



MECANISMO DE SEGUIMIENTO
CONVENCIÓN BELÉM DO PARÁ (MESECVI)
Decimocuarta Reunión del Comité de Expertas
27 y 28 de noviembre de 2017
Ciudad de Panamá, Panamá

OEA/Ser.L/II.7.10
MESECVI/CEVI/doc.261/17
24 de Agosto de 2017
Original: español

PANAMÁ
INFORME PAÍS
TERCERA RONDA

PANAMÁ
INFORME DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL CEVI
TERCERA RONDA

I. Introducción

1. Este informe tiene por objeto evaluar los avances de la República de Panamá en la implementación de la Convención de Belém do Pará en el período 2014-2016, los obstáculos identificados, presentar observaciones y recomendaciones al Estado. Este informe se ha elaborado teniendo en cuenta las respuestas de la República de Panamá al sistema de indicadores del MESECVI, en el marco de la tercera ronda de evaluación multilateral en 2016. Se consultaron también el informe sombra presentado por CLADEM Panamá¹, el informe de implementación de las recomendaciones del CEVI en la segunda ronda², así como legislación e información oficial del gobierno.
2. La República de Panamá respondió el set de indicadores enviados por el CEVI, otorgando una amplia y relevante cantidad de información, aun cuando también hubo una muy importante cantidad de indicadores sin respuesta. El CEVI agradece la disposición del Gobierno de Panamá para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en virtud de la Convención de Belém do Pará y su mecanismo de seguimiento.
3. Las secciones en que se divide este informe tienen relación con la estructura predefinida por el CEVI: Legislación, Planes Nacionales, Acceso a la Justicia, Información y Estadísticas y Diversidad. En cada sección se analizará el componente formal, el contexto financiero y compromisos presupuestarios y las capacidades estatales construidas para dar seguimiento a los derechos emanados de la Convención de Belém do Pará.

II. Análisis de los avances en la materialización del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de Violencia

LEGISLACIÓN: Artículos 1, 2, 3 y 7 incisos c), e) y g) de la Convención de Belém do Pará

a) Componente formal

4. La República de Panamá informa sobre la tipificación del feminicidio en la Ley 82 (2013), que también introduce la definición de violencia contra las mujeres. Asimismo, incorpora las definiciones de violencia psicológica, física, sexual, patrimonial y económica, institucional, política, simbólica, docente y educativa, contra la libertad reproductiva, obstétrica, laboral o salarial, mediática así como la definición de la violencia en los ámbitos comunitarios, en los servicios de salud públicos y privados y la violencia docente y educativa. Esta normativa también incluye la tipificación de la violencia sexual

¹ CLADEM – Panamá. Agosto 2016. Informe alternativo para la Tercera Ronda de Evaluación Multilateral Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Panamá. CLADEM.

² MESECVI. 2014. Informe de implementación de las recomendaciones del CEVI, segunda ronda. MESECVI/CEVI/doc.203/14

dentro del matrimonio o unión de hecho. Además, el Estado indica que contiene competencias para que el Ministerio de Salud prevenga y atienda la violencia contra las mujeres, y por último, sanciones administrativas para funcionarios y funcionarias que no denuncien cuando tengan conocimiento de la comisión de un delito. Sin embargo, en su informe sombra, CLADEM señaló que “tres años después de su vigencia aún no se logra consensuar el reglamento respectivo ni menos se han dotado suficientemente los recursos para crear las instituciones especializadas para el conocimiento de los delitos de violencia contra la mujer³”.

5. EL CEVI celebra este significativo avance legislativo, que recoge en buena medida la recomendación realizada al Estado en la Segunda Ronda. No obstante, le preocupa que la ley no cuente con un reglamento ni con un presupuesto. El CEVI insta al Estado a emitir el reglamento y a informar sobre el presupuesto asignado a la Ley 82, con la finalidad de hacerla realmente operativa. Asimismo, invita al Estado a informar sobre estas acciones.
6. Panamá señala la existencia de la Ley No. 27 (1995) que tipifica los delitos de violencia intrafamiliar y maltrato de menores, adicionando artículos al Código Penal y Judicial; la Ley No. 38 (2001)⁴ en materia de violencia doméstica; y el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y la Ley No. 31 sobre Protección de las Víctimas del Delito (1998) como normativas complementarias. El CEVI saluda los esfuerzos legislativos del Estado, sin embargo, nota que en cuanto a las últimas tres normativas, de la información presentada por el Estado no queda claro como estas se encuentran en conformidad con la Convención ni su relación con la Ley 82.
7. El Estado, como en la ronda anterior, vuelve a señalar la existencia de la Ley 79 sobre Trata de Personas y actividades conexas (2011), que también define la prostitución forzada. El CEVI vuelve a reconocer los esfuerzos del Estado en esta materia.
8. Por otra parte, aunque el Estado asegura ser parte de los tratados internacionales correspondientes y menciona una ley adoptada en 1995, no queda claro si está tipificada la violencia sexual en conflictos armados como forma de tortura, crimen de guerra y/o crimen de lesa humanidad. El CEVI solicita que el Estado presente la información correspondiente de manera clara⁵.
9. En cuanto a la prohibición explícita del uso de métodos de conciliación, mediación, probation, y otros que den lugar a la resolución extrajudicial en casos de violencia contra las mujeres, Panamá indica que el Código de Procedimiento Penal (2008) la contiene. Sin embargo, en su informe sombra, CLADEM señaló que en el marco de la implementación de un nuevo sistema penal en Panamá, se ha introducido la figura jurídica del Acuerdo. De conformidad con CLADEM, “esta ley insta al Ministerio Público a solucionar el

³ CLADEM – Panamá. Agosto 2016. Informe alternativo para la Tercera Ronda de Evaluación Multilateral Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Panamá. CLADEM.

⁴ En sus observaciones al informe país, Panamá argumentó, en lo referente a la Ley No. 27 y No. 38, que “se han mantenido dichas normas sin generar hasta la fecha incongruencias, aun con la vigente Ley No. 82 de 2013 que tipifica el femicidio y sanciona la violencia contra la mujer”.

⁵ Al respecto, en sus observaciones al informe país, el Estado mencionó que el Código Penal vigente, artículo 456, “establece el alcance de la protección de la normativa, la cual incluye *erga omnes* los hechos de violencia sexual que hayan sido producidos en la personas de mujeres dentro de un conflicto armado”.

conflicto a través de métodos alternos de resolución de conflictos. Por lo tanto, el imputado puede solicitar la terminación anticipada del caso, mediante la suspensión del proceso sujeto a condiciones, con la obtención de un Acuerdo. En los delitos que implican violencia contra las mujeres, la naciente práctica es que el Acuerdo trae como consecuencia la no imposición de pena privativa de libertad, y particularmente en los delitos contra la libertad e integridad sexual, se está utilizando como un aliciente a la rebaja de la pena de privación de libertad. Si bien, la Ley prohíbe el uso de la mediación y la conciliación para la terminación judicial de los procesos por delitos de violencia contra la mujer, no impide la aplicación de la figura del “acuerdo”, para estos casos, por lo tanto, se efectúa una negociación, desde donde se obtiene un acuerdo⁶”.

10. Esta información es preocupante para el CEVI. Por ello, reitera al Estado la necesidad de prohibir expresamente y en todos sus ordenamientos jurídicos, la prohibición del uso de estos métodos en casos de violencia contra las mujeres, de acuerdo a la recomendación N° 5 del Segundo Informe Hemisérico⁷.
11. Se aprecia mediante el aporte de información brindada, que además de la existencia de la Ley 82, en materia formal existe legislación específica sobre la violencia contra las mujeres, la cual se presenta, con frecuencia atomizada. Con reiteración refiriéndose a tres temas de alta incidencia en el contexto Panameño como los son la violencia doméstica, violencia sexual y femicidios, sin la integración de acciones tendientes a la prevención de violencia primaria de estas y otras formas de violencia contra las mujeres, menos reconocidas socialmente como la violencia y acoso callejero y la violencia en instituciones penitenciarias e instituciones de atención a la salud física y mental, por otra parte, no se presentó al CEVI el reglamento que constituye la vía de aplicación que habitualmente las leyes sustantivas requieren para su operativización adjetiva y que proporcione una respuesta oportuna y medible a corto, mediano y largo plazo.
12. Por lo anterior, el CEVI insta al Estado parte, conforme a la Declaración de Pachuca, a “Fortalecer el enfoque en la prevención primaria de la violencia contra las niñas y las mujeres como parte de una respuesta integral multisectorial, sin perjudicar las iniciativas existentes de sanción, atención y erradicación, con base en experiencias y metodologías, tomando en cuenta el conjunto de compromisos adquiridos sobre la promoción y educación de los derechos humanos, y la eliminación de los estereotipos de género en la educación y la comunicación⁸ y abordando las diversas manifestaciones de la violencia y las necesidades de poblaciones específicas⁹”.

b) Contexto financiero y compromisos presupuestarios

13. El Estado informa que la Ley 82 menciona que el Estado debe asignar una partida presupuestaria para el Comité Nacional Contra la Violencia en la Mujer en el presupuesto del Instituto Nacional de la Mujer. Sin embargo, no menciona si esto se cumple ni de qué

⁶ CLADEM – Panamá. Agosto 2016. Informe alternativo para la Tercera Ronda de Evaluación Multilateral Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Panamá. CLADEM.

⁷ MESECVI. 2012. Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará.

⁸ En sus observaciones al informe país, Panamá hace mención de la Ley marco 82 de 2013, que establece disposiciones que prohíben y sancionan la discriminación y violencia en los medios de comunicación.

⁹ Declaración de Pachuca. 2014.

manera. El Estado también informa sobre la aprobación presupuestaria que se realiza a través de una propuesta de ley por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, pero tampoco menciona ninguna asignación para temas de violencia contra las mujeres. El CEVI solicita al Estado que presente la información referente a partidas presupuestarias.

c) Capacidades estatales

14. El Estado informa sobre la existencia de un mecanismo nacional especializado, el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) y del Comité Nacional Contra la Violencia en la Mujer (CONAVIMU), adscrito al INAMU y que de acuerdo a Panamá, es responsable de la coordinación interinstitucional, promoción y monitoreo de campañas, impulso de políticas públicas, entre otros. En este mismo sentido, el informe país menciona el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) que es un organismo consultor, orientador y asesor en materia de políticas públicas, conformado por representantes del Estado y de la sociedad civil.
15. Asimismo, indicó la existencia de 14 Centros del INAMU (CINAMU) con alcance provincial, del Instituto de Investigación sobre Violencia de Género, el Observatorio Nacional sobre Violencia de Género adscrito a la Defensoría del Pueblo, 13 zonas policiales que cuentan con una unidad especializada en violencia contra las mujeres, la Unidad de Género y Acceso a la Justicia del Órgano Judicial.
16. EL CEVI recibe con beneplácito la existencia de los 14 CINAMU a nivel de la República, lo cual simboliza un avance notorio en cuanto a la cobertura institucional de servicios para las mujeres, por lo que reconoce los esfuerzos del Estado parte, en función de mejorar la cobertura territorial de servicios oportunos y eficaces para las mujeres. Dichos centros realizan acciones de monitoreo para contrarrestar aquellas acciones y procesos judiciales que limitan y restringen la interpretación y aplicación de la normativa sobre diversas formas de violencia y vigilancia para la aplicación de normativas sobre derechos humanos, de las mujeres.
17. Por otra parte, Panamá informa que el INAMU lleva a cabo la Red de Periodistas con Enfoque de Género a nivel nacional, que de acuerdo al Estado, tiene como fin “contar con un grupo de periodistas de enlace que puedan transmitir noticias sin discriminación y una perspectiva positiva que visibilice a las mujeres y sus derechos”. El CEVI saluda la iniciativa del Estado y le solicita más información sobre la Red, sus objetivos, trabajo e impacto.
18. Asimismo, Panamá señala que a consecuencia de la nueva estructuración del Sistema Penal Acusatorio, se eliminó la Fiscalía Especializada en Femicidio, sumiéndose en una fiscalía general de investigación desde septiembre de 2016. Al CEVI le preocupa esta información pues podría ser un paso hacia atrás en materia de femicidio, particularmente porque una fiscalía general carece de la especialización que proponían las fiscalías de femicidio. El CEVI insta al Estado a que tome acciones para que la fiscalía general atienda de forma especializada los casos de femicidio, y solicita al Estado que presente información sobre el funcionamiento de la fiscalía general en cuanto a delitos de femicidio, así como su impacto en dicha materia.

19. En lo concerniente a los procesos formativos permanentes dirigidos especialmente a operadores de justicia, como medida complementaria, no se presentó en este informe los datos que respaldan el mandato contenido en la Ley 82, así como tampoco su monitoreo respectivo y la articulación de acciones dirigidas a la evaluación e impacto de dichos procesos de formación. CLADEM señala que respecto al tipo penal de femicidio, “existen procesos de formación sobre la figura penal del femicidio, pero no de manera formal y no se cuenta con registros¹⁰”. El CEVI insta al Estado Panameño a llevar a cabo procesos de capacitación, formación y sensibilización en materia de violencia contra las mujeres y de conformidad con la Ley 82, así como a monitorear e informar al CEVI sobre dichos procesos.
20. En cuanto a protocolos de actuación y atención frente a la vulneración del derecho de las mujeres a ser educadas libres de patrones estereotipados, Panamá no informó sobre la existencia de dichos protocolos. Asimismo, no señaló la existencia de informes de contenido educativo sobre igualdad de género ni la existencia de materiales que promuevan la igualdad de género. El CEVI invita al Estado a informar sobre sus esfuerzos en este ámbito.

PLANES NACIONALES: Artículos 1, 2, 7 y 8 incisos c) y d) de la Convención de Belém do Pará

a) Componente formal

21. Durante la Segunda Ronda de Evaluación, el CEVI reconoció como avance la existencia del Plan Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana (2004 – 2014), saludando que en su momento se hubiese llevado a cabo un proceso de discusión con amplia participación para la creación de un nuevo Plan contra la Violencia. Sin embargo, al CEVI le llama la atención que en el informe actual no se refiere sobre dicho plan avance alguno. El CEVI sugiere al Estado parte, incluir en las políticas públicas de prevención, atención y sanción de la violencia un componente participativo de evaluación de impacto para poder identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas, que permita determinar las políticas ideales para el combate mediante medidas integrales de atención a la violencia contra las mujeres y su seguimiento.
22. El CEVI saluda el diseño del Plan de acción de la Política de Igualdad de Oportunidades, en la cual un eje importante es el de Violencia de Género. No obstante, le llama la atención al CEVI que de acuerdo a la información presentada por el Estado, no existen planes específicos en el tema, con presupuestos para su respectiva ejecución en el nivel central, ni nacional.
23. El informe país señala que el Mecanismo Nacional de la Mujer ha incorporado la Unidad Técnica de la Niña y la Adolescente que de acuerdo al Estado, es consecuente con temas de violencia contra niñas y mujeres y funciona a nivel nacional.

¹⁰ CLADEM – Panamá. Agosto 2016. Informe alternativo para la Tercera Ronda de Evaluación Multilateral Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Panamá. CLADEM.

24. Se reitera nuevamente la necesidad de que el Estado Parte se comprometa no sólo en el diseño formal de las medidas de protección a través de leyes, sino también en la efectividad de estas medidas y en la implementación de las garantías para que estas normas puedan, de manera efectiva, garantizar los derechos de las mujeres. De ahí la necesidad de fortalecer, no sólo la estructura estatal del Mecanismo Nacional de la Mujer sino evaluar de manera permanente la asignación de los recursos para la protección de las mujeres víctimas de la violencia que requieren del uso de los servicios en los centros o instalaciones existentes, así como el fortalecimiento de la aplicación adecuada de las medidas de seguridad como mecanismos de contención de daños a la integridad de la vida de las mujeres.

b) Contexto financiero y compromisos presupuestarios

25. El artículo 15 inciso 2 de la Ley 82 establece la obligatoriedad de la asignación de una partida presupuestaria para el Comité Nacional contra la violencia hacia la mujer, situación que es objeto de especial preocupación para esta ronda de evaluación. Sin embargo, el informe del país no incluye mayor información sobre el contexto financiero y compromisos presupuestarios.

26. Al CEVI le preocupa que posiblemente los mecanismos nacionales encargados del adelanto de la mujer no cuenten con suficientes recursos humanos y financieros para funcionar con eficacia¹¹. El CEVI reconoce la importancia de la normativa que atribuye al INAMU la transversalización del enfoque de género en el Presupuesto General del Estado y participar en el proceso de monitoreo de evaluación con el Ministerio de Economía y Finanzas para garantizar su efectividad en términos formales, pero al mismo tiempo también destaca que no recibió ninguna información que permita determinar que los mandatos establecidos en dichas normas se ejecutaron. De otro lado, Panamá informó que no existen dentro de la estructura presupuestaria del país presupuestos de gastos etiquetados para la implementación de programas o planes de violencia, a excepción de los desagregados como asignación institucional propia del INAMU. Por el lado de las inversiones se caracterizan dentro de la categoría de grupos vulnerables, subcategoría género. Se insta al Estado parte a mejorar el reporte concreto de costos invertidos en la prevención, atención y reducción de la violencia contra las mujeres en forma desagregada.

b) Capacidades estatales

27. El Estado señala la realización de diversas campañas de sensibilización, tales como "Panamá, Únete: Dile No a la Violencia Contra las Mujeres", "Maltrato Cero", "No lo Maquilles, denúncialo", "No me Pegues", "Hasta que la Muerte nos Separe: Alto al Femicidio" y "Yo me sumo...contra la violencia a la mujer". Asimismo, el informe país

¹¹ El Estado, en sus observaciones al informe país, menciona que “[l]a gestión administrativa 2015-2019 ha logrado en tres años incrementar el monto presupuestario recibido en 2014 con un total de B/.2,962,900 balboas a un monto que asciende al año 2017 a un total de B/. 6,144,400 balboas para el Instituto Nacional de la Mujer de Panamá. Lo anterior representa un aumento progresivo del presupuesto durante 2015, 2016 y 2017, logrando además que cuatro (4) entidades del Estado hayan trasladado partidas al INAMU por un monto 2 millones de dólares adicionales durante esta gestión para fortalecer la prevención y promoción de la violencia contra la mujer. Todo lo anterior representa una acción inédita para el país y un claro reconocimiento de la labor emprendida por el INAMU en materia de políticas públicas de igualdad de oportunidades para las mujeres”.

indica que se transmiten programas radiales y cuñas radiales en lenguas indígenas, cuya temática es la prevención de la violencia contra las mujeres. El CEVI saluda los esfuerzos del Estado y le invita a monitorear y presentar información sobre el impacto de las campañas.

28. Asimismo, Panamá informa que en 2015, el INAMU firmó un acuerdo inter institucional con diversos ministerios, entre los que el CEVI destaca el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Salud y el Órgano Judicial. La finalidad del acuerdo es prevenir la violencia contra las mujeres y el femicidio. Entre las distintas acciones concretas, el CEVI destaca implementar y aplicar el Protocolo Nacional de Atención Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en las Relaciones de Pareja y el Protocolo de Investigación de los Femicidios e incorporar a la curricula del Ministerio de Educación, los derechos humanos y la igualdad de género. El CEVI alienta al Estado parte al avance paulatino de esta coordinación y su protocolización respectiva.
29. Panamá informa sobre la participación de ocho organizaciones de sociedad civil que interactúan en diversos espacios de interlocución con el gobierno especialmente en lo relativo al derecho a una vida libre de violencia para mujeres y niñas. No obstante no se señala la misma dinámica de participación en relación a iniciativas de control presupuestario y su ejecución, así como instituciones que coparticipen en iniciativas en relación con el adelanto del ejercicio real de derechos humanos en relación a grupos de mayor vulnerabilidad como ser mujeres con discapacidad, privadas de libertad y mujeres pertenecientes al sector indígena y de diversidad. Por lo anterior, el CEVI insta al Estado parte a fomentar los procesos de incorporación de más grupos de sociedad civil a las acciones que desde el Estado se realizan y que ratifican su voluntad de cumplir con los compromisos de la Convención dirigidos a estos grupos en condición de mayor vulnerabilidad en el ejercicio de sus derechos. Asimismo, el CEVI solicita al Estado que informe sobre dichos avances.
30. Al CEVI le llama la atención que de la información presentada por el Estado, se evidencia que falta por concretarse una política, plan o programa más articulado que vincule las diversas estrategias de violencia contra las mujeres en un programa estructurado, integral y simultáneo que ataque las complejidades y rizomas sociales que perpetúan y reproducen las diversas formas de violencia contra las mujeres y recopile las buenas prácticas regionales indispensables para el logro de la disminución y erradicación de la violencia contra las mujeres.

ACCESO A LA JUSTICIA: Artículos 7 d), f) y 8 c) y d) de la Convención de Belém do Pará

a) Componente formal

31. El CEVI encuentra alarmante que el Estado no dio respuesta a ninguno de los indicadores relacionados con acceso a la justicia en cuanto a normativa. Por ello, le solicita al Estado que presente la información requerida por los indicadores del MESECVI, con la finalidad de conocer los avances en la materia y hacer recomendaciones donde sea pertinente.

b) Contexto financiero y compromisos presupuestarios

32. El informe del país no incluye mayor información sobre el contexto financiero y compromisos presupuestarios en cuanto al acceso a la justicia.

c) Capacidades estatales

33. En cuanto a la existencia de protocolos y su implementación, el CEVI reconoce el avance del Estado mediante la reciente creación del Protocolo Nacional de Atención Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en las Relaciones de Pareja y el Protocolo de Investigación de los Femicidios, el cual tiene como objetivo mejorar la respuesta y actuación de las entidades involucradas ante los delitos de violencia contra las mujeres, a través de una mejor investigación, protección y la atención a las víctimas de este tipo de violencia. EL CEVI también destaca la emisión del Protocolo de Coordinación para la Atención a la Violencia de Género y el Protocolo de atención en los centros del INAMU-CINAMU para formalizar y unificar criterios en la atención de víctimas a nivel nacional. No obstante, el CEVI insta al Estado a informar sobre la existencia de protocolos para el abordaje de la violencia sexual desde el ámbito de salud, y de juzgamiento con perspectiva de género. Además, se destaca que Panamá no informó sobre la existencia de informes sobre el conocimiento y aplicación de protocolos sobre derechos de las mujeres. Por ello, invita al Estado a generar y presentar dichos informes.
34. La línea abierta y atención 24/7 representa además un enorme paso que posibilita el acceso dinámico de servicios estatales disponible para las mujeres. No obstante, el CEVI no obtuvo ninguna información que le permitiera contrastar si estas competencias son efectivamente ejercidas por los órganos o si las mujeres utilizan estos servicios, pues como se ha señalado reiteradamente, no hubo ninguna información respecto al uso de estas garantías de protección por parte de las mujeres. El CEVI desconoce si ello es producto de la ausencia de registro de estos servicios o si responde a la carencia de demanda de los mismos por parte de las mujeres víctimas y sus familiares. Por ello, el CEVI insta al Estado parte que establezca funciones claras para cada una de las instituciones encargadas de promover la igualdad entre los géneros y el adelanto de la mujer.
35. Sin embargo, al CEVI le preocupa que Panamá no presentó mayor información en sus respuestas al sistema de indicadores MESECVI. Además, el CEVI destaca que en su informe sombra, CLADEM consideró que “las mujeres panameñas enfrentan muchas dificultades para acceder a la justicia¹²”. Particularmente, CLADEM informó que entre los varios obstáculos que encuentran las mujeres, se destaca “la complejidad de la ruta crítica que deben recorrer en busca de la justicia como la existencia de los estereotipos de género, la desinformación de los trámites a cumplir, la deficiencia en la infraestructura de las dependencias encargadas de su atención lo que conduce a su revictimización¹³”. Asimismo, específicamente señala “el retardo en la investigación de las mujeres desaparecidas, la omisión de diligencias esenciales del proceso, la negligencia de las

¹² CLADEM – Panamá. Agosto 2016. Informe alternativo para la Tercera Ronda de Evaluación Multilateral Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Panamá. CLADEM.

¹³ CLADEM – Panamá. Agosto 2016. Informe alternativo para la Tercera Ronda de Evaluación Multilateral Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Panamá. CLADEM.

autoridades de investigación criminal que son las que han conducido a que muchas de ellas aparecen posteriormente asesinadas de una forma cruel y de mucha ferocidad¹⁴”.

36. Particularmente, al CEVI le preocupa la falta de información en cuanto a servicios especializados vinculados con medidas de protección, tales como unidades de atención especializada. La falta de información no permite al CEVI llegar a ninguna conclusión respecto a la recomendación realizada en la pasada Ronda en función de la mejora efectiva de las medidas de protección impuestas contra los agresores, esfera de especial preocupación para el CEVI.
37. El CEVI lamenta la insuficiente información proporcionada sobre la existencia de entidades receptoras de denuncias, servicios de patrocinio jurídico público para mujeres afectadas por la violencia, el uso que hacen las mujeres de los mecanismos existentes para presentar demandas judiciales y sobre el escaso dato del conocimiento acerca de la Convención entre los poderes públicos, la judicatura, los agentes del orden, evidenciado en el poco o nulo aporte de datos al respecto de una cobertura adecuada, por tipo de proceso, entidades y número de participantes a nivel de funcionariado, dato que se espera, pueda mejorarse para posteriores informes. Esta falta de información impide al CEVI el análisis del impacto de la Ley 82.
38. Además, el CEVI encuentra alarmante la falta de información presentada por Panamá sobre tasas de violencia contra las mujeres. El CEVI insta al Estado a presentar la información requerida por los indicadores MESECVI, con la finalidad de analizar los avances en la materia.

INFORMACIÓN Y ESTADÍSTICAS: Artículo 8h) de la Convención de Belém do Pará

a) Componente formal

39. Panamá informa que la Ley 4 (1999) incluye disposiciones indicando que la política del Estado “propondrá a realizar y publicar investigaciones sobre aspectos económicos y el desarrollo humano de las mujeres”. Asimismo, informa que la Ley 71 (2008) que crea el Instituto Nacional de la Mujer, promueve la creación del Fondo de Investigación para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres.
40. Sin embargo, el Estado no informó cómo esta norma se está implementando ni su impacto. El CEVI encuentra alarmante que el Estado no dio respuesta a ninguno de los indicadores relacionados con información y estadística. Por ello, le solicita al Estado que presente la información requerida por los indicadores MESECVI, con la finalidad de conocer los avances en la materia y hacer recomendaciones donde sea pertinente¹⁵.

¹⁴ CLADEM – Panamá. Agosto 2016. Informe alternativo para la Tercera Ronda de Evaluación Multilateral Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Panamá. CLADEM.

¹⁵ En sus observaciones al informe país, Panamá mencionó que en 2016, el Instituto Nacional de Estadísticas, La Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y el Instituto de la Mujer suscriben Acuerdo institucional por la cual se acoge una plantilla de información sobre femicidios, tentativas de femicidios y muertes violentas de mujeres para el propósito estadísticos nacionales.

41. Por otra parte, Panamá no presentó información estadística en cuanto al embarazo de niñas, preocupación especial del CEVI. Sin embargo, CLADEM informó que las estadísticas de los últimos tres años, no han cambiado¹⁶. Asimismo, señala que en 2015, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Censo, se habían registrado 669 nacimientos de madres entre 11 y 14 años¹⁷. CLADEM indicó que la Secretaría de la Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social es la encargada de brindar atención a esta población, pero que “su seguimiento es coyuntural y no hay un sistema de monitoreo y evaluación”. Destaca que los “hogares de acogida” para adolescentes de más de 14 años son apoyados por órdenes de religiosas que tienen una “cobertura limitada¹⁸”.
42. Por otra parte, tampoco se evidencia en la información presentada sobre las acciones realizadas por el Estado parte en relación a la prevención de embarazos adolescentes mediante mecanismos sistemáticos que permitan la disminución de su incidencia. Actualmente en el contexto panameño solamente existe una organización que atiende esta situación¹⁹, la misma es sostenida por Organizaciones no gubernamentales, siendo esta una responsabilidad del Estado. El CEVI insta al Estado parte a llevar a cabo campañas sistemáticas dirigidas a la prevención del embarazo adolescente con implementación nacional y con especial atención a grupos indígenas.

b) Contexto financiero y compromisos presupuestarios

43. El informe del país no incluye información sobre el contexto financiero y compromisos presupuestarios en el contexto del acceso a la justicia.

c) Capacidades estatales

44. En relación a la incidencia de femicidios desde la aprobación de la Ley 82, en su informe sombra, CLADEM señala que debido al reducido lapso de tiempo desde que se aprobó dicha ley, aun no se cuenta con información estadística²⁰. Se exhorta al Estado a concretar y mejorar el registro estadístico de femicidios.
45. La falta de información proporcionada por el Estado no permite determinar si la atención fue brindada a niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores víctimas de violencia considerando diversidad étnica, afrodescendientes, rurales, con discapacidades, con opciones sexuales diversas, por su identidad sexual, en situación de migrantes, refugiadas, desplazadas, embarazadas, en situación socioeconómica desfavorable o afectadas por situaciones de conflictos armados o privadas de la libertad. La estadística también evidencia que la mayor parte de atención demandada se refiere a protección

¹⁶ CLADEM – Panamá. Agosto 2016. Informe alternativo para la Tercera Ronda de Evaluación Multilateral Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Panamá. CLADEM.

¹⁷ CLADEM – Panamá. Agosto 2016. Informe alternativo para la Tercera Ronda de Evaluación Multilateral Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Panamá. CLADEM.

¹⁸ CLADEM – Panamá. Agosto 2016. Informe alternativo para la Tercera Ronda de Evaluación Multilateral Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Panamá. CLADEM.

¹⁹ CLADEM – Panamá. Agosto 2016. Informe alternativo para la Tercera Ronda de Evaluación Multilateral Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Panamá. CLADEM.

²⁰ CLADEM – Panamá. Agosto 2016. Informe alternativo para la Tercera Ronda de Evaluación Multilateral Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Panamá. CLADEM.

temporal de víctimas y a orientación psicológica. Tampoco el Estado reporta el tipo de casos denunciados ni la correlación entre estas atenciones y los casos efectivamente denunciados.

46. Para el CEVI resulta especialmente relevante, poder determinar el número de mujeres que acuden a los servicios y que denuncian distintos tipos de violencia, cuántas de estas mujeres y niñas tienen acceso a los servicios de administración de justicia y cuál es el porcentaje de casos resueltos.
47. El CEVI lamenta la ausencia de suficientes datos estadísticos desglosados por sexo sobre la situación de las mujeres, en particular las afrodescendientes y las indígenas, así como sobre el uso que hacen las mujeres de los mecanismos existentes para presentar demandas judiciales y sobre el dato de procesos formativos, informativos o de conocimiento insuficiente acerca de la Convención entre los poderes públicos, la judicatura, los agentes del orden y las propias mujeres.
48. No se obtuvo información respecto del tiempo promedio transcurrido entre la primera manifestación de violencia hasta el primer contacto de la víctima con una institución o establecimiento que preste atención y servicios, por lo que se recomienda la realización de encuestas especializadas y la mejora de este registro a fin de mejorar el establecimiento de programas de prevención de violencia en sus primeras manifestaciones y el desarrollo de campañas que le acompañen.
49. Se requiere la mejora de mecanismos de intercambio, seguimiento y evaluación de los procesos formativos sobre los alcances de la Convención con especial énfasis en la actuación del Estado y la debida diligencia del funcionariado en relación al seguimiento e investigación de las diversas formas de violencia contra las mujeres y sus formas más extremas. Así como mayor identificación en relación a los porcentajes de procesos de reparación a víctimas colaterales por femicidio o tipo de vinculación con la víctima.
50. El CEVI lamenta además la falta de información en relación a un tema de especial relevancia como lo es la mortalidad materna. El CEVI insta al Estado parte a reflejar de mejor manera el acceso, cobertura y registro de los servicios de salud para todas las mujeres y en particular para los grupos de mujeres en condiciones de mayor vulnerabilidad como las indígenas, las afrodescendientes y mujeres en condición de discapacidad o en extrema pobreza.
51. Debido a la ausencia de datos exactos que releven las diversas formas de violencia contra las mujeres y su prevalencia e incidencia real, y teniendo en cuenta que algunas formas de violencia contra las mujeres son difíciles de medir con precisión y fortaleza cuantitativa, se insta al Estado parte, a la realización de encuestas que incorporen indicadores que midan el alcance real del fenómeno, centrándose en las diversas formas de la violencia contra las mujeres, promover la investigación y el desarrollo metodológico para la recolección de información y la ampliación del conjunto de indicadores, debiendo medirse todas las formas de violencia e integrando en las encuestas especializadas, preguntas sobre los eventos recientes y durante toda la vida, muestras representativas, amplias e incluyentes y mediciones de los incidentes, la frecuencia y la gravedad de los hechos ocurridos a fin de contextualizar los escenarios y relación de víctimas y agresores,

denuncia, búsqueda de ayuda y obstáculos para obtenerla. Se insta a los Estados a relevar la incidencia de violencia psicológica, siendo esta una de las formas más persistentes de violencia contra las mujeres.

DIVERSIDAD: Art. 9 de la Convención de Belém do Pará

a) Componente formal

52. Al CEVI le preocupa la falta de respuesta a los indicadores en esta sección. La falta de información no permite al CEVI hacer un análisis de los avances del Estado Panameño. Por ello, solicita al Estado que presente la información requerida en los indicadores MESECVI.

b) Contexto financiero y compromisos presupuestarios

53. El informe del país no incluye información sobre aspecto financiero y compromisos presupuestarios en el contexto de diversidad.

c) Capacidades estatales

54. Al CEVI le preocupa la falta de respuesta a los indicadores en esta sección. La falta de información no permite al CEVI hacer un análisis de los avances del Estado Panameño. Por ello, solicita al Estado que presente la información requerida en los indicadores MESECVI.
55. Particularmente, al CEVI le preocupa la falta de información sobre mecanismos de integración de principios y procesos de justicia indígena en línea con la Convención. El CEVI destaca que en su informe sombra, CLADEM indicó que “en las Comarcas Indígenas panameñas – zonas de gobernación autónoma por parte de estos pueblos- existe una dualidad entre el sistema de administración de justicia ordinaria y la justicia indígena. Esto trae como consecuencia situaciones de doble juzgamiento por la misma causa, y conflictos de competencia y deficiente coordinación entre la justicia ordinaria y la justicia tradicional. Esta situación afecta la convivencia pacífica y los derechos de los pueblos indígenas. Se reconoce que el nuevo sistema penal acusatorio vendría a resolver muchos de estos problemas, pero no se ha implementado²¹”. Asimismo, CLADEM destaca que “la situación del precario acceso de las mujeres indígenas a la justicia y de procedencia rural por dificultades geográficas, o bien porque dicho acceso está limitado por la utilización de normas consuetudinarias en la administración de justicia²²”.
56. En el presente informe, no se evidencian las disgregaciones de datos y la inclusión de grupos de la diversidad sexual y su identificación para la atención como grupo en función de la prevención y atención a la violencia contra las mujeres, por lo que se insta al Estado parte a mejorar el registro e identificación de acciones tendientes a la mejora de la calidad de vida de este grupo particular bajo el principio de no discriminación.

²¹ CLADEM – Panamá. Agosto 2016. Informe alternativo para la Tercera Ronda de Evaluación Multilateral Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Panamá. CLADEM.

²² CLADEM – Panamá. Agosto 2016. Informe alternativo para la Tercera Ronda de Evaluación Multilateral Mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará. Panamá. CLADEM.

57. Además, el informe país no presenta información sobre acciones de capacitación ni planes de formación para autoridades de ningún tipo. El CEVI invita al Estado a presentar la información requerida.

III.Recomendaciones

58. Se agradece a la República de Panamá por la información proporcionada en el informe remitido al CEVI. Asimismo, se felicita por los avances alcanzados en el período correspondiente a la Tercera Ronda de Seguimiento, en especial por la emisión de la Ley 82 en materia de violencia contra las mujeres. Estos son pasos sustanciales en el trabajo por lograr la eliminación de la violencia contra las mujeres.

59. En conformidad con la información presentada y las recomendaciones que ya se han ido mencionado a lo largo del presente informe, se recomienda al país lo siguiente:

60. De manera general, presentar la información requerida por el sistema de indicadores MESECVI, particularmente en materia de acceso a la justicia, información y estadística y diversidad.

61. Emitir el reglamento de la Ley 82 e informar sobre el presupuesto asignado para su implementación.

62. Armonizar toda la normativa para que se prohíba expresamente el uso de conciliación y mediación en casos de violencia contra las mujeres.

63. Asegurar que las instituciones y políticas cuentan con los recursos suficientes para el logro de sus objetivos. En particular, el INAMU, el CONAVIMU, el CONAMU y las diversas instituciones y políticas públicas Estatales que atienden temas de violencia contra las mujeres.

64. Asegurar que los embarazos de niñas menores de 14 años sean considerados de alto riesgo y permitan la interrupción legal. Asimismo, fortalecer los mecanismos de interacción efectiva entre sector salud y judicial en casos de violencia sexual contra niñas.

65. Recolectar información sobre sentencias que incorporan la Convención de Belém do Pará, sentencias por causas de violencia de género, sentencias con reparación a víctimas, así como la información que solicita el MESECVI en sus indicadores. Del mismo modo, recolectar información desagregada en materia judicial sobre temas de violencia de género.

66. Recolectar datos sobre múltiples formas de discriminación que afectan a las mujeres, incluyendo las tasas de violencia contra las mujeres.

67. Asegurar el acceso a la justicia a víctimas de violencia, en todo el territorio nacional, eliminando los obstáculos especialmente en cuanto a las rutas de acceso a la justicia, la

infraestructura de las dependencias encargadas de atender a mujeres víctimas de violencia y en la investigación criminal.

68. Realizar los esfuerzos necesarios para que la fiscalía general atienda de forma especializada los casos de femicidio e informar sobre dichas acciones.
69. Emitir protocolos en materia de violencia sexual desde el ámbito de salud y protocolos de juzgamiento con perspectiva de género.
70. Poner en práctica las iniciativas de capacitación y difusión destinadas a producir un cambio en los estereotipos de género.
71. Fomentar procesos de incorporación de más grupos de la sociedad civil a las acciones tomadas por el Estado en contra de la violencia contra las mujeres por razones de género.

ANEXO

Observaciones de la República Panamá al Informe Nacional

1. El Estado informa que el monitoreo nacional realizado por el equipo técnico multidisciplinario de los Centros del Instituto Nacional de la Mujer (CINAMU) constituye el único trabajo de auditoria judicial sobre aplicación del Sistema Penal Acusatorio en los casos de violencia doméstica y violencia sexual. Estos resultados fueron presentados en el mes de agosto del 2017 ante el Comité Nacional contra la Violencia hacia la Mujer (CONVIMU). Por tanto la información sobre la aplicación de medios alternos de solución de conflictos y suspensión de los procesos en estos delitos, es y ha sido el trabajo de investigación y material de abogacía política desarrollado por el INAMU de cara a las esferas judiciales.
2. Panamá indica que los catorce CINAMU establecidos en el país dan respuesta a nivel nacional a través de los catorce Centros del Instituto Nacional de la Mujer (CINAMU) creados entre 2015 y 2016, y han venido a constituir la nueva cara de la entidad, con una total cobertura geográfica provincial y comarcal indígena, así como garantizan una verdadera presencia de servicios en el país, contando con personal especializado y con la certeza de ejercer su derecho como ciudadanas, especialmente servicios profesionales de abogados y abogadas, trabajadoras sociales y psicólogas. En el caso de las comarcas indígenas, esta atención se da en lengua indígena. Vale decir que los servicios son gratuitos y confidenciales.
3. Se señala que el 10 de diciembre de 2015 las instituciones del Estado vinculadas a la cadena de justicia de las mujeres víctimas de violencia suscribieron el Protocolo Nacional de Actuación y Atención Integral de Mujeres Víctimas de Violencia en las Relaciones de Pareja y la herramienta de valoración de riesgo.
4. Asimismo, el Estado menciona que se retomó en el año 2015 el Consejo de Autorregulación de Medios de Comunicación presidido por el Ministerio de Desarrollo Social.
5. De acuerdo al Estado, en junio de 2015, trece instituciones vinculadas con la cadena de justicia de las mujeres víctima de violencia y autoridades locales en distritos de alta incidencia de violencia contra la mujer, suscribieron el Acuerdo Interinstitucional para reducir la violencia doméstica y los femicidios, a través del compromiso de cumplimiento de once metas fundamentales que han sido progresivamente cumplidas.
6. Además, el Estado menciona que se prepara y presenta ante la sociedad civil información sobre cumplimiento de las obligaciones del INAMU en las políticas Publicas de no discriminación y violencia contra las mujeres; incluyendo el funcionamiento de la Fiscalía de delitos de femicidio/ homicidio. Informes anuales realizado en el marco de la rendición de cuenta del Observatorio de Género de la Defensoría del Pueblo de Panamá.

7. Panamá enfatiza que desde el 2015 se inicia la elaboración del Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, liderado por el Ministerio de Seguridad con un eje transversal de género y derechos humanos de las mujeres. Esfuerzo auspiciado y acompañado técnicamente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que promueve la inclusión del tema de violencia contra las mujeres.
8. En lo referente a reparaciones para mujeres víctimas de violencia, el Estado indica que a partir de la aprobación de la Ley No.82 de 2013, su Artículo 71 establece lo correspondiente a la reparación para las víctimas de la violencia de género. Aunque se informa que aún no ha sido desarrollado el mecanismo de reparación ni han sido adiestrados los jueces (as) y defensoras/es de las víctimas.
9. Panamá hace énfasis sobre la existencia de un espacio de rendición de cuentas en el Observatorio contra la Violencia de Género en la Defensoría del Pueblo y el Consejo Consultivo de Género. Además, menciona que se ha presentado un informe sobre acciones en progreso del empleo del Protocolo Nacional de Atención Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en las Relaciones de Pareja y el Protocolo de Investigación de los Femicidios en los espacios del Comité Nacional contra la Violencia hacia la Mujer (CONVIMU).
10. En materia de comunicación y campañas de prevención de violencia contra las mujeres, el Estado informa que el INAMU ha realizado la firma de convención con medios de comunicación; la creación del programa de radio “Con Igualdad”, que ha permitido la consolidación de Redes de Comunicadores/as Sociales con Perspectiva de Género en siete provincias; y, la realización de campañas tales como "Alto al Femicidio", "Maltrato Zero" y "No lo maquilles: Denúncialo”.
11. Panamá destaca que el Sistema Penal Acusatorio (SPA) fue establecido como un nuevo marco judicial para el país, iniciando en parte de los distritos judiciales para su operación desde antes de la fecha del Informe Nacional de Panamá. El SPA introdujo la figura de la Defensa de la Víctima. A la fecha de recogida de la información para este Tercera Ronda, en cada Distrito Judicial en el que se iban progresivamente instaurando el SPA se nombraron abogados y abogadas para la defensa de la víctima, mismos que son nombrados en la proporción y capacidad presupuestaria del Órgano Judicial.
12. El Estado menciona que existen sesenta y cuatro funcionarios/as en los 14 centros del INAMU actúan como coadyuvantes al acceso de justicia de las mujeres.
13. Asimismo, Panamá destaca la existencia de un Existe Protocolo para el abordaje de la violencia sexual desde el ámbito de la salud. Se ha actualizado el registro de sospecha de violencia doméstica en el ámbito salud. Hay un anteproyecto de ley para el establecimiento de un registro de agresores sexuales, iniciativa del Ministerio Público.
14. En cuanto al apartado de diversidad, el Estado indica que en materia de la población afro descendiente, se ha adoptado la Ley 64 del 6 de diciembre 2016, por la cual se instituye la Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afro Panameños (SENADAP); además, de acuerdo al Estado, a partir del 2016 se entra en la

preparación del Segundo Diagnóstico de la Población Afro descendiente que debe servir de línea base para planes, programas y proyectos (PNUD/INAMU).

15. En cuanto a pueblos indígenas, destaca el Estado la creación en 2015 del Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que fue parte del proceso del diseño del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá que incluye a las mujeres indígenas y complementa el Plan de la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres.