



**Análisis Conjunto de País**

Panamá, Julio 2020.

**INTRODUCCIÓN.**

Panamá es un país de múltiples asimetrías. En lo económico, los altos ingresos en la región interoceánica contrata con los bajos ingresos en el resto de las provincias y áreas del país. En lo social, la alta cobertura y niveles de atención de los servicios contrasta con la baja cobertura y poca ampliación de los niveles de atención.

El país, por un lado, cuenta con un crecimiento económico rápido, pero al mismo tiempo tiene una lenta reducción de las desigualdades. Panamá fue una de las economías con más rápido crecimiento en todo el mundo (BM 2020): durante la última década (2010-2019) el PIB real se duplicó con una tasa de crecimiento promedio de 6.2%, pero en los últimos cinco años con un promedio anual de 4,6%. Sin embargo, y como resultado de los impactos de COVID-19, la velocidad del crecimiento del PIB real se reducirá al 5.5% en el período 2019-2024 (FMI 2020, STATISTA 2020).

Actualmente Panamá el cuarto PIB per cápita (UDS $ 15,707.4) más alto de América Latina y el 44/149 más alto a nivel mundial (FMI 2020). Al mismo tiempo que es un país con profundas desigualdades e inequidades. La inserción de Panamá entre los países de renta alta fue el resultado de dos situaciones. La primera, la ampliación del canal; la segunda, la diversificación del sector servicios y el incremento del valor agregado vía la tecnología en el sector secundario.

La ampliación del canal aceleró el crecimiento del país y multiplicó la economía mediante la atracción de inversión directa (2.1 y 4.4). De 2006 a 2016 la inversión del sector privado fue de USD $ 46.600 millones. Esto es 8,5 veces el tamaño de la inversión total del proyecto (USD 5.500 millones). Asimismo, en el periodo 2006-2016 el incremento acumulado en el PIB fue de USD $ 87.000 millones. Esto es 15,8 veces el costo del proyecto (USD $ 5.500 millones) (BID 2019).

Pero, asimismo las asimetrías son profundas. En el período 2016 - 2019, el 20% más pobre, según la distribución de ingresos por quintiles, no logró incrementar sus ingresos, sin embargo, para el mismo período, el 20% más rico logró incrementar un 2.6% más ingresos. Según las proyecciones este panorama no cambiará en los próximos años. Para el año 2024, el 20% más rico recibirá el 54,3% de los ingresos, mientras que el 20% más pobre sólo el 3,6% (FMI 2020, STATISTA 2020). Los hogares más pobres están sobrerrepresentados por población femenina (CEPAL 2020).

Esto incide en el gasto de consumo de los hogares que es más bajo (50.1%) que el promedio en América Central (72.4%) (UN 2020, Statista 2020). Aunque durante la última década la reducción de la pobreza fue sostenida como resultado combinado del crecimiento y la protección social. El crecimiento de la economía explica el 78.7% de la reducción de la pobreza en la década 1990-2000. Las políticas de redistribución de los ingresos por la vía de la protección social no contributiva explican el 61.5% de la reducción de la pobreza en la década 2000-2010.

Este escenario cambia radicalmente con la emergencia sanitaria por el Covid19. Panamá, a pesar de los fundamentos sólidos de su economía tendrá un crecimiento negativo en 2020, debido a los impactos de Covid-19. Los vínculos con la economía global en sectores como servicios y construcción provocarán impactos importantes en el empleo. Asimismo, impactará en el incremento de la pobreza que para el año 2019 solo ha disminuido marginalmente. Con la emergencia sanitaria el número de pobres se incrementará a niveles del año 2017 (BM 2020).

En el corto plazo la principal acción gubernamental busca impedir que los logros obtenidos en la ruta del cumplimiento de los ODS se reduzcan. Para ello se reorientó el gasto social hacia la atención de las poblaciones vulnerables, en riesgo por los impactos directos e indirectos de la emergencia sanitaria.

Por tal motivo, durante el estado de emergencia nacional, todos los recursos existentes en materia de salud, seguridad y economía fueron reorientados. Lo que provocó la reorganización del gobierno nacional en cuatro actividades principales: (i) seguimiento y apoyo en situaciones de amenazas, (ii) mantenimiento del orden social y la paz en panamá, (iii) adaptación de todos los sectores a las medidas para contener el virus; (iv) evaluación del impacto económico y definición de escenarios para mitigar efectos.

Ente las medidas inmediatas de emergencia anunciadas se encuentran medidas presupuestarias, económicas y comerciales. Las medidas presupuestarias incluyen: (i) suspender los límites de déficit fiscal que marca la ley, con lo que se podrá elevar el gasto público; (ii) autorizar a las entidades a efectuar compras especiales de emergencia; (iii) utilizar los recursos del Fondo de Ahorro de Panamá. Por su parte las medidas económicas plantean: (i) diferir (prorrogar) el pago de impuestos a las empresas, que garanticen la continuidad de su fuerza laboral; (ii) eliminar el arancel estos productos; promover el teletrabajo en los sectores público y privado; (iii) propiciar, a través de los bancos, una inyección de $1,252 millones a la economía.

Las medias comerciales establecen: (i) limitar el número de artículos de primera necesidad que se pueden adquirir; (ii) establecer un margen de comercialización para artículos de limpieza y aseo personal. Sin embargo, los impactos serán amplios. La calidad del empleo, el ingreso familiar y la calidad del consumo, los tipos de ingresos de las familias serán afectadas directamente. En el caso de la calidad del empleo, se estima que el mismo puede incrementar hasta alcanzar en el año 2020, el 20%. Por un lado, por el cierre de las pequeñas empresas que absorben parte importante de la población en edad de trabajar. Por el otro, por la contracción del consumo y la demanda agregada en los próximos 15 meses, tiempo en el cual la economía estará en proceso de recuperación.

Pero los efectos de la crisis sanitaria se proyectarán también en los ingresos de los hogares. Para el año 2018 el ingreso per cápita de los hogares que integran el 40% más pobre de la población era aproximadamente USD $ 190. Con la crisis actual estos ingresos se reducirán al mínimo porque en gran parte son el resultado de las actividades informales. Esto hace más importantes las medidas de protección de la población que ya era pobre y la que entrará en pobreza. Por encima de la línea de pobreza por ingreso hay un 15% de la población que con cualquier situación crítica puede caer en pobreza. Estos nuevos pobres tienen condiciones distintas a los pobres existentes porque si trabajaban, contaban con ingresos y se sostenía con un estilo de vida. Esto supone diversificar la protección social no contributiva. Los programas que incluyen bonos, comida, medicamentos, entre otros, están en proceso de ampliación configurado un anillo más de protección. Es decir, tiene que ser una protección de dos cabezas, una centrada en la emergencia y otra centrada en la inclusión. Pero una inclusión sin diferencias, una inclusión lo más universal y sensible posible. Estas estrategias ciertamente son difíciles de desarrollar, pero las mismas deben centrarse en no dejar nadie atrás. Que significa garantizar, restaurar, otorgar, defender y salvaguardar todos derechos de la población.

Los sectores más afectados serán los informales en las áreas urbanas y los pequeños productores en las áreas rurales. En el primer caso porque dependen del consumo de las personas que trabajan. Por ejemplo, estos informales en las áreas urbanas realizan actividades por cuenta propia vinculada a las viviendas. Como es el caso de la jardinería, limpieza, venta de legumbres, servicio doméstico y de cuidado, entre otras. Y las mismas ante la crisis ser verán seriamente afectadas. En el caso rural, los pequeños productores con las restricciones de movimiento y la contracción del consumo tendrán que vender sus productos a más bajos precios en condiciones desventajosas. Con ello el ciclo de producción de alimentos para la venta, se verá afectado a ese nivel.

A diferencias de las políticas que hasta ahora se han impulsado que tenía como espacio el área rural, una vez superada la crisis las medidas que se realicen tendrán como ámbito el espacio urbano. Los nuevos pobres, las familias en condición de vulnerabilidad estarán ubicadas en las áreas rurales en torno a grandes núcleos de desarrollo. Es decir, las intervenciones serán en las zonas marginales dentro de las mismas ciudades, sin abandonar las estrategias pro-inclusión en las áreas rurales.

La pobreza por ingresos y la informalidad en Panamá tiene entre sus explicaciones el poco desarrollo del sector primario. Más de dos tercios de los pobres se ubican en el sector rural. Por lo que entre más baja es la línea de pobreza mayor será la concentración de pobres en las áreas rurales. Con la crisis sanitaria la línea de pobreza bajará por lo cual los pobres rurales se incrementarán significativamente.

En la última década el sector primario casi no registró incrementos en sus aportes al PIB. La calidad de los puestos de trabajo y las tecnologías asociadas a la producción determinarán tanto la velocidad y efectividad de la generación de empleos como la reducción de la pobreza. Es decir, acelerar la reducción de la pobreza pasa por incrementar la capacidad del sector primario para mejorar la generación de empleo formal.

Pero el crecimiento de la producción y la productividad en el sector primario sólo puede reducir la pobreza si aumenta la ocupación, la calidad de los puestos de trabajo y los salarios. Una inversión sostenida en el sector primario puede aumentar el número de empleos formales, con un impacto mayor en el empleo que en el sector terciario. Es decir, con un mismo monto invertido, el sector primario genera un treinta y cinco por ciento más de puestos de trabajo que el sector terciario. Lo que supone que por cada empleo que genera el sector terciario, el sector primario genera aproximadamente tres empleos más.

