

INFORME SOMBRA: TEMAS RELEVANTES SOBRE AVANCES EN CUMPLIMIENTO DE LA CEDAW



Gladys Miller Ramírez

Coordinadora del Centro de Estudios y capacitación familiar (CEFA), Panamá
cefa@cablonda.net
ORCID: 0000-0003-1652-2842



Anielka Ulloa de Samaniego

Universidad UMECIT, Panamá
Investigacion.chitre@umecit.edu.pa
ORCID: 0000-0001-5924-4358

DOI: 10.37594/oratores.n15.604

Fecha de recepción: 12/04/2021

Fecha de revisión: 10/05/2021

Fecha de aceptación: 12/06/2021

RESUMEN

El proceso participativo para la elaboración del Informe Sombra Panamá, fue realizado por el Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) - Panamá y el Centro de Estudios y Capacitación Familiar (CEFA), con apoyo de un grupo de investigadoras panameñas, para examinar algunos temas que son considerados relevantes en el seguimiento y monitoreo a las medidas establecidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y que debieron ser asumidas por el Estado Panameño, dada la mayor preocupación que se tiene por los niveles de gravedad en temas de discriminación y violencia contra las mujeres, y que en efecto, habían sido objeto de recomendaciones por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su informe del año 2010. Reconociendo que la discriminación contra las mujeres sólo debe ser entendida atendiendo sus causas estructurales; entre las que destacan, las desigualdades socio-económicas y de género. El informe parte de un marco conceptual sustentado en los principios de dignidad humana, derechos humanos internacionales y de derechos humanos de las mujeres y las niñas; con un enfoque de género. Es así que, el informe inicia con las referencias generales y bajo una metodología acción participación se logró obtener la información. Seguidamente, se expone el contexto socio-económico y político del periodo estudiado (2012-2016); y luego se describieron los principales hallazgos que surgieron del proceso de consulta realizado en seis provincias del país, a través de talleres, entrevistas y aplicación de cuestionarios a instituciones. Finalmente, se presentan las conclusiones

sobre cada área temática planteada, haciendo una relación directa con las recomendaciones del Comité de la CEDAW al Estado Panameño en su 45° periodo de sesiones (2010), de las consultas realizadas se desprenden los siguientes resultados: Las mujeres consultadas estaban de acuerdo en que no se está dando cumplimiento a la obligación específica del Ministerio de Educación en materia de educación sexual, señalando que la causa de esta inobservancia es producto de los fundamentalismos religiosos y de grupos retardatarios que inducen a tener miedo a disponer de una información veraz y científica, además las entrevistadas coincidieron en señalar que ni el INAMU, ni el CONVIMU y CONAMU cumplen a cabalidad con las obligaciones que les señala, tanto la Ley 4 de Igualdad de Oportunidades, como la Ley 82 sobre Violencia contra las Mujeres y en relación a la aplicación de la Ley 82 de 2013 todas las mujeres encuestadas responden que no se estaba cumpliendo con lo establecido en dicha legislación.

Palabras clave: Femicidio, Discriminación, enfoque de género.

SHADOW REPORT: RELEVANT TOPICS ON PROGRESS IN CEDAW COMPLIANCE ABSTRACT

In participatory process began to prepare the Sombra Panamá Report, carried out by the Latin American Committee for the Defense of Women's Rights (CLADEM) - Panama and the Family Studies and Training Center (CEFA), with support from a group of Panamanian researchers, to examine some issues that are considered relevant in the follow-up and monitoring of the measures established in the Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women (CEDAW), and that should have been assumed by the Panamanian State, given the greater concern that it has about the levels of severity in issues of discrimination and violence against women, and that, in effect, had been the subject of recommendations by the Committee for the Elimination of Discrimination against Women, in its 2010 report. Recognizing that discrimination against women should only be understood by addressing its structural causes; among which stand out, socio-economic and gender inequalities. The report is based on a conceptual framework based on the principles of human dignity, international human rights and the human rights of women and girls; with a gender focus. Thus, the report begins with general references and under a participatory action methodology, the information was obtained. Next, the socio-economic and political context of the period studied (2012-2016) is exposed; and then the main findings that emerged from the consultation process carried out in six provinces of the country, through workshops, interviews and application of questionnaires to institutions, were described. Finally, the conclusions on each thematic area raised are presented, making a direct relationship with the recommendations of the CEDAW Committee to the Panamanian State in its 45th period of sessions (2010), the following results emerge from the consultations: The women consulted agreed that the specific obligation

of the Ministry of Education in matters of sexual education is not being complied with, pointing out that the cause of this non-observance is the product of religious fundamentalisms and retarded groups that induce fear of have truthful and scientific information, in addition, the interviewees agreed that neither the INAMU, nor the CONVIMU and CONAMU fully comply with their obligations, both Law 4 on Equal Opportunities, and Law 82 on Violence against Women and in relation to the application of Law 82 of 2013, all the women surveyed responded that the provisions of said legislation were not being complied with.

Keywords: Femicide, Discrimination, gender approach.

INTRODUCCIÓN

Reconociendo que la discriminación contra las mujeres sólo puede ser entendida atendiendo sus causas estructurales; entre las que destacan, las desigualdades socio-económicas y de género, el informe Sombra parte de un marco conceptual sustentado en los principios de dignidad humana, derecho internacional de los derechos humanos y de derechos humanos de las mujeres y las niñas; con un enfoque de género. Tomando en cuenta lo señalado, se observaron los siguientes temas en el presente estudio, que fueron consultados con mujeres de distintas organizaciones de la sociedad civil:

1. Derechos sexuales y reproductivos de las niñas, adolescentes y las mujeres en Panamá.
2. Institucionalidad en lo que concierne a la instancia rectora y otras que tienen relación con la protección de las mujeres y,
3. Violencia contra las mujeres, en especial sobre el femicidio y la violencia doméstica.

Finalmente, se presentan las conclusiones sobre cada área temática planteada, haciendo una relación directa con las recomendaciones del Comité de la CEDAW al Estado Panameño en su 45° periodo de sesiones (2010).

NATURALEZA Y ALCANCE DEL TEMA TRATADO

La propuesta del Informe Sombra para determinar las formas de Discriminación contra las mujeres y niñas en Panamá, buscaba desarrollar un proceso inclusivo a partir de una amplia participación de organizaciones de mujeres en las provincias objeto de estudio, desde el monitoreo del cumplimiento por parte del Estado de los compromisos asumidos desde la aprobación de la Convención y de otros tratados internacionales, que garantizan los derechos humanos de las mujeres, desde un enfoque de género.

El alcance representó un esfuerzo de consulta que se llevó a cabo en siete provincias de la

República de Panamá que incluyó las provincias de Panamá-Colón, Chiriquí, Herrera, Veraguas y Coclé, como resultado del estableciendo de algunas alianzas con la sociedad civil que permitiera contar con una amplia articulación a fin de que la presentación del informe ante el Comité tuviera mayor impacto y que pudiera impulsarse el monitoreo del cumplimiento de las observaciones finales al Estado panameño. El proceso como tal, se inició al concretarse la alianza entre las dos redes feministas del país: CLADEM Panamá y el Centro Familiar CEFA, con apoyo de investigadoras especialistas en enfoque de género. Un proceso como éste tendiente a fortalecer las capacidades nacionales, pudo realizarse por haber un capital humano en el país, con conocimientos, con la disposición de compartirlos y, al mismo tiempo, de aprender.

El objetivo del presente estudio se centró en examinar algunos temas que se consideran relevantes en el seguimiento y monitoreo a las medidas establecidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que debieron ser asumidas por el Estado Panameño y que fueron objeto de recomendaciones por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su informe del año 2010.

El Informe Sombra, constituye un valioso instrumento de formación e información de Derechos Humanos de las Mujeres, así como un mecanismo que permite fortalecer la exigibilidad de los derechos de las mujeres y niñas y su posible incidencia en las políticas públicas y en la gestión de la administración a nivel nacional, territorial, e internacional, como lo había señalado la CEDAW en su informe del año 2010, en la búsqueda de la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Otro de los aspectos importantes de este informe fue el inicio de un proceso participativo de consulta a distintos grupos de mujeres en las provincias donde se llevó a cabo la consulta.

EL ESTADO DEL ARTE

Educación sexual y salud reproductiva

La alta tasa de embarazos precoces de niñas y adolescentes, y el aumento de casos de enfermedades de transmisión sexual en este grupo poblacional, se constituyen en problemas graves que no han sido debidamente atendidos.

Se evidencia que a pesar de la existencia de la Ley 29 de 2002 que se refiere al embarazo adolescente y su respectiva reforma; en la práctica, las adolescentes embarazadas tienen muchas limitaciones para permanecer en el sistema educativo, además de dificultades para reintegrarse y por ende sigue dándose la deserción escolar.

De la información obtenida se desprende que existe poca o nula asignación presupuestaria para atender esta temática, además que no existe una política integral de prevención y atención sobre la misma. Por lo tanto, esto demuestra que no se ha considerado la Recomendación No 37 del Comité de la CEDAW que plantea se realicen estudios o encuestas para analizar las principales causas de los embarazos precoces en el país y que se ejecuten programas o planes para fomentar la continuación de la educación para las niñas que quedan embarazadas, además de aplicar una estrategia para vigilar el cumplimiento de la Ley 29 de 2002.

Por otro lado, la no aprobación de una ley sobre educación sexual integral debido a la oposición de movimientos fundamentalistas y religiosos y a la falta de voluntad de quienes tienen la responsabilidad de hacerlo, desatiende la Recomendación No 41 del Comité de la CEDAW en cuanto a la necesidad de que se promulgue dicha ley y además se intensifiquen los esfuerzos por incorporar en los programas de estudios la educación sexual adecuada a la edad.

Institucionalidad

Si bien se reconocen los logros presentados por el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), en especial, los obtenidos a partir de 2015 como: el leve incremento anual en su presupuesto y un nuevo local, además de la ampliación de servicios de atención para las mujeres a través de 14 Centros Integrales de Atención para las Mujeres; todavía existen importantes limitaciones presupuestarias que le impiden ejercer su rol como ente coordinador de la política pública en materia de igualdad de oportunidades y en políticas sobre violencia contra las mujeres. Se evidencia su poca visibilidad pública y el desconocimiento general de las funciones que realiza.

En cuanto al Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), éste no sólo es desconocido por la mayoría de las organizaciones de mujeres consultadas sino que también, a pesar de contar con un estudio evaluativo realizado dentro del periodo del informe (2012-2016), no se reconocen cambios que evidencien nuevas formas de proyección e incidencia nacional. Esta instancia exige con urgencia un trabajo profundo de reestructuración que lleve a una acción que responda realmente a los objetivos para los cuales fue creado.

Sobre el Plan de Acción de la Política de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (2016-2019), no queda claro si se le asignará un presupuesto específico que permita que su ejecución se concrete y no quede como un documento más. Esto es preocupante.

Es por lo anteriormente señalado que se concluye que es necesario y en consecuencia estratégico asignar mayores recursos para que el INAMU pueda realizar y divulgar la labor que

le compete ya que es evidente que no se ha atendido debidamente la Recomendación No 19 del Comité de la CEDAW al Estado Panameño en 2010 que dice lo siguiente:

“El Comité recomienda que el Estado parte fortalezca el mecanismo existente para el logro de la igualdad entre los géneros proporcionándole una visibilidad adecuada, facultades y recursos humanos y financieros en todos los niveles, a fin de aumentar su eficacia y mejorar su capacidad para la coordinación y supervisión de las medidas que se adoptan en los planos nacional y local para el adelanto de la mujer y la promoción de la igualdad entre los géneros. ...”

También preocupa que, según información dada por el propio INAMU, la institución no identifique de forma directa el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres como un asunto prioritario por atender. Esto evidencia que falta una política coordinada con las organizaciones de mujeres y la sociedad civil que incentive el desarrollo y crecimiento de este sector a nivel nacional. Esta situación ha sido reiterada en las consultas realizadas en los talleres provinciales. Sobre ello se destaca que:

- ✓ Grupos particulares como las trabajadoras sexuales y mujeres portadoras de VIH, entre otras, no están en las agendas de abordaje programático y de políticas.
- ✓ Las organizaciones de mujeres han tenido gran beligerancia en los temas estudiados y han logrado muchos de los avances legales, sin embargo, no se ha conseguido una comunicación fluida y permanente con el ente rector: INAMU.
- ✓ El movimiento de mujeres percibe que se ha ido debilitando, en parte por falta de recursos pero también, por la falta de decisión política de los entes encargados que no le están dando la prioridad que merecen estas situaciones.

Por todo lo señalado, concluimos que no se está cumpliendo con lo observado por el **Comité de la CEDAW** en su **Recomendación No 21** que dice lo siguiente:

“El Comité insta al Estado parte a que coopere de manera eficaz y sistemática con las organizaciones no gubernamentales, en particular las asociaciones de mujeres, para la aplicación de la Convención. ...”

1. Violencia contra las Mujeres (doméstica y femicidio)

La ley 82 de 24 de Octubre del 2013 es una herramienta legal que contribuye con la prevención, atención y sanción de los actos de violencia contra las mujeres, en especial del femicidio y que evidentemente visibiliza la gravedad de estos fenómenos, no obstante, los femicidios han seguido ocurriendo en forma constante y las denuncias por violencia doméstica siguen en aumento.

Sin embargo, no se ha asignado el presupuesto requerido para contar con los recursos materiales y humanos necesarios para su efectivo cumplimiento. Las mujeres consultadas son reiterativas en que aún no se ha creado la totalidad de instancias responsables, ni se han adoptado mecanismos necesarios tales como: el registro de agresores y la creación de alberges en las provincias del país.

En cuanto a la prestación de servicios de atención integral de la mujer, si bien se reconoce el esfuerzo adelantado con la creación de los Centros de Atención Integral de la Mujer (CINAMUS) entre los años 2015-2016, dado que son recientes, no hemos podido evaluar sus resultados. No obstante, es importante indicar que de no asignarse un presupuesto y personal debidamente capacitado, estos servicios se pueden convertir en un número (cantidad), sin calidad. Además, se espera que estas iniciativas sean sólo temporales y finalmente se establezcan institutos provinciales de la mujer que puedan prestar el servicio integral requerido.

Es por ello que es importante recordar lo señalado por el *Comité de la CEDAW* en su **Recomendación No 27** que dice:

“27. El Comité insta al Estado parte a que redoble sus esfuerzos para aplicar eficazmente las medidas legislativas existentes y a que haga frente a todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, teniendo en cuenta la recomendación general núm. 19 del Comité. ...”

Finalmente se concluye que los temas analizados requieren de mayor atención por parte de las instancias responsables de aplicar las medidas establecidas en la CEDAW para eliminar la discriminación contra las mujeres ya que en el periodo 2012-2016, en general, la situación de las mujeres panameñas no ha tenido mayores avances de fondo.

Referencias generales y metodología propuesta para el desarrollo del informe sombra del periodo 2012-2016

Referencias generales

Para comprender la situación de la discriminación contra las mujeres en Panamá, en toda su complejidad, es necesario conocer las causas estructurales que dan lugar a este fenómeno, entre las cuales, las desigualdades socio-económicas y de género, son quizá las más importantes.

De allí que los estudios cualitativos que se han realizado siempre refieran al factor socio-económico, a partir del análisis de la pobreza estructural de las mujeres, la feminización de la pobreza y de las migraciones, la falta de oportunidades laborales, así como el bajo nivel de educación, entre otros; constituyéndose en elementos de desigualdad determinantes, conducentes a

mantener y agravar esta forma de discriminación.

Teniendo esto claro, el marco conceptual que sustenta el presente informe parte del respeto al principio de dignidad humana, del derecho internacional de los derechos humanos y de los derechos humanos de las mujeres y las niñas; necesariamente observados bajo un enfoque de género.

Panamá tiene un atraso de 4 años en lo que concierne a la presentación del informe de cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (en adelante CEDAW) dado que el último informe presentado ante su Comité fue en el año 2008, situación que ha impedido evaluar desde esta instancia el estado de avances en el cumplimiento de las medidas establecidas en esta Convención.

Si bien, se reconocen avances legales importantes en este periodo de tiempo; esto no ha implicado una reducción significativa en materia de discriminación contra las mujeres, en especial cuando se trata de situaciones de violencia, tales como, el femicidio, la violencia doméstica y sexual.

El Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) - Panamá, y el Centro de Estudios y Capacitación Familiar (CEFA), presentan en esta ocasión, este informe sombra referido específicamente a las áreas consideradas de mayor preocupación por su gravedad y que además, han sido objeto de múltiples observaciones y recomendaciones por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación (en adelante, Comité de la CEDAW).

Es así que el informe se propone dar cuenta de:

- Los derechos sexuales y reproductivos de las niñas y mujeres en Panamá.
- La institucionalidad en lo que concierne a las instancias que tienen relación con la protección de las mujeres y,
- La violencia contra las mujeres, en especial sobre el femicidio y la violencia doméstica.

METODOLOGÍA

La metodología utilizada para elaborar el informe consistió en:

- Revisión documental de informes, memorias, investigaciones, revistas, información estadística, medios de prensa, entre otros.
- Entrevistas a mujeres líderes del movimiento social, político y académico de defensa de los derechos.
- Entrevistas a las autoridades.

- Realización de talleres de consulta en 6 provincias: Colón, Coclé, Chiriquí, Herrera, Veraguas y Panamá (centro).

Para las entrevistas y realización de los talleres se elaboraron previamente instrumentos de recolección de información tales como: guía de preguntas sobre experiencias en acciones de derechos humanos de las mujeres en general y, cuestionarios para entes gubernamentales y organismos no gubernamentales.

Se les solicitó información a los siguientes sectores:

A. Instancias Estatales

- Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU)
- Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)
- Unidad de Acceso a la Justicia y Género del Órgano Judicial
- Oficina de Atención a Víctimas del Ministerio Público
- Defensoría del Pueblo
- Asamblea Nacional (Comisión de Educación, Cultura y Deportes y Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social)
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Educación.
- Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF)

*Cabe señalar que se enviaron cuestionarios a todas estas instituciones, y sólo respondieron: el INAMU, la Defensoría del Pueblo, la Unidad de Acceso a la Justicia y Género del Órgano Judicial, la Asamblea Nacional (dos Comisiones) y el Ministerio de Educación.

B. Instancias No Gubernamentales

- Organizaciones de mujeres (Por medio de talleres provinciales)
- Activistas del movimiento de mujeres e investigadoras (Entrevistas y cuestionarios)
- (Se enviaron 18 cuestionarios, de los cuales sólo respondieron 10)
- Organizaciones de derechos humanos (Por medio de informes)

C. Academia

- Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá, IMUP (No se respondió cuestionario. Cabe señalar que estaba en proceso de cambio de Directora)

ANÁLISIS

El escenario político, económico y social del país en el periodo del informe 2012-2016

Panamá, cuenta con una población estimada al 2016 de 4,037,043 habitantes de la cual, el 49.81% son mujeres. A esta población censada habría que sumar que para el periodo en estudio; según cifras oficiales, han entrado legalmente al país 137,708 extranjeros/as (Servicio Nacional de Migración de Panamá). Sin embargo, algunos medios de comunicación señalan que han ingresado alrededor de 250,000 extranjeros/as por razones económicas, sociales y políticas (La Prensa. 26 Agosto del 2017). Sin duda, este aumento de población repercute en la economía del país, entre otros, porque implica mayores requerimientos en atención médica, previsión social y otros servicios.

El país ha experimentado un crecimiento económico sostenido con cifras que oscilan entre el 4.2% al 5.6% en el 2016. (Contraloría General de la República). Este crecimiento se ha debido a la ejecución de múltiples obras de infraestructura pública, tales como: la ampliación del Canal de Panamá, la construcción del Metro, las dos Cintas Costeras, entre otras. No obstante, este crecimiento no ha alcanzado a las mujeres panameñas porque se ha utilizado preferentemente mano de obra masculina. En este orden de ideas se mantiene la desigualdad estructural que afecta a los derechos de las mujeres/-económicos, sociales y culturales -/los que se interseccionan con otras condiciones de discriminación que las afecta, relativas a la etnia, condición de discapacidad, privación de libertad, procedencia geográfica, etc.; mismas que agravan la situación de desigualdad en el acceso a los recursos.

Informes oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas del año 2013, aseguran que la pobreza ha disminuido tanto la general, como la extrema, pero, esto es debido en gran parte a los subsidios otorgados a los grupos más vulnerables como lo han sido la beca universal, el programa 120 a los 65, los subsidios por electricidad, etc. Sin embargo, si se desagrega por grupos rurales e indígenas observamos otra realidad, dados los altos niveles de desigualdad que hay en estas áreas. (Informe de Desarrollo Humano. PNUD, 2014).

Particularmente esta desigualdad es más notoria en las comarcas indígenas, ya que en ellas la brecha es aún mayor, así el índice de desarrollo humano para la provincia de Panamá es de 0.54; sin embargo, en la comarca GunaYala es de 0.87. (Atlas. PNUD, 2015).

Según el Informe Económico Anual del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2013), la pobreza extrema ha disminuido de 11.5% en 2011 a 10.6% en 2013; y la pobreza general de 16.1% a 15.2% respectivamente. Sin embargo, cuando esta información se desagrega por áreas urbana y rural, la realidad es otra.

En lo que se refiere a las tasas de desempleo abierto, la tasa de las mujeres es de 7.1%, por tanto superior a la de los hombres que es del 4.64 %. (Informe de la Contraloría General de la República. 2016). En cuanto a las actividades ocupacionales, las mujeres laboran preferentemente en el comercio y en el servicio doméstico por lo que las remuneraciones son más bajas y tienen escaso acceso a los créditos para emprender otro camino laboral que les permita mejorar sus condiciones de vida.

En general, podríamos decir que es el empleo informal, donde las mujeres tienen más posibilidades de desarrollo, pero, en estas labores no acceden a una mejor condición a la salud y además no tienen previsión social, situaciones que dificultan su mayor participación laboral.

Otra situación que afecta a las mujeres es que representan un alto número en las jefaturas de hogar. Estas amas de casa, contrario a lo que el género masculino presenta, tienen otra particularidad y es que el 80.5% de ellas carecen de pareja estable y deben enfrentar solas la diaria sobrevivencia. En estas circunstancias, estas mujeres ven limitado el acceso tanto al estudio como a las oportunidades de trabajo por la doble jornada impuesta. (V1 informe nacional Clara González 2011 -2013.). En el informe no aparece la fecha exacta de Edición pero, fue en la administración del INAMU 2014-2019).

En lo concerniente a la salud, los problemas financieros de la Caja de Seguro Social y del Ministerio de Salud, sea por falta de presupuesto, demora en la entrega de los medicamentos- entre otros factores- han afectado gravemente a la población, y por ende a las mujeres cuya situación es además más compleja por la falta de una política integral de género. En este periodo, los avances en la educación han sido minúsculos. De allí que subsiste la disparidad en las comarcas indígenas y en las zonas rurales en lo que se refiere a la educación primaria. Así vemos que en las zonas rurales hay un mayor número de personas con educación primaria incompleta, la que es del 30.7% en comparación con la urbana que es del 21.4%. Algunas expertas señalan que esta situación se debe a que los niños y niñas de estas regiones no asisten a la escuela; unos por irse a trabajar y/o a ayudar en la familia, y otras por tener que asumir las labores domésticas del hogar. Sumado a esto, en dichas áreas se observan infraestructuras inadecuadas además

CUADRO N° 1 Femicidios y tentativas de Femicidios (2014-2016)			
Años	Total	Femicidios	Tentativas de femicidios
Total	103	69	34
2016	23	19	4
2015	42	25	17
2014	38	25	13
Fuente: Ministerio Público			

de la existencia de limitaciones económicas en general, situación que aumenta la deserción escolar y la repitencia. (Ver Memoria del Primer Foro Nacional sobre la Niña 2014, pág. 56).

En el ámbito de la participación política, para el año 2016, de un total de 71 escaños, las mujeres sólo alcanzan a representar un 18%; la Corte Suprema de Justicia está compuesta por 9 magistraturas, de las cuales sólo una es ocupada por una mujer. En el caso del Órgano Ejecutivo, la participación de mujeres es muy baja, por lo tanto en este escenario, se mantiene la brecha entre hombres y mujeres. (Ver análisis presentado en el 2016 por el PNUD, IDEA y ONU MUJERES).

Las cifras sobre violencia contra las mujeres nos muestran que los femicidios en Panamá en los años 2011-2013 se mantuvieron en alrededor del 30% del total de muertes violentas de mujeres, particularmente cometido por parejas o ex parejas. (Tomado de los Boletines de la Defensoría del Pueblo).

Según las estadísticas del Ministerio Público entre el año 2014 y 2016 se registró un total de 69 femicidios y 34 tentativas. (Ver Cuadro N°1). Es importante considerar la cifra de tentativas que de haberse consumado impactarían mucho si tomamos en cuenta la baja población del país. Además llamamos la atención de la edad de las mujeres fallecidas que oscila entre 21 a 40 años (año 2016), es decir en pleno desarrollo y productividad.

Cuadro N°2. Edades de las víctimas de femicidios: 2016.	
Edad	%
21-30	31%
31-40	30%
Total	61%
Fuente: Ministerio Público	

Por su parte los actos de violencia contra la mujer están tomando caracteres de epidemia, y están aumentando. Las denuncias por violencia intrafamiliar en el año 2016, alcanzaron casi las 20,000 según informa el Centro de Estadísticas del Ministerio Público. En el año 2015, alcanzan la cifra de 23.357 casos. Y en el año 2014 totalizaron 20,244. Esta situación se torna grave considerando el bajo porcentaje de sentencias condenatorias en este tipo de procesos que oscila entre el 5.3% al 6.1%. (Boletín del Observatorio de Género de la Defensoría del Pueblo 2012-2016).

La cifra de niñas y adolescentes embarazadas ha ido ascendiendo paulatinamente cada año según revelan estadísticas y diversos estudios tanto del Ministerio de Salud como de instancias que realizan investigaciones, entre ellas el Instituto Conmemorativo Gorgas y la Asociación Nacional para el Planeamiento Familiar (APLAFA).

Podemos indicar que entre los años 2012 y 2016 en las instalaciones del Ministerio de Salud

ingresaron 52,511 embarazadas cuya edad oscila entre los 10 a 19 años. (Ver Boletines Estadísticos del Ministerio de Salud).

También han aumentado sustancialmente las enfermedades de transmisión sexual, cuyo escenario es preocupante porque además, tal como indica el informe realizado por la organización “*Mujeres con Dignidad y Derecho de Panamá*”, hay una estrecha relación entre la violencia sexual y el VIH. (Informe, 2017).

Si bien es cierto, nuestro país cuenta con legislación específica, es decir con la Ley 29 del 2002 (reformada en 2016) que garantiza el derecho a la educación y a la salud de las adolescentes embarazadas, en la práctica muchas escuelas les ofrecen un sistema de módulos para que no asistan a las escuelas. (Niñas, madres. Embarazo forzado en América Latina y el Caribe, 2016).

Cabe señalar que en materia de salud sexual y reproductiva se han presentado dos proyectos sobre el particular. El último de estos fue presentado en el año 2016, conocido como el proyecto de ley 61, el cual tiene como objetivo recoger, en un solo cuerpo legislativo, todas las disposiciones que existen en Panamá sobre el tema.

Dicho proyecto pasó el primer debate en la Asamblea Nacional sin embargo, fue retrocedido dada la campaña de desinformación de los grupos fundamentalistas. Han sido principalmente las iglesias católica y evangélica las que han manifestado su rechazo a esta iniciativa legislativa so pretexto de señalar que esta “*atentaba contra la familia panameña, favorecía el aborto, e introducía la ideología de género.*”

Desde el año 2008 se cuenta con el Instituto Nacional de la Mujer como ente rector y responsable de coordinar y ejecutar la política de igualdad de oportunidades para las mujeres. Para el año 2010 se creó el Comité especializado en Violencia contra la Mujer mediante la Resolución No 10 del INAMU, cuyo perfil fue elevado al ser parte de la Ley 82 de 2013 y denominado Comité Nacional contra la Violencia en las Mujeres (CONVIMU). Este ente tiene entre sus funciones: el registro de información de los casos de violencia, revisión de procedimientos, protocolos, proporcionar ayuda técnica al INAMU, además de actualizar el Plan Nacional de Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana.

En materia jurídica es relevante la aprobación de la Ley 82 de 24 de octubre de 2013, por la cual se adoptan medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer.

Igualmente se debe señalar que con la puesta en marcha del Sistema Penal Acusatorio a partir de la Ley N° 63 del 28 de Agosto del 2008 se amplió la cantidad de medidas de prevención en los casos de violencia contra la mujer, pero algunas no se han implementado como el uso de los brazaletes electrónicos; además su aplicación ha sido paulatina ya que su vigencia en todo el país se dio en septiembre de 2016, lo cual ha impedido que al momento de elaborar este informe se haya podido evaluar su eficacia y eficiencia debido al corto plazo de su vigencia.

En lo que se refiere a la generación de estadísticas relativas a casos de violencia contra las mujeres subsiste el problema de no contar con información oficial debidamente sistematizada; aún persiste la falta de coordinación en la recolección de datos que provienen de los diferentes actores competentes. Cabe señalar que el Ministerio Público sí publica las estadísticas relativas a los casos de femicidio, desde que se tipificó como delito mediante la Ley 82 de 2013.

Por su parte el Ministerio Público reforzó la Secretaria de Derechos Humanos cambiándola por una Secretaría de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia de Género con mayores atribuciones y competencia a partir del año 2012.

Consideramos de importancia en el periodo estudiado la aprobación de la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres mediante Decreto Ejecutivo N° 244 de 18 de diciembre de 2012.

Principales resultados de los talleres realizados en las provincias

Educación sexual y salud reproductiva

En todas las provincias, la mayoría de las participantes del taller confirmaron tener conocimiento sobre la existencia de un proyecto de ley sobre educación sexual.

En cuanto a educación sexual, están de acuerdo con que se brinde en las escuelas; por el alto índice de embarazo y enfermedades de transmisión sexual en adolescentes, pero necesitan más información. Específicamente en el taller realizado en ciudad de Panamá se indicó que esta es una temática obligante en materia educativa y que debe ser regulada. Incluso una participante del taller realizado en la provincia de Coclé destacó que se debe educar en materia de “masculinidad”.

Otra de las consideraciones planteadas en los talleres es la necesidad de que la familia sea incorporada en los procesos de formación en sexualidad.

En relación a la prestación de servicios de atención para adolescentes embarazadas, en los

distintos talleres se identificó al Ministerio de Salud (Centros de Salud) y a la Caja de Seguro Social. También se mencionó al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y al Ministerio de Educación. (Estos últimos en la provincia de Coclé).

A nivel no gubernamental se menciona a la Asociación Panameña para el Planeamiento de la Familia, APLAFA (prov. de Panamá y Veraguas), Las Claras (área de Pacora, provincia de Panamá) y Hogar Santa Luisa (área de Juan Díaz, provincia de Panamá).

La ley 29 de 2002 sobre adolescentes embarazadas no es conocida por todas las participantes de los talleres; sin embargo, algunas señalaron saber de qué se trata, acotando que en la práctica, no se reconocen los derechos de la población escolar (no se cumple lo establecido).

Institucionalidad

Las participantes identifican distintas instituciones gubernamentales para la defensa de los derechos de las mujeres. Entre ellas destacan: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) (aunque algunas lo ubican como organismo no gubernamental), la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Policía Nacional.

En el caso de la provincia de Panamá, también se mencionó: el Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá (IMUP), el Municipio y las Oficinas de Género de las instituciones públicas.

Sólo en el caso de la provincia de Chiriquí se mencionó a la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) y la Secretaria Nacional de Discapacidad (SENADIS).

En cuanto a las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos de las mujeres, se menciona en algunas provincias a: APLAFA, las cooperativas, la Alianza de Mujeres, las SOROPTIMISTAS (en Chiriquí), Voces de Mujeres Afrodescendientes y el CEMP (Coclé) y Mujeres con Dignidad y Derecho de Panamá, entre otras. Específicamente en el caso de Veraguas, se identifica a la Red contra la Violencia hacia las Mujeres. Llama la atención que en la provincia de Herrera la mayoría de participantes no reconoce la existencia de este tipo de organizaciones.

Evidentemente en la ciudad de Panamá las participantes tienen conocimiento de una mayor cantidad de organizaciones, tales como: Tener ovarios; ICW Mujer; Mujeres con Dignidad y Derecho de Panamá; ONUMUJERES; Espacio de Encuentro de Mujeres; FUNDAGENERO; Caminando Positivamente; Nuevos Horizontes; CLADEM, organizaciones de mujeres indígenas y

afrodescendientes, entre otras.

En cuanto al Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) en Chiriquí, Coclé, Panamá y Veraguas algunas conocen la institución; en Herrera algunas han escuchado el nombre. En Colón una participante vio la ubicación de la oficina cuando fue a hacer un trámite en el Órgano Judicial.

Las participantes en general no tienen conocimiento sobre las funciones que desempeña el INAMU (*“no saben que hacen, ni como se proyectan”*).

La mayoría de las participantes no conoce el significado de la sigla CONAMU (Consejo Nacional de la Mujer).

Las participantes que reconocen el INAMU señalaron que no han buscado, ni recibido orientación. En ciudad de Panamá una señaló que acudió a INAMU, iban a darle seguimiento a su caso y llevó papeles, sin obtener mayores resultados.

Se sugiere que el INAMU se dé a conocer y que se proyecte. Que divulgue los servicios que realiza. En Colón se recomienda la realización de talleres, congresos, seminarios, charlas y distribución de folletos. En el caso de Veraguas se exige que se destine más recursos y personal para el INAMU y se reconoce que funciona el CINAMU y que éste debe ser fortalecido.

En el caso de la proyección de las organizaciones no gubernamentales se requiere que sean fortalecidas, visibilizadas y que se les asignen fondos para su trabajo (también se señala que deben desvincularse de los temas religiosos). En el caso de la provincia de Chiriquí, se sugiere que para la proyección de las mismas, éstas rindan cuentas, desarrollen actividades en el sector educativo y que divulguen su trabajo.

Violencia contra las mujeres (doméstica y femicidio)

La mayoría identifica servicios de atención, no obstante, concluye que dichos servicios no cuentan con estándares y tiene recursos económicos y humanos limitados. Entre las instancias que prestan estos servicios se identifica al INAMU (CINAMU), el MIDES y la Defensoría del Pueblo.

Una de las participantes refiere al servicio que presta el INAMU como: *“... deficiente. Sólo para personas que realmente se atreven a denunciar el delito de manera objetiva”*; otras señalaron que han escuchado que el INAMU es un albergue para mujeres violentadas. En el taller realizado en Coclé, se señala que la atención es limitada, incluso algunas participantes expresaron: *“poco conocemos de INAMU”*; algunas indicaron que el personal no orienta adecuadamente, su impacto no se ve.

En el caso de las participantes del taller de Colón, indicaron que no hay servicios de atención para mujeres maltratadas.

Una participante del taller realizado en la provincia de Colón señaló que se debe tener mano dura con los hombres maltratadores y procesos más rápidos y eficaces.

La violencia debe ser erradicada brindando charlas a los jóvenes desde los colegios para que reconozcan su valor y sepan defenderse. La formación debe darse desde la educación inicial. Se requiere concienciación de las mujeres sobre sus derechos.

En la mayoría de las provincias, el servicio que se brinda se considera bueno pero “el gobierno debe dotar de herramientas, principalmente personal idóneo, transporte para que puedan dar respuesta a la violencia de cualquier tipo”, también se requiere de la asignación de mayor presupuesto.

Se sugiere más dinamismo en las instituciones, *“ganas de trabajar con amor y vocación. Muchas mujeres necesitan un refugio donde puedan buscar ayuda y no lo encuentran, ya que las instituciones están calladas, como escondidas, Necesitamos que se hagan sentir.”*

Concluyen que se necesitan políticas públicas reales para eliminar la discriminación, el maltrato y todo acto que atente contra la mujer. Particularmente dichas políticas deben hacer énfasis en: tratamiento psicológico para hombres maltratadores, nuevas leyes, divulgación y capacitación. Se sugiere también que haya empoderamiento de las mujeres.

Resultado de la consulta dirigida a mujeres activistas

Educación sexual y salud reproductiva

Todas las mujeres consultadas están de acuerdo en que no se está dando cumplimiento a la obligación específica del Ministerio de Educación en materia de educación sexual. Señalan que la causa de esta inobservancia es producto de los fundamentalismos religiosos y de grupos retardatarios que inducen a tener miedo a disponer de una información veraz y científica.

Consideran que para incluir la educación sexual se debe, entre otras acciones:

- ✓ Exigir al Estado que cumpla con la obligación de educar en sexualidad como tema transversal a lo largo de todo el currículo de educación básica y media.
- ✓ Habilitar programas con ejes temáticos para cada edad con contenidos como: valores, identidad, género, mitos, entre otros.
- ✓ Cumplir con las obligaciones contenidas en leyes existentes en esta materia, a saber: Ley

4 que promueve la igualdad de oportunidades para las mujeres (ver artículo 13, numeral 8; y el artículo 22, numeral 7); el Decreto Ejecutivo 53 de 2002 que la reglamenta; al igual que con los mandatos establecidos en la CEDAW, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención Interamericana sobre los Derechos de los Jóvenes, todas las cuales establecen que debe darse educación sexual.

- ✓ Proporcionar el presupuesto necesario para la capacitación adecuada y llevar campañas de concienciación y conocimiento a través de los medios de comunicación y las redes sociales.

En cuanto a los programas dirigidos a las adolescentes embarazadas para que puedan continuar sus estudios, la mayoría de las consultadas afirma desconocer estos programas. Algunas señalan que el Ministerio de Educación imparte algunos programas pero estos son por medio de módulos para seguir en casa, a los que no se les da continuidad y que no contemplan información sobre la prevención de futuros embarazos. Se indica que estos programas no tienen acompañamiento de psicólogos/as ni de orientadores/as.

En cuanto a si se está dando educación sexual en las áreas indígenas y rurales, la mayoría de las encuestadas dice no conocerlos. Sólo se han impartido algunos seminarios, pero son iniciativas aisladas.

Institucionalidad

Las entrevistadas coinciden en señalar que ni el INAMU, ni el CONVIMU y CONAMU cumplen a cabalidad con las obligaciones que les señala, tanto la Ley 4 de Igualdad de Oportunidades, como la Ley 82 sobre Violencia contra las Mujeres.

Sus fundamentos fueron:

- ✓ Falta de presupuesto, por consiguiente no pueden contar con las instalaciones requeridas ni con personal especializado.
- ✓ No tienen el impacto necesario.
- ✓ Porque el INAMU Y el CONVIMU no están presentes en todas las provincias, sólo en algunas existen los CINAMU pero, estos no tienen personal suficiente, sólo buena voluntad.
- ✓ Su personal no maneja la teoría de género y le falta experticia.
- ✓ Porque el CONVIMU es un ente burocrático y el CONAMU es inoperante y del siglo pasado, por ende debe ser reformado.

Existe una coincidencia total en que las organizaciones de mujeres son importantísimas pero no pueden estar en todo: activismo, acompañamiento de víctimas, orientación, incidencia legislativa; por la carencia de fondos y por el carácter de voluntariado. Su trabajo se dificulta

dado que la mayoría no tiene fondos suficientes para sus actividades, hay muchos obstáculos para su creación y funcionamiento, por ello, son escasas en las provincias. A esto se suma que no hay relevo generacional, en fin, son todas estas razones las que denotan un claro debilitamiento por lo que se requiere de mayores alianzas entre las existentes.

Violencia contra las mujeres (doméstica y femicidio)

En relación a la aplicación de la Ley 82 de 2013 todas las mujeres encuestadas responden que no se está cumpliendo con lo establecido en dicha legislación. Al respecto señalan, entre otras, que:

- ✓ No se han creado las Fiscalías especializadas, ni Juzgados especializados, así como no se han construido los albergues, ni centros de atención o acogida para las víctimas, tampoco se cuenta con el registro de agresores.
- ✓ El CONVIMU no ha presentado ningún informe anual sobre la situación de las mujeres, ni se ha pronunciado ante la ocurrencia de actos de violación grave de los derechos de las mujeres (por ejemplo, sobre la ley de educación sexual).
- ✓ No se ha dotado de los recursos humanos y materiales requeridos, lo que se considera ocurre por falta de voluntad política del Estado Panameño y la existencia de estereotipos en el abordaje del tema. Sumado a esto se considera que hay impunidad frente a las denuncias de violencia que presentan las mujeres dado que falta capacitación de los/las fiscales y jueces/zas; hay falencias en el sistema penal acusatorio, la aplicación de reducción de un tercio de la pena en estos delitos, no se establece el acompañamiento terapéutico multidisciplinario, persiste el machismo, los procesos son muy garantistas para el victimario, además de que su seguimiento y tratamiento son ineficaces.

Resultados de la consulta realizada a organismos gubernamentales

a. Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) Ente coordinador de la política pública en materia de igualdad de oportunidades para las mujeres

En base a las observaciones del Comité de la CEDAW podemos indicar que para el periodo 2012-2016 el INAMU registra los siguientes logros:

- ✓ Incremento del presupuesto institucional.
- ✓ Gestión para la adquisición de un nuevo local.
- ✓ Entre el año 2015 y 2016 se han creado 14 Centros Integrales de Atención de la Mujer (CINAMUS), incluyendo dos centros ubicados en áreas comarcales indígenas.
- ✓ Elaboración de un diagnóstico institucional que evalúa el trabajo y la incidencia del Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU).
- ✓ Atención a 3 Albergues a nivel nacional: Nueva Vida –ubicado en ciudad de Panamá, Casa de la Mujer ubicada en la Provincia de Chiriquí y Casa de corta Estancia, ubicada

en la Provincia de Colón.

- ✓ Elaboración del Plan de Acción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2016-2019.

La propia institución reconoce las siguientes limitaciones:

- Invisibilidad institucional y de educación en medios de comunicación (lo cual es ratificado en los talleres de consulta y, por las mujeres y organizaciones entrevistadas)
- El presupuesto del INAMU pese a su leve incremento se queda muy por debajo del mínimo requerido. Esto es reconocido por la propia institución cuando expresa respecto a la imposibilidad de sostener una campaña educativa formativa contra los prejuicios de género y otras similares:

“... recordemos que el INAMU con el presupuesto que cuenta, no puede sostener una campaña en el tiempo que sería el escenario ideal.”

INAMU indica que para realizar un trabajo eficaz y cónsono con el mandato de la ley 4 de igualdad de oportunidades, es menester contar con un presupuesto anual de por lo menos 40 millones de balboas o dólares. No obstante en el periodo 2012- 2016, el presupuesto asignado es de aproximadamente 4 millones de balboas o dólares.

- En cuanto a la relación del INAMU con las ONG's y organizaciones de mujeres según informa la propia institución no se identifica de forma directa el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres como asunto prioritario.

Otras organizaciones gubernamentales consultadas y que son vinculantes

En lo que concierne a la respuesta proporcionada por la Asamblea Nacional (dos Comisiones) se informa que aparte de la aprobación de la ley 82 del 2013 y un Foro desarrollado en el año 2012 sobre mujeres víctimas de violencia, se expresa que no tienen competencia, ni información sobre estadísticas de violencia. Tampoco informaron sobre la existencia del proyecto sobre educación sexual presentado en el período indicado.

Cabe señalar que la Defensoría del Pueblo a través de la Dirección de Protección de los Derechos de las Mujeres tuvo a bien dar una extensa respuesta sobre las actividades que realizan de las cuales destacamos las más importantes realizadas en el periodo estudiado.

- 158 capacitaciones con una población beneficiaria de 6,827, de la cual 5,124 son mujeres y 1,703 son hombres. Temas abordados: violencia contra la mujer, violencia en el noviazgo, derechos sexuales y reproductivos y derechos humanos en general.
- Tres campañas a nivel nacional sobre Derechos Humanos.

- Registro de estadísticas sobre violencia contra la mujer a través del Observatorio de Violencia.
- Seguimiento del Observatorio de Violencia de Género.

Respecto a las limitaciones, tienen baja cobertura y presupuesto, poco nivel de influencia legal para generar cambios en las políticas. Esto nos indica que es importante darle mayor jerarquía a la Dirección de Protección de los Derechos de las Mujeres dentro de la propia Defensoría.

Por su parte, la Oficina de Población del Ministerio de Educación, al responder el cuestionario enviado informó que en lo que se refiere al proyecto de ley 61, estuvo a cargo de monitorear esta iniciativa en el año 2004 y en su momento participó en varios debates. Pero que luego el seguimiento a este proyecto fue traspasado a la Dirección Nacional de Servicios Psicoeducativos. Por lo anterior, desconoce las razones por las cuales su discusión y aprobación se ha estancado. Manifiesta que *“supone que entró en contravención debido a fuerzas antagónicas.”*

Se señala que no hay investigaciones en el Ministerio sobre la situación de las adolescentes embarazadas pre y post parto por escasez de recursos humanos; por lo demás estos programas son impartidos por orientadores/as que son las personas responsables para impartir los conocimientos a su criterio. En ese sentido, no hay seguimiento para conocer si las adolescentes embarazadas terminan o no su año escolar.

En tanto el Órgano Judicial, a través de la Unidad de Acceso a la Justicia y Género señala que para el periodo 2012-2016 desarrolló 97 acciones de capacitación cuyas personas beneficiarias fueron funcionarios judiciales (magistrados/as, jueces/zas, defensores/as públicos/as, entre otros. Se trataron temas como: derechos humanos, acceso a la justicia así como género, trata de personas y explotación sexual.

En el periodo referido también se llevaron a cabo acciones de difusión sobre temas de género y violencia y otros, a través de su página web, material informativo y documentos tales como el “Protocolo de Actuación Judicial para casos de Violencia de Género contra las Mujeres”.

En el año 2015 y 2016 se establecieron en sedes del Órgano Judicial, 4 Centros Integrales de Atención a la Mujer del INAMU a partir del Convenio suscrito con esta institución para establecer estas oficinas de atención.

CONCLUSIONES Y SU RELACIÓN CON LAS OBSERVACIONES FINALES (RECOMENDACIONES) DEL COMITÉ DE LA CEDAW AL ESTADO PANAMEÑO (45° PERIODO DE SESIONES, 5 DE FEBRERO DE 2010) EN LOS TEMAS ANALIZADOS POR EL PRESENTE INFORME SOMBRA

Educación sexual y salud reproductiva

Subsiste en el país una alta tasa de embarazos precoces de niñas y adolescentes, y cada vez más niñas y adolescentes contraen enfermedades de transmisión sexual. Frente a esto, a la fecha del informe no se han implementado las guías de educación sexual, pese a que han sido aprobadas por el Ministerio de Educación. Y lo que es más grave es que, a pesar de contar con la Ley 29 de 2002, modificada por la Ley 60 de 2016, que protege a adolescentes embarazadas, aún existen muchas limitaciones que garanticen su permanencia y posterior reincorporación al sistema educativo. Por ende, sigue dándose la deserción escolar.

Concluimos que dadas las respuestas del Ministerio de Educación a nuestro cuestionario, esta institución carece de una política integral dirigida a la prevención de los embarazos en adolescentes y tampoco tiene un mecanismo de seguimiento y evaluación al respecto. De la información recibida, se desprende que existe poca o nula asignación presupuestaria para atender esta temática por lo tanto, se evidencia que no se ha considerado la **Recomendación No 37 del Comité de la CEDAW** que dice lo siguiente:

“El Comité recomienda al Estado parte que realice estudios o encuestas para analizar las principales causas de los embarazos precoces en el país y que ejecute programas o planes para fomentar la continuación de la educación para las niñas que quedan embarazadas. También recomienda que se aplique una estrategia para vigilar el cumplimiento a corto plazo de la Ley núm. 29 con objeto de facilitar que las niñas embarazadas terminen sus estudios.”

También preocupa que no se ha logrado la aprobación de una ley sobre educación sexual integral debido a movimientos fundamentalistas y religiosos que se han opuesto a ello y a la falta de voluntad de quienes tienen la responsabilidad de hacerlo. Por lo tanto no se ha prestado atención sobre la urgente necesidad de lograr la aprobación del proyecto de ley sobre educación sexual, tal y cual lo plantea la **Recomendación No 41 del Comité de la CEDAW** que dice lo siguiente:

“41. El Comité insta al Estado parte a que adopte las medidas necesarias para superar el estancamiento en el que se encuentra el proyecto de ley núm. 442 y promulgar dicha ley lo antes posible.”... “El Comité recomienda asimismo que el Estado parte intensifique sus esfuerzos por incorporar en los programas de estudios la educación sexual adecuada a la edad y organice campañas de información para prevenir los

embarazos entre las adolescentes.”

Institucionalidad

Si bien, el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) para el periodo 2015-2019 logró un leve incremento anual en su presupuesto y tiene un nuevo local en perspectiva, además de haber ampliado los servicios de atención para las mujeres a través de 14 CINAMUS; todavía presenta importantes limitaciones para cumplir debidamente con su rol de ente coordinador de la política pública en materia de igualdad de oportunidades y en políticas sobre violencia contra las mujeres. Se evidencia poca visibilidad y reconocimiento de las funciones que realiza.

El presupuesto y la asignación de recurso humano capacitado sigue siendo un problema para INAMU. Hay mucha dependencia de la cooperación internacional para ejecutar planes.

En cuanto al Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), éste no sólo es desconocido por la mayoría de las organizaciones de mujeres consultadas, sino que también; a pesar de contar con un estudio evaluativo realizado en el periodo del informe (2012-2016), no se reconocen cambios que evidencien nuevas formas de proyección e incidencia nacional. Esta instancia exige con urgencia un trabajo profundo de reestructuración que lleve a una acción que responda realmente a los objetivos para los cuales fue creado.

Sobre el Plan de Acción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (2016-2019), no queda claro si se le asignará un presupuesto específico que permita que su ejecución se concrete y no quede como un documento más. Esto es preocupante.

Es por lo anteriormente señalado que es necesario y en consecuencia estratégico, asignar mayores recursos para que el INAMU pueda realizar y divulgar la labor que le compete en materia de igualdad de oportunidades para la mujer; dado que es evidente que no se ha atendido debidamente la Recomendación No 19 del Comité de la CEDAW al Estado Panameño en 2010 que dice lo siguiente:

“El Comité recomienda que el Estado parte fortalezca el mecanismo existente para el logro de la igualdad entre los géneros proporcionándole una visibilidad adecuada, facultades y recursos humanos y financieros en todos los niveles, a fin de aumentar su eficacia y mejorar su capacidad para la coordinación y supervisión de las medidas que se adoptan en los planos nacional y local para el adelanto de la mujer y la promoción de la igualdad entre los géneros. ...”

También nos preocupa que según información dada por el INAMU, la institución no identifique de forma directa el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres como un asunto prioritario por atender. Esto evidencia que falta una política coordinada con las organizaciones de mujeres y la sociedad civil que incentive el desarrollo y crecimiento de este sector a nivel nacional. Esta situación ha sido reiterada en las consultas realizadas en los talleres realizados en las provincias. Se destaca que:

- ✓ Grupos particulares como las trabajadoras sexuales y mujeres portadoras de VIH, entre otras, no están en las agendas de abordaje programática y de políticas.
- ✓ Las organizaciones de mujeres han tenido gran beligerancia en los temas estudiados y han logrado muchos de los avances legales, sin embargo, no se ha conseguido una comunicación fluida y permanente con el ente rector: INAMU.
- ✓ El movimiento de mujeres percibe que se ha ido debilitando, en parte, por falta de recursos, pero también por la falta de decisión política de los entes encargados que no le están dando la prioridad que merece esta situación.

En ese sentido, concluimos que no se está cumpliendo con lo observado por el **Comité de la CEDAW** en su **Recomendación No 21** que dice lo siguiente:

“El Comité insta al Estado parte a que coopere de manera eficaz y sistemática con las organizaciones no gubernamentales, en particular las asociaciones de mujeres, para la aplicación de la Convención. ...”

Violencia contra las Mujeres (doméstica y femicidio)

La ley 82 de 24 de Octubre del 2013 es una herramienta legal que contribuye con la prevención, atención y sanción de los actos de violencia contra las mujeres, en especial del femicidio y que evidentemente visibiliza la gravedad de estos fenómenos, no obstante, los femicidios han seguido ocurriendo en forma constante y las denuncias por violencia doméstica siguen en aumento.

De la información recabada se concluye que no se ha asignado el presupuesto requerido para contar con los recursos materiales y humanos necesarios para el efectivo cumplimiento de esta ley. Tal como ha indicado la consulta realizada, aún no se ha creado la totalidad de instancias responsables, ni se han adoptado mecanismos necesarios tales como: el registro de agresores y la creación de alberges en las provincias del país.

En cuanto a la prestación de servicios de atención integral de la mujer, si bien se reconoce el esfuerzo adelantado con la creación de los Centros de Atención Integral de la Mujer (CINAMUS), dado que son recientes, no hemos podido evaluar sus resultados. No obstante, es importante indicar

que de no asignarse un presupuesto y personal debidamente capacitado, tal como lo indican las mujeres consultadas, estos servicios se pueden convertir en un número (cantidad), sin calidad. Además, esperamos que estas iniciativas sean sólo temporales y sean acciones transitorias para crear verdaderos institutos provinciales de la mujer que puedan prestar el servicio integral requerido.

Es por ello que es importante recordar lo señalado por el **Comité de la CEDAW** en su **Recomendación No 27** que dice:

“27. El Comité insta al Estado parte a que redoble sus esfuerzos para aplicar eficazmente las medidas legislativas existentes y a que haga frente a todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, teniendo en cuenta la recomendación general núm. 19 del Comité. ...”

CONCLUSIÓN FINAL

Los temas analizados en el presente informe requieren de mayor atención por parte de las instancias responsables de aplicar las medidas establecidas en la CEDAW para eliminar la discriminación contra las mujeres ya que en el periodo analizado, en general la situación de las mujeres panameñas no ha tenido gran avance de fondo en comparación con el informe alternativo del periodo 2009-2011 presentado ante el Comité de la CEDAW.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALIANZA CIUDADANA PRO JUSTICIA. (2012). “Informe del Observatorio de Género del sistema Penal Acusatorio”. 2º Distrito Judicial 2011-2012.
- APLAFA.(2015). Plan estratégico 2011-2015.Panamá.
- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES. CEDHM (2010) “El acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencias de género en el sistema penal acusatorio”.
- CEPAL. (2014). Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. 2011 al 2014.
- CLADEM-CEFA. (2016). “Niñas madres, embarazo y maternidad forzada en América Latina y el Caribe”.
- CLADEM-CEFA. (s.f.). “Informe alternativo de Panamá para LA CEDAW”.
- CLADEM-CEFA. (2015). “Memoria del Primer Foro Nacional de la niña”. Panamá 2014-2015.
- COLEGIO NACIONAL DE ABOGADOS. (2013). “Informe Alto Nivel 2013”. Panamá.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE PANAMA. (2016). Boletines informativos 2012-2016.

- OBSERVATORIO DE IGUALDAD DE GÉNERO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2011). “El salto de la autonomía de los márgenes al Centro”.
- OEA. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2006). Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en Las Américas.
- FORO DE MUJERES DE PARTIDOS POLÍTICOS. (2011). “Evolución de la participación política de las mujeres de Panamá”.
- INSTITUTO CONMEMORATIVO GORGAS DE ESTUDIOS DE LA SALUD. (2015) . 2012 2016. “Factores de riesgo asociados a la transmisión del VIH y otras enfermedades de transmisión sexual en adolescentes en el distrito de Panamá”.
- “Encuesta Nacional Salud Sexual y Reproductiva Nacional Multisectorial, de IDA 2014-2019.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. (2008). “Femicidio:más allá de la violación del derecho a la vida”. San José Costa Rica.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. (INEC). (2013). “Encuestas mercado laboral”. 2011-2013.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. (INEC). (2013).“Encuesta de hogares”. 2013.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. (INEC). (2010).Censo 2010.
- INSTITUTO DE LA MUJER. (2013). Panamá. Informe Clara González .Panamá 2011-2013.
- INAMU (s.f.). Respuesta al cuestionario enviado al INAMU para el informe alternativo 2012-2016.
- MECSEVI. (2012). Mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”. “Tercer Informe hemisférico sobre la implementación de la Convención de Belém do Para”. Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer.2014.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. (2013). Panamá. “Informe económico”2013”.
- MINISTERIO PÚBLICO DE PANAMÁ. (2016). “Boletines del Centro de estadísticas y censo”.2012-2016.
- MINISTERIO DE SALUD. (2010). “Informe del monitoreo y evaluación del paquete básico de indicadores”. Panamá 2010.
- MINISTERIO DE SALUD. (2015). Análisis de la situación de la salud en Panamá. 2015.
- MINISTERIO DE SALUD. (2015). Políticas y estrategias de salud.2010-2015
- MINISTERIO DE SALUD. (2016). Boletines Estadísticos. Anuarios 2012-2016.

- MUJERES CON DIGNIDAD Y DERECHO DE PANAMÁ. (s/f). “El trabajo sexual y la violencia institucional. Vulneración de derechos y abuso de poder”
- MONTANARI, MARIA ROSA. (2012). En *Androcentrismo en las Ciencias Sociales*. Universidad de Panamá. 2012.
- ONUMUJERES. (2016). “Modelo de Protocolo Latinoamericano de la investigación de la muerte violenta de mujeres por razón de género”.
- ONUMUJERES. (2013). *Compromisos de los Estados para erradicar la violencia contra mujer en América Latina*.
- ONUMUJERES. (2013). *La eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas*.
- ONUSIDA (2016).. “Estimaciones sobre el VIH y el SIDA”.
- PNUD. (2014). ”Informe de Desarrollo Humano: el futuro es ahora”.
- PNUD. (2015). “Atlas del desarrollo humano local”.
- RedTraSEX. (2017). “Identificar las deudas del Estado Panameño en materia del VIH y de derechos humanos de las mujeres, aportes al informe sombra sobre la aplicación en Panamá de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW)”. Agosto del 2017.
- TAUS, PATRICIA. (2014). ”La igualdad de género y el acceso a la justicia en las mujeres víctimas de violencia en la región dentro del sistema internacional de protección de los Derechos Humanos”. *Revista IVS*. Volumen 8 nos 34. Puebla, México.