



Cooperación en materia de seguridad en Centroamérica Desde la mirada de Panamá ¹

Vicente Archibold ²

Panamá, al igual que nuestros países hermanos de Centroamérica, durante los últimos 10 años ha venido asumiendo una participación cada vez más visible en el marco de la integración centroamericana.

Más allá de una mera relación económica creciente, tal como lo muestran las cifras de la balanza comercial (informe de la Oficina de Negociaciones Internacionales del Ministerio de Comercio e Industria de Panamá, quien indica que en el último quinquenio, se experimentó un incremento del 75%), se han fortalecido también lazos de estrecha colaboración en la lucha contra las acciones del crimen organizado.

Participación en la Cooperación Internacional

En el marco de ese esfuerzo de colaboración y de unidad en la lucha por lograr condiciones favorables al Desarrollo Humano de nuestros pueblos, en la XXXIX Cumbre del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) que se desarrolló en Honduras se produjo finalmente la incorporación de Panamá al Sistema de la Integración Económica Centroamericana (SIECA), lo cual permitirá a Panamá mejorar su intercambio comercial con los países de la región.

Sin duda alguna que este importante paso, no solo viene a representar un claro beneficio para Panamá, sino que nos compromete de manera decisiva con la suerte de la región, más allá de acciones accidentadas.

Desde antes del año 2007, y después de esta fecha, el país de manera responsable ha suscrito diversos acuerdos de colaboración dentro del sistema centroamericano, todos tendientes a fortalecer la construcción de un Estado de Derecho, en el que impere no solo la Seguridad Humana, la Ciudadana, sino también la Seguridad Jurídica. Hoy formamos parte del Parlamento Centroamericano (aún cuando tuvimos un momento de confusión), integramos la Corte Centroamérica de Justicia, el Foro de Presidentes, el Subsistema de Seguridad, más recientemente, el Subsistema de Integración Económica, el Subsistema de Medio Ambiente, el Subsistema de Integración Social, y en el mismo sentido, hemos suscrito una diversidad de acuerdos, relacionados por ejemplo con asuntos de migración, libre movilidad, tema monetario, cambiario, financiero y de hipoteca centroamericana. En temas de Energía Eléctrica, Transporte, Pequeña y Mediana Empresa y Telecomunicaciones, hemos desarrollado una larga experiencia.

En cuanto a lo que respecta al Subsistema de Seguridad, hemos suscrito casi todos los instrumentos jurídicos que han sido propuestos y pertinentes, siendo uno de los más importantes el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, pero también, se han suscrito todos aquellos que hacen relación con temas penales, temas migratorios, de transporte, de intercambio de información, el Código de Conducta, para la transferencia de Armas

1 Documento preparado para el Seminario Internacional "Cooperación en materia de seguridad en Centroamérica" organizado por FLACSO con el auspicio de la AECID, realizado el 27 de setiembre de 2012 en San José, Costa Rica

2 Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá

(instrumento este muy valioso), así como el de la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

Estos y otros convenios, tanto a nivel bilateral, tal como ha sido con Colombia y Costa Rica en su momento, en temas contra el Crimen Organizado, a nivel regional los del SICA así, como a nivel internacional los de la ONU, han sido adoptados, como parte de una larga tradición que tiene la República de Panamá, de colaborar con la comunidad internacional.

Más allá, también está el firme deseo de construir y fortalecer una verdadera democracia, en donde se garantice la Seguridad Humana.

En los conflictos Armados que ha sufrido la Región, el papel de nuestro país ha sido siempre el de estar al lado de los intereses de los pueblos. El periodo del gobierno del General Omar Torrijos Herrera, fue en el que más instrumentos jurídicos internacionales fueron suscritos, y sobre todo los relativos al tema de los Derechos Humanos. Además hubo un papel mediador activo dentro de estos conflictos. Recordemos el famoso Acuerdo de Contadora. No ha habido uno solo de nuestros gobiernos, llámese de la Dictadura, o bien de la "Democracia", en el que no hayamos tomado parte activa de los conflictos de la región.

Pero Panamá al igual que Costa Rica, no han atravesado en su historia reciente, por ningún conflicto armado, de las características de los que se sucedieron cercanamente. Sin embargo, pese a esa bondad, la realidad social hoy no es muy distinta de la de nuestros hermanos centroamericanos, en cuanto a los niveles de Violencia Armada, y de actividad del Crimen Organizado.

Como parte de esa cooperación internacional podemos mencionar recientemente la participación de Panamá, en materia de Cooperación de Seguridad Centroamericana, comprometida con la Inauguración del Centro Operativo de Seguridad Regional, realizado el 18 de abril de 2011, mismo que quedó ubicado en la Estación del Servicio Aeronaval, de la Policía en Cocolí, antiguas instalaciones militares norteamericanas. El centro tiene como objetivo, lograr el intercambio efectivo de información en la lucha contra el Crimen Organizado o cualquier otra forma de acciones delictivas. La acción de este centro, está amparada en los instrumentos jurídicos regionales.

En el mismo sentido, Panamá compartió la propuesta mexicana, de la creación del Sistema Interamericano Contra el Crimen Organizado, en la última reunión de mandatarios. Y seguramente comparte el discurso del Presidente de México, en la reunión de la ONU en estos momentos. En lo que concierne al crimen organizado, ¿Quién no?

El 16 de julio de este año, se hizo en Panamá el lanzamiento oficial de la campaña global de concienciación en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, la delincuencia organizada y el terrorismo para Centroamérica y el Caribe. Esta campaña está liderada por el director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Yury Fedotov.

En la lucha contra el crimen organizado y sus manifestaciones, diversos son los mecanismos que se implementan no solo con la región de Centroamérica. Así por ejemplo, los Procuradores de Colombia y Panamá, el 24 de agosto de 2012 firmaron un acuerdo para el intercambio de información penal dirigida al combate de todo tipo de delito, incluido el crimen organizado.

Como es posible observar, no ha habido un solo momento de descanso por parte de nuestro país de asumir la cooperación necesaria para combatir al crimen organizado, tanto en sus expresiones nacionales o transnacionales.

Podríamos mencionar una larga lista de actividades que desarrollan nuestros organismos de seguridad nacional, al amparo de los instrumentos del SICA, fortaleciendo sus capacidades de acción y de reacción. Por ejemplo, en lo que respecta a la materia de prevención, podemos mencionar, el Plan de Estrategia Nacional de Seguridad Pública de Panamá, 2011-2014, dentro del cual se hace referencia a la Seguridad del Canal de Panamá ante los posibles actos de Terrorismo u otras amenazas. De este Plan, no hemos podido obtener hasta ahora su evaluación preliminar. Está también el Plan de Desarrollo de Prevención del Delito 2007-2012, y el Manual de Procedimiento para la Prevención y Control del Blanqueo de Capitales y del Financiamiento al Terrorismo, de abril de 2010.

En materia de Rehabilitación, es importante señalar que ésta, más que un compromiso internacional, constituye un mandato constitucional de la política penitenciaria del país, sin embargo, son casi nulas las actividades que en ese sentido se han desarrollado a partir de una

política de Estado. Además que sería iluso darle a los centros de detención en nuestros países el nombre de Sistemas Penitenciarios. Pues realmente son Sistemas Carcelarios. Sin embargo, funciona en el Órgano Judicial, una Dirección de Asuntos Penitenciarios, creada mediante Acuerdo del Pleno No. 273, de 15 de mayo de 2008, bajo la presidencia del Magistrado Dr. Harley James Mitchell Dale. Por otro lado está la Comisión Interinstitucional de Coordinación para la Actividad Penitenciaria, nombre que no me parece correcto, pues convierte en sinónimo sistema y actividad, al referirse a lo penitenciario. Y finalmente entre todas las pocas acciones de fortalecimiento institucional, que podemos resaltar, está la del Plan Estratégico del Ministerio Público, 2010-2014, formulado con la ayuda y auspicio de la UNODC. Y el SIEC, Sistema Integrado de Estadísticas Criminales, que bajo la Dirección de Aracelys Cazanova, ha logrado pasar de llamarse CONADEC a SIEC, reflejando así una verdadera instancia institucional de base de datos lo suficientemente confiables, para los investigadores.

Dentro del fortalecimiento institucional, debería estar la capacidad de incorporar de manera efectiva a la sociedad civil, a través de las ONGs, siendo que en Centroamérica, se encuentran instancias de éstas, que doblan la capacidad del Estado en el abordaje del estudio y propuestas de acción del fenómeno de la criminalidad.

Una Mirada Introspectiva

Pero nos gustaría ahora compartir ¿Cuál es la efectividad de estas acciones de cooperación en seguridad en la vida de los panameños?

Hemos sido caracterizados hoy como una región extraordinariamente violenta, aún en ausencia de conflictos armados, salvo raras excepciones. Panamá enfrenta una tasa de homicidios producto del narcotráfico y del tráfico de armas, de entre 20 a 21 muertos por cada 100,000 habitantes. A muertes están también vinculadas otras formas de acciones delictivas, tales como la violencia doméstica, la violencia contra la mujer, la trata de personas y el pandillerismo. Esta última, con una realidad de más de 200 pandillas entre las principales ciudades del país, como lo son Panamá, Colón y David; tal como lo ha afirmado Anayansi Turner, en su ensayo *Delincuencia y Seguridad Ciudadana en Panamá*.

No es un secreto que las acciones delictivas anteriormente descritas y otras comunes a nuestros pueblos, como el contrabando, generan

altos niveles de inseguridad que amenazan con producir desde nuestro punto de vista, retrocesos económicos inaceptables para nuestra gente. Las políticas de los dos últimos gobiernos en Panamá, tanto la del expresidente Martín Torrijos como la del actual Presidente, Ricardo Martinelli, de asumir de manera seria los compromisos internacionales y regionales, especialmente dentro del planeamiento de la estrategia de seguridad en Centroamérica, de cara a combatir estos flagelos, no parecieran arrojar los resultados esperados, traduciéndose en una clara pérdida de terreno.

Así, por ejemplo, las inversiones económicas realizadas por nuestros gobiernos no sólo en la actividad comercial, sino en las instituciones de seguridad, mediante el fortalecimiento de sus capacidades y la adopción de nuevas disposiciones legales, tanto en el campo penal, como lo constituye la implementación del nuevo sistema penal acusatorio, así como el aumento de penas para el delito de pandillerismo, crimen organizado, narcotráfico y portación ilegal de armas se inscribieron dentro del marco del cumplimiento de los acuerdos regionales.

En virtud de dichos acuerdos también se asumió la nueva ley de armas, por la cual se establece el marcaje y nuevos requisitos para la obtención de las mismas. La implementación de nuevas tecnologías en los controles aduaneros, la ley contra el blanqueo y lavado de dinero, las nuevas disposiciones sobre migración y permisos de trabajo a extranjeros, la nueva ley sobre regulación de poseedores de acciones en las sociedades anónimas, la responsabilidad de los abogados, la coordinación fronteriza, los controles aeroportuarios de los pasajeros, así como los programas de recuperación social tanto de excarcelados como de sectores marginados económicamente y la promoción de las pequeñas empresas, han sido acciones en directa correspondencia con la estrategia de seguridad de Centroamérica, pero que parecen no haber sido suficientes para devolver a la población, no sólo el sentimiento sino también la realidad de un país más seguro.

Aún cuando Panamá registra uno de los índices de crecimiento económico más elevados de la región, lo cual no significa desarrollo económico, pues el PNUD ha insistido en la extrema e injusta distribución de la riqueza. No logra nuestro gobierno, que la población pueda percibir la supuesta estabilidad que señalan los informes económicos.

Las dos encuestadoras de mayor reconocimiento en el país DICTER & NEIRA, Y PSM SIGMA DOS, han advertido que la población tiene un alto nivel de percepción de corrupción en la gestión pública. Sin duda alguna esta percepción afecta sensiblemente a las principales entidades involucradas en la lucha contra la delincuencia y los otros flagelos que afectan la seguridad ciudadana e inciden de manera directa en el desarrollo humano. Recientemente en un foro económico realizado en el Hotel Panamá, el día primero de agosto, con la participación del Ministro de Economía, Fran De Lima, y del periodista Alberto Padilla de CNN, el mismo expresó esta frase. “Me preocupa la percepción de corrupción en Panamá”.

Por ejemplo, recientemente la Asamblea de Diputados ha entrado en su nivel más bajo de credibilidad, cuando ante sus puertas, los partidos de oposición, la sociedad civil, los gremios profesionales y organizaciones sindicales, así como el mismísimo tribunal electoral, llevaron a cabo una jornada de rechazo a las reformas electorales promovidas por el Gobierno Nacional. Las mismas fueron aprobadas. La Corte Suprema de Justicia, asiste hoy día a una fractura interna de sus miembros. Enfrentados sus magistrados a diversos procesos que hacen relación con la persecución del delito, sobre todo los procesos de corrupción que duermen el sueño eterno, los daños al medio ambiente, como ha sido el fallo que permite la destrucción de los humedales. Y el propio Ejecutivo, cuando públicamente afirman los diarios que los amigos del presidente, son los beneficiados con las contrataciones públicas. Cierto o falso esta última afirmación (que no asumimos nosotros), pues están en los medios nacionales. Lo cierto es que la Ley de Contratación Pública, y en eso soy especialista, ha sido modificada más de una vez, pero no para fortalecer los mecanismos de protección de los fondos públicos, sino para facilitar la contratación directa. Que en sí misma no es pecaminosa, sino la total falta de mecanismos de verificación y control sobre los agentes que dispone la contratación.

Como es posible observar, los distintos órganos del Estado, están afectados por esta percepción de la población, a la que se refieren las encuestadoras, y a ella se suman las entidades como la Policía, la Dirección de Migración, la Dirección

del Sistema Carcelario y los organismos de investigación criminal.

No es el caso de entrar a determinar si la percepción de la población corresponde a la realidad o no, sin embargo, no podemos hacer abstracción de que las entidades ya mencionadas, así como la Dirección de Aduanas, las Fiscalías y el Sistema Judicial, organismos que llevan a cabo la implementación de convenios y acuerdos regionales en materia de persecución al crimen organizado, no cuentan con la confianza de la población.

Si bien por un lado, tal como hemos visto existe un compromiso real y efectivo de nuestros gobiernos con la agenda internacional que aborda los problemas de seguridad que ponen en jaque a nuestros llamados Estados de Derecho, virtualmente impidiendo la construcción de un Desarrollo Humano equitativo e incluyente, no menos cierto es que por otra parte encontramos que las acciones de gobierno en el marco nacional, dirigida a otros campos, cuestionan radicalmente todas las acciones que en virtud de la cooperación internacional, llevamos a cabo. No dudo que estas puedan tener un rotundo impacto en la estadística de cumplimiento de nuestros compromisos. Pero internamente, hay que tratar de hacerlas que coincidan con la expectativa de la población panameña.

A manera de conclusión, es plausible y encomiable el esfuerzo que realizan los organismos regionales y gobiernos para desplegar los mecanismos de lucha adecuados contra los flagelos delictivos que producen los altos niveles de inseguridad.

Nuestros gobiernos han puesto el mayor de sus empeños en no sólo crear las capacidades de nuestros funcionarios gubernamentales, sino también las capacidades institucionales para establecer las bases de datos necesarios para la mejor toma de decisiones.

Pero hay algo más sensible que no hemos logrado conquistar, construir, consolidar y mantener, que no es otra cosa que la confianza de nuestros pueblos en estas mismas instituciones gubernamentales.

Tal vez esa sea, en gran parte la razón del poco avance de nuestra lucha contra la criminalidad.

