



**ESTADO  
DE LA REGIÓN**

---

**Informe Estado de la Región 2021**

---

## **Investigación**

---

Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica, una mirada desde lo local-  
Panamá

**Investigadores:**

Azael Carrera Hernández  
Samuel Pinto

San José | 2021



364  
C314d

Carrera Hernández, Azael.

Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica, una mirada desde lo local - Panamá : investigación / Azael Carrera Hernández, Samuel Pinto-- Datos electrónicos (1 archivo : 950 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2021.

ISBN 978-9930-540-92-3  
Formato PDF, 40 páginas.

1. VIOLENCIA. 2. HOMICIDIOS. 3. CENTROAMÉRICA. 4. GOBIERNOS LOCALES. 5. DELITOS. 6. PANAMÁ. 7. VÍCTIMAS. I. Pinto, Samuel. II. Título.



## Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>Premisas conceptuales .....</b>	<b>4</b>
<b>Metodología .....</b>	<b>6</b>
<b>Caracterización socioeconómica de los municipios de Chagres y San Carlos ...</b>	<b>7</b>
<b>Situación de la violencia homicida en los municipios de Chagres y San Carlos</b>	<b>9</b>
Contexto nacional de homicidios y otros delitos .....	9
Perfil de las víctimas de homicidios.....	14
Violencia homicida a nivel provincial: Panamá Oeste y Colón .....	15
Violencia homicida y actividad delictiva a nivel municipal .....	16
<i>Violencia en el municipio de Chagres</i> .....	16
<i>Violencia en el municipio de San Carlos</i> .....	18
Algunos elementos de comparación .....	19
<b>Políticas preventivas y punitivas nacionales y locales .....</b>	<b>20</b>
Políticas de seguridad: una mirada histórica reciente.....	20
Políticas de prevención de la violencia aplicadas en los municipios .....	23
<i>Políticas de prevención de la violencia en Chagres</i> .....	23
<i>Políticas Sociales en Chagres</i> .....	24
<i>Políticas preventivas en San Carlos</i> .....	25
<i>Políticas sociales en San Carlos</i> .....	25
Perspectivas sobre la violencia .....	26
Percepciones de la violencia en Chagres .....	27
<i>Percepciones de la violencia en San Carlos</i> .....	31
<b>Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>34</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>37</b>

## Listado de siglas

<b>INAMU</b>	Instituto Nacional de la Mujer
<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censo
<b>MEDUCA</b>	Ministerio de Educación
<b>MIDES</b>	Ministerio de Desarrollo Social
<b>MINSEG</b>	Ministerio de Seguridad Pública
<b>OSEGI</b>	Oficina de Seguridad Integral
<b>PROSI</b>	Programa de Seguridad Integral
<b>SENAN</b>	Servicio Nacional Aeronaval
<b>SIEC</b>	Sistema Integral de Estadística Criminal

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Panamá: tasa de homicidios (2010-2019) .....	10
Gráfico 2. Panamá: tasa de homicidios por provincia (2015-2019).....	11
Gráfico 3. Panamá: delito de homicidio e intento de homicidio (2010-2019) .....	11
Gráfico 4. Panamá: lesiones por arma blanca y arma de fuego (2010-2017) .....	12
Gráfico 5. Tasa de muerte por arma de fuego (2010-2019).....	12
Gráfico 6. Tasa de hurto y robo en Panamá (2010-2019) .....	13
Gráfico 7. Denuncias de delitos relacionados con violencia en Panamá (2010-2017) .....	14
Gráfico 8. Víctimas de homicidio según sexo (2010-2019).....	15
Gráfico 9. Tasa de homicidios en las provincias de Colón y Panamá Oeste (2015-2019) .....	16

## Índice de tablas

Tabla 1. Indicadores socioeconómicos según municipio .....	8
Tabla 2. Delitos ocurridos en Chagres (2010-2018).....	18
Tabla 3. Delitos ocurridos en San Carlos (2010-2018).....	19
Tabla 4. Beneficiarios del Programas del MIDES en Chagres (2015-2016) .....	24
Tabla 5. Beneficiarios del Programas del MIDES en San Carlos (2015-2016) .....	26
Tabla 6. Actores claves entrevistados a nivel central y local.....	26
Tabla 7. Variables de análisis por municipio .....	33

## Índice de figuras

Figura 1. Ubicación de los casos de estudio.....	7
Figura 2. Planes de seguridad. 2004-2019.....	18

## Introducción

Según el Estado de la Región (2019), Panamá presenta una de las tasas de violencia homicida más baja de Centroamérica, pero a nivel nacional se encuentran municipios en situaciones comparables a la de algunos de los países del triángulo norte, aunque también tiene una proporción de distritos donde nunca ha ocurrido un homicidio (5%). El estudio vinculó esta violencia a un conglomerado geográfico ubicado en la Región Metropolitana Interoceánica y, a partir de ahí, hacia el este y el oeste, se pueden encontrar otros con tasas medias y bajas.

El municipio de San Carlos se encuentra al lado oeste de este conglomerado, en la vertiente del Pacífico y en los últimos años incrementó su tasa de violencia homicida; mientras que Chagres, ubicado en el Atlántico, a lado del municipio de Colón, la redujo. Ambos están cerca de zonas consideradas de alta incidencia delictiva y al mismo tiempo en corredores de la droga que se dirige hacia el norte.

El presente informe recoge una mirada de lo local para tratar de entender la variabilidad experimentada en las dos unidades administrativas. Los actores locales de Chagres perciben que la violencia homicida no es un problema prioritario, la doméstica y las riñas son las formas más frecuentes. Por otro lado, los actores de San Carlos tienen igual percepción, pero añaden los robos y hurtos; conciben la ocurrencia de homicidios como foránea (delitos importados).

El presente informe inicia con una descripción socioeconómica de los municipios. En este aspecto llama la atención que el que presentó un aumento en la tasa de homicidios, exhibe mejores indicadores de bienestar; mientras que el que disminuyó tiene tasa de pobreza y pobreza extrema más alta.

El segundo apartado hace referencia a la situación de la violencia homicida y la dinámica delictiva en estos municipios. En Chagres en los últimos cinco años no ocurrieron homicidios; mientras que en San Carlos el fenómeno muestra un crecimiento sostenido.

La tercera sección está dedicada a las políticas de prevención de la violencia a nivel nacional y también de éstas las que han tenido impacto a nivel de los territorios estudiados.

La cuarta sección es un acercamiento a las percepciones de la violencia. Para su elaboración se realizó un conjunto de entrevistas presenciales y digitales en ambos municipios a actores claves del poder local, central y organizaciones de base comunitaria.

## **Premisas conceptuales**

El paradigma del desarrollo humano establece que el fin último del desarrollo<sup>1</sup>, debe entenderse como “(...) un proceso de expansión de las libertades efectivamente disfrutadas por las personas”<sup>2</sup>. En una sociedad en donde se promueve el desarrollo, se busca y se permite que las personas tengan opciones valiosas para elegir lo que quieren ser o hacer. Para ello debe existir un contexto posibilitador. En sociedades en donde prevalece la inseguridad y la violencia se limitan dichas posibilidades.

Ahora bien, la inseguridad y la violencia son fenómenos sumamente complejos, lo que lleva a que su abordaje no sea sencillo. La seguridad ciudadana es entendida como un bien público, la seguridad ciudadana se refiere a un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica”<sup>3</sup>. Esta definición plantea un aspecto central para este concepto, y es que se concibe como inseguridad tanto la violencia y el despojo, como la amenaza de éstos. Es decir, se trata de un concepto que va mucho más allá de la criminalidad y el delito<sup>4</sup>; implica elementos tanto objetivos como subjetivos que terminan por limitar las libertades reales de las que disfrutaban las personas. Es por ello que se establece que la seguridad ciudadana es un componente consustancial a toda estrategia de desarrollo<sup>5</sup>.

Respecto a la violencia, ésta se entiende como “el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.”<sup>6</sup>. Esta definición significa entender el fenómeno de la violencia como un concepto multidimensional, en el que participan actores de diverso tipo, con diferentes niveles de poder, que se deriva de múltiples causas (directa e indirectas) y que genera distintas consecuencias.

En este sentido, cuando se habla de violencia se deben analizar dimensiones que a simple vista parecieran que no necesariamente tienen una relación con dicho

---

<sup>1</sup> Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta. 2000.

<sup>2</sup> PNUD. *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Venciendo el Temor. (In) Seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica*. San José, Costa Rica: PNUD. 2005. P32

<sup>3</sup> PNUD. *Informe desarrollo humano 2014*

<sup>4</sup> PNUD. *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Venciendo el Temor. (In) Seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica*. San José, Costa Rica: PNUD. 2005. P

<sup>5</sup> PNUD. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC, 2009-2010*. Colombia. 2009

<sup>6</sup> Organización Mundial de la Salud. *Informe Mundial sobre violencia y la salud*. Washington: OMS. 2003. P5.

fenómeno. El Informe Regional del PNUD ya había analizado ampliamente el hecho de que un solo factor como el crecimiento económico, la pobreza o el desempleo no pueden explicar el aumento de la violencia en América Latina, pues se trata de un fenómeno multidimensional. En ese sentido, se reconoce la violencia “(...) como una conducta que puede estar motivada tanto por intereses políticos e institucionales, como por diversas formas de exclusión y discriminación social”.<sup>7</sup>

El estudio analiza las diferentes manifestaciones de violencia presentes en los municipios de estudio desde una perspectiva multidimensional, tomando en consideración diferentes factores que pueden favorecer las condiciones para que aumente o disminuya ciertas formas de violencia. Si bien el énfasis es en la violencia homicida, el enfoque cualitativo de la investigación permite ahondar en otras formas de violencia que típicamente son excluidas de los análisis cuantitativos por las dificultades de la comparabilidad en los registros estadísticos oficiales.

La importancia del enfoque territorial de este estudio no es menor. En las últimas dos décadas, se ha producido un importante acervo de trabajos que buscan comprender el fenómeno de la violencia en Centroamérica. Gran parte de esta producción busca analizar y dar respuesta a los incrementos en las tasas de homicidios en la región, que han alcanzado niveles escandalosos. Usualmente estos trabajos parten de perspectivas distantes a los sujetos de estudio, tanto física como analíticamente, que no permiten explicar las dinámicas que pretenden comprender. En este sentido, muchas veces adolecen de males parecidos a los que afectan las políticas de seguridad, nacionales y regionales.

Para lograr comprender las fluctuaciones de las dinámicas de violencia que atestiguamos y, desde ahí imaginar respuestas, es indispensable identificar y estudiar las formas de gobierno local y las soberanías que operan en los municipios. Más recientemente, los estudios en temas de violencia han volcado su atención en comprender las dinámicas y los ciclos de violencia a partir de la recolección de testimonios, memorias y etnografías que permitan acceder a las vivencias y experiencias diarias que enfrentan las personas en sus comunidades. Este abordaje permite comprender la violencia como una dinámica social y política, no como una reacción espontánea e individual, o un evento aislado<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> PNUD. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2013

<sup>8</sup> Trascender las guerras, Desentrañar las violencias en México y América Central desde lo local, by Mexico & Central America Program | January 14, 2019. <https://www.noria-research.com/trascender-las-guerras/>.

Para esta investigación, se analizan los cambios en las fluctuaciones de los índices de violencia homicida en los municipios de estudio durante el periodo del 2010 al 2019, tomando en consideración los contextos locales en términos sociodemográficos a partir de fuentes secundarias.

