

Fundación Libertad Ciudadana  
Transparencia Internacional Panamá

# Género y Corrupción en Panamá

ISBN: 978-9962-640-51-6

2025

Reporte elaborado por:

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana - Capítulo Panameño de Transparencia Internacional.

Autoras:

Denise Zelaya Perdomo

Camila López Larco

Con la colaboración técnica de Olga de Obaldía y Mauricio Alarcón Salvador

Diagramación:

Mónica Gamboa

ISBN:

978-9962-640-51-6

© 2025. Este trabajo está creado bajo licencia CC BY-ND 4.0 DE. Se autoriza el uso de este material, atribuyendo los créditos respectivos.

---

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional (FDLC-TI Panamá) es una organización sin fines de lucro de la sociedad civil, fundada en 1995, con una triple misión: la defensa de las libertades fundamentales de las personas; el fortalecimiento de la democracia a través de la promoción de la transparencia y la lucha anticorrupción; y la formación de la ciudadanía en participación ciudadana democrática, siendo un contrapeso a los partidos políticos institucionalizados.

Desde 1997 somos el Capítulo Panameño de Transparencia Internacional, el movimiento global cuya visión es: un mundo en que los gobiernos, las empresas, la sociedad civil y la vida diaria de las personas esté libre de corrupción. A través de más de 100 capítulos en el mundo entero y su Secretaría en Berlín, lideran la lucha contra la corrupción para hacer de esta visión una realidad.

 @LibertCiudadana  
 [www.libertadciudadana.org](http://www.libertadciudadana.org)  
 +507 6981-1153  
 [libertad@libertadciudadana.org](mailto:libertad@libertadciudadana.org)

# Índice

Resumen Ejecutivo	4		
Siglas y acrónimos	6		
Introducción	7		
Nota metodológica	8		
Contexto país	9		
Breve contexto de la corrupción en Panamá	10		
Breve contexto de la situación de las mujeres y población LGTBQIA+ en Panamá	12		
<b>Eje 1 - La corrupción y sus efectos desproporcionados y diferenciados para la mujeres y población LGTBQIA+ en Panamá</b>	16		
Los efectos de la corrupción en los derechos económicos, sociales y culturales y ambientales (DESCA) de las mujeres y población LGTBQIA+	17		
Corrupción y abuso de poder vinculados a la violencia de género	21		
▪ Sextorsión	21		
▪ Fuerzas públicas de seguridad: Violencia y abuso de poder con enfoque de género	24		
La corrupción como elemento facilitador de la trata de personas	27		
Crisis migratoria y riesgos de corrupción con enfoque de género	30		
▪ Panamá como país de origen	31		
▪ Panamá como país de destino	32		
▪ Panamá como país de tránsito	35		
<b>Eje 2 - Respuesta a los desafíos de corrupción y género en Panamá</b>	45		
Normativa y políticas públicas	46		
▪ Marco normativo y políticas públicas anticorrupción - ¿Existe un enfoque de género?	46		
▪ Marco normativo y políticas públicas de igualdad y equidad de género	52		
▪ Producción y transparencia de datos de corrupción y género	53		
Participación de las mujeres y población LGTBQIA+ en la toma de decisiones y la política pública	59		
▪ Participación política electoral	59		
		▪ Participación ciudadana y espacio cívico	66
		<b>Eje 3 - Acceso a la justicia, corrupción y género</b>	76
		Confianza en el sistema de justicia	78
		Garantías para las personas denunciantes	79
		Enfoque de género en el sistema de justicia	82
		Mecanismos de recuperación, reparación y restitución	85
		Obstáculos y retos específicos de acceso a la justicia	86
		<b>Conclusiones</b>	91
		<b>Recomendaciones</b>	102
		<b>Bibliografía</b>	112
		<b>Anexos</b>	123

## Resumen Ejecutivo

Pese a destacar por los avances económicos logrados en los últimos años, Panamá enfrenta amplias brechas sociales y desigualdades estructurales que se profundizan por la corrupción. Las mujeres y la población LGTBQIA+ son grupos particularmente afectados y, dependiendo de sus interseccionalidades, los efectos pueden ser diferenciados. En este contexto, este informe examina los vínculos entre género, diversidades y corrupción en Panamá, a través de tres ejes: los impactos diferenciados de la corrupción, la respuesta del país ante estos desafíos y el acceso a la justicia.

En el primer eje, **La corrupción y sus efectos desproporcionados y diferenciados para la mujeres y población LGTBQIA+ en Panamá**, se analizan cuatro temáticas clave. La primera se enfoca en los **Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales**, destacando que la corrupción debilita la capacidad del Estado para garantizar estos derechos, especialmente a las mujeres, que son las principales usuarias de ciertos servicios debido a su rol de cuidado y condiciones socioeconómicas. Luego se explora **la corrupción ligada a la violencia de género**, concluyendo que la extorsión sexual es una forma de corrupción no reconocida en Panamá que afecta de forma desproporcionada a ciertos grupos de mujeres. Se destaca el abuso de poder vinculado a violencia de género desde las fuerzas públicas de seguridad como un problema recurrente en el país. Después se visibiliza cómo **la corrupción facilita la trata de personas**, un delito que afecta mayoritariamente a las mujeres. Y, finalmente, se aborda la **crisis migratoria**, subrayando el papel de la corrupción en el tráfico ilícito de migrantes y la necesidad de mejorar la transparencia en la gestión migratoria, identificando áreas de riesgo como el transporte de migrantes y los operativos migratorios. A lo largo de este primer eje se resalta que factores interseccionales como el origen étnico, grupo etario, condición socioeconómica, lugar de residencia, condición migratoria, y otros, agravan los efectos adversos de la corrupción profundizando las desigualdades. Especial atención debe darse a mujeres con doble o triple vulnerabilidad, como por ejemplo, las mujeres indígenas y afrodescendientes quienes

mantienen indicadores de pobreza superiores.

El segundo eje, **Respuesta a los desafíos de corrupción y género en Panamá**, explora dos áreas. Primero se analiza el **ecosistema normativo e institucional relacionado a género y corrupción**, concluyendo que el abordaje de la corrupción no ha logrado consolidar los lazos con el enfoque de derechos humanos, y los vínculos entre corrupción y género han sido aún menos abordados. Aunque Panamá ha asumido compromisos regionales, no se han observado avances significativos en su implementación, siendo la producción de datos sobre corrupción y género un tema pendiente. La segunda área aborda la **participación de las mujeres y población LGTBQIA+ en la toma de decisiones y las políticas públicas**, como un elemento para que sus necesidades sean visibilizadas y atendidas. Se concluye que aunque existen avances formales en la participación político-electoral de las mujeres, en la práctica, esta sigue siendo limitada. También se resaltan los retos para la participación ciudadana efectiva, con énfasis en las organizaciones de sociedad civil organizadas y el ambiente habilitante.

El tercer eje, **Acceso a la justicia, corrupción y género**, cuenta con cinco temáticas. La primera, **confianza en el sistema de justicia**, visibiliza las altas cifras de desconfianza de la población en las instituciones de justicia y la percepción de impunidad, especialmente elevada entre las mujeres. Posteriormente se analizan las **garantías para las personas denunciantes**, resaltando la falta de una ley para su protección y los desafíos que enfrentan las personas al denunciar actos de corrupción, con énfasis en los riesgos y represalias que pueden enfrentar las mujeres. A continuación se evalúa el **enfoque de género en el sistema de justicia**, reconociendo los esfuerzos del Estado en capacitación y en el establecimiento de protocolos de atención, y también señalando retos persistentes como la cultura patriarcal, la discriminación y la revictimización. Luego se abordan los **mecanismos de recuperación, reparación y restitución**, evidenciando el poco desarrollo de estas

áreas. Finalmente se identifican **obstáculos y retos específicos** de acceso a la justicia en la denuncia, investigación y judicialización en casos de abuso de poder por parte de fuerzas de seguridad y casos de extorsión sexual, así como en la corrupción que afectan a la población migrante.

En cuanto a las **recomendaciones**, se enfatiza la necesidad del **fortalecimiento de la institucionalidad pública anticorrupción y de género**, con énfasis en la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y el Ministerio de la Mujer, así como en la **articulación interinstitucional** para potenciar los vínculos entre ambas temáticas. Se sugiere **mejorar la transparencia y la producción de datos** de calidad en las áreas de corrupción y género, revisar la Ley de Transparencia para adecuarla a estándares internacionales y la incorporación del **enfoque de género en estrategias y políticas anticorrupción**. Adicionalmente, se recomienda implementar **medidas para el fortalecimiento de la participación político-electoral** - la revisión normativa en materia de violencia política, el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas del uso de fondos públicos para la formación política de las mujeres y la inclusión de personas LGTBQIA+ en las organizaciones políticas - y generar **esfuerzos para potenciar la participación ciudadana inclusiva**, mediante la sensibilización de actores, reformas y políticas que garanticen el espacio cívico, la creación de espacios de diálogo multisectorial sobre corrupción y género y sus interrelaciones, y el fomento de la investigación académica.

Otras recomendaciones incluyen el desarrollo de **medidas de prevención de casos de micro-corrupción** en los servicios públicos, la sugerencia del **reconocimiento formal de la extorsión sexual** como un tipo de corrupción y la adopción de mecanismos para abordarla. También, la implementación de medidas de **prevención del abuso de poder vinculadas a la violencia de género por parte de las fuerzas públicas de seguridad**, que incluyan la institucionalización de procesos de formación continua en derechos humanos y género, la eliminación de disposiciones normativas

discriminatorias, el fortalecimiento de las unidades de control y la generación de datos sobre los patrones de irregularidades y violencia dentro de la fuerza pública. Asimismo, se incluye el abordaje de los **riesgos de corrupción vinculados a contextos de movilidad humana y trata de personas**, como el fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas de las políticas migratorias, la prevención de riesgos de corrupción relacionados al transporte del flujo migratorio y el fortalecimiento de las capacidades de atención con enfoque de género.

Finalmente se presentan recomendaciones orientadas a **fortalecer la integridad del sistema de justicia y la transversalización del enfoque de derechos humanos y género** a través de la implementación de prácticas de justicia abierta y la mejora en el ecosistema de protección a las personas denunciantes. Asimismo, se incluyen recomendaciones orientadas al fortalecimiento de la recuperación de activos y la implementación de procesos de identificación de las víctimas de la corrupción, y la restitución y reparación en estos casos.

## Siglas y acrónimos

<b>ACNUDH</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	<b>IPANDETEC</b>	Instituto Panamericano de Derecho y Tecnología
<b>ANTAI</b>	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información	<b>LGTBIQA+</b>	Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales, Intersex, Queer, Asexuales, y más
<b>APPT</b>	Asociación Panameña de Personas Trans	<b>MIDEM</b>	Ministerio de la Mujer
<b>CATEM</b>	Centro de Atención Temporal para Migrantes Sur	<b>MINSA</b>	Ministerio de Salud
<b>CEDAW</b>	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	<b>MITRADEL</b>	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	<b>MSF</b>	Médicos Sin Fronteras
<b>CIDEM</b>	Centro de Iniciativas Democráticas	<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>CEMP</b>	Centro de la Mujer Panameña	<b>ONG</b>	Organización no Gubernamental
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>CIMUF</b>	Coalición Internacional de Mujeres y Familias	<b>ONU Mujeres</b>	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
<b>CNTP</b>	Comisión Nacional de Trata de Personas	<b>PPIOM</b>	Política Pública de Igualdad de Oportunidades
<b>Corte IDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos	<b>REDESCA</b>	Relatoría Especial de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
<b>CSS</b>	Caja de Seguro Social	<b>SENAFRONT</b>	Servicio Nacional de Fronteras
<b>CTDC</b>	Datos Colaborativos Contra la Trata de Personas	<b>SENAN</b>	Servicio Nacional Aeronaval
<b>DESCA</b>	Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Ambientales	<b>SEPROVIT</b>	Secretaría de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás Intervinientes en el Proceso Penal
<b>EPU</b>	Examen Periódico Universal de Naciones Unidas	<b>SIEGPA</b>	Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá
<b>ERM</b>	Estación de Recepción Migratoria	<b>SNM</b>	Servicio Nacional de Migración
<b>ETRM</b>	Estación Temporal de Recepción Migratoria	<b>TE</b>	Tribunal Electoral
<b>FUNDAGÉNERO</b>	Fundación para la Equidad de Género	<b>UE</b>	Unión Europea
<b>FQM</b>	First Quantum Minerals	<b>UNICEF</b>	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
<b>GAFI</b>	Grupo de Acción Financiera Internacional	<b>UNODC</b>	Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
<b>HIAS</b>	Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante	<b>UPAVIT</b>	Unidad de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás Intervinientes en el Proceso Penal
<b>HRW</b>	Human Rights Watch	<b>USFROH</b>	USFROH - Unidad de Seguridad Fronteriza Humanitaria
<b>IFARHU</b>	Instituto para la Formación y el Aprovechamiento de Recursos Humanos		
<b>INAMU</b>	Instituto Nacional de la Mujer		
<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censo		

## Introducción

La corrupción vulnera directamente el ejercicio de los derechos humanos, negando el acceso a los servicios básicos, profundizando las desigualdades existentes, perpetuando las concentraciones de poder y destruyendo la naturaleza. En un círculo vicioso con la impunidad, además, la corrupción niega a las personas el acceso a la justicia, la reparación del daño y la restitución de esos derechos.

La corrupción no impacta de igual manera ni con la misma intensidad a todas las personas. Existen grupos poblacionales que experimentan sus efectos de manera desproporcionada, como es el caso de las mujeres y la población LGTBQIA+. Además, ciertos tipos de corrupción están estrechamente vinculados con la violencia de género. A esto se suma que el acceso a la justicia y a la reparación en casos de corrupción puede dificultarse por factores relacionados con el género. También se resalta que los efectos de la corrupción se diversifican según las interseccionalidades, lo que da lugar a focalizaciones específicas de su impacto.

En Panamá, la corrupción se ha posicionado en la opinión pública como el problema más grave del país. Numerosos casos han afectado a los sectores público y privado en los últimos años, mientras que la percepción de impunidad y la desconfianza ciudadana en las instituciones de justicia es alta. Respecto a los actores no estatales, son pocas las organizaciones en el país que abordan los temas de integridad y anticorrupción de manera sistemática.

Si bien se han logrado avances en materia formal sobre los derechos de las mujeres en los últimos años, en la práctica las inequidades siguen siendo profundas. Esto se puede ver en las brechas laborales, los ingresos económicos, las cifras de participación política y en los muchos casos de violencia de género que se registran. En cuanto a la población LGTBQIA+, esta se enfrenta a situaciones de discriminación e invisibilización institucionalizadas y violencia constante. Los movimientos sociales de género en Panamá realizan esfuerzos por generar cambios, pero su impacto ha sido limitado debido a la falta

de coordinación y a la dispersión de sus acciones, lo que dificulta alcanzar objetivos comunes.

Mientras tanto, son pocos los avances del país en la interrelación entre ambos movimientos (de género y de corrupción). Si bien Panamá ha firmado compromisos internacionales que buscan potenciar este vínculo (como el Acuerdo de Lima) en la práctica poco se registra por lograr cumplirlos.

El presente informe busca explorar los vínculos entre género, diversidades y corrupción en Panamá, enfocándose en tres ejes de convergencia. El primer eje se centra en los impactos desproporcionados y diferenciados que la corrupción puede tener en las mujeres y a la población LGTBQIA+ en el país. El segundo eje se enfoca en la institucionalidad, políticas públicas, normativa y datos existentes en Panamá en materia de corrupción y de género para analizar si existen conexiones entre ambos temas, así como la participación de las mujeres y la población LGTBQIA+ en la toma de decisiones y políticas públicas. El tercer eje aborda el acceso a la justicia en casos de corrupción y el abuso de poder. El informe finaliza con las secciones de conclusiones y recomendaciones.

## Nota metodológica

Este informe presenta un abordaje cualitativo, apoyado en datos cuantitativos, que busca analizar la relación entre género y corrupción en Panamá y sus posibles incidencias, mediante un enfoque exploratorio y descriptivo.

El informe tiene como objetivos generar información sobre los efectos diferenciados y desproporcionados que la corrupción puede tener sobre las mujeres y la población LGTBQIA+, evaluar la situación, avances y retos en el abordaje de este problema con perspectiva de género en Panamá e identificar puntos críticos para avanzar en la transversalización de la perspectiva de género en el abordaje de la corrupción en el país.

Para la elaboración de este informe se revisaron fuentes públicas oficiales, encuestas y reportes de organismos y organizaciones internacionales y nacionales, notas de prensa y bibliografía académica. La selección de documentos se basó en su relevancia temática y la información se sistematizó siguiendo las categorías temáticas de los ejes de convergencia.

También se realizaron entrevistas a veintiún (21) personas<sup>1</sup> con experticia técnica y experiencia práctica en temas de anticorrupción, derechos humanos, derechos de las mujeres, derechos LGTBQIA+, temas migratorios y/o justicia, a quienes extendemos un agradecimiento por la colaboración. Las personas entrevistadas corresponden a los sectores de sociedad civil nacional e internacional, academia, periodistas, sector público y esferas políticas; quienes tuvieron la oportunidad de revisar las citas contenidas en este informe. Asimismo, se desarrolló un espacio de discusión con personas operadoras de justicia del Ministerio Público y conversaciones con

personas funcionarias públicas de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, quienes brindaron insumos fundamentales para esta investigación.

La información incluida en el reporte tiene como fecha de corte el 30 de noviembre de 2024.

---

<sup>1</sup> El listado completo de personas entrevistadas se encuentra en el apartado de anexos de este informe.

## Contexto país

Panamá tiene una población de 4.2 millones de personas, de las cuales el 50.4% son mujeres. En cuanto a las variables étnicas, en el censo de 2023 el 17.2% de la población declaró pertenecer a alguna etnia indígena, mientras que el 31.7% se autorreconoce como afrodescendiente<sup>2</sup>.

El país es conocido por ser un importante centro logístico y financiero de la región y del mundo. Es categorizado como un país de renta alta, donde, según el Banco Mundial, en los “últimos treinta años, el crecimiento económico ha generado empleo y reducido significativamente la pobreza, disminuyendo del 48.2% en 1991 al 12.9% en 2023”<sup>3</sup>.

Si bien importantes avances han sido conseguidos, Panamá continúa presentando amplias brechas de desigualdad social que evidencian la necesidad de una redistribución más equitativa de los recursos. A 2023, el Índice Gini,<sup>4</sup> una medición que calcula la desigualdad de ingresos entre las personas de un país, señala que Panamá tiene un coeficiente de 48.9/100,<sup>5</sup> mostrando que la disparidad es un problema persistente y posicionando al país como uno de los más desiguales de la región y del mundo. Los datos del Banco Mundial también señalan que la pobreza de las zonas rurales ha incrementado al menos un 3% de 2022 a 2023, y sus reportes destacan que el país presenta “pobreza significativa entre los pueblos indígenas y afropanameños, y un bajo acceso y calidad de los servicios públicos vitales”<sup>6</sup>.

La Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) alerta que “en Panamá la pobreza y la desigualdad son desafíos significativos que afectan a diversos grupos, tales como niños y niñas, mujeres, campesinos y personas indígenas. En este sentido, se ha estimado que más de un millón de personas se encuentran en situación de pobreza, con una cuarta parte de la población viviendo en estas condiciones”<sup>7</sup>.

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestra que “el 10% más rico de la población posee el 66% de la riqueza total del país, mientras que el 50% más pobre de la población posee solo el 5% de la riqueza total del país.” Asimismo, PNUD señala que la desigualdad en Panamá se evidencia en el acceso a servicios básicos como agua, electricidad y alcantarillado, presentando una tasa de acceso considerablemente más baja en las zonas rurales que en las zonas urbanas<sup>8</sup>. En cuanto a la educación, el quintil de ingreso más alto tiene un promedio de 13 años de escolaridad, mientras que el quintil de ingreso más bajo tiene un promedio de solo 6 años de escolaridad<sup>9</sup>.

Las desigualdades también se manifiestan de manera diferenciada según el género. El Índice de Brecha Global de Género 2024<sup>10</sup>, que evalúa la distribución de recursos y oportunidades entre hombres y mujeres, asigna a Panamá una puntuación de 0.742 sobre 1<sup>11</sup>, indicando

<sup>2</sup> Contraloría General del Estado (2023). *Comentario de Población*. Obtenido de: [www.inec.gob.pa/archivos/P053342420231009161532Comentarios\\_Poblacion%20RFB%202023%20VF.pdf](http://www.inec.gob.pa/archivos/P053342420231009161532Comentarios_Poblacion%20RFB%202023%20VF.pdf)

<sup>3</sup> Banco Mundial (2024). Panamá: panorama general. Obtenido de: [www.bancomundial.org/es/country/panama/overview#:~:text=En%20los%20C3%BAltimos%20treinta%20a%C3%B1os,Adquisitivo%20\(PPP\)%20de%202017.](http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview#:~:text=En%20los%20C3%BAltimos%20treinta%20a%C3%B1os,Adquisitivo%20(PPP)%20de%202017.)

<sup>4</sup> Grupo Banco Mundial (s/f). *Índice Gini Panamá*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=PA>

<sup>5</sup> El coeficiente de Gini utiliza una escala que va de 0 a 100, donde la puntuación más cercana al 0 refleja que hay menos desigualdad, mientras que una puntuación cercana al 100 refleja un mayor nivel de desigualdad en el reparto de la renta de la ciudadanía de un país.

<sup>6</sup> Banco Mundial (2024). Panamá: panorama general. Obtenido de: [https://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview#:~:text=En%20los%20C3%BAltimos%20treinta%20a%C3%B1os,Adquisitivo%20\(PPP\)%20de%202017.](https://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview#:~:text=En%20los%20C3%BAltimos%20treinta%20a%C3%B1os,Adquisitivo%20(PPP)%20de%202017.)

<sup>7</sup> REDESCA (2021). *Compendio: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*. Obtenido de: [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/compendio%20desca\\_esp\\_completo.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/compendio%20desca_esp_completo.pdf)

<sup>8</sup> Mientras que el 99% de la población que reside en sectores urbanos tiene acceso a agua potable y electricidad, la cobertura en zonas rurales es del 80%. En cuanto al alcantarillado, la cobertura en zonas rurales alcanza apenas al 30% de la población, frente al 87% en zonas urbanas.

<sup>9</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2024). *Develando el futuro: Entre desigualdades y nuevos desafíos*. Obtenido de: [www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-02/undp-pa-indh-re-c1.pdf](http://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-02/undp-pa-indh-re-c1.pdf)

<sup>10</sup> World Economic Forum (2024). *Global Gender Gap 2024*. Obtenido de [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2024.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2024.pdf)

<sup>11</sup> Siendo 1 mayor igualdad y 0 mayor desigualdad

que aún existe camino por delante para lograr un ecosistema de equidad. Además, la corrupción, que agrava las desigualdades existentes, sigue siendo un problema persistente en Panamá. Según el Latinobarómetro 2023, la corrupción es percibida como el principal problema del país por la opinión pública<sup>12</sup>. En este marco, a continuación se presenta un breve contexto de la corrupción en Panamá así como de la situación de las mujeres y población LGTBIQA+ en el país.

### Breve contexto de la corrupción en Panamá

Si bien no existe una definición consensuada de la corrupción, este estudio toma como base la definición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por ser comprensiva y vinculada a los temas objeto de este informe. La CIDH, define la corrupción como “un fenómeno caracterizado por el abuso o desviación del poder encomendado, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para un tercero), y que daña la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y afecta el acceso a los derechos humanos”<sup>13</sup>.

También se toma como referencia la definición de Transparencia Internacional por ser amplia: “El abuso del poder confiado para beneficio privado.”<sup>14</sup>

Siguiendo estas dos definiciones se resaltan los siguientes puntos sobre la corrupción:

- Comprende un abuso o desviación del poder confiado o encomendado (público o privado).

<sup>12</sup> Corporación Latinobarómetro (2023). *Latinobarómetro*. [www.latinobarometro.org/latOnline.jsp](http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp)

<sup>13</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*. Obtenido de [www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf)

<sup>14</sup> Transparencia Internacional (s/f). Obtenido de <https://www.transparencia.org/en/what-is-corruption>

<sup>15</sup> Transparencia Internacional. (2024). *Índice de Percepción de la Corrupción 2023*. Obtenido de:

<https://images.transparencycdn.org/images/CPI-2023-Report.pdf>

<sup>16</sup> World Justice Project (2024). *Rule of Law Index - Panama*. Obtenido de

<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Panama/>

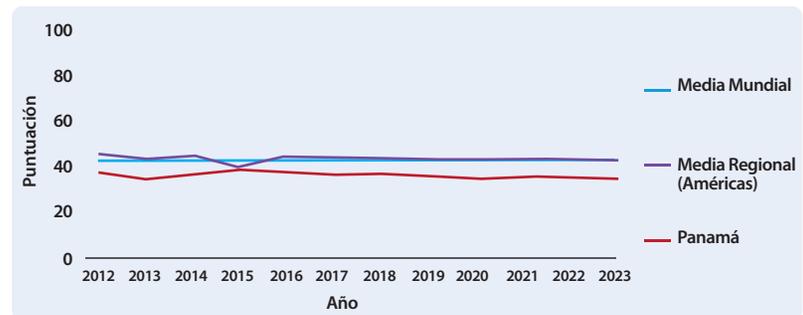
<sup>17</sup> Siendo 1 un Estado de Derecho más sólido y 0 un Estado de Derecho menos sólido.

- Desplaza el interés público por el interés privado.
- Daña la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y afecta el acceso a los derechos humanos.

Para Olga de Obaldía, Directora Ejecutiva de Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana - Transparencia Internacional en Panamá, la corrupción en el país es un problema sistémico y multicausal que requiere del trabajo colaborativo de diferentes sectores.

Según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, que clasifica a los territorios en una escala de 0 (muy corrupto) a 100 (muy transparente) en función de la percepción de corrupción en el sector público, Panamá obtuvo un puntaje de 35 sobre 100 en 2023<sup>15</sup>. Con este resultado, el país se posiciona por debajo tanto de la media de la región de las Américas como del mundo, que es de 43 puntos en ambos casos. Adicionalmente, como puede observarse en la figura 1, los datos históricos de Panamá en el Índice muestran que la corrupción es un problema persistente en el país.

Figura 1 - Puntuación de Panamá en el Índice de Percepción de Corrupción 2012-2023



Fuente: Transparencia Internacional. Elaboración propia

En cuanto al Índice de Estado de Derecho<sup>16</sup> Panamá tiene una calificación de 0.52/1 para 2024<sup>17</sup>. Los dos pilares peor evaluados del país en esta medición son el relacionado al sistema de justicia criminal (0.35/1) y el de ausencia de corrupción (0.41/1).

Sobre el pilar de ausencia de corrupción, cuyos resultados se observan en la figura 2, se destaca la baja calificación del Legislativo. Este pilar considera tres tipos de corrupción - sobornos, influencia indebida de intereses públicos o privados y malversación de fondos públicos u otros recursos.

**Figura 2** - Puntuación de Panamá en los factores del pilar de Ausencia de Corrupción del Índice de Estado de Derecho.



Fuente: World Justice Project. Elaboración propia

Durante los últimos años, Panamá ha enfrentado grandes escándalos de corrupción en diferentes esferas. Dentro de ellos se incluye a los famosos *Panama Papers*, un conjunto de documentos filtrados en 2016 por un consorcio de investigación periodística<sup>18</sup>, que permitió conocer casos de lavado de activos y evasión de impuestos por personalidades famosas, personas empresarias y personas políticamente expuestas de muchos países del mundo, a través de empresas o sociedades de fachada y otros mecanismos.

El país también se ha visto afectado por varios casos de corrupción en el sector infraestructura, incluyendo el caso *Odebrecht* en el cual la empresa brasileña inicialmente reconoció haber pagado alrededor de USD 59 millones en sobornos a cambio de contratos en Panamá. Es importante señalar que investigaciones posteriores han sugerido que los pagos de sobornos podrían ser mayores de lo inicialmente declarado<sup>19</sup>. El proceso judicial por este caso aún continúa ventilándose en el sistema de justicia panameño<sup>20</sup>. También se identifican denuncias de irregularidades relacionadas al Legislativo, con denuncias de inflación de salarios mediante complementos y beneficios<sup>21</sup>, así como posibles casos de desvío de fondos públicos<sup>22</sup>.

Casos relacionados a los sectores sociales han sido denunciado, como por ejemplo el otorgamiento irregular de auxilios económicos estudiantiles no reembolsables por parte del Instituto para la Formación y el Aprovechamiento de Recursos Humanos (Ifarhu)<sup>23</sup>, presuntos casos de sobornos por contratos de la Caja del Seguro Social<sup>24</sup>, contratos con sobrepagos en la atención a la pandemia del

<sup>18</sup> International Consortium of Investigative Journalists (2017). *The Panama Papers Exposing the Rogue Offshore Finance Industry*. Obtenido de: <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/>

<sup>19</sup> International Consortium of Investigative Journalists (2019). *Filtración revela millonarios pagos asociados con el escándalo de Odebrecht*. Obtenido de: <https://www.icij.org/investigations/bribery-division/filtracion-revela-millonarios-pagos-asociados-con-el-escandalo-de-odebrecht/>

<sup>20</sup> Prensa Latina (2023). *Posponen en Panamá juicio por caso Odebrecht para 2025*. Obtenido de: <https://www.prensa-latina.cu/2024/11/08/posponen-en-panama-juicio-por-caso-odebrecht-para-2025/>

<sup>21</sup> Destino Panamá (2022). *Planillas en la Asamblea: herencia de corrupción*. Obtenido de <https://destinopanama.com.pa/2022/07/planillas-en-la-asamblea-herencia-de-corrupcion/>

<sup>22</sup> Panamá América (2019). *Diputados podrían estar detrás del desvío de fondos a juntas comunales, revela un fiscal*. Obtenido de: [www.panamaamerica.com.pa/judicial/diputados-podrian-estar-detras-del-desvio-de-fondos-juntas-comunales-revela-un-fiscal](http://www.panamaamerica.com.pa/judicial/diputados-podrian-estar-detras-del-desvio-de-fondos-juntas-comunales-revela-un-fiscal)

<sup>23</sup> Swissinfo (2024). *Crece la indignación en Panamá por la repartición discrecional de fondos educativos*. Obtenido de: <https://www.swissinfo.ch/spa/crece-la-indignacion-en-panama-por-la-reparticion-discrecional-de-fondos-educativos/75481613>

<sup>24</sup> Ministerio Público de Panamá (2024). *Imputan por el delito de corrupción a tres funcionarios de la Caja del Seguro Social y un particular*. Obtenido de: <https://ministeriopublico.gob.pa/notas-de-prensa/imputan-por-el-delito-de-corrupcion-a-tres-funcionarios-de-la-caja-del-seguro-social-y-un-particular/>

COVID-19<sup>25</sup> y distorsiones de mercado que afectan la disponibilidad de medicamentos<sup>26</sup> e irregularidades en los subsidios sociales<sup>27</sup>. Se retomarán algunos de estos casos a lo largo del informe.

El informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá del Departamento de Estado de Estados Unidos 2024 expone que si bien la normativa penal tipifica delitos de corrupción, esta no se aplica con eficacia. A pesar de los numerosos informes de casos de corrupción, las pocas investigaciones desarrolladas “ *fueron prolongadas y rara vez culminaron en procesamientos*”<sup>28</sup>. El informe también alerta que la corrupción continúa afectando al sistema judicial del país, en el cual se identifican fuertes sospechas de manipulación y sobornos para influenciar decisiones.

Si bien la corrupción es un problema persistente en Panamá, es importante resaltar que se han logrado importantes avances en los últimos años. Por ejemplo, a raíz de los *Panama Papers* el país ha realizado cambios legislativos e institucionales tendientes a mejorar el ecosistema de antilavado de activos. Es así como en octubre 2023, Panamá logró salir de la lista de países de alto riesgo y del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)<sup>29</sup>. También se destacan las mejoras en la implementación de la carrera judicial en el país en los últimos años<sup>30</sup>.

Olga de Obaldía menciona que, entre los temas pendientes para mejorar el ecosistema anticorrupción del país, aparte de lograr la certeza del castigo y acabar con la impunidad, es crucial fortalecer el

control y la fiscalización entre los poderes del Estado, elevar los estándares de transparencia y acceso a la información pública, mejorar el ecosistema de denuncia segura, reforzar el control electoral y promover el voto informado, así como garantizar la aplicación efectiva de la normativa. Olga también resalta la necesidad de fortalecer los vínculos entre anticorrupción y derechos humanos en el país.

### Breve contexto de la situación de las mujeres y población LGTBIQA+ en Panamá

La situación de las mujeres en Panamá aún dista de cumplir con los principios de igualdad, equidad y no discriminación. El último informe del país en el marco de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) menciona entre los puntos de preocupación situaciones de discriminación y desigualdad en los ámbitos de educación, empleo, salud, participación política, acceso a la justicia, entre otras. Asimismo, el informe señala algunas interseccionalidades que potencian las situaciones de desigualdad y discriminación “ *que afrontan las mujeres indígenas y afrodescendientes; las mujeres con discapacidad; las mujeres que viven con el VIH/sida; las mujeres migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas; y las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero y las personas intersexuales.*” También plasma la preocupación en torno a la falta de protección legislativa contra la discriminación de ciertos grupos de mujeres, las situaciones de violencia de género y la trata de personas en el país.<sup>31</sup>

<sup>25</sup> REDESCA (2021). *Informe anual de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) 2020*. Obtenido de: [www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2020/capitulos/redesca.PDF](http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2020/capitulos/redesca.PDF)

<sup>26</sup> REDESCA (2023). *Informe anual de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) 2022*. Obtenido de: [www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/IA2022\\_Anexo\\_REDESCA\\_ES.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/IA2022_Anexo_REDESCA_ES.pdf)

<sup>27</sup> REDESCA (2023). *Informe anual de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) 2023*. Obtenido de: [https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2023/docs/IA2023\\_Anexo\\_REDESCA-ES.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2023/docs/IA2023_Anexo_REDESCA-ES.pdf)

<sup>28</sup> Departamento de Estados de los Estados Unidos (2023). *2023 Country Reports on Human Rights Practices: Panama*. Obtenido de: <https://www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/panama/>

<sup>29</sup> Reuters (2023). *Panama exits financial crime watchdog FATF's gray list*. Obtenido de <https://www.reuters.com/world/americas/panama-says-exits-financial-crime-watchdog-fatfs-gray-list-2023-10-27/>

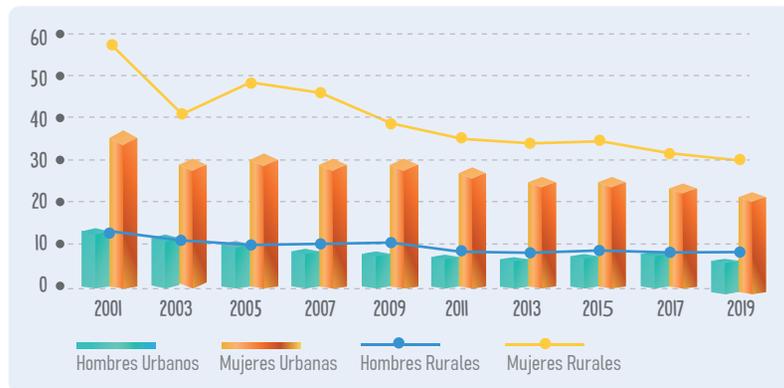
<sup>30</sup> Telemetro (2024). “*No pinta bien*”, *De Obaldía sobre Índice de Percepción de Corrupción de Panamá*. Obtenido de: <https://www.telemetro.com/entrevistas/nacionales/no-pinta-bien-obaldia-indice-percepcion-corrupcion-panama-n5963745>

<sup>31</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas (2022). *CEDAW/C/PAN/CO/8*. Obtenido de: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/273/92/pdf/n2227392.pdf>

Joyce Araujo L., Secretaria de la Fundación para la Equidad de Género (FUNDAGÉNERO,) comenta que en Panamá aún “*Vivimos en un sistema patriarcal, androcéntrico y misógino culturalmente hablando*”. Es así como el Barómetro de las Américas de LAPOP-Panamá muestra que el 13% de las personas encuestadas ha sentido discriminado o ha sido tratada mal o de manera injusta por su género o sexo en los últimos 5 años<sup>32</sup>.

También se identifican datos preocupantes sobre las limitaciones que enfrentan las mujeres para acceder a oportunidades que les permitan mejorar la calidad de vida. Según un informe de ONU Mujeres “*una de cada cuatro mujeres entre 35 a 44 años no cuenta con ingresos propios. La proporción de mujeres en condición de dependencia total en materia de ingresos muestra una vulnerabilidad de mucho riesgo para el ejercicio de sus derechos*”<sup>33</sup>. En la misma línea, las cifras de población sin ingresos propios se desglosan en la figura 3 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>34</sup>, en la cual se puede observar que las mujeres que habitan en territorios rurales son el grupo poblacional que presenta mayor porcentaje de personas sin ingresos propios, seguido por las mujeres que habitan zonas urbanas. El porcentaje de hombres en las mismas condiciones es significativamente más bajo.

Figura 3 - Porcentaje de población sin ingresos propios según sexo y área geográfica (2001-2019)



Fuente: CEPAL

ONU mujeres muestra que la tasa de fecundidad de niñas y adolescentes en el país continúa siendo alta, evidenciando la necesidad de mejorar la educación sexual en el país, así como de abordar las violencias relacionadas. Según informes de ONU Mujeres, para 2018 la tasa de fecundidad en adolescentes de 10 a 14 años fue de 2.9 por cada 1000 niñas mientras que en el rango de 15 a 19 años fue de 73.4<sup>35</sup>.

ONU Mujeres también expone que los resultados de las variables socioeconómicas muestran una brecha salarial de género de 10.76% para 2018. Mientras que la CEPAL presenta datos que muestran cómo las interseccionalidades pueden profundizar las desigualdades al exponer que “*las mujeres indígenas perciben un salario un 12% inferior al de los hombres indígenas en los niveles de escolaridad más bajos y un 30,3% menor en los más altos*”<sup>36</sup>. La profundización de las desigualdades por temas raciales se plasma al revisar otros indicadores. Por ejemplo, un estudio sobre la situación de las mujeres afropanameñas publicado en 2020, muestra que la pobreza multidimensional es mayor en las mujeres afropanameñas que en el resto de mujeres del país<sup>37</sup>.

Cecilia Moreno Rojas, Directora Ejecutiva del Centro de la Mujer Panameña (CEMP) y Punto focal de Panamá en del Foro Ciudadano

- <sup>32</sup> Subinas Garralda, J., García Rendón, S., Rodríguez, M. (Eds.) (2024). *El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el Pulso de la democracia en Panamá 2023*. Nashville, TN: LAPOP. Obtenido de: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/panama/ABPAN2023-Pulso-de-la-democracia-20240919.pdf>
- <sup>33</sup> ONU Mujeres (2020). *Perfil de País Según Igualdad de Género (PPIG)*. Obtenido de: [https://panama.un.org/sites/default/files/2021-03/perfil%20de%20pais%20segun%20igualdad%20de%20genero%20onu%20mujeres%20\\_%20Pagina%20we.pdf](https://panama.un.org/sites/default/files/2021-03/perfil%20de%20pais%20segun%20igualdad%20de%20genero%20onu%20mujeres%20_%20Pagina%20we.pdf)
- <sup>34</sup> CEPAL (2023). *Diagnóstico de las brechas estructurales en Panamá: una aproximación sistémica general*. Obtenido de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/95f34bbb-8982-4ff0-858d-9a511b87aeea/content>
- <sup>35</sup> ONU Mujeres (2020). *Perfil de País Según Igualdad de Género (PPIG)*. Obtenido de: [https://panama.un.org/sites/default/files/2021-03/perfil%20de%20pais%20segun%20igualdad%20de%20genero%20onu%20mujeres%20\\_%20Pagina%20we.pdf](https://panama.un.org/sites/default/files/2021-03/perfil%20de%20pais%20segun%20igualdad%20de%20genero%20onu%20mujeres%20_%20Pagina%20we.pdf)
- <sup>36</sup> CEPAL (2020). *La matriz de la desigualdad social en Panamá*. Obtenido de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e94a60ea-866f-445a-96e0-1ae9f9b1959/content>
- <sup>37</sup> Instituto Nacional de la Mujer y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2020). *Situación de las mujeres afropanameñas*. Obtenido de: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pa/UNDP-PA-Mujeres-Afro-Estudio-20201215.pdf>

de las Américas, comenta que *“Vivimos en un sistema que está permeado por una estructura cultural colonial, racista y patriarcal. [...] Formalmente no hay nada que diga que el racismo existe, pero culturalmente sí”*. Cecilia asegura que esto se traslada a un trato de menor calidad por parte de las instituciones públicas al tratar con personas indígenas y negras porque *“se les ve como personas que van a molestar”*. También comenta que una de las áreas más afectadas por el racismo es el mercado laboral, en donde *“los prejuicios siguen prevaleciendo a la hora de tomar el criterio de seleccionar al personal”*.

Para Lia P. Hernández Pérez, abogada especialista en nuevas tecnologías y co-fundadora del Instituto Panamericano de Derecho y Tecnología (IPANDETEC), asegura que en Panamá, *“sumas más vulnerabilidades si eres una mujer afrodescendiente o indígena. También el nivel socioeconómico influye, hay un tema de clasismo que tiene un enfoque de género”*.

Respecto a las personas LGTBQIA+ la situación de derechos humanos es aún más crítica. En 2008, Panamá se convirtió en el último país de América Latina en despenalizar la homosexualidad<sup>38</sup>, sin embargo, algunas leyes y normas continúan discriminando a la población LGTBQIA+ en el país. Para Ángela Jiménez Rodríguez, vocera del movimiento Sal de las redes, *“La población LGTBQIA+ sigue siendo maltratada. Tal vez no tenemos una ley que los declare como ciudadanos no gratos, pero son cuasi perseguidos, [...] no tienen garantías legales que los protejan”*. Por su parte, Manuel González Caballero, Co-fundador de It Gets Better Panamá, asegura que la población LGTBQIA+ es marginada y sujeta a discriminación institucionalizada y que es una población desprotegida al existir *“un desconocimiento y un distanciamiento por parte del Estado”*.

La falta de disposiciones normativas que protejan contra la discriminación a personas de diversidades sexo-génericas es otro de los aspectos señalados por varias de las personas entrevistadas. Además, el informe de la CEDAW expresa su preocupación por *“el discurso de odio y el acoso sexual hacia mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero, así como hacia personas intersexuales”*<sup>39</sup>. A ello se suma la identificación de mayores vulnerabilidades en la población trans, que enfrenta discriminación, abuso y violencia tanto por parte de actores estatales como no estatales. Al respecto la Defensoría del Pueblo expresa que *“En Panamá las personas trans son descalificadas, simplemente, por el hecho de ser una persona trans”*. Por su parte, las personas trans masculinas enfrentan la invisibilización recurrente. Estas situaciones apuntan a la necesidad de trabajar en el país en una educación sensible a género y diversidades, y potenciar las nuevas masculinidades.

Respecto a los derechos civiles y libertades individuales aún hay un largo camino por recorrer. Datos del Barómetro de las Américas, muestran que únicamente el 12% de las personas encuestadas apoyan el matrimonio igualitario en el país, siendo uno de los porcentajes más bajos de la región<sup>40</sup>. Las mujeres, las personas jóvenes y quienes pertenecen a niveles altos de riqueza son los grupos poblacionales que muestran más apoyo al matrimonio igualitario.

En 2023, la Corte Suprema de Justicia de Panamá declaró que el matrimonio entre personas del mismo sexo no es constitucional ni es un derecho humano, sosteniendo que el Código de Familia está *“objetivamente y razonablemente justificada [para] dar continuidad a la especie humana y, por ende, a la sociedad”*. Esta decisión contraviene la

<sup>38</sup> Swissinfo (2023). *Hace 15 años Panamá despenalizó la homosexualidad «Ganamos las calles pero no derechos»*. Obtenido de: [www.swissinfo.ch/spa/hace-15-a%C3%B1os-panam%C3%A1-despenaliz%C3%B3-la-homosexualidad-ganamos-las-calles-pero-no-derechos/48702590](https://www.swissinfo.ch/spa/hace-15-a%C3%B1os-panam%C3%A1-despenaliz%C3%B3-la-homosexualidad-ganamos-las-calles-pero-no-derechos/48702590)

<sup>39</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas (2022). *CEDAW/C/PAN/CO/8*. Obtenido de: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/273/92/pdf/n2227392.pdf>

<sup>40</sup> Subinas Garralda, J., García Rendón, S., Rodríguez, M. (Eds.) (2024). *El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el Pulso de la democracia en Panamá 2023*. Nashville, TN: LAPOP. Obtenido de: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/panama/ABPAN2023-Pulso-de-la-democracia-20240919.pdf>

opinión consultiva 24/17<sup>41</sup> de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) que determina que los Estados miembros, incluyendo a Panamá, deben permitir el matrimonio igualitario. El país tampoco ha adoptado medidas para asegurar el derecho a la identidad de género siguiendo los parámetros de esta opinión consultiva, identificando que los procesos de cambio de género son sumamente invasivos.

Los puntos abordados en esta sección serán retomados a lo largo del informe bajo la mirada de la corrupción como un tipo de violencia que crea, sostiene y profundiza las situaciones de desigualdad existentes.

---

<sup>41</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Opinión Consultiva 24/17*. Obtenido de: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_24\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf)

# Eje 1

**La corrupción y sus efectos desproporcionados y diferenciados para la mujeres y población LGTBIQA+ en Panamá**

La corrupción no afecta a todas las personas por igual, sino que afecta de manera desproporcionada a las poblaciones históricamente discriminadas. Es así como las mujeres en su diversidad y la población LGTBQIA+ son particularmente afectadas, y dependiendo de sus interseccionalidades, se identifican diferentes focalizaciones de los efectos.

La CIDH, en su informe sobre Derechos Humanos y Corrupción, especifica que *“Al respecto de las mujeres, las afectaciones como consecuencia de la corrupción no solo están relacionadas con formas de afectación desproporcionadas, sino que también hay formas de corrupción que las afectan de una manera diferenciada, agravando situaciones de violencia de las que son víctimas en sociedades tradicionalistas y excluyentes. En estos casos estamos ante afectaciones diferenciadas por su condición de mujeres y que configuran formas de violencia de género agravada por la corrupción.”*<sup>42</sup>.

Respecto a la población LGTBQIA+ la CIDH también expresa su preocupación en cuanto a los efectos desproporcionados de la corrupción con énfasis en algunas formas de violencia a la que las personas LGTBQIA+ se ven expuestas así como en los derechos de acceso a servicios públicos y programas sociales.

A continuación exploramos algunos de los efectos diferenciados y desproporcionados de la corrupción en las mujeres en su diversidad y en la población LGTBQIA+ en Panamá, así como formas de corrupción sensibles a género.

### **Los efectos de la corrupción en los derechos económicos, sociales y culturales y ambientales (DESCA) de las mujeres y población LGTBQIA+**

Los derechos económicos, sociales y culturales y ambientales

(DESCA) son conocidos como aquellos necesarios para que una persona pueda tener una vida digna, entre los que se encuentran los derechos al agua, alimentación, vivienda, educación, salud, seguridad social, trabajo, medio ambiente sano y derechos culturales<sup>43</sup>.

Los derechos de las mujeres y de las personas LGTBQIA+ son derechos humanos, por lo que al hablar del impacto de la corrupción en estas poblaciones es necesario hablar de afectaciones a sus derechos. En este marco, esta sección presenta algunos casos de irregularidades y posible corrupción que afectan de forma directa la garantía de los DESCA.

La corrupción, pública y privada, debilita la capacidad de los países para garantizar estos derechos básicos a las personas. Cuando por ejemplo, existen casos de contratos públicos con sobrepagos, desviación de fondos o evasión tributaria, los recursos que podrían invertirse en servicios de agua, salud o educación disminuyen. La corrupción también puede manifestarse en bienes y servicios de baja calidad que pueden llegar a poner en riesgo la integridad de quienes los utilizan, como en los casos de obras de infraestructura pública construidas con materiales de calidades inferiores a las pactadas.

Otra forma en la que la corrupción afecta los DESCA es el otorgamiento de beneficios y auxilios sociales públicos de forma discrecional a personas por conexiones personales. Los auxilios deben estar orientados a mejorar las condiciones de vida de las personas que más lo necesitan y contribuir a la equidad social. Asimismo, los casos de posible corrupción en este ámbito deben ser investigados con rigurosidad y medidas para prevenir irregularidades deben ser implementadas y fortalecidas.

<sup>42</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

<sup>43</sup> REDESCA (2021). *Compendio: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*. Obtenido de: [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/compendio%20desca\\_esp\\_completo.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/compendio%20desca_esp_completo.pdf)

### Percepción de corrupción en otorgamiento de subsidios sociales

En su informe anual 2023, la Relatoría Especial de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) de la CIDH alertó que las transferencias y los subsidios para garantizar los derechos de las personas más vulnerables presentan “altos índices de corrupción percibida, los cuales no disminuyen desde el año 2012. Si bien la legislación panameña contempla penas criminales para la corrupción ejercida por funcionarios públicos, en Panamá no se evidenciarían medidas efectivas para investigar y sancionar a los responsables de abusos a los derechos humanos mediante actos de corrupción”<sup>44</sup>.

En cuanto a los derechos a la **salud y a la educación**, se resalta que el Barómetro Global de la Corrupción 2019 para América Latina y el Caribe muestra que las mujeres son más propensas a pagar sobornos por servicios de salud y educación en las escuelas públicas<sup>45</sup>. Algunas hipótesis podrían aportar a comprender mejor estos datos. Por un lado, las mujeres podrían ser las principales usuarias directas de estos servicios. Por otro lado, y de forma no excluyente, las mujeres podrían tener una tasa de contacto mayor que los hombres con las instituciones proveedoras de estos servicios al estar conectadas con las tareas de cuidado que se les han asignado tradicionalmente, por ejemplo responsabilizarse por la educación de las hijas e hijos en la escuela o llevar a sus familiares a consulta médica.

Los pagos de sobornos para acceder a servicios en estos sectores, pueden ser categorizados como **micro-corrupción**, un tipo de corrupción definido como el “abuso cotidiano del poder encomendado por parte de los funcionarios públicos en sus interacciones con los ciudadanos de a pie, que a menudo intentan acceder a bienes o servicios básicos en lugares como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otros organismos”<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> REDESCA (2023). Informe anual de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) 2023. Obtenido de: [www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2023/docs/IA2023\\_Anexo\\_REDESCA-ES.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2023/docs/IA2023_Anexo_REDESCA-ES.pdf)

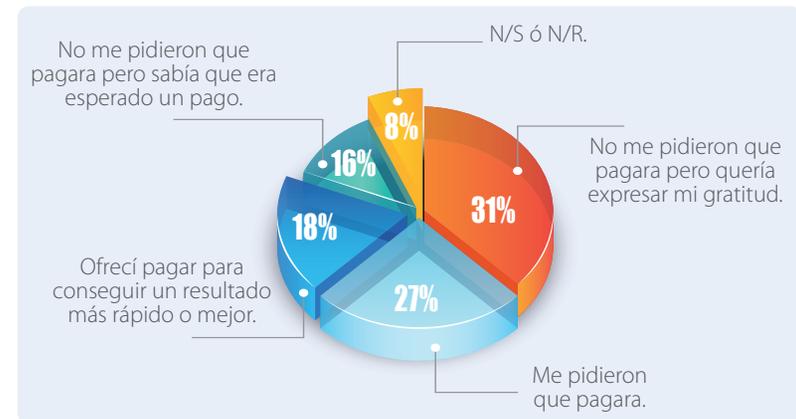
<sup>45</sup> Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (2019). Presentación del Barómetro Global de la Corrupción 2019 para América Latina y el Caribe. Obtenido de: [https://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2019/11/INFORME\\_BGC2019\\_EDIT.pdf](https://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2019/11/INFORME_BGC2019_EDIT.pdf)

<sup>46</sup> Transparency International (s/f). Corruptionary. Obtenido de: <https://www.transparency.org/en/corruptionary#C>

<sup>47</sup> Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. Barómetro Global de la Corrupción Panamá 2019 - Tablas de Respuestas Datos Abiertos. Obtenido de: <https://www.libertadciudadana.org/barometro-2019/>

Como se observa en la figura 4, los resultados de Panamá en el Barómetro de la Corrupción 2019, muestran que 3 de cada 10 mujeres que pagaron un soborno para acceder a un servicio público en Panamá lo hicieron porque explícitamente se lo pidieron, mientras que 2 de cada 10 mujeres lo hicieron porque identificaron un pedido implícito de hacerlo para acceder al servicio<sup>47</sup>.

**Figura 4** - Principal razón por la que mujeres en Panamá pagaron un soborno, dieron un regalo o hicieron un favor para obtener un servicio público



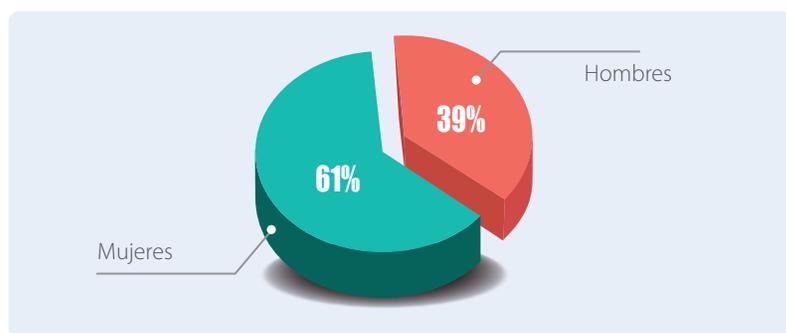
Fuente: Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. Elaboración propia.

Lo cierto es que, en muchas de las ocasiones en las que se da un pago a cambio de un servicio esencial público que debería ser gratuito para las personas usuarias, el derecho o servicio se ve condicionado o limitado. Las personas que tienen recursos para pagar logran acceder, mientras que quienes no cuentan con recursos quedan por fuera, afectando de forma desproporcionada a las personas que menos tienen y profundizando las desigualdades existentes. Las personas más afectadas son quienes más dependen de los servicios básicos públicos al tener limitaciones y condiciones que no les permiten acceder a servicios alternativos privados.

Leah Cedeño de Boersner, Vicepresidenta y Cofundadora de Espacio Cívico Panamá, ejemplifica cómo la micro-corrupción en el sector salud puede afectar a las personas con menos recursos al mencionar que *“Una persona que requiere una cita médica para un procedimiento urgente en el Seguro Social fácilmente le toca esperar hasta 6 meses para ese procedimiento. Versus un paciente que tiene conexiones internas o está dispuesto a pagar veinte dólares, obtiene la cita para la próxima semana”*. Respecto a la seguridad social se destaca si bien las mujeres componen más de la mitad de la población del país, los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) para 2022 muestran que las mujeres son únicamente el 39% de las personas aseguradas cotizantes a la caja del seguro social<sup>48</sup>.

Por otro lado, se identificó información que indica que las mujeres son las principales usuarias del sistema de salud pública en el país. Los datos del INEC sobre pacientes admitidos en los hospitales oficiales de Panamá durante 2022 muestran que alrededor de 170 mil mujeres y 108 mil hombres fueron tratados durante el año<sup>49</sup>. La figura 5 muestra los porcentajes que representan estas atenciones según sexo.

**Figura 5** - Porcentaje de pacientes por sexo tratados en hospitales oficiales en Panamá durante el año 2022



Fuente: INEC. Elaboración propia. Elaboración propia.

La contratación pública es una área de alto riesgo de corrupción que puede afectar el ejercicio y la garantía de los DESCA. Es así como fortalecer los mecanismos de integridad de todo el ciclo parte de los sistemas de contratación pública se vuelve esencial para crear ecosistemas anticorrupción. Estos mecanismos deben tomar en cuenta medidas de prevención, así como las posibles irregularidades y delitos que pueden generarse tanto desde el sector público como desde el sector privado.

### Contratación pública durante el COVID-19: Sobrepuestos que cuestan vidas

Un ejemplo de cómo la corrupción puede afectar el derecho a la salud mediante contratos públicos irregulares se registra en el informe anual 2020 de la REDESCA, el cual alertó que *“se ha conocido información sobre investigaciones vinculadas a un posible caso de corrupción en la construcción de un hospital modular para atender la emergencia sanitaria producida por el COVID-19, así como de una compra de respiradores a precios exorbitantes.”*<sup>50</sup>

En este marco, la REDESCA resaltó la importancia de investigar estos casos e implementar mecanismos de rendición de cuentas y acceso a la justicia ante posibles violaciones en el marco de la pandemia, incluyendo medidas orientadas a *“actos de corrupción o captura del Estado, teniendo en cuenta que la corrupción es uno de los factores que afecta gravemente la disponibilidad de los recursos para un efectivo acceso al derecho a la salud [...]”*

En tiempos de crisis, como lo sucedido durante la pandemia del COVID-19, los riesgos de corrupción suelen incrementar, al implementarse procesos más flexibles y discrecionales para contratar bienes y servicios que permitan abordar la emergencia y disminuirse los controles sobre los procesos. En este sentido, es importante no descuidar la transparencia de los procesos, poniendo a disposición de la ciudadanía información completa que permita ejercer los derechos de control social y rendición de cuentas.

