencia de Colombia, era uno de los primeros pasos para hacer efectivo el corolario de Roosevelt, a través del cual se buscaba “civilizar” a los gobiernos latinoamericanos con el establecimiento de tropas militares norteamericanas en sus territorios. Para los centros de decisión estadounidenses, la experiencia latinoamericana significaba el terreno de prueba de la nueva concepción en materia de diplomacia, negocios y asuntos militares<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Arias Calderón, Ricardo. "*Democracias sin ejército: La Experiencia de Panamá*". San José C.R.: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2001, p. 49.

<sup>10</sup> Harding II, Robert C. Óp. Cit, p. 26.

El ímpetu norteamericano fue de tal magnitud en la zona del istmo que, con el objetivo de asegurar la independencia de Colombia, Washington envió el acorazado U.S.S Nashville para ser anclado en el puerto de Colón, en los días posteriores a la independencia panameña.

La firma del Tratado Hay-Bunau Varilla, celebrado entre Panamá y Estados Unidos el 18 de noviembre de 1903, días después de la separación de Panamá de Colombia, establecía la tutela estadounidense sobre Panamá, y permitía tomar una franja de 10 millas de ancho, sobre la cual pasaría el Canal de Panamá<sup>11</sup>.

A partir de ese momento, Washington empezó a ejercer influencia en los asuntos internos de Panamá, debido a que el Tratado al ser redactado de forma muy ambigua, permitía las más amplias y diferentes interpretaciones. Un claro ejemplo de ello es que en el Artículo 1 se aseguraba la independencia de la República de Panamá, al tiempo que en el artículo 7, se permitía a Estados Unidos mantener el orden en las ciudades de Panamá, aun sin la aprobación del país centroamericano.

El control de Washington se veía reflejado en tres acciones principales que remarcaban la hegemonía sobre el istmo<sup>12</sup>. La primera hacía referencia al sistema de pago utilizado para la construcción del canal (los norteamericanos cobraban en monedas de oro y los panameños y extranjeros en plata), la segunda demostraba la discriminación en las calles (ciudadanos panameños y extranjeros, eran considerados de segunda clase) y como tercera acción, se determinaba la adopción del dólar estadounidense como moneda oficial del país, lo que impedía a las autoridades panameñas realizar políticas monetarias.

Durante esta etapa, se inició un proceso gradual de mejoramiento profesional de la Policía Nacional y de militarización progresiva de la misma. Con el mantenimiento de la Policía Nacional, se buscaba erradicar el peligro que

---

<sup>11</sup> Mc Cullough, David. *The path between the seas. The creation of the Panama Canal 1870-1914*. New York. Simon & Schuter Paperbacks. 1977, p. 392.

<sup>12</sup> Harding II, Robert C. *Op. Cit*, p. 29.

representaba un ejército, permitiendo mantener el orden interno, siempre alineado a las directrices, ideales y liderazgo norteamericano.

*Segundo Periodo: La consolidación del militarismo (1941-1968).*

El segundo período de análisis en la evolución de la militarización, se centra en la importancia y liderazgo que toma el Coronel José Remón Cantera en las décadas de 1940 y 1950, haciendo que la Policía Nacional gane influencia, al tiempo que se cultivaba una identidad corporativa que caracteriza a los militares latinoamericanos. Esto se facilitó gracias al tutelaje de los Estados Unidos, quienes dieron los lineamientos de una mayor profesionalización de las Fuerzas Armadas, las que finalmente tomaron el poder en 1968.

José Antonio Remón Cantera, de origen indígena y único panameño con entrenamiento militar profesional en esa época, graduado de la Universidad de México, fue quien se constituyó como el gestor de la militarización de la Policía Nacional.

La designación de Remón Cantera, como Comandante de la Policía Nacional en 1941, constituyó un punto de quiebre en la militarización de la seguridad en Panamá, no solo por avanzar hacia la profesionalización y consolidación de la Fuerza Pública, sino por iniciar la práctica de involucrarse políticamente en la sociedad, apoyando o amenazando a partidos políticos. Puede afirmarse que en este contexto, logró producirse la denominada pretorización de la Policía Nacional, la cual se da cuando “*la clase militar de la sociedad, ejerce poder político independiente, a través de un explícito o tácito uso de la fuerza*”<sup>13</sup>.

Siguiendo lo expuesto por Alain Rouquié<sup>14</sup>, en el estudio del militarismo latinoamericano, esto tiende a desarrollar un sentido de identidad y superioridad

---

<sup>13</sup> Amos, Perlmutter. “The Military and Politics in Modern Times”. *Military Foundations of Panamanian Politics*. Ed. Robert C. Harding II. New Jersey. 2001, p. 56.

<sup>14</sup> Rouquié, Alain. “*The military and the state in Latin America*”. Berkeley. University of California Press. 1987, p. 87.

militar y engendra un profundo espíritu corporativo. Siendo precisamente lo inculcado por Remón Cantera, el cual infundió en la Policía un espíritu arraigadamente militar en torno a la organización y entrenamiento, estimulando el adiestramiento militar de muchos panameños en el extranjero, a modo de mejorar la profesionalización de la Policía Nacional.

Con el transcurso del tiempo, Remón Cantera adquirió más poder, que no sólo abarcaba las ramas de la seguridad, sino que se ampliaba al tráfico de drogas, administración de casas de prostitución y cobros por protección especial<sup>15</sup>.

El manejo político y partidario realizado por la Policía Nacional, hacía que todo aquello que se presentara en contra de los intereses corporativistas sea visto como una amenaza al régimen, siendo Remón Cantera cada vez más reacio a un control político e institucional por parte de las autoridades civiles. Entre 1941 y 1949, seis presidentes fueron destituidos, lo que demuestra el estado turbulento de vida y la inseguridad proyectada por los uniformados en relación al liderazgo civil.

En 1947, Remón Cantera, politizó la Policía Nacional al reprimir una protesta estudiantil a cargo del Frente Patriótico de la Juventud, quienes reclamaban mejorar las condiciones del Tratado sobre el Canal entre Panamá y Estados Unidos. Dichos enfrentamientos también ostentaban una tonalidad racial, ya que tanto mestizos como descendientes de raza negra, eran reclutados como miembros de la Policía Nacional, en tanto los sectores de clase media y alta se aglutinaban en torno a partidos políticos tradicionales<sup>16</sup>.

La intervención de Remón, continuó a lo largo de los años fomentando la profundización del prestigio y poder policial, siempre intentando distanciarse de la oligarquía de la época.

---

<sup>15</sup> LaRae Pippin, Larry. *The Remon Era: An analysis of a decade of events in Panama 1947-1957*. Ed. Institute of Hispanic American and Luso-Brazilian Studies. Stanford CA. 1964, p.7- 8.

<sup>16</sup> Harding II, Robert C. *Óp. Cit*, p. 35.

En 1952, se dio la conversión política de Remón, quien renunció a la Comandancia de la Policía Nacional, para embarcarse en la carrera presidencial, lograda con la alianza de cinco partidos políticos, consiguiendo el triunfo con ciertas dudas respecto a la completa transparencia de las elecciones<sup>17</sup>.

A través de la Ley N°44 del 23 de diciembre de 1953, Remón Cantera creó la Guardia Nacional de Panamá, con la expresa finalidad de suplantarse a la Policía Nacional, tal y como lo manifestaba en las disposiciones del artículo 1º<sup>18</sup>. Esta Guardia fue creada a imagen y semejanza de la Guardia Nacional de Nicaragua, enalteciendo el orgullo de esta nueva institución, enarbolando el sentimiento corporativista y ordenando castigos a civiles que intentaren difamarla<sup>19</sup>. Entre sus disposiciones fundamentales establecía como funciones de la Guardia Nacional: "1) *El mantenimiento del orden público*, 2) *La protección de las personas y las propiedades* y 3) *La prevención de los delitos y demás infracciones de la ley; y la persecución y captura de los transgresores*"<sup>20</sup>.

A medida que su política se iba alejando de los centros oligárquicos de poder de clase media y alta, Remón consolidaba su estrategia populista, centrándose más que nada en las masas y en el ejército, situación similar a la desarrollada en el justicialismo argentino<sup>21</sup>. Autoritaria pero eficiente, su política de gobierno se enfocó en la Guardia Nacional y las masas, al tiempo que imponía su idea de *pan o palos*, donde los adversarios eran perseguidos o proscriptos<sup>22</sup>.

Como mecanismo para mantener la lealtad de la Guardia Nacional, otorgaba una serie de beneficios exclusivos a los miembros de la misma. Como medidas fundamentales brindó seguro social tanto a los uniformados como a sus familias, asistencia en emergencias, reajuste anual de salarios y pensiones por incapacidad

---

<sup>17</sup> Guevara Mann, Carlos. Óp. Cit, p. 53.

<sup>18</sup> Ley No. 44 "Por la cual se crea la Guardia Nacional y se subroga la Ley 79, de 25 de junio de 1941". Gaceta oficial No. 12255. Diciembre 23 de 1953.

<sup>19</sup> Arias Calderón, Ricardo. Óp. Cit, p. 49.

<sup>20</sup> Ley No. 44. Óp. Cit. Artículo 2.

<sup>21</sup> La Rae Pippin, Larry. Óp. Cit, p. 84.

<sup>22</sup> Guevara Mann, Carlos. Óp. Cit, p. 68.

derivadas del cumplimiento de sus funciones. De esta manera Remón Cantera no solo se ganó la simpatía de los miembros de la Guardia Nacional, sino que generó en ellos una especie de dependencia absoluta<sup>23</sup>.

Durante estos años, la relación con Estados Unidos se mantuvo firme. El gobierno norteamericano apoyó a Remón por considerarlo que no era políticamente ambicioso y que se presentaba marcadamente anticomunista, hecho que interesaba en sobremanera al país norteamericano<sup>24</sup>.

En este contexto, Washington permitió y fomentó la militarización del aparato de seguridad panameño a través de un Programa de Asistencia Militar (MAP), con el objetivo de responder a la amenaza soviética que poco a poco se erigía en la región. Entre otras cosas, se ordenó la renovación del aparato logístico y de fuerza, estableciendo la compra de armas automáticas y modificando la dimensión de la renombrada Guardia Nacional. El presupuesto militar aumentó considerablemente en un 400 %, de 500 mil (\$) dólares hacia fines de la década de 1940, a 2.5 millones (\$) dólares a inicios de 1950<sup>25</sup>.

La asistencia por parte de Washington también respondió a intereses existentes en la negociación de una nueva concesión en torno a tierras del Canal de Panamá. Al respecto, se firmó el Tratado de Cooperación y Entendimiento Mutuo, que concedía a Panamá ciertas ventajas económicas con Estados Unidos, al tiempo que se alquilaba la base militar de Río Hato al país norteamericano por un plazo de quince años<sup>26</sup>.

En 1955, tras un confuso hecho, Remón es asesinado y Panamá vuelve a una situación de inestabilidad política, aunque la Guardia Nacional seguía manteniendo poder, amparada por el protectorado de Washington.

---

<sup>23</sup> Harding II, Robert C. Óp. Cit, p. 40.

<sup>24</sup> Ídem.

<sup>25</sup> Pereira, Renato. "*Panamá: Fuerzas Armadas y Políticas*". Panamá. Nueva Universidad. 1979, p. 13

<sup>26</sup> Guevara Mann, Carlos. Óp. Cit, p. 68.

Iniciada la revolución cubana, Estados Unidos divisó como mejor estrategia la idea de crear la Alianza para el Progreso, que se concentraba, más que nada, en asistencia económica y técnica para contener el avance soviético en la región. Junto a una mayor militarización de la Guardia Nacional, se dio una creciente beligerancia política y económica, donde se incrementaron los excesos represivos.

En este sentido conviene remarcar que:

*"Entre 1960 y 1968 Panamá recibió un total de 3.1 millones de dólares a través del Programa de Asistencia Militar. La mayor parte de este dinero se destinó al entrenamiento en materia de contrainsurgencia y educación cívica de los uniformados"*<sup>27</sup>.

A mediados de 1963, la Guardia Nacional, envió representantes a la primera Reunión de Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, a través de la cual se creó el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), reunión promovida por el Pentágono, declarándose que la misma era para *"unificar y coordinar sus esfuerzos en la defensa de los intereses democráticos...frente a la amenaza totalitaria del Comunismo."*<sup>28</sup> Hecho que atestiguaba la creciente profesionalización y militarización de la Guardia Nacional.

En este marco, se creó en Panamá la Escuela de las Américas, escuela militar especializada en el entrenamiento de oficiales para todo Latinoamérica. Robert Harding II<sup>29</sup>, entiende que con el establecimiento de esta Escuela, aumentó la radicalización militar en la región. Se puede considerar entonces, que la profesionalización bajo la línea de Remón, y el posterior establecimiento de la Escuela de las Américas incrementó y consolidó la confianza y corporativismo

---

<sup>27</sup> Guevara Mann, Carlos. Óp. Cit, p. 71.

<sup>28</sup> United Nations – Treaty Series. *"Convenio de creación y funcionamiento del consejo de defensa centroamericana. N° 7399."* 1964, p. 150-151. [On-Line] Disponible en: [http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/CONDECA\\_1963.pdf](http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/CONDECA_1963.pdf)

<sup>29</sup> Harding II, Robert C. Óp. Cit, p. 46.

característico de las Fuerzas Armadas, lo que la condujo a tomar un rol preponderante en el país, desde el año 1968 a 1989.

Bajo estas condiciones, surgió una especie de pretorianismo radicalizado, caracterizado por un fuerte rechazo al establecimiento civil vigente, desafiando la legitimidad de los gobernantes. Al respecto Guevara Mann<sup>30</sup>, entiende que la política interna y la hegemonía norteamericana obsesionadas por el comunismo soviético y castrista, acentuaron el sentimiento de castas dentro de la Guardia Nacional y lo que la motivó a convertirse en un actor preponderante en la política nacional en busca de ejercer el poder.

En atención a ello, se puede estimar que estas condiciones favorecieron a la intervención de la Guardia Nacional en la política institucional del Estado, puesto que centraban su discurso en el hecho de que:

*“la población estaba marginalizada y pobre, y el liderazgo civil estaba corrupto y codicioso. Esto dio paso a que los militares se sintieran como “guardianes del Estado” lo que fue razón suficiente para intervenir decididamente en la política de gobierno”<sup>31</sup>.*

Otro elemento fundamental que precipitó la participación de la Guardia Nacional en el golpe de estado de 1968, fue el triunfo electoral en las elecciones presidenciales de Arnulfo Arias Madrid, histórico opositor al militarismo, quien en su discurso de asunción presidencial advirtió que procedería a reformar el sistema de seguridad y eliminar la Guardia Nacional. Tan solo once días después de asumir la presidencia de Panamá, Arias Madrid fue derrocado por la Guardia Nacional. Como modelo de organización militar, se dispuso la creación de un Estado Mayor, encabezado por Boris Martínez, como Jefe del mismo y Omar Torrijos Herrera, como Comandante en Jefe de la Guardia Nacional<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Guevara Mann, Carlos. Óp. Cit, p. 73.

<sup>31</sup> Harding II, Robert C. Óp. Cit, p. 62.

<sup>32</sup> Guevara Mann, Carlos. Óp. Cit, p. 89.

### Omar Torrijos Herrera: Politización institucional de las Fuerzas Armadas.

Con Omar Torrijos Herrera, militar nato, graduado de las Escuela de las Américas, la tendencia intervencionista en política por parte de los militares llegó a un punto cúspide. En 1969, luego de una serie de vaivenes políticos con Boris Martínez, Omar Torrijos asumió el mando como máxima Autoridad Militar de Panamá, desde donde dirigió la política del país centroamericano. De igual modo que otros militares latinoamericanos, Torrijos Herrera se presentó como un líder con tendencias populistas y nacionalistas, a través de las cuales logró rápidamente ganar adeptos a sus planes.

El total liderazgo, también se desarrolló en el ámbito político, persiguiendo incansablemente a sus opositores y consolidando el papel de la Guardia Nacional en el plano político. El régimen brindó amplio apoyo a la institución militar, la que manifestó cambios notorios. Hacia 1969 se creó la Fuerza Aérea Panameña y la Guardia Costera, las que se nutrieron con cientos de uniformados<sup>33</sup>. La Guardia Nacional aumentó su armamento reemplazando el equipo obsoleto por equipo moderno estadounidense, brasileño, inglés e israelí. La participación de la misma en las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas en 1973 en Sinaí<sup>34</sup> despertó orgullo en la toda la cúpula militar.

La profesionalización militar trajo como consecuencia el aumento de expectativas tecnocráticas de la Guardia Nacional, cuyos miembros velaban por la transformación de la misma en un verdadero ejército. Siguiendo las palabras de Guevara Mann, "*La profesionalización y la militarización, en medio de la ausencia de legitimidad política y la falta de una autentica misión defensiva para el ejército, se convirtieron en factores mutuamente reforzantes para seguir con el régimen*"<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Guevara Mann, Carlos. Óp. Cit, p. 106.

<sup>34</sup> Ídem.

<sup>35</sup> Ídem, p. 107.

Sumado a ello, Torrijos Herrera logró imponer su propio modelo de democracia al reformar la Constitución Política de Panamá en 1972, dándole un tinte populista-militarista y autoproclamándose “*Líder Máximo de la Revolución Panameña*”<sup>36</sup>.

En los años posteriores la injerencia y asistencia de los Estados Unidos en la zona del istmo de Panamá no mermó, y como estrategia para este dominio, Washington continuó brindando ayuda militar a través de préstamos o mediante la entrega de helicópteros, aviones y lanchas. Además, según Guevara Mann, el ejército norteamericano proveyó de ayuda y adiestramiento en materia de contrainsurgencia a la Guardia Nacional. En esta época se intensificó también la cooperación en materia de inteligencia entre la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y el régimen militar de Panamá<sup>37</sup>.

Durante la década de 1970 se negoció el Tratado Torrijos-Carter. El mismo se firmó el 7 de septiembre de 1977 y determinó la perpetuidad de la neutralidad del Canal de Panamá y la administración conjunta panameño-estadounidense hasta el año 1999, fijando como fecha para la devolución definitiva del Canal a manos panameñas el 31 de diciembre de 1999. Como resultado del Tratado se dio un aumento de la militarización, disfrazada de "defensa conjunta" de la vía interoceánica, reforzando así el orgullo de la Guardia Nacional.<sup>38</sup>

Posteriormente, Torrijos Herrera creó el Partido Revolucionario Democrático (PRD), a través del cual la militarización de la política se perfeccionó. Con esta nueva fuerza en el poder y la eliminación de los partidos políticos opositores, las elecciones presidenciales desarrolladas durante el periodo militar, presentaron un tinte más teatral que real.

---

<sup>36</sup> Constitución Política de la República de Panamá. Gaceta Oficial No. 17210. Artículo 277 versión original de 1972 [On-Line] Disponible en:

[http://200.46.254.138/legispan/PDF\\_NORMAS/1970/1972/1972\\_028\\_2256.PDF](http://200.46.254.138/legispan/PDF_NORMAS/1970/1972/1972_028_2256.PDF).

<sup>37</sup> Guevara Mann, Carlos. Óp. Cit, p. 111.

<sup>38</sup> Ídem, p. 129.

En el año 1981, con la muerte de Torrijos Herrera bajo circunstancias dudosas, se abrió nuevamente la incertidumbre de cómo continuar la dirección del país. En ese escenario apareció la figura de Manuel Antonio Noriega, ex agente de la CIA en Panamá<sup>39</sup>. Noriega, en el año 1969 había sido designado por Torrijos Herrera como director de G-2, oficina de Inteligencia de la Guardia Nacional, y de allí en adelante había ido escalando posiciones en el escalafón militar<sup>40</sup>.

Ávido de poder, Noriega comenzó a militarizar aún más la política del país, regido por dos principios fundamentales según lo determina Harding: “*Poder y Dinero*”<sup>41</sup>. Sin ideales políticos claros, Noriega lideró el país indirectamente través de figuras presidenciales que el mismo designó.

A través de la Ley N°20 del 29 de septiembre de 1983, Noriega transformó la Guardia Nacional en las *Nuevas Fuerzas de Defensa de Panamá*, bajo su estricta observancia. Este nombre fue adoptado como modelo de las Fuerzas de Defensa de Israel, reflejando la importancia que tenía la Defensa Nacional y protección del Canal de Panamá<sup>42</sup>. Esta ley, entre sus disposiciones fundamentales establecía que:

*"La Fuerza Pública, que funcionará bajo un solo comando y tendrá la denominación de Fuerza de Defensa de la República de Panamá, estará constituida por: 1. La Guardia Nacional, 2. La Fuerza Aérea Panameña, 3. La Fuerza de la Marina Nacional, 4. La Fuerza de Defensa del Canal de Panamá, 5. La Fuerza de Policía, 6. La Dirección Nacional de Tránsito, 7. El Departamento Nacional de Investigaciones, 8. El Departamento de Migración, 9. Cualquiera otra*

---

<sup>39</sup> Díaz Herrera, Roberto. "Estrellas Clandestinas". Perú. 2009, p.70.

<sup>40</sup> Ídem. p. 60-69.

<sup>41</sup> Harding II, Robert C. Óp. Cit, p. 156.

<sup>42</sup> Arias Calderón, Ricardo. Óp. Cit, p. 51.

*dependencia análoga a las anteriores que en el futuro se establezca o le sea adscrita por Ley o por Decreto*"<sup>43</sup>.

A través de esta redacción queda en claro que Noriega concentraba para las Fuerzas de Defensa todo el Poder posible del aparato estatal.

Las Fuerzas de Defensa, en opinión de Arias Calderón, se caracterizaron por cuatro rasgos fundamentales: militarización, centralización, supremacía y politización<sup>44</sup>. En cuanto a la militarización, en 1989 las Fuerzas de Defensa contaban con 18.000 uniformados, de los cuales 3.500 eran organizados en unidades militares y entrenados como soldados<sup>45</sup>. Además contaban con gran cantidad de dinero destinado a la innovación de material bélico, gracias a los fondos provenientes de actividades ilícitas como el tráfico de drogas, lavado de dinero y coimas, lo que la asemejaba a una corporación similar a la mafia<sup>46</sup>. Según se observa, el propósito fundamental de la militarización de Noriega era justificar el mandato perpetuo del cuerpo militar, con fundamento en la responsabilidad panameña por la defensa del Canal y su régimen de neutralidad, buscando asegurar para la clase militar los beneficios obtenidos, incluyendo las ganancias que derivan de las actividades ilícitas.

La centralización, se reflejaba con el Estado Mayor el cual funcionaba bajo el mando único del Comandante en Jefe, a través del cual se manejaba con un total dominio la política del Estado. En relación a la supremacía y politización, las Fuerzas de Defensa tomaron gran preponderancia en el escenario cotidiano lo que reducía la vida política a una opción radical: *militarismo o civilismo*<sup>47</sup>.

Independientemente a lo anterior, el régimen se demostraba cada vez más frágil, puesto que las violaciones a los Derechos Humanos, el narcotráfico y las demás actividades ilícitas ya no podían seguir ocultándose. Por otra parte, otros

---

<sup>43</sup> Ley No. 20 "Por la cual se dicta la Ley Orgánica de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá". Gaceta oficial No. 19909. Septiembre 29 de 1983. Artículo 1.

<sup>44</sup> Arias Calderón, Ricardo. Óp. Cit, p. 52.

<sup>45</sup> Fishel, John. Óp. Cit, p. 13.

<sup>46</sup> Ídem.

<sup>47</sup> Arias Calderón, Ricardo. Óp. Cit, p. 54.

hechos aceleraron el desenlace de Noriega, tales como la declaración de Roberto Díaz Herrera, ex miembro de las Guardia Nacional, afirmando que el Comandante en Jefe, era quien había ordenado el asesinato de Hugo Spadafora, reconocido político panameño, además de acusarlo de cometer fraude electoral y actos de corrupción<sup>48</sup>.

Este escenario, lleno de críticas, sumado al coqueteo de Noriega con el régimen de Fidel Castro (Cuba) y Sandinistas (Nicaragua), hizo que los Estados Unidos le suelten la mano al ex miembro de la Agencia Central de Inteligencia en Panamá. Ante este hecho, la necesidad de Noriega de perpetuarse en el poder lo llevó a realizar actos de desesperación absoluta y creó los "*Batallones de la dignidad*", militarizando aún más la política panameña, instaurando numerosos grupos dirigidos a atemorizar a opositores y a defender el régimen a toda costa<sup>49</sup>.

El 15 de diciembre de 1989, la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, mediante la Resolución N°10, declaró al país en "Estado de Guerra" y adoptó medidas "para hacer frente a la agresión extranjera" y por Resolución N° 11 de la misma fecha, otorgó "poderes especiales al Jefe de Gobierno", con todas las responsabilidades que ello conllevaba, con el propósito de que asuma la delicada misión de conducir al país mientras persista el Estado de Guerra en la República de Panamá<sup>50</sup>.

Viendo este ambiente regional, que denotaba una decadencia total de los gobiernos militares, el gobierno estadounidense de George W. Bush, consciente de la importancia de anular la fuerza y poder de Noriega, decidió intervenir en Panamá el 20 de diciembre de 1989.

---

<sup>48</sup> "Noriega, Córdoba y Del Cid organizaron el asesinato de Spadafora: Díaz Herrera" *La Prensa*. Junio 9 de 1987, p. 1.

<sup>49</sup> Quijano, Guillermo. "*Vivencias, recuerdos y hechos políticos: 1948-2009*". Panamá. Litho Editorial Chen. 2014, p.127.

<sup>50</sup> Pizzurno G, Patricia y Celestino Araúz "*Estudios sobre el Panamá Republicano*". 1ra. ed.Colombia. Manfer S.A. 1996, p. 641.

Con esta invasión, Estados Unidos buscaba como objetivo fundamental capturar a Noriega y eliminar definitivamente las Fuerzas de Defensa de Panamá, no solo como una fuerza efectiva de combate, sino también como fuerza política, además de asegurar la democracia en Panamá, amparar la vida de ciudadanos norteamericanos, combatir el tráfico de drogas y proteger la integridad del Canal de Panamá<sup>51</sup>.

Desde una opinión personal, es posible observar, que uno de los elementos fundamentales surgido del militarismo en Panamá, es la constante violación a la legitimidad institucional, lo que sumado a deseos militaristas de personajes como Remón y Noriega, determinaron que los miembros de la Fuerza Pública se erijan como guardianes del régimen constitucional. Lo irónico de esto, es que una vez llegados al poder, no respetaron el orden institucional, sino que manipularon todos los aspectos de la vida política del Estado, en la búsqueda de satisfacer sus intereses personales o corporativistas.

Mención especial merece la presencia de Estados Unidos, quien en cierta parte fue responsable de la militarización, puesto que brindó asistencia económica y logística en materia militar y sostuvo personajes autoritarios, facilitando el militarismo y politización de la Fuerzas Armadas de Panamá, con el solo objetivo de velar por el cumplimiento de sus intereses.

---

<sup>51</sup> "Remarks Announcing the Surrender of General Manuel Noriega in Panama". *Public Papers of the President of the United States*. Enero 3 de 1990.[On-Line] Disponible en: <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/1397>

## Capítulo II

### Proceso de Reorganización Democrático (1989 - 1994).

En el presente capítulo se analiza el proceso inicial del control civil y político de la Fuerza Pública de Panamá, en el que surgen interrogantes acerca de ¿Cómo se desestructuró el sistema de las Fuerzas de Defensa y qué medidas se tomaron para lograr la subordinación al control civil?

Es prudente remarcar que como todo proceso, el control civil de las Fuerzas Armadas requiere un esfuerzo conjunto de la sociedad y el gobierno, no siendo Panamá la excepción, abarcando este asunto casi todo el periodo presidencial de Guillermo Endara. También conviene examinar las medidas tanto políticas como institucionales que se han hecho para lograr la consolidación civil.

#### El nuevo desafío.

Finalizada la intervención de los Estados Unidos en Panamá, quedó atrás el régimen militar que gobernó el país durante veintidós años, al tiempo que se imponían nuevos desafíos para la naciente coalición de poder. Por un lado, la necesidad de instaurar una estructura política democrática, en un país devastado por abusos de poder durante años y por el otro, cómo asegurar el orden interno confiando en miembros de las antiguas Fuerzas de Defensa.

La necesidad de consolidar la democracia no solo acontecía en Panamá, muchos países latinoamericanos también se encontraban en pleno proceso de democratización, buscando superar el pensamiento militarista fuertemente arraigado. Se tornaba necesario instaurar un modelo institucional democrático con verdadera división de poderes y abandonar el histórico modelo del líder, caudillo, salvador y figura referente. Se debía consolidar un status democrático nuevo y extraño para los ciudadanos panameños, acostumbrados a un régimen militar asfixiante.

Un hecho alentador para este proceso democrático, era la inminente finalización de la Guerra Fría, que apartaba a Estados Unidos de la necesidad de sostener gobiernos de facto como mecanismo para mantener intereses estratégicos en la región<sup>52</sup>. Influenciados por dichas circunstancias, países como Argentina, Brasil y Chile lograban mantener un gobierno electo democráticamente, contagiando la situación a otros países de América Latina.

Este proceso democratizador, generaba la necesidad de consolidar la supremacía civil y política sobre las Fuerzas Armadas. A este respecto, es conveniente extraer conocimientos de autores competentes en esta materia. Diamint expresa que el control civil de las Fuerzas Armadas se entiende como:

*“un proceso continuo de producción de políticas públicas de defensa y seguridad, desde el poder legítimamente instituido, con una cadena de mando claramente definida, que garantiza que el principio y el fin de cualquier intervención bélica responda a una decisión de las autoridades civiles”*<sup>53</sup>.

Al respecto, Fitch<sup>54</sup> entiende que dadas las diferencias nacionales en el contexto político e institucional de la política militar, no existen recetas sencillas o estrategias aprobadas para los gobiernos que intentan redefinir las relaciones con los militares.

Por su parte, Serra<sup>55</sup> considera que el control de las Fuerzas Armadas en la transición democrática, corresponde a un proceso que comprende tres etapas: *transición democrática, consolidación democrática y democracia consolidada*. En base a esta teoría, se analiza como Panamá siguió este modelo en su proceso de

---

<sup>52</sup> Harding II, Robert C. Óp. Cit, p. 175.

<sup>53</sup> Diamint, Rut. Óp. Cit. (2008), p. 96.

<sup>54</sup> Fitch, J. Samuel. *"The Armed Forces and Democracy in Latin America"*. Baltimore. The John Hopkins University Press. 1998, p. 169.

<sup>55</sup> Serra, Serra Narcís. Óp. Cit, p. 28.

control civil, aunque en este análisis se advierte la existencia de muchos pasos que tomaron demasiado tiempo para su cumplimiento.

La primera etapa, denominada *de transición democrática*, puede ser concebida como el periodo en el cual los militares dejan de intervenir en la política de un país, dejando de ser *policy makers*, para transformarse en *policy implementers*<sup>56</sup>. Al respecto, se considera que en esta etapa, la actuación debe centrarse en lograr el cese de la intervención de los ejércitos en la política, reducir la conflictividad y prevenir los posibles golpes de Estado.

Este periodo, supone un atrincheramiento de los militares, quienes al perder autonomía en las decisiones, tienden a revelarse y exigen un mayor espacio de manejo. Así, procuran reforzar su control interno en la organización y combaten intentos de control externo, marcando diferencias que los distinguen de la sociedad en general.

En este ciclo de relaciones condicionadas por el proceso de transición a la democracia, cuanto mayor es el esfuerzo de transformación de las instituciones, más sencillo es realizar la reforma en los estamentos de seguridad. Los fallos o deficiencias que se dan en esta transición, afectan considerablemente y dificultan el proceso de control civil. Por tal razón, las elites y los grupos de poder económico intentan el funcionamiento normalizado de las instituciones democráticas.

En relación a la *labor legislativa sobre la seguridad*, es necesario reformar la legislación básica en cuanto a militares, decidir el mando del Presidente y crear un Consejo Nacional de Seguridad que exprese el interés del Ejecutivo y gobierno en asuntos de seguridad y defensa del país. Así mismo, se debe lograr la conversión de cualquier órgano militar, en un órgano consultivo y de asesoramiento del presidente o

---

<sup>56</sup> Ídem, p. 27.

ministro del ramo y por último, definir un sistema de inteligencia de Estado, asegurado por un efectivo control civil<sup>57</sup>.

Para reforzar el control civil, debe citarse por un lado el rol de la *labor legislativa sobre la seguridad* y por otro, la *reducción de la presencia de Fuerzas Armadas* en los campos civiles de la administración<sup>58</sup>. Respecto a la *reducción de la presencia de las Fuerzas Armadas, en los campos civiles de la administración*, el objetivo fundamental es la civilización de la policía, tema esencial en el proceso del control militar. En Panamá, este proceso se dio de manera compleja, ya que si bien Serra expone que para no afectar el funcionamiento democrático, no se deben usar los miembros del ejército para la reforma policial, en este caso de estudio no acontece de esta manera, sino que se purgaron las cúpulas de las antiguas Fuerzas de Defensa, y se utilizaron para la Nueva Policía de Panamá, a los ex uniformados instruidos previamente por Estados Unidos.

La segunda etapa denominada *de consolidación democrática*, se logra cuando el poder civil pasa a definir la política de seguridad y a dirigir las Fuerzas Armadas. Siguiendo a Serra<sup>59</sup> esta etapa es de fundamental importancia, ya que en ella se procede a la elaboración de una política de seguridad, la eliminación de los privilegios militares, la evolución del concepto de profesión militar y la definición de las nuevas misiones a ser realizadas por las Fuerzas Armadas. En este sentido, y considerando que en Panamá no existen actualmente Fuerzas Armadas, este estudio trata sobre lo que se ha denominado como *Fuerza Pública* creada posterior a la invasión de 1989, abarcando a la Policía Nacional, al Servicio Aéreo Nacional y el Servicio Marítimo Nacional.

Como punto central para consolidar la democracia, la literatura considera necesario contar con un Ministro de Seguridad civil, que actúa de nexo entre la política de seguridad y el contexto político en general, con capacidad de árbitro entre

---

<sup>57</sup> Ídem, p. 32.

<sup>58</sup> Ídem, p. 31.

<sup>59</sup> Ídem, p. 33.

las Fuerzas Armadas y de Seguridad y los demás funcionarios de gobierno, siendo destacable su función en las relaciones internacionales, en el escenario multilateral y bilateral con los demás países. Ello expone la necesidad de Ministros y colaboradores estudiosos en materia de Seguridad, para realizar un control efectivo.

En este sentido, la falta de políticos y funcionarios civiles expertos en temas de seguridad, es una de las carencias más graves a superar para poder avanzar en el control civil de las Fuerzas Armadas, tal como sostiene Pion Berlín<sup>60</sup>.

Además, en la creación de políticas de seguridad, también es importante la instauración de un Ministerio con capacidad de gestión dentro de las circunstancias del país<sup>61</sup>. Tarea que no resulta sencilla, por lo que, debe hacerse en dos etapas. La primera se ve marcada por la creación de un núcleo inicial alrededor del Ministro, que debe intentar vincular a su dependencia las tareas de seguridad, ser el nexo entre los medios de comunicación e inteligencia y a la vez crear un mecanismo progresivo de control presupuestario. En la segunda, se establece la dependencia funcional de los órganos de seguridad con los órganos del Ministerio.

Es necesario que el Poder Legislativo controle la asignación de recursos y ejecución del presupuesto, para el desarrollo de tareas correspondientes y competentes a los uniformados, evitando el desvío de recursos a otras áreas. Surge una verdadera política de transparencia, que tiende a facilitar el control de las Fuerzas Armadas, al combatir el secreto de información, dando mayor luz a labores realizadas con la obligación de dar cuentas de las mismas.

Las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas, generan controversias entre los diversos autores, puesto que algunos entienden que exigir tareas inadecuadas a su ámbito de acción, les permite ganar poderío tanto político como estratégico. Las Fuerzas Armadas además de mantener el orden interno y la soberanía, son

---

<sup>60</sup> Pion-Berlín, David. "El manejo político de las fuerzas armadas en Latinoamérica". *Military Review*. Marzo-abril. (2005), p. 55.

<sup>61</sup> Serra, Serra Narcís. Óp. Cit, p. 33.

influenciadas por las nuevas doctrinas que fomentan la participación de éstas en temas como el narcotráfico y el crimen organizado.

Por último, la tercera etapa, se centra en la *democracia consolidada*, a través de la cual el contenido del control civil se refiere a la definición del campo de autonomía considerado como conveniente para cada gobierno, y la adecuación de las Fuerzas Armadas a la realidad política y social del país<sup>62</sup>. En esta etapa, el control civil adquiere dimensión de dirección de las Fuerzas Armadas respecto a la realidad, tanto en escala doméstica, como internacional.

Siguiendo a Fitch, este estado de democracia consolidada se alcanza "*cuando los estamentos de las distintas fuerzas rechazan cualquier exigencia a tener un papel supra político como guardianes nacionales*"<sup>63</sup>. No es tarea fácil, por requerir que el gobierno aproxime los valores de las Fuerzas Armadas los intereses de la sociedad civil y que esta cuestión sea tratada con una verdadera política pública.

Se observan como determinantes de este proceso de control civil, la *desmilitarización, la despolitización y la presencia e intervención* de los Estados Unidos en las políticas de seguridad de Panamá.

La desmilitarización es "*el proceso a través del cual, las Fuerzas Armadas son subordinadas a las decisiones de los actores civiles eliminándose los rasgos del militarismo de las instituciones de seguridad*"<sup>64</sup>. En Panamá se dieron dos elementos indispensables, como requisitos necesarios, que operaron en la desmilitarización: la derrota traumática de la organización militar existente en 1989 y la voluntad y aprovechamiento de la oportunidad para erradicar las Fuerzas Armadas<sup>65</sup>.

La doctrina considera que en la decisión de la desmilitarización, incidieron factores fundamentales, individualizados como: el impacto del trauma de la invasión

---

<sup>62</sup> Ídem, p. 38.

<sup>63</sup> Fitch, J. Samuel. Óp. Cit, p. 176.

<sup>64</sup> Caumartin, Corinne. Óp. Cit, p. 108.

<sup>65</sup> Arias Calderón, Ricardo. Óp. Cit, p. 47-48

norteamericana sobre las Fuerzas de Defensa que hizo viable erradicar las mismas<sup>66</sup>; la anarquía vivida en los días posteriores a la invasión que demostró la necesidad de gestar un organismo que ofreciera garantías a la seguridad pública elemental; la concientización de la necesidad de crear una Fuerza Pública que legitimara el gobierno democrático y por último, la voluntad de evitar que, a través del licenciamiento de efectivos de las antiguas Fuerzas de Defensa, se alimentaran los residuos de la resistencia violenta<sup>67</sup>.

Estos cambios, son vistos por los pensadores, como un proceso complejo, que abarca una serie de circunstancias diversas. Entre los sostenedores de esta percepción, una corriente erige la idea de que dichos cambios *desmilitarizantes* surgieron como una reforma a la estructura policial y una transición democrática impuesta<sup>68</sup>.

A lo anteriormente expuesto, se suma el proceso de despolitización de las Fuerzas Armadas, concebido como "*la evolución del rol y actividades desempeñadas por las Fuerzas Armadas y la naturaleza de sus relaciones con los actores políticos influyentes*"<sup>69</sup>. Como bien lo expresa la doctrina, la caída del poder de las Fuerzas de Defensa inicia un proceso de reconstrucción, que establece como objetivo central, eliminar la autonomía absoluta de los militares, buscando consolidar una subordinación a la autoridad civil. Dicho proceso no fue una transición simple, y significó un enorme desafío para un país que se encontraba en una situación social, política y económica seriamente afectada por años de ruptura institucional. Esta concepción entendía que el profundo cambio estructural en proceso, dejaba clara evidencia de la finalización del ciclo de "dominación política" que se ejercía a través de las antiguas Fuerzas de Defensa. En este escenario, es importante destacar el rol

---

<sup>66</sup> Washington Office on Latin America. "*Desmilitarizar el orden Público. La comunidad internacional, la reforma policial y los derechos humanos en Centroamérica y Haití*". Washington.WOLA.1995, p.59. [On-Line]Disponible en: [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg\\_docpolicia/desmilitarizar%20el%20orden%20publico.pdf](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docpolicia/desmilitarizar%20el%20orden%20publico.pdf)

<sup>67</sup> Arias Calderón, Ricardo. Óp. Cit, p. 55.

<sup>68</sup> Caumartin, Corinne. Óp. Cit, p. 107.

<sup>69</sup> Ídem, p. 109.

desempeñado por el Partido Revolucionario Democrático (PRD), fundado en Panamá como consecuencia del levantamiento militar de 1968. Dicha creación respondía a la necesidad de brindar legitimidad electoral a las elecciones ficticias llevadas a cabo desde 1968 a 1989, periodo en que por distintos mecanismos fraudulentos el triunfo recaía siempre sobre el partido gobernante.

Siguiendo esta línea de acción, Schnabel y Born<sup>70</sup>, exponen que "*la reforma del sector de la seguridad no se articula en pleno vacío, sino en el contexto de los esfuerzos de reforma nacionales*" lo que sugiere que la desmilitarización no debe ser en forma aislada, sino como parte de una serie más amplia de reformas estratégicas. La desmilitarización sólo puede tener lugar, cuando existe un marco estratégico, que articula el aparato de seguridad nacional y abarca los diversos aspectos o ámbitos de la política estatal.

Por último, es importante hacer mención a la *presencia e intervención* de los Estados Unidos, entendida como el apoyo y determinación de políticas, sobre el sector de seguridad.

#### Influencia de los Estados Unidos durante la reorganización.

La participación de Estados Unidos, implica un apartado especial de este análisis, por cuanto desde horas posteriores a la "Operación Justa Causa", el país del norte ostentó fuerza y poder en la toma de decisiones de Panamá. En este sentido, Estados Unidos adquirió un rol primario en la transformación de la institución militar panameña, en una nueva Fuerza Policial civil<sup>71</sup>. Es necesario aclarar que antes de la

---

<sup>70</sup> Schnabel, Albrecht y Hans Born. "*Security Sector Reform: Narrowing the Gap between Theory and Practice*". The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. 2011, p. 32. [On-Line] Disponible en:

[http://www.dcaf.ch/content/download/45660/678936/file/ssr\\_paper1.pdf](http://www.dcaf.ch/content/download/45660/678936/file/ssr_paper1.pdf)

<sup>71</sup> Rosenberg, Mark. "Panamá: La transición abrupta al poder civil". *América Latina: militares y sociedad I*. Ed. Sebastián Vaquerano. San José, Costa Rica. FLACSO. 1991, p. 236.

invasión norteamericana, el sistema de seguridad panameño era una institución pública simple y centralizada, representada en las Fuerzas de Defensa de Panamá, bajo el comando del líder ideológico, General Manuel Antonio Noriega.

Una de las consecuencias no previstas de la invasión norteamericana, fue la anarquía y acefalia en que quedaron sumergidas las antiguas Fuerzas de Defensa. En esta situación, es necesario recordar que las tropas estadounidenses actuaron como custodios de la legalidad e institucionalidad del nuevo gobierno, prestando asistencia y cooperación en las primeras horas del nuevo régimen. Esto reflejaba una situación un poco extraña, puesto que resultaba complejo entender, que un gobierno fuera sostenido por fuerzas militares de otro país.

Con el objeto de minimizar la resistencia hacia el nuevo régimen, las Fuerzas Armadas de Estados Unidos limitaron su presencia en las calles, al tiempo que velaron para que no se produjeran levantamientos perjudiciales a la transición democrática<sup>72</sup>. Además se adoptaron medidas *Ad Hoc* traducidas en las bases de la reforma del aparato de seguridad panameño.

En este escenario, la preocupación principal para el gobierno de los Estados Unidos era la necesidad de organizar una Fuerza Pública operativa y confiable, que velara por el respeto de los preceptos democráticos. Las nuevas autoridades políticas de Panamá, con la asistencia inmediata del Comando Militar Norteamericano, optaron por iniciar el cambio, aboliendo la existencia de las Fuerzas de Defensa panameñas.

Desde 1968, los miembros de las Fuerzas de Defensa, eran los únicos en cuanto a educación en materia de seguridad, por lo que al establecerse la necesidad de crear una nueva Policía Nacional, se invitó a antiguos miembros de las mismas, depurando altas cúpulas y seleccionando personal que entendiera el nuevo escenario político en gestación, para la creación de una fuerza de policía institucionalizada y

---

<sup>72</sup> Ídem.

ordenada<sup>73</sup>, lo que generaba un cierto descontento o desconfianza y una nueva problemática.

El entonces Vicepresidente Ricardo Arias Calderón, en su discurso pronunciado el 18 de enero de 1990, expone que la condición indispensable para el establecimiento de instituciones constitucionales democráticas y la reconstrucción de la economía:

*"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 de los derechos humanos, en la vigencia en el Estado de derecho y en la 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 las Leyes, no se producirá ni se sostendrá el impulso de la reconstrucción y de desarrollo que nuestro pueblo reclama para superar la miseria y las injusticias sociales"*<sup>74</sup>.

Por otro lado, Estados Unidos también brindó personal y asistencia en materia de seguridad nacional, a través de su inteligencia militar en favor del nuevo gobierno. Paralelamente, Washington también se comprometió a cooperar con en el suministro de insumos, uniformes, equipos, sistemas de comunicación y vehículos para la nueva fuerza que se crearía.<sup>75</sup> El intervencionismo norteamericano despertó una serie de posturas en torno a cómo se consolidaría el nuevo sistema de las Fuerzas Públicas.

---

<sup>73</sup> Ídem, p.237- 239.

<sup>74</sup> Arias Calderón, Ricardo. "Creación de la nueva fuerza pública" Discurso pronunciado en el acto en el cual el nuevo Gobierno Democrático presento sus orientaciones fundamentales a la comunidad nacional y al Cuerpo Diplomático. Enero 18 de 1990. Centro de Convenciones Atlapa. Panamá. [On-Line] Disponible en: <http://bdigital.binal.ac.pa/iah/PDFRACAL/7.53.10.13.pdf>.

<sup>75</sup> Arias Calderón, Ricardo. Óp. Cit, p. 66.

Dos corrientes se disputaron la reforma de dicha nueva Fuerza<sup>76</sup>. La primera, sostenida por la concepción más civilista, entendía que independientemente al modelo adoptado, se debía erradicar todo tipo de participación o nexos con el antiguo régimen autoritario. Consideraba que la presencia de antiguos miembros de las Fuerzas de Defensa, implicaban un cambio meramente superficial y de forma, no atacando el fondo de la cuestión. Al respecto expresaba José Raúl Mulino, líder de la antigua Cruzada Civilista:

*“Las nuevas fuerzas de defensa públicas constituyen un problema de excepcional importancia para el futuro democrático del país, puesto que es la misma institución antigua con nuevo nombre, manteniendo inclusive las mismas unidades que han forjado el destino de la antigua Fuerza de Defensa”<sup>77</sup>.*

Por otro lado, los más técnicos propugnaban la reestructuración del aparato de seguridad, utilizando elementos del antiguo régimen, basados en la necesidad de no iniciar el desarrollo desde el punto cero. Mientras se reconocía el riesgo que conllevaba la utilización de los antiguos miembros de las Fuerzas de Defensa, se presentaron dos beneficios puntuales: la legitimidad internacional que obtenía Panamá al no depender de los Estados Unidos en materia de seguridad y el hecho de incorporar a los uniformados a una tarea específica, en vez de dejarlos sin apoyo<sup>78</sup>.

Siguiendo estos parámetros se optó por convocar a los antiguos uniformados a rendir servicio a la “*Nueva Fuerza Pública*”, evitando así la denominación constitucional de Fuerza de Defensa, lo que dejaba abierta la posibilidad de una desmilitarización completa, buscando adoptar un modelo similar al de Costa Rica, donde la Policía era quien detentaba el uso de la Fuerza Pública<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Rosenberg, Mark. Óp. Cit, p. 236.

<sup>77</sup> "La Fuerza Pública es un problema para el futuro democrático del país, dice la Cruzada". *La Prensa*. Febrero 21 de 1990, p. 1.

<sup>78</sup> Fishel, John. Óp. Cit, p. 17.

<sup>79</sup> Ídem, p. 16.

En este escenario, se alzaron fuertes críticas contra la reforma del aparato de seguridad, provenientes de sectores que habían apoyado la elección de Guillermo Endara como presidente. Estas críticas estaban lideradas por miembros de la Cruzada Civilista, sectores de oposición a Noriega, políticos, figuras del sector de negocios y miembros de la prensa local. Pero la situación y críticas sobre la reestructuración, abrigaban los malestares de miembros del mismo gobierno, lo que hacía aún más difícil lograr un grado de gobernabilidad democrática.

#### Primeras regulaciones legales.

El nacimiento del nuevo sistema de seguridad se inició legalmente con la redacción de los Decretos de Gabinete N°2 y N°3 del 2 de enero de 1990, que suprimían el rango de General a Manuel Antonio Noriega, dieron de baja a 39 oficiales de alta jerarquía y pasaron a jubilación efectiva a 42 oficiales. Pero, los instrumentos fundamentales de la desmilitarización se vieron plasmados en los Decretos N° 38 y N° 42, del 10 y 17 de febrero de 1990, respectivamente.

El Decreto N° 38, reflejó fuertemente la concepción nacional de seguridad que imperaba en la sociedad panameña, expresando que:

*“es clamor de la abrumadora mayoría del pueblo panameño la exigencia de que no exista un ejército nacional y desaparezcan los vestigios de militarismo con su secuela de violaciones a los derechos humanos, de represión a la población, de irrespeto a la voluntad popular y a las instituciones democráticas previstas en nuestra constitución y de sobrecarga al erario público<sup>80</sup>”.*

Siguiendo esta tónica, se estipulaba organizar la Nueva Fuerza Pública del Estado Panameño, teniendo como responsabilidad técnica y profesional, la seguridad

---

<sup>80</sup> Decreto No. 38 " Por el cual se organiza la Fuerza Pública" Gaceta Oficial No. 21479. Febrero 10 de 1990.

pública y la defensa nacional, estableciendo que la Fuerza Pública dependa del Órgano Ejecutivo y su actuación esté sujeta a la Constitución y a las leyes de la República. De esta manera, quedaba claramente restringido el campo de acción de la Fuerza, con el objetivo de evitar nuevos abusos.

El Decreto N° 38 propugnaba la erradicación del Ejército Nacional, pero el mismo adolecía de una determinación clara de los estamentos de seguridad.

En ese contexto y viendo la necesidad de avanzar en el tema, se dictó el Decreto de Gabinete N° 42 el 17 de febrero de 1990, que establecía claramente:

*“Hasta tanto se adopte su Ley Orgánica, la Fuerza Pública consistirá en la Policía Nacional, el Servicio Aéreo Nacional, el Servicio Marítimo Nacional y el Servicio de Protección Institucional, independientes entre sí, con mandos y escalafón separados<sup>81</sup>”.*

Al mismo tiempo, otro instrumento que permitió avanzar en materia de control civil fue el Decreto N° 98 del 29 de mayo de 1991, a través del cual se creaba el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, como cuerpo asesor del presidente de la República en materias de Seguridad y Defensa. El mismo tenía como finalidad la asistencia y apoyo directo al presidente de Panamá, al tiempo que se eliminaba la función del Estado Mayor, establecido durante el régimen militar. El Consejo estaba integrado por *"Los Ministros de Gobierno y Justicia, de Planificación y Política Económica, y de Relaciones Exteriores, que se reunirán con el Presidente de la República, constituyéndose un cuerpo asesor en materia de orden público"*<sup>82</sup>. Además establecía en sus disposiciones, la presencia de un Secretario General, que debía interactuar en forma directa con el Presidente.

---

<sup>81</sup> Decreto No. 42 "Por el cual se reforma y adiciona el Decreto de Gabinete No. 38 de 10 de febrero de 1990". Gaceta Oficial No. 21485. Febrero 17 de 1990.

<sup>82</sup> Decreto No. 98 "Por el cual se desarrolla el artículo No. 16 del Decreto de Gabinete No. 18 de 10 de febrero de 1990". Gaceta Oficial No. 21798. Mayo 29 de 1991.

Con este decreto, se buscaba subordinar nuevamente las tareas fundamentales de asesoramiento en temas de seguridad al ámbito civil, eliminando el tinte militarista e imponiendo una serie de prohibiciones como el espionaje político o violaciones a los derechos fundamentales de las personas.

### Primeras políticas sobre seguridad.

Siguiendo a Arias Calderón, podemos expresar que estos decretos reflejaban las cuatro políticas de Estado adoptadas respecto a la seguridad pública<sup>83</sup>, que van de la mano con las dos primeras etapas de transición democrática y consolidación democrática de Serra, poniéndose en práctica progresivamente entre 1990 y 1991 la desmilitarización, la descentralización institucional, la subordinación a la autoridad civil y la profesionalización apolítica.

### *Descentralización Institucional.*

Para consolidar la descentralización institucional, se tomaron una serie de medidas destinadas a fortalecer un organigrama de poder, donde las vertientes verticales estaban claramente definidas<sup>84</sup>.

La Policía Nacional, el Servicio Aéreo Nacional y el Servicio Marítimo Nacional quedaban bajo la autoridad y dependencia del Órgano Ejecutivo, en manos del Ministro de Gobierno y Justicia. Se estipuló que el Servicio de Protección Institucional funcionara bajo la autoridad y dependencia del Órgano Ejecutivo, por intermedio del Ministro de la Presidencia. Se creó el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, mencionado anteriormente, para asesorar al Presidente. Igualmente, se reasignaron a sus respectivos ministerios, las dependencias civiles que anteriormente estaban bajo subordinación de las Fuerzas de Defensa. Se estableció que los directores de las principales agencias de seguridad, especialmente de la

---

<sup>83</sup> Arias Calderón, Ricardo. Óp. Cit, p. 56.

<sup>84</sup> Ídem, p. 57.

Policía Nacional, tomen contacto directo y respondan en forma casi exclusiva al Presidente.

Este modelo de organización, aún vigente en la actualidad, fue pasible de críticas por incumplir las normas que establecían que, quienes se desempeñen como directores de la Fuerza Pública, no deben ser activistas de alguna facción política<sup>85</sup>.

Es preciso destacar que el Sistema Penitenciario, la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte y la Dirección Nacional de Migración y Naturalización, volvieron a dependencias del Ministerio de Gobierno en tanto, la Sección de Investigaciones de la Policía Nacional se separó y pasó a integrar el Ministerio Público para investigar los delitos. A su vez, después de 1990, la Dirección Ejecutiva de los Asuntos del Canal, bajo el control de Noriega, pasó al Ministerio de Relaciones Exteriores, lo cual contribuyó a desmilitarizar las relaciones entre Panamá y Estados Unidos<sup>86</sup>.

Entre otra serie de medidas adicionales, la Asamblea Legislativa comunicó la aprobación del presupuesto de la Fuerza Pública anualmente, con el fin de ejercer mayor control de su accionar. La nueva política financiera de la Fuerza Pública separó el presupuesto de cada uno de los organismos y se creó la Dirección de Finanzas de la Seguridad Pública, cumpliendo uno de los postulados determinados por Serra en la segunda etapa del control civil.

Hacia 1991, el presupuesto total de las tres instituciones de seguridad fue de 82 millones de dólares (\$), incluyendo 2.4 millones para inversión, lo que marcaba una reducción cercana al 50 % del presupuesto asignado durante el gobierno de Noriega<sup>87</sup>. Además como medida adicional, se concretó el traspaso de bienes a diversos órganos del Estado, con el fin de ser utilizados en bien de la sociedad civil.

---

<sup>85</sup> "Inconveniencias del exceso de poder". *Panamá América*. Mayo 13 de 2002, p. A:3.

<sup>86</sup> Arias Calderón, Ricardo. *Óp. Cit*, p. 57.

<sup>87</sup> *Ídem*, p. 62.

### *Desarrollo Institucional.*

La consolidación de un marco institucional que otorgue legalidad y legitimidad a la coalición de poder, constituye una piedra angular para el apaciguamiento social. Przeworski entiende que *"El marco institucional en el que se ejerce el control civil sobre las fuerzas armadas, constituye el punto neurálgico para la consolidación democrática"*<sup>88</sup>.

En este sentido, es importante destacar el encauzamiento de los procesos penales contra miembros de las antiguas Fuerzas de Defensa, ante el Ministerio Público. A partir de ese momento, los mismos tuvieron un curso independiente al Poder Ejecutivo, sin que el mismo pudiese intervenir o afectar su resultado. Se buscó entonces que la justicia sea la misma, tanto para civiles como para miembros de la Fuerza Pública, cerrando espacios de poder con el que antes gozaban las Fuerzas de Defensa.

También se modificó la política del personal de la Fuerza Pública, limitando los cupos a la Policía Nacional, dejando una mínima cantidad de escalafones para los Servicios Aéreo y Marítimo Nacional.

A fin de regular los acuartelamientos dentro de la Policía, se establecieron turnos obligatorios de ocho horas, se hicieron efectivas las vacaciones de los mismos y se brindaron beneficios de seguridad social, con el objeto de eliminar el antiguo régimen diferenciador de la vida militar. Se diseñó un nuevo uniforme para la Policía Nacional, distinto al antiguo uniforme de los miembros de la Fuerza de Defensa, y a su vez también se limitó el uso de armas. Como medida más estricta, se prohibió ingresar a la Policía Nacional a quienes fueran egresados de Escuelas Militares<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Przeworski, Adam. *"Democracia y Mercado Reformas políticas y económicas de la Europa del Este y América Latina"*. Gran Bretaña. Cambridge University Press. 1995, p. 49.

<sup>89</sup> Arias Calderón, Ricardo. *Óp. Cit.*, p. 64.

### *Profesionalización apolítica.*

En materia de capacitación, se logró un avance notable, centrado en un doble objetivo: promover la readaptación de antiguos militares de las Fuerzas de Defensa a la nueva Fuerza Pública y asegurar el reclutamiento y formación de nuevos policías civiles. Para ello se realizó un curso de 120 horas para todas aquellas personas que desearan incorporarse a la Nueva Policía Nacional, dictado por miembros de Agencia Civil del Departamento de Justicia de los Estados Unidos (ICITAP)<sup>90</sup> Dicha asistencia tenía en consideración la necesidad de contribuir a la institucionalización de la democracia y al respeto de los derechos humanos. El curso incluyó tópicos tales como: profesionalismo policial, redacción de informes, técnicas de patrullaje policial, derechos humanos y conducta ética, entre otros. Igualmente abarcó técnicas de adiestramiento para todos los niveles de la policía, estándares y procedimientos policiales con énfasis en el tema de responsabilidad profesional y, por último, se estableció el suministro de equipos para actividades y programas específicos.

En esa línea, Estados Unidos brindó asistencia, invitando a varios individuos a un centro de oficiales de Glynn County, Georgia, para tomar entrenamientos básicos policiales con agentes de dicha fuerza<sup>91</sup>. También, la Drug Enforcement Agency (DEA) participó en la reconstrucción del aparato de seguridad panameño, luchando contra el narcotráfico en la Policía Técnica Judicial y en la Secretaria de Drogas del Ministerio Público. Por su parte, la Agency for International Development (AID) brindó cooperación en la modernización de la administración de justicia, sobre todo en el Órgano Judicial y el Ministerio Público<sup>92</sup>.

Un hecho importante, fue la creación de la Nueva Academia de Policías de Panamá, inaugurada en septiembre de 1990, cuya principal responsabilidad se centró

---

<sup>90</sup> Washington Office on Latin America. Óp. Cit, p. 31.

<sup>91</sup> Fishel, John. Óp. Cit, p. 18.

<sup>92</sup> Andersen Martin y José Manuel Ugarte." Panamá: Hacia un Modelo Policial". *National Democratic Institute for International Affairs*. Washington D.C. 1990, p. 5. [On-Line] Disponible en:

[https://www.ndi.org/files/287\\_pa\\_hacia\\_spa.pdf](https://www.ndi.org/files/287_pa_hacia_spa.pdf)

en la capacitación policial básica y continua. Se determinó el perfil de estudiante correspondiente, debiendo tener finalizada la escuela secundaria y aprobación psicológica para el ingreso. A través de Comités de Derechos Humanos y órganos del Estado se impartieron conocimientos en el Área del Derecho.

Un factor educativo de fundamental trascendencia, fue el ofrecido por la opinión pública, a través de los medios de comunicación y la actitud de civiles respecto a la autoridad policial. La opinión pública, sufrió un proceso gradual y lógico. En sus comienzos hubo rechazo y desprecio, en base a los antecedentes, pero con el tiempo dicha imagen se fue esclareciendo. El cambio de imagen se debió en gran parte, a lo relacionado con la efectividad policial y al abandono de la nostalgia militarista, logrando en una encuesta de CID/Gallup, realizada en el año 1993, un 53% de satisfacción y credibilidad en la autoridad<sup>93</sup>.

#### *Subordinación a la autoridad civil.*

Para ejercer la supervisión civil general y las funciones específicas del ramo de seguridad pública y coordinación, dentro de la Fuerza Pública, se formó un equipo de funcionarios civiles encabezado por un Director Institucional y un Director de Finanzas.

El Ministro de Gobierno asumió, personalmente, la tarea de explicar ante la sociedad civil y los medios de comunicación, las medidas adoptadas en el proceso de desmilitarización, desarrollando una tanda publicitaria enfocada en el nuevo rol de la policía como agente de la seguridad civil.

Como medida de reconciliación civil, se encaró con seriedad el tema de las violaciones a los Derechos Humanos en centros penitenciarios. Como mecanismo para dar seguridad a las denuncias presentadas por transgresiones de Derechos Humanos, se creó la Oficina de Responsabilidad Profesional, para investigar denuncias contra los funcionarios.

---

<sup>93</sup> Arias Calderón, Ricardo. Óp. Cit, p. 66.

El punto más álgido en el desarrollo institucional se dio con la designación de un civil como Director de la Policía Nacional, el licenciado Ebrahim Asvat, reconocido abogado en materia de seguridad<sup>94</sup>. Según lo expresa Arias Calderón “*Fue el primer civil en encabezar la institución de seguridad pública desde 1930. Su nombramiento simbolizó la superación de seis décadas de progresiva militarización*”<sup>95</sup>.

Esta transición ocurrida en Panamá, permitió que suceda lo que podría llamarse una “reforma integral”, que incorporó los procesos de desmilitarización y constitución del sistema policial, incluyendo doctrina, formación, organización interna y políticas de reclutamiento<sup>96</sup>.

#### Consideraciones importantes sobre Panamá.

Resumiendo las ideas expresadas en este apartado, es justo determinar que a pesar de todos los problemas internos del país, se logró concretar significativos cambios en la relación entre Fuerza Pública y actores políticos relevantes. Es puntual marcar que muchos cambios se dieron de manera abrupta, a través de decretos, en un contexto de inestabilidad política, enfrentamientos y división de ideas.

Una de las principales fallas de la administración del presidente Guillermo Endara fueron los referéndums del año 1992, los que fijaban como objetivos, realizar una serie de reformas constitucionales, incluyendo una enmienda necesaria, para institucionalizar la abolición de las Fuerzas Armadas.

A mediados de 1992, la aprobación a la administración del entonces presidente Endara descendía notablemente, puesto que la sociedad la consideraba insegura e incapaz de enfrentar los desafíos de la reconstrucción de Panamá luego de

---

<sup>94</sup> Guevara Mann, Carlos. Óp. Cit, p.165.

<sup>95</sup> Arias Calderón, Ricardo. Óp. Cit, p.61.

<sup>96</sup> Washington Office on Latin America. Óp, Cit, p. 14.

la caída del régimen de Noriega. Las constantes controversias, escándalos y disputas en las que se involucró el gobierno, reafirmaron la idea de ciertos sectores, que pregonaban la falta de legitimidad del gobierno y el haber llegado al poder, gracias al intervencionismo norteamericano.

En este descontento social, la sociedad civil de Panamá, fue consultada para reformar la Constitución Política, estableciendo una serie de cambios tendientes a la erradicación definitiva de las Fuerzas Armadas. Es importante mencionar que el referéndum fue una mera medida procedimental que buscó legitimar la institucionalización de la desmilitarización, hecha efectiva en las primeras etapas del gobierno de Endara a través de los Decretos N° 38 y N° 42 de 1990.

Considerando los problemas económicos y la falta de liderazgo, el pueblo panameño en señal de protesta contra el gobierno, optó por la negativa a la reforma constitucional de Panamá.

La Comisión de Gobierno y Justicia y Asuntos Constitucionales, en una apuesta sumamente ambiciosa, decidió ampliar el proyecto de reformas, originariamente centrado en modificar el preámbulo y los artículos referidos a la proscripción constitucional de las Fuerzas Armadas, a una nueva organización política, intentando dar lineamientos utópicos a la realidad del país.

Desde un juicio personal, se considera esta decisión, como un grave error cometido por el Gobierno, por querer ir más allá de lo que la realidad del momento permitía, siendo el pago de ese error, el voto negativo de la población.

Para autores como Caumartin esto dejaba una serie de interrogantes relativos al verdadero apoyo que la sociedad brindaba a la reforma estructural de las fuerzas, a través del proceso de desmilitarización<sup>97</sup>. En tanto Fishel, entiende que el voto negativo en torno a este referéndum, no tiene un impacto negativo en la

---

<sup>97</sup> Caumartin, Corinne. Óp. Cit, p. 120.

desmilitarización, ya que la misma continuaba a paso firme basada en los Decretos N° 38 y N° 42 y en la realidad práctica<sup>98</sup>.

