



Amaris Prettel, Alberto

Camacho de Casanova, Aracelly

Análisis de la seguridad interna y externa en Panamá

su posición con respecto a la seguridad regional

-situación de la seguridad pública-

Insumo al grupo de trabajo en seguridad regional de la FES en América Central

(versión borrador 131010 para el Anuario 2013)



Contenido

Resumen ejecutivo.....	3
I. SEGURIDAD INTERNA	4
Estrategias gubernamentales.....	5
Seguridad ciudadana, deserción escolar y pandillerismo	7
Política de prevención.....	9
Justicia, seguridad y género	10
Pobreza, economía y política social	12
Seguridad en las fronteras	13
Seguridad y narcotráfico	14
II. POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA.....	16
III. SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA	20
IV. POSICIÓN GEOPOLÍTICA EN LA SEGURIDAD REGIONAL.....	21
V. PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO INMEDIATO	22
BIBLIOGRAFÍA.....	23

Resumen ejecutivo

Diversos han sido los factores que influyen a que se redefina la políticas de seguridad en América Latina. Aunque las amenazas no son dirigidas a nuestros países, los planes de seguridad interna y externa deben ser concatenados a la política internacional. La atención por el cumplimiento de estos compromisos disminuye la capacidad de los países para concentrarse en los problemas internos tales como el crimen organizado y el pandillerismo.

La recuperación de la democracia en Panamá, luego de la caída de las Fuerzas de Defensa dio inicio a importantes cambio en la estructura constitucional y política del país con la finalidad que se garantizara la paz y tranquilidad de todos los panameños. La seguridad interna de los países está siendo afectada por la delincuencia común, el narcotráfico y el crimen organizado. Para contrarrestar la criminalidad se ha tenido que fortalecer a las Fuerzas Públicas, de forma tal que sean competitivos al accionar de los grupos organizados.

La seguridad ciudadana se ve afectada por crecimiento de la delincuencia. La población exige más control y represión. El efecto del narcotráfico se apodera de las calles, la violencia afecta la paz comunitaria. Las pandillas se apoderan del país, son como un cáncer, invadiendo los puntos más recónditos de la geografía nacional. La fusión de estos grupos delincuenciales con el crimen organizado genera olas de violencia, principalmente en la ciudad capital. La educación está siendo afectada por la deserción escolar. La mayoría de los jóvenes abandonan las aulas de clase para ingresar a las pandillas. La falta de unas Políticas Criminal, debilita la efectividad de las Políticas Públicas, aunado a la falta de consultas a los distintos sectores sociales. Por otra parte cada día se hace más difícil el acceso a la justicia, la mora judicial y la falta de presupuesto va en contra de los derechos que tienen las personas a ser tratado con equidad. Actualmente Panamá cuenta con dos sistemas de justicia el inquisitivo y el acusatorio que está afectando la igualdad, y violando los derechos humanos con que tienen que ser tratado los panameños. El país no tiene problema fronterizo, su seguridad en ambas fronteras han sido aumentada, debido a las inversiones millonarias que se han hecho en los últimos cuatro año en el sector seguridad. Se ha recuperado espacio geográfico y el trabajo bilateral entre ambos países ha permitido la efectividad del trabajo coordinado las fronteras.

La política exterior y la política pública, deben ser consistentes con el paradigma estratégico y las exigencias de la seguridad nacional, que va enfocado a la reducción de los factores de riesgo y la promoción de un ambiente internacional de cooperación y seguridad. En cuanto a la política internacional, se está ante una nueva amenaza, la comunidad está muy tensa al enfrentarnos a una posible guerra con Siria y la continuidad del conflicto con países Islámicos. De concretarse estaríamos frente a un nuevo orden de seguridad lo que conlleva a una redefinición su política de seguridad y defensa en la geopolítica internacional para lo que hay que estar preparado.

I. SEGURIDAD INTERNA

Después de la invasión norteamericana a Panamá, el 20 de diciembre de 1989, el gobierno decide abolir, constitucionalmente, las Fuerzas Militares, dejando la seguridad interna bajo la responsabilidad de una estructura policial, con el fin de brindar protección a la vida, honra y bienes de los nacionales y extranjeros, bajo la jurisdicción territorial; así como, prevenir los hechos delictivos y conservar el orden público, con una mirada reconciliadora y democrática. En democracia, los Presidentes subsiguientes desarrollaron sus propias agendas de trabajo. Entre una de las más importantes se encuentra: la adopción de los Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad, en el año 2000; en donde por primera vez en la historia, Panamá asume plenamente su destino, al recuperar el dominio y la jurisdicción sobre la totalidad de su territorio y su principal recurso económico.

Mientras se adoptaba este fundamento político, con mucho orgullo, el territorio en su totalidad era para todos los panameños. Paralelamente, el país pasaba por momentos difíciles en cuanto a problemas de criminalidad. En el año 2003, las estadísticas reflejaban un aumento en los hechos delictivos, lo que obligó a la señora presidenta Mireya Moscoso, a implementar, cuatro meses antes de terminar su mandato, la operación “mano dura”. Esta acción fue un paliativo momentáneo, pues tal operación no fue acompañada por un plan integral de prevención e intervención sostenible en el tiempo, ocasionando que la criminalidad aumentara nuevamente.

Para el año 2008, la situación estaba fuera de control, los ciudadanos se sentían inseguros en sus propios barrios, las tensiones por el problema delictivo azotaban a la ciudadanía, llevándolos a un estado de desesperación, al extremo de realizar manifestaciones en las calles, que exigían más protección. La situación fue tan delicada que de un año a otro, se duplicó el número de asesinatos, llegando a registrarse en el año 2009, un índice de 22.82% por cada cien mil habitantes.



