

**CONVENCIÓN SOBRE**  
**LA ELIMINACIÓN DE TODAS**  
**LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN**  
**CONTRA LA MUJER**

**Comité para la Eliminación de la  
Discriminación contra la Mujer**



## Introducción

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) es el instrumento internacional vinculante más amplio y progresista sobre los derechos humanos de todas las mujeres y niñas.

Fue adoptada en forma unánime por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y entró en vigor en 1981. La CEDAW obliga a los Estados que la ratifican a garantizar la igualdad de jure y de facto entre mujeres y hombres, es decir, una igualdad tanto en las normas y leyes, como en los hechos y resultados. Los Estados Parte han de poner todos los medios a su alcance para la consecución de tal fin.

La CEDAW define la discriminación hacia la mujer y establece las acciones dirigidas para su eliminación, como la promoción de cambios estructurales en todos los niveles: desde conductas, percepciones y actitudes individuales, hasta las prácticas institucionales, así como las estructuras del poder social y económico. Aunque otros instrumentos internacionales de derechos humanos prohíben la discriminación por motivos de sexo, la CEDAW es importante porque aborda de manera integral los derechos humanos de la mujer y se centra en acabar con todas las formas de la discriminación contra las mujeres y niñas, y garantizar sus derechos en todas las áreas de la vida.

La CEDAW requiere que los países eliminen la discriminación contra la mujer en la esfera privada, incluso en la familia, y reconoce que los roles y estereotipos tradicionales de género deben ser eliminados para terminar con todas formas de discriminación contra las mujeres y las niñas. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se basa en tres principios básicos interrelacionados: igualdad sustantiva, no discriminación y obligación del Estado.

Cuando un Estado pasa a ser parte de la Convención, debe presentar su primer informe en el plazo de un año y a partir de ahí informes periódicos cada cuatro años al Comité de Expertas de la CEDAW para que revise este informe y, junto con otros insumos, pueda emitir sus Observaciones finales para que el país en cuestión pueda tomar medidas y mejorar su implementación de la Convención.

Este documento refleja las Observaciones finales emitidas por el Comité sobre el octavo informe periódico de Panamá, publicadas en 2022. Las autoridades panameñas están llamadas a enviar su próximo informe periódico, que sería el noveno en febrero de 2026. En este tiempo, el Estado tiene la oportunidad de poner en marcha medidas concretas para promover la efectiva implementación de la Convención.

## **Observaciones finales sobre el octavo informe periódico de Panamá<sup>1\*</sup>**

1. El Comité examinó el octavo informe periódico de Panamá (CEDAW/C/PAN/8) en sus sesiones 1853<sup>a</sup> y 1855<sup>a</sup> (CEDAW/C/SR.1853 y CEDAW/C/SR.1855), celebradas los días 8 y 9 de febrero de 2022.

### **A. INTRODUCCIÓN**

2. El Comité agradece que el Estado parte haya presentado su octavo informe periódico, elaborado en respuesta a la lista de cuestiones previa a la presentación del informe (CEDAW/C/PAN/QPR/8), y agradece también el informe de seguimiento de las observaciones finales anteriores del Comité (CEDAW/C/PAN/CO/7/Add.1). El Comité acoge con satisfacción la presentación oral que realizó la delegación y las aclaraciones adicionales que facilitó en respuesta a las preguntas que le formuló oralmente durante el diálogo.
3. El Comité felicita a la delegación de alto nivel del Estado parte, que estuvo encabezada por la Ministra de Desarrollo Social, María Inés Castillo de Sanmartín, e incluía a representantes del Ministerio de Gobierno, del Viceministerio de Asuntos Multilaterales y Cooperación Internacional, de la Corte Suprema de Justicia y de la Misión Permanente de Panamá ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra.

### **B. ASPECTOS POSITIVOS**

4. El Comité acoge con beneplácito los avances realizados desde el examen, realizado en 2010, de los informes periódicos 4º, 5º, 6º y 7º combinados del Estado parte (CEDAW/C/PAN/7) para llevar a cabo reformas legislativas, en particular la aprobación de lo siguiente:

**a)** El Decreto Ejecutivo núm. 10 de 16 de enero de 2019, que reglamenta la Ley núm. 28 y la Ley núm. 29 de marzo de 2011, por el que se establece un procedimiento para el reconocimiento del estatuto de apátrida, conforme a lo estipulado en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas;

<sup>1\*</sup> Aprobadas por el Comité en su 81er período de sesiones (7 a 25 de febrero de 2022).

- b)** La Ley núm. 7 de 14 de febrero de 2018, que prevé la protección contra la discriminación, incluso la basada en el sexo, y establece que las entidades privadas y públicas tienen el deber de prevenir y penalizar el hostigamiento, el acoso sexual o de otro tipo, el racismo y el sexismo;
  - c)** La Ley núm. 56 de 11 de julio de 2017, que establece la participación de las mujeres en las juntas directivas de las instituciones estatales, en virtud de la cual se designará, como mínimo, un 30 % de mujeres en la totalidad de sus cargos;
  - d)** La Ley núm. 60 de 30 de noviembre de 2016, en virtud de la cual se adoptan medidas para garantizar la salud, la educación y la protección social de las menores de edad embarazadas;
  - e)** La Ley núm. 73 de 18 de diciembre de 2015, que prevé la prestación de asistencia psicosocial a las personas supervivientes de la violencia doméstica y agiliza la identificación de la persona denunciada;
  - f)** La Ley núm. 82 de 24 de octubre de 2013, en virtud de la cual se tipifica el femicidio y se establece la asistencia jurídica gratuita para las mujeres víctimas de la violencia de género.
5. El Comité celebra las iniciativas del Estado parte para mejorar su marco institucional y de políticas con el fin de acelerar la eliminación de la discriminación contra las mujeres y promover la igualdad de género, en particular la aprobación de lo siguiente:
- a)** El Plan Estratégico de Gobierno 2019-2024, que incluye un pilar destinado a combatir la desigualdad de género;
  - b)** La Política Nacional “Panamá Emprende y Crece” (2017-2022), que promueve el emprendimiento, en particular en el caso de las mujeres;
  - c)** El Plan de Acción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 2016-2019, en virtud del cual se adoptan medidas para promover los derechos de las mujeres y su derecho a la igualdad;
  - d)** El Plan Nacional contra la Trata de Personas, aprobado en virtud del Decreto Ejecutivo núm. 125 de 2018.

6. El Comité celebra que, en el período transcurrido desde que se examinó su informe anterior, el Estado parte haya ratificado los siguientes instrumentos internacionales o se haya adherido a ellos:

a) El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, el 16 de febrero de 2017;

b) El Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189), el 15 de junio de 2015;

c) El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el 2 de junio de 2011;

d) La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, el 24 de junio de 2011.

### C. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

7. El Comité acoge con satisfacción el apoyo internacional a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y pide que se haga efectiva la igualdad de género *de iure* (jurídica) y *de facto* (sustantiva), de conformidad con lo previsto en la Convención, durante todo el proceso de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El Comité recuerda la importancia del Objetivo 5 y de transversalizar los principios de igualdad y no discriminación en los 17 Objetivos. Asimismo, insta al Estado parte a que reconozca a las mujeres como la fuerza impulsora del desarrollo sostenible del país y a que adopte políticas y estrategias pertinentes al respecto.

### D. PARLAMENTO

8. El Comité destaca el papel fundamental que desempeña el Poder Legislativo para garantizar la plena aplicación de la Convención (véase *A/65/38*, segunda parte, anexo VI) e invita a la Asamblea Nacional a que, de conformidad con su mandato, adopte las medidas necesarias para llevar a la práctica las presentes observaciones finales desde el momento actual hasta la presentación del próximo informe periódico en virtud de la Convención.

## E. PRINCIPALES MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN Y RECOMENDACIONES

### Derechos de las mujeres e igualdad de género en el contexto de la pandemia de enfermedad por coronavirus y los esfuerzos de recuperación

10. El Comité acoge con satisfacción la información que la delegación ha proporcionado durante el diálogo, relativa a la adopción de un plan nacional de emergencia y asistencia social que incluye transferencias digitales, un 51,58 % de cuyos beneficiarios son mujeres. También observa la información sobre los programas encaminados a garantizar la vacunación universal, cuyos beneficiarios son mujeres en un 51,53 %. No obstante, el Comité sigue observando con preocupación que las mujeres se hayan visto extremadamente afectadas por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y las medidas adoptadas para contenerla, entre otras cosas debido a la pérdida de puestos de trabajo, en particular de las trabajadoras domésticas; la reducción de los salarios; el recurso a la economía informal; o la pérdida de los medios de subsistencia de las mujeres indígenas en las zonas en las que el turismo era la principal actividad generadora de ingresos antes de la pandemia, lo que ha agravado las situaciones de hambre y malnutrición a las que se enfrentan las mujeres indígenas. También le preocupa la información relativa a la propagación de estereotipos de género que exageran el papel de las mujeres como amas de casa y cuidadoras durante la pandemia y la discriminación de las mujeres transgénero durante los períodos de confinamiento, cuando se permitía realizar actividades fuera de casa en función del sexo. Preocupa asimismo al Comité la escasa participación de las mujeres en las comisiones gubernamentales de alto nivel que se establecieron para hacer frente a los efectos de la pandemia, y la ausencia de medidas para garantizar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres durante el período de recuperación.
10. El Comité, de conformidad con la nota con orientaciones que publicó el 22 de abril de 2020 sobre las obligaciones de los Estados partes en la Convención en el contexto de la pandemia de COVID-19, recomienda que el Estado parte:

**a) Implemente estrategias específicas para responder a la pandemia y promover la recuperación que estén orientadas al logro de la igualdad de género situando a las mujeres en el centro de la recuperación como prioridad estratégica para el cambio sostenible, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible;**

- b)** Ponga en marcha programas destinados a resolver las situaciones de hambre y malnutrición que se vieron agravadas durante la pandemia en las regiones indígenas, y garantice que las medidas para mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia estén dirigidas a todos los grupos de mujeres, incluidas las mujeres del medio rural; las mujeres y niñas indígenas y afrodescendientes que viven en zonas remotas; las trabajadoras domésticas; las mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo; las mujeres con discapacidad; y las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero y las personas intersexuales;
- c)** Garantice que en el contexto de las medidas de confinamiento, ya sean parciales o totales, y los planes de recuperación después de la crisis no se relegue a las mujeres y las niñas a desempeñar roles de género estereotipados, y que el sexo deje de ser un criterio para poder salir de casa en los futuros confinamientos;
- d)** Promueva y facilite la participación equitativa de las mujeres, incluidas las indígenas, las afrodescendientes y las mujeres con discapacidad, en los programas oficiales de recuperación nacional del Estado parte, en todos los sectores de las políticas.

### **Protección legislativa contra la discriminación**

11. El Comité toma nota de los esfuerzos realizados por el Estado parte para desarrollar su marco legislativo y de políticas en materia de igualdad de género y no discriminación, entre otras cosas tipificando como delitos el acoso sexual o de otro tipo, el acoso en el lugar de trabajo, el racismo y el sexismo. No obstante, sigue observando con preocupación:

- a)** La insuficiente aplicación de las leyes y las políticas públicas en materia de igualdad de género, a falta de mecanismos de seguimiento y evaluación exhaustivos y de sistemas de recogida de datos relativos a los derechos de las mujeres;
- b)** La falta de medidas destinadas a examinar y modificar las disposiciones que se consideran neutras en cuanto al género, pero discriminan a las mujeres y las niñas;
- c)** La ausencia en el marco legislativo de disposiciones que protejan contra la discriminación por su género o su orientación sexual a las mujeres lesbianas,

bisexuales y transgénero y las personas intersexuales, y de vías de recurso y mecanismos de denuncia;

**d)** La discriminación interseccional y *de facto* que afrontan las mujeres indígenas y afrodescendientes; las mujeres con discapacidad; las mujeres que viven con el VIH/sida; las mujeres migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas; y las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero y las personas intersexuales.

12. El Comité, con arreglo al artículo 1 de la Convención y la recomendación general núm. 28 (2010), relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención, y recordando la evaluación que hizo del informe sobre el seguimiento de las observaciones finales (CEDAW/C/PAN/CO/7/Add.1), publicada el 13 de mayo de 2016, y las recomendaciones que formuló en ella, el Comité recomienda que el Estado parte:

**a)** Establezca mecanismos para vigilar la aplicación de las leyes y las políticas destinadas a garantizar la igualdad de género y la no discriminación, tanto de iure como de facto, en todas las esferas abarcadas por la Convención, entre otras cosas mediante la adopción de plazos concretos, y refuerce los recursos humanos, financieros y técnicos para promover la igualdad de género en todo el territorio;

**b)** Afronte la discriminación indirecta contra las mujeres, entre otras cosas revisando y modificando las disposiciones neutras en cuanto al género de los códigos civil, laboral, penal y de procedimiento que discriminan a las mujeres, en especial por lo que respecta a los derechos de sucesión;

**c)** Modifique la Ley núm. 7 de 14 de febrero de 2018, relativa a la prevención de actos discriminatorios, para incluir el género entre los motivos de discriminación, y vele por que las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero y las personas intersexuales dispongan de mecanismos para denunciar la discriminación de género y por que se les destinen programas y políticas específicos a fin de garantizar la igualdad en todas las esferas abarcadas por la Convención;

**d)** Establezca bases de datos y sistemas estadísticos exhaustivos para recopilar datos desglosados por sexo y género, con el fin de detectar y afrontar las formas múltiples e interseccionales de discriminación contra las mujeres, y en particular contra las mujeres pertenecientes a determinados grupos que son los más marginados.



### Acceso de las mujeres a la justicia y las vías de recurso

13. El Comité reconoce la concesión de la asistencia jurídica gratuita a las supervivientes de delitos sin distinción de su situación socioeconómica y en todos los procedimientos judiciales, y acoge con satisfacción las medidas adoptadas para agilizar los procedimientos judiciales en los tribunales de familia, como la utilización de equipos técnicos de audio y vídeo durante las audiencias judiciales, así como para aumentar el acceso de las mujeres indígenas a la justicia mediante tribunales de familia móviles en la provincia de Chiriquí. No obstante, el Comité sigue observando con preocupación:

**a)** La falta de información sobre las medidas destinadas a garantizar el acceso de las mujeres a la justicia y a vías de recurso en todos los ámbitos del derecho, en particular durante la pandemia de COVID-19;

**b)** La falta de información desglosada por edad, sexo, discapacidad, condición de migrante, refugiada o solicitante de asilo, raza y origen étnico sobre las denuncias y recomendaciones formuladas por la Dirección de Protección de los Derechos de las Mujeres de la Defensoría del Pueblo en relación con las violaciones de los derechos humanos y la discriminación contra las mujeres;

**c)** La práctica de la negociación de declaraciones de culpabilidad o inocencia en los casos de violencia de género contra la mujer, incluidos femicidios;

**d)** La falta de información sobre las medidas para que las mujeres con discapacidad, incluidas las que han sido objeto de abusos y violencia en las instituciones donde reciben asistencia, puedan acceder a la justicia y los recursos;

**e)** La estigmatización y los estereotipos discriminatorios vigentes entre los agentes del orden, incluida la policía, que impiden a las mujeres indígenas, afrodescendientes, refugiadas y solicitantes de asilo acceder a la justicia, incluso en casos de violencia de género contra ellas, y que las afectan igualmente durante los procedimientos de aplicación de las leyes de inmigración.

14. De conformidad con su recomendación general núm. 33 (2015), sobre el acceso de las mujeres a la justicia, el Comité recomienda que el Estado parte:

- a) Adopte un plan de acción integral para modernizar, agilizar y garantizar el acceso de las mujeres a la justicia en todos los ámbitos del derecho, en particular los relacionados con las cuestiones de la tierra y la propiedad, el derecho laboral, la ciudadanía y los procedimientos administrativos y de inmigración, y garantice que los programas de recuperación incluyan medidas para hacer frente a los contratiempos sufridos por las mujeres para acceder a la justicia durante la pandemia de COVID-19 haciendo frente al hecho de que no se denuncien todos los casos;
- b) Recopile información desglosada por sexo, género, edad, raza, origen étnico, condición de migrante, refugiada o solicitante de asilo, y discapacidad relativa a las denuncias de violaciones de los derechos de las mujeres presentadas a la Defensoría del Pueblo y las decisiones tomadas por esta;
- c) Suprima la posibilidad de negociar declaraciones de culpabilidad o inocencia en los casos de violencia de género contra la mujer y garantice el enjuiciamiento penal con arreglo al sistema penal acusatorio;
- d) Diseñe una estrategia y establezca indicadores con el fin de garantizar el acceso de las mujeres con discapacidad a la justicia, introduciendo ajustes procesales acordes con la discapacidad, proporcionando información en formatos accesibles a lo largo de los procedimientos judiciales y mejorando la accesibilidad física de los tribunales, el acceso a intérpretes de lengua de señas y la accesibilidad de los mecanismos para presentar denuncias;
- e) Refuerce la capacitación sistemática de jueces, fiscales, abogados y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en lo que respecta a la igualdad y la no discriminación de las mujeres, y adopte indicadores para garantizar que los casos de violencia de género y de discriminación contra las mujeres indígenas, afrodescendientes, refugiadas y solicitantes de asilo se gestionen con una perspectiva de género.

### **Mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer**

15. El Comité acoge con satisfacción la información relativa a la autonomía política y financiera del Instituto Nacional de la Mujer y la creación de la Red de Mecanismos Gubernamentales de Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá y de

otras entidades para el adelanto de la mujer, como el Consejo Nacional de la Mujer, el Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer y las Direcciones de Empleo y Género (CEDAW/C/PAN/8, párrs. 37, 38, 40 y 46). Sin embargo, el Comité observa con preocupación:

**a)** El hecho de que el Instituto Nacional de la Mujer no tenga rango ministerial y disponga de un margen de acción limitado para llevar a cabo y coordinar procesos de elaboración de políticas con el fin de garantizar la igualdad de género en el plano nacional, y de que su asignación presupuestaria siga siendo insuficiente para cumplir su mandato;

**b)** La falta de sistemas de coordinación entre los distintos mecanismos de los diversos sectores y en las regiones y provincias para poner en práctica políticas y programas públicos en materia de igualdad de género, así como el escaso conocimiento por las mujeres de la existencia de los centros del Instituto Nacional de la Mujer (*ibid.*, párr. 43);

**c)** La falta de sistemas en todos los sectores de las políticas para asegurar que se celebren las consultas oportunas con las organizaciones de mujeres, incluidas las de mujeres indígenas y afrodescendientes y mujeres con discapacidad, y que estas participen de forma significativa en los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer.

16. El Comité recomienda que el Estado parte:

**a)** Otorgue rango ministerial al Instituto Nacional de la Mujer, velando por que se le asignen partidas presupuestarias suficientes para la aplicación y supervisión de las políticas de igualdad de género, y acelere el proceso de creación del Ministerio de Asuntos de la Mujer, según lo previsto en el Plan Estratégico Nacional 2019-2024;

**b)** Establezca mejores sistemas de coordinación entre los distintos sectores para aplicar políticas públicas en materia de igualdad de género y transversalizar la igualdad de género;

**c)** Se asegure de que existan sistemas para la participación de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y la cooperación con ellas en el marco de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer en los distintos sectores y

a nivel provincial, y difunda información sobre las medidas de promoción de los derechos de la mujer en los centros del Instituto Nacional de la Mujer.

### **Medidas especiales de carácter temporal**

17. Preocupan al Comité las disposiciones del Código Electoral que limitan la aplicación de la paridad en las listas de candidatos a cargos electivos, en particular, al permitir que los partidos políticos sustituyan las candidaturas de mujeres por candidaturas de hombres. El Comité señala asimismo la falta de información acerca de las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a lograr una igualdad sustantiva en todas las esferas abarcadas por la Convención acabando con la marginación de las mujeres que son objeto de formas de discriminación múltiples e interseccionales.
18. De conformidad con el artículo 4, párrafo 1, de la Convención y su recomendación general núm. 25 (2004), relativa a las medidas especiales de carácter temporal, el Comité recomienda que el Estado parte:

**a)** Modifique el Código Electoral para garantizar que figure el mismo número de mujeres que de hombres en las candidaturas a cargos políticos en todos los sistemas de gobierno del Estado parte de nivel nacional y local y que las candidaturas de mujeres no sean sustituidas por candidaturas de hombres;

**b)** Elimine otros obstáculos al aumento de la diversidad étnica y geográfica en la composición de las listas de candidatos de los partidos políticos;

**c)** Adopte medidas especiales de carácter temporal para acelerar la consecución de la igualdad sustantiva de mujeres y hombres en todas las esferas abarcadas por la Convención, en particular para garantizar el acceso de las mujeres al empleo, a los puestos de dirección, a la educación, a la representación internacional y a la asistencia sanitaria, y el acceso universal a la seguridad social;

**d)** Asigne recursos presupuestarios para desarrollar medidas especiales de carácter temporal destinadas a acelerar la igualdad sustantiva y eliminar la discriminación interseccional que afecta a las mujeres indígenas y afrodescendientes, a las migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, a las mujeres que son cabeza de familia y a las mujeres con discapacidad.

### **Estereotipos discriminatorios y prácticas nocivas**

19. El Comité toma nota de las medidas adoptadas para combatir los estereotipos de género, en particular la revisión de los libros de texto escolares para eliminar las representaciones de la mujer en función del género y los estereotipos discriminatorios, y sensibilizar al público acerca de la igualdad de género. No obstante, el Comité observa con preocupación:

**a)** La persistencia de estereotipos de género muy arraigados en cuanto a las funciones y las responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y la sociedad, y la falta de medidas para concienciar a los hombres sobre la igualdad de género y el derecho de las mujeres a la igualdad y la no discriminación;

**b)** La falta de información sobre las medidas de seguimiento de la aplicación de la Ley núm. 6 de 2000, que prevé la revisión de los textos escolares con una perspectiva de género;

**c)** La mayor prevalencia de embarazos en la adolescencia en el caso de las mujeres y niñas indígenas y la falta de información sobre medidas para fomentar la autonomía en el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.

20. Recordando la recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño (2019), aprobadas de manera conjunta, sobre las prácticas nocivas, y sus anteriores recomendaciones (CEDAW/C/PAN/CO/7, párr. 23), el Comité recomienda que el Estado parte:

**a)** Adopte programas integrales y de largo plazo que incluyan parámetros de referencia e indicadores con el objetivo de modificar las actitudes estereotipadas y las normas culturales sobre las responsabilidades y las funciones del hombre y la mujer en la sociedad, por ejemplo la formación del profesorado con perspectiva de género y programas de crianza no sexistas, en consonancia con los artículos 2 f) y 5 a) de la Convención;

**b)** Adopte medidas para hacer un seguimiento y una evaluación sistemáticos de los avances en la reforma del programa escolar para que se cumpla la obligación de usar lenguaje, contenido e ilustraciones con perspectiva de derechos humanos y

de género en las tareas y los textos escolares, e imparta al profesorado formación sobre su aplicación y uso;

**c)** Adopte una estrategia integral basada en la comunidad y la escuela, implicando a los hombres y los niños en la creación de un entorno propicio que apoye el empoderamiento de las mujeres y las niñas, para hacer frente a las prácticas nocivas y cambiar las normas sociales subyacentes que favorecen la violencia sexual y las normas sociales sobre la salud sexual y reproductiva y los embarazos en la adolescencia, en particular en las comunidades rurales e indígenas;

**d)** Fortalezca las alianzas eficaces con los medios de difusión generalistas para apoyar la ejecución de programas de concienciación y promover debates públicos sobre la igualdad de género, y alienten la creación y observancia de mecanismos de autorregulación que respeten la intimidad de las personas.

### **Violencia de género contra la mujer**

21. El Comité acoge con satisfacción la legislación del Estado parte que tipifica el delito de femicidio, así como las reformas para aumentar las penas correspondientes a diferentes formas de violencia sexual, incluidas la violación, la explotación sexual y la utilización de niños en la pornografía. Asimismo, toma nota de las medidas incluidas en la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (Decreto Ejecutivo núm. 244 de 18 de diciembre de 2012) para prevenir la violencia de género contra la mujer. Sin embargo, el Comité sigue observando con preocupación:

**a)** La persistencia de diversas formas de violencia de género contra la mujer, en los espacios público y privado, incluida la prevalencia de la violencia doméstica y la violencia sexual contra las adolescentes y en los centros residenciales de cuidados alternativos y la que afecta a las mujeres con discapacidad, a las mujeres indígenas y afrodescendientes ([CEDAW/C/PAN/8](#), párr. 95) y a las mujeres migrantes;

**b)** El discurso de odio y el acoso sexual contra las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero y las personas intersexuales, así como la xenofobia que afecta a las mujeres migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas;

- c)** Los bajos índices de condena de los autores de violencia de género contra la mujer frente al número de denuncias recibidas, y la escasa información sobre la reparación y los recursos disponibles para las víctimas de esa forma de violencia;
- d)** Los obstáculos que dificultan la denuncia de los casos de violencia de género contra la mujer y la obtención de apoyo psicosocial, en particular durante los períodos de cuarentena y confinamiento debidos a la pandemia de COVID-19;
- e)** La falta de coordinación de los sistemas de recopilación de datos sobre la violencia de género contra la mujer, que impide comprender globalmente el fenómeno de manera que se reconozca la diversidad étnica y regional, y resta eficacia a las medidas para combatir la violencia de género contra la mujer.

22. El Comité, recordando su recomendación general núm. 35, sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, recomienda que el Estado parte:

- a)** Vele por que se apliquen efectivamente todas las leyes y medidas institucionales para combatir y eliminar todas las formas de violencia de género contra la mujer, con énfasis en la que afecta a mujeres que enfrentan formas interseccionales de discriminación, en particular las adolescentes, las mujeres con discapacidad, las mujeres indígenas y afrodescendientes, y las mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, estableciendo parámetros de referencia, indicadores de los avances y un plazo para supervisar la aplicación;
- b)** Aumente los recursos humanos, técnicos y financieros del Instituto Nacional de la Mujer y el Comité Nacional contra la Violencia en la Mujer para mejorar la coordinación, supervisión y evaluación de la aplicación nacional, regional y local de las políticas de prevención y eliminación de la violencia de género contra la mujer, y los dote de recursos financieros para reforzar su colaboración con las comunidades locales en las provincias con alta incidencia de violencia de género contra la mujer, como las de Panamá, Panamá Oeste, Chiriquí, Bocas del Toro, Coclé y Veraguas;
- c)** Lleve a cabo investigaciones rápidas e imparciales de los delitos de odio y xenofobia que afectan a las mujeres migrantes y a las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero y las personas intersexuales, y ofrezca reparaciones, incluidas indemnizaciones, a las víctimas de dichos delitos;

**d)** Elimine los obstáculos que dificultan la denuncia de los casos de violencia de género contra la mujer y garantice que se investiguen y que los autores sean procesados y llevados ante la justicia;

**e)** Asegure y refuerce la disponibilidad de servicios de apoyo a las víctimas de la violencia de género, incluidos servicios de asesoramiento, psicosociales y de rehabilitación, garantizando que en todo el Estado parte estén disponibles albergues para las mujeres víctimas de la violencia de género, incluidas las mujeres con discapacidad, e información dirigida a ellas, que el personal esté debidamente formado y que se supervise periódicamente la calidad de los servicios prestados;

**f)** Refuerce sus sistemas de recopilación de datos y garantice que los datos estadísticos sobre el número de denuncias de todas las formas de violencia de género contra la mujer abarquen todas las formas de violencia, incluida la ejercida por medios tecnológicos, y que la información se desglose según la edad, el tipo de violencia, la relación entre la víctima o superviviente y el autor, y la región, y en relación con las formas interseccionales de discriminación contra la mujer y otras características sociodemográficas pertinentes, como por ejemplo la edad de la víctima o superviviente.

### **Violencia de género contra las mujeres en las zonas de frontera**

23. El Comité toma nota de la información proporcionada por el Estado parte sobre las medidas para conceder durante un período de seis años la residencia temporal por razones humanitarias a las mujeres migrantes víctimas de la violencia de género. También reconoce las medidas adoptadas para reforzar el acceso a la justicia y al asesoramiento jurídico a través de los servicios de la Defensoría del Pueblo en las zonas fronterizas y remotas. Sin embargo, el Comité observa con preocupación:

**a)** La prevalencia de la violencia de género contra las mujeres migrantes, en particular las afrodescendientes, sobre todo las de origen haitiano, que se encuentran en tránsito por el territorio del Estado parte en el Tapón del Darién, en forma de desapariciones, violaciones, intimidación y amenazas por parte de agentes armados no estatales, y los obstáculos que encuentran las supervivientes para acceder a la justicia y los recursos, la atención psicosocial y sanitaria y la reparación;



**b)** Los obstáculos que impiden específicamente a las mujeres migrantes que están en tránsito en el Tapón del Darién y a las mujeres refugiadas acceder a los programas de asistencia que ofrece el Instituto Nacional de la Mujer, al exigirse a las supervivientes que presenten una denuncia ante el Ministerio Público como condición previa para recibir la asistencia psicosocial, económica o de otro tipo destinada a las víctimas;

**c)** El escaso número de procesamientos y condenas de autores de violencia de género contra las mujeres en tránsito en el Tapón del Darién y las informaciones sobre casos de revictimización de las mujeres que han presentado denuncias.

24. Recordando su recomendación general núm. 35, el Comité recomienda que el Estado parte:

**a)** Adopte un plan de emergencia para abordar y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres migrantes en tránsito en el Tapón del Darién, basado en un enfoque de derechos humanos, garantizando políticas y medidas orientadas a las víctimas y que tengan en cuenta las cuestiones de género para hacer frente a la situación;

**b)** Suprima el requisito de presentar una denuncia ante el Ministerio Público para que las mujeres puedan acceder a los programas de asistencia del Instituto Nacional de la Mujer para las supervivientes, incluidos los albergues para víctimas de la violencia de género;

**c)** Refuerce la cooperación y las asociaciones con la comunidad internacional y las organizaciones de la sociedad civil y de mujeres para garantizar que las mujeres migrantes tengan acceso a todos los servicios del Estado parte destinados a ofrecer reparación a las supervivientes de la violencia de género contra la mujer, también en el ámbito de la atención de la salud y el apoyo psicosocial;

**d)** Aplique medidas de protección para garantizar la vida y la seguridad de las mujeres víctimas y los testigos de la violencia de género, incluidas las niñas y los familiares, y aumente la disponibilidad de albergues para las víctimas de alto riesgo de la violencia de género, asignando recursos financieros para ese fin;

**e)** Garantice el acceso de las mujeres a la justicia en la zona fronteriza del Tapón del Darién sin importar su condición, intensificando sus esfuerzos para investigar y sancionar a los responsables de violación y otros tipos de violencia, y establezca un mecanismo dentro del sistema de justicia penal para atender las denuncias relacionadas con la violencia de género contra las mujeres migrantes en tránsito, garantizando que se otorguen medidas de protección para testigos y supervivientes;

**f)** Recopile datos, desglosados por sexo, edad y nacionalidad, sobre las mujeres migrantes y solicitantes de asilo que ingresan al Estado por el Tapón del Darién y han sido víctimas de violencia, incluida la violencia sexual, así como información sobre el resultado de la investigación y el enjuiciamiento de los casos registrados.

### **Trata y explotación de la prostitución**

25. El Comité observa con preocupación:

**a)** El requisito del desplazamiento incluido entre los elementos constitutivos de delito en la definición de trata que figura en la legislación del Estado parte, que no se ajusta a las normas internacionales sobre la trata de personas;

**b)** El hecho de que el Estado parte sea país de origen, tránsito y destino de la trata de personas con fines de explotación sexual, trabajo forzoso y servidumbre sexual que afecta a mujeres y niñas (CEDAW/C/PAN/8, párr. 104), y la falta de información sobre las medidas para localizar a las víctimas en el sector laboral;

**c)** El uso de plataformas en Internet, incluidas aplicaciones de telefonía móvil, para someter a mujeres y niñas a la trata de personas y el uso de salones de belleza, *spas* y domicilios particulares alquilados por los tratantes de personas;

**d)** El escaso número de investigaciones, enjuiciamientos y condenas de tratantes, especialmente durante la pandemia de COVID-19, y la falta de protocolos para llevar a cabo investigaciones y enjuiciamientos en relación con las víctimas localizadas por la Comisión Nacional contra la Trata de Personas y la policía;

**e)** El aumento de la vulnerabilidad de las mujeres víctimas de la trata durante la pandemia debido al desempleo o a un acceso limitado a lo más esencial, incluidos

los artículos de higiene, o a la falta de atención sanitaria, entre otras cosas de servicios médicos para las mujeres durante el parto.

26. El Comité, recordando su recomendación general núm. 38 (2020), relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial, recomienda que el Estado parte:

**a)** Intensifique sus esfuerzos para combatir la trata de mujeres y niñas, y promover la participación significativa de las partes interesadas, incluidas las mujeres y las niñas, en los niveles decisorios y en todas las etapas de las iniciativas para prevenir y combatir la trata;

**b)** Armonice la definición de trata de personas que figura en su legislación (Ley núm. 79 de 9 de noviembre de 2011) con la Convención, el Protocolo de Palermo y todas las normas internacionales de derechos humanos pertinentes;

**c)** Asigne suficientes recursos humanos, técnicos y financieros a la Unidad de Identificación y Atención de Víctimas de la Secretaría General de la Comisión Nacional contra la Trata de Personas;

**d)** Redoble sus esfuerzos para concienciar al público en general, a las adolescentes y a las mujeres, a través de los medios sociales y las aplicaciones en Internet, los spas y los salones de belleza, sobre la trata de personas y las vías para denunciarla;

**e)** Establezca protocolos y mecanismos claros para llevar a cabo enjuiciamientos e investigaciones en casos de trata de mujeres, y apruebe protocolos para transversalizar los procedimientos que tengan en cuenta las cuestiones de género y sean respetuosos con la infancia;

**f)** Adopte medidas para prevenir la violencia sexual en las estaciones de recepción migratoria y prestar apoyo especializado a las mujeres que sean víctimas de ella, para mejorar los sistemas de derivación de las mujeres y niñas víctimas de la trata a los servicios sociales adecuados, y para crear albergues especializados para las mujeres y las niñas víctimas de la trata, incluidas medidas para velar por la seguridad de las mujeres protegidas.

27. El Comité observa que la prostitución es legal en el Estado parte. Sin embargo, le preocupa la falta de información sobre las medidas para garantizar el acceso efectivo

de las mujeres que ejercen la prostitución a la asistencia sanitaria y a la protección social, y sobre los programas de ayuda para las mujeres que deseen abandonar la prostitución.

28. El Comité recomienda que el Estado parte se asegure de que existen programas de asistencia sanitaria y protección social para las mujeres que ejercen la prostitución, refuerce las oportunidades para generar ingresos de las mujeres y ofrezca programas de ayuda para las mujeres que deseen abandonar la prostitución.

### **Participación igualitaria en la vida política y pública**

29. El Comité observa con preocupación:

**a)** La escasa representación de las mujeres en la Asamblea Nacional, pues solo ocupan 16 de los 71 escaños, lo que representa el 22,5 % del órgano legislativo;

**b)** La disminución de la representación de las mujeres en el Poder Ejecutivo, en particular en el caso de las ministras, que pasaron de representar el 31,3 % del total en enero de 2021 al 18,7 % en febrero de 2022, así como la escasa representación de las mujeres en los puestos decisorios a nivel municipal, pues solo el 11 % de los alcaldes son mujeres, ya que solo 9 de los 81 municipios y ciudades tienen alcaldesa, y en los puestos decisorios del Órgano Judicial;

**c)** La ineficacia del Código Electoral para promover la paridad de género, y el discurso de odio y la violencia que sufren las mujeres en la política;

**d)** La ausencia de medidas para promover la participación de las mujeres indígenas, las mujeres afrodescendientes y las mujeres con discapacidad en la vida política y pública, o en puestos de responsabilidad a nivel internacional.

30. El Comité recomienda que el Estado parte:

**a)** Modifique la Ley núm. 56 de 2017, que promueve la paridad de género en las elecciones locales y generales, estableciendo sanciones por casos de incumplimiento de la obligación de paridad; elabore una estrategia para promover la participación plena, equitativa, libre y democrática de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres en la vida política y pública; y apoye las candidaturas

y las campañas políticas de mujeres, entre otras cosas mediante la creación de capacidad y la financiación de las campañas;

**b)** Refuerce las estructuras de los partidos políticos para facilitar la participación política de las mujeres;

**c)** Implante mecanismos para aumentar la representación de las mujeres en los puestos del Ejecutivo y adopte medidas especiales para promover el acceso de las mujeres a los puestos de responsabilidad del Órgano Judicial, incluidos procesos de selección específicos y cuotas en las postulaciones a cargos de juez y magistrado;

**d)** Adopte medidas legislativas para combatir el discurso de odio y las actitudes negativas respecto a la participación de las mujeres en la vida política, y conciencie a los líderes políticos, incluidos los miembros de la Asamblea Nacional, y al público sobre la igualdad de género y la igualdad de mujeres y hombres en cuanto al derecho a participar en la vida política;

**e)** Fortalezca los mecanismos para facilitar la participación de las mujeres en el ámbito internacional; apruebe legislación y políticas que promuevan la diversidad y la participación política a todos los niveles, incluida la representación de las mujeres indígenas y afrodescendientes, las jóvenes, las mujeres del medio rural y las mujeres con discapacidad, en los asuntos internacionales, incluidas las organizaciones y los puestos superiores de las misiones diplomáticas; y adopte medidas para reducir las actitudes negativas relacionadas con las mujeres que ocupan puestos directivos de alto nivel en el plano internacional.

## **Nacionalidad**

31. El Comité acoge con satisfacción la aprobación del Decreto Ejecutivo núm. 10 de 16 de enero de 2019 para aplicar la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, y las medidas adoptadas por el Estado parte para proceder a la inscripción de todos los nacimientos que tengan lugar en los centros de tránsito de migrantes, incluidos los de hijos de mujeres haitianas. Sin embargo, preocupan al Comité las dificultades para acceder a la inscripción de los nacimientos y a los documentos de identidad en el caso de los niños nacidos de mujeres indocumentadas, que aumentan el riesgo de apatridia de estos.

32. El Comité recomienda que el Estado parte:

- a) Reforme el procedimiento relacionado con la inscripción de los nacimientos y la identidad, a fin de crear un procedimiento igualitario y accesible para las mujeres y sus hijos, y aplique plenamente las convenciones de 1954 y 1961 sobre el estatuto de los apátridas, reconociendo el estatuto jurídico de los niños nacidos de mujeres indocumentadas;
- b) Establezca criterios y mecanismos que tengan en cuenta las cuestiones de género en todos los procedimientos para que el Estado reconozca la condición de apátrida y preste apoyo a las personas apátridas.

### **Educación**

33. El Comité observa con preocupación:

- a) Que las tasas de analfabetismo son más altas en el caso de las mujeres que en el de los hombres (CEDAW/C/PAN/8, párr. 142) y afectan especialmente a las mujeres indígenas y las mujeres del medio rural, así como que no se dispone de información desglosada por edad, origen étnico, discapacidad, condición socioeconómica y condición de migrante, refugiada o solicitante de asilo sobre el acceso de las niñas y las mujeres a la educación, en particular las tasas de matriculación, finalización de los estudios y abandono escolar;
- b) La tasa de abandono escolar de las adolescentes embarazadas;
- c) La falta de un marco y unas directrices sobre una educación sexual integral adecuada a todos los niveles, y el rechazo por ciertos colectivos de la sociedad de la educación sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos;
- d) La infrarrepresentación de las mujeres en campos de estudio y carreras profesionales no tradicionales;
- e) Los obstáculos que impidieron a las mujeres y niñas indígenas participar en los programas educativos virtuales durante el confinamiento debido a la pandemia de COVID19, en particular porque no disponían de dispositivos tecnológicos.

34. El Comité, recordando su recomendación general núm. 36 (2017), sobre el derecho de las niñas y las mujeres a la educación, y sus observaciones finales anteriores (CEDAW/C/PAN/CO/7, párrs. 35 y 37), recomienda que el Estado parte:

**a)** Establezca una estrategia dotada de indicadores medibles y plazos para evaluar los avances en materia de educación de las mujeres, en particular en las regiones indígenas, y garantice que el Ministerio de Educación recopile datos estadísticos sobre sus tasas de matriculación, finalización de los estudios y abandono escolar, desglosados por edad, origen étnico, discapacidad, condición socioeconómica y condición de migrante, refugiada o solicitante de asilo;

**b)** Acabe con la estigmatización de las adolescentes embarazadas; cree mecanismos de seguimiento para que los programas de las escuelas públicas y privadas cumplan el mandato de la Ley núm. 60 de 2016; y establezca programas, incluidos fondos para los gastos escolares y el cuidado de los hijos, y campañas informativas para las adolescentes al objeto de facilitar la reincorporación a la escuela de las jóvenes madres tanto en el sector educativo público como en el privado;

**c)** Elabore e introduzca en los planes de estudio escolares programas dotados de un calendario y parámetros de referencia para incluir la educación sobre los derechos de las mujeres, la igualdad de género, las masculinidades positivas y el papel de los hombres y los niños varones en la prevención de la violencia sexual y de género y de las prácticas nocivas, y garantice la creación de capacidad en los programas formativos oficiales para el profesorado;

**d)** Promueva la elección por las mujeres y las niñas de estudios y carreras profesionales no tradicionales, como los de ciencias, matemáticas, ingeniería y nuevas tecnologías de la información, entre otras cosas facilitándoles asesoramiento y orientación profesionales y adoptando medidas incentivadoras;

**e)** Amplíe la cobertura y los recursos humanos, técnicos y financieros relacionados con la educación bilingüe de las mujeres indígenas, y apruebe y ponga en práctica una estrategia para que las niñas y mujeres indígenas accedan a la tecnología, lo cual les permitiría inscribirse en programas educativos en Internet.

## Empleo

35. El Comité acoge con satisfacción la legislación promulgada por el Estado parte para afrontar y prevenir el acoso sexual y otras formas de discriminación en el lugar de trabajo, así como la información sobre el establecimiento de un salario mínimo para todos los trabajadores. No obstante, sigue observando con preocupación:

**a)** La persistencia de tasas de desempleo elevadas en el caso de las mujeres, incluidas las jóvenes, y la brecha ocupacional en el empleo entre mujeres y hombres (en 2019, la tasa de empleo de las mujeres era del 55 % y la de los hombres del 78,8 %), debido a la prevalencia de roles de género que hacen hincapié en que las mujeres realicen el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, y la suspensión de contratos durante la pandemia de COVID19, que afectó al menos a 120.796 empleos ocupados por mujeres;

**b)** La persistencia de una brecha salarial de género y la segregación ocupacional y la concentración de las mujeres en trabajos de remuneración baja y en el sector informal de la economía o en empleos como trabajadoras domésticas, que no suelen contar con protección social, de modo que las mujeres se han visto expuestas perder sus ingresos y su vivienda durante la pandemia de COVID-19;

**c)** La continuación de la práctica de exigir pruebas de embarazo a las mujeres para acceder a empleos en los sectores público y privado, la ausencia de una legislación laboral que proteja a las embarazadas del despido, y la discriminación constante en el lugar de trabajo de las solicitantes de la condición de refugiadas, las mujeres indígenas, las mujeres que viven con el VIH/sida y las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero y las personas intersexuales;

**d)** La falta de aplicación del Convenio de la OIT sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189), y el hecho de que la legislación del Estado parte no se ajuste a las normas internacionales en lo que respecta a la definición de las horas de trabajo, el tiempo de descanso y el salario mínimo de las trabajadoras y los trabajadores domésticos;

**e)** La infrarrepresentación de las mujeres en los puestos decisorios de las empresas privadas y públicas, y el dato de que alrededor del 71 % de las empresas no han contratado a mujeres en el nivel ejecutivo superior.



36. El Comité, en consonancia con la meta 8.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relativa a la promoción del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, recomienda que el Estado parte:

**a)** Haga frente a la tasa de desempleo de las mujeres a través de medidas especiales de carácter temporal que alienten, promuevan y faciliten el acceso de las mujeres, especialmente de las pertenecientes a grupos marginados, al empleo formal en todos los sectores de la economía;

**b)** Establezca mecanismos para hacer un seguimiento de la remuneración, de conformidad con el Convenio de la OIT sobre Igualdad de Remuneración, 1951 (núm. 100), y apruebe un plan de acción para que las mujeres accedan al empleo formal, teniendo en cuenta las orientaciones que figuran en la Recomendación de la OIT sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, 2015 (núm. 204), en particular en el período de recuperación tras la pandemia de COVID-19;

**c)** Introduzca un sistema de protección social para las mujeres que ocupen empleos de remuneración baja o trabajen por cuenta propia para protegerlas de la precariedad debida a la pérdida de los ingresos;

**d)** Refuerce la aplicación de la legislación para combatir la discriminación en el lugar de trabajo, prohibiendo que los empleadores soliciten pruebas de embarazo; fortalezca los mecanismos de denuncia a que pueden recurrir las mujeres; y elabore campañas públicas para reafirmar la igualdad de derechos de las mujeres y los hombres en el ámbito del empleo;

**e)** Haga un seguimiento de la composición de las juntas directivas de las empresas públicas y privadas y adopte medidas especiales de carácter temporal para acelerar el acceso de las mujeres a los puestos directivos en todos los sectores;

**f)** Aplique el Convenio de la OIT sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189), garantizando que las trabajadoras domésticas, incluidas las migrantes, tengan un trabajo decente y acceso a recursos efectivos para denunciar casos de explotación y abusos por parte de los empleadores.

## Salud

37. El Comité observa que se han adoptado medidas relacionadas con la salud, incluido el Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Morbilidad y Mortalidad Materna y Perinatal 2015-2020, pero observa con preocupación:

**a)** La prevalencia de la mortalidad materna en el caso de las mujeres indígenas, en particular las que viven en la comarca Ngäbe Buglé y la provincia de Darién, y la falta de acceso a los centros de salud en las regiones indígenas;

**b)** La ausencia de reglamentos y políticas específicos para facilitar el acceso a la interrupción del embarazo en los casos autorizados por la legislación, especialmente en los casos de violación y en los que corra peligro la vida de la madre, y el hecho de que el aborto siga estando penalizado en otros casos;

**c)** El elevado número de embarazos en la adolescencia y la alta prevalencia del VIH/sida en las adolescentes embarazadas, así como el limitado acceso de las mujeres y las niñas a la información sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos, los métodos anticonceptivos modernos y los servicios de aborto en condiciones de seguridad;

**d)** Los procedimientos de esterilización forzada que se practican en mujeres y niñas indígenas y mujeres con discapacidad, a petición de un tercero y sin que ellas den su consentimiento libre, previo e informado.

38. El Comité recuerda sus observaciones finales anteriores (CEDAW/C/PAN/CO/7, párrs. 41, 43 y 45) y recomienda que el Estado parte:

**a)** Evalúe los resultados del Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Morbilidad y Mortalidad Materna y Perinatal 2015-2020, e introduzca nuevas estrategias y programas para afrontar la prevalencia de la mortalidad materna en el caso de las mujeres indígenas y afrodescendientes, incluidos programas sobre salud y derechos sexuales y reproductivos en las regiones indígenas;

**b)** Haga frente a la elevada tasa de mortalidad materna garantizando una atención prenatal, durante el parto y posnatal adecuada y asegurando el acceso a los centros de salud en todas las partes del país, especialmente en las zonas rurales;

- c)** Apruebe en los planes nacionales y provinciales metas específicas en materia de salud para mejorar el acceso a los servicios sanitarios de todas las mujeres, en particular las mujeres indígenas, afrodescendientes y con discapacidad, así como mecanismos de seguimiento en que cooperen y participen las mujeres y las organizaciones de mujeres de la sociedad civil;
- d)** Apruebe una política pública que garantice el acceso seguro de las mujeres a los servicios de aborto en los casos de violación y en los que corra peligro su vida, y modifique el Código Penal para legalizar el aborto en todos los demás casos, en particular en caso de incesto o de deficiencia grave en el feto;
- e)** Garantice un acceso adecuado por las adolescentes y las jóvenes a la información sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos, incluida la prevención del embarazo en la adolescencia y de las infecciones de transmisión sexual, y lleve a cabo campañas de sensibilización sobre los métodos anticonceptivos modernos, asegurando que las mujeres y las adolescentes tengan acceso a métodos anticonceptivos inocuos y asequibles, en particular en las zonas rurales y remotas, incluidas las comunidades indígenas y afrodescendientes;
- f)** Prevenga la esterilización forzada de las mujeres indígenas y las mujeres con discapacidad, en particular eliminando las disposiciones legales que permiten la esterilización de las mujeres con discapacidad basándose en que presentan una deficiencia y si lo solicitan sus familiares o tutores; vele por que las mujeres siempre den su consentimiento libre, previo e informado respecto a la esterilización; y cree programas a nivel nacional y regional para facilitar el acceso de las mujeres con discapacidad a la salud y los derechos sexuales y reproductivos.

### **Prestaciones económicas y sociales y empoderamiento económico de las mujeres**

39. El Comité observa las iniciativas para promover el espíritu emprendedor de las mujeres, los programas de préstamos, incluidos los agrícolas, y las instalaciones y cooperativas para la producción agrícola, pero observa con preocupación:

- a)** La falta de evaluaciones de las repercusiones reales de esos programas agrícolas en las mujeres del medio rural;

- b)** Las consecuencias negativas que tienen las políticas de secreto financiero, de presentación de información comercial y tributarias del Estado parte para los derechos de las mujeres en su territorio y en lo que respecta a la capacidad de otros Estados partes de movilizar el máximo de recursos para la promoción de los derechos de las mujeres;
- c)** El bajo porcentaje de mujeres con cobertura de seguridad social, sobre todo por la prevalencia del empleo informal en el caso de las mujeres;
- d)** Las situaciones de pobreza y privación, incluida la inseguridad alimentaria, que viven las mujeres, incluidas las que son cabeza de familia, las mujeres con discapacidad o las que cuidan de familiares con discapacidad, y las mujeres del medio rural y las mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes y refugiadas.

40. El Comité recomienda que el Estado parte:

- a)** Evalúe la repercusión a corto, medio y largo plazo que tienen para las mujeres los programas agrícolas, y los reformule para lograr la igualdad de género sustantiva y el empoderamiento económico de las mujeres;
- b)** Evalúe las consecuencias que tienen sus políticas de secreto financiero, de presentación de información comercial y tributarias para los derechos de las mujeres y la igualdad de género sustantiva, en el Estado parte y en otros Estados partes; adopte medidas, incluidas medidas legislativas y mecanismos de supervisión, para que sus industrias nacionales de servicios financieros y profesionales no se involucren en acuerdos transnacionales de elusión fiscal, que reducen la capacidad del Estado parte de lograr la igualdad de género sustantiva; y reforme las políticas tributarias según sea necesario con el objetivo de hacer frente a la desigualdad y asegurar el empoderamiento económico de las mujeres;
- c)** Establezca un sistema y prestaciones universales de seguridad social; implante una estrategia nacional y un calendario para que las mujeres que trabajan por cuenta propia y las que trabajan en el sector informal de la economía, realizan trabajos relacionados con los cuidados o tienen empleos de remuneración baja se afilien al sistema de seguridad social; y supervise los sistemas de afiliación;

**d)** Implemente políticas públicas y planes de acción dotados de plazos para acabar con la pobreza en el caso de las mujeres con discapacidad, indígenas, afrodescendientes y migrantes, asegurando que participen en iniciativas empresariales que las empoderen económicamente y en oportunidades de adquirir las competencias necesarias para participar en diversos sectores de la economía.

### **Mujeres del medio rural**

41. El Comité observa con preocupación la falta de información sobre el porcentaje de mujeres del medio rural que son beneficiarias de los programas de préstamos y sobre el acceso efectivo a los préstamos por parte de las mujeres indígenas y afrodescendientes, y la ausencia de medidas para velar por que las mujeres beneficiarias de los préstamos reciban servicios de apoyo de extensión para que los reembolsen. También observa con preocupación la falta de información sobre los mecanismos para garantizar que las mujeres del medio rural se beneficien de los proyectos de desarrollo agrícola a nivel provincial, así como el acceso limitado de esas mujeres a la propiedad de la tierra.
42. El Comité, de conformidad con su recomendación general núm. 34 (2016), sobre los derechos de las mujeres rurales, recomienda que el Estado parte:

**a)** Amplíe el acceso de las mujeres del medio rural, incluidas las mujeres indígenas y afrodescendientes, a préstamos sin intereses o con tipos de interés bajos, a actividades remunerativas y a oportunidades de emprendimiento, con miras a combatir la pobreza y promover el adelanto de las mujeres del medio rural y a que estas tengan más asegurada la tenencia de la tierra;

**b)** Garantice que las políticas, programas y proyectos de desarrollo agrícola respondan al objetivo de la igualdad de género sustantiva y, de forma efectiva, a la situación de las mujeres del medio rural, asegurando que puedan participar de manera efectiva en la elaboración y aplicación de las políticas agrícolas y de desarrollo, en particular en lo que respecta a las decisiones sobre el uso de la tierra;

**c)** Elabore políticas y programas para garantizar el empoderamiento económico de las mujeres del medio rural, trabaje con las mujeres indígenas y afrodescendientes en programas de mitigación de la pobreza a corto, medio y largo plazo, y

garantice el acceso de las mujeres del medio rural a los servicios básicos, incluidos la vivienda, el agua limpia, el saneamiento y la electricidad, así como a las oportunidades económicas y al progreso tecnológico.

### **Mujeres indígenas y afrodescendientes**

43. El Comité observa con preocupación:

- a)** Que no se han cumplido los acuerdos nacionales entre las mujeres afrodescendientes e indígenas y las personas candidatas al Gobierno y a la Presidencia entrantes relativos a la implementación de políticas para mejorar la situación de las mujeres;
- b)** Que las mujeres indígenas y afrodescendientes enfrentan discriminación interseccional por motivos de raza, origen étnico y género, y desigualdades que prevalecen, incluidos altos niveles de desempleo, la ausencia de servicios de salud adecuados y obstáculos que les impiden beneficiarse del empoderamiento económico y participar en la vida pública y política;
- c)** Que no existen mecanismos para solicitar el consentimiento libre e informado de las mujeres indígenas y afrodescendientes e implicarlas en los procedimientos decisorios sobre políticas, programas y proyectos de inversión públicos;
- d)** Que no se están realizando evaluaciones del impacto ambiental respecto a las consecuencias que tienen para los derechos humanos de las mujeres indígenas y afrodescendientes los proyectos de inversión, infraestructura, minería y agroindustria en vista de la preocupación actual por la degradación ambiental y la reducción del riesgo de desastres.

44. El Comité recomienda que el Estado parte:

- a)** Implemente las decisiones que figuran en los acuerdos nacionales entre las organizaciones de mujeres indígenas y afrodescendientes y el Estado parte firmados por el Presidente de este;
- b)** Haga frente a la discriminación racial contra las mujeres afrodescendientes e indígenas, como la discriminación que sufren las mujeres y niñas que llevan el cabello afro natural;

- c) Apruebe una estrategia, que incluya programas de políticas a nivel nacional y provincial, para lograr la igualdad sustantiva de las mujeres indígenas y afrodescendientes en todos los ámbitos que abarca la Convención;
- d) Garantice la participación efectiva de las mujeres indígenas y afrodescendientes en los procesos decisorios sobre el uso de las tierras indígenas tradicionales y cree mecanismos de consulta eficaces para obtener el consentimiento libre, previo e informado de las mujeres indígenas, y evalúe y mitigue las consecuencias que tienen los megaproyectos para los derechos de las mujeres indígenas y afrodescendientes;
- e) Proteja el acceso y la titularidad de las mujeres indígenas respecto a los títulos colectivos de propiedad de sus tierras, proteja a las mujeres indígenas de los desalojos debidos a las actividades comerciales de las grandes empresas de las industrias extractivas, establezca el deber de los inversores públicos y privados de reconocer la distribución de los beneficios en relación con los proyectos de desarrollo y el uso de los recursos naturales y de las tierras de las mujeres indígenas y afrodescendientes para otros fines, y apruebe políticas que prevean indemnizaciones y reparaciones para las mujeres indígenas y afrodescendientes de las regiones afectadas de forma negativa por los proyectos de inversión.

### **Mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo**

45. El Comité acoge con satisfacción el marco jurídico que permite a las mujeres solicitantes de asilo obtener permisos de trabajo mientras esperan que se determine su condición de refugiadas, pero le preocupa la vulnerabilidad a la que se enfrentan las mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, en particular las que se encuentran en situación irregular, debido a la falta de redes de apoyo, al acceso limitado a los medios de subsistencia, la educación y la atención sanitaria, y a los casos de explotación y discriminación interseccional agravados durante la pandemia de COVID-19. También le preocupa la ausencia de procedimientos, en el contexto de las solicitudes de asilo, para presentar solicitudes individuales en caso de cambio de estado civil por matrimonio, divorcio o separación legal. Además, le preocupa que no se expidan documentos a cada uno de los miembros de un núcleo familiar en el contexto de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, lo cual limita el acceso de las mujeres y las niñas refugiadas a los derechos y los servicios en la comunidad.

46. El Comité, de conformidad con su recomendación general núm. 26 (2008), sobre las trabajadoras migratorias, y con su recomendación general núm. 32 (2014), sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres, recomienda que el Estado parte:

**a)** Vele por que en los programas sociales, incluido el plan Panamá Solidario aprobado en el contexto de la pandemia de COVID-19 y durante la recuperación, se incluya a los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, y elimine los requisitos gravosos para acceder a ellos, en particular los relacionados con el tipo de documentación, los contratos de trabajo o las cuentas bancarias de los posibles beneficiarios;

**b)** Garantice que se reconozca todo cambio en el estado civil de las mujeres que solicitan asilo y que estas puedan seguir presentando solicitudes a título individual, especialmente en los casos de mujeres afectadas por la violencia doméstica o que se van a divorciar;

**c)** Elimine los obstáculos administrativos que enfrentan las mujeres y niñas refugiadas y solicitantes de asilo para obtener documentos de identidad, que son esenciales para acceder a la atención sanitaria, la vivienda, la educación y la protección social;

**d)** Reduzca las demoras en los procedimientos para determinar la condición de refugiado y en las decisiones sobre las apelaciones, en particular aumentando los recursos humanos, técnicos y financieros de la Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados.

### **Mujeres con discapacidad**

47. El Comité observa con preocupación la legislación que limita la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y que afecta directamente a las mujeres con discapacidad, restringiendo su derecho a contraer matrimonio, ejercer la custodia de los hijos y acceder a la justicia. También preocupa al Comité la información sobre la prevalencia del enfoque asistencial de las políticas relativas a las personas con discapacidad y el efecto que eso tiene en el reconocimiento de las mujeres con discapacidad como sujetos de derechos, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.



48. El Comité recomienda que el Estado parte:

- a)** Fije objetivos y líneas de actuación claros en materia de igualdad de género en sus políticas y programas en el ámbito de la discapacidad y garantice que las políticas y programas de todos los sectores combatan las formas interseccionales de discriminación contra las mujeres y las niñas con discapacidad;
- b)** Elimine las restricciones a la capacidad jurídica de las mujeres con discapacidad, garantizando su acceso a la justicia y su protección frente a la violencia de género;
- c)** Establezca y aplique una legislación que garantice que todos los lugares de trabajo sean accesibles, que los edificios públicos sean accesibles físicamente y que la información se proporcione en formatos accesibles, como el braille y la lengua de señas;
- d)** Produzca datos y estadísticas sobre las mujeres con discapacidad desglosados por edad, sexo, ubicación y deficiencia.

### **Matrimonio y relaciones familiares**

49. El Comité observa con preocupación:

- a)** La falta de información sobre las medidas adoptadas para que los bienes gananciales incluyan los bienes inmateriales, las prestaciones del seguro de pensiones y otros bienes relacionados con la carrera profesional, y para garantizar que se repartan de forma equitativa y justa en caso de divorcio;
- b)** El hecho de que las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero y las personas intersexuales no gocen de igualdad en lo que respecta al matrimonio y las relaciones familiares, incluidas las responsabilidades parentales;
- c)** La carga desproporcionada que recae sobre las mujeres en lo que respecta a las responsabilidades de crianza de los hijos.

50. El Comité recomienda que el Estado parte:

- a) Apruebe directrices sobre el reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado a efectos del reparto de los bienes gananciales, así como sobre la indemnización de los cónyuges económicamente desfavorecidos, para su utilización en procesos de divorcio, en consonancia con la recomendación general núm. 29 (2013) del Comité, relativa al artículo 16 de la Convención (Consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución);
- b) Proteja los derechos de las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero y las personas intersexuales en relación con el matrimonio y las relaciones familiares;
- c) Garantice que las mujeres y los hombres tengan los mismos derechos y responsabilidades en el matrimonio y las relaciones familiares y tras su disolución, incluidos los mismos derechos de custodia de los hijos.

#### **Enmienda al artículo 20, párrafo 1, de la Convención**

51. El Comité alienta al Estado parte a que acepte, a la mayor brevedad, la enmienda al artículo 20, párrafo 1, de la Convención, relativa al tiempo de reunión del Comité.

#### **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing**

52. El Comité exhorta al Estado parte a que aplique la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y siga evaluando la efectividad de los derechos consagrados en la Convención en el contexto del examen al cabo de 25 años de la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción a fin de lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

#### **Difusión**

53. El Comité solicita al Estado parte que las presentes observaciones finales se difundan de manera oportuna, en los idiomas oficiales del Estado parte, entre las instituciones estatales competentes de todos los niveles (nacional, regional y local), en particular el Gobierno, la Asamblea Nacional y el Órgano Judicial, a fin de posibilitar su pleno cumplimiento.

### **Ratificación de otros tratados**

54. El Comité señala que la adhesión del Estado parte a los nueve principales instrumentos internacionales de derechos humanos mejoraría el modo en que las mujeres disfrutan de sus derechos humanos y libertades fundamentales en todos los aspectos de la vida. Por lo tanto, el Comité alienta al Estado parte a ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, en la que todavía no es parte.

### **Seguimiento de las observaciones finales**

55. El Comité solicita al Estado parte que, en el plazo de dos años, proporcione información por escrito sobre las medidas adoptadas para poner en práctica las recomendaciones que figuran en los párrafos 14 c), 16 a), 30 a) y 44 a) del presente documento.

### **Preparación del próximo informe**

56. El Comité invita al Estado parte a que presente su noveno informe periódico en febrero de 2026. El informe debe presentarse puntualmente y abarcar todo el período de tiempo transcurrido hasta su presentación.

57. El Comité solicita al Estado parte que se atenga a las directrices armonizadas para la presentación de informes a los órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos, incluidas las orientaciones relativas a la preparación de un documento básico común y de informes sobre tratados específicos ([HRI/GEN/2/Rev.6](#), cap. I).



PANAMÁ

[lac.unwomen.org](http://lac.unwomen.org)