Desde una perspectiva crítica, se entiende que la autora mencionada mal interpreta el foco de la cuestión, al exponer que con la negativa de la sociedad al referéndum se abre un campo de dudas sobre el proceso de desmilitarización, puesto que el citado proceso ya se había dado en el ámbito real y dicho referéndum significaba un mecanismo de control social o rechazo a las políticas de gobierno.

Por otro parte, el resultado también evidencia que la sociedad civil en general, no focaliza su atención en temas de Fuerzas Armadas, las mismas no constituyen una preocupación de la media social, centrada en resolver problemas más concretos como economía, salud, educación, entre otros temas, como bien lo expone Pion Berlín<sup>99</sup>.

Si bien, son entendibles las críticas de Caumartin la situación en la cual vivía el país en ese momento, restringía la posibilidad de manejo político, debiendo tener varios temas sensibles de importancia, abiertos al mismo tiempo. En términos generales, la política en temas de seguridad realizada por la administración de Endara fue efectiva y sólida, ya que permitió reorganizar la institucionalidad del Estado, de manera simultánea a la conformación de una Nueva Fuerza Pública, la cual debía acostumbrarse nuevamente a vivir en un escenario democrático.

---

<sup>98</sup> Fishel, John. Óp. Cit, p. 22

<sup>99</sup> Pion-Berlín, David. Óp. Cit. (2005), p. 58.

### Capítulo III

#### **Un Nuevo escenario para la consolidación del Poder Civil (1994-1999).**

En este capítulo, se continúa analizando el proceso de reorganización democrática y control civil sobre la Fuerza Pública panameña, pero con el elemento extra del resurgimiento en escena, del Partido Revolucionario Democrático (PRD), histórico bastión del militarismo panameño. En este contexto se planteaba la duda de considerar, si la victoria del PRD en las elecciones presidenciales de 1994, implicaba dar un paso atrás en el control civil y desmilitarización de la Fuerza Pública de Panamá.

#### El desafío electoral Post-invasión.

A principios de 1994, se iniciaba la campaña para las elecciones presidenciales, que se celebrarían en mayo de ese mismo año. Como mecanismo para reafirmar la confianza en la Fuerza Pública, se decidió que el Sistema de Protección Institucional (SPI) brindara custodia a cada uno de los candidatos presidenciales, al tiempo que se intentaba demostrar la imparcialidad hacia todos los partidos políticos.

Como resultado, se desarrollaron las elecciones presidenciales el 8 de mayo de 1994, en un clima de total tranquilidad, evidenciando que la Fuerza Pública ya no intervenía activamente en la vida política. Al mismo tiempo, se lograba dejar de lado los favoritismos por partidos políticos, las amenazas y actividades fraudulentas que se habían empleado desde 1968 en las elecciones presidenciales y legislativas, las cuales habían sido controladas por los militares y líderes del PRD<sup>100</sup>.

Además de los problemas propios respecto a la consolidación democrática, esta elección reflejaba tres puntos fundamentales: 1. Necesidad de una efectiva subordinación de la Fuerza Pública al gobierno electo. 2. Conexión de la sociedad con

---

<sup>100</sup> Furlong, William. "The difficult transition towards Democracy". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol.35. (1993), p. 28.

los partidos políticos y demás canales de representación. 3. Creciente estabilidad y desarrollo de las instituciones políticas<sup>101</sup>.

El pueblo panameño dio la victoria presidencial a Ernesto Pérez Balladares, candidato del PRD, para el periodo 1994-1999, con tan solo el 33% de los votos. Esta cifra, mínima por cierto, fue suficiente para resucitar un partido que, posteriormente a la invasión, se lo consideraba debilitado y con pocas chances reales<sup>102</sup>. Tomando las palabras de Robert Harding II, expone que:

*"la ironía de las elecciones, fue que a pesar de que Panamá trabajó diligentemente por más de cuatro años para eliminar su pasado militarista, el partido creado y legitimado por Torrijos, para apoyar y legitimar la agenda de los militares, ganó una elección democrática abierta contra candidatos estrictamente civiles"*<sup>103</sup>.

Esta elección fue vista por Arias Calderón, como *"el primer resultado incuestionable de la desmilitarización de Panamá, donde se dejó de lado de una vez por todas, la injerencia política que tenían las Fuerzas Armadas"*<sup>104</sup>. Para Scranton, este proceso electoral, significó que *"por primera vez, desde los años 60, el voto popular determinaba quién gobernaría Panamá"*<sup>105</sup>.

En tanto, en ciertos sectores políticos y doctrinarios, surgía la duda de pensar si el retorno del PRD al poder, no implicaba una vuelta al autoritarismo, militarismo y corrupción vividos en los años oscuros de Panamá<sup>106</sup>.

El Partido Revolucionario Democrático (PRD), quien desde la caída del régimen militar, había sufrido fuertes críticas por parte de la comunidad nacional e internacional, era el único partido medianamente organizado, ya que tenía una

---

<sup>101</sup> Scranton, Margaret. "Panama's First Post-Transition Election". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol.37. (1995), p. 70.

<sup>102</sup> Quijano, Guillermo. Óp. Cit, p. 170.

<sup>103</sup> Harding II, Robert C. Óp. Cit, p. 187.

<sup>104</sup> Arias Calderón, Ricardo. Óp. Cit, p. 70.

<sup>105</sup> Scranton, Margaret. Óp. Cit, p. 71.

<sup>106</sup> Ídem, p. 72

estructura institucional y un aparato político definido. Incluso, en los primeros días de transición democrática, se había planteado la idea de suprimir este colectivo político, como modo de dejar atrás viejos fantasmas. Ante esta situación, para seguir siendo una fuerza política de referencia, el PRD tenía el mandato imperativo de realizar una reconstrucción ideológica que le permitiera avanzar en el contexto desfavorable.

Desde la perspectiva de la doctrina, se determinaron dos elementos importantes, en lo que respecta a tal renovación: por un lado la capacidad de supervivencia y reconstrucción del partido y por otro, el hecho de reformar el partido para hacerlo atractivo al electorado<sup>107</sup>. Dentro del primer elemento se sugería la necesidad de reconstruir el partido reactivando su maquinaria política y el restablecimiento de su red de afiliados.

A la cabeza de esta resurrección, se encontraba Ernesto Pérez Balladares, empresario local de fuerte impronta, apodado el "Toro", quien disponía de un fuerte arraigo al partido, por haber cumplido funciones de Secretario General, además de haber sido señalado como uno de los jóvenes protegidos por el General Omar Torrijos.

Para Pérez Balladares, uno de los elementos fundamentales para restablecer el PRD, fue expandir la ideología en la clase media, históricamente opositora al partido. Además de mejorar la capacidad partidaria y organizacional, el cambio radical de imagen obtenida por el PRD en esta época, fue un elemento clave, pregonando una impronta y un discurso nuevo en este escenario renovado y desmilitarizado<sup>108</sup>.

En este sentido, el desafío para el colectivo político, era encontrar la manera de separarse de la fuerte impronta militarista que caracterizaba al partido desde sus orígenes, pero manteniendo una identidad en la cual, los simpatizantes se sientan identificados. Como estrategia, Pérez Balladares optó por un repudio público al

---

<sup>107</sup> Caumartin, Corinne. Óp. Cit, p. 121.

<sup>108</sup> Pérez, Orlando. *"Political Culture in Panama: Democracy after invasion"*. New York. Palgrave Macmillan. 2011, p. 95.

régimen de Noriega<sup>109</sup> y rechazó la asociación del partido con las Fuerzas Armadas, a través de la aceptación de la despolitización del aparato de seguridad panameño.

Estos cambios radicales sirvieron para que el electorado concibiera que el PRD se encaminaba por la senda correcta, la cual había sido abandonada por Noriega y las Fuerzas de Defensa durante la década de 1980. En palabras, Pérez Balladares exponía:

*“Lo fundamental creo, es que hubo un sentimiento quizás escondido de descontento, por la forma en que se relaciona el PRD con el destacamento militar. Una relación casi de subordinación del PRD para con los militares. Algo que era muy contrario conceptualmente a lo que habíamos pensado, de un partido político independiente, un partido que tuviera un grado de vinculación con los militares, pero no este grado, de dependencia”.*<sup>110</sup>

Este cambio de discurso político, estaba claramente determinado, por el nuevo escenario planteado luego de la invasión de los Estados Unidos a Panamá. Se buscaba volver a las bases de Omar Torrijos<sup>111</sup>, fundador del partido. El volver a las raíces del *Torrijismo* se enfocó en dejar de lado la imagen militar, para centrarse en dos elementos fundamentales del pasado glorioso: recordar la imagen del PRD, único partido opuesto a las elites blancas imperantes y acercarse más a la imagen del líder que había negociado en 1977 la devolución del Canal a Panamá.

En este sentido también tuvo una interesante estrategia en torno a la relación con los Estados Unidos. El partido acumuló numerosas críticas relacionadas al desempeño del presidente Endara, ridiculizando la imposibilidad que tenía el gobierno de hacer frente a las posiciones de Estados Unidos, en vez de atacar directamente al país norteamericano. Se exponía además, que los intereses

---

<sup>109</sup> Scranton, Margaret. Óp. Cit, p. 86.

<sup>110</sup> Caumartin, Corinne. Óp. Cit, p. 122.

<sup>111</sup> Scranton, Margaret. Óp. Cit, p. 86.

panameños serían mejor defendidos por aquellos que no temían discutir las políticas de los Estados Unidos<sup>112</sup>.

Desde la opinión de la doctrina, la victoria del PRD en las elecciones de 1994, permitió la reivindicación del partido y demostró que el mismo no necesitaba de las Fuerzas Armadas para ganar terreno en el aspecto político<sup>113</sup>. Desde su creación en el año 1978, por primera vez, el partido era manejado por políticos civiles, quienes imponían sus ideas, sin subordinación a los militares.

Como mecanismo para lograr consenso, Pérez Balladares sorprendió a varios analistas políticos, al nombrar cuatro opositores como miembros de su gabinete de gobierno<sup>114</sup>. Con esto, el presidente electo sentaba un precedente político hacia la reconciliación y el compromiso, que permitía asomar un fortalecimiento al sistema democrático.

#### El proceso de reforma constitucional: la desmilitarización efectivizada.

Considerando lo anteriormente expuesto, la reforma constitucional en torno al proceso de desmilitarización era necesaria, puesto que el cambio constitucional era la única forma de establecer Leyes Orgánicas que regulen la estructura, misión, organización y disciplina de los diversos estamentos de la Fuerza Pública. Dicha reforma llegaría en 1994, en el gobierno de Ernesto Pérez Balladares.

La reforma constitucional, se concretó a través del Acto Legislativo N° 2, del 23 de agosto de 1994, buscando sustituir el preámbulo e introduciendo nuevos preceptos, derogándose un capítulo y reformando el contenido de varios títulos, capítulos y artículos de la Constitución Política.

---

<sup>112</sup> Caumartin, Corinne. Óp. Cit, p. 122.

<sup>113</sup> Pérez, Orlando. Óp. Cit. (2011), p. 95.

<sup>114</sup> Leis, Raúl. "Panamá, entre el asedio y la esperanza". *Revista Nueva Sociedad* Vol.141. (1996), p. 16.

El punto fundamental se dio con la determinación del Título XXII que establecía claramente, la ausencia de ejércitos en la República de Panamá. Puntualmente, el artículo 305 (310 actualmente), determinaba:

*“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 legales”<sup>115</sup>.*

Al apoyar la institucionalización del proceso de desmilitarización, el PRD consolidaba sus nuevas credenciales. Además de esto, el partido no perdía nada en este escenario, puesto que las Fuerzas Armadas habían sido abolidas de hecho en 1990, lo que le permitía demostrar su máxima aceptación y compromiso con el nuevo orden democrático que se instalaba, reafirmando su identidad y reduciendo las críticas de los detractores<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> Constitución Política Vigente de la República de Panamá. Gaceta Oficial No. 25176. Artículo 310. [On-Line] Disponible en:

<http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2083/CONSTITUTION.pdf>

<sup>116</sup> Pérez, Orlando. Óp. Cit. (2011), p. 96.

Además de estas disposiciones, si bien se habían tomado medidas para desarrollar un mejor servicio de Policía, como el establecimiento de políticas de sostenido mejoramiento salarial y profesionalización de este cuerpo de seguridad, se necesitaba algo más consistente en este sentido, lo cual se plasmaría en 1997 con la redacción de la Ley Orgánica de la Policía Nacional. Al respecto expresaba Arias Calderón: "*La desmilitarización no ha terminado. Continuarla sin retrocesos ni desviaciones es responsabilidad de todos los que queremos un Panamá libre y seguro*"<sup>117</sup>.

#### Primeros avances en la reforma del aparato de seguridad.

Más allá de los cambios introducidos en la Policía Nacional de Panamá durante los primeros años de la década de 1990 y de la reforma constitucional, era necesario establecer mejoras en torno a la legislación en materia de seguridad. Cumpliendo uno de los preceptos enumerados por Serra en la segunda etapa de consolidación del Poder Civil, se observaba la necesidad de reformar la legislación para lograr la reducción de la presencia de las Fuerzas Armadas en los campos civiles de la administración, por lo que el objeto fundamental se centró en la civilización de la policía<sup>118</sup>.

Se planteaba la urgencia de dejar de lado la tradición pretoriana y corporativista de las Fuerzas Armadas, modificando el régimen y organización estructural de la Policía, que todavía utilizaba las disposiciones relativas a las Fuerzas de Defensa de la Ley N°20 de Septiembre de 1983. Esta ley determinaba un modelo de policía militar, donde si bien congregaba el mando en una autoridad civil, el nexo era el Comandante en Jefe de las Fuerzas de Defensa, quien realmente era el que detentaba el Poder. Además, en dicha disposición no se determinaba con claridad las

---

<sup>117</sup> Arias Calderón Ricardo. "La desmilitarización no ha terminado". *Panamá América*. Agosto 14 de 1994, p. A: 6.

<sup>118</sup> Serra, Serra Narcís. Óp. Cit, p.35.

funciones de cada una de las instituciones que componían las Fuerzas de Defensa, dando un excesivo y amplio margen de libertad de acción a la Policía Nacional<sup>119</sup>.

Este modelo de Policía, se establecía como incompatible con las necesidades políticas contemporáneas de Panamá. La situación de que la Policía Nacional sea regida por una ley obsoleta y desfasada, afectaba la legitimidad misma de la institución, la cual se veía organizada en torno a una ley de tinte militarista. Como medida para mejorar la imagen policial, el gabinete de Pérez Balladares había intentado realizar modificaciones a esa Ley, a través de medidas *Ad Hoc* y decretos presidenciales, que si bien resolvían situaciones puntuales, no iban al centro de la cuestión.<sup>120</sup>

Conociendo esto, se abría el campo para el establecimiento de una Ley Orgánica de la Policía Nacional. Luego de varios intentos fallidos el PRD decidió instaurar una comisión multipartidaria en la cual se convocaron numerosas figuras del ámbito político, civil y antiguos directores de la Policía Nacional, para el diseño y redacción de la citada Ley. Arias Calderón<sup>121</sup>, consideraba necesaria la determinación de una Ley Orgánica, con el objetivo de dar estabilidad jurídica a la difícil labor de la policía, en el establecimiento de la seguridad ciudadana.

Gran parte de la doctrina política panameña veía la necesidad de lograr una Ley Orgánica que determine funciones puntuales a la Policía Nacional, ya que se encontraban opuestos a la idea de otorgar constitucionalmente la función de Defensa Nacional a la misma, como disponía el artículo 305 (310 actualmente), segunda parte, de la Constitución Política de Panamá, al establecer: "*Ante amenaza de agresión externa podrán organizarse temporalmente, en virtud de ley, servicios especiales de*

---

<sup>119</sup> Ley No. 20 "Por la cual se dicta la Ley Orgánica de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá". Óp. Cit.

<sup>120</sup> Fishel, John. Óp Cit, p. 24.

<sup>121</sup> Arias Calderón, Ricardo. "Compromiso que perdura". *Panamá América*. Abril 9 de 1995, p. A: 6.

*policía para la protección de las fronteras y espacios jurisdiccionales de la República*"<sup>122</sup>.

La doctrina consideraba que, conjugar dos funciones tan distintas dentro de una sola autoridad, implicaba un verdadero riesgo a la estabilidad institucional de un país que todavía recordaba los abusos cometidos por las Fuerzas de Defensa, dejando de lado la idea de que la institución policial sea de carácter netamente civil, destinada a temas de seguridad interna<sup>123</sup>.

Luego de un arduo trabajo de análisis y presiones políticas, incluyendo tres proyectos de ley: el primero redactado por asesores españoles en 1991, el segundo presentado a la Asamblea Nacional en 1992 y el tercero, propuesto por el Ministro de Gobierno y Justicia Raúl Montenegro, presentado a la opinión pública en 1995, el 3 de junio de 1997 se estableció la Ley N°18, a través de la cual quedó claramente plasmado en sus disposiciones, el efectivo control civil y la subordinación al presidente de Panamá, autoridad máxima de la República.

Analizando esta ley es posible determinar qué:

*"Se crea la Policía Nacional como una dependencia de la Fuerza Pública, adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia, cuyo jefe máximo es el presidente de la República. La presente Ley regula su organización y funcionamiento"*<sup>124</sup>.

Con la redacción de esta Ley se buscaba que dicha institución establezca su fin fundamental, para evitar que se tergiversen sus funciones. Por ello se determinó que:

---

<sup>122</sup> Constitución Política de Panamá. Óp. Cit, Artículo 310.

<sup>123</sup> Arias Calderón, Ricardo. Óp. Cit, p. 103.

<sup>124</sup> Ley No. 18 "Ley orgánica de la Policía Nacional". Gaceta oficial No. 23302. Julio 3 de 1997. Artículo 1.

*"La Policía Nacional es una institución encargada de garantizar la paz, la seguridad ciudadana, el cumplimiento y la observancia de la Constitución Política de la República y demás leyes, así como el orden interno, subordinada al poder público legítimamente constituido, por lo cual es un cuerpo armado, permanente y de naturaleza civil"*<sup>125</sup>.

Como puede observarse, la constante aclaración de la subordinación a la autoridad legítimamente constituida, respondía al anhelo de superar las experiencias pasadas durante los años negros de la historia panameña, intentando asegurar definitivamente una supremacía civil, anulando los campos de acción de las personas con intenciones militaristas y consolidando la variable desmilitarización que tanto se buscaba determinar.

Entre otras disposiciones aparecía el hecho de que el Director de la Policía debía ser un civil. En este sentido se determinaba que: *"Solamente podrán ser nombradas para ejercer este cargo, personas civiles que no pertenezcan a la carrera policial"*<sup>126</sup>, reforzando lo expuesto anteriormente y considerando en base a las experiencias, que uno de los requisitos fundamentales para una Policía Civil, era un Director Civil.

Se introdujeron además una serie de concepciones que permitían una mayor confianza de la sociedad a este nuevo estamento. Se eliminaban los rangos, tan particulares entre las Fuerzas Armadas, siendo cambiados por niveles. Se definía un proceso muy minucioso de cómo y cuándo la fuerza debía y podía ser utilizada y se eliminaba el concepto de obediencia debida, el cual determinaba que un agente no debía obedecer una orden establecida por un superior, si esta implicaba violar la ley.

En clara consonancia con la idea de confirmar la despolitización de la Fuerza Pública, dicha ley estableció la prohibición por parte de los miembros de la Policía, de participar activamente en agrupaciones políticas, marcando claramente su

---

<sup>125</sup> Ídem. Artículo 2.

<sup>126</sup> Ídem. Artículo 41.

neutralidad y conservando solo el derecho político a la emisión del voto. Al respecto, el artículo 9 expresaba:

*"Los miembros de la Policía Nacional actuarán con absoluta neutralidad política. En consecuencia, no pueden deliberar sobre asuntos de carácter político, pertenecer a partidos políticos, ni intervenir en política partidistas. Tampoco podrán efectuar manifestaciones o declaraciones políticas en forma individual o colectiva, salvo la emisión del voto"*<sup>127</sup>.

A través de esta ley, también se intentó determinar con claridad, el sistema de profesionalización de la Policía, al tiempo que se plasmaban las ideas, principios, funciones y misiones de esta Fuerza.

Siguiendo los criterios de Pinc<sup>128</sup>, podemos ver que el cambio del modelo de la organización policial a través de la desmilitarización, constituyó un intento para romper el patrón de respuestas usado durante las épocas militares, el cual en la realidad contextual de la época, era incompatible con la democracia consolidada.

Desde la doctrina, se entiende que la reforma de la Policía aconteció con una serie de cambios que se expresaron en diversos niveles, usualmente desde afuera hacia adentro. La profesionalización jugó un rol fundamental en el desarrollo de la nueva Policía Nacional de Panamá, puesto que fue concebido un nuevo ideal de policía, respetuoso de los Derechos Humanos, alejado de las percepciones y tradiciones militaristas<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> Ídem. Artículo 9.

<sup>128</sup> Pinc, Tania. "Police Reform: a determinant of democracy's development". *Conference Papers at the Annual Meeting of the International Studies Association*. New Orleans. Febrero 17 - 20 de 2010, p.19 [On-Line] Disponible en: [http://opensiuc.lib.siu.edu/pnconfs\\_2010/19](http://opensiuc.lib.siu.edu/pnconfs_2010/19).

<sup>129</sup> Ídem, p. 6.

Desde su óptica, Arias Calderón, consideraba que la redacción de la Ley N°18 *"era fiel a la desmilitarización que se inició el 22 de diciembre de 1989 y coherente con la reforma constitucional que se aprobó definitivamente el 4 de octubre de 1994"*<sup>130</sup>. Siguiendo esta línea de pensamiento, es prudente remarcar que con esta ley también se buscó que la Policía tenga mando y escalafones separados, con el fin de evitar la concentración del poder policial, lo que favorecería tentaciones de politización y remilitarización.

Según opinión de Pérez<sup>131</sup>, la Ley N°18 tuvo dos propósitos fundamentalmente, el primero, unificar las reformas que se habían realizado *Ad Hoc* al tiempo que se disparaban las demás reformas necesarias en la seguridad pública y el segundo, eliminar las luchas políticas que se dieron en torno a la seguridad pública desde los inicios de 1990.

#### Estados Unidos y su constante presencia.

El retorno del PRD, no significó una disminución de la presencia de los Estados Unidos en Panamá. Durante la presidencia de Pérez Balladares, Estados Unidos otorgó asistencia a Panamá, como mecanismo para la ayuda en materia de Seguridad y asistencia contra el narcotráfico. El gobierno de Panamá, también demostró medidas de acercamiento hacia Washington, cuando brindó cooperación al país del norte, ubicando 10.000 refugiados cubanos, traídos por los Estados Unidos al área del Canal.

Hacia 1996 se establecía un nuevo escenario con los Estados Unidos, al aproximarse el año 2000 y hacerse tangible el alejamiento de las tropas norteamericanas de la zona del Canal. En este sentido, se erigían dos posiciones marcadamente opuestas: por un lado quienes solicitaban la presencia de los Estados Unidos en Panamá, más allá del año 2000, considerando la importancia del Canal y la

---

<sup>130</sup> Arias Calderón, Ricardo. Óp. Cit, p. 92.

<sup>131</sup> Pérez, Orlando. Óp. Cit. (2011), p. 96.

reconstrucción lenta del aparato de seguridad panameño y por otro lado, quienes tenían un fuerte sentimiento anti-americanista, basado en los años de dominación y los resabios de la operación Justa Causa<sup>132</sup>.

Durante numerosas encuestas realizadas desde 1990 a 1999, se pudo observar cómo estas posturas oscilaban, considerando las situaciones actuales de cada momento, pero en general demostraron una aceptación a la presencia de ciertos uniformados norteamericanos en el suelo panameño<sup>133</sup>. En este sentido Pérez, establece que:

*"la aprobación de la presencia de los Estados Unidos en Panamá es más resistida por las élites, que pierden posición y control, que por las masas, que se benefician con los productos y materias de los Estados Unidos"*<sup>134</sup>.

En tanto, Harding II<sup>135</sup>, consideraba que la intención de los panameños, respecto a la subsistencia de la presencia norteamericana en Panamá, se debía a que los uniformados norteamericanos actuarían como guardianes, ante futuros intentos autoritarios, ya sean civiles o militares.

Jugando el juego político, Estados Unidos también empezaba a mover sus fichas para ver la reacción que podía generarse si prosperaba la idea de mantener una serie de bases en Panamá. Así muchos soldados norteamericanos de rangos bajos, comenzaron a esparcir la idea y la conveniencia de establecerse en Panamá, en forma posterior al año 2000.

Hacia fines de 1996, negociador de los Estados Unidos, Olivier Garza afirmó que Estados Unidos estaba interesado en tener algunas bases en Panamá, por razones

---

<sup>132</sup> Harding II, Robert C. Óp. Cit, p. 191.

<sup>133</sup> Ídem.

<sup>134</sup> Pérez, Orlando. "Public Opinion and the future of the U.S-Panama relations". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 41. (1999), p 13.

<sup>135</sup> Harding II, Robert C. Óp. Cit, p. 191.

estratégicas, al tiempo que se discutía la idea de respetar los acuerdos del Canal de 1977<sup>136</sup>.

Por su parte, el bloque republicano del Congreso Estadounidense, también ejercía presión en ese sentido, estableciendo la necesidad de mantener por lo menos una base norteamericana en Panamá, en tiempos posteriores al año 2000. La razón principal para continuar la permanencia de las bases, expuesta por los sectores conservadores estadounidenses, era la necesidad de la lucha contra el narcotráfico.

Mientras el gobierno de Endara se había manifestado en forma negativa a la continuidad de las bases norteamericanas, la administración de Pérez Balladares, coqueteó varias veces con la idea, pero nunca fue creada ni consolidada, porque no se dieron acercamientos reales entre las partes, además de no haber circunstancias que justificaran la necesidad de la presencia de Estados Unidos en Panamá.

Al respecto, Arias Calderón expuso que:

*"La democracia panameña está marcada constitucionalmente 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"*<sup>137</sup>.

Independientemente de todas estas discusiones, es posible afirmar que Estados Unidos a pesar de no seguir manteniendo presencia en el Istmo de Panamá, ha jugado un rol fundamental y decisivo en la conformación y gestación del aparato de seguridad panameño. Ha instaurado medidas donde facilitó que la Policía Nacional de Panamá reciba equipamiento militar, incluyendo helicópteros y barcos en el marco de la lucha contra el narcotráfico. A su vez vendió armas pequeñas y municiones por un

---

<sup>136</sup> Ídem.

<sup>137</sup> Arias Calderón, Ricardo. "¿Cuál es y cuál debe ser la posición panameña?". *Panamá América*. Abril 2 de 1995, p. A: 6.

costo de 3.5 millones de dólares, con el objetivo de reacondicionar las Fuerza Pública<sup>138</sup>.

Toda esta modernización se iba dando en el marco de la necesaria lucha contra el narcotráfico, el cual desde inicios de la década de 1990, había ganado espacio y territorio en Panamá.

Otro aspecto importante respecto al tema seguridad, ocurría con la frontera de Colombia a través de la Jungla del Darién. Numerosos narcotraficantes utilizaban constantemente este paso casi oculto, para ingresar drogas al territorio panameño, lo que determinaba la necesidad de reforzar este espacio natural con presencia de la Fuerza Pública. A su vez, en 1998, Pérez Balladares firmó junto a Estados Unidos, para establecerse como asociado en la lucha contra el narcotráfico. Durante el periodo de 1998-1999, más de 350 miembros de las Fuerza Pública panameña recibieron entrenamiento militar en bases estadounidenses para hacer frente a estas amenazas<sup>139</sup>.

Como medidas para evitar una nueva militarización de la Fuerza Pública, se tomaron ciertos recaudos, como la designación del Comandante de Policía por el periodo de dos años y la determinación y control de las actividades y misiones, por parte del Consejo de Seguridad Nacional.

#### Consideraciones importantes del capítulo:

Durante el gobierno de Pérez Balladares, extendido hasta mediados de 1999, se pudo observar varios puntos positivos en torno al control civil de la Fuerza Pública, aunque la mayor parte de ellos se habían establecido en los meses posteriores a la caída del régimen de Noriega. El punto más importante, fue la consagración constitucional de la supresión y eliminación de las Fuerzas Armadas de Panamá en el

---

<sup>138</sup> Harding II, Robert C. Óp. Cit, p. 194.

<sup>139</sup> Ídem.

año 1994, que como lo señalan los autores, fue llevado a cabo precisamente, durante el gobierno del PRD, antiguo bastión del militarismo politizado.

En esencia, es de remarcar, el éxito logrado con la consolidación de las variables de *desmilitarización* y *despolitización* de la Fuerza Pública, situación que era desconocida hasta ese momento en la historia de Panamá, porque constantemente la Fuerza Pública era utilizada con fines políticos. Sin embargo, y a pesar de todo el esfuerzo realizado, el control civil no estaba del todo institucionalizado, puesto que si bien había avances como los expuestos, no existía un Ministerio de Seguridad Pública propiamente dicho, donde un Ministro llevara los asuntos del ramo.

También es prudente considerar, el peligro a la Seguridad Nacional que afrontaba Panamá en cuestiones de narcotráfico y terrorismo provenientes de Colombia, sin restar importancia al tema de la seguridad del Canal de Panamá. En este sentido, muchos consideraron esto un tema de cuidado, porque ante la decisión de militarizar nuevamente un estamento de seguridad del Estado, se corría el riesgo de caer en un empoderamiento excesivo de la Fuerza Pública.

Esto abría un nuevo campo de discusión, al establecerse las nuevas funciones que iban adquiriendo los estamentos de seguridad y los peligros que ello representaba para la institucionalización democrática, tema que será abordado en el próximo capítulo.

## Capítulo IV

### Hacia el corolario del control Civil.

En este capítulo, se analiza cómo Panamá logró establecer la estrategia de Seguridad Nacional en el año 2000, además de consolidar definitivamente las variables de desmilitarización y despolitización de la Fuerza Pública, con la creación del Ministerio de Seguridad Pública en 2010.

A su vez, se examina la creación de los otros estamentos que conforman la Fuerza Pública panameña: el Servicio Nacional Aeronaval (SENAN) y el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT) considerados como mecanismos para la defensa de la jurisdicción panameña. Conviene aclarar que no se seguirá un esquema quinquenal como en los capítulos anteriores, debido a que las medidas de institucionalización política y control civil que se tomaron en el plazo de 1999 a 2010, fueron agrupadas como unidad en este capítulo.

#### Los fundamentos de la seguridad nacional.

Habiéndose erradicado el ejército y manteniéndose el predominio civil sobre la Fuerza Pública, para Panamá se planteaba el desafío de preocuparse por la seguridad hemisférica y las nuevas amenazas que se presentaban en torno a su ubicación geográfica.

Desde 1997, Panamá empezó a analizar seriamente, el tema del narcotráfico y las guerrillas provenientes de la zona del Darién, limítrofe con Colombia. Estas amenazas implicaban un serio riesgo tanto a la soberanía del país, como a los temas de seguridad interna. Desde la perspectiva de Fishel, *"la carencia de una capacidad real por parte de la Policía Nacional, para hacer frente a este tipo de situaciones, planteaba un escenario mínimamente problemático"*<sup>140</sup>. A esto, se agregaba que

---

<sup>140</sup> Fishel, John. Óp. Cit, p. 24.

desde la frontera con Costa Rica se habían reportado ciertos casos concretos de narcotráfico y pesca ilegal sobre aguas jurisdiccionales de Panamá.

Hacia 1999, nuevamente se llevaron a cabo elecciones presidenciales, en las cuales obtuvo el triunfo Mireya Moscoso, viuda del ex presidente Arnulfo Arias Madrid. Este acto eleccionario, sirvió para ratificar el status democrático que cinco años antes se había establecido, donde la Fuerza Pública no intervenía en la vida política del Estado, reafirmando aún más, el proceso de desmilitarización y despolitización.

Ante los problemas anteriormente mencionados, Estados Unidos marcaba una nueva tendencia en torno a los organismos de seguridad y sus funciones. Desde la opinión del General Hill, Comandante en Jefe del Comando Sur de Estados Unidos, se estableció que:

*“era necesario aumentar las capacidades militares del aparato de seguridad panameño, incluyendo el desarrollo de nuevas fuerzas, basado en la carencia de capacidad militar de Panamá, aduciendo la vulnerabilidad de este país en torno al control del narcotráfico y de potenciales ataques terroristas”<sup>141</sup>.*

Ante estas situaciones, la presidente Moscoso optó por determinar los nuevos Fundamentos de la Política de Seguridad Panameña, a través de la Resolución de Gabinete N° 34, del 21 de junio de 2000, la cual expresa que la seguridad en Panamá se da en torno a los nuevos desafíos y escenarios globales, lo que hace necesario un concepto nuevo de seguridad multidimensional, siempre apoyado en un:

*"carácter democrático, respondiendo a la necesidad de fortalecer la subordinación de todos los ámbitos de la seguridad al control de las*

---

<sup>141</sup> "Autoridades de EU se contradicen". *La Prensa*. Marzo 9 de 2003, p. 1.

*autoridades civiles democráticamente electas y de abrir espacios de participación y fiscalización ciudadana.*"<sup>142</sup>.

Dicho documento, elaborado luego de varios meses de discusión por parte de las principales organizaciones políticas del país, giró en torno a tres temas fundamentales: el primero, referente a la transferencia ordenada de las empresa del Canal; el segundo, relacionado al retiro de las tropas militares de los Estados Unidos del territorio de Panamá y prohibición de bases, sitios de defensa o instalaciones extranjeras en suelo panameño; y el tercero, la obligación de observar y respetar el régimen de neutralidad permanente del Canal de Panamá<sup>143</sup>.

Dentro de los preceptos fundamentales que dicha resolución impone, es preciso mencionar el artículo referente a la política básica en materia de seguridad integral, a través de la cual se buscaba optimizar la eficacia de la Fuerza Pública en las tareas correspondientes, siempre respetando la disposición constitucional de prohibición de ejércitos en Panamá. Es destacable el carácter cooperativo de esta política de seguridad, la cual tiene su fundamento en la desmilitarización constitucional y el carácter pacifista de Panamá, que conjuntamente con los organismos internacionales se preocupan de mejorar la seguridad hemisférica. Según varios doctrinarios, dicho documento buscaba "*reafirmar la desmilitarización del país, la panameñización del Canal, el combate de la delincuencia criminal y al narcotráfico*"<sup>144</sup>.

El elemento positivo que permitió la redacción de este documento, fue el hecho de remarcar, que a través de la concepción de estos Fundamentos de la Política de Seguridad, se pudo lograr la concreción de la segunda etapa de la Teoría de Narcís

---

<sup>142</sup> Resolución de Gabinete No. 34 "Por la cual se adoptan los fundamentos de la política panameña de seguridad". Gaceta Oficial No. 24083. Junio 21 de 2000, p. 2.

<sup>143</sup> Ídem, p. 3.

<sup>144</sup> Vásquez Chambonnet, Ramiro. "Políticas de Seguridad en Panamá". *Doctrinas y Políticas de Seguridad en Panamá*. Cuaderno N° 1. Panamá. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. (2010), p. 13.

Serra<sup>145</sup>, en la que se definen roles fundamentales en torno a la Fuerza Pública y organismos de Seguridad.

En este sentido, desde un punto de vista personal, estos Fundamentos de la Política de Seguridad Panameña, no presentan ninguna innovación en materia de Seguridad, brindando un aporte a las cuestiones organizativas-teóricas y reafirmando la constante tarea de continuar con la institucionalización de la Fuerza Pública y desmilitarización de la misma, en torno a las nuevas amenazas.

#### Torrijos y la reforma de la Fuerza Pública.

Hacia el año 2004, entró nuevamente en escena, ya desprendido de su impronta militarista, el Partido Revolucionario Democrático (PRD) estando al frente del mismo, Martin Torrijos Espino, hijo del mítico general Omar Torrijos Herrera.

Al asumir la presidencia Torrijos Espino, las preocupaciones en torno a la efectividad de la Fuerza Pública en el manejo de las situaciones con Colombia, el tema de narcotráfico y las redes criminales supranacionales, eran cada vez más evidentes. La constante insistencia de los Estados Unidos en este aspecto, no dejaba de hacerse sentir, al tiempo que cada vez con mayor ímpetu, solicitaba una militarización creciente de Panamá en relación a estos temas.

Al respecto, Torrijos propuso la primera reorganización de la Fuerza Pública desde el año 1990<sup>146</sup>. A través del Decreto Ley N° 7 del 20 de agosto de 2008, se creó el Servicio Nacional Aeronaval de Panamá (SENAN), el cual desde las reformas de 1990 estaba estructurado en dos fuerzas separadas como lo eran el Servicio Aéreo Nacional y el Servicio Marítimo Nacional. A través de esta nueva Ley Orgánica, se determinó a este servicio como "*una institución policial, con especialidad aeronaval, adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia, cuyo jefe máximo es el Presidente de la*

---

<sup>145</sup> Serra, Serra Narcís. Óp. Cit, p. 28.

<sup>146</sup> Pérez, Orlando. Óp. Cit, (2011), p. 97.

*República, quien ejerce su autoridad directamente o por conducto del Ministro*"<sup>147</sup>. A su vez dentro de las disposiciones más importantes, se le reconocía un "*carácter permanente, de naturaleza civil, con carrera profesional y régimen disciplinario especial*"<sup>148</sup>. Como función principal se determinó el proteger el espacio aéreo y marítimo, las aguas navegables, la plataforma continental submarina y las aguas fluviales y lacustres de la República de Panamá.

Como es posible observar, a través de la presente redacción, se reafirmaron las concepciones de desmilitarizar y profesionalizar la Fuerza Pública, determinando la idea de subordinación al Ministro del ramo y a la autoridad del Presidente de la República como supremacía civil. En este sentido, se dejó expresamente expuesto que:

*"La actuación profesional del Servicio Nacional Aeronaval quedará sujeta a los principios de jerarquía y subordinación al poder civil, acatando las órdenes o peticiones que reciban de las autoridades nacionales, en el ejercicio de sus funciones, así como a la Constitución Política de la República y al presente Decreto Ley"*<sup>149</sup>.

Por otra parte, también se mantuvo la idea de despolitizar esta fuerza, incluyendo un artículo similar al estipulado en la Ley Orgánica de la Policía Nacional, donde los miembros del SENAN actuarían con absoluta neutralidad política sin pertenecer a ningún partido u organización política, ni intervenir en políticas partidistas.

A su vez, a través del Decreto Ley N°8 del 20 de agosto de 2008, se creó el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), con estructura organizativa muy similar al SENAN, con funciones claramente determinadas en torno a "*conservar el orden público, prevenir, reprimir e investigar los hechos delictivos y las faltas, en las*

---

<sup>147</sup> Decreto Ley No. 7 "Que crea el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá". Gaceta Oficial No. 26109. Agosto 20 de 2008. Artículo 1.

<sup>148</sup> Ídem. Artículo 2.

<sup>149</sup> Ídem. Artículo 8.

*fronteras terrestres y fluviales de la República de Panamá*"<sup>150</sup>. En esta misma redacción se determinaron principios parecidos al SENAN, en lo referente a la completa subordinación a la autoridad civil y la prohibición por parte de los miembros de la fuerza de participar en actividades políticas.

En palabras del Director del SENAFRONT, el uniformado es:

*"un ciudadano con una vocación de servicio, un Policía Especializado en el ámbito de la protección de las fronteras, de carácter civil y por esencia un policía rural, esto es originado en la convergencia cultural de sus habitantes, el área de servicio, enteramente rural y en ocasiones selvático."*<sup>151</sup>.

Por otro lado, se presentaba el tema de las nuevas misiones de la Fuerza Pública en Panamá, como en el resto de Centroamérica, donde los estamentos de seguridad se enfocaron en temas tales como el narcotráfico, que constituye una cuestión netamente policial y de orden interno, y en la participación en situaciones de emergencia generadas por catástrofes naturales o temas vinculados a inmigración ilegal<sup>152</sup>.

Las tareas eminentemente dadas al SENAN y SENAFRONT en la lucha contra el narcotráfico despertaron una serie de críticas en torno a la necesidad y conveniencia de esto. Si bien era cierto que estos estamentos de seguridad tienen como metas fundamentales proteger el espacio aéreo y marítimo y proteger las fronteras, las tareas otorgadas en contra del narcotráfico principalmente, no afectaban en su desarrollo cotidiano. Adicionalmente conviene remarcar la meritoria tarea

---

<sup>150</sup> Decreto Ley No. 8 "Que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá". Gaceta Oficial No. 26109. Agosto 20 de 2008. Artículo 3.

<sup>151</sup> Abrego Mendoza, Frank. "Servicio Nacional de Fronteras una institución policial especializada". Enero 17 de 2014. [On-Line] Disponible en: [http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=portals\\_portal\\_page\\_m1p1p2&video\\_id=44182&content\\_id=44175&folderNode=44177](http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m1p1p2&video_id=44182&content_id=44175&folderNode=44177)

<sup>152</sup> Vargas Velásquez, Alejo. "Una convivencia inesperada: Fuerzas Armadas y gobiernos de izquierda en América Latina". *Revista Nueva Sociedad*. Vol. 123 (2008), p. 85.

desarrollada por estos organismos en la lucha contra el narcotráfico, por tener capacidades operativas y llegar a lugares donde la policía no lo haría. Sin embargo esto ocasionó dudas respecto al problema político que generaría usar a la Fuerza Pública en temas eminentemente relativos a la seguridad interna. En este sentido, siguiendo las determinaciones de la doctrina, es posible considerar que la Fuerza Pública:

*"no ha transformado las misiones internas en poder político, tampoco ha traducido su creciente rol en la seguridad interna y el desarrollo de un derecho permanente a formular o vetar decisiones políticas, o a desplazar o a designar líderes políticos"*<sup>153</sup>.

En atención a esto es preciso destacar que la reorganización de la Fuerza Pública, era una tarea necesaria teniendo en cuenta las nuevas amenazas a las que estaba expuesta Panamá.

Otro hecho importante que permitió el avance en relación a la consolidación del poder civil, fue la redacción del Decreto Ley N°9 del 20 de agosto de 2008, a través del cual se reorganizó el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional y se creó el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad. Con esta disposición se le determinaron funciones de:

*"tareas deliberativas para establecer y articular la política de seguridad y defensa del Estado, impartiendo estrategias, directrices e instrucciones al Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad y demás instituciones del Órgano Ejecutivo, para prevenir, evitar y enfrentar amenazas"*<sup>154</sup>.

En relación al Decreto de Creación del Consejo de Seguridad Pública y Defensa de 1990, se estipuló una redacción más precisa, determinando funciones

---

<sup>153</sup> Pion-Berlín, David. "Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente". *Revista Nueva Sociedad*. 213 (2008), p. 56.

<sup>154</sup> Decreto Ley No. 9 "Que reorganiza el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, crea el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad y dicta otras disposiciones". Gaceta Oficial No. 26109. Agosto 20 de 2008. Artículo 4.

puntuales de asesoramiento al Presidente, al tiempo que se amplió la composición del mismo, invitando al Ministro de la Presidencia y al Director del nuevo Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad, quien desempeñaría las funciones de secretario del Consejo.

El punto de mayor trascendencia de este Decreto Ley, se dio con la Creación del Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad, el cual:

*"tiene la misión de facilitar al Presidente de la República y al Gobierno Nacional, las informaciones, los análisis, los estudios o las propuestas, que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia, soberanía e integridad territorial, así como contra los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de Derecho y sus instituciones"*<sup>155</sup>.

Este nuevo organismo fue creado bajo la dependencia del Ministro de la Presidencia y sometido a las mismas normas de control y regulación que los organismos públicos. Con la finalidad de evitar que las actividades de este Servicio sean utilizados con fines políticos, se determinó expresamente la prohibición de realizar actividades de espionaje político y/ o que perjudiquen las garantías fundamentales de los ciudadanos.

Esta reforma del aparato de inteligencia no solo permitió lograr un control más efectivo ante el narcotráfico y las operaciones ilícitas de las guerrillas de Colombia, sino que también logró afianzar metas estipuladas dentro de la segunda etapa para la consolidación del control civil de Serra, arrebatando del control del área de inteligencia a los uniformados, otorgando los mismos al gobierno civil instituido.

Varios sectores opositores, nuevamente encendieron alarmas en torno a la remilitarización de Panamá, lo cual suponían más factible con el PRD en el poder<sup>156</sup>. Sin embargo, las diversas modificaciones que se dieron en torno al desarrollo de

---

<sup>155</sup> Ídem. Artículo 8.

<sup>156</sup> Caumartin, Corinne. Óp. Cit, p. 128.

seguridad, tuvieron que ver más con el entorno regional en la lucha contra el narcotráfico y contrabando de armas, que con la intención de militarizar nuevamente el país<sup>157</sup>.

### Estados Unidos y su interés permanente por Panamá.

La implementación del Tratado Torrijos-Carter de 1977 se completó el 31 de diciembre de 1999, la cual en opinión de doctrinarios "*resultó en una transferencia sin problemas mayores, que benefició tanto a Estados Unidos como a Panamá*"<sup>158</sup>, puesto que dicha transferencia logró concretarse en una forma pacífica y muy ordenada, que no resintió la economía panameña, ni amenazó la eficacia de las operaciones. Sin embargo, a pesar de haberse concretado este traspaso, el interés de Estados Unidos por el territorio del istmo no ha desaparecido. Mucho de ello, tiene que ver con el hecho de que, aproximadamente el 10% de los bienes de producción de Estados Unidos, pasan por el Canal de Panamá<sup>159</sup>. Además, el Canal juega un papel crucial para el planeamiento militar estadounidense, puesto que según estimaciones, las naves de la marina norteamericana utilizan el Canal casi una vez por semana, dándole la posibilidad de cambiar al escenario Atlántico o Pacífico según las circunstancias<sup>160</sup>.

Desde el año 2000 hasta la actualidad, Estados Unidos ha determinado puntos y posiciones en torno a los temas de seguridad sobre Panamá. Es posible observar esto, como ya lo hemos mencionado, cuando el Comando Sur determinó que Panamá siempre ha sido un punto vulnerable en la lucha contra las nuevas amenazas, sobre

---

<sup>157</sup> Sullivan, Mark. "*Panama: Political and economic conditions and U.S. relations*". Congressional Research Services. 2012, p.6. [On-Line] Disponible en: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30981.pdf>

<sup>158</sup> Furlong, William. "Panama, a nation apart: Its Foreign policy and challenges". *Post-invasion Panama: The Challenges of Democratization in the New World Order*. Ed. Orlando J. Perez. Maryland. Lexington Books. 2000, p.47.

<sup>159</sup> Sullivan, Mark. Óp. Cit, p. 14.

<sup>160</sup> Dannels-Ruff, Kimberly y Watts Michelle. "Seguridad del Canal de Panamá: Una década después de la salida de Estados Unidos". *Air & Space Power Journal*. (2010), p. 34.

todo por la ausencia de militares. En este sentido, el Departamento de Estados ha enfatizado la necesidad de trabajar conjuntamente con Panamá, reforzar sus fronteras naturales como medida para contener los efectos colaterales de la implementación del Plan Colombia, la Iniciativa Andina para la Región, así como los efectos del conflicto colombiano<sup>161</sup>.

Prueba de ello ha sido el aumento de asistencia brindada por Estados Unidos a Panamá desde el año 2000. Oficiales panameños también han sido entrenados en materias de seguridad y antinarcoóticos con especialistas estadounidenses<sup>162</sup>.

Otro punto a destacar es la firma de numerosos acuerdos entre Panamá y Estados Unidos en este tipo de materias. Como punto central podemos enumerar el Arreglo complementario entre el gobierno de Panamá y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre el apoyo y asistencia por parte del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos al Servicio Marítimo Nacional<sup>163</sup>, conocido como el Acuerdo Salas-Becker, firmado el 5 de febrero de 2002, el que contempla un acuerdo a través del cual se combate el tráfico ilícito marítimo y aéreo de estupefacientes y otros delitos vinculados.

Este acuerdo otorgó a los Estados Unidos innumerables ventajas y prerrogativas para la actuación dentro de espacios jurisdiccionales panameños, incluso la posibilidad de que Panamá renuncie en forma automática a la jurisdicción, para que los narcotraficantes capturados, sean juzgados en Tribunales y Cortes de los

---

<sup>161</sup> United States, Department of State. III. State Foreign Policy Objectives--Western Hemispheric Region. "Foreign Military Training: Joint Report to Congress", Fiscal Year 2004 and 2005. [On-Line/ Disponible en: <http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2005/45677.htm>.

<sup>162</sup> Isacson Adam, Olson & Joy Haugaard Lisa "Blurring the lines: Trend in U.S. Military programs with Latin America". September 2004, p.7 [On-Line] Disponible en: <http://www.lawg.org/storage/documents/blurringthelines.pdf>.

<sup>163</sup> Arreglo Complementario entre el gobierno de Panamá y el gobierno de los Estados Unidos de América. "Arreglo complementario entre el gobierno de Panamá y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre el apoyo y asistencia por parte del servicio marítimo nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia", Gaceta Oficial No. 24492. Febrero 5 de 2002. (Acuerdo Salas-Becker). Artículo 1.

Estados Unidos a través del proceso de extradición simplificada<sup>164</sup>. En este sentido, otros acuerdos que van por este mismo sendero son la Enmienda al arreglo complementario entre el gobierno de Panamá y el gobierno de los Estados Unidos de América, sobre el apoyo y asistencia por parte del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos al Servicio Marítimo Nacional<sup>165</sup>, conocido como Escalona-Bolton a través del cual se incrementan las prerrogativas por parte de los Estados Unidos, pudiendo abordar embarcaciones sospechosas de narcotráfico en aguas jurisdiccionales panameñas y buques que transitan por el Canal<sup>166</sup>.

Durante la presidencia de Torrijos, la presencia y asistencia de los Estados Unidos se hizo aun más fuerte a través de numerosos entrenamientos conjuntos, muchas veces a requerimiento del país del norte, justificándose en la necesidad de proteger del narcotráfico a Panamá<sup>167</sup>.

#### El Corolario: El Ministerio de Seguridad Pública.

Las elecciones presidenciales de 2009, que dieron el triunfo a Ricardo Martinelli, permitieron avanzar en el tema del control civil de la Fuerza Pública. Como medida para luchar contra la creciente criminalidad se optó por realizar una serie de mejoras en tornos a los Servicios de Seguridad.

---

<sup>164</sup> Manual de Procedimiento. Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá. Procedimiento Estándar de Operaciones. Acuerdo Salas-Becker. Agosto de 2011, p. 16.

<sup>165</sup> "Enmienda al arreglo complementario entre el gobierno de Panamá y el gobierno de los Estados Unidos de América, al Arreglo entre el Gobierno de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el apoyo y asistencia por parte del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos al Servicio Marítimo Nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia". Gaceta Oficial No. 25063. Junio 2 de 2004. (Acuerdo Escalona-Bolton). Artículo 1.

<sup>166</sup> Torres, Víctor. "Critican pacto Escalona-Bolton". *La Prensa*. Mayo 15 de 2004. [On-Line] Disponible en:

[http://imprensa.prensa.com/mas\\_de\\_la\\_prensa/Critican-pacto-Escalona-Bolton\\_0\\_1196880406.html](http://imprensa.prensa.com/mas_de_la_prensa/Critican-pacto-Escalona-Bolton_0_1196880406.html).

<sup>167</sup> Pérez, Orlando. Óp. Cit, (2011), p. 97.

Una de las políticas implementadas en materia de desarrollo en temas de seguridad fue aumentar el presupuesto de la Fuerza Pública en unos 600 millones de dólares, lo que sumado a la asistencia de Estados Unidos, dotó a la Fuerza Pública de efectivas herramientas para la lucha contra las amenazas modernas<sup>168</sup>. Es preciso mencionar en este sentido, que el aumento del presupuesto en temas de seguridad, no ha reflejado una actitud ambiciosa por parte de la Fuerza Pública en temas políticos ni en espacios de poder, y mucho de esto ha tenido que ver los procesos de desmilitarización y despolitización de la Fuerza Pública desde 1990 hasta la actualidad.

El punto de mayor importancia se dio con la creación del Ministerio de Seguridad Pública, a través de Ley N°15 del 14 de abril de 2010, exponiéndose que tenía *"la misión de determinar las políticas de seguridad del país y planificar, coordinar, controlar y apoyar el esfuerzo de los estamentos de seguridad e inteligencia"*<sup>169</sup>.

Desde la opinión de los doctrinarios, la creación de este Ministerio se dio después de haberse dividido el Ministerio de Gobierno y Justicia, quedando Seguridad por un lado y Gobierno por otro. Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio de Seguridad quedó a cargo de las Fuerzas del SENAN, SENAFRONT y Policía Nacional de Panamá<sup>170</sup>.

En este aspecto, es preciso remarcar que los *"ministerios son los instrumentos primordiales para la conducción civil de las Fuerzas Armadas. Son los vehículos a través de los cuales un gobierno cumple con el mandato otorgado por la sociedad"*<sup>171</sup>.

---

<sup>168</sup> Vásquez Chambonnet, Ramiro, p. 15.

<sup>169</sup> Ley No. 15 "Que crea el Ministerio de Seguridad Pública". Gaceta oficial No. 26511-A. Abril 14 de 2010.

<sup>170</sup> Pérez, Orlando. Óp. Cit, (2011), p. 97.

<sup>171</sup> Diamint, Rut. "Conducción civil en las políticas de defensa". *La Reconstrucción de la Seguridad Nacional: Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*. Comp. Marcela Donadío. Buenos Aires: Resdal Prometeo, 2010, p. 229.

Otro punto de gran trascendencia se dio con la designación como Ministro de Seguridad Pública del Licenciado José Raúl Mulino, antiguo miembro de la Cruzada Civilista y gran conocedor en temas de seguridad. Con la creación de este Ministerio y la designación de un civil como mayor autoridad del mismo, se han cumplido y consolidado, las tres etapas enunciadas por Narcís Serra.

El hecho de que un civil sea el Ministro de Seguridad, denota un punto fundamental en materia de control civil, exhibiendo que los miembros de la Fuerza Pública, hoy en día ya no tienen interés en tomar un rol preponderante en materia política, asegurando así la autoridad civil.

Siguiendo las determinaciones de la doctrina, se expone que para lograr un efectivo control civil sobre las fuerzas *"El ministro debe ser civil si quiere dejarse claro que el gobierno decide y dirige la política de defensa, es decir, si quiere estabilizarse una situación de consolidación democrática"*<sup>172</sup>. En esencia, la importancia que tienen los civiles en el manejo de la Fuerza Pública es que los mismos *"tienen una visión más amplia y política de los recursos y necesidades del Estado en su conjunto"*<sup>173</sup>.

#### Consideraciones importantes del capítulo.

En atención a lo expuesto, se puede entender la importancia que tuvo el desarrollo de las políticas de institucionalización dentro del orden interno panameño, puesto que se ha logrado el tan ansiado control civil sobre la Fuerza Pública. Este proceso no ha sido fácil, tomando casi veinte años en consolidarse, pero ha dotado de gran legitimidad el accionar de las políticas públicas en este sentido.

---

<sup>172</sup> Arroyo Borgen, Carlos. "Conceptos básicos de Seguridad y Defensa". *Control civil de las Fuerzas Armadas: Fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria*. Ed. Gustavo Fabián Castro, Roberto J. Cajina, Luis Tibiletti. Buenos Aires: Resdal 2000, p. 30.

<sup>173</sup> Diamint, Rut. *Óp. Cit.* (2010), p. 228.

Según se aprecia en este capítulo, las consecuencias posteriores a la creación de las instituciones que forman la Fuerza Pública, fueron la determinación de un orden y manejo claramente definidos, donde se ha podido observar que ninguno de los estamentos que conforman la Fuerza Pública se han militarizado nuevamente y mucho de ello ha sido gracias a el orden establecido en las Leyes Orgánicas de cada uno de los servicios.

Adicionalmente es preciso mencionar que la profesionalización que se ha implementado en estos servicios, también ha demostrado una modificación en torno al papel que la Fuerza Pública ocupa en el Estado, entendiendo que la misma se estructura de forma leal y subordinada a las autoridades civiles democráticamente electas.

Si bien es cierto que, en base a las nuevas amenazas se ha determinado la necesidad de otorgar nuevas funciones a la Fuerza Pública, esta no ha ganado fuerza ni espacio político suficiente como para constituirse en una real amenaza al control civil, y mucho tiene que ver en ello, la situación de que las misiones son determinadas por el Poder Ejecutivo, a través del Presidente de la República y del Ministro de Seguridad, reafirmados por la Asamblea Nacional.

Desde un punto de vista de esta investigación, la creación del Ministerio de Seguridad, sumado a la designación de un civil, quien junto al presidente toman las decisiones fundamentales en materia de seguridad y defensa, han sido el Corolario para consolidar definitivamente el control civil sobre la Fuerza Pública, dejando atrás los oscuros años de regímenes militares.

La función del Ministro de Seguridad civil se ha centrado en constituirse como un mediador o arbitro entre la Fuerza Pública y los Órganos del Estado, en la búsqueda de los objetivos de seguridad y defensa nacional. Otro punto que se ha sistematizado es la designación de civiles como Directores de los estamentos que componen la Fuerza Pública, reafirmando lo anteriormente mencionado en materia de desmilitarización.

## Capítulo V

### Comparación con otros casos.

El caso panameño se entiende de forma más precisa a partir de una breve comparación con otros dos países que no poseen Fuerzas Armadas tales como Haití y Costa Rica. La analogía con esas naciones es importante, porque permite demostrar que la eliminación de las Fuerzas Armadas es un paso importante para el control civil de la Fuerza Pública, pero no es la única medida política a realizar, siendo necesario aplicar un conjunto de medidas institucionales que apoyen esta decisión.

Costa Rica y Haití son dos casos completamente diferentes que merecen mención. A pesar de que ambos países no tienen Fuerzas Armadas, el desarrollo institucional de ambos brinda resultados completamente opuestos. A diferencia del caso Costa Rica, donde el proceso inicial de desmilitarización es producto de una decisión nacional para evitar conflictos internos y la intromisión de otros países en su territorio, en Panamá y Haití la desmilitarización se inicia con una intervención externa que desemboca en medidas extremas.<sup>174</sup>

#### Costa Rica.

Costa Rica presenta una particularidad en relación a los otros casos, ya que en 1948 determinó la supresión de las Fuerzas Armadas, lo que ha permitido reconocer en la actualidad, el hecho de que no existen conflictos civiles-militares derivados de su proceso de desmilitarización.

El inicio de la desmilitarización en este país tuvo su origen en la lucha de ideas políticas expresadas a través del partido Republicano y del partido de oposición denominado Unión Nacional. Hacia 1948 se realizaron las elecciones nacionales, donde los resultados dieron victoriosos a la oposición. El oficialismo, en base a su

---

<sup>174</sup> Washington Office on Latin America. Óp. Cit, p. 15.

derrota, decidió anular las elecciones, dando motivos suficientes para que la oposición dejara de lado la vía electoral y propicie un golpe de Estado.

Este proceso de eliminación de las Fuerzas Armadas puede sonar paradójico, basado en el hecho de que José Figueres, quien determinó la supresión del ejército, llegó al poder luego de un levantamiento armado instalando la "Junta Fundadora de la Segunda República". Así, la Junta de Gobierno el día 2 de diciembre de 1948, decretó "*oficialmente disuelto el Ejército Nacional, por considerar suficiente para la seguridad de nuestro país, la existencia de un buen cuerpo de policía*"<sup>175</sup>.

Desde la opinión de estadistas, es posible entender que la abolición de las Fuerzas Armadas en Costa Rica, ha respondido más que nada a intereses internos bien definidos atribuibles a los cálculos políticos de Figueres, a quien le interesaba primero, afianzarse en el poder y segundo, evitar o atenuar medidas en su contra por parte del Sistema Interamericano, representado por la Organización de Estados Americanos (OEA), por el hecho de haber llegado al poder a través del un golpe de Estado<sup>176</sup>. En este sentido, como medida para reafirmar la abolición de las Fuerzas Armadas, Figueres mediante el decreto del 12 de mayo de 1949 creó la Guardia Civil de Costa Rica, como estamento encargado de la seguridad interna del país.

La decisión de abolir las Fuerzas Armadas fue ratificada por la Asamblea Nacional Constituyente e incorporada a la Constitución Política de 1949, aún hoy vigente, en el artículo N° 12 donde se expresa que:

*"Se proscribe el ejército como institución permanente. Para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias. Solo por convenio continental o para la defensa nacional*

---

<sup>175</sup> Prieto-Jiménez, Marcelo. "Militarismo y democracia en Costa Rica". *Revista Nueva Sociedad*. Vol.42. (1979), p. 121.

<sup>176</sup> Muñoz G., M. "Costa Rica: La abolición del ejército y la construcción de la paz regional". *Historia y Comunicación Social*. 19. (2014), p. 382.

*podrán organizarse fuerzas militares; unas y otras estarán siempre subordinada individual o colectiva*"<sup>177</sup>.

Esta decisión de erradicar las Fuerzas Armadas fue apoyada por la poca tradición militarista que ostentó a lo largo de su historia el país centroamericano, lo cual sumado a la necesidad de evitar conflictos internos acerca de la legitimidad de la instauración de Figueres, favoreció y facilitó la implementación del Artículo N° 12 de la Constitución Política.

En este punto, es conveniente remarcar la opinión de Muñoz, la cual entiende que:

*"De esta manera se establecieron las bases legales de la construcción de una sociedad civilista y un estado social de derecho que privilegia la inversión en salud, educación y vivienda por encima de lo militar"*<sup>178</sup>.

En este marco, se realizaron una serie de medidas que fueron determinantes para la institucionalidad de la Fuerza Pública, quitando espacio de maniobra o decisión a los militares que se habían opuesto a la supresión del ejército. En 1949 se sustituyó el Ministerio de Guerra por el Ministerio de Seguridad Pública, a través del cual se pasó a capacitar a los miembros de la Guardia Civil. En dicho proceso la Escuela Militar pasó a denominarse Escuela Cívico Militar, quedando adscrita al Ministerio de la Presidencia, y convirtiéndose en la primera institución que brindó capacitación y educación<sup>179</sup>.

Reconociendo los beneficios de la abolición de las Fuerzas Armadas, que generaba un clima de tranquilidad y ausencia de luchas políticas, sumado a factores como la creciente militarización de América Latina y los espectáculos de las

---

<sup>177</sup> Constitución Política de Costa Rica de Noviembre 7 de 1949. Artículo 12. [On-Line] Disponible en:

<http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>

<sup>178</sup> Muñoz G., M. Óp. Cit, p. 383.

<sup>179</sup> "Historia del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica". [On-Line] Disponible en:

[http://www.seguridadpublica.go.cr/ministerio/documentos/historia\\_msp.pdf](http://www.seguridadpublica.go.cr/ministerio/documentos/historia_msp.pdf).

dictaduras militares de Centroamérica y el Caribe, generó en Costa Rica un clima progresivo de aversión y rechazo al militarismo, permitiendo el desarrollo de una opinión pública permeada por valores civilistas y con gran apego al Estado Social de Derecho<sup>180</sup>.

La supresión de las Fuerzas Armadas no se dio como medida exclusiva para garantizar el control civil, puesto que Costa Rica siguió trabajando en ese sentido. En 1983, a través de la Proclama Presidencial del presidente Luis Alberto Monge, dio un paso fundamental en su política exterior y se declaró neutral ante los conflictos entre Estados o entre sectores de un mismo Estado, de manera permanente, activa y no armada. La concreción de este tipo de políticas permite exponer que:

*"Costa Rica invierte recursos en el mantenimiento de un alto nivel de vida en la sociedad, aportando lo que no gasta en el sostenimiento de una hipotética y costosa Fuerza Armada, para así garantizar la estabilidad del sistema y reducir la posibilidad de que surjan amenazas internas, en el marco del paradigma de la seguridad humana"*<sup>181</sup>.

En este escenario se planteó la duda de cómo estructurarse frente a las amenazas tanto internas como externas que aquejaban a Costa Rica. En el plano interno, se determinó que las tareas de vigilancia y conservación del orden público fueran ejecutadas por la Policía y se estableció que, exclusivamente y taxativamente por convenio continental o para la defensa nacional, podrían organizarse fuerzas militares. En el plano externo, y basado en la adopción del precepto de neutralidad frente a los conflictos, se confió la diplomacia y en la solidaridad internacional, a través del apoyo que otros gobiernos pudieran prestar a Costa Rica en situaciones de peligro para la seguridad externa<sup>182</sup>.

---

<sup>180</sup> Muñoz G., M. Óp. Cit, p. 386.

<sup>181</sup> Alfaro Pareja, Francisco. "La Política de defensa del Estado de Costa Rica: neutralidad y desmilitarización frente a los retos actuales". *Revista Politeia* Vol.47. (2011), p. 109.

<sup>182</sup> Moya, Sergio. "Los procesos de formación policial en Costa Rica: avances y desafíos pendientes. *Revista Ciencias Económicas* Vol.30. (2012), p. 257.

La ex presidente Laura Chinchilla<sup>183</sup>, estableció que la determinación de eliminar las Fuerzas Armadas contribuyó a neutralizar las amenazas externas que pesaron sobre el país y muy probablemente, impidieron también la internalización de los conflictos externos propios de la Guerra Fría. Sin embargo esto no se dio de manera sencilla, ya que a lo largo de la segunda mitad del Siglo XX, Costa Rica enfrentó diversas amenazas a su seguridad, especialmente en el contexto de la crisis centroamericana. En ese período surgieron propuestas para rearmar esta nación, no obstante, aún en esta grave situación de tensión subregional, logró mantener las características definidas en 1949, denotando que el establecimiento y control civil, alcanzaron un punto sin retorno.

Desde la perspectiva de la doctrina, se ha llegado a interpretar acerca de la “*debilidad militar*” de Costa Rica, por no contar con un ejército. Sin embargo, desde la opinión de autores como Moya, “*esto le permitió al Estado costarricense cierta autonomía en lo militar con respecto a los otros estados centroamericanos, posibilitando evadir o atenuar presiones militares ejercidas por países como los Estados Unidos*”<sup>184</sup>.

Procurando el mantenimiento del orden institucional y la supremacía civil, desde 1992 se realizaron una serie de reformas tendientes a mejorar y profesionalizar la Policía Nacional de Costa Rica<sup>185</sup>. En este sentido, se estableció la Ley General de Policía del año 1994, a través de la cual se determinó a grandes rasgos:

- Aprobar un marco legal que regule la naturaleza, el funcionamiento y la organización de los cuerpos de policía del país.
- Crear la Policía de Fronteras, con funciones de resguardo de los territorios fronterizos.
- Establecer la carrera policial, destinada a mejorar la imagen civil de la Policía.

---

<sup>183</sup> Chinchilla, Laura. "La experiencia costarricense en el ámbito de la desmilitarización". *Paz y Seguridad en las Américas* 12. 1997 [On-Line] Disponible en:

<http://www.eurosur.org/FLACSO/paz12.htm#1>

<sup>184</sup> Moya, Sergio. Óp. Cit, p. 257.

<sup>185</sup> Chinchilla, Laura. Óp. Cit.

- Fortalecer los controles internos y externos sobre la actuación policial.
- Incrementar sustancialmente el sueldo básico, destinado a la profesionalización policial.
- Promocionar una nueva agenda centroamericana en materia de seguridad, enfatizando la problemática de la seguridad ciudadana desde una perspectiva de fortalecimiento del Estado de Derecho.

Hacia el año 2001, se publicó la "Ley de Policía Civilista", la cual reformó aspectos muy puntuales de la Ley General de Policía y, entre otros avances, creó la Dirección de Apoyo Legal Policial, una unidad compuesta por abogados policías, los cuales se encargan de asesorar a los policías en sus funciones<sup>186</sup>. Pero quizás el aporte más trascendental de dicha ley, se dio con el cambio de los rangos de carácter militar por otros de carácter civilista, lo que remarca el espíritu de desmilitarización por parte del todo el Estado costarricense.

Todo esto demuestra que por más de que se erradiquen las Fuerzas Armadas, el control civil sobre la Fuerza Pública, solo se consolida con una idea fija en ese sentido y con la concreción de medidas que busquen permanentemente resaltar el carácter civil de las actuaciones en materias de Seguridad y Defensa. Desde un punto de vista analítico, es necesario destacar la claridad de los ideólogos de la desmilitarización de este país, ya que a lo largo de los años han obrado de forma muy avanzada a su tiempo, modificando los Ministerios e instaurando una educación policial donde los resabios castrenses fueron erradicados por completo. A su vez estos doctrinarios también han consolidado una idea de no necesidad de ejércitos, en un contexto como el centroamericano, donde dicha noción parecía mínimamente irracional.

Es meritorio rescatar que Costa Rica, luego de suprimir las Fuerzas Armadas, continuó fortaleciendo institucionalmente su modelo de seguridad, y aun hoy en día

---

<sup>186</sup>“*Historia del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica*”. Óp. Cit.

trabaja en la tarea de perfeccionar el desarrollo democrático del país a través del control de la Fuerza Pública subordinada al Poder civilmente instaurado.

### Haití.

Otro caso de análisis sumamente interesante es el de Haití. A pesar de haber erradicado las Fuerzas Armadas en 1994, puede afirmarse que el control civil sobre la Fuerza Pública, *a priori* no se ha consolidado decididamente.

La cuestión de Haití va más allá de la consolidación del control civil sobre la Fuerza Pública, implica también consolidar definitivamente el sentir y rol propio del Estado. Es preciso mencionar la constante inestabilidad política y social, fomentada por los recurrentes golpes de Estado y personajes que se perpetuaron en el poder, gracias al manejo social, político y cultural de la Fuerza Pública y grupos paramilitares.

En 1990 la comunidad internacional intervino a través de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y los Estados Unidos, con el objeto de asegurar la celebración de elecciones libres y limpias en Haití. El 15 de diciembre de ese año, el sacerdote salesiano Jean-Bertrand Arístide ganó los comicios, con el 67% de los votos. Al asumir, se encontró con la resistencia de dos actores: la élite económica y los líderes militares que se oponían tanto a la reforma de su institución, como a la puesta en práctica del control civil de las Fuerzas Armadas.

En septiembre de 1991 un golpe llevado a cabo por la élite y miembros de las Fuerzas Armadas de Haití (FAd'H) derrocó a Arístide determinando su exilio, y asumiendo al poder, el General Raoul Cedras, cuyo régimen militar se embarcó en una campaña de eliminación sistemática de activistas del antiguo líder.

En noviembre de 1992 Bill Clinton ganó las elecciones estadounidenses, y condujo esfuerzos tendientes al avance de negociaciones lideradas por la ONU, preparando el retorno de Arístide. Esfuerzos conjuntos de la OEA y la ONU llevaron a la firma del Acuerdo de la Isla de los Gobernadores, en julio de 1993, participando autoridades haitianas constitucionales y de facto. El acuerdo determinó la restauración de Arístide, el 31 de octubre del mismo año, a la vez que estipuló una reforma de la policía y aprobó el envío de una misión conjunta de ONU/OEA para monitorear los derechos humanos. Pero, a pesar de la presencia del contingente de monitoreo, la brutalidad de las Fuerzas Militares y Paramilitares siguieron su curso.

En octubre de 1994, el régimen de Cedras cedió ante la presión de los Estados Unidos, y se negoció el traspaso del Poder al presidente Arístide, electo anteriormente. Ante el escenario de completa soledad política del presidente, el Consejo de Seguridad de la ONU creó un Frente Multinacional (FMN), compuesto por agentes de seguridad de diversas nacionalidades, con la misión de estar al frente del proceso de restauración de las instituciones gubernamentales, contribuir en la profesionalización de las Fuerzas Armadas, y crear una fuerza de seguridad independiente de las mismas.

Aunque la ONU no fue la agencia encargada de la desmovilización del Ejército, sí proveyó la seguridad necesaria durante el proceso, constituyendo el apoyo multilateral para el programa, quedando así ligada la operación de paz a la desmovilización<sup>187</sup>.

Las Fuerzas Armadas (militares y paramilitares) se establecieron históricamente como agencia gubernamental para el cumplimiento de la ley: las FAd'H controlaban las áreas rurales del país y parte del ejército vigilaba la seguridad en Puerto Príncipe.

---

<sup>187</sup> Fiumara, María Paz. "Éxitos y fracasos: Las Fuerzas Armadas y de Seguridad en El Salvador y Haití." *El papel de las Fuerzas Armadas en América Latina Seguridad interna y democracia*. Ed. David Álvarez Velozo, Juan Carlos Garzón Vergara, Loreta Tellería Escobar, María Paz Fiumara. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CLACSO, p. 189.

En este escenario, entre diciembre de 1994 y marzo de 1995, Arístide propició la abolición de facto de las Fuerzas Armadas estableciendo que:

*"la llave del proceso de paz es la ausencia del ejército haitiano [que] se llevaba el 40% de los recursos del presupuesto. Hemos destruido a ese ejército. No por venganza [...] Lo destruimos para poder construir un Estado de Derecho"*<sup>188</sup>.

La desmovilización de las FAd'H fue apoyada por el Programa de Asistencia Internacional de ICITAP (Agencia Civil del Departamento de Justicia de los Estados Unidos). Las tareas de la ICITAP consistieron en lograr la separación de la Policía y las Fuerzas Armadas, establecer una Academia de Policía y entrenar a una nueva Policía Nacional Civil (Policía Nacional Haitiana o PNH) quedando bajo la autoridad del Ministerio de Justicia.

Como había ocurrido en Panamá, para la formación de la nueva Fuerza de Seguridad Pública Interina (FSPI), reemplazada gradualmente por los egresados de la Academia de Policía, se utilizaron antiguos miembros de FAd'H, con un resultado completamente distinto al caso panameño.

Gran parte del éxito del programa dependió de la efectiva reinserción de los ex militares en la sociedad civil haitiana, lo que no ocurrió debido a la desconfianza que tenía la población respecto a los miembros de la PNH, quienes tiempo atrás los habían atacado e incluso ocasionado la muerte a muchos civiles.

Quizás, esta situación es el principal punto de discrepancia con respecto a Panamá, donde a pesar de utilizar miembros de las antiguas Fuerzas Armadas, pudo salvarse esa diferencia, a través de una adecuada capacitación y mecanismos que infundieron confianza a los ciudadanos.

Con la disolución del ejército no se logró terminar con la excesiva militarización de la sociedad haitiana, ya que la sola desmovilización no aseguró el

---

<sup>188</sup> Ídem, p. 191.

fin de la violencia y la consecución de la paz social. Aunque si es prudente reconocer que la desmovilización de las Fuerzas Armadas, fue un paso importante que contribuyó a generar un marco institucional y que posibilitó la emergencia de nuevas instituciones gubernamentales y civiles.<sup>189</sup>

A la ineficiencia de la PNH, la situación económica de Haití continuó deteriorándose y a una fuerte pérdida de confianza en el carismático líder, se sumó la utilización de fraude electoral y el aumento de la violencia política. Todo lo poco evolucionado por Haití durante el final de la década del 90, se vio resquebrajado a principios de 2001, por la ineficiencia política y deseos de Arístide de perpetuarse en el poder.

El 17 de diciembre de 2001, un ataque armado al Palacio Presidencial profundizó aún más los conflictos. Según informes, la ofensiva se llevó a cabo por la ex FAd'H con el apoyo de algunos miembros de la PNH<sup>190</sup>. Arístide utilizó como fuerza de defensa a los *chimères* (fieles partidarios) copiando a Duvalier quien durante su estadía en poder había utilizado a los *ton-ton macoutes*, demostrando que la violencia política nunca dejó de ser una práctica regular del gobernante de turno.

Nuevamente, en febrero de 2004 comenzó una ofensiva armada a gran escala contra Arístide, dirigida por Guy Philippe (ex militar y ex comisario de la PNH) y Louis-Jodel Chamblain (jefe paramilitar del gobierno de Cedras), quienes solicitaron la dimisión de Arístide, logrando que abandone el gobierno el 28 de febrero de 2004.<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> Milet, Paz Verónica. "La Desmilitarización en Haití. Paz y Seguridad en las Américas". *Paz y Seguridad en las Américas* 12. 1997. [On-Line] Disponible en:

<http://www.eurosur.org/FLACSO/paz12.htm#1>.

<sup>190</sup> Fiumara, María Paz. Óp. Cit, p. 201.

<sup>191</sup> Ídem, p. 201.

Con la renuncia de Aristide, el país nuevamente volvió a un plano de descontrol, donde las bandas armadas, los traficantes de drogas y grupos paramilitares se manejaron en las calles con total libertad, ante los ojos pasivos de la PNH<sup>192</sup>.

En este sentido, y siguiendo lo expresado por Donais, el problema que ha tenido Haití en torno a la reforma de su sistema policial se centra en el hecho de que se enfocó excesivamente en aspectos técnicos de la fuerza, fallando en el romper los vínculos históricos entre la Fuerza Pública y el poder político<sup>193</sup>.

A partir del año 2011, siendo elegido Michel Martelly como presidente, Haití inició un proceso de mayor estabilidad, surgiendo recientemente la idea de revivir el establecimiento de las Fuerzas Armadas de Haití<sup>194</sup>. Esta idea fue establecida como promesa de campaña y se ha mantenido en el tiempo basada en la supuesta necesidad “*de un ejército que patrulle las fronteras, mantenga el orden en tiempos de crisis y brinde oportunidades a los jóvenes*”<sup>195</sup>. Esto ha sido fuertemente criticada por miembros de la comunidad internacional, los cuales expresaron que “*restablecer las Fuerzas Armadas no es una prioridad de la comunidad internacional, que está más concentrada en la reconstrucción del país*”<sup>196</sup>.

Al respecto también se refirió el ex presidente de Costa Rica, Oscar Arias Sánchez, donde a través de una carta, expreso que:

---

<sup>192</sup> Donais, Timothy. “Back to Square One: The politics of police reform in Haiti”. *Civil War*. Vol.7. (2005), p. 270.

<sup>193</sup> Ídem, p. 271.

<sup>194</sup> “Presidente de Haití quiere restaurar ejército antes de finalizar su mandato”. *La Nación mundo*, Julio 6 de 2012. [On-Line] Disponible en: [http://www.nacion.com/mundo/Presidente-Haiti-restaurar-ejercito-finalizar\\_0\\_1279072318.html](http://www.nacion.com/mundo/Presidente-Haiti-restaurar-ejercito-finalizar_0_1279072318.html) l

<sup>195</sup> “Haití: Oposición al plan del reconstituir al ejército”. *Fox News Latino*. Septiembre 28 de 2011. [On-Line] Disponible en: <http://latino.foxnews.com/latino/espanol/2011/09/28/haiti-oposicion-plan-del-reconstruir-el-ejercito/>

<sup>196</sup> “Martinely inicia proceso para reestablecer las Fuerzas Armadas de Haití”. *El Universo*. Noviembre 18 de 2011. [On-Line] Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2011/11/18/1/1361/martinely-inicia-proceso-reestablecer-fuerzas-armadas-haiti.html>

*"En América latina la mayoría de los ejércitos son enemigos del desarrollo, enemigos de la paz y enemigos de la libertad... Haití no necesita el resurgimiento del ejército nuevamente. Su seguridad interna puede ser asegurada a través de una fuerza policial bien entrenada y profesional... al tiempo que su seguridad nacional no gana nada con el resurgimiento de los militares.....Presidente Martely, hubo un tiempo en el que mi país estuvo bordeado por dictadores tanto en el norte como en el sur. Hubo un tiempo en el que los sonidos de las ametralladoras podían sentirse muy cerca de nuestras fronteras. En vez de tomar las armas, Costa Rica se movió hacia adelante para luchar por la paz en América Central. Nosotros no tuvimos la necesidad de un ejército. Por el contrario, nuestro estatus de nación desmilitarizada nos permitió ser vistos como aliados para todos los lados del conflicto.... El reinstalar el ejército sería un error, y eso es algo con lo que no puedo quedarme callado"<sup>197</sup>.*

Esta situación, no solo afecta la estabilidad democrática lograda en el 2011, sino que también genera un nuevo escenario de conflicto, en una sociedad que todavía no deja atrás sus fantasmas.

A pesar de haber erradicado las Fuerzas Armadas, el control civil sobre la Fuerza Pública no se ha consolidado sin la asistencia e intervención externa de los Estados Unidos u Organismos Internacionales. Para que este escenario mejore, es necesario que Haití en su conjunto, asuma la obligación de efectuar un verdadero reordenamiento institucional a gran escala.

Los casos estudiados de Haití y Costa Rica, permiten inferir que en el caso panameño se logró llegar a un resultado similar al de Costa Rica, donde se

---

<sup>197</sup> "Carta del ex presidente Arias Sánchez a Michel Martely". Noviembre 28 de 2011. [On-Line] Disponible en:

<http://arias.or.cr/wp-content/uploads/2013/10/Carta-Republic-of-Haiti.pdf>

desmilitarizó el sistema de seguridad, sin existir actualmente el peligro de irrupción de los uniformados a la escena política. Lamentablemente, el caso de Haití es de complejidad creciente, puesto que a pesar de los intentos realizados, todavía no se elimina el tinte militarista en los diversos ámbitos de la seguridad de dicho país.

## Capítulo VI

### Conclusiones.

A lo largo de este trabajo se pudo observar, el arduo proceso atravesado por Panamá, en busca de la consolidación del control civil sobre la Fuerza Pública.

Sin ser un factor determinante en el primer tiempo de la independencia de Panamá de Colombia, y con el transcurrir de los acontecimientos, las Fuerzas Armadas panameñas lograron adquirir un rol preponderante dentro de la vida política e institucional del Estado. Si bien es cierto que este país centroamericano desde 1990 no cuenta con un ejército, proscrito constitucionalmente desde 1994, la consolidación efectiva del control civil y político sobre la Fuerza Pública se dio en 2010 con la creación del Ministerio de Seguridad Pública y la designación de un civil a su cabeza.

La *hipótesis* de este trabajo se centró en la idea de considerar que para el logro de un control civil y político efectivo sobre las Fuerzas Armadas, no es condición suficiente la eliminación del ejército, sino que el control se logra por la realización de medidas específicas como: la redacción de leyes puntuales que den un marco institucional donde se establezcan nuevos organigramas, que como primera medida intentan cerrar el ámbito de poder de los militares; la constitución de un Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, el cual busque asesorar el Poder Ejecutivo, y tienda a suplantar la tarea de asesoría que cumplían los militares; la civilización de la Policía Nacional a través de una adecuada profesionalización, mas aun si se considera que este estamento será el que maneje el monopolio de la Fuerza Pública; y por último, con la instauración de un Ministerio de Seguridad Publica a cargo de un civil, el cual se convierta en el actor ultimo de las decisiones en temas de seguridad y defensa sin injerencia de los uniformados. Además de estas medidas técnicas, debe haber un cambio de mentalidad en toda la Fuerza Pública, donde es función de los políticos de turno acercar los valores de la sociedad con los de los integrantes de los estamentos de seguridad.

Para demostrar esta hipótesis, se utilizaron las variables de *desmilitarización* y *despolitización* de la Fuerza Pública. Asimismo la asistencia e intervención de los Estados Unidos, resultó ser una variable destacada en función de aplicar el modelo creado por Narcís Serra<sup>198</sup>, especialmente en lo referido a las etapas necesarias para alcanzar el control civil y político de las Fuerzas Armadas.

El punto de partida para entender como Panamá, sin tradición militarista, construyó durante el Siglo XX una estructura militar con alta capacidad de influenciar la agenda política, se entiende a partir del análisis histórico del papel de las Fuerzas Armadas y su acceso al poder a través de un golpe de Estado en el año 1968.

El origen del militarismo panameño y el papel preponderante de los Estados Unidos en el istmo de Panamá, se explican a partir de las definiciones de intereses de Washington, desde donde se fomentó la idea de militarización y politización de la Fuerza Pública, con el fin de asegurar el cumplimiento de los intereses económicos, políticos, diplomáticos y estratégicos del país norteamericano en el hemisferio.

Durante el proceso cabe destacar la figura de José Remón Cantera, Comandante de la Policía Nacional, que la transforma en una estructura militarizada, con incidencia en la vida política panameña, siendo un personaje apoyado desde Washington, por considerarlo poco ambicioso y marcadamente anticomunista.

En este contexto, alcanza un rol destacable también Omar Torrijos Herrera, quien basó su influencia política en la Guardia Nacional y en un populismo claramente marcado, logrando la institucionalización del Partido Democrático Revolucionario (PRD), y quien se ocupó de favorecer el cumplimiento de los intereses castrenses. Por su parte Manuel Antonio Noriega, llevó la militarización y politización a un punto máximo. No solo produjo la modificación de la Fuerza Pública al transformarla en Fuerzas de Defensa con amplias potestades, sino que avanzó sobre el orden institucional tomando el mando del gobierno a través de elecciones fraudulentas hacia fines de los años 80.

---

<sup>198</sup> Serra, Serra Narcís. Óp. Cit, p. 28.

La intervención por parte de los militares en la vida política del Estado se fue dando en buena medida gracias a la creciente profesionalización y militarización de la Fuerza Pública, lo que determinó que los uniformados se sintieran custodios del orden institucional y actuaran como guardianes del Estado.

Con la intervención militar de Estados Unidos en Panamá ("Operación Justa Causa"), se abrió nuevamente el escenario civil en la política del país. En 1989, el presidente electo, Guillermo Endara hizo frente a desafíos respecto al control civil y a la reconstrucción de un Estado que se encontraba devastado por años de abusos económicos y políticos. Las primeras medidas para institucionalizar la Fuerza Pública fueron los Decretos del año 1990, erradicando las Fuerzas de Defensa creadas por Noriega, reorganizando el aparato de seguridad estatal y creando el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.

Durante esta etapa, se determinó que los miembros de las antiguas Fuerzas de Defensa dejaran de intervenir en la política del Estado, invitándolos a participar de la Nueva Fuerza Pública, buscando utilizar sus experiencias y compaginando sus conductas con el nuevo estatus democrático que asomaba en Panamá.

Políticamente se vio la necesidad de proceder a la descentralización de la Fuerza Pública, dependiendo la misma del Ministerio de Gobierno y Justicia. Se buscó el desarrollo institucional del sector público de la seguridad, aboliendo diferencias entre militares y civiles. Se procedió a desarrollar una profesionalización apolítica, en torno a la Fuerza Pública, donde Estados Unidos prestó una asistencia muy marcada a través de especialistas en materia de Justicia. Y por último se buscó asegurar la subordinación de la Fuerza Pública al poder civilmente instaurado. Con estas medidas, se pudo cumplir gran parte de las dos primeras etapas de la teoría de Serra.

En 1994 se dio el primer ejercicio electoral posterior a la caída del régimen militar, buscando reafirmar la desmilitarización y despolitización de la Fuerza Pública, consolidando la idea de que los militares ya no intervenían en política. Con

el triunfo del candidato del Partido Revolucionario Democrático (Pérez Balladares) se planteó un nuevo escenario, donde se cuestionaba la posibilidad de que, con el retorno de este partido político al poder, se frenara el proceso de desmilitarización de la Fuerza Pública.

El PRD, entendió el nuevo espacio institucional imperante en Panamá, y se sometió a un proceso de desmilitarización interno, a través del cual propugnó un renacimiento ideológico puro, distanciándose de los militares y acercándose a la imagen del torrijismo clásico que había logrado negociar la devolución del Canal a Panamá. La posterior reforma constitucional que erradicaba expresamente los ejércitos y la redacción de la Ley Orgánica de la Policía Nacional fueron pasos fundamentales, en materia de control civil y político de la Fuerza Pública, ya que delimitaron con precisión el plano de acción de la misma, y se confirmó su desinterés de participar en la toma de decisiones políticas.

En la búsqueda del control civil y político de la Fuerza Pública hacia el año 2000, se fueron cumpliendo los demás pasos de la teoría de Serra en forma lenta y gradual. El primer punto logrado fue la determinación de los Fundamentos de la Política de Seguridad Panameña en junio del 2000, donde por primera vez se dieron las pautas fundamentales para la operatividad de la Fuerza Pública. Consecuentemente con ello se redactó la Ley Orgánica del SENAN y SENAFRONT, al tiempo que se dio una precisión funcional del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional y se constituyó el Servicio Nacional de Inteligencia, dejado en manos de civiles y despolitizando su funcionamiento.

Como corolario de la efectiva subordinación al control civil y consolidando el perfeccionamiento de las tres etapas enunciadas por Serra, se creó el Ministerio de Seguridad Pública en 2010, dirigido por un civil siendo este, el actor político fundamental en la toma de decisiones en temas de seguridad y defensa.

Por otra parte, dos casos de estudio significativos como Costa Rica y Haití, demostraron que a pesar de que ambos países erradicaron sus Fuerzas Armadas, solo

el primero logró consolidar el control civil y político sobre la Fuerza Pública, lo que ratifica el supuesto enunciado en la hipótesis.

En el caso de Panamá, como se ha podido observar cada una de las etapas enunciadas por Serra no se cumplen en forma íntegra antes de pasar a la siguiente, demostrándose un cierto desorden cronológico en las acciones, pero que independientemente han permitido establecer un resultado positivo en el control civil de la Fuerza Pública.

Concluyendo podemos remarcar las consideraciones que Schnabel y Born<sup>199</sup>, quienes explican mejor el objetivo de este trabajo, al afirmar que "*la reforma del sector de la seguridad no se articula en pleno vacío, sino en el contexto de los esfuerzos de reforma nacionales*", lo que sugiere que la desmilitarización y despolitización no deben realizarse en forma aislada, sino como parte de una serie más amplia de reformas estratégicas. La desmilitarización sólo puede tener lugar, cuando existe un marco competente, que articula el aparato de seguridad nacional y abarca los diversos aspectos o ámbitos de la política estatal, donde la supresión de las Fuerzas Armadas es uno de los elementos influyentes de la misma, pero no el exclusivo.

Por lo tanto, este trabajo logra demostrar que la eliminación del ejército como tal, no consolida el control civil y político definitivo sobre la Fuerza Pública, sino que es necesario a nivel estructural, aplicar medidas de carácter institucional, para el logro de dicha meta. Asimismo, el caso permite confirmar los postulados de Narcís Serra al demostrar que el control civil y político sobre las Fuerzas Armadas se plantea como un proceso gradual y progresivo que involucra a todos los órganos del Estado y a la sociedad en general, desde donde debe surgir esta premisa para erigir a los civiles como implementadores y creadores de las Políticas de Seguridad y Defensa.

---

<sup>199</sup> Albrecht Schnabel y Hans Born. Óp. Cit, p. 32.

## Bibliografía.

### 1. Libros y Revistas:

- Alfaro Pareja, Francisco. "La Política de defensa del Estado de Costa Rica: neutralidad y desmilitarización frente a los retos actuales". *Revista Politeia*. Vol 47. (2011): 89-112.
- Amos, Perlmutter. "The Military and Politics in Modern Times". *Military Foundations of Panamanian Politics* Ed. Robert C. Harding II. New Jersey. 2001.
- Andersen Martin y José Manuel Ugarte. "Panamá: Hacia un Modelo Policial". *National Democratic Institute for International Affairs*. Washington D.C. 1990 [On-Line] Disponible en:  
[https://www.ndi.org/files/287\\_pa\\_hacia\\_spa.pdf](https://www.ndi.org/files/287_pa_hacia_spa.pdf)
- Arias Calderón, Ricardo. "*Democracias sin ejército: La Experiencia de Panamá*". San José C.R.: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2001.
- Arroyo Borgen, Carlos. "Conceptos básicos de Seguridad y Defensa". *Control civil de las Fuerzas Armadas: Fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria*. Ed. Gustavo Fabián Castro, Roberto J. Cajina, Luis Tibiletti. Buenos Aires. Resdal 2000. 15-32. [On-Line] Disponible en:  
<http://www.resdal.org/libros/Archivo/libro-cajina-castro-tibiletti.pdf>
- Caumartin, Corinne. "Depoliticisation in the reform of the panamanian security apparatus". *Journal of Latin American Studies* Vol.39. (2007): 107-132.
- Chinchilla, Laura. "La experiencia costarricense en el ámbito de la desmilitarización". *Paz y Seguridad en las Américas* 12.1997. [On-Line] Disponible en:  
<http://www.eurosur.org/FLACSO/paz12.htm#1>
- Dannels-Ruff, Kimberly y Watts Michelle. "Seguridad del Canal de Panamá: Una década después de la salida de Estados Unidos". *Air & Space Power Journal*. (2010): 33-50. [On-Line] Disponible en:  
[http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-s/2010/2010-2/2010\\_2\\_05\\_dannelsruff\\_watts.pdf](http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-s/2010/2010-2/2010_2_05_dannelsruff_watts.pdf).

- Diamint, Rut. "Conducción civil en las políticas de defensa". *La Reconstrucción de la Seguridad Nacional: Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*. Comp. Marcela Donadío. Buenos Aires. Resdal Prometeo. 2010. 223-233.
- Diamint, Rut. "La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina". *Revista Nueva Sociedad*. Vol. 213. (2008): 95-11.
- Díaz Herrera, Roberto. "*Estrellas Clandestinas*". Perú. 2009.
- Donais, Timothy. "Back to Square One: The politics of police reform in Haiti". *Civil War*. Vol.7. (2005): 270-287.
- Fishel, John. "The Institutional Reconversion of the Panamanian Defense Forces". *Post-invasion Panama: The Challenges of Democratization in the New World Order*. Ed. Orlando J. Perez. Maryland. Lexington Books. 2000. 11-27.
- Fitch, J. Samuel. "*The Armed Forces and Democracy in Latin America*". Baltimore. The John Hopkins University Press. 1998.
- Fiumara, María Paz. "Éxitos y fracasos: Las Fuerzas Armadas y de Seguridad en El Salvador y Haití." *El papel de las Fuerzas Armadas en América Latina Seguridad interna y democracia*. Ed. David Álvarez Velozo, Juan Carlos Garzón Vergara, Loreta Tellería Escobar, Maria Paz Fiumara. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CLACSO. 2012. 143-217 [On-Line] Disponible en:  
<http://bvsde.org.ni/clacso/publicaciones/EIPapeldelasFuerzasArmadas.pdf>
- Furlong, William. "Panama, a nation apart: Its Foreign policy and challenges". *Post-invasion Panama: The Challenges of Democratization in the New World Order*. Ed. Orlando J. Perez. Maryland. Lexington Books. 2000. 29-56.
- Furlong, William. "The difficult transition towards Democracy". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol.35. (1993): 19-64.
- Guevara Mann, Carlos. "*Ilegitimidad y hegemonía: Una interpretación histórica del militarismo panameño*". Panamá. Editorial La Prensa. 1994.
- Harding II, Robert C. "*Military Foundations of Panamanian Politics*". New Jersey. Transaction Publishers. 2001.

- LaRae Pippin, Larry. "*The Remon Era: An analysis of a decade of events in Panama 1947-1957*". Ed. Institute of Hispanic American and Luso-Brazilian Studies. Stanford CA. 1964.
- Leis, Raúl. "Panamá, entre el asedio y la esperanza". *Revista Nueva Sociedad*. Vol. 141. (1996): 14-18. [On-Line] Disponible en:  
[http://nuso.org/media/articles/downloads/2464\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/2464_1.pdf)
- Mc Cullough, David. "*The path between the seas. The creation of the Panama Canal 1870-1914*". New York. Simon & Schuter Paperbacks. 1977.
- Milet, Paz Verónica. "La Desmilitarización en Haití. Paz y Seguridad en las Américas". *Paz y Seguridad en las Américas* Vol. 12. (1997). [On-Line] Disponible en:  
<http://www.eurosur.org/FLACSO/paz12.htm#1>.
- Moya, Sergio. "Los procesos de formación policial en Costa Rica: avances y desafíos pendientes". *Revista Ciencias Económicas* Vol. 30. (2012): 255-272. [On-Line] Disponible en:  
<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/download/7001/6686>.
- Muñoz G., M. "Costa Rica: La abolición del ejército y la construcción de la paz regional". *Historia y Comunicación Social* 19. (2014): 375-388. [On-Line] Disponible en:  
<http://revistas.ucm.es/index.php/HICS/article/viewFile/47301/44351>
- Pereira, Renato. "*Panamá: Fuerzas Armadas y Políticas*". Panamá. Nueva Universidad, 1979.
- Pion-Berlín, David. "El manejo político de las fuerzas armadas en Latinoamérica". *Military Review*. Marzo-abril (2005): 52-67.
- Pion-Berlín, David. "Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente". *Revista Nueva Sociedad*. 213 (2008): 50-63.
- Pizzurno G, Patricia y Celestino Araúz. "*Estudios sobre el Panamá Republicano*". 1ra. Ed. Colombia. Manfer S.A. 1996.
- Prieto-Jiménez, Macelo. "Militarismo y democracia en Costa Rica". *Revista Nueva Sociedad*. Vol. 42. (1979): 119-130.

Pérez, Orlando. "*Political Culture in Panama: Democracy after invasion*". New York. Palgrave Macmillan. 2011.

Perez, Orlando. "Public Opinion and the future of the U.S-Panama relations". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 41. (1999): 1-33.

Przeworski, Adam. "*Democracia y Mercado Reformas políticas y económicas de la Europa del Este y América Latina*". Gran Bretaña. Cambridge University Press. 1995.

Quijano, Guillermo. "*Vivencias, recuerdos y hechos políticos: 1948-2009*". Panamá. Litho Editorial Chen. 2014.

Rosenberg, Mark. "Panamá: La transición abrupta al poder civil". *América Latina: militares y sociedad I*. Ed. Sebastián Vaquerano. San José, Costa Rica. FLACSO. 1991. 221-255.

Rouquié, Alain. "*The military and the state in Latin America*". Berkeley. University of California Press. 1987.

Scranton, Margaret. "Panama's First Post-Transition Election". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 37. (1995): 69-100.

Serra, Serra Narcís. "Nuevos temas de Seguridad en América Latina". *El control de las Fuerzas Armadas en la transición democrática*. Barcelona. CIDOB Ediciones. 2002. [On-Line] Disponible en:  
[http://www.cidob.org/content/download/3027/29484/version/1/file/02\\_serra.pdf](http://www.cidob.org/content/download/3027/29484/version/1/file/02_serra.pdf)

Vargas Velásquez, Alejo. "Una convivencia inesperada: Fuerzas Armadas y gobiernos de izquierda en América Latina". *Revista Nueva Sociedad*. Vol. 123. (2008): 80-94.

Vásquez Chambonnet, Ramiro. "Políticas de Seguridad en Panamá". *Doctrinas y Políticas de Seguridad en Panamá*. Cuaderno N° 1. Panamá. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. (2010): 3-21.

## 2. Recursos Digitales:

Abrego Mendoza, Frank "Servicio Nacional de Fronteras una institución policial especializada". Enero 17 de 2014. [On-Line] Disponible en:  
<http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?nfpb>

[=true&\\_pageLabel=portals\\_portal\\_page\\_m1p1p2&video\\_id=44182&content\\_id=44175&folderNode=44177](#)

Arias Calderón, Ricardo. "Creación de la nueva fuerza pública" Discurso pronunciado en el acto en el cual el nuevo Gobierno Democrático presento sus orientaciones fundamentales a la comunidad nacional y al Cuerpo Diplomático. Enero 18 de 1990. Centro de Convenciones Atlapa. Panamá. [On-Line] Disponible en:  
<http://bdigital.binal.ac.pa/iah/PDFRACAL/7.53.10.13.pdf>

"Carta del ex presidente Oscar Arias Sánchez a Michel Martely". Noviembre 28 de 2011. [On-Line] Disponible en:  
<http://arias.or.cr/wp-content/uploads/2013/10/Carta-Republic-of-Haiti.pdf>

"*Historia del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica*". [On-Line] Disponible en:  
[http://www.seguridadpublica.go.cr/ministerio/documentos/historia\\_msp.pdf](http://www.seguridadpublica.go.cr/ministerio/documentos/historia_msp.pdf).

Isacson Adam, Olson Joy Haugaard Lisa. "Blurring the lines: Trend in U.S. Military programs with Latin America". Septiembre 2004. [On-Line] Disponible en:  
<http://www.lawg.org/storage/documents/blurringthelines.pdf>

Pinc, Tania. "Police Reform: a determinant of democracy's development". *Conference Papers at the Annual Meeting of the International Studies Association*. New Orleans. Febrero 17 - 20 de 2010 [On-Line] Disponible en:  
[http://opensiuc.lib.siu.edu/pnconfs\\_2010/19](http://opensiuc.lib.siu.edu/pnconfs_2010/19)

"Remarks Announcing the Surrender of General Manuel Noriega in Panama". *Public Papers of the President of the United States*. Enero 3 de 1990. [On-Line] Disponible en:  
<https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/1397>

Schnabel, Albrecht y Hans Born. "*Security Sector Reform: Narrowing the Gap between Theory and Practice*". The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. 2011. [On-Line] Disponible en:  
[http://www.dcaf.ch/content/download/45660/678936/file/ssr\\_paper1.pdf](http://www.dcaf.ch/content/download/45660/678936/file/ssr_paper1.pdf)

Sullivan, Mark. "*Panama: Political and economic conditions and U.S. relations*". Congressional Research Services. 2012. [On-Line] Disponible en:  
<https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30981.pdf>

United States, Department of State III. State Foreign Policy Objectives Western Hemispheric Region. "Foreign Military Training: Joint Report to Congress", Fiscal Year 2004 and 2005 [On-Line] Disponible en:  
<http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2005/45677>.

United States, Department of State. "Foreign Relations of the United States 1919". Vol. II. (1919). [On-Line] Disponible en:  
<http://images.library.wisc.edu/FRUS/EFacs/1919v02/reference/frus.frus.1919v02.i0026.pdf>

United Nations – Treaty Series. "*Convenio de creación y funcionamiento del consejo de defensa centroamericana. N° 7399*". 1964 [On-Line] Disponible en:  
[http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/CONDEC\\_A\\_1963.pdf](http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/CONDEC_A_1963.pdf)

Washington Office on Latin America. "*Desmilitarizar el orden Público. La comunidad internacional, la reforma policial y los derechos humanos en Centroamérica y Haití*". Washington. WOLA. 1995. [On-Line] Disponible en:  
[http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg\\_docpolicia/desmilitarizar%20el%20orden%20publico.pdf](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docpolicia/desmilitarizar%20el%20orden%20publico.pdf)

### 3. Leyes y Normas:

Arreglo Complementario entre el gobierno de Panamá y el gobierno de los Estados Unidos de América. "Arreglo complementario entre el gobierno de Panamá y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre el apoyo y asistencia por parte del servicio marítimo nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia". Gaceta Oficial No. 24492. Febrero 5 de 2002. (Acuerdo Salas-Becker) [On-Line] Disponible en:  
[http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/24492\\_2002.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/24492_2002.pdf)

"Enmienda al arreglo complementario entre el gobierno de Panamá y el gobierno de los Estados Unidos de América al Arreglo entre el Gobierno de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el apoyo y asistencia por parte del Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos al Servicio Marítimo Nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia". Gaceta Oficial No. 25063. Junio 2 de 2004. (Acuerdo Escalona-Bolton) [On-Line] Disponible en:  
[http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/25063\\_2004.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/25063_2004.pdf)

- Constitución Política de Costa Rica. Noviembre 7 de 1949. [On-Line] Disponible en:  
<http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>
- Constitución Política de la Republica de Panamá de 1972. Gaceta Oficial No. 17210.  
[On-Line] Disponible en:  
[http://200.46.254.138/legispan/PDF\\_NORMAS/1970/1972/1972\\_028\\_2\\_256.PDF](http://200.46.254.138/legispan/PDF_NORMAS/1970/1972/1972_028_2_256.PDF)
- Constitución Política Vigente de la Republica de Panamá. Gaceta Oficial No. 25176.  
[On-Line] Disponible en:  
<http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/2083/CONSTITUTION.pdf>
- Decreto Ejecutivo No. 98. "Por el cual se desarrolla el artículo No. 16 del Decreto de Gabinete No. 38 de 10 de febrero de 1990". Gaceta Oficial No. 21798. Mayo 29 de 1991. [On-Line] Disponible en:  
[http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/21798\\_1991.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/21798_1991.pdf)
- Decreto Ley No. 7 "Que crea el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá". Gaceta Oficial No. 26109. Agosto 20 de 2008. [On-Line] Disponible en:  
[http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/26109\\_2008.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/26109_2008.pdf)
- Decreto Ley No. 8 "Que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá". Gaceta Oficial No. 26109. Agosto 20 de 2008. [On-Line] Disponible en:  
[http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/26109\\_2008.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/26109_2008.pdf)
- Decreto Ley No. 9 "Que reorganiza el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, crea el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad y dicta otras disposiciones". Gaceta Oficial No. 26109. Agosto 20 de 2008. [On-Line] Disponible en:  
[http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/26109\\_2008.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/26109_2008.pdf)
- Decreto No. 38 " Por el cual se organiza la Fuerza Pública" Gaceta Oficial No. 21479. Febrero 10 de 1990. [On-Line] Disponible en:  
[http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/21479\\_1990.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/21479_1990.pdf)
- Decreto No. 42 "Por el cual se reforma y adiciona el Decreto de Gabinete No. 38 de 10 de febrero de 1990". Gaceta Oficial No. 21485. Febrero 17 de 1990. [On-Line] Disponible en:  
[http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/21485\\_1990.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/21485_1990.pdf)
- Ley No. 15 "Que crea el Ministerio de Seguridad Pública". Gaceta oficial No. 26511-A. Abril 14 de 2010. [On-Line] Disponible en:  
[http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/26511-A\\_2010.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/26511-A_2010.pdf)

Ley No. 18 "Ley Orgánica de la Policía Nacional". Gaceta oficial No. 23302. Julio 3 de 1997. [On-Line] Disponible en:  
[http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/23302\\_1997.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/23302_1997.pdf)

Ley No. 20 "Por la cual se dicta la Ley Orgánica de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá". Gaceta oficial No. 19909. Septiembre 29 de 1983. [On-Line] Disponible en:  
[http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/19909\\_1983.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/19909_1983.pdf)

Ley No. 44 "Por la cual se crea la Guardia Nacional y se subroga la Ley 79, de 25 de junio de 1941". Gaceta oficial No. 12255. Diciembre 23 de 1953. [On-Line] Disponible en:  
[http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/12255\\_1953.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/12255_1953.pdf)

Manual de Procedimiento. Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá. Procedimiento Estándar de Operaciones. Acuerdo Salas-Becker. Agosto de 2011.

Resolución de Gabinete No. 34 "Por la cual se adoptan los fundamentos de la política panameña de seguridad". Gaceta Oficial No. 24083. Junio 21 de 2000. Disponible en:  
[http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/24083\\_2000.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/24083_2000.pdf)

#### 4. Artículos periodísticos:

Arias Calderón Ricardo. "La desmilitarización no ha terminado". *Panamá América*. Agosto 14 de 1994, p. A:6.

Arias Calderón, Ricardo. "¿Cuál es y cuál debe ser la posición panameña?". *Panamá América*. Abril 2 de 1995, p. A:6.

Arias Calderón, Ricardo. "Compromiso que perdura". *Panamá América*. Abril 9 de 1995, p. A:6.

"Autoridades de EU se contradicen". *La Prensa*. Marzo 9 de 2003, p. 1.

"Haití: Oposición al plan del reconstituir al ejército". *Fox News Latino*. Septiembre 28 de 2011. [On-Line] Disponible en:  
<http://latino.foxnews.com/latino/espanol/2011/09/28/haiti-oposicion-plan-del-reconstruir-el-ejercito/>

"Inconveniencias del exceso de poder". *Panamá América*. Mayo 13 de 2002, p. A:3.

- "La Fuerza Pública es un problema para el futuro democrático del país, dice la Cruzada". *La Prensa*. Febrero 21 de 1990, p. 1.
- "Noriega, Córdoba y Del Cid organizaron el asesinato de Spadafora: Díaz Herrera" *La Prensa*. Junio 9 de 1987, p. 1.
- "Martinelly inicia proceso para reestablecer las Fuerzas Armadas de Haití". *El Universo*. Noviembre 18 de 2011. [On-Line] Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2011/11/18/1/1361/martinelly-inicia-proceso-reestablecer-fuerzas-armadas-haiti.html>
- "Presidente de Haití quiere restaurar ejército antes de finalizar su mandato". *La Nación mundo*. Julio 6 de 2012. [On-Line] Disponible en: [http://www.nacion.com/mundo/Presidente-Haiti-restaurar-ejercito-finalizar\\_0\\_1279072318.html](http://www.nacion.com/mundo/Presidente-Haiti-restaurar-ejercito-finalizar_0_1279072318.html).
- Torres, Víctor. "Critican pacto Escalona-Bolton". *La Prensa*. Mayo 15 de 2004. [On-Line] Disponible en: [http://impresaprensa.com/mas\\_de\\_la\\_prensa/Critican-pacto-Escalona-Bolton\\_0\\_1196880406.html](http://impresaprensa.com/mas_de_la_prensa/Critican-pacto-Escalona-Bolton_0_1196880406.html).