



# Asamblea General

Distr. general  
5 de febrero de 2015  
Español  
Original: Español/inglés

## Consejo de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal

22º período de sesiones

4 a 15 de mayo de 2015

### **Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo**

#### **Panamá\***

El presente informe constituye un resumen de 13 comunicaciones<sup>1</sup> de partes interesadas para el examen periódico universal. El informe sigue las directrices generales aprobadas por el Consejo de Derechos Humanos en su decisión 17/119. No contiene opiniones, observaciones o sugerencias de parte de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ni juicio o pronunciamiento alguno sobre afirmaciones concretas. La información incluida se acompaña sistemáticamente de referencias en notas y, en la medida de lo posible, los textos originales no se han modificado. De conformidad con la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, cuando procede se incluye una sección separada para las contribuciones de la institución nacional de derechos humanos del Estado examinado acreditada en plena conformidad con los Principios de París. Los textos completos de todas las comunicaciones recibidas pueden consultarse en el sitio web del ACNUDH. El informe se ha preparado teniendo en cuenta la periodicidad del examen y los acontecimientos ocurridos durante ese período.

\* El presente documento no fue objeto de revisión editorial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.



## **I. Información proporcionada por las partes interesadas**

### **A. Antecedentes y marco**

#### **1. Alcance de las obligaciones internacionales<sup>2</sup>**

1. Recordando las recomendaciones 70.1 a 70.8 que Panamá aceptó durante su primer Examen Periódico Universal (EPU)<sup>3</sup>, la Joint Submission (JS) 2 señaló que el Estado sigue sin ratificar los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N° 156, sobre trabajadores con responsabilidades familiares; N° 183, sobre protección de la maternidad; y N° 169, sobre pueblos indígenas; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; la enmienda al artículo 8 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Interamericana contra el Racismo; y la Convención Interamericana contra la Discriminación<sup>4</sup>. La JS2 recomendó al Estado ratificar los instrumentos internacionales de derechos humanos en los cuales no era Estado parte<sup>5</sup> y adecuar su marco jurídico interno a las obligaciones internacionales<sup>6</sup>.

#### **2. Marco constitucional y legislativo**

2. La JS2 indicó que faltaba un ordenamiento específico para la niñez y recomendó al Estado adoptar normas de protección integral para los niños garantizando la asignación de recursos necesarios para su ejecución<sup>7</sup>.

#### **3. Infraestructura institucional y de derechos humanos y medidas de política**

3. La JS4 observó que entre el primer y el segundo EPU de Panamá se habían producido reiteradas conductas violatorias de los derechos humanos, la institucionalidad del país se había debilitado, se habían denunciado casos de corrupción en todos los niveles del Estado, y se habían utilizado las instituciones de seguridad con el fin de reprimir y perseguir a movimientos de la sociedad civil<sup>8</sup>.

4. El Centro de Estudios Estratégicos (CEE) consideró que el Estado había convertido la elección del Defensor del Pueblo en un acto político. Añadió que la actual Defensora carecía de trayectoria en la defensa de los derechos humanos<sup>9</sup>. Asimismo, el CEE lamentó que la Defensoría del Pueblo mantuviera sin presupuesto la protección de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes<sup>10</sup>.

5. El CEE indicó que una Comisión mixta de la sociedad civil y del Gobierno había avanzado en el desarrollo de un Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura pero que no existía la voluntad política ni los fondos para avanzar en su implementación<sup>11</sup>.

6. La JS1 observó un aumento grave de la violencia y la delincuencia entre la población juvenil, debido a la falta de oportunidades. Además, los jóvenes indígenas sufrían la falta de una educación de calidad adaptada a su cultura<sup>12</sup>. La JS1 recomendó al Estado intensificar sus esfuerzos para enfrentar el desempleo juvenil<sup>13</sup>, incrementar los planes y talleres de formación profesional para los jóvenes<sup>14</sup> y elaborar programas de formación de líderes para los jóvenes de todos los estratos y comunidades<sup>15</sup>.

### **B. Cooperación con los mecanismos de derechos humanos**

7. La JS2 consideró que la mayor parte de las preocupaciones expresadas durante el primer EPU de Panamá mantenían su vigencia<sup>16</sup>. La JS2 recomendó al Estado cumplir con

las recomendaciones aceptadas y los compromisos voluntarios asumidos durante su primer EPU<sup>17</sup>.

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

### **1. Igualdad y no discriminación**

8. La JS3 lamentó que Panamá no contara con una ley antidiscriminación y recomendó al Estado promulgar una ley contra la discriminación que incluyera la orientación sexual y la identidad y expresión de género entre las causas de discriminación<sup>18</sup>. La JS2 recomendó al Estado adoptar una legislación que tipificara como delito la discriminación en todas sus manifestaciones<sup>19</sup>.

9. La JS2 reconoció avances en políticas públicas y legislación de género<sup>20</sup>, aunque el Estado no hubiera adecuado las políticas y la legislación interna a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>21</sup>. Tampoco había otorgado los recursos ni la jerarquía institucional necesarios al Instituto Nacional de la Mujer<sup>22</sup>. La JS2 recomendó al Estado fortalecer la institucionalidad en materia de respeto a los derechos de la mujer<sup>23</sup>. La JS1 recomendó a Panamá organizar cursos de formación, sensibilización y concientización sobre los derechos de las mujeres, difundiendo más ampliamente las leyes, los programas y los recursos existentes<sup>24</sup>.

10. La JS1 reconoció que Panamá hubiera aceptado recomendaciones relativas a la no discriminación racial durante su primer EPU. Sin embargo, constató que las comunidades afropanameñas e indígenas sufrían la discriminación de manera particular<sup>25</sup>. El goce de derechos como la educación, la salud, la participación política, el acceso a la justicia y la inserción laboral resultaban de difícil acceso para la población afrodescendiente<sup>26</sup>. Asimismo, las comunidades indígenas sufrían violencia y opresión por su condición económica y social<sup>27</sup>. La JS1 recomendó a Panamá elaborar campañas de concientización sobre la dignidad de la persona independientemente de su origen étnico dentro de las escuelas y por todos los medios de comunicación<sup>28</sup>, implementar programas de integración de las comunidades afropanameñas e indígenas en la sociedad<sup>29</sup>, hacer un estudio socioeconómico de las poblaciones afropanameñas concentradas en ciertas ciudades para venir en ayuda de sus necesidades básicas<sup>30</sup>, y sancionar a las entidades o personas que ejercieran acciones discriminatorias contra las personas afropanameñas e indígenas<sup>31</sup>.

11. La JS2 consideró que ninguna de las recomendaciones aceptadas por Panamá durante su primer EPU relativas a las personas afrodescendientes se había cumplido. La criminalización de la pobreza con relación a las poblaciones afrodescendientes continuaba, así como las conductas discriminatorias de la fuerza de seguridad<sup>32</sup>. La JS2 recomendó al Estado realizar un nuevo censo poblacional con el presupuesto, la preparación y la sensibilización necesarios para permitir conocer la situación real de los afrodescendientes, incluir en el sistema educativo la historia y contribución de la población afrodescendiente al país, y crear la Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños<sup>33</sup>.

12. La JS1 destacó que los niños más vulnerables en Panamá eran aquellos pertenecientes a las comunidades indígenas y los niños sin documentos<sup>34</sup>. La JS1 recomendó al Estado adoptar medidas para asegurar a los niños indígenas el pleno ejercicio de sus derechos<sup>35</sup> e instaurar programas de apoyo para los niños migrantes<sup>36</sup>.

13. La JS2 manifestó que el Estado no había adecuado la legislación interna ni sus políticas a los Principios de Yogyakarta, negándose a dar un reconocimiento jurídico a las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI)<sup>37</sup>. La JS2

recomendó al Estado reconocer la existencia de la población LGBTI como sujeto de derechos y políticas públicas<sup>38</sup>.

14. La JS3 recordó que se mantenían vigentes los numerales 11 y 12 del artículo 133 del Decreto ejecutivo N° 204/1997, que establecía como una falta grave de conducta para la Policía Nacional la práctica del lesbianismo y el homosexualismo<sup>39</sup>. La JS3 recomendó al Estado derogar los numerales 11 y 12 del artículo 133 del Decreto ejecutivo N° 204/1997<sup>40</sup>.

15. La JS3 consideró que los medios de comunicación eran uno de los mayores precursores del prejuicio y la violencia contra la población LGBTI. El lenguaje utilizado en los mismos generaba en la sociedad reacciones que incitaban a la homofobia y transfobia<sup>41</sup>. La JS3 recomendó al Estado implementar programas para prevenir y eliminar la discriminación por orientación sexual e identidad y expresión de género en los medios de comunicación<sup>42</sup> y poner en marcha un Plan Nacional para eliminar la discriminación y la violencia contra las personas LGBTI<sup>43</sup>.

16. La JS3 indicó que la unión entre personas del mismo sexo no estaba reconocida, que la Ley N° 7/2014 prohibía el matrimonio entre personas del mismo sexo, en su artículo 40, e impedía el reconocimiento de uniones realizadas en el extranjero<sup>44</sup>. La JS3 recomendó al Estado derogar el artículo 40 de la Ley N° 7/2014 e iniciar un proceso legislativo para garantizar la igualdad jurídica de las parejas formadas por personas del mismo sexo<sup>45</sup>.

## 2. Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona

17. La JS3 indicó que la privación ilegal y arbitraria de la libertad, junto a abusos en la detención de personas trans, era una práctica sistemática de la Policía Nacional<sup>46</sup>. La JS3 recomendó al Estado capacitar a las fuerzas de seguridad sobre sus obligaciones de respeto y protección de los derechos de la población trans, e investigar y llevar a la justicia al personal policial involucrado en detenciones arbitrarias, extorsiones y violencia contra las personas trans<sup>47</sup>.

18. La JS2 consideró que el Estado no había tomado medidas suficientes para implementar un sistema penitenciario conforme a los estándares internacionales, objeto de recomendaciones aceptadas por Panamá durante su primer EPU (68.19, 68.20 y 68.24)<sup>48</sup>. La JS2 añadió que persistían los problemas de sobrepoblación y hacinamiento<sup>49</sup> y señaló que, asimismo, las condiciones y los programas en los centros de detención de adolescentes no eran los adecuados<sup>50</sup>. La JS2 recomendó al Estado adoptar medidas para acabar con el hacinamiento y garantizar condiciones de vida digna para las personas privadas de libertad<sup>51</sup>.

19. La JS2 observó que no había personal calificado en los centros de reclusión para el manejo de personas con discapacidad. Existía, además, un número importante de personas con discapacidad privadas de libertad sin juicio ni condena<sup>52</sup>.

20. La JS1 observó que, a pesar de la existencia de la Ley N° 82/2013 sobre violencia contra la mujer, la violencia doméstica seguía muy presente<sup>53</sup>. La JS2 lamentó que no se hubiera reglamentado dicha Ley, incumpliendo el plazo establecido (diciembre de 2013). Tampoco se habían establecido juzgados ni fiscalías especializadas en el conocimiento de los delitos de violencia contra la mujer, ni se habían construido centros de atención de mujeres<sup>54</sup>. La JS1 recomendó al Estado velar por la aplicación efectiva de la legislación para erradicar la violencia contra la mujer, sobre todo en el hogar<sup>55</sup>. La JS2 recomendó al Estado implementar los contenidos de la Ley N° 82/2013<sup>56</sup>. La JS3 recomendó a Panamá incluir a las adolescentes y mujeres trans en las políticas dirigidas a las víctimas de violencia y expulsión familiar<sup>57</sup>.

21. La Congregación de Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor (CLCGS) señaló que en el último informe del Sistema Nacional Integrado de Estadística Penal se reveló que,

en 2011, había habido 1.042 denuncias de abusos sexuales de mujeres, mientras que en 2012 se habían dado 1.190 casos. De enero a abril de 2013, se habían registrado 340 casos de abuso sexual de mujeres<sup>58</sup>. La CLCGS recomendó a Panamá que formulara una política de prevención de los patrones culturales que alentaban el abuso sexual<sup>59</sup>.

22. La Iniciativa Global para Acabar con Todo Castigo Corporal hacia Niños y Niñas declaró que el castigo corporal de niños era legal, a pesar de haberse aceptado las recomendaciones para prohibirlo durante el primer EPU de Panamá (68.21 y 70.15)<sup>60</sup>. La Iniciativa Global expresó su deseo de que los Estados recomendaran a Panamá que aprobara una legislación que prohibiera todas las formas de castigo corporal de niños en cualquier entorno, incluido el hogar<sup>61</sup>.

23. La JS1 indicó que había niños indígenas y refugiados que sufrían explotación sexual por parte de adultos. Asimismo, recomendó al Estado implementar campañas de prevención entre la población indígena y las comunidades rurales alejadas para erradicar el fenómeno de los abusos sexuales de niños y desarrollar programas de ayuda que facilitaran la asistencia escolar para evitar la explotación económica de los niños de las comunidades rurales<sup>62</sup>.

### **3. Administración de justicia, incluida la lucha contra la impunidad, y estado de derecho**

24. La JS2 manifestó que el Estado no había aprobado un régimen de Carrera Judicial y que, desde 2005, los nombramientos de jueces eran interinos. Además, en 2013 y 2014 se había reducido el porcentaje del presupuesto asignado a la administración de justicia, lo que había impedido la implementación del sistema penal acusatorio a nivel nacional<sup>63</sup>.

25. La JS2 consideró que el Estado no garantizaba a las personas con discapacidad el derecho al debido proceso, al existir solo tres intérpretes de lenguaje de señas a nivel nacional para apoyar a las personas sordas privadas de su libertad<sup>64</sup>.

26. La JS2 señaló que la legislación penal juvenil mantenía la reducción de la edad de responsabilidad penal a 12 años y recomendó al Estado adecuar el régimen de responsabilidad penal de adolescentes a la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>65</sup>.

27. La JS2 indicó que, a pesar de aceptar durante su primer EPU las recomendaciones 69.16, 69.17 y 69.18<sup>66</sup>, el Estado no había investigado de forma efectiva varios episodios graves de violaciones de derechos humanos ocurridos entre 2010 y 2012, como los de Changuinola (2010) y los sucesos de San Félix y Colón (2011-2012), propiciándose una cultura de impunidad<sup>67</sup>. La JS2 recomendó al Estado investigar, juzgar y sancionar los casos de graves violaciones de derechos humanos ocurridos en los últimos cinco años<sup>68</sup>.

28. El CEE recordó que, en 2001, se había establecido una Comisión de la Verdad sobre crímenes ocurridos durante la dictadura militar (1969-1989) cuyas investigaciones se habían recopilado en un informe de publicación limitada que nunca fue entregado a los familiares de las víctimas. La CEE añadió que el Estado no mantenía contacto con los familiares de las víctimas ni daba seguimiento a sus casos, que estaban paralizados. Tampoco existía un plan de compensación<sup>69</sup> y lamentó que la Defensoría del Pueblo no hubiera actuado ante las solicitudes de los familiares de las víctimas para que se apoyara su llamado a la verdad y a la justicia<sup>70</sup>.

### **4. Derecho a la intimidad, al matrimonio y a la vida familiar**

29. La JS1 constató que Panamá no había cumplido con la recomendación 68.27 recibida durante su primer EPU<sup>71</sup>, ya que los niños nacidos en zonas alejadas no tenían fácil acceso al registro de nacimientos. La JS1 recomendó al Estado establecer centros de

registro de nacimientos en las zonas indígenas, alejadas o de concentración de poblaciones afrodescendientes, y hacer campañas de promoción del registro de niños<sup>72</sup>.

30. La JS3 señaló que el reconocimiento de la identidad de género de las personas trans solo era posible mediante un proceso legal después de que las personas hubieran modificado quirúrgicamente sus genitales. La JS3 recomendó al Estado promulgar una ley de identidad de género que permitiera reconocer el nombre y el género de las personas trans en toda la documentación personal mediante un trámite administrativo, sin necesidad de intervención corporal<sup>73</sup>.

## **5. Libertad de asociación y de reunión pacífica, y derecho a participar en la vida pública y política**

31. La JS4 lamentó que el Estado mantuviera vigente la Ley N° 14/2010, que imponía restricciones a los derechos de reunión y manifestación, y que dirigentes sindicales fueran procesados y sancionados bajo su amparo. La JS4 recomendó al Estado derogar o modificar la Ley N° 14/2010 para que no afectara a los derechos de reunión y manifestación<sup>74</sup>.

32. La International Human Rights Clinic of the University of Oklahoma College of Law (IHRC-OU) señaló que, desde 2011, Panamá había avanzado en el sentido de garantizar la participación de más mujeres en el gobierno. Sin embargo, desde 2012, Panamá ocupaba el puesto 105 de 129 países de todo el mundo y el último de la región en la representación de las mujeres en los altos niveles de toma de decisiones del gobierno<sup>75</sup>. La JS1 recomendó al Estado seguir aplicando medidas para lograr una mayor equidad en la participación de la mujer en puestos de responsabilidad<sup>76</sup>.

## **6. Derecho a trabajar y a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias**

33. La JS4 indicó que, si bien durante su primer EPU Panamá aceptó recomendaciones en el tema laboral, no era posible identificar mayor cambio en las situaciones que las habían originado. Por ejemplo, el Estado no había hecho nada para reducir la disparidad de salarios entre hombres y mujeres, ni a fin de eliminar la práctica ilegal de pruebas de embarazo para el acceso al empleo. La JS4 recomendó al Estado tomar las medidas necesarias para cumplir las recomendaciones y compromisos asumidos durante su primer EPU en materia laboral<sup>77</sup>.

34. La JS4 manifestó que sucesivos gobiernos habían incumplido las normas de carrera laboral de los servidores públicos, quienes estaban sometidos a un régimen de inestabilidad y dependencia de factores políticos. La JS4 recomendó al Estado cumplir las normas existentes y adoptar las normas necesarias para establecer regímenes estables de carrera en el sector público<sup>78</sup>.

35. La JS4 señaló, asimismo, que el Estado no respetaba el derecho a asociarse libremente y fundar sindicatos en el sector gubernamental, imponiendo restricciones que no eran acordes con las limitaciones reconocidas como legítimas para sociedades democráticas. En el sector privado también había áreas en las que no se permitía la sindicalización, como el sector bancario, la Zona Libre de Colón, la mayor parte del sector comercial y las trabajadoras domésticas<sup>79</sup>.

36. La JS4 agregó que el Ministerio de Trabajo interfería en la libertad sindical negando la inscripción de algunos sindicatos y hacía caso omiso, incluso, de fallos de Tribunales Superiores y de la Corte Suprema que ordenaban su admisión<sup>80</sup>.

37. La JS4 recomendó al Estado respetar y garantizar el derecho de sindicalización y demás derechos laborales en el sector gubernamental, y tomar todas las medidas políticas, legales y administrativas necesarias para proteger los derechos sindicales de todas las

personas trabajadoras en todos los sectores de la economía, sin interferir en los procesos de formación y funcionamiento de las organizaciones de trabajadores<sup>81</sup>.

38. La CLCGS señaló que las trabajadoras domésticas tenían que trabajar hasta 12 horas al día, a menudo sufriendo malos tratos por parte de su empleador, y que la seguridad social dependía de la voluntad del empleador. Añadió que el salario mínimo para los trabajadores domésticos era de entre 200 y 225 dólares, mientras que para el resto de los trabajadores estaba fijado en 624 dólares. La CLCGS se refirió a los informes del Ministerio de Trabajo que indicaban que el 48% de las denuncias recibidas eran de trabajadores domésticos, y recomendó a Panamá que aplicara una política para luchar contra los abusos cometidos contra las trabajadoras domésticas sensibilizando a las personas sobre sus derechos y tomando medidas para hacer cumplir las disposiciones legales relativas al salario mensual y a los derechos de seguridad social<sup>82</sup>.

## **7. Derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado**

39. La IHRC-OU observó que se calculaba que hasta el 90% de los panameños indígenas vivían en la pobreza extrema. Para la mayoría de los trabajadores indígenas, la participación en la fuerza laboral era extremadamente difícil debido a la ubicación rural de las comunidades indígenas, los prejuicios contra los pueblos indígenas, el acceso limitado a la educación y las barreras lingüísticas<sup>83</sup>. La Mesa Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (MNPIP) indicó que, a pesar del anunciado crecimiento económico de entre el 4% y el 8% del PIB durante las últimas décadas, la desnutrición infantil, la mortandad infantil y la deserción escolar en las comunidades indígenas había aumentado<sup>84</sup>.

## **8. Derecho a la salud**

40. La JS2 indicó que el Estado había priorizado la construcción de infraestructuras hospitalarias, dejando de lado la atención primaria, y había abandonado la salud mental, al cerrar el Instituto Nacional de Salud Mental. El Estado tampoco había tomado medidas para garantizar el derecho a la salud en casos de negligencia médica. La JS2 recomendó al Estado priorizar la atención primaria de la salud, fortalecer la atención a los problemas de salud mental y crear las medidas que asegurasen la investigación, el juicio y la sanción en casos de negligencia médica<sup>85</sup>.

41. La JS2 advirtió de que existía una elevada prevalencia de embarazos e infecciones de transmisión sexual entre los adolescentes. Además, constató la existencia de pocos programas adecuados de salud sexual y reproductiva, y la escasez de contenidos de educación sexual en los programas educativos<sup>86</sup>. JS1 recomendó al Estado establecer políticas sobre salud sexual y reproductiva que protegiesen la dignidad y los derechos de la mujer y facilitar el acceso a métodos de planificación familiar que respetasen la voluntad de las personas en el marco de sus culturas y religiones<sup>87</sup>. La JS2 recomendó al Estado desarrollar programas de educación sexual y reproductiva en el sistema educativo<sup>88</sup>.

42. La International Association for Hospice and Palliative Care recordó que, mediante la resolución 499/2010 del Ministerio de Salud, se había establecido el Programa Nacional de Cuidados Paliativos, que se había aplicado en todo el país durante los últimos cuatro años. Sin embargo, había dificultades para dispensar recetas que incluyeran morfina y otras sustancias controladas. Esta asociación recomendó al Gobierno que adaptara la Ley de Sustancias Controladas para Uso Médico, aprobara una ley de cuidados paliativos que tratara el tema de los derechos de los pacientes y pusiera en marcha un programa de formación en tratamiento del dolor y cuidados paliativos para mejorar la prescripción y dispensación de opiáceos por indicación médica<sup>89</sup>.

43. La JS3 señaló que las personas trans tenían serias dificultades para acceder a la salud, tales como la negación de la asistencia, la postergación en el orden de espera, la

humillación pública, el aislamiento y el acoso. La JS3 recomendó al Estado implementar programas para mejorar la atención de la salud integral de la comunidad trans e instaurar programas de capacitación para equipos de salud sobre salud, identidades de género y derechos humanos, y atención a las mujeres trans<sup>90</sup>.

## 9. Derecho a la educación

44. La JS1 destacó un aumento en la matrícula escolar del 43% en el nivel primario y del 30% en la pre-media, así como la creación del Programa de Beca Universal para combatir la deserción escolar. No obstante, señaló que dicho programa podía tener un mayor impacto si fuera accesible para las poblaciones rurales lejanas<sup>91</sup>.

45. IHRC-OU señaló que Panamá estaba muy cerca de alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al acceso universal a la educación primaria. El reto actual era reducir la tasa de abandono escolar y mejorar la calidad de la educación. En la educación primaria, la tasa de escolarización era del 98%, mientras que en la secundaria era solo del 60%<sup>92</sup>.

46. La JS1 señaló que la calidad de la educación difería según los estratos sociales y las regiones. La estratificación de la educación había dado como resultado una segmentación y desarticulación de la oferta educativa que acentuaba la desigualdad de oportunidades de los diversos grupos de la población en detrimento de los sectores más pobres<sup>93</sup>.

47. La IHRC-OU indicó que había una disparidad en la calidad de la educación de los niños indígenas y los no indígenas. Las escuelas en las comunidades indígenas funcionaban con un maestro para todos los niveles y edades, la jornada escolar duraba solo una o dos horas, la educación intercultural bilingüe no se había introducido universalmente en los territorios indígenas, y la alfabetización seguía siendo un problema importante para la población indígena, en particular para las mujeres. Las tasas de alfabetización de algunos pueblos indígenas eran de tan solo un 57% para las mujeres. La IHRC-OU recomendó a Panamá que estudiara la posibilidad de desarrollar programas que contribuyeran a elevar la tasa de alfabetización de los pueblos indígenas, en concreto de las mujeres; consultara a los pueblos indígenas sobre la aplicación de una educación bilingüe y cultural en las zonas indígenas y la mejora de los programas y planes de estudios existentes; trabajara para estandarizar el número de horas lectivas; y unificara el plan de estudios nacional para que todos los niños estuviesen expuestos a las perspectivas indígenas en el trabajo escolar<sup>94</sup>.

48. La JS1 recomendó al Estado destinar fondos para garantizar el acceso equitativo a la educación de las comunidades afropanameñas e indígenas, y adaptar el apoyo escolar a las comunidades alejadas estableciendo requisitos adaptados a su situación geográfica<sup>95</sup>.

49. La JS2 observó que nunca se habían cumplido las disposiciones de la Ley N° 2/1984 que ordenaba la incorporación del estudio de los derechos humanos en la educación nacional y recomendó al Estado el desarrollo de programas de derechos humanos en el sistema educativo<sup>96</sup>.

## 10. Personas con discapacidad

50. La JS2 manifestó que las personas con discapacidad seguían estando excluidas de la sociedad y experimentaban baja participación en el mercado laboral a consecuencia de la falta de oportunidades para acceder al sistema educativo en igualdad de oportunidades. Asimismo consideró que el Estado no había desarrollado políticas orientadas a disminuir los niveles de pobreza de las personas con discapacidad ni programas de prevención de la violencia doméstica contra estas personas, doblemente vulnerables, ni les había garantizado el libre acceso a la información y a los servicios de salud sexual y reproductiva. La JS2 recomendó al Estado fortalecer la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS) como



ente rector de políticas públicas de inclusión para las personas con discapacidad, a fin de garantizar los derechos de este segmento de la población<sup>97</sup>.

## 11. Pueblos indígenas

51. La MNPIP consideró que, a pesar de que Panamá contaba con legislación avanzada en temas indígenas, las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas sentían que el Estado no las respetaba porque no consultaba con ellas las decisiones legislativas, políticas y administrativas que les afectaban. La JS1 constató una falta de cumplimiento de las recomendaciones recibidas durante el primer EPU de Panamá relativas a los pueblos indígenas (68.10; 68.26; 68.35; 68.36; 69.31; 69.32)<sup>98</sup>. La MNPIP lamentó, asimismo, que el Estado no hubiera ratificado el Convenio N° 169 de la OIT ni adoptado proyectos de ley existentes sobre consulta previa y protección de conocimientos y prácticas tradicionales<sup>99</sup>.

52. El Centro de Incidencia Ambiental (CIAM), refiriéndose a la recomendación 69.31 aceptada por Panamá durante su primer EPU<sup>100</sup>, lamentó que deficiencias normativas impidieran la implementación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Entre ellas mencionó la derogación de los artículos de la Ley General de Ambiente que reconocían el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas en relación con proyectos de desarrollo que pudiesen afectarles. El CIAM recomendó al Estado restituir los artículos relativos a los pueblos indígenas que habían sido derogados de la Ley General de Ambiente; incorporar los estándares internacionales vigentes sobre consulta a pueblos indígenas cuando se elaboraran proyectos y se formularan políticas y normas que pudieran afectarles; y avanzar en las discusiones del anteproyecto de ley sobre consulta a los pueblos indígenas, en conjunto con los representantes de dichos pueblos<sup>101</sup>.

53. La JS5 señaló que se habían creado dos órganos gubernamentales para atender a las preocupaciones indígenas, además del Defensor del Pueblo, y se habían aprobado leyes ilustradas sobre temas indígenas. Las escuelas rurales y los centros de salud, aunque infrafinanciados y desigualmente distribuidos, estaban en todas partes. Sin embargo, la JS5 consideró que la brecha entre las intenciones declaradas y las acciones gubernamentales era enorme. El Defensor del Pueblo había resultado ser ineficaz, la legislación progresista a menudo era ignorada y muchos planes y proyectos oficiales constituían un mero escaparate. El Gobierno en ningún momento protegía a los ciudadanos indígenas y, cuando el desarrollo nacional a gran escala estaba en juego, fomentaba activamente su abuso reprimiendo las protestas indígenas con violencia y provocando muertes. La JS5 recomendó al Gobierno que procurara en mayor medida combatir la impunidad de las violaciones de los derechos humanos de la población indígena y renunciara al uso de la violencia contra los manifestantes indígenas<sup>102</sup>.

54. La MNPIP manifestó que el desarrollo de grandes proyectos de inversión en los territorios indígenas había sido motivo de alegaciones de serias violaciones de los derechos humanos. Tal había sido el caso de las hidroeléctricas de Barro Blanco, Chan 75 y Bayano, otorgadas en procesos irregulares de concesión y cuyos beneficios habían sido distribuidos inadecuadamente. La apropiación de los territorios indígenas por parte de los colonos y el incremento de actividades vinculadas al narcotráfico en los mismos también eran motivo de preocupación para la MNPIP<sup>103</sup>.

55. La JS5 indicó que el sistema de territorios reservados llamados "comarcas" ofrecía una protección considerable de las tierras y la autonomía indígenas. Sin embargo, las cinco comarcas del país habían sido invadidas por terceros y no había legislación para desalojar a las personas y sancionar esas acciones<sup>104</sup>. La IHRC-OU recomendó al Gobierno que considerara la posibilidad de modificar el estatuto de las comarcas para incluir más intereses soberanos de los pueblos indígenas que vivían en esas tierras, prestara más atención a los derechos sobre las tierras en su conjunto y definiera claramente los derechos

indígenas sobre las tierras, e integrara los derechos sobre las tierras y recursos indígenas en el marco jurídico para permitir el acceso de los pueblos indígenas a los recursos<sup>105</sup>. La JS5 recomendó al Gobierno que detuviera toda construcción hidroeléctrica hasta que se hubieran establecido, elaborado y aplicado procedimientos rigurosos de consentimiento informado y evaluación ambiental respecto de todos los proyectos, incluso de los que ya estaban en marcha, y redujera drásticamente el nivel de construcción hidroeléctrica<sup>106</sup>.

56. La JS5 consideró que el proceso de reconocimiento de las tierras colectivas había sido dolorosamente lento. La Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) había seguido concediendo títulos a personas no indígenas sobre tierras colectivas que carecían de título. La falta de seguridad en la tenencia de la tierra había generado varios conflictos, derivados de las invasiones de colonos procedentes de otras provincias, de la duplicidad de títulos con empresas privadas, de las talas ilegales y de la creación de áreas protegidas sin el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades<sup>107</sup>. La JS5 recomendó al Gobierno que acelerara la emisión de títulos y la demarcación de las tierras colectivas, impusiera una moratoria sobre la enajenación de tierras (especialmente en las ventas a inversores extranjeros) en las zonas donde había habido constantes denuncias de fraude y evicciones injustificadas, agilizara y simplificara los procedimientos de emisión de títulos, y aprobara leyes para castigar a las personas que invadieran las tierras indígenas<sup>108</sup>.

57. En 2013 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, correspondiente a la causa N° 12.354, por el incumplimiento por parte del Estado de su obligación de proporcionar a los pueblos indígenas kuna y emberá procedimientos adecuados y eficaces para tener acceso a sus territorios ancestrales y obtener una respuesta a las numerosas denuncias de injerencia por terceros en sus territorios y recursos naturales. La CIDH envió el caso a la Corte por considerar que Panamá incumplía las recomendaciones que la Comisión había formulado al Gobierno para, entre otras cosas, concluir con celeridad el proceso de formalización, delimitación y demarcación de los territorios de esos dos pueblos; concederles una pronta y justa compensación por la evicción e inundación de sus territorios ancestrales; garantizar el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos kuna y emberá a los proyectos que se pretendía desarrollar en sus territorios; y proteger sus territorios y recursos naturales frente a terceras personas<sup>109</sup>.

## **12. Migrantes, refugiados y solicitantes de asilo**

58. El CEE lamentó que el Estado hubiera vuelto a solicitar visados y establecido políticas de seguridad en contra de los ciudadanos haitianos a pesar de no tener una trayectoria de violación migratoria. Con ello, se dificultaban los trámites de residencia y trabajo a los haitianos en Panamá a pesar del alto índice de buena conducta de sus migrantes. Además, los costos de los procesos de regularización del estatuto migratorio eran más costosos para los haitianos que para otros extranjeros similarmente situados, lo que constituía un trato desigual y discriminatorio<sup>110</sup>.

## **13. Cuestiones ambientales**

59. La JS2 consideró que la institucionalidad y la normativa ambiental se habían visto debilitadas en los últimos años y añadió que el proceso de evaluación del impacto ambiental había sido debilitado en cuanto a sus requisitos de procedimiento, lo que afectaba al derecho a la consulta previa de las comunidades en la toma de decisiones ambientales. La JS2 recomendó al Estado fortalecer el marco jurídico e institucional en materia ambiental, especialmente en lo referente al acceso a la información, el derecho a la consulta y la participación, la evaluación del impacto social y ambiental de los proyectos de desarrollo, la descentralización y el acceso a la justicia ambiental<sup>111</sup>.

60. La IHRC-OU recordó que, en su primer EPU, Panamá aceptó una recomendación para restablecer el requisito de elaborar estudios de impacto ambiental para todos los proyectos importantes, especialmente en las zonas indígenas y protegidas<sup>112</sup>. Asimismo, expresó su preocupación porque Panamá no había aplicado adecuadamente esa recomendación en las zonas cercanas al proyecto Barro Blanco y recomendó al Gobierno que considerase la posibilidad de realizar evaluaciones ambientales externas de los proyectos<sup>113</sup>.

61. En relación con la recomendación 69.28 aceptada por Panamá durante su primer EPU<sup>114</sup>, el CIAM lamentó que se mantuviera vigente la normativa sobre caudal ecológico que establecía que los usuarios del recurso hídrico con concesiones hídricas pudieran utilizar hasta el 90% del caudal del río, lo cual permitía que los proyectos hidroeléctricos desabastecieran de agua a las comunidades. Recientemente se había conocido la construcción del proyecto hidroeléctrico Barriles, que afectaría las fuentes de agua que abastecían varios acueductos rurales que suministraban agua a comunidades en la provincia de Chiriquí. El CIAM recomendó al Estado derogar la resolución de caudal ecológico vigente y reemplazarla con una norma que tomara en cuenta las necesidades biológicas y de consumo humano que los ecosistemas de agua dulce debían satisfacer<sup>115</sup>.

#### Notas

<sup>1</sup> The stakeholders listed below have contributed information for this summary; the full texts of all original submissions are available at: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

##### *Civil society*

##### Individual submissions:

CEE	Centro de Estudios Estratégicos, Panama, (Panama);
CIAM	Centro de Incidencia Ambiental, Panama, (Panama);
CLCGS	Congregation of Our Lady of Charity of the Good Shepherd, Geneva, (Switzerland);
GIEACPC	Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children, London, (UK);
IAHPC	International Association for Hospice and Palliative Care, Houston, Texas, (USA);
IHRC-OU	The University of Oklahoma College of Law International Human Rights Clinic, Norman, Oklahoma, (USA);
MNPIP	Mesa Nacional de los Pueblos Indígenas de Panama, (Panama).

##### Joint submissions:

JS1	Joint submission 1 submitted by: IIMA - Istituto Internazionale Maria Ausiliatrice, Veyrier (Switzerland), VIDES International - International Volunteerism Organization for Women, Education, Development and CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation;
JS2	Joint submission 2 submitted by: Alianza Ciudadana Pro Justicia, Asociación Hombres y Mujeres Nuevos de Panamá (AHMNP), Fundación Levántate y Anda, Comisión de Justicia y Paz, Alianza por un Mejor Darién, Mesa de Análisis de Leyes y Políticas Públicas de Discapacidad (MELEDIS), Asociación Conciencia Ciudadana, Centro de Asistencia Legal Popular, Centro de Estudios y Capacitación Familiar, Centro de Estudios y Acción Social Panameño, Colectivo Voces Ecológicas, Servicio Paz y Justicia-Panamá, Asociación Panameña de Derecho Constitucional, Movimiento Ciudadano de la Identidad Panameña, Fraternidad Cristiana de Personas con Discapacidad (FRATER), Central Nacional de Trabajadores de Panamá (CNTP), Apoya Red Continental de Personas Mayores de America Latina y el Caribe- Panama, Red Nacional de Apoyo a la Niñez y Adolescencia de Panama, Red de Mujeres Afropanameñas (REMAP), Centro de la Mujer Panameña (CEMP), Coordinadora

JS3	Nacional de Organizaciones Negras Panameñas and Centro de Capacitación Social (CCS), Panama, Panama; Joint submission 3 submitted by: Asociación Nuevos Horizontes de Panamá, Panama (Panama), Asociación Viviendo Positivamente de Panamá, Panama (Panama), and Iniciativa por los Derechos Sexuales;
JS4	Joint submission 4 submitted by: Central Nacional de Trabajadores de Panamá (CNTP), Confederación de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP), Convergencia Sindical, Federación Nacional de Servidores Públicos (FENASEP), Federación Sindical de Trabajadores de la República de Panamá (FSTRP) and Unión General de Trabajadores (UGT), Panama (Panama);
JS5	Joint submission 5 submitted by: Cultural Survival, Cambridge, Massachusetts, USA, and the Rainforest Foundation US.

Regional intergovernmental organization(s):

IACHR, Inter-American Commission on Human Rights, Washington, DC.

<sup>2</sup> The following abbreviations have been used in the present document:

ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
OP-ICESCR	Optional Protocol to ICESCR
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICCPR-OP 1	Optional Protocol to ICCPR
ICCPR-OP 2	Second Optional Protocol to ICCPR, aiming at the abolition of the death penalty
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
OP-CEDAW	Optional Protocol to CEDAW
CAT	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
OP-CAT	Optional Protocol to CAT
CRC	Convention on the Rights of the Child
OP-CRC-AC	Optional Protocol to CRC on the involvement of children in armed conflict
OP-CRC-SC	Optional Protocol to CRC on the sale of children, child prostitution and child pornography
OP-CRC-IC	Optional Protocol to CRC on a communications procedure
ICRMW	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities
OP-CRPD	Optional Protocol to CRPD
ICPPED	International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.

<sup>3</sup> For the full text of the recommendations see A/HRC/16/6, recommendations 70.1 (Slovenia), 70.2 (France), 70.3 (Argentina), 70.4 (Spain), 70.5 (Ecuador), 70.6 (Haiti), 70.7 (Brazil and Norway), 70.8 (Ecuador).

<sup>4</sup> JS2, page 3. See also JS4, para. 5.

<sup>5</sup> JS2, page 3. See also CLCGS, para. 13, IHRC-OU page 7, JS4, para. 6 and MNPIP, page 1.

<sup>6</sup> JS2, page 3. See also JS4, para. 6.

<sup>7</sup> JS2, page 4.

<sup>8</sup> JS4, para. 4.

<sup>9</sup> CEE pages 5-6.

<sup>10</sup> CEE page 4.

<sup>11</sup> CEE page 5.

<sup>12</sup> JS1, para. 28.

<sup>13</sup> JS1, para. 29 a).

<sup>14</sup> JS1, para. 29 c).

<sup>15</sup> JS1, para. 29 d).

- 16 JS2, page 2.  
17 JS2, page 3.  
18 JS3, paras. 12 and 16.  
19 JS2, pages 3-4.  
20 JS2, page 4. See also CLCGS, para. 2.  
21 JS2, page 5.  
22 JS2, pages 4-5. See also CLCGS, para. 2 and IHRC-OU page 6.  
23 JS2, page 5.  
24 JS1, para. 26 e).  
25 JS1, para. 6. See also CEE pages 4-5.  
26 JS1, para. 7.  
27 JS1, para. 8.  
28 JS1, para. 9 a).  
29 JS1, para. 9 b).  
30 JS1, para. 9 c).  
31 JS1, para. 9 d).  
32 JS2, page 6.  
33 JS2, page 6.  
34 JS1, para. 13.  
35 JS1, para. 14 a).  
36 JS1, para. 14 b).  
37 JS2, page 5.  
38 JS2, page 5.  
39 JS3, para. 13.  
40 JS3, para. 17.  
41 JS3, para. 14.  
42 JS3, para. 18.  
43 JS3, para. 20.  
44 JS3, para. 15.  
45 JS3, para. 19.  
46 JS3, para. 5.  
47 JS3, paras.9-10.  
48 JS2, page 10. For the full text of the recommendations see A/HRC/16/6, recommendations 68.19 (Morocco), 68.20 (Slovakia), 68.24 (Algeria).  
49 JS2, page 10.  
50 JS2, page 4.  
51 JS2, page 11.  
52 JS2, page 10.  
53 JS1, para. 25.  
54 JS2, page 4. See also IHRC-OU page 6.  
55 JS1, para. 26 b).  
56 JS2, page 5.  
57 JS3, para. 30.  
58 CLCGS, para. 19.  
59 CLCGS, para. 20.  
60 For the full text of the recommendations see A/HRC/16/6, recommendations 68.21 (Peru) and 70.15 (Brazil).  
61 GIEACPC, page 1. See also JS1 paras. 15-18.  
62 JS1, paras. 31-32.  
63 JS2, page 10.  
64 JS2, page 10.  
65 JS2, page 4.  
66 For the full text of the recommendations see A/HRC/16/6, recommendations 69.16 (Germany), 69.17 (Slovakia), 69.18 (Norway).  
67 JS2, pages 2 and 10.  
68 JS2, page 11.  
69 CEE page1-2.

- <sup>70</sup> CEE page 3.
- <sup>71</sup> For the full text of the recommendation see A/HRC/16/6, recommendation 68.27 (Mexico).
- <sup>72</sup> JS1, paras. 10-11. See also CEE page 3.
- <sup>73</sup> JS3, paras. 22-24.
- <sup>74</sup> JS4, para.17. See also JS2 page 2.
- <sup>75</sup> IHRC-OU page 6. See also JS1, para. 24 and JS2, page 5.
- <sup>76</sup> JS1, para. 26 a).
- <sup>77</sup> JS4, paras. 7-8.
- <sup>78</sup> JS4, para. 12.
- <sup>79</sup> JS4, paras. 13-14.
- <sup>80</sup> JS4, para. 15.
- <sup>81</sup> JS4, para. 16.
- <sup>82</sup> CLCGS, paras. 7, 11 and 13.
- <sup>83</sup> IHRC-OU page 2.
- <sup>84</sup> MNPIP, pages 1-2. See also JS1, para. 34.
- <sup>85</sup> JS2, page 9.
- <sup>86</sup> JS2, page 4.
- <sup>87</sup> JS1, para. 26. See also CLCGS, para. 20.
- <sup>88</sup> JS2, page 8. See also JS4, para. 12.
- <sup>89</sup> IAHPC, pages 5-6.
- <sup>90</sup> JS3, paras.28, 31 and 32.
- <sup>91</sup> JS1, paras. 19-20.
- <sup>92</sup> IHRC-OU page 5.
- <sup>93</sup> JS1, para. 21. See also JS2, page 8 and JS4, para. 10.
- <sup>94</sup> IHRC-OU pages 5-7. See also JS2, page 8.
- <sup>95</sup> JS1, para. 23.
- <sup>96</sup> JS2, page 8. See also JS4, para. 12.
- <sup>97</sup> JS2, page 7.
- <sup>98</sup> For the full text of the recommendations see A/HRC/16/6, recommendations 68.10 (Norway), 68.26 (Brazil), 68.35 (Spain), 68.36 (Uruguay), 69.31 (Norway), 69.32 (Norway).
- <sup>99</sup> MNPIP, page 1. See also JS2, page 6 and JS5, page 2.
- <sup>100</sup> For the full text of the recommendation see A/HRC/16/6, recommendation 69.31 (Norway).
- <sup>101</sup> CIAM, paras.6-9. See also JS2, page 6, JS5, page 9 and IHRC-OU pages 3-4.
- <sup>102</sup> JS5, pages 2-3.
- <sup>103</sup> MNPIP, page 2. See also JS1, para. 33 and JS5, page 2.
- <sup>104</sup> JS5, page 2.
- <sup>105</sup> IHRC-OU pages 2-3.
- <sup>106</sup> JS5, pages 9-10.
- <sup>107</sup> JS5, pages 7-9.
- <sup>108</sup> JS5, pages 9-10.
- <sup>109</sup> IACHR page 4. See also IACHR press release No. 22/13: IACHR Takes Case involving Panama to the Inter-American Court, April 4, 2013. Available at: [http://www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2013/022.asp](http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2013/022.asp).
- <sup>110</sup> CEE page 4.
- <sup>111</sup> JS2, pages 8-9. See also CIAM, paras. 10-11.
- <sup>112</sup> For the full text of the recommendation see A/HRC/16/6, recommendation 69.33 (United Kingdom).
- <sup>113</sup> IHRC-OU pages 4-5.
- <sup>114</sup> For the full text of the recommendation see A/HRC/16/6, recommendation 69.28 (Uruguay).
- <sup>115</sup> CIAM, paras. 4-5. See also JS2, page 9.
-