Esta inversión en el sector primario, combinada con el incremento del valor agregado, como resultado de la incorporación de tecnologías, en el sector secundario puede dinamizar la industria local y la sostenibilidad de la seguridad alimentaria en el país. En los últimos años, los sectores alimentos y bebidas (sector primario) e industrias manufactureras (sector secundario) han generado un espacio sostenido para la creación de puestos de trabajo y la transformación de materias primas.

Una reactivación inclusiva pasa por pensar escenarios en los cuales los marcos de aceleración permitan reducir la pobreza, acelerar el incremento de los ingresos y la participación productiva de la población en actividades que, de manera directa, a través del empleo, redistribuyen el bienestar.

**1. CONTEXTO PAÍS.**

Con una población de 4,158.8 millones de habitantes en el 2018, una superficie total de 75,319.8 km2, un producto interno bruto (PIB) de $65.0 mil millones en valores corrientes, un PIB per cápita de $15,642.8 en valores corrientes y exportaciones por $13,595.5 millones en el 2018, de los cuales $672.3 millones corresponden a bienes y $12,923.2 a servicios (SOKOL, 2019), Panamá es un país de altos ingresos en el contexto latinoamericano. En los últimos años el país mantuvo altas tasas de crecimiento económico en sectores como transporte, logística y servicios financieros, como resultado de la expansión del Canal, el sostenido crecimiento de la industria de la construcción, Zona Libre de Colón (ZLC) y Panamá Pacífico (PEG, 2019-2024).

El crecimiento fue alto durante un período de tiempo, pero se ha iniciado una etapa de desaceleración. Recientemente la economía panameña se ha desacelerado (al tercer trimestre 2019, creció 2.9%), la competitividad se ha reducido, mientras que la tasa de desempleo (7.1% en promedio, de 8.8% para las mujeres y alcanzando las dos cifras 21% para las mujeres jóvenes en 2019), la informalidad (44.9% en promedio, alcanzando al 45.4% de mujeres y al 44.5% de hombres ocupados en el país, en 2019) han aumentado y las desigualdades siguen afectando a la población. Por lo que, por un lado, la calidad y cobertura de los servicios públicos prestados, especialmente a los más vulnerables, son deficientes (PEG, 2019-2024); mientras que, por el otro, las severas desigualdades verticales y horizontales con una particular exclusión de los niños, niñas, adolescentes y mujeres jóvenes, rurales, afro e indígenas, con altas cargas de cuidado doméstico no remunerado en zonas urbanas, rurales, indígenas y vulnerables. Asimismo, como país de tránsito, registra importantes flujos de refugiados y migrantes (UNICEF, 2019).

Sin embargo, esta situación cambio con la emergencia provocada por el COVID-19.

**1.1. Medidas de emergencia.**

La apertura económica y comercial que cimenta el éxito del modelo económico panameño se transformó en medio de la emergencia mundial, en su principal debilidad. En buena medida, en la última década, las calificadoras de riesgo registraron en sus evaluaciones periódicas la capacidad financiera del país (Ver Cuadro # 1).

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **CUADRO # 1. PANAMÁ: CALIFICACIÓN DE RIESGO OTORGADA A LA DEUDA SOBERANA.** | | | | | | |
| **PAÍS/AÑO** | **ESTÁNDAR AND POOR'S** | | **(FITCH)** | | **MOODY'S INVESTORS SERVICE** | |
| **Calificación** | **Perspectiva** | **Calificación** | **Perspectiva** | **Calificación** | **Perspectiva** |
| 2011 | BBB- | Positiva | BBB | Estable | Baa3 | Positiva |
| 2012 | BBB | Estable | BBB | Estable | Baa2 | Estable |
| 2013 | BBB | Estable | BBB | Estable | Baa2 | Estable |
| 2014 | BBB | Estable | BBB | Estable | Baa2 | Estable |
| 2015 | BBB | Estable | BBB | Estable | Baa2 | Estable |
| 2016 | BBB | Estable | BBB | Estable | Baa2 | Estable |
| 2017 | BBB | Estable | BBB | Estable | Baa2 | Positiva |
| 2018 | BBB | Positiva | BBB | Estable | Baa2 | Positiva |
| **2019** | **BBB+** | **Estable** | **BBB** | **Estable** | **Baa1** | **Estable** |
| **2020** | **BBB+** | **Negativa** | **BBB** | **Estable** |  |  |
| FUENTES: ICEF 2020, MEF 2020 | | | | | | |
|  |  |  |  |  |  |  |

Las medidas tempranas que adoptó el Gobierno Nacional fueron una respuesta rápida ante los posibles impactos sanitarios, económicos y sociales. El 28 de enero de 2020, el Gobierno Nacional, en el marco de la alerta internacional de salud declarada por la OPS/OMS, adopta el Plan Nacional ante el riesgo de propagación del brote del nuevo coronavirus (2019-nCoV).

El 9 de marzo de 2020 se registró en Panamá, el primer caso por COVID-19. Dos días después, el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoció la propagación mundial del coronavirus COVID-19 y declaró la pandemia de enfermedad por coronavirus de 2019-2020. Por ello, el 13 de marzo de 2020, mediante la Resolución de Gabinete N°11, el Gobierno Nacional declara el estado de emergencia nacional en toda la República de Panamá, para disponer de todos los recursos gubernamentales existentes y hacerles frente a los impactos inmediatos en materia de salud, seguridad y economía. Este estado de emergencia nacional implicó la cancelación de los servicios educativos infantiles, primarios, secundarios y terciarios presenciales a nivel nacional, teniendo que asumir los hogares las tareas de cuidado y de aprendizaje.

Entre las medidas económicas y comerciales adoptadas por el Gobierno Nacional para responder al contexto se encuentran: (i) prorrogar el pago de impuestos; (ii) eliminar los aranceles de los productos sanitarios y de bioseguridad; (iii) adoptar el teletrabajo en los sectores público y privado; (iv) reducir la jornada laboral, reglamentar temporalmente la disponibilidad laboral, suspensión de contratos; (v) limitar el número de artículos de primera necesidad que se pueden adquirir; (vi) establecer un margen de comercialización para artículos de limpieza y aseo personal.

Posteriormente, el 25 de marzo de 2020, apelando al estado de emergencia nacional, se declara en Panamá, la cuarentena total que exceptúa, inicialmente, a los trabajadores de la línea de producción de alimentos, supermercados, personal de salud, la fuerza pública, la seguridad privada, farmacias, bancos, medios de comunicación, entre otros (MEF 2020).

**1.2. Capacidad para enfrentar una emergencia sanitaria**

Según el Global Health Security Index que evalúa las capacidades de seguridad en materia de salud en 195 países, Panamá se encuentra ubicado en la posición 68, con una puntuación de 43.7. En cinco de las seis dimensiones que evalúa el índice, el país mantiene una puntuación por encima del promedio latinoamericano. Sobre todo, en los indicadores que miden los riesgos y vulnerabilidades del país ante amenazas biológicas.

Por tal motivo, según el Global Health Security Index, el país se encuentra más preparado para enfrentar una emergencia sanitaria causada patógenos y enfermedades epidémicas. Sin embargo, aún mantiene brechas importantes con relación a los países de renta alta. Esto se muestra en la brecha en el cumplimiento de las normas y estándares internacionales, donde Panamá se encuentra por debajo del promedio Latinoamericano (CUADRO # 2).

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **CUADRO # 2. CAPACIDAD PARA ENFRENTAR UNA EMERGENCIA SANITARIA CAUSADA PATÓGENOS Y ENFERMEDADES EPIDÉMICAS. Año 2019** | | | |
| **CATEGORÍAS** | **PANAMÁ** | | **AMÉRICA LATINA** |
| **RANKING** | **INDICE** | **PROMEDIO** |
| Prevención | 69 | 40.5 | 34.8 |
| Detección y reportes | 78 | 44.6 | 41.9 |
| Respuesta rápida | 60 | 46.4 | 38.4 |
| Sistema de salud | 61 | 35.1 | 26.4 |
| Cumplimiento de las normas internacionales | 161 | 35.3 | 48.5 |
| Riesgos del entorno | 60 | 63.8 | 55.0 |
| FUENTE: Global Health Security Index. | | | |

**1.3. Patrones de movilidad según destino.**

Durante el primer semestre del año 2020, se registraron cambios en los patrones de movilidad (visitas/duración) según destino en el país. Una comparación del período comprendido entre el 3 de enero al 6 de febrero con el periodo comprendo entre el 15 de febrero y el 11 de abril, permite identificar algunas tendencias en los patrones de movilidad (visitas/duración), según destino.

En el mes de febrero, los patrones de movilidad del Panamá registraban un comportamiento por encima del promedio de América Latina. Es decir, el país registraba una mayor movilidad en las áreas relacionadas con la provisión de insumos y servicios. En áreas como Provisiones y farmacias (11%/2%), Tiendas y Recreación (10%/3%), Estaciones de Transporte público (9%/3%), Parques (7%/3%), Lugares de trabajo (5%/2%), los patrones de movilidad se mantienen con pocas variaciones, siempre a un ritmo superior al registrado en América Latina. Es decir, el cambio en los patrones de movilidad en aspectos y destinos como Provisiones y farmacias, Tiendas y Recreación, Estaciones de Transporte público, Parques, Lugares de trabajo fue más lento que en el caso de América Latina. Sin embargo, al mismo tiempo, los patrones de movilidad en el caso de las Residencias (-3%/2%), sí varió más rápidamente con relación a América Latina. Ante la emergencia de la pandemia, la población se desmovilizó y se quedó en sus residencias (Ver Cuadro # 3).

