



# Asamblea General

Distr. general  
27 de febrero de 2020  
Español  
Original: español/inglés

**Consejo de Derechos Humanos**  
**Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal**  
**36º período de sesiones**  
4 a 15 de mayo de 2020

## Recopilación sobre Panamá

### Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

#### I. Antecedentes

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 5/1 y 16/21, teniendo en cuenta la periodicidad del examen periódico universal. El informe es una recopilación de la información que figura en los informes de los órganos de tratados y los procedimientos especiales y en otros documentos pertinentes de las Naciones Unidas, presentada en forma resumida debido a las restricciones relativas al número de palabras.

#### II. Alcance de las obligaciones internacionales y cooperación con los mecanismos y órganos internacionales de derechos humanos<sup>1 2</sup>

2. El equipo de las Naciones Unidas en el país recomendó que se ratificaran el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares y el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)<sup>3</sup>. En 2018, el Comité de los Derechos del Niño recomendó también que Panamá considerase la posibilidad de ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares<sup>4</sup>.

3. El Comité de los Derechos del Niño recomendó a Panamá que acelerase el proceso de ratificación del Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>5</sup>.

4. En 2017, el Comité contra la Tortura alentó a Panamá a que considerase la posibilidad de formular la declaración prevista en el artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes a fin de reconocer la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones de personas sometidas a su jurisdicción<sup>6</sup>.



5. El equipo de las Naciones Unidas en el país señaló que Panamá se había esforzado en cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos y responder al sistema de informes de los órganos de tratados. Sin embargo, a la fecha, estaban pendientes los informes periódicos al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Panamá aún no contaba con un plan de seguimiento de la implementación de las recomendaciones de los órganos de supervisión en forma coordinada e integral<sup>7</sup>. El equipo de las Naciones Unidas en el país recomendó que se promoviera la participación amplia de la sociedad civil para la elaboración de informes y la implementación de las recomendaciones<sup>8</sup>.

6. En 2017, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad recomendó a Panamá que adoptara lo antes posible todas las medidas necesarias para implementar el Tratado de Marrakech para Facilitar el Acceso a las Obras Publicadas a las Personas Ciegas, con Discapacidad Visual o con Otras Dificultades para Acceder al Texto Impreso<sup>9</sup>.

7. Panamá se incluye en el área de trabajo de la Oficina Regional para América Central de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)<sup>10</sup>. El ACNUDH colaboró con Panamá, y con varios interesados, en esferas como el mecanismo interinstitucional de presentación de informes y seguimiento de las recomendaciones internacionales, las sesiones de capacitación para funcionarios judiciales y las actividades con afrodescendientes.

### **III. Marco nacional de derechos humanos<sup>11</sup>**

8. El equipo de las Naciones Unidas en el país destacó el establecimiento del mecanismo nacional de prevención, adscrito a la Defensoría del Pueblo. El mecanismo inició sus operaciones en septiembre de 2018. El equipo de las Naciones Unidas en el país indicó que la creación y puesta en marcha del mecanismo constituía un importante avance, especialmente para la población refugiada y solicitante de asilo en centros de detención migratoria. En este contexto, recomendó que se presentara un informe de avances sobre la consolidación del mecanismo y sobre los resultados de implementación de la ley y su mandato<sup>12</sup>.

## **IV. Cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, teniendo en cuenta el derecho internacional humanitario aplicable**

### **A. Cuestiones transversales**

#### **1. Igualdad y no discriminación<sup>13</sup>**

9. Al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad le preocupaba la ausencia de políticas que combatieran la discriminación múltiple e interseccional, especialmente de mujeres, indígenas y afrodescendientes con discapacidad<sup>14</sup>.

10. El equipo de las Naciones Unidas en el país informó que el perfilamiento racial en las fuerzas de seguridad seguía siendo una de las mayores preocupaciones de la población afrodescendiente. La falta de datos desglosados dificultaba que se pusiera en evidencia este hecho, a pesar de que era latente en la sociedad. Asimismo, el equipo de las Naciones Unidas en el país recomendó que se adoptaran protocolos para prevenir el perfilamiento racial entre los cuerpos de seguridad<sup>15</sup>.

11. El equipo de las Naciones Unidas en el país observó que las personas transexuales sufrían de discriminación y exclusión en todas las esferas, además de una alta estereotipación que afectaba el efectivo disfrute de sus derechos humanos. Por su parte, las mujeres transexuales que se encontraban en centros penitenciarios sufrían de violencia sexual debido a que rutinariamente eran encarceladas en prisiones para hombres, sin que se

tomaran en cuenta las particularidades de la persona o del caso concreto. El equipo de las Naciones Unidas en el país también recomendó que se adoptara un marco legal que reconociera la identidad de género<sup>16</sup>.

12. El equipo de las Naciones Unidas en el país recomendó que se aprobara una legislación específica que prohibiera explícitamente la discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género y que sancionara a los responsables de dichas discriminaciones<sup>17</sup>.

## **2. Desarrollo, medio ambiente y las empresas y los derechos humanos**

13. El equipo de las Naciones Unidas en el país destacó el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado, Panamá 2030, para alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible mediante un proceso participativo a través del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo. También recomendó que se articulara el sistema de reporte en materia de derechos humanos y los informes voluntarios de avance sobre la Agenda 2030, a través de la coordinación entre el Gabinete Social y la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos, que se impulsara la implementación del Plan Estratégico con una participación amplia de la sociedad civil y que se aumentara el acceso a la información disponible para la ciudadanía en materia de avances y retos en la implementación de las recomendaciones internacionales<sup>18</sup>.

14. En el informe acerca de su misión a Panamá, el Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales afirmó que los llamados “papeles de Panamá” demostraron que se trataba de un problema de carácter internacional y que la red de instrumentos y agentes financieros era sumamente extensa e intrincada<sup>19</sup>. Los documentos filtrados ilustraban las prácticas extensas y complejas que eran legales con arreglo al derecho de Panamá, pero que habían sido utilizadas por intermediarios financieros de otros países con el fin de ocultar activos y evadir impuestos<sup>20</sup>. El Experto Independiente recomendó que Panamá hiciera que la evasión fiscal y la asistencia a la evasión fiscal fuera delito con arreglo al Código Penal, no una mera infracción administrativa o fiscal<sup>21</sup>, y que eliminara las compañías ficticias y las cuentas anónimas, imponiendo el requisito legal de declarar públicamente toda la información del beneficiario final de todas las entidades comerciales, entre ellas, sociedades, fideicomisos, fundaciones y entidades benéficas, creadas en su jurisdicción<sup>22</sup>. El Comité de los Derechos del Niño recomendó que Panamá luchara contra la evasión de impuestos para que los niños se beneficiaran plenamente del desarrollo económico<sup>23</sup>.

15. El Experto Independiente señaló que se había dado un énfasis sin igual a una serie de proyectos que se realizaron sin llevar a cabo previamente evaluaciones completas de sus efectos en los derechos humanos e impacto ambiental. Por ejemplo, fue informado de las consecuencias de las centrales hidroeléctricas en la provincia de Chiriquí, en particular las conocidas como “La Cuchilla”, “Chuspa” y “Chan 75”. También recibió información referente al desplazamiento de población causado por conflictos de tierras y ventas ilícitas en el caso de Kusapín, y al desplazamiento de afrodescendientes debido a un proyecto turístico en Pedro González<sup>24</sup>.

16. El Comité de los Derechos del Niño recomendó a Panamá que adoptara medidas para evitar los desalojos y el desplazamiento de las familias y los niños indígenas, velara por que las políticas, proyectos y prácticas en materia de desarrollo y gobernanza de la tierra, incluidas aquellas que pudieran conllevar reubicaciones, se ajustaran a las normas internacionales sobre el tema y ofrecieran reparación a las familias y los niños que hubieran sido desalojados o desplazados de sus tierras, entre ellos los afectados por la construcción de la presa de Barro Blanco en el río Tabasará<sup>25</sup>.

17. El Comité de los Derechos del Niño recomendó a Panamá que garantizara la divulgación pública completa de los impactos relacionados con el medio ambiente, la salud y los derechos humanos de sus proyectos y actividades previstos, así como de los planes para hacer frente a tales impactos, y velara por que se tuvieran en cuenta sistemáticamente los resultados de las evaluaciones del impacto ambiental de los proyectos de inversión<sup>26</sup>. El

Comité recomendó también que Panamá estableciera un marco regulatorio claro para los proyectos eléctricos, extractivos, agroindustriales, turísticos y de inversión de otro tipo, los bancos y las empresas que operaban en el Estado, así como de las empresas panameñas que operaban en el extranjero, a fin de garantizar que sus actividades no repercutieran negativamente en los derechos del niño ni pusieran en peligro las normas ambientales y de otro tipo<sup>27</sup>.

## **B. Derechos civiles y políticos**

### **1. Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona<sup>28</sup>**

18. El Comité contra la Tortura consideró que la tipificación del delito de tortura prevista en el artículo 156-A del Código Penal era incompleta, ya que en ella no se incluían expresamente, como requería la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, los actos de tortura cometidos por terceros a instigación de un funcionario público o con su consentimiento o aquiescencia. También preocupaba al Comité que Panamá mantuviera en su legislación penal la prescripción del delito de tortura, si bien se establecía su imprescriptibilidad en aquellos casos en los que se practicara de manera sistemática y generalizada contra la población civil. El Comité recomendó a Panamá que tipificara el delito de tortura de conformidad con lo dispuesto en la Convención<sup>29</sup>. El Subcomité para la Prevención de la Tortura hizo notar que esa falta de adecuación de la legislación panameña a los estándares internacionales podía generar impunidad<sup>30</sup>.

19. El Comité contra la Tortura expresó su preocupación por los informes que señalaban que se habrían producido detenciones arbitrarias y un uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad durante las sucesivas protestas en rechazo a las operaciones mineras y la explotación hidroeléctrica en la comarca indígena Ngäbe-Buglé, y recomendó que se realizaran investigaciones prontas, imparciales y eficaces de todas las denuncias relacionadas con el uso excesivo de la fuerza por las fuerzas de seguridad, y que los autores fueran enjuiciados y las víctimas recibieran una indemnización adecuada<sup>31</sup>.

20. El mismo Comité instó a Panamá a garantizar que todas las denuncias de tortura o malos tratos fueran investigadas de manera pronta e imparcial por un mecanismo independiente, y que no hubiera relación institucional o jerárquica entre los investigadores y los presuntos autores<sup>32</sup>.

21. El Subcomité para la Prevención de la Tortura pudo constatar que las condiciones en la gran mayoría de los centros de privación de libertad que había visitado en 2017 eran lamentables y que, en su conjunto, se constituían como un trato cruel, inhumano y degradante<sup>33</sup>. El Comité contra la Tortura recomendó que Panamá redoblara sus esfuerzos dirigidos a mejorar las condiciones de detención y de reclusión y reducir la sobrepoblación carcelaria, en particular mediante la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad<sup>34</sup>. El Subcomité recomendó a Panamá impulsar medidas urgentes para abordar el hacinamiento, poniendo en funcionamiento las diversas penas sustitutivas a la privación de libertad (trabajo comunitario, arresto de fin de semana, prisión domiciliaria), entre otras medidas previstas en la legislación penal panameña, conforme a lo dispuesto en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio)<sup>35</sup>.

22. El Subcomité instó a Panamá a que adoptara medidas que garantizaran que todas las personas privadas de libertad gozaran en la práctica de todas las salvaguardias de conformidad con las normas y reglas internacionales desde el comienzo de su detención<sup>36</sup>.

23. El Comité contra la Tortura urgió a Panamá a adoptar todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a la medida cautelar dictada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con el centro de detención transitorio de Punta Coco<sup>37</sup>.

## **2. Administración de justicia, incluida la lucha contra la impunidad, y estado de derecho<sup>38</sup>**

24. El Comité contra la Tortura observó con preocupación la falta de avances significativos en la búsqueda e identificación de restos de personas desaparecidas durante la dictadura militar<sup>39</sup>. Recomendó que Panamá adoptara medidas apropiadas para que se llevaran a cabo investigaciones eficaces e imparciales en todos los casos pendientes de presuntas desapariciones forzadas, se enjuiciara y, en su caso, se sancionara a los autores, y se indemnizara a los familiares de las víctimas<sup>40</sup>.

25. El Comité contra la Tortura expresó su preocupación por el uso de instrumentos de castigo como el cepo en la aplicación de penas en el marco de la administración de justicia indígena<sup>41</sup>. Recomendó que Panamá tomara las medidas necesarias para garantizar que la administración de justicia indígena actuara con pleno respeto a los derechos humanos, incluida la prohibición de la tortura y los tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes<sup>42</sup>.

26. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad recomendó a Panamá aprobar el plan de acción de acceso a la justicia de las personas con discapacidad y adoptar las medidas legislativas, administrativas y judiciales necesarias para eliminar toda restricción a las personas con discapacidad para actuar efectivamente en todas las etapas del sistema judicial, y asegurar el acceso efectivo a la justicia a las mujeres con discapacidad<sup>43</sup>.

## **3. Libertades fundamentales y derecho a participar en la vida pública y política<sup>44</sup>**

27. El Comité de los Derechos del Niño recomendó a Panamá que reinstituyera la autorización para formar grupos estudiantiles a fin de ofrecer a los adolescentes el derecho de reunión pacífica de conformidad con el artículo 15 de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>45</sup>.

28. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) recomendó que Panamá despenalizara plenamente la difamación y la integrara en un código civil, de conformidad con las normas internacionales. Alentó a Panamá a evaluar el sistema regulatorio del sector de la radiodifusión a fin de garantizar su transparencia e independencia<sup>46</sup>.

29. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad recomendó a Panamá tomar medidas para alentar y apoyar a las personas con discapacidad para ejercer sus derechos políticos, incluyendo postularse a cargos de elección popular, y asegurar que no hubiera barreras legales o prácticas que privaran a las personas con discapacidad del derecho al voto. Le recomendó también que intensificara sus esfuerzos para garantizar que sus procedimientos, instalaciones y materiales electorales fueran plenamente accesibles para las personas con discapacidad tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales y comarcas indígenas, incluyendo que todos los colegios electorales contaran con suficientes papeletas accesibles, para garantizar el voto asistido y secreto. Asimismo, el Comité recomendó a Panamá adoptar programas para incentivar a las personas con discapacidad a postular a cargos de elección popular<sup>47</sup>.

## **4. Prohibición de todas las formas de esclavitud<sup>48</sup>**

30. El Comité de los Derechos del Niño recomendó que Panamá enmendara la Ley núm. 79 de 9 de noviembre de 2011 “sobre la Trata de Personas y Actividades Conexas” para incorporar una definición de trata de personas que fuera consonante con el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>49</sup>.

31. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) señaló que Panamá era un país de origen, tránsito y destino de hombres, mujeres, niñas y niños sujetos a la trata de personas con fines de explotación sexual y al trabajo forzoso, y que muchas de esas personas necesitaban protección internacional. Señaló también que la legislación no contenía ninguna medida de protección para los solicitantes de asilo o los refugiados que eran víctimas de la trata de personas<sup>50</sup>.

32. El ACNUR recomendó que Panamá considerara la posibilidad de reforzar la capacidad de la Comisión Nacional contra la Trata de Personas en lo que respecta a las necesidades de protección internacional de las víctimas de la trata de personas y que considerara la posibilidad de adoptar un procedimiento operativo estándar para garantizar la eficacia del mecanismo de remisión de las víctimas de la trata a los servicios pertinentes, incluido el sistema de asilo<sup>51</sup>.

#### **5. Derecho a la intimidad y a la vida familiar<sup>52</sup>**

33. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer solicitó información sobre las medidas adoptadas para ampliar la definición del concepto de “bienes gananciales conjuntos” a fin de que abarcara los bienes inmateriales, en particular las pensiones, prestaciones de seguros y otros beneficios profesionales, así como de que tales bienes conjuntos se repartieran de manera justa y equitativa. También pidió información sobre si se tenía en cuenta la violencia de género contra la mujer en la esfera doméstica en las actuaciones judiciales que afectaban a la infancia, por ejemplo, en las decisiones sobre la custodia de los hijos y el correspondiente régimen de visitas<sup>53</sup>.

34. El equipo de las Naciones Unidas en el país señaló que Panamá había avanzado en la aprobación de la Ley núm. 30 de 2015, que elevaba la edad mínima para contraer matrimonio a los 18 años. No obstante, le preocupaba que no se hubieran tomado medidas para evitar las uniones informales con personas menores de edad<sup>54</sup>.

### **C. Derechos económicos, sociales y culturales**

#### **1. Derecho a trabajar y a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias<sup>55</sup>**

35. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones recordó que el concepto de “trabajo de igual valor” constituía el núcleo del derecho fundamental a la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, y la promoción de la igualdad, y pidió a Panamá que tomara las medidas necesarias para adecuar su legislación con el principio del Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (núm. 100), con miras a reflejar de manera plena el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor<sup>56</sup>.

36. El equipo de las Naciones Unidas en el país recomendó que se tomaran medidas afirmativas para reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres<sup>57</sup>.

37. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones pidió a Panamá que tomara las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección de las trabajadoras con contratos temporales en caso de discriminación por motivo de embarazo o maternidad<sup>58</sup>.

38. El equipo de las Naciones Unidas en el país recomendó que se armonizara la normativa nacional que autorizaba a los adolescentes mayores de 14 años a trabajar, con el Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (núm. 138), de la OIT, ratificado por Panamá<sup>59</sup>.

#### **2. Derecho a la seguridad social**

39. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad observó con preocupación el número de personas con discapacidad que vivían en situación de pobreza y extrema pobreza en Panamá, especialmente mujeres, niños, afrodescendientes e indígenas. Asimismo, le preocupaba la inexistencia de un sistema social inclusivo en el Estado, incluyendo la falta de un programa específico de jubilación para personas con discapacidad u otros apoyos financieros suficientes para compensar los gastos adicionales en los que incurrían por motivo de su discapacidad<sup>60</sup>.

#### **3. Derecho a un nivel de vida adecuado<sup>61</sup>**

40. El equipo de las Naciones Unidas en el país informó sobre la adopción del Plan Nacional de Seguridad Hídrica “Agua para Todos” 2050, y la creación del Consejo Nacional de Agua para monitorear y medir los avances en la implementación. También

recordó que las metas del plan eran: acceso universal a agua de calidad y servicios de saneamiento; agua para el crecimiento socioeconómico inclusivo; gestión preventiva de los riesgos relacionados con el agua; cuencas hidrográficas saludables; y sostenibilidad hídrica. Asimismo recomendó que se asegurara la implementación del Plan Nacional para lograr el 100 % de cobertura a través de la gestión integrada de las cuencas hidrográficas y se incorporara la perspectiva de género y la participación de las mujeres desde la planificación, ejecución y monitoreo de los planes, programas y proyectos relacionados con la gestión hídrica y el saneamiento<sup>62</sup>.

#### 4. Derecho a la salud<sup>63</sup>

41. El equipo de las Naciones Unidas en el país recomendó que se garantizara un acceso universal y de calidad a la salud para todas las personas, asegurando la transparencia y la rendición de cuentas, y la sostenibilidad<sup>64</sup>.

42. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer solicitó información sobre la legislación promulgada por Panamá para reconocer y garantizar el derecho a la salud sexual y reproductiva y sobre las medidas adoptadas para mejorar los programas y políticas de planificación familiar y salud reproductiva destinados a dar a las mujeres y las adolescentes, en particular en las zonas rurales y en las “regiones indígenas”, acceso a la información sobre los servicios de atención de la salud, incluidos los servicios de atención de la salud reproductiva y los anticonceptivos<sup>65</sup>.

43. El Comité de los Derechos del Niño recomendó que Panamá reactivara el diálogo en torno a una propuesta de ley sobre la educación sexual y reproductiva a fin de incorporar en el plan de estudios obligatorio la educación en salud sexual y reproductiva dirigida a los adolescentes<sup>66</sup>.

#### 5. Derecho a la educación<sup>67</sup>

44. Preocupaban al Comité de los Derechos del Niño la lentitud de los avances en la cobertura educativa de los ciclos preescolar y básico, en particular el reciente retroceso de la asistencia en la escuela primaria y el aumento general de la tasa de abandono escolar, y las tasas muy bajas de matriculación escolar de niños indígenas, especialmente en los ciclos secundario y superior<sup>68</sup>. El Comité recomendó a Panamá que redoblara los esfuerzos por ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de enseñanza en todos los ciclos y de los servicios integrales en la primera infancia, y que siguiera fortaleciendo y financiando debidamente el programa de educación intercultural Panamá bilingüe y el programa Mi Escuela Primero a fin de ampliar la participación de los niños indígenas en la educación<sup>69</sup>.

45. La UNESCO señaló que se habían planteado preocupaciones por “la lentitud de los avances en la cobertura educativa de los ciclos preescolar y básico”, los efectos de la pobreza en las tasas de abandono escolar y “el hecho de que con la actual asignación presupuestaria sea menor el nivel de preparación de los maestros e insuficiente la infraestructura educativa”<sup>70</sup>. La UNESCO recomendó a Panamá que siguiera aumentando la cobertura de la educación de calidad, en particular incrementando el presupuesto asignado a la educación; continuara las gestiones para elaborar un marco sólido que garantizara la no discriminación y la inclusión de las personas con discapacidad, los indígenas y los afropanameños en la educación; redoblara las iniciativas destinadas a matricular a las personas con discapacidad en la enseñanza ordinaria y procurara que hubiera maestros y profesionales capacitados y especializados, en particular en las zonas rurales e indígenas; reforzara y sistematizara las medidas para subsanar las tasas de abandono escolar en todos los niveles; y elevara a 15 años la edad mínima de admisión al empleo para que coincidiera con el final de la enseñanza obligatoria<sup>71</sup>.

46. El equipo de las Naciones Unidas en el país informó que los niños, niñas y adolescentes tenían dificultades para acceder, permanecer o reinsertarse en un sistema educativo que les brindara oportunidades de aprendizaje significativo y de calidad para su desarrollo integral, principalmente en el nivel preescolar y secundario. También recomendó la universalización de la educación preescolar<sup>72</sup>.

47. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones pidió a Panamá que siguiera tomando medidas con miras a continuar reduciendo la tasa de

deserción escolar de las adolescentes embarazadas y para asegurar el acceso a la educación y la formación profesional de las mujeres rurales e indígenas con miras a disminuir la tasa de analfabetismo y promover su acceso a mejores oportunidades de trabajo<sup>73</sup>.

## **D. Derechos de personas o grupos específicos**

### **1. Mujeres<sup>74</sup>**

48. El Comité contra la Tortura observó con preocupación un fuerte aumento del número de casos de violencia doméstica denunciados en los últimos años y el reducido número de condenas por femicidio, violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer dictadas por los tribunales<sup>75</sup>.

49. Al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad le preocupaba la invisibilidad de la existencia de la discriminación y violencia, incluyendo la violencia familiar y sexual, contra las mujeres con discapacidad, y reconoció la especial vulnerabilidad de las mujeres con discapacidad en zonas rurales y comarcas indígenas<sup>76</sup>.

50. El equipo de las Naciones Unidas en el país informó que la discriminación y exclusión de las mujeres y niñas era generalizada y afectaba particularmente a mujeres del ámbito rural, mujeres indígenas y afrodescendientes en distintas áreas. El desempleo afectaba principalmente a las mujeres, con una media del 16 % en 2016, frente al 9 % de los hombres. En cuanto al derecho a la salud, el equipo de las Naciones Unidas en el país aseveró que eran preocupantes los altos niveles de embarazo entre las adolescentes, lo que les impedía acceder a la educación y a la inserción laboral<sup>77</sup>.

51. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer pidió a Panamá que informara acerca de la aprobación de un plan de acción nacional para la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad, y explicara en qué medida había incorporado el Estado las disposiciones de la resolución en su estrategia nacional de igualdad de género y en las políticas sectoriales<sup>78</sup>.

52. El Comité de los Derechos del Niño recomendó que Panamá creara conciencia sobre los efectos nocivos de la práctica de cohabitación entre niñas y hombres mayores, especialmente por lo que se refería a los embarazos precoces y sus repercusiones, en lo que hacía a la salud física y mental y el bienestar de las niñas. Recomendó también que Panamá investigara la posible existencia de mutilación genital femenina entre su población indígena que habitaba en la zona fronteriza con la costa colombiana y, de quedar así demostrada la existencia de esta práctica en su territorio, adoptara las medidas necesarias para ponerle fin<sup>79</sup>.

53. El equipo de las Naciones Unidas en el país tomó nota de una baja representación de las mujeres en cargos por designación de los poderes ejecutivo y judicial. Afirmó que actualmente solo un 14,3 % de las carteras ministeriales correspondían a mujeres. En el período de gobierno 2009-2014 fue del 12,9 % —un porcentaje muy bajo en comparación con la media de la región, 25,4 %— y en este contexto recomendó que se garantizara la participación equitativa de las mujeres en el ámbito político<sup>80</sup>.

### **2. Niños<sup>81</sup>**

54. En 2018, el Comité de los Derechos del Niño instó a Panamá a que agilizara la aprobación de una ley amplia sobre los derechos del niño que presentara a este como titular de derechos y no como objeto de protección<sup>82</sup>.

55. Acogiendo con agrado las medidas específicas adoptadas para acabar con la subinscripción de nacimientos entre los pueblos indígenas y en las zonas remotas y tomando nota de la meta 16.9 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relativa a proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos, el Comité de los Derechos del Niño instó a Panamá a que siguiera esforzándose por que se inscribiera debidamente el nacimiento de todos los niños, entre ellos los indígenas, los refugiados y los hijos de migrantes. El Comité también recomendó que se examinara el requisito de que, a partir de los 12 años de edad, los adolescentes

llevaran las nuevas cédulas juveniles a fin de que ello no comportara la detención arbitraria de miembros de ningún grupo de adolescentes<sup>83</sup>.

56. El equipo de las Naciones Unidas en el país recomendó que se armonizara la normativa penal para adolescentes con la Convención sobre los Derechos del Niño, así como que se promoviera y fortaleciera el uso de medidas no privativas de la libertad que permitieran reducir al mínimo el tiempo de detención<sup>84</sup>. Asimismo, recomendó que se equipararan los estándares de garantías procesales de la justicia penal juvenil con los del sistema penal acusatorio de la justicia ordinaria<sup>85</sup>.

57. En 2016, el Secretario General señaló que las autoridades indígenas de Panamá habían informado del reclutamiento transfronterizo de niños, niñas y adolescentes por grupos armados no estatales<sup>86</sup>. Además, al Comité de los Derechos del Niño le preocupa profundamente la información recibida sobre el reclutamiento transfronterizo de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados no estatales que se encontraban temporalmente en zonas principalmente habitadas por poblaciones indígenas y afrodescendientes<sup>87</sup>. El Comité recomendó que Panamá adoptara todas las medidas jurídicas, administrativas e institucionales necesarias para impedir el reclutamiento de niños y para protegerlos de la violencia perpetrada por grupos armados no estatales y que estableciera mecanismos adecuados para identificar a los niños que corrían el riesgo de ser reclutados o utilizados por grupos armados no estatales, incluidos los niños que vivían en zonas apartadas o rurales y los niños refugiados, solicitantes de asilo e indígenas<sup>88</sup>.

58. El mismo Comité recomendó que Panamá adoptara medidas preventivas adecuadas para luchar contra la explotación sexual infantil en los viajes y el turismo, en particular en el marco de la Carta de Compromiso firmada entre la Comisión Nacional para la Prevención de Delitos de Explotación Sexual Comercial y la Asociación Panameña de Hoteles, creara conciencia sobre la necesidad de cambiar las actitudes, alentara a que se denunciaran esas actividades, y difundiera ampliamente la carta de honor para el turismo y el Código Ético Mundial para el Turismo de la Organización Mundial del Turismo entre las agencias de viajes del sector del turismo<sup>89</sup>.

59. Preocupaban al mismo Comité las indicaciones de que el 44,9 % de los menores de 14 años había experimentado algún tipo de disciplina violenta en 2013, y el Comité instó a Panamá a que revisara los artículos 319 y 443 del Código de Familia y prohibiera expresamente mediante disposiciones legislativas y administrativas el recurso a los castigos corporales en entornos de todo tipo, concretamente en la escuela, en instituciones de cuidado de niños, incluidas las que se especializaban en la primera infancia, en instituciones donde se prestaban modalidades de cuidado alternativas, en el hogar y en los centros de internamiento de menores<sup>90</sup>. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad urgió a Panamá a derogar las disposiciones del Código Civil y el Código de la Familia que otorgaban a los adultos cuidadores de niños y niñas la facultad de “corregir” y sancionarlos moderadamente, y recomendó que elaborara legislación prohibiendo absolutamente el castigo corporal en cualquier entorno, incluyendo el familiar y en las comunidades indígenas y afrodescendientes, y que hiciera todos los esfuerzos necesarios para asegurar la implementación de esta legislación<sup>91</sup>.

### **3. Personas con discapacidad<sup>92</sup>**

60. El Comité de los Derechos del Niño recomendó que Panamá reforzara las medidas encaminadas al desarrollo de la educación inclusiva, en particular asignando recursos financieros suficientes para su aplicación, aumentando el número de maestros y profesionales especializados formados y asignados a clases inclusivas de zonas rurales e indígenas y velando por que la educación inclusiva primara sobre la colocación de niños en instituciones especializadas y clases especiales, y que redoblara los esfuerzos por facilitar a todos los niños con discapacidad el acceso a una vivienda adecuada que les garantizara seguridad física, un espacio adecuado, protección frente a las amenazas a la salud y frente a problemas estructurales, como el frío, la humedad, el calor y la contaminación, y accesibilidad<sup>93</sup>.

#### 4. Minorías y pueblos indígenas<sup>94</sup>

61. El Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, declaró que todavía había altos índices de pobreza en las comarcas indígenas y en aquellas provincias con una mayor proporción de personas que residían en áreas rurales de difícil acceso o con presencia de comunidades indígenas<sup>95</sup>.

62. El equipo de las Naciones Unidas en el país informó que el Gobierno había adoptado el Plan Nacional para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas en 2018, al tiempo que había institucionalizado un espacio de diálogo permanente con las autoridades indígenas del país. Asimismo, indicó que las mujeres indígenas reclamaban una mayor participación en los espacios de toma de decisiones y en el acceso a los recursos del Plan<sup>96</sup>.

63. El equipo de las Naciones Unidas en el país informó que los datos sociodemográficos oficiales continuaban señalando que los esfuerzos para garantizar el acceso de los pueblos indígenas a servicios básicos y niveles de vida adecuados continuaban siendo insuficientes. Según la prueba CRECER realizada por el Ministerio de Educación en 2016, el 87,6 % de los niños y niñas de tercer grado en comarcas indígenas no alcanzaba el nivel básico en lectura, mientras que en el resto de las provincias este porcentaje se reducía al 50 %<sup>97</sup>.

64. El equipo de las Naciones Unidas en el país reportó que la ocupación ilícita de los territorios indígenas continuaba siendo la mayor preocupación de los pueblos indígenas. La creación de la comarca Naso, que reconocería jurídicamente el territorio del pueblo nasó, había generado una gran controversia. Agregó que la Asamblea Legislativa había aprobado la Ley núm. 656, que creaba la comarca Naso. Esta Ley fue vetada por el Presidente, por lo que fue interpuesta una demanda de inconstitucionalidad contra la creación de la comarca, que se encontraba a la espera del fallo de la Corte Suprema de Justicia. El equipo de las Naciones Unidas en el país recomendó que se garantizara la participación de los pueblos indígenas en la gestión de los recursos naturales y en todos los procesos de toma de decisiones que pudieran afectar el disfrute de sus derechos humanos, tanto individuales como colectivos; se garantizara el derecho de los pueblos al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses; y se hiciera efectivo el derecho de los pueblos indígenas al reconocimiento y protección jurídica de sus tierras y territorios ancestrales<sup>98</sup>. En diciembre de 2019, el Comité contra la Discriminación Racial envió una alerta temprana a Panamá, sobre la situación de la población indígena Ngäbe y la hidroeléctrica Changuinola<sup>99</sup>.

65. El Comité de los Derechos del Niño recomendó que Panamá adoptara todas las medidas necesarias para luchar contra la asociación negativa de los adolescentes afropanameños y otros adolescentes con el delito, incluidos los estereotipos negativos basados en la edad y el origen étnico<sup>100</sup>.

#### 5. Migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos<sup>101</sup>

66. El equipo de las Naciones Unidas en el país se refirió al significativo aumento de migrantes y de solicitantes de asilo que ingresaban al país, lo que suponía un enorme desafío para Panamá, a pesar del esfuerzo de las autoridades para dar respuesta a las solicitudes y gestionar la migración desde un enfoque humanitario. Agregó que la migración en tránsito hacia el norte del continente incluía migrantes de la región, así como extrarregionales, habiéndose registrado personas de más de 80 nacionalidades diferentes. El equipo de las Naciones Unidas en el país recomendó que se garantizara la seguridad en la ruta migratoria y se mejoraran las condiciones mínimas dignas para el acceso a servicios básicos en las estaciones de recepción de migrantes<sup>102</sup>.

67. El Comité de los Derechos del Niño instó a Panamá a velar por que los niños migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, algunos de los cuales podían haber sido reclutados y/o utilizados en hostilidades en el extranjero, recibieran prontamente una asistencia y un apoyo adecuados y también por que estuvieran plenamente protegidos en consonancia con las normas internacionales<sup>103</sup>.

68. El Subcomité para la Prevención de la Tortura reiteró que la retención de migrantes en albergues debía ser una medida excepcional, debía ser necesaria, razonable y proporcional al caso concreto y su aplicación debía ser solo durante el período más breve posible y con un propósito legítimo<sup>104</sup>.

69. El Comité contra la Tortura mantuvo su preocupación ante el elevado porcentaje de solicitudes de asilo declaradas inadmisibles (alrededor del 98 %). También inquietaban al Comité los informes que señalaban que el Estado podría estar poniendo en peligro a solicitantes de asilo al negarles el acceso a su territorio y al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado tanto en puestos fronterizos aeroportuarios como en sus fronteras<sup>105</sup>.

70. El ACNUR lamentó que el Decreto Ejecutivo núm. 5 de 2018 no incluyera la definición ampliada de refugiado que figuraba en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, y afirmó que el Decreto no proporcionaba suficiente seguridad jurídica con respecto al procedimiento de presentación y examen de las solicitudes de asilo ni subsanaba las deficiencias con el fin de garantizar la equidad en la tramitación acelerada de las solicitudes manifiestamente infundadas<sup>106</sup>.

71. El ACNUR recomendó a Panamá que velara por que el acceso al territorio y los procedimientos de asilo se ajustaran a las normas internacionales y que evitara los casos de devolución; que reforzara la capacidad de asilo y la asistencia jurídica prestada a los solicitantes de asilo para que se pudieran presentar solicitudes de asilo en las zonas fronterizas y en el aeropuerto internacional; que mejorara el marco institucional adoptando protocolos que incluyeran un mecanismo para la identificación y remisión de personas necesitadas de protección internacional; y que elaborara un programa de capacitación para los funcionarios de fronteras recién contratados que incluyera módulos sobre protección internacional<sup>107</sup>.

## 6. Apátridas

72. El equipo de las Naciones Unidas en el país recomendó que se diseñaran mecanismos para la prevención de la apatridia, para asegurar el derecho a una nacionalidad<sup>108</sup>.

### Notas

- <sup>1</sup> Tables containing information on the scope of international obligations and cooperation with international human rights mechanisms and bodies for Panama will be available at <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/PAindex.aspx>.
- <sup>2</sup> For relevant recommendations, see A/HRC/30/7, paras. 90.1–90.11, 90.23–90.24 and 91.1–1.10.
- <sup>3</sup> United Nations country team submission for the universal periodic review of Panama, para. 3.
- <sup>4</sup> CRC/C/PAN/CO/5-6, para. 41.
- <sup>5</sup> *Ibid.*, para. 36 (d).
- <sup>6</sup> CAT/C/PAN/CO/4, para. 51.
- <sup>7</sup> United Nations country team submission, para. 5.
- <sup>8</sup> United Nations country team submission, para. 6.
- <sup>9</sup> CRPD/C/PAN/CO/1, para. 59.
- <sup>10</sup> OHCHR, *OHCHR Report 2018*, pp. 228–231; *OHCHR Report 2017*, pp. 233–237; *OHCHR Report 2016*, pp. 208–209; and *OHCHR Report 2015*, pp. 188–190.
- <sup>11</sup> For relevant recommendations, see A/HRC/30/7, paras. 90.19 and 90.21.
- <sup>12</sup> United Nations country team submission, paras. 22–24.
- <sup>13</sup> For relevant recommendations, see A/HRC/30/7, paras. 90.35–90.44, 90.48, 90.54 and 91.14.
- <sup>14</sup> CRPD/C/PAN/CO/1, para. 14.
- <sup>15</sup> United Nations country team submission, paras. 20–21.
- <sup>16</sup> *Ibid.*, para. 38.
- <sup>17</sup> *Ibid.*, para. 17.
- <sup>18</sup> *Ibid.*, paras. 10–11.
- <sup>19</sup> A/HRC/37/54/Add.2, para. 35.
- <sup>20</sup> *Ibid.*
- <sup>21</sup> A/HRC/37/54/Add.2, para. 84 (a).
- <sup>22</sup> *Ibid.*, para. 83 (a).
- <sup>23</sup> CRC/C/PAN/CO/5-6, para. 9 (d).

- 24 A/HRC/37/54/Add.2, para. 70.
- 25 CRC/C/PAN/CO/5-6, para. 14 (a).
- 26 Ibid., para. 14 (c).
- 27 Ibid., para. 14 (d).
- 28 For relevant recommendations, see A/HRC/30/7, paras. 90.16–90.18 and 90.56–90.61.
- 29 CAT/C/PAN/CO/4, paras. 8–9.
- 30 CAT/OP/PAN/1, para. 31.
- 31 CAT/C/PAN/CO/4, paras. 14–15.
- 32 Ibid., para. 13 (a).
- 33 CAT/OP/PAN/1, para. 56.
- 34 CAT/C/PAN/CO/4, para. 17 (a).
- 35 CAT/OP/PAN/1, para. 64.
- 36 Ibid., para. 38.
- 37 CAT/C/PAN/CO/4, para. 19.
- 38 For relevant recommendations, see A/HRC/30/7, paras. 90.43, 90.71 and 90.80–90.89.
- 39 CAT/C/PAN/CO/4, para. 32.
- 40 Ibid., para. 33.
- 41 Ibid., para. 46.
- 42 Ibid., para. 47.
- 43 CRPD/C/PAN/CO/1, para. 33 (a)–(b).
- 44 For relevant recommendations, see A/HRC/30/7, paras. 90.93–90.94.
- 45 CRC/C/PAN/CO/5-6, para. 20.
- 46 UNESCO submission for the universal periodic review of Panama, p. 6.
- 47 CRPD/C/PAN/CO/1, para. 57.
- 48 For relevant recommendations, see A/HRC/30/7, paras. 90.76 and 90.78–90.79.
- 49 CRC/C/PAN/CO/5-6, para. 38 (a).
- 50 UNHCR submission for the universal periodic review of Panama, p. 3.
- 51 Ibid., p. 4.
- 52 For relevant recommendations, see A/HRC/30/7, paras. 90.90–90.92.
- 53 CEDAW/C/PAN/QPR/8, para. 25.
- 54 United Nations country team submission, para. 67.
- 55 For relevant recommendations, see A/HRC/30/7, paras. 90.95–90.96.
- 56 See [www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100\\_COMMENT\\_ID:3250555](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3250555).
- 57 United Nations country team submission, para. 48.
- 58 See [www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:3250567:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3250567:NO).
- 59 United Nations country team submission, para. 75.
- 60 CRPD/C/PAN/CO/1, para. 54.
- 61 For relevant recommendations, see A/HRC/30/7, paras. 90.55, 90.97–90.100 and 90.109–90.110.
- 62 United Nations country team submission, paras. 45–46.
- 63 For relevant recommendations, see A/HRC/30/7, paras. 90.101–90.102.
- 64 United Nations country team submission, paras. 52 and 81–82.
- 65 CEDAW/C/PAN/QPR/8, para. 16 (a)–(b).
- 66 CRC/C/PAN/CO/5-6, para. 31 (a).
- 67 For relevant recommendations, see A/HRC/30/7, paras. 90.103–90.107.
- 68 CRC/C/PAN/CO/5-6, para. 33 (a)–(b).
- 69 Ibid., para. 34 (a)–(b).
- 70 UNESCO submission, p. 3.
- 71 Ibid., p. 5.
- 72 United Nations country team submission, paras. 54–55.
- 73 See [www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:3250567:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3250567:NO).
- 74 For relevant recommendations, see A/HRC/30/7, paras. 90.25–90.33 and 90.61–90.73.
- 75 CAT/C/PAN/CO/4, para. 40.
- 76 CRPD/C/PAN/CO/1, para. 18.
- 77 United Nations country team submission, para. 56.
- 78 CEDAW/C/PAN/QPR/8, para. 7.
- 79 CRC/C/PAN/CO/5-6, para. 24.
- 80 United Nations country team submission, paras. 42–44.
- 81 For relevant recommendations see A/HRC/30/7, paras. 90.12–90.14; 90.20; 90.22; 90.34; 90.74–90.75; 90.77; 90.111; and 91.11–91.13.
- 82 CRC/C/PAN/CO/5-6, para. 6.

- 
- 83 CRC/C/PAN/CO/5-6, para. 18.  
84 United Nations country team submission, para. 77.  
85 Ibid., para. 29.  
86 S/2016/837, para. 19.  
87 CRC/C/OPAC/PAN/CO/1, para. 14.  
88 CRC/C/OPAC/PAN/CO/1, para. 15 (a)–(b).  
89 CRC/C/PAN/CO/5-6, para. 14 (g).  
90 Ibid., para. 21, in particular 21 (a).  
91 CRPD/C/PAN/CO/1, para. 23.  
92 For relevant recommendations, see A/HRC/30/7, paras. 90.45 and 90.108.  
93 CRC/C/PAN/CO/5-6, para. 28 (a)–(b).  
94 For relevant recommendations, see A/HRC/30/7, paras. 90.45–90.47 and 90.49–90.53.  
95 A/HRC/37/54/Add.2, para. 61.  
96 United Nations country team submission, para. 78.  
97 Ibid., para. 80.  
98 Ibid., paras. 81 and 46.  
99 CERD/EWUAP/100th session/2019/Panama/JP/ks.  
100 CRC/C/PAN/CO/5-6, para. 16 (c).  
101 For the relevant recommendation, see A/HRC/30/7, para. 90.111.  
102 United Nations country team submission, paras. 83–87.  
103 CRC/C/OPAC/PAN/CO/1, para. 23.  
104 CAT/OP/PAN/1, para. 121.  
105 CAT/C/PAN/CO/4, para. 36.  
106 UNHCR submission, p. 1.  
107 Ibid., p. 4.  
108 United Nations country team submission, para. 89.
-