

PANAMÁ: INFORME DE LOS DERECHOS HUMANOS 2020

RESUMEN EJECUTIVO

Panamá es una democracia constitucional multipartidista. En mayo 2019 los votantes eligieron a Laurentino Cortizo Cohen como presidente en elecciones nacionales que fueron generalmente consideradas libres e imparciales por los observadores internacionales y locales.

El país no cuenta con fuerzas armadas. La Policía Nacional de Panamá es la principal responsable de la aplicación de la ley a nivel interno y el orden público, y el Servicio Nacional de Fronteras maneja la seguridad fronteriza. Las autoridades civiles mantuvieron control efectivo sobre los estamentos de seguridad. Los miembros de los estamentos de seguridad cometieron pocos abusos.

Los problemas significativos en cuanto a derechos humanos incluyeron restricciones a la libertad de expresión y a la libertad de prensa, incluyendo censura, y demandas penales por calumnia.

El gobierno tiene mecanismos para investigar y castigar a funcionarios que pudieran cometer abusos de derechos humanos, pero raramente publicó información sobre los procesos y los resultados de las investigaciones.

Sección 1. Respeto de la integridad de la persona, incluido el derecho a no verse sometido a:

a. Privación arbitraria de la vida y otros asesinatos ilícitos o motivados por razones políticas

No hubo informes en cuanto a que el gobierno o sus representantes habían cometido asesinatos arbitrarios o ilícitos.

b. Desaparición

No hubo informes de desapariciones por las autoridades gubernamentales o en su nombre.

c. Torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes

La constitución prohíbe estas prácticas y no hubo informes en cuanto a que funcionarios del gobierno las utilizaron.

La impunidad entre los estamentos de seguridad existió debido a mecanismos de control interno de conducta y de aplicación débiles y descentralizados. El estamento de seguridad más grande, la Policía Nacional de Panamá, tiene una oficina de asuntos internos que se responsabiliza de aplicar sanciones por violaciones en cuanto a conducta, pero se retiró de esfuerzos de modernización pasados. Fue raro que el gobierno hiciera públicos casos de abuso o corrupción policial, y la Dirección del Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminal no pudo suministrar datos sólidos sobre los asuntos internos de la policía, haciendo que fuera difícil estimar el alcance de la impunidad. Las autoridades policiales nacionales brindaron capacitación e información a sus oficiales para desalentar su participación en el tráfico de drogas y en la corrupción.

Condiciones en las cárceles y los centros de detención

Las condiciones carcelarias siguieron siendo duras, a causa del hacinamiento, de la falta de seguridad interna, la falta de custodios carcelarios, y por servicios médicos y condiciones sanitarias inadecuadas.

Condiciones físicas: Según la Dirección General del Sistema Penitenciario del Ministerio de Gobierno, hasta octubre el sistema penitenciario tenía una capacidad prevista de 14,591 reclusos, pero mantenía a 17,895 reclusos. Los detenidos preventivamente compartían celdas con reclusos condenados debido a la falta de espacio. Las condiciones carcelarias de las mujeres generalmente eran mejores que las de los hombres, pero las condiciones de ambas poblaciones seguían siendo pobres con algunas instalaciones hacinadas, seguridad y atención médica deficiente para los reclusos y falta de suministros básicos para la higiene personal.

Los pastores evangélicos y los líderes de pandillas controlaban firmemente los pabellones dentro de las cárceles. Dos diferentes organizaciones no gubernamentales reportaron percibir favoritismo hacia los reclusos evangélicos que se designaron “líderes de los pabellones carcelarios”. Los representantes de las ONG informaron que la percepción de corrupción dentro del sistema penitenciario permitió que estos reclusos “líderes” recibieran privilegios, lo cual probablemente requirió de la colaboración de custodios civiles o de la policía. Otros reclusos tenían que obtener la aprobación de estos “líderes”, lo cual a menudo involucró

pagar coimas, para obtener traslados expeditos o poder acceder a sus defensores legales.

La actividad de las pandillas en las cárceles representaba una amenaza diaria a la seguridad de los reclusos. Una administración deficiente de la seguridad penitenciaria contribuyó a una masacre en diciembre 2019 en la cárcel La Joyita, que tuvo como resultado 13 muertos y 14 personas heridas. Representantes de las ONG dijeron que era probable que personal de seguridad penitenciaria fue cómplice en el contrabando de AK-47 y otras armas de fuego utilizadas en la matanza.

A pesar de varios protocolos sanitarios implementados debido a la pandemia, la atención médica en general fue inadecuada debido a la falta de personal, transporte y de recursos médicos. Hasta septiembre no se habían realizado campañas de vacunación en las cárceles. Las autoridades trasladaban a los pacientes con enfermedades graves a clínicas públicas; sin embargo, había constantes dificultades en gestionar el transporte de reclusos. La Dirección General del Sistema Penitenciario no tenía ambulancias. El traslado de los reclusos dependía de la disponibilidad de vehículos policiales o en la limitada disponibilidad del sistema nacional de ambulancias.

Hasta septiembre, 2,134 reclusos habían tenido pruebas positivas de COVID-19, de los cuales seis fallecieron. Debido a la pandemia, las autoridades colocaron a 923 reclusos que habían completado dos tercios de sus condenas o que tenían enfermedades crónicas bajo arresto domiciliario para reducir el hacinamiento. La burocracia dentro del Ministerio Público, la Dirección General del Sistema Penitenciario y los tribunales impidió la liberación de más reclusos que calificaron para ser liberados.

Administración: Las autoridades realizaron investigaciones de acusaciones creíbles de maltrato. Representantes de la Defensoría del Pueblo y del sistema judicial informaron que para ellos fue difícil obtener acceso a las autoridades de la Dirección General del Sistema Penitenciario.

Vigilancia independiente: El gobierno permitió la vigilancia penitenciaria por observadores independientes no gubernamentales. El funcionario encargado de monitoreo penitenciario de la Defensoría del Pueblo realizó visitas a las cárceles, incluyendo una visita sin previo aviso por el defensor en septiembre, pero debido a la pandemia, las visitas se tuvieron que limitar y realizar con previo aviso. Se requería que las ONG de derechos humanos que querían tener acceso a las

prisiones enviaran una solicitud por escrito a la Dirección General del Sistema Penitenciario con 15 días de antelación.

d. Arresto o detención arbitrarios

La ley prohíbe el arresto y la detención arbitrarios y cualquier persona tiene el derecho de cuestionar la legalidad de su arresto o detención en un tribunal. Al inicio de la pandemia de COVID-19, los individuos que violaban el toque de queda eran arrestados y no tenían representación legal debido al estricto confinamiento. Luego de reportajes negativos en los medios y protestas de la sociedad civil en los medios sociales, el gobierno emitió un decreto eliminando las restricciones de movimiento para los abogados. Hubo varias instancias de abuso de la autoridad por agentes policiales mientras realizaban detenciones durante el toque de queda.

Procedimientos de arresto y trato de los detenidos

La ley requiere que los oficiales de arresto informen a los detenidos inmediatamente las razones de su arresto o detención y de su derecho a asesoría legal inmediata. Durante la pandemia hubo numerosas quejas de abuso a la autoridad por agentes policiales al detener a personas durante la cuarentena y el toque de queda. La mayoría de las quejas se enfocaron en maltrato verbal a los ciudadanos en los retenes, pero hubo instancias donde la policía utilizó fuerza física mientras realizaba pruebas de alcoholemia durante el toque de queda.

Los casos legales iniciados antes de la transición al sistema de justicia acusatorio (SPA) continuaron siendo procesados bajo el sistema inquisitivo previo. Ambos sistemas mostraron vulnerabilidad a la corrupción, ineficiencias y obstáculos burocráticos. Debido a la pandemia, el órgano judicial estuvo cerrado de mediados de marzo hasta junio, demorando así la administración de casos pendientes. Se realizaron audiencias para reducir la población carcelaria de abril a mayo buscando detener la propagación del COVID-19, pero la ausencia regular de los defensores públicos contribuyó a aún más demoras. La informalidad en los procesos judiciales, tales como enviar documentos por plataformas de mensajería telefónica en vez de correos electrónicos oficiales se convirtió en lo usual para algunos jueces de tribunales menores, poniendo en peligro la transparencia del proceso judicial.

Bajo el SPA, existe la fianza, pero casi nunca se otorgó debido a la implementación de un sistema de libertad provisional menos costoso. Bajo el sistema inquisitivo, existía un sistema de fianza para una cantidad limitada de

delitos, pero este casi no se usaba. La mayoría de los procesos de fianza estaban a discreción de la Fiscalía y no podían ser iniciados por los detenidos o sus abogados. Se otorgaba fianza en casos de corrupción de alto perfil, lo cual causó que la sociedad civil reclamase que el Ministerio Público administraba una justicia “selectiva”.

La ley prohíbe que la policía detenga a sospechosos adultos por más de 48 horas, pero permite la detención de sospechosos menores de edad por 72 horas. En el SPA, las decisiones sobre los arrestos y las detenciones se hicieron conforme a causa probable.

Arresto Arbitrario: Hubo informes de detenciones arbitrarias o ilegales. En un caso la policía ordenó a una pareja lesbiana a bajarse de su vehículo particular por besarse. Fueron detenidas, llevadas a una estación de policía y a cada una se le impuso una multa de \$50 por comportamiento indecente en público antes de ser liberadas.

Detención preventiva: Según las estadísticas oficiales, para julio aproximadamente el 40% de los reclusos no habían sido condenados en comparación con 43% el año pasado. La implementación plena de la estructura del SPA a nivel nacional disminuyó la cantidad de personas detenidas preventivamente de forma consistente desde 2016.

e. Denegación de juicio público imparcial

La ley estipula que el órgano judicial es independiente; la falta de condenas penales en casos de corrupción apoyó la muy diseminada opinión pública de que el sistema judicial era susceptible a influencias corruptas tanto internas como externas.

A diferencia del año pasado, la mayoría de las alegaciones de manipulación del sistema de justicia se relacionaron a la continua influencia de administraciones pasadas, notablemente las administraciones de Ricardo Martinelli (2009-2014) y Juan Carlos Varela (2014-19). Si bien ambos expresidentes estuvieron bajo investigaciones separadas por una variedad de cargos relacionados a corrupción, incluyendo alegaciones de blanqueo de capitales y malversación de fondos, no quedó claro hasta donde la lealtad hacia los expresidentes influyó el proceso legal. La extradición de Martinelli de Estados Unidos en 2018 para que enfrentara

cargos por escuchas ilegales resultó en un veredicto de “no culpable” en agosto 2019, habiéndose excluido evidencia y testimonios por cuestiones técnicas de procedimiento. A pesar de que un panel de la Corte Suprema rechazó varios motivos para anular la decisión, el caso seguía en apelación en un tribunal menor.

En agosto, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia rechazó escuchar una solicitud de las víctimas del expresidente Martinelli solicitando la anulación de su juicio en un tribunal menor, donde tres jueces nuevos lo encontraron no culpable de escuchas ilegales a sus teléfonos y conversaciones electrónicas. También en agosto, la Corte Suprema negó la apelación realizada por un fiscal a una decisión de 2019 por un panel de tres jueces que encontró a Martinelli no culpable de ninguno de los cuatro cargos penales a los que se enfrentaba. Sin embargo, la corte falló que un tribunal de nivel medio debía escuchar la solicitud de apelación.

A diferencia de casos en el sistema acusatorio, los procedimientos para casos en proceso bajo el sistema inquisitivo no estuvieron a disposición del público. Como resultado, personas ajenas a los procedimientos de los casos bajo el sistema inquisitivo no tuvieron acceso a estos procedimientos hasta que se logró un veredicto. Conforme al sistema inquisitivo, los jueces podían decidir que la audiencia fuera privada y así lo hicieron en casos de alto perfil. Como consecuencia, el órgano judicial en ocasiones enfrentó acusaciones de irregularidades procesales, particularmente en casos de alto perfil. Debido a que muchos de estos casos no habían concluido los registros estaban sellados. Las partes interesadas generalmente no se enfrentaban al secreto del sumario, pero debido a este mecanismo, era difícil verificar los hechos.

Procedimientos judiciales

La ley dispone que se tiene derecho a un juicio justo y público, y el órgano judicial generalmente respetó este derecho. La ley estipula que todos los ciudadanos acusados de un delito tienen derecho a la presunción de inocencia. Tienen derecho a ser informados inmediata y detalladamente sobre los cargos (con interpretación sin costo alguno para reclusos que no hablan español), a un juicio sin demoras innecesarias, a la asesoría legal que escojan, y a suficiente tiempo y facilidades para preparar su defensa, a evitar inculparse o a inculpar a familiares cercanos, y a ser enjuiciados solamente una vez por un delito dado. El acusado puede estar presente con su abogado durante la fase investigativa del proceso.

El sistema acusatorio ya plenamente implementado estipula que los juicios deben ser concluidos en menos de 18 meses. Los jueces pueden ordenar la presencia de

personas en detención durante la fase previa al juicio para declarar o ampliar las declaraciones o para realizar un careo con los testigos. Los juicios se realizan con base en las pruebas presentadas por el fiscal. Los acusados tienen derecho a estar presentes en el juicio y a consultar con un abogado de forma oportuna, junto con el derecho a acuerdos de reducción de condena. Durante la pandemia, sin embargo, muchos reclusos no estuvieron presentes en sus audiencias. Los acusados pueden carear o interrogar a los testigos en su contra y presentar sus propios testigos y pruebas. Los acusados tienen derecho a apelar.

La Oficina de los Defensores Públicos continuó fallando en iniciar los procesos formales para la liberación temprana de los reclusos de forma oportuna, a pesar de tener instrucciones escritas emitidas por el órgano judicial. No se tomaron acciones disciplinarias.

Presos y detenidos políticos

No hubo informes creíbles de prisioneros o detenidos políticos.

Procedimientos y recursos judiciales civiles

Los ciudadanos tienen acceso a los tribunales para entablar juicios por daños o por perjuicios por violaciones de los derechos humanos y para solicitar el cese de dichas violaciones, aunque la mayoría no entabló los juicios porque el proceso es largo. Hay soluciones administrativas y judiciales para los supuestos daños, y las autoridades a menudo las otorgaban a ciudadanos que cumplieron con todo el proceso. El tribunal puede ordenar soluciones civiles, incluyendo una compensación justa a la persona perjudicada. Individuos u organizaciones que han agotado los recursos domésticos pueden iniciar casos relacionados con violaciones a los derechos humanos de una persona presentando una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

f. Injerencia arbitraria en la privacidad, la familia, el hogar o la correspondencia

La ley prohíbe la interferencia arbitraria con la privacidad, la familia, el hogar o la correspondencia, y el gobierno generalmente respetó estas prohibiciones.

Sección 2. Respeto de las libertades civiles, incluyendo:

a. Libertad de expresión, incluso para la prensa

La constitución brinda libertad de expresión, incluso para la prensa. El gobierno en general respetó este derecho, pero los periodistas y los medios observaron un aumento en las demandas penales y civiles por difamación y calumnia, las cuales consideraron una amenaza a la libertad de expresión y a la libertad de prensa.

Violencia y Acoso: En enero, la vicepresidenta de la Asamblea Nacional, Zulay Rodríguez demandó al periodista Mauricio Valenzuela, del medio digital *Foco Panamá*, en un tribunal de familia con acusaciones de violencia de género, violar los derechos de un menor de edad y atacar su libertad e integridad personal. Valenzuela había reportado sobre el supuesto involucramiento de Rodríguez en un caso de tráfico de oro. Rodríguez solicitó una orden de alejamiento en contra de Valenzuela y que se limitase su uso de la tecnología y aparatos electrónicos en su contra. En febrero, Rodríguez alegó que Valenzuela violó la orden de alejamiento, pero un juez desestimó el caso en julio.

En octubre, un miembro de la Asamblea Nacional, Sergio Gálvez, públicamente atacó la reputación personal del comentarista de noticias y analista político de Radio Panamá, Edwin Cabrera. Mientras hablaba en la asamblea, Gálvez acusó a Cabrera de tener problemas con el alcohol y de ser un pedófilo, y cuestionó su orientación sexual. Ya que los miembros de la asamblea tienen inmunidad por lo que dicen durante las sesiones legislativas, Cabrera no pudo tomar acciones legales en contra de Gálvez.

Leyes de Difamación/Calumnia: La ley penaliza la difamación y las penas incluyen multas, cárcel o ambas. En junio, un tribunal civil ordenó el embargo de los activos de Corprensa por 1.8 millones de balboas (\$1.8 millones). Corprensa estaba atrasada en el pago de una fianza financiera por más de un millón de dólares en una demanda de difamación y calumnia de 2012 iniciada por el expresidente Pérez-Balladares. Corprensa tenía siete años de estar apelando el caso. El Consejo Nacional de Periodismo denominó este fallo el resultado de un “estado fallido que viola los principios y los derechos fundamentales garantizados por la constitución y el derecho internacional”.

Libertad en la red

El gobierno no restringió ni interrumpió el acceso a la red ni censuró contenido en línea y no hubo informes creíbles sobre monitoreo a las comunicaciones privadas en línea por parte del gobierno sin la autorización legal apropiada.

Libertad académica y para eventos culturales

No hubo restricciones impuestas por el gobierno en cuanto a la libertad académica o eventos culturales.

b. Libertad de reunión y de asociación pacíficas

La ley contempla las libertades de reunión y de asociación pacíficas, y el gobierno generalmente respetó estos derechos.

c. Libertad de culto

Véase el informe del Departamento de Estado sobre la libertad de culto internacional (*International Religious Freedom Report*) en www.state.gov/religiousfreedomreport/.

d. Libertad de circulación

La ley contempla la libertad de circulación interna, viajes al extranjero, emigración y repatriación, pero debido a la pandemia, el gobierno emitió varias resoluciones limitando el movimiento a nivel nacional y cerrando el ingreso a través de aeropuertos, puertos y fronteras. Las limitaciones incluyeron reglas de cuarentena severas y toques de queda largos.

Las autoridades de salud del gobierno dividieron el movimiento dentro de las comunidades por género. A medida que se propagó el COVID-19, las restricciones de movimiento del gobierno afectaron más a los hombres, quienes solo podían circular dos días a la semana, mientras que las mujeres estaban autorizadas para salir de sus residencias tres días a la semana. El movimiento entre las provincias también estaba prohibido a menos que el individuo tuviera un salvoconducto emitido por el gobierno. Abogados locales presentaron demandas ante la Corte Suprema de Justicia alegando que las restricciones de movimiento violaban los derechos humanos. Hasta septiembre, la Corte Suprema no había emitido un fallo en estas demandas.

e. Condición y trato a las personas desplazadas internamente

No aplica.

f. Protección de los refugiados

El gobierno cooperó con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y otras organizaciones humanitarias brindando protección y asistencia a refugiados, refugiados que retornan, solicitantes de asilo, personas apátridas y otras personas de interés.

Acceso al asilo: La ley dispone la concesión de asilo o la condición de refugiado, y el gobierno ha establecido un sistema para proteger a los refugiados. La Oficina Nacional para Refugiados (ONPAR) de Panamá tenía una mora de más de 15,000 casos y usualmente aprobó solo 1 por ciento de las solicitudes de asilo. ONPAR procesó las solicitudes de asilo y luego refirió las solicitudes a la Comisión Nacional de Refugiados, un comité interinstitucional que decide la condición definitiva de cada caso. El proceso de obtener la condición de refugiado, el cual generalmente toma dos a tres años, solo permite a los solicitantes de asilo admitidos al proceso el derecho a trabajar. Podía tomar hasta un año procesar la solicitud de asilo para que los solicitantes fueran admitidos al sistema, lo cual no garantizaba la aprobación de asilo. ONPAR, como muchas oficinas gubernamentales, tuvo que trabajar remotamente durante la pandemia. Las restricciones de movimiento redujeron la cantidad de solicitudes de asilo recibidas, pero ONPAR continuó recibiendo solicitudes mediante referencias virtuales de las ONG aliadas como el Consejo Noruego de Refugiados y HIAS (Hebrew Immigrant Aid Society).

El gobierno aprobó e implementó el protocolo para la identificación, referencia y atención a menores que requieren protección internacional; sin embargo, la implementación del protocolo institucional para proteger a menores que migran estaba pendiente de aprobación.

El gobierno continuó administrando campamentos en Darién para brindar alimentos, albergue y asistencia médica a los migrantes. Por lo menos un campamento en la región no tuvo acceso regular a agua potable y por momentos presentaba condiciones no sanitarias, especialmente cuando había un gran volumen de migrantes. Debido al cierre de las fronteras internacionales debido a las restricciones por el COVID-19, los migrantes permanecieron en campamentos temporales en Darién por más de seis meses, lo cual tuvo como resultado por lo menos una protesta violenta en la cual los migrantes quemaron propiedad y chocaron con oficiales gubernamentales. Las autoridades informaron de migración continua de personas de Cuba, Haití, Sudeste de Asia, India y África, de los cuales casi todos ingresaron a pie por el Darién, un tramo de jungla sin carreteras en la frontera este con Colombia.

Según el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y las ONG que son sus aliadas de implementación, miles de personas en el país posiblemente necesitaban protección internacional. Esto incluye a personas en el proceso de solicitar asilo, personas a las que no se les concedió asilo y a personas que no solicitaron la condición de refugiado debido a la ignorancia o al temor de deportación.

Empleo: Los refugiados reconocidos por las autoridades tienen el derecho de trabajar, pero los refugiados reconocidos se quejaron de que se enfrentaban a prácticas de contratación discriminatorias. En un esfuerzo de prevenir esta práctica discriminatoria ONPAR retiró la palabra “refugiado” de las tarjetas de identificación de los refugiados reconocidos. Por ley los individuos en el proceso de solicitar asilo no tienen el derecho a trabajar; sin embargo, a principios de mayo aquellos que habían sido formalmente admitidos al proceso de asilo podían solicitar un permiso de trabajo por un año que podía ser renovado las veces que fuera necesario.

Acceso a servicios básicos: Las autoridades educativas a veces le negaban a los refugiados acceso a la educación, y rehusaban emitir diplomas a otros si no podían presentar registros escolares de su país de origen. El Ministerio de Educación continuó aplicando el decreto de 2015 emitido por el gobierno que requería que las escuelas aceptaran estudiantes que estaban en el proceso de asilo en un grado equivalente al nivel de estudio previo de los solicitantes. Como resultado del largo tiempo de espera para ingresar al sistema de asilo, muchos solicitantes encontraron dificultades en acceder a servicios básicos tales como salud, servicios financieros y vivienda apropiada.

Soluciones duraderas: La ley permite que las personas reconocidas legalmente como refugiadas o con condición de asilo que han vivido en el país más de tres años soliciten residencia permanente.

g. Personas apátridas

El gobierno continuó colaborando con Colombia para reconocer a aproximadamente 200 personas apátridas en la frontera. Los gobiernos de Panamá y Costa Rica, con la cooperación del ACNUR, utilizaron una oficina de registro móvil en la frontera común para registrar a los trabajadores estacionales de los grupos indígenas Ngobe y Bugle que transitan entre los dos países, y que nunca habían registrado sus nacimientos en ninguno de los dos países.

Sección 3. Libertad de participar en el proceso político

La ley brinda a los ciudadanos la capacidad de escoger su gobierno por medio de elecciones periódicas libres e imparciales mediante voto secreto con base en el sufragio universal e igual.

Las elecciones y la participación política

Elecciones recientes: En mayo 2019, los electores escogieron a Laurentino Cortizo Cohen como presidente en elecciones nacionales que observadores independientes consideraron que en general habían sido libres e imparciales. Fueron elegidos al mismo tiempo legisladores nacionales, alcaldes, representantes locales y concejales. Un grupo de observadores internacionales de la Organización de Estados Americanos, la Unión Europea, ONG electorales, autoridades electorales regionales y el cuerpo diplomático consideraron que las elecciones fueron imparciales y transparentes.

Partidos políticos y participación en la política: La ley requiere a los nuevos partidos políticos cumplir estándares rigurosos en cuanto a su membresía y organización a fin de obtener el reconocimiento oficial y poder participar en las campañas nacionales. Los partidos políticos deben obtener el equivalente a 2 por ciento de los votos totales emitidos para mantener su condición legal. Seis partidos políticos registrados y cinco movimientos presentaron sus documentos ante el Tribunal Electoral en septiembre para obtener reconocimiento temporal como partidos políticos, incluyendo una liderada por el expresidente Martinelli y otra por el tercero en las elecciones de 2019, Ricardo Lombana (Movimiento Otro Camino). El Tribunal Electoral confirmó el reconocimiento del partido de Lombana en enero y el del partido de Martinelli en septiembre.

Participación de la mujer y de las minorías: Ninguna ley limita la participación de mujeres o miembros de las minorías en el proceso político, y en efecto sí participaron.

Sección 4. Corrupción y falta de transparencia en el gobierno

La ley contempla sanciones penales por corrupción oficial, pero el gobierno de forma general no implementó esta ley efectivamente. La corrupción siguió siendo un problema grave en los órganos ejecutivo, judicial y legislativo, al igual que en los estamentos de seguridad.

Corrupción: El Ministerio Público continuó investigaciones de acusaciones de corrupción en contra de funcionarios públicos, pero los tribunales desestimaron casos de corrupción de alto perfil debido a “falta de evidencia” o “errores de procedimiento” por los fiscales. En septiembre la Corte Suprema desestimó el caso de malversación millonario riegos de Tonosí en contra de varias autoridades de la administración de 2009 a 2014, incluyendo al expresidente Martinelli.

Dos expresidentes, Ricardo Martinelli y Juan Carlos Varela, y dos exministros, Demetrio “Jimmy” Papadimitriou y Jaime Ford, estaban siendo investigados por corrupción con relación al caso de Odebrecht. Martinelli también estaba acusado de utilizar \$43 millones de fondos públicos para comprar el grupo de periódicos Editora Panamá América que era pro-Martinelli.

También hubo acusaciones de corrupción en contra de la administración actual. Varios escándalos de alto perfil relacionados a las compras para combatir la pandemia del coronavirus surgieron durante el año. En abril y septiembre, el Ministerio Público abrió investigaciones separadas en contra de instituciones del gobierno central las cuales se alega pagaron sobrepagos en ventiladores al igual que por comprar ventiladores usados.

La corrupción y la falta de rendición de cuentas entre los agentes de policía siguieron siendo un problema. En julio, las autoridades presentaron cargos por armas y tráfico de armas en contra de más de 25 individuos, la mayoría de los cuales eran funcionarios de seguridad de alto nivel en el gobierno anterior. Los cargos incluyeron la distribución ilegal a los funcionarios de armas importadas legalmente, algunas designadas como “armas de guerra”. La Dirección Institucional en Asuntos de Seguridad Pública, la oficina dentro del Ministerio de Seguridad Pública que regula y emite licencias para armas de fuego, estuvo asociada a corrupción en el pasado, y por lo menos dos exdirectores de la oficina enfrentaban cargos, uno de ellos estando implicado en el caso de tráfico de armas de julio.

Divulgación de información financiera: La ley requiere que ciertos funcionarios del órgano ejecutivo y del órgano judicial presenten declaraciones patrimoniales a la Contraloría General. La información no es pública a menos que el funcionario de órgano ejecutivo o judicial lo autorice explícitamente.

Sección 5. Actitud del gobierno frente a la investigación internacional y no gubernamental de supuestas violaciones de los derechos humanos

Varios grupos nacionales e internacionales de derechos humanos operaban generalmente sin restricción gubernamental, investigando y publicando sus resultados sobre casos de derechos humanos.

Entidades gubernamentales de derechos humanos: El defensor del pueblo, elegido por la Asamblea Nacional, es una oficina con autoridad moral pero no legal. La Defensoría del Pueblo remitió casos a las autoridades investigativas pertinentes. En agosto, la Asamblea Nacional eligió a un abogado comercial como el nuevo defensor del pueblo. Los miembros de oposición en la asamblea y la sociedad civil criticaron su falta de experiencia en el campo de los derechos humanos.

Sección 6. Discriminación, abusos sociales y trata de personas

Mujeres

Violación y violencia doméstica: La ley penaliza la violación de hombres o mujeres, incluida la violación conyugal, con cárcel de cinco a 10 años. La violación continuó representando la mayoría de los delitos sexuales investigados por la Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional. En agosto, la Corte Suprema inició un caso en contra de un miembro de la Asamblea Nacional, Arquesio Arias, un nativo de Guna Yala, por agresión sexual. Arias era doctor en su *comarca* (un área legalmente designada semiautónoma) indígena y fue denunciado por varias mujeres Guna por abuso sexual y conducta sexual inapropiada. En septiembre, se abrió un segundo caso en contra de Arias nuevamente con acusaciones de conducta sexual inapropiada.

La ley en contra de la violencia de género estipula penas severas por acoso, violencia de género y tanto por abuso emocional como físico. La ley establece que la condena por femicidio es de 25 hasta 30 años de cárcel. La ley no fue efectivamente aplicada. Los funcionarios y la sociedad civil estuvieron de acuerdo en cuanto a que la violencia doméstica continuaba siendo un delito grave.

Hasta octubre el Ministerio Público había reportado 12,540 nuevos casos de violencia doméstica a nivel nacional, incluyendo tres intentos de femicidio y 24 femicidios, un aumento de casi 50 por ciento en femicidios desde julio 2019. La provincia de Colón y la comarca Ngobe Bugle lideraron las estadísticas con seis femicidios cada una, seguidas por el distrito especial de San Miguelito con cinco casos.

La Defensoría del Pueblo continuó su programa denominado “*Mujer conoce tus derechos*”, el cual empezó a distribuir volantes en cadenas de supermercados ubicadas fuera de la provincia de Panamá. El Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) continuó operando su línea caliente 24/7 para brindar asesoría legal a las víctimas de violencia doméstica. Si la persona que llamaba se encontraba en riesgo durante la llamada, la operadora podía conectarla a la Unidad Especializada en Violencia Doméstica y de Género dentro de la policía.

La cantidad de casos de violencia doméstica reportados bajó drásticamente durante el periodo de confinamiento luego de la declaración de estado de emergencia por el presidente ante la pandemia del coronavirus. Algunos funcionarios consideraron que la “ley seca” del gobierno, la cual prohibió la venta de bebidas alcohólicas del 25 de marzo al 22 de junio fue la razón de la reducción en la violencia. Las organizaciones de derechos de mujeres, sin embargo, consideraron que el cierre de las oficinas gubernamentales y el acceso limitado al sistema de justicia fueron las principales causas de la reducción en casos reportados.

Acoso sexual: La ley prohíbe el acoso sexual en casos de relaciones entre empleador y empleado tanto en el sector privado como en el público, y en relaciones entre maestro y estudiante, pero no entre colegas. Los infractores pueden ser condenados hasta un máximo de tres años de cárcel. El alcance del problema fue difícil de establecer dado que las condenas por acoso sexual fueron raras, el acoso sexual previo a la relación laboral no se podía procesar y faltaban informes oficiales (hasta agosto solo 15 casos habían sido reportados).

En agosto una piloto del Servicio Aero Naval (SENAN) presentó una denuncia penal por acoso sexual en contra de su supervisor inmediato. El Ministerio Público abrió una investigación y ordenó a las autoridades del SENAN transferir a cuatro individuos a otras oficinas. En septiembre, el defensor del pueblo hizo una visita sin previo aviso a la sede del SENAN y descubrió que la piloto en cuestión sufrió acoso laboral luego de que presentó la denuncia penal. El hombre acusado de acoso fue transferido a otro departamento y se le asignaron nuevas responsabilidades, mientras que a la mujer que hizo la denuncia se le retiraron todas sus responsabilidades y fue relegada a sentarse en una esquina sin escritorio. En adición, los baños para mujeres en SENAN permanecían cerrados debido al caso pendiente. Las mujeres debían pedir la llave en una oficina específica para acceder a sus baños, mientras que los baños para hombres continuaban abiertos en todo momento.

Coerción para el control de la población: No hubo informes de abortos por coerción o esterilización involuntaria por parte de las autoridades gubernamentales.

Discriminación: La ley prohíbe la discriminación por razones de género, y las mujeres gozaban de la misma condición legal y de los mismos derechos que los hombres, pero esta ley no se aplicó. Por ejemplo, SENAN permitió que las mujeres pilotos volaran solo como copilotos, mientras que a los novatos hombres con menos antigüedad se les permitía volar como pilotos principales sin restricciones. La ley reconoce el régimen de bienes gananciales en el matrimonio. La ley no obliga a que la remuneración sea igual para hombres y mujeres en trabajos equivalentes. Aunque esta práctica de contratación no es legal, algunos empleadores continuaron pidiendo pruebas de embarazo. La ley impone restricciones a las mujeres para trabajos que consideran peligrosos.

Menores de edad

Inscripción de nacimientos: La ley contempla la ciudadanía para todas las personas nacidas en el país, pero los padres de menores nacidos en áreas remotas a veces tenían dificultad en obtener certificados de nacimiento.

Maltrato de menores: El abuso de menores es ilegal. La ley estipula varios artículos relacionados a abuso de menores y sus penas, las cuales dependen del tipo de abuso y van de seis meses a 20 años de cárcel si el abuso es tipificado bajo un delito que conlleva una pena mayor. Las estadísticas del Ministerio Público hasta julio reportaron que 2,887 menores fueron víctimas de diferentes tipos de abuso; el Ministerio Público creyó que esta cifra era menor a la real. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) mantuvo una línea de atención telefónica gratuita ampliamente difundida para que los menores y los adultos reportaran el maltrato de menores. El Ministerio suministró fondos a albergues para menores, operados por las ONG.

Matrimonio forzado y a edad temprana: La edad mínima legal para el matrimonio es 18 años. El gobierno prohibió el matrimonio a edad temprana aún con el consentimiento de los padres.

Explotación sexual de menores: La ley prohíbe la explotación sexual comercial, la venta de menores, al igual que ofrecerlos con fines de prostitución y la pornografía infantil. Los funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública enjuiciaron casos de abuso sexual de menores, incluyendo dentro de comunidades indígenas. Los funcionarios del Ministerio creyeron que la explotación sexual comercial de

menores ocurría, incluso en las áreas turísticas de la Ciudad de Panamá y en las comunidades de playa, aunque no mantuvieron estadísticas separadas. Hasta julio solo un caso de turismo sexual infantil había sido reportado.

Sustracción internacional de menores: El país es parte de la Convención de la Haya de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores. Véase el *Informe anual sobre sustracción internacional de menores* del Departamento de Estado de los EE. UU. en <https://travel.state.gov/content/travel/en/International-Parental-Child-Abduction/for-providers/legal-reports-and-data/reported-cases.html>.

Antisemitismo

Los líderes comunitarios judíos estimaron que la población judía era de aproximadamente 15,000 personas en el país. No se conocieron informes de actos de carácter antisemita.

Trata de personas

Véase el *Informe sobre la trata de personas* del Departamento de Estado en <https://www.state.gov/trafficking-in-persons-report/>.

Personas con discapacidad

La ley prohíbe la discriminación basada en la discapacidad física, sensorial, intelectual o mental; sin embargo, la constitución permite la denegación del proceso de naturalización a personas con discapacidades mentales o físicas. Por ley es obligatorio el acceso a edificios públicos nuevos o remodelados para personas con discapacidad y se requiere que las escuelas integren a niños con discapacidades. A pesar de lo dispuesto en la ley, las personas con discapacidad sufrieron de discriminación en varias de estas áreas.

La mayoría de la flota de autobuses de la Ciudad de Panamá siguió sin tener acceso para sillas de ruedas. Las ONG enfocadas en discapacidad observaron por segundo año consecutivo que los ascensores del Metro frecuentemente estaban cerrados con llave y no se podían utilizar. También se limitaba el acceso a las estaciones viejas debido a la falta de rampas, aunque la línea dos del Metro tenía rampas de acceso. La mayoría de los comercios tenían rampas para sillas de ruedas y estacionamientos accesibles para evitar multas, pero en muchos casos no eran acordes con las especificaciones gubernamentales en cuanto al tamaño.

La Secretaría Nacional de Discapacidad continuó con su servicio de transporte gratis desde la terminal de buses más grande de la ciudad para individuos con discapacidad que necesitaran visitar sus oficinas, las cuales estaban ubicadas en un barrio residencial con transporte público limitado.

Algunas escuelas públicas admitían a niños con discapacidades mentales y físicas, pero la mayoría no tenían instalaciones adecuadas para niños con discapacidades. Pocas escuelas privadas admitían a niños con discapacidades ya que no es un requisito legal que lo hagan. El alto costo de contratar a tutores profesionales para acompañar a sus niños a las escuelas privadas –un requisito de todas las escuelas privadas- impidió que muchos estudiantes con discapacidad asistieran.

El programa del gobierno Ángel Guardián continuó proporcionando un subsidio mensual de \$80 para menores con discapacidades físicas significativas que vivían en condición de pobreza. Hasta julio el programa tenía más de 19,100 beneficiarios. No hubo esfuerzos adicionales de las autoridades para asistir a personas con discapacidad durante las restricciones de movilidad en la pandemia. En adición, un ala del Instituto Nacional de Medicina Física y de Rehabilitación Física fue adaptada para atender a pacientes de COVID-19, reduciendo la disponibilidad de espacio y los tiempos en los cuales pacientes con discapacidad podían recibir terapias programadas.

Los reglamentos del confinamiento por COVID-19 impuestos por las autoridades de salud limitaron aún más la movilidad de personas con discapacidad, que no pudieron acceder a instalaciones ni públicas ni privadas para obtener medicamentos. Las restricciones de movimiento impuestas durante el confinamiento basado en género afectaron de forma desproporcionada a individuos con discapacidad cuyos cuidadores eran del sexo opuesto. En agosto un joven con síndrome de Down y su hermana adulta, que actuaba como su acompañante, fueron detenidos por agentes de seguridad porque salieron de casa un sábado, día en el cual solo hombres podían circular. La madre tuvo que pagar una multa de \$50 para obtener su liberación. Una ONG presentó una denuncia legal en contra de las autoridades. Los acompañantes legales también se enfrentaron a dificultades para obtener permisos de movimiento de las agencias del gobierno para acompañar a sus pacientes.

Miembros de grupos de minoría nacionales, raciales, étnicas

Los grupos minoritarios estaban, en general, integrados a la sociedad. Sin embargo, hubo prejuicios hacia inmigrantes legales recientes, la comunidad afro panameña y panameños indígenas.

La comunidad afro panameña seguía teniendo poca representación en posiciones gubernamentales y en cargos de poder político y económico. Las áreas donde habitaban carecían notablemente de servicios gubernamentales y de inversión social. La Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afro panameños (SENADAP), se enfocó en el avance social y económico de esta comunidad. En agosto, el gobierno nombró a una nueva directora en SENADAP, Krishna Camarena-Surgeon, una colonense, que observadores consideraron bien equipada para dirigir una institución cuya misión es promover los derechos y el desarrollo de la comunidad afro panameña.

La ley prohíbe la discriminación en cuanto al acceso a los establecimientos públicos tales como restaurantes, tiendas y otros comercios de propiedad privada; no se presentaron denuncias. Las personas de piel más clara estaban representadas de forma desproporcionada en puestos gerenciales y en trabajos que requerían atención al público, como cajeros bancarios y recepcionistas.

Pueblos indígenas

La ley brinda a las personas indígenas los mismos derechos políticos y legales que al resto de los ciudadanos, protege su identidad étnica y sus lenguas nativas, y requiere que el gobierno establezca programas de alfabetismo bilingüe en las comunidades indígenas. Las personas indígenas tienen el derecho legal a participar en las decisiones que afectan sus tierras, su cultura, sus tradiciones y la asignación y la explotación de recursos naturales. Sin embargo, siguieron siendo marginados en la sociedad. Los líderes tradicionales de las comunidades gobernaron comarcas para cinco de los siete grupos indígenas del país.

Uno de los grupos se enfrentó a problemas de gobernanza interna ya que no tenía autoridades legalmente elegidas, y la pandemia impidió las elecciones programadas para marzo. Esto complicó la recepción y la utilización de fondos asignados por el gobierno para combatir la propagación del virus COVID-19.

El gobierno reconoció de forma extraoficial ocho otras autoridades gubernamentales tradicionales indígenas, a razón de que estas ocho regiones tradicionalmente han sido asentamientos y territorios indígenas organizados que fueron excluidos de constitución cuando se crearon las comarcas originales en

1938. Todas estas autoridades gubernamentales tradicionales están organizadas bajo un ente nacional coordinador de asuntos indígenas, la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá. En agosto el ente coordinador solicitó una reunión de alto nivel con autoridades gubernamentales para discutir temas relacionados a discriminación en contra de los pueblos indígenas durante la respuesta del gobierno al COVID-19. Los temas de discusión incluyeron la falta de información ajustada a su cultura durante la respuesta del gobierno al COVID-19, lo cual causó que la enfermedad se propagara sin control por varios meses en muchas comunidades indígenas, y la falta de comunicación entre las autoridades indígenas y el gobierno.

Los funcionarios gubernamentales continuaron reuniéndose con autoridades tradicionales organizadas de la comunidad indígena y muchas solicitaron el reconocimiento de su territorio mediante títulos colectivos. Sin embargo, no se otorgaron títulos colectivos durante el año y los conflictos por tierras continuaron surgiendo. Varias comunidades Emberá en la provincia de Darién adujeron que colonos ilegales continuaron entrando a sus tierras durante la pandemia de COVID-19 a pesar de las restricciones de movilidad a nivel nacional y que sus denuncias a las autoridades no fueron atendidas. En noviembre la Corte Suprema de Justicia falló que la comarca Naso es constitucional; estaba pendiente la notificación formal para iniciar el proceso legal para su creación.

Los Ngobe y los Bugle continuaron oponiéndose al proyecto de la represa Barro Blanco, el cual inició operaciones en 2017. El gobierno no tenía planes de detener la operación de la represa. Los dos grupos y el gobierno continuaron negociando los detalles para la operación de la represa.

A pesar de que la ley es la máxima autoridad en las comarcas indígenas, muchas personas indígenas no recibieron suficiente información para entender sus derechos. Adicionalmente debido al inadecuado sistema educativo disponible en las comarcas, muchas personas indígenas no conocían o no utilizaron los canales legales disponibles.

La discriminación social y laboral hacia personas indígenas era común. Los empleadores a menudo no ofrecían a los trabajadores indígenas los derechos básicos establecidos por ley, tales como salario mínimo, beneficios de seguro social, liquidación y estabilidad laboral. Los trabajadores en las plantaciones agrícolas del país (la mayoría, personas indígenas) continuaban trabajando en situación de hacinamiento y sin condiciones sanitarias. El Ministerio de Trabajo y

Desarrollo Laboral ejercía una supervisión limitada en cuanto a las condiciones laborales en áreas remotas.

El acceso a la atención médica siguió siendo un problema significativo en las comunidades indígenas, primeramente, debido a infraestructuras deficientes y estrategias que no fueron cónsonas con la cultura implementadas por las autoridades de salud durante la pandemia de COVID-19. Varios miembros de la tribu Guna Yala murieron de COVID-19 porque rehusaron tratamiento y traslado a instalaciones médicas debido a temor, a que no entendían la enfermedad, y falta de confianza en la medicina moderna. En las primeras etapas de la pandemia, los líderes locales negaron la entrada a las comunidades a las autoridades de salud que iban a realizar pruebas. Las deficiencias en el sistema educativo se profundizaron durante la pandemia de COVID-19 en todos los niveles. A pesar de que el sistema público volvió a abrir de forma virtual en julio, las comarcas típicamente tenían poco acceso a internet y señales de radio. Estas barreras tecnológicas impidieron que los estudiantes indígenas tuvieran acceso a oportunidades educativas.

Actos de violencia, discriminación y otros abusos motivados por la orientación sexual y la identidad de género

Durante la pandemia de COVID-19, las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales, transgénero e intersexo (LGBTI, en inglés) informaron sobre acoso por los estamentos de seguridad y agentes de seguridad privada. El gobierno impuso un confinamiento por cuarentena nacional basado en género por cinco meses, regulando el movimiento conforme al género y al último número del carné de identificación nacional. Durante este periodo la comunidad transgénero se vio afectada de forma desproporcionada por estas restricciones, ya que las personas transgénero no se identifican por el sexo biológico indicado en sus carnés de identificación. Las personas transgénero fueron señaladas por su perfil por la policía y los guardias de seguridad privada y en algunos casos fueron arrestadas, acosadas y multadas o incluso se les impidió hacer sus compras durante sus horas asignadas. La discriminación por parte de los estamentos de seguridad ocurrió aún si intentaban salir en los días asignados a su género biológico o en los de su identidad transgénero.

Los activistas transgénero locales recopilaron y registraron docenas de ejemplos de acoso a personas transgénero. En un caso prominente, el 9 de abril la policía en la provincia de Panamá detuvo a una mujer transgénero cuando intentó entrar a un supermercado. El 9 de abril era un día designado para que circularan los hombres, por lo cual la mujer presentó su carné de identificación nacional a los policías, pero

la llevaron a una estación de policía cercana donde la agredieron física y sexualmente, y se burlaron de ella durante un cacheo por ser un hombre. Ella también adujo que los policías la amenazaron con ponerla en una celda con 200 hombres. La policía la hizo pagar una multa de \$50 para liberarla.

El 11 de mayo, el Ministerio de Seguridad Pública tuiteó que había instruido a sus estamentos de seguridad que respetaran los derechos de la población LGBTI: específicamente el derecho de movilizarse a comprar alimentos y medicamentos, y a no ser sujeto de detención o acoso mientras intentaban hacer esto. Los funcionarios del ministerio no aclararon si los individuos transgénero podían circular en días de acorde a su género o su sexo biológico indicado en su identificación; como resultado los activistas transgénero informaron que muchas personas en su comunidad tuvieron miedo a salir de sus residencias debido a la falta de claridad oficial.

A pesar de la declaración del ministerio, la comunidad transgénero informó de discriminación y acoso por la policía nacional y los guardias de seguridad privada, según activistas transgénero. El 15 de julio, el gobierno emitió un comunicado de prensa relacionado a los derechos de la población transgénero, pero fue colocado en un lugar poco visible en los periódicos y no fue publicado en línea. La comunidad transgénero continuó reportando casos de discriminación policial hasta que las restricciones de movimiento fueron relajadas el 24 de agosto. En septiembre los activistas transgénero indicaron que muchos miembros de su comunidad no habían salido de sus residencias por más de cinco meses por miedo al acoso y la discriminación.

La ley no prohíbe la discriminación con base en la orientación sexual. Sí existió discriminación social relacionada con la orientación sexual y la identidad de género, lo cual a menudo llevó a que se negaran oportunidades de empleo.

El estigma social del VIH y el SIDA

La ley prohíbe la discriminación contra personas con VIH y SIDA en lo laboral y lo educativo. La discriminación, sin embargo, seguía siendo común debido a la ignorancia de la ley y a la falta de mecanismos para garantizar su cumplimiento. Las personas LGBTI con VIH o SIDA denunciaron maltrato por trabajadores de la salud, incluso haber sido sujeto de cuarentenas innecesarias.

Las ONG de derechos humanos reportaron que recibieron denuncias de discriminación laboral cuando los empleadores descubrían que algún empleado era

VIH positivo, a pesar de que la ley prohíbe la discriminación en contra de personas con enfermedades de transmisión sexual, al igual que en contra de sus parientes cercanos. Los empleados no tienen la obligación de informar su condición al empleador, pero si lo hacen, el empleador debe mantener la información confidencial. Los empleadores pueden estar sujetos a multas por no mantener la confidencialidad en cuanto a la condición médica de un empleado. El gobierno no fue proactivo en prevenir la discriminación en contra de personas con VIH y SIDA.

Sección 7. Derechos de los trabajadores

a. Libertad de asociación y derecho a negociación colectiva

La ley reconoce el derecho de los trabajadores del sector privado de formar y unirse a sindicatos independientes, a la negociación colectiva y a realizar huelgas. Por ley la mayoría de los servidores públicos pueden declarar una huelga, pero no pueden formar sindicatos. Alternativamente, estos servidores públicos pueden formar asociaciones profesionales que pueden negociar colectivamente en nombre y representación de sus miembros, aunque la entidad pública no tiene la obligación legal de negociar con la asociación. La Federación Nacional de Servidores Públicos (FENASEP), una federación coordinadora con 25 asociaciones de trabajadores del sector público, tradicionalmente luchó para establecer derechos similares a los de los sindicatos del sector privado. La ley prohíbe la discriminación en contra de los sindicatos y requiere la reincorporación de trabajadores despedidos por actividades sindicales, pero no estipula recursos adecuados para proteger este derecho.

Los sindicatos y las asociaciones deben registrarse con el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Si el ministerio no responde a una solicitud de registro de un sindicato del sector privado en 15 días calendario, el sindicato automáticamente obtiene reconocimiento legal, siempre y cuando la solicitud haya sido presentada directamente con la documentación de apoyo requerida por ley. En el sector público las asociaciones profesionales obtienen reconocimiento legal automático si la Dirección General de Carrera Administrativa del Sector Público no responde a la solicitud de registro dentro de 30 días. Entre enero y septiembre, la Dirección General aprobó siete solicitudes para la formación de sindicatos públicos y 10 sindicatos privados.

La ley permite arbitraje por consentimiento mutuo, a solicitud del trabajador o a solicitud del ministerio en caso de una disputa colectiva en una empresa pública de

propiedad privada. Permite que cualquiera de las partes apele si el arbitraje es estipulado durante una disputa colectiva en una compañía de servicios públicos. La Junta de Conciliación y Apelación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral tiene la facultad de resolver algunas disputas laborales dentro del sector privado, tales como disputas sindicales internas, el cumplimiento del salario mínimo y algunos temas relacionados con despidos. Por ejemplo, como mediador en las negociaciones bianuales del salario mínimo entre los sindicatos y las empresas en 2019, el ministro de trabajo anunció un incremento al salario mínimo de 3.3 por ciento cuando las negociaciones fallaron. El aumento del salario mínimo entró en vigor en enero.

Las regulaciones del gobierno con relación a la membrecía sindical imponen algunas restricciones a la libertad de asociación. La constitución declara que solo ciudadanos pueden pertenecer a la junta directiva del sindicato. Adicionalmente la ley requiere un mínimo de 40 personas para formar un sindicato en el sector privado (ya sea por empresa sin consideración de oficio o por oficio sin considerar la empresa) y permite solo un sindicato por establecimiento comercial. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) criticó el mínimo de 40 personas por ser este un número muy alto para trabajadores interesados en formar un sindicato en una empresa. Muchos sindicatos laborales panameños, al igual que el sector público y el sector privado reiteraron su apoyo en mantener esa cifra en 40 individuos.

En el sector público las asociaciones profesionales representan a la mayoría de los trabajadores. La ley estipula que no puede haber más de una asociación en una institución del sector público y no permite más de un capítulo por provincia. Se requieren por lo menos 50 servidores públicos para formar una asociación profesional. No hay leyes que protejan los trabajos de los trabajadores del sector público en caso de una huelga. FENASEP sostuvo que no hubo voluntad política para permitir que los servidores públicos dentro de los ministerios se agremiaran, ya que esto podría eliminar posiciones para los nombramientos políticos.

La ley prohíbe que las federaciones y las confederaciones declaren huelgas. Las asociaciones profesionales individuales bajo la FENASEP pueden negociar en representación de sus miembros, pero el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral puede ordenar arbitraje obligatorio. Los líderes de la FENASEP observaron que los reclamos relacionados a convenciones colectivas fueron escuchados y reconocidos por los empleadores, pero que no hubo resultados ni cambios tangibles como resultado, particularmente con relación a despidos injustificados.

De acuerdo con el Código de Trabajo la mayoría de los empleados en el sector privado deben apoyar una huelga y solo se permiten huelgas si están relacionadas con la mejora de las condiciones de trabajo, una convención colectiva, por repetidas violaciones de derechos legales o en apoyo de otra huelga de trabajadores en el mismo proyecto (huelga solidaria). En caso de una huelga por lo menos el 20 al 30 por ciento de la fuerza laboral debe continuar brindando servicios mínimos particularmente servicios públicos que la ley define como esenciales, como los de transporte, sanidad, correos, hospitales, telecomunicaciones y la disponibilidad pública de alimentos esenciales.

Las huelgas en los servicios de transporte esenciales se limitan a las de servicios públicos de pasajeros. La ley prohíbe las huelgas a los empleados de la Autoridad del Canal de Panamá, pero permite las asociaciones profesionales para organizar y negociar colectivamente en cuanto a temas como horarios y seguridad, y estipula arbitraje para resolver disputas. La Autoridad del Canal de Panamá es una entidad autónoma independiente del gobierno nacional.

La Junta de Conciliaciones en el Ministerio de la Presidencia resuelve las reclamaciones de los trabajadores del sector público. La junta refiere las reclamaciones que no puede resolver a un panel de arbitraje, el cual consiste en representantes del empleador, la asociación profesional y un tercer miembro seleccionado por los dos primeros. Si no se resuelve la disputa la misma pasa a un tribunal supeditado a la junta. Sin embargo, observadores mencionaron que el Ministerio de la Presidencia no había designado a los jueces del tribunal. La alternativa a la junta es el sistema de tribunales civiles.

Los resultados de los casos presentados a los tribunales tendieron a favorecer a los empleadores. La FENASEP observó que una institución del sector público había apelado más de 100 decisiones relacionadas a reclamaciones ante la Corte Suprema, de las cuales solo dos tuvieron fallos a favor del empleado del sector público. Si bien las decisiones de la Corte Suprema son finales, las organizaciones laborales pueden apelar los resultados de sus casos en tribunales internacionales de derechos humanos.

En agosto, dos organizaciones sindicales, la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente y el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados, presentaron demandas en contra del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral ante la Corte Suprema por los decretos emitidos en marzo que permitieron a las empresas suspender a los trabajadores y modificar las horas laborales, en un

intento de mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19 sobre los comercios. En agosto, los decretos fueron seguidos por leyes que extendieron estas disposiciones hasta el fin del año calendario. Según los sindicatos estos cambios violan las disposiciones de emergencia del Código de Trabajo que solo permiten suspensiones hasta cuatro meses.

En septiembre, la Asociación de Trabajadores del Transporte y afines de los exempleados portuarios (ASOTRAP) realizó una protesta para hacer presión tanto a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como a la administración del presidente Cortizo para que aborden sus reclamos de que trabajadores portuarios cesados de los puertos de Balboa y Cristóbal no recibieron la liquidación establecida por ley cuando esos puertos fueron privatizados. En 2015, ASOTRAP presentó un caso ante la Comisión, pero hasta noviembre la Comisión no había aceptado el caso. El caso representa a 139 trabajadores portuarios que fueron despedidos durante la privatización de los puertos Balboa y Cristóbal en 1996 durante la administración del expresidente Perez-Balladares.

El gobierno aplicó la ley efectivamente en el sector formal, pero era menos probable que la aplicase en la mayoría de las áreas rurales (ver sección 6, personas indígenas). El gobierno y los empleadores respetaron la libertad de asociación, la inspección fue adecuada y las penas por violaciones era proporcionales a ofensas similares.

b. Prohibición de trabajo forzado u obligatorio

La ley prohíbe todas las formas de trata de personas, incluyendo el trabajo forzado de adultos y menores. El código penal requiere movimiento para constituir un delito de trata, lo cual no es consistente con los protocolos internacionales. La ley estipula sanciones penales proporcionales a aquellas por delitos graves similares. El gobierno aplicó la ley efectivamente y procesó cinco casos que involucraron a 12 personas por trata sexual en 2019. Continuó habiendo informes de hombres de América Central y América del Sur y chinos sujetos a trabajo forzado en la construcción, la agricultura, la minería, los restaurantes, ventas ambulantes y otros sectores; los tratantes informaron que utilizaban la servidumbre por deuda, promesas falsas, falta de información sobre el proceso de refugio y la condición de migración irregular, restricciones al movimiento y otros medios. También hubo informes de trabajo infantil forzado (ver sección 7.c.)

Véase también el informe del Departamento de Estado sobre la trata de personas (Trafficking in Persons Report) en <https://www.state.gov/trafficking-in-persons-report/>.

c. Prohibición del trabajo infantil y edad mínima para trabajar

La ley prohíbe todas las peores formas de trabajo infantil. La ley prohíbe que niños menores de 14 años trabajen, aunque los niños que no han completado la escuela primaria no pueden empezar a trabajar hasta los 15 años. La ley permite que niños entre 12 a 15 realicen trabajo agrícola ligero, siempre que sea fuera del horario escolar. La ley también permite que niños de más de 12 años realicen trabajo doméstico ligero y estipula que los empleadores deben asegurarse de que el menor asista a la escuela completando la primaria. La ley no define qué tipo de trabajo ligero pueden realizar los menores ni limita la cantidad total de horas de trabajo doméstico ligero que estos menores pueden trabajar. La ley prohíbe que niños menores de 18 años participen en trabajo peligroso, pero permite que niños de 14 años realicen tareas peligrosas en una instalación de capacitación laboral violando estándares internacionales.

Los jóvenes menores de 16 años no pueden trabajar más de seis horas al día o 36 horas a la semana, mientras que los que tienen 16 y 17 años no pueden trabajar más de siete horas por día o 42 horas a la semana. Los menores de 18 años no pueden trabajar entre las 6:00 de la tarde y las 8:00 de la mañana. El gobierno aplicó esta ley de forma inconsistente; las sanciones penales fueron proporcionales a aquellas para delitos similares, pero no fueron aplicadas en todos los sectores. Menores fueron explotados en el trabajo forzado, particularmente en la servidumbre doméstica y la trata sexual.

En septiembre un panel de tres jueces en un tribunal en Penonomé, provincia de Coclé condenó a dos tratantes a seis años y ocho meses de cárcel y al pago de \$2,000 en daños a la víctima, una joven de 17 años del grupo indígena Ngobe Bugle. La joven había sido traída a la provincia de Coclé con promesas falsas de un salario de \$100 por mes, luego se le negó acceso a su familia, fue maltratada y obligada a trabajar de empleada doméstica. Esta fue la primera condena del país por trata de personas en la modalidad de explotación mediante trabajo forzado.

Véase también el informe del Departamento de Trabajo sobre las peores formas de trabajo infantil (Findings on the Worst Forms of Child Labor) en <https://www.dol.gov/agencies/ilab/resources/reports/child-labor/findings> y la Lista de bienes producidos con trabajo infantil o trabajo forzado (List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor) del Departamento de Trabajo en <https://www.dol.gov/agencies/ilab/reports/child-labor/list-of-goods>.

d. Discriminación con respecto al empleo u oficio

La ley prohíbe la discriminación basada en la raza, sexo, religión, opinión política, ciudadanía, discapacidad, condición social y estatus de VIH. La ley no prohíbe la discriminación basada en orientación sexual o identidad de género. A pesar de que el país es miembro de la Coalición Internacional para la Igualdad Salarial, la cual promueve la igualdad en la remuneración entre mujeres y hombres, una brecha salarial por género continuaba existiendo y ninguna ley estipula igual salario por igual trabajo. La ley impone restricciones a las mujeres que trabajan en trabajos considerados peligrosos.

El gobierno no aplicó efectivamente esta ley, y las penas no eran proporcionales a aquellas por delitos similares. A pesar de protecciones legales, la discriminación en el empleo y oficio tuvo lugar por razón de raza, sexo, discapacidad y estatus positivo de VIH. Durante el proceso de entrevistas laborales, los solicitantes, tanto ciudadanos como inmigrantes, debían realizarse exámenes médicos exhaustivos, incluyendo pruebas de VIH/SIDA. La ley requiere que todos los laboratorios informen a los solicitantes que una prueba de VIH va a ser aplicada, pero los laboratorios del sector privado a menudo no cumplían. Era práctica común que las oficinas de recursos humanos del sector privado eliminaran las solicitudes de ciudadanos VIH positivos sin informar al solicitante. Si bien los laboratorios privados a menudo informaban a las agencias de aplicación de la ley de migrantes VIH positivos, el Servicio Nacional de Migración no realizaba procedimientos de deportación basados específicamente en la condición de VIH de un migrante. Las ONG observaron que, durante las entrevistas laborales, a las mujeres a menudo les preguntaban si estaban casadas, embarazadas o si planeaban tener hijos en el futuro. Era una práctica común que las oficinas de recursos humanos eliminaran las solicitudes de mujeres que indicaron la posibilidad de un embarazo en un futuro cercano (ver sección 6, Mujeres). Las personas con discapacidad continuaban enfrentándose a discriminación en la contratación y en acceso a espacios laborales.

e. Condiciones de trabajo aceptables

La ley estipula un salario mínimo nacional solo para empleados del sector privado. El salario estaba por encima de la línea de pobreza. Los funcionarios públicos recibían salarios menores que sus contrapartes en el sector privado. La mayoría de los trabajadores empleados formalmente en las áreas urbanas ganaban el salario mínimo o más. Aproximadamente el 45 por ciento de la población en edad laborable trabajaba en el sector informal y algunos ganaban mucho menos que el

salario mínimo; el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral estimó que COVID-19 incrementaría la participación en el mercado laboral informal hasta un 55 por ciento para fin de año.

La ley establece una semana estándar de 48 horas, brinda por lo menos un periodo de descanso semanal de 24 horas, limita el número de horas que se trabaja por semana, brinda una prima salarial por sobretiempo y prohíbe sobretiempo obligatorio. No hay límite anual sobre la cantidad total de horas de sobretiempo permitidas. Si los trabajadores trabajan más de tres horas de sobretiempo en un día o más de nueve horas de sobretiempo en una semana, las horas excedentes de sobretiempo deben ser pagadas con una prima del 75% por encima del salario normal. Los trabajadores tienen el derecho a 30 días de vacaciones remuneradas por cada 11 meses de trabajo continuo, incluidos aquellos que no trabajan a tiempo completo.

El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral se encarga de establecer los estándares de salud y seguridad. Los estándares estaban, en general, actualizados y eran adecuados para las industrias en el país. La ley requiere que los empleadores provean un entorno laboral seguro, incluso el suministrar equipo y ropa de protección para los trabajadores. El equipo a menudo estaba desactualizado, roto o carecía de dispositivos de seguridad, debido en gran parte al temor de que los costos de reemplazo fueran prohibitivos. Luego del inicio de la pandemia, se requirió que todos los entornos laborales establecieran comités de salud para aplicar los estándares de salud obligatorios establecidos por el Ministerio de Salud.

El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral generalmente aplicó la ley en el sector formal. La oficina de inspección está dividida en dos grupos: el grupo de la sede central en la Ciudad de Panamá y el grupo regional. La cantidad de inspectores y oficiales de seguridad fue suficiente para aplicar adecuadamente las leyes de trabajo en el sector formal. Hasta julio, debido a las limitaciones de la pandemia, el ministerio había realizado 4,060 inspecciones de seguridad, una disminución de 57 por ciento frente al mismo periodo en 2019. Las multas fueron bajas y no fueron proporcionales a aquellas para violaciones similares. Durante el año, sin embargo, el gobierno aplicó multas de acuerdo con el número de trabajadores afectados, lo cual produjo multas más altas.

Los empleadores frecuentemente contrataban trabajadores bajo contratos a corto plazo para eludir el pago de los beneficios que acumulan los trabajadores a largo plazo. Los empleadores en el sector marítimo comúnmente también contrataban trabajadores bajo contratos continuos a corto plazo, pero no los convertían en empleados permanentes como lo requiere la ley. La ley declara que los

empleadores tienen el derecho de despedir a cualquier empleado sin causa justificada durante un periodo de dos años antes de obtener la permanencia. Como resultado los empleadores a menudo contrataban a los empleados por un año y 11 meses, y luego los despedían para eludir leyes que hacían que el despido de empleados fuera más difícil luego de dos años de empleo. Esta práctica es ilegal si el mismo empleado es contratado nuevamente como empleado provisional luego de ser despedido, aunque los empleados raramente informaban sobre esta práctica.

La construcción fue el sector más peligroso en cuanto a accidentes laborales. El equipo a menudo estaba desactualizado, roto o carecía de dispositivos de seguridad. En febrero un trabajador de la construcción en el distrito de Capira, en la provincia de Panamá Oeste, murió en un accidente laboral. A finales de mayo, otro trabajador de la construcción cayó del cuarto piso de un edificio en el que trabajaba en la ciudad de Panamá. Resultó herido, pero sobrevivió al accidente. En junio un trabajador de la construcción murió en un accidente en la Terminal Internacional de Manzanillo en Colón. El accidente ocurrió cuando una grúa que levantaba un contenedor hacia un barco accidentalmente lo dejó caer y golpeó al trabajador en la cabeza.