Para el mes de abril, como resultado de la cuarentena total, la situación cambia. Los patrones de movilidad de la población en Panamá se reducen por debajo del promedio de América Latina: Tiendas y recreación (-96%/-75%), Provisiones y farmacia (-95%/-53%), Estaciones de transporte público (-91%/-75), Parques (-86%/-67%), Lugares de trabajo (-84%/-60%), Residencias (45%/27%) fueron afectados de manera directa. La velocidad del cambio, provocado por la cuarentena total, afectó en mayor proporción a la provisión de servicios e insumos. Pero de igual manera afectó, aunque en menor proporción, los lugares de trabajo y los parques. Sin embargo, aunque los patrones de movilidad se redujeron en casi todos los aspectos y destinos, en el caso de las residencias se mantuvo la interacción por encima del promedio latinoamericano. Esto parece indicar que la cuarentena desmovilizó la población, pero mantuvo los círculos de interacción social inmediatos (Ver Cuadro # 3).

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **CUADRO # 3. CAMBIOS EN LOS PATRONES DE MOVILIDAD DE LA POBLACIÓN SEGÚN DESTINOS.** | | | | |
| **DESTINOS** | **FEBRERO** | | **ABRIL** | |
| **PANAMÁ** | **AMÉRICA LATINA** | **PANAMÁ** | **AMÉRICA LATINA** |
| Estaciones de Transporte público | 9% | 3% | -91% | -75% |
| Lugares de Trabajo | 5% | 2% | -84% | -60% |
| Parques | 7% | 3% | -86% | -67% |
| Provisiones y Farmacias | 11% | 2% | -95% | -53% |
| Residencias | -3% | 0% | 45% | 27% |
| Tiendas y Recreación | 10% | 3% | -96% | -75% |
| Fuente: Google, 2020, Informes de movilidad comunitaria COVID19, https://www.google.com/covid19/mobility/. | | | | |

**1.4. Efectos emergentes.**

Los impactos de la cuarentena total son diversos. Entre ellos sobresalen, según el FMI (2020): (i) trayectoria de la pandemia; (ii) intensidad y eficacia de los esfuerzos de contención; (iii) grado de perturbación en la oferta; (iv) repercusiones del endurecimiento de los mercados financieros mundiales; (v) variaciones de los patrones de gasto; (vi) cambios en los patrones de comportamiento sociocultural; (vii) efectos en la confianza y volatilidad de los precios de las materias primas. El shock sanitario provocó trastornos de la actividad empresarial que redujeron la producción y la oferta. La renuencia de gastar tanto por parte de los consumidores como por las empresas contrajo la demanda (Gaspar, Mauro 2020).

Esta situación es nueva. En las emergencias registradas en el siglo XXI, el mercado bursátil se mantuvo creciendo. Es decir, seis meses después de declaradas las emergencias sanitarias las mismas no afectaron sustantivamente los mercados de valores globales. En los casos de SARS (2003), Gripe Aviar (2006), Gripe Porcina (2009), Sarampión (2019) el mercado bursátil creció entre el 10.05% y el 39.96%. Dos situaciones extremas así lo muestran. Por un lado, en el caso del virus de la gripe H1N1 (2009), con un 1,400 millones personas infectados a nivel mundial, el mercado bursátil creció un 39.96%. Por el otro, en el caso del Ébola (2014), con una tasa de mortalidad del 35.5%, el mercado bursátil creció un 4.35% (Ver Cuadro # 4). Es decir, las crisis sanitarias hasta el momento no mostraban afectaciones concretas en el comportamiento del mercado bursátil y los precios de las acciones (Statista 2020).

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **CUADRO # 4. COMPORTAMIENTO DE LOS MERCADOS BURSÁTILES MUNDIALES SEGÚN TIPO DE EMERGENCIA SANITARIA.** | | | | | | | | | | | |
| **AÑO** | **2003** | **2006** | **2006** | **2009** | **2010** | **2013** | **2014** | **2014** | **2016** | **2018** | **2019** |
| Emergencia  Sanitaria | SARS | GRIPE AVIAR | DENGUE | GRIPE PORCINA | CÓLERA | MERS | EBOLA | SARAMPIÓN/ RUBEOLA | ZIKA | EBOLA | SARAMPIÓN |
| Variación  Bursátil | 21.51 | 10.05 | 9.68 | 39.96 | 13.61 | 8.58 | 4.37 | 2.29 | -0.57 | -3.49 | 12.02 |
| FUENTE: Statista, Charles Schwab, Kelly et al (5 August 2011), WHO, CDC. | | | | | | | | | | | |

Desde la década del setenta, los principales impactos en el mercado bursátil tienen relación con los cambios en los patrones de comercio, en la política monetaria, en las burbujas financieras. Según Statista (2020), los principales impactos fueron causados por hechos como: fin de patrón oro y crisis del petróleo (1973: -48%); estancamiento de la política monetaria (1980: -27%); comercio informático y guerra de divisas (1987: -34%); crisis de ahorro y guerra del golfo (1990: -20%); burbuja punto-com (2000: -49%); crisis de las hipotecas (2007: -57%). En las últimas dos décadas se ha registrado sendas crisis (2000: -49%, 2007: -57%) que han impactado directamente en la dinámica de los mercados bursátiles. (Ver Cuadro # 5).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **CUADRO # 5. PRINCIPALES IMPACTOS EN EL MERCADO BURSÁTIL SEGÚN CAUSA.** | | |
| **CAUSA** | **AÑO** | **IMPACTO** |
| Crisis de las hipotecas | 2007 | -57% |
| Burbuja punto-com | 2000 | -49% |
| Crisis de ahorro y guerra del Golfo | 1990 | -20% |
| Comercio informático y guerra de divisas | 1987 | -34% |
| Estancamiento de la Política monetaria | 1980 | -27% |
| Fin de patrón oro y crisis del petróleo | 1973 | -48% |
| FUENTE: STATISTA, 2020: NBC, The Motley Fool, Investopedia. | | |

En los casos de SRAS (2003), H1N1 (2009), MERS (2012), Ébola (2014) y Zika (2016), donde no ser registró una cuarentena total, los efectos distributivos, tanto en el Coeficiente de Gini, como en el empleo fueron directos. En cinco años en promedio, el coeficiente de Gini —un indicador de la desigualdad de uso corriente— aumentó a un ritmo constante. Es decir, la desigualdad aumenta a pesar de los esfuerzos de los gobiernos por redistribuir las rentas y mitigar los efectos de las pandemias. Al cabo de cinco años, el coeficiente de Gini aumentó un 1,5%. Pero los efectos duraderos de las pandemias son consecuencia de la pérdida de empleo y otros shocks del ingreso como la disminución de las remesas y el deterioro de las perspectivas de empleo. Las pandemias tuvieron efectos heterogéneos sobre el empleo de personas con distintos grados de instrucción, uno de los indicadores de los niveles de cualificación. La disparidad es muy marcada. El empleo de quienes cuentan con niveles de educación avanzados casi no tiene variaciones. Sin embargo, el empleo de aquellos que sólo alcanzaron nivel básico de educación se reduce considerablemente, más del 5% al final de los cinco años (Furceri, Loungani, Ostry 2020).

En el caso de Panamá, la combinación de todos los factores intervinientes en el shock económico, las turbulencias financieras en conjunto con la dinámica del shock sanitario fijarán las dimensiones del impacto: (i) proporción de la población adulta mayor; (ii) capacidad y sostenibilidad del sistema de salud; (iii) población con patologías previas y/o afecciones crónicas; (iv) tasa de contagio del personal de salud; (v) patrones socioculturales y condiciones ambientales según áreas del país.

El shock económico y las turbulencias financieras en corto plazo aumentará la desaceleración de la actividad económica estadounidense, reduciendo el comercio internacional, la inversión extranjera directa, los flujos turísticos y las remesas. Las principales exportaciones agrícolas (café, azúcar, plátano), así como las corrientes comerciales a través del canal de Panamá, pueden afectarse por la caída de la demanda mundial (Werner 2020).

Según el BM, Panamá, a pesar de los fundamentos sólidos de la economía se registrará crecimiento negativo (-2.0%) en el año 2020 (BM 2020) que puede incrementarse (-3.3%) si se reducen de manera combinada el ingreso por turismo, las remesas del extranjero y el monto de las exportaciones (ICEFI 2020) (Ver Cuadro # 6). Pero, con una caída del PIB, entre el -2% y -3%, podrían reducirse entre 43,000 y 54,000, los puestos de trabajo y el empleo neto (FUNTRAB 2020).

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **CUADRO # 6. IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS SEGÚN DIFERENTES FENÓMENOS ESPERADOS.** | | | | | |
| **INDICADORES** | **PROYECCIONES** | **ESCENARIO 1A** | **ESCENARIO 2B** | **ESCENARIO 3C** | **ESCENARIO 4D** |
| Crecimiento económico | 5.2 | 1.6 | 5.1 | - 0.9 | - 3.3 |
| Empleo (Pérdida) |  | - 38,576 | - 849 | - 40,405 | - 106,035 |
| Gasto público | 15.5 | 22.1 | 22.1 | 22.1 | 22.1 |
| Carga tributaria | 7.7 | 7.4 | 7.1 | 6.8 | 6.5 |
| Déficit fiscal | - 3.1 | - 10.0 | - 10.3 | - 10.6 | - 10.9 |
| Deuda/PIB |  | 46.8 |  |  | 60.7 |
| Fuente: ICEFI.   1. 33.3% de ingresos menos por turismo. 2. 20.0% de remesas familiares desde EUA. 3. 20% del monto de exportaciones. 4. 1 mes de cuarentena total. | | | | | |

Los sectores con mayor vinculación con la economía global, como construcción, industrias con valor agregado, transporte de carga y distribución, servicios entretenimiento, servicios administrativos y financieros vinculados al sector logístico se registrarán los impactos más significativos en el empleo. La reducción del turismo y las exportaciones puede provocar la pérdida de 78,981 puestos de trabajo. En total, la cuarentena puede provocar la pérdida entre 106,035 (ICEFI 2020) y 140,400 puestos de trabajo en un escenario de crisis de largo plazo (BID 2020). Sin embargo, si shock sanitario se extiende por cuatro o más trimestres, la pérdida empleos formales puede alcanzar hasta los 213, 300 puestos de trabajo (BID 2020) (Cuadro # 3). Es decir, 2 de cada 10 trabajadores formales pasarían al sector informal. Eliminando, por un lado, las ganancias en la reducción de la pobreza, registradas desde 2017 (BM 2020); por el otro, incrementando las desigualdades (Ver Cuadro # 7).