Estrategias gubernamentales

La problemática no sólo era de Panamá, sino generalizada, las estadísticas de la región así lo demostraban. En ese momento, los índices de homicidios eran uno de los más altos de Centro América. Durante las últimas dos décadas, Panamá ha experimentado un incremento de la actividad delictiva y de la violencia, al igual que países hermanos. Esta situación obligó al gobierno a buscar nuevas estrategias que ayudaran a bajar las altas tasas delictivas. Para tal fin, el gobierno del presidente Martín Torrijos, crea el Vice Ministerio de Seguridad, y se contemplan cambios en la normativa legal en los estamentos de seguridad. Se separa la Dirección de Investigación Judicial del Ministerio Público, para adherirlo a la Policía Nacional. Esta decisión gubernamental trajo opiniones encontradas a nivel político. Se consideraba que el cambio facilitaba a la Policía Nacional a que pudiera manipular los expedientes cuando así lo solicitara el ejecutivo. A pesar de los debates públicos, el traslado se hace efectivo el 27 de diciembre de 2007, mediante Ley N° 69. Posteriormente, se fusiona

el Servicio Aéreo Nacional y Servicio Marítimo, mediante Decreto Ley N° 7 de 20 de agosto de 2008, como una sola Institución Policial, adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia, y se le da competencia al Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), mediante Decreto Ley N° 8 de 20 de agosto de 2008, como una Institución policial especializada en el ámbito fronterizo.

En aquel momento, los ataques y amenazas eran constantes por parte de grupos subversivos de Colombia, a la población darienita; lo que obligó al gobierno del presidente Martin Torrijos a fortalecer las fuerzas especiales, en caso de una provocación. La estrategia del gobierno, fue hasta entonces, de no enfrentamientos; más bien, se replegaban de las áreas para evitar provocaciones. Se establecieron límites de patrullaje a la Policía Nacional, lo que trajo como consecuencia que los miembros del frente 57 de las FARC y bandoleros, realizaran ataques a comunidades.

Otra acción gubernamental fue crear un programa que atendiera la problemática juvenil a nivel de gobiernos locales; como parte de la política pública, nace el Programa de Seguridad Integral con financiamiento del BID, a un costo de US\$ 25 millones... Con dicho programa, por primera vez, la seguridad ciudadana sale del exclusivo ámbito policial y es abordado desde una perspectiva de política social, de carácter integral y multisectorial; ya que está destinado a la prevención y control de la criminalidad.

Al posesionarse en el poder, el gobierno del presidente Ricardo Martinelli, se decide trazar una estrategia de seguridad agresiva, que consistía en reforzar y fortalecer los estamentos de seguridad. El paso de la droga se daba en puntos específicos de la geografía nacional, de allí que se desarrolla el programa tierra adentro, que consistía en visitar y atender los lugares más lejanos del país. Según el ministro de seguridad pública José Raúl Mulino, era urgente poner presencia policial en puntos estratégicos. Los caminos y trochas descubiertos por donde pasaban las drogas eran innumerables, para ello se fortaleció el Programa Preventivo de Seguridad Integral, con la finalidad de capacitar y equipar a todos los estamentos de seguridad para hacerle frente a la criminalidad. Uno de los puntos de la estrategia, era la creación del Ministerio de Seguridad. Esta decisión la toma el Consejo de Gabinete como urgencia notoria.

Se divide al Ministerio de Gobierno y Justicia en dos Ministerios (Seguridad Pública y Gobierno). El gobierno sabía que la decisión de llevar a cabo los cambios en el sector seguridad, debería ser acompañada de los recursos necesarios, si se quería bajar los altos índices de criminalidad. El esfuerzo durante este quinquenio para bajar los índices delictivos, no ha sido fácil; aún no se ha logrado bajar los robos a mano armada y hurtos. Los homicidios no cesan, a pesar que ha presentado una tendencia descendente; para el año 2012, se registró una tasa de homicidios de 17.56% por cada cien mil habitantes.



En el año 2012, se adopta por primera vez la Estrategia de Seguridad Ciudadana, dirigido a la atención sistemática del problema de la inseguridad ciudadana en Panamá. Se busca invertir en prevención, disminuir los índices de homicidios, disminuir la violencia juvenil y modernizar los centros carcelarios. El lanzamiento de esta estrategia, fue sorpresa de muchos. La sociedad civil reclama no haber participado ni ser consultados. La implementación inicia en el año 2014, con una inversión de US\$ 37 millones, como parte de los aportes de la Unión Europea.

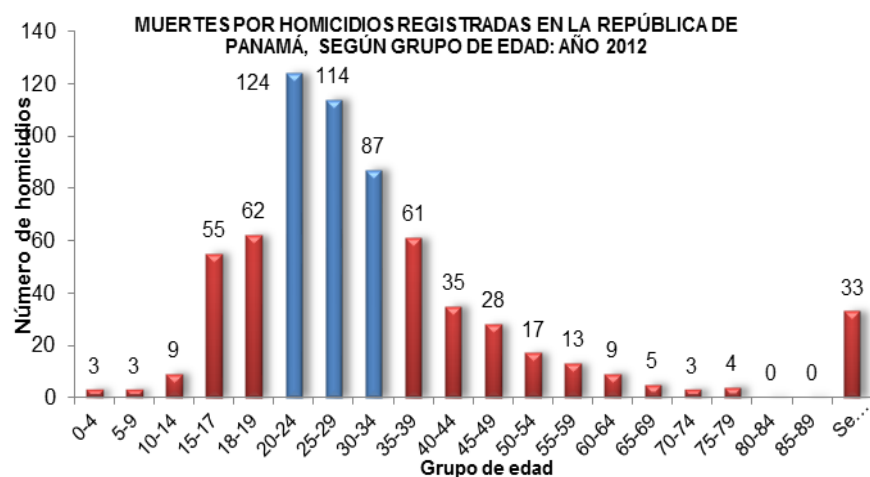
Seguridad ciudadana, deserción escolar y pandillerismo

En recientes encuestas de opinión, llevadas a cabo por los medios de comunicación, el problema de la seguridad ocupa el tercer lugar de importancia para los panameños, después de

la canasta básica y el transporte. Los ciudadanos exigen mayor vigilancia policial, especialmente en las denominadas “áreas rojas”. Esto se debe a la violencia que se registra en las calles y barrios, producto del accionar de los grupos delincuenciales, principalmente, los protagonizados por las pandillas, que se ha convertido en uno de los problemas más serio que tiene el presente gobierno. Se presenta un crecimiento alarmante de estos grupos, con participación de niños y jóvenes que abandonan las aulas escolares para ingresar a este mundo de violencia. En el año 2009, el número de pandillas registradas por la Dirección de Investigación Policial eran de 250, sin embargo, pareciera ser que estos grupos cada día son menores, al registrarse 200 para el año 2013. Según investigaciones realizada por el Observatorio de Violencia del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales, esto se debe a la fusión de grupos pequeños con pandillas más grandes y mejor estructurados.

Las pandillas se extienden por todo el país, la lucha por obtener y defender el territorio cobra muchas vidas y es de preocupación. Existen comunidades enteras en donde los jóvenes no asisten al colegio. Estos jóvenes en riesgo, probablemente son reclutados para formar parte de grupos organizados. La pugna por controlar el mercado de las drogas, destinado al consumo de la población panameña, se agudiza. A diario, son asesinados jóvenes, cuyas edades oscilan entre 15-29 años, sobre todo en la ciudad capital; solamente en el año 2012, fueron asesinados 364 jóvenes.

Los expertos hablan de la vinculación de los grupos de pandillas con organizaciones internacionales. Se conoce, que el crimen organizado les paga cien dólares por kilo de droga, lo que significa un manejo muy alto de dinero, por lo tanto, no les interesa participar en los programas de empleo que ofrece el Gobierno Nacional, dado que consideran que los salarios ofrecidos son muy bajos para los que ellos reciben, producto de la actividad ilícita. Están reclutando mujeres para que se dediquen a actividades delictivas como: robos, sicariatos, transporte de droga y demás. Ha crecido el ingreso de ellas al Centro Femenino en los últimos años, principalmente por delito contra la salud pública. A pesar de las medidas empleadas por los estamentos de seguridad, Panamá sigue teniendo un ingreso importante de droga. En los últimos cuatro años se han decomisado, aproximadamente, 400 toneladas de cocaína.



Las estadísticas sólo reflejan los casos denunciados, sin embargo, existe una cifra negra desconocida. Los narcotraficantes, insisten en pasar mercancía de cualquier forma y a cualquier precio. Por causa de la violencia armada, la población se siente insegura; las pandillas y bandas constituyen una realidad dentro del primer radio de actividad del crimen organizado. Representa una fuente de mano de obra con alta disponibilidad para ejecutar actividades violentas, algunas de éstas terminan formando parte del esquema de la organización criminal. Mucho se ha invertido, por lo tanto, es necesario que el Estado evalúe la inversión versus resultados, y solamente se podrá determinar mediante la implementación de una encuesta de victimización.

Política de prevención

Como parte de la política de prevención del país, organismos gubernamentales y no gubernamentales, han invertido sumas millonarias de dinero, para contrarrestar y prevenir que los jóvenes ingresen a las pandillas. Actualmente, se cuenta con el Programa de Seguridad Integral, cuya inversión en proyectos, a nivel de gobiernos locales, asciende a la suma de US\$ 25 millones. Como parte de la continuación de los planes del próximo quinquenio, el Ministerio de Seguridad Pública, recibirá, a través de esta oficina, € 32 millones.

En entrevista realizada por el diario la Estrella de Panamá al Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Gerard Martin*, con respecto a la prevención, indicó: “las políticas preventivas en esta materia no parecen sufrir efecto en los barrios rojo, donde mantenerse fuera de récord policial parece ser todo una hazaña”. Los ciudadanos, no perciben la paz en los barrios. A pesar de los programas existentes, la percepción de inseguridad sigue latente, la población opina que hay un problema serio de crimen organizado y pandillas, que hay que atender con mayor celeridad.

Justicia, seguridad y género

Uno de los temas de mayor preocupación de los sectores sociales es la percepción del poco interés que el gobierno le da a la justicia. Lamentablemente, en los últimos años, el presupuesto asignado para el Ministerio Público y el Órgano Judicial, no ha sido lo suficiente para enfrentar la cantidad de casos que llega a diario a los despachos judiciales. Para el año 2014, al Ministerio Público se le asignó un presupuesto menor a lo solicitado, afectando el trabajo de las Fiscalías y Medicina Legal. El mayor afectado sigue siendo el Sistema Penal Acusatorio, que inicio el 2 de septiembre de 2009, en el Segundo Distrito Judicial de Coclé y Veraguas con una gran debilidad por la falta de presupuesto para su ejecución. El Instituto de Medicina Legal, indicó que no estaba preparado para apoyar el proceso de investigación de los casos penales en el Segundo Distrito Judicial. De igual manera lo hizo el Órgano Judicial. El ex presidente de la Corte Suprema de Justicia, Magistrado Harley Mitchell indicó, a través de los medios de comunicación que: “el Órgano Judicial no disponía de un centavo para echar a andar el nuevo Código Procesal Penal y la aplicación del Sistema Penal Acusatorio”. Prueba de ello es que en el presupuesto año 2012-2013, al Órgano Judicial se le ha otorgado 95 millones de dólares, que equivale a 11.6 millones menos, a lo asignado al año anterior.

Actualmente Panamá cuenta con dos sistemas, el inquisitivo y el acusatorio, lo que es a todas luces una fragante violación a los Derechos Humanos, dado que se está juzgado a un cuarto de la población mediante un sistema de garantista, rápido y expedito y al resto con un sistema

lento, sin garantías y con una enorme afectación social. En entrevista realizada al Presidente Ricardo Martinelli, en un canal de televisivo indicó que se está posponiendo la implementación por falta de recursos dado que el costo oscila entre 50 a 60 millones de dólares y que actualmente el gobierno no tiene esa cantidad de dinero para este sistema. De las nueve provincias con que cuenta Panamá, solamente se ha implementado en tres.

Otro tema de importancia es el acceso de la mujer a la justicia como bien público, cuyo derecho debe darse con igualdad y sin discriminación, por parte del Estado que tiene la responsabilidad de actuar con debida diligencia para que esa igualdad sea equitativa. Según estadística del año 2012, el Sistema Penitenciario cuenta con una población penal de 14, 593 privados de libertad de los cuales el 93% son varones y el 7% mujeres. A pesar que el porcentaje de las mujeres es muy inferior al de los hombres, a ellas se le hace difícil el acceso a la justicia. En los últimos cuatro años se han procesado menos mujeres, comparativamente con varones, por no logran un acceso expedito, oportuno y efectivo a recursos judiciales. En el año 2012 la población penitenciaria en proceso de sumarias según sexo, representó el 67.3% de las mujeres y el 65.9 % de los hombres privados de libertad.

La mujer como víctima de la violencia, también enfrenta problemáticas u obstáculos al momento de acceder a la justicia. El esquema de impunidad sistemática en las actuaciones y en el procesamiento judicial, la desconfianza en las instancias judiciales, y la sensación de indefensión en la administración de justicia, indica que se carece de una visión y de una política integral institucionalizada para investigar, sancionar y reparar actos de violencia contra las mujeres. Existen problemas estructurales que afectan los procesamiento de los casos como la ausencia de instancias de administración de justicia en zonas rurales, pobres y marginadas, la falta de abogados de oficio para las víctimas de violencia que no cuentan con recursos económicos, falta de unidades especiales de fiscales y de policía, con los conocimientos técnicos especiales requeridos para abordar temas de violencia, entre otros.

Por todo lo ante expuesto es imperante que se implemente una mesa de discusión interinstitucional y multidisciplinaria para el tema del acceso a la justicia de la mujer, de forma tal, que ayude e impulse al diseño una política estatal integral, respaldada con recursos

públicos adecuados, para garantizar que la mujer víctimas de violencia tengan un acceso adecuado a la justicia y que los actos de violencia se prevengan, investiguen, sancionen y reparen en forma adecuada.

Pobreza, economía y política social

En la periferia de la ciudad capital, viven en zonas suburbanas, más de 300 mil habitantes en cinturones de pobreza, incubada en la marginalidad, al perjuicio de la actividad criminal, multiplicándola y perpetuándola. Es necesaria una política social en donde el Estado atienda de forma integral las necesidades básicas de los ciudadanos, víctimas del abandono gubernamental. Es una utopía el pensar que el aumento de la pena, el nombramiento de más jueces, el fortalecimiento de los cuerpos policiales y la apertura de fiscalías especializadas en pandilla, pueden resolver el problema delictivo.

Panamá, actualmente, cuenta con una economía estable, goza de mucha riqueza, sólo hay que visitar la ciudad capital para comprender qué tan sólida se encuentra. Esa riqueza ha tenido un costo social, la canasta básica se ha triplicado, el costo de la vida del panameño ha aumentado al doble, los alimentos han aumentado de precio, los servicios básicos sufrieron un alza nunca antes registrada. El costo del transporte se multiplicó, al ingresar una nueva línea de buses comprados por el gobierno, para supuestamente, mejorar la calidad de vida de los usuarios del país. Actualmente, los pasajeros tienen que tomar “taxis piratas”, como se le denomina, porque los buses no son eficientes y no ofrecen un buen servicio a los ciudadanos. Como si fuera poco, el Señor Presidente ha advertido, que de continuar esta situación se buscará otra empresa, lo que ha sido cuestionado, ya que se ha pagado cientos de millones de dólares a esta compañía, de los impuestos del pueblo panameño, en subsidio.

El gobierno está construyendo el *Metro* para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, que tendrán la oportunidad, según indica la Secretaria del *Metro*, de llegar a sus hogares en veinte minutos; disminuyendo así el tiempo calculado que un individuo dura dentro del bus, que son de dos a tres horas, aproximadamente. La población, no sabe cuánto le costará el pasaje, pero no cabe duda que tendrá un precio superior a lo que actualmente se

paga lo que sería otro golpe al bolsillo de los panameños. Los estamentos de seguridad deben estar preparados para cuando se inaugure el *Metro*, por experiencia en otros países, ya que estas infraestructuras traen consigo aumento en los hechos delictivos.

Durante este periodo presidencial se han desarrollado programas sociales comunitarios, que buscan resolver algunos problemas muy puntuales, como lo son: la reforma del barrio de Curundú; la entrega de cien balboas a los setenta años de edad, dirigido a ancianos sin jubilación; la beca universal, encaminado a disminuir los altos índices de deserción escolar que en los últimos años han alcanzado cifras significativas y la entrega de computadores personales a los estudiantes de las escuela públicas del país para disminuir la brecha tecnológica. Lo que no podemos predecir, es hasta cuándo el gobierno estará en capacidad de sostener éstos y otros subsidios que están por aprobarse, como lo es, el programa “Ángel Guardián”, destinados a los familiares que cuidan de las personas discapacitadas del país, sin posibilidad de ingresos.

Seguridad en las fronteras

Cuando un país es amenazado, y se atenta contra el orden público, sin poner en peligro la Nación, el Estado está obligado a utilizar los medios previstos en la Constitución, en particular sus Fuerzas Públicas, para restaurar el orden alterado. Panamá, es quizás uno de los casos más notables en los que la geografía ha tenido un marcado impacto en la construcción y en la búsqueda de la seguridad, tanto territorial como de los individuos. La conexión entre dos océanos, y su capacidad de servir de puente entre el Norte y el Sur de América, permiten la articulación en caso de una amenaza latente. A lo largo de su historia Panamá ha sido objeto de amenazas por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia y del crimen organizado, atentando contra la seguridad nacional del país. Por ello el Servicio Nacional de Frontera fue creada como la principal entidad de la Fuerza Pública, dirigida a garantizar la seguridad del territorio panameño y su población, dentro de la jurisdicción soberana, con apego al orden constitucional y legal establecido.

En afirmaciones que hiciera el ministro de seguridad pública José Raúl Mulino, menciona, que hasta el año 2009, el frente 57 de las Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia, ocupaba el 26% del territorio darienita. Según el titular, hoy día el territorio nacional se encuentra en resguardo y no hay presencia de estos grupos en el territorio panameño.

Desde esa fecha en adelante, no han ocurrido enfrentamientos importantes, salvo el descubrimiento de minas anti-personales en la selva, que cobraron la pérdida de los miembros inferiores de dos policías fronterizos.

Como parte de la política de coordinación y el fortalecimiento de las políticas fronterizas, el gobierno panameño mantiene relaciones muy estrechas con el gobierno colombiano; el cual va dirigido a cumplir y reforzar las estrategias de ambos países. Para ello, han implementado una serie de trabajos conjuntos, para llevar a cabo operaciones bilaterales dentro del territorio panameño, dirigido a disminuir la incursión del crimen organizado y de la guerrilla de la FARC (frente 57), a territorio panameño.

En la frontera entre Costa Rica y Panamá, existen más de 365 puntos ciegos por donde se transportan drogas y armas, en donde no hay presencia policial. También, se han duplicado esfuerzos para contrarrestar el paso de autos hurtados o robados, que van hacia Centro América. El reforzamiento policial en la frontera ha ocasionado mucha inconformidad, al extremo, que ya se han realizado dos grandes paros por parte de los camioneros de Costa Rica. Las autoridades investigativas, buscan controlar el paso de cientos de kilos de droga dirigidos hacia Centro América, a través de los camiones de carga. Según estadísticas del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales, en cuatro años, se han decomisado 203.9 toneladas de droga.

Seguridad y narcotráfico

Panamá, como centro bancario internacional, con una economía pujante, ha tenido que regular las operaciones bancarias, para prevenir que fondos provenientes del narcotráfico se infiltren en la economía nacional. A pesar de los esfuerzos, es casi imposible controlar que el dinero proveniente del narcotráfico, entre al centro bancario panameño. Pese a las normativas legales

existentes, diversos sectores internacionales siguen calificando al país como “paraíso fiscal”, así lo reflejó el último informe del Departamento de Estado del año 2012.

También, se cuenta con un Centro Multinacional Antidrogas (CMA), que funciona bajo control civil, pero con fuerte componente militar. Allí, se institucionaliza una fuerza antidroga, con el apoyo de la aduana de Estados Unidos, guardacostas y funcionarios antidrogas. Es el centro de capacitación operacional y técnica para militares de otras naciones en la lucha contra el narcotráfico. Para Herasto Reyes, en su escrito, “De paraíso de lavado, a sede del Centro Multilateral Antidroga”, Panamá sigue siendo un paraíso para narco lavado, y explica lo fácil que es establecer empresas y construir infraestructuras, sin dificultad. Mientras el gobierno atendía las solicitudes de Estados Unidos, que buscaba fortalecer su seguridad, luego del ataque a las Torres Gemelas, la seguridad interna estaba en crisis. Los altos registros de delitos relacionados con las pandillas, fueron creciendo rápidamente. La ola de violencia urbana estaba azotando la ciudad capital.

El tema migratorio y aduanero se encuentra en escritorio, ambos representan un elemento importante para la seguridad interna del país. Por asesoramiento de Estados Unidos, el Gobierno Nacional dispone, fusionar ambas instituciones. Este es un proyecto que aún no se ha concretizado, a pesar que el mandatario Ricardo Martinelli aseguró que estaría listo a finales del año 2012. Según el presidente, lo que se busca es formar una entidad técnica, alejada de la política partidista, con el fin de ponerles barreras o controles más exigentes al narcotráfico, tráfico ilegal de personas y movimiento de dinero ilícito. Mucho se criticó esta decisión, sus oponentes y adversarios políticos indican, que esto era producto de las exigencias del gobierno norteamericano, cosa que negó rotundamente el mandatario, señalando que se trataba de algo voluntario. Paradójicamente, el Servicio de Inmigración y Aduanas de Estados Unidos, bajo la protección del Departamento de Seguridad Nacional, se comprometió a asesorar al gobierno panameño durante este cambio. El tema se encuentra en agenda como uno de los pendientes del gobierno por resolver. Se han adelantado conversaciones con funcionarios estatales de la Secretaría de Seguridad de Estados Unidos, el Servicio de Inmigración y Aduanas de EEUU.

II. POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA

El Fundamento de la Política Panameña de Seguridad, es un documento en el que es desarrollado el concepto de seguridad integral, desde su carácter multidimensional, democrático y multilateral. Su objetivo primordial es garantizar el control y autoridad plenos del Canal de Panamá, fortalecer la soberanía e integrarse en pleno derecho a la comunidad de naciones, y adherirse a los esfuerzos compartidos para el logro de la paz y la seguridad internacional, y de la lucha contra el crimen organizado transnacional; garantizando la compatibilidad, la consistencia y la coherencia de la política exterior y de la seguridad integral.

El reto del nuevo milenio, impone la responsabilidad de inserción en el nuevo ordenamiento económico mundial, cuyo fin es el de garantizar la seguridad de la región frente al peligro inminente. Es así, que en el año 2000, se adoptan los Fundamentos de la Política Panameña de Seguridad, proyectado en los principios básicos que confinan los conceptos de amenazas externas o internas, presentes o potenciales, de las que han sido sujetos anteriormente. Este documento fue elaborado con la finalidad de darle un fundamento distinto al clásico balance de poder y a las medidas de "apoyo" y protección de las grandes potencias militares, mediante un carácter cooperativo de seguridad.

Las amenazas externas, ya sean directa o indirectamente, afectan la Seguridad Nacional, lo que en ocasiones obliga a recurrir a los instrumentos propios de la guerra para defender el territorio amenazado. En el caso panameño, el diferenciar el papel que juega la seguridad interna y la externa, indistintamente de que sea uno solo el organismo nacional, permite reforzar la substracción de todos los asuntos internos del ámbito interpretativo de las obligaciones y derechos contenidos en Convenios y Tratados. Antes de 1989, era imposible esa distinción, dado que las Fuerzas Militares concebían la seguridad como una sola.

Una de las preocupaciones de todos los panameños, es que el Canal se vea afectado por una amenaza. De materializarse, se constituiría en unos de los más graves peligros que enfrentaría

la seguridad nacional, dado que es una de las fuentes económicas más importantes del país, cuya responsabilidad se extiende a nivel internacional. Previendo que el país es sumamente vulnerable a las amenazas, en el gobierno de la presidenta Mireya Moscoso, surgió la necesidad de establecer una red de acuerdos internacionales, que permitiera estructurar un sistema cooperativo de seguridad nacional, basado en acuerdos bilaterales múltiples; orientados a garantizar un tránsito seguro, eficiente, neutral, indiscriminado, expedito e ininterrumpido por el Canal de Panamá; con una Fuerza Pública entrenada y capaz de operar por sí sola, y en operaciones conjuntas, destinadas a neutralizar amenazas contra el Canal de Panamá.

El 16 de julio de 2013, se dio un hecho sin precedente en la historia de la seguridad del Canal; la fiscalía de droga fue alertada del paso de un cargamento de sustancias ilícitas que transitaba por aguas panameñas. Se hizo un operativo con participación del Ministerio de Seguridad, y se capturó cerca de la entrada atlántica del Canal de Panamá, la embarcación *Chonn Chon Gang* que provenía de Cuba, con destino a *Pyongyang*. Al inspeccionarlo las autoridades, se encontró 10,000 toneladas de azúcar cruda, y debajo de ella, un fuerte material bélico. El barco y los tripulantes fueron retenidos. El gobierno panameño procedió a informar a la Organización de Naciones Unidas, quien se hizo presente 28 días después del hallazgo. Los 7 investigadores expertos, confirmaron la existencia de armamento de guerra no declarado. Según el primer informe del Comité de Sanciones de Naciones Unidas, el armamento cubano "viola sin lugar a dudas" las medidas punitivas impuestas al régimen comunista. (Ver periódicos).

La captura de esta embarcación ha sido un escándalo internacional que involucra a Estados Unidos, quien dio la alerta de la existencia de droga en la embarcación; Panamá, como ejecutor de la operación; y Cuba, como dueño de las 240 toneladas de equipo bélico. La posición del gobierno del presidente Ricardo Martinelli frente a este hallazgo, es que Panamá es un país de paz y no de guerra, y que se acatan las disposiciones de las Naciones Unidas.

Actualmente, el Estado panameño no tiene conflictos vecinales. Desde 1990, no cuenta con Fuerzas Armadas ni tiene la intención de crear una; por consiguiente, el Ministerio de

Seguridad, para cumplir con las tareas propias de la seguridad nacional, implementó el fortalecimiento de las Fuerzas Públicas, con el fin de establecer una estructura de mando y control estratégico a nivel nacional, con capacidad de respuesta rápida en caso de una emergencia nacional. El plan de modernización ha generado un costo en las arcas del Estado nunca antes registrado. Del 2010 al 2012, se dio un crecimiento de 5,8% en las asignaciones presupuestarias, al pasar de US\$ 520.400 millones a US\$ 550.600 millones. Para el año 2013, ascendió a US\$ 637.300 millones. Se han comprado radares, helicópteros y embarcaciones, a un costo de US\$ 250 millones. Algunas de estas compras generaron escándalos con ribetes internacionales, dado que se atribuye esta transacción a supuestos negociados entre empresas italianas y el gobierno panameño. Hasta el momento, no se tiene noticia de acusaciones por parte de la justicia de Italia.

La política exterior debe ir desarrollada de forma mancomunada con la política pública, por lo tanto, todos los instrumentos y recursos diplomáticos a su disposición, deben ser consistentes con las exigencias de la seguridad nacional y sus objetivos, principios básicos y paradigmas estratégicos; así como en la prevención de sus amenazas, la reducción de los factores de riesgo y la promoción de un ambiente internacional de cooperación y seguridad. Sin embargo, esto tiene un costo económico que debe garantizar el Estado para el cumplimiento de las competencias y funciones de la seguridad nacional. De allí se desprende la necesidad de que todo plan estratégico y de defensa nacional se fundamente sobre una base sólida, bajo una normativa coordinada y consultada, que evite los sobrecostos de ejecución y funcionamiento.

Los países Centroamericanos son débiles frente a las imposiciones de los Estados Unidos, son ellos los que trazan la línea a seguir, creando planes para la región que se deben cumplir. Por recomendaciones de Estados Unidos en el año 1999 se crea la Comisión Binacional frontera Panamá-Colombia como parte de la participación de Panamá en el Plan Colombia, que buscaba terminar con el conflicto armado y crea una estrategia anti narcótico con el apoyo principal del Departamento de Defensa de Estados Unidos. Se examina abordar un plan bilateral de seguridad fronteriza, en donde el gobierno norteamericano juega un papel importante.

Producto del atentado del 11 de septiembre, las políticas de seguridad de los países Latinoamericano sufrieron redefinidas hacia el cooperativismo en defensa. Los países tuvieron que adaptarse a sus disposiciones en condiciones contra puestas a la tendencia integracionista, siendo difícil el definir la coordinación en el contexto de la seguridad nacional

Las relaciones Panamá – Colombia en temas de seguridad han tenido algunas tensiones como el rechazo que hiciera Panamá a la solicitud de Colombia para la construcción de una carretera Panamericana por el Darién en el 2007 y la posición política panameña de darle solo asistencia humanitaria a las personas que huyeron hacia Panamá por la guerra en Colombia y no la condición de refugiados que solicitaba el gobierno del Presidente Álvaro Uribe. El cambio de gobierno en el hermano país en el mes de agosto de 2010, favoreció las relaciones, y ayudó a dejar con claridad algunos temas en cuanto a seguridad en la frontera. Panamá se mantiene firme con respecto al tema de apertura de la carretera por la frontera con el Darién y sus decisiones han sido consideradas acertadas por el pueblo panameño... Sin embargo, hubo una decisión política que no fue del agrado de la justicia colombiana y muy discutida por los sectores de la sociedad panameña; fue el asilo político que le diera el gobierno de Ricardo Martinelli a la exdirectora del DAS, María del Pilar Hurtado, acusada de interceptar teléfonos.

En cuanto a la frontera Panamá – Costa Rica, el ministro de seguridad José Raúl Mulino, en reuniones sostenida con la presidenta de Costa Rica Laura Chichilla, acordaron en la mesa temática bilateral, eliminar el pasaporte de los nacionales de ambos países por una cédula especial que se otorgará mediante un plan de cedulación, que sólo funcionaría para las personas que habitan en la frontera y facilitar el paso a los comerciantes. Con este acuerdo se disminuiría los controles existentes, el paso será más expedito y menos burocrático, y sobre todo, facilitaría mucho el intercambio comercial entre ambos países. Dentro de las acciones conjuntas acordadas, también se encuentra el combate contra el crimen organizado y de delincuencia común, intercambio de información y cooperación en materia de seguridad y defensa, de ambas naciones.

III. SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

El ámbito de la seguridad necesita de la participación de todos los involucrados en una sociedad. El pensar que la seguridad corresponde a los cuerpos policiales es una falacia, muy difundida en la sociedad panameña. Es responsabilidad del Estado darle una participación activa a la ciudadanía, en las actividades de importancia, como es: la seguridad, la economía agraria, electoral, entre otros. En los últimos cinco años, el tema de la seguridad del país se ha visto afectada por el crimen organizado y el problema de las pandillas. A nivel gubernamental se han tomado decisiones no consultadas, como fue, la apertura migratoria que se llamó “crisol de razas”; que tiene la finalidad de legalizar la permanencia en el país de ciudadanos extranjeros. Esta decisión política ha traído importantes consecuencias, como es el desarrollo indiscriminado del comercio informal, la sustitución de panameños por personal extranjeros, la apertura de un sin número de comercios, que a pesar que es positivo para el país, invalida a algunos comercios. La problemática más importante de esta apertura migratoria ha sido su posible relación con la aparición y aumento de nuevas modalidades delictivas.

Desde que inició el ascenso de los delitos, se incrementó en Panamá la cantidad de agencias de seguridad, las que comenzaron a ofrecer servicios desde custodia de bienes, hogares comercios y otros a la seguridad personal y escoltas. Hoy se considera que hay en Panamá unos 16 mil guardias de seguridad privados debidamente armados, cifra ésta que supera al efectivo policial. Estas agencias han venido a reemplazar las funciones policiales, de brindar la seguridad y garantizar la vida y honra de los ciudadanos, es decir, el Estado le ha delegado funciones a las empresas privadas, privatizando la seguridad, la que comienza a estar accesible a quienes pueden pagar por el servicio. Otra forma de seguridad privada es que muchas empresas son custodiadas por policías en uniforme que se encuentran en sus horas de descanso, el servicio es pagado a la institución y nuevamente se afecta la disponibilidad de seguridad para los ciudadanos y ahora con un agravamiento del nivel de alerta del policía por sobre carga de trabajo. Esto demuestra la debilidad del Estado para asumir su rol, poniendo en dudas la buena administración de la cosa pública.

Por otro lado en Panamá la descentralización de los servicios de Policía Nacional hacia los municipios no se visualiza como en muchos países de la región. Solo el Municipio de Panamá

dispone de un cuerpo de policía municipal debidamente organizado con estructura de mando y operaciones, pero su jurisdicción se restringe al cuidado de bienes del municipio, apoyo a labor social, y custodia de autoridades. Con el apoyo de organismos internacionales se ha tratado de desarrollar programas de prevención y participación de los ciudadanos en la gestión de seguridad lo más cerca de sus hogares. Para ello en seis de los municipios existe la figura de Comité Municipal de Prevención de la Violencia en la que se articulan organismos del gobierno, sociedad civil y sector privado en el ámbito del municipio. Sin embargo, se reconoce que existen grandes debilidades a la hora de estructurar programas en los escenarios de la menor división política, (corregimientos), debido a que las Juntas Comunales actualmente no tienen convocatoria ciudadana para el abordaje de los problemas de diferente índole.

IV. POSICIÓN GEOPOLÍTICA EN LA SEGURIDAD REGIONAL

A través del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica y la Declaración de Seguridad Hemisférica de la OEA, se da inicio a la apertura de la problemática económica y social, y a la fuente de amenaza en la región. Se identifica a la pobreza como fuente prioritaria de atención pero le hace competencia a la seguridad. Mientras que Estados Unidos concentra su agenda en la guerra contra el terrorismo islámico, así mismo, los países Latinoamericanos sufren una nueva amenaza, que es el crimen organizado. La iniciativa Mérida fue el primer paquete de supuesta ayuda por parte del gobierno norteamericano como cooperación contra el terrorismo, para México y Latinoamérica, extendiendo así un problema que no le era propio. Mientras eso ocurría, Centroamérica enfrentaba el grave problema del crimen organizado, el cual se ha convertido en el principal enemigo a confrontar en los países.

El combatir al crimen organizado, desde el punto de vista de los gobiernos, representa una alta inversión económica. Es el principal problema emergente en los países. En Panamá, ha tenido un costo altísimo, sólo en los últimos cuatro años se han invertido en seguridad US\$ 2,196.4 millones. Al reforzar Estados Unidos la seguridad, creó una gran muralla, rebotando el problema del narcotráfico con repercusión catastrófica hacia los países de Centroamérica. La sobre producción indujo al crimen organizado buscar nuevas rutas de tránsito, no sólo para Europa y África, sino, que sobrecargó a los países de cocaína, arrastrando a las naciones de la

región a incorporarse a los corredores de drogas. Centroamérica se convirtió en el corredor entre México y Colombia, apareciendo nuevos grupos criminales en la región. En Panamá, se extendió hacia todas las provincias, generando violencia y asesinatos en lugares que antes eran tranquilos.

La inseguridad en la región ha ocasionado, que cientos de miles de personas emigren hacia otros países. La ola de violencia que ataca a Venezuela, aunado a sus problemas políticos, ha impulsado que venezolanos de todos los extractos sociales se radiquen en Panamá. Esta situación se extiende hacia países como Colombia, El Salvador, Nicaragua. Se calcula que viven en Panamá un aproximado de medio millón de colombianos, y un millón, que incluye distintas nacionalidades. Los países más pequeños están desbordados en materia de seguridad ante las nuevas amenazas. Se encuentran doblegados cediendo el control del poder, debido a la falta de capacidad de los Estados y sus Instituciones, para enfrentar con eficacia los desafíos, de actores paralelos con gran poder, como el crimen organizado.

V. PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO INMEDIATO

En cuanto a la política internacional, se está ante una nueva amenaza, y es quizás el inicio de una guerra. De concretarse la decisión de Estados Unidos de atacar a Siria, la comunidad internacional se enfrentaría a un nuevo orden de seguridad, obligando una vez más a los países a redefinir su política de seguridad y defensa en la geopolítica internacional. Por otra parte, tenemos los nombramientos de los nuevos líderes islámicos y su fortalecimiento estructural, que obligará a Estados Unidos a replantear su seguridad interna y de defensa nacional, y de igual manera lo tendrán que hacer los países de Latinoamérica. En América del Sur tenemos a Colombia negociando con la FARC la paz; el encuentro en Cuba será de importancia para el gobierno. La guerrilla busca negociar la participación política de sus miembros desmovilizados. Son momentos importantes, a nivel mundial, todo dependerá de las decisiones de las grandes potencias.

Panamá, es considerado uno de los países más prósperos de la región, con el PIB más alto de Centroamérica. Su sólida economía ha sido reconocida a través de los organismos internacionales, con un crecimiento de 6,8%; esto se debe a la ampliación del Canal, la

creación del primer tren Metro en Centroamérica y la llegada masiva de inversionistas colombianos, venezolanos y chinos. Tiene una economía de servicios que depende en gran medida del Canal y de los sectores financieros, naviero y de la zona de libre de comercio; los cuales requerirán de credibilidad internacional y un buen sistema educativo para crecer en los próximos años. Se han invertido miles de millones de dólares en infraestructuras y se ha aumentado los presupuestos del Estado hasta llegar a US\$ 17.000 millones de dólares. La perspectiva futura es que va a ser insostenible el costo de mantenimiento de todo lo actuado en seguridad. Nos encontramos próximos a una jornada electoral en mayo de 2014, la situación está muy tensa, los debates políticos están subidos de tono. La economía por el momento se encuentra estable, pero el éxito o el fracaso de una nación dependen de las decisiones políticas sobre sus recursos económicos. Las perspectivas de seguridad dependerán de un presupuesto sólido y sobre todo, la voluntad política que lo respalde. Otra perspectiva, es que se invierta más en prevención, actualmente se gasta mucho dinero en represión, mediante la compra de armas, equipo rodante, equipo aéreo, embarcaciones, y sistema carcelario que atender la base del problema, que es la pobreza.

Aunque han sido muchas las decisiones tomadas por los gobiernos de turno para contrarrestar la ola de violencia y criminalidad en el país, algunas con sus aciertos y otras con sus desaciertos, mientras no exista una política criminal, elaborada y consultada con todos los sectores de la sociedad, será difícil disminuir los índices de criminalidad, dado que es imposible sostener en el tiempo, la tranquilidad que tanto exigen los ciudadanos. Sin una verdadera política integral de prevención, se seguirá experimentando planes y estrategias, y mientras esto ocurre, los hechos delictivos continuarán afectando a la sociedad panameña.

BIBLIOGRAFÍA

Alianza Ciudadana Pro Justicia. Plan de Seguridad Ciudadana Panamá.

Anayansi Turner (2009). Delincuencia y seguridad ciudadana en Panamá, cuadernos panameños de Criminología N°8, Universidad de Panamá.

Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya, 2010. Curbet, J. (coord.). “La ciudad del miedo”. En: Cuaderno Central de Barcelona Metròpolis, n. ° 77 (2010).

Bauman, Z. Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores. Barcelona: Paidós, 2007.

Beck, U. La sociedad del riesgo mundial: En busca de la seguridad perdida. Barcelona: Paidós, 2008.

Bernardo Klisberger, (2008). ¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina? *Nueva sociedad*, 215, 4-16. Recuperado de: www.nuso.org/upload/articulos/3518_1.pdf

Borja, J. La ciudad conquistada. Madrid: Alianza, 2003. Curbet, J. El rey desnudo. Un análisis de la (in)seguridad ciudadana.

Decreto Ley no. 7 (de 20 de agosto de 2008) que crea el Servicio Nacional Aeronaval de la república de Panamá. (Gaceta oficial 26109).

Decreto Ley No. 6 (de 18 de agosto de 2008), que reforma el Decreto Ley 2 de 8 de julio de 1999, Orgánico del Servicio de Protección Institucional. (Gaceta Oficial 26107).

Decreto Ley no. 8 (de 20 de agosto de 2008) que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá. (Gaceta oficial 26109).

Eir. Informe especial. Revista ejecutiva de inteligencia. El Asalto del Proyecto Democracia a Panamá, 18 meses más tarde. Washington DC. 20014. 0390 noviembre 1986 a marzo de 1997. pág. p47

Fundación Friedrich Ebert (2010). Políticas de Seguridad en Panamá.

Federación Iberoamericana de Ombudsman. VIII Informe sobre Derechos Humanos. Seguridad Ciudadana.

<http://m.elespectador.com/noticias/wikileaks/articulo-272469-los-lios-de-panama-farc>

<http://noticias.terra.es/mundo/2009/0805/actualidad/coronel-retirado-dice-que-manuel-antonio-noriega-participo-en-el-complot-para-matar-a-torrijos.aspx>

http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/panama_fundamentos.pdf

http://www.ucm.es/info/seeci/numeros/numero_6/inicion6.html

<http://www.laestrella.com.pa/online/impreso/2013/09/09/narcotrafico-un-tema-serio-en-la-politica-de-seguridad.asp>

Informe General Administrativo (1999-2004) de la Policía Nacional de Panamá.

José de Jesús Martínez (1987). *Mi General Torrijos*. Legado.

José de Jesús Martínez (1992). *La invasión de Panamá*. Panamá: Causadías editores

La Constitución Política de la República de Panamá. 2004 (Gaceta Oficial 25176).

Lahosa, J.M.; Molinas, P. “La seguretat, un compromís de la ciutat”. Barcelona: Aula Barcelona, colección Model Barcelona,

La gobernanza democrática territorial. Valencia: Tirant lo Blanc, 2010. Pascual Esteve, J.M.
La estrategia de las ciudades

Ley No.18 (de 3 de junio de 1997) Ley Orgánica de la Policía Nacional. (Gaceta oficial 23302).

Ley no. 15 de 14 de abril de 2010, que crea el Ministerio de Seguridad Pública. (Gaceta Oficial 26511).

Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas. Barcelona: Diputación de Barcelona, 1999.

Programa de seguridad integral pn I -1003.

Pascual Esteve, J.M. De la planificación a la gestión estratégica. Barcelona: Diputación de Barcelona, Colección Elements de Debat Territorial, n. ° 13 (2001).

Portafolio.com “Las dos caras de Panamá”

Cuaderno de gestión 14 (2003). Pascual Esteve, J.M.; Godas, X. (coord.). El buen gobierno 2.0.

Revista de la sección. Turner M., Jorge y Rodríguez M. Alexis (2000): Panamá a la entrada del nuevo milenio n° 6. Noviembre. Año III. Páginas: 80-97.

SIEC (2012). *Informe de criminalidad*

Análisis socio-criminológico del delito en Panamá. Panamá: Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales.