



# Asamblea General

Distr. general  
21 de agosto de 2013

Original: español

---

## Consejo de Derechos Humanos

### 24º período de sesiones

Tema 9 de la agenda

**Racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia: seguimiento y aplicación de la Declaración y el Programa de Acción de Durban**

## **Informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes acerca de su 12º período de sesiones**

### Adición

### Misión a Panamá\*

#### *Resumen*

El Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes realizó una visita oficial a Panamá del 14 al 18 de enero de 2013. Durante la visita, el Grupo de Trabajo llegó a la conclusión de que, a pesar de las afirmaciones de que Panamá es un “crisol de razas”, no es una sociedad enteramente incluyente ni totalmente libre de discriminación. Por el contrario, existen en el país racismo y discriminación racial contra los afrodescendientes. La exclusión tiene su origen en el legado de la esclavitud y se manifiesta en la marginación social y económica, como lo demuestran los indicadores de desarrollo humano y social. Los afrodescendientes sufren además una discriminación sutil en el día a día, en forma de actitudes de desdén y rechazo de las que son objeto en las esferas pública y privada. Los medios de comunicación en algunos casos difunden regular y abiertamente prejuicios y estereotipos de diferentes aspectos de la cultura, la espiritualidad y las tradiciones de los afrodescendientes. El Grupo de Trabajo constató que los afrodescendientes se encontraban por lo general en posición de desventaja para acceder a los beneficios del evidente crecimiento económico de Panamá y parecían no tener más que una participación marginal en la arena política. Ahora bien, el Gobierno ha adoptado algunas medidas positivas, como la aprobación de legislación contra la discriminación y la creación de instituciones nacionales de lucha contra el racismo. El Grupo de Trabajo confía en que el Gobierno, los afrodescendientes y los panameños en general contribuirán a fortalecer una sociedad más justa para todas las personas y todos los grupos que son víctimas de discriminación.

---

\* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en inglés.

## Anexo

[Español e inglés únicamente]

### Informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes acerca de su misión a Panamá (14 a 18 de enero de 2013)

#### Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–4	3
II. Panorama general .....	5–7	3
III. Marco y mecanismos jurídicos, políticas y prácticas .....	8–20	4
A. Niveles internacional y regional .....	9–15	4
B. Nivel nacional .....	16–20	5
IV. Principales desafíos .....	21–87	6
A. Racismo y discriminación racial .....	21–24	6
B. Pobreza .....	25–29	7
C. Educación .....	30–38	7
D. Empleo .....	39–40	9
E. Salud .....	41–42	9
F. Participación política .....	43–44	9
G. Discriminación múltiple .....	45–58	10
H. Administración de justicia .....	59–84	12
I. Problemas nuevos e incipientes .....	85–87	16
V. Conclusiones y recomendaciones .....	88–108	17
A. Conclusiones .....	88–104	17
B. Recomendaciones .....	105–108	19

## I. Introducción

1. Por invitación del Gobierno de Panamá, el Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes realizó una visita al país del 14 al 18 de enero de 2013. La delegación estuvo integrada por las expertas Monorama Biswas y Mireille Fanon-Mendès France, y la Presidenta del Grupo de Trabajo, Verene Shepherd.

2. El Grupo de Trabajo se reunió con representantes de varias dependencias y oficinas públicas, entre ellas los Ministerios de Relaciones Exteriores, Seguridad, Trabajo y Desarrollo Laboral, Salud y Educación; el Servicio Nacional de Migración, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Censo, la Corte Suprema de Justicia y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de la Etnia Negra de Panamá, órgano consultivo de la Presidencia. El Grupo de Trabajo también mantuvo conversaciones sobre la situación de los afrodescendientes con numerosos organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, miembros de la Asamblea Nacional, la Defensoría del Pueblo, la Comisión Nacional contra la Discriminación, los círculos académicos y toda una serie de representantes de la sociedad civil, entre ellos dirigentes comunitarios afrodescendientes.

3. El Grupo de Trabajo desea agradecer al Gobierno la invitación, así como su cordial bienvenida y su cooperación. El Grupo de Trabajo desearía además dar las gracias a las organizaciones no gubernamentales, los grupos de jóvenes, los afrodescendientes y las organizaciones de afrodescendientes que proporcionaron información, así como a la Oficina Regional para América Central de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) por su apoyo.

4. Las reuniones y entrevistas permitieron que el Grupo de Trabajo adquiriera una visión de conjunto de la situación de los afrodescendientes en Panamá. Sin embargo, es preciso señalar que, si bien el censo de 2010 incluyó la categoría “Afrodescendiente” y toda la información que de dicho censo se puede derivar, la falta de datos estadísticos a través de otras fuentes precisas y desglosadas relativas a las situaciones demográficas y socioeconómicas de las personas de ascendencia africana crea un obstáculo importante para revelar con precisión su situación. El Grupo de Trabajo lamenta la falta de datos relativos a los derechos humanos de los afrodescendientes, motivo por el cual fue difícil realizar una evaluación más precisa.

## II. Panorama general

5. La historia de los afrodescendientes de Panamá es rica y multifacética. Empieza con la conquista, la colonización y la trata transatlántica de esclavos, crimen de lesa humanidad. Este trágico capítulo de la historia afectó no solo a Panamá, sino al continente americano en su conjunto. En el período posterior a la esclavitud, la población afrodescendiente del país aumentó con la construcción del Canal de Panamá y la consiguiente afluencia de trabajadores migrantes afrocaribeños, contratados en Jamaica y otras colonias británicas del Caribe. Actualmente Panamá sigue siendo país de destino de trabajadores migrantes y refugiados afrodescendientes.

6. En mayo de 2010 se realizó un censo poblacional. El Grupo de Trabajo celebró que, por primera vez, se hubieran incluido preguntas de autoidentificación como afrodescendiente en el cuestionario del censo. Según el censo, el 9,2% de la población, de 3,5 millones de personas, es afrodescendiente, porcentaje ampliamente discutido por grupos de la sociedad civil que sostienen que el verdadero porcentaje de los afrodescendientes que viven en Panamá es mucho mayor. En particular, los grupos de ascendencia africana opinaron que el último censo no reflejaba la verdadera composición

demográfica y socioeconómica de los afrodescendientes. Lamentaron la infrarrepresentación y la falta de visibilidad de la población afrodescendiente.

7. El Grupo de Trabajo estuvo en la ciudad de Panamá y en Colón, habiendo elegido visitar esta última ciudad por la considerable presencia de afrodescendientes.

### **III. Marco y mecanismos jurídicos, políticas y prácticas**

8. El compromiso de un país con los derechos humanos y el respeto de la diversidad étnica puede medirse en función de los instrumentos que haya ratificado y su cumplimiento del marco y los mecanismos jurídicos, y las políticas y prácticas a nivel nacional e internacional. Panamá ha ratificado los principales tratados internacionales y regionales de derechos humanos. La aprobación de legislación nacional y el establecimiento de mecanismos, políticas y prácticas nacionales tendientes a la promoción de la igualdad racial son aspectos positivos.

#### **A. Niveles internacional y regional**

9. Ahora bien, a nivel internacional y regional, Panamá no ha ratificado los instrumentos siguientes: Convenio N° 169 (1989) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Con relación a esta última, autoridades nacionales señalaron que el Estado ha desarrollado consultas pertinentes con todos los sectores de la sociedad a fin de determinar la viabilidad de una futura firma y posterior ratificación del tratado internacional. El artículo 40 de dicha Convención establece que los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán el derecho a establecer asociaciones y sindicatos en el Estado de empleo para el fomento y la protección de sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole. Por lo anterior, autoridades gubernamentales informaron que el Estado no considera viable la firma y ratificación de dicha Convención ya que la Carta Magna, en su artículo 68, reconoce el derecho de sindicación a los empleadores, asalariados y profesionales de todas clases para fines de actividades económicas y sociales y establece que las directivas de estas asociaciones estarán integradas exclusivamente por panameños.

10. Autoridades nacionales informaron de que Panamá, mediante Ley número 49 de 1967, incorporó en su ordenamiento jurídico y sin reservas la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

11. Además, Panamá todavía no ha formulado la declaración prevista en el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial o en el artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, reconociendo la competencia de los Comités respectivos para recibir comunicaciones individuales.

12. A nivel regional, Panamá ha ratificado los instrumentos siguientes: Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador); Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; y Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las

Personas con Discapacidad. En mayo de 1990, Panamá depositó una Declaración en la Organización de los Estados Americanos (OEA) aceptando la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

13. En los últimos años Panamá ha procurado presentar sus informes pendientes a los órganos de vigilancia de tratados. En 2007 presentó su informe al Comité de Derechos Humanos, con varios años de retraso. Desde entonces ha presentado informes al Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Siguen pendientes los informes al Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que debería haber presentado hace mucho tiempo.

14. El 2 de noviembre de 2010, Panamá se sometió al proceso del examen periódico universal. Un mecanismo interinstitucional, integrado por 18 instituciones del Estado, incluida la Defensoría del Pueblo, fue establecido por decreto presidencial para elaborar el informe del Estado para ese examen. En 2012, el mecanismo fue institucionalizado y se convirtió en un comité interinstitucional permanente encargado del seguimiento de la aplicación de las recomendaciones formuladas por los mecanismos internacionales de derechos humanos. Panamá aceptó la mayor parte de las 92 recomendaciones que se le hicieron en el marco del examen periódico universal (A/HRC/16/6, párrs. 68 a 70).

15. Panamá ha cursado una invitación permanente a todos los procedimientos especiales temáticos. El Relator Especial sobre la cuestión de la utilización de mercenarios como medio de obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación visitó el país del 8 al 10 de mayo de 2002. El Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas estuvo en misión en Panamá del 27 al 30 de enero de 2009 para investigar un asunto específico (no se trató de una visita al país). La visita del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes fue la primera visita al país en los diez últimos años.

## **B. Nivel nacional**

16. Panamá es una democracia pluripartidista. Desde principios del decenio de 1990, el país ha emprendido un proceso de reformas políticas e institucionales destinadas a estabilizar la democracia y reforzar el estado de derecho.

17. El Grupo de Trabajo acoge con satisfacción el marco institucional y jurídico de lucha contra la discriminación racial. En 2002, Panamá promulgó la Ley N° 16, relativa al derecho de admisión en los establecimientos públicos, por la que se estableció, entre otras cosas, la Comisión Nacional contra la Discriminación. En 2005, Panamá aprobó la Ley N° 11 que prohíbe la discriminación laboral. Asimismo, por decreto presidencial se creó la Secretaría Ejecutiva del Consejo de la Etnia Negra de Panamá, órgano consultivo de la Presidencia, facultado para ocuparse de ciertos aspectos de las disparidades que afectan a los afrodescendientes. El Grupo de Trabajo celebra las medidas adoptadas para establecer dicho órgano consultivo y espera que se le otorguen las facultades y los recursos suficientes para iniciar políticas públicas que beneficien a los afrodescendientes.

18. La Defensoría del Pueblo fue creada por la Ley N° 7 de 1997, institución independiente que atiende quejas y examina situaciones que afecten los derechos humanos. El Grupo de Trabajo tomó nota de los esfuerzos realizados por la Defensoría a partir del nombramiento del nuevo Defensor, en particular la campaña de sensibilización por la que se alentaba a la ciudadanía a denunciar los casos de discriminación racial, la creación de una dependencia de lucha contra la discriminación, el nombramiento de nuevos miembros y la revitalización de la Comisión Nacional contra la Discriminación.

19. Lamentablemente, el Grupo de Trabajo considera que a la Defensoría del Pueblo le queda mucho por hacer para lograr que esos esfuerzos surtan efecto y se traduzcan en medidas de protección oportunas y apropiadas. El Grupo de Trabajo alienta al Defensor del Pueblo a que siga solicitando asistencia técnica de la Oficina Regional del ACNUDH para América Central y refuerce la labor de la Defensoría en materia de promoción de la igualdad racial y protección de los derechos de los afrodescendientes que viven en Panamá.

20. A pesar de todas estas medidas positivas adoptadas por el Gobierno, el Grupo de Trabajo observa con preocupación que no hay una disposición general que prohíba la discriminación basada en la raza y tipifique los actos de discriminación racial como delitos punibles por ley, a pesar de las recomendaciones en ese sentido formuladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Se informó al Grupo de Trabajo de que se estaba examinando un proyecto de ley sobre la cuestión.

## IV. Principales desafíos

### A. Racismo y discriminación racial

21. En Panamá, al igual que en muchos otros países del continente americano, los afrodescendientes siguen siendo víctimas de las secuelas de la trata transatlántica de esclavos y la esclavitud. El resultado de esos crímenes históricos es que los afrodescendientes se han visto en muchos casos, desde entonces, sujetos a formas diversas de discriminación racial, marginalización, pobreza y vulnerabilidad a la violencia. Muchos funcionarios públicos no reconocen esta situación. Existe la creencia generalizada de que Panamá es un crisol de razas, por lo que está muy difundida la negación de la existencia de discriminación racial. Según representantes de la sociedad civil, esa falta de reconocimiento se refleja en la ausencia de verdaderas políticas públicas tendientes a reducir la desigualdad y cerrar las brechas económicas y sociales.

22. En el marco del proceso del examen periódico universal, los Estados miembros formularon toda una serie de recomendaciones, entre las cuales: adoptar medidas normativas e institucionales concretas y prácticas para garantizar los derechos de los afropanameños; continuar avanzando en la formulación y aplicación de programas para promover los derechos de grupos específicos, como el proyecto titulado “Política y plan para la inclusión plena de la etnia negra panameña”; y adoptar medidas para eliminar la discriminación contra los afrodescendientes y los pueblos indígenas (A/HRC/16/6, párrs. 68 y 69).

23. En 2010, en sus observaciones finales sobre los informes periódicos 15° a 20° de Panamá, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó su “preocupación por el hecho de que, a pesar de la adopción de políticas y la creación de instituciones nacionales, en la práctica los afropanameños y pueblos indígenas siguen teniendo grandes dificultades para disfrutar de sus derechos y son víctimas de una discriminación racial *de facto* y de marginación, y sean particularmente vulnerables a las violaciones de los derechos humanos” (CERD/C/PAN/CO/15-20, párr. 11). También preocupaban al Comité las causas estructurales que perpetuaban la discriminación y la exclusión del acceso a los derechos sociales y económicos y al desarrollo, en particular en las esferas del empleo, la vivienda y la educación. El Comité indicó asimismo que le preocupaba la información de que los pueblos indígenas y los afropanameños, en su mayoría, “no cuentan con acceso efectivo a servicios básicos como agua, luz, saneamiento, educación, programas públicos de vivienda y microcréditos”. Las consultas realizadas por el Grupo de Trabajo durante la visita revelaron que en 2013 esa situación no había cambiado.

24. Representantes de la sociedad civil informaron al Grupo de Trabajo acerca de graves retrasos en los trámites jurídicos, que no reflejan una discriminación *de jure* sino una discriminación *de facto*. Además, al Grupo de Trabajo le preocupa que en algunos casos la legislación interna no se aplique plenamente y que todavía no sea lo suficientemente amplia para ajustarse a las normas internacionales de derechos humanos.

## **B. Pobreza**

25. En Panamá los afrodescendientes sufren de pobreza y extrema pobreza en tasas desproporcionadas. En la evaluación común para el país y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo para Panamá (2007-2011) se indicó que la pobreza, la desigualdad y la exclusión social eran los principales problemas del país. A pesar de su espectacular tasa de crecimiento, el país no ha logrado un progreso correspondiente en la reducción de la pobreza y la extrema pobreza.

26. Según el Banco Mundial, el crecimiento económico de Panamá ha sido uno de los más rápidos de América Latina en el último decenio, con una expansión del producto interno bruto real de más del 8% en promedio entre 2006 y 2012. Esta evolución ha repercutido en algunos indicadores sociales. La tasa de pobreza pasó del 48,5% en 2002 al 27% en 2011, mientras que la extrema pobreza disminuyó del 21% al 11% en el mismo período. Con todo, sigue habiendo una desigualdad relativamente marcada en Panamá (el coeficiente de Gini fue de 0,53 en 2011) y persisten los desafíos en la prestación pública de servicios sociales. Sería fundamental que Panamá hiciera frente a esos desafíos para acercarse a los países más avanzados en materia de prosperidad compartida<sup>1</sup>.

27. En el examen periódico universal, se pidió a Panamá que estableciera un marco normativo y un mecanismo institucional efectivos y adecuados para luchar contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la desigualdad en la distribución de los ingresos (A/HRC/16/6, párr. 69).

28. En muchos casos, los afrodescendientes viven en las zonas, rurales o urbanas, con la infraestructura más precaria, sin servicios básicos como agua potable, electricidad, saneamiento o programas públicos de vivienda. La costa del Caribe, por ejemplo, habitada principalmente por afrodescendientes, es la región menos desarrollada del país y presenta los peores indicadores sociales y económicos. Además, la población predominante en los bolsones de pobreza urbana es afrodescendiente.

29. Al Grupo de Trabajo le complació saber que Panamá había iniciado varios programas para reducir la pobreza y ampliar el acceso a los servicios. Con arreglo al programa de transferencias condicionadas “Red de Oportunidades”, por ejemplo, las madres más pobres reciben la suma de 50 dólares de los Estados Unidos para que sus hijos puedan ir a la escuela y recibir servicios básicos de atención sanitaria y alimentación. Sin embargo, el Grupo de Trabajo considera que se debería hacer más para establecer un marco normativo y mecanismo institucional efectivo y apropiado para luchar contra la pobreza y la desigualdad en la distribución de los ingresos.

## **C. Educación**

30. Panamá ha logrado avances considerables en la escolarización de los niños afrodescendientes. Los organismos de las Naciones Unidas observaron que el Estado reconocía nueve años de educación básica de carácter obligatorio y gratuito y que el

---

<sup>1</sup> Banco Mundial, “Panamá: panorama general”. Disponible en [www.bancomundial.org/es/country/panama/overview](http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview).

porcentaje de matrícula a este nivel era del 98%. (A/HRC/WG.6/9/PAN/2, párr. 62). En la educación media (primordialmente dirigida a la población de 15 a 18 años de edad), la tasa de matrícula es de 62,3 % con una deserción del 12,7%.

31. Panamá ha aprobado legislación que garantiza la igualdad de acceso a la educación. El Gobierno destina además recursos adicionales a los programas de protección social, como la Beca Universal, que consiste en un subsidio anual de 180 dólares para los estudiantes matriculados en escuelas públicas y los estudiantes de ciertas escuelas privadas que reúnan los requisitos necesarios<sup>2</sup>. Además el Gobierno informó que cada escuela recibe anualmente un presupuesto a razón de 40,00 dólares por estudiante, útiles escolares y computadoras para cada estudiante en la educación media y pre-media.

32. En las entrevistas con afrodescendientes a nivel comunitario, el Grupo de Trabajo fue informado reiteradamente acerca de las condiciones deficientes de las escuelas a las que asisten los niños afrodescendientes, la falta de material didáctico y el trato discriminatorio de que pueden ser víctimas esos niños.

33. Autoridades nacionales explicaron que la contratación laboral en el sistema educativo no condiciona el ingreso a criterios étnicos. También informaron que la política educativa nacional favorece la diversidad cultural y que la intolerancia en las escuelas panameñas en cuanto a las expresiones culturales de origen africano es inaceptable. La innovación de la Educación Básica y la Transformación en los nuevos contenidos curriculares de la Educación Media contempla nuevas áreas básicas de conocimiento referidas a la historia y aportes de los afrodescendientes a la sociedad panameña. Por su parte representantes de la sociedad civil informaron de la falta de acceso de los afrodescendientes a las instituciones académicas y su escasa presencia en ellas, y que en algunas escuelas se solía prohibir a los niños afrodescendientes que siguieran ciertas tradiciones culturales, como la del trenzado del cabello. Ahora bien, la Ministra de Educación, ella misma afrodescendiente, indicó que no existe norma que impida el uso de trenzas en las escuelas panameñas y que lo único a lo que se objetó fueron las extensiones y adornos de diferentes colores en el cabello, relacionados con ciertos códigos de pandillas.

34. Representantes de los afrodescendientes también informaron de que las escuelas a las que asistían sus hijos presentaban condiciones materiales deficientes y altas tasas de absentismo de los docentes y carecían de tecnología moderna. La pobreza de los niños afrodescendientes es un factor que suele limitar su asistencia a la escuela.

35. Los miembros de la sociedad civil manifestaron que es frecuente que los niños afrodescendientes sean víctimas de actos intimidatorios y hostigamiento de tipo racista en la escuela y su preocupación por el bajo rendimiento de los niños afrodescendientes, en particular los varones. Sin embargo el Ministerio de Educación informó que no cuenta con registros de denuncias que evidencien la situación.

36. Los factores que dificultan el acceso a una educación de calidad dan lugar a la transmisión intergeneracional de la pobreza. Por este motivo muchas organizaciones de afrodescendientes indican que el problema de la educación es una de las principales cuestiones que afectan el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

37. Ciertos niños afrodescendientes se enfrentan a diversos factores que dificultan el ejercicio efectivo de su derecho a la expresión cultural en algunos centros educativos como por el ejemplo la expresión cultural de origen africano, conocida como "Congo", gozaba de limitado reconocimiento social y en algunas ocasiones puede ser objeto de intolerancia.

---

<sup>2</sup> Ibid.

38. En el marco del examen periódico universal se recomendó a Panamá que considerara la posibilidad de incorporar estrategias relativas a la educación y la formación en materia de derechos humanos en las políticas educativas (A/HRC/16/6, párr. 68).

#### **D. Empleo**

39. Debido a la discriminación que pueden sufrir en el acceso a una educación de calidad, las oportunidades laborales de los afrodescendientes que viven en Panamá en algunos casos se limitan al sector informal, con algunas excepciones notables. Las mujeres afrodescendientes hicieron notar que estaban sobrerrepresentadas entre las empleadas domésticas. Los afropanameños están muy poco representados en los altos cargos de los sectores público y privado.

40. Se informó al Grupo de Trabajo de que, debido a la discriminación racial institucionalizada, la tasa de desempleo de los afrodescendientes es superior al promedio nacional, en particular entre los jóvenes. Además se informó de los obstáculos a que se enfrentan los afrodescendientes en el proceso de contratación, ya que una vez que trabajan pueden ser víctimas de actos intimidatorios de carácter racista. Según indicaron representantes de la sociedad civil, es preciso iniciar programas especiales para resolver el problema de la infrarrepresentación de los afrodescendientes en los puestos de alto nivel de los sectores público y privado.

#### **E. Salud**

41. Los representantes de la sociedad civil sugirieron que las desigualdades en materia de salud que sufrían los afrodescendientes se debían a un acceso limitado a los servicios de salud y a una información y un asesoramiento apropiados. Factores sociales, como el capital social y los factores económicos, empeoraban la situación. Subrayaron que quienes podían llegar a los centros de atención de la salud a menudo decidían no hacerlo, debido a la actitud racista y a los malos tratos que podían recibir.

42. Según fuentes de las Naciones Unidas, los afrodescendientes afectados por el VIH/SIDA se enfrentan a una discriminación múltiple, especialmente en el contexto del acceso a los servicios de salud, la educación y el trabajo. Por ejemplo, en ocasiones se pide a los candidatos que solicitan puestos de trabajo en la administración pública que se sometan a las pruebas del VIH/SIDA.

#### **F. Participación política**

43. En lo que respecta a la participación política, los representantes de la sociedad civil dijeron que la presencia de los afrodescendientes en Panamá en puestos públicos era insuficiente y pocos ocupaban puestos políticos significativos. El Grupo de Trabajo observa con satisfacción el hecho de que la Ministra de Educación y otros políticos de muy alto nivel sean afrodescendientes y estén plenamente comprometidos con la lucha contra el racismo en el país. Sin embargo, proporcionalmente, el número de afrodescendientes que ocupan puestos ejecutivos electivos o que pertenecen a partidos políticos es sustancialmente menor al que les correspondería por su número entre la población en general.

44. Durante las reuniones con grupos de la sociedad civil en Colón, el Grupo de Trabajo tuvo conocimiento de que, aunque los afrodescendientes habían realizado una gran labor en los centros comunitarios, quedaba mucho por hacer para lograr su participación en la vida política. La invisibilidad de los afrodescendientes en la vida pública en Colón se planteó en numerosas ocasiones, en cuanto a los procesos políticos y a cuestiones más amplias

relacionadas con los negocios y el comercio. Las organizaciones comunitarias locales dijeron que se sentían excluidas de los procesos de adopción de decisiones.

## **G. Discriminación múltiple**

### **1. Mujeres y niñas**

45. El Grupo de Trabajo expresó su satisfacción por los programas sociales del país para empoderar a las mujeres que vivían en la extrema pobreza, pero comprobó que las afrodescendientes como en muchos otros países, seguían sufriendo de discriminación múltiple y dando muestras de pobreza y exclusión social, y se enfrentaban a obstáculos que les impedían gozar de los derechos básicos.

46. El Grupo de Trabajo también celebró la aprobación de la Ley N° 4, de 29 de enero de 1999, por la que se constituyó la igualdad de oportunidades para las mujeres. Entre otras cosas, prohíbe la discriminación por motivos de sexo y género, fomenta la igualdad ante la ley y condena la violencia de todo tipo contra la mujer. Asimismo, el Grupo de Trabajo observa con satisfacción el Plan Nacional contra la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana, encaminado a promover el adelanto de la mujer. Sin embargo, lamenta que muchas de esas leyes no se hayan aplicado de manera efectiva y que, en la práctica, las mujeres afrodescendientes sigan teniendo un acceso desigual a la educación, el empleo y la seguridad, y sigan siendo vulnerables a la violencia por motivos de género. Durante las reuniones con el Grupo de Trabajo, los representantes de la sociedad civil expresaron su preocupación por las elevadas tasas de mortalidad materna entre las mujeres y las adolescentes afrodescendientes, debido principalmente a la falta de atención médica adecuada. También les preocupaba que, debido a las dificultades para hacer cumplir la legislación vigente, muchas mujeres no tenían acceso a la interrupción legal del embarazo y, por lo tanto, se veían obligadas a recurrir a abortos ilegales.

47. El Comité de Derechos Humanos, en 2008, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en 2010, expresaron su preocupación por la restrictiva legislación sobre el aborto en el Código Penal (CEDAW/C/PAN/CO/7, párr. 41, y CCPR/C/PAN/CO/3, párr. 9, respectivamente), en particular la limitación de que el aborto debía realizarse en los dos primeros meses del embarazo si hubiera sido consecuencia de una violación, lo cual debía documentarse debidamente en las actuaciones judiciales (ibíd., párr. 9). Ambos Comités han pedido a Panamá que modifique su legislación para que ayude de manera efectiva a las mujeres a evitar embarazos no deseados y que las mujeres no tengan que recurrir a abortos clandestinos que puedan poner sus vidas en peligro.

48. Las recomendaciones del examen periódico universal incluían un llamamiento a Panamá para proseguir los esfuerzos destinados a prevenir el feminicidio y apoyar a las víctimas de la violencia doméstica (A/HRC/16/6, párr. 69), adoptar medidas para garantizar una mayor presencia y una mejor participación de la mujer en la administración pública (ibíd., párr. 68) y facultar a la Comisión Nacional contra la Discriminación para combatir la discriminación contra la mujer (ibíd., párr. 69). En particular se pidió al Estado que incorporase el feminicidio como delito en su legislación penal. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer instó también a Panamá a que adoptase medidas para incluir el feminicidio en el Código Penal y otras leyes pertinentes dentro de un plazo claramente establecido, y a que recopilase datos fiables sobre los feminicidios (CEDAW/C/PAN/CO/7, párr. 13).

49. El Comité también expresó su preocupación por el gran número de niñas que abandonaban la escuela como resultado de embarazos precoces y por la falta de encuestas o estudios sobre ese problema. También manifestó su pesar por el hecho de que, aunque hubiera una disposición legal (la Ley N° 29 de 2002) que ordenaba la continuación de la

educación de las niñas durante y después del embarazo, no había ningún mecanismo eficaz para velar por el cumplimiento de esa Ley (CEDAW/C/PAN/CO/7, párr. 36). Los representantes de la sociedad civil informaron al Grupo de Trabajo de que este problema afectaba en particular a las mujeres afrodescendientes y a las mujeres indígenas.

50. Las mujeres afrodescendientes denunciaron la persistencia en la sociedad de los estereotipos que las identificaban con objetos sexuales, así como de la explotación sexual con fines comerciales. Esos prejuicios étnicos se ven reforzados a diario por los medios de comunicación con total impunidad. Del mismo modo, las mujeres denunciaron la elevada incidencia de la trata de mujeres y niñas en el país y el escasísimo número de traficantes enjuiciados y castigados. La trata de personas y la explotación sexual son manifestaciones de la discriminación múltiple a la que son vulnerables las mujeres y las niñas afrodescendientes. A este respecto, el Grupo de Trabajo es consciente de los esfuerzos realizados por Panamá para conocer los factores, las causas fundamentales y las consecuencias de la trata de personas y la explotación de la prostitución femenina.

## 2. Niños y jóvenes

51. Según fuentes de las Naciones Unidas, los niños y los jóvenes afrodescendientes constituyen uno de los grupos más vulnerables en el país. La Constitución y la legislación nacional prohíben el trabajo de los menores de 14 años. Sin embargo, miembros de la sociedad civil informaron que existe una práctica generalizada de trabajo infantil en respuesta a la pobreza y la pobreza extrema, que se utiliza principalmente en las zonas donde se cultiva café, caña de azúcar y hortalizas, y en los mercados callejeros.

52. Los niños y los jóvenes afrodescendientes también sufren tasas desproporcionadamente bajas de acceso a una educación de calidad, especialmente a la educación superior. Los jóvenes también tienen dificultades para acceder al empleo y la atención de la salud, especialmente la atención de la salud sexual y reproductiva.

53. Los grupos de la sociedad civil señalaron que los jóvenes afrodescendientes se enfrentaban a tasas alarmantes de violencia, incluso por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Entran en las instituciones de justicia penal muy pronto, lo que da lugar a una criminalización temprana y fácil. El Grupo de Trabajo se mostró alarmado por el hecho de que la edad de responsabilidad penal se había reducido recientemente de 14 a 12 años, lo cual incumplía las normas internacionales. El Grupo de Trabajo llegó a la conclusión de que el problema de la criminalización de los jóvenes afrodescendientes se negaba sistemáticamente.

54. Se formularon recomendaciones a Panamá en el proceso de examen periódico universal en lo referente al cumplimiento de las disposiciones sobre el trabajo infantil y a la adopción de todas las medidas necesarias para impedirlo en las zonas rurales y urbanas, incluido el trabajo doméstico (A/HRC/16/6, párr. 68). También se exhortó a Panamá a hacer frente al problema del difícil acceso a los procedimientos de inscripción de los nacimientos, particularmente en el caso de los niños afrodescendientes, los niños indígenas y los niños que viven en las zonas rurales y las zonas fronterizas. Se le pidió asimismo que procurase incorporar en su legislación la prohibición de todas las formas de castigo corporal a los niños (ibíd., párr. 70). En 2011 el Comité de los Derechos del Niño exhortó a Panamá a prohibir expresamente en la legislación todos los tipos de castigo corporal de los niños y promover formas alternativas de disciplina, y recomendó que se revisasen los artículos 319 y 443 del Código de la Familia y el artículo 188 del Código Civil teniendo en cuenta la Observación general N° 8 (2006) del Comité (CRC/C/PAN/CO/3-4, párr. 46).

55. En Colón, el Grupo de Trabajo tuvo conocimiento de que, con demasiada frecuencia, la policía interpellaba a los jóvenes afrodescendientes, dando pábulo a la ira, la frustración y cierta falta de confianza en la fuerza de policía. Los jóvenes afrodescendientes

invierten importantes sumas de dinero en su apariencia y sus ropas para evitar ser objeto del uso de perfiles raciales y de interacciones negativas con los oficiales de seguridad. Asimismo, se mencionó que los agentes privados de seguridad en los comercios prestaban más atención a los afrodescendientes, por ejemplo, pidiéndoles documentos de identificación y sometiéndolos a inspecciones; medidas a las que no sometían a otros grupos.

56. Durante la visita a Colón, el Grupo de Trabajo se reunió con representantes de la sociedad civil, incluidas las organizaciones juveniles, los educadores, los miembros de la iglesia y la comunidad rastafari, y la empresa privada. La delegación quedó impresionada por el alto grado de conciencia de la sociedad civil y su notable labor en la prevención de la violencia, así como en la autoestima y el empoderamiento, a través de los deportes y el arte. Los afrodescendientes de Colón manifestaron al Grupo de Trabajo que se sentían abandonados por el Gobierno. A su juicio, los problemas especiales de los jóvenes afrodescendientes eran consecuencia directa del racismo y la discriminación estructural que se manifestaban por la falta de oportunidades, la desigualdad de acceso a los mercados de trabajo, la escasa calidad de la educación, la mala atención de la salud, la estigmatización por parte de los medios de comunicación y una elevada exposición a la delincuencia y la violencia a que se enfrentaban a diario. Un niño dijo al Grupo de Trabajo: “Nuestras escuelas son horribles, no tenemos un lugar para jugar, los maestros nos tratan mal y padecemos violencia en nuestras casas y en las calles”.

57. El Grupo de Trabajo observa que los jóvenes afrodescendientes se ven afectados por una “doble victimización” al verse excluidos de la protección de los organismos estatales encargados de hacer cumplir la ley y sometidos a actos violentos perpetrados por esos organismos, entre ellos el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza. Tales actos de impunidad indican claramente desconocimiento e incumplimiento de las normas internacionalmente aceptadas de los derechos del niño.

### **3. Migrantes y refugiados**

58. Los trabajadores migratorios y los refugiados afrodescendientes pueden experimentar múltiples formas de discriminación por motivos de origen étnico, nivel social y económico, nacionalidad o condición de inmigrantes. Muchos de ellos proceden de Colombia, Haití, Cuba o países africanos. Sufren abusos por motivos de xenofobia, a causa de su condición de extranjeros, y de racismo, por su origen racial o étnico. A menudo se encuentran con obstáculos en el acceso al empleo; muchos recurren a empleos precarios y en el sector no estructurado, con frecuencia en condiciones peligrosas, y son extremadamente vulnerables a los abusos. Muchos de ellos se enfrentan también a limitaciones concretas en el acceso a los servicios de salud, la educación, la vivienda y la seguridad social. En numerosas ocasiones, se ven obligados a participar en situaciones de explotación laboral y en el sector no estructurado, y no pueden acceder a medidas de protección o reivindicar los derechos de los trabajadores.

## **H. Administración de justicia**

59. El Gobierno informó que las autoridades judiciales actúan con respeto a los derechos humanos contenidos en las leyes, la Constitución y los tratados internacionales ratificados por Panamá, tal como se desprende de sentencias, como el Fallo de Amparo de Garantías Constitucionales de 19 de junio de 2012. También informaron que el Estado difunde y ejecuta la Política Institucional de Acceso a la Justicia, mediante el acuerdo N° 626 de 2009 que tiene por objetivo cumplir con las obligaciones establecidas en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. También estableció un plan estratégico para ejecutar acciones que respondan a las necesidades de las personas usuarias

que acuden o requieren del sistema de administración de justicia para el reclamo y efectividad de sus derechos. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia aprobó el Acuerdo N° 245 de 2011 por el que se adopta las 100 Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. El órgano judicial realiza acciones para su cumplimiento.

60. El Grupo de Trabajo observa con satisfacción las recientes políticas y reformas legislativas relativas a la administración de justicia realizadas por Panamá, en particular la medidas para agilizar los procesos judiciales, reducir el retraso en el proceso judicial, recortar el número de reclusos en detención preventiva, y respetar las garantías del debido proceso, como la aprobación de un nuevo Código Penal y el nuevo sistema acusatorio de justicia. Muestra de ello es el desarrollo permanente del Programa de Descongestión Judicial y la aprobación del acuerdo N° 723 de noviembre de 2008 que crea el Sistema Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales Comunitarios que sirve de enlace entre la ciudadanía y el Órgano Judicial para garantizar un genuino y eficiente acceso a la justicia, y fortalecer mecanismos de prevención y resolución alternativa de conflictos. Sin embargo, expresó su preocupación por el hecho de que el sistema acusatorio no entraría en vigor en todo el país hasta 2016.

61. El Grupo de Trabajo tuvo el placer de reunirse con el Vicepresidente de la Corte Suprema de Justicia, quien informó a la delegación acerca de las importantes medidas adoptadas para impartir formación en materia de derechos humanos a los operadores de justicia, funcionarios de distintas entidades estatales y a la sociedad civil, acerca del fortalecimiento del Instituto de Defensoría de Oficio y de la Oficina de Asistencia Legal Gratuita para las Víctimas del Delito y la creación de la Unidad de Acceso a la Justicia y Género. La Corte Suprema de Justicia también aprobó el Acuerdo N° 244 de 2011 que adopta la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Órgano Judicial de Panamá. Las autoridades informaron que dentro del proceso penal es obligatorio brindar asistencia de un abogado a toda persona sin distinción alguna, que en cualquier acto del proceso sea sindicado como autor o participe de un delito o toda persona contra la cual se formalice una querrela, a fin de evitar que se encuentren en estado de indefensión. El Grupo de Trabajo señaló que esas iniciativas son alentadoras y deben mejorarse aún más, con miras a eliminar la discriminación institucional en el sistema de justicia.

62. Los representantes de la sociedad civil por su parte expresaron grave preocupación en lo que respecta a la discriminación en el sistema de administración de justicia. Se plantearon inquietudes sobre los estereotipos institucionalizados y la excesiva vigilancia policial en las zonas habitadas por afrodescendientes. Asimismo, se habló sobre el uso de perfiles raciales por los agentes del orden, a través del “pele police”<sup>3</sup>, práctica sistemática ampliamente utilizada como mecanismo selectivo y discrecional para realizar detenciones e investigaciones.

63. El uso de perfiles raciales provoca un excesivo número de afrodescendientes en los lugares de detención, tanto en los centros de detención preventiva como en los de reclusión de condenados. Según representantes de la sociedad civil, las sentencias dictadas por los tribunales a afrodescendientes son más duras, más largas o menos adecuadas que las que dictan a mestizos o blancos por el mismo delito.

64. En 2008, el Comité de Derechos Humanos expresó su preocupación, entre otras cosas, por: a) los casos de malos tratos a los detenidos por parte de las fuerzas del orden, en particular en los centros penitenciarios pero también en el momento de efectuar la detención policial, sin que estas conductas sean sancionadas en la mayor parte de los casos;

---

<sup>3</sup> Los “pele police” son aparatos electrónicos portátiles utilizados por los agentes del orden para llevar a cabo labores de verificación e identificación de las personas, por lo general en la calle.

b) la persistencia de una alta proporción de reclusos en detención preventiva, así como su larga duración; y c) las demoras en resolver los recursos de habeas corpus, así como el reducido número de defensores de oficio que existe en Panamá (CCPR/C/PAN/CO/3, párrs. 10, 12 y 13).

65. El Gobierno por su parte informó que los Juzgados de Circuito Penal y los Juzgados Municipales Penales transmiten con agilidad casos al momento de tener conocimiento de un habeas corpus. El Código Procesal Penal establece que “las medidas cautelares personales que impliquen privación de libertad serán solicitadas oralmente en audiencia y decretadas por el Juez de Garantías, previo requerimiento del Ministerio Público” y que “cuando el imputado esté privado de su libertad el juez fijará audiencia para decidir la aplicación de la medida cautelar personal dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la privación de libertad, para legalizar la aprehensión y solicitar la medida cautelar personal”.

66. Durante las consultas, los representantes de la sociedad civil se hicieron eco de las preocupaciones mencionadas del Comité de Derechos Humanos. En repetidas ocasiones lamentaron los graves obstáculos impuestos a la celebración de un juicio imparcial, como la generalización de las demoras en el proceso judicial; la ampliación de la duración de la prisión preventiva; el alarmante número de reclusos que no han sido condenados (aproximadamente el 60% de la población carcelaria); la falta de garantías de habeas corpus y amparo, y las demoras en la tramitación de esas solicitudes; los trámites excesivos; la falta de asistencia letrada; el escaso número de defensores de oficio para quienes están en conflicto con la ley; y la insuficiente e irregular cultura de derechos humanos en que se circunscribe el trabajo de los funcionarios judiciales.

67. Los grupos de la sociedad civil exhortaron al Estado a garantizar la presunción de inocencia, el derecho a la igualdad ante la ley y a la protección de la ley en pie de igualdad, incluido el derecho de todos los ciudadanos a la defensa, en particular de los que no pueden costearse un abogado. El Grupo de Trabajo considera que la ausencia de garantías procesales y la existencia de la discriminación racial en la administración del sistema de justicia ahondaban aún más la resignación de los afrodescendientes, y contribuían a perpetuar los patrones de exclusión e impunidad, afectando gravemente no solo a los afrodescendientes como individuos y comunidades, sino al conjunto de la sociedad.

## **1. Condiciones en las prisiones y los centros de detención**

68. El Gobierno mencionó las carencias y deficiencias tanto de recursos como de infraestructura, heredadas de administraciones pasadas. Informó los avances recientes durante la presente gestión gubernamental, como por ejemplo la reciente licitación para la construcción de un pabellón de máxima y mediana seguridad para un número aproximado de 250 privados de libertad. También informó que en los próximos meses estará funcionando La Nueva Joya, nuevo centro penitenciario el cual tendrá una separación o clasificación de la población penitenciaria. Dicho centro ha sido construido según los estándares internacionales, con lo que se espera se disminuya el hacinamiento significativamente. También se señaló la construcción y puesta en funcionamiento de un Centro de Atención Integral a la Mujer en Colón, dentro del proyecto “Actuación Integral con Víctimas de Violencia de Género”.

69. El Grupo de Trabajo visitó las prisiones de Nueva Esperanza en Colón, La Joyita en la ciudad de Panamá, y el Centro de Cumplimiento para Menores y Jóvenes Infractores en Pacora, de reciente creación. Pese a los esfuerzos que está realizando el Gobierno para mejorar las condiciones en las prisiones, incluso mediante medidas alternativas, el Grupo de Trabajo observa con grave preocupación las condiciones inhumanas y degradantes que aún se registran en las prisiones y centros de detención.

70. El Grupo constató que las prisiones están plagadas de múltiples problemas, como infraestructuras peligrosas, ruinosas e insalubres y la escasez de alimentos, medicinas, agua y suministros básicos. La falta de espacio en las prisiones es acuciante. Según una importante organización no gubernamental dedicada a los derechos humanos, las cárceles panameñas están al 145,12% de su capacidad.

71. El Grupo de Trabajo recibió información sobre la escasez de personal penitenciario, por ejemplo, en Nueva Esperanza, donde, en el momento de la visita, ocho guardias de prisiones vigilaban a aproximadamente 1.300 reclusos, lo cual suponía un grave peligro para la vida y la seguridad de los prisioneros y de los guardias.

72. El Grupo de Trabajo confirmó que los acusados y los condenados no estaban separados. El hecho de que no existiera separación alguna según el tipo o la gravedad de los presuntos delitos cometidos, así como las diversas denuncias de abuso de poder y corrupción por parte de los guardias de prisiones, seguían siendo motivo de grave preocupación.

73. El rasgo más notable de la vida penitenciaria en Panamá es la violencia. Una compleja estructura de bandas opera en todo el sistema penitenciario, lo que provoca frecuentes actos violentos entre los rivales. El Grupo de Trabajo tuvo conocimiento de que los reclusos tenían acceso a armas de fuego, lo cual aumentaba no solo el nivel de inseguridad para los reclusos y las autoridades penitenciarias, sino también la probabilidad de violencia, como se ponía de manifiesto en varios ataques con consecuencias fatales.

74. La presencia de afrodescendientes en las cárceles panameñas es desproporcionada. El Grupo de Trabajo consideró que era un indicador de la exclusión o la no integración de los afrodescendientes en la sociedad panameña. Los reclusos entrevistados dijeron que los presos blancos y mestizos recibían un mejor trato, por ejemplo, se los ubicaba en celdas menos hacinadas, y que era más probable que las autoridades aplicaran medidas de coerción, fuerza o disciplina a los afrodescendientes que a otros grupos.

75. En las cárceles visitadas no había instalaciones ocupacionales, recreativas ni de aprendizaje. Las visitas familiares se permitían hasta cierto punto; en algunos casos se permitían las visitas conyugales. Para sobrevivir, los presos dependen en gran medida de los artículos facilitados desde el exterior.

76. El Grupo de Trabajo también visitó el pabellón de mujeres de Nueva Esperanza, donde las condiciones físicas eran tan deficientes como las de los hombres. Entre las reclusas, las oportunidades de ocupar el tiempo de manera útil eran sumamente limitadas, si no totalmente inexistentes. Según las mujeres entrevistadas, el acoso sexual, los malos tratos y la violación eran habituales. El Grupo de Trabajo también determinó que las mujeres afrodescendientes estaban excesivamente representadas; la mayoría habían sido condenadas por delitos relacionados con las drogas, a menudo cometidos involuntaria o inconscientemente, o por pequeños delitos callejeros. Con su encarcelamiento se ven separadas de sus hijos a la fuerza. Muchas mujeres entrevistadas eran madres solteras y sus hijos crecen prácticamente sin padres. Las autoridades permiten que las nuevas madres vivan con sus hijos en la cárcel, y así pueden amamantar a los recién nacidos.

77. El Grupo de Trabajo visitó el nuevo Centro de Cumplimiento para Menores y Jóvenes Infractores en Pacora, donde, al igual que en otros centros de detención, comprobó que había un número desproporcionado de jóvenes afrodescendientes. El Grupo de Trabajo habló con ellos y con el personal. Determinó que Panamá cumplía las normas internacionales relativas al tratamiento de los menores infractores en esa institución en particular, en cuanto a las condiciones de vida, las actividades recreativas y el derecho de los jóvenes infractores a continuar con sus estudios.

## 2. Detención arbitraria y uso excesivo de la fuerza

78. Los grupos de la sociedad civil manifestaron su preocupación por el uso excesivo de la fuerza contra los afrodescendientes y los abusos cometidos contra ellos por parte de los agentes del orden, incluidas las denuncias de uso excesivo de la fuerza con resultado de muerte.

79. En octubre de 2012, tres afrodescendientes, entre ellos un niño de 9 años y una mujer, murieron durante las protestas que tuvieron lugar en la provincia de Colón contra los planes del Gobierno de vender tierras de propiedad estatal. La población local ha denunciado que la policía utilizó gases lacrimógenos y disparó munición real para dispersar a los manifestantes. Las muertes en Colón fueron el último episodio de una serie de incidentes en Panamá en que se ha acusado a la policía de utilizar una fuerza excesiva para dispersar manifestaciones por conflictos sociales<sup>4</sup>.

80. Ha habido denuncias de personas detenidas sin una orden judicial y sin ser informadas de las razones de su detención. También ha habido denuncias de uso excesivo de la fuerza durante el arresto y la detención.

81. La Ley N° 74 (2010) exige a los agentes de policía de ser enviados a detención preventiva por la presunta comisión de un delito ejecutado en acto de servicio, algo que el Grupo de Trabajo considera una puerta abierta a la impunidad.

82. En abril de 2010, se aprobó la Ley N° 14, que castiga con penas de seis meses a dos años de prisión el corte de carreteras por manifestantes utilizando medios violentos.

83. Las recomendaciones conexas formuladas en el marco del examen periódico universal incluían un llamamiento a Panamá para que iniciara una investigación sobre el uso excesivo de la fuerza durante la huelga nacional en Changuinola, en la provincia de Bocas del Toro, en julio de 2010, y adoptara medidas para garantizar el respeto absoluto de la libertad de reunión en el país (A/HRC/16/6, párr. 69).

84. El Grupo de Trabajo está profundamente preocupado por los incidentes de uso excesivo de la fuerza por la policía contra los manifestantes y los actos de represión e intimidación por el Gobierno contra quienes se oponen a las políticas gubernamentales.

## I. Problemas nuevos e incipientes

85. Los afrodescendientes que viven en Panamá se enfrentan a desafíos nuevos e incipientes, como la distribución dispar de la riqueza en un período de crecimiento económico para el país. Las personas de origen africano señalaron que, pese a vivir cerca de “megaproyectos” cuyo propósito es el desarrollo económico y la explotación de los recursos naturales, esos proyectos apenas redundaban en su beneficio.

86. Las personas de ascendencia africana residentes en Colón expresaron el temor de que una nueva expansión de la Zona Libre expusiese a barrios enteros al riesgo de un eventual desalojo forzoso, como había ocurrido en el casco antiguo de la ciudad de Panamá. Asimismo, mencionaron que, a pesar de la importante contribución de Colón a la renta nacional, solo se invertía una parte muy reducida de los beneficios económicos en el desarrollo de la comunidad en la provincia.

87. La sociedad civil señaló que las actividades económicas relacionadas con la extracción minera sin control, el turismo y el uso de la tierra, unidas al desarrollo de

---

<sup>4</sup> Véase Amnistía Internacional, comunicado de prensa, “Panamá debe explicar muertes de manifestantes en Colón”, 2012. Disponible en [www.amnesty.org/es/news/panama-explicar-muertes-manifestantes-colon-2012-10-25](http://www.amnesty.org/es/news/panama-explicar-muertes-manifestantes-colon-2012-10-25).

proyectos de infraestructura, representaban una amenaza y ocasionaban graves daños al medio ambiente, además de afectar al ejercicio de los derechos humanos. La falta de control y planificación de la actividad económica aceleraba la destrucción del medio ambiente. Diversos grupos de la sociedad civil habían denunciado el vertido o la filtración de residuos de origen humano sin tratar y sustancias tóxicas cerca de las zonas habitadas por afrodescendientes, lo cual ponía en peligro no solo el medio ambiente sino también los derechos de los ciudadanos a la alimentación, el agua, el saneamiento y la salud, sobre todo la de los niños.

## V. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones

88. Panamá tiene una gran riqueza étnica, histórica y cultural. Al igual que los demás países de América Latina, Panamá se enfrenta a retos derivados de su carácter pluralista, que es en sí mismo la fuente de riqueza del país.

89. El Grupo de Trabajo tomó nota de la noción arraigada y generalizada de que Panamá es un crisol de razas, o sea, un país integrado por varias etnias y culturas que se han fundido en una sociedad armoniosa. Sobre la base de ese mito, algunos sectores de la sociedad panameña niegan la existencia de racismo y discriminación racial.

90. Ningún país está libre de racismo. El Grupo de Trabajo considera que, a fin de eliminar la discriminación racial y el racismo, es importante dejar de negar el racismo y aceptar su existencia. El silencio sobre la cuestión de la discriminación racial constituye un obstáculo a la formulación de políticas públicas y la crítica social, necesarias para acabar con el racismo. Las consultas realizadas durante la visita brindaron la oportunidad de entablar un debate sobre este tema, a menudo silenciado, y el Grupo de Trabajo alberga la esperanza de que ello se traduzca en acciones en el futuro.

91. Durante la visita, se informó al Grupo de Trabajo de los esfuerzos del Gobierno por mejorar la situación de los afrodescendientes. Se han aprobado algunas leyes y establecido varias instituciones. Ahora bien, pese a esos progresos, las personas de ascendencia africana transmitieron al Grupo de Trabajo el mensaje claro de que seguían siendo objeto de marginación, rechazo y discriminación en Panamá.

92. El Grupo de Trabajo recibió la noticia de los trágicos acontecimientos acaecidos en Colón en octubre de 2012, que evidenciaban el clima de discriminación racial y violencia que podía reinar en Panamá y que afectaba, en particular, a los afrodescendientes y los pueblos indígenas.

93. El Grupo de Trabajo llegó a la conclusión de que las prácticas racistas están profundamente arraigadas en la historia de Panamá, esto es, en la esclavitud, la trata de esclavos y el colonialismo. Las consecuencias de esos errores históricos aún no se han superado; todavía se reflejan en la cultura y afectan en gran medida a las condiciones económicas y sociales actuales. El Grupo de Trabajo exhorta al Gobierno a que elabore programas educativos y culturales que aporten un análisis crítico de la historia de Panamá, identifiquen las fuentes de racismo y permitan a las nuevas generaciones aprender en un clima de mayor entendimiento y respeto entre todos los panameños.

94. El Grupo de Trabajo tomó nota de que, pese a la inclusión de la categoría “afrodescendiente” en el censo de 2010, la falta de datos estadísticos exactos y desglosados sobre la situación demográfica y socioeconómica de las personas de

ascendencia africana constituía un obstáculo importante para determinar con precisión su situación.

95. Los afrodescendientes y los pueblos indígenas son los grupos más afectados por la discriminación racial y étnica en Panamá. Cabe destacar, en particular, el caso de los grupos de refugiados y trabajadores migrantes de origen africano que también son objeto de xenofobia. A la discriminación racial y étnica se añade la discriminación que afecta especialmente a las mujeres, los niños y los jóvenes de ascendencia africana, que sufren los efectos combinados de varios tipos de discriminación.

96. El Grupo de Trabajo observa que, en Panamá, los sectores más pobres son los que incluyen a los pueblos indígenas y los afrodescendientes. Existe un alto grado de correlación entre la discriminación y la desigualdad. Esa correlación indica que la discriminación y el racismo son al mismo tiempo la causa y el efecto de las condiciones de pobreza y vulnerabilidad. En los últimos años, los afrodescendientes han temido el desplazamiento propiciado por el desarrollo de megaproyectos y sufren las consecuencias negativas del desarrollo económico y la explotación de los recursos naturales.

97. El racismo y la discriminación racial se han visto también reforzados por la escasa participación de los afrodescendientes y los pueblos indígenas en el crecimiento económico reciente y actual y en el progreso del país, como pone de manifiesto la pobreza generalizada y el bajo nivel de vida de esos grupos. El Grupo de Trabajo no puede evitar preguntarse por qué esa riqueza no llega a los afrodescendientes y hace un llamamiento al Gobierno de Panamá para que tenga en cuenta ese tipo de discriminación manifiesta y elabore políticas para superarla.

98. El Grupo de Trabajo llegó a la conclusión de que la discriminación racial afectaba asimismo a los afrodescendientes en cuanto a las oportunidades de empleo y de desarrollo personal y social. Análogamente, muchas personas de ascendencia africana son también objeto de discriminación interpersonal, en forma de prejuicios por motivos raciales y discriminación en la esfera privada.

99. La lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia debe incluir el reconocimiento y la promoción del diálogo, el entendimiento, el respeto mutuo y la interculturalidad.

100. El Grupo de Trabajo determinó varias esferas en las que se observaba racismo y discriminación racial, contra las que había que luchar. Es menester abordar la discriminación en el acceso a los recursos, compartiendo los beneficios del desarrollo del país con los afrodescendientes. El Grupo de Trabajo hace también hincapié en el ámbito de la atención de la salud, dado que los afrodescendientes tienen, en general, una menor calidad de vida, y problemas de salud. Las oportunidades de empleo y el acceso al trabajo son a menudo limitados debido a la discriminación racial por lo que se insta al Gobierno a adoptar medidas para poner coto a esas situaciones.

101. Un aspecto muy importante es la educación tanto de los afrodescendientes como de la población en general. Las consultas indican claramente la necesidad de garantizar el acceso de los afrodescendientes a la educación. La información facilitada muestra que la infraestructura educativa en las zonas donde viven los afrodescendientes es insuficiente, que los índices de deserción escolar son más altos y que los niños y los jóvenes tienen menos años de educación y tropiezan con dificultades para acceder a la universidad. Los planes de estudios deberían incorporar los derechos humanos y la interculturalidad, y abordar la diversidad como un elemento integrante del capital y de la riqueza de Panamá. Por otra parte, el Grupo de Trabajo observó, en los planes de estudios y la cultura popular, un reconocimiento limitado de la historia y el legado de los afrodescendientes y su contribución al

desarrollo del país. Los planes de estudios deberían ser pertinentes desde el punto de vista cultural para los niños de ascendencia africana.

102. Otro aspecto importante es el acceso de las personas de ascendencia africana a la justicia y a la administración de justicia. El Grupo de Trabajo considera que los afrodescendientes tienen dificultades para acceder a la justicia a causa de los prejuicios, los estereotipos institucionales y/o la discriminación en el sistema judicial. En el ámbito de la administración de justicia, el Grupo de Trabajo tuvo conocimiento de las denuncias de violencia y uso excesivo de la fuerza por parte de agentes del orden. También se informó de que el establecimiento de perfiles raciales por los agentes del orden era una práctica sistémica que afectaba especialmente a los jóvenes de ascendencia africana. El número de afrodescendientes entre las personas privadas de libertad es muy desproporcionado en relación con el porcentaje que representan en la población total de Panamá. Las condiciones infrahumanas y el hacinamiento en los centros de detención fueron otras de las esferas de profunda preocupación observadas en cuanto al funcionamiento del sistema de justicia. El Grupo de Trabajo exhorta al Gobierno de Panamá a tomar debida nota de ello y a adoptar medidas para poner fin a esa grave forma de discriminación.

103. El Grupo de Trabajo hace hincapié en que ninguna de esas políticas tendrá éxito a menos que se haga plenamente partícipes a los afrodescendientes. La participación política es un elemento determinante en las políticas y medidas para superar la discriminación y el racismo.

104. Para concluir, el Grupo de Trabajo expresa su esperanza de que el Gobierno de Panamá acepte estas posiciones, las desarrolle y las convierta en leyes, políticas y planes de acción nacionales que propicien avances en la eliminación de todas las formas de discriminación racial que afectan a los afrodescendientes en el país.

## **B. Recomendaciones**

105. El Grupo de Trabajo recomienda al Gobierno de Panamá que:

a) Promulgue legislación integral contra la discriminación que prohíba la discriminación por todo tipo de motivos, incluida la discriminación racial y étnica. Esa legislación debería prever mecanismos de aplicación eficaces y la disponibilidad de recursos, y establecer sanciones civiles y penales adecuadas para los actos de discriminación cometidos por agentes tanto públicos como privados. Es importante señalar que los tribunales panameños han de velar rigurosamente por su aplicación;

b) Adopte medidas urgentes para acabar con la situación de discriminación estructural que afecta a los afrodescendientes en Panamá mediante la asignación de recursos suficientes para garantizar el acceso efectivo a los servicios básicos, como el suministro de agua, la electricidad, el saneamiento, los programas públicos de vivienda y el microcrédito, en particular a nivel departamental y municipal;

c) Adopte medidas para hacer efectivo el derecho de los afrodescendientes al desarrollo, tal como se dispone en la Declaración sobre el derecho al desarrollo, de 1986, teniendo en cuenta la necesidad de reparar las injusticias históricas mediante programas de desarrollo. El Estado también debe reconocer que la pobreza es la causa y la consecuencia a la vez de la discriminación y utilizar un enfoque basado en los derechos en las estrategias de reducción de la pobreza en favor de los afrodescendientes;

d) Vele por que todos los panameños, incluidos los afrodescendientes, disfruten de manera justa y equitativa de los beneficios de las iniciativas de desarrollo

y crecimiento económico y por que estos contribuyan a mejorar la calidad de vida de la sociedad en su conjunto;

e) **Garantice el derecho de los afrodescendientes de Panamá a una participación plena, activa y significativa en los procesos de toma de decisiones. Ese derecho implica realizar consultas previas e informadas a los afrodescendientes en Panamá antes de acometer grandes operaciones económicas, como la explotación de recursos naturales en las zonas en las que residen esas comunidades. El Grupo de Trabajo recomienda también al Gobierno que proporcione una reparación e indemnización efectivas a las personas que deban desplazarse como consecuencia de un proyecto económico. Debe ofrecerse a las personas desplazadas de sus propiedades una indemnización adecuada y un lugar para su reasentamiento en el que dispongan de servicios básicos;**

f) **Prepare, recopile y analice datos cualitativos y cuantitativos y encuestas sociales, a nivel nacional, provincial y local, para mejorar sustancialmente la precisión de los datos relativos a las comunidades afropanameñas. Las estadísticas desglosadas deben distinguir entre hombres y mujeres, niños y niñas. Ello ayudará a diseñar y aplicar políticas y programas adecuados, diferenciados y eficaces para atender las necesidades específicas de esas comunidades. A tal fin, el Gobierno debe llevar a cabo campañas de sensibilización para la sociedad civil y dispensar formación a los entrevistadores con miras a crear las condiciones necesarias para que los afrodescendientes se identifiquen como tales;**

g) **Sobre la base de la información estadística, adopte medidas positivas para eliminar la discriminación racial y superar las disparidades persistentes o estructurales y las desigualdades de hecho que se derivan de circunstancias históricas. En particular, el Gobierno debe considerar la posibilidad de adoptar medidas positivas con el propósito de:**

i) **Alcanzar una representación adecuada de los afrodescendientes en la administración pública, en particular en los ámbitos de la educación, la salud y el poder judicial, así como en las fuerzas del orden, incluidos el cuerpo de policía y otros servicios civiles. El empleo en la administración pública debe reflejar la diversidad de la sociedad panameña;**

ii) **Ayudar a los afrodescendientes a entrar en el mercado laboral privado;**

iii) **Realizar inversiones adicionales en la atención sanitaria, la construcción de viviendas adecuadas, el abastecimiento de electricidad y agua potable y la protección del medio ambiente, además de otras iniciativas, en las comunidades donde vivan los afrodescendientes, y promover el acceso a esos servicios;**

h) **Proporcione recursos presupuestarios suficientes y adopte medidas, en particular de acción afirmativa, para garantizar la igualdad en el acceso a la educación de los afrodescendientes, especialmente en el nivel superior;**

i) **Incorpore una perspectiva de género en el diseño y el seguimiento de las políticas públicas, teniendo en cuenta las necesidades y realidades específicas de las mujeres y las niñas de origen africano y adoptando un enfoque holístico para garantizar el ejercicio de sus derechos. Esas políticas deben incluir medidas positivas con una perspectiva de género para hacer frente a la discriminación múltiple que sufren las mujeres y niñas afrodescendientes y sus necesidades especiales;**

j) **Lleve a cabo campañas de sensibilización con el fin de:**

i) **Promover el conocimiento entre los afrodescendientes de sus propios derechos y el modo de defenderlos;**

- ii) Revelar la continuidad de los patrones de discriminación racial, en particular la discriminación múltiple que sufren las mujeres y niñas afrodescendientes;
- iii) Promover la modificación de los patrones socioculturales discriminatorios contra los afrodescendientes;
- iv) Sensibilizar y capacitar a los funcionarios públicos, en especial a los agentes del orden, y a los profesionales de la justicia;
- k) Lleve a cabo los procesos necesarios para revisar y elaborar planes de estudios específicos, con el material didáctico correspondiente, que respeten y reconozcan la historia (sin soslayar la trata transatlántica de esclavos), la contribución y la cultura de los afrodescendientes. Esos planes de estudios deben incorporarse en la educación oficial y no oficial impartida en la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y posterior, así como en la educación para adultos. Los afrodescendientes han de poder contribuir a la elaboración de los planes;
- l) Se asegure de que la educación contribuye activamente a eliminar los prejuicios entre la población y a promover el respeto mutuo, el entendimiento y la tolerancia. La educación debe poder adaptarse a la situación de las comunidades y responder a las necesidades de los estudiantes en diversos contextos sociales y culturales;
- m) Fomente el derecho a la identidad cultural, en particular el derecho de los afrodescendientes a conservar y mantener su modo de vida y sus expresiones culturales. Asimismo, el Estado debe proteger la sabiduría tradicional y el patrimonio cultural y artístico de los afrodescendientes;
- n) Preserve y promueva un mayor conocimiento y respeto del patrimonio, la cultura y la historia (incluida la trata transatlántica de esclavos) de los afrodescendientes, aumente su visibilidad y reconozca en mayor medida sus contribuciones a sus respectivas sociedades y al desarrollo mundial, destacando la calidad de supervivientes o resistentes de los afrodescendientes, pero identificándolos también como víctimas de violaciones de los derechos humanos en virtud del derecho internacional;
- o) Proteja plenamente el derecho de los afrodescendientes a una educación de calidad en todos los niveles, trascendiendo los problemas de accesibilidad física o económica para centrarse en el objetivo final de obtener los mismos resultados;
- p) Revise sus políticas y prácticas en relación con la seguridad ciudadana para identificar y erradicar el establecimiento de perfiles raciales como mecanismo de detención e investigación de personas. El Grupo de Trabajo insta al Gobierno a que adopte todas las medidas necesarias para acabar con el establecimiento de perfiles raciales, así como con la detención ilegal, la detención arbitraria, y la detención y los malos tratos que sufren principalmente los jóvenes varones de origen africano. Para ello, resulta indispensable modificar los estereotipos institucionalizados relativos a los afrodescendientes e imponer sanciones apropiadas a los agentes del orden que se guíen por perfiles raciales, además de ofrecer programas de capacitación a los funcionarios del Estado a fin de eliminar los comportamientos discriminatorios de los funcionarios públicos y el uso de perfiles raciales por los agentes del orden;
- q) Adopte todas las medidas necesarias para prevenir y castigar la violencia, los actos de tortura, los tratos crueles, inhumanos o degradantes y todas las violaciones de los derechos humanos contra afrodescendientes cometidos por funcionarios públicos, sobre todo por miembros de las fuerzas de policía y del ejército,

las autoridades aduaneras y las personas que trabajen en los aeropuertos, las instituciones penitenciarias y los servicios sociales y sanitarios;

r) Se cerciore de que todos los miembros de las fuerzas de seguridad reciban una formación adecuada de conformidad con los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley;

s) Se asegure de que los afrodescendientes, al igual que el resto de personas, disfruten de todas las garantías de un proceso justo y de la igualdad ante la ley, tal como se reconoce en los instrumentos internacionales pertinentes de derechos humanos, y concretamente de los derechos a la presunción de inocencia, a asistencia letrada y a los servicios de un intérprete, a un tribunal independiente e imparcial y la garantía de una sanción justa, así como el disfrute de todos los derechos que asisten a los reclusos en virtud de las normas internacionales pertinentes;

t) Preste especial atención a las condiciones de reclusión y al elevado número de afrodescendientes privados de libertad en el país y, en ese sentido:

i) Adopte medidas con carácter urgente para poner fin a las condiciones infrahumanas y degradantes y al hacinamiento en los centros de detención, y vele por el cumplimiento de las normas internacionales. En particular, el Estado debe adoptar medidas para aplicar en Panamá las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos;

ii) Adopte medidas inmediatas para reducir el número de personas en detención preventiva y su duración, por ejemplo recurriendo más a las medidas preventivas y la libertad bajo fianza;

u) Tome medidas para asegurar que los recursos de habeas corpus y amparo se tramiten lo antes posible con el fin de garantizar su eficacia y propósito. El Estado parte debe adoptar medidas para aumentar el número de abogados de oficio nombrados oficialmente en el país a fin de garantizar el derecho de defensa de todos los ciudadanos, en particular de quienes no puedan costearse un abogado;

v) Brinde protección y recursos efectivos a los afrodescendientes, a través de los tribunales nacionales y otras instituciones del Estado competentes, contra todo acto de discriminación racial, y garantice el derecho a solicitar a esos tribunales una reparación justa y adecuada por los daños sufridos como consecuencia de la discriminación. Además, el Gobierno debe garantizar las condiciones materiales para el acceso a la justicia, en particular en relación con el acceso a los tribunales, los servicios de asistencia jurídica gratuita y las costas judiciales;

w) Mantenga y fortalezca los organismos nacionales que promuevan la igualdad y la protección de los derechos de los afrodescendientes y se asegure de que dispongan de financiación suficiente;

x) Aplique plenamente la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Declaración y el Programa de Acción de Durban, cuyo propósito es acabar con el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, y ratifique el Convenio N° 169 (1989) de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. El Grupo de Trabajo invita al Estado a que considere la posibilidad de hacer la declaración facultativa prevista en el

**artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial;**

106. El Grupo de Trabajo invita a la Defensoría del Pueblo a que intensifique su labor de promoción y protección de los derechos de los afrodescendientes;

107. El Grupo de Trabajo insta a las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de afrodescendientes, a que continúen su trabajo y fortalezcan su cooperación con el Gobierno en la lucha contra el racismo y la discriminación racial, y a que hagan una contribución efectiva a la promoción de la interculturalidad;

108. El Grupo de Trabajo preconiza una mayor colaboración con el ACNUDH con respecto a los servicios de cooperación y asesoramiento técnico, por ejemplo la formación para funcionarios públicos, en particular los funcionarios de prisiones, acerca de los principios de derechos humanos.

---