## **Metodología**

Este estudio tiene como objetivo identificar determinantes de violencia homicida en dos municipios panameños, San Carlos y Chagres, cada uno con un criterio de selección diferente. En el primer caso por presentar un aumento en la tasa de homicidios en el periodo 2010 -2018 y el segundo por mostrar una tasa con cifras a la baja en el mismo periodo.

El trabajo se desarrolló en tres fases. En primer lugar, se realizó un acercamiento a la evidencia estadística y documentos teóricos sobre la temática para construir la contextualización de la problemática en los municipios de estudio.

El segundo momento abarcó el trabajo de campo, dado el contexto de emergencia sanitaria por la Pandemia de la COVID-19 se realizó de manera virtual recurriendo a técnicas cualitativas como grupos focales, entrevistas semiestructuradas y la aplicación de un cuestionario vía *Google Forms* con actores clave que presentan perspectivas desde la institucionalidad pública como de grupos organizados en ambos territorios. Se contó con un protocolo para la ejecución de las entrevistas para la protección de la identidad, confidencialidad e información brindada por los actores claves. Además, previa autorización mediante consentimiento informado, se grabaron las sesiones de entrevistas. Dichos audios fueron transcritos y sistematizados para el procesamiento de los datos, resguardando la confidencialidad de los (as) entrevistados (as).

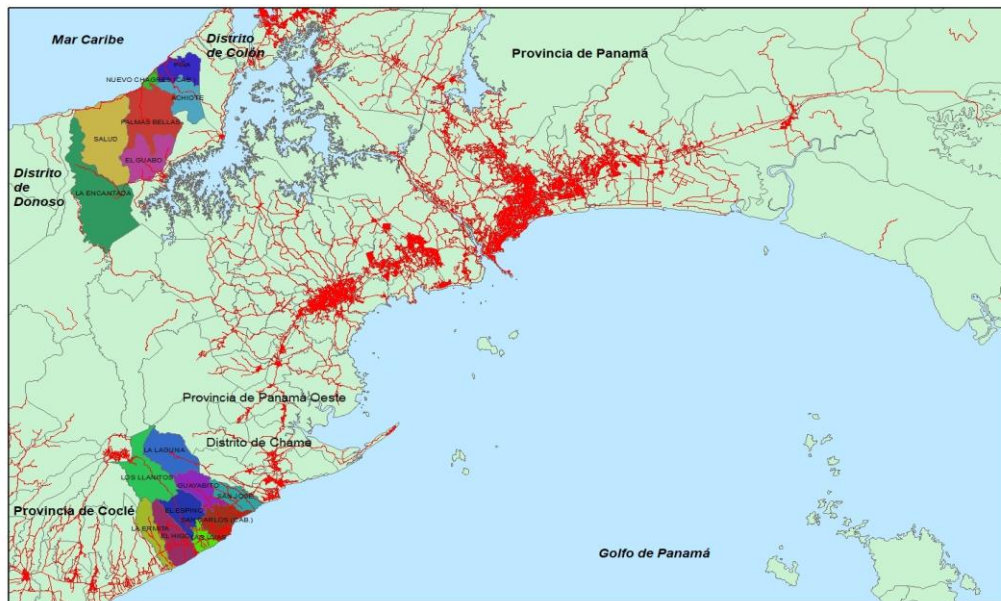
Durante la última fase, se sistematizó la información partiendo de las siguientes categorías analíticas: tejido social, dinámicas de violencia en el territorio, confianza en la institucionalidad y políticas/programas con incidencia en los municipios, las cuales están desagregadas en variables que fungieron como base para la elaboración de los instrumentos de recolección de datos. Estas categorías fueron seleccionadas a partir de la revisión de la literatura, de modo que han sido asociadas como relevantes para entender los niveles de violencia presentes en los municipios. Una vez analizada la información, se presentan los hallazgos que permiten establecer similitudes o diferencias entre los territorios para explicar las dinámicas de violencia homicida y sus fluctuaciones en la última década.



## **Caracterización socioeconómica de los municipios de Chagres y San Carlos**

Chagres es uno de los seis distritos que forman parte de la provincia de Colón y está dividido en siete corregimientos (Nuevo Chagres, Palmas Bellas, Piña, Salud, La Encantada, Achiote y El Guabo) con una población total de 11,484 habitantes, según las estimaciones para el 2020, mientras que San Carlos forma parte de la provincia de Panamá Oeste y está integrado por 9 corregimientos (El Espino, El Higo, Guayabito, La Ermita, La Laguna, Las Uvas, Los Llanitos, San José y San Carlos Cabecera) con una población de 24, 386 habitantes. En términos poblacionales el segundo es el doble en tamaño que el primero, y que, además, cuenta con un centro urbano ubicado en su cabecera, mientras que el resto de sus corregimientos son zonas rurales. Chagres es todo rural

Figura 1. Ubicación de los casos de estudio



Fuente: elaboración propia (2020)

Estos municipios mostraron un comportamiento diferenciado en cuanto a la violencia homicida. El primero presentó una reducción durante los últimos 10 años; mientras que el segundo, un aumento. Uno de los posibles factores explicativos pudiera ser el narcotráfico. Chagres y San Carlos se encuentran ubicado en medio de dos de las principales rutas que transportan droga hacia el norte (la del Pacífico y del Caribe), pero las cifras de incautación muestran una reducción para el primer caso.

Por otro lado, ambos municipios se encuentran colindante con otros considerados de alta violencia homicida. En el caso de Chagres se encuentra al lado del distrito de Colón, uno de los que presenta las tasas de homicidios más alta del país. En los últimos años, la provincia de Panamá Oeste, donde se localiza San Carlos, cuenta con dos distritos que experimentaron aumento de sus tasas de homicidios, Arraiján y La Chorrera, aunque todavía no alcanzan los niveles de Colón.

En términos de bienestar, las condiciones de pobreza y pobreza extrema en Chagres son más acuciantes que en San Carlos. El primero ocupa la posición 28 en los municipios más pobres del país con un porcentaje de pobreza extrema de 18.8% y 46.6% de pobreza general, mientras que San Carlos está en la posición 65 con tan solo 3% de pobreza extrema y 13% de pobreza general. En términos de desigualdades sociales, medida a través de Gini, el indicador también beneficia al municipio que experimentó el crecimiento en la tasa de homicidio, 0.46 y 0.42, respectivamente.

A pesar que estos indicadores favorecen a San Carlos y que además cuenta con un tejido social más integrado, experimenta en los últimos años un aumento en sus tasas de homicidios, mientras que Chagres, la ha reducido.

Tabla 1. Indicadores socioeconómicos según municipio

Indicador	Chagres	San Carlos
Posición nacional con respecto a la pobreza	28	65
Pobreza extrema	18,8%	3.2%
Pobreza general	46.6%	14%
Ingreso per cápita	170.7 (\$)	323 (\$)
Sin seguro social	72%	46%
Gini	0.46	0.40
Intensidad de la Pobreza (IMP)	65.9%	35.3%

Fuente: elaboración propia con datos de MIDES (2020)

Un factor que pudiera estar relacionado con la variación de la violencia es la mayor inserción o no a la economía de enclave, lo que determina en cierta medida el radio de acción de grupos delictivos. Este es un proceso histórico y relacionado con el fenómeno transitismo. Chagres queda excluida de la economía de enclave, y a pesar de ser colindante con Colón, que está insertado completamente en la economía globalizada, los contactos no son tan estrecho como los que tiene éste con respecto a la ciudad capital (conglomerado de alta violencia delictiva). Muchos de los homicidios ocurridos en la ciudad de Colón están relacionado con la actividad delictiva de la capital y viceversa. Por otro lado, San Carlos históricamente estuvo relacionado con la economía de tránsito y los lazos que mantiene son muy

estrechos. La mayor parte de los homicidios ocurridos en este distrito están relacionados con grupos de delictivos de Colón y la capital.

La actividad económica principal de San Carlos es el turismo de playa, aquí se han establecido algunas cadenas hoteleras y también experimentó en los últimos años un desarrollo inmobiliario sobre todo en el casco central, pero en el resto de los corregimientos la ganadería es la actividad predominante. Por otro lado, en el municipio de Chagres la actividad principal es la ganadería y la pesca. Las actividades condicionan en cierta medida la violencia delictiva en la zona. En San Carlos los homicidios ocurridos son importados; producto de la rencilla entre grupos delictivos pertenecientes a los municipios de alta incidencia delictiva que en fines de semana hacen uso de los servicios turísticos que ofrece este municipio, así como los hurtos a casa de playa son bastante frecuente (SIEC, 2019), hecho este también reportado de forma constante por los diarios locales, especialmente en los tres últimos años<sup>9</sup>, mientras que Chagres cada vez es más frecuente el contacto entre grupos pescadores y el crimen organizado.

## **Situación de la violencia homicida en los municipios de Chagres y San Carlos**

### **Contexto nacional de homicidios y otros delitos**

Según el Estado de la Región, en el período que va de 2010-2017, Panamá es el país que presenta las tasas de violencia homicida más baja de América Central, con cifra que van de 9 a 10 homicidios por cada 100 mil habitantes. A nivel subnacional, hay municipios por encima y por debajo de estos niveles, también tiene el país una proporción de distritos que nunca han experimentado un homicidio. Para esta institución, la violencia homicida se circunscribe a un conglomerado geográfico, y partir de ahí, en dirección este y oeste, se desprenden otros con bajos niveles. El conglomerado se ubica en la Región Interoceánica Metropolitana, que concentra la mayor cantidad de población y formada por la ciudad capital, en el pacífico y Colón en el Atlántico.

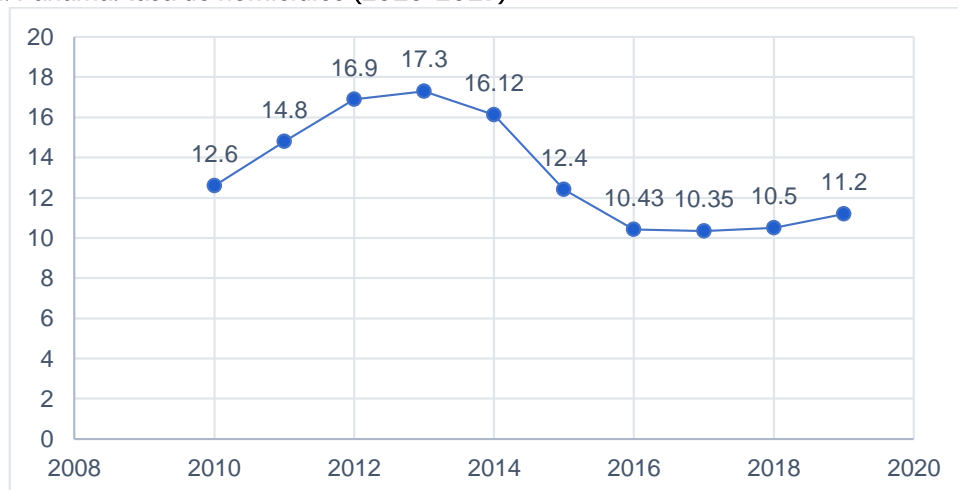
Las tasas de homicidios del país durante los últimos diez años tienen un comportamiento fluctuante. La segunda década del presente siglo, las tasas se ubicaban cercanas 12.6 y ascendieron durante los tres años siguientes hasta

---

<sup>9</sup> <https://www.midiario.com/policiales/pachanga-entre-amigos-termino-en-un-brutal-homicidio-en-san-carlos/>  
<https://panamapress.com.pa/mp-busca-identificar-cadaver-del-higo-san-carlos/>  
<https://www.loqueseoculta.informe25.com/2018/03/panama-investigacion-asesinato-de.html>  
<https://www.pressreader.com/panama/el-siglo/20200428/281917365232958>

alcanzar 17.3 homicidios/100000 habitantes durante el 2013, siendo este año uno de los más violentos. A partir de aquí comenzó un leve descenso hasta ubicarse cercanas a 10.5 en el 2018 y comenzar a ascender en el 2019 y lo que va del 2020.

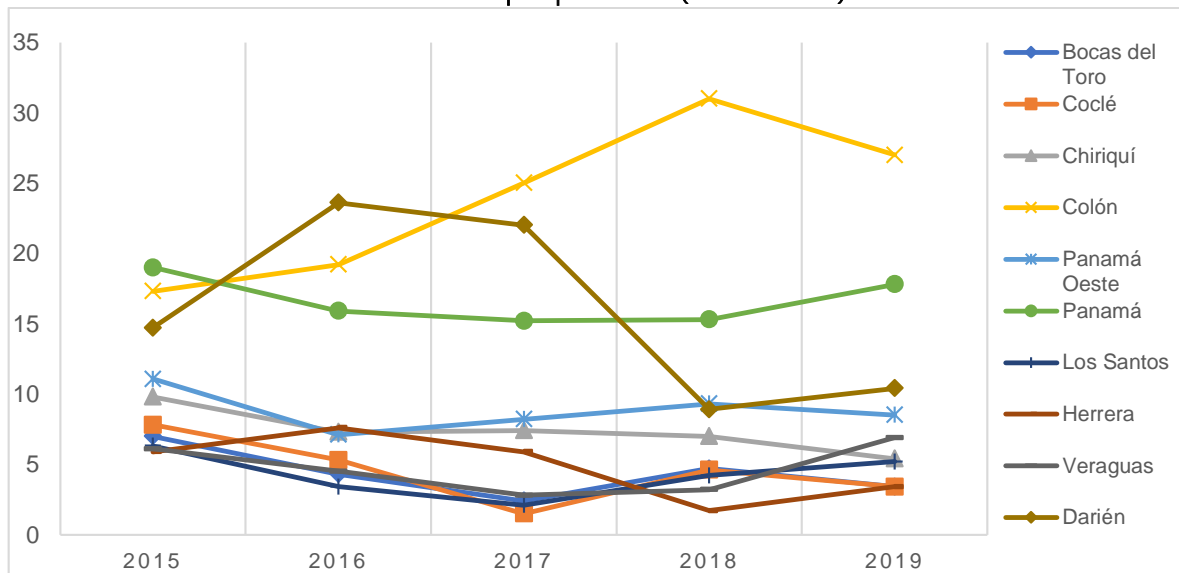
Gráfico 1. Panamá: tasa de homicidios (2010-2019)



Fuente: elaboración propia a partir del Sistema de Estadística Criminal (SIEC) (2020).

Las tasas de homicidios a nivel provincial varían: Colón, Panamá y Darién son las que presentan las más altas, seguido de Panamá Oeste, Chiriquí, Herrera y Veraguas. En una situación más favorable están Bocas del Toro y Los Santos. La data disponible segregada a nivel de provincia solo se encuentra sistematizada desde el 2015, pero muestran lo indicado por la investigación del Estado de la Región: la violencia homicida está localizada en el conglomerado geográfico de la región metropolitana interoceánica (integrado por las provincias de Panamá y Colón), aunque también la provincia fronteriza con Colombia presenta altas tasas.

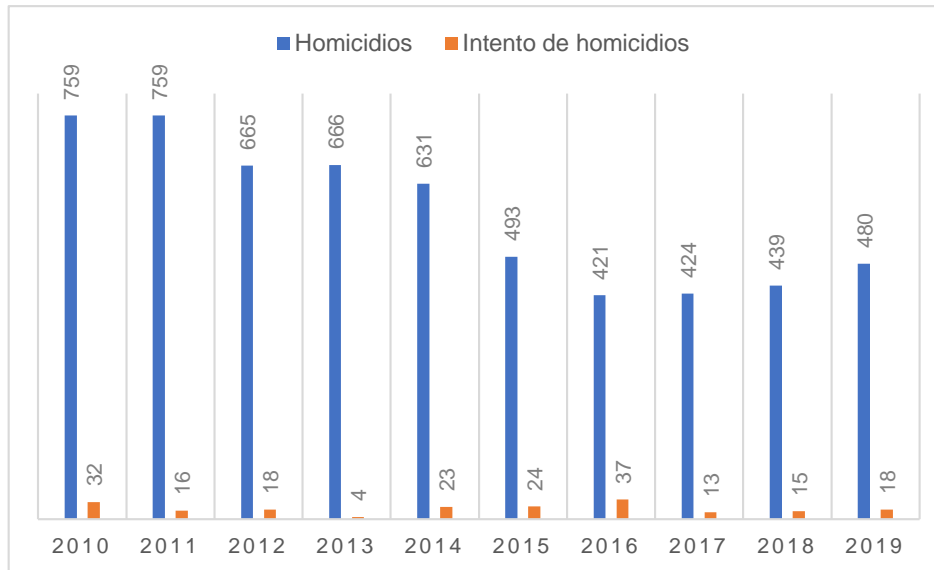
Gráfico 2. Panamá: tasa de homicidios por provincia (2015-2019)



Fuente: elaboración propia a partir del SIEC (2020)

Sumado a los homicidios, las estadísticas captan el delito de intento de homicidio que, si bien se mantiene bajo, es constante; en décadas anteriores, no se veía reflejado en los guarismos criminales.

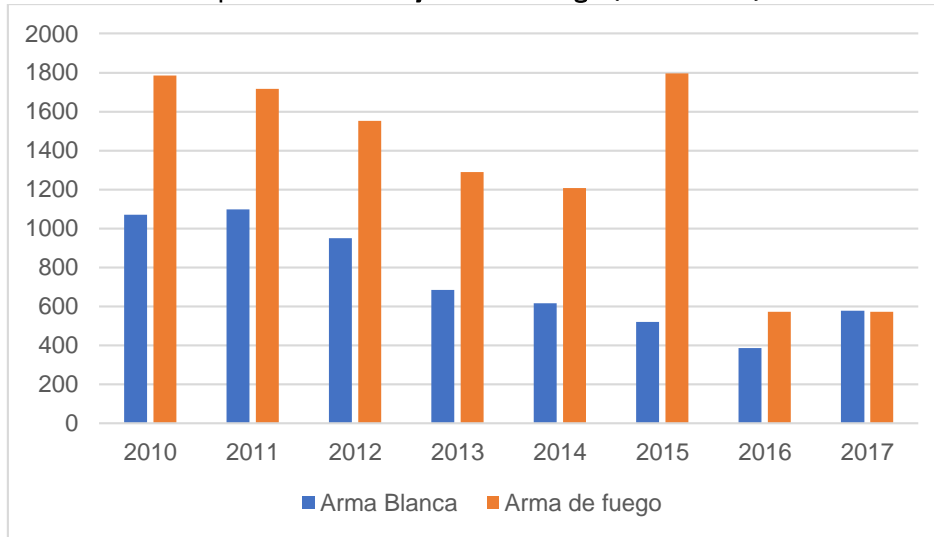
Gráfico 3. Panamá: delito de homicidio e intento de homicidio (2010-2019)



Fuente: elaboración propia a partir del SIEC (2020)

Con respecto a las lesiones por arma blanca y de fuego, se puede apreciar una disminución de este delito a largo del período 2010-2017. Las agresiones por arma de fuego son mayores que las de arma blanca en todo el período estudiado; el año 2015 fue un punto crítico para las lesiones, se incrementó y rompió con la tendencia a la caída.

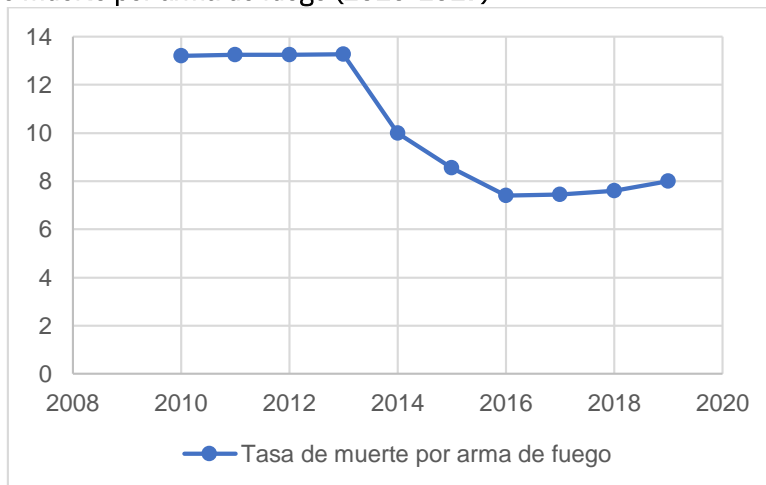
Gráfico 4. Panamá: lesiones por arma blanca y arma de fuego (2010-2017)



Fuente: elaboración propia a partir del SIEC (2018)

Las muertes por arma de fuego mostraron una disminución del 2010 a 2019, pero a partir de ahí un leve aumento. Según el Sistema de Estadística Criminal (SIEC), durante el 2010 la tasa de homicidio por arma de fuego fue de 13.20; en el 2017 había bajado hasta 7.44 y luego empezó ascender hasta llegar a 2019 con 8 muertes por arma de fuego por cada 100 habitantes.

Gráfico 5. Tasa de muerte por arma de fuego (2010-2019)

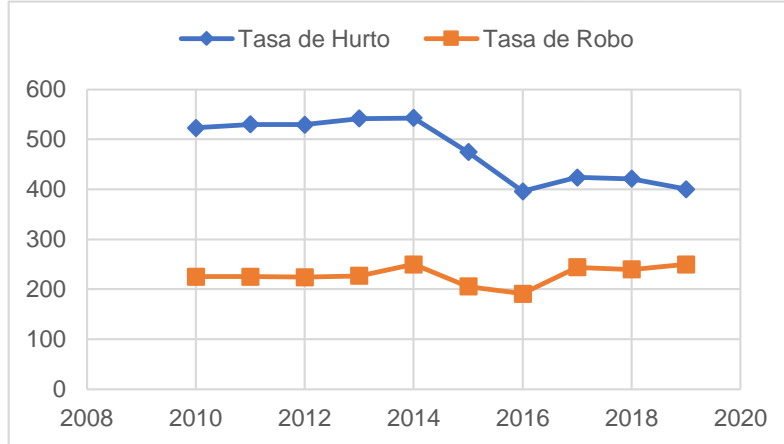


Fuente: elaboración propia a partir del SIEC (2019)

A nivel nacional las tasas de hurto mostraron una reducción en el período que va del 2010 hasta 2019 (último año que se tuvo acceso a la información, en el primer año había un total de 523 hurtos por cada 100 mil habitantes y para el 2019 esta cifra se había reducido a 400.45, pero el 2016 mostró el indicador más bajo con

395.91 hurtos/100mil ha. La tasa de robo, por otro lado, se mantiene más o menos constante a lo largo del período. Para el 2010, la tasa de robo fue de 225 y para el último año de la serie alcanzó 250.

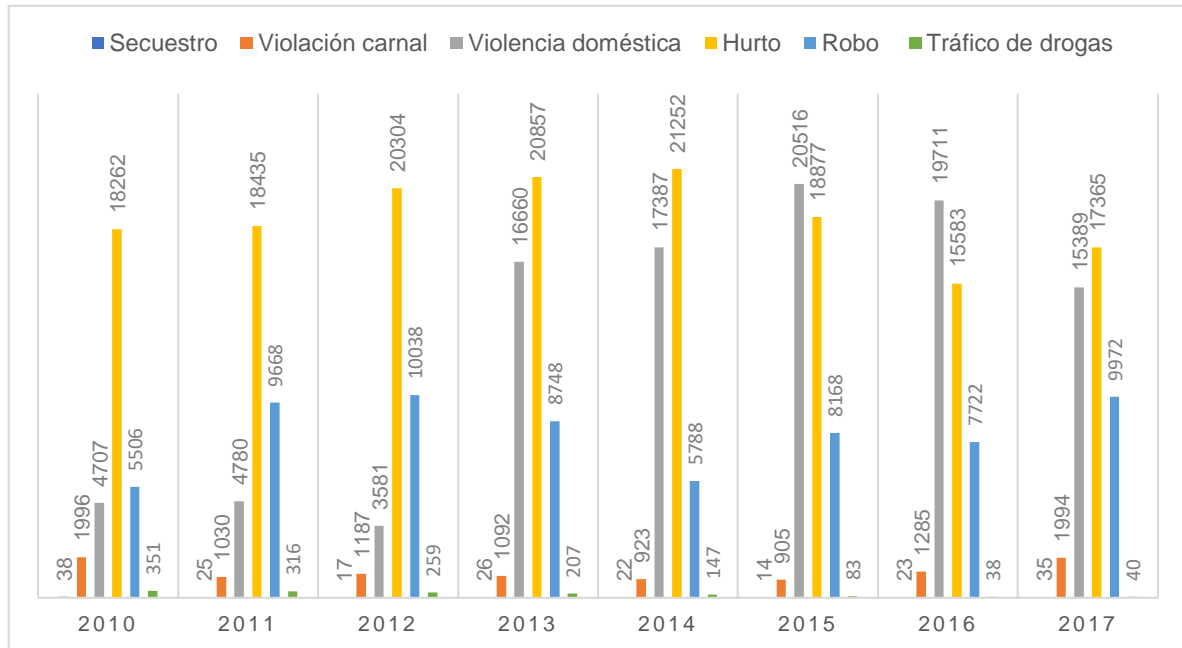
Gráfico 6. Tasa de hurto y robo en Panamá (2010-2019)



Fuente: elaboración propia a partir del SIEC (2019)

Otro delito que no daba cuenta las estadísticas de la década anterior es el secuestro; a partir del 2010 comienza a hacerse evidente a través de las denuncias, aunque se mantiene bajo. La violación carnal se incrementa a lo largo de los años; lo mismo que la violencia intrafamiliar. Relacionado con esto, está una mayor sensibilización de las autoridades con respecto al tema y las víctimas dispuestas cada vez más a denunciar. Por otro lado, las denuncias por robo tienen una tendencia al aumento sobre todo en las periferias urbanas, mientras que el hurto es más fluctuante. El delito de tráfico de droga disminuye en los tres últimos años; no obstante, la cantidad de toneladas incautadas aumenta.

Gráfico 7. Denuncias de delitos relacionados con violencia en Panamá (2010-2017)



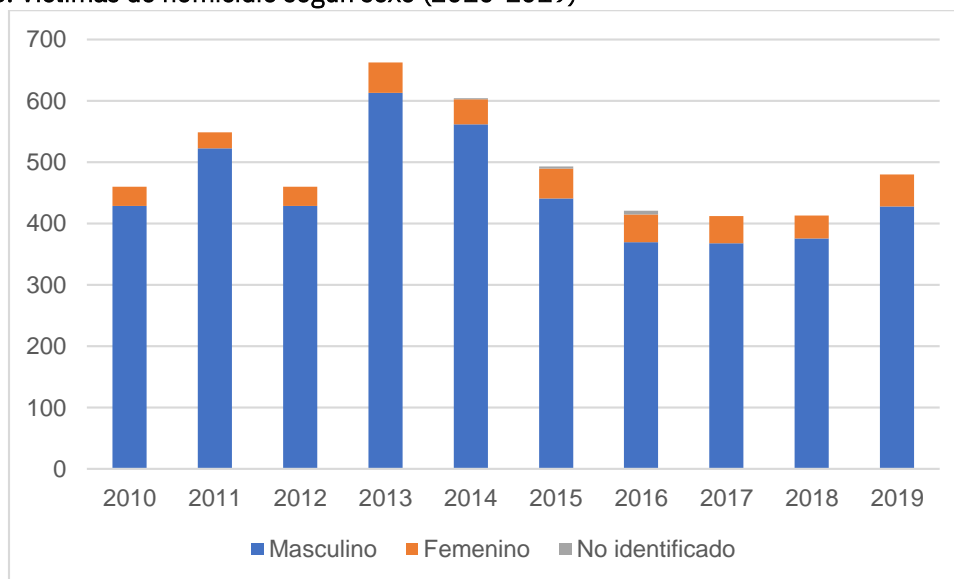
Fuente: elaboración propia a partir del SIEC.

### Perfil de las víctimas de homicidios

Las víctimas de la violencia homicida a nivel nacional son en su mayoría del sexo masculino. En el período de 2010-2019 (con los que se cuentan datos), el 91% son de sexo masculino; 8% de sexo femenino y 0.5% no identificado. Según el Ministerio Público, el grupo etario víctima son jóvenes entre 18 y 24 años. Uno de cada cuatro homicidios en el país, se cometen contra personas de este rango de edad.



Gráfico 8. Víctimas de homicidio según sexo (2010-2019)

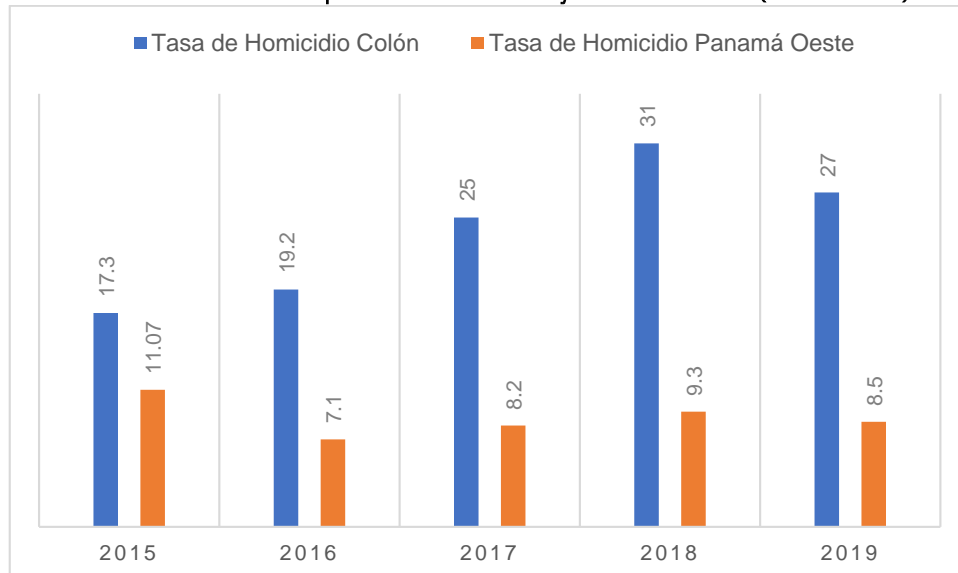


Fuente: elaboración propia a partir del SIEC (2019)

### Violencia homicida a nivel provincial: Panamá Oeste y Colón

Los municipios San Carlos y Chagres se ubican en la costa pacífica y atlántica, respectivamente. El primero integra la Región Metropolitana Interoceánica y junto a los distritos de Arraiján, La Chorrera y Capira (que representa una zona de transición con el interior del país) forman la provincia de Panamá oeste. Chagres pertenece a la provincia de Colón que históricamente exhibió tasas altas de homicidio relacionadas con la cuestión de las pandillas, el narcomenudeo y el control del territorio, cuya última explicación habría que buscarla en la marginalidad y exclusión a la que sido sometida la población afrocaribeña. Por otra parte, en los últimos diez años, en Panamá Oeste se presentan focos de violencia homicida como producto de la expansión hacia la periferia urbana de la actividad delictiva del centro de la ciudad, aunque todavía con niveles más bajo que Colón.

Gráfico 9. Tasa de homicidios en las provincias de Colón y Panamá Oeste (2015-2019)



Fuente: elaboración propia a partir del SIEC.

Las altas tasas de violencia homicida de Colón se deben a la dinámica de violencia del municipio cabecera, mientras que estas tasas son muy bajas en Santa Isabel, Donoso y Chagres. Por ejemplo, para el 2017 se cometieron 231 delitos de alto impacto del cual 22% ocurrió en Barrio Sur, 15% en Buena Vista, 23% en Cristóbal, 24% en Barrio Norte y el 16% restante, en los demás corregimientos de los otros municipios de la provincia. En otras palabras, los robos (simple y con arma), hurto y lesiones personales ocurrieron en el casco de la ciudad y los corregimientos donde se proyecta su expansión. Lo mismo podría decirse para San Carlos, la tasa de violencia homicida es más baja que Arraiján y La Chorrera. Las estadísticas clasifican a estos dos municipios como de alta incidencia delictiva. Para el primer caso, en el 2017, hubo 657 delitos de alto impacto de los cuales 22% ocurre en su cabecera, 24% en el corregimiento de Juan Demóstenes Arosemena, 16% en Burunga, 13% en Cerro Silvestre y los demás delitos en los otros corregimientos. En el municipio de La Chorrera, para el referido año, ocurrieron, 313 delitos de los cuales el 70% de ellos ocurrieron en su casco central (Barrio Balboa y Barrio Colón)

## Violencia homicida y actividad delictiva a nivel municipal

### Violencia en el municipio de Chagres

La violencia homicida experimentó una disminución a lo largo de los años. En el 2010 tenía una tasa de 10.27 homicidios por cada 100 mil habitantes, para el año 2011 no se registró promedio en la tasa de homicidios, mientras que el 2012 la

tasa subió a 19.84, para el siguiente año bajar a 9.75 y llegar hasta 9.59 para el 2014. Del año 2015 al 2018 no se registró promedios en las tasas de homicidios.<sup>10</sup> En el 2010 este distrito presentaba un total de 47 delitos de los cuales 23 eran contra el patrimonio, 13 contra el orden jurídico familiar, siete contra la integridad física y 4 contra la seguridad colectiva (venta y posesión de droga).

Para el 2012, en Chagres se cometieron un total de 77 delitos, distribuidos de la siguiente forma: 17 en su cabecera, 10 en Achiote, 3 en El Guabo, 5 en La Encantada, 20 en Palmas Bellas, 7 en Piña y 15 en Salud. ¿Qué tipo de delitos y qué relación tienen con la violencia?

En este punto es importante señalar que la mayor cantidad de los delitos cae en la categoría “contra el orden jurídico y familiar” (un total de 26). En esta se ubican la violencia intrafamiliar (sobre todo la violencia contra la mujer). En las entrevistas de campo sale esto a relucir tanto en los líderes comunitarios, representantes de ONG, instituciones del poder local y central. La mayoría señalaban la violencia doméstica como el problema principal de violencia en el municipio.

La siguiente categoría que presenta la mayor cantidad de delitos para el mismo año es “contra la vida y la integridad personal” que tiene un total de 21 casos. Aquí se ubican los homicidios, los intentos de homicidios, lesiones personales con arma blanca, de fuego y otros objetos. En el caso de algún homicidio ocurrido en ese año quedaría involucrado en esta categoría. No obstante, los informantes no recuerdan homicidios en los últimos años y al ser Chagres un municipio pequeño, eventos traumáticos, tienden a ser recordados por sus moradores, por lo que tenemos fuerte indicios que se trata de lesiones con arma blanca.

Otra categoría de delito relacionada con la violencia es la de “contra el patrimonio” que involucra robos y hurtos con un total de 25 para el referido año. La mayoría de ellos ubicado en Palmas Bellas. La categoría seguridad colectiva (posesión de droga y comercialización) alcanza 5.

En el 2014 hay un total de 42 delitos distribuidos en las siguientes categorías, 26 contra el orden jurídico familiar, 10 contra el patrimonio (robo simple y hurto), cuatro contra la integridad física y 2 contra la seguridad colectiva. En el 2016 hay un total de 21 delitos, 11 de los cuales es contra patrimonio, 5 contra el orden jurídico, 4 contra la integridad y 1 contra la seguridad colectiva.

En el 2017 ocurren un total de 37 delitos distribuidos de la siguiente forma: 7 en Chagres, 6 en Achiote, 1 en El Guabo, 3 en La Encantada, 9 Palmas Bellas, 2 Piña y

---

<sup>10</sup>Datos de Tasas de homicidio facilitados por Infosegura (2020).

9 en Salud. Un total de 19 es referido a la violencia doméstica, 9 contra el patrimonio (robos y hurtos) y 5 contra la integridad personal (homicidios, lesiones con arma de fuego, blanca y otros objetos) y 4 referido a la cuestión de la droga.

**Tabla 2. Delitos ocurridos en Chagres (2010-2018)**

Delitos en Chagres	2010	2012	2014	2016	2017	2018
Contra la seguridad colectiva	4	5	2	1	4	5
Contra el orden jurídico	13	26	26	5	19	11
Contra la integridad	7	21	4	4	5	7
Contra el patrimonio	23	25	10	11	9	11

Fuente: elaboración propia a partir del INEC (2018).

En 2018 ocurren 34 delitos, 11 referidos al orden jurídico, 11 contra patrimonio, 7 contra la integridad y 5 contra la seguridad colectiva.

En términos generales el período estudiado, la categoría contra el orden jurídico familiar involucra la mayor cantidad de delitos, lo que nos sugiere la presencia de la violencia doméstica, seguido del delito contra el patrimonio, es decir los hurtos y robos. La seguridad colectiva es la última categoría (tráfico y posesión de droga). Esta dinámica es bastante baja comparada al municipio colindante de Colón donde estas cifras se disparan. Por ejemplo, para el 2018 presentó 139 robos, 133 hurtos y 109 lesiones personales.

### ***Violencia en el municipio de San Carlos***

La dinámica de violencia delictiva en San Carlos es bastante parecida, aunque tiene algunas diferencias con el distrito de Chagres. El delito contra el patrimonio, esto es los robos y hurtos, es el delito más frecuente. La conversación con las autoridades locales y organizaciones de base comunitaria confirman esta información, la violencia doméstica (contra el orden jurídico) que en Chagres representaba la principal forma delito acá se encuentra en la posición número 2. Resalta también la tipología, contra la seguridad colectiva, venta y posesión de droga en tercer lugar. En un cuarto lugar se encuentra el delito contra la integridad física donde se contabilizan, además de los homicidios, las lesiones con arma de fuego y blanca.

El año donde ocurrió la mayor cantidad de delitos fue el 2014 con 231 delitos, seguido del 2012 con 219, seguido del 2016 que presenta 2019, 2010 con 122. A partir del 2017 hay una reducción considerable de los delitos.

Durante el 2010 no ocurrieron homicidios en el municipio; su tasa alcanza la cifra de 28.62 por cada 100 mil habitantes en el 2011, luego baja a 18.76 en el 2012, para el siguiente año subir a 27.66 en el 2013, nuevamente baja hasta 18.13 en el 2014 para continuar bajando a 8.91 en el 2015, en los dos siguientes años no experimentaron homicidios y en el 2018 sube hasta 16.93.<sup>11</sup>

**Tabla 3. Delitos ocurridos en San Carlos (2010-2018)**

Delito Chagres	2010	2012	2014	2016	2017	2018
Contra la seguridad colectiva	5	15	41	14	9	20
Contra el orden jurídico	22	34	49	35	18	16
Contra la integridad	13	15	31	10	14	13
Contra el patrimonio	57	135	82	63	23	12
Contra el pudor y la libertad sexual	12	8	17	16	6	9
Contra la administración pública	4	3	5	13	1	2
Contra la fe pública	3	2	2	2	0	0
Contra el honor	1	3	0	3	0	0
Contra el ambiente	2	2	4	0	2	0
Otros	3	2	0	3	1	0

Fuente: elaboración propia a partir del INEC (2018)

### **Algunos elementos de comparación**

- Ambos municipios son corredores de la droga y en cierta medida esto impacta las dinámicas de violencias territoriales. Los delitos contra la seguridad colectiva, que aglutina su venta y posesión, comienzan a hacerse presente en esta segunda década del siglo XXI, anteriormente no era captada por las estadísticas. En el período del 2010-2018, hay 104 delitos relacionados con la posesión y venta de droga en San Carlos, mientras que en Chagres hay un total de 21 delitos relacionados con esto. En 2010 incautaron en la ruta del Caribe un total de 12 toneladas de droga, mientras que en el Pacífico 18. Esta cifra recibe un leve aumento en ambos casos, 13 y 22, respectivamente para el 2015, según los datos SIEC. En el 2018, la cifra se reduce en el Caribe a 5% y aumenta a 23% en el Pacífico.
- Ambos municipios son colindantes con zona de alta violencia. San Carlos se encuentra al lado de La Chorrera y Arraiján, distritos de alta incidencia delictiva. En el caso de Chagres es colindante de Colón (uno de mayor cantidad homicidios).
- Los indicadores de pobreza son más favorables a San Carlos que Chagres. El mapa de la pobreza (2015) y el índice de pobreza multidimensional (2017)

<sup>11</sup> Datos de Tasas de homicidio facilitados por Infosegura (2020).

reflejan números favorables al primero, pero experimenta un crecimiento de los homicidios, mientras que el segundo una reducción.

- La violencia doméstica está presente en ambos municipios (categoría orden jurídico y familiar), pero tiende a estar en primera posición en el municipio de Chagres y en segundo lugar en San Carlos
- La situación de los delitos contra el patrimonio (robo y hurtos) es mucho más acuciante en San Carlos que en Chagres. Allí se muestra en primer lugar y con esto hay una sincronización con los datos cualitativos recolectados, que se presentarán más adelante
- El delito contra la integridad física y personal, que aglutina los homicidios, se mantiene en tercera posición en los dos municipios. En el caso de Chagres, los robos y hurtos, después de la violencia doméstica, es la segunda forma de delito.
- El delito contra el pudor y la libertad sexual es muy frecuente en San Carlos, mientras que en las estadísticas de Chagres; no está presente.

## **Políticas preventivas y punitivas nacionales y locales**

### **Políticas de seguridad: una mirada histórica reciente**

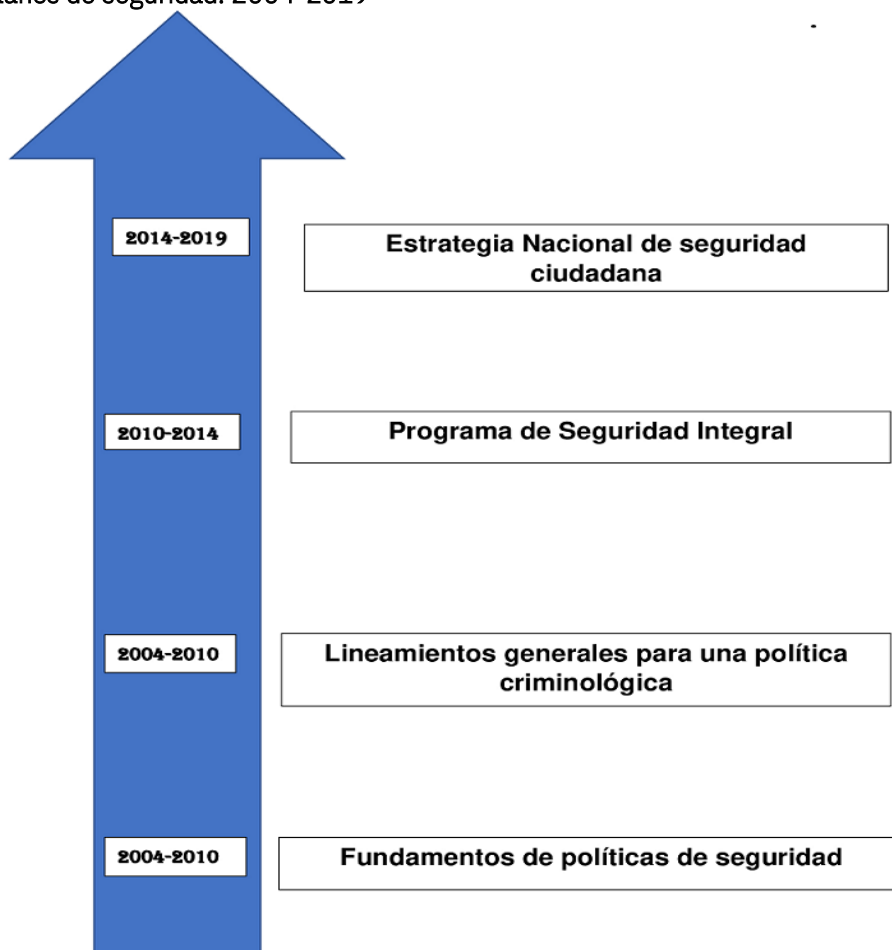
Panamá mantiene históricamente un centralismo en la administración del Estado y las políticas públicas no escapan a ello. Los municipios o alcaldías, aun teniendo autonomía en su administración política, dependen del poder central para el financiamiento de sus actividades administrativas y de gestión.

Las políticas públicas prevenciones de la violencia y seguridad ciudadana a nivel nacional están coordinadas por el Ministerio de Seguridad (MINSEG) que fue creado mediante Ley No. 15 del 14 de abril de 2010, segregado del Ministerio de Gobierno y Justicia. La misión del MINSEG es determinar las políticas de seguridad del país, planificar, coordinar, controlar y apoyar el esfuerzo de los estamentos de seguridad e inteligencia que integran el MINSEG. Organismos de apoyo internacional como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han apoyado e impulsado políticas de prevención de la violencia desde esta institución.

Las políticas de seguridad, que engloban las acciones prevención, a partir de la década de 1990, fueron de corte punitivo, aunque en el discurso la cuestión de la prevención siempre está presente. Lo cierto es que el presupuesto en seguridad ha aumentado y no ha podido resolver el problema delictivo, aunque la tasa de homicidio se ha reducido en los últimos años, esto tan solo representa el 1% de los delitos. Según Lasso (2016) después de la invasión de Panamá (1989) los niveles

de violencia, delincuencia, criminalidad y sus factores asociados han estado presentes, ante la ausencia de políticas preventivas de seguridad y el aumento de las políticas punitivas, a la vez llevando a la sociedad panameña a crear espacios y percepciones que han modificado las prácticas sociales de la vida cotidiana del ciudadano común.

Figura 2. Planes de seguridad. 2004-2019



Fuente: Elaboración propia (2019)

Hay programas de prevención de la violencia que se ejecutan a nivel nacional, que además de la Policía Nacional y MINSEG involucra a la ciudadanía, ONG y otras instituciones estatales.

El programa vecino vigilante es coordinado por la Policía Nacional con participación ciudadana, su objetivo es crear una vigilancia comunitaria; los vecinos organizados apoyan en caso de que uno de ellos esté atravesando una situación que ponga en peligro su integridad física, su patrimonio o experimente violencia doméstica. Una unidad policial se designa a un barrio y actúa como enlace directo

entre la estación de policía y los vecinos y es el encargado de educar en la prevención de todo tipo de delito. El programa no solo actúa como protección frente a la actividad delictiva, sino que también se utiliza para situaciones de emergencias de salud o calamidad doméstica. El programa ha funcionado por más de 20 años, pero su éxito lo determinó la organización comunitaria.

En la prevención de la violencia contra la mujer es el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) la encargada de ejecutarla. Esta fue creada en el 2008 por medio de la ley 71, dentro de una de sus funciones está la de promover la cultura de la no violencia, la no discriminación y la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia. Con miras a cumplir esta función, se le autoriza a establecer vínculos con las autoridades municipales para realizar acciones de prevención. Una de estas es el establecimiento de Red de prevención local que se ubican en varios de los municipios del país en colaboración con ONG.

El Ministerio de Educación (MEDUCA) ejecuta en 36 centros educativos de municipios de Panamá, David, San Miguelito y Colón el programa “Juntos por una comunidad sin violencia” en colaboración con el Ministerio de Seguridad para:

Contribuir a la prevención de la violencia escolar mediante la promoción y fortalecimiento de actitudes y valores para el crecimiento personal y la convivencia pacífica en el medio estudiantil. Estas acciones elaboran guías para docentes, padres de familia y estudiantes y están enfocados en los niveles de media, pre-media y primaria. En colaboración con la Oficina de Seguridad Integral del MINSEG, se elaboran protocolos para detección, atención, referencia y seguimiento en menores en situaciones de riesgo dentro del sistema educativo (referidos la violencia doméstica, sexual, violencia y acoso escolar) (MINSEG, 2020)

Hay que expresar que la mayoría de los programas de seguridad ciudadana y prevención de violencia están dirigidos a los municipios de la Ciudad de Panamá, Colón (cabecera), San Miguelito, Arraiján, Chorrera, y el Municipio de David (frontera con Costa Rica).

El sistema de estadísticas delictivas generadas por las instituciones de seguridad del estado cuantifica los datos de manera global por regiones (Provinciales), no incluyen datos delictivos municipales.

Los municipios en estudios: Municipio de Chagres y Municipio de San Carlos por ser municipio con bajos niveles de violencia homicida generada en su territorio no son tenidos en cuenta para la ejecución de programas de seguridad ciudadana y



prevención de violencia homicida. Los datos que más impactan a estos municipios están vinculados a los delitos contra el patrimonio económico, delitos contra el orden jurídico familiar y el estado civil.

## **Políticas de prevención de la violencia aplicadas en los municipios**

### ***Políticas de prevención de la violencia en Chagres***

Dos de las acciones relacionadas con el Plan de Seguridad del período gubernamental (2009-2014) impactaron el municipio de Chagres. La primera es la creación de la Sub estación de Policía perteneciente a la tercera zona policial, anterior solo existía un puesto de policía y esto aumentó la cantidad de agentes policiales en todo el distrito, además de la creación de un “reten permanente” en Piña y Palmas Bellas. El plan de seguridad consideró la necesidad de aumentar la presencia policial en el área debido a la presencia del narcotráfico en la zona.

La segunda acción relacionada fue la creación de la Base Aeronaval Almirante Cristóbal Colón, ubicado en el municipio colindante de Colón y que pertenece al Servicio Nacional Aeronaval (SENAN) y cuya función es “prevenir hechos delictivos y faltas, cometidos en el espacio aéreo, marítimo, lacustre y fluvial, en el área del Canal de Panamá y en aquellos espacios terrestres donde no existan autoridades de la Policía Nacional, así como perseguir y capturar a los transgresores de la ley, preservando la seguridad y operatividad de las instalaciones o facilidades portuarias, marítimas y aeroportuarias de conformidad con la Constitución Política de la República, la ley y reglamentos aplicables”. Con miras a cumplir esto, esta unidad policial, patrulla constantemente las aguas de la Costa Debajo de Colón y tiene un programa de “Pescadores Vigilantes” (una modificación de vecinos vigilantes). El propósito de crear un modelo dinámico de gestión de seguridad ciudadana que fomente la satisfacción de los trabajadores del mar con el fin de garantizar el desarrollo seguro de su actividad económica y la protección de los recursos marinos. Las entrevistas a actores claves confirman la presencia del narcotráfico que hace uso de los pescadores del área para el transporte de sustancias ilícitas y esquivar los constantes patrullaje del SENAN.

El municipio de Chagres no tiene un programa de prevención de la violencia, pero juega un rol de intermediario con otras instituciones encargadas de esto. Ha coordinado con el MEDUCA y el INAMU actividades puntuales y esporádicas para la prevención de la violencia intrafamiliar; no acciones sostenidas.

Referida a la primera institución, MEDUCA tiene un total de 35 escuelas básicas en la zona de las cuales 14 se encuentran en el corregimiento de La Encantada. No

obstante, solo en el Primero Ciclo Anastasia Mitre de Palmas Bellas, se ejecuta el programa “Juntos por una comunidad sin violencia” en colaboración con la Conferencia Episcopal y el Municipio. “Es una alianza para el tema de prevención, entender la violencia y fomentar la cultura de la paz, alejándose un poco de la sociedad del conflicto, de lo que genera conflicto en las comunidades. Son talleres que se realizan en las escuelas y otras como marchas en el día de los valores, marchas para el tema del mes de las familias, que es julio, marchas para pedir la paz, son cuestiones así no tan organizadas, son actividades así específicas, puntuales, para mantener o generar como ese espacio de formación (Entrevista activista local, 2020).

Por otro lado, el INAMU, a petición del Municipio ejecuta, desde el 2018, acciones de sensibilización, charlas, conferencias y talleres, dirigidos a la población escolar y a la población para la prevención de la violencia de género. No obstante, son acciones esporádicas y no son sistemáticas.

### **Políticas Sociales en Chagres**

Existen un conjunto políticas sociales ejecutadas por el gobierno central dirigidas a combatir la pobreza y la desigualdad, así como evitar la deserción escolar de grupos vulnerables (Beca Universal, Red de oportunidades y Padrino empresario).

La principal institución central que tienen programas de políticas sociales en el municipio es el Ministerio de Desarrollo Social (el MIDES). Hay 576 personas beneficiadas del programa 120 a los 65, 449 familias beneficiarias de Red de Oportunidades, 47 personas discapacitadas en Ángel Guardián y 27 adolescentes dentro del Programa de Padrino Empresario.

Tabla 4. Beneficiarios del Programas del MIDES en Chagres (2015-2016)

	120 a 65	Red de oportunidad	Ángel Guardián	Padrino Empresario
Achiote	53	18	3	3
El Guabo	98	70	0	4
La Encantada	155	239	0	2
Chagres	48	10	4	2
Palmas Bellas	103	43	20	7
Piña	37	14	11	1
Salud	82	55	9	4
	576	449	47	23

Fuente: elaboración propia a partir del MEF (2015)

En el programa de Beca Universal, orientado a disminuir la deserción escolar, existe un total de 1507 estudiantes beneficiados. Estos se distribuyen de la siguiente forma: 180 en Achioté, 225 en El Guabo, 393 en La Encantada, 32 en Chagres, 387 en Palmas Bellas, 44 en Piña y 246 en Salud.

### ***Políticas preventivas en San Carlos***

Los programas de prevención de violencia que se generan dentro del territorio del municipio de San Carlos están vinculados a la convivencia vecinal, y manejo de relaciones intrafamiliares, según las organizaciones comunitarias entrevistadas el papel de ONG como: iglesias, clubes cívicos, escuelas, entidades del municipio promueven desde sus instancias actividades, programas para la disminución de la violencia intrafamiliar, vecinal, contra la mujer. Además de desarrollar programas contra el consumo de alcohol y drogas que son algunos de los problemas que más afectan a los jóvenes de estas comunidades.

Dentro de las políticas de prevención y punitivas que se han desarrollado en el Municipio de San Carlos, desde la prevención: el Programa Vecinos Vigilantes dirigidos por la policía nacional (Zona San Carlos-Chame), el cual busca en la ciudadanía un vínculo de información, protección y seguridad entre la entidad policial y la comunidad. Además de algunas actividades de la policía nacional de menores en las escuelas, dando charlas y capacitaciones a los maestros y estudiantes en temas de prevención y seguridad ciudadana. Dentro de las acciones punitivas los operativos y rondas policiales, la aplicación de un software de búsqueda de delitos (pele-police) captado desde los celulares a partir de los documentos de identificación de las personas.

Desde los impactos o resultados según las encuestas de los actores locales e institucionales podemos observar el desarrollo de comités de vecinos vigilantes en diferentes zonas del municipio, como también los comités de los comercios vigilantes en el área comercial (plazas, mall). Las medidas de prevención a través de la formación de las capacitaciones han generado en la comunidad una actitud de vigilancia comunitaria y personal en su convivencia en la comunidad.

### ***Políticas sociales en San Carlos***

En San Carlos, al igual que todos los municipios del país están los programas de 120 a los 75(adultos mayores), Red de Oportunidades (Familias en Pobreza), Ángel Guardián (Personas con necesidades especiales) y Beca Universal (Apoyo a los estudiantes desde primaria a secundaria (media-pre media).

En el cuadro siguiente se aprecia que la cobertura a los adultos mayores vulnerables, en referencia al total de 2,137 del municipio, representa el 45%. En cuanto a la Red de oportunidades de familias, de un aproximado de 4500 familias, están incorporados 229 en condición de vulnerabilidad y pobreza.

La Beca Universal, que es la cobertura a los estudiantes en edad escolar ente 5-18 años, es 3060 estudiantes, es decir el 54% de la población estudiantil está bajo la cobertura.

**Tabla 5. Beneficiarios del Programas del MIDES en San Carlos (2015-2016)**

Corregimientos	120 a 65	Red de oportunidad	Ángel Guardián	Beca Universal
El Espino	97	24	11	157
El Higo	149	31	20	372
Guayabito	37	14	0	27
La Ermita	85	16	10	112
La Laguna	83	20	6	126
Las Uvas	83	10	5	119
Los Llanitos	211	93	8	456
San Carlos Cabecera	112	12	17	1416
San José	96	9	2	275
<b>Total</b>	<b>953</b>	<b>229</b>	<b>79</b>	<b>3060</b>

Fuente: elaboración propia a partir del MEF (2015)

### **Perspectivas sobre la violencia**

Para tener una mirada cualitativa de la dinámica violencia en los dos casos de estudio, se realizó un trabajo de campo que consistía en la aplicación de entrevistas actores clave diseñadas para abordar dimensiones de percepción del tejido social, las dinámicas de violencia, la institucionalidad relacionada con violencia y los programas y políticas existentes para prevenirla.

**Tabla 6. Actores claves entrevistados a nivel central y local**

Nivel	Actores	Chagres	San Carlos
Poder Local	Representante de la Alcaldía	1	1
	Juezas de Paz	3	2
	Asesor Legal	1	0
Poder Central	Ministerio Público	1	1
	Policía Nacional	1	1
Organizaciones comunitarias	ONG	2	2
	Vecinos vigilantes	1	1

---

Población en riesgo (jóvenes)	1	1
Municipio colindante	1	2
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>11</b>
Mujeres	6	7
Hombres	5	4

---

Fuente: elaboración propia (2020)

El resultado de este trabajo refleja la percepción de que la Policía, en ambos municipios, es la principal institución encargada de la temática, la inexistencia de programas para su prevención de parte de la Alcaldía, aunque hay algunas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en eso, destaca el rol del programa vecinos vigilante en ambos distritos, aunque más tímido en Chagres que en San Carlos.

Las percepciones de las dinámicas de violencia por estos actores están sintonizadas con las cifras. Por ejemplo, las percepciones de que la violencia doméstica, robos y hurtos son las formas más frecuentes en Chagres, se ve apoyada con los datos presentados en el segundo apartado de este informe. Lo mismo se puede argumentar para San Carlos, los hurtos, robos y violencia doméstica son las formas de violencia más frecuente, también apoyado por las estadísticas.

## **Percepciones de la violencia en Chagres**

### *Tejido social*

La mayoría de los corregimientos que forman parte de este municipio tienen educación básica y Premedia, pero carecen de un centro educativo que ofrezca el bachiller; aquellos que desean continuar sus estudios deben trasladarse al municipio de Colón, a unos 40 minutos en Transporte Público. El corregimiento más aislado es La Encantada, solo se tiene acceso por agua, y el único que cuenta con un programa de bachiller agrícola.

La Universidad de Panamá tiene un programa de extensión para la Costa Abajo que brinda las carreras turismo y técnico agroforestal; mientras que a través Instituto Nacional para la Formación y Aprovechamiento del Recurso Humano (INADEH) brinda capacitaciones en plomería, construcción y pastelería. Esto lo hace en colaboración con la Iglesia Católica y MEDUCA. Para los actores del área, existen pocas probabilidades de que las personas puedan encontrar trabajo en la zona; la mayoría tiene que viajar a la ciudad de Colón o dedicarse a la pesca y la agricultura

de subsistencia. Las pocas fuentes de empleo se ubican en proyectos de construcción (obras públicas ejecutadas por el gobierno central) o las pocas empresas ganaderas.

En los corregimientos litorales del municipio se encuentran organizaciones religiosas (católicas y protestantes), políticas, culturales y juveniles; mientras que los corregimientos de la montaña predominan las Juntas Administradores de Acueducto Rural (JAAR) que son organizaciones comunitarias creadas en la década de 1980, tienen personería jurídica y están coordinadas por el Ministerio de Salud. Dos instancias, relacionada con la Iglesia Católica, Conferencia Episcopal y Pastoral Cristina, trabajan activamente en el área como mediadora en el conflicto entre la Administración del Canal de Panamá (ACP) y las Coordinadora Campesina. Por lo tanto, tienen presencia en centros educativos trabajando en la promoción, junto al MEDUCA y Ministerio de Seguridad, de una cultura de paz. Hay unas organizaciones de “Vecinos vigilantes”, pero solo opera en el corregimiento de Achiote que también trabajan la prevención de los delitos relacionados con violencia.

La mayoría de los entrevistados señaló el poco interés de la población en la participación. “Hay una apatía generalizada a la participación ciudadana, sobre todo por los temas de liderazgos y qué podemos lograr nosotros con la participación, ya que se tiene acostumbrada a la población a depender del diputado o a que sea el alcalde el que debe responder y no un proceso propiamente de la comunidad organizada” (Entrevista activista local, 2020). No obstante, se pueden rescatar algunas experiencias como la “Organización Jóvenes Emprendedores” que tienen presencia en todos los corregimientos y que trabajan temas de desarrollo local y en menor medida la Conferencia Episcopal.

Hay mucha confianza en las organizaciones de jóvenes, culturales y los comités de desarrollo comunitario (sobre todo JAAR) y la Policía; mientras que las organizaciones religiosas y políticas se confía poco. Hay una tendencia a resolver el conflicto por medio de los mecanismos de la justicia local (Casa de Justicia de Paz)

### *Percepción de la dinámica de violencia*

Los principales problemas que enfrenta el municipio es la falta de oportunidades de empleo, centros educativos con educación media completa, más obras de inversión social y bajo presupuesto en el municipio lo que lo limita a ejecutar programas de inversión y desarrollo local. Algo que llama la atención es que la pobreza fue señalada en uno de los últimos lugares, pero las estadísticas sociales

reflejan que en este municipio hay un total 46% pobreza general y 18% de pobreza extrema.

La mayoría reconoce que la violencia no es un problema prioritario del municipio, la excepción son las organizaciones religiosas que trabajan en la promoción de una cultura de paz que considera que es un problema prioritario.

La forma de violencia más frecuente es la intrafamiliar, seguido de los robos y hurtos, las riñas/conflictos entre vecinos y violencia por droga. En este sentido las percepciones se relacionan con datos estadísticos. Para el 2018, el delito contra el orden jurídico familiar (que incluye violencia doméstica) ocupaba en el primer lugar, seguido del delito contra el patrimonio (robos y hurtos), en tercer lugar, el delito contra la integridad (riña) y cuarto, el delito contra la seguridad colectiva (venta y posesión de droga). Esta última forma de violencia es la que genera más temor dentro de la población.

La violencia afecta de forma diferente a hombres y mujeres, según su tipo. La violencia intrafamiliar tiene como principal víctima a las mujeres, mientras que la violencia por riña (algún producto de la ingesta de alcohol) afecta más a hombres jóvenes.

La percepción de la mayoría de los entrevistados es que los homicidios en el municipio son pocos frecuentes y que en los últimos años ha habido una disminución, mientras que algunos otros consideran que son prácticamente inexistentes en el municipio. Explican la disminución por la presencia de agencias estatales en el área (SENAN y más policías). Otra razón que es percibida por los entrevistados es la mejoría en el nivel educativo debido a la ampliación de la oferta educativa en el municipio.

Entre las principales causas de los pocos homicidios ocurridos están la riña por ingesta de alcohol y la violencia doméstica que culmina en femicidios, pero los entrevistados pertenecientes a las organizaciones de la sociedad civil añaden otras causas como la presencia de redes del narcotráfico, y en última instancia la pobreza. Consideran que, a excepción del narcotráfico, las causas siempre han sido las mismas (violencia doméstica y riñas por ingesta de alcohol). La mayoría de los entrevistados señalan que entre las personas que causan los homicidios están hombres jóvenes y esposos.

Consideran que la situación de violencia en el municipio de colindante de Colón es muy diferente, la definen como más peligroso y lo relacionan con “pandillas” narcomenudeo y “con armas de fuego”. Al mismo tiempo mostraron temor con

respecto el impacto que puede tener la alta actividad delictiva en aquel municipio con la construcción del nuevo puente sobre El Canal que genera comunicación es más expeditas entre Colón y Chagres.

Referido algunos a las personas que se encuentran en mayor riesgo de homicidio, las autoridades centrales establecen que en algo de riesgo se encuentran los hombres y mujeres jóvenes; mientras que mujeres adultas, hombres adultos, población adulta mayor población migrante e indígena no presentan nada de riesgo. Esta misma percepción la tiene los representantes del poder local, pero añaden como algo de riesgo a los “pescadores”, mientras que estas mismas categorías la escogen los representantes de la sociedad civil, pero lo clasifican como de mucho riesgo y las demás categorías con poco riesgo.

Las causas de que sean esos grupos los que se encuentran, ya sea en algo de riesgo o mucho riesgo, son variadas. Los hombres jóvenes, porque son los mayores consumidores de bebidas alcohólicas, las mujeres por ser las principales víctimas de la violencia doméstica y los pescadores, porque su actividad económica, los expone al narcotráfico.

Los pocos homicidios este municipio, señalan han ocurridos en espacios domésticos y en actividades bailables con consumo de alcohol, aunque algunos señalan sitios solitarios, pero en este caso se trata de homicidios relacionados con la violencia del municipio colindante de Colón y “cuyos cuerpos lo van a depositar en este distrito”

Para la prevención del homicidio, así como otros delitos, se proceden establecer dispositivos de seguridad como verjas en sus casas, acuden a la policía y en el corregimiento de Achioté, los vecinos están organizados a través del programa “vecinos vigilantes” En el marco de la pandemia covid19 no han ocurrido homicidios en el municipio. Esta percepción es corroborada tanto por las autoridades locales, del poder central, la policía y las organizaciones de la sociedad civil.

#### *Institucionalidad de control social*

La percepción es que pocas son las organizaciones que trabajan en la prevención y atención a la violencia homicida. Los representantes del poder local establecen que esto ha sido una gran falla de parte las administraciones municipales. “Propiamente en el municipio no hay programa de prevención de la violencia, pero hacen enlace con instituciones estatales como MIDES y el INAMU”.



La Sub Estación de Policía de Chagres, perteneciente a la tercera zona policial del país, es la institución que más se dedica a la prevención a través de rondas, retenes y su involucramiento en “el programa de vecinos vigilantes”. Esta institución es una de las instancias a la que acuden a las personas ante situaciones de violencia, pero también a la Casa de Justicia de Paz Comunitaria y el Ministerio Público.

Las instituciones que generan mucha confianza son la Policía Nacional y el Ministerio Público. Estas son evaluadas con: mucha confianza o algo de confianza, mientras que las Casas de Paz y la Alcaldía y son evaluadas con poco o nada de confianza. Un aspecto interesante es que las Casas de Paz es una forma de resolución del conflicto a través del consenso, recientemente instaurado y que reemplazó a la “Corregiduría”, el cambio no ha sido percibido como positivo.

#### *Políticas programas y proyectos*

El municipio está organizando el programa de vecinos vigilantes que fue iniciativa de los vecinos que han sido objeto de varios hurtos, pero ha tenido dificultades relacionadas con la participación. Para que este programa funcione, debe contar con ciudadanos organizados, entonces ahí hay un reto por salvar. Hasta el momento solo opera en el corregimiento de Achiote, pero aspira extenderse al resto del municipio.

Teniendo como enlace la Alcaldía, se empezaron a realizar dos acciones durante los últimos tres años que involucran instituciones centrales. El INAMU realiza actividades de prevención de la violencia contra la mujer en las principales escuelas del municipio. Por otro lado, hay una alianza entre la Iglesia, MEDUCA y el municipio para realizar actividades de prevención y promoción de una cultura de paz, “alejándose un poco de la sociedad del conflicto de lo que genera conflicto en las comunidades. Se trata de talleres que se realizan en las escuelas y otras acciones como marchas en el día de los valores, marchas en el mes de las familias (que es julio), marchas para pedir la paz. Se trata de cuestiones no tan organizadas y específicas, pero mantener o generan un espacio de prevención entre la juventud.

#### ***Percepciones de la violencia en San Carlos***

##### *Tejido social*

En este municipio cuenta con educación básica, Premedia y media completa, además de algunos programas de extensión de la Universidad de Panamá, Universidad Tecnológica y ciertos centros de educación privado, además de contar con capacitación técnica a través del INADEH. También hay en este municipio

organizaciones religiosas, de la sociedad civil, culturales y de partidos políticos. Solo vecinos vigilantes, organización de ciudadanos, está relacionado con la prevención de la violencia.

### *Percepción de la dinámica de violencia en San Carlos*

Los problemas sobre violencia que se observan en el municipio de San Carlos están asociados a delitos definidos como contra el Orden Jurídico Familiar y el Estado Civil, Contra el Patrimonio Económico, Delito Contra La Seguridad Colectiva, Contra la Vida y la Integridad Personal, Delitos Ecológicos. Los cuales están vinculados a acciones de robos en residencias, hurtos de prendas y pecuarios, violencia intrafamiliar, violencia contra la mujer, riñas en la vía pública, litigios familiares y vecinales por tierras.

La mayoría de los entrevistados argumentan que se han registrado homicidios violentos con modalidad de ajusticiamiento, venganza, ajuste de cuentas, los cuales se relacionan con drogas, cuyas víctimas no viven o residen en el municipio; sino que utilizan al municipio como área geográfica para cometer este tipo de delito.

Datos de los encuestados y estadísticas en los diarios sobre violencia homicida y género una tendencia de muertes contra mujeres, que en varios casos se observan como parejas de personas que son víctimas de los delitos con modalidad de ejecución.

El Municipio de San Carlos con relación a los municipios colindantes próximos: Municipio de Chame, Rio hato, Antón, Capira, mantiene índices bajos de violencia. Los municipios colindantes con la zona de tránsito, Arraiján y Chorrera son los que presentan mayores tasas de violencia homicida en la provincia de Panamá Oeste de la cual es parte del Municipio de San Carlos.

### *Institucionalidad de control social*

La presencia de instituciones de seguridad pública y control social en San Carlos, se observan a partir de algunos programas de seguridad ciudadana y prevención de la violencia: Programas de la Policía Nacional en conjunto con las comunidades denominados: “Vecinos Vigilantes” y con los comercios “Comercios Vigilantes”. Además de programas escolares sobre “Seguridad Ciudadana” con niños, adolescentes y jóvenes coordinados por el Departamento de Policía de Menores

*Políticas programas y proyectos*

El municipio a través de actividades deportivas, de esparcimientos, ferias y capacitaciones busca generar actividades de cohesión social en las comunidades que pertenecen al municipio. El apoyo de otras instituciones como: ONG, Clubes Cívicos, Instituciones Privadas, Iglesias desarrollan otras actividades de gestión propia otras vinculada con el municipio, las cuales buscar apoyar en bajar los niveles de delitos, delincuencia comunitaria, a través de actividades de carácter formativas, técnicas, deportivas, ecológicas y espirituales.

**Tabla 7. Variables de análisis por municipio**

<b>Variables</b>	<b>Municipio de Chagres</b>	<b>Municipio de San Carlos</b>
<b>Dinámicas de Violencia</b>	Robos, Hurtos, Violencia intrafamiliar, violencia contra las mujeres, narcotráfico	Robos, Hurtos, Violencia por Disputa Familiar de Tierras, Violencia Intrafamiliar, Violencia contra las Mujeres, Muertes Violentas(ejecuciones) de carácter externo, importadas de otros municipios
<b>Políticas, programas y proyectos</b>	Programa Vecinos vigilante Programa de pescadores vigilantes Prevención de la violencia	Programa de Vecinos Vigilantes Programa de Comercios Vigilantes Programa de Seguridad y Prevención en Escuelas
<b>Institucionalidad</b>	Presencia de Policía Nacional, Presencia de SENAN, Presencia de Casa de Justicia Comunitaria, Juntas Comunales	Presencia de la Policía Nacional Presencia de Clubes, ONG, Clubes Cívicos, Iglesias, Juntas Comunales
<b>Tejido Social</b>	Actividades de organizaciones religiosas ONG juveniles, Instituciones Gubernamental (INAMU y MEDUCA) prevención de la violencia.	Actividad de ONG, Iglesias y Clubes Cívicos, e Instituciones Policiales dando formación y capacitación en prevención de violencia, seguridad ciudadana y manejo de violencia intrafamiliar

Fuente: elaboración propia (2020)

## **Conclusiones y recomendaciones**

Panamá redujo su tasa de homicidio en los últimos diez años, pero todavía cuenta con municipios de alta incidencia delictiva. Este tipo de violencia se circunscribe a la región metropolitana interoceánica que incluye las dos ciudades terminales del Canal.

El municipio de San Carlos, perteneciente a la Provincia de Panamá Oeste, se ubica al oeste y en los últimos años experimentó un crecimiento de los homicidios. Se trata de un distrito con actividades agrícolas, ganaderas y turísticas. Sus niveles de pobreza y pobreza extrema son bajos, en comparación con otros. Se encuentra al lado de dos unidades administrativas, que producto de la urbanización del centro de la ciudad, tiene alta incidencia delictiva. Las entrevistas a los actores locales (miembros del poder local, judicial y organizaciones de base comunitaria), lo conciben como un lugar donde la ocurrencia de homicidio es baja. El tipo de violencia más frecuente son los robos/hurtos, en primer lugar y la intrafamiliar, segundo lugar, mientras relacionan los homicidios con dinámicas externas al municipio. La violencia de los municipios colindante es exportada a San Carlos,

El municipio de Chagres se ubica en el oeste del municipio de Colón, que tiene altas tasas de violencia homicida, en este caso, los datos cuantitativos reflejan que hay una reducción de este indicador durante los últimos diez años. Esta variabilidad es explicada por los actores locales a través de la mayor presencia de agencias policiales en el área. Los planes de seguridad de las tres últimas administraciones privilegiaron la creación y dotación de recursos de agencias policiales, que constantemente patrullan las costas del Caribe. A pesar de que se concibe el territorio como libre de este tipo de delito, se percibe como amenaza la presencia creciente del crimen organizado y el peligro que representa la cercanía con el municipio de Colón, cuyo imaginario lo relacionan con “pandillas”, “disputa territorial” y “droga”.

Se considera que, en ambos casos de estudio, las percepciones de los actores locales entrevistados se relacionan con las dinámicas de violencia concreta en el municipio. En el caso de San Carlos, los hurtos y robos, seguido de la violencia intrafamiliar se reflejan en las estadísticas, mientras que tal correspondencia, no existe para los homicidios. Se perciben, que tanto las víctimas/victimarios, son ajenos al municipio.

Por su lado, Chagres es presentado por las estadísticas como de baja incidencia delictiva; mientras que las percepciones locales, así lo describen. Al igual, San Carlos la violencia intrafamiliar y los hurtos son los principales tipos que reflejan

las estadísticas y así lo perciben los actores locales. Tanto las estadísticas y las percepciones de los actores entrevistados identifican como un problema la violencia intrafamiliar cuyas principales víctimas son las mujeres. No obstante, no existen políticas preventivas sostenidas en ambos distritos, aunque el INAMU realiza esporádicamente acciones en conjunto con MEDUCA.

### *Recomendaciones*

- Implementar programas, a través de las instituciones centrales, de prevención de la violencia intrafamiliar, tanto en Chagres como en San Carlos. En ambos municipios se identifica que esta es una de las principales formas de violencia y sus acciones de prevención son intermitentes y puntuales. La presencia de instituciones con programas dirigidos a la prevención de esta forma de violencia, como el MEDUCA, INAMU y MINSEG, es muy escasa, sobre todo en Chagres. Todos los programas se concentran en cabecera de provincia.
- Incorporar programas a nivel del poder local. Existe una debilidad institucional en cuanto al tema, los municipios no cuentan con programas, ni presupuesto para acciones de prevención y delegan esta función al gobierno central que, en la gran mayoría de los casos, las centraliza en las cabeceras de provincia.
- Las políticas de prevención de la violencia ejecutadas por el Ministerio de Seguridad están dirigidas a los llamados municipios de alta incidencia delictiva, mientras que se descuidan los de mediana y baja incidencia. Se recomienda que su cobertura involucre a todos los distritos y que incorporen a las ONG y organizaciones de base comunitaria que, en muchos municipios, son los únicos agentes que trabajan en prevención.
- Fortalecer dos de los principales programas de prevención de la violencia que incorpora la participación ciudadana. En Chagres y San Carlos existen “Vecinos vigilantes” y “Pescadores vigilante”, pero funcionan sólo parcialmente. El primero es coordinado desde la Policía Nacional, mientras que el segundo es coordinado desde el SENAN, a pesar de trabajar en el mismo tópico, entre una y otra institución, no hay colaboración en la ejecución de esos programas.
- Profundizar en la investigación a través de otra selección de casos de estudio, no basada únicamente en criterios estadísticos. Esto generó un “falso contraste” entre San Carlos y Chagres, presentando al primero como la unidad administrativa que incrementó su tasa de violencia homicida y el segundo; una reducción. Ambos presentan dinámicas de violencia parecidas, caracterizadas por la violencia intrafamiliar, robos y hurtos. Los homicidios reflejados en Chagres son externos y no corresponden al

comportamiento de los actores residentes en aquel municipio. Una selección de los municipios como Colón, San Miguelito, Arraiján, David, Panamá o La Chorrera pudiera dar luces sobre otras dinámicas de violencia, que con aquella selección quedaron invisibilizados.

## Referencias

- ANPanamá. Agencia de noticias. (3 de abril de 2018). *Panamá con nueva estrategia de seguridad apoyada por PNUD*. Panamá.
- ANPanamá. Agencia de Noticias. (16 de Octubre de 2019). *Panamá incorporará tecnología en prevención y combate de la criminalidad*. Panamá.
- Ariza, M., & Gandini, L. (2012). *Análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gabinete Social. (2017). *Índice de pobreza multidimensional de Panamá*. Panamá: Gobierno de la república de Panamá.
- Global water partnership. (2011). *Experiencias municipales en Girh: Municipio de Chagres, Panamá*. Panamá: s.e.
- Jery, J. M. (20 de agosto de 2004). *La caprichosa "mano dura" de Moscoso*. La Prensa, pág. 6.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2020). *Estimaciones y proyecciones de la población en la república, provincia, comarca indígena por distrito, según sexo y edad; 2010-2020*. Disponible en [https://inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID\\_PUBLICACION=499&ID\\_CATEGORIA=3&ID\\_SUBCATEGORIA=10](https://inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=499&ID_CATEGORIA=3&ID_SUBCATEGORIA=10). Recuperado el 6 de noviembre del 2020.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2020). *Proyecciones de la población del país*. Disponible en [https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default2.aspx?ID\\_CATEGORIA=3&ID\\_SUBCATEGORIA=10&ID\\_IDIOMA=1](https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default2.aspx?ID_CATEGORIA=3&ID_SUBCATEGORIA=10&ID_IDIOMA=1). Recuperado el 6 de noviembre del 2020.
- Lasso, J. C. (24 de enero de 2016). *Balance de las políticas de seguridad ciudadana*. La Estrella de Panamá, pág. 4. Obtenido de <https://www.seguridadciudadana.gob.pa/estrategia-nacional-seguridad-ciudadana/>
- León, M. E. (27 de marzo de 2018). *América Latina en movimiento*. Obtenido de *América Latina en movimiento*: <https://www.alainet.org/es/articulo/191880>
- Mann, C. G. (2014). *Democracia al estilo panameño (1989 en adelante)*. En A. C. Calvo, Panamá: Historia contemporánea (pág. 245). Panamá: Editorial Alfaguara.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2015). *Pobreza y desigualdad en Panamá*. Mapas a nivel de distrito y corregimiento. Panamá: s.e.
- Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2017). *Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá: Año 2017*. Junio 2017. Panamá.

Ministerio de Seguridad Pública. (2011). *Informe de criminalidad*. Panamá: s.e.

Ministerio de Seguridad Pública (agosto, 2019). *Estadísticas criminales por instituciones*, pp. 4

Programa Estado de la Región. (2019). *Hacia una mejor comprensión de las tendencias, causas y dinámicas territoriales*. San José: Consejo Nacional de Rectores.

Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) (2018) Anuario de Estadístico de la Criminalidad 2013-2017. Panamá: Ministerio de Seguridad.

Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) (2019) Violencia doméstica en el distrito de Arraiján. Panamá: Ministerio de Seguridad.