<sup>48</sup> INEC (2023). *Estadísticas Sociales -Seguridad Social- Asegurados cotizantes en la República según sexo*. Obtenido de: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P0533424202312111603243.pdf>

<sup>49</sup> INEC (2023). *Estadísticas Sociales - Servicios de Salud*. Obtenido de: [https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID\\_PUBLICACION=1214&ID\\_CATEGORIA=5&ID\\_SUBCATEGORIA=37](https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1214&ID_CATEGORIA=5&ID_SUBCATEGORIA=37)

<sup>50</sup> REDESCA (2021). *Informe anual de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) 2020*. Obtenido de: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2020/capitulos/redesca.PDF>

La corrupción también puede afectar al sector salud mediante acciones que distorsionan el mercado buscando que los intereses privados primen sobre los intereses generales y el bienestar de la población.

### Desabastecimiento de medicamentos en Panamá: Un problema vinculado a la corrupción

En su informe de 2022, REDESCA alerta que presuntos hechos de corrupción, consistentes en el control de precios del mercado por parte de empresas y funcionarios, habrían generado el desabastecimiento de medicamentos genéricos en Panamá, lo que *“obligaba a las personas a adquirir los medicamentos en farmacias privadas a precios elevados”*. Esta escasez de medicamentos ha tenido *“un particular impacto en las personas con hipertensión arterial”*. También menciona que organizaciones sociales han denunciado que las medidas adoptadas por el Estado para hacer frente al desabastecimiento no abordan el problema de fondo consistente en *“las ganancias desproporcionadas de algunos grupos oligopólicos y las mafias farmacéuticas”*.<sup>51</sup>

En este marco REDESCA llama a las autoridades a investigar los presuntos hechos de corrupción y *“exhorta a asegurar la existencia de mecanismos de rendición de cuentas y acceso a la justicia ante posibles afectaciones a los derechos humanos de las personas por estos actos”*.

Es importante resaltar que los datos del INEC muestran que el 29% de las muertes en Panamá durante 2022, se relacionan a enfermedades del sistema circulatorio (enfermedades que se ven afectadas por la hipertensión arterial señalada por REDESCA en el caso antes mencionado), posicionándose como la principal causa de mortalidad del país.<sup>52</sup>

El desvío de fondos públicos para bolsillos particulares también afecta la capacidad del Estado para cubrir las muchas necesidades básicas de salud insatisfechas, como por ejemplo, los insumos necesarios para garantizar la salud sexual y la planificación familiar, la atención especializada y las instalaciones seguras y dignas. Dentro de estas necesidades insatisfechas, REDESCA resalta que el sistema

de salud requiere de profesionales con conocimientos en temas de identidad de género y con capacitación en tratamientos hormonales, debido a que la mayoría de estas personas profesionales trabajan únicamente en el sector privado y los altos costos de sus servicios lo vuelven inaccesible para muchas de las personas que los requieren.<sup>53</sup>

Abdías A. Zambrano, Director de Proyectos de Fundación Iguales, destaca la importancia de abordar los temas de corrupción en este ámbito expresando que: *“Por ejemplo, la población LGBTQA+ en Panamá es población clave en temas de VIH. Si se da corrupción en las compras públicas para reactivos, antirretrovirales, condones, lubricantes y otros insumos, es algo que afecta diferenciadamente a la población LGBTQA+”*.

En cuanto a la educación, Leah Cedeño de Boersner comenta que: *“Los padres y las madres tienen que formar filas larguísimas para conseguir cupos para sus hijos en la escuela cerca de donde viven. Filas que a veces hacen por varios días seguidos, desde tempranas horas de la madrugada. Si se acaban los cupos, tienen que buscar una escuela alejada de su comunidad. La falta de institucionalidad y transparencia en el proceso abre un espacio para la micro corrupción, donde negocian los cupos de los estudiantes”*. Este ejemplo visibiliza la importancia de simplificar los trámites para el acceso a los servicios y trabajar en mejorar la eficiencia y eficacia de los mismos, como parte de un ecosistema de integridad y anticorrupción.

Por otro lado, Cecilia Moreno Rojas argumenta que el sector educación no ha transversalizado el enfoque de género, siendo una de las áreas con menos avance y de las más afectadas por temas de corrupción. Cecilia también expresa que: *“Por la corrupción es que los presupuestos no alcanzan a llegar a las áreas más excluidas y vulnerables. Esto es una de las razones por la que los indicadores de escolaridad son tan bajos”*.

<sup>51</sup> REDESCA (2023). *Informe anual de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) 2022*. Obtenido de: [https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/1A2022\\_Anexo\\_REDESCA\\_ES.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/1A2022_Anexo_REDESCA_ES.pdf)

<sup>52</sup> INEC - Estadísticas Vitales - Defunciones- Defunciones en la República, por grupos de edad, según causa y sexo: Año 2022. Obtenido de: [www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID\\_PUBLICACION=1225&ID\\_CATEGORIA=3&ID\\_SUBCATEGORIA=7](http://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1225&ID_CATEGORIA=3&ID_SUBCATEGORIA=7)

<sup>53</sup> REDESCA (2020). *Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*. Obtenido de: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf>

### Entrega discrecional de fondos educativos

En 2024, el diario panameño La Prensa publicó información interactiva con datos de los auxilios económicos no reembolsables otorgados por el Instituto para la Formación y el Aprovechamiento de Recursos Humanos (Iforhu). En esta base de datos, que contiene información a partir de 2014 por un total de USD 141,6 millones, se identificaron auxilios otorgados a familiares de conocidos empresarios, de ministros, diputados y del entonces presidente de Panamá<sup>54</sup>.

Es así como este caso causó la indignación de muchas personas en Panamá al considerar que existen indicios de tráfico de influencia y corrupción en la administración del Estado<sup>55</sup>. La opacidad de la información sobre estos auxilios y el rol del órgano de control en el asunto también fue cuestionado<sup>56</sup>.

El otorgamiento de este tipo de auxilios debe seguir procesos técnicos que aseguren la aplicación de principios de equidad y no discriminación, así como prácticas de transparencia que generen confianza a la ciudadanía y posibiliten el control social de las asignaciones.

Sobre la desviación de fondos para estos sectores, Jaqueline Hurtado Payne, lideresa política y profesora universitaria, comentó: *“Se roban el dinero que hace falta para invertir en obras sociales necesarias para las comunidades, para la construcción de más escuelas que tanta falta hacen y para implementar políticas públicas en beneficio de las mujeres, que hoy en día muchas viven en extrema pobreza y tienen que mantener a sus hijos solas.”*

El impacto de la corrupción en los DESCAs es evidente, y debe ser abordado para garantizar a la población una vida digna. En el caso de las mujeres, quienes por las tareas de cuidado, y condiciones sociales y económicas, suelen depender más de los servicios públicos, las consecuencias de la corrupción pueden ser aún más graves.

## Corrupción y abuso de poder vinculados a la violencia de género

Algunos tipos de corrupción están estrechamente ligados a la violencia de género. En este marco, esta sección presenta dos temas: La sextorsión y/o corrupción sexual y el abuso de poder con enfoque de género por parte de fuerzas públicas de seguridad. A continuación abordaremos estas dos aristas.

### Sextorsión

La conceptualización de la extorsión sexual o sextorsión como un tipo de corrupción empezó a posicionarse en 2012 por la Asociación Internacional de Mujeres Juezas. Luego de esto, otras organizaciones se han sumado a estudiar y abordar este tipo de corrupción, pero aún no existe un consenso en cuanto a lo que comprende. En un primer momento, la Asociación definió la sextorsión como *“el abuso de poder que se ejerce para obtener un beneficio o una ventaja sexual. La sextorsión es la forma de corrupción en la que el sexo, en lugar del dinero, es la moneda para el soborno.”*<sup>57</sup>

Según el informe Género y Anticorrupción en América Latina y el Caribe: *“La extorsión sexual o sextorsión es una manifestación del abuso de poder con el fin de obtener un favor sexual o ventaja a cambio de dar acceso a derechos y servicios, como educación, salud, agua, licencias y permisos para proyectos económicos, visado y otros.”*<sup>58</sup> Esta definición distingue la extorsión sexual de los abusos sexuales al tener un componente de corrupción en su modalidad.

Otras organizaciones, como U4 Anti-Corruption Resource Centre han empezado a utilizar el término más amplio de *“corrupción sexual”* buscando *“incluir todas las formas de abuso del poder que se ha confiado a alguien, con el fin de obtener un beneficio sexual.”* Desde U4 justifican este cambio de término explicando que *“Un acto puede ser considerado*

<sup>54</sup> La Prensa (2024). *Los auxilios del Ifarhu: quién, cuánto y cuándo*. Obtenido de: <https://cdn.corprensa.com/auxilios/>

<sup>55</sup> EcoTv Panamá (2024). *Crece indignación en Panamá por repartición de auxilios del Ifarhu*. Obtenido de: <https://www.ecotvpanama.com/nacionales/crece-indignacion-panama-reparticion-auxilios-del-ifarhu-n5975894>

<sup>56</sup> La Prensa (2024). *Transparencia Internacional sobre los auxilios del Ifarhu: la Contraloría es cómplice de la corrupción*. Obtenido de: [www.prensa.com/politica/transparencia-internacional-sobre-los-auxilios-del-ifarhu-la-contraloria-es-complce-de-la-corrupcion/](http://www.prensa.com/politica/transparencia-internacional-sobre-los-auxilios-del-ifarhu-la-contraloria-es-complce-de-la-corrupcion/)

<sup>57</sup> International Association of Women Judges (2012). *Naming, Shaming, and Ending Sextortion*. Obtenido de: [https://www.unodc.org/res/ji/import/guide/naming\\_shaming\\_ending\\_sexortion/naming\\_shaming\\_ending\\_sexortion.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/guide/naming_shaming_ending_sexortion/naming_shaming_ending_sexortion.pdf)

<sup>58</sup> Devrím D. y Miranda M.(2021). *Transparencia Internacional. Género y anticorrupción en América Latina y el Caribe*. Obtenido de: [https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/TI\\_Genero-y-anticorrupcion-FINAL-WEB.pdf](https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/TI_Genero-y-anticorrupcion-FINAL-WEB.pdf)

*corrupción sexual independientemente de si el servicio es un derecho o una ventaja indebida, de si se trata de extorsión o soborno, y de quién haya iniciado el intercambio.”*

En la misma línea, la Universidad de Uppsala menciona que: *“Al igual que la corrupción, la corrupción sexual implica el abuso de la autoridad encomendada para beneficio personal, pero la moneda de cambio de la corrupción es el sexo. Al igual que en la violencia de género, la corrupción sexual implica actos sexuales forzados facilitados por normas de género desiguales, pero el aspecto transaccional difumina la cuestión del consentimiento.”*<sup>59</sup>

Otras corrientes utilizan una concepción de la extorsión sexual más amplia y comprensiva. En este sentido, Olga de Obaldía comenta que en foros internacionales recientes se ha posicionado un concepto más amplio de la sextorsión que comprende un abordaje *“desde el punto de vista de la extorsión diferenciada por el sexo o género de la persona”*, más allá de los temas sexuales como moneda de cambio. De Obaldía ejemplifica esta circunstancia comentando un ejemplo dado en estos espacios: *“Cuando se es mujer frente a las autoridades, en una situación de total vulnerabilidad, las caras del aprovechamiento van a estar diferenciadas por la edad y la circunstancia de la mujer. Si es una mujer joven es distinto que una mujer adulta mayor, de pronto a la mujer joven van a buscar extorsionarla solicitando un acto sexual, mientras que a la mujer mayor van a pedirle servicios tradicionalmente asociados al género femenino como lavar y planchar”*.

Es importante resaltar la relación de la sextorsión con las relaciones desiguales de poder, ya que la responsabilidad debe orientarse a la persona con autoridad sobre la otra, y no a la víctima de la situación. Idiam Osorio, Oficial Nacional de Gestión Migratoria de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Panamá, comenta que estas situaciones: *“Los intercambios sexuales no están en una igualdad de condición, no están basados en una voluntariedad. Son básicamente acciones de intercambios sexuales por sobrevivencia y basados en relaciones desiguales de poder”*.

También debe tomarse en cuenta que el pedido por parte de la persona con autoridad puede ser explícito o implícito. Al respecto U4 explica que: *“Los sobornos sexuales pueden estar institucionalizados hasta el punto de que no es necesario que se exijan de forma explícita”*.

Según el Barómetro Global de la Corrupción 2019 para América Latina y el Caribe, 1 de cada 5 personas en Panamá fueron víctimas de extorsión sexual o conocen a alguien que pasó por esta situación, mientras que 7 de cada 10 personas considera que la extorsión sexual ocurre en el país al menos ocasionalmente<sup>60</sup>.

Si bien la sextorsión se ha venido posicionando en los últimos años como un tema prioritario a atender en el marco de los movimientos anticorrupción, Joyce Araujo L. comenta que el concepto de sextorsión es bastante nuevo en Panamá y por lo tanto, es desconocido para muchas personas. Joyce también menciona que la extorsión sexual: *“Es una situación que no es de ahora, pasa desde hace mucho tiempo, pero es ahora que se está viendo desde el punto de vista de una forma de corrupción”. En la misma línea Jaqueline Hurtado Payne expresa que la sextorsión: “Sí existe, pero no se reconoce en Panamá”*.

En Panamá la extorsión sexual no está tipificada como un delito o como una situación que agrava un delito. Para Roxana Muñoz, periodista con enfoque de investigación en temas de género, este vacío normativo constituye un reto: *“Falta tipificación para este tipo de delitos, no sabemos ni que es delito, ¿cómo lo vamos a denunciar?”*. Es así como se identifica la necesidad de abordar este tipo de corrupción desde la normativa nacional y desde las políticas públicas.

En las entrevistas realizadas en el marco de este informe se buscó identificar algunas particularidades de la sextorsión en Panamá, identificando que estas situaciones podrían ser más recurrentes en las esferas laborales, educativas, políticas y en el acceso a servicios básicos. Dentro de la diversidad de las mujeres existen grupos particularmente vulnerables frente a este tipo de corrupción, como lo son las mujeres jóvenes, las que desempeñan trabajos domésticos, las afropanameñas, las migrantes y la población trans.

<sup>59</sup> Uppsala Universitet (2024). *Understanding and Taking Action against Sexual Abuse of Power*. Obtenido de: <https://www.uu.se/en/department/government/research/sexual-corruption>

<sup>60</sup> Transparencia Internacional (2019). *Barómetro Global de la Corrupción - América Latina y el Caribe 2019*. Obtenido de: <https://files.transparencycdn.org/images/Global-Corruption-Barometer-Latin-America-and-the-Caribbean-2019-ES.pdf>

Gilma de León, presidenta de la Fundación para la Equidad de Género (FUNDAGÉNERO), identifica que en Panamá la extorsión sexual se da en los **ámbitos laborales** públicos afirmando que: *“Le dan a las mujeres en las diferentes posiciones en instituciones del Estado los contratos temporales para manipularlas, contratos por tres meses, y en ese interim de ver si puedes lograr un contrato definitivo ahí es donde se da la situación de extorsión sexual. Esto es una situación que nos denuncian de forma reiterativa las mujeres. No tenemos datos sobre esta situación porque muchas veces las mujeres prefieren salirse de la institución o acceder a esta sextorsión”*. De León también asegura que las situaciones se complican cuando se trata de mujeres que requieren mantener sus trabajos para llevar el sustento a sus familias y *“están en una posición de mucha vulnerabilidad frente a esta situación”*.

En la misma línea de las relaciones desiguales de poder en los ámbitos laborales, Cecilia Moreno Rojas expresa que las mujeres que trabajan en servicios domésticos son particularmente vulnerables en temas de sextorsión. Cecilia también considera que las mujeres negras son otro grupo doblemente vulnerable porque *“por el miedo a perder oportunidades cuando consiguen un ingreso de trabajo a veces se exponen a cualquier tipo de abuso.”*

### Sextorsión en el ámbito laboral: Obstáculos para el desarrollo profesional de mujeres

En el marco de las entrevistas realizadas como parte de este informe, una mujer comentó su experiencia personal luego de haberse graduado de la universidad para ejercer como abogada. La entrevistada explicó que los jueces nombran defensores de oficio cuando es necesario dentro de un caso, y que asumir esta tarea representa un rédito económico para quien la ejerce. En el caso narrado, la entrevistada explicó que un juez conocido por ella le preguntó si quería ser nombrada como defensora ausente en un caso y que ella accedió felizmente por ser una oportunidad para desenvolverse profesionalmente y tener un ingreso. Posteriormente,

el mismo juez la invitó a tomar algo, una invitación con una connotación personal implícita, y ella le respondió *“sí, claro, vamos con mi novio y así te lo presento”*. Luego de eso, la entrevista comenta que *“hasta ahí llegué, nunca más me nombró como defensora. Él estaba en una posición de poder”*.

La entrevistada reconoció que *“Me pasaba muchas veces cuando era joven que me ofrecían algo a cambio de un asunto con connotación sexual. Yo decía siempre que no, pero yo estaba en una posición de decir que no porque tenía alternativas. Puedo entender que hay gente que no tiene alternativas y que se ve sometida a esto”*.

Por otro lado, Ángela Jiménez Rodríguez menciona que la corrupción sexual también se da en la esfera política en donde *“tenemos exdiputadas que han denunciado el hecho de que les han pedido favores sexuales o que han utilizado su sexualidad para amedrentarlas de alguna forma”*, y comenta que las afectaciones son más recurrentes en las mujeres jóvenes.

Joyce Araujo L. menciona que conoce *“casos de mujeres que se han acercado a solicitar algún servicio público, sobre todo en comunidades en donde hace falta de todo, y las autoridades masculinas de alguna manera solicitan un favor sexual para el acceso al servicio público. Eso sí se da, pero las mujeres no denuncian por un montón de razones.”*

En cuanto a la esfera educativa, Roxana Muñoz considera que la extorsión sexual en el sistema educativo es *“una práctica muy vieja que a cambio de notas los profesores piden favores sexuales”*.

### Sexo transaccional en la Comarca Ngäbe-Buglé

En 2024, se publicó un artículo académico sobre las normas sociales que sustentan el sexo transaccional en la comarca indígena Ngäbe-Buglé<sup>61</sup>. De los 700 adolescentes parte del estudio, 18.8% de

<sup>61</sup> Gabster A, Mayaud P, Jhangimal M, Pascale JM, Francis SC, Cislighi B (2024). *Social norms that sustain transactional sex and associations with sexual health outcomes: A mixed-methods study in the Comarca Ngäbe-Buglé, a rural-Indigenous region of Panama.* <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0304805>

las mujeres y 15.5% de los hombres afirmaron que se les han presentado ofertas de sexo transaccional. A la mayor parte de estas personas se les ofreció dinero a cambio, pero también se reportan casos de ofertas de vivienda, ropa o una mejor nota de un profesor.

En la parte cualitativa del estudio se concluyó que: *“Casi todos los participantes mencionaron que era habitual que los adolescentes de ambos sexos mantuvieran relaciones sexuales con hombres mayores a cambio de dinero, transporte, un bien o una mejor nota.”* En los resultados también se resalta el ofrecimiento de sexo

La situación que atraviesan las mujeres migrantes y las mujeres trans será abordada en las siguientes secciones.

### Fuerzas públicas de seguridad: Violencia y abuso de poder con enfoque de género

El Ministerio de Seguridad Pública tiene la misión de garantizar la seguridad interna y la defensa de la soberanía del Estado, liderando la construcción e implementando las políticas de seguridad pública. El Ministerio cuenta con varios brazos operativos, incluyendo la Policía Nacional, el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), el Servicio Nacional Aeronaval, el Servicio Nacional de Migración (SNM) y el Sistema Único de Manejo de Emergencias. Adicionalmente se resalta que Panamá no tiene fuerzas armadas.

La importancia de las fuerzas públicas de seguridad para el Estado de derecho y para la garantía de los derechos humanos es indiscutible. Sin embargo, casos de abuso de poder, violencia y corrupción afectan el cumplimiento de la misión encomendada a estas entidades. Es así como en Panamá casos de violencia sexual cometidos por miembros de las fuerzas del orden público, abusando de su poder, han sido denunciados a lo largo de los años.

### Fuerzas de seguridad pública vinculados a casos de abuso sexual

Una nota publicada por La Estrella de Panamá en noviembre de 2024 y titulada “Policías vinculados a casos de abuso sexual, entre arreglos de pena y denuncias”, hace un recuento de seis diferentes casos de abuso sexual cometidos por elementos de la Policía Nacional en los últimos años en el país<sup>62</sup>. Todas las víctimas identificadas en la nota de prensa son mujeres adultas y niñas.

Dentro de los casos narrados se identifican elementos de abuso de poder y sextorsión, así como el manejo revictimizante dentro de la instancias administrativas y de justicia. Los casos también reflejan la débil formación institucional en derechos humanos y la falta de transversalización de enfoques de género en la institucionalidad de seguridad.

La CIDH reconoce que: *“Una de las formas más graves de violencia que les afecta desproporcionadamente a la población LGTBQIA+ en muchos países de la región es la violencia policial. Esta violencia está asociada muchas veces a diversas formas de corrupción, particularmente, la necesidad de pagar sobornos para evitar estos actos de violencia más gravosos o las detenciones y privaciones de libertad arbitrarias.”*<sup>63</sup>

Panamá no es la excepción. En entrevistas realizadas en el marco de este informe, se resaltó la violencia policial institucionalizada contra la población LGTBQIA+ con énfasis en las personas trans y el constante abuso del poder confiado. Abdías A. Zambrano comenta que la Policía *“debería ser en quien podamos confiar para protegernos”*, sin embargo la realidad es otra.

Para Samirah Armengol, Directora de la Coalición Internacional de Mujeres y Familias (CIMUF), *“ellos no sirven ni protegen a toda la población de igual manera”*, mientras que Manuel González Caballero asegura que *“la Policía en Panamá es homofóbica”*.

<sup>62</sup> La Estrella de Panamá (2024). *Policías vinculados a casos de abuso sexual, entre arreglos de pena y denuncias*. Obtenido de:

[www.laestrella.com.pa/panama/policias-vinculados-a-casos-de-abuso-sexual-entre-arreglos-de-pena-y-denuncias-KA9453084](http://www.laestrella.com.pa/panama/policias-vinculados-a-casos-de-abuso-sexual-entre-arreglos-de-pena-y-denuncias-KA9453084)

<sup>63</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*. Obtenido de [www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf)

### Discriminación institucionalizada contra población LGTBQA+

El Reglamento Disciplinario para los Miembros de la Policía Nacional, vigente desde 1997, establece como faltas gravísimas de conducta “*practicar el lesbianismo*” y “*practicar el homosexualismo*”<sup>64</sup>. Otras faltas gravísimas en la misma categoría, incluyen acosar sexualmente a un(a) subalterno(a) y hacer disparos innecesarios causando daños a terceras personas. Las sanciones para este tipo de faltas son el arresto por hasta 60 días o la destitución.

Sobre ello, Abdías A. Zambrano comenta que: “*Es una violación de derechos humanos y está en contra de la empleabilidad. Para nosotros cambiar esto es importante para demostrar que los gays y las lesbianas podemos ser policías*” y aseguró que el cuerpo de bomberos también tiene disposiciones internas similares.

Venus Tejada, fundadora y directora de la Asociación Panameña de Personas Trans (APPT), menciona que no conoce casos de aplicación efectiva de estas faltas porque desde la Policía saben que si lo hacen “*les cae derechos humanos*”, pero asegura que casos de policías homosexuales son sancionados a través de la falta “*denigrar la buena imagen de la institución*” del mismo Reglamento. Venus también comenta que se han hecho esfuerzos por eliminar esto pero que es un tema institucionalizado difícil de modificar.

Por otro lado, Manuel González Caballero asegura que “*En Panamá hay normas que aplica la Policía Nacional sobre la moral y el orden público, y te pueden detener, y te pueden multar [...] por besarte con tu pareja en la calle*”. Es así como en 2020, se registra un caso de dos mujeres lesbianas que fueron detenidas por la Policía por más de 5 horas, esposadas y multadas por haber cometido supuestos actos inmorales al darse un beso en la vía pública<sup>65</sup>. Según notas periodísticas

este no es un caso aislado<sup>66</sup>. Samirah Armengol comenta que una voluntaria de CIMUF también fue detenida en circunstancias similares.

### Violencia y abuso de poder contra población Trans

El Informe Sobre la Situación de las Personas LGBTIQ en Panamá, presentado para el tercer ciclo de evaluación del Examen Periódico Universal (EPU) de Naciones Unidas, menciona que las trabajadoras sexuales trans “*con frecuencia reportan el abuso de autoridad de parte de autoridades policiales*”<sup>67</sup>. En los informes nacionales del Departamento de Estado de Estados Unidos sobre prácticas de derechos humanos en Panamá de 2022 y 2023, se menciona que activistas denunciaron casos de detención arbitraria de mujeres transgénero en Ciudad de Panamá<sup>68</sup> y que un pequeño número de policías extorsionaba a trabajadoras sexuales trans.<sup>69</sup>

#### Mujeres trans trabajadoras sexuales: Detenciones arbitrarias y corrupción sexual

Venus Tejada relata la existencia de situaciones graves de violencia y abuso de poder contra población trans, que caen en el ámbito de la corrupción sexual, al comentar que: “*Los policías llevan arrestadas a las compañeras trans sin ningún tipo de justificación y cuando las llevan al cuartel las ponen a limpiar los baños, a tener sexo con ellos y luego a limpiar los carros, las patrullas, y si no lo haces no te sacan del cuartel. Ellos no quieren mandar a las mujeres trans a los juzgados, prefieren tenerlas ahí para que hagan todos los quehaceres, y después las sueltan. [...] Yo les digo que lleven a la compañera al juzgado, pero dicen que no porque el juzgado las sueltan automáticamente, porque efectivamente no hay caso de ninguna índole [...] son arrestos indiscriminados*”.

<sup>64</sup> Gaceta Oficial 23371 del 5 de septiembre de 1997. Reglamento Disciplinario para los Miembros Juramentados de la Policía Nacional. Artículo 133, numerales 11 y 12. Obtenido de: [http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/23371\\_1997.pdf](http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/23371_1997.pdf)

<sup>65</sup> La Prensa (2020). Una pareja acusa a la Policía de actos homofóbicos, tras ser detenida por besarse en un vehículo. [www.prensa.com/politica/una-pareja-acusa-a-la-policia-de-actos-homofobicos-tras-ser-detenido-por-besarse-en-un-vehiculo/](http://www.prensa.com/politica/una-pareja-acusa-a-la-policia-de-actos-homofobicos-tras-ser-detenido-por-besarse-en-un-vehiculo/)

<sup>66</sup> TVN (2020). Analizan demanda contra la policía por discriminación contra pareja. Obtenido de: [www.tvn-2.com/nacionales/analizan-demanda-policia-discriminacion-lesbianas-video\\_1\\_1149724.html](http://www.tvn-2.com/nacionales/analizan-demanda-policia-discriminacion-lesbianas-video_1_1149724.html)

<sup>67</sup> Coalición Conjunta. (2020). Informe Sobre Situación de las Personas LGBTIQ en Panamá. Obtenido de: <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=7880&file=SpanishTranslation>

<sup>68</sup> US Department of State (2023). Country Reports on Human Rights Practices: Panama. Obtenido de: <https://www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/panama/>

<sup>69</sup> US Department of State (2022). Country Reports on Human Rights Practices: Panama. Obtenido de: [www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/panama/](http://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/panama/)

La CIDH señala que las mujeres trabajadoras sexuales son particularmente afectadas por la corrupción, mencionando que *“la necesidad de pagar sobornos a la policía u otros funcionarios públicos para poder ejercer la actividad es una práctica que afecta a las mujeres que se dedican al trabajo sexual.”* En este marco, Venus menciona: *“He registrado casos en los que la Policía conoce que una mujer trans tuvo un cliente, porque hay cámaras en la zona, luego de terminar con el cliente la detienen, le quitan el dinero que ganó para el sustento y luego la sueltan.”*

Venus también comenta que son muchos los casos de violencia policial y abuso de autoridad que afectan a las personas trans trabajadoras sexuales, y narra un ejemplo contando que *“había una capitana de la Policía que llegaba de copilota en un carro patrulla y le echaba gas pimienta a las compañeras a distancia, y las compañeras se revolcaban. Tuvimos que ir al Departamento de Responsabilidad Policial, y poner la queja de esta capitana. Parece que la trasladaron de área y no ha pasado más.”*

### **Violencia sexual y abuso de poder a lo interno de las fuerzas de orden público**

Casos de violencia y abuso de poder a lo interno de las fuerzas de seguridad pública también han sido identificados. Samirah Armengol, Directora de la Coalición Internacional de Mujeres y Familias (CIMUF), alerta: *“Hemos recibido casos de mujeres que han sido violadas por sus superiores dentro de la Policía Nacional pero no pueden denunciarlo porque inmediatamente o les dan de baja o las sacan del sistema o las mandan a la selva, entonces ellas prefieren quedarse calladas.”* Samirah menciona que algunos de los casos recibidos corresponden a situaciones ocurridas en el Servicio Nacional Aeronaval.

En 2024, organizaciones de la sociedad civil denunciaron públicamente un caso de acoso sexual dentro del ámbito laboral de la Policía Nacional, por parte de altos mandos de la institución y pidieron que se tomen medidas de protección para la denunciante.<sup>70</sup> Este mismo año se registra la separación del cargo de un comisario policial por denuncia de acoso sexual a una trabajadora de un programa de cooperación internacional de la Unión Europea (UE).<sup>71</sup>

### **Medidas y brechas**

Si bien se realizan esfuerzos, liderados por la institucionalidad pública así como por organizaciones de sociedad civil, para formar a la Policía Nacional en derechos humanos, es evidente que estos procesos formativos deben fortalecerse y tener un énfasis en los derechos de las mujeres y de la población LGTBQIA+. También es necesario implementar mejores sistemas de control interno, fortalecer el enfoque de género en el manejo de los casos por parte de la justicia panameña y potenciar el control desde la sociedad civil para monitorear la conducta de la fuerza pública, así como registrar y denunciar abusos.

Por otro lado, al existir diferentes casos de violencia sexual cometidos por elementos de las fuerzas públicas de seguridad en diferentes ámbitos, es importante realizar esfuerzos para generar datos y análisis sobre los patrones de abuso dentro de ellas, para sobre esta base diseñar e implementar mecanismos institucionales que respondan a las necesidades. En este sentido Abdiel Mena, Asociado senior de proyectos de cambio social y género de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), menciona que sería importante realizar una *“auditoría de seguridad con enfoque de género [...] que permita a los actores institucionales involucrados poder identificar áreas estructurales, y establecer líneas de acción y de respuesta a las situaciones de violencia basada en género.”*

<sup>70</sup> Panamá Hoy (2024). *¿Zafarrancho en la Policía! Denuncia penal contra el director y dos comisionados por acoso sexual laboral*. Obtenido de: <https://panamahoy.com.pa/2024/01/30/zafarrancho-en-la-policia-denuncia-penal-contra-el-director-y-dos-comisionados-por-acoso-sexual-laboral/>

<sup>71</sup> Última Hora (2024). *Policía aparta a jefe de seguridad de la Fiscalía tras denuncia de acoso en programa de la UE*. [www.ultimahora.com/policia-aparta-a-jefe-de-seguridad-de-la-fiscalia-tras-denuncia-de-acoso-en-programa-de-la-ue](http://www.ultimahora.com/policia-aparta-a-jefe-de-seguridad-de-la-fiscalia-tras-denuncia-de-acoso-en-programa-de-la-ue)

### Unidades Policiales Especializadas en Violencia de Género

Abdiel Mena destaca como una buena práctica implementada en Panamá la creación de **unidades policiales especializadas en violencia de género**, comentando que se crearon alrededor de 150 unidades a nivel nacional. Sin embargo, Abdiel comenta que esta iniciativa requiere de fortalecimiento para asegurar su sostenibilidad.

También se identifica la existencia de **Plan de Acción 2022-2025 para el Servicio Policial Especializado en Violencia Doméstica y de Género de la Policía Nacional de Panamá**, que dentro de su planificación incluye acciones de sensibilización interna sobre la violencia de género, fortalecimiento de la coordinación interinstitucional para la atención de casos y la producción de datos y evidencia<sup>72</sup>.

## La corrupción como elemento facilitador de la trata de personas

Estadísticas sobre casos de trata de personas alrededor del mundo registran un mayor número de víctimas de trata correspondientes a mujeres y niñas, evidenciando que la trata tiene efectos desproporcionados en esta población. Es así, como de los más de 200 mil casos registrados a nivel mundial en la plataforma Datos Colaborativos contra la Trata de Personas (CTDC por sus siglas en inglés), el 74% de las víctimas de este delito son mujeres. La plataforma registra un porcentaje menor al 1% correspondiente a víctimas trans<sup>73</sup>.

Los casos de mujeres víctima de trata de personas registran en su mayoría la modalidad de explotación sexual (75%), seguida por la explotación laboral. Las sobrevivientes de trata de personas con fines de explotación laboral corresponden en gran parte a trabajo doméstico (67%), seguido por los sectores de agricultura y hospitalidad. De los 707 registros de casos de personas trans, el 92% corresponden a casos de explotación sexual.

Adicionalmente, la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), asegura que *“las mujeres son sometidas a violencia física o extrema a manos de tratantes en una proporción tres veces superior a la de los hombres, mientras que las niñas y los niños sufren violencia física o extrema casi dos veces más que los adultos.”*<sup>74</sup>

UNODC también muestra que 69% de los casos judicializados de trata de personas son ejecutados por grupos de delincuencia organizada; el porcentaje restante es ejecutado por asociaciones oportunistas y tratantes individuales. Este es un dato clave cuando lo vinculamos al ámbito de este informe, ya que los grupos de delincuencia organizada requieren apoyarse de redes de corrupción para operar. En este marco la CIDH reconoce que *“para que la trata de personas pueda configurarse es necesario contar con la colaboración de autoridades estatales, de ahí que la corrupción sea un instrumento al que las bandas criminales recurran habitualmente.”*<sup>75</sup>

La calificación del nivel de criminalidad que el Índice Global de Crimen Organizado (2023) asigna a Panamá en torno a los mercados ilícitos, da cuenta que la trata de personas es el tercer mercado ilícito

<sup>70</sup> Panamá Hoy (2024). *¡Zafarrancho en la Policía! Denuncia penal contra el director y dos comisionados por acoso sexual laboral*. Obtenido de: <https://panamahoy.com.pa/2024/01/30/zafarrancho-en-la-policia-denuncia-penal-contra-el-director-y-dos-comisionados-por-acoso-sexual-laboral/>

<sup>71</sup> Última Hora (2024). *Policía aparta a jefe de seguridad de la Fiscalía tras denuncia de acoso en programa de la UE*. [www.ultimahora.com/policia-aparta-a-jefe-de-seguridad-de-la-fiscalia-tras-denuncia-de-acoso-en-programa-de-la-ue](http://www.ultimahora.com/policia-aparta-a-jefe-de-seguridad-de-la-fiscalia-tras-denuncia-de-acoso-en-programa-de-la-ue)

<sup>72</sup> Gobierno de Panamá (2022). *Plan de Acción 2022-2025 para el Servicio Policial Especializado en Violencia Doméstica y de Género de la Policía Nacional de Panamá*. Obtenido de: [www.minseg.gob.pa/wp-content/uploads/2021/11/Plan\\_de\\_Accion\\_2022-2025\\_Servicio\\_Policial\\_27\\_Oct\\_2021\\_Version\\_final.pdf](http://www.minseg.gob.pa/wp-content/uploads/2021/11/Plan_de_Accion_2022-2025_Servicio_Policial_27_Oct_2021_Version_final.pdf)

<sup>73</sup> CTDC es una plataforma que reúne a organizaciones de lucha contra la trata de personas de todo el mundo para poner a disposición del público los datos sobre la trata de personas en una plataforma en línea central y accesible. <https://www.ctdatacollaborative.org/global-synthetic-data-dashboard>

<sup>74</sup> Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2022). *Informe Mundial Sobre Trata de Personas 2022*. Obtenido de [www.unodc.org/lpomex/uploads/documents/Publicaciones/Crimen/GLOTiP\\_Executive\\_Report\\_Final\\_Esp.pdf](http://www.unodc.org/lpomex/uploads/documents/Publicaciones/Crimen/GLOTiP_Executive_Report_Final_Esp.pdf)

<sup>75</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*. Obtenido de [www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf)

con mayor puntuación en el país (7.50 puntos<sup>76</sup>), solo superado por el tráfico de cocaína y los delitos contra la fauna<sup>77</sup>. Panamá cuenta con una Comisión Nacional contra la Trata de Personas creada en 2011 y compuesta por 16 instituciones públicas y 2 privadas<sup>78</sup>, que articula los esfuerzos para abordar la trata de personas en el país. Esta Comisión es coordinada por el Ministerio de Seguridad Pública. Se registran esfuerzos recientes por mejorar la legislación sobre trata de personas, con el objetivo de facilitar la judicialización y condena de este delito<sup>79</sup>.

Los datos sobre trata de personas en Panamá son escasos. El informe de Trata de Personas 2024 del Departamento de Estado de Estados Unidos identifica que en 2023 el Gobierno de Panamá reportó la identificación de 20 personas sobrevivientes de trata, de las cuales 13 son mujeres adultas, una es una niña y seis son hombres. En cuanto a los tipos de explotación, 8 corresponden a víctimas de explotación sexual, una a explotación laboral y las otras 11 no se especifica. Adicionalmente, se reconoce que las mujeres migrantes son particularmente vulnerables en materia de trata de personas, especificando que las mujeres de nacionalidad venezolana y nicaraguense están cada vez más expuestas al tráfico sexual y laboral. También se identifica que “los traficantes explotan a las mujeres indígenas de las zonas fronterizas rurales y empobrecidas del país en trabajos forzados y trata con fines sexuales” y que las oportunidades económicas limitadas y la discriminación arraigada generan mayor vulnerabilidad para la población LGTBQA+ en Panamá.<sup>80</sup>

Si bien Panamá ha trabajado en mejorar el ecosistema de prevención, justicia y reparación en materia de trata de personas, la implementación de medidas de sensibilización y prevención, la identificación y sanción de casos y la justicia y apoyo a las personas sobrevivientes continúa siendo un gran reto.

Respecto a la corrupción como un factor facilitador de la trata de personas en Panamá, esto ha sido alertado por diferentes organizaciones. Es así como, en 2008 un informe de Organización Internacional para las Migraciones (OIM) mencionó que “La falta de capacidades institucionales y recursos de las autoridades locales y la corrupción, operan a favor de estas redes [de trata de personas], que en muchas ocasiones tienen incluso más recursos que las propias autoridades.”<sup>81</sup>

De forma más reciente, y evidenciando la persistencia del problema, el reporte del Índice Global de Crimen Organizado (2023) para Panamá específica que miembros de la Policía Nacional extorsionan sexualmente a víctimas de trata en el país y que existen autoridades públicas que deliberadamente pasan por alto los casos de trata. El informe dice: “Se sabe que las organizaciones detrás de la trata de personas trabajan en connivencia con las fuerzas del orden, con agentes de la Policía acusados de extorsionar a víctimas de explotación sexual, aprovechando que la despenalización del trabajo sexual en Panamá ha difuminado la línea entre las actividades legales y las ilegales y que las autoridades tienden a pasar por alto este tipo de abusos”<sup>82</sup>. En este marco, la Defensoría del Pueblo indicó que ha tenido casos de sobrevivientes de trata de personas en sus diversas modalidades,

<sup>76</sup> Siendo 10 mayor criminalidad

<sup>77</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2024). *Índice Global de Crimen Organizado 2024 - Panamá*. Obtenido de [https://ocindex.net/assets/downloads/2023/spanish/ocindex\\_profile\\_panama\\_2023.pdf](https://ocindex.net/assets/downloads/2023/spanish/ocindex_profile_panama_2023.pdf)

<sup>78</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá (2016). *Comisión Nacional contra la Trata de Personas se reactiva*. Obtenido de <https://mire.gob.pa/comision-nacional-contra-la-trata-de-personas-se-reactiva/>

<sup>79</sup> Asamblea Nacional de Panamá. (10 de octubre de 2024). *Incorporan al Código Penal nuevas conductas delictivas de la trata de personas*. Obtenido de <https://asamblea.gob.pa/Noticias/Legislativa/INCORPORAN-AL-CODIGO-PENAL-NUEVAS-CONDUCTAS-DELICTIVAS-DE-LA-TRATA-DE-PERSONAS>

<sup>80</sup> Departamento de Estado de Estados Unidos (2024). *2024 Trafficking in Persons Report: Panama*. Obtenido de [www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/panama/](https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/panama/)

<sup>81</sup> Organización Internacional para las Migraciones (2008). *La experiencia de las mujeres víctimas de trata en América Central y República Dominicana y la actuación de las instituciones* Capítulo Panamá. Obtenido de <https://kmhub.iom.int/es/biblioteca-virtual/la-experiencia-de-las-mujeres-victimas-de-trata-en-america-central-y-republica>

<sup>82</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2024). *Índice Global de Crimen Organizado 2024 - Panamá*. Obtenido de [https://ocindex.net/assets/downloads/2023/spanish/ocindex\\_profile\\_panama\\_2023.pdf](https://ocindex.net/assets/downloads/2023/spanish/ocindex_profile_panama_2023.pdf)

que dentro del proceso han señalado que han pasado por situaciones de extorsión sexual por parte de las personas tratantes.

Personas consultadas apuntan que de forma recurrente la institucionalidad ha sido cuestionada por la verdadera actuación rigurosa dentro del tema de trata. La omisión deliberada de actuar frente a los casos de trata de personas, en ocasiones por algo a cambio, también constituye corrupción.

Por otro lado, el Reporte Sobre Trata de Personas 2024 del Departamento de Estado de Estados Unidos alerta que existen preocupaciones de corrupción y complicidad estatal que permiten la operación de los casos de trata de personas, afectando las investigaciones y el acceso a la justicia. También señalan que no se registran investigaciones por casos de corrupción que involucren a funcionarios públicos vinculados a la trata de personas. El informe especifica que *“el gobierno no informó de ninguna investigación, procesamiento o condena de funcionarios públicos cómplices en delitos de trata de personas; sin embargo, la corrupción y la complicidad oficial en los delitos de trata siguieron siendo motivos de preocupación importantes, obstaculizando la acción de las fuerzas de seguridad durante el año.”*<sup>83</sup>

El Departamento de Estado también menciona que a pesar de que el Gobierno reporta indicadores de trata de personas en lugares de comercio sexual y entre poblaciones vulnerables, los funcionarios no identificaron a ninguna víctima de trata durante las detecciones rutinarias en 2023. Esto muestra que el trabajo de detección proactiva de casos de trata de personas debe fortalecerse en el país.

Por otro lado, este informe señala que la legislación panameña contempla mecanismos para que las personas sobrevivientes obtengan restitución de sus traficantes. Sin embargo, menciona que

en 2023 no se concedió restitución a ninguna víctima. Esto evidencia la necesidad de revisar los procesos y requisitos para asegurar que el acceso a mecanismos de restitución y reparación sea eficiente y oportuno.

Durante las entrevistas realizadas, una persona parte de la sociedad civil al referirse a la corrupción en las redes de trata afirmó: *“Hay suficiente evidencia para saber que es un problema que sin duda está ocurriendo pero que además cuenta con el apoyo de algunos oficiales en el servicio público que permiten que esto se dé, o sea, están involucrados dentro del proceso.”*

Personas consultadas también explicaron que la cadena de la trata de personas en Panamá es extensa y compleja, y que se identifican casos de personal de dependencias públicas que podría estar involucrado, por acción u omisión, en estas redes. De forma específica se mencionó que podrían existir casos de elementos de la Policía Nacional que facilitan la evasión de retenes en las actividades de movilización de víctimas. También se mencionó que una de las dificultades identificadas para investigar a personas funcionarias públicas es que la información necesaria para construir los casos está en las mismas entidades donde trabajan los funcionarios involucrados y el acceso a esta pruebas requiere que compañeras y compañeros de trabajo colaboren con las autoridades de justicia.

Según el Índice Global de Crimen Organizado (2023) existe una correlación entre los mercados criminales de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes<sup>84</sup>. En otras palabras, donde existen flujos migratorios pronunciados, existen mayores probabilidades de que se de simultáneamente la trata de personas, y que sean justamente las personas migrantes que se encuentran en una situación de vulnerabilidad las que tengan mayor riesgo a ser víctimas de este delito.<sup>85</sup> Esto reviste de especial importancia en el caso de Panamá,

<sup>83</sup> Departamento de Estado de Estados Unidos (2024). *2024 Trafficking in Persons Report: Panama*. [www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/panama/](http://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/panama/)

<sup>84</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2024). *Índice Global de Crimen Organizado 2023*. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/09/1%CC%81ndice-global-de-crimen-organizado-2023.pdf>

<sup>85</sup> Lo anterior no implica que no existan o puedan existir víctimas de trata de personas doméstica, es decir que sean personas originarias de Panamá.

que por su ubicación geográfica estratégica, es un lugar de paso para miles de personas originarias de América del Sur que cruzan la frontera entre Colombia y Panamá por la región del Darién. Dentro de los muchos desafíos que estas personas enfrentan, se resalta que podrían estar en potencial riesgo de ser víctimas de trata. Este tema se retomará en el siguiente apartado.

Por último, se resalta la importancia de que la Comisión Nacional de Trata de Personas (CNTP), discuta, analice y evalúe la implementación de medidas que aporten a prevenir el involucramiento de personas funcionarias públicas en casos de trata de personas, así como políticas de investigación y penalización efectivas para quienes abusando de su poder público, ya sea por acción o por omisión deliberada, participen o posibiliten estos casos.

### Crisis migratoria y riesgos de corrupción con enfoque de género

El territorio panameño no es ajeno a los flujos migratorios. Históricamente, oportunidades laborales y económicas en torno al ferrocarril o a la construcción y reubicación del canal, volvieron a Panamá un destino atractivo para personas de diferentes países en busca de mejores opciones.<sup>86</sup> En la actualidad, la ubicación geográfica del país lo posiciona como un punto de entrada hacia Centro y Norteamérica y el incremento exponencial del número de personas que ha transitado por Panamá en los últimos años ha posicionado a la migración como un tema urgente a atender. Al respecto, Daniel Arango, Director del programa de migración de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF por sus siglas en inglés) en Panamá, menciona que *“el tema de la migración siempre fue muy silencioso en Panamá (...) Ahora se subió muchísimo el diálogo y la conversación sobre migración”*.

Sin embargo, no es posible desconocer que Panamá no es únicamente un país de tránsito. Es así como Idiam Osorio resalta que *“Panamá es un país de origen, tránsito y destino, no solamente es un país de tránsito como tal vez en este momento se visibiliza mucho”*, y destaca la importancia de no dejar de atender la situación de las personas de origen y destino.

El incremento de la movilidad humana a nivel mundial tiene varias causas e implicaciones para quienes se encuentran en esta condición. El Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024 señala que *“cada vez son más las personas que se ven obligadas a desplazarse, tanto dentro de su país de origen como hacia países vecinos, debido a situaciones de conflicto, violencia, inestabilidad política o económica, el cambio climático u otros desastres”*<sup>87</sup>. El mismo informe reconoce que *“muchas personas no logran acceder a vías regulares y a veces recurren a canales de migración irregular que son extremadamente peligrosos”*. En este marco, los flujos migratorios por Panamá han aumentado drásticamente en los últimos años creando una situación que requiere de atención focalizada.

Así, quien transita puede enfrentarse a condiciones adversas que socavan su dignidad y bienestar. Al respecto, Osorio reconoce que *“los temas de corrupción son flagelos que afectan de manera transversal y multidimensional a una gran cantidad de acciones y necesidades de las poblaciones. [...] Las personas migrantes no escapan del impacto que puede tener la corrupción para mermar las respuestas que se brinda directamente hacia ellos”*.

A continuación se revisan datos correspondientes a los movimientos migratorios que toman a Panamá como un país de origen, destino y tránsito, presentando información que ilustra las situaciones de vulnerabilidad ante la violencia y la corrupción a la que se exponen las personas migrantes<sup>88</sup>, con énfasis en mujeres en su diversidad y la población LGTBQI+.

<sup>86</sup> Defensoría del Pueblo de Panamá (2021). *Informe Especial “La situación de derechos humanos de las personas migrantes irregulares en las provincias de Darién y Chiriquí en el contexto de la pandemia de COVID-19”*. Obtenido de:

[www.defensoriagobpa.wfp-content/uploads/2021/02/Informe-Especial-La-situacion-de-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-irregulares-en-las-provincias-de-Darien-y-Chiriqui-en-el-contexto-de-la-pandemia-de-COVID-19.pdf](http://www.defensoriagobpa.wfp-content/uploads/2021/02/Informe-Especial-La-situacion-de-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-irregulares-en-las-provincias-de-Darien-y-Chiriqui-en-el-contexto-de-la-pandemia-de-COVID-19.pdf)

<sup>87</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2024). Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024. Obtenido de:

<https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2024>

<sup>88</sup> El presente informe no aborda los datos de personas que se desplazan de manera interna, o como lo refiere el INEC según datos del Censo de 2023, migrantes interprovinciales.

### Panamá como país de origen

La información del XII Censo Nacional de Población y VIII de Vivienda de 2023 del INEC muestra que en total 16.682 personas emigraron hacia otro país entre 2010 y 2023, de los cuales más de la mitad son mujeres<sup>89</sup>. Los principales motivos enlistados para emigrar incluyen: estudios, oportunidad de empleo o búsqueda de trabajo, inversión económica, casamiento o unión, razones humanitarias, entre otros. Además, los principales destinos de esta población son Estados Unidos, España y Colombia<sup>90</sup>.

De forma complementaria se deben considerar los fenómenos migratorios que no implican que la población salga definitivamente del país de origen, sino que se movilizan de manera temporal por motivos laborales o económicos. Específicamente hablamos aquí de migración circular, donde se da un *“patrón de movilidad humana internacional continuo, a largo plazo y fluido, entre países que crecientemente son reconocidos como parte de un mismo espacio económico”*<sup>91</sup>.

Por más de 15 años Panamá ha mantenido un memorando de entendimiento con Costa Rica, enfocado principalmente en la migración circular de trabajadores indígenas hacia fincas cafetaleras. La información recopilada en el presente informe permite observar potenciales vulneraciones a los derechos de esta población provocadas por condiciones laborales deficientes. Es así como, con apoyo de cooperación internacional y en busca de promover la aplicación de los procesos de reclutamiento en concordancia con estándares de ambos países, en 2024 se desarrolló la Guía Binacional para la Migración circular Panamá-Costa Rica<sup>92</sup>.

### Migración circular por cultivos de café: riesgos de explotación laboral

El territorio donde se asienta la población indígena Ngäbe-Buglé, *“se caracteriza por escasa infraestructura de servicios sociales o públicos (salud, educación, vivienda y acueductos) y pocas tierras aptas o fértiles para la agricultura. Por lo que enfrentan amenazas a su seguridad económica, alimentaria y de salud”*<sup>93</sup>. Esto ha generado que la comunidad adopte prácticas que les requieren salir de sus hogares temporalmente.

Durante las zafras, o periodos de alta cosecha del café, la población Ngäbe-Buglé se moviliza desde sus poblados en Chiriquí y Bocas del Toro hacia Costa Rica para *“trabajar principalmente como recolectores en el cultivo de café”*<sup>94</sup>. Idiam Osorio afirma que este tipo de migración da lugar a *“una dinámica migratoria muy particular que está también muy vinculada a los temas de género”*. Idiam comparte que esta población vive en áreas comarcales ubicadas a días caminando de la frontera y *“se movilizan semanas antes con sus niños, incluso van con ollas y cocinan en el camino. Es un trayecto bastante complicado y son condiciones muy complejas”*. El movimiento de las mujeres es particular porque *“viajan con los niños, así sea recién nacido, otras viajan embarazadas y el niño nace del lado de Costa Rica y así sucesivamente (...)”*. Esto genera condiciones de mayor vulnerabilidad.

Idiam advierte que se han identificado casos en los que la población Ngäbe-Buglé se expone a condiciones muy precarias de trabajo, que incluso puede llegar a constituir explotación laboral. Durante las jornadas de sensibilización en las comunidades, Idiam recuerda que se documentaron experiencias sobre la precariedad de los lugares en

<sup>89</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo (2023). *Volumen III: Migración, fecundidad y mortalidad*. Obtenido de: [www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID\\_PUBLICACION=1233&ID\\_CATEGORIA=19&ID\\_SUBCATEGORIA=71](http://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1233&ID_CATEGORIA=19&ID_SUBCATEGORIA=71)

<sup>90</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo (2023). *Cuadro 10. Población que emigró hacia otros países en el período 2010-23 en la república, por motivo por el cual emigró, según sexo y país hacia donde emigró: Censos 2023*. Obtenido de: [www.inec.gob.pa/archivos/P053342420240219094001Cuadro%2010.pdf](http://www.inec.gob.pa/archivos/P053342420240219094001Cuadro%2010.pdf)

<sup>91</sup> Organización Internacional para las Migraciones (2023). *Migración Circular en el contexto de la Zafra del café en Panamá*. Obtenido de: [https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/Reporte\\_DTM\\_RioSerenio\\_Agosto\\_V2.pdf](https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/Reporte_DTM_RioSerenio_Agosto_V2.pdf)

<sup>92</sup> Gobierno Nacional de Panamá y Gobierno Nacional de Costa Rica. *Guía Binacional para la Migración circular Panamá-Costa Rica*. (2024) Obtenido de: <https://panama.iom.int/sites/g/files/tmzbd1946/files/documents/2024-05/guia-panama-costa-rica-2024-migracion-circular.pdf>

<sup>93</sup> Organización Internacional para las Migraciones. *Migración Circular en el contexto de la Zafra del café en Panamá* [https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/Reporte\\_DTM\\_RioSerenio\\_Agosto\\_V2.pdf](https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/Reporte_DTM_RioSerenio_Agosto_V2.pdf)

<sup>94</sup> Organización Internacional para las Migraciones. *Migración Circular en el contexto de la Zafra del café en Panamá* [https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/Reporte\\_DTM\\_RioSerenio\\_Agosto\\_V2.pdf](https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/Reporte_DTM_RioSerenio_Agosto_V2.pdf)

los que las personas dormían durante las cosechas y las condiciones a las que eran sometidas, mismas que *“daban cuenta del nivel de explotación laboral al que ellos son sometidos cuando este tipo de dinámicas no tienen un monitoreo adecuado”*.

También resalta la existencia de dinámicas irregulares en las que personas intermediarias que hacían reclutamiento laboral en las comunidades pactaban cuotas por debajo de las que estaban previstas, beneficiando así al empleador, quien a su vez les otorgaba una comisión por esta práctica.

En este marco, desde OIM se realizan esfuerzos de sensibilización a las comunidades Ngäbe sobre sus derechos y se trabaja en conjunto con la Comisión Binacional de migración laboral transfronteriza Costa Rica y Panamá para mejorar la vigilancia y promover un reclutamiento laboral ético. Idiam comenta que los esfuerzos realizados en este contexto han buscado incluir en los espacios de diálogo a todos los actores involucrados, incluyendo los dueños de las fincas cafetaleras, los gobiernos locales y las personas de las comunidades Ngäbe-Buglé. Si bien las condiciones de trabajo aún no son las óptimas, se registran mejoras.

Estos casos resaltan la necesidad de asegurar que las actividades de monitoreo y control de las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras migrantes sean llevadas de forma íntegra y responsable, identificando los riesgos de corrupción para poder mitigarlos.

### Panamá como país de destino

Los datos del Censo Nacional de 2023 muestran que la población migrante residente en Panamá es de 249.476 personas, representando el 6.1% del total de la población. La mayoría de inmigrantes llegan de Colombia, Venezuela, y Nicaragua. También se muestra que el 53.5% de esta población son mujeres.<sup>95</sup>

Como se ha mencionado previamente, Panamá es un país con brechas de desigualdad social considerables, mismas que se profundizan en poblaciones históricamente discriminadas como mujeres y población LGTBQIA+. Los efectos adversos de la desigualdad pueden verse agravados si estos grupos además son atravesados por interseccionalidades, y una de ellas es la migración. En este contexto, Daniel Arango menciona que cuando una persona no tiene una situación legal definida, “es más propensa a tener empleos que no son bien remunerados y que no cumplen con las condiciones normales de empleo en cuanto a horas de trabajo, y las hace más vulnerables a explotación”.

### Sextorsión y el abuso de poder frente a la vulnerabilidad de migrantes

Panamá es el país de destino de más de 130 mil mujeres migrantes, en su mayoría provenientes de América del Sur y de América Central. Esta población tiene altos riesgos de enfrentarse a situaciones de violencia y corrupción.

Samirah Armengol comenta que *“hay casos de abuso policial hacia las mujeres migrantes en transacciones en las cuales por sexo no las detienen y luego las siguen extorsionando”*. Samirah comparte que en CIMUF atendieron el caso de una joven migrante cuyos documentos aún no estaban en regla, que alquilaba un lugar lejos de la ciudad y era víctima de sextorsión. Samirah comenta que el dueño de esta casa era un agente de policía, quien en conocimiento de la situación de vulnerabilidad de la víctima, abusaba sexualmente de ella y la amenazaba diciendo: *“No puedes decir nada porque estás ilegal en Panamá y yo te puedo meter presa”*. También explica que esta mujer migrante no quiso denunciar pues, como muchas otras víctimas, reconoce que se encuentra en un desequilibrio de poder que le genera desconfianza y miedo de tomar rutas de justicia que les protejan.

Otro caso que visibiliza el abuso de poder contra personas migrantes, es la denuncia por violación sexual presentada por una mujer

<sup>95</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2023). *Cuadro 5. Población nacida en el extranjero en la república, por grupos de edad, según sexo y país de nacimiento: Censos 2023*. Obtenido de: <https://www.inec.gov.pa/archivos/P0705547520240219121201Cuadro%205.pdf>

migrante nicaraguense en noviembre de 2024 contra dos miembros de la unidad ciclista de la Policía Nacional en la provincia de Cooclé<sup>96</sup>. Según medios de comunicación los hechos ocurrieron cuando los Policías realizaban un patrullaje de rutina en Antón. En este caso la mujer acudió a presentar su denuncia y el sistema judicial, según la información en medios de comunicación, ha respondido iniciando los procesos necesarios, tanto en medidas judiciales como en la atención a la salud de la víctima.

Quienes migran a Panamá, especialmente aquellas personas que mantienen una situación migratoria irregular, enfrentan una serie de dificultades para establecerse, regularizar su situación migratoria y ejercer labores que les permitan sostenerse y desarrollarse. Es así como en las consultas realizadas en el marco de este informe varias personas mencionan que los procesos de solicitud de residencias temporales o permisos de trabajo no son complicados, pero no pueden realizarse de forma personal pues requieren de abogados. Esto dificulta la situación por los costos y porque, según comentaron, hay casos en los que los abogados cobran los honorarios pero no resuelven el trámite y desaparecen.

Por otro lado, el incremento del volumen de personas migrantes ha traído consigo discusiones en varias esferas. Personas entrevistadas comentan que *“ahora todo el mundo en Panamá sabe que hay migrantes (...) se ha vuelto un tema diario en redes sociales, en conversaciones de amigos, en todas partes”*. Esto a su vez ha generado un cambio en la percepción de la ciudadanía panameña sobre la migración. No todos los migrantes son ‘categorizados’ de igual forma, la percepción varía ya que *“cuando se habla de migrantes*

*nadie está pensando en los franceses o en los canadienses, todo el mundo está pensando en venezolanos y ecuatorianos, entonces hacía esos grupos se dirigen las acciones del gobierno.”*

Se debe precisar que para poder trabajar en Panamá, las personas migrantes necesitan una autorización del MITRADEL, la cual está normada dentro de la Regulación de la Migración Laboral en Panamá. En este proceso llama la atención un listado<sup>97</sup> provisto por el Ministerio, el cual sustentado en el artículo 20 de la Constitución, restringe a trabajadores migrantes el ejercicio de más de 45 ocupaciones y profesiones. Esto presenta limitaciones importantes para el acceso a oportunidades por parte de migrantes que ingresan a Panamá de forma regular e irregular. Como señala Abdiel Mena, *“por más que en el tránsito de Darién haya una mujer que sea ingeniera, va a ser bien difícil que pueda ejercerlo aquí”*. La Constitución panameña establece en su artículo 20 que *“Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general”*.

Este proceso también requiere el registro de las personas migrantes en el Registro Nacional de Mano de Obra Migrante<sup>98</sup>. El MITRADEL con el apoyo de OIM analizó los datos del Registro, donde se muestra que de las personas registradas, el 50% son mujeres, de las cuales el 16% reporta tener estudios universitarios y el 23% registra haber completado la educación secundaria.<sup>99</sup> Adicionalmente, datos del Censo 2023 muestran que la población migrante registra ejercer mayoritariamente una de estas dos ocupaciones: trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados; y, trabajadores no calificados en diferentes áreas<sup>100</sup>.

<sup>96</sup> Panamá América (2024). *Imputan a agente de la Policía Nacional por violación sexual en Antón*. Obtenido de: [www.panamaamerica.com.pa/judicial/imputan-agente-de-la-policia-nacional-por-violacion-sexual-en-anton-1243190](http://www.panamaamerica.com.pa/judicial/imputan-agente-de-la-policia-nacional-por-violacion-sexual-en-anton-1243190)

<sup>97</sup> MITRADEL (2023). *Listado de profesiones u oficios reguladas en Panamá, restringidas para trabajadores migrantes*. [www.mitradel.gob.pa/empleo/listado-de-profesiones-u-oficios-reguladas-en-panama-restringidas-para-trabajadores-migrantes/](http://www.mitradel.gob.pa/empleo/listado-de-profesiones-u-oficios-reguladas-en-panama-restringidas-para-trabajadores-migrantes/)

<sup>98</sup> Refiérase al enlace: <https://www.mitradel.gob.pa/empleo/>

<sup>99</sup> MITRADEL (2024). *Análisis de Registro de Mano de Obra MITRADEL*. Obtenido de: [https://www.mitradel.gob.pa/wp-content/uploads/2024/04/Analisis\\_registro\\_mano\\_obra\\_MITRADEL\\_rv.pdf](https://www.mitradel.gob.pa/wp-content/uploads/2024/04/Analisis_registro_mano_obra_MITRADEL_rv.pdf)

<sup>100</sup> Para conocer más sobre las ocupaciones y profesiones que constan en cada grupo, puede referirse a este enlace: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P4421ASPECTOS.pdf>

Por otra parte, la población LGTBQIA+ migrante puede enfrentar dificultades específicas al encontrarse en un país donde su reconocimiento puede llegar a ser limitado. Por ejemplo, Abdías A. Zambrano comenta que si una pareja viene *“de un país que los considera pareja, llegan acá y no los consideran pareja”*. Así, parejas legalmente reconocidas en otros países no cuentan con un reconocimiento por parte del Estado panameño de la unión afectando el ejercicio de sus derechos e incrementando los riesgos de corrupción ante los trámites migratorios y de índole civil que deben realizar para residir en territorio panameño.

Respecto a la población trans, Manuel González Caballero señala que enfrenta *“más vulnerabilidad social, no pueden trabajar, no hay cuota de ninguna forma para trabajar que no sean trabajos sexuales y eso obviamente es un problema gigantesco porque hay un desconocimiento de su identidad y aparte una marginación para poder vincularse a un trabajo que es muy peligroso”*.

### Amenazas de deportación: mujeres trans migrantes enfrentan coimas para ejercer el trabajo sexual

La vulnerabilidad de la población migrante puede profundizarse si además pertenecen a la población LGTBQIA+, y ejercen el trabajo sexual. Venus Tejada Fernández hace un recuento de los casos que ha conocido sobre población trans migrante y señala que *“hay operativos y se están llevando a las compañeras que no tienen documentación. [...] Para que no las deporten ellas pagan coimas a los policías y en los juzgados para que no se las lleven y las sueltan enseguida”*.

Además afirma que las acusaciones de trata de personas sobre mujeres trans migrantes son comunes. *“Las acusan de trata porque la una trae a la otra [...] y a veces hay tres o cuatro en un apartamento ejerciendo trabajo sexual. [...] Cuando hacen operativos se las llevan por trata de personas porque una es la dueña de la casa y las otras rentan. Para que no suceda eso, ellas pagan la coima y se mudan del área, porque sino va a ser repetitiva la coima si no se mudan”*.

Venus recuerda el caso puntual de dos mujeres migrantes trans comentando que *“dos compañeras que están ahorita mismo en España, se tuvieron que ir porque ya era demasiada coima que pagaban a los policías [...] porque llegaban y les quitaban el pasaporte. Tenían que llegar con mil dólares para recuperar el pasaporte”*.

Otro hallazgo identificado en el marco de las entrevistas realizadas es la falta de transparencia y el temor generado por los crecientes operativos de fuerzas públicas de seguridad que realizan para detectar migrantes irregulares en Ciudad de Panamá. Personas entrevistadas mencionan que no hay claridad y transparencia respecto a cómo funcionan estos controles, cuál es su objetivo, y qué trámite se realiza con las personas detenidas.

### “Retenes peatonales” en el transporte público: un punto en la mira

Según una persona integrante de una organización humanitaria, *“ahora están aumentando los operativos en las estaciones de metro y de bus para detectar personas irregulares. No sabemos qué está pasando con las personas, si las están deteniendo y deportando, si las están extorsionando para que no las detengan. Es un punto que hay que voltear a ver”*.

Otra de las personas entrevistadas comentó que *“recientemente migración sale a las calles y pide los documentos legales de las personas que están en Panamá. Eso ha aumentado el número de personas que deportan, incluyendo mujeres, pero también ha creado mucho temor en las personas migrantes que no se atreven a salir a trabajar. Incluso los que están legales no se sienten tranquilos de ir al trabajo porque temen que algo pueda suceder si salen de sus casas a trabajar”*.

Por otro lado, un integrante de una organización de derechos humanos comenta: *“Tenemos muchos policías y los ponen en las estaciones de metro o en las calles a pedirnos la cédula. Esto vulnera el*

derecho humano a la circulación y eso es por los temas de migración. Las detenciones tienen que ver mucho con cómo te vistes y cómo te miras. Tenemos chicas trans que las detienen y su cédula está con una imagen masculina y se las llevan y ya vienen los otros abusos [...] Se han inventado retenes peatonales [...] En el metro es horrible, ayer salió una señora que no quería dar la cédula, porque estamos obligados a enseñarla, no a darla”.

La preocupación por este tipo de controles fue también expresada por otras personas entrevistadas, que resaltaron la importancia de que cualquier proceso se desarrolle con transparencia y en el marco de los derechos humanos.

Se deben reconocer los esfuerzos generados desde el gobierno. Por ejemplo, como parte del plan de regularización de personas migrantes, el MITRADEL promovió el trámite virtual de Permiso de Trabajo Temporal de Protección<sup>101</sup>, promoviendo la participación de personas migrantes en el mercado laboral formal. No obstante, se observa que Panamá no es parte de algunos acuerdos regionales o internacionales<sup>102</sup> orientados a la promoción de la movilidad laboral, como la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990.<sup>103</sup>

Se reconocen las iniciativas implementadas con el apoyo de organizaciones como OIM, entre ellas, los estándares previstos en el Sistema Internacional de Integridad de Reclutamiento (IRIS). Esta

iniciativa brinda apoyo a gobiernos para la promoción de políticas, fortalecimiento de capacidades o establecimiento de redes para la protección de trabajadores migrantes.<sup>104</sup> Asimismo, OIM junto al MITRADEL generaron la Guía para Trabajadoras domésticas y trabajadores domésticos en Panamá<sup>105</sup>, la cual orienta a las personas que buscan ejercer esta profesión en su proceso de regularización migratoria.

Se resalta que la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2024—2034<sup>106</sup>, incluye como ejes estratégicos de intervención: migración y movilidad humana, y las mujeres en condiciones de vulnerabilidad, donde se incluye a mujeres migrantes. Una de las acciones planificadas es el fortalecimiento de los Centros de Atención Integral (CAI)<sup>107</sup> del Ministerio de la Mujer. Estos centros brindan un acompañamiento multidisciplinario en servicios de trabajo social, atención psicológica y asesoría legal, contribuyendo al ejercicio pleno de los derechos de las mujeres.

### Panamá como país de tránsito

La OIM conceptualiza la migración irregular como el “movimiento de personas que se produce al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen, de tránsito o de destino” (2019)<sup>108</sup>. En Panamá, la migración por rutas irregulares ha crecido de forma alarmante en los últimos años. Según datos de la Defensoría del Pueblo de Colombia, “520.085 personas migrantes atravesaron la ruta irregular de la selva del Darién, entre Colombia y Panamá, en el 2023”<sup>109</sup>. De estos, la mayoría proviene

<sup>101</sup> MITRADEL (2023). *Trámite de Permiso de Trabajo Temporal de Protección está habilitado en Panamá Digital*. Obtenido de: [www.mitradel.gob.pa/tramite-de-permiso-de-trabajo-temporal-de-proteccion-esta-habilitado-en-panama-digital/](http://www.mitradel.gob.pa/tramite-de-permiso-de-trabajo-temporal-de-proteccion-esta-habilitado-en-panama-digital/)

<sup>102</sup> Para conocer los tratados y acuerdos internacionales firmados y ratificados por Panamá, refiérase a este enlace: <https://mire.gob.pa/tratados/>

<sup>103</sup> Organización Internacional para las Migraciones (2024). *Indicadores de Gobernanza de la Migración Segundo Perfil 2024 – República de Panamá*. OIM, Ginebra. Obtenido de: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/pub2024-019-l-mgi-panama-es-second-profile.pdf>

<sup>104</sup> Para conocer más sobre esta iniciativa refiérase al enlace: <https://iris.iom.int/governments>

<sup>105</sup> OIM (2023). *Guía para Trabajadoras domésticas y trabajadores domésticos en Panamá*. Obtenido de: <https://panama.iom.int/sites/g/files/tmzbdl946/files/documents/2024-05/guia-domesticas-22-mayo-24.pdf>

<sup>106</sup> Ministerio de la Mujer (2024). *Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2024-2034*. Obtenido de: [https://lacunwomen.org/sites/default/files/2024-05/politicapublica-igualdaddeoportunidades-panama\\_28mayo-web.pdf](https://lacunwomen.org/sites/default/files/2024-05/politicapublica-igualdaddeoportunidades-panama_28mayo-web.pdf)

<sup>107</sup> Refiérase al enlace: <https://mujer.gob.pa/gestion-y-servicios/cinamu/>

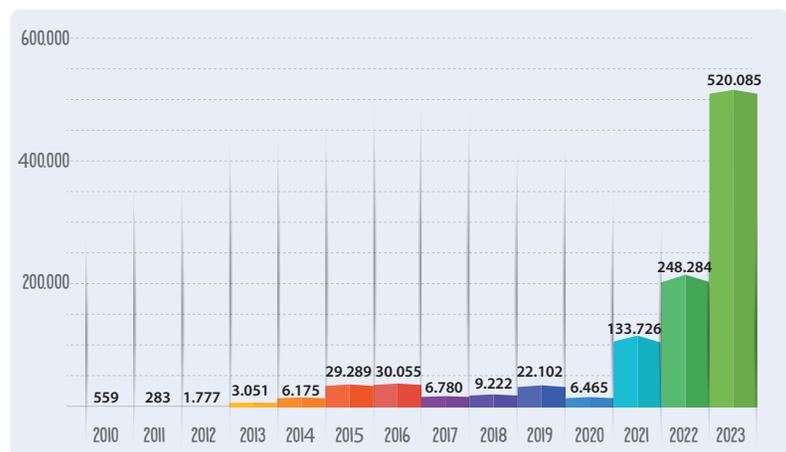
<sup>108</sup> Organización Internacional para las Migraciones (s.f.). *Términos Fundamentales Sobre la Migración*. Obtenido de: <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>

<sup>109</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia (2023). *Más de 520.000 personas migrantes atravesaron la selva del Darién en el 2023*. [www.defensoria.gov.co/-/m%C3%A1s-de-520.000-personas-migrantes-atravesaron-la-selva-del-dari%C3%A9n-en-el-2023](http://www.defensoria.gov.co/-/m%C3%A1s-de-520.000-personas-migrantes-atravesaron-la-selva-del-dari%C3%A9n-en-el-2023)

de Venezuela, Ecuador, Haití, China y Colombia, según el Servicio Nacional de Migración<sup>110</sup>. Con el crecimiento del flujo, los riesgos también crecen. En palabras de Oliver Bush, Director País de HIAS Panamá, es una “simple ecuación: a mayor migración, mayor delito”.

La figura 6 muestra la cantidad de personas registradas que transitan de forma irregular por el Darién durante los últimos 13 años, observándose un aumento exponencial en los últimos 3 años<sup>111</sup>.

Figura 6 - Tránsito irregular de extranjeros por la frontera con Colombia entre 2010 y 2023



Fuente: Sistema Nacional de Migración. Elaboración propia.

Las rutas de la migración irregular para cruzar el Darién tienen “diferentes ‘tarifas’, lo que significa que los migrantes con menos recursos se ven obligados a tomar caminos más largos y peligrosos”<sup>112</sup>. Las rutas terrestres son peligrosas y extenuantes, además de que constantemente cambian por factores climáticos, se ven afectadas por restricciones gubernamentales, y su peligro

incrementa por la presencia de grupos armados criminales como el Clan del Golfo, el cual opera al norte de Colombia<sup>113</sup>. Sin embargo, las situaciones de los países de origen de las personas migrantes, y el costo elevado de otras rutas migratorias, empuja a muchos a atravesar grandes extensiones del Tapón del Darién, zona fronteriza ubicada entre Colombia y Panamá.

Atravesar el Darién es un gran desafío, pues se caracteriza por una geografía accidentada y una selva con vegetación densa donde una barrera natural “interrumpe la carretera panamericana, y donde la única opción de cruzar para los migrantes es caminar un promedio de 7 a 10 días”<sup>114</sup>. Daniel Arango ilustra la complejidad de este camino migratorio comentando que “las personas se enfrentan a los riesgos de la naturaleza, los animales, los ríos y sus crecidas, las tormentas eléctricas, las enfermedades endémicas de la región como la malaria. También enfrentan riesgos de ser víctimas de grupos de crimen organizado. A esto se suma que el número de personas que cruzan desborda la capacidad de respuesta del gobierno de Panamá. Entonces es una situación crítica”.

### Tráfico ilícito de migrantes apoyado por la corrupción

El reporte del Índice Global de Crimen Organizado (2023) para Panamá expone que “Panamá es también un país de tránsito para el contrabando de personas y las organizaciones delictivas aprovechan la situación estratégica del país, incluido el Tapón del Darién, para operar sus negocios. Las redes de contrabando transportan migrantes desde países como Cuba, Haití, Venezuela, Ecuador, Pakistán, Ghana, Etiopía, India y Bangladesh hasta Estados Unidos, con la ayuda de policías y otros funcionarios corruptos.”<sup>115</sup>

<sup>110</sup> Ministerio de Seguridad Pública (2023). *Panamá y Costa Rica acuerdan paso expedito y ordenado de migrantes por frontera de ambos países*. Obtenido de: <https://www.minseg.gob.pa/2023/10/panama-y-costa-rica-acuerdan-paso-expedito-y-ordenado-de-migrantes-por-frontera-de-ambos-paises/>

<sup>111</sup> Migración Panamá. *Estadísticas*. Obtenido de: [www.migracion.gob.pa/estadisticas/](http://www.migracion.gob.pa/estadisticas/)

<sup>112</sup> Migration Policy Institute (2023). *Cómo el peligroso Tapón del Darién se convirtió en la encrucijada migratoria de las Américas*. Obtenido de: [www.migrationpolicy.org/article/tapon-darién-encrucijada-migratoria-americas](http://www.migrationpolicy.org/article/tapon-darién-encrucijada-migratoria-americas)

<sup>113</sup> Human Rights Watch (2024). *Abandonados en la Selva: Protección y asistencia para migrantes y solicitantes de asilo en el Tapón del Darién*. Obtenido de: [www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236](http://www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236)

<sup>114</sup> Defensoría del Pueblo (2021). *Informe Especial “La situación de derechos humanos de las personas migrantes irregulares en las provincias de Darién y Chiriquí en el contexto de la pandemia de COVID-19”*. Obtenido de: [www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/2021/02/Informe-Especial-La-situacion-de-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-irregulares-en-las-provincias-de-Darién-y-Chiriquí-en-el-contexto-de-la-pandemia-de-COVID-19.pdf](http://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/2021/02/Informe-Especial-La-situacion-de-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-irregulares-en-las-provincias-de-Darién-y-Chiriquí-en-el-contexto-de-la-pandemia-de-COVID-19.pdf)

<sup>115</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2024). *Índice Global de Crimen Organizado 2024 - Panamá*. Obtenido de: [https://ocindex.net/assets/downloads/2023/spanish/ocindex\\_profile\\_panama\\_2023.pdf](https://ocindex.net/assets/downloads/2023/spanish/ocindex_profile_panama_2023.pdf)

Esta situación puede exponer de forma desmedida a las mujeres migrantes a situaciones de vulneraciones físicas y mentales, así como a ser captadas por redes de trata de personas.

Personas operadoras de justicia han reconocido la dificultad de documentar y probar el involucramiento de personas funcionarias públicas en estas redes y han comentado que en Panamá se realizan esfuerzos por vincularles mediante otro tipo de delitos, como el lavado de activos.

### Primer contacto con poblados al salir del Darién

Los poblados a los que llegan las personas migrantes son comunidades caracterizadas por circunstancias socioeconómicas extremadamente precarias. Según la Defensoría del Pueblo, Darién es una de las *“provincias con mayores retos de acceso para la presencia institucional y la prestación de servicios básicos en el país, aspecto que influye en la calidad de vida y oportunidades de crecimiento de la población”*<sup>116</sup>. Daniel Arango destaca que *“el Estado tiene poca cobertura en Darién, ha sido una provincia que históricamente no ha recibido todos los recursos que necesitan”*. Esto a su vez impacta la disponibilidad de servicios básicos para la población migrante cuyo primer punto de acceso son estas comunidades.

### Abusos en comunidades receptoras

El primer contacto de las personas migrantes al salir de la selva de Darién es con las comunidades indígenas de Bajo Chiquito y Canaán Membrillo en la comarca Emberá Wounaan, por lo que estas

comunidades cumplen un rol importante. Además de ser el primer punto donde las personas migrantes pueden contactar a las autoridades de SENAFRONT y SNM, estas comunidades han brindado atención y ofrecido servicios.

Sin embargo, las capacidades de las comunidades para suplir las necesidades de las personas que salen del Darién no son adecuadas ya que se encuentran en condiciones de pobreza. Datos de la Encuesta de Hogares 2022 y 2023 señalan que la tasa de pobreza en la comarca Emberá es del 65.3%, y la tasa de pobreza extrema alcanza el 35.5%, cuatro veces más que el total nacional (9.6%).<sup>117</sup> Estos territorios no tienen una presencia adecuada del Estado y reflejan una falta importante de inversión social.

Por ende, las condiciones en las cuales pueden prestar servicios propician un ecosistema de cometimiento de irregularidades. Operadores humanitarios comentan que *“si por ejemplo, eres parte de la comunidad de tránsito o de recepción y eres dueño de una casa o un tambo, tienes una posición de poder”*, y enfatizan que si una persona migrante no tiene los medios para pagar por productos o servicios, se puede exponer a una situación de *“intercambios sexuales por sobrevivencia”*. Por otro lado, Human Rights Watch ha documentado que existían casos de cobros excesivos a migrantes por servicios de transferencias de dinero.<sup>118</sup>

En este sentido, personas entrevistadas resaltan la importancia de *“hacer un mayor trabajo dentro de las comunidades indígenas, porque no solamente podemos estar hablando de violencia basada en género, sino también de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. [...] En el tema de tráfico hay muchas comunidades indígenas, que ni siquiera ellos identifican que trafican personas. Ellos lo ven como que están haciendo un favor.”*

<sup>116</sup> Defensoría del Pueblo (2023). *Informe Defensorial sobre la Situación de Derechos Humanos de la Niñez y Adolescencia en movilidad humana y en Zonas de Frontera de Panamá*. Obtenido de: [www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/Informe-Defensorial-sobre-la-Situacion-de-Derechos-Humanos-de-la-Ninez-y-Adolescencia-en-movilidad-humana-y-en-Zonas-de-Frontera-de-Panama.pdf](http://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/Informe-Defensorial-sobre-la-Situacion-de-Derechos-Humanos-de-la-Ninez-y-Adolescencia-en-movilidad-humana-y-en-Zonas-de-Frontera-de-Panama.pdf)

<sup>117</sup> Ministerio de Economía y Finanzas (2024). *Pobreza y distribución de ingreso de los hogares*. Obtenido de: [www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2024/10/Pobreza-y-distribucion-del-ingreso-de-los-hogares-Anos-2022-y-2023.pdf](http://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2024/10/Pobreza-y-distribucion-del-ingreso-de-los-hogares-Anos-2022-y-2023.pdf)

<sup>118</sup> Human Rights Watch (2024). *Abandonados en la Selva: Protección y asistencia para migrantes y solicitantes de asilo en el Tapón del Darién*. Obtenido de: [www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236](http://www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236)

### Rol de las organizaciones humanitarias

El rol de las organizaciones humanitarias ha sido clave para la atención de las personas migrantes y la protección de los derechos humanos. Si bien estas organizaciones cuentan con recursos limitados, su intervención ha permitido, entre algunos aspectos, atender la salud física y mental de muchas personas migrantes, brindar apoyo legal y socioeconómico, mejorar la capacidad de respuesta del Estado a través de programas de formación, asistencia técnica e intervenciones en las instalaciones y documentar las condiciones a las que estas personas se ven expuestas en el camino.

En las entrevistas realizadas a personas de organizaciones humanitarias, estas afirmaron que el Estado ha tenido mucha apertura para trabajar en conjunto en la atención de la población migrante en la zona del Darién. Oliver Bush destaca que *“las autoridades han sido bastante receptivas del trabajo de las organizaciones y nos han abierto todos los espacios necesarios”*. Si bien esta apertura ha sido resaltada, también se reconoce que existen limitaciones difíciles de superar para la atención adecuada de las personas migrantes. En esta línea, Daniel Arango señala que desde el Estado han tenido mucha apertura para el trabajo conjunto y que *“hacen lo que pueden con los recursos existentes en Panamá. [...] El Gobierno responde con las capacidades limitadas que tiene, porque no tiene el presupuesto ni la capacidad humana para el volumen de personas que llegan... hay un desbordamiento”*.

Si bien las expresiones sobre la amplia voluntad y apertura del Estado con las organizaciones humanitarias para brindar asistencia

en territorio a las personas migrantes fue reiterativo, también se identifican algunas situaciones de limitaciones.

### Médicos Sin Fronteras

Según HRW, *“los servicios médicos dentro de las estaciones dependen del trabajo de las organizaciones humanitarias como Cruz Roja y Médicos Sin Fronteras (MSF)”*<sup>119</sup>. Es así como MSF, organización médico-humanitaria, asistió a 950 personas, víctimas de violencia sexual durante el cruce del Darién entre abril de 2021 y octubre de 2023<sup>120</sup>.

No obstante, el 4 de marzo, la organización se vio obligada a suspender sus actividades por disposición de las autoridades panameñas, ya que no se habría renovado su convenio de colaboración con el Ministerio de Salud, trámite que según MSF han buscado realizar desde octubre de 2023<sup>121</sup>. La suspensión tuvo cobertura de medios de comunicación a nivel internacional. Dentro de notas de prensa se menciona que *“La orden tiene lugar días después de que la ONG alertara de un aumento de las violaciones sexuales a migrantes que cruzan la inhóspita jungla rumbo a Estados Unidos.”*<sup>122</sup>

MSF expresó que realizarían los trámites necesarios para retomar la atención en la zona, y finalmente el 2 de octubre de 2024 abrieron nuevamente operaciones en la zona resaltando que continuarán *“trabajando estrechamente con el Ministerio de Salud de Panamá para brindar atención médica integral a los migrantes que atraviesan la selva”*<sup>123</sup>.

<sup>119</sup> Human Rights Watch (2024). *Abandonados en la Selva: Protección y asistencia paramigrantes y solicitantes de asilo en el Tapón del Darién*. Obtenido de: [www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236](http://www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236)

<sup>120</sup> Human Rights Watch (2023). *Este Infierno era mi Única Opción: Abusos contra migrantes y solicitantes de asilo en el Tapón del Darién*. Obtenido de: [www.hrw.org/es/report/2023/11/09/este-infierno-era-mi-unica-opcion/abusos-contramigrantes-y-solicitantes-de-asilo](http://www.hrw.org/es/report/2023/11/09/este-infierno-era-mi-unica-opcion/abusos-contramigrantes-y-solicitantes-de-asilo)

<sup>121</sup> Médicos Sin Fronteras (2024). *Médicos Sin Fronteras, obligada a suspender atención médica a migrantes en el Darién Panameño*. Obtenido de: [www.msf.es/noticia/medicos-fronteras-obligada-suspender-atencion-medica-migrantes-darién-panameño](http://www.msf.es/noticia/medicos-fronteras-obligada-suspender-atencion-medica-migrantes-darién-panameño)

<sup>122</sup> France 24 (2024). *El Gobierno de Panamá ordena a MSF suspender la atención a migrantes en la selva del Darién*. [www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20240307-panamá-suspende-a-msf-tras-denuncia-de-aumento-de-violaciones-a-migrantes-en-la-selva-1](http://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20240307-panamá-suspende-a-msf-tras-denuncia-de-aumento-de-violaciones-a-migrantes-en-la-selva-1)

<sup>123</sup> Médicos Sin Fronteras (2024). *Panamá: Médicos Sin Fronteras retoma actividades en el Darién*. Obtenido de: [www.msf.org.ar/actualidad/panama-medicos-sin-fronteras-retoma-actividades-en-el-darién/](http://www.msf.org.ar/actualidad/panama-medicos-sin-fronteras-retoma-actividades-en-el-darién/)

### Flujo migratorio controlado

Actualmente, Panamá ha “servido de puente para el tránsito de las personas migrantes que ingresan de forma irregular mediante el ‘flujo controlado’ a través de la frontera colombo-panameña”<sup>124</sup>. Este flujo migratorio controlado es un mecanismo con el cual el Ministerio de Seguridad busca prestar atención a las personas migrantes, estableciendo Estaciones Receptoras de Migrantes (ERM) ubicadas en las provincias de Darién y Chiriquí. Según documentos de OIM, uno de los objetivos de esta política es “mitigar las acciones de la delincuencia y el crimen organizado, [...] especialmente de las redes de trata y tráfico de personas”<sup>125</sup>. En este marco, Oliver Bush menciona que “hacer una sola ruta facilita al Estado la vigilancia y el control, y esto influye en la disminución de la violencia. Pero los retos van a existir siempre (...) en el día a día, seguimos atendiendo casos de sobrevivientes”.

Sin embargo, han existido cuestionamientos sobre la falta de transparencia en torno a los estándares utilizados para la creación de esta política. Es así como un informe de la Defensoría del Pueblo expone que “los criterios que fueron utilizados para establecer la misma, así como su contenido, no se encuentran publicados mediante un medio oficial en Panamá, lo que impide analizar el mismo a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos y recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos así como las adecuaciones que sean necesarias”<sup>126</sup>. En este punto, se resalta la importancia de que las decisiones públicas y políticas que aborden la gestión migratoria en Panamá sean públicas. Una transparencia oportuna permite conocer las justificaciones de las

decisiones, así como tener claridad de los procesos y las responsabilidades, evitando la discrecionalidad, el abuso de poder y la corrupción.

Desde 2016 Panamá y Costa Rica mantienen un acuerdo donde inicialmente “Costa Rica autorizaba la entrada periódica en su país de un determinado número de migrantes mientras que Panamá se comprometía a tomar medidas para garantizar que el proceso se llevara a cabo de ‘forma ordenada’”<sup>127</sup>. Sin embargo, bajo la justificación del gran volumen de personas que ingresan por Darién con muchas necesidades, y los escasos recursos disponibles para su atención que generan una saturación de las capacidades públicas, los gobiernos de Panamá y Costa Rica llegaron a un nuevo acuerdo, donde se instauró la extensión de un corredor humanitario, para movilizar a las personas desde ERMs temporales “ubicadas en Darién, de manera ininterrumpida hacia el Centro de Atención Temporal para Migrantes Sur (CATEM), ubicado en la localidad de Corredores en Costa Rica”<sup>128</sup>.

Si bien este acuerdo reduce el tiempo del trayecto hacia Costa Rica, los cambios pueden generar nuevas necesidades y retos que deben ser atendidas. Con esta nueva modalidad la estación en Planes de Gualaca en Chiriquí, cerca de la frontera con Costa Rica, fue cerrada. Si bien las estaciones no están adecuadas para estancias prolongadas, algunas personas permanecían ahí por un periodo extendido al esperar la resolución del trámite de solicitud de asilo en Panamá. Esta estación también constituía el último punto en Panamá donde una persona víctima de cualquier delito

<sup>124</sup> Ministerio de Salud (2024). *Plan Para Fortalecer la Atención a Migrantes y Comunidades de Acogida en Panamá 2024-2030*. Obtenido de: [www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicaciones/plan\\_para\\_fortalecer\\_la\\_atencion\\_de\\_migrantes\\_y\\_comunidades\\_de\\_acogida\\_en\\_panama\\_2024-2030.pdf](http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicaciones/plan_para_fortalecer_la_atencion_de_migrantes_y_comunidades_de_acogida_en_panama_2024-2030.pdf)

<sup>125</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2024). *Indicadores de Gobernanza de la Migración Segundo Perfil 2024 – República de Panamá*. Obtenido de: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/pub2024-019-l-mgi-panama-es-second-profile.pdf>

<sup>126</sup> Defensoría del Pueblo (2021). *Informe Especial “La situación de derechos humanos de las personas migrantes irregulares en las provincias de Darién y Chiriquí en el contexto de la pandemia de COVID-19”*. Obtenido de:

[www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/2021/02/Informe-Especial-La-situacion-de-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-irregulares-en-las-provincias-de-Darien-y-Chiriqui-en-el-contexto-de-la-pandemia-de-COVID-19.pdf](http://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/2021/02/Informe-Especial-La-situacion-de-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-irregulares-en-las-provincias-de-Darien-y-Chiriqui-en-el-contexto-de-la-pandemia-de-COVID-19.pdf)

<sup>127</sup> Human Rights Watch (2024). *Abandonados en la Selva: Protección y asistencia para migrantes y solicitantes de asilo en el Tapón del Darién*. Obtenido de:

[www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236](http://www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236)

<sup>128</sup> Defensoría del Pueblo (2024). *Informe defensorial de seguimiento a la situación de Derechos Humanos de la niñez y adolescencia en movilidad humana y en las zonas de frontera de Panamá 2024*. Obtenido de: [www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/INFORME-NIN%CC%83EZ-Y-ADOLESCENCIA-07052024-VF.pdf](http://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/INFORME-NIN%CC%83EZ-Y-ADOLESCENCIA-07052024-VF.pdf)

podía acceder a la justicia del país, proceder con una denuncia, buscar asistencia, atención médica y psicológica antes de continuar con su viaje.<sup>129</sup>

Abdiel Mena plantea la importancia de repensar la apertura de Chiriquí, pues sin esta estación, el único punto de atención a las necesidades de los migrantes en Panamá sería en Darién. Abdiel rescata que para una persona que apenas sale de su trayecto por la selva, *“al llegar a la estación del Darién, vienes saliendo de todo lo que viviste y perdiste en el camino. Tú sales de la selva en busca de alimentos y atención médica, y no con la intención de buscar justicia”*.

### Transparencia y rendición de cuentas en las Estaciones Receptoras de Migrantes (ERM)

Datos de la Defensoría del Pueblo, muestran que las ERM en Bajo Chiquito y La Peñita son espacios que carecen de *“servicios de atención básicos, tales como atención médica y medicamentos, agua potable y saneamiento, alimentación adecuada y suficiente, infraestructuras adecuadas y dignas, adecuadas a los estándares mínimos para albergar a personas”*<sup>130</sup>. Por otro lado, una persona colaboradora de una organización humanitaria, comenta que *“las estaciones temporales de recepción para migrantes no son un campo de detención, pero tienen todas las características de un campo de detención. Son un espacio cerrado, cercado, con una entrada vigilada por SENAFRONT. El acceso de entrada y salida es controlado”*.

La ERM de San Vicente tuvo una inversión adicional de USD 1,9 millones incrementando su capacidad en 2022.<sup>131</sup> Oliver Bush destaca que esta ERM estaba bien acondicionada: *“Había dormitorios bastante bien adecuados, había buenos baños, buenas duchas, zonas para lavado de ropa”*. Sin embargo, esta estación cerró en marzo de 2024 tras un incendio que destruyó 11 contenedores.<sup>132</sup>

Otra estación que genera incertidumbre es la ERM de Lajas Blancas, ubicada en *“un terreno de privados que ceden el espacio al gobierno”*<sup>133</sup>. Además de tener una infraestructura en muy malas condiciones y haber enfrentado periodos de sobrepoblación, Bush comenta que la situación en Lajas Blancas es complicada porque hay muchas necesidades pero *“como no hay certeza jurídica, tampoco puede haber una inversión como en San Vicente para poner infraestructuras fijas”*.

Se resalta la importancia de que el Estado panameño asegure una adecuada rendición de cuentas sobre las inversiones realizadas y el funcionamiento de las ERMs.

### Transporte desde Panamá a Costa Rica

Como parte de los acuerdos entre Panamá y Costa Rica, en 2023 ambos países acordaron la acreditación de 200 buses para trasladar a las personas migrantes desde las estaciones de Darién hasta la Estación Migratoria Sur de Costa Rica, explicando que *“estos buses serán debidamente verificados por ambos países, con conductores avalados, y tendrán seguro internacional”*<sup>134</sup>.

<sup>129</sup> Human Rights Watch (2024). *Abandonados en la Selva: Protección y asistencia para migrantes y solicitantes de asilo en el Tapón del Darién*. Obtenido de: [www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236](http://www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236)

<sup>130</sup> Defensoría del Pueblo (2021). *Informe Especial “La situación de derechos humanos de las personas migrantes irregulares en las provincias de Darién y Chiriquí en el contexto de la pandemia de COVID-19”*. Obtenido de: [www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/2021/02/Informe-Especial-La-situacion-de-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-irregulares-en-las-provincias-de-Darien-y-Chiriqui-en-el-contexto-de-la-pandemia-de-COVID-19.pdf](http://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/2021/02/Informe-Especial-La-situacion-de-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-irregulares-en-las-provincias-de-Darien-y-Chiriqui-en-el-contexto-de-la-pandemia-de-COVID-19.pdf)

<sup>131</sup> Ministerio de Seguridad Pública (2022). *Minseg inaugura nuevos modulares para migrantes en San Vicente Darién*. Obtenido de: [www.minseg.gob.pa/2022/11/minseg-inaugura-nuevos-modulares-para-migrantes-en-san-vicente-darien/](http://www.minseg.gob.pa/2022/11/minseg-inaugura-nuevos-modulares-para-migrantes-en-san-vicente-darien/)

<sup>132</sup> SENAFRONT (2024). *Migrantes irregulares vandalizan la estación temporal de recepción migratoria, ubicada en San Vicente a unos 10 minutos del centro de Metetí*. Obtenido de: <https://x.com/senafrontpanama/status/1763931227059343600>

<sup>133</sup> Human Rights Watch (2024). *Abandonados en la Selva: Protección y asistencia para migrantes y solicitantes de asilo en el Tapón del Darién*. Obtenido de: [www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236](http://www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236)

<sup>134</sup> Ministerio de Seguridad Pública (2023). *Panamá y Costa Rica acuerdan paso expedito y ordenado de migrantes por frontera de ambos países*. Obtenido de: [www.minseg.gob.pa/2023/10/panama-y-costa-rica-acuerdan-paso-expedito-y-ordenado-de-migrantes-por-frontera-de-ambos-paises/](http://www.minseg.gob.pa/2023/10/panama-y-costa-rica-acuerdan-paso-expedito-y-ordenado-de-migrantes-por-frontera-de-ambos-paises/)

Según entrevistas realizadas, este transporte *“es con empresas privadas y no lo hace el gobierno”*. Al respecto, Human Rights Watch reporta que el Ministerio de Seguridad les comunicó que las *“autoridades panameñas no tienen un acuerdo con las empresas que operan los autobuses”*<sup>135</sup>. De la búsqueda realizada en fuentes oficiales, no se han encontrado reportes que transparenten con claridad la situación del servicio de transporte y el rol del Estado en este ámbito.

Cuando la ruta de los buses llegaba hasta la ERM en Chiriquí, el costo del viaje era menor. Ahora, este cambio *“implicó el incremento en el valor del pasaje de 40 a 60 balboas”*<sup>136</sup> por persona y tanto adultos como los niños y niñas mayores de 5 años deben abonar dicha tarifa<sup>137</sup>. En testimonios recopilados por Human Rights Watch (HRW) se dio a conocer que existe hacinamiento en los buses, transportando personas de pie o sentadas en el pasillo. Llegan a transportar a casi 70 personas por bus, cuya capacidad regular es de alrededor de 50 asientos en cada unidad.<sup>138</sup> Un trabajador de los buses llegó a comentar a HRW que a quienes no tienen un asiento, les cobraban la mitad. Además, la ruta de estos buses no realiza paradas, lo cual busca limitar la posibilidad de que las personas migrantes se queden en Panamá, pero resulta en que tampoco se les permite hacer uso de sanitarios o comprar comida en el viaje. Adicionalmente, HRW menciona que se registran algunos accidentes en los buses en los últimos años.

HRW también reporta una práctica donde personas migrantes que no pueden costear un boleto realizan trabajos en las estaciones para lograr un ‘asiento humanitario’ y poder continuar con su trayecto. HRW también expone que desde la Defensoría del Pueblo se informó que *“cada autobús estaba llevando por ‘razones humanitarias’*

*a dos personas que no habían pagado su tiquete. Los funcionarios de la Defensoría son quienes asignan los viajes gratuitos.”* En entrevista con personal de la Defensoría del Pueblo se señaló que *“con el cambio de administración de las autoridades estatales, fue suspendido el proyecto de pasajes humanitarios”*.

El incremento de tarifas y la limitación de espacios disponibles son circunstancias que dificultan que la población migrante continúe con su trayecto, especialmente cuando se trata de costear la movilización de familias numerosas. Esto podría exponer a las personas que desempeñan el rol de cuidado de estas familias, usualmente mujeres, ante circunstancias de extorsión, sextorsión y otros abusos, como los mencionados en las siguientes secciones de este informe.

Es imprescindible que las autoridades realicen un seguimiento y control adecuado al transporte utilizado en el camino migratorio del flujo controlado. Por un lado, al ser este un servicio clave y básico para una población de atención prioritaria por su condición de vulnerabilidad (aún y cuando es privado), es necesario transparentar de forma oportuna y completa la información sobre su funcionamiento. A esto se suma la responsabilidad de los Estados de controlar la calidad y seguridad de este servicio y rendir cuentas sobre estas actividades de control.

El alto flujo migratorio de la región da cuenta de que se transporta una gran cantidad de personas a través de estos buses, lo cual sumado al reciente incremento del monto que paga cada persona, representa ingresos considerables (millones de dólares). En este marco, es necesario potenciar los controles estatales sobre los precios del transporte, para evitar el aprovechamiento económico

<sup>135</sup> Human Rights Watch (2024). *Abandonados en la Selva: Protección y asistencia para migrantes y solicitantes de asilo en el Tapón del Darién*. Obtenido de: [www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236](http://www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236)

<sup>136</sup> A noviembre de 2024, 1 Balboa (PAB) equivale a 1,0007 dólares estadounidenses (USD)

<sup>137</sup> Defensoría del Pueblo (2024). *Informe defensorial de seguimiento a la situación de Derechos Humanos de la niñez y adolescencia en movilidad humana y en las zonas de frontera de Panamá 2024*. Obtenido de: [www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/INFORME-NIN%CC%83EZ-Y-ADOLESCENCIA-07052024-VF.pdf](http://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/INFORME-NIN%CC%83EZ-Y-ADOLESCENCIA-07052024-VF.pdf)

<sup>138</sup> Human Rights Watch (2024). *Abandonados en la Selva: Protección y asistencia para migrantes y solicitantes de asilo en el Tapón del Darién*. Obtenido de: [www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236](http://www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236)

desmedido de personas que se encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad. También se identifica la necesidad de transparentar a las personas beneficiarias finales de las empresas de transporte, asunto necesario para prevenir la evasión tributaria y/o el lavado de activos a través de estas actividades, y así evitar que grupos criminales tomen parte de ellas. La transparencia también es necesaria para que las personas tengan elementos para realizar actividades de control social a un servicio básico que la población migrante utiliza en su camino.

A esto se suma que la asignación de ‘asientos humanitarios’ por parte de entidades públicas en los buses debe ser un proceso claro y transparente, cuyas decisiones se tomen con responsabilidad. También deben realizarse controles para prevenir potenciales situaciones de extorsión sexual y/o explotación de quienes no cuentan con los recursos para pagar los pasajes y buscan costearlo a través de otros medios.

### **Violencia sexual, abuso de poder y movilidad humana**

Las vulneraciones a la integridad de las personas migrantes que toman los caminos del Darién han sido ampliamente denunciadas. Dentro de estas alertas se evidencian situaciones de violencia física, extorsión monetaria, exposición a la trata de personas, entre otras vulneraciones. Es así como la violencia sexual a las personas migrantes también ha sido un punto crítico.

Oliver Bush comenta: *“Vemos con preocupación cómo a lo largo de los años se han venido agravando las situaciones de violencia de género, sobre todo hacía las mujeres y hacia las adolescentes. Luego comenzamos a ver nuevos grupos de sobrevivientes, ya no solamente eran las mujeres y las adolescentes, sino también las niñas y los niños, después la población LGBTBIQA+, y ahora también hombres”*. Otra de las personas entrevistadas también comenta que la normalización de estas situaciones (que no deberían ser normalizadas) juega en contra para tener datos claros que dimensionan la magnitud del

problema, afirmando que *“lamentablemente la violencia de género ya se ha asumido como un precio que la gente paga por cruzar Darién, en su mayoría mujeres que son las más vulnerables”*.

Si bien la mayor parte de la información encontrada apunta a que está violencia viene de grupos armados y delincuencia organizada en el Darién, también se identifican alertas sobre el posible involucramiento de personas funcionarias públicas en estos episodios.

Organizaciones humanitarias que trabajan en la frontera han reportado casos de violencia sexual hacia migrantes por parte de fuerzas públicas de seguridad. A través de una carta realizada sobre la situación del Tapón del Darién, siete Relatores Especiales, Grupos de Trabajo y Expertos de Naciones Unidas comunicaron al gobierno panameño su preocupación sobre alegaciones de violencia sexual en 2022<sup>139</sup>. Aquí alertaron que personal del SNM y SENAFRONT *“habría solicitado intercambios sexuales a las mujeres y niñas alojadas en la ERM de San Vicente que carecen de dinero para afrontar los costes del transporte anteriormente mencionados, con la promesa de permitirles subir a los autobuses coordinados por las autoridades panameñas para que puedan así continuar su viaje hacia la frontera con Costa Rica”*.

En este marco, una persona parte de una organización humanitaria entrevistada para este informe comenta que *“se han visto casos en donde se hacen transferencias de beneficios sexuales a cambio de acceso a servicios, mejoras en las listas, pasar antes, tener mejor acceso a diferentes servicios que se provisionan dentro de las estaciones. Obviamente todo esto está basado en las relaciones de poder que son completamente desiguales. [...] Si tú, como migrante, no tienes moneda de cambio, no tienes acceso a esos beneficios”*. Sin embargo, la institucionalidad pública afirma que no han recibido denuncias formales de este tipo de casos. En febrero de 2023, un comunicado del Ministerio de Seguridad Pública afirmó que no habrían recibido denuncias sobre abusos de las fuerzas de públicas<sup>140</sup>.

<sup>139</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2022). *AL PAN 1/2022*. Obtenido de: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=27726>

<sup>140</sup> Ministerio de Seguridad Pública (2023). *Panamá reitera su compromiso con el respeto de los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana internacional*. Obtenido de: <https://twitter.com/MinSegPma/status/1624566001592303616/photo/1>

En entrevistas realizadas por Human Rights Watch (HRW), personal de SENAFRONT habría asegurado que *“la institución prohíbe las relaciones sexuales entre sus funcionarios y migrantes”*<sup>141</sup>. Se resalta también que una persona vinculada a una organización humanitaria entrevistada para este informe afirmó: *“No he escuchado algún tipo de queja hacia el personal de migración o SENAFRONT”*.

### Cuando el abuso de poder encuentra a la vulnerabilidad

En entrevistas, HRW recogió testimonios de personas trabajadoras humanitarias y migrantes sobre actitudes que podrían constituir extorsión sexual. Entre los testimonios se encuentra la experiencia de una mujer colombiana que narra las interacciones que observó entre funcionarios del SENAFRONT y mujeres migrantes, quienes extorsionaban con sexo a cambio de cargar un celular o conseguir cupos en el transporte a Costa Rica.<sup>142</sup>

HRW también menciona una instancia donde trabajadores humanitarios, al conocer que una migrante mantuvo relaciones sexuales con un agente de las fuerzas públicas, buscaron hablar con la víctima. Sin embargo, cuando *“le señalaron que el funcionario abusaba de su poder para mantener estas relaciones, la mujer dijo que no quería presentar una denuncia, porque él ‘la ayuda mucho’*.”

Estos casos no son nuevos. En 2021 dos policías fueron condenados por el delito de violación en contra de una mujer migrante. Medios de comunicación reportaron que este caso se dio *“en perjuicio de una mujer de nacionalidad nicaragüense, cuando en ejercicio de sus funciones abordaron a la víctima para solicitarle documentación a la altura del Corredor Norte. La misma no presentaba sus documentos, lo que fue aprovechado por los sentenciados y cometieron el ilícito”*.<sup>143</sup>

Por otro lado, Cecilia Moreno Rojas destaca que **no todas las mujeres migrantes tienen el mismo nivel de vulnerabilidad**, al mencionar que *“pasa exactamente lo mismo que pasa en la sociedad en cuanto a la raza, la etnia y el género. El trato es diferenciado, depende de quién venga migrando [...] Si son mujeres blancas, probablemente no van a tener tantas dificultades como las mujeres negras. No digo que la ruta sea fácil, la ruta es horrible para todas, pero el trato no es igual”*. Analizar los diferentes riesgos y vulnerabilidades desde un enfoque interseccional se vuelve imprescindible para una atención efectiva de las vulnerabilidades presentadas en contextos de migración.

También se resalta que algunas organizaciones entrevistadas han denunciado abuso de poder y malos tratos a población migrante LGTBQIA+, exponiendo que *“las estructuras institucionales están muy masculinizadas y no están sensibilizadas adecuadamente sobre este tema. Hay que trabajar mucho la línea de sensibilización y en la creación espacios seguros para población LGTBQIA+”*.

### Algunos retos de la institucionalidad

Las dificultades a las que se enfrentan las personas migrantes requieren una atención pronta y adecuada en ámbitos de salud física y mental, acceso a la justicia, entre otros. En 2021 SENAFRONT creó una Unidad de Seguridad Fronteriza Humanitaria (USFROH), compuesta por personal con formación y capacitación sobre seguridad fronteriza, destinados a la protección de los derechos humanos de las personas migrantes<sup>144</sup>. Sin embargo, como se expuso anteriormente, casos de vulneraciones a los derechos de esta población no han sido denunciados. En este punto se resalta la importancia de que las fuerzas públicas de seguridad se encuentren sensibilizadas y capacitadas de forma continua en temas de género y atención a víctimas de violencia. Abdiel Mena enfatiza la importancia

<sup>141</sup> Human Rights Watch (2024). *Abandonados en la Selva: Protección y asistencia para migrantes y solicitantes de asilo en el Tapón del Darién*. Obtenido de: [www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236](http://www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236)

<sup>142</sup> Human Rights Watch. (2024). *Abandonados en la Selva: Protección y asistencia para migrantes y solicitantes de asilo en el Tapón del Darién*. Obtenido de: [www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236](http://www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236)

<sup>143</sup> Ministerio Público. (Febrero de 2021). *Dos personas condenadas a 108 meses de prisión por delito sexual*. Obtenido de: <https://ministeriopublico.gob.pa/notas-de-prensa/dos-personas-condenadas-a-108-meses-de-prision-por-delito-sexual/>

<sup>144</sup> Ministerio de Seguridad Pública (2021). *Minseg crea Unidad de Seguridad Fronteriza Humanitaria para atender a migrantes*. [www.minseg.gob.pa/2021/04/minseg-crea-unidad-de-seguridad-fronteriza-humanitaria-para-atender-a-migrantes/](http://www.minseg.gob.pa/2021/04/minseg-crea-unidad-de-seguridad-fronteriza-humanitaria-para-atender-a-migrantes/)

de *“tener unidades fronterizas que se especialicen en estos temas, no solo de titularidad, sino de poder articular mejor localmente el nivel de respuesta hacia esas mujeres.”*

Por otro lado, si bien se hacen esfuerzos por capacitar de forma constante al personal que se encuentra en territorio atendiendo la crisis migratoria, se identifican retos en cuanto a los procesos. Por ejemplo, Oliver Bush menciona que los continuos cambios de personal afectan la consolidación de capacidades al mencionar que *“Hay mucha rotación de personal de los estamentos del Estado. Estamos formando constantemente con esta perspectiva de género: que se comprendan cuáles son las vulnerabilidades de las mujeres, de los niños y niñas, de la población LGTBQIA+.”*

También, personas entrevistadas comentaron que si bien el Estado tiene presencia en el Darién, esta debe reforzarse para lograr brindar una mejor atención y se señaló la necesidad de fortalecer la articulación de las entidades públicas involucradas en el control y atención a las personas migrantes.

### **Una mirada al contexto cambiante**

En 2024, con el cambio de gobierno se esperaban ajustes a las políticas migratorias. La campaña, del ahora presidente, José Raúl Mulino, planteaba la *“promesa de ‘cerrar’ el Tapón del Darién”*<sup>145</sup>. Es así que en julio el gobierno panameño firmó un memorando de entendimiento con el gobierno de Estados Unidos para la ejecución de un *“programa piloto para la financiación”*<sup>146</sup> de vuelos de deportación y expulsión, bajo la ley panameña, dirigido a ciudadanos extranjeros que no cuenten con base legal para permanecer en Panamá<sup>147</sup>. Según información oficial, con ello se busca *“desalentar a que las personas pongan sus vidas en riesgo cruzando la selva de Darién, exponiéndose a violaciones sexuales, robos, violencia, extorsión e incluso la muerte.”*

Hasta octubre, en el marco de la ejecución de este programa se ha deportado a 787 personas en 19 vuelos chárter y 4 pasajes en vuelos comerciales, y según fuentes oficiales *“Desde que los vuelos comenzaron, hemos visto una disminución del 92% en el cruce de migrantes ecuatorianos y del 65% en el cruce de colombianos, comparado con los meses de agosto y septiembre del año pasado.”* Por otro lado, cifras de migración indican que a octubre de 2024, un total de 286,210 personas ingresaron a Panamá por el Darién, mostrando una disminución significativa respecto a las cifras de 2023<sup>147</sup>.

Es pertinente resaltar que si las condiciones de los países de origen continúan siendo críticas, las personas encontrarán nuevas rutas migratorias por las cuales transitar, y con ello los riesgos no dejarán de existir sino que se trasladarán a nuevas latitudes.

<sup>145</sup> BBC News (2024). Panamá inicia deportación de migrantes en vuelos financiados por EE.UU. Obtenido de: [www.bbc.com/mundo/articulos/cm2nw7j1nzo](http://www.bbc.com/mundo/articulos/cm2nw7j1nzo)

<sup>146</sup> De acuerdo con el comunicado publicado por la embajada de EE.UU. en Panamá, este financiamiento cubre el pasaje de los deportados, escoltas, traductores, entre otros gastos relacionados.

<sup>147</sup> Embajada de Estados Unidos en Panamá (2024). Entendimiento entre EE.UU. y Panamá registra 19 vuelos para desalentar la migración irregular. Obtenido de: <https://pa.usembassy.gov/es/entendimiento-entre-ee-uu-y-panama-registra-19-vuelos-para-desalentar-la-migracion-irregular/>

<sup>148</sup> Migración Panamá (2024). Tránsito irregular por Darién 2024. Obtenido de: [www.migracion.gob.pa/estadisticas/](http://www.migracion.gob.pa/estadisticas/)

# Eje 2

## Respuesta a los desafíos de corrupción y género en Panamá

Abordar la corrupción con el lente de los derechos humanos requiere de un reconocimiento expreso sobre los efectos diferenciados y desproporcionados que la corrupción tiene en diferentes grupos poblacionales. Asimismo, una respuesta efectiva a estos desafíos implica contar con institucionalidad con capacidades instaladas, un marco legal sólido y políticas públicas sostenibles que integren los derechos humanos de forma transversal.

En Panamá el abordaje de la corrupción no ha logrado consolidar los lazos con el enfoque de derechos humanos, y los vínculos entre corrupción y género han sido aún menos abordados. Cecilia Moreno Rojas comenta: *“No creo que se hayan cruzado definitivamente esos dos temas [corrupción y género] en ningún momento en Panamá”*. Por otro lado, Giulia De Sanctis, ex-presidenta del Centro de Iniciativas Democráticas (CIDEM), identifica como un reto para lograr la conexión entre ambas temáticas: *“La renuencia de ciertos sectores de hablar de la corrupción como un problema social importante que impacta políticas públicas.”*

Para que las necesidades de las mujeres y de la población LGTBIQA+ lleguen a ser consideradas y abordadas desde la esfera pública, la participación plena de estas poblaciones en la toma de decisiones y en los ciclos de las políticas públicas es fundamental. Para ello, es necesario abordar la participación desde un enfoque de buena gobernanza.

La gobernanza se refiere a *“todos los procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad.”*<sup>149</sup> Si bien no existe una definición consensuada de lo que constituye la 'buena gobernanza', el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) identifica que esta se caracteriza por el respeto pleno a los derechos humanos, la participación efectiva, el pluralismo político, el empoderamiento político de la población, procesos e instituciones transparentes que rindan cuentas, un sector

público eficiente y eficaz, y actitudes y valores que fomenten la responsabilidad, la solidaridad y la tolerancia, entre otras.

En este contexto, el presente eje aborda dos temas clave. El primero se centra en la institucionalidad, la normativa, las políticas públicas y la producción de datos en Panamá en relación con la corrupción y el género. En este apartado, se examina la existencia de vínculos entre ambos temas y se identifican oportunidades para fortalecer su interrelación. El segundo apartado se enfoca en la participación como un eje fundamental de la buena gobernanza, que permite a las mujeres y población LGTBIQA+ incorporarse a las esferas de decisión sobre la conducción del país y la priorización de sus necesidades. En esta segunda parte se aborda la participación tanto en el ámbito político-electoral como en espacios fuera del ámbito público, explorando el espacio habilitante básico para hacerlo.

### **Normativa y políticas públicas**

Construir ecosistemas que reconozcan y aborden los efectos de la corrupción sobre las mujeres y la población LGTBIQA+ es fundamental para una respuesta integral y efectiva. En esta sección se abordan tres temas clave. El primero se centra en analizar si el ecosistema institucional, la normativa y las políticas anticorrupción abordan estas problemáticas reconociendo su impacto diferenciado y de manera sensible al género. El segundo se enfoca en argumentar por qué los elementos de un ecosistema anticorrupción son esenciales para una transversalización efectiva del enfoque de género. Finalmente, el tercer tema, común a los dos anteriores, trata sobre la producción y transparencia de datos en ambas áreas, con miras a reafirmar su importancia para estrechar los vínculos entre corrupción y género.

### **Marco normativo y políticas públicas anticorrupción - ¿Existe un enfoque de género?**

Panamá ha ratificado las dos principales convenciones internacionales en materia de corrupción: la Convención Interamericana contra la

<sup>149</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (s/f). *Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos*. Obtenido de: [www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance](http://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance)

Corrupción<sup>150</sup> y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>151</sup>. Se resalta que si bien estos instrumentos no abordan de forma directa los vínculos entre género y corrupción, en instrumentos generados a través de las reuniones de Estados Parte de estas convenciones, este vínculo ha sido reconocido<sup>152</sup>.

### Comisión Interinstitucional de Seguimiento a Políticas Públicas Anticorrupción

En 2021, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTA) creó la Comisión Interinstitucional de Seguimiento a Políticas Públicas Anticorrupción. Esta instancia, conformada por 18 entidades públicas, se reúne de forma periódica para actualizar el seguimiento a las convenciones en materia anticorrupción<sup>153</sup>.

Si bien el Ministerio de la Mujer no es parte de esta comisión, se destaca la participación de la Defensoría del Pueblo, cuyo involucramiento es clave para generar acciones anticorrupción transversalizando los derechos humanos, incluyendo los derechos de las mujeres y de la población LGTBQIA+.

Sin embargo, existen retos y oportunidades de fortalecimiento de esta instancia. Es así como personal de la Defensoría del Pueblo identifica que es necesario *“fortalecer las capacidades de cada uno de los representantes que están dentro de la Comisión porque hay muchos integrantes nuevos, tomando en cuenta, el cambio de las autoridades gubernamentales”*. También se señaló la necesidad de generar constancia en las reuniones y en los actores involucrados, así como

asegurar que quienes atienden estos encuentros cuenten con poder de decisión.

En materia específica de género, incluir al Ministerio de la Mujer podría aportar a visibilizar los impactos diferenciados de la corrupción en este grupo, así como a planificar acciones concretas para abordarlos. La buena gobernanza también debe tomar en cuenta elementos de participación multisectorial, para lo cual incluir a actores no estatales dentro de esta comisión podría potenciar su efectividad y la confianza en las acciones que se planifican e implementan.

Panamá también ha ratificado la Convención Internacional contra el Crimen Organizado Transnacional y sus respectivos protocolos<sup>154</sup>. Se resalta que este instrumento aborda temas de penalización y medidas contra la corrupción, y también temas de trata de personas con énfasis en casos que tienen como víctimas a mujeres, niñas y niños.

Por otro lado, en el marco de esfuerzos regionales, Panamá ha adquirido diferentes compromisos en materia anticorrupción, incluyendo el Compromiso de Lima: Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción en 2018<sup>155</sup>. Este instrumento, categorizado como *soft law*<sup>156</sup>, contiene compromisos que cruzan los temas de anticorrupción con género, destacándose los compromisos 7 y 8, orientados a promover la equidad de género y empoderamiento de las mujeres en las políticas anticorrupción, así como la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad en la definición de medidas para fortalecer la gobernanza y combatir la corrupción en el país. Al respecto, un informe de sociedad civil sobre la implementación de

<sup>150</sup> Organización de Estados Americanos. *Convención Interamericana Contra la Corrupción*. Obtenido de: [www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_b-58\\_contra\\_corrupcion.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf)

<sup>151</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*. Obtenido de: [www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

<sup>152</sup> Un ejemplo de esto es la resolución 10/10 sobre el impacto social de corrupción aprobada en la Conferencia de Estados parte de la UNCAC en 2023, que reconoce y aborda los vínculos entre género y corrupción. Obtenido de [www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session10/resolutions/L-documents/2325384E\\_L14\\_Rev.1.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session10/resolutions/L-documents/2325384E_L14_Rev.1.pdf)

<sup>153</sup> ANTAI (2021). *ANTA crea Comisión de seguimiento a políticas públicas anticorrupción*. Obtenido de: [www.antai.gob.pa/antai-crea-comision-de-seguimiento-a-politicas-publicas-anticorrupcion/](http://www.antai.gob.pa/antai-crea-comision-de-seguimiento-a-politicas-publicas-anticorrupcion/)

<sup>154</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Convención Internacional sobre Crimen Organizado Transnacional*. Obtenido de <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

<sup>155</sup> Organización de Estados Americanos (2018). *Compromiso de Lima: Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción*. Obtenido de [www.summit-americas.org/LIMA\\_COMMITMENT/LimaCommitment\\_es.pdfv](http://www.summit-americas.org/LIMA_COMMITMENT/LimaCommitment_es.pdfv)

<sup>156</sup> El término *soft law* es definido por el Diccionario Panhispánico de español jurídico como actos jurídicos que sin tener fuerza vinculante obligatoria contienen las pautas inspiradoras de una futura regulación de una materia, abriendo paso a un posterior proceso de formación normativa. Obtenido de <https://dpej.rae.es/lema/soft-law>

estos compromisos, realizado en 2021, sostiene que “*son temas en los que no se encontraron evidencias por lo que no han sido considerados dentro de las acciones anticorrupción.*”<sup>157</sup>. En la misma línea, se resalta que no se encuentra evidencia cargada sobre estos compromisos por parte de Panamá en la Plataforma del Mecanismo de Seguimiento e Implementación del Compromiso de Lima de la Secretaría de Seguimiento a las Cumbres de las Américas de la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>158</sup>.

Respecto al compromiso de Lima, Cecilia Moreno Rojas, comenta que “*el problema de los compromisos que Panamá adquiere a nivel internacional, es que la experiencia nos ha demostrado que son cosméticos. No hay un Convenio internacional que Panamá no firme, pero, ¿cuántos cumple?*”.

A nivel de normativa nacional, la Constitución de Panamá no hace mención directa a los temas de corrupción, sin embargo sí establece disposiciones referentes a los derechos humanos y los intereses del Estado. Por otro lado, las leyes nacionales abarcan diferentes aristas del sistema anticorrupción e integridad, destacándose entre ellas la Ley de Contrataciones Públicas<sup>159</sup>, el Código Penal<sup>160</sup>, la Ley de la Administración Pública<sup>161</sup>, la Ley de Conflicto de Interés en la Función Pública<sup>162</sup>, la Ley sobre Lavado de Activos<sup>163</sup> y normativa relacionada a la participación ciudadana. También resaltan las leyes de entidades públicas clave en la lucha contra la corrupción, como la del Ministerio Público<sup>164</sup> y la Contraloría General<sup>165</sup> y la Ley de creación de la ANTAI<sup>166</sup>.

Panamá también cuenta con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública - Ley 6 - del año 2002. Esta Ley merece una mención destacada debido a que fue una norma pionera en la región y “*fue el resultado de un amplio proceso de consulta ciudadana que permitió fortalecer su carácter democrático.*”<sup>167</sup> Leah Cedeño de Boersner destaca que “*la cocreación de la ley de transparencia del 2002 contó con la participación de todas las fuerzas vivas de la sociedad. Participaron desde los gremios empresariales, sociedad civil, académicos, gobierno, y partidos políticos. Todo el mundo se involucró. Fue una ley ampliamente consultada y la primera en Latinoamérica.*” Si bien diferentes actores han reconocido la necesidad de modificar esta Ley para alzar la vara en materia de transparencia y ajustar la normativa a los nuevos estándares internacionales de acceso a la información, la preocupación por los intentos de modificar la norma en detrimento de la transparencia también fue constante en las entrevistas.

### Retiro de proyecto de nueva Ley de Transparencia: La fuerza de la incidencia conjunta

La opacidad dificulta de manera transversal la capacidad de las personas y grupos para realizar incidencia a favor del cumplimiento de sus derechos, participar en la toma de decisiones, realizar control social e identificar irregularidades y/o retrocesos.

En 2023, el Gobierno Nacional presentó un proyecto<sup>168</sup> orientado a derogar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de

<sup>157</sup> Observatorio Ciudadano de la Corrupción (2021). *Informe Panamá - Seguimiento al Compromiso de Lima Observatorio Ciudadano de Corrupción*. [www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2021/10/Informe\\_OCC\\_Panama%CC%81\\_ESP.pdf](http://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2021/10/Informe_OCC_Panama%CC%81_ESP.pdf)

<sup>158</sup> Secretaría de Seguimiento a las Cumbres de las Américas de la OEA. (s.f.). *Plataforma del Mecanismo de Seguimiento e Implementación del Compromiso de Lima*. Obtenido de <https://compromisodelima.oas.org/Consulta/Consulta>

<sup>159</sup> Ley 22 del 2006

<sup>160</sup> Ley 14 de 2007

<sup>161</sup> Ley 38 del 2000

<sup>162</sup> Ley 316 de 2022

<sup>163</sup> Ley 23 del 2015

<sup>164</sup> Ley 1 del 2009

<sup>165</sup> Ley 32 de 1984

<sup>166</sup> Ley 33 del 2013

<sup>167</sup> Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (2023). Capítulos latinoamericanos de Transparencia Internacional hacen un llamado al Gobierno de la República de Panamá, en relación al proceso de sustitución de la Ley 6 de 2002 sobre Transparencia y Acceso a la Información. Obtenido de [www.libertadciudadana.org/comunicado/llamado-al-gobierno-ley-6/](http://www.libertadciudadana.org/comunicado/llamado-al-gobierno-ley-6/)

<sup>168</sup> Proyecto 1031

Panamá y aprobar una nueva norma<sup>169</sup>. Este proyecto tuvo fuertes cuestionamientos de la sociedad civil organizada nacional e internacional, activistas de derechos humanos, academia, periodistas y empresa privada, por considerar que las reformas propuestas representaban un retroceso en el derecho de acceso a la información e incumplían estándares internacionales.<sup>170</sup> También se señaló que el proyecto de Ley no contó con la participación y concertación de los diferentes sectores.<sup>171</sup>

En septiembre de 2023, ante la presión conjunta de los diferentes sectores, el Gobierno de Panamá decidió retirar el proyecto de Ley. La incidencia para lograr el retiro fue coordinada por organizaciones de sociedad civil con enfoque en transparencia y anticorrupción, específicamente por Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (TI Panamá), sin embargo, se buscó involucrar a una amplia gama de actores.

Olga de Obaldía, Directora Ejecutiva de TI Panamá, comentó que el trabajo realizado requirió de acercamientos bilaterales con las organizaciones que apoyaron el proceso para conversar sobre los efectos negativos que la reforma podría tener en sus ámbitos de trabajo. Sobre las organizaciones de derechos humanos, de Obaldía mencionó que *“para lograr que los grupos se involucren más es necesario sensibilizar sobre cómo la corrupción y la opacidad los afectan de forma específica y por qué esto es un tema transversal en el que deberían trabajar.”*

Abdías A. Zambrano, Director de Proyectos de Fundación Iguales, mencionó: *“Yo trabajaba en la Asamblea Nacional en aquel momento como asesor legal y gracias a la presión ciudadana el proyecto se frenó (...)”*. Abdías también comentó que posteriormente se han emprendido iniciativas para reformar la normativa de transparencia por parte de diputados aliados con Libertad Ciudadana, y que se ha invitado a Fundación Iguales a participar en los espacios de discusión.

Por su parte Giulia De Sanctis, quien también participó en las acciones de incidencia mencionó que para lograr el retiro de este proyecto *“hubo un movimiento ciudadano enorme y muy participativo.”*

Este proceso es un ejemplo de cómo diferentes sectores, incluyendo organizaciones de derechos de las mujeres y población LGTBQA+, pueden encontrar intereses comunes para promover la transparencia de la gestión pública.

Finalmente se resalta que los comentarios sobre el incumplimiento de la normativa existente fueron constantes. Ángela Jiménez Rodríguez asegura: *“En Panamá tenemos muchas leyes, pero estas leyes no se accionan de la manera correcta; algunas incluso ni siquiera se accionan”*.

En cuanto a políticas públicas, no se identifica la existencia de una política pública integral, basada en un diagnóstico técnico, con objetivos establecidos y con metas, indicadores y un marco temporal definido para la prevención y gestión de la corrupción en Panamá. Una política pública nacional es una importante herramienta de planificación, que aporta a priorizar acciones, fijar responsabilidades y mejorar la articulación y coordinación de los esfuerzos de las diferentes instituciones. También facilita la participación ciudadana, el control social y la rendición de cuentas.

Si bien no se logró identificar una política pública o plan nacional específico vigente en temas de integridad y anticorrupción en Panamá, sí se identificaron leyes, normativas y guías para abordar el tema, algunas de las cuales han sido incluidas en diferentes secciones de este informe.

El desarrollo e implementación de políticas públicas anticorrupción en Panamá es liderado por la Autoridad Nacional de Transparencia y

<sup>169</sup> Ley 6 del año 2002

<sup>170</sup> Swissinfo (2023). *El Gobierno de Panamá retira el cuestionado proyecto de nueva ley de transparencia*. Obtenido de [www.swissinfo.ch/spa/el-gobierno-de-panam%C3%A1-1-retira-el-cuestionado-proyecto-de-nueva-ley-de-transparencia/48813960](http://www.swissinfo.ch/spa/el-gobierno-de-panam%C3%A1-1-retira-el-cuestionado-proyecto-de-nueva-ley-de-transparencia/48813960)

<sup>171</sup> Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (2023). *El Reto Transparencia, el proyecto de Ley 1031 de transparencia y el presidente Cortizo*. Obtenido de [www.libertadciudadana.org/comunicado/elretotransparenciayelpresidentecortizo/](http://www.libertadciudadana.org/comunicado/elretotransparenciayelpresidentecortizo/)

Acceso a la Información (ANTAI). La ANTAI fue creada en 2013, como una institución pública, descentralizada del Estado, con capacidad para actuar con plena autonomía funcional, de forma administrativa, legal y con presupuesto independiente.

La ANTAI es una institución clave para el ecosistema anticorrupción del país. Tiene como misión promover y garantizar el acceso a la información pública, la integridad y la protección de los datos personales para una gestión pública transparente y cercana a la ciudadanía<sup>172</sup>. Dentro de sus funciones se encuentran:

- Coordinar las acciones de seguimiento y cumplimiento de las convenciones internacionales, programas, y acuerdos contra la corrupción.
- Promulgar e implementar las políticas de prevención contra la corrupción.
- Coordinar la participación ciudadana en la gestión gubernamental.
- Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre transparencia y acceso a la información pública, incluyendo el desarrollo de capacitaciones, el manejo de un portal de transparencia centralizado, atender reclamos y quejas, entre otros.
- Coordinar Gobierno Abierto en Panamá.
- Promover la apertura de datos abiertos.
- Fiscalizar el cumplimiento del Código de Ética.
- Velar por la protección de datos personales.
- Coordinar la presentación, custodia y seguridad de los datos de las declaraciones juradas de intereses particulares.
- Examinar de oficio, por denuncia pública o anónima la gestión administrativa en las dependencias del Gobierno Central, instituciones autónomas o semiautónomas, municipios, juntas comunales y locales y empresas públicas y mixtas, a efecto de identificar la comisión de hechos que puedan ser considerados actos de corrupción.

La concentración de tantas funciones en una sola institución, demanda de una entidad sólida con fuertes capacidades instaladas, recursos y autonomía. Sin embargo, en la práctica la ANTAI cuenta con poco presupuesto y con un equipo de apenas 69 personas<sup>173</sup>.

Durante las consultas realizadas diferentes actores expresaron su preocupación por el debilitamiento de la institución, la falta de autonomía real y la necesidad de modificar la Ley para establecer un nuevo proceso para el nombramiento de la autoridad principal de ANTAI. En esta línea Abdías A. Zambrano manifiesta que *“le han ido disminuyendo presupuesto [a ANTAI], claramente a nadie le gusta que lo investiguen (...) Es una institución que está desarmada”*.

Olga de Obaldía señala: *“el problema principal que tiene ANTAI es que actualmente es un brazo político más del Presidente. Es necesario reformar la Ley de la ANTAI para modificar el proceso de selección de la persona que le dirige y su tiempo de servicio. Debe ser un nombramiento cruzado que además tenga un tiempo cruzado. Esto aportaría a mejorar la independencia”*.

Por otro lado, Leah Cedeño de Boersner señala que la ANTAI: *“Como entidad, necesita tener más fuerza e independencia para poder aplicar por igual sanciones a todos los funcionarios que incumplen”,* y concuerda con Olga De Obaldía sobre la necesidad de revisar el proceso de selección de su autoridad, al mencionar que es necesario *“modificar el artículo de cómo se escoge al Director General, para que no dependa solamente del Ejecutivo”*.

### Guía para la prevención y persecución de la corrupción pública y privada

En septiembre de 2023, la ANTAI presentó la Guía para la prevención y persecución de la corrupción pública y privada.<sup>174</sup> Esta guía, elaborada con el apoyo de la cooperación internacional, resume el

<sup>172</sup> Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI). (2024). *Objetivos*. Obtenido de <https://www.antai.gob.pa/objetivos/>

<sup>173</sup> Según la planilla del mes de octubre de 2024 del Portal de Transparencia de la ANTAI. <https://monitoreo.antai.gob.pa/transparencia/2/10-2024/entregas/40>

<sup>174</sup> Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) (2023). *Guía para la prevención y persecución de la corrupción pública y privada*. Obtenido de <https://www.antai.gob.pa/guia-para-la-prevencion-y-persecucion-de-la-corrupcion-publica-y-privada/>

apoyo de la cooperación internacional, resume el marco normativo panameño sobre corrupción, identifica áreas clave para prevenirla en los sectores público y privado, y analiza los delitos penales contra la administración pública. Además, aborda el concepto de "criminal compliance" y ofrece técnicas para la investigación y litigación de casos de corrupción.

Elaborar este tipo de instrumentos que guíen las acciones anticorrupción del Estado y aporten a generar una mejor sinergia entre las diferentes instituciones es necesario. Es así como guías como la descrita aportan a generar agendas comunes y priorizar esfuerzos. Si bien la guía incluye elementos innovadores, no se mencionan los temas de derechos humanos ni se hace referencia a los efectos diferenciados de la corrupción.

Es necesario que los instrumentos anticorrupción transversalicen el enfoque de derechos humanos, reconociendo el impacto que la corrupción tiene en ellos y considerando los tipos de corrupción que afectan de forma diferenciada a poblaciones históricamente vulnerables, para buscar dar mejores respuestas institucionales ante estas situaciones.

Por otro lado se resalta que no se identifican políticas públicas sensibles a género que aborden los problemas de micro corrupción en el acceso a los servicios básicos y DESCA en el país, a pesar de que existan datos que indican los condicionamientos de servicios y derechos ante este tipo de situaciones.

En cuanto a la transversalización del enfoque de género en temas anticorrupción, en diciembre de 2020, ANTAI cuenta con una **Oficina de Equiparación de Oportunidades y Género**, creada con el propósito de garantizar la inclusión social plena de todas las personas. Dentro del informe de rendición de cuentas 2019-2024, esta dependencia muestra entre sus resultados el desarrollo de un programa de capacitación para la divulgación del derecho de acceso a la información, protección de datos personales, transparencia,

ética y prevención de la corrupción a grupos vulnerables, así como la creación de un manual de proyectos para grupos en situación de vulnerabilidad orientado a promover el empoderamiento de las poblaciones indígenas, mujeres y personas con discapacidad en temas de protección de sus datos personales, transparencia, acceso a la información y auditorías sociales<sup>175</sup>. Sin embargo, las personas consultadas cuestionaron la efectividad de estas unidades señalando su debilidad en cuanto a recursos y personal.

### Gobierno Abierto Panamá

Panamá se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto en el año 2012 y a la fecha está en período de ejecución de su quinto Plan de Acción. La ANTAI ejerce la coordinación de este espacio.

Si bien esta iniciativa requiere de una colaboración estrecha entre instituciones públicas y organizaciones no estatales, este no siempre ha sido el caso en Panamá. Olga de Obaldía menciona que *"Panamá tiene algunos procesos de creación e implementación de planes de acción de gobierno abierto fracasados. En el primer plan de acción el gobierno no llamó a participación ciudadana y en los últimos dos se hicieron convocatorias muy cerradas sin participación amplia de la sociedad civil"*. Respecto al cumplimiento efectivo de los compromisos parte de los planes, también cuestiona la eficacia señalando que el segundo y tercer plan tuvieron un cumplimiento extremadamente bajo.

De Obaldía expresa su preocupación sobre la consistencia y sostenibilidad de los esfuerzos, al asegurar que *"Gobierno Abierto también se ve afectado por los cambios políticos en Panamá. Ahora que hay un nuevo Gobierno en el país varios de los compromisos están en riesgo porque no existe voluntad clara de algunas instituciones de continuar con su ejecución. Es además un proceso sin recursos"*.

Por otro lado, Giulia De Sanctis menciona: *"Tengo entendido que todo el tema de Gobierno Abierto está muy atrasado en la*

<sup>175</sup> Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTA) (2024). *Informe de rendición de cuentas 2019-2024*. Obtenido de [https://www.antai.gob.pa/wp-content/uploads/2024/08/Rendicion-de-Cuentas-2019-2024-final\\_compressed.pdf](https://www.antai.gob.pa/wp-content/uploads/2024/08/Rendicion-de-Cuentas-2019-2024-final_compressed.pdf)

*implementación, y no he visto que tampoco los ciudadanos se sientan identificados para participar y exigirlo. Este es un tema que requiere un mejor posicionamiento. Debería de haber más divulgación [desde ANTAI] para que la gente entienda y exija que haya más Gobierno Abierto”.*

Dentro de Gobierno Abierto, son cada vez más los países que han incluido dentro de sus planes de acción compromisos relacionados a género, o que incluyen componentes que lo transversalizan<sup>176</sup>. Leah Cedeño de Boersner reconoce este potencial mencionando que *“sin duda es una plataforma que se presta para promover temas que afectan los derechos humanos y fortalecer la gobernanza democrática. Los temas de género han sido incluidos en los planes de acción de varios países”*. Sin embargo, esta potencialidad ha sido poco explorada en Panamá. De Obaldía comenta que el único compromiso que tiene un objetivo de género, de los planes creados en el país, está incluido en el actual plan, orientado a crear políticas públicas de educación en sexualidad para adolescentes y jóvenes.<sup>177</sup>

En esta línea se identifica la posibilidad de potenciar los vínculos de Gobierno Abierto y género mediante la inclusión en futuros planes de compromisos específicos sobre la temática. Asimismo se recomienda la implementación de herramientas de análisis de género en los planes, que aporten a transversalizar el enfoque en todos los compromisos. Experiencias y herramientas desarrolladas por otros países en la materia podrían servir de base para Panamá<sup>178</sup>

### Marco normativo y políticas públicas de igualdad y equidad de género

Al igual que con el tema anticorrupción, Panamá ha ratificado las principales convenciones internacionales en materia de género. Estas incluyen la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos Políticos de la Mujer<sup>179</sup>, la Convención Interamericana sobre los Derechos Políticos<sup>180</sup> y Derechos Civiles de las Mujeres, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>181</sup> y su Protocolo Facultativo (CEDAW)<sup>182</sup>, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer<sup>183</sup>, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belém Do Pará<sup>184</sup> y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing<sup>185</sup>. El país también cuenta con amplio marco legal en materia de derechos de las mujeres. En la página web del Ministerio de la Mujer es posible acceder a la normativa vigente en materia de defensa de la mujer, que recopila más de 20 cuerpos normativos<sup>186</sup>.

Sin embargo, como se puede observar de los datos y casos presentados en este informe, en la práctica la equidad dista de ser una realidad. Es así como Cecilia Moreno Rojas menciona que *“en Panamá lo que sobran son leyes que promueven los derechos de las mujeres. En esa parte sí hemos avanzado bastante. Todos los años se aprueba una cantidad de mecanismos para mejorar la calidad de vida de las mujeres, sin embargo, eso no se percibe en la realidad”*.

<sup>176</sup> Open Government Partnership (2023). *Gender*. Obtenido de <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/gender/>

<sup>177</sup> República de Panamá (2023). *Plan de Acción de Gobierno Abierto 2023-2025*. Obtenido de [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/08/Panama\\_Action-Plan\\_2023-2025.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/08/Panama_Action-Plan_2023-2025.pdf)

<sup>178</sup> Government of Canada. *Guide to Gender-based Analysis Plus (GBA+) and Inclusive Open Government*. Obtenido de <https://open.canada.ca/data/info/f34ce041-43ad-4842-98c4-6d2cc1cf4646>

<sup>179</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. (1952). *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*. Obtenido de <https://www.refworld.org/es/leg/trat/agonu/1952/es/73672>

<sup>180</sup> Organización de Estados Americanos. *Convención Interamericana sobre los Derechos Políticos a la Mujer*. Obtenido de [https://www.oas.org/dil/esp/convencion\\_interamericana\\_sobre\\_concesion\\_derechos\\_politicos\\_a\\_la\\_mujer.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/convencion_interamericana_sobre_concesion_derechos_politicos_a_la_mujer.pdf)

<sup>181</sup> Organización de Estados Americanos. *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer*. Obtenido de [https://www.oas.org/DIL/ESP/Convencion\\_Interamericana\\_sobre\\_Concesion\\_Derechos\\_Civiles\\_a\\_la\\_Mujer.pdf](https://www.oas.org/DIL/ESP/Convencion_Interamericana_sobre_Concesion_Derechos_Civiles_a_la_Mujer.pdf)

<sup>182</sup> Organización de Naciones Unidas. *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. [www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women](http://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women)

<sup>183</sup> Organización de Naciones Unidas. *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women>

<sup>184</sup> Organización de Estados Americanos. *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belém Do Pará*. Obtenido de <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

<sup>185</sup> Organización de Naciones Unidas. *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9853.pdf>

<sup>186</sup> Ministerio de la Mujer (s/f). *Leyes*. Obtenido de <https://mujer.gob.pa/legislaciones/leyes/#1636558184909-50ebcaa5-4524>

Respecto a los esfuerzos por transversalizar el enfoque de género en Panamá, Moreno Rojas hace un recuento explicando que en la década de los 90s las organizaciones de mujeres construyeron un Plan Nacional de la Mujer que plasmaba las demandas consensuadas de las organizaciones. Con el fuerte impulso de movimientos sociales feministas, y el apoyo de cooperación internacional, se logró que Panamá firmara un pacto político para incorporar las demandas de este Plan en su programa de gobierno. Para implementar de forma efectiva las prioridades, durante el Gobierno del Presidente Ernesto Pérez Balladares (1994-1999) Panamá firmó un acuerdo de aproximadamente 13 millones de dólares con la Unión Europea para transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas de todos los sectores en el país. Los fondos continuaron a ejecutarse en el siguiente período, durante el Gobierno de Mireya Moscoso (1999-2004). Asimismo, Moreno Rojas recuenta que para implementar el programa se creó una oficina técnica que estaba integrada por funcionarios de la Unión Europea y funcionarios del gobierno panameño y que alrededor de 2 millones debían ser asignados a organizaciones de mujeres para ejecutar algunos proyectos. Finalmente solo se logró ejecutar aproximadamente 7 millones de este fondo, en parte debido a la falta de sensibilidad, voluntad política y capacitación técnica que había en el mismo gobierno sobre el tema de género. Cecilia también comenta que cuando el programa terminó, además, fue uno de los factores que contribuyó a la división del movimiento de mujeres. Este último punto será retomado en las siguientes secciones.

La institución pública que lidera los temas de derechos de las mujeres y equidad de género en Panamá es el **Ministerio de la Mujer**. Esta es una institución que ha mutado con el tiempo; su última transformación data de marzo de 2023, cuando el antes Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) fue transformado a Ministerio.

Para Cecilia Moreno Rojas, desde el INAMU se lograron importantes avances en producción de información y políticas públicas, como la elaboración periódica de informes nacionales de la mujer y un

sistema de indicadores de género (puntos que serán retomados en el apartado de datos). Sin embargo, comenta que *“a partir de 2019, el Instituto de la Mujer empieza a ser encabezado por personas que no tenían conocimiento en materia de género y no comprendía la importancia de los proyectos. Además el Instituto tenía un equipo técnico debilitado y poco presupuesto. Luego en 2023 se transforma en Ministerio de la Mujer”*.

### Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2024—2034

En 2024, el Ministerio de la Mujer, con el apoyo de ONU Mujeres, lanzó la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2024-2034<sup>187</sup>. Dentro de esta política no se hace referencia directa a temas anticorrupción, sin embargo sí se incluyen objetivos y medidas que incorporan algunos de los elementos fundamentales de estas áreas.

Es así como se incluyen líneas orientadas a la producción de datos desagregados e interseccionales, a la mejora de la transparencia, el fortalecimiento de la rendición de cuentas, el impulso de las auditorías sociales y el fomento de la participación ciudadana de las mujeres.

A continuación se presentan algunos ejemplos (no exhaustivo) de medidas incluídas en la política que conectan las agendas de género y corrupción, bajo la premisa de que un ambiente transparente e íntegro, con una rendición de cuentas efectiva y una gobernanza participativa, son necesarios para la aplicación de políticas de equidad de género.

- *M.1.1.6. Velar por que se establezcan las condiciones jurídicas institucionales, a fin de que las organizaciones de mujeres realicen acciones de vigilancia ciudadana y auditoría social, a las políticas, planes, programas y proyectos nacionales; para el efectivo cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres.*
- *M.11.1.11. Fomentar la auditoría social y otras modalidades de participación ciudadana, para que las mujeres organizadas realicen acciones de vigilancia ciudadana, en el cumplimiento de sus derechos consagrados por la ley y en la política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres.*

<sup>187</sup> Ministerio de la Mujer (2024). *Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2024-2034*. Obtenido de [https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2024-05/politicapublica-igualdadoportunidades-panama\\_28mayo-web.pdf](https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2024-05/politicapublica-igualdadoportunidades-panama_28mayo-web.pdf)

- *M.15.1.7. Impulsar una gestión transparente para disminuir asimetrías de la información, propiciar relaciones horizontales entre grupos sociales y de éstos frente a las autoridades, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y detonar mecanismos de rendición de cuentas efectivos.*

Adicionalmente, se resalta que en 2018, Panamá instaló un **Consejo Nacional por la Paridad de Género**, impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta iniciativa conformó un grupo multisectorial bajo el liderazgo de la entonces Vicepresidenta Isabel Saint Malo, con el objetivo de *“coordinar y generar sinergias entre todos los actores del Gobierno, sector privado y organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la equidad entre hombres y mujeres”*<sup>188</sup>. Al respecto Moreno Rojas reconoce que desde este espacio *“se han liderado las acciones que tienen que ver con el tema de la igualdad de género en Panamá en los últimos años”*.

### “Dónde está la plata, está la prioridad”

Un tema clave para lograr una aplicación efectiva de la normativa existente y de las políticas públicas aprobadas es el presupuesto. Cecilia Moreno Rojas comenta: *“¿Qué asignación presupuestaria se le ha puesto a las mujeres en Panamá en los últimos periodos de gobierno desde la creación del Instituto de la Mujer? Muy poca. Ese también es un reto para transversalizar porque si no tenés recursos asignados es mucho más difícil, y eso depende de la voluntad política”*.

También comenta que cuando el personal encargado de elaborar y aprobar los presupuestos está sensibilizado y formado en materia

de género, se obtienen mejores resultados, y sostiene que muchas de las iniciativas y programas que impulsan la equidad de género en Panamá se desarrollan con apoyo de la cooperación internacional.

Otra persona entrevistada menciona que *“dónde está la plata, está la prioridad”* y resalta la importancia de que las asignaciones presupuestarias prioricen las necesidades urgentes de la población, tomando en cuenta las vulnerabilidades y potenciando una verdadera transversalización del enfoque de género en los diferentes sectores.

Las asignaciones del Presupuesto General de Panamá han tenido recientes críticas. Por un lado, la sumatoria de los presupuestos modificados de la Asamblea Nacional de los últimos años ha generado malestar en algunos grupos, al considerarlo demasiado alto<sup>189</sup>. Por otro lado, el recorte presupuestario realizado para 2025 dificultó el proceso de creación y aprobación del presupuesto nacional 2025.<sup>190</sup>

Adicional a esto, se resalta la importancia de que el presupuesto asignado a temas de derechos de las mujeres sea transparente, fácilmente identificable, trazable y cuente con mecanismos de rendición de cuentas oportunos.

Respecto a la institucionalidad encargada de atender los asuntos de equidad de la población LGTBQIA+, Manuel González Caballero menciona que *“no hay ningún ministerio que tenga alguna secretaria o dirección que atienda las necesidades particulares de la población LGTBQIA+; de hecho no se habla del tema”*. Esta invisibilización y desconocimiento sistemático de la población LGTBQIA+ también se evidencia en la falta de normativa legal que les proteja y les reconozca.

<sup>188</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores (2018). *Panamá lanza Consejo Nacional por la Paridad de Género y firma reglamentación de Ley 56 de 2017*. Obtenido de <https://mire.gob.pa/panama-lanza-consejo-nacional-por-la-paridad-de-genero-y-firma-reglamentacion-de-ley-56-de-2017/>

<sup>189</sup> La Prensa. *Mil millones de dólares en 5 años: una tendencia ominosa del presupuesto de la Asamblea Nacional*. Obtenido de [www.prensa.com/blogs/blogoterapia/mil-millones-de-dolares-en-5-anos-una-tendencia-ominosa-del-presupuesto-de-la-asamblea-nacional/](http://www.prensa.com/blogs/blogoterapia/mil-millones-de-dolares-en-5-anos-una-tendencia-ominosa-del-presupuesto-de-la-asamblea-nacional/)

<sup>190</sup> La Prensa (2024). *¿Por qué Felipe Chapman retiró el presupuesto de la Asamblea Nacional?*. Obtenido de [www.mef.gob.pa/2024/10/asamblea-nacional-aprueba-presupuesto-general-del-estado-para-2025-por-b-30111-millones/](http://www.mef.gob.pa/2024/10/asamblea-nacional-aprueba-presupuesto-general-del-estado-para-2025-por-b-30111-millones/)

### Producción y transparencia de datos de corrupción y género

Los datos son fundamentales para la identificación de necesidades, la priorización de acciones, la toma de decisiones, la construcción de políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas. También son necesarios para la investigación, la innovación y para que actores no estatales puedan desarrollar sus actividades de incidencia. Es así como trabajar en la producción de datos de calidad y transparentarlos de forma oportuna, no es un asunto menor.

Para Samirah Armengol la producción de datos no es una prioridad para el gobierno en Panamá. Enfatiza que *“todo lo que tiene que ver con cuantificación de datos sociales necesita dinero y el dinero aquí está destinado a intereses particulares y de inversión privada”*. Armengol considera que los costos pueden ser elevados para los intereses reales de quienes controlan el país porque *“Panamá no prepara un cuerpo científico sólido. Los centros de formación superior, solo están produciendo mano de obra para el mercado, no para el desarrollo social”*. Manuel González Caballero comparte esta preocupación comentando: *“Nos faltan muchos datos. Panamá tiene un Instituto Nacional de Estadísticas muy débil. En estadística, las academias panameñas investigan muy poco”*. Por otro lado, Olga de Obaldía vincula la ausencia de datos a la calidad de las policías públicas que pueden producirse, comentando que *“este es un país donde los datos se usan poco para generar las políticas públicas”*.

La transparencia de los datos va más allá de su publicación, debe también tomar en cuenta parámetros de calidad, oportunidad y formato. En este marco, Ángela Jiménez Rodríguez hace hincapié en la necesidad de fortalecer la calidad, cuestionando la falta de auditoría y control en este aspecto y expresando y afirmando que en algunos casos *“me estás dando un dato y lo estás publicando, pero no es un dato correcto”*. En la misma línea Samirah Armengol comenta que se identifican inconsistencias en los datos producidos por diferentes instituciones.

La importancia de mejorar la producción de datos de calidad, completos y desagregados, así como fortalecer la publicación oportuna de estos y potenciar los formatos abiertos, fue identificada

por varios de los actores entrevistados en el marco de este estudio.

Abdías A. Zambrano mencionó que *“la falta de transparencia de los datos nos afecta mucho como sociedad civil, dificulta que hablemos con estadísticas y sustentos, porque el Estado no transparenta mucha información de forma activa, abierta y de calidad”*. Asimismo, Lia P. Hernández Pérez, destaca que potenciar los datos abiertos debe ser una prioridad y que *“sería mucho más fácil para sociedad civil si el gobierno liberara los datos de manera adecuada y con estándares abiertos”*.

### Transparencia de los datos de migración: insumos necesarios para una mejor respuesta

Una persona colaboradora de una organización de apoyo humanitario resaltó la importancia de producir y publicar datos para poder planificar acciones efectivas. Respecto a la información sobre temas migratorios, mencionó que *“los datos los recogen bastante bien. El tema es que ya no los están compartiendo [...] la última información que hay es de junio o julio. Nosotros tenemos los datos de nuestros beneficiarios y beneficiarias, pero no los datos generales”*. Comentó que contar con esta información holística es esencial porque *“los datos generales, completos y desagregados, nos ayudarían a prepararnos mejor bajo un enfoque de ruta. Conocer las tendencias y los números, te permite adoptar una mejor respuesta”*.

Como parte de esta investigación se realizó un ejercicio de búsqueda de datos que interrelacionen las áreas anticorrupción y género en el país. No se identificaron datos oficiales que crucen estas temáticas. No contar con datos que relacionen ambas temáticas dificulta identificar, evidenciar y analizar el efecto diferenciado que la corrupción puede tener en las mujeres y población LGTBIQA+, así como construir normativa, políticas públicas y acciones para abordarlo.

Los pocos datos cuantitativos disponibles, que se presentan a lo largo del informe, provienen de encuestas internacionales y de

esfuerzos realizados por la academia, el periodismo y la sociedad civil. Por otro lado, el análisis cualitativo sobre género y corrupción en Panamá es también limitado.

A continuación se realiza un análisis no exhaustivo de los principales datos en materia de corrupción y de género en el país, identificando oportunidades para conectar ambas áreas.

### Datos sobre corrupción

El **Ministerio Público de Panamá** publica de forma proactiva un apartado con estadísticas judiciales en diferentes áreas. Dentro de éstas, hay una área con datos anticorrupción que contiene informes estadísticos mensuales de la Fiscalía Anticorrupción. Dentro de las cifras publicadas, se encuentran **datos sobre salidas y entradas de expedientes a la Fiscalía**, audiencias realizadas, entradas por tipo de delito, y sentencias obtenidas según fallo<sup>191</sup>. Los datos se encuentran disponibles desde 2016 a la fecha.

Personas consultadas en el marco de esta investigación califican estos esfuerzos como positivos, pero identifican la necesidad de fortalecerlos para producir nueva información y datos desagregados que permitan tener un mejor panorama de la justicia en el ámbito de la corrupción. El formato de los datos publicados también podría mejorar, potenciando el uso de datos abiertos, que faciliten su análisis y reutilización. También se identifica que faltan explicaciones sobre lo que las estadísticas publicadas comprenden en los diferentes incisos y las metodologías utilizadas para su producción. A su vez, un proceso de fortalecimiento implicaría la oportunidad de producir datos con enfoque en derechos humanos, incluyendo datos sensibles a género.

El Ministerio Público también cuenta con una sección de casos de alto perfil con información de los casos más destacados y relevantes llevados por las diferentes unidades fiscales. Es así como en esta

sección se encuentran apartados con casos de la Fiscalía Anticorrupción de Descarga y de la Fiscalía Anticorrupción del Sistema Penal Acusatorio<sup>192</sup>. Si bien esta es una buena práctica, se identifica que la información publicada es muy limitada y no permite a las personas comprender de qué tratan los casos y cuál es la teoría de la fiscalía. En este marco, una oportunidad de mejora es la inclusión de un resumen de los hechos, la explicación de cómo los hechos constituyen un delito según la teoría fiscal, la línea de tiempo básica, y la explicación de los posibles efectos que los casos de corrupción tienen en el país (donde se puede vincular a temas de Estado de Derecho y derechos humanos).

Un tercer tema a destacar sobre los datos del Ministerio Público es la publicación en 2024 de un estudio sobre las sentencias por los delitos de blanqueo de capitales y contra la administración pública, que fue realizado con el apoyo de cooperación internacional.<sup>193</sup> En este estudio, se analizan las sentencias de primera instancia de estos delitos entre 2019 y 2024, generando datos sistematizados que permiten entender y mejorar el sistema de justicia penal. En este marco, se resalta la necesidad de potenciar el desarrollo de estudios de este tipo, que además de contribuir a la producción de datos, analicen los puntos de mejora del sistema.

Por otro lado, la **ANTA**, maneja la **Plataforma Nacional de Transparencia Activa**. En ella, las instituciones públicas transparentan la información requerida por la Ley. ANTA, en su apartado de transparencia, cuenta con una sección con estadísticas, que incluye cifras de denuncias por irregularidades administrativas relacionadas a faltas de código de ética de la función pública, mismas que se encuentran desglosadas por género (con enfoque binario). Sin embargo, al igual que en el caso del Ministerio Público, se identifica la oportunidad de mejorar la producción de estadísticas, generando datos adicionales que permitan comprender cuales son los resultados de las denuncias y

<sup>191</sup> Ministerio Público de Panamá (s/f). *Estadísticas Judiciales - Anticorrupción*. Obtenido de <https://ministeriopublico.gob.pa/estadisticas-judiciales/anticorrupcion/>

<sup>192</sup> Ministerio Público de Panamá (s/f). *Casos de Alto Perfil*. Obtenido de <https://ministeriopublico.gob.pa/casos-alto-perfil-fiscalia-anticorrupcion-de-descarga/>

<sup>193</sup> Tipán, D., Castro Galdeano, A., Gómez Villarreal, I., Ruiz López, A., & Crespo, R. (2024). *Estudio y análisis de sentencias por delitos de blanqueo de capitales y contra la administración pública*. Obtenido de: [https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/DOCUMENTO-DE-ESTUDIO-Y-ANA%CC%81LISIS-PARA-LA-PWEB\\_%.pdf](https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/DOCUMENTO-DE-ESTUDIO-Y-ANA%CC%81LISIS-PARA-LA-PWEB_%.pdf)

desglosando mejor los datos existentes. De esta forma la rendición de cuentas sobre los procesos registrados sería fortalecida.

La ANTAI también maneja la **plataforma pública de datos abiertos de Panamá**. En ella existe un apartado con datos anticorrupción, que a noviembre de 2024, cuenta con un conjunto de 11 bases de datos, de los cuales 8 corresponden a temas manejados por el Tribunal Electoral. De las bases publicadas, no se identifican datos anticorrupción que transversalicen el enfoque de género.

En 2020, ANTAI lanzó una Guía de Implementación Técnica de Datos Abiertos en Panamá. En ella se reconoce que poner a disposición los datos producidos por las instituciones públicas impacta positivamente en la participación ciudadana y estimula la innovación y el emprendimiento permitiendo reutilización y redistribución de los datos. En esta política se estructuran *“mecanismos para organizar, dentro de cada institución, los componentes que participarán en los procesos de apertura de datos, además de los procedimientos para la identificación, clasificación, tratamiento y publicación de los datos abiertos”*<sup>194</sup>. Esta guía no hace referencia directa a temas anticorrupción (por ejemplo, cómo los datos abiertos potencian el ecosistema anticorrupción) y tampoco menciona consideraciones de género. Asimismo, se identifican esfuerzos de la ANTAI para capacitar a las personas funcionarias públicas sobre la importancia de los datos abiertos y el manejo y transparencia de estos.

Según consultas realizadas, las instituciones públicas determinan de forma autónoma qué datos quieren agregar al portal y con qué temporalidad. Manuel González Caballero menciona que *“en cuanto a datos abiertos, hay que luchar contra el Estado para que los abran y publiquen.”* También reconoce que *“ANTAI hizo un esfuerzo grande en los últimos cinco años, pero falta mucha más apertura y posibilidad de descarga.”*

También se resaltan los esfuerzos realizados para la producción y divulgación de datos en materia de contratación pública<sup>195</sup> y obras públicas de infraestructura<sup>196</sup>, siguiendo estándares internacionales. Estas iniciativas son un importante aporte al ecosistema anticorrupción nacional.

Por otro lado, desde la sociedad civil se han hecho esfuerzos por producir datos, cuantitativos y cualitativos, en materia de transparencia y anticorrupción, algunos de los cuales se mencionan a lo largo de este informe. Se destaca entre ellos el Barómetro Global de la Corrupción en América Latina y el Caribe, que incluye datos sobre sextorsión en el país y que permite analizar los resultados por género (aunque únicamente desde un enfoque binario).

### Datos sobre género

El **Ministerio Público de Panamá** publica estadísticas sobre delitos de violencia doméstica, violencia sexual y femicidios, delitos que afectan en su mayoría a mujeres<sup>197</sup>. Estos datos, al igual que en el caso de las estadísticas de corrupción, tienen la oportunidad de mejorar mediante un mejor desglose de los datos y un enfoque interseccional. Roxana Muñoz, quien realiza periodismo de investigación en temas de violencia de género, menciona: *“No sabemos de esas mujeres violentadas quiénes son indígenas, quiénes son afrodescendientes, quiénes son lesbianas, no sabemos porque falta desagregación”*. Olga de Obaldía también comenta que los subregistros relacionados a los temas de mujeres son un punto que debe abordarse.

Dentro de la Plataforma de Datos Abiertos en Panamá no se encuentran bases de datos específicas sobre temas de género. En este sentido, se identifica la oportunidad de incluir bases sobre el tema, así como generar bases de datos que transversalicen el enfoque de género en las diferentes temáticas.

<sup>194</sup> Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (2020). *Guía de Implementación Técnica de Datos Abiertos*. Obtenido de [www.antai.gob.pa/wp-content/uploads/2021/07/Versión-Final-Guía-de-Datos-Abiertos-2.pdf](http://www.antai.gob.pa/wp-content/uploads/2021/07/Versión-Final-Guía-de-Datos-Abiertos-2.pdf)

<sup>195</sup> Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) (s/f). *Contrataciones Abiertas*. Obtenido de <https://contratacionesabiertas.antai.gob.pa/contratacionesabiertas>

<sup>196</sup> Dirección General de Contratación Pública (s/f). *Panamá en Obras*. Obtenido de [www.panamaenobras.gob.pa/#/](http://www.panamaenobras.gob.pa/#/)

<sup>197</sup> Ministerio Público de Panamá (s/f). *Estadísticas Judiciales*. Obtenido de <https://ministeriopublico.gob.pa/estadisticas-judiciales/delito-sexual/>

No se identifica la publicación de cifras y estadísticas actuales por parte del Ministerio de la Mujer. Sin embargo, en momentos anteriores se realizaron importantes esfuerzos por generar datos e información al respecto. En el año 2008, el INEC y el entonces Instituto Nacional de la Mujer (actualmente Ministerio de la Mujer) crearon el **Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá (SIEGPA)**, una plataforma pública que brindaba “información acerca de la situación de las mujeres y hombres de Panamá -equidades y diferencias- en distintos aspectos de la realidad social.”<sup>198</sup> Sin embargo, el sistema cayó en desuso. Samirah Armengol comenta que esta plataforma era una buena iniciativa que “hacía todo un análisis de los datos desagregados que no existían en otras partes”. Por otro lado, Cecilia Moreno Rojas comenta que “eso solamente se actualizó hasta el 2011. Nada más fueron 3 años que acumuló información, de ahí no se le dio seguimiento. Los funcionarios no tenían claro cuál era la finalidad del proyecto, según ellos no era necesario, así que dejaron de sistematizar la información. No estaban motivados porque les daba más trabajo”.

### Informe nacional sobre la situación de la mujer: un esfuerzo discontinuado

A partir de 1996, la institución encargada de promover la equidad de género y los derechos de la mujer, elaboraba cada 2 años el “Informe Nacional Clara González, Situación de la Mujer Panameña”, que presentaba datos clave para conocer las condiciones de vida de las mujeres en los ámbitos de economía, trabajo, salud, participación política, acceso a la tierra, educación, cultura, deporte, acceso a la justicia y violencia doméstica<sup>199</sup>.

Estos informes presentan datos cuantitativos y su respectivo análisis cualitativo que sirven de base para la identificación de necesidades, prioridades y alternativas. Los datos pueden aportar, de forma general, a mejores políticas públicas para abordar las

problemáticas de las mujeres en el país. Sin embargo, Cecilia Moreno Rojas, alerta que “el último informe publicado es del periodo 2014-2016; lastimosamente esta iniciativa se discontinuó”. Cecilia considera que retomar estas investigaciones es fundamental y que esta es una tarea pendiente del Ministerio de la Mujer.

Se identifica la necesidad de que las estadísticas sobre mujeres en Panamá tengan un enfoque interseccional. REDESCA menciona en sus informes que “la disponibilidad de datos oficiales sobre personas afrodescendientes es el primer paso para el reconocimiento de sus derechos.”<sup>200</sup> Este mismo razonamiento aplica a otras interseccionalidades como mujeres indígenas, mujeres migrantes, y mujeres de la diversidad sexogénera. La generación de datos desagregados nos permite identificar mayores vulnerabilidades y población que requiere de un enfoque prioritario o diferenciado para un mejor abordaje de la desigualdad en el país.

El INEC presenta diferentes conjuntos de datos, algunos de los cuales se encuentran desagregados por género de forma binaria. Algunos avances importantes se han logrado en la generación de datos, por ejemplo incorporando indicadores sobre autoidentificación étnica en el censo nacional. Sin embargo también se identifican oportunidades de mejora. Abdías A. Zambrano comparte esta preocupación alertando: “Yo no sé cuántas personas son LGBT aquí en Panamá porque en el último censo, que fue el año pasado, no se puso el marcador de identidad de género y orientación sexual. No lo sabemos, es 2023 y no tenemos nada”.

Samirah Armengol destaca que la producción de datos públicos en Panamá tiene un enfoque de género binario y menciona que se han desarrollado esfuerzos desde sociedad civil para impulsar la producción de datos sobre población LGTBQIA+, pero que estos no han tenido éxito, comentando: “Nosotros hemos hecho varias

<sup>198</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censo (s/f). *Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá*. Obtenido de [www.inec.gob.pa/siegpa/quees.asp#:~:text=%C2%BFQU%C3%89%20ES%20EL%20SIEGPA%3F&text=El%20Sistema%20de%20Indicadores%20con,aspectos%20de%20la%20realidad%20social](http://www.inec.gob.pa/siegpa/quees.asp#:~:text=%C2%BFQU%C3%89%20ES%20EL%20SIEGPA%3F&text=El%20Sistema%20de%20Indicadores%20con,aspectos%20de%20la%20realidad%20social).

<sup>199</sup> Ministerio de la Mujer (s/f). *Investigaciones*. Obtenido de <https://mujer.gob.pa/gestion-y-servicios/investigaciones/>

<sup>200</sup> REDESCA (2021). *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de personas afrodescendientes*. Obtenido de [www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DESCA-Afro-es.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DESCA-Afro-es.pdf)

*solicitudes para ser incluidos dentro de las preguntas del Censo Nacional, la Encuesta de Hogares, la Encuesta de Uso de Tiempo Libre, la Encuesta Agrícola, pero en todas partes nos planchan y dicen que no”.*

Respecto a los datos de la población trans, Venus Tejada comparte que debido a la falta de esfuerzos desde el Estado en este ámbito: *“Eso lo hacemos las organizaciones, producir datos, documentar lo mínimo que está sucediendo en el país, pero hay limitaciones porque no tenemos todo el alcance que tiene el aparato público”.* Manuel González Caballero menciona que *“la academia tampoco reconoce como para hacer investigación referente a cualquier tema de la población LGBT, y de la escasa investigación que se hace, se hace desde sociedad civil por esfuerzos de cooperación internacional o por recursos propios”.*

Al igual que en la generación de datos en materia de corrupción, se identifican esfuerzos por generar datos sobre género en Panamá, desde la academia, el sector privado, el periodismo y las organizaciones de sociedad civil nacionales e internacionales.

### Participación de las mujeres y población LGTBIQA+ en la toma de decisiones y la política pública

La participación directa de las mujeres y de la población LGTBIQA+ en la vida pública es fundamental para que sus necesidades sean visibilizadas, colocadas en la agenda, priorizadas y atendidas. Esto aplica para todos los ejes temáticos, incluyendo para el eje anticorrupción. Abdiel Mena menciona: *“Si seguimos en una infraestructura liderada por hombres, que no necesariamente están sensibilizados, no vamos a poder incidir, y menos si no están con apertura para reconocer las problemáticas y tomar acciones”.*

Como hemos señalado anteriormente la participación inclusiva es un elemento clave de la buena gobernanza. En este marco este apartado revisa la participación en dos ámbitos, por un lado en la

esfera política y por otro la participación ciudadana.

### Participación política electoral

La participación política comprende un grupo de derechos civiles y políticos que le permiten a una persona ser parte activa e incidir en lo que sucede a su alrededor. Por ende, el ejercicio de estos derechos es primordial para que las necesidades de grupos vulnerables sean colocadas en la agenda pública y alcancen a los tomadores de decisiones. Sin embargo, grupos históricamente discriminados como las mujeres han tenido que encontrar caminos para lograr participar en la vida política como ciudadanas reconocidas.

Una participación política plural e inclusiva es parte fundamental de una democracia al permitir que los diferentes grupos expresen sus posturas, argumenten a favor de sus causas y brinden más elementos para tomar decisiones. **La participación política plural también juega un rol importante en los sistemas de pesos y contrapesos, en el control de lo público y en la rendición de cuentas.**

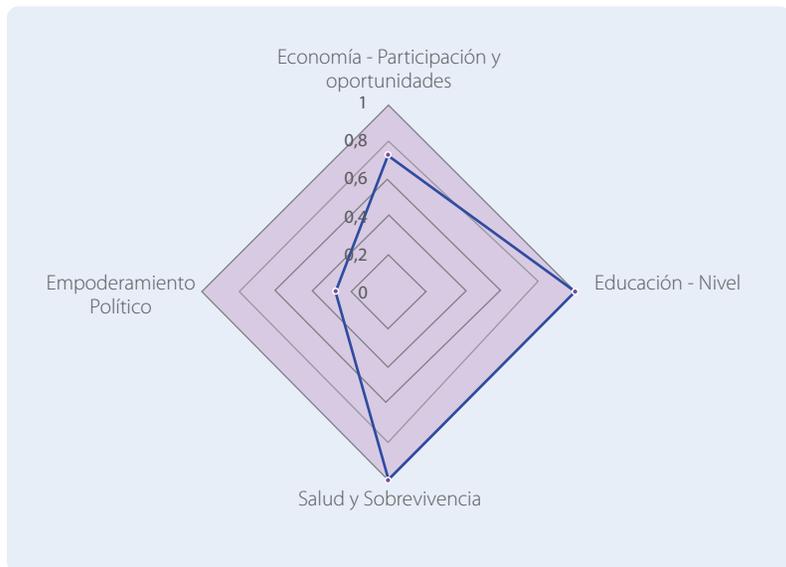
A partir de mediados del siglo XX, una nueva Constitución en Panamá consagró el reconocimiento de la ciudadanía para las mujeres, trascendiendo la tendencia latinoamericana de la época de reconocer como ciudadanos exclusivamente a hombres de cierta edad, con cierto capital o nivel de educación. Esto abrió el camino para que participen en la esfera política con el sufragio y la posibilidad de candidatizarse a cargos de elección popular, sentando un precedente para la igualdad de derechos<sup>201</sup>. Sin embargo, aún falta camino que recorrer para lograr una participación política plena por parte de las mujeres en Panamá. Como se mencionó anteriormente, Panamá obtuvo una puntuación de 0.742<sup>202</sup> sobre 1 en el Índice de Brecha Global de Género 2024<sup>203</sup>. Si revisamos los pilares con mayor detalle, se observa que el empoderamiento político de la mujer es, con diferencia, el área peor evaluada del país.

<sup>201</sup> Martínez Paredes, Tamara. (2023). *Derechos Humanos y participación política de las mujeres*. En: *Ratio Legis*. Obtenido de: <https://inedtepedupa/server/api/core/bitstreams/084af86-645d-49f0-a463-9a11e3a9cd04e/content>

<sup>202</sup> Siendo 1 mayor igualdad y 0 mayor desigualdad

<sup>203</sup> World Economic Forum (2024). *Global Gender Gap 2024*, [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2024.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2024.pdf)

Figura 7 - Resultados de Panamá en el Índice de Brecha Global de Género 2024



Fuente: World Economic Forum. Elaboración propia

Si bien más de la mitad de la población panameña son mujeres, las cifras de participación política no son proporcionales frente al porcentaje de la población que representan. Según los resultados de las elecciones del 5 de mayo de 2024, de los 71 curules de la Asamblea Nacional, apenas 13 son ocupadas por diputadas (18%), mientras que de las 8 candidaturas a la presidencia 2 correspondieron a mujeres<sup>204</sup>.

Los últimos períodos electorales muestran datos de participación similares. Para el Legislativo, *“en el período 2019-2024, 14 mujeres habían ganado en las elecciones para este cargo”*<sup>205</sup>. Aunque durante este período, el 53% de votantes fueron mujeres, se contó con 1 candidata a la presidencia, 2 a la vicepresidencia y tan solo el 21% de las 639 postulaciones a la Asamblea<sup>206</sup>. En el período previo, 2014-2019, 13 diputadas llegaron al parlamento<sup>207</sup>. Estas cifras muestran los bajos niveles de participación política, desde la elección de candidatas mujeres hasta la representatividad de mujeres en cargos en los poderes legislativo y ejecutivo.

Las cifras también reflejan la cultura patriarcal del país en el ámbito político. Datos del Barómetro de las Américas 2023 muestran que el *“36% de los hombres están de acuerdo con que los hombres son mejores líderes políticos, mientras 13% de las mujeres opina lo mismo”*<sup>208</sup>.

La subrepresentación de mujeres en puestos políticos y de toma de decisión pública podría incidir en que las necesidades de las mujeres no lleguen al debate para la creación de políticas públicas. En especial debe considerarse la importancia de alcanzar espacios en el legislativo *“por la incidencia en la formulación de leyes que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres, adolescentes y niñas desde un enfoque de género, derechos humanos, interculturalidad y multietnicidad”*<sup>209</sup>. Esto, a la vez, limita la participación de mujeres en el abordaje de agendas de otros temas, como es el caso de la transparencia, integridad y lucha contra la corrupción, dificultando la transversalización de enfoques de género e interseccionalidades en el desarrollo de políticas públicas y normativa en estos ámbitos.

<sup>204</sup> Bloomberg Línea (2024). *Los ocho candidatos que compiten por la presidencia de Panamá en 2024*. Obtenido de: <https://www.bloomberglinea.com/2024/03/11/los-ocho-candidatos-que-compiten-por-la-presidencia-de-panama-en-2024/>.

<sup>205</sup> Ellas. (2024). *Las mujeres panameñas que ocuparán una curul en la nueva Asamblea Nacional*. Obtenido de: <https://www.ellas.pa/mundo-ellas/las-15-mujeres-panamenas-que-ocuparan-una-curul-en-la-nueva-asamblea-nacional/>.

<sup>206</sup> Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (2021). *Diagnóstico de barreras y oportunidades sobre la Participación Política de las Mujeres en Panamá: Resumen Ejecutivo de Resultados*. Obtenido de: [https://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2022/01/Resumen-Ejecutivo\\_12ENE2021.pdf](https://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2022/01/Resumen-Ejecutivo_12ENE2021.pdf).

<sup>207</sup> Ellas (2024). *Las mujeres panameñas que ocuparán una curul en la nueva Asamblea Nacional*. Obtenido de: <https://www.ellas.pa/mundo-ellas/las-15-mujeres-panamenas-que-ocuparan-una-curul-en-la-nueva-asamblea-nacional/>.

<sup>208</sup> Subinas Garralda, J., García Rendón, S., Rodríguez, M. (Eds.) (2024). *El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el Pulso de la democracia en Panamá 2023*. Nashville, TN: LAPOP. Obtenido de: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/panama/ABPAN2023-Pulso-de-la-democracia-20240919.pdf>

<sup>209</sup> ONU Mujeres (2020). Perfil de País Según Igualdad de Género (PPIG). Obtenido de: [https://panama.un.org/sites/default/files/2021-03/perfil%20de%20pais%20segun%20igualdad%20de%20genero%20onu%20mujeres%20\\_%20Pagina%20we.pdf](https://panama.un.org/sites/default/files/2021-03/perfil%20de%20pais%20segun%20igualdad%20de%20genero%20onu%20mujeres%20_%20Pagina%20we.pdf)

Joyce Araujo L. afirma que es necesario que las mujeres lleguen a la mesa de los tomadores de decisiones como primer paso, pero además es necesario *“que lleguen las mujeres previamente capacitadas, sensibilizadas y que conozcan la base de las situaciones sociales en general”*.

En esta línea, Elia López de Tulipano, fundadora del Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP), mira con esperanza a una nueva generación de mujeres políticas que integra el legislativo, comentando: *“Tenemos una asamblea con mujeres jóvenes, con un proceso de formación más completo, que han interactuado en espacios de organizaciones de mujeres y que entienden que hay aspectos de la vida de las mujeres que tienen que ser normados, que tiene que haber políticas públicas”*. También Samirah Armengol comenta que los nuevos liderazgos juveniles *“están haciendo lo posible para salir de esas transacciones de corrupción permanente”*.

### Retos y obstáculos

Las mujeres panameñas enfrentan una serie de retos y obstáculos que limitan su participación efectiva en la política, en gran medida, barreras que provienen del contexto social, cultural y económico del país. Estos retos han sido ya identificados en estudios anteriores. A continuación se resaltan algunos de ellos, que han surgido de las entrevistas realizadas en el marco de este informe.

Un primer obstáculo corresponde al **rol de cuidado**<sup>210</sup> asumido por las mujeres. Según el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), de la población que no se encuentra estudiando o trabajando, la mitad corresponde a ‘amas de casa’, de las cuales 9 de cada 10 son mujeres, observando que este trabajo *“muchas veces incorpora mayor cantidad de tiempo y de esfuerzo que otros trabajos*

*denominados productivos”* (2019)<sup>211</sup>. Aquí se presenta una inequidad en la distribución de las cargas del hogar vinculado con una dicotomía tradicional de rasgos y tareas definidas como masculinas o femeninas, identificando *“lo público como una dimensión masculina, mientras que lo privado y, en particular, el cuidado del hogar y de la familia, sería el espacio de y para las mujeres”*<sup>212</sup>. Jaqueline Hurtado Payne reflexiona sobre el tema comentando que *“la familia, tus hijos, esposo, tienes compromisos que cumplir [...] muchas no tienen el apoyo de su familia. ‘Si te vas, ¿quién cocina? ¿quién cuida?’ Es una realidad”*. Esto limita la autonomía de la mujer para tomar una decisión, y en consecuencia, su capacidad de asumir un rol político. Los temas relacionados al rol de cuidado serán retomados en este informe en la sección de obstáculos para el acceso a la justicia y la denuncia en casos de corrupción.

Desde el entorno familiar, la **falta de apoyo y la desmotivación a la participación de la mujer** en la palestra pública puede deberse tanto a las expectativas tradicionales de los roles de género como a la exposición ante la opinión pública de la mujer, su familia y el resto de su entorno. Para Gilma de León, *“el grupo de personas que están alrededor suyo, como familiares, muchas veces las desestimulan a que acudan a estas posiciones porque se exponen a situaciones voraces de destrucción del ánimo y de la disposición que puedan tener de participar”*. El respaldo que una mujer necesita trasciende las labores en casa, también requiere el soporte emocional para transitar los procesos que implican trabajar en el sector público.

Por otro lado, **las campañas de desprestigio y el alto nivel de escrutinio en medios** de comunicación tradicionales, digitales y redes sociales durante el ciclo electoral y su desempeño en el cargo convierte a mujeres y quienes las rodean en posibles blancos de ataques mediáticos. Lia P. Hernández Pérez menciona que *“la mujer*

<sup>210</sup> Según ONU Mujeres “los roles del cuidado son casi todas las funciones que desarrollan las mujeres dentro del hogar como cuidar ancianos, niñ@s, limpiar, lavar, cocinar, etc. Todo lo que involucre “cuidar” de la familia” (2020).

<sup>211</sup> MITRADEL (2019). *Los NiNis en Panamá: Un aporte a la comprensión de la situación de las personas jóvenes que ni estudian ni trabajan*. Obtenido de: [www.mitradel.gob.pa/los-ninis-en-panama-un-aporte-a-la-comprension-de-la-situacion-de-las-personas-jovenes-que-ni-estudian-ni-trabajan/](http://www.mitradel.gob.pa/los-ninis-en-panama-un-aporte-a-la-comprension-de-la-situacion-de-las-personas-jovenes-que-ni-estudian-ni-trabajan/)

<sup>212</sup> ONU Mujeres (2020). *Perfil de País Según Igualdad de Género (PPIG)*. Obtenido de: [https://panama.un.org/sites/default/files/2021-03/perfil%20de%20pais%20segun%20igualdad%20de%20genero%20onu%20mujeres%20\\_%20Pagina%20we.pdf](https://panama.un.org/sites/default/files/2021-03/perfil%20de%20pais%20segun%20igualdad%20de%20genero%20onu%20mujeres%20_%20Pagina%20we.pdf)

no piensa únicamente en ella, piensa en su entorno [...], se retira de la política, del escrutinio público y de la participación ciudadana para no ser cuestionada". La difusión de contenidos que atentan contra una candidata o funcionaria se vinculan en gran medida a temas personales y no a la gestión profesional. Estos contenidos se manifiestan de varias formas: creando sátiras y parodias, usando información de forma engañosa, o brindando un contexto falso<sup>213</sup>. Lia P. Hernández Pérez comenta que "se nos cuestiona más por ser mujer en todos los aspectos", mientras que Angela Jiménez Rodríguez asegura que los cuestionamientos a las mujeres en estas esferas suelen estar ligados a sus vidas íntimas, su forma de vestir, y otros aspectos personales. En la misma línea Olga de Obaldía menciona que los cuestionamientos "van desde cómo se ve físicamente hasta las relaciones de su vida personal, pero muy pocos son al contenido de su discurso político".

Otra dificultad es la predominancia de una **cultura política masculinizada**. El ejercicio del poder desde la masculinidad se produce en dos prácticas recurrentes. Primero, cuando se normaliza la reproducción de rasgos masculinos por parte de mujeres que llegan al poder, masculinizando sus estilos de liderazgo. La segunda es cuando se fijan dinámicas de gestión política donde las mujeres que no se subordinan y cuestionan las decisiones son marginadas, violentadas y excluidas.<sup>214</sup> Elia López de Tulipano enfatiza que algunas mujeres llegan a la política, "como dicen ellas, puño y patada porque levantan la voz, gritan y 'aquí estoy'; pero, no a todas las mujeres les gusta ese estilo. Ese es un estilo agresivo masculino que no a todas las mujeres les gusta".

Elia también comenta: "El costo social, el costo político es alto. Regularmente se encasilla a estas mujeres dentro de un prototipo, que

no se ajustan ni a lo masculino ni a lo femenino. Entonces estamos hablando de mujeres que tienen fuerza, de mujeres que tienen voz, pero que son cuestionadas en el ámbito masculino por atrevidas, por irrumpir; y en el ámbito femenino como atrevidas o aguerridas." En la misma línea, Giulia De Sanctis menciona que en la sociedad panameña "una mujer que se expresa fuerte es una mandona, un hombre que se expresa fuerte tiene autoridad".

López de Tulipano afirma que el androcentrismo de la política es un obstáculo a vencer, al expresar que "el control político, la forma de hacer política, la cultura política y los códigos políticos están centrados en el androcentrismo, en función del hombre público y proveedor y no sobre la mujer".

También resaltan la **falta de incentivos y respaldo desde las estructuras de los partidos políticos** y sus dinámicas internas ya que "ningún partido cumple con la cuota de paridad en las elecciones primarias ni en las generales, esto aunado a que la norma electoral es débil y sin sanciones asociadas"<sup>215</sup>. Al respecto, Jaqueline Hurtado Payne afirma que "no hay incentivos reales dentro de muchos partidos políticos para que las mujeres participen. A esto se suma que en los cargos de alto nivel dentro de los partidos son casi todos hombres". Aquí también se incluye el acceso restringido al financiamiento durante procesos electorales. Al respecto, el Informe de Violencia contra las mujeres en política del PNUD, señala que al no acceder a recursos del partido, una mujer se puede exponer a generar compromisos con financistas que "luego esperan 'retribuciones' en función del apoyo que podría ser otorgado, entrando en la figura del chantaje"<sup>216</sup>.

Gilma de León comenta que las mujeres "no quieren participar porque saben que entrar en la política es una situación realmente difícil. Hay un

<sup>213</sup> First Draft News (2017). *Fake News. It's complicated*. Obtenido de: <https://medium.com/1st-draft/fake-news-its-complicated-d0f773766c79>

<sup>214</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021). *Violencia contra las mujeres en política*. Obtenido de: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pa/UNDP-PA-Violencia-Politica-202101.pdf>

<sup>215</sup> ONU Mujeres (2020). *Perfil de País Según Igualdad de Género (PPIG)*. Obtenido de: [https://panama.un.org/sites/default/files/2021-03/perfil%20de%20pais%20segun%20igualdad%20de%20genero%20onu%20mujeres%20\\_%20Pagina%20we.pdf](https://panama.un.org/sites/default/files/2021-03/perfil%20de%20pais%20segun%20igualdad%20de%20genero%20onu%20mujeres%20_%20Pagina%20we.pdf)

<sup>216</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021). *Violencia contra las mujeres en política*. Obtenido de: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pa/UNDP-PA-Violencia-Politica-202101.pdf>

*cierra total y un uso de medidas que hasta las exponen a situaciones a las que ellas no están dispuestas a exponerse”.*

También se identifican **deficiencias en los programas de formación política** dirigida a mujeres. Si bien existen recursos asignados a formar políticamente a las mujeres, Gilma de León comenta que *“la formación no es necesariamente tendiente a animar a las mujeres a la participación y que se formen integralmente como corresponde”.* Más aún, Joyce Araujo L. ve con preocupación que los partidos políticos, que son manejados por hombres, *“no tienen idea de qué es realmente lo que esa mujer necesita para llegar a un espacio de toma de decisiones y que maneje bien los conceptos, los términos y las necesidades sociales”.*

En conclusión, las condiciones de cara a la participación política de las mujeres panameñas no son ideales. Se observa una cultura marcada por el machismo y la división de roles de manera estereotípica, lo cual limita su acceso y permanencia en espacios de toma de decisiones. Desde los partidos, la falta de incentivos y formación adecuada a las necesidades desdibujan el camino de las potenciales candidatas, reforzando las desigualdades dentro de sus estructuras. Para Giulia De Sanctis, *“las mujeres tienen que romper muchas barreras para decir que sí van a participar y eso requiere un esfuerzo doble de parte del partido, que no lo quieren hacer”.*

Una vez identificados estos retos, se debe reconocer la necesidad de cambios estructurales en las dinámicas políticas y sociales, así como generar voluntad política para realmente implementar la normativa y los mecanismos existentes, y promover reformas enfocadas en la paridad, para así garantizar un entorno inclusivo y equitativo, emparejando la cancha.

### Ley 184 de Violencia Política

El 25 de noviembre de 2020 se aprobó la Ley 184 para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra la mujer<sup>217</sup>. Este cuerpo normativo representa un hito para la promoción de la participación política de las mujeres y su bienestar en esta esfera. En particular, con este tipo de violencia que *“al no ser identificada por las víctimas, se fue considerando como parte normal de la ‘disputa política’, por lo que las mujeres que ingresan a la esfera pública deberían estar dispuestas a asumir y a lidiar con ella”*<sup>218</sup>. Esta iniciativa legislativa fue presentada por la diputada de Arraiján del Partido Revolucionario Democrático, Kayra Harding, quien habría *“acusado formalmente a su copartidario perredista Jairo Salazar de presunta agresión física”*<sup>219</sup>.

Al igual que el resto de normativa concerniente a la violencia de género, existen falencias, sobre lo cual Lia P. Hernández Pérez plantea un cuestionamiento importante: *“¿de qué vale que tengamos una ley de violencia política si únicamente toma en cuenta la violencia en el mundo físico, dejando por fuera conductas a través de medios digitales? Esto es un grave error porque se convive tanto en lo físico como en lo digital”.*

A este cuestionamiento, Cecilia Moreno Rojas suma que esta Ley *“No se ejecuta ni se le ha asignado presupuesto suficiente, tampoco hay un programa dirigido a prevenir”.*

Hernández Pérez también identifica la necesidad de una mayor apertura desde el legislativo para que actores multisectoriales participen en los procesos de creación y modificación de la normativa, para generar instrumentos de mejor calidad técnica que respondan a las necesidades reales: *“Actualmente hay un proyecto en la Asamblea para primer debate. Sin embargo, este proyecto utiliza términos inadecuados y no aborda de manera integral lo que constituye violencia digital. A este proyecto le falta un abordaje técnico robusto, que podría mejorarse si se tuviera apertura al apoyo de actores no estatales”.*

<sup>217</sup> Gaceta Oficial del 25 de noviembre de 2020. *Ley 84 de violencia política*. Obtenido de: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29162\\_A/81921.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29162_A/81921.pdf).

<sup>218</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2021). *Violencia contra las mujeres en política*. Obtenido de: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pa/UNDP-PA-Violencia-Politica-202101.pdf>.

<sup>219</sup> En Segundos (2020). *Pleno debate proyecto sobre violencia contra la mujer*. Obtenido de: <https://ensegundos.com.pa/2020/10/14/pleno-debate-proyecto-sobre-violencia-contra-la-mujer/>.

En 2023, ANTAI aprobó una serie de guías sobre protección de datos personales. Dentro de ellas destaca la Guía de Denuncia de Casos de Violencia de Género en Internet <sup>220</sup>. Sin embargo, Hernández Pérez señala que las guías no tienen efecto vinculante. Argumenta que es indispensable primero hacer las adecuaciones necesarias a la normativas y luego generar guías con fundamento en una normativa robusta.

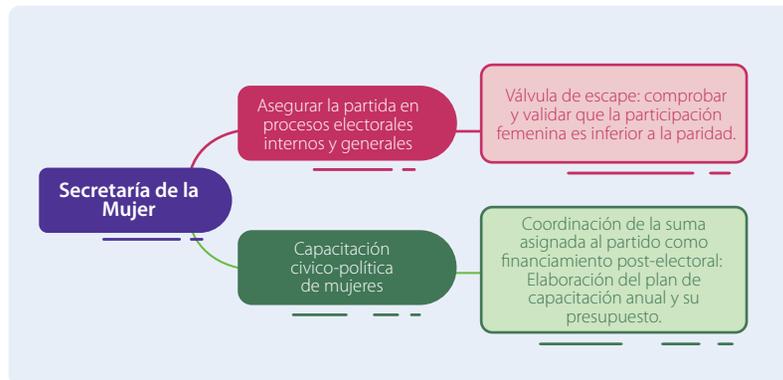
### Medidas de promoción

El marco normativo electoral, establecido a través de su respectivo Código, incluye varios avances orientados a la paridad en cada etapa del proceso electoral y dentro de los partidos políticos. Se debe considerar que estos hitos se han incluido recientemente en la norma, a través de la reforma <sup>221</sup> de 2021. Ahora, el primer artículo de la nueva sección enfocada en paridad de género en el Capítulo III reconoce a la participación política de mujeres y hombres como un “derecho que tiene como objetivo fortalecer la institucionalidad democrática, representativa e inclusiva” <sup>222</sup>. Además, la normativa establece la obligación de cada partido político de conformar una Secretaría de la Mujer <sup>223</sup>, una piedra angular para la promoción de medidas de participación política de las mujeres.

La Secretaría de la Mujer de cada partido se encarga de velar por el cumplimiento de las medidas orientadas a la paridad de género como las cuotas de participación. Actualmente, la cuota mínima de participación de mujeres es del 50%, frente al 30% que constaba en el Código desde 1997 <sup>224</sup>. Este requerimiento contempla todas las etapas antes y durante un proceso electoral, por lo que en cada momento donde se presenten candidaturas en procesos electorales internos y generales <sup>225</sup>, deben implementarse mecanismos que garanticen la paridad de género. Dentro de las dinámicas internas de los partidos políticos, Elia López de Tulipano ve con preocupación que “si bien el número de mujeres ha aumentado en la base de la estructura de los partidos políticos, [...] no son tomadoras de decisiones. Y al no ser tomadoras de decisiones, no estar donde se negocia, donde se discute, pues cuesta mucho influir”.

La ley también establece que las candidaturas deben ser presentadas de forma alternada, con una persona principal de un género y una persona suplente del género opuesto <sup>226</sup>. También se hace énfasis en que los partidos políticos deberán postular un 50% de mujeres y un 50% de hombres a cargos principales de diputados, alcaldes, representantes de corregimientos y concejales.

Figura 8 - Secretaría de la Mujer en los partidos políticos de Panamá



Elaboración propia.

Fuente: Código Electoral y Decreto 32 de 2022 que reglamenta el financiamiento público postelectoral.

<sup>220</sup> Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTA) (2023). *Guía de Denuncia de Casos de Violencia de Género en Internet*. Obtenido de [www.anta.gob.pa/wp-content/uploads/2023/05/GUA-2-PARA-EL-TRATAMIENTO-DE-DATOS-PERSONALES-DENUNCIAS-CASO.pdf](http://www.anta.gob.pa/wp-content/uploads/2023/05/GUA-2-PARA-EL-TRATAMIENTO-DE-DATOS-PERSONALES-DENUNCIAS-CASO.pdf)

<sup>221</sup> Una simple búsqueda en el cuerpo normativo anterior muestra que en esa versión no se contemplaban las palabras ‘paridad’ o ‘género’, se hacía referencia solo a ‘mujeres’ o la ‘participación femenina’ de forma escasa.

<sup>222</sup> Gaceta Oficial (2021). *Código Electoral*. Obtenido de: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482\\_A/GacetaNo\\_29482a\\_20220222.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482_A/GacetaNo_29482a_20220222.pdf).

<sup>223</sup> Refiérase al artículo 101.16 del Código Electoral.

<sup>224</sup> Martínez Paredes, Tamara (2023). *Derechos Humanos y participación política de las mujeres*. En: *Ratio Legis*. Obtenido de: <https://rinedtep.edu.pa/server/api/core/bitstreams/0f34af86-645d-49f0-a463-9a11e3a9d04e/content>.

<sup>225</sup> Según los artículos 71, 72, 101.17, 352 y 373, los mecanismos de paridad deben ser incluidos en los siguientes procesos: durante la convención constitutiva de un partido con sus delegados y convencionales, en procesos eleccionarios internos de organismos directivos de un partido, elecciones primarias para escoger los cargos de elección popular, y otros métodos de selección de candidatos.

<sup>226</sup> Gaceta Oficial (2021). *Código Electoral*. Obtenido de: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482\\_A/GacetaNo\\_29482a\\_20220222.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482_A/GacetaNo_29482a_20220222.pdf).

No obstante, el art. 373 incluye un mecanismo que resulta ser una válvula de escape, es decir una ruta para que los partidos políticos incumplan con esta obligación. La normativa señala que *“en los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior a la paridad y participación establecida en esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos”*<sup>227</sup>. Al respecto, Leah Cedeño de Boersner señala que: *“Hemos avanzado en la creación de la Secretaría de la Mujer dentro de los partidos, pero las normas electorales deben garantizar el efectivo cumplimiento de estas, y evitar que el liderazgo de los partidos logre doblegar a la Secretaría a simplemente decir que ninguna mujer se ha postulado para el cargo.”* Por ende, lograr que una participación paritaria tenga lugar en todos los procesos es una tarea de todo el partido.

Para Giulia De Sanctis, este es el principal problema para lograr la paridad y debe ser eliminada pues los partidos saben *“que existe esa válvula de escape, y no hacen el trabajo de buscar a las mujeres”*. Además, enfatiza en que se tiene que *“experimentar con una verdadera Ley de Paridad, una discriminación positiva”*. Esto muestra una brecha en la plena implementación de la normativa, que como afirma Gilma de León, *“no se están dando las mismas oportunidades a pesar de que la normativa pareciera indicar que se ha avanzado en los temas de equidad y oportunidades para las mujeres dentro de los diferentes espacios”*.

### Paridad a la deriva: el incumplimiento en tiempos de coaliciones

Los partidos tienen la obligación de reafirmar su compromiso con la participación de las mujeres en cada nivel. Sin embargo, existen espacios en los cuales es posible que la participación de las

candidatas que alcanzaron un espacio sea diluida, por ejemplo, cuando un partido genera una alianza de cara a un proceso electoral.

Giulia De Sanctis, recuerda su participación como Secretaria de la Mujer de un partido, donde logró el 40% de participación de mujeres. No obstante, una vez que el partido generó una alianza, *“al otro partido no le importó el tema de la paridad, se llenaron todos los cargos con los del partido aliado y se diluyó completamente la participación de mujeres”*. Siendo que la norma también enfatiza que debe aplicarse la paridad en caso de

Otra responsabilidad clave de las Secretarías de la Mujer en los partidos es la coordinación sobre la educación cívico-política de las mujeres. En el marco del financiamiento postelectoral, los partidos que reciban un aporte con base en los votos tienen la obligación<sup>229</sup> de realizar actividades de educación cívico-política. De este fondo se debe destinar al menos el 20% para *“el desarrollo de actividades exclusivas para la capacitación de mujeres [...] a fin de potenciar el ejercicio pleno de sus derechos políticos, activos y pasivos”*<sup>230</sup>.

Es responsabilidad de la Secretaría de la Mujer la planificación con el debido presupuesto para el uso del fondo destinado a la capacitación. Esta planificación debe ser aprobada por la directiva del partido antes de ser remitida al Tribunal Electoral. Al respecto, Elia López de Tulipano expresa que *“las secretarías femeninas se quejan de que no tienen acceso oportuno a los fondos, que cuando van a ejecutar, regularmente las contradicciones que encuentran entre lo que plantean y lo que se puede ejecutar limita mucho lo que van a hacer”*. Siendo esto una posible señal de desconexión entre lo que se plantea en beneficio de la participación y formación de las mujeres, y los intereses de un partido.

<sup>227</sup> Gaceta Oficial (2021). *Código Electoral*. Obtenido de: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482\\_A/GacetaNo\\_29482a\\_20220222.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482_A/GacetaNo_29482a_20220222.pdf).

<sup>228</sup> Refiérase al final del artículo 352 del Código Electoral.

<sup>229</sup> Revítese el artículo 218 del Código Electoral.

<sup>230</sup> Gaceta Oficial (2021). *Código Electoral*. Obtenido de: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482\\_A/GacetaNo\\_29482a\\_20220222.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482_A/GacetaNo_29482a_20220222.pdf).

Joyce Araujo L. menciona que si bien formalmente existe la obligación de los partidos políticos de formar a las mujeres, *“en la realidad hay muchas formas de evadir esas capacitaciones”*. Conectando la idea, Gilma de León expresa que los partidos *“hacen estas capacitaciones y le brindan estas oportunidades a las mujeres para cumplir un requisito, [...] pero la formación no es necesariamente tendiente a que a que las mujeres participen, a animar a las mujeres a la participación y que se formen integralmente como corresponderían”*. También asegura que *“las partidas que se dan para esto tienen que asignarse realmente con un programa serio, que sea de una formación multifactorial donde a ellas las capaciten hasta para enfrentar todas estas situaciones tan difíciles”*.

### Rendición de cuentas para una formación política de calidad

Fomentar la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los fondos destinados a la capacitación de mujeres en los partidos políticos es fundamental para el uso efectivo de estos recursos. La normativa carece de directrices claras sobre el seguimiento y la evaluación de las actividades para la formación de mujeres, así como la ejecución presupuestaria para las mismas. En este marco, es necesario un control adecuado para asegurar que las mujeres reciban las herramientas necesarias para aprender a desempeñar efectivamente funciones públicas.

Olga de Obaldía señala que los partidos entregan un reporte, que además se publica, donde la ciudadanía puede ver los costos de las actividades de formación - por ejemplo pagos a capacitadores o costos de alimentación - así como el número de mujeres que asistieron al espacio. Sin embargo, menciona que no hay más información disponible y que *“el Tribunal Electoral recibe el reporte y lo acepta como bueno. Lo único que verifica es que la factura sea legítima”*. Enfatiza que *“el sistema de auditoría tiene que transformarse porque ellos [el Tribunal Electoral] no están ahí para ser auditores de documentos. Ellos*

*están ahí para garantizar que el dinero se use correctamente. No hay investigación en campo, no hay verificación real”*.

En este marco, señala la necesidad de que la rendición de cuentas vaya más allá de los respaldos de los gastos, y se oriente también a indicadores de calidad en su uso, explicando que *“no hay correlación entre lo que gastan en capacitación a mujeres dentro de los partidos políticos y el número de candidaturas que salen habilitadas. [...] La rendición de cuentas debe fortalecerse desde el punto de vista de la verificación y la investigación”*.

En la misma línea, Joyce Araujo L. señala que *“debe haber otro tipo de acción de fiscalización por parte del Tribunal Electoral para el cumplimiento de esas normas positivas”*.

En cuanto a la participación política de personas LGTBQIA+, esta se encuentra invisibilizada al no existir datos. Abdías A. Zambrano comenta que no existen leyes electorales o políticas públicas que fomenten la participación política. Además, Manuel González Caballero enfatiza que no hay cuotas de participación LGTBQIA+, y que *“todavía no ha pasado que tengamos un diputado o un político abiertamente LGBT”*, pues *“hay mucho miedo de participar porque existe temor de exponerse públicamente. Lo he hablado con varios amigos que son activistas, y pocas personas están dispuestas a dar la cara y decir ‘yo soy gay’ [...] De hecho, uno de los principales activistas que se perfila muy bien políticamente tampoco participó porque el golpe mediático en contra también iba a ser muy fuerte, como pasa con las mujeres”*.

### Participación ciudadana y espacio cívico

La participación ciudadana, plural e inclusiva es un elemento clave de la buena gobernanza<sup>231</sup>. Es así como la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública de 2009 reconoce el rol fundamental de la participación ciudadana para crear valor y legitimidad en el proceso de “diseño y formulación de una política pública”<sup>232</sup>.

<sup>231</sup> Consejo de Derechos Humanos (2022). A/HRC/RES/51/5. Obtenido de: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/521/94/pdf/g2252194.pdf>

<sup>232</sup> CLAD (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Obtenido de: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/5-Carta-Iberoamericana-de-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-CLAD.pdf>

En el presente informe abordamos con igual relevancia la promoción de la participación ciudadana para la prevención y lucha contra la corrupción, con una especial atención en la incorporación de las voces de grupos vulnerables como mujeres y población LGTBQIA+, pues sus necesidades pueden no ser atendidas adecuadamente al no estar representadas en la toma de decisión. En este marco, UNODC sostiene que *“las personas afectadas directa o indirectamente por la corrupción deben participar en los procesos destinados a determinar qué necesidades han de abordarse, en qué orden y quién debe encargarse de ello”*<sup>233</sup>. Sin embargo, las personas entrevistadas no han observado mayor interacción entre los temas de género y la agenda anticorrupción en Panamá.

Olga de Obaldía enfatiza el rol fundamental de la participación al exponer que *“es importante que la participación ciudadana en la construcción de instrumentos públicos de transparencia y anticorrupción sea real, y no meras reuniones de socialización de documentos que han sido construidos a puertas cerradas, únicamente para intentar generar legitimidad”*.

La gobernanza participativa permite que la ciudadanía ejerza un rol activo en distintos niveles del Estado y en los procesos de toma de decisiones, beneficiando no solo a lograr mejores resultados desde la función pública, sino que también abriendo la posibilidades para la innovación y la propuesta.

En Panamá, el derecho a la participación ciudadana se fundamenta en los artículos 1 y 2 de la Constitución. Sin embargo, este derecho fue normado por primera vez en la Ley 6 de 2002, concerniente a la transparencia en la gestión pública y luego en la Ley 6 de 2006 sobre ordenamiento territorial. Esta última fue modificada en 2015, haciendo obligatoria la participación de la comunidad potencialmente afectada por cambios en los planes de ordenamiento territorial, incluyendo sus opiniones o propuestas en proyectos o actos de gestión pública.<sup>234</sup>

La participación debe ser promovida de manera integral, asegurando la transversalización de interseccionalidades, y brindando especial atención a grupos vulnerables. En este marco, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública establece que la participación debe incluir en sus procesos un enfoque de género. No obstante, Manuel González Caballero ve con preocupación que en Panamá no se *“incentiva la participación de mujeres o de personas LGTBQ en el debate de estos temas”*. En la misma línea Jaqueline Hurtado Payne sostiene que *“es necesario trabajar en estrategias de empoderamiento para que las mujeres aborden los problemas de sus comunidades, porque muchos cambios se hacen desde el Gobierno, desde puestos de toma de decisión que desconocen las realidades y necesidades”*.

Los aportes de colectivos de mujeres y LGTBQIA+ benefician más allá de sus propias agendas. Ángela Jiménez Rodríguez, por ejemplo, resalta que estos grupos *“han apoyado las manifestaciones en contra de corrupción, en contra de contratos ilícitos o manejos ilícitos que han hecho los gobiernos, demostrando que sí tienen presencia política en los temas de corrupción, y por ende transparencia”*. Un ejemplo de esto es la diversa participación que se dio durante las protestas contra un contrato minero en Panamá durante 2023, caso que se explorará con más detalle en el apartado de espacio cívico.

Abrir estos espacios es aún más urgente cuando se observa que, como nos comparte una entrevistada, *“los grupos conservadores tienen mucha injerencia en las políticas públicas y que sus opiniones morales tengan privilegio sobre la norma y el derecho, es parte de la corrupción”*.

### **Retos generales para la participación**

Tener la iniciativa de ser un ciudadano o ciudadana activa que participa y busca incidir en los procesos de toma de decisiones que afectan a su vida y la de su comunidad es una decisión que parece

<sup>233</sup> UNODC (2022). *Metodología para el Fomento de la Participación Ciudadana en la Prevención y Combate a la Corrupción*. [www.unodc.org/lpomex/uploads/documents/Publicaciones/Corrupcion/01\\_Metodologia\\_para\\_el\\_Fomento\\_221129\\_2.pdf](http://www.unodc.org/lpomex/uploads/documents/Publicaciones/Corrupcion/01_Metodologia_para_el_Fomento_221129_2.pdf)

<sup>234</sup> Alcaldía de Panamá (s.f.). *¿Qué es Participación Ciudadana?*. Obtenido de: <https://dpu.mupa.gob.pa/participacion-ciudadana/>

sencilla, pero puede enfrentar obstáculos, algunos de los cuales tienen una connotación de género. Además, existen varios factores que pueden limitar el acceso de las personas al ejercicio de este derecho.

Un gran elemento disuasorio radica en el **desconocimiento de derechos y procesos de participación**. Lia P. Hernández Pérez señala que la participación ciudadana *“es bastante limitada porque no todos los ciudadanos tienen conocimiento de la posibilidad que tienen de participar en las primeras fases del proceso de políticas públicas en el país. Solo un porcentaje reducido de la población lo conocen, sobre todo aquellos que están más relacionados con un trabajo de activismo, sociedad civil, participación ciudadana, o porque su trabajo implica hacer cabildeo en sector privado o público”*. Esto puede reflejar que la normativa de participación no se difunde adecuadamente.

Por otra parte, un adecuado proceso de formulación de políticas es extenso, desde el diagnóstico hasta el monitoreo y la evaluación. La participación debería darse en cada una de estas etapas. Sin embargo, involucrarse en estos procesos puede ser complejo. En esa línea, Lía también reconoce que lo que sucede muchas veces es que *“una vez que la ley ya está aprobada, los ciudadanos se quejan del producto final, cuando todos pudieron tener la oportunidad de participar”*.

Otro factor a considerar es un posible **desinterés en los procesos de construcción de políticas públicas vinculado a la efectividad de la participación**. Si una persona considera que su opinión no va a tener efecto sobre los resultados, es probable que no sienta la voluntad para intentar contribuir en el proceso. Esto se puede volver problemático, pues se empieza a desestimar el poder de la participación.

Abdías A. Zambrano comenta que *“la creación de políticas públicas favorecedoras va a hacer que las personas LGTBQIA+ confíen más en sus capacidades para poder participar en la toma de decisiones o para poder incidir, porque se van a sentir más protegidas”*. Esto puede

generar un ciclo virtuoso, donde la ciudadanía se empodera porque puede observar los cambios que nacen de su involucramiento, y por ende participa más. Zambrano menciona que *“en todas las leyes puede haber una oportunidad de oro de incluir a las personas LGTBQIA+”* y ejemplifica la importancia de esta participación inclusiva al mencionar que *“en la reforma del Seguro Social es muy importante que se le permita a las parejas del mismo sexo poder tener los mismos beneficios que por ley ya existen para las personas heterosexuales”*. Sin embargo, el ecosistema en Panamá no es favorable para que los grupos LGTBQIA+ participen.

### Obstáculos de participación LGTBQIA+

En 2019, en el marco de discusiones legislativas sobre cambios constitucionales se registraron obstáculos de participación para las personas defensoras de los derechos LGTBQIA+ en la Asamblea Nacional. El entonces diputado Jairo Salazar manifestó su rechazo al ingreso de personas LGTBQIA+ al Legislativo comentando: *“Ellos son gays, y ellos no pueden entrar”*<sup>235</sup>. Respecto a este episodio Samirah Armengol comenta que *“participamos con nuestras banderas del arco iris, con nuestras banderas de la diversidad y estuvimos en la Asamblea, y las respuestas de los grupos conservadores fue que nosotros no teníamos nada que hacer ahí y que se nos tenía que prohibir la entrada. Un diputado dijo en medios que la Asamblea era para gente decente y no para gays”*.

El rechazo y la discriminación que enfrentan los colectivos LGTBQIA+ afecta además la posibilidad de incluir sus necesidades en la agenda de tomadores de decisiones. De acuerdo con Samirah, a los colectivos LGTBQIA+ *“se les limita de todas las maneras posibles, es casi imposible participar”*.

Por su parte, Abdías A. Zambrano menciona que *“no existe ningún tipo de mención a las personas LGTBQIA+ para participación política que nos permita [ser parte de la] toma de decisiones”*.

<sup>235</sup> Telemetro Reporta (2019). *Ellos son gays y ellos no pueden entrar, diputado Salazar ante protesta en la Asamblea*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=9nG4vqgzHSo>

### Un espacio cívico limitado

Para un ejercicio efectivo de la participación ciudadana, el Estado tiene la obligación de brindar las condiciones adecuadas y generar un espacio habilitante que promueva el ejercicio activo de los derechos civiles y políticos. Para ello, dentro de algunos elementos deben garantizarse las libertades de expresión y asociación, así como el derecho a la protesta.

Sin embargo, estas libertades han sufrido de limitaciones en el país. Un episodio ampliamente conocido en el mundo, es el caso de las represiones generadas a las protestas nacionales en 2023.

### Cobre Panamá: protestas masivas e indignación

El manejo irregular de los procesos públicos puede ocasionar sentimientos de indignación en la población y derivar en la disminución de la confianza ciudadana en sus autoridades. Es así como el siguiente caso muestra cómo diferentes sectores y grupos se unieron para protestar en contra de una concesión minera que consideraban lesiva para los intereses del país y los derechos de la naturaleza, y sobre la cual pesaban denuncias de irregularidades.

En estas protestas participaron comunidades indígenas, organizaciones campesinas, organizaciones ambientalistas, activistas sindicales, docentes, estudiantes, y muchos grupos más<sup>236</sup>. Los movimientos de derechos humanos, organizaciones feministas y colectivos LGTBQIA+ no son ajenos a estos efectos y si bien no tuvieron un rol protagónico en las manifestaciones, este caso resalta su participación en las acciones colectivas de protesta e incidencia.

Cobre Panamá es una de las mayores minas de cobre a cielo abierto

de Centroamérica, localizada en la Costa Atlántica en una área selvática conocida por su biodiversidad. En 1997 se registra una primera concesión relacionada a este yacimiento otorgada a la minera Petaquilla, que vendió una parte de ésta a otra compañía adquirida por la minera canadiense First Quantum Minerals (FQM) en 2013. Petaquilla quebró tras escándalos de corrupción y problemas ambientales. Sobre el contrato original se presentaron algunas acciones de inconstitucionalidad, pero mientras la justicia decidía sobre la legalidad de la mina (proceso que tardó alrededor de 5 años) First Quantum continuaba operando. En 2018 el contrato original de Petaquilla fue declarado inconstitucional por irregularidades en el proceso de contratación<sup>237</sup>. Este fallo entró en vigor en 2021<sup>238</sup>.

Por otro lado, la ciudadanía panameña expresó mediante El Pacto del Bicentenario - Cerrando las Brechas, la voluntad de declarar una moratoria a la exploración y explotación de la minería metálica en todo el territorio nacional y buscar promover consensos nacionales en la materia<sup>239</sup>. El Gobierno se comprometió a implementar los acuerdos de este pacto, sin embargo negociaron un nuevo contrato para dar continuidad a la operación minera. En 2022, el borrador de contrato enviado por el Ejecutivo a la Asamblea enfrentó fuerte oposición social, llevando a la Asamblea a devolverlo y al Ejecutivo a enviar una nueva versión modificada.

La nueva versión continuaba siendo criticada por algunos sectores, quienes cuestionaban la poca capacidad de fiscalización ambiental de la actividad de la mina, los términos desfavorables de la negociación y los posibles impactos ambientales. A pesar de esta situación, en menos de una semana el Ejecutivo y el Legislativo de Panamá presentaron, aprobaron e hicieron entrar en vigor un contrato de concesión otorgado a First Quantum Minerals, a través de su filial Minera Panamá, por un periodo de 20 años renovables que fue elevada a través de la Ley 406<sup>240</sup>.

<sup>236</sup> CIVICUS (2023). *Manifestaciones contra la renovación del contrato para la explotación de la mayor mina de cobre en Centroamérica*. Obtenido de <https://monitor.civicus.org/explore/panama-manifestaciones-generalizadas-contra-la-mayor-concesion-minera-para-la-extraccion-de-cobre/>

<sup>237</sup> La Estrella de Panamá (2018). *Corte declara inconstitucional contrato de Minera Petaquilla*. Obtenido de <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/corte-minera-declara-contrato-inconstitucional-HOLE36845>

<sup>238</sup> Mongobay (2023). *Panamá: las razones detrás de las multitudinarias protestas que exigen el cierre de la mina más grande de Centroamérica*. Obtenido de <https://es.mongobay.com/2023/11/las-razones-detras-de-las-protestas-que-exigen-el-cierre-de-la-mina-panama/>

<sup>239</sup> El Pacto del Bicentenario - Cerrando las Brechas (2021). Obtenido de [www.undp.org/sites/g/files/zskgk326/files/migration/pa/UNDP-PA-Pacto-Bicentenario-Informe-Nacional.pdf](http://www.undp.org/sites/g/files/zskgk326/files/migration/pa/UNDP-PA-Pacto-Bicentenario-Informe-Nacional.pdf)

<sup>240</sup> France 24 (2023). *Lo que hay detrás de la mina de cobre por la que protestan en Panamá*. Obtenido de [www.france24.com/es/programas/medio-ambiente/20231117-lo-que-hay-detras-de-la-mina-de-cobre-por-la-que-protestan-en-panama](http://www.france24.com/es/programas/medio-ambiente/20231117-lo-que-hay-detras-de-la-mina-de-cobre-por-la-que-protestan-en-panama)

Es en este marco que estallaron en Panamá fuertes protestas sociales. Estas protestas movilizaron a muchos sectores de la población impulsados por diferentes causas, desde las preocupaciones por los impactos ambientales hasta el clientelismo político<sup>241</sup>. Tras un mes de protestas, el 28 de noviembre de 2023 la Corte Suprema de Panamá declaró inconstitucional la Ley 406<sup>242</sup>.

Para Leah Cedeño de Boersner, Vicepresidenta y Cofundadora de Espacio Cívico, “El ver casi 250.000 personas en la calle era algo que no veíamos en Panamá desde los años 80 y eso fue crédito de los grupos ambientalistas y de jóvenes que fueron los que se unieron para protestar e impulsaron el movimiento”. Leah también mencionó: “Tú podías ver la indignación de las personas, el hartazgo social hacia la desigualdad y hacia la corrupción, que no era articulado dentro de la protesta en sí, pero que cuando hablabas con la gente de forma individual y leías las pancartas salían a relucir”.

También sostiene que durante estos episodios, los derechos de reunión y protesta pacífica se vieron vulnerados por el Gobierno al emprender acciones de represión desmedidas hacia las personas protestantes abusando de la fuerza con la excusa de mantener el orden público. En este marco la organización CIVICUS alertó que las protestas generaron “enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas de seguridad, con denuncias de uso excesivo de la fuerza y violaciones de derechos humanos”<sup>243</sup>. Asimismo, CIVICUS documentó que “las autoridades han presentado cargos penales contra manifestantes y activistas”, incluyendo personas defensoras de la naturaleza, y que desde el sector privado también se han iniciado procesos en contra de personas manifestantes por supuestos daños a la propiedad privada<sup>244</sup>.

Por su parte, Ángela Jiménez Rodríguez, vocera del Movimiento Sal de las Redes, que tuvo una participación notoria en las protestas y acciones de incidencia en contra de la concesión, resaltó que “dentro de estas protestas, si bien los grupos LGBTQIA+ no fueron organizadores, fueron grupos que se organizaron, llevaron integrantes de sus colectivos y estuvieron bastante activos. Por su parte, varias de las lideresas sociales de los grupos feministas de Panamá, se pronunciaron en contra del contrato y fueron muy activas”.

Olga de Obaldía señala que “en Panamá no hay leyes mordaza completas contra el espacio cívico [...] pero en la práctica, el espacio cívico se ha visto impactado en los últimos 15 años por el hostigamiento en el ámbito judicial, con demandas penales y civiles. Se utilizan mucho los delitos contra el honor”.

De acuerdo con la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2024, Panamá obtuvo una puntuación de 58.55 sobre 100<sup>245</sup>. Este trabajo de Reporteros Sin Fronteras (RSF), muestra que Panamá disminuyó su puntaje 5 puntos frente a 2023<sup>246</sup>. RSF resalta el incremento de la autocensura de los medios de comunicación panameños como consecuencia de las acciones del Estado y enfatiza las acciones legales sobre “los periodistas panameños críticos con las políticas gubernamentales y los que cubren los casos de corrupción, especialmente los escándalos financieros internacionales”<sup>247</sup>.

Los medios juegan un rol importante en el posicionamiento de temas en el debate público, por ende, la información que comunican se puede volver un punto de partida para el apoyo o rechazo de ciertos

<sup>241</sup> Reuters Institute (2023). *Las protestas frenaron un gran proyecto minero en Panamá. ¿Por qué la cobertura fue tan escasa?* <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/news/las-protestas-frenaron-un-gran-proyecto-minero-en-panama-por-que-la-cobertura-fue-tan-escasa>

<sup>242</sup> DW (2023). *Supremo panameño declara “inconstitucional” contrato de mina*. Obtenido de [www.dw.com/es/corte-suprema-de-panama-declara-inconstitucional-pol-mico-contrato-de-mina/a-67573971](https://www.dw.com/es/corte-suprema-de-panama-declara-inconstitucional-pol-mico-contrato-de-mina/a-67573971)

<sup>243</sup> CIVICUS (2023). *Human rights violations during anti-mining protests*. Obtenido de <https://monitor.civicus.org/explore/human-rights-violations-during-anti-mining-protests/>

<sup>244</sup> CIVICUS (2024). *Reprisals against activists following 2023 anti-mining protests*. Obtenido de <https://monitor.civicus.org/explore/reprisals-against-activists-following-2023-anti-mining-protests/>

<sup>245</sup> La puntuación más cercana al 100 representa una buena situación de la libertad de prensa en el mundo, mientras que una puntuación cercana al 0 refleja una situación muy grave.

<sup>246</sup> Reporteros sin Fronteras (2024). *Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2024: Panamá*. Obtenido de: <https://rsf.org/es/pais/panama>

<sup>247</sup> Reporteros sin Fronteras (2024). *Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2024: Panamá*. Obtenido de: <https://rsf.org/es/pais/panama>

temas. RSF recoge que *“históricamente, los principales medios panameños pertenecen a la élite económica del país”*<sup>248</sup>. Así, estos medios replican aquello que les permita posicionar los temas de su interés, lo que puede generar un direccionamiento en la opinión pública, especialmente sobre asuntos que pueden ser controversiales. Al respecto, la Defensoría del Pueblo menciona que *“en los medios tradicionales se evita abordar temas relacionados con la comunidad LGTBQIA+, ya que no suelen ser difundidos. Esto responde, en gran medida, a la influencia de ciertas agendas promovidas por grupos conservadores”*. Por otro lado, Elía López de Tulipano comenta que *“El sistema de medios de comunicación es muy tradicional en el rol de las mujeres y los hombres”*.

Adicionalmente, mientras que a nivel internacional la Agenda 2030 ha sido la base para la construcción de políticas orientadas al desarrollo sostenible y el bienestar de las personas, en Panamá se evidencia resistencia a temas clave comprendidos en ella. Olga de Obaldía alerta que hay *“un retroceso en el país en entender los derechos humanos porque algunos movimientos han tergiversado la agenda 2030”*. En la misma línea, Manuel González Caballero comenta que *“los diputados han sido muy tajantes y muy conservadores en incluir cualquier tema de inclusión en la educación porque vienen con todo este tema de la agenda 2030, de la demonización y el atentado contra la familia”*. Esta tendencia no solo perjudica a la construcción de políticas públicas, sino al ejercicio de los derechos de participación de la población LGTBQIA+ y al reconocimiento de otros derechos de las mujeres en el país.

### Todos Somos Familia

En 2022, la Asamblea declaró el mes de junio de cada año como Mes de la Familia, período en el cual se promueve “una cultura de protección, promoción y realce de la institución familiar”<sup>249</sup>.

Mientras tanto, en países alrededor del mundo junio es el mes del orgullo, época de reivindicación de la lucha de la población LGTBQIA+. Aquí se realizan eventos y marchas en pro de los derechos de este sector de la población.

En Panamá, la marcha del orgullo de 2023 llevó consigo un importante mensaje sobre la diversidad de las familias, como familias monoparentales u homoparentales. Sin embargo, eventos que tendrían una connotación simbólica donde se oficiaría el matrimonio, sin validez jurídica, de parejas del mismo sexo, tuvieron que ser cancelados debido a mensajes de odio y para precautelar la seguridad de quienes asistirían.<sup>250</sup>

### Fomentando la participación desde lo público

La percepción sobre la participación ciudadana desde el Estado debe evolucionar de la formalidad del cumplimiento de compromisos internacionales hacia el auténtico reconocimiento del valor agregado que significa involucrar a la ciudadanía en todos los niveles.

Se resalta que el **Tribunal Electoral** implementa diferentes esfuerzos para promover la participación multisectorial. Esto lo hace en el marco del Código Electoral que incluye mecanismos como el reconocimiento de los **Foros Nacionales de Juventudes y de Mujeres** *“como organismos de consulta permanente del Tribunal Electoral”*<sup>251</sup>. Abdías A. Zambrano comparte la experiencia de Fundación Iguales, quienes han participado en el Foro Ciudadano de Reforma Electoral, y explica que cuando *“terminan las elecciones, se movilizan partidos políticos, sociedad civil, empresas, sector obrero, para analizar las reglas del juego anterior y ver qué se puede mejorar”*. Este tipo de ejercicios fortalecen la confianza de la ciudadanía en la institución. En esta línea, Manuel González Caballero, señala que el Tribunal es visto como una institución *“poco corrupta, muy integral y es inclusiva”*.

<sup>248</sup> Reporteros sin Fronteras (2024). *Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2024: Panamá*. Obtenido de: <https://rsf.org/es/pais/panam%C3%A1>

<sup>249</sup> Gaceta Oficial (2022). *Ley 305 de 2022*. Obtenido de: [www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29548\\_A/91931.pdfw](http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29548_A/91931.pdfw)

<sup>250</sup> Swissinfo (2023). *La marcha del Orgullo en Panamá llama a respetar la diversidad de las familias*. Obtenido de: [www.swissinfo.ch/spa/la-marcha-del-orgullo-en-panam%C3%A1-llama-a-respetar-la-diversidad-de-las-familias/48634998](https://www.swissinfo.ch/spa/la-marcha-del-orgullo-en-panam%C3%A1-llama-a-respetar-la-diversidad-de-las-familias/48634998)

<sup>251</sup> Gaceta Oficial (2021). *Código Electoral*. Obtenido de: [www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482\\_A/GacetaNo\\_29482a\\_20220222.pdf](http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482_A/GacetaNo_29482a_20220222.pdf)

También se resalta el mecanismo implementado en la página web de la **Asamblea** a mediados de 2024. Aquí se encuentra una sección de **participación ciudadana** donde las personas pueden acceder para presentar una propuesta o revisar las propuestas presentadas por la ciudadanía. Además, se destaca que antes de proceder al formulario de envío, existe una “Guía para Presentar una Propuesta de Ley”<sup>252</sup>. Las propuestas están sujetas a la revisión de la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana.

### Observatorio Nacional de Derechos Humanos de la Población LGBTQ+

Los observatorios son herramientas que le permiten a la ciudadanía dar seguimiento a la gestión pública a través del control social. Los observatorios pueden orientar su accionar desde la investigación, la documentación, el análisis de datos, la difusión de información y más.

En 2023 se creó el Observatorio Nacional de Derechos Humanos de la Población LGBTQ+ en Panamá. Aquí convergen representantes de 14 organizaciones de la sociedad civil que *“cuentan con voz y voto en todas sus decisiones, ocupan los cargos de Vocal y Coordinación, y conforman las respectivas mesas de trabajo”*<sup>253</sup>. Además, cuenta con el apoyo técnico y financiero de distintas agencias y programas de Naciones Unidas.

La Defensoría del Pueblo, que ejerce la función de secretaria técnica del observatorio, es la encargada de asegurar la participación de los actores involucrados. En entrevista, desde la Defensoría comentaron que buscan empoderar a la sociedad civil, *“nuestro objetivo es darle las herramientas para hacer incidencia como sociedad civil organizada, y ofrecer datos estadísticos e información que ayude a dar a conocer las situaciones por las que pasan la población LGBTQ+”*.

Venus Tejada Fernández, actual coordinadora del observatorio reconoce el esfuerzo que hacen las organizaciones LGBTQ+ en varios aspectos,

en particular sobre la recopilación y consolidación de datos que reflejen la realidad de la población LGBTQ+. Venus comenta que desde su rol de coordinación, *“lo que estamos haciendo es agarrar todos los mínimos datos de provincia a provincia, de todo Panamá, porque es importante mostrarlo a nivel internacional”*. Como se ha discutido previamente en este informe, la existencia de datos sobre la población LGBTQ+ no solamente genera visibilización, sino que puede producir insumos adecuados para la construcción de políticas que beneficien a este grupo.

Por lo tanto, este tipo de iniciativas requieren implementar mecanismos que les brinde sostenibilidad. Al respecto, Abdías A. Zambrano comenta que *“las mismas organizaciones lucharon durante años para tenerlo [el observatorio], pero tampoco tiene un financiamiento muy bueno”*.

Adicionalmente, se destaca la inclusión de un eje específico de Participación y Representatividad Ciudadana y Política en la Política Pública de Igualdad de Oportunidades (PPIOM). Esta política establece un resultado claro y clave a alcanzar: *“Instituidos los mecanismos para garantizar la participación y representatividad ciudadana paritaria de las mujeres en todos los ámbitos políticos, sociales, económicos incluyendo las estructuras de poder y toma de decisiones”*<sup>254</sup>. Es decir, transversalizar la participación de las mujeres en todos los ámbitos. Este es un punto de partida crucial para la inclusión de un enfoque de género en la construcción de políticas públicas, leyes, mecanismos y programas en materia de transparencia, integridad y anticorrupción.

Cecilia Moreno Rojas comenta que eventualmente desde el gobierno invitan a movimientos de mujeres a participar en el marco de mecanismos internacionales que establecen requisitos obligatorios respecto a esta área. Cecilia menciona que se realizan *“consultas cuando se presentan algunos informes internacionales, por*

<sup>252</sup> Refiérase al siguiente enlace: <https://sistemas.asamblea.gob.pa/partLegis/presentar-propuesta>

<sup>253</sup> PNUD. (3 de septiembre de 2024). *Acceso a la justicia, una realidad para todes: el Observatorio Nacional de Derechos Humanos de las personas LGBTQ+ de Panamá*. Obtenido de: [www.undp.org/es/latin-america/blog/acceso-la-justicia-una-realidad-para-todes-el-observatorio-nacional-de-derechos-humanos-de-las-personas-lgbtqi-de-panama](http://www.undp.org/es/latin-america/blog/acceso-la-justicia-una-realidad-para-todes-el-observatorio-nacional-de-derechos-humanos-de-las-personas-lgbtqi-de-panama)

<sup>254</sup> Ministerio de la Mujer (2024). *Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2024—2034*. [https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2024-05/politicapublica-igualdaddeoportunidades-panama\\_28mayo-web.pdf](https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2024-05/politicapublica-igualdaddeoportunidades-panama_28mayo-web.pdf)

*compromisos internacionales, pero por parte del mismo gobierno como parte de su interés de contar con ese feedback, no creo que ocurra".* Algunos ejemplos brindados por Cecilia son espacios generados en el marco de Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, del Examen Período Universal de los Derechos Humanos y de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

Los esfuerzos del Estado en promover la participación de las mujeres debe partir por ejecutar adecuadamente este tipo de marcos normativos que ya han sido adoptados. Asimismo, la legislación requiere voluntad política y presupuesto asignado para su implementación y cumplimiento, no basta con un texto disponible en un repositorio. Joyce Araujo L. comparte que formalmente *"hay espacios dentro de los Ministerios que promueven la participación de las organizaciones [...] pero en la práctica no"*. Araujo L. hace referencia específicamente a la participación en el **Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer** (CONVIMU), donde señala que *"actualmente participan más instituciones que organizaciones de la sociedad civil, y la mirada es más institucional que social"*.

Si bien existe un marco que podría fomentar una participación activa y diversa, estos espacios requieren el esfuerzo del Estado para ser incluyentes y más horizontales. Queda camino por recorrer pues como observa la Carta Iberoamericana, *"el mayor desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es impulsar su universalización, para crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables accedan a la participación ciudadana para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social"* <sup>255</sup>.

### Retos de sociedad civil organizada

La sociedad civil organizada desempeña un papel fundamental en la promoción de la democracia. A través de organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, asociaciones y grupos comunitarios, la sociedad civil actúa como un canalizador de la

participación ciudadana permitiendo que las decisiones públicas reflejen las necesidades y perspectivas de la población. Asimismo, cumple un rol de contrapeso a las instituciones del Estado al realizar acciones de control social y potenciar la transparencia y la rendición de cuentas.

Es así como Ángela Jiménez Rodríguez menciona que para las mujeres jóvenes *"la forma más fácil de involucrarse es mediante el activismo. El activismo nos abre puertas que pensamos que no se podían abrir. El activismo, a pesar de que sigue teniendo su marca un poco sexista y de validación, te permite involucrarte, te permite conocer y yo creo que ese es el primer gran paso que debemos dar para poder involucrarnos en informar o denunciar sobre temas de corrupción y transparencia"*.

En Panamá la sociedad civil organizada se enfrenta a muchos retos. Un nudo crítico reside en las pocas oportunidades de **financiamiento** para este sector en el país, ya que al ser Panamá catalogado como un país de renta alta, no es un territorio prioritario para la cooperación internacional.

La falta de financiamiento dificulta que las personas se dediquen de forma exclusiva a estas actividades y esto impactó en sus capacidades dificultando la **profesionalización**. En este marco Lia P. Hernández Pérez resalta que *"hay un trabajo grande por realizarse, hay que invertir en la profesionalización de la sociedad civil"*. Comenta además que *"son muy pocas las organizaciones de sociedad civil organizada, o aquellas que se dedican a tiempo completo a esto. Si llamas a una organización para la discusión de la ley a las 10 am, si trabajan en otro lugar no van a poder dejar de ir a su trabajo habitual para ir a la discusión de la ley. Son muy pocas las organizaciones que tienen la capacidad de poder hacer seguimiento"*.

Esta limitación trae consigo otros retos, como el miedo de exponerse desde la esfera de la sociedad civil pueda tener consecuencias en otros ámbitos. Samirah Armengol comenta que algunas mujeres y activistas pueden pensar: *"No puedo estar hablando mucho públicamente porque me van a botar de mi trabajo"*.

<sup>255</sup> CLAD (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Obtenido de: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/5-Carta-Iberoamericana-de-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-CLAD.pdf>

### Lo que conlleva alzar la voz

La labor de las personas defensoras de derechos humanos puede conllevar riesgos, pues *“se activan para hacer efectiva la participación ciudadana en las decisiones que adoptan las autoridades que afectan la vida de la ciudadanía”*<sup>256</sup>. La exposición de personas defensoras y activistas puede colocar su integridad tanto física como psicológica en una posición vulnerable, lo que puede agudizarse debido a riesgos relacionados con su género u otras interseccionalidades.

La credibilidad también es cuestionada. Como señala Ángela Jiménez Rodríguez, *“en Panamá todavía tenemos muy integrado en la mente el hecho de que un hombre tiene más credibilidad que una mujer, y eso se puede ver en todas las aristas de la política e incluso del activismo. Es muy complejo como activista que se te tome con el mismo respeto y la misma validación que un compañero varón”*. También recuerda ocasiones donde personas en una posición de poder buscan abusar de este poder, e *“incluso como activistas nos han llegado a menospreciar”*.

ONU Mujeres recoge casos de mujeres defensoras de derechos humanos cuyos derechos fueron vulnerados en Panamá, especialmente quienes recibieron amenazas a su seguridad y la de sus allegados. Entre ellas se nombra a Larissa Duarte, activista social y ambiental que fue demandada por la empresa que se beneficiaba por la concesión del uso de agua del Río Cobre para la producción energética y a Ligia Arreaga, defensora de la Laguna de Matusagaratí en la provincia de Darién. También se incluyen amenazas a comunidades y la judicialización de defensoras por opinar sobre temas de corrupción.<sup>257</sup>

La censura y persecución de personas defensoras y activistas merman la seguridad que debe tener el espacio cívico, limitando la participación ciudadana, el control social y la rendición de cuentas.

Por otro lado, la **falta de articulación** dentro del sector es señalado por personas entrevistadas como un reto para lograr resultados. Al respecto una persona consultada mencionó que *“la sociedad civil y los movimientos sociales vienen de una desarticulación, que algunas corrientes podrían decir que viene de parte del Estado y los partidos políticos y la élite económica. Panamá es un país bastante pequeño y pasa como con muchos países que el comerciante controla también el Estado”*.

Esta falta de articulación es especialmente visible en los movimientos de género. Cecilia Moreno Rojas afirma: *“El movimiento se fue fraccionando tanto, y se debilitó al grado de que prácticamente quedamos como islas dispersas, y no ha habido forma de recomponer esa estructura del movimiento de mujeres”*. También asegura que hay muchas organizaciones que están trabajando en alguna parte del país, pero no hay interacción ni articulación entre las organizaciones. Esto evidencia la necesidad de fortalecer el tejido social para trabajar de forma articulada por causas comunes.

En la misma línea Samirah Armengol menciona que *“el movimiento LGBT es un movimiento emergente [...] hasta ahora habían sido algunas organizaciones aisladas desarrollando acciones de activismo y militancia, más no una agenda estratégica en función del desarrollo de políticas públicas”*.

A su vez, Abdías A. Zambrano reconoce la importancia de la incidencia conjunta y de la coordinación de los movimientos al expresar que *“yo necesito a las organizaciones feministas, necesito a las organizaciones trans, personas no binarias, intersex en un bloque unido para poder incidir”*. Lia P. Hernández Pérez también señala este punto al mencionar que *“si una sola organización de la sociedad civil está en el proceso de la discusión de la Ley, peleando y discutiendo para que se respeten los derechos de los ciudadanos, y el resto son todos empresas, claramente sabemos qué enfoque tendrá la ley: beneficiar a las empresas”*. Hernández Pérez también identifica como dificultad para

<sup>256</sup> ONU Mujeres (2020). *Perfil de País Según Igualdad de Género (PPIG)*. Obtenido de: [https://panama.un.org/sites/default/files/2021-03/perfil%20de%20pais%20segun%20igualdad%20de%20genero%20onu%20mujeres%20\\_%20Pagina%20we.pdf](https://panama.un.org/sites/default/files/2021-03/perfil%20de%20pais%20segun%20igualdad%20de%20genero%20onu%20mujeres%20_%20Pagina%20we.pdf)

<sup>257</sup> ONU Mujeres (2020). *Perfil de País Según Igualdad de Género (PPIG)*. Obtenido de: [https://panama.un.org/sites/default/files/2021-03/perfil%20de%20pais%20segun%20igualdad%20de%20genero%20onu%20mujeres%20\\_%20Pagina%20we.pdf](https://panama.un.org/sites/default/files/2021-03/perfil%20de%20pais%20segun%20igualdad%20de%20genero%20onu%20mujeres%20_%20Pagina%20we.pdf)

la participación de sociedad civil el desconocimiento desde los otros sectores de su importancia y de su funcionamiento, afirmando que *“Las organizaciones de sociedad civil en Panamá son vistas como escandalosas y problemáticas”*. También resalta la falta de interrelación entre los sectores al mencionar que *“Desde el legislativo, desde las diferentes comisiones de la Asamblea de diputados, no conocen quiénes y cuáles son las organizaciones que siguen cada uno de los temas”*.

Por otro lado, la cantidad de organizaciones sociales enfocadas en temas de transparencia, anticorrupción e integridad es muy pequeña en Panamá, y estas enfrentan retos al contar con estructuras pequeñas que limitan su accionar a áreas priorizadas. Sin embargo, desde estos movimientos se han hecho algunos esfuerzos por trabajar en conjunto con organizaciones de mujeres y organizaciones LGTBIQA+ en materia anticorrupción.

Los retos por interrelacionar los temas desde la sociedad civil son muchos. Es así como Abdías A. Zambrano menciona que *“definitivamente la corrupción afecta de forma diferenciada a las personas LGTBIQ+, pero ninguna organización tiene las capacidades ahora mismo para hablar de eso porque todavía estamos peleando otras cosas”*.

### **El rol de la academia**

La academia juega un papel fundamental en la promoción de la investigación y el debate en materia de corrupción y género, ya que ofrece un espacio para el análisis crítico, la generación de conocimiento y la formulación de propuestas basadas en evidencia. Al respecto, Elía López de Tulipano comenta que *“la academia juega un rol de debate, de poner en el escenario situaciones y temas”*. Es así como desde este espacio se podrían debatir técnicamente cuestiones como la sextorsión, el impacto de la corrupción en las mujeres, la interrelación entre derechos humanos y corrupción, y otras temáticas clave.

Samirah Armengol destaca que *“desde la academia se debe incentivar la investigación, pero también el pensamiento crítico que no limite las investigaciones a los temas tradicionales”*. Sin embargo, los retos son muchos para lograr que la academia cumpla un rol decisivo. Armengol comenta que desde la academia panameña no se forma a las personas para la investigación científica, siendo esto un proceso aún emergente en el país. A esto Giulia De Sanctis suma que Panamá cuenta con muy pocos centros de investigación y que en el país las universidades no suelen pagar por investigadores. Otro reto identificado es la débil relación de la academia con otros sectores. Elía López de Tulipano afirma que *“la academia debe abrirse a nuevos actores y llegar a otros públicos. También debe formar relevos”*.

Otro rol fundamental desde este sector es la formación. Si bien existen carreras de administración pública en el país, Jaqueline Hurtado Payne menciona que *“la Facultad de Administración Pública, es un espacio en que se forman las personas para asumir puestos públicos con preparación en temas presupuestarios, políticas públicas y análisis crítico, derechos administrativos, etc. Sin embargo, los Gobiernos no buscan a sus elementos en la academia. Esto podría ayudar a fortalecer el servicio público de carrera”*.

# Eje 3

## Acceso a la justicia, corrupción y género

El sistema de justicia es un pilar fundamental del Estado de derecho y la base para abordar el círculo vicioso de la corrupción y la impunidad. La independencia y accesibilidad de los sistemas de justicia son características necesarias para el respeto de los derechos humanos y la garantía de aplicación de la Ley. Los sistemas de justicia deben responder a las necesidades sociales y actuar sin discriminación. Es así como estos deben ser sensibles al género para asegurar que todas las personas, independientemente de su sexo o identidad de género, reciban un trato justo y equitativo.

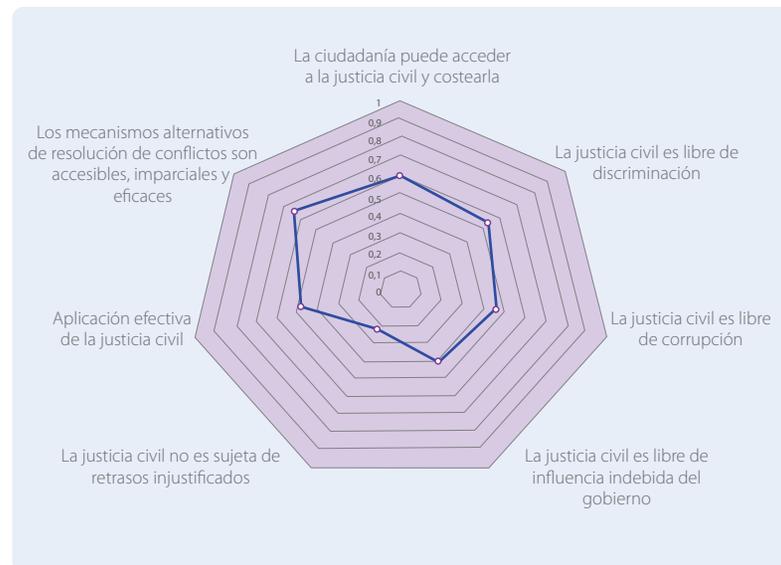
En los últimos años, Panamá ha impulsado un proceso de modernización de su sistema de justicia implementando un sistema penal acusatorio a partir de 2016, revisando y adecuando elementos del marco normativo, replanteando la forma de selección de las personas que conforman la Función Judicial e incorporando nuevas tecnologías. Sin embargo, aún falta camino para consolidar un sistema de justicia eficiente, que goce de la confianza de la ciudadanía. El reporte de Panamá del Índice Global de Crimen Organizado, menciona que *“aunque el sistema de justicia penal acusatorio es más rápido y transparente que el anterior sistema de justicia penal del país, la falta de recursos tiende a obstruir las investigaciones y a dejarlas expuestas a la corrupción.”*<sup>258</sup>

El Barómetro de las Américas, muestra que únicamente 25% de las personas encuestadas tiene confianza en la Corte Suprema, mientras que la confianza en que las cortes pueden garantizar un juicio justo alcanza el 34%<sup>259</sup>.

Los resultados de Panamá en los componentes de justicia civil y justicia penal del Índice de Estado de Derecho, indican que son muchos los factores a fortalecer. En la justicia civil, Panamá obtiene una calificación general de 0.48 sobre 1<sup>260</sup>, posicionándose por

debajo de la media regional (0.50) y mundial (0.54) y ubicándose en la posición 20 de los 32 países de la región<sup>261</sup>. El subcomponente peor evaluado es el relacionado a los retrasos injustificados en los procesos, seguido por la influencia indebida, la corrupción y la aplicación efectiva de la justicia.

**Figura 9** - Justicia Civil en Panamá según el Índice de Estado de Derecho 2024



Fuente: World Justice Project. Elaboración propia.

En cuanto a la justicia penal, el país recibe una calificación más baja, llegando a 0.35 sobre 1, y de igual forma posicionándose por debajo de la media regional (0.40) y mundial (0.47). El subcomponente peor evaluado es el correspondiente a la efectividad del sistema penitenciario para reducir conductas delictivas, seguido de las influencias indebidas en el sistema y la imparcialidad.

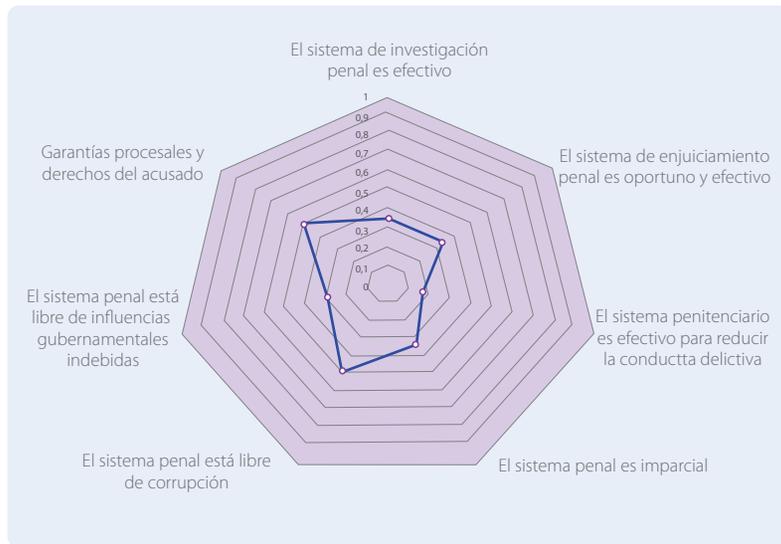
<sup>258</sup> Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2024). *Índice Global de Crimen Organizado 2024 - Panamá*. Obtenido de [https://ocindex.net/assets/downloads/2023/spanish/ocindex\\_profile\\_panama\\_2023.pdf](https://ocindex.net/assets/downloads/2023/spanish/ocindex_profile_panama_2023.pdf)

<sup>259</sup> Subinas Garralda, J., García Rendón, S., Rodríguez, M. (Eds.) (2024). *El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el Pulso de la democracia en Panamá 2023*. Nashville, TN: LAPOP. Obtenido de: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/panama/ABPAN2023-Pulso-de-la-democracia-20240919.pdf>

<sup>260</sup> Siendo 1 un Sistema de Justicia Civil más sólido y 0 menos sólido

<sup>261</sup> World Justice Project (2024). *Rule of Law Index - Panama*. Obtenido de <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Panama/>

**Figura 10** - Resultados del pilar de Justicia Penal en Panamá según el Índice de Estado de Derecho 2024



Fuente: World Justice Project. Elaboración propia.

Son muchas las limitaciones, retos y obstáculos para acceder a la justicia en casos de corrupción en Panamá y algunos de ellos se vinculan directamente a razones de género, que dependiendo de las interseccionalidades y áreas pueden intensificarse. A continuación revisaremos algunas áreas en las que se identifican desafíos para el acceso a la justicia en el marco de esta investigación.

### Confianza en el sistema de justicia

La confianza en el sistema de justicia es fundamental para la prevención de la corrupción y para la denuncia de posibles casos. Sin embargo, como muestran los datos presentados anteriormente, en Panamá la desconfianza es la regla general.

### Percepción de impunidad

La desconfianza está estrechamente vinculada a la impunidad. Cuando las personas perciben que el sistema de justicia no ofrece resultados o que la ley se aplica de manera selectiva, disminuyen los incentivos para denunciar los casos. Además, cuando quienes cometen actos de corrupción tienen la certeza de que sus acciones quedarán impunes, sus conductas tienden a repetirse, lo que genera círculos viciosos que perpetúan la corrupción y debilitan aún más la confianza en las instituciones.

Si bien estudios muestran que *“las sentencias condenatorias por delitos contra la administración pública han aumentado de 30 casos en el 2019, a 90 casos en el 2023”*<sup>262</sup>, los datos de percepción de impunidad continúan siendo altos. El informe del Departamento de Estado de Estados Unidos sobre prácticas de derechos humanos en Panamá 2023, asegura que *“la falta de condenas penales por corrupción reforzó la opinión pública generalizada de que el sistema judicial era susceptible a la corrupción interna y externa. La mayoría de las denuncias sobre la independencia judicial comprometida seguían estando relacionadas con la manipulación del poder judicial por actores políticos.”*<sup>263</sup>

El Barómetro Global de la Corrupción para América Latina y el Caribe muestra que el 54% de las mujeres en Panamá consideran que si se reporta un caso de corrupción cometido por un funcionario público es probable que no se tome ninguna acción, mientras el 50% de los hombres consideran lo mismo<sup>264</sup>. Estos datos muestran que la mitad de la población considera que no se toman acciones contra las personas funcionarias públicas que incurren en actos de corrupción, y la percepción de impunidad es mayor en las mujeres que en los hombres.

En este marco, Joyce Araujo L. considera que *“la percepción de que en Panamá la justicia es selectiva”* es un desincentivo de denuncia clave en los casos de corrupción.

<sup>262</sup> Tipán, D., Castro Galdeano, A., Gómez Villarreal, I., Ruiz López, A., & Crespo, R. (2024). *Estudio y análisis de sentencias por delitos de blanqueo de capitales y contra la administración pública*. Obtenido de: [https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/DOCUMENTO-DE-ESTUDIO-Y-ANA%CC%81LISIS-PARA-LA-PWEB\\_.pdf](https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/DOCUMENTO-DE-ESTUDIO-Y-ANA%CC%81LISIS-PARA-LA-PWEB_.pdf)

<sup>263</sup> US Department of State (2023). *Country Reports on Human Rights Practices: Panama*. <https://www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/panama/>

<sup>264</sup> Libertad Ciudadana (2019). *Presentación del Barómetro Global de la Corrupción 2019 para América Latina y el Caribe*. Obtenido de [https://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2019/11/INFORME\\_BGC2019\\_EDIT.pdf](https://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2019/11/INFORME_BGC2019_EDIT.pdf)

### Eficiencia de los procesos de justicia

Conectado con la desconfianza en la justicia, varias personas entrevistadas señalan que el sistema judicial en Panamá se caracteriza por su lentitud, lo que constituye un obstáculo significativo para las personas denunciantes, para quienes son parte de un proceso judicial y para las víctimas de corrupción. Roxana Muñoz afirma que *"la lentitud de la justicia en cualquier tipo de delito es un obstáculo real para la gente. Una justicia tan tardía no es justicia"*.

Los procesos judiciales pueden alargarse indefinidamente, desmotivando a las personas a continuarlos. La prolongación de los procedimientos aumenta la frustración y el sentimiento de impotencia de quienes buscan justicia. Además, la lentitud en la respuesta del sistema judicial permite que las personas responsables de actos de corrupción y/o abuso de poder puedan evadir su responsabilidad sin consecuencias inmediatas, promoviendo la impunidad.

A esto se suma que las personas denunciantes pueden enfrentar situaciones en que las denuncias no reciben el seguimiento adecuado por parte de las autoridades, generando estancamientos y la posible caída de los casos de corrupción denunciados. La sensación de que la denuncia no está siendo tomada en serio o de que el caso se diluye sin resultados tangibles contribuye a la desconfianza en el sistema judicial y desalienta a las personas denunciantes a continuar buscando justicia.

### Transparencia y justicia abierta

La transparencia es un elemento clave para generar confianza ciudadana, al permitir conocer las acciones y resultados que las instituciones públicas obtienen, así como los retos enfrentados y la planificación para afrontarlos. En esta línea, la Defensoría del Pueblo identifica que *"un trabajo fundamental que debe hacerse es fortalecer la comunicación de la información a la población por parte de las*

*instituciones del sector justicia para que exista mayor confianza en el sistema y de esa forma también incentivar la denuncia"*.

En este marco, también se identifica la oportunidad de fortalecer la confianza ciudadana mediante la implementación de estándares de justicia abierta encaminados a *"crear un sistema judicial transparente y públicamente responsable que garantice a las personas la igualdad de protección, prestaciones y derechos ante la ley"*.<sup>265</sup> Esto, además de contemplar el fortalecimiento de la transparencia, incluye dentro de sus componentes la implementación de mecanismos participativos e inclusivos en el diseño de las políticas, reformas y servicios del sector justicia y el desarrollo de procesos oportunos de rendición de cuentas del sector.

### Garantías para las personas denunciantes

Contar con ecosistemas de denuncia seguros, y sensibles a las necesidades de diferentes grupos poblacionales, es fundamental para generar confianza en el sistema y para lograr justicia en casos de corrupción.

Dentro de la página web del Ministerio Público de Panamá se ubica un apartado sobre denuncias de corrupción. En esta sección se establece que los actos de corrupción pueden ser denunciados en la Sección de Atención Primaria de la Fiscalía Anticorrupción o en las Fiscalía Regionales de las provincias, y se pone a disposición de las personas la ubicación de cada oficina y el número de teléfono<sup>266</sup>.

La Fiscalía también cuenta con un canal de atención ciudadana (línea telefónica 311), que dentro de los trámites atendidos recepta denuncias de posibles actos de corrupción<sup>267</sup>. Sin embargo, se resalta que este no es un canal de denuncia exclusiva de actos de corrupción, sino un canal general. Fuentes consultadas informan que, con el apoyo de cooperación internacional, se está trabajando

<sup>265</sup> Open Government Partnership (s/f). *Open Justice*. Obtenido de <https://www.opengovpartnership.org/open-gov-guide/justice-open-justice/#~:text=Open%20justice%3A%20This%20concept%20seeks,which%20are%20open%20government%20values>

<sup>266</sup> Ministerio Público de Panamá (s/f). *Denuncia de Corrupción*. Obtenido de <https://ministeriopublico.gob.pa/denuncias/denuncia-del-delito-de-corrupcion/>

<sup>267</sup> Ministerio Público de Panamá (s/f). *Atención Ciudadana 311*. Obtenido de <https://ministeriopublico.gob.pa/centro-atencion-ciudadana-311/>

en una plataforma dedicada de denuncia de actos de corrupción, que facilite los procesos, garantice la seguridad, permita una mejor trazabilidad de los casos y genere estadísticas.

Se resalta como un punto positivo del ecosistema de denuncia en Panamá, que existe la posibilidad de interponer denuncias anónimas por posibles actos de corrupción. Sin embargo, fuentes consultadas identifican que en muchas ocasiones estas denuncias cuentan con información insuficiente para construir un caso sólido. Si bien el Ministerio Público es la institución principal para interponer denuncias de casos de corrupción, otras instituciones públicas también cuentan con canales de recepción.

Además de los canales, otro elemento clave del ecosistema de denuncia son los mecanismos de protección. El Ministerio Público cuenta dentro de su estructura con la Secretaría de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás Intervinientes en el Proceso Penal (SEPROVIT), que tiene como objetivo delinear las políticas institucionales de asistencia y protección<sup>268</sup>. Asimismo, la SEPROVIT supervisa técnicamente la gestión de las 11 Unidades de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás Intervinientes en el proceso penal (UPAVIT) existentes en el territorio nacional<sup>269</sup>.

A continuación se resaltan algunos puntos clave identificados en el marco de esta investigación sobre los canales e incentivos de denuncia de actos de corrupción, así como la garantía de la integridad de las personas denunciantes y de otros actores clave de los procesos de justicia.

### **Desconocimiento de derechos, canales de denuncia y procesos**

Manuel González Caballero, identifica como un obstáculo que algunas personas que desean denunciar actos de corrupción en Panamá desconocen sobre los derechos, los canales de denuncia disponibles y los procesos. Esto impide que las personas sepan a dónde acudir o cómo proceder cuando deciden denunciar, lo que

puede generar incertidumbre y desconfianza en el sistema judicial. Tampoco se identifican campañas de sensibilización y concientización desde el Gobierno de Panamá, específicamente dirigidas a mujeres en su diversidad, sobre sus derechos y cómo ejercerlos en situaciones de corrupción. Es así como una mejor sensibilización y comunicación sobre los canales de denuncia, los procesos y los delitos que constituyen corrupción es necesaria.

### **Débil cultura de denuncia**

Uno de los desafíos más complejos para la denuncia de actos de corrupción y abuso de autoridad en Panamá es la falta de una cultura de denuncia sólida y generalizada. Esto se puede entender como la ausencia de un ambiente social e institucional que fomente y valore el acto de denunciar, tanto a nivel individual como colectivo, y que permita a las personas hacerlo sin miedo a represalias o estigmatización. Venus Tejada señala que *“hay muchas personas que no se atreven a denunciar precisamente porque en el país no existe una cultura establecida de denuncia”*.

La ausencia de una cultura de denuncia puede verse afectada por las relaciones interpersonales. Panamá es un país con una población de 4.2 millones de personas, donde las redes sociales y las relaciones personales están fuertemente interconectadas. En este marco, las personas pueden temer que al denunciar un acto de corrupción o abuso de poder, pueden generar enemistad con amigos, colegas cercanos o figuras de poder. Giulia De Sanctis menciona que Panamá *“es un país chico, todo el mundo se conoce [...] entonces puedes pensar que es mejor quedarse callada para no generar enemistad”*. Considerar que las consecuencias de una denuncia van más allá del ámbito legal, afectando la vida personal, social y profesional, puede ser determinante para abstenerse de dar el paso de denunciar.

### **Riesgos y represalias**

El Barómetro Global de la Corrupción para América Latina y el Caribe muestra que 6 de cada 10 personas en Panamá tienen temor a sufrir

<sup>268</sup> Ministerio Público de Panamá (s/f). SEPROVIT. Obtenido de <https://ministeriopublico.gob.pa/seprovit/>

<sup>269</sup> Ministerio Público de Panamá (s/f). UPAVIT. Obtenido de <https://ministeriopublico.gob.pa/seprovit/upavit/>

represalias en caso de denunciar un acto de corrupción. El porcentaje de mujeres que consideran que en Panamá las personas que denuncian públicamente actos de corrupción se arriesgan a sufrir consecuencias negativas es mayor que el porcentaje de hombres que consideran lo mismo<sup>270</sup>.

**Figura 11** - Porcentaje de personas que consideran que en Panamá las personas denunciadas de corrupción se arriesgan a represalias u otras consecuencias negativas, desagregado por sexo.



Fuente: Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. Elaboración propia.

Estos datos muestran que existe una desconfianza generalizada en Panamá sobre la seguridad de las personas en los procesos de denuncia de corrupción, y que esta desconfianza es más pronunciada en las mujeres que en los hombres. Al respecto Giulia De Sanctis señala que *“en la práctica uno no confía demasiado en que las instituciones efectivamente te van a proteger en una denuncia de corrupción frente a ciertas personas”*.

La inexistencia de una ley específica sobre la protección de denunciados, que garantice la implementación de medidas adecuadas de seguridad y protección para quienes se arriesgan a denunciar actos de corrupción, es identificada como una falencia en el ecosistema de denuncia del país. Sin una protección adecuada, quienes deciden hablar corren el riesgo de enfrentar represalias tanto laborales como sociales, lo que desincentiva la denuncia. Junto con el desarrollo del marco normativo, la necesidad de fortalecer la institucionalidad para una protección efectiva de

quienes denuncian y forman parte de los procesos judiciales en materia de corrupción es fundamental.

También se identifica que las personas pueden sentir temor que al denunciar se les quiera involucrar como personas investigadas en el proceso. En este sentido, personal de la Defensoría del Pueblo comenta que *“puede ser que la persona tenga conocimiento de la situación de corrupción y al tener ese conocimiento puede tener temor de que le quiera involucrar si denuncia”*.

Por su parte Leah Cedeño de Boersner comenta que *“la mujer denunciante puede recibir amenazas contra su familia, contra sus hijos, y puede ser más sensible ante este tipo de amenazas. Quizás se atrevería menos a denunciar la corrupción por temor a las represalias contra ella o su familia”*.

Las amenazas y el riesgo de daño personal, tanto físico como emocional, son factores clave que impiden a muchas personas dar el paso de hacer pública su denuncia. Venus Tejada, quien ha denunciado corrupción y abusos de poder por parte de la Policía Nacional contra la población trans, comparte su experiencia y explica que a veces siente miedo de moverse por la ciudad. Venus relata que *“en el metro, a veces me da miedo porque hay personas que se me han acercado y me han amenazado. [...] Me conocen porque salgo en los medios denunciando”*, revelando cómo la exposición pública la pone en peligro y cómo las amenazas se han convertido en parte de su vida diaria.

La Defensoría del Pueblo también señala que muchas personas que denuncian se sienten vulnerables al juicio público, que puede deslegitimar su denuncia. Las redes sociales pueden ser utilizadas para atacar y difamar a las personas que denuncian casos de corrupción, abuso o injusticia. En este sentido, desde la Defensoría afirman que se busca *“disminuir totalmente a la persona que denuncia, sobre todo cuando es mujer, buscaban debilidades*

<sup>270</sup> Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (2019). *Presentación del Barómetro Global de la Corrupción 2019 para América Latina y el Caribe*. Obtenido de [https://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2019/11/INFORME\\_BGC2019\\_EDIT.pdf](https://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2019/11/INFORME_BGC2019_EDIT.pdf)

*denigrantes, exponiéndolas a través de redes sociales*”. El uso de redes sociales para exponer y humillar a quienes denuncian no solo aumenta el riesgo personal de quienes alzan la voz, sino que también crea un ambiente en el que muchas personas prefieren guardar silencio ante el miedo de ser atacadas o desacreditadas públicamente.

Las relaciones de poder también juegan un papel fundamental en la disuasión. Las personas que denuncian corrupción desde dentro de una institución suelen enfrentarse a un alto nivel de represalias. Las relaciones desiguales de poder entre el denunciante y el denunciado, especialmente cuando la persona que comete el abuso o irregularidad tiene un cargo superior o una posición de influencia directa, contribuyen a que muchas personas se sientan vulnerables y desprotegidas, y, por lo tanto, desistan de presentar su denuncia. Ángela Jiménez Rodríguez menciona que *“muchas veces la persona que denuncia un acto de corrupción viene desde dentro de la institución y tiene un nivel de represalias muy alto.”*

### Enfoque de género en el sistema de justicia

El sistema de justicia debe estar centrado en las personas y sus necesidades. Es así como los procesos para su acceso deben contemplar las características y requerimientos de diferentes grupos poblacionales, con énfasis en los grupos más vulnerables e históricamente discriminados.

En este marco, el órgano judicial de Panamá creó en el año 2008 la Unidad de Acceso a la Justicia y Género, que tiene como misión *“promover, orientar, fortalecer y monitorear los procesos de cambio tendientes a impulsar la perspectiva de género, la inclusión social y la equiparación de oportunidades, de forma transversal”* en el sistema de

justicia<sup>271</sup>. Dentro de sus competencias esta unidad realiza actividades de sensibilización y capacitación, genera proyectos en materia de acceso a la justicia y sirve como unidad asesora en materia de derechos humanos.

El año posterior a la creación de la Unidad de Acceso a la Justicia y Género, el Órgano Judicial aprobó la Política Institucional de Acceso a la Justicia y Género, encaminada a cumplir con los instrumentos internacionales de derechos humanos y acceso a la justicia<sup>272</sup>. También se identifican el desarrollo de protocolos de actuación para casos de violencia de género (2014), actuación judicial en casos de trata de personas (2019) y un compendio de instrumentos para el acceso a la justicia de los grupos en condición de vulnerabilidad.<sup>273</sup>

#### Protocolo sobre acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia basada en género

Dentro de los esfuerzos recientes realizados por la Unidad de Acceso a la Justicia y Género del Órgano Judicial resalta la aprobación, a finales de 2023, del Protocolo sobre acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia basada en género, con énfasis en mujeres indígenas y migrantes<sup>274</sup>.

Este protocolo, desarrollado con el apoyo de cooperación internacional, se constituye en una importante herramienta para el tratamiento de casos de violencia, bajo el enfoque de la debida diligencia reforzada, transversalizando los principios de los derechos humanos y aportando a mejorar la coordinación interinstitucional para un manejo adecuado.

Se identifica que se están realizando esfuerzos por capacitar a las personas operadoras de justicia e instituciones públicas involucradas

<sup>271</sup> Órgano Judicial de Panamá (s/f). *Unidad de Acceso a la Justicia y Género*. <https://www.organojudicial.gob.pa/unajug>

<sup>272</sup> Órgano Judicial de Panamá (2009). *Política Institucional de Acceso a la Justicia y Género*. Obtenido de <https://repositoriodigital.organojudicial.gob.pa/fliporgano/index.jsp?pdf=/bitstream/handle/001/908/Política%20Institucional%20de%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20y%20Género%20del%20Órgano%20Judicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>273</sup> Órgano Judicial de Panamá (s/f). *Unidad de Acceso a la Justicia y Género*. <https://www.organojudicial.gob.pa/unajug>

<sup>274</sup> Órgano Judicial de Panamá (2023). *Protocolo sobre acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia basada en género, con énfasis en mujeres indígenas y migrantes*. Obtenido de <https://repositoriodigital.organojudicial.gob.pa/handle/001/951>

en la atención de casos de violencia de género, utilizando el protocolo antes mencionado.

Es importante resaltar que para que instrumentos de este tipo puedan aplicarse de forma efectiva, el Estado panameño debe asegurar la asignación de recursos suficientes para su implementación. Asimismo, generar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas respecto a los avances y resultados es clave para generar confianza ciudadana.

Si bien se han logrado avances, personas entrevistadas comentan que los procesos de justicia continúan teniendo debilidades en cuanto a su abordaje de género. En este marco, Roxana Muñoz señala que en algunos casos las personas funcionarias públicas del sector justicia carecen de formación en perspectiva de género para abordar las denuncias de manera adecuada. Esta carencia genera un entorno en el que los casos de mujeres víctimas de corrupción o abuso de autoridad son mal manejados, pues los funcionarios se ven influidos por un entorno social patriarcal y, a veces, por creencias religiosas que sesgan su criterio y decisiones. Este tipo de prejuicios puede obstaculizar la búsqueda de justicia, ya que se anteponen creencias personales o sociales al cumplimiento de la ley. Si bien este obstáculo aplica de forma general para los casos conocidos por el sistema de justicia, puede ser especialmente notorio en casos de corrupción vinculados a temas sexuales. Muñoz enfatiza que si bien se han hecho esfuerzos por crear capacidades dentro del sector justicia en materia de género, las capacitaciones no son obligatorias y la alta rotación afecta los resultados.

A continuación se describen algunos elementos identificados en las entrevistas que deben ser considerados para fortalecer la transversalización del enfoque de género en el acceso a la justicia.

### Cultura patriarcal

Para Ángela Jiménez Rodríguez, las mujeres se enfrentan a una desconfianza más profunda que los hombres cuando presentan denuncias porque es más difícil que *“se la tomen en serio”*, y que tener un co-denunciante hombre puede hacer que la denuncia sea tramitada de forma más seria. Ángela también señala: *“Si analizamos la forma en la cual se le hace las entrevistas, cuando al hombre se le entrevista por una denuncia se le pide los datos: ¿cómo se dio cuenta? ¿cómo se preparó para hacer la denuncia?. Mientras que cuando se le hacen las preguntas a las mujeres se van más por la emoción: ¿cómo se ha sentido haciendo esta denuncia?”*

### “Calladita te ves más bonita”

Adicionalmente Giulia De Sanctis señala que los patrones culturales patriarcales generan situaciones de silencio por parte de las mujeres ante las injusticias y posibles casos de corrupción. Giulia expresa que *“hay un dicho en Panamá dirigido a las mujeres ‘calladita, te ves más bonita’ y tú lo metes en tu cabeza... Entonces tú dices bueno, mejor no hablo, ¿no? Además tenemos todos estos patrones culturales patriarcales muy metido dentro de nosotros y romper esos estereotipos no es tan fácil.”*

### Discriminación y revictimización

Como se presentó anteriormente, el Índice de Estado de Derecho 2024, incluye un subfactor específico que mide la imparcialidad del sistema de justicia penal, evaluando si la policía y los jueces actúan de forma imparcial o si, en la práctica, discriminan a las personas según su estatus socioeconómico, género, etnia, religión, origen u orientación sexual e identidad de género. En este subfactor, Panamá recibe una calificación de 0.32/1.00, que está por debajo tanto del promedio global como del promedio regional. Esto refleja un alto nivel de discriminación dentro del sistema de justicia en el país, lo que indica que muchas personas, especialmente las más vulnerables, podrían no recibir un trato justo o equitativo cuando se enfrentan a situaciones legales<sup>275</sup>.

<sup>275</sup> World Justice Project (2024). *Índice de Estado de Derecho - Perfil de Panamá*. Obtenido de <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Panama/Criminal%20Justice/>

Samirah Armengol argumenta que la discrecionalidad en el trato es un factor que incide negativamente en el proceso de denuncia. Señala que la falta de políticas públicas y normas que aborden la discriminación a la población LGTBQIA+ permite que el tratamiento de los casos dependa en gran medida de las opiniones y actitudes personales de las y los funcionarios. En algunos casos, *“si la persona encargada de atender la denuncia no es receptiva o no respeta los principios de igualdad y no discriminación, puede poner obstáculos innecesarios, como exigir abogados, documentos adicionales o realizar un trato despectivo contra quienes denuncian”*.

Cuando la persona denunciante es víctima directa de un acto de corrupción (por ejemplo extorsión para acceder a servicios básicos o la extorsión sexual para el acceso a derechos) pueden existir procesos de revictimización que disuaden la denuncia. Roxana Muñoz comenta que se dan casos en los que se requiere que la víctima cuente lo sucedido múltiples veces y tenga que *“demostrar que ella no fue la que lo sugirió, que no fue la que lo quiso”*.

Armengol comenta que desde CIMUF en uno de los casos de violencia que acompañaron *“Una vez nos pidieron fotos. ¿Ustedes están seguras de que le están pegando? ¿Tienen fotos? ¿Ella no le ha mandado fotos para ver si de verdad la golpearon?”*. Por otro lado, Venus Tejada cuenta que acompañó a una persona trans a poner una denuncia en la justicia panameña, y durante el proceso, quien la atendió comenzó a juzgarla de manera discriminatoria, diciéndole: *“eso te pasó por maricón, eso te pasó por homosexual”*.

Este tipo de comentarios no solo muestra una actitud prejuiciosa y homofóbica, sino que también demuestra cómo las víctimas pueden ser revictimizadas por las mismas personas funcionarias públicas encargadas de garantizar la justicia, creando un ambiente hostil y disuasivo, donde las víctimas temen ser nuevamente humilladas o despreciadas en lugar de recibir apoyo.

### Falta de reconocimiento de identidad de las personas trans genera barreras de acceso a la justicia

Un obstáculo específico vinculado a la discriminación de la población trans en Panamá es la falta de reconocimiento pleno de su identidad de género. Venus Tejada explica que muchas veces, a pesar de que una persona trans pueda tener una expresión de género femenina, se les sigue tratando como hombres y viceversa. Esta falta de reconocimiento no solo es una agresión a su identidad, sino que también genera un ambiente de violencia psicológica. Venus señala: *“Las compañeras se sienten tan tristes y violentadas que prefieren no ir a denunciar”*. Esta situación refleja cómo la discriminación estructural a las personas trans contribuyen a que muchas de ellas se vean obligadas a guardar silencio ante las injusticias que enfrentan.

### Rol de cuidado

La extensión temporal y los costos de los procesos judiciales puede también complicar las denuncias y el involucramiento de las mujeres en los procesos, debido al rol de cuidado que muchas mujeres desarrollan. Roxana Muñoz ilustra este obstáculo explicando que las mujeres deben pensar *“¿con quién dejo a mis hijos? ¿Con quién dejo a mi padre discapacitado o a mi madre? Porque las mujeres somos cuidadoras, entonces la justicia no te lo pone fácil”*.

En este punto es necesario destacar que según informes de ONU Mujeres, *“las mujeres en Panamá tienen la mayor carga de trabajo total (remunerado y no remunerado) por semana, 68.2 horas y los hombres 59.4 horas.”* Este informe también menciona que según encuestas realizadas en 2011, las mujeres dedican casi el doble del tiempo que los hombres a tareas de cuidado<sup>276</sup>. Por su parte, el informe de la CEDAW expresa su preocupación por *“la persistencia de estereotipos de género muy arraigados en cuanto a las funciones y las responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y la sociedad”*<sup>277</sup>

<sup>276</sup> ONU Mujeres (2020). *Perfil de País Según Igualdad de Género (PIIG)*. Obtenido de:

[https://panama.un.org/sites/default/files/2021-03/perfil%20de%20pais%20segun%20igualdad%20de%20genero%20onu%20mujeres%20\\_%20Pagina%20we.pdf](https://panama.un.org/sites/default/files/2021-03/perfil%20de%20pais%20segun%20igualdad%20de%20genero%20onu%20mujeres%20_%20Pagina%20we.pdf)

<sup>277</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas (2022). *CEDAW/C/PAN/CO/8*. Obtenido de <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/273/92/pdf/n2227392.pdf>

### Costos y lejanía

Cecilia Moreno Rojas suma que el costo de participar en un proceso judicial puede resultar inalcanzable para muchas personas, especialmente para aquellas que no cuentan con los recursos económicos necesarios. Es así como, la posibilidad de obtener asesoría legal efectiva, y justicia en casos específicos, depende en gran medida de la capacidad económica de la persona para asumir los costos directos e indirectos de estos procesos.

El Barómetro Global de la Corrupción para América Latina y el Caribe registra un mayor porcentaje de mujeres pobres que pagan sobornos por servicios judiciales que de mujeres ricas<sup>278</sup>. Este dato muestra cómo la corrupción puede afectar a las personas más vulnerables, privandoles de derechos básicos.

Joyce Araujo L. comparte este punto al señalar que el acceso a la justicia se dificulta *“sobre todo en algunas comunidades donde no cuentan con los servicios de acceso a la justicia en la propia comunidad, que implica también el factor económico. Tendrían entonces que desplazarse a la ciudad a presentar una denuncia y todo lo demás”*. Roxana Muñoz señala que en el caso de las mujeres que se encuentran fuera de los núcleos poblacionales urbanos *“algunas necesitan incluso apoyo con el pasaje para venir de tan lejos hasta acá a la Judicatura”*. Es así como el Informe de Derechos Humanos del Departamento de Estado de Estados Unidos, identifica que algunas comunidades indígenas carecen de acceso a la justicia *“debido a la extensión y lejanía de sus territorios.”*<sup>279</sup>

Abdél Mena también identifica como reto la existencia de una cultura centralista que puede afectar el acceso a la justicia y otros servicios, al mencionar que *“hay una cultura organizacional muy centralista, es decir, muchas instituciones en el interior o en provincias no trabajan si al final a nivel central no le dicen que sí”*.

### Mecanismos de recuperación, reparación y restitución

Los delitos de corrupción son tradicionalmente catalogados como delitos contra la administración pública y el enfoque para abordarlos se ha centrado en las afectaciones pecuniarias que estos actos generan al Estado de forma difusa.

La corrupción también tiene víctimas humanas directas e indirectas, aunque en la mayor parte de los casos no sean identificadas de forma concreta y los procesos judiciales tienden a pasarlas por alto. Es así como, en los casos de contratos de medicamentos con sobrepagos, las personas usuarias del sistema de salud pública que utilizan los medicamentos son víctimas de la corrupción. Cuando se desvían fondos de las políticas sociales, las personas más afectadas por la desigualdad son víctimas de los hechos. Los delitos de corrupción pueden incluso generar la muerte de personas. Sin embargo, se ha identificado que *“las víctimas de la corrupción rara vez están representadas en los procedimientos judiciales, rara vez son consultadas sobre las investigaciones de corrupción y rara vez son indemnizadas”*<sup>280</sup>.

La justicia en los casos de corrupción debe ir más allá de una condena de privación de libertad para los eslabones más débiles de las redes. La justicia debe también estar encaminada a prevenir la ocurrencia de nuevos casos, a desarticular las redes en los más altos niveles y a buscar formas de recuperar lo perdido por la corrupción y mecanismos para restituir y reparar a las víctimas.

Para lograr implementar acciones de reparación es indispensable trabajar en la recuperación. Si bien Panamá se ha visto afectada por múltiples casos de gran corrupción en los últimos años, estudios muestran que entre 2019 y 2024 apenas se han recuperado aproximado de USD 400 mil dólares<sup>281</sup>. Estos resultados indican que es necesario analizar de forma multisectorial el ecosistema de

<sup>278</sup> Libertad Ciudadana (2019). *Presentación del Barómetro Global de la Corrupción 2019 para América Latina y el Caribe*. Obtenido de [https://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2019/11/INFORME\\_BGC2019\\_EDIT.pdf](https://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2019/11/INFORME_BGC2019_EDIT.pdf)

<sup>279</sup> US Department of State (2023) *Country Reports on Human Rights Practices: Panama*, <https://www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/panama/>

<sup>280</sup> Hawley, Sue (2016). *UNCAC Coalition. Compensation for victims of corruption: Why does it matter?*. Obtenido de <https://uncaccoalition.org/compensation-for-victims-of-corruption-why-does-it-matter/>

<sup>281</sup> Tipán, D., Castro Galdeano, A., Gómez Villarreal, I., Ruiz López, A., & Crespo, R. (2024). *Estudio y análisis de sentencias por delitos de blanqueo de capitales y contra la administración pública*. Obtenido de: [https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/DOCUMENTO-DE-ESTUDIO-Y-ANA%CC%81LISIS-PARA-LA-PWEB\\_.pdf](https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/DOCUMENTO-DE-ESTUDIO-Y-ANA%CC%81LISIS-PARA-LA-PWEB_.pdf)

recuperación existente para identificar puntos de mejora que permitan aumentar los montos de dinero recuperado por actos de corrupción.

En cuanto a reparación a víctimas directas de corrupción, fuentes consultadas en instituciones de justicia comentaron que desconocen de casos en los que se hayan implementado medidas con este objetivo. Si bien es difícil identificar y delimitar a las víctimas de la corrupción en los grandes casos, es importante generar acciones que permitan darle voz a las personas afectadas y reconocer los daños causados.

En otros delitos, como la extorsión sexual, la identificación de las víctimas se facilita, y medidas de reparación económicas y no económicas pueden y deben ser implementadas considerando el daño físico y psicológico al que las víctimas se ven sometidas.

Los países han adquirido compromisos internacionales para potenciar el tema, sin embargo, debido a su complejidad pocos han sido los resultados. Estos compromisos internacionales, así como buenas prácticas y experiencias exitosas sobre el tema han sido recopiladas por diferentes instituciones internacionales, siendo una de ellas la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (Iniciativa StAR) con el documento de estos documentos Víctimas de la Corrupción<sup>282</sup>.

### **Obstáculos y retos específicos de acceso a la justicia**

Si bien a lo largo de este eje se han identificado limitaciones y desafíos generales relacionados con el acceso a la justicia en casos de corrupción, con un enfoque en la transversalización de la perspectiva de género, es crucial reconocer que, dependiendo del contexto, ciertos grupos y áreas temáticas pueden enfrentar dificultades específicas para acceder a la justicia. Este apartado recoge información sobre los retos particulares que enfrenta la población migrante, así como los obstáculos en el acceso a la

justicia en casos de abuso de poder por parte de los cuerpos de seguridad pública y de extorsión sexual.

### **Población migrante**

Como se ha reiterado a lo largo del informe, la población migrante se encuentra en condiciones particularmente vulnerables que deben ser atendidas de forma diferenciada. Si bien el Estado panameño ha realizado esfuerzos para atender a esta población, la magnitud del flujo migratorio desborda la capacidad pública.

La principal barrera identificada para acceder a la justicia en el caso de la población migrante que llega a Panamá por la zona de Darién es que las personas buscan continuar con su camino migratorio lo más pronto posible. Daniel Arango comenta que *“lo que quieren es seguir lo más rápido que puedan para Costa Rica [...] Llegan y al otro día no están.”* Esto además de dificultar el acceso a la justicia, también complica la atención psicosocial. A esto, operadores de justicia consultados suman que obtener fecha para los testimonios anticipados puede tardar semanas, dificultando el acceso a la justicia. Otro de los obstáculos identificados por Arango es la falta de elementos que permitan a los operadores de justicia construir un caso sólido, mencionando que *“al momento de ir a poner una denuncia, el Ministerio Público no tiene mucha información para adelantar una investigación”*. Adicionalmente, personas de la Defensoría del Pueblo comentan que una dificultad adicional es que *“en muchos casos no se puede determinar con claridad si los hechos ocurren en Colombia o en Panamá, al ser una zona fronteriza”*.

Otros retos generales de acceso a la justicia para la población migrante, con énfasis en la región del Darién identificados por Abdiel Mena son la infraestructura limitada para la atención oportuna de los casos y los constantes cambios y rotaciones de los operadores de justicia asignados en la zona. Esta rotación puede ocasionar retrasos en los casos, generar procesos de revictimización y dificultar la formación de capacidades del sistema de justicia para enfrentar los casos con un enfoque en derechos humanos y

<sup>282</sup> Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (2023). *Victims of Corruption: Back for Payback*. <https://star.worldbank.org/publications/victims-corruption-back-payback>

sensibles a género. A esto, Abdiel suma que *“teniendo una política migratoria de flujo controlado, ¿cómo sacas a una víctima de violencia basada en género en un flujo controlado?. Es complicado sacarla porque automáticamente va a llamar la atención. ¿Y si está con su victimario ahí mismo al lado?”*

Mena también comenta que en algunos casos las mujeres son sometidas a procesos de revictimización por parte del sistema de justicia que desincentiva la denuncia de casos y la continuación de los procesos: *“Tienes una mujer que tiene que repetir dos veces la situación y todavía en toda la región tener que repetir la historia. Llega un punto en que esa mujer evidentemente siente que no hay una capacidad de respuesta. Entonces, para qué voy a denunciar si al final no hay una respuesta efectiva, y sobre todo pronta, porque una justicia que es tardía no es justicia.”* Esto también señala la necesidad de colaborar entre países para implementar medidas que mejoren el acceso a la justicia de la población migrante.

Personas consultadas comentan que se han hecho esfuerzos por fortalecer la presencia de personas operadoras de justicia en la zona y también se han adquirido herramientas para facilitar la denuncia, entre ellos la instalación de una nueva cámara Gesell<sup>283</sup> orientada a disminuir la revictimización. Mena menciona que es necesario mejorar la señalética de los lugares a los que las personas migrantes llegan: *“Es importante la señalética adecuada también para saber dónde buscar ayuda al salir de la selva. Se ha hecho sí, pero se puede fortalecer para facilitar que las personas, y particularmente mujeres, puedan llegar a los espacios seguros donde puedan recibir orientación y protección.”*

En cuanto a posibles casos de sextorsión o extorsión sexual a población migrantes las personas entrevistadas también han identificado retos en la denuncia y el acceso a la justicia específicos. Roxana Muñoz señala que una situación que podría impedir o dificultar la denuncia es *“el desafío que es para las mujeres migrantes*

*llegar ante un funcionario y decir que está viviendo una situación de violencia y sentirse juzgada por no ser de este país”.* Adicionalmente las mujeres provenientes de países cuyo idioma principal no es el español, enfrentan barreras lingüísticas para el acceso a la justicia y en muchos casos desconocen cómo opera el sistema judicial del país.

Por su parte, Mena menciona que el hecho de que la mayor parte de operadores de justicia sean hombres también podría impactar en la voluntad de mujeres víctimas para denunciar y continuar un proceso. Mena menciona que *“muchos de los jueces y fiscales también son hombres y no es lo mismo que tú vengas a hablar de una situación de violencia, sobre todo de este tipo, delante de otro hombre”.* Esto a su vez está ligado a estereotipos de género, según los cuales Darién se mira como un terreno difícil, que para el sistema patriarcal debe ser manejado por hombres.

Organizaciones entrevistadas también explican que cuando las personas sobrevivientes intentan presentar una denuncia tras haber atravesado el Darién y salido de la zona, se les niega el acceso bajo el argumento de que el delito ocurrió en Darién y que por lo tanto la denuncia debió haberse hecho en Bajo Chiquito. También mencionan que en algunos casos (aunque no en la mayoría) se está condicionando el acceso a la justicia y la atención a las personas sobrevivientes de violencia sexual a la interposición de una demanda.

### **Abuso del poder por parte de fuerzas públicas de seguridad**

En Panamá, el acceso a la justicia y la posibilidad de presentar denuncias por casos de corrupción y abuso de autoridad cometidos por miembros de las fuerzas públicas de seguridad representan una problemática profunda y compleja. Las víctimas de abusos no solo enfrentan la violencia directa, sino también una estructura institucional que, en muchos casos, protege a los agresores en lugar de garantizar que se haga justicia.

<sup>283</sup> La Cámara Gesell está conformada por dos salas que están divididas por un vidrio unidireccional, estas salas son denominadas como sala de observación y sala de entrevista. Para más información ver <https://ministeriopublico.gob.pa/seprovit/camara-gesell/>

Venus Tejada describe las dificultades inherentes a las investigaciones llevadas a cabo por el Departamento de Responsabilidad Policial, señalando que *“son policías investigando a policías.”* Cuando son los mismos compañeros de los agresores quienes investigan, el proceso se convierte en un ciclo de impunidad. Tejada comenta que en ocasiones, tras interponer una denuncia, se les advierte a los agresores sobre su comportamiento y se les pide que cesen temporalmente sus actividades ilegales. Sin embargo, los abusos y la corrupción continúan repitiéndose. Afirma que *“es como si quisieran que se nos olvide, pero por eso es importante darle seguimiento a todos estos casos, a estas denuncias.”* Esta situación refleja una de las principales barreras para que las denuncias lleguen a buen término: la falta de instancias de control independiente.

El miedo a las represalias también constituye una de las razones más poderosas que disuaden a las víctimas de seguir adelante con sus denuncias. Tejada relata cómo, en ocasiones, cuando una víctima trans denuncia el abuso de poder por parte de un miembro de la Policía, otros miembros pueden tomar represalias: *“Cuando ponen la denuncia y al día siguiente se recoge, ellas son golpeadas por otros policías, no por el que las agredió.”* En este contexto, señala que es preferible que las denuncias sean canalizadas a través de organizaciones de la sociedad civil, ya que en esos casos la policía teme actuar con represalias directas contra las víctimas. Esta cultura de intimidación no sólo silencia a quienes denuncian, sino que también crea un entorno donde los abusos continúan sin consecuencias, fortaleciendo la impunidad.

La presión social y familiar juega un papel fundamental en desincentivar a las víctimas de seguir adelante con sus denuncias. Tejada comparte el testimonio de su propio padre y hermano, ambos policías, quienes la instaron a continuar con su labor a pesar de los riesgos, pero también relata cómo su hermano fue amenazado en el marco del activismo que ella ejerce: *“Una vez amenazaron a mi hermano y le dijeron que me callara, o si no lo iban a trasladar a un lugar remoto, donde sería difícil que pudiera encontrarse con su familia.”* La amenaza de traslados forzados o represalias

directas contra los seres queridos se convierte en una herramienta de control que busca desmovilizar y aislar a quienes se atreven a desafiar el poder de la institución.

Funcionarios de la Defensoría del Pueblo mencionan: *“Las organizaciones nos informan que existen casos de corrupción por parte de la Policía Nacional hacia trabajadoras sexuales trans. Desde nuestra institución, buscamos incentivar a las organizaciones de la sociedad civil a que presenten denuncias formales para poder construir casos y brindar acompañamiento. Sin embargo, no hemos tenido éxito. Esto podría deberse al desconocimiento de los mecanismos legales disponibles y al temor que enfrenta la población trans al exponer este tipo de situaciones.”*

Para lograr un verdadero cambio, es urgente la implementación de reformas que garanticen una rendición de cuentas real, protejan a las personas que denuncian y aseguren que el derecho de las víctimas a acceder a la justicia no sea obstaculizado por el miedo, la intimidación o la complicidad institucional. Como se mencionó anteriormente, también es necesario estudiar los casos y comportamientos institucionales para identificar patrones y tomar medidas, reforzando una cultura institucional respetuosa con todos los grupos poblacionales. También se resalta la importancia de que se implementen sanciones efectivas para este tipo de situaciones.

### **Acceso a la justicia en casos de extorsión sexual**

Las barreras para acceder a la justicia en casos de extorsión sexual o sextorsión están profundamente arraigados en las estructuras sociales, culturales y legales del país. Una de las principales barreras es la falta de reconocimiento de la sextorsión como un delito o como un agravante de un delito existente. Joyce Araujo L. menciona que *“algunas personas piensan que fue un ofrecimiento indecoroso, pero no lo piensan como un delito.”* En consultas realizadas con operadores de justicia, se mencionó que esta falta de reconocimiento legal de este tipo de corrupción ocasiona que no exista claridad de qué unidad del Ministerio Público debería manejar los casos de este tipo.

Por otro lado, en el caso de la extorsión sexual a mujeres migrantes su denuncia se puede complicar por la normalización que estos episodios han tenido. Una persona entrevistada para este informe afirmó que *“muchas inician la travesía conscientes de que pueden ser abusadas, entonces al ya asumir eso como algo que puede pasar, cuando llegan acá no lo denuncian porque de alguna forma fue normalizado y se acepta como un precio por cruzar Darién.”* En la misma línea sobre la extorsión sexual en el ámbito migratorio, Oliver Bush menciona que es necesario la *“implementación de una figura/mecanismo de protección para que puedas estar bajo la protección del Estado para que las sobrevivientes puedan acompañar los procesos de justicia”*. Roxana Muñoz, señala que vivimos en una sociedad patriarcal donde las mujeres siguen siendo vistas como ciudadanas de segunda categoría. Esto se refleja especialmente en los casos de sextorsión, en los que las víctimas suelen ser mujeres y, en muchos casos, la carga de demostrar el hecho recae sobre ellas. *“En un acto de sextorsión, pueden implicarse muchos cuestionamientos hacia la mujer. Muchas veces la carga de demostrar el hecho recae sobre la mujer,”* apunta Muñoz, evidenciando cómo la estructura de poder en la sociedad panameña pone a las víctimas en una posición desventajosa. En esta misma línea, Cecilia Moreno Rojas enfatiza que los casos de sextorsión a menudo *“duermen el sueño eterno”* dentro del sistema judicial. La revictimización es doble: *“Tú presentas un caso ahí y probablemente va a dormir el sueño eterno porque vas a quedar tú como victimaria, ahí doblemente victimizada”*. Ángela Jiménez Rodríguez afirma: *“Vivimos en un país que es sumamente machista y castiga a la mujer, a pesar de que la mujer sea la víctima”*.

Este clima de revictimización es un impedimento claro para que las mujeres se atrevan a denunciar ya que, incluso si logran acceder al sistema judicial, temen que se les castigue o juzgue de manera desfavorable, lo que las disuade de presentar su caso. Esta cultura patriarcal se traduce en una revictimización sistemática, donde las mujeres no solo deben enfrentar el trauma del abuso, sino también las interrogantes sobre su comportamiento, su moralidad y su culpabilidad. En este marco, potenciar la capacitación obligatoria y continua para personas operadoras de justicia sobre técnicas de

abordaje correcto de la víctima es clave.

Muñoz también identifica que *“todo lo que tiene que ver con delitos sexuales genera mucha vergüenza, genera mucho tabú y mito”*. Este temor a la vergüenza es uno de los principales factores que disuade a las víctimas de denunciar. En Panamá, las mujeres pueden sentir que su honor y su integridad serán cuestionados si dan el paso de hacer pública una situación tan íntima. Este estigma social refuerza la idea de que la víctima es responsable de la agresión, simplemente por ser mujer o por haber estado involucrada en una situación en la que, eventualmente, se ve obligada a ceder a las demandas de un extorsionador.

Además, muchas veces las víctimas se enfrentan a una presión interna que les impide presentar la denuncia. Muñoz reflexiona sobre el hecho de que, cuando la víctima obtiene algo que necesitaba desesperadamente a cambio de un acto sexual, puede que no denuncie, ya que el acto se ve de alguna manera como un *“intercambio”* necesario. Es así cómo la dinámica del poder y la necesidad económica o emocional puede influir en la decisión de no buscar justicia.

La desigualdad de poder entre las víctimas y los agresores es otro factor que impide la denuncia. Ángela Jiménez Rodríguez explica que en los casos de sextorsión, las víctimas a menudo se enfrentan a personas con mayor poder, ya sea social, económico o incluso político. *“Hay una discrepancia de poder. Esta persona que está haciendo este tipo de comentarios tiene mayor poder que la persona que está recibiendo los comentarios.”* Reconoce que este desequilibrio de poder puede silenciar a las víctimas.

La extorsión sexual continúa siendo un tipo de corrupción poco comprendido y abordado con la urgencia que requiere. La falta de formación en el ámbito judicial y la falta de una respuesta institucional efectiva continúan siendo problemas significativos. Las víctimas no solo enfrentan un sistema judicial que no siempre está preparado para abordarlas de manera adecuada, sino también una

sociedad que no las apoya de forma efectiva. Como mencionan varias de las voces consultadas, la solución pasa por una reforma profunda del sistema judicial y de las políticas de protección, así como por un cambio cultural que termine con la revictimización y la estigmatización de las mujeres.

# Conclusiones

## Conclusiones

Si bien en Panamá se han logrado avances sobre los derechos de las mujeres en los últimos años, especialmente en términos formales, en la práctica las inequidades siguen siendo profundas, y la realidad dista de los principios de igualdad y no discriminación. Mientras que la corrupción, un problema persistente en el país, se posiciona en la opinión pública como el principal desafío de Panamá.

Los efectos de la corrupción en los derechos de las personas son innegables y estos afectan de forma desproporcionada a grupos históricamente discriminados. Es así como desde diferentes instancias, mundiales y regionales, se ha reconocido el efecto diferenciado de la corrupción en las mujeres y población LGTBIQA+, mismos que pueden agravarse según las interseccionalidades. Asimismo se ha reconocido la existencia de modalidades de corrupción vinculadas a las violencias de género. Sin embargo, en Panamá estos vínculos han sido poco explorados, y las condiciones para potenciar la interrelación entre estas áreas requieren de esfuerzos multisectoriales.

A continuación se presentan las principales conclusiones de esta investigación, divididas por los tres ejes de convergencia que conforman este informe.

### Eje 1 - La corrupción y sus efectos desproporcionados y diferenciados para las mujeres y la población LGTBIQA+ en Panamá

- **Las afectaciones de la corrupción a los derechos económicos, sociales y culturales y ambientales (DESCA) en Panamá.** - La corrupción, pública y privada, debilita la capacidad de los países para garantizar estos derechos básicos a las personas. En el caso de Panamá se identifican casos específicos de afectaciones a los derechos económicos, sociales y culturales y ambientales (DESCA)

en torno al otorgamiento discrecional de beneficios y auxilios sociales públicos, micro-corrupción e-n los servicios de salud y educación y casos de corrupción en la seguridad social. Las mujeres, que tienden a ser las principales usuarias de estos servicios públicos por su rol de cuidado y por enfrentar condiciones socio-económicas que no permiten utilizar alternativas, son particularmente afectadas por la corrupción en el ejercicio de los DESCAs.

- **La extorsión sexual como una forma de corrupción no reconocida en Panamá.** - La extorsión sexual, también conocida como sextorsión, **no está formalmente reconocida** como un tipo de corrupción en el marco normativo de Panamá ni es abordada en sus políticas públicas. Además sigue siendo un concepto ampliamente desconocido para muchas personas. No obstante, los datos obtenidos a través de encuestas indican que se trata de un problema presente en el país. Las consultas realizadas en el marco de este informe señalan que estas situaciones han ocurrido durante años en Panamá, pero que es de forma reciente que han comenzado a ser reconocidas como formas de abuso y corrupción.

Se identifica que en Panamá este tipo de corrupción podría ser más recurrente en las esferas laborales, educativas, políticas y en el acceso a servicios básicos. Dentro de la diversidad de las mujeres existen **grupos particularmente vulnerables** frente a este tipo de corrupción, como lo son las mujeres jóvenes, las mujeres que desempeñan trabajos domésticos, las mujeres afropanameñas, las mujeres migrantes y la población trans.

- **El abuso de poder vinculado a violencia de género desde las fuerzas públicas de seguridad es un problema recurrente en el país.** - En Panamá casos de violencia sexual cometidos por miembros de las fuerzas del orden público, abusando de su poder, han sido denunciados a lo largo de los años, afectando a las mujeres en su diversidad, con énfasis en sectores más vulnerables.

- Se destaca la discriminación institucionalizada de la Policía Nacional hacia la población LGTBQIA+, reflejada en su Reglamento Disciplinario, que considera como faltas gravísimas de conducta practicar el "lesbianismo" y el "homosexualismo". Además, las personas entrevistadas señalaron una actitud discriminatoria sistemática por parte de los cuerpos de seguridad pública. Las [mujeres trans trabajadoras sexuales son particularmente vulnerables al abuso de poder de los cuerpos de seguridad](#), alertándose sobre casos de detenciones arbitrarias, trabajos forzados, violencia física y psicológica, sextorsión, abuso sexual, extorsión monetaria por "permitir" la práctica del trabajo sexual, intimidación y otros abusos.
  - [Casos de violencia de género y abuso de poder a lo interno de la fuerzas públicas de seguridad](#) también han sido identificados. Los casos identificados en este contexto tienen como víctimas a mujeres.
  - Si bien [se registran esfuerzos por generar procesos formativos](#) en derechos humanos y en género a los cuerpos de seguridad, los casos de vulneraciones continúan sucediendo. Las denuncias formales e informales sobre la violencia de género y el abuso de poder por parte de las fuerzas de orden público han sido constantes, pero los controles y medidas continúan siendo deficientes.
  - Como buena práctica [se identifica la creación de unidades policiales especializadas](#) en violencia de género y la creación del [Plan de Acción 2022-2025](#) para el Servicio Policial Especializado en Violencia Doméstica y de Género de la Policía Nacional de Panamá.
- **La corrupción es un elemento facilitador de la trata de personas en Panamá, pero su abordaje ha sido deficiente.** - Las mujeres
- constituyen las principales víctimas de los casos de trata de personas registrados a nivel mundial, siendo la modalidad mas frecuente la explotación sexual. Panamá mantiene este patrón.
    - Diferentes organizaciones internacionales han alertado que [la corrupción juega un papel fundamental en las redes de trata de personas en Panamá](#). Los reportes señalan la posible confabulación y complicidad de malos elementos de la Policía Nacional y de otros estamentos estatales, que facilitan la operación de las redes de trata de personas. Asimismo, se ha señalado la falta de investigación y acción ante estas alertas.

Se reconoce que la cadena criminal de la trata de personas en Panamá es extensa y compleja, y se identifican casos de personal de dependencias públicas que podría estar involucrado, por acción u omisión, en estas redes. De forma específica en las entrevistas se mencionó que podrían existir casos de elementos de la Policía Nacional que facilitan la evasión de retenes en las actividades de movilización de víctimas.
    - Una de las [dificultades identificadas para investigar a personas funcionarias públicas](#) es que la información necesaria para construir los casos está en las mismas entidades donde trabajan presuntos malos funcionarios involucrados y el acceso a esta pruebas requiere que compañeras y compañeros de trabajo colaboren con las autoridades de justicia.
    - Se identifica a la Comisión Nacional de Trata de Personas (CNTP) como una instancia clave para abordar las situaciones de posible corrupción de forma estructural e integral.
- **La corrupción y el abuso de poder frente a la vulnerabilidad de la población migrante en Panamá genera situaciones de**

**vulneración de derechos humanos.-** En los últimos años Panamá ha enfrentado un incremento significativo en la cantidad de personas migrantes que han transitado por el país, desbordando la capacidad estatal y posicionado a la migración como un tema urgente a atender. Sin embargo, no es posible desconocer que Panamá no es únicamente un país de tránsito, sino también un país de origen y de destino de la migración, y cada una de estas situaciones genera riesgos y vulnerabilidades de corrupción específicas.

- Cuando se analiza a [Panamá como país de origen](#) bajo un lente anticorrupción, se resalta la exposición de la población indígena Ngäbe-Buglé en el contexto de la migración circular por la zafra del café a Costa Rica. Las debilidades en los controles estatales al cumplimiento de condiciones laborales mínimas potencia la exposición de las personas Ngäbe-Buglé a la explotación laboral.

En cuanto a [Panamá como un país de destino](#), se identifican situaciones en las que la población extranjera que reside en el país se ve expuesta a riesgos de ser extorsionada y/o sextorsionada para evitar detenciones y/o deportaciones.

En esta línea se alerta que acciones como el reciente incremento y frecuencia en los [controles realizados por las fuerzas de seguridad panameñas en el transporte público](#), es un punto a revisar bajo el lente anticorrupción. La falta de información sobre estos controles, la poca claridad sobre los procedimientos y la amplia discrecionalidad en la ejecución, pueden incrementar los riesgos de corrupción. También se registran alertas sobre posibles casos de mujeres migrantes que se ven expuestas al pago de sobornos o se ven forzadas a actos sexuales por su condición irregular en el país, por parte de personas funcionarias públicas que abusan del poder confiado.

- En cuanto a [Panamá como país de tránsito](#) resalta el incremento de personas que transitan por rutas irregulares en la región fronteriza con Colombia en el Darién. Ante este incremento, que rebasa las capacidades públicas, se generan riesgos de corrupción en el acceso a servicios y derechos por parte de la población migrante. A continuación se resaltan algunos de estos riesgos.

a) Informes internacionales resaltan que [redes de tráfico ilícito de migrantes operan en Panamá, presuntamente con el apoyo de funcionarios corruptos](#). Esto se conecta además con la correlación de este mercado criminal con las redes de trata de personas, lo que aumenta la vulnerabilidad de las mujeres migrantes en la región del Darién a ser víctimas de estas redes.

b) Se identifican cuestionamientos de la Defensoría del Pueblo de Panamá respecto a la [transparencia de la información que sustenta la decisión de establecer un flujo migratorio controlado](#) en el país. La Defensoría argumentó que los criterios que fueron utilizados para establecer el flujo no se encuentran publicados mediante un medio oficial en Panamá, lo que dificulta analizar la situación de los derechos humanos y generar recomendaciones en este marco.

c) Con la implementación del flujo controlado, Panamá y Costa Rica acordaron en 2023 la acreditación de 200 buses para trasladar a las personas migrantes desde Darién hasta Costa Rica. Este [transporte](#) es realizado por empresas privadas, tiene un costo de USD 60 por persona y cuenta con limitación de espacios disponibles. Casos de sobrecarga en el transporte, así como accidentes de unidades han sido identificados.

Información documentada por organizaciones humanitarias que trabajan en territorio, indican la existencia de posibles casos en que personas migrantes que no cuentan con recursos suficientes se exponen a situaciones de sextorsión y/o explotación laboral para conseguir espacios dentro del transporte. A través de informes publicados por organizaciones de sociedad civil se identifica la existencia de ‘asientos humanitarios’ que son asignados por entidades públicas en los buses a personas que no pueden cubrir el pasaje, pero no se encuentra información pública oficial sobre esta gestión.

También se resalta que los montos millonarios que podrían ingresar a las empresas de transporte privadas por estos servicios, y la alta vulnerabilidad de las personas migrantes que utilizan los servicios, generan riesgos de corrupción e infiltración del crimen organizado en el negocio.

d) Si bien el Gobierno panameño ha mencionado que no se han recibido denuncias formales, organizaciones internacionales han alertado sobre posibles casos de personas funcionarias públicas que extorsionan sexualmente a mujeres migrantes a cambio de servicios básicos.

e) Como buena práctica se identifica la creación de la [Unidad de Seguridad Fronteriza Humanitaria \(USFROH\)](#), compuesta por personal con formación y capacitación sobre seguridad fronteriza, destinados a la protección de los derechos humanos de las personas migrantes. Se resaltan los esfuerzos realizados desde el Estado y desde organizaciones no estatales por implementar [programas de formación en derechos humanos y en género](#) a personas funcionarias públicas vinculadas al control y atención de población migrante.

## Eje 2 - Respuesta a los desafíos de corrupción y género en Panamá

- Normativa y políticas anticorrupción sin enfoque de género. - Se identifica que el marco legal y las políticas públicas anticorrupción en Panamá no transversalizan el enfoque de género. A continuación se presentan algunos puntos a destacar en este ámbito.
  - Panamá ha ratificado las principales convenciones internacionales relacionadas con la lucha contra la corrupción y ha adquirido diferentes compromisos regionales en la materia. Dentro de ellos resalta el [Compromiso de Lima: Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción](#), de 2018. Este acuerdo contiene compromisos que buscan promover la equidad de género y empoderamiento de las mujeres en las políticas anticorrupción, así como la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad en la definición de medidas para fortalecer la gobernanza y combatir la corrupción en el país. Sin embargo, en la práctica no se identifican avances en la implementación de estos compromisos.
  - La [Constitución de Panamá no hace mención directa a los temas de corrupción](#), aunque establece disposiciones referentes a los derechos humanos y los intereses del Estado. En cuanto a las [leyes nacionales](#), estas abarcan diferentes aristas del sistema anticorrupción pero no se identifica en ellas una interrelación con las agendas de género. Asimismo, algunas personas entrevistadas resaltaron la brecha entre lo dispuesto por la normativa y el cumplimiento efectivo de la misma.
  - De forma específica, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Panamá fue pionera en la

región. Sin embargo, debido a los rápidos avances tecnológicos y a la adopción de nuevos y más estrictos estándares de transparencia a nivel regional y mundial, esta normativa presenta falencias que requieren ser abordadas.

- No se identifica la existencia de una política pública anticorrupción integral, basada en un diagnóstico técnico, con objetivos establecidos y con metas, indicadores y un marco temporal definido en Panamá.
- No se identifican políticas públicas sensibles a género que aborden los problemas de [micro corrupción en el acceso a los servicios básicos](#) y DESCA en el país.
- El desarrollo e implementación de políticas públicas anticorrupción en Panamá debe ser liderado por la [Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información \(ANTAI\)](#). Sin embargo, la cantidad de funciones que recaen sobre esta institución, el presupuesto insuficiente para asumirlas y el poco personal, dificultan el cumplimiento efectivo de sus funciones. Las consultas realizadas para esta investigación denotan preocupación por el debilitamiento de esta institución así como su falta de capacidad para implementar sanciones efectivas. También alertan sobre la falta de autonomía de la ANTAI vinculada al proceso de selección de la persona que la dirige y el tiempo de funciones.
- Se identifica como buena práctica el establecimiento de la [Oficina de Equiparación de Oportunidades y Género](#) dentro de ANTAI, sin embargo, personas consultadas señalan la debilidad en cuanto a recursos y personal de esta unidad.
- Los planes de [Gobierno Abierto](#) en diferentes países

han servido como plataformas para la interrelación entre las agendas anticorrupción y género. Dentro de los cinco planes de acción que Panamá ha creado desde su ingreso a OGP, solo un compromiso relaciona ambos temas. Asimismo, personas consultadas cuestionaron los procesos de co-creación de algunos planes de Gobierno Abierto en el país por los bajos niveles de participación. También se identifican cuestionamientos relacionados a la baja implementación de los compromisos en algunos ciclos, la preocupación ante la sostenibilidad de los planes en cambios gubernamentales y la débil inclusión de diferentes grupos en los procesos.

- [La transversalización del enfoque de género en Panamá ha logrado avances formales pero existe una deuda pendiente en torno a su aplicación.](#) - Si bien Panamá cuenta con un marco normativo y políticas públicas que buscan potenciar la equidad de género en diferentes aristas, el cumplimiento efectivo de estos instrumentos es un reto para el país. Por otro lado, deficientes prácticas de transparencia y rendición de cuentas limitan que diferentes actores puedan aportar al ecosistema y exigir resultados.
  - Dentro de los retos identificados para transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas de todos los sectores en el país se resaltó la [falta de sostenibilidad y constancia](#) de las iniciativas. También resaltó la [asignación presupuestaria insuficiente](#) para el cumplimiento de los instrumentos existentes.
  - El [Ministerio de la Mujer](#) es la institución pública que lidera los temas de derechos de las mujeres y equidad de género en Panamá. En las consultas realizadas se expresó la preocupación por el [debilitamiento de esta institución](#) a partir de 2019, señalando el poco presupuesto asignado, la reducción del equipo técnico y la falta de voluntad política de diferentes autoridades.

- Se resalta la aprobación de la [Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2024—2034](#). Si bien este instrumento no hace referencia directa a temas anticorrupción, incluye objetivos y medidas que incorporan algunos de los elementos fundamentales de esta área, como la producción de datos desagregados e interseccionales, medidas para mejorar la transparencia, fortalecer la rendición de cuentas e impulsar las auditorías sociales y el fomento de la participación ciudadana de las mujeres. En este contexto se identifica un reconocimiento de la importancia del ecosistema de integridad para una transversalización efectiva del enfoque de género.
- Respecto a la institucionalidad encargada de atender los asuntos de equidad de [la población LGTBQIA+, no se identifican instancias específicas para atender las necesidades](#) particulares de esta población. Esta invisibilización y desconocimiento sistemático de la población LGTBQIA+ también se evidencia en la falta de normativa legal que les proteja y les reconozca.
- La producción y transparencia de datos de corrupción y género es un reto pendiente en el país. - Se observa que la producción de datos podría no ser una prioridad en Panamá. En consultas realizadas se resalta que son pocos los datos generados en el país y cuestionan la calidad de la información producida así como la oportunidad en su publicación y los formatos de estos.
  - [No se identificaron datos oficiales que crucen las temáticas de género y corrupción](#). Esto dificulta identificar, evidenciar y analizar el efecto diferenciado que la corrupción puede tener en las mujeres y población LGTBQIA+, así como contar con insumos que faciliten la construcción de normativa, políticas públicas y acciones para abordarlo.
  - El Ministerio Público de Panamá tiene en su página web un apartado con [estadísticas judiciales](#) mensuales en diferentes áreas, incluyendo en el área de corrupción. Sin embargo, estos datos cuentan con pocos detalles y desagregación. El formato de publicación de los datos es un PDF que no consolida la información de los diferentes años, dificultando su análisis. También se publica de forma proactiva una sección de [casos de alto perfil](#) donde se incluyen casos anticorrupción, mas la información publicada es muy limitada y no permite comprender de qué tratan los casos. Como buena práctica, se resalta la reciente publicación de un estudio sobre las sentencias por los delitos de blanqueo de capitales y contra la administración pública que sistematiza datos clave que permiten identificar puntos de mejora.

El Ministerio Público de Panamá también publica estadísticas sobre delitos de violencia domestica, violencia sexual y femicidios, delitos que afectan en su mayoría a mujeres. Estos datos no cuentan con un desglose que permita conocer las características de las mujeres víctimas, como etnia, rango etario, nivel socioeconómico, nacionalidad, y otros.
  - La [ANTAI](#) cuenta con una sección de estadísticas, que incluye [cifras de denuncias por irregularidades administrativas](#) relacionadas a faltas del código de ética de la función pública, mismas que se encuentran desglosadas por género (con enfoque binario). Los datos publicados cuentan con un bajo nivel de detalle y desglose.
  - En cuanto a [datos abiertos](#), la ANTAI aprobó en 2020 una Guía de Implementación Técnica de Datos Abiertos. Esta Guía no contiene consideraciones de género. En la plataforma pública de datos abiertos de Panamá existe

un apartado con datos anticorrupción que contiene 11 bases de datos. No se identifican datos anticorrupción que transversalicen el enfoque de género en ellas. Dentro de la Plataforma de Datos Abiertos en Panamá no se encuentran bases de datos específicas sobre temas de género.

- El INEC presenta diferentes conjuntos de datos, algunos de los cuales se encuentran desagregados por género de forma binaria. Asimismo, se resalta que en el último censo poblacional se incorporó una pregunta sobre autoidentificación étnica.

A pesar de que se han hecho esfuerzos por incluir variables de diversidades sexo-génericas en la producción de datos públicos, incluyendo peticiones de inclusión en el censo nacional, esto no se ha trasladado a la práctica. Es así como [no se identifican cifras de población LGTBQIA+ producidas por el Estado](#).

- Panamá implementó importantes [esfuerzos para la producción de datos de género que fueron descontinuados](#). Dentro de ellos resalta el Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá (SIEGPA) y la producción periódica del Informe Nacional Clara González, Situación de la Mujer Panameña.
- La participación político-electoral de las mujeres ha logrado avances formales, pero en la práctica continúa siendo minoritaria. - A pesar de que se han establecido [medidas de promoción](#) a la participación política de las mujeres, la representación de mujeres en puestos de elección popular continúa siendo baja. Esto apunta a que los mecanismos establecidos no están operando de la mejor forma. Al respecto se resalta lo siguiente:
  - Las mujeres panameñas enfrentan una serie de [retos y](#)

[obstáculos](#) que limitan su participación efectiva en la política, entre ellos se identifican el rol de cuidado asumido, las campañas de desprestigio y el alto nivel de escrutinio en medios de comunicación y redes sociales, la cultura política masculinizada, la falta de incentivos y respaldo real desde las estructuras de los partidos políticos y las deficiencias en los programas de formación política.

- Si bien la legislación contempla la implementación de [cuotas](#) de participación política en todas las etapas del proceso electoral, existe una [válvula de escape](#) o ruta para que los partidos políticos incumplan con esta obligación, que es frecuentemente utilizada. Esta consiste en que la Secretaría de la Mujer del partido certifique que se han generado esfuerzos por cumplir las cuotas pero que esto no se logró.
- Los partidos políticos en Panamá deben destinar al menos 20% del [fondo público](#) recibido al desarrollo de actividades exclusivas para la [capacitación de mujeres](#) a fin de potenciar el ejercicio pleno de sus derechos políticos, activos y pasivos. Si bien esta es una práctica positiva, personas entrevistadas señalan que la auditoría al uso de estos fondos se enfoca en revisar los respaldos documentales con énfasis en los soportes de los gastos pero no cuenta con indicadores para controlar que el dinero se use correctamente para el propósito establecido.
- Los espacios de participación ciudadana en Panamá deben fortalecerse, con énfasis en la inclusión de los grupos históricamente discriminados. -
  - La normativa panameña contempla diferentes [herramientas de participación ciudadana](#). En la práctica se identifican obstáculos por el desconocimiento de

- estas herramientas y mecanismos, así como un posible desinterés en los procesos de construcción de políticas públicas vinculado a la efectividad de la participación. Consultas realizadas indican la falta de esfuerzos por incentivar de forma focalizada la participación de las mujeres en las discusiones públicas, señalando poca convocatoria por parte del Estado.
- Otros obstáculos a la participación ciudadana están vinculados a las limitaciones y vulneraciones al [espacio cívico](#) en el país. Es así como se registran episodios de represiones en protestas pacíficas y limitaciones al ejercicio de la libertad de prensa y expresión, vinculados a la autocensura en la cobertura de casos de corrupción y al uso de herramientas judiciales como mecanismos de hostigamiento y represión.
  - En cuanto a la sociedad civil organizada, que tiene un rol fundamental en la canalización de la participación, se identifican limitaciones vinculadas a la sostenibilidad financiera, la profesionalización del sector y la falta de articulación de agendas y sus acciones.
  - En cuanto a buenas prácticas, resalta los esfuerzos del Tribunal Electoral para canalizar la participación multisectorial mediante el [Foro Ciudadano de Reforma Electoral y los Foros Nacionales de Juventudes y de Mujeres](#). También se identifica que la Asamblea Nacional cuenta con sección de participación ciudadana donde las personas pueden acceder para presentar una propuesta o revisar las propuestas presentadas por la ciudadanía.
  - Consultas realizadas apuntan a que las organizaciones de mujeres son convocadas a reuniones en el marco de mecanismos internacionales que establecen requisitos obligatorios respecto a esta área.
- Se identifican obstáculos adicionales a la participación para grupos LGBTQIA+ debido al ecosistema discriminatorio a esta población en el país.
  - Si bien la academia podría ser un actor clave para la promoción de la investigación y el debate en materia de corrupción y género, se identifica que en Panamá existe poca investigación científica.

### Eje 3 - Acceso a la justicia, corrupción y género

- Las pocas garantías a la integridad de las personas denunciantes y parte de los procesos judiciales desalienta la denuncia y colaboración con la justicia en casos de corrupción por parte de las mujeres. - Si bien Panamá cuenta con canales de denuncia anónimos para actos de posible corrupción, muchos son los cuestionamientos en cuanto a la seguridad de quienes deciden denunciar o colaborar en los procesos. Es así como datos de encuestas muestran que existe una desconfianza generalizada en el país sobre la seguridad de las personas en los procesos de denuncia de corrupción, y que esta desconfianza es más pronunciada en las mujeres que en los hombres. A esto se suma el desconocimiento de los derechos y canales de denuncia por parte de algunas personas, así como la falta de una cultura de denuncia en el país.
  - La [inexistencia de una Ley específica sobre la protección de denunciantes](#), que garantice la implementación de medidas adecuadas de seguridad y protección para quienes se arriesgan a denunciar actos de corrupción, es identificada como una falencia en el ecosistema de denuncia del país.
  - En las consultadas realizadas se identifica que las mujeres podrían sentir miedo a denunciar casos de corrupción al verse expuestas a recibir [amenazas](#) contra

ellas y su familia así como por la exposición pública en medios de comunicación y redes sociales orientadas a ataques personales.

- Se han hecho esfuerzos por generar un ecosistema de justicia sensible a género pero los retos continúan. - El órgano judicial cuenta con una Unidad de Acceso a la Justicia y Género que, dentro de sus funciones, ha desarrollado guías para el tratamiento de casos de violencia de género, así como para la atención a mujeres de grupos poblacionales específicos.
  - En las consultas realizadas se identifica como un reto que **algunas personas operadoras de justicia carecen de formación en perspectiva de género** para abordar las denuncias y los casos de manera adecuada. Si bien se realizan esfuerzos de capacitaciones, la formación no es obligatoria y se ve afectada por la constante rotación del personal.
  - Otro aspecto que afecta el ecosistema de justicia es la **cultura patriarcal** del país que da más credibilidad a los hombres que a las mujeres y que empuja a las mujeres a callar abusos. A esto se suma el **trato revictimizante** que puede existir dentro del sistema de justicia, en especial cuando se trata de casos de sextorsión o cuando las víctimas son mujeres de diversidades sexo-genéricas.
  - La **complejidad y duración de los procesos de justicia** puede crear barreras de acceso que tengan efectos desproporcionados en las mujeres. Estudios muestran que **las mujeres tienen más carga laboral** que los hombres, lo que en gran medida está asociado al rol de cuidado. Al disponer de poco tiempo libre, involucrarse y dar seguimiento a los procesos de justicia se complejiza. Asimismo, los **costos** (directos e indirectos) que involucran la denuncia y participación en los procesos judiciales resulta inaccesible para muchas mujeres.

- **La identificación de las víctimas de la corrupción, y la restitución y reparación en estos casos no ha sido una prioridad en la justicia panameña.** - La corrupción tiene víctimas directas e indirectas, aunque en la mayor parte de los casos no sean identificadas de forma concreta y los procesos judiciales se centren en las afectaciones pecuniarias que estos actos generan al Estado de forma difusa. Si bien desde las esferas internacionales se ha reconocido la importancia de dar voz a las víctimas de la corrupción, fuentes consultadas en instituciones de justicia comentaron que desconocen de casos en los que se hayan implementado medidas con este objetivo en Panamá.
- Existen obstáculos específicos de acceso a la justicia en casos de corrupción según temática y actores involucrados. - Se identifican obstáculos adicionales para el acceso a la justicia por parte de mujeres migrantes. También se reconocen dificultades particulares para la denuncia y justicia en casos de sextorsión y barreras que dificultan la denuncia, investigación y procesamiento de casos de abuso de poder que involucra a fuerzas de orden público.
  - En el caso de las **personas migrantes** en tránsito por el Darién el acceso a la justicia se complica debido a que las víctimas quieren continuar con su camino migratorio lo más pronto posible. Los pocos casos denunciados cuentan con dificultades en la obtención de elementos probatorios que permitan construir un caso sólido y en la determinación del territorio en donde los hechos suceden (considerando que es una zona fronteriza).

A esto se suma la infraestructura limitada para la atención oportuna de los casos, los constantes cambios y rotaciones de los operadores de justicia asignados en la zona y las barreras lingüísticas.
  - En los casos de **sextorsión** la falta de reconocimiento como un delito o un agravante de otro delito es un

obstáculo clave. La falta de tipificación ocasiona que no exista claridad de qué unidad del Ministerio Público debería manejar los casos de este tipo. Asimismo, al no considerarse como un delito, identificar estas situaciones se complejiza debido a su normalización en algunos ámbitos.

A estos se suma que las situaciones de sextorisión pueden producir vergüenza en las víctimas y miedo al estigma social. Por otro lado, la desigualdad de poder entre las víctimas y los agresores es otro factor que impide la denuncia.

- En relación a los [obstáculos de denuncia de casos de abuso de poder y corrupción dentro de las fuerzas públicas de seguridad](#) destaca que al ser entidades jerarquizadas se pueden dar casos en que las instituciones protejan a los agresores en lugar de garantizar que se haga justicia. Esto es especialmente relevante en las instancias administrativas internas como el Departamento de Responsabilidad Policial.

El miedo a las represalias también constituye una de las razones más poderosas que disuaden a las víctimas de seguir adelante con sus denuncias.

- **La fuerte desconfianza afecta el acceso a la justicia.** - Panamá ha impulsado un proceso de modernización de su sistema de justicia. Sin embargo, aún falta camino para consolidar un sistema eficiente que goce de la confianza de la ciudadanía. La desconfianza está ligada a la percepción de impunidad, la lentitud de los procesos de justicia y la opacidad en el manejo de la información. Esta desconfianza es un desaliento para que las mujeres busquen acceder a la justicia en casos de corrupción.

# Recomendaciones

## Recomendaciones

Los cambios, ajustes y acciones necesarias para implementar un enfoque de la corrupción que integre la perspectiva de género en el país abarcan diversas áreas, sectores y actores. En este sentido, el cambio en el sistema educativo es clave, promoviendo una cultura que garantice los derechos humanos, fomente la equidad, respete la diversidad e impulse la inclusión.

A continuación, se presentan algunas recomendaciones para fortalecer el abordaje de la corrupción con una perspectiva de género en Panamá, basadas en el análisis realizado a lo largo de este informe.

### Fortalecer la institucionalidad anticorrupción y de género, así como la articulación interinstitucional entre ambas áreas.

- **Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI)**
  - Garantizar una asignación presupuestaria adecuada que permita a la ANTAI contar con el personal necesario para cumplir con sus múltiples y críticas atribuciones, así como para invertir en la implementación de tecnología que optimice la eficiencia de sus procesos.
  - Fortalecer la Oficina de Equiparación de Oportunidades y Género de la ANTAI para potenciar la transversalización del enfoque de derechos humanos y de género en las políticas anticorrupción, y de forma específica en los proyectos relacionados a temas de transparencia, protección de datos, gobierno abierto, fiscalización y participación ciudadana.
  - Revisar y modificar la ley de la ANTAI para fortalecer su autonomía e independencia, estableciendo un proceso
- de selección de su autoridad principal que cuente con controles cruzados y con un tiempo de servicio que no coincida con el cambio de gobierno.
- Incorporar disposiciones que posibiliten a la ANTAI a implementar sanciones efectivas en casos de incumplimientos de sus resoluciones.
- **Ministerio de la Mujer**
  - Asegurar una asignación presupuestaria suficiente que permita al Ministerio de la Mujer implementar de manera efectiva las políticas y programas de género establecidos.
  - Fortalecer las capacidades técnicas del equipo del Ministerio de la Mujer a través de programas de capacitación continua y del desarrollo de herramientas para la planificación, el monitoreo y seguimiento.
  - Mejorar la articulación del Ministerio de la Mujer con las entidades responsables de los temas anticorrupción y justicia.
  - Incorporar una dependencia en el Ministerio encargada de atender las necesidades particulares de la población LGTBIQA+ en Panamá.
- **Comisión Interinstitucional de Seguimiento a Políticas Públicas Anticorrupción**
  - Garantizar la implementación de procesos de sensibilización y formación para los integrantes de esta Comisión, con especial énfasis en los momentos de incorporación de nuevos miembros. Asegurar que los cambios de personal en estos espacios cuenten con procesos ordenados de transición que aseguren la continuidad de actividades.

- Establecer medidas que aseguren la regularidad y continuidad de las reuniones de la Comisión, así como garantizar que las personas que participen en estos encuentros cuenten con poder de decisión que permita consensuar acciones.
  - Incluir al Ministerio de la Mujer en esta Comisión podría aportar a visibilizar los impactos diferenciados de la corrupción en este grupo, así como a planificar acciones concretas para abordarlos.
  - La buena gobernanza también debe tomar en cuenta elementos de participación multisectorial, para lo cual incluir a actores no estatales dentro de esta comisión podría potenciar su efectividad y la confianza en las acciones que se planifican e implementan.
- **Gobierno Abierto Panamá**
    - Fortalecer los procesos de participación en la co-creación de los planes de gobierno abierto de Panamá, priorizando la ampliación a otros territorios geográficos y la inclusión de nuevos grupos con intereses diversos.
    - Implementar mecanismos de transición que aseguren la continuidad de los compromisos de los planes de acción en los cambios de Gobierno.
    - Potenciar el involucramiento de organizaciones de derechos humanos, grupos de derechos de mujeres y organizaciones LGTBIQA+ en los procesos de gobierno abierto. Para ello es clave mejorar la comunicación y sensibilización sobre Gobierno Abierto.
    - Potenciar los vínculos de Gobierno Abierto y género mediante la inclusión en futuros planes de compromisos específicos sobre la temática, así como la implementación de herramientas de análisis de género en los planes.

### **Mejorar la transparencia y la producción de datos de calidad en las áreas de corrupción y género.**

- Revisar y adecuar la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública** a los nuevos estándares regionales contenidos en la Ley Modelo 2.0 de la OEA. Esta revisión debe tomar en cuenta, entre sus elementos (no exhaustivos), los avances de las nuevas tecnologías, la ampliación de la información publicada de oficio por las instituciones obligadas, el establecimiento de estándares de calidad para la información, la posibilidad de escoger el formato de entrega de los datos, la simplificación de los procesos de acceso, la revisión de los tiempos de entrega máxima de la información, las limitaciones al principio de máxima publicidad y el establecimiento de principios de género y no discriminación como ejes transversales.

Se resalta que si bien ya existen iniciativas encaminadas en el legislativo para fortalecer esta normativa, estas deben avanzar con la participación multisectorial de los diferentes actores interesados.

- **Sobre la producción de datos en general**
  - Fortalecer la producción de datos públicos en todos los sectores, implementando mecanismos que permitan contar con datos desglosados por género, territorios geográficos, autoidentificación étnica, edades, variables sociodemográficas, condiciones de vulnerabilidad y otras variables que permitan un mejor entendimiento de las situaciones del país, de las necesidades específicas de los diferentes sectores poblacionales y de las brechas y desigualdades a abordar.
  - Implementar esfuerzos para producir y publicar datos que incluyan desagregaciones por autoidentificación sexogenérica, de forma que la población LGTBIQA+ no sea invisibilizada.

- Fortalecer los mecanismos de control de calidad de los datos producidos, así como mecanismos de auditoría sobre ellos.
- Sensibilizar sobre la importancia de los datos abiertos y fortalecer las capacidades para producir información y publicarla en estos formatos. En este marco, los esfuerzos podrían liderarse desde ANTAI como entidad rectora del tema. Para ello podría generarse un mapeo de los datos que cada institución estatal podría publicar en este portal e implementar acciones de forma progresiva. En esta misma línea es necesario fomentar el uso de los datos en formatos abiertos por parte de actores no estatales y entidades públicas.
- **Datos producidos y publicados por el Ministerio Público**
  - Producir datos sobre acceso a la justicia con mayor nivel de desagregación, tomando en cuenta criterios de género e interseccionales. También se recomienda publicar los datos en formatos abiertos y con bases históricas, así como incluir indicaciones o guías explicativas de los datos publicados que permitan a la ciudadanía una mejor comprensión de la información.
  - Expandir la información publicada sobre los casos anticorrupción de alto perfil, incluyendo un resumen de los hechos, la explicación de cómo los hechos constituyen un delito según la teoría fiscal, la línea de tiempo básica, y la explicación de los posibles efectos que los casos de corrupción tienen en el país (donde se puede vincular a temas de Estado de Derecho y derechos humanos).
  - Potenciar la sistematización y análisis de datos sobre casos de corrupción en el sistema de justicia, cruzándolos con variables de género.

- **Datos producidos y publicados por la ANTAI**
  - Producir datos con mayor nivel de desagregación sobre las denuncias por irregularidades administrativas relacionadas a faltas de código de ética de la función pública, que permitan además trazar los procesos y resultados obtenidos. Adicionalmente se sugiere incorporar criterios de interseccionalidad en la producción de nuevos datos e implementar enfoques no binarios en materia de género.
- **Datos publicados por el Ministerio de la Mujer**
  - Reactivar, en conjunto con el INEC, el Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá (SIEGPA) adecuándose a las necesidades actuales de información en el país y potenciando el uso de datos abiertos.
  - Retomar la producción periódica del Informe Nacional Clara González, Situación de la Mujer Panameña.

### **Fortalecer las medidas para garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales y normativa nacional en materia de corrupción y género.-**

- Se sugiere que las instituciones responsables de coordinar los esfuerzos de estos instrumentos, ANTAI en el caso de las convenciones en materia de corrupción y el Ministerio de la Mujer en el caso de las convenciones de género, coordinen el desarrollo de hojas de ruta con acciones priorizadas y mecanismos de monitoreo y seguimiento a su implementación.
- Generar una plataforma abierta para el registro de las acciones y avances en el cumplimiento de las disposiciones y compromisos internacionales en materia de corrupción asumidos por Panamá, cuya información sea de acceso público, para mejorar la transparencia y rendición de cuentas en su implementación.

- En cumplimiento del Compromiso de Lima, promover la equidad y el empoderamiento de las mujeres como objetivo transversal de las políticas anticorrupción, y generar un **grupo de trabajo multisectorial** que promueva la colaboración para lograr este objetivo. Se debe incluir a grupos en situación de vulnerabilidad (incluyendo población LGTBQA+) en la definición de medidas para fortalecer la gobernanza y combatir la corrupción. Estas iniciativas pueden implementarse en el marco de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento a Políticas Públicas Anticorrupción.
- Asegurar asignaciones presupuestarias para el desarrollo de acciones que permitan cumplir los compromisos internacionales adquiridos por Panamá en materia de corrupción y derechos de las mujeres y población LGTBQA+.

### **Generar una política pública anticorrupción que transversalice el enfoque de derechos humanos y género.-**

- Co-crear una **política pública integral**, basada en un diagnóstico técnico, con objetivos establecidos y con metas, indicadores y un marco temporal definido para la prevención y gestión de la corrupción en Panamá, que reconozca el impacto de la corrupción en los derechos humanos y transversalizar el enfoque de género. Esta política debe aportar a priorizar acciones, fijar responsabilidades, mejorar la coordinación de los esfuerzos institucionales y fomentar la participación ciudadana, el control social y la rendición de cuentas.

Su construcción debe incluir a múltiples entidades públicas así como a organizaciones de sociedad civil, organizaciones internacionales, academia, partidos políticos, y demás actores sociales y privados que se estimen relevantes. La incorporación de múltiples actores en el diseño e implementación de esta política pública, así como el anclaje de la misma a compromisos internacionales, podría facilitar que supere transiciones políticas como cambios de gobierno y presente una visión estratégica.

Esta política pública debe tener un mecanismo de implementación que permita, entre otros aspectos un monitoreo periódico de la misma, que permita el establecimiento de alertas cuando no se cumplan los objetivos en el curso de su implementación.

### **Implementar medidas para el fortalecimiento de la participación político-electoral inclusiva.-**

- **Revisar los mecanismos existentes de promoción a la participación político-electoral de las mujeres**, para identificar puntos que requieran ser modificados o re-pensados para lograr mejores resultados de participación. Dentro de estos puntos deben debatirse los siguientes elementos:
  - Analizar la pertinencia de eliminar la válvula de escape que los partidos políticos utilizan para no aplicar las cuotas de paridad de género en todas las etapas del proceso electoral.
  - Mejorar el control y la rendición de cuentas de los fondos destinados a la formación política de las mujeres dentro de los partidos, incorporando criterios cualitativos que permitan auditar que el dinero se use correctamente para el propósito establecido.
  - Revisar y reformar la Ley 184 de Violencia Política para incorporar el abordaje de conductas desarrolladas a través de medios digitales. Asimismo, es necesario que esta normativa cuente con herramientas que viabilicen su aplicación práctica.
  - Promover la inclusión de personas LGTBQA+ en los partidos políticos y en las candidaturas político-electorales.

## Fortalecer la participación ciudadana con enfoque de género

- **Participación multisectorial**
  - Generar esfuerzos por sensibilizar a las instituciones públicas y a la ciudadanía sobre la importancia de la participación ciudadana, así como las herramientas y los mecanismos para ejercer estos derechos. Se resalta que debe existir una comunicación diferenciada para incentivar la participación de las mujeres tomando en cuenta criterios interseccionales.
  - Potenciar la creación de espacios de diálogo multisectorial en diferentes temáticas, incluidas las áreas de corrupción y género y sus interrelaciones.
- **Garantizar el ambiente habilitante**
  - Garantizar el pleno ejercicio de las libertades de expresión y de prensa, los derechos de asociación y reunión, así como el derecho a la protesta. En este sentido debe revisarse el marco normativo para eliminar los obstáculos desproporcionados a estas libertades, como por ejemplo, las figuras jurídicas que son utilizadas para hostigar y reprimir a periodistas. También deben elaborarse protocolos claros de actuación ante manifestaciones públicas, que se enmarquen en el respeto a los derechos humanos y cuenten con canales para prevenir, reportar e investigar cualquier extralimitación del uso de la fuerza pública.
- **Fortalecer la sociedad civil**
  - Desde la sociedad civil, es fundamental mejorar la articulación de las organizaciones sociales. Para ello es necesario establecer canales de diálogo y discusión que permitan construir agendas conjuntas y estrategias colectivas de incidencia.
  - Enfocar esfuerzos en la profesionalización del sector de la sociedad civil, para lo cual la cooperación

internacional juega un rol fundamental.

- **Potenciar la investigación científica y el debate académico**
  - Fomentar la investigación científica por parte de la academia, mediante procesos de formación e inversión.
  - Implementar espacios de discusión y debate sobre asuntos relacionados a género y corrupción, que permitan posicionar nuevos temas en la agenda pública y construir consensos en su abordaje.
- **Garantizar un ecosistema de respeto a la participación de personas de diversidades sexo-génericas**
  - Incluir en las disposiciones normativas la no discriminación a personas por su diversidad sexo-generica.
  - Generar estrategias de comunicación dirigidas a la población LGTBQIA+ para potenciar su participación en las políticas y decisiones nacionales y locales en materia de transparencia y anticorrupción.

## Desarrollar medidas de prevención de casos de micro-corrupción en los servicios y trámites públicos.-

- Reconocer formalmente los efectos de la corrupción en el ejercicio de los derechos y el acceso a los servicios básicos de la población, y sensibilizar tanto a quienes prestan estos servicios como a las personas usuarias sobre su impacto y consecuencias.
- Generar, de forma colaborativa y multisectorial, mapas de riesgos de micro-corrupción en los servicios y trámites públicos, acompañados de planes de prevención y mitigación. Estas acciones deben priorizar los servicios básicos como salud y educación, así como los programas de asistencia social y la seguridad social. La planificación para atender los riesgos debe transversalizar el enfoque de género.

- Implementar proyectos para la simplificación de los procesos de acceso a servicios y trámites públicos, de tal forma que se disminuya la discrecionalidad.
- Adoptar medidas que permitan denunciar los casos de micro corrupción, de tal forma que se garanticen respuestas rápidas que eviten vulneraciones en el acceso al servicio o derecho por parte de las personas denunciantes y víctimas.

### **Reconocer la extorsión sexual o sextorsión como un tipo de corrupción que afecta a la población en Panamá.-**

- Sensibilizar a las personas funcionarias públicas y a la población en general sobre la sextorsión o extorsión sexual como un tipo de corrupción, evitando normalizar estas situaciones.
- Ampliar la investigación y el debate sobre la sextorsión o extorsión sexual como un tipo de corrupción, con miras a considerar su reconocimiento legal como un delito o un agravante de un delito existente.
- Co-crear políticas y programas para prevenir, controlar, identificar, investigar, judicializar y sancionar los casos de sextorsión en Panamá, con énfasis en los riesgos de grupos particularmente vulnerables.
- Generar mecanismos de acompañamiento y protección para las personas denunciantes y víctimas de casos de sextorsión.
- Capacitar a las personas que atienden estas situaciones para asegurar que el tratamiento de los casos no sea revictimizante, evitar que la carga recaiga en la persona denunciante, y garantizar la implementación de sanciones efectivas y medidas de reparación a las personas víctimas.

### **Implementar medidas de prevención del abuso de poder vinculadas a la violencia de género por parte de las fuerzas públicas de seguridad y garantizar la investigación oportuna y acceso a la justicia en casos de vulneraciones.-**

- Eliminar las disposiciones normativas y regulatorias que discriminan a la población LGTBIQA+ en las instituciones de seguridad pública, incluyendo las disposiciones del Reglamento Disciplinario para los Miembros de la Policía Nacional que establecen como faltas gravísimas de conducta practicar el lesbianismo y el homosexualismo.
- Generar datos sobre los patrones de irregularidades y violencia dentro de la fuerza pública. En este contexto, se propone realizar una auditoría de seguridad con enfoque de género, que permita identificar áreas estructurales, con el fin de implementar mecanismos institucionales de prevención, control y gestión ante las situaciones de violencia basada en género.
- Fortalecer las unidades de control interno dentro de las fuerzas públicas, incluyendo el Departamento de Responsabilidad Policial, para asegurar procesos independientes de investigación.
- Implementar canales seguros de denuncia, mecanismos independientes de investigación, medidas de protección para las personas denunciantes frente a posibles represalias, y procesos efectivos de sanción para aquellos miembros de los cuerpos de seguridad pública que abusen de su poder para extorsionar y/o sextorsionar a otras personas dentro de la institución o a terceras personas.
- Implementar unidades especiales para abordar los temas de género en todas los cuerpos de seguridad pública y fortalecer las unidades existentes.
- Fortalecer e institucionalizar procesos de formación continua en

derechos humanos y género a todas las personas parte de las fuerzas públicas de seguridad.

### **Reconocer y abordar los riesgos de corrupción vinculados a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes.-**

- Reconocer que la corrupción es un elemento posibilitador de las economías criminales, incluyendo las redes de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.
- Desarrollar mapas de riesgos de corrupción que identifiquen las áreas y circunstancias propensas a fomentar casos de corrupción en estos ámbitos, así como las estrategias para prevenir y mitigar tales situaciones.
- Realizar esfuerzos por investigar de forma proactiva posibles casos de involucramiento, por acción u omisión, de personas funcionarias públicas en los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Para estos efectos, considerar la implementación de un proceso estandarizado operacional, que viabilice este tipo de investigaciones donde exista el involucramiento de posibles funcionarios involucrados.
- Crear condiciones para que personas deladoras dentro de las instituciones públicas colaboren con la justicia para la obtención de pruebas que permitan la construcción de casos en los que personas funcionarias públicas están involucradas.
- Capacitar al personal de sectores ajenos a la entidades de seguridad pública, como aquellos que pertenecen a los ámbitos de salud o educación, para dotarlos de mayores conocimientos y herramientas que les permitan identificar casos de trata de personas y/o tráfico ilícito de migrantes que incluya la participación de elementos corruptos de estas entidades, registrarlos adecuadamente y derivarlos a las autoridades competentes encargadas de investigar este delito.

### **Identificar y mitigar los riesgos de corrupción que pueden afectar a las personas migrantes.-**

- **Fortalecer las capacidades estatales para atender los temas migratorios con enfoque de género**
  - Fortalecer las actividades de monitoreo y control de las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras migrantes circulares por la zafra del café, asegurando que estas sean desarrolladas de forma íntegra y responsable, identificando los riesgos de corrupción para poder mitigarlos.
  - Aumentar la presencia estatal en la zona del Darién, mediante la ampliación de los servicios prestados por las diferentes instituciones públicas y la mejora de las condiciones de vida de las personas que habitan las comunidades indígenas de Bajo Chiquito y Canaán Membrillo.
  - Fortalecer la formación continua y obligatoria de las personas funcionarias públicas que cumplen funciones de control y atención a la población migrante en materia de derechos humanos y género. En el caso de las fuerzas de seguridad pública y las personas operadoras de justicia, la capacitación debe ser particularmente rigurosa e integral para evitar casos de abuso de poder y revictimización. Asimismo, se deben tomar medidas para evitar la alta rotación del personal y en caso de cambios, establecer mecanismos que permitan la sostenibilidad de los procesos en curso.
  - Mejorar los mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional de las instituciones que prestan servicios en la zona del Darién.
  - Fortalecer la Unidad de Seguridad Fronteriza Humanitaria (USFROH).

- Mejorar las instalaciones de las Estaciones Receptoras de Migrantes (ERM), contemplando consideraciones de género e interseccionalidades, para asegurar la atención básica de la población migrante y prevenir casos de violencia.
- Desarrollar canales de denuncia seguros, de fácil acceso y sensibles a género e interseccionalidades para que personas migrantes reporten irregularidades y casos de posible corrupción en el camino migratorio y en los servicios de atención. Estos canales y los procesos de tramitación debe estar disponibles en diferentes idiomas.
- Crear cajas de herramientas que proporcionen una variedad de medios probatorios relacionados con el delito de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, con el objetivo de reducir la dependencia exclusiva del testimonio de las víctimas como base probatoria.
- **Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de la toma de decisiones y la implementación de políticas migratorias**
  - Transparentar de forma oportuna la información que sustenta la decisiones relacionadas a las políticas migratorias adoptadas por el país, incluyendo los criterios utilizados para fijar el flujo migratorio controlado y la ruta adoptada en este.
  - Publicar de forma proactiva por medios virtuales y físicos la información sobre los controles realizados por cuerpos de seguridad en el transporte público de Panamá y en otros espacios de alta concurrencia, explicando el objetivo de estas actividades, los procedimientos a seguir y los derechos de las personas. Se deben activar canales de quejas y denuncias en casos de extralimitación de funciones o casos de corrupción vinculados a estas actividades de control. Por otro lado, se deben generar mecanismos de rendición de cuentas que transparenten los resultados de estas actividades de control.
- Establecer procesos de rendir cuentas oportunos, eficientes y dinámicos, que permitan establecer conversaciones fluidas sobre el funcionamiento de las Estaciones de Recepción de Migrantes y de las inversiones realizadas para mejorar las condiciones actuales de las mismas.
- **Prevención de riesgos de corrupción relacionados al transporte público del flujo migratorio controlado**
  - Fortalecer el seguimiento y control público al servicio de transporte utilizado en el camino migratorio del flujo controlado garantizando que los servicios privados cumplan parámetros básicos de seguridad y calidad. En esta línea es importante transparentar y rendir cuentas sobre las actividades de control y supervisión desde el Estado en esta arista.
  - Al ser el transporte dentro del flujo migratorio contratado un servicio clave y básico para una población de atención prioritaria por su condición de vulnerabilidad, se debe publicar de forma oportuna y completa la información sobre su funcionamiento y transparentar la información de las personas beneficiarias finales de las empresas de transporte.
  - Implementar procesos transparentes con criterios definidos para la asignación de “asientos humanitarios” por parte de entidades públicas en los buses.
  - Realizar controles para prevenir potenciales situaciones de extorsión sexual y/o explotación laboral de quienes no cuentan con los recursos para pagar los pasajes y buscan costearlo a través de otros medios.

- **Fortalecer la integridad del sistema de justicia y la transversalización del enfoque de género en el acceso a la justicia**

- Implementar prácticas de justicia abierta que potencien los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública, así como la participación e inclusión en el diseño de las políticas, reformas y servicios del sector justicia y el desarrollo de procesos oportunos de rendición de cuentas del sector.
- Asegurar las condiciones para la implementación de los diferentes protocolos de acceso a la justicia en materia de género e interseccionalidades que han sido desarrollados por el órgano de justicia de Panamá.
- Generar programas de sensibilización y capacitación continua en materia de género que sean obligatorios para todas las personas operadoras de justicia.

- **Mejorar el ecosistema de protección a personas denunciantes y parte de los procesos de justicia en casos de corrupción.-**

- Implementar un canal (o canales) de denuncia específico para casos de posible corrupción, con personal técnico capacitado para su atención. El canal de denuncia debe posibilitar la denuncia anónima, implementar medidas de seguridad de la información, mecanismos que permitan trazar las responsabilidades, acciones y el curso de los casos, y generar estadísticas desagregadas. También es necesario que el canal de denuncias cuente con un protocolo o instructivo para el tratamiento de los casos, sensible a género, en el cual se asignen de forma clara las responsabilidades y los pasos a seguir.
- Fortalecer el empoderamiento de las mujeres en su diversidad y población LGTBIQA+ con relación al conocimiento de sus derechos, las diferentes formas de corrupción y los mecanismos, procesos y canales de

denuncia y acceso a la justicia en Panamá.

- Co-crear una normativa específica de protección a las personas denunciantes de actos de corrupción y participantes en los procesos de justicia. En la misma línea se recomienda generar un plan o política de protección a personas denunciantes, construida de forma colaborativa y articulada entre las instituciones intervinientes.
- Fortalecer la Secretaría de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás Intervinientes en el Proceso Penal (SEPROVIT) y las Unidades de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás Intervinientes en el proceso penal (UPAVIT) del Ministerio Público, con asignaciones presupuestarias que permitan potenciar los mecanismos de protección.
- Implementar un proceso de formación continua institucionalizado para capacitar a las personas funcionarias públicas parte de los sistemas de protección a personas denunciantes en derechos humanos y enfoque de género.

- **Fortalecer el ecosistema de recuperación de activos e implementar prácticas de identificación de las víctimas de la corrupción, y la restitución y reparación en estos casos.**

- Realizar esfuerzos para analizar de forma multisectorial el ecosistema de recuperación existente para identificar puntos de mejora que permitan aumentar los montos de dinero recuperado por actos de corrupción. Esto incluye la revisión y adecuación de componentes institucionales nacionales y locales, el fortalecimiento de la articulación interinstitucional, un ecosistema normativo adecuado, la creación de procesos y el fortalecimiento de la cooperación internacional en la materia.

- Implementar medidas para identificar a las personas víctimas directas e indirectas de los casos de gran corrupción, con miras a potenciar su participación en los procesos y darles voz en la instancias de justicia, así como para la implementación de medidas de reparación. Estas prácticas aportan a vincular la lucha contra la corrupción con los movimientos de derechos humanos.

# Bibliografía

## Bibliografía

- Alcaldía de Panamá. (s.f.). *¿Qué es Participación Ciudadana?*. Obtenido de: <https://dpu.mupa.gob.pa/participacion-ciudadana/>
- ANTAI. (2021). *ANTAI crea Comisión de seguimiento a políticas públicas anticorrupción*. Obtenido de: [www.antai.gob.pa/antai-crea-comision-de-seguimiento-a-politicas-publicas-anticorrupcion/](http://www.antai.gob.pa/antai-crea-comision-de-seguimiento-a-politicas-publicas-anticorrupcion/)
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1952). *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*. Obtenido de: <https://www.refworld.org/es/leg/trat/agonu/1952/es/73672>
- Asamblea Nacional de Panamá. (10 de octubre de 2024). *Incorporan al Código Penal nuevas conductas delictivas de la trata de personas*. Obtenido de: <https://asamblea.gob.pa/Noticias/Legislativa/INCORPORAN-AL-CODIGO-PENAL-NUEVAS-CONDUCTAS-DELICTIVAS-DE-LA-TRATA-DE-PERSONAS>
- Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI). (2023). *Guía de Denuncia de Casos de Violencia de Género en Internet*. Obtenido de: [www.antai.gob.pa/wp-content/uploads/2023/06/GUIA-2-PARA-EL-TRATAMIENTO-DE-DATOS-PERSONALES-DENUNCIA-EN-CASO.pdf](http://www.antai.gob.pa/wp-content/uploads/2023/06/GUIA-2-PARA-EL-TRATAMIENTO-DE-DATOS-PERSONALES-DENUNCIA-EN-CASO.pdf)
- Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI). (2023). *Guía para la prevención y persecución de la corrupción pública y privada*. Obtenido de: <https://www.antai.gob.pa/guia-para-la-prevencion-y-persecucion-de-la-corrupcion-publica-y-privada/>
- Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI). (2024). *Informe de rendición de cuentas 2019-2024*. Obtenido de: [https://www.antai.gob.pa/wp-content/uploads/2024/08/Rendicion-de-Cuentas-2019-2024-final\\_compressed.pdf](https://www.antai.gob.pa/wp-content/uploads/2024/08/Rendicion-de-Cuentas-2019-2024-final_compressed.pdf)
- Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI). (2024). *Objetivos*. Obtenido de: <https://www.antai.gob.pa/objetivos/>
- Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI). (s.f.). *Contrataciones Abiertas*. Obtenido de: <https://contratacionesabiertas.antai.gob.pa/contratacionesabiertas>
- Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. (2020). *Guía de Implementación Técnica de Datos Abiertos*. Obtenido de: [www.antai.gob.pa/wp-content/uploads/2021/07/Versión-Final-Guía-de-Datos-Abiertos-2.pdf](http://www.antai.gob.pa/wp-content/uploads/2021/07/Versión-Final-Guía-de-Datos-Abiertos-2.pdf)
- Banco Mundial. (2024). *Panamá: panorama general*. Obtenido de: [www.bancomundial.org/es/country/panama/overview#:~:text=En%20los%20%C3%BAltimos%20treinta%20a%C3%B1os,Adquisitivo%20\(PPP\)%20de%202017](http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview#:~:text=En%20los%20%C3%BAltimos%20treinta%20a%C3%B1os,Adquisitivo%20(PPP)%20de%202017)
- BBC News. (2024). *Panamá inicia deportación de migrantes en vuelos financiados por EE.UU.*. Obtenido de: [www.bbc.com/mundo/articles/cm2nvv7j1nzo](http://www.bbc.com/mundo/articles/cm2nvv7j1nzo)
- Bloomberg Línea. (2024). *Los ocho candidatos que compiten por la presidencia de Panamá en 2024*. Obtenido de: <https://www.bloomberglinea.com/2024/03/11/los-ocho-candidatos-que-compiten-por-la-presidencia-de-panama-en-2024/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *La matriz de la desigualdad social en Panamá*. Obtenido de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e94a60ea-866f-445a-96e0-1ae9f9fb1959/content>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). *Diagnóstico de las brechas estructurales en Panamá: una aproximación sistémica general*. Obtenido de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/95f34bbb-8982-4ff0-858d-9a511b87aeea/content>
- CIVICUS. (2023). *Human rights violations during anti-mining protests*. Obtenido de: <https://monitor.civicus.org/explore/human-rights-violations-during-anti-mining-protests/>
- CIVICUS. (2023). *Manifestaciones contra la renovación del contrato para la explotación de la mayor mina de cobre en Centroamérica*. Obtenido de: <https://monitor.civicus.org/explore/panama-manifestaciones-generalizadas-contrala-mayor-concesion-minera-para-la-extraccion-de-cobre/>
- CIVICUS. (2024). *Reprisals against activists following 2023 anti-mining protests*. Obtenido de: <https://monitor.civicus.org/explore/reprisals-against-activists-following-2023-anti-mining-protests/>

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Obtenido de: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/5-Carta-Iberoamericana-de-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-CLAD.pdf>
- Coalición Conjunta. (2020). *Informe Sobre Situación de las Personas LGBTIQ en Panamá*. Obtenido de: <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=7880&file=SpanishTranslation>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*. Obtenido de: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas. (2022). *CEDAW/C/PAN/CO/8*. Obtenido de: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/273/92/pdf/n2227392.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos. (2022). *A/HRC/RES/51/5*. Obtenido de: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/521/94/pdf/g2252194.pdf>
- Contraloría General del Estado. (2023). *Comentario de Población*. Obtenido de: [www.inec.gob.pa/archivos/P053342420231009161532Comentarios\\_Poblacion%20RFB%202023%20VF.pdf](http://www.inec.gob.pa/archivos/P053342420231009161532Comentarios_Poblacion%20RFB%202023%20VF.pdf)
- Corporación Latinobarómetro. (2023). *Latinobarómetro*. Obtenido de: [www.latinobarometro.org/latOnline.jsp](http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Opinión Consultiva 24/17*. Obtenido de: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_24\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf)
- Defensoría del Pueblo de Colombia. (2023). *Más de 520.000 personas migrantes atravesaron la selva del Darién en el 2023*. Obtenido de: [www.defensoria.gov.co/-/m%C3%A1s-de-520.000-personas-migrantes-atravesaron-la-selva-del-dari%C3%A9n-en-el-2023](http://www.defensoria.gov.co/-/m%C3%A1s-de-520.000-personas-migrantes-atravesaron-la-selva-del-dari%C3%A9n-en-el-2023)
- Defensoría del Pueblo. (2021). *Informe Especial "La situación de derechos humanos de las personas migrantes irregulares en las provincias de Darién y Chiriquí en el contexto de la pandemia de COVID-19"*. Obtenido de: [www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/2021/02/Informe-Especial-La-situacion-de-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-irregulares-en-las-provincias-de-Darién-y-Chiriquí-en-el-contexto-de-la-pandemia-de-COVID-19.pdf](http://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/2021/02/Informe-Especial-La-situacion-de-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-irregulares-en-las-provincias-de-Darién-y-Chiriquí-en-el-contexto-de-la-pandemia-de-COVID-19.pdf)
- Defensoría del Pueblo. (2023). *Informe Defensorial sobre la Situación de Derechos Humanos de la Niñez y Adolescencia en movilidad humana y en Zonas de Frontera de Panamá*. Obtenido de: [www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/Informe-Defensorial-sobre-la-Situacion-de-Derechos-Humanos-de-la-Ninez-y-Adolescencia-en-movilidad-humana-y-en-Zonas-de-Frontera-de-Panamá.pdf](http://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/Informe-Defensorial-sobre-la-Situacion-de-Derechos-Humanos-de-la-Ninez-y-Adolescencia-en-movilidad-humana-y-en-Zonas-de-Frontera-de-Panamá.pdf)
- Defensoría del Pueblo. (2024). *Informe defensorial de seguimiento a la situación de Derechos Humanos de la niñez y adolescencia en movilidad humana y en las zonas de frontera de Panamá 2024*. Obtenido de: [www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/INFORME-NIN%CC%83EZ-Y-ADOLESCENCIA-07052024-VF.pdf](http://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/INFORME-NIN%CC%83EZ-Y-ADOLESCENCIA-07052024-VF.pdf)
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2024). *2024 Trafficking in Persons Report: Panama*. Obtenido de: [www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/panama/](http://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/panama/)
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2023). *2023 Country Reports on Human Rights Practices: Panama*. Obtenido de: <https://www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/panama/>
- Destino Panamá. (2022). *Planillas en la Asamblea: herencia de corrupción*. Obtenido de: <https://destinopanama.com.pa/2022/07/planillas-en-la-asamblea-herencia-de-corrupcion/>
- Devrim, D., Miranda, M. (2021). *Transparencia Internacional. Género y anticorrupción en América Latina y el Caribe*. Obtenido de: [https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/TI\\_Genero-y-anticorrupcion-FINAL-WEB.pdf](https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/TI_Genero-y-anticorrupcion-FINAL-WEB.pdf)

- Dirección General de Contratación Pública. (s.f.). *Panamá en Obras*. Obtenido de: [www.panamaenobras.gob.pa/#/](http://www.panamaenobras.gob.pa/#/)
- DW. (2023). *Supremo panameño declara "inconstitucional" contrato de mina*. Obtenido de: [www.dw.com/es/corte-suprema-de-panam%C3%A1-declara-inconstitucional-pol%C3%A9mico-contrato-de-mina/a-67573971](http://www.dw.com/es/corte-suprema-de-panam%C3%A1-declara-inconstitucional-pol%C3%A9mico-contrato-de-mina/a-67573971)
- EcoTv Panamá. (2024). *Crece indignación en Panamá por repartición de auxilios del Ifarhu*. Obtenido de: <https://www.ecotvpanama.com/nacionales/crece-indignacion-panama-reparticion-auxilios-del-ifarhu-n5975894>
- El Pacto del Bicentenario - Cerrando las Brechas. (2021). Obtenido de: [www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pa/UNDP-PA-Pacto-Bicentenario-Informe-Nacional.pdf](http://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pa/UNDP-PA-Pacto-Bicentenario-Informe-Nacional.pdf)
- Ellas. (2024). *Las mujeres panameñas que ocuparán una curul en la nueva Asamblea Nacional*. Obtenido de: <https://www.ellas.pa/mundo-ellas/las-15-mujeres-panamenas-que-ocuparan-una-curul-en-la-nueva-asamblea-nacional/>
- Embajada de Estados Unidos en Panamá. (2024). *Entendimiento entre EE.UU. y Panamá registra 19 vuelos para desalentar la migración irregular*. Obtenido de: <https://pa.usembassy.gov/es/entendimiento-entre-ee-uu-y-panama-registra-19-vuelos-para-desalentar-la-migracion-irregular/>
- En Segundos. (14 de octubre de 2020). *Pleno debate proyecto sobre violencia contra la mujer*. Obtenido de: <https://ensegundos.com.pa/2020/10/14/pleno-debate-proyecto-sobre-violencia-contra-la-mujer/>
- First Draft News. (2017). *Fake News. It's complicated*. Obtenido de: <https://medium.com/1st-draft/fake-news-its-complicated-d0f773766c79>
- France 24. (2023). *Lo que hay detrás de la mina de cobre por la que protestan en Panamá*. Obtenido de: [www.france24.com/es/programas/medio-ambiente/20231117-lo-que-hay-detr%C3%A1s-de-la-mina-de-cobre-por-la-que-protestan-en-panam%C3%A1](http://www.france24.com/es/programas/medio-ambiente/20231117-lo-que-hay-detr%C3%A1s-de-la-mina-de-cobre-por-la-que-protestan-en-panam%C3%A1)
- France 24. (2024). *El Gobierno de Panamá ordena a MSF suspender la atención a migrantes en la selva del Darién*. Obtenido de: [www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20240307-panam%C3%A1-suspende-a-msf-tras-denuncia-de-aumento-de-violaciones-a-migrantes-en-la-selva-1](http://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20240307-panam%C3%A1-suspende-a-msf-tras-denuncia-de-aumento-de-violaciones-a-migrantes-en-la-selva-1)
- Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. (2019). *Barómetro Global de la Corrupción Panamá 2019 - Tablas de Respuestas Datos Abiertos*. Obtenido de: <https://www.libertadciudadana.org/barometro-2019/>
- Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. (2019). *Presentación del Barómetro Global de la Corrupción 2019 para América Latina y el Caribe*. Obtenido de: [https://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2019/11/INFORME\\_BGC2019\\_EDIT.pdf](https://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2019/11/INFORME_BGC2019_EDIT.pdf)
- Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. (2021). *Diagnóstico de barreras y oportunidades sobre la Participación Política de las Mujeres en Panamá: Resumen Ejecutivo de Resultados*. Obtenido de: [https://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2022/01/Resumen-Ejecutivo\\_12ENE2021.pdf](https://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2022/01/Resumen-Ejecutivo_12ENE2021.pdf)
- Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. (2023). *Capítulos latinoamericanos de Transparencia Internacional hacen un llamado al Gobierno de la República de Panamá, en relación al proceso de sustitución de la Ley 6 de 2002 sobre Transparencia y Acceso a la Información*. Obtenido de: [www.libertadciudadana.org/comunicado/llamado-al-gobierno-ley-6/](http://www.libertadciudadana.org/comunicado/llamado-al-gobierno-ley-6/)
- Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. (2023). *El Reto Transparencia, el proyecto de Ley 1031 de transparencia y el presidente Cortizo*. Obtenido de: [www.libertadciudadana.org/comunicado/elretotransparenciayelpresidentecortizo/](http://www.libertadciudadana.org/comunicado/elretotransparenciayelpresidentecortizo/)
- Gabster, A., Mayaud, P., Jhangimal, M., Pascale, J.M., Francis, S.C., Cislaghi, B. (2024). *Social norms that sustain transactional sex and associations with sexual health outcomes: A mixed-methods study in the Comarca Ngäbe-Buglé, a rural-Indigenous region of Panama*. Obtenido de: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0304805>
- Gaceta Oficial 23371. (5 de septiembre de 1997). *Reglamento Disciplinario para los Miembros Juramentados de la Policía Nacional. Artículo 133, numerales 11 y 12*. Obtenido de: <https://docs.panama.justia.com/federales/decretos-ejecutivos/204-de-1997-sep-5-1997.pdf>
- Gaceta Oficial. (2021). *Código Electoral*. Obtenido de: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482\\_A/GacetaNo\\_29482a\\_20220222.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482_A/GacetaNo_29482a_20220222.pdf)
- Gaceta Oficial. (2022). *Ley 305 de 2022*. Obtenido de: [www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29548\\_A/91931.pdf](http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29548_A/91931.pdf)

- Gaceta Oficial. (25 de noviembre de 2020). *Ley 84 de violencia política*. Obtenido de: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29162\\_A/81921.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29162_A/81921.pdf)
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2024). *Índice Global de Crimen Organizado 2023*. Obtenido de: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/09/I%CC%81ndice-global-de-crimen-organizado-2023.pdf>
- Gobierno de Panamá. (2022). *Plan de Acción 2022-2025 para el Servicio Policial Especializado en Violencia Doméstica y de Género de la Policía Nacional de Panamá*. Obtenido de: [www.minseg.gob.pa/wp-content/uploads/2021/11/Plan\\_de\\_Accion\\_2022-2025\\_Servicio\\_Policial\\_27\\_Oct\\_2021\\_Version\\_final.pdf](http://www.minseg.gob.pa/wp-content/uploads/2021/11/Plan_de_Accion_2022-2025_Servicio_Policial_27_Oct_2021_Version_final.pdf)
- Gobierno Nacional de Panamá y Gobierno Nacional de Costa Rica. (2024). *Guía Binacional para la Migración circular Panamá-Costa Rica*. Obtenido de: <https://panama.iom.int/sites/g/files/tmzbd1946/files/documents/2024-05/guia-panama-costa-rica-2024-migracion-circular.pdf>
- Government of Canada. (2019). *Guide to Gender-based Analysis Plus (GBA+) and Inclusive Open Government*. Obtenido de: <https://open.canada.ca/data/info/f34ce041-43ad-4842-98c4-6d2cc1cf4646>
- Grupo Banco Mundial. (s.f.). *Índice Gini Panamá*. Obtenido de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=PA>
- Hawley, S. (2016). *UNCAC Coalition. Compensation for victims of corruption: Why does it matter?*. Obtenido de: <https://uncaccoalition.org/compensation-for-victims-of-corruption-why-does-it-matter/>
- Human Rights Watch. (2023). *Este Infierno era mi Única Opción: Abusos contra migrantes y solicitantes de asilo en el Tapón del Darién*. Obtenido de: [www.hrw.org/es/report/2023/11/09/este-infierno-era-mi-unica-opcion/abusos-contra-migrantes-y-solicitantes-de-asilo](http://www.hrw.org/es/report/2023/11/09/este-infierno-era-mi-unica-opcion/abusos-contra-migrantes-y-solicitantes-de-asilo)
- Human Rights Watch. (2024). *Abandonados en la Selva: Protección y asistencia para migrantes y solicitantes de asilo en el Tapón del Darién*. Obtenido de: [www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236](http://www.hrw.org/es/report/2024/04/03/abandonados-en-la-selva/proteccion-y-asistencia-para-migrantes-y-solicitantes-de#2236)
- Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados. (2023). *Victims of Corruption: Back for Payback*. Obtenido de: <https://star.worldbank.org/publications/victims-corruption-back-payback>
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2022). *Estadísticas Vitales - Defunciones- Defunciones en la República, por grupos de edad, según causa y sexo: Año 2022*. Obtenido de: [www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID\\_PUBLICACION=1225&ID\\_CATEGORIA=3&ID\\_SUBCATEGORIA=7](http://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1225&ID_CATEGORIA=3&ID_SUBCATEGORIA=7)
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2023). *Cuadro 10. Población que emigró hacia otros países en el período 2010-23 en la república, por motivo por el cual emigró, según sexo y país hacia donde emigró: Censos 2023*. Obtenido de: [www.inec.gob.pa/archivos/P053342420240219094001Cuadro%2010.pdf](http://www.inec.gob.pa/archivos/P053342420240219094001Cuadro%2010.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2023). *Cuadro 5. Población nacida en el extranjero en la república, por grupos de edad, según sexo y país de nacimiento: Censos 2023*. Obtenido de: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P0705547520240219121201Cuadro%205.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2023). *Estadísticas Sociales - Seguridad Social- Asegurados cotizantes en la República según sexo*. Obtenido de: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P0533424202312111603243.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2023). *Estadísticas Sociales - Servicios de Salud*. Obtenido de: [https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID\\_PUBLICACION=1214&ID\\_CATEGORIA=5&ID\\_SUBCATEGORIA=37](https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1214&ID_CATEGORIA=5&ID_SUBCATEGORIA=37)
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2023). *Volumen III: Migración, fecundidad y mortalidad*. Obtenido de: [www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID\\_PUBLICACION=1233&ID\\_CATEGORIA=19&ID\\_SUBCATEGORIA=71](http://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1233&ID_CATEGORIA=19&ID_SUBCATEGORIA=71)
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (s.f.). *Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá*. Obtenido de: [www.inec.gob.pa/siegpa/quees.asp#:~:text=%C2%BFQU%C3%89%20ES%20EL%20SIEGPA%3F&text=El%20Sistema%20de%20Indicadores%20con,aspectos%20de%20la%20realidad%20social](http://www.inec.gob.pa/siegpa/quees.asp#:~:text=%C2%BFQU%C3%89%20ES%20EL%20SIEGPA%3F&text=El%20Sistema%20de%20Indicadores%20con,aspectos%20de%20la%20realidad%20social)
- Instituto Nacional de la Mujer y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). *Situación de las mujeres afropanameñas*. Obtenido de: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pa/UNDP-PA-Mujeres-Afro-Estudio-20201215.pdf>

- International Association of Women Judges. (2012). *Naming, Shaming, and Ending Sextortion*. Obtenido de: [https://www.unodc.org/res/ji/import/guide/naming\\_shaming\\_ending\\_sextortion/naming\\_shaming\\_ending\\_sextortion.pdf](https://www.unodc.org/res/ji/import/guide/naming_shaming_ending_sextortion/naming_shaming_ending_sextortion.pdf)
- International Consortium of Investigative Journalist. (2017). *The Panama Papers Exposing the Rogue Offshore Finance Industry*. Obtenido de: <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/>
- International Consortium of Investigative Journalist. (2019). *Filtración revela millonarios pagos asociados con el escándalo de Odebrecht*. Obtenido de <https://www.icij.org/investigations/bribery-division/filtracion-revela-millonarios-pagos-asociados-con-el-escandalo-de-odebrecht/>
- La Estrella de Panamá. (2018). *Corte declara inconstitucional contrato de Minera Petaquilla*. Obtenido de: <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/corte-minera-declara-contrato-inconstitucional-HOLE36845>
- La Estrella de Panamá. (2024). *Policías vinculados a casos de abuso sexual, entre arreglos de pena y denuncias*. Obtenido de: [www.laestrella.com.pa/panama/policias-vinculados-a-casos-de-abuso-sexual-entre-arreglos-de-pena-y-denuncias-KA9453084](http://www.laestrella.com.pa/panama/policias-vinculados-a-casos-de-abuso-sexual-entre-arreglos-de-pena-y-denuncias-KA9453084)
- La Prensa. (2020). *Una pareja acusa a la Policía de actos homofóbicos, tras ser detenida por besarse en un vehículo*. Obtenido de: [www.prensa.com/politica/una-pareja-acusa-a-la-policia-de-actos-homofobicos-tras-ser-detenido-por-besarse-en-un-vehiculo/](http://www.prensa.com/politica/una-pareja-acusa-a-la-policia-de-actos-homofobicos-tras-ser-detenido-por-besarse-en-un-vehiculo/)
- La Prensa. (2022). *Mil millones de dólares en 5 años: una tendencia ominosa del presupuesto de la Asamblea Nacional*. Obtenido de: [www.prensa.com/blogs/blogoterapia/mil-millones-de-dolares-en-5-anos-una-tendencia-ominosa-del-presupuesto-de-la-asamblea-nacional/](http://www.prensa.com/blogs/blogoterapia/mil-millones-de-dolares-en-5-anos-una-tendencia-ominosa-del-presupuesto-de-la-asamblea-nacional/)
- La Prensa. (2024). *Transparencia Internacional sobre los auxilios del Ifarhu: la Contraloría es 'cómplice de la corrupción'*. Obtenido de: [www.prensa.com/politica/transparencia-internacional-sobre-los-auxilios-del-ifarhu-la-contraloria-es-complice-de-la-corrupcion/](http://www.prensa.com/politica/transparencia-internacional-sobre-los-auxilios-del-ifarhu-la-contraloria-es-complice-de-la-corrupcion/)
- La Prensa. (2024). *¿Por qué Felipe Chapman retiró el presupuesto de la Asamblea Nacional?*. Obtenido de: [www.mef.gob.pa/2024/10/asamblea-nacional-aprueba-presupuesto-general-del-estado-para-2025-por-b-30111-millones/](http://www.mef.gob.pa/2024/10/asamblea-nacional-aprueba-presupuesto-general-del-estado-para-2025-por-b-30111-millones/)
- La Prensa. (2024). *Los auxilios del Ifarhu: quién, cuánto y cuándo*. Obtenido de: <https://cdn.corprensa.com/auxilios/>
- Martínez Paredes, Tamara. (2023). *Derechos Humanos y participación política de las mujeres*. En: *Ratio Legis*. Obtenido de: <https://rinedtep.edu.pa/server/api/core/bitstreams/0f34af86-645d-49f0-a463-9a11e3a9d04e/content>
- Médicos Sin Fronteras. (2024). *Médicos Sin Fronteras, obligada a suspender atención médica a migrantes en el Darién Panameño*. Obtenido de: [www.msf.es/noticia/medicos-fronteras-obligada-suspender-atencion-medica-migrantes-darien-panameno](http://www.msf.es/noticia/medicos-fronteras-obligada-suspender-atencion-medica-migrantes-darien-panameno)
- Médicos Sin Fronteras. (2024). *Panamá: Médicos Sin Fronteras retoma actividades en el Darién*. Obtenido de: [www.msf.org.ar/actualidad/panama-medicos-sin-fronteras-retoma-actividades-en-el-darien/](http://www.msf.org.ar/actualidad/panama-medicos-sin-fronteras-retoma-actividades-en-el-darien/)
- Migración Panamá. (2024). *Tránsito irregular por Darién 2024*. Obtenido de: [www.migracion.gob.pa/estadisticas/](http://www.migracion.gob.pa/estadisticas/)
- Migración Panamá. (s.f.). *Estadísticas*. Obtenido de: [www.migracion.gob.pa/estadisticas/](http://www.migracion.gob.pa/estadisticas/)
- Migration Policy Institute. (2023). *Cómo el peligroso Tapón del Darién se convirtió en la encrucijada migratoria de las Américas*. Obtenido de: [www.migrationpolicy.org/article/tapon-darien-encrucijada-migratoria-americas](http://www.migrationpolicy.org/article/tapon-darien-encrucijada-migratoria-americas)
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Pobreza y distribución de ingreso de los hogares*. Obtenido de: [www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2024/10/Pobreza-y-distribucion-del-ingreso-de-los-hogares-Anos-2022-y-2023.pdf](http://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2024/10/Pobreza-y-distribucion-del-ingreso-de-los-hogares-Anos-2022-y-2023.pdf)
- Ministerio de la Mujer. (2024). *Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2024—2034*. Obtenido de: [https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2024-05/politicapublica-igualdad-oportunidades-panama\\_28mayo-web.pdf](https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2024-05/politicapublica-igualdad-oportunidades-panama_28mayo-web.pdf)
- Ministerio de la Mujer. (s.f.). *Investigaciones*. Obtenido de: <https://mujer.gob.pa/gestion-y-servicios/investigaciones/>
- Ministerio de la Mujer. (s.f.). *Leyes*. Obtenido de: <https://mujer.gob.pa/legislaciones/leyes/#1636558184909-50ebcaa5-4524>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá. (2016). *Comisión Nacional contra la Trata de Personas se reactiva*. Obtenido de: <https://mire.gob.pa/comision-nacional-contra-la-trata-de-personas-se-reactiva/>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). *Panamá lanza Consejo Nacional por la Paridad de Género y firma reglamentación de Ley 56 de 2017*. Obtenido de: <https://mire.gob.pa/panama-lanza-consejo-nacional-por-la-paridad-de-genero-y-firma-reglamentacion-de-ley-56-de-2017/>

Ministerio de Salud. (2024). *Plan Para Fortalecer la Atención a Migrantes y Comunidades de Acogida en Panamá 2024-2030*. Obtenido de: [www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicaciones/plan\\_para\\_fortalecer\\_la\\_atencion\\_de\\_migrantes\\_y\\_comunidades\\_de\\_acogida\\_en\\_panama\\_2024-2030.pdf](http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicaciones/plan_para_fortalecer_la_atencion_de_migrantes_y_comunidades_de_acogida_en_panama_2024-2030.pdf)

Ministerio de Seguridad Pública. (2021). *Minseg crea Unidad de Seguridad Fronteriza Humanitaria para atender a migrantes*. Obtenido de: [www.minseg.gob.pa/2021/04/minseg-crea-unidad-de-seguridad-fronteriza-humanitaria-para-atender-a-migrantes/](http://www.minseg.gob.pa/2021/04/minseg-crea-unidad-de-seguridad-fronteriza-humanitaria-para-atender-a-migrantes/)

Ministerio de Seguridad Pública. (2022). *Minseg inaugura nuevos modulares para migrantes en San Vicente Darién*. Obtenido de: [www.minseg.gob.pa/2022/11/minseg-inaugura-nuevos-modulares-para-migrantes-en-san-vicente-darien/](http://www.minseg.gob.pa/2022/11/minseg-inaugura-nuevos-modulares-para-migrantes-en-san-vicente-darien/)

Ministerio de Seguridad Pública. (2023). *Panamá reitera su compromiso con el respeto de los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana internacional*. Obtenido de: <https://twitter.com/MinSegPma/status/1624566001592303616/photo/1>

Ministerio de Seguridad Pública. (6 de octubre de 2023). *Panamá y Costa Rica acuerdan paso expedito y ordenado de migrantes por frontera de ambos países*. Obtenido de: <https://www.minseg.gob.pa/2023/10/panama-y-costa-rica-acuerdan-paso-expedito-y-ordenado-de-migrantes-por-frontera-de-ambos-paises/>

Ministerio Público. (17 de febrero de 2021). *Dos personas condenadas a 108 meses de prisión por delito sexual*. Obtenido de: <https://ministeriopublico.gob.pa/notas-de-prensa/dos-personas-condenadas-a-108-meses-de-prision-por-delito-sexual/>

Ministerio Público de Panamá. (2024). *Imputan por el delito de corrupción a tres funcionarios de la Caja del Seguro Social y un particular*. Obtenido de: <https://ministeriopublico.gob.pa/notas-de-prensa/imputan-por-el-delito-de-corrupcion-a-tres-funcionarios-de-la-caja-del-seguro-social-y-un-particular/>

Ministerio Público de Panamá. (s.f.). *Atención Ciudadana 311*. Obtenido de: <https://ministeriopublico.gob.pa/centro-atencion-ciudadana-311/>

Ministerio Público de Panamá. (s.f.). *Casos de Alto Perfil*. Obtenido de: <https://ministeriopublico.gob.pa/casos-alto-perfil-fiscalia-anticorrupcion-de-descarga/>

Ministerio Público de Panamá. (s.f.). *Denuncia de Corrupción*. Obtenido de: <https://ministeriopublico.gob.pa/denuncias/denuncia-del-delito-de-corrupcion/>

Ministerio Público de Panamá. (s.f.). *Estadísticas Judiciales - Anticorrupción*. Obtenido de: <https://ministeriopublico.gob.pa/estadisticas-judiciales/anticorrupcion/>

Ministerio Público de Panamá. (s.f.). *Estadísticas Judiciales*. Obtenido de: <https://ministeriopublico.gob.pa/estadisticas-judiciales/delito-sexual/>

Ministerio Público de Panamá. (s.f.). *SEPROVIT*. Obtenido de: <https://ministeriopublico.gob.pa/seprovit/>

Ministerio Público de Panamá. (s.f.). *UPAVIT*. Obtenido de: <https://ministeriopublico.gob.pa/seprovit/upavit/>

Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá - MITRADEL. (2019). *Los NiNis en Panamá: Un aporte a la comprensión de la situación de las personas jóvenes que ni estudian ni trabajan*. Obtenido de: [www.mitradel.gob.pa/los-ninis-en-panama-un-aporte-a-la-comprension-de-la-situacion-de-las-personas-jovenes-que-ni-estudian-ni-trabajan/](http://www.mitradel.gob.pa/los-ninis-en-panama-un-aporte-a-la-comprension-de-la-situacion-de-las-personas-jovenes-que-ni-estudian-ni-trabajan/)

Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá - MITRADEL. (2023). *Listado de profesiones u oficios reguladas en Panamá, restringidas para trabajadores migrantes*. Obtenido de: [www.mitradel.gob.pa/empleo/listado-de-profesiones-u-oficios-reguladas-en-panama-restringidas-para-trabajadores-migrantes/](http://www.mitradel.gob.pa/empleo/listado-de-profesiones-u-oficios-reguladas-en-panama-restringidas-para-trabajadores-migrantes/)

Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá - MITRADEL. (2023). *Trámite de Permiso de Trabajo Temporal de Protección está habilitado en Panamá Digital*. Obtenido de: [www.mitradel.gob.pa/tramite-de-permiso-de-trabajo-temporal-de-proteccion-esta-habilitado-en-panama-digital/](http://www.mitradel.gob.pa/tramite-de-permiso-de-trabajo-temporal-de-proteccion-esta-habilitado-en-panama-digital/)

- Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de Panamá - MITRADEL. (2024). *Análisis de Registro de Mano de Obra MITRADEL*. Obtenido de: [https://www.mitradel.gob.pa/wp-content/uploads/2024/04/Analisis\\_registro\\_mano\\_obra\\_MITRADEL\\_rv.pdf](https://www.mitradel.gob.pa/wp-content/uploads/2024/04/Analisis_registro_mano_obra_MITRADEL_rv.pdf)
- Mongobay. (2023). *Panamá: las razones detrás de las multitudinarias protestas que exigen el cierre de la mina más grande de Centroamérica*. Obtenido de: <https://es.mongabay.com/2023/11/las-razones-detras-de-las-protestas-que-exigen-el-cierre-de-la-mina-panama/>
- Observatorio Ciudadano de la Corrupción. (2021). *Informe Panamá - Seguimiento al Compromiso de Lima Observatorio Ciudadano de Corrupción*. Obtenido de: [www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2021/10/Informe\\_OCC\\_Panam%C3%A1\\_ESP.pdf](http://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2021/10/Informe_OCC_Panam%C3%A1_ESP.pdf)
- Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2022). *Informe Mundial Sobre Trata de Personas 2022*. Obtenido de: [www.unodc.org/lpomex/uploads/documents/Publicaciones/Crimen/GLOTiP\\_Executive\\_Report\\_Final\\_Esp.pdf](http://www.unodc.org/lpomex/uploads/documents/Publicaciones/Crimen/GLOTiP_Executive_Report_Final_Esp.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s.f.). *Acerca de la buena gobernanza y los derechos humanos*. Obtenido de: [www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance](http://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance)
- ONU Mujeres. (2020). *Perfil de País Según Igualdad de Género (PPIG)*. Obtenido de: [https://panama.un.org/sites/default/files/2021-03/perfil%20de%20pais%20segun%20igualdad%20de%20genero%20onu%20mujeres%20\\_%20Pagina%20we.pdf](https://panama.un.org/sites/default/files/2021-03/perfil%20de%20pais%20segun%20igualdad%20de%20genero%20onu%20mujeres%20_%20Pagina%20we.pdf)
- Open Government Partnership. (2023). *Gender*. Obtenido de: <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/gender/>
- Open Government Partnership. (s.f.). *Open Justice*. Obtenido de: <https://www.opengovpartnership.org/open-gov-guide/justice-open-justice/#:~:text=Open%20justice%3A%20This%20concept%20seeks,which%20are%20open%20government%20values>
- Organización de Estados Americanos. (1948). *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer*. Obtenido de: [https://www.oas.org/DIL/ESP/Convencion\\_Interamericana\\_sobre\\_Concesion\\_Derechos\\_Civiles\\_a\\_la\\_Mujer.pdf](https://www.oas.org/DIL/ESP/Convencion_Interamericana_sobre_Concesion_Derechos_Civiles_a_la_Mujer.pdf)
- Organización de Estados Americanos. (1948). *Convención Interamericana sobre los Derechos Políticos a la Mujer*. Obtenido de: [https://www.oas.org/dil/esp/convencion\\_interamericana\\_sobre\\_concesion\\_derechos\\_politicos\\_a\\_la\\_mujer.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/convencion_interamericana_sobre_concesion_derechos_politicos_a_la_mujer.pdf)
- Organización de Estados Americanos. (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belém Do Pará*. Obtenido de: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Organización de Estados Americanos. (2018). *Compromiso de Lima: Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción*. Obtenido de: [www.summit-americas.org/LIMA\\_COMMITMENT/LimaCommitment\\_es.pdf](http://www.summit-americas.org/LIMA_COMMITMENT/LimaCommitment_es.pdf)
- Organización de Estados Americanos. (s.f.). *Convención Interamericana Contra la Corrupción*. Obtenido de: [www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_b-58\\_contra\\_corrupcion.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Obtenido de: [www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women](http://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women)
- Organización de las Naciones Unidas. (1993). *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*. Obtenido de: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women>
- Organización de las Naciones Unidas. (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Obtenido de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9853.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2004). *Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*. Obtenido de: [www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas. (2004). *Convención Internacional sobre Crimen Organizado Transnacional*. Obtenido de: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2022). *AL PAN 1/2022*. Obtenido de: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27726>

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2008). *La experiencia de las mujeres víctimas de trata en América Central y República Dominicana y la actuación de las instituciones* Capítulo Panamá. Obtenido de: <https://kmhub.iom.int/es/biblioteca-virtual/la-experiencia-de-las-mujeres-victimas-de-trata-en-america-central-y-republica>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2023). *Migración Circular en el contexto de la Zafra del café en Panamá*. Obtenido de: [https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/Reporte\\_DTM\\_RioSerenio\\_Agosto\\_V2.pdf](https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/Reporte_DTM_RioSerenio_Agosto_V2.pdf)
- Organización Internacional para las Migraciones. (2023). *Guía para Trabajadoras domésticas y trabajadores domésticos en Panamá*. Obtenido de: <https://panama.iom.int/sites/g/files/tmzbd1946/files/documents/2024-05/guia-domesticas-22-mayo-24.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2024). *Indicadores de Gobernanza de la Migración Segundo Perfil 2024 – República de Panamá*. OIM, Ginebra. Obtenido de: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/pub2024-019-l-mgi-panama-es-second-profile.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2024). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024*. Obtenido de: <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2024>
- Organización Internacional para las Migraciones. (s.f.). *Términos Fundamentales Sobre la Migración*. Obtenido de: <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>
- Órgano Judicial de Panamá. (2009). *Política Institucional de Acceso a la Justicia y Género*. Obtenido de: <https://repositoriodigital.organojudicial.gob.pa/fliporgano/index.jsp?pdf=/bitstream/handle/001/908/Política%20institucional%20de%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20y%20Género%20del%20Órgano%20Judicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Órgano Judicial de Panamá. (2023). *Protocolo sobre acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia basada en género, con énfasis en mujeres indígenas y migrantes*. Obtenido de: <https://repositoriodigital.organojudicial.gob.pa/handle/001/951>
- Órgano Judicial de Panamá. (s.f.). *Unidad de Acceso a la Justicia y Género*. Obtenido de: <https://www.organojudicial.gob.pa/unajug>
- Panamá América. (18 de noviembre de 2014). *Imputan a agente de la Policía Nacional por violación sexual en Antón*. Obtenido de: [www.panamaamerica.com.pa/judicial/imputan-agente-de-la-policia-nacional-por-violacion-sexual-en-anton-1243190](http://www.panamaamerica.com.pa/judicial/imputan-agente-de-la-policia-nacional-por-violacion-sexual-en-anton-1243190)
- Panamá América. (2019). *Diputados podrían estar detrás del desvío de fondos a juntas comunales, revela un fiscal*. Obtenido de: [www.panamaamerica.com.pa/judicial/diputados-podrian-estar-detras-del-desvio-de-fondos-juntas-comunales-revela-un-fiscal](http://www.panamaamerica.com.pa/judicial/diputados-podrian-estar-detras-del-desvio-de-fondos-juntas-comunales-revela-un-fiscal)
- Panamá Hoy. (2024). *¡Zafarrancho en la Policía! Denuncia penal contra el director y dos comisionados por acoso sexual laboral*. Obtenido de: <https://panamahoy.com.pa/2024/01/30/zafarrancho-en-la-policia-denuncia-penal-contra-el-director-y-dos-comisionados-por-acoso-sexual-laboral/>
- Prensa Latina. (2023). *Posponen en Panamá juicio por caso Odebrecht para 2025*. Obtenido de: <https://www.prensa-latina.cu/2024/11/08/posponen-en-panama-juicio-por-caso-odebrecht-para-2025/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). *Violencia contra las mujeres en política*. Obtenido de: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pa/UNDP-PA-Violencia-Politica-202101.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024). *Develando el futuro: Entre desigualdades y nuevos desafíos*. Obtenido de: [www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-02/undp-pa-indh-re-c1.pdf](http://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-02/undp-pa-indh-re-c1.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (3 de septiembre de 2024). *Acceso a la justicia, una realidad para todes: el Observatorio Nacional de Derechos Humanos de las personas LGBTQ+ de Panamá*. Obtenido de: [www.undp.org/es/latin-america/blog/acceso-la-justicia-una-realidad-para-todes-el-observatorio-nacional-de-derechos-humanos-de-las-personas-lgbtq-de-panama](http://www.undp.org/es/latin-america/blog/acceso-la-justicia-una-realidad-para-todes-el-observatorio-nacional-de-derechos-humanos-de-las-personas-lgbtq-de-panama)
- Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA). (2020). *Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*. Obtenido de: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf>

Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA). (2021). *Compendio: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales*. Obtenido de: [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/compendio%20desca\\_esp\\_completo.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/compendio%20desca_esp_completo.pdf)

Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA). (2021). *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de personas afrodescendientes*. Obtenido de: [www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DESCA-Afro-es.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DESCA-Afro-es.pdf)

Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA). (2021). *Informe anual de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) 2020*. Obtenido de: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2020/capitulos/redesca.PDF>

Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA). (2023). *Informe anual de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) 2022*. Obtenido de: [www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/IA2022\\_Anexo\\_REDESCA\\_ES.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/IA2022_Anexo_REDESCA_ES.pdf)

Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA). (2023). *Informe anual de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) 2023*. Obtenido de: [www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2023/docs/IA2023\\_Anexo\\_REDESCA-ES.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2023/docs/IA2023_Anexo_REDESCA-ES.pdf)

Reporteros sin Fronteras. (2024). *Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2024: Panamá*. Obtenido de: <https://rsf.org/es/pais/panam%C3%A1>

República de Panamá. (2023). *Plan de Acción de Gobierno Abierto 2023-2025*. Obtenido de: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/08/Panama\\_Action-Plan\\_2023-2025.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/08/Panama_Action-Plan_2023-2025.pdf)

Reuters Institute. (2023). *Las protestas frenaron un gran proyecto minero en Panamá. ¿Por qué la cobertura fue tan escasa?*. Obtenido de: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/news/las-protestas-frenaron-un-gran-proyecto-minero-en-panama-por-que-la-cobertura-fue-tan-escasa>

Reuters. (2023). *Panama exits financial crime watchdog FATF's gray list*. Obtenido de: <https://www.reuters.com/world/americas/panama-says-exits-financial-crime-watchdog-fatfs-gray-list-2023-10-27/>

Secretaría de Seguimiento a las Cumbres de las Américas de la OEA. (s.f.). *Plataforma del Mecanismo de Seguimiento e Implementación del Compromiso de Lima*. Obtenido de: <https://compromisodelima.oas.org/Consulta/Consulta>

SENAFRONT. (2 de marzo de 2024). *Migrantes irregulares vandalizan la estación temporal de recepción migratoria, ubicada en San Vicente a unos 10 minutos del centro de Metetí*. Obtenido de: <https://x.com/senafropanama/status/1763931227059343600>

Subinas Garralda, J., García Rendón, S., Rodríguez, M. (Eds.). (2024). *El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el Pulso de la democracia en Panamá 2023*. Nashville, TN: LAPOP. Obtenido de: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/panama/ABPAN2023-Pulso-de-la-democracia-20240919.pdf>

Swissinfo. (2023). *El Gobierno de Panamá retira el cuestionado proyecto de nueva ley de transparencia*. Obtenido de: [www.swissinfo.ch/spa/el-gobierno-de-panam%C3%A1-retira-el-cuestionado-proyecto-de-nueva-ley-de-transparencia/48813960](http://www.swissinfo.ch/spa/el-gobierno-de-panam%C3%A1-retira-el-cuestionado-proyecto-de-nueva-ley-de-transparencia/48813960)

Swissinfo. (2023). *Hace 15 años Panamá despenalizó la homosexualidad: «Ganamos las calles pero no derechos»*. Obtenido de: [www.swissinfo.ch/spa/hace-15-a%C3%B1os-panam%C3%A1-despenaliza%C3%B3-la-homosexualidad-ganamos-las-calles-pero-no-derechos/48702590](http://www.swissinfo.ch/spa/hace-15-a%C3%B1os-panam%C3%A1-despenaliza%C3%B3-la-homosexualidad-ganamos-las-calles-pero-no-derechos/48702590)

Swissinfo. (2023). *La marcha del Orgullo en Panamá llama a respetar la diversidad de las familias*. Obtenido de: [www.swissinfo.ch/spa/la-marcha-del-orgullo-en-panam%C3%A1-llama-a-respetar-la-diversidad-de-las-familias/48634998](http://www.swissinfo.ch/spa/la-marcha-del-orgullo-en-panam%C3%A1-llama-a-respetar-la-diversidad-de-las-familias/48634998)

Swissinfo. (2024). *Crece la indignación en Panamá por la repartición discrecional de fondos educativos*. Obtenido de: <https://www.swissinfo.ch/spa/crece-la-indignaci%C3%B3n-en-panam%C3%A1-por-la-repartici%C3%B3n-discrecional-de-fondos-educativos/75481613>

Telemetro Reporta. (2019). *Ellos son gais y ellos no pueden entrar, diputado Salazar ante protesta en la Asamblea*. Obtenido de: <https://www.youtube.com/watch?v=9nG4vqgzHSo>

- Telemetro. (2024). "No pinta bien", De Obaldía sobre Índice de Percepción de Corrupción de Panamá. Obtenido de: <https://www.telemetro.com/entrevistas/nacionales/no-pinta-bien-obaldia-indice-percepcion-corrupcion-panama-n5963745>
- Tipán, D., Castro Galdeano, A., Gómez Villarreal, I., Ruiz López, A., & Crespo, R. (2024). *Estudio y análisis de sentencias por delitos de blanqueo de capitales y contra la administración pública*. Obtenido de: [https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/DOCUMENTO-DE-ESTUDIO-Y-ANA%CC%81LISIS-PARA-LA-PWEB\\_.pdf](https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/DOCUMENTO-DE-ESTUDIO-Y-ANA%CC%81LISIS-PARA-LA-PWEB_.pdf)
- Transparencia Internacional. (2019). *Barómetro Global de la Corrupción - América Latina y el Caribe 2019*. Obtenido de: <https://files.transparencycdn.org/images/Global-Corruption-Barometer-Latin-America-and-the-Caribbean-2019-ES.pdf>
- Transparencia Internacional. (2024). *Índice de Percepción de la Corrupción 2023*. Obtenido de: <https://images.transparencycdn.org/images/CPI-2023-Report.pdf>
- Transparencia Internacional. (s.f.). Corruptionary. Obtenido de: <https://www.transparency.org/en/corruptionary#C>
- Transparencia Internacional. (s.f.). Obtenido de: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>
- TVN. (2020). *Analizan demanda contra la policía por discriminación contra pareja*. Obtenido de: [www.tvn-2.com/nacionales/analizan-demanda-policia-discriminacion-lesbianas-video\\_1\\_1149724.html](http://www.tvn-2.com/nacionales/analizan-demanda-policia-discriminacion-lesbianas-video_1_1149724.html)
- Última Hora. (2024). *Policía aparta a jefe de seguridad de la Fiscalía tras denuncia de acoso en programa de la UE*. Obtenido de: [www.ultimahora.com/policia-aparta-a-jefe-de-seguridad-de-la-fiscalia-tras-denuncia-de-acoso-en-programa-de-la-ue](http://www.ultimahora.com/policia-aparta-a-jefe-de-seguridad-de-la-fiscalia-tras-denuncia-de-acoso-en-programa-de-la-ue)
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC. (2022). *Metodología para el Fomento de la Participación Ciudadana en la Prevención y Combate a la Corrupción*. Obtenido de: [www.unodc.org/lpomex/uploads/documents/Publicaciones/Corrupcion/01\\_Metodologia\\_para\\_el\\_Fomento\\_221129\\_2.pdf](http://www.unodc.org/lpomex/uploads/documents/Publicaciones/Corrupcion/01_Metodologia_para_el_Fomento_221129_2.pdf)
- Uppsala Universitet. (2024). *Understanding and Taking Action against Sexual Abuse of Power*. Obtenido de: <https://www.uu.se/en/departament/government/research/sexual-corruption>
- US Department of State. (2022). *Country Reports on Human Rights Practices: Panama*. Obtenido de: [www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/panama/](http://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/panama/)
- US Department of State. (2023). *Country Reports on Human Rights Practices: Panama*. Obtenido de: <https://www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/panama/>
- World Economic Forum. (2024). Global Gender Gap 2024. Obtenido de: [www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2024.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2024.pdf)
- World Justice Project. (2024). *Índice de Estado de Derecho - Perfil de Panamá*. Obtenido de: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Panama/Criminal%20Justice/>
- World Justice Project. (2024). *Rule of Law Index - Panama*. Obtenido de: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Panama/>

# Anexos

## Anexos

A continuación se presenta el detalle de las personas entrevistadas en el marco de la investigación realizada para el desarrollo de este informe, a quienes reiteramos nuestro agradecimiento por la apertura, el tiempo y los insumos compartidos, mismos que son parte fundamental de este documento.

Nombre de la persona entrevistada	Cargo / Ocupación	Institución
Abdías A. Zambrano	Director de Proyectos	Fundación Iguales
Abdiel Mena	Asociado senior de proyectos de cambio social y género	Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Panamá
Ángela Jiménez Rodríguez	Vocera	Movimiento Sal de las Redes
Anna Karina Salerno	Directora Nacional de Unidades Especializadas	Defensoría del Pueblo
Cecilia Moreno Rojas	Directora Ejecutiva Punto focal de Panamá en FCA Fundadora y Coordinadora General	Centro de la Mujer Panameña (CEMP) Foro Ciudadano de las Américas Red de mujeres afrodescendientes en Panamá
Daniel Arango	Director del programa de migración	Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF) Panamá
Elia López de Tulipano	Fundadora	Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP)
Gilma de León	Presidenta	Fundación para la Equidad de Género (FUNDAGÉNERO)
Giulia De Sanctis	Ex-presidenta	Centro de Iniciativas Democráticas (CIDEM)
Idiam Osorio	Oficial Nacional de Gestión Migratoria	Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Panamá
Jaqueline Hurtado Payne	Lideresa política / Profesora Universitaria	
Jonathan Santana	Director de Relaciones Internacionales	Defensoría del Pueblo
Joyce Araujo L.	Secretaria	Fundación para la Equidad de Género (FUNDAGÉNERO)
Leah Cedeño de Boersner	Vicepresidenta y Cofundadora	Fundación Espacio Cívico
Lia P. Hernández Pérez	Abogada especialista en nuevas tecnologías y profesora universitaria / Co-fundadora del Instituto Panamericano de Derecho y Tecnología (IPANDETEC)	
Manuel González Caballero	Co-fundador	It Gets Better Panamá
Olga de Obaldía	Directora Ejecutiva	Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana - Capítulo Panameño de Transparencia Internacional

Nombre de la persona entrevistada	Cargo / Ocupación	Institución
Oliver Bush	Director País	HIAS Panamá
Roxana Muñoz	Periodista con enfoque de investigación en temas género	
Samirah Armengol	Especialista en Género y Desarrollo, Docente y Directora Fundadora	Coalición Internacional de Mujeres y Familias (CIMUF)
Venus Tejada Fernández	Fundadora y Directora	Asociación Panameña de Personas Trans (APPT)

# Género y Corrupción en Panamá



Fundación Libertad Ciudadana  
Transparencia Internacional Panamá

 @LibertCiudadana

 [www.libertadciudadana.org](http://www.libertadciudadana.org)

 +507 6981-1153

 [libertad@libertadciudadana.org](mailto:libertad@libertadciudadana.org)