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **CUADRO # 7. PORCENTAJES DE EMPLEOS FORMALES PERDIDOS SEGÚN ESCENARIOS.** | | | |
| **ESCENARIO** | **TRIMESTRES** | **PORCENTAJES** | **NÚMERO** |
| Recesión prolongada | 4 + | -23,7% | 213,300 |
| **Crisis largo plazo** | **3** | **-15,6%** | **140,400** |
| Crisis corto plazo | 2 | -8,4% | 75,600‬ |
| Fuente: BID 2020. | | | |

Los shocks, sanitario y económico, se traducen en el corto plazo en menos trabajo remunerado, menos ingresos, menos gasto y menos empleos (Ongley, Selassie 2020). Por lo cual, los impactos en la calidad del empleo, el ingreso familiar y la calidad del consumo, los tipos de ingresos de las familias son directos. El cierre de las pequeñas empresas y suspensión del comercio informal afectó de manera directa a 700,000 trabajadores por cuenta propia y 85,000 trabajadoras domésticas (FUNTRAB 2020). Los pequeños productores en las áreas rurales y la economía informal en las áreas urbanas que absorben el 40% de los trabajadores activos, serán los más afectados.

Así mismo, la suspensión del año escolar de manera presencial afectará la capacidad de las mujeres para teletrabajar o reincorporarse a los puestos de trabajo, formales e informales, una vez se vayan reabriendo los sectores de la economía, dado que no habrá quien asuma esas cargas de trabajo no remunerado más que ellas.

**1.5. PIB según contribución e intensidad del impacto del covid-19.**

En Panamá los sectores económicos que más aportan al PIB serán severamente impactados por el COVID19. Sin embargo, los impactos en los sectores tienen diversas dimensiones en términos de dinamismo, estructura productiva e intensidad tecnológica, así también otros impactos secundarios o intersectoriales (CEPAL 2020).

En su conjunto, la combinación del sector terciario (65%) y el sector secundario (29%), aportan nueve de cada diez dólares al PIB del país. Igualmente, en el sector terciario (67.2%) y el sector secundario (18.6%) se generan el 85.8% de los empleos del país. Según sector económico, en el sector secundario se generan sólo el 14.2% de los empleos formales.

En el sector terciario, los segmentos económicos más afectados incluyen actividades como comercio, turismo, servicios de alimentos, transporte y servicios. El aporte del sector terciario al PIB se reducirá más del 50%.

Por su parte, en el sector secundario, los segmentos económicos moderadamente afectados abarcan actividades como minería, fabricación, construcción y finanzas. Por lo cual, el aporte del sector secundario, aunque registre un impacto moderado, se reducirá hasta dos veces su valor actual. El sector primario, en el cual se encuentran las industrias menos afectadas y se realizan principalmente actividades como agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, sólo aportará hasta el 2,4% del PIB (Ver Cuadro # 8).

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **CUADRO # 8. PIB SEGÚN CONTRIUBUCIÓN DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS E INTENSIDAD DEL IMPACTO DEL COVID-19.** | | | |
| **SECTORES** | **ACTIVIDADES AFECTADAS** | **APORTE** | **IMPACTO** |
| Sector Primario | Agricultura, ganadería y pesca | 2.4 | 0.0 |
| Sector Secundario | Minería, fabricación, construcción, finanzas | 62.1 | 37.9 |
| Sector Terciario | Comercio, turismo, servicio de alimentos, transporte, servicios | 35.5 | 64.5 |
| Ver: Cepal, 2020, Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación, Santiago de Chile: Serie Informe Especial COVID-19, N°2, 21 p. Statista, 2020, Coronavirus (COVID-19) in Latin America, 91 p. | | | |

**1.6. Esfuerzos fiscales, presupuestales y económicos.**

Para mitigar los impactos multidimensionales del COVID-19, el Gobierno Nacional incrementará el gasto público, mediante el aumento del déficit fiscal entre (-4.3%) (BM 2020) y (-10.9%) (ICEFI 2020). Es decir, la relación deuda/pib puede crecer entre 46.8% y el 60.7% (ICEFI 2020). Esta inyección significativa de recursos, según las estimaciones del FMI (2020) y BM (2020), permitirán una rápida recuperación económica (Ver Cuadro # 9). Sin embargo, no queda claro si la reducción de la pobreza y la desigualdad será también igual de rápida.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **CUADRO # 9. INDICADORES MACROECONÓMICOS CLAVE SELECCIONADOS. AÑOS 2017-2022.** | | | | | | |
| **AÑOS** | **2017** | **2018** | **2019 e** | **2020 p** | **2021 p** | **2022 p** |
| Crecimiento del Producto interno bruto Real, a precios de mercado constantes | 5.6 | 3.7 | 3.0 | -2.0 | 4.2 | 4.0 |
| Inflación (Índice de Precios al Consumidor) | 0.9 | 0.8 | 0.0 | 1.8 | 1.9 | 2.0 |
| Saldo de la cuenta corriente (por ciento de GDP) | -5.9 | -8.2 | -7.1 | -5.4 | -6.1 | -6.7 |
| Balance fiscal (por ciento de Producto interno bruto GDP) | -1.9 | -2.9 | -3.1 | -4.3 | -3.7 | -3.0 |
| Deuda (por ciento de GDP) | 37.6 | 39.4 | 46.4 | 49.3 | 48.2 | 47.5 |
| Tasa de pobreza internacional ($1.9 in 2011 PPP) a, b | 2.5 | 1.7 | 1.7 | 1.7 | 1.7 | 1.7 |
| Source: World Bank, Poverty & Equity and Macroeconomics, Trade & Investment Global Practices.  Notes: e = Estimación, p = Pronóstico.  (a) Calculations based on SEDLAC harmonization, using 2011-EH and 2017-EH. Actual data: 2017. Nowcast: 2018. Forecast are from 2019 to 2021.  (b) Projection using annualized elasticity (2011-2017) with pass-through = 1 based on GDP per capita in constant LCU. | | | | | | |

Es decir, la pandemia y el gran confinamiento conexo, incrementaron la deuda y el déficit fiscal. Pero a medida que el ritmo de la pandemia se reduzca y la economía inicie su recuperación, los niveles de deuda se estabilizarán y mantendrían en niveles altos y la relación deuda/pib será más desfavorable (Gaspar, Lam, Raissi mi 2020).

El esfuerzo fiscal realizado permitió lidiar con la crisis sanitaria pero una vez superada los esfuerzos deben orientarse hacia la reducción de las quiebras de las empresas y las pérdidas de empleos, al tiempo que se enfrentan crecientes necesidades de financiamiento externo. Pero por cuánto tiempo mantener el estímulo extraordinario y las medidas de política no convencionales y cómo replegarlos; ¿cómo lidiar con un desempleo elevado y tasas de interés más bajas durante más tiempo?; ¿cómo proteger la estabilidad financiera?; ¿cómo facilitar los ajustes sectoriales y la reestructuración de la deuda del sector privado? (Georgieva 2020).

Las medidas focalizadas en el ámbito fiscal, monetario y financiero a través de transferencias de efectivo, subsidios salariales y alivio tributario tanto a los hogares como las empresas por los trastornos de la oferta y la caída de la demanda, puede mitigar en el corto plazo las repercusiones de los shocks sanitarios y económicos (Gopinath 2020). Pero no son las únicas medidas que deben adoptarse.

**1.7. Reactivación inclusiva.**

En el caso de Panamá, el incremento del gasto público y el esfuerzo fiscal se orientará, principalmente, hacia: (i) diversificar las medidas de protección social no contributiva; (ii) reinserción laboral por suspensión de contratos y cierre de empresas y comercios; (iii) política fiscal contra cíclica para la reactivación económica con impacto tanto en las grandes empresas cuya cadena de valor genera empleos, como hacia el sector informal que ocupa a una proporción importante de trabajadores activos. Con la finalidad de calibrar las políticas sociales para reducir la desigualdad, proteger a las personas vulnerables y promover el acceso de todos a las oportunidades (Georgieva 2020).

En el corto plazo, para el lograr la recuperación integral, deben reorganizarse tanto la inversión pública, como las prioridades nacionales por lo que el Plan Estratégico de Gobierno debe revisado y adecuado. Considerando los puentes entre las medidas de emergencia y las políticas públicas para retomar la senda de la Agenda 2030.

Pero el funcionamiento de sectores esenciales supone también incrementar los recursos para pruebas de detección del COVID-19 y su tratamiento, mantener la atención sanitaria habitual, la producción y distribución de productos alimenticios, las infraestructuras esenciales y los suministros públicos (Dell’Ariccia, Mauro, Spilimbergo, Zettelmeyer 2020).

La reactivación inclusiva debe considerar el hecho que la pobreza por ingresos y la informalidad en Panamá tiene entre sus explicaciones el poco desarrollo del sector primario. Más de dos tercios de los pobres se ubican en el sector rural, llegandoa suponer 5 de cada 10 mujeres rurales las que carecen de ingresos propios. Por lo que entre más baja es la línea de pobreza mayor será la concentración de pobres en las áreas rurales.

En la última década el sector primario casi no registró incrementos en sus aportes al PIB. La calidad de los puestos de trabajo y las tecnologías asociadas a la producción determinarán tanto la velocidad y efectividad de la generación de empleos como la reducción de la pobreza. Es decir, acelerar la reducción de la pobreza pasa por incrementar la capacidad del sector primario para mejorar la generación de empleo formal.

Pero el crecimiento de la producción y la productividad en el sector primario sólo puede reducir la pobreza si aumenta la ocupación, la calidad de los puestos de trabajo y los salarios. Una inversión sostenida en el sector primario puede aumentar el número de empleos formales, con un impacto mayor en el empleo que en el sector terciario. Es decir, con un mismo monto invertido, el sector primario genera un treinta y cinco por ciento más de puestos de trabajo que el sector terciario. Lo que supone que por cada empleo que genera el sector terciario, el sector primario genera aproximadamente tres empleos más.

Una reactivación inclusiva pasa por pensar escenarios en los cuales los marcos de aceleración permitan reducir la pobreza, acelerar el incremento de los ingresos y la participación productiva de la población en actividades que, de manera directa, a través del empleo, redistribuyen el bienestar. En este sentido, para garantizar una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral se requiere pensar en sistemas de protección social y de cuidados que garanticen la atención de las personas cuidado-dependientes con estándares de calidad, dado que tradicionalmente son las mujeres las que han asumido este trabajo de manera no remunerada, llegando a ser una de las principales causas para no buscar empleo, así como de manera remunerada, pero en condiciones de bajos salarios y elevada informalidad. La economía del cuidado puede suponer así mismo un motor para la economía nacional y un importante nicho de empleo para mujeres y hombres en el país, siempre y cuando se cumplan los estándares internacionales establecidos en instrumentos internacionales como el Convenio 186 de trabajo doméstico que Panamá ratificó en 2015 pero que aún no ha trasladado a la legislación nacional adecuadamente.

**2. VISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE.**

El Plan Estratégico de Gobierno (2019-2024) define los parámetros para el desarrollo del país. En términos de metas específicas con alcances a más largo plazo, según el PEG (2019-2024), el país tiene el compromiso de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) lo que implica que, de aquí al 2030, existe el compromiso de erradicar la pobreza extrema y reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en pobreza en todas las dimensiones (PEG 2019-2024).

Desde esa perspectiva, durante el quinquenio, a través de las políticas públicas se plantea alcanzar las siguientes metas: (i) aumentar la inversión pública en infraestructura rural, investigaciones y servicios de desarrollo tecnológico y banco de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria; (ii) eliminar las formas de subvención a las exportaciones; (iii) racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico; (iv) fortalecer la movilización de recursos internos; (v) asegurar que las instituciones sean eficientes y transparentes a todos los niveles; (vi) enfrentar los problemas que provienen del cambio climático y el peligro que éste constituye para el bienestar de todos los panameños, especialmente por la desprotección e inadecuada aplicación de regulaciones ecológicas en la cuenca del Canal y la Región del Darién (PEG 2019-2024).

Sin embargo, los impactos de la crisis sanitaria plantean en el corto plazo, un proceso de ajustes al PEG con el finde reorientar las inversiones a lo largo del ciclo de gobierno. De manera que se establezcan criterios para orientar las inversiones que potencien o la demanda agregada (consumo según niveles) o la oferta agregada (insumos y productos según capacidades de las empresas). La respuesta a la pregunta determina a donde se coloca la inversión estratégica.

**2.1. Análisis de las prioridades para el desarrollo del país.**

Durante los últimos años, los distintos gobiernos colocaron los énfasis en distintos ejes y estrategias, como forma de establecer parámetros para el desarrollo del país. En un primer momento se privilegió el desarrollo social y la seguridad; posteriormente el desarrollo económico y las infraestructuras; y, por último, el desarrollo institucional y el desarrollo sostenible.

Las acciones relevantes impulsadas a lo largo de los últimos años se organizaron en torno a tres esferas: personas (38.2%), prosperidad (25.6%) y paz (22.7%). Las acciones definidas en los Acuerdos y Marco Estratégico de la Concertación Nacional para el Desarrollo se centran en las dos primeras esferas. Sin embargo, la transformación completa de la sociedad panameña demanda de una mirada más completa e integral. Por ello, deben incluirse también las otras dos esferas: planeta y alianzas.

El Plan Estratégico Nacional (PEN 2030), establece los objetivos y metas nacionales que actualizan el Marco Estratégico de la Concertación Nacional para el Desarrollo, alineándolo con la Agenda de Desarrollo Sostenible (ODS) y los Planes Estratégicos sectoriales. Los objetivos meta que fundamentan el desarrollo del país son buena vida para todos; crecer más y mejor, sostenibilidad ambiental; democracia, institucionalidad y gobernanza; y alianzas estratégicas para el desarrollo.

Una mirada rápida permite evidenciar énfasis y esfuerzos en el corto, mediano y largo plazo:

(i) Buena vida para todos. Para el año 2030 Panamá contará con políticas sociales de impacto nacional, regional y local, desarrollará intervenciones integrales y tendrá una red de servicios públicos (como energía, agua, saneamiento, gestión integrada de residuos sólidos y peligrosos) que permiten la acumulación de capital humano y social y que además garantiza el desarrollo humano sostenible de la población, según sus características étnicas, sociales, económicas.

(ii) Crecer más y mejor. Para el año 2030 Panamá implementará políticas públicas que impulsen el crecimiento económico, generen oportunidades, desarrollen capacidades y creen empleo decente. La regionalización de la economía panameña es un capítulo importante por desarrollar para apuntalar el crecimiento económico y la competitividad. En materia de economía debe promoverse el desarrollo productivo y la competitividad, en la dinamización de sectores estratégicos y el desarrollo de plataformas con uso intensivo de tecnología ambiental.

(iii) Sostenibilidad ambiental. Para el 2030 Panamá habrá puesto en marcha tanto las políticas y acciones en seguridad hídrica como las relacionadas con los compromisos del Acuerdo de París, en cuanto al cambio climático y habrá alcanzado las metas establecidas de generación energética por fuentes naturales renovables no convencionales, en línea con el NDC sometido en 2016, y movilidad eléctrica para disminuir gases efecto invernadero en el subsector transporte, que con base en la Tercera Comunicación sobre Cambio Climático es el subsector que más GEI emite. En su vinculación con los ejes estratégicos, “Buena vida para todos” y “Crecer más y mejor”, las políticas eco sostenibles habrán asegurado agua potable y saneamiento para toda la población y se habrá incorporado un componente de protección y conservación del recurso natural, en todos los proyectos de inversión del Estado panameño.

(iv) Democracia, institucionalidad y gobernanza. Para el año 2030 Panamá contará con un sistema de gobernanza democrático, intersectorial-coordinadas y transparente orientado hacia la gestión sistémica de políticas públicas en materia de prevención y atención integral de la violencias, administración y acceso a la justicia y seguridad ciudadana acordes con las disposiciones nacionales e internacionales. Considerando la apertura de espacios deliberativos y decisorios, a la auditoría ciudadana y con una conducta política orientada a la generación de los más amplios consensos, así como respetuoso y promotor de los derechos humanos. De hecho, un gobierno democrático se sostiene institucionalmente desarrollando procesos y procedimientos que garanticen los derechos ciudadanos en todas sus dimensiones.

(v) Alianzas estratégicas para el desarrollo. Para el año 2030 Panamá habrá acompañado activamente con su política exterior, y habrá puesto en vigencia, todos los convenios y compromisos internacionales de desarrollo sostenible, en especial los vinculados a los ODS, a la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre financiamiento al desarrollo, al Acuerdo de París y el Convenio sobre Diversidad Biológica. Las alianzas estratégicas entre organismos gubernamentales y no gubernamentales y, entre entidades públicas y privadas, define una vía para la sostenibilidad de cualquier modalidad de desarrollo humano. La orientación, coordinación, alineamiento y aprovechamiento de los recursos procedentes de agencias, instituciones y actores públicos y privados en torno a la inclusión de la ciudadanía en el proceso de construcción del desarrollo humano, garantiza el impacto y los resultados de las políticas públicas.

**2.2. Necesidades según el plan de desarrollo nacional, las estrategias, políticas y programas.**

Las necesidades, políticas y programas se establecen al inicio de cada gestión en el Plan Estratégico de Gobierno. Según la Ley 34 de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF), reglamentada por el Decreto Ejecutivo No. 50 del 26 de junio de 2009, en su artículo 16, indica que: “Al inicio de cada administración, dentro de los seis primeros meses de instalada, el Órgano Ejecutivo adoptará un Plan Estratégico de Gobierno, enmarcado dentro de los objetivos y las metas que surgen de la Concertación Nacional para el Desarrollo y su propio compromiso electoral, el cual debe incluir una estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y un plan de inversiones públicas indicativo a cinco años, que establecerán criterios para la canalización del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional.”

El Plan Estratégico de Gobierno (2019-2024) está integrado por (i) estrategia económica y social, (ii) programación financiera, (iii) plan de inversiones públicas. Teniendo como marco las propuestas de la Concertación Nacional para el Desarrollo, las prioridades del Plan Estratégico Nacional y el Plan de Gobierno, el Plan Estratégico de Gobierno deberá proponer acciones “conducentes a generar crecimiento económico, aumentar la productividad y el empleo, fortalecer la calidad del capital humano, mejoras en el ingreso, en los servicios básicos a la población panameña”, además de los “incentivos que se requieren para descentralizar la actividad económica dentro de un contexto de eficiencia y competitividad, identificando nuevos segmentos o áreas de crecimiento que contribuyan a la generación de empleo más productivos, ingresos y mejorar la competitividad del país”. Así como garantizar los derechos ambientales y el desarrollo sostenible e incidir en el cumplimiento de los derechos de las personas y la calidad de vida de la población según sexo, área, ingresos y edad.

Según la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF), el Plan Estratégico de Gobierno deberá respaldar las acciones priorizadas con metas cuantificables en materia tributaria, financiamiento, gastos corrientes, nivel de ahorro corriente, endeudamiento público, pasivos contingentes entre otros. Además, deberá proponer un mecanismo de planificación y gestión por resultados.

El PEG (2019-2024) de manera integral define las acciones específicas para aumentar la participación privada a través de inversión local e inversión directa extranjera en áreas estratégicas para el desarrollo nacional. Además, señala las ventajas y oportunidades de una economía abierta para convertirse en una economía más competitiva, tecnológica y productiva, asimismo de aprovechar óptimamente las oportunidades logísticas y de servicios en el país cambiando las prioridades del gasto público a corto, mediano y largo plazo para asegurar que la población se encuentre en condiciones de aprovechar los cambios tecnológicos que se están dando globalmente para aumentar su productividad y por ende sus ingresos (PEG, 2019-2024).

De igual manera, el PEG (2019-2024) establece las decisiones ante las amenazas o restricciones que puedan afectar el desempeño eficiente del Canal, tomando en cuenta los requerimientos necesarios, de leyes, apoyo, que pueda necesitar de parte del Gobierno de Panamá. La gestión eficiente de los recursos naturales vinculados al funcionamiento del Canal, tales como la provisión de agua, y otros, son parte del esquema de competitividad país. De manera subsiguiente, el PEG (2019-2024) señala que la Educación es la vía para la movilidad social ascendente y mejor opción para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

De manera relevante, el Plan Estratégico de Gobierno (PEG, 2019-2024) considera necesaria una planificación y política regional sectorial tendiente a atender la economía agropecuaria familiar o de subsistencia, que, a diferencia de los agronegocios, necesita una atención especial, destinada a la erradicación de la pobreza, la desigualdad, y mejorar las condiciones de vida de la población rural en condiciones donde existen suelos degradados, reducción de la producción de agua y disminución de la biodiversidad en los distintos ecosistemas del país. Por ello, desde su instalación, el Gobierno Nacional ha reconocido como pilares el combate a la pobreza (ODS 1) y la desigualdad (ODS 10), en seguimiento a la Agenda 2030, suscrita por Panamá, con la finalidad de avanzar hacia una sociedad más inclusiva, solidaria, cohesionada y que pone a las personas en el centro.

Para acelerar el desarrollo sostenible el PEG (2019-2024) se propone reducir las brechas y privaciones según edad, sexo, etnia y territorios a través de una estrategia para la regionalización de las políticas públicas y la intervención coordinada y articulada a la que ha denominado Colmena. El mismo promueve un modelo de desarrollo sostenible subnacional orientado hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas asociadas a nivel local para todos los sectores de la sociedad panameña, esforzándose en particular por llegar primero a los más rezagados.

A través de Colmena, el Gobierno Nacional, para no dejar a nadie atrás, busca adecuar el diseño de la política pública según derechos (marco normativo para las políticas), según factores territoriales y demográficos (atención a brechas, privaciones y necesidades permanentes y emergentes en antiguos y nuevos asentamientos), según factores culturales (participación y pertinencia), y según factores socioeconómicos (ingresos, salarios, transferencias) y otras según necesidades por ciclo de vida, género, etnia, afro descendencia..

Desde esa perspectiva, el Gobierno Nacional espera alcanzar tres efectos: más equidad a través del perfeccionamiento de los mecanismos de protección y participación ciudadana; menos exclusión a través de la articulación y coordinación de las políticas, programas e intervenciones; menos asimetrías a través de la medición multidimensional de los desempeños de los programas e intervenciones.

**2.3. Hoja de ruta nacional para la implementación de los ODS.**

La Agenda 2030 establece un fuerte vínculo entre derechos humanos y estilo de desarrollo. La Agenda 2030 define la dirección de las políticas de desarrollo, ofreciendo puntos de entrada vitales y oportunidades para crear puentes para la realización de los derechos humanos de todas las personas y el desarrollo sostenible. Panamá acogió esa ruta. Sin embargo, el paso de la emergencia a la retoma de la Agenda 2030, incluye el ajuste del PEG.

El proceso de transformación de la política pública para el cumplimiento de la Agenda 2030, considera en su conjunto, los siguientes aspectos: (i) que los indicadores de esperanza de vida, mortalidad, salud, nutrición, educación y protección social, divergen a lo largo de las áreas rurales y urbanas; (ii) que cualesquiera de los enfoques de la política pública en las comunidades rurales, las comarcas indígenas y las poblaciones marginadas de migrantes y refugiados debe romper la brecha geográfica; (iii) que se requerirá una provisión de servicios multinivel y multisectorial para a abordar de manera acumulativa y sostenida las intervenciones en forma diferencial entre hombres y mujeres según el ciclo de vida; (iv) que las intervenciones deben incluirse sistemáticamente en el sistema de planificación del desarrollo que involucra a las autoridades y líderes locales y tradicionales; (v) que el monitoreo de hogares en tiempo real puede desarrollar un mecanismo efectivo de prestación de servicios en el territorio.

Este proceso de cambios para acelerar el cumplimiento de los ODS, tiene en su base tres supuestos: (i) las intervenciones sectoriales dispersas despliegan patrón de exclusión en las zonas rurales; (ii) los proveedores de servicios existentes carecen de datos para identificar patrones progresivos o regresivos, además de lo que funciona y lo que no funciona; (iii) un sistema con multi intervenciones en multi sectores sólo ocurrirá de manera sistémica con una decisión política coordinada y articulada. Sólo una intervención eficaz en los territorios que cierra las brechas acelerará la consecución de los objetivos y permitirá un escalamiento de la política pública a nivel subnacional.

Por ello, para superar los nudos críticos que impiden acelerar el cumplimiento de la Agenda 2030, en primer lugar, se debe adecuar la arquitectura de la política pública considerando los siguientes aspectos: (i) desarrollar mecanismos de interacción sociopolítica participativos e incluyentes desde la formulación hasta la evaluación de la política; (ii) gestar políticas públicas integrales que consideren lo social, lo económico y lo ambiental y consideraciones climáticas, pero vinculando diseño con asignación financiera según desempeño y evaluación de las intervenciones con perspectiva de género, intergeneracional, e intercultural; (iii) asegurar ecosistemas de datos integrados según estándares de resultados y calidad: acceso, adecuación, adaptación, aceptación; (iv) asumir la gestión por resultados como ruta para generar incentivos y mejorar integralmente las políticas públicas; (v) incrementar la asignación de presupuestos institucionales según criterios de equidad, sostenibilidad, eficiencia e impacto; (vi) instalación de enfoques intersectoriales y territoriales con acciones transversales que promuevan la igualdad de oportunidades y capacidades; (vii) soportes técnicos con base en buenas prácticas, lecciones aprendidas e innovaciones que garanticen la gestión basada en evidencias; (viii) soluciones basadas en naturaleza, para la adopción de medidas para hacer frente al cambio climático, la seguridad alimentaria e hídrica, la salud humana, el riesgo de desastres y el desarrollo social y económico (UICN, 2016).

En segundo lugar, se deben transversalizar las metas ODS en la oferta programática de la política pública considerando el enfoque de derechos, de género, edad, étnico (marco normativo y mecanismo para operativizar las políticas), condiciones territoriales, aspectos demográficos y factores culturales y socioeconómicos. Para dar organicidad y racionalidad a un conjunto de actividades consideradas pertinentes para el logro de determinadas metas y objetivos. Con el fin de incidir de una manera organizada y sistemática en determinados procesos, intervenciones y resultados.

En tercer lugar, centrar las intervenciones tanto las brechas como los problemas que limitan y/o reducen el desarrollo local y regional. Es decir, se tienen que diseñar políticas integrales pro-inclusión con distintos matices según las áreas y la dispersión según lugares poblados, pero considerando siempre un esquema operacional de soluciones basadas en la naturaleza que sea intersectorial, inter temporal, inter escalable.

En cuarto lugar, para que la integralidad de las políticas públicas sea un hecho se deben producir tres efectos: más equidad a través del perfeccionamiento de los mecanismos de protección; menos exclusión a través de articulación de las políticas, programas e intervenciones; menos asimetrías a través de la medición multidimensional de los desempeños de los programas e intervenciones; más participación a través de mecanismos de gobernabilidad democrática y de fortalecer en lo local espacios de participación ciudadana, de procesos de toma de decisiones con actores locales efectivos.

En quinto lugar, establecer un marco intersectorial que (i) integre las coincidencias en acciones comunes, estrategias y objetivos, con el objetivo de facilitar un proceso coordinado de movilización de recursos y sincronización de monitoreo técnica en tiempo real; (ii) genere sinergias en el caso de indicadores complejos que dinamizan la cadena de valor de las intervenciones sectoriales, poblacionales o territoriales; (iii) defina apoyos y apalancamiento que catalizan el cumplimiento de metas e indicadores.

En sexto lugar, transformar los mecanismos de interacción sociopolítica deliberativos en espacios de participación ciudadana y representación social con conexión directa con el diseño y/o desempeño de la política pública. Con capacidad consultiva y propositiva en las regiones y localidades del país. De manera que se contextualicen las políticas públicas y se genere una gestión colaborativa entre pares públicos- privados y humanitarios.

**3. BRECHAS Y DESAFÍOS PARA LOGRAR LA AGENDA 2030.**

En el caso de Panamá, en los ODS 1, 3, 8, 9, los indicadores tienen más del 40% avance en la identificación de los datos que integran las series correspondientes, con el 47.1% de los indicadores de nivel 1 identificados en el caso de Panamá. De igual manera los indicadores de los ODS 4, 5, 14, 15, 16, 17, facilitan una descripción parcial y desigual de las políticas públicas tienen entre el 30% y 36% de avance en cuanto al de las series que describen su comportamiento en los últimos años. En su conjunto todos los indicadores de nivel uno, que contribuyen a medir el avance de los ODS están disponibles en un 38%.

**3.1. Avance de los ODS según Informes Voluntarios[[1]](#footnote-1).**

En los últimos años, como parte del proceso de preparación del Informe Voluntario, el Gabinete Social, a través de una mesa de trabajo interinstitucional, estableció una hoja de ruta para aumentar la cobertura de datos para los indicadores de nivel 2 y 3 que implican un mayor esfuerzo técnico y metodológico. La hoja de ruta comprende lineamientos para instaurar un procedimiento para caracterizar los indicadores según niveles y avances, criterios para el examen metodológico relacionado con ampliación los indicadores del nivel 1 y 2, además de las directrices para la aprobación de la revisión y desglose de datos.

Los cuatro objetivos prioritarios por nivel de esfuerzo son, en orden descendente, los siguientes: ODS 3, ODS 17, ODS 16, y ODS 8. Continúan en el mismo orden, los ODS 11, ODS 2, ODS 5, ODS 15, ODS 12, ODS 1, ODS 9, ODS 4, ODS 6 y ODS 10. Finalmente, los objetivos con menos indicadores son los ODS 14, ODS 13, y ODS 7, referentes a ecosistemas marinos, terrestres y energía limpia, sostenible y de acceso universal (Ver Gráfico 1).

En el caso de Panamá, de los 244 indicadores vinculados a los 17 ODS, 34.4% corresponden al nivel 1. Es decir, existe una metodología establecida y se dispone de series de datos. Desde la perspectiva de las políticas públicas, estos indicadores permiten tres tipos de descripción: integral y homogénea; parcial y desigual; incompleta y dispar.

En primer lugar, los indicadores que mayormente permiten una descripción integral y homogénea de las políticas públicas, hasta el momento impulsadas, son los vinculados a los ODS: 1, 3, 8, 9. Estos indicadores tienen más del 40% avance en la identificación de los datos que integran las series correspondientes. Es decir, dos de cada cinco indicadores identificados permiten una mirada integral y homogénea a la política pública.

En segundo lugar, los indicadores que facilitan una descripción parcial y desigual de las políticas públicas están asociados a los ODS 4, 5, 14, 15, 16, 17. En su conjunto, dos de cada cinco indicadores de nivel 1 se ubica en esta categoría. Estos indicadores tienen entre el 30% y 36% de avance en el proceso de construcción de las series que describen su comportamiento en los últimos años.

En tercer lugar, se ubican los indicadores que proporcionan una mirada incompleta y dispar de las políticas públicas. Los mismos están asociados a los ODS 6 y 11. Estos indicadores tienen entre el 20% y 27% de avance en el acopio de los datos que integran serie que describe su comportamiento reciente. Sólo uno de cada cinco indicadores se ubica en esta categoría.

En el caso de los indicadores de nivel 1 identificados, son 84. De ese total, 43 indicadores corresponden a la Esfera Personas; 9 a la Esfera Planeta, 23 a la Esfera Prosperidad, 2 a la Esfera Paz y 7 a la Esfera Alianza. No obstante, de total de indicadores con series disponibles y metodologías para el cálculo, tres de cada cinco registraban un incremento en función de la meta propuesta. Pero al desglosar los indicadores más allá de los promedios se registran cambios importantes. Dos de cada cinco tenían una variación negativa en algunas de las dimensiones segregadas para identificar las brechas. Por consiguiente, registran una variación negativa y reducen las posibilidades de cumplir las metas establecidas. Asimismo, uno de cada cinco indicadores desagregados, no registran variaciones y por tanto no parecen sensibles a las políticas públicas que se desarrollan.

**3.2. Mecanismos institucionales que apoyan la implementación de los ODS.**

A partir de la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 2015, Panamá los adopta como pauta para el desarrollo de políticas públicas pro-igualdad. A través del Decreto Ejecutivo 393 se establece el compromiso de reducir las brechas y desigualdades y se adopta la Agenda 2030 como una pauta para orientar los esfuerzos hacia el desarrollo humano inclusivo y sostenible. Con ello emerge un nuevo ciclo de políticas públicas pro-igualdad. El Decreto Ejecutivo 393 es un marco normativo que establece un mecanismo de coordinación entre Gabinete Social, Concertación Nacional para el Desarrollo y Secretaria de Metas Presidenciales y además determina las pautas para asumir el compromiso fundamental de saldar las brechas de desarrollo territorial y social a fin de mejorar la calidad de vida de la población con un crecimiento económico inclusivo y sostenible.

De allí que de conformidad con el artículo 7 del Decreto Ejecutivo No. 393 de septiembre de 2015, el Gobierno Nacional, instaló la Dirección Superior de la Comisión Interinstitucional y de la Sociedad Civil, así como su Comité Técnico, con sus respectivos proyectos de reglamentación y funcionamiento. Estos esfuerzos tienen la finalidad de garantizar el alineamiento normativo, político y operativo de las prioridades nacionales con los ODS. -Este mecanismo de gobernanza impulsa el cumplimiento de los ODS y con ello la agenda pro-igualdad con la participación de la Concertación Nacional para el Desarrollo (CND), Gabinete Social y la Secretaría de Metas.

Para la implementación y seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mediante el Decreto Ejecutivo # 393 de 2015, se creó una Dirección Superior integrada por (i) Ministro/a de Desarrollo Social, quien la preside, en su carácter de coordinador/a del Gabinete Social, (ii) Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Metas Presidenciales, (iii) Presidente del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo. El funcionamiento y operación de este mecanismo requiere en el corto plazo una evaluación para determinar su efectividad.

La Dirección Superior tiene entre sus funciones (i) dirigir el proceso de alineamiento entre los ODS, el Plan Estratégico de Gobierno y las prioridades actualizadas de la Concertación Nacional para el Desarrollo; (ii) establecer los criterios y metodología que apoyen el proceso de actualización de las prioridades de la Concertación Nacional para el Desarrollo; (iii) dirigir el proceso de formulación de propuestas de políticas públicas, planes, programas y recomendaciones de acción que ayuden a que Panamá alcance progresivamente los ODS; (iv) promover el establecimiento de alianzas público – privadas que articulen las políticas y acciones de diferentes sectores para la consecución de los ODS; (v) diseñar y ejecutar, conjuntamente con organismos internacionales, en especial el Sistema de Naciones Unidas, un mecanismo de seguimiento y monitoreo de los ODS, y de sus metas e indicadores, y definir una política de comunicación al respecto; (vi) promover espacios de cooperación nacional e internacional para intercambio de experiencias y conocimientos que ayuden a la consecución de los ODS. Finalmente, el Gabinete Social, como instancia de coordinación operativa y evaluación estratégica de la política social, es el mecanismo de coordinación técnico interministerial que liderará la implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible (GS, 2017).

Así mismo en el marco del cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible, se convocó a todas las fuerzas políticas y sociales del país para que a través de la Concertación Nacional para el Desarrollo se elaborara y adoptara un Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado (PEN2030) (PNUD 2017). En la elaboración del Plan Estratégico Nacional participaron los representantes del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo: empresarios, obreros, organizaciones no gubernamentales, iglesias, instituciones académicas, pueblos indígenas, partidos políticos, autoridades gubernamentales. El PEN 2030 impulsado por la Concertación Nacional para el Desarrollo, actualiza los parámetros que rigen al Plan Estratégico de Gobierno (PEG) y establece un marco estratégico para políticas públicas integrales tanto en lo nacional como en lo regional y local.

El Plan Estratégico Nacional (PEN, 2030), impulsado por la Concertación Nacional para el Desarrollo, establece un marco estratégico para alcanzar una sociedad inclusiva, equitativa y sostenible teniendo en cuenta políticas públicas integrales que transversalicen los énfasis emergentes en la gestión pública. Tal es el caso de la interculturalidad, la sostenibilidad ambiental y la igualdad de oportunidades. Tres líneas transversales que definen la integralidad de la política pública y su ruta hacia el desarrollo sostenible. Es decir, las políticas públicas que se definan para alcanzar las metas en el año 2030 deben garantizar las intervenciones que fomenten la igualdad de oportunidades, la interculturalidad, la sostenibilidad y la descentralización. Por lo tanto, la nueva gama de políticas públicas pro-igualdad contribuirán con el desarrollo sostenible, una necesidad urgente por atender en el país.

El Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado, fue elaborado con la participación de representantes del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo donde convergen empresarios, obreros, organizaciones no gubernamentales, iglesias, instituciones académicas, pueblos indígenas, partidos políticos, Gobierno Nacional. El Plan Estratégico combina estrategias para alcanzar alto desarrollo humano; desarrollo económico, social y tecnológico en armonía con la naturaleza; recursos naturales sostenibles que satisfagan las necesidades de las generaciones presentes y futuras; justicia, inclusión, interculturalidad e igualdad de oportunidades; y redes que movilizan la solidaridad con mecanismos de verificación, indicadores y metas.

El PEN 2030 define los Objetivos de Desarrollo Sostenible prioritarios para acelerar el desarrollo humano sostenible en el país. De allí que los objetivos meta hacia el año 2030 en los cuales se deben desarrollar efectos sustantivos y prioritarios son: (i) Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades (ODS 3); (ii) Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos (ODS 4); (iii) Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (ODS 8); (iv) Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (ODS 16).

Además, con el objetivo de agilizar el proceso de cumplimiento de los ODS, el Gabinete Social a través de la Comisión Multisectorial un proceso de alineamiento de las políticas públicas con el fin de avanzar de acuerdo con las prioridades del desarrollo del país. Entre las acciones estratégicas y relevantes que desarrolla Gabinete Social para alcanzar el alineamiento efectivo de las políticas públicas se encuentran: adaptación de los indicadores y metas ODS al contexto nacional; establecimiento de un mecanismo de monitoreo y seguimiento de los ODS; elaboración de un plan de comunicación, diseminación e información sobre los ODS que genere condiciones para una gran alianza nacional para el cumplimiento de la Agenda 2030.

Para agilizar el cumplimiento de meta en el mediano plazo, la Secretaría Técnica del Gabinete Social a través de una serie de reuniones interinstitucionales, definió que el sistema de información y gestión para la gobernabilidad (SIGOB) sería la herramienta para la alineación de la políticas y estrategias sectoriales relacionada con los ODS. El SIGOB debe operar, también, como articulador entre los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los ODS con los procesos de asistencia técnica y cooperación impulsados por los organismos internacionales para el desarrollo.

En segundo lugar, con la coordinación interinstitucional del Gabinete Social, se identificó la línea base de los indicadores nacionales en seguimiento a los ODS contribuirán al proceso de focalización y adecuación de los programas e intervenciones dirigidas hacia la inclusión social y productiva. Por último, en tercer lugar, Gabinete Social impulsó una serie de Mesas de Políticas Públicas sectoriales con la finalidad de adecuar y definir un marco de aceleración de los ODS.

Entre las herramientas identificadas, tanto por la Dirección Superior, como por el Comité Técnico, para garantizar la focalización y la articulación de las acciones encaminadas a desarrollar políticas sociales integrales se encuentran:

(i) Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB). Que facilita a través de una plataforma: (a) manejar el padrón de beneficiarios de los diferentes programas de transferencias monetarias; (b) dar seguimiento a los beneficiarios monitoreando la entrega de las transferencias y certificando las corresponsabilidades; (c) evaluar el progreso de los programas con el propósito de manejar de manera más eficiente los recursos y el diseño de las políticas sociales.

(ii). Mapas Sociales. Que proporcionan información estadística sobre la población, los territorios y la inversión social. Los mapas sociales buscan orientar las asignaciones presupuestarias a partir del análisis de brechas institucionales, territoriales y sociales.

(iii). Medición multidimensional de los desempeños y los impactos de los programas e intervenciones. Que permite en un mismo índice multidimensional, combinar los parámetros de ingresos con otros tipos de privaciones que afectan el bienestar de las personas, las familias y los hogares, como es el caso de la educación, la salud, nivel de vida, entre otros, facilitando la medición del desempeño de las políticas e intervenciones para con ello reducir las brechas y las desigualdades entre grupos de edad, sexo, etnia y territorios. Por lo que proporciona una visión integral de la pobreza; identifica las carencias y privaciones en ámbitos como el empleo, educación, protección y seguridad social; y, facilita la reorientación de las políticas de Estado (MEF, 2014; PEG, 2015-2019).

**3.3. Examen de la trayectoria del país hacia el logro de la Agenda 2030, basado en el análisis de contexto y la comprensión del estado actual de progreso de los ODS.**

Según el Informe Voluntario, en el proceso de adopción de la Agenda 2030 se identifican tres desafíos: definición del enfoque de las políticas públicas; mecanismo de monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública; planificación, gestión e inversión pública por resultados. Asimismo, cabe tener presente, como un desafío transversal, la integralidad y la coordinación según niveles de la política pública (MIDES-VNR, 2017).

Un primer desafío señala que el cumplimiento de la Agenda 2030 requiere un enfoque centrado en los derechos según ciclos de vida, que permita dimensionar los cuellos de botella que reducen y limitan la capacidad de las políticas públicas para generar el desarrollo humano sostenible (MIDES-VNR, 2017). Un segundo desafío apunta hacia un proceso de seguimiento que permita la generación de conocimiento sobre la dinámica de las políticas públicas y más específicamente sobre las intervenciones que las componen lo que supone homologar metodologías, mecanismos de acopio de los datos e información y trazabilidad horizontal y vertical de los indicadores (MIDES-VNR, 2017). Un tercer desafío indica que a través del seguimiento es posible orientar el ciclo de política pública hacia los resultados por lo que es necesario realimentar el proceso con las evidencias derivadas de las evaluaciones (MIDES-VNR, 2017).

Asimismo, para desarrollar una plataforma para la aceleración del cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible requiere un análisis integral tanto de las capacidades institucionales instaladas como de las posibilidades para su articulación en estrategias y programas de inclusión socio productivos. Por ello, en el marco de la adopción de la Agenda 2030, Panamá requiere de tres apoyos estratégicos en las siguientes áreas: (i) diagnóstico de capacidades; (ii) mecanismo de producción de datos e indicadores periódicos; (iii) gobernanza del proceso de alineamiento evaluaciones (MIDES-VNR, 2017).

(i) Diagnóstico de capacidades. El diagnóstico de las capacidades tanto de las instituciones rectoras, como de aquellas prestadoras de servicios, además de proporcionar una mirada sobre lo que existe (redes, buenas prácticas, lecciones aprendidas, innovaciones), permite conocer lo que debe fortalecerse (principios, mecanismos, métodos, herramientas e instrumentos) según las prioridades específicas del país. El proceso de diagnóstico de capacidades según ODS y sectores permitiría: comprometer a los involucrados en el proceso; evaluar activos de las capacidades y necesidades; formular e implementar las estrategias; evaluar el desarrollo de capacidades (MIDES-VNR, 2017).

(ii) Mecanismo de producción de datos e indicadores periódicos. En el caso de Panamá, según el grado de desarrollo metodológico y la disponibilidad general de los datos, los indicadores se agrupan en tres niveles distintos: nivel uno que indica que existe una metodología establecida y se dispone de amplios datos; nivel dos que indica que existe una metodología establecida pero los datos no son fáciles de obtener; nivel tres que indica que no se ha desarrollado todavía una metodología comparable internacionalmente a fin de garantizar su aplicación sistemática en el desarrollo de las políticas públicas a nivel nacional, subnacional y local. Para garantizar la articulación, la producción de datos debe contener: trazabilidad, horizonte temporal, indicadores, organismo implicados (MIDES-VNR, 2017).

(iii) Gobernanza del proceso de alineamiento. El alineamiento institucional tiene como base las preguntas: quién hace qué, dónde se hace de manera más eficiente. De igual para realizar un proceso de alineamiento debe definirse una vez se cuenta con el diagnóstico de capacidades una estrategia de participación colaborativa (convenios, acuerdos), alianzas y soportes técnico-político (fiscalización-financiamiento) y una “carta de navegación” (permite la adecuada planificación de todas las contrapartes). El alineamiento generalmente implica cambio organizacional, desarrollo de liderazgo y rendición de cuentas y se impulsa teniendo en cuenta las garantías a preservar y ampliar (MIDES-VNR, 2017).

**3.4. Principales cuellos de botella que impiden que el país acelere el progreso en los ODS, las normas y estándares de la ONU y los principios de la Carta de la ONU.**

Panamá cuenta con un patrón de crecimiento desigual y heterogéneo que distribuye de manera poco efectiva y eficiente oportunidades de empleo y capacidades de servicios en las áreas rurales, indígenas y urbanas marginales. Además, es un patrón de crecimiento que requiere avanzar hacia procesos productivos intensivos en conocimiento y con mayor valor agregado y no depender únicamente de una economía intensiva en servicios. La desigualdad de ingresos tiene como contraparte una serie de brechas en los activos productivos, físicos, financieros y de capital humano. Esas brechas generan patrones desiguales de desarrollo humano (MIDES-VNR, 2017). Por lo que no logra reducir las brechas entre grupos de edad, sexo, etnia y territorios a pesar de la magnitud del gasto social panameño (MIDES-VNR, 2017).

Sin embargo, el cumplimiento de la Agenda 2030 permite estructurar mecanismos viables de implementación capaces de producir un escalamiento desde el punto de vista de la movilización de recursos, que aseguren condiciones de celeridad y eficiencia en la gestión implementadora y ante todo que garanticen un grado óptimo de pertinencia de las acciones para el cumplimento de las metas y objetivos de la Agenda 2030 en Panamá (MIDES-VNR, 2017).

Pero de igual manera, la implementación de la Agenda 2030 requiere el cierre de una serie de brechas que reducen la velocidad del proceso de alineamiento e implementación de las políticas públicas centradas en derechos y garantías. