

Informe del Equipo de País de Naciones Unidas de Panamá para el Examen Periódico Universal ante el Consejo de Derechos Humanosⁱ

I. Introducción

1. El presente informe ha sido elaborado conjuntamente por distintas agencias y programas de Naciones Unidas (NNUU) que operan en Panamá. Debido a restricciones de espacio, este informe no pretende ser exhaustivo, sino dar a conocer desde la perspectiva del sistema de NNUU, los principales avances y desafíos en materia de derechos humanos (DDHH).

II. Contexto político, institucional, legal y social

1. Contexto político, económico y social

2. El régimen de gobierno en Panamá constitucionalmente está definido como unitario, republicano, democrático y representativo, con un sistema presidencialista fuertemente arraigado.

3. En las elecciones de mayo 2009, ganó con amplio margen la coalición multipartidista “Alianza por el Cambio”, obteniendo la Presidencia de la República y la mayoría parlamentaria en la Asamblea de Diputados. Ricardo Martinelli es el actual Presidente Constitucional por el periodo de cinco años comprendido entre 2009 al 2014

4. Panamá es un país multiétnico. Ocho pueblos indígenas representan el 10% de la población total del país. Han sido creadas cinco comarcas o territorios indígenas sobre el 20% del territorio. Sólo un 50% de los indígenas reside en estos territorios, los demás se asientan en tierras estatales o en áreas ambientalmente protegidas. La población afro-descendiente se estima en un 14% de la población total, sin embargo, a la fecha no existen datos oficiales al respectoⁱⁱ.

5. El CCA-UNDAF 2007-2011 enfatiza que los problemas más acuciantes de la sociedad panameña son la pobreza, la inequidad y la exclusión. En Panamá, la pobreza y la extrema pobreza se relacionan claramente con las desigualdades en la distribución del ingreso. La economía opera hacia la centralización productiva y el énfasis en el sector servicios. El análisis de la pobreza por área geográfica indica que la población indígena es la más excluida. Se registran altos índices de pobreza y exclusión en las provincias de Bocas del Toro y Colón, al igual que en zonas urbanas en la ciudad capital, todas con una marcada concentración poblacional afro-descendiente.

6. En cuanto al impacto de las políticas sociales, los primeros programas de protección social en base a transferencias condicionadas comenzaron a desarrollarse hacia mediados del 2006-2007, la información que permitirá evaluar sus resultados aún no está disponible aunque estudios preliminares indican mejoras en algunas áreas.

7. El gobierno presentó en enero de 2010 un plan de desarrollo quinquenal, producto de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, que entre sus objetivos contempla la disminución de la desigualdad.

8. La participación ciudadana ha disminuido su impacto. Aunque existen organizaciones de la sociedad civil, pocas son las que realizan una veeduría y fiscalización independiente de la gestión pública.

2. Marco jurídico e institucional

9. Panamá ha ratificado un número importante de tratados internacionales y regionales de derechos humanos.

10. Pendiente de ratificación se encuentran la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, la Convención para reducir los casos de Apatridia de 1961, el Convenio No. 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales y la Convención Iberoamericana de la Juventud.

11. Existe un marco normativo amplio de protección de los derechos humanos, que cuenta con leyes específicas, entre otras sobre violencia doméstica, igualdad de oportunidades, la equiparación de oportunidades para personas con discapacidad, protección de derechos en el marco del VIH/sida.

12. Aún están pendientes por desarrollar planes de difusión de este marco entre la población en general. Los órganos de tratadosⁱⁱⁱ han destacado algunos desafíos, por ejemplo en lo relacionado con el femicidio, la discriminación, o la explotación sexual comercial y una brecha entre lo establecido en el marco normativo y su aplicación.

13. La Defensoría del Pueblo de Panamá tiene rango constitucional y está acreditada con estatus “A” por el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones de Derechos Humanos, por cumplir con los Principios de Paris. El plan económico de inversión del gobierno central ha dispuesto una inversión económica a dicha oficina que representa algo menos del 1% de la totalidad de la inversión en cinco años.

3. Políticas Públicas

14. Los órganos de tratados han destacado la necesidad de políticas públicas integradas. El impacto de las políticas desarrolladas se ha caracterizado en muchas ocasiones por la asignación de recursos económicos no siempre suficientes para su implementación y seguimiento.

15. Panamá no cuenta con un plan nacional integral de derechos humanos. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) implementa varias políticas sociales en distintas instancias, algunas con el apoyo de Naciones Unidas.

III. Promoción y protección de los derechos humanos

1. Cooperación con los mecanismos de derechos humanos

16. A la fecha Panamá no reconoce la competencia de los respectivos órganos de tratados de considerar casos individuales establecidas bajo el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) y el artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes(CAT)

17. Panamá ha realizado esfuerzos para ponerse al día en la presentación de informes a los órganos de tratados. En 2008 se presentó el Informe de Derechos Civiles y Políticos al Comité de Derechos Humanos con un retraso de 11 años. En los últimos dos años se han presentado los informes al Comité para los Derechos del Niño, al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Los informes al Comité contra la Tortura y al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales están pendientes de presentación.

18. Aunque existen iniciativas por parte de la Defensoría del Pueblo, a la fecha el proceso de seguimiento a las recomendaciones de los mecanismos internacionales de derechos humanos

podría fortalecerse. El mecanismo estatal para la preparación y seguimiento de informes, se mantiene centralizado en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

19. Panamá ha realizado invitaciones a relatores y expertos internacionales que supervisan la situación de los derechos humanos. En 2007, el Experto Independiente sobre minorías pidió una invitación para llevar a cabo una visita oficial al país pero hasta la fecha no ha recibido respuesta. En enero de 2009 el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, tras una invitación del Estado, visitó Panamá para examinar la situación de las comunidades indígenas afectadas por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75 a orillas del Río Changuinola. El informe del Relator^{iv} fue respondido expresando una opinión diferente, en su mayoría, tanto a las conclusiones y recomendaciones, como al análisis para la fundamentación de las interpretaciones por el Relator Especial. Por lo general, Panamá ha respondido a todas las cartas de alegaciones enviadas por los procedimientos especiales.

20. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha demandado al Estado en cuatro ocasiones. En tres de estos casos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha comprobado violaciones por parte del Estado panameño.

21. La CIDH ha dictado dos medidas cautelares en contra de Panamá, específicamente en los casos de los desalojos de las comunidades indígenas en San San, San San Druy y en aquellas ubicadas a lo largo del río Changuinola afectadas por la construcción del proyecto hidroeléctrico Chan 75 Sin embargo, éstas no han sido acatadas por el Estado^v.

2. Implementación de las obligaciones internacionales de DDHH

22. *Detención arbitraria y uso excesivo de la fuerza.* Se han denunciado casos de detenciones sin una orden judicial que las sustente, así como casos de incumplimiento del deber de informar inmediatamente al detenido de las razones de su arresto o detención y su derecho a un abogado. Cuando se trata de la detención de un extranjero, en ocasiones, oficiales estatales han dejado de realizar las debidas comunicaciones consulares. La ley prohíbe la detención bajo investigación por más de 48 horas sin orden judicial, sin embargo, permite la detención de menores de 18 años por 72 horas bajo este procedimiento. En la práctica, el abuso de las detenciones preventivas continúa siendo un problema. También se han denunciado casos de uso excesivo de la fuerza durante el arresto y la detención.

23. *Privados de libertad.* El sistema penitenciario enfrenta problemas de hacinamiento producto de la sobrepoblación carcelaria, falta de infraestructuras adecuadas y respetuosas de los derechos humanos, carencia de personal de custodia civil especializado e inadecuada clasificación de reos a lo interno de los centros penales.

24. De acuerdo a las estadísticas oficiales, al 1 de marzo de 2010, la población penitenciaria asciende a 10,386 mientras que la capacidad de los centros penales es de 7,145. Más del 60% de la población carcelaria son presos sin condena, ello se debe principalmente al uso generalizado de la detención preventiva por parte de los operadores de justicia y de la mora judicial.

25. *Los tiempos de detención preventiva* en algunos casos exceden los de las sentencias máximas para el *delito* cometido.

26. La infraestructura de los centros penitenciarios y cárceles del país es inadecuada. No se cumple con la separación entre condenados y sentenciados, ni con una debida clasificación de las personas privadas de libertad.

27. Los servicios de salud de los centros penitenciarios son insuficientes e inadecuados. El gobierno puso en marcha un programa para la mejora de la atención médica a los privados de libertad y ha dispuesto un plan de inversión en la modernización del Sistema Penitenciario a nivel nacional. Además existen programas de reinserción laboral para las mujeres privadas de libertad, sin embargo, estos se han caracterizado por una visión estereotipada del rol de la mujer.

28. *Administración de justicia.* El Presidente de la República, por mandato constitucional, designa a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en periodos escalonados de 10 años. La designación presidencial está sujeta a la ratificación de la Asamblea Nacional. La elección de dos magistrados en diciembre de 2009, fue criticada por incumplimiento de la resolución de Consejo de Gabinete que pretendía hacer transparente y participativo el proceso de selección.^{vi} La inexistencia de una ley de carrera judicial, hace posible que el sistema de nombramiento de los jueces por parte de los superiores jerárquicos sea en su mayoría discrecional..

29. La ley obliga al gobierno a proveer gratuitamente de defensores públicos a las personas que no puedan pagarlo. La cantidad de casos a cargo de los Defensores de Oficio supera la capacidad de estos para tramitarlos de manera efectiva trayendo como consecuencia un desproporcional impacto negativo en los más pobres.

30. A nivel local, los Alcaldes designan a los Corregidores, quienes tienen competencia para conocer de casos administrativos, civiles menores y penales, con capacidad para la imposición de arrestos, fianzas o privaciones de libertad que no superen un año. En la actualidad, la falta de una legislación que exija entrenamiento legal de los Corregidores muchas veces genera situaciones de posible violación al debido proceso.

31. En 2008 se aprobó un nuevo Código Procesal Penal, mediante el cual se cambiaría del sistema inquisitivo vigente, a un nuevo sistema acusatorio de justicia. El aprobado código entre otras cosas, establece nuevos elementos para la lucha contra la corrupción e instaura la protección de testigos e informantes. En agosto de 2009, un mes antes de la entrada en vigor del sistema acusatorio, el nuevo gobierno pospuso su implementación hasta 2011.

32. *Libertad de expresión.* Aunque hay un marco normativo que garantiza la libertad de expresión, los medios de comunicación han denunciado intentos de injerencia de actores gubernamentales sobre el reporte de noticias y la línea editorial del medio. Una reciente modificación introducida en el Código Penal crea el delito de abuso del derecho de reunión o manifestación, como una conducta que se ejerce mediante el uso de violencia para impedir el libre tránsito y causar daños a la propiedad.^{vii} Algunos medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil han interpretado esta medida como una forma de intimidación contra protestas anti-gubernamentales, sin embargo, su novedad hace imposible la determinación de sus alcances en la práctica.

33. *Derechos de los niños, niñas y adolescentes.* El esfuerzo del Estado por adecuar su ordenamiento normativo a los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño se encuentra atomizado en diversas legislaciones, sin que se constituya un sistema de protección de menores que de una manera desjudicializada y local, intervenga en los casos en que los derechos de los niños y las niñas han sido violados o se encuentran amenazados.

34. Con el objeto de reducir la violencia, el gobierno ha impulsado la adopción de normas administrativas a nivel municipal ordenando un “toque de queda” que restringe la movilidad de los menores de edad no acompañados por sus padres o un adulto responsable después de las 9:00 de la noche. Se imponen multas en efectivo a los responsables de estos menores por el incumplimiento a esta disposición.

35. *Derechos de los adolescentes a una justicia penal especial.* Desde 1999 el Estado ha legislado para establecer una jurisdicción penal especializada para adolescentes. En el 2007, la Ley 40 de 1999, que creó este régimen especial de responsabilidad penal fue reformado para aumentar la pena máxima de prisión de 7 a 12 años. En marzo del 2010, la Ley 6, ha rebajado la edad mínima de responsabilidad penal de 14 a 12 años. En ambos casos las modificaciones introducidas tienen por objeto ampliar el uso de la privación de libertad como método de control.

36. *Derecho a la alimentación.* Existe una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y una institución nacional (SENAPAN) para su implementación. A pesar de los

avances económicos, los indicadores nutricionales manifiestan que el hambre en el país persiste así como la inseguridad alimentaria, afectando desproporcionadamente a zonas rurales e indígenas.

37. *Derecho a la Salud, incluida la Salud Sexual y Reproductiva.* La calidad de los servicios de salud está condicionada por la cobertura de la seguridad social. Existe un acceso limitado a instalaciones del Ministerio de Salud en áreas rurales que afecta en su mayoría a las poblaciones indígenas. Adicionalmente, se han señalado casos de discriminación en la prestación de servicios de salud a otras poblaciones excluidas socialmente como la población de diversidad sexual, migrantes, refugiados y trabajadoras sexuales.

38. Se creó el Programa de Salud Adolescente en el Ministerio de Salud (MINSA), desde el cual puede potenciarse una atención especializada a esta población. Actualmente la mayoría de los servicios de salud aún no cuentan con capacidades técnicas, ni administrativas para atender las necesidades específicas de los adolescentes.

39. Luego de 36 meses de trabajo, consulta, homologación, validación, talleres y reuniones, liderados por la Comisión Nacional de Salud Sexual y Reproductiva a nivel nacional, el Proyecto de Ley 442 sobre salud sexual y reproductiva en la Asamblea fue archivado lo cual puede retrasar mejoras en la promoción y protección de la salud sexual y los derechos reproductivos de la población.

40. El MINSA desarrolló y aprobó un Diagnóstico situacional y un Plan de Salud para los Pueblos Indígenas para el periodo 2008-2010. Si bien ello es así, se mantienen los desafíos en cuanto a la cantidad de personal de salud en el nivel primario, en cuanto a la atención especializada y en cuanto a la incorporación del nivel terciario de atención. En zonas indígenas el traslado de pacientes es difícil por la ausencia de vías de comunicación y por las condiciones climáticas. Además, aún falta adaptar los programas de salud a la realidad cultural de las poblaciones indígenas capacitando al personal de salud en estos aspectos.

41. El “Programa de Higiene Social” del MINSA, prevé revisiones periódicas de las trabajadoras sexuales, incluyendo la prueba del VIH. Del resultado de dichos exámenes depende la renovación del permiso de trabajo. Este programa prevé la detención y la expulsión de trabajadoras sexuales extranjeras que resulten positivas al VIH.

42. *Derecho a la educación.* El Estado reconoce nueve años de educación básica general de carácter obligatorio y gratuito. El porcentaje de matrícula a este nivel es de 98%, actualmente se están revisando los planes curriculares escolares como una medida de mejorar la calidad de la educación. En el nivel de la educación media (primordialmente dirigida a la población de 15 a 18 años de edad), la tasa de matrícula es de un 60 %, con niveles significativos de abandono escolar.

43. *Derechos de las Mujeres.* Aún existen desafíos importantes en materia de capacidades y cultura general en la generación, análisis y utilización de estadísticas de género, también en materia de reducción de las altas tasas de mortalidad materna en población indígena y rural, así como en la insuficiencia de anticonceptivos a nivel nacional; en la falta de empoderamiento sobre los derechos de muchos grupos de mujeres durante las diferentes etapas del ciclo vital, en la falta de una respuesta del sector educativo para promover la perspectiva de género y derechos humanos en los programas y planes escolares.

44. En cuanto al tema de femicidio, en el 2008 se reportaron 46 mujeres asesinadas, En el 2009 se reportaron 80. El recién creado Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), ente rector de las políticas públicas de género y coordinador de los mecanismos de la mujer de las instituciones públicas, cuenta con recursos limitados para cumplir con su mandato.

45. La incorporación de las mujeres al desarrollo económico sigue siendo otro desafío de la administración estatal, el cual impide lograr la igualdad de género. La ley establece un mínimo

de 30% de los cargos de elección popular para mujeres, sin embargo, las medidas necesarias para que los partidos políticos cumplan con esta disposición han sido escasas. En cuanto al financiamiento público electoral la norma que ordena destinar el 10% a capacitaciones para motivar la participación de mujeres no ha sido aplicada. El número de mujeres elegidas a cargos públicos disminuyó en el último torneo electoral.

46. *Pueblos indígenas.* Existe una Dirección de Política Indígena bajo la autoridad del Ministerio de Gobierno y Justicia. La coordinación entre oficinas estatales de ANAM, Defensoría del Pueblo, MIDES y Gobierno y Justicia, relacionadas al tema indígena, podría fortalecerse para evitar la atomización de los lineamientos gubernamentales en esta materia.

47. El derecho a la consulta con miras a obtener el consentimiento previo, libre e informado de las poblaciones afectadas por proyectos de explotación minera, hidroeléctrica y turística no está garantizado ni regulado. La ley del medio ambiente sólo exige como requisito previo para otorgar una concesión de exploración o explotación de recursos naturales un estudio de impacto ambiental que legalmente no enmarca atención al impacto social y cultural sobre las poblaciones afectadas por los proyectos. La Autoridad del Medio Ambiente (ANAM), la cual gestiona los recursos naturales de los territorios indígenas, realiza sesiones informativas sobre proyectos de concesión, sin embargo las mismas no se constituyen en instancias de consulta y participación de los pueblos indígenas como lo establecen las normas internacionales.

48. En diciembre de 2008 la Asamblea Nacional con el apoyo de algunos de los pueblos indígenas de Panamá aprobó una ley sobre tierras colectivas. Si bien la ley reconoce legitimidad a las autoridades tradicionales, establece que los terrenos de propiedad colectiva quedan sujetos a las decisiones de las autoridades administrativas no indígenas con jurisdicción sobre los mismos. La Etnia Naso, quienes reclaman el reconocimiento de sus territorios, han sido la población indígena más involucrada en declarar no estar de acuerdo con dicha ley.

49. Un caso sobre falta de compensación y el resarcimiento por el desplazamiento forzoso de pueblos indígenas se produjo durante la construcción de la Hidroeléctrica Bayano en la década de los 80, cuando se desplazó indígenas de la etnia Emberá, quienes a la fecha no han recibido resarcimiento por las afectaciones.. Otro caso es el de las comunidades Naso de San San y San San Druy, que fueron víctimas de desalojo forzoso en marzo y abril de 2009.

50. *Población afro descendiente.* La ronda censal de mayo 2010 permitirá por primera vez recoger información desagregada alrededor de la población afro-panameña. Se han dado esfuerzos a nivel legislativo para abordar la discriminación contra esta población. La Ley N° 16 de 10 de abril de 2002 creó la Comisión Nacional Contra la Discriminación, en la que participa un representante de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Negras Panameña. La Ley 11 de 22 de abril de 2005, prohíbe la discriminación laboral por razones de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. El Decreto Ejecutivo No. 124 del 27 de mayo de 2005 crea una “Comisión especial para el establecimiento de una política gubernamental para la inclusión plena de la etnia negra panameña”.

51. La acción legal contra actos de discriminación y exclusión es escasa. El funcionamiento de la Comisión Nacional contra la Discriminación no ha sido regular. Pocos fondos han sido destinados para atender los casos de discriminación racial o para dar apoyo legal a las víctimas. En la legislación panameña no está tipificada la discriminación racial. La discriminación indirecta en el acceso al empleo es una de las formas de exclusión que afecta mayormente a los y las afro-descendientes. La estigmatización y los estereotipos racistas están todavía presentes en los medios y en los discursos oficiales. Algunos periodistas y medios de comunicación, utilizan y reproducen estereotipos denigrantes y discriminatorios contra la población afro-panameña. Existe una tendencia por parte de miembros de la fuerza pública, a asociar los jóvenes afro-descendientes con la delincuencia y a las mujeres afro-descendientes con la prostitución.

52. *Respuesta al VIH / Sida.* A pesar de la existencia de un marco normativo para la protección de los derechos de las personas con VIH / sida (Ley 3 del 2000), en la práctica los principales problemas de discriminación se detectan en los servicios de salud, en el acceso a la educación y al trabajo. En algunas ocasiones, las pruebas de VIH se solicitan como requisito para acceso al trabajo en el sector público. El Estado no ha hecho suficientes esfuerzos para capacitar a los trabajadores de salud en la atención a la población con VIH, ni para combatir el estigma social. En los últimos años la distribución masiva de preservativos ha estado a cargo de la sociedad civil organizada que trabaja los temas de prevención de ITS y VIH.

53. *Diversidad sexual.* El Decreto Ejecutivo No. 204 de 3 de septiembre de 1997 establece como falta gravísima la condición de homosexual o lesbiana de un miembro de las fuerzas de seguridad, previendo como sanción el arresto por 60 días o la destitución. Aún se dan situaciones de discriminación en los servicios de salud, que impiden una correcta atención a la salud de las poblaciones de diversidad sexual. Algunos medios de comunicación siguen usando lenguaje e imágenes no adecuadas en relación con la diversidad sexual y la identidad de género. Se registran denuncias de ataques y detenciones arbitrarias por parte de las fuerzas de seguridad contra miembros de la comunidad trans.

54. *Refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional.* La falta de mecanismos eficientes que permitan la identificación de personas en necesidad de protección internacional dentro de los flujos migratorios mixtos coloca a las personas sujetas a protección en una situación de vulnerabilidad. Se observan faltas al debido proceso de solicitud de refugio y al cumplimiento de los principios básicos de la protección internacional como son: el derecho de asilo (acceso al procedimiento), *non refoulement* (no devolución y no rechazo en frontera), la no sanción por ingreso ilegal o irregular (detenciones arbitrarias) y la no discriminación. Existen problemas en cuanto al acceso efectivo a derechos, más que nada relacionados a la falta de una documentación oportuna, (incluyendo permisos de trabajo).

IV. Logros, buenas prácticas y desafíos

55. En los últimos cinco años se han dado importantes avances en materia de derechos humanos.

56. Cabe resaltar la ratificación por Panamá de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, mediante Ley 25 de 10 de julio del 2007. También se han hecho esfuerzos para armonizar la legislación nacional con los estándares internacionales. La ley 63 del 2008 incorpora al derecho interno las normas de la Conferencia de la Haya en materia de adopciones internacionales. Las reformas a las normas de migración (Decreto Ley No.3 del 2008 y Decreto Ejecutivo No.320 de 2008) incluyeron las visas humanitarias y la reglamentación de la categoría migratoria de personas bajo la protección del Estado. La Ley 25 del 2008 permitió a los refugiados y asilados de larga data optar por la residencia permanente. El nuevo Código Penal tipificó la desaparición forzada, eliminó la disposición que permitía evitar la sanción al responsable de estupro si contraía matrimonio con una víctima mayor de 14 años y derogó el tipo que penalizaba la reproducción de opiniones injuriosas y calumniosas. También cabe resaltar la derogación en el 2007 del Decreto No.149 de 1949 que sancionaba la práctica de la sodomía con hasta un año de cárcel.

57. Se reconocen los esfuerzos del Estado en el fortalecimiento de mecanismos dirigidos a promover y coordinar políticas y programas en materia de Derechos Humanos. En el 2008 se creó el Consejo Nacional para la Prevención y Control del VIH. En enero del 2010 comenzó a operar una Dirección de Derechos Humanos en el Ministerio de Gobierno y Justicia. En el 2005 se creó la comisión especial para el establecimiento de una política de inclusión de la etnia negra. También se han creado instituciones especializadas para la implementación de políticas para el

adelanto de la mujer (INAMU), la protección de los derechos de las personas con discapacidad (SENADIS), y la seguridad alimentaria (SENAPAN).

58. Finalmente se tomaron acciones dirigidas a asegurar una mejor protección de los derechos humanos, entre ellas cabe mencionar: el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009-2015; el Programa de transferencias condicionadas, focalizado en las regiones de pobreza y pobreza extrema, denominado “Red de Oportunidades”; y el programa de pensiones no contributivas para las personas de 70 años en adelante. Se puso en funcionamiento un programa de salud especialmente dirigido a la población de adolescentes.

59. Se reconoce también como una acción positiva la creación mediante Decreto Ejecutivo 120 de 2010 de una comisión interinstitucional para la preparación del informe de Panamá para el Examen Periódico Universal.

60. Los siguientes desafíos merecen atención.

61. Un desafío importante es el fortalecimiento de una débil institucionalidad, que promueva valores democráticos y éticos, con el consecuente respeto al Estado de Derecho.

62. Ante el incremento de la criminalidad y la alta cobertura del tema por los medios de comunicación, las políticas de seguridad ciudadana en los últimos años se han caracterizado por respuestas represivas con poco énfasis en programas de prevención. Algunas de ellas planteando posibles riesgos a la letra y espíritu de las normas y estándares internacionales de derechos humanos.

63. Queda pendiente un esfuerzo sostenido en la creación de espacios de participación ciudadana que fortalezcan el sistema democrático. Ciertos logros como la Concertación Nacional para el Desarrollo en el 2006 han perdido su empuje debido consideraciones gubernamentales de que se trata de espacios de co-gobernabilidad. Es necesario sensibilizar a los funcionarios públicos sobre el importante papel que cumplen las organizaciones de la sociedad civil en un estado democrático. El gobierno debe garantizar la más amplia participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, a fin de hacer no sólo más transparente su gestión sino también como un proceso de rendición de cuentas.

V. Recomendaciones

64. Se recomienda que Panamá suscriba y ratifique la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, la Convención para reducir los casos de Apatridia de 1961, el Convenio No 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Convención Iberoamericana de la Juventud. También se recomienda que el Estado haga las declaraciones bajo el Artículo 14 del CERD y el artículo 22 del CAT, para reconocer la competencia de los respectivos órganos de tratado para considerar casos individuales.

65. Se recomienda mantener la comisión interinstitucional creada especialmente para el Examen Periódico Universal, como un mecanismo permanente que coordine la preparación de informes a mecanismos internacionales de derechos humanos y promueva el seguimiento interinstitucional a las recomendaciones de los mismos.

66. Se recomienda establecer un mecanismo permanente de diálogo con organizaciones de la sociedad civil, para asegurar el monitoreo y cumplimiento efectivos de los acuerdos logrados

después de un amplio proceso de participación y para la formulación y evaluación de las políticas públicas.

67. Se recomienda reabrir la discusión del proyecto de Ley de Salud Sexual y Reproductiva que de manera integral reafirma y desarrolla internamente obligaciones internacionales del Estado panameño en materia de derechos humanos.

68. Se resalta la necesidad de desarrollar procedimientos nacionales justos, eficientes, sensibles a edad, género y diversidad y que sean acordes con los estándares internacionales, de manera que se garantice el acceso al derecho de asilo (refugio) a todas aquellas personas que manifiesten un temor fundado de persecución, de acuerdo a lo establecido en la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo adicional de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. En cuanto a las personas bajo el Estatuto Humanitario Provisional de Protección (PTH), quienes residen en áreas remotas de la frontera con Colombia, se requiere la creación de un mecanismo legal que contemple la obtención progresiva de derechos que permitan la regularización mediante la obtención de una residencia permanente y la opción a futuro de la naturalización. Cabe resaltar que las personas bajo el régimen de PTH, quienes llevan más de 10 años bajo este régimen de protección “temporal”, tienen restringida su libertad de movimiento y no cuentan con derecho a un permiso de trabajo formal lo que les genera serios inconvenientes en cuanto al acceso a derechos y servicios básicos.

69. Se recomienda que el Estado desarrolle una política integral de seguridad ciudadana en la que se privilegie la prevención debiendo tenerse para ello en cuenta las causas estructurales que favorecen el incremento de la violencia y la criminalidad en el país. En este proceso es crucial contar con una amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil y se podría contar con el apoyo del sistema de Naciones Unidas.

70. Se recomienda desarrollar acciones concretas para fortalecer la calidad de la educación e incluir en la malla curricular, a todos niveles, la educación en derechos humanos.

ⁱ Este informe contó con la participación de ACNUR, FIDA, OACDH, ONUSIDA, OPS/OMS, PMA, PNUD, UNICEF, UNFPA.

ⁱⁱ Estadísticas oficiales de acuerdo al Censo Nacional del año 2000.

ⁱⁱⁱ CCPR/C/PAN/CO/3; CEDAW/C/PAN/CO/7; CERD/C/PAN/CO/20

^{iv} A/HRC/12/34/Add.5

^v CERD/C/PAN/20

^{vi} Resolución de Consejo de Gabinete No. 121 de 18 de Septiembre de 2009.

^{vii} Ley 14 de 13 de abril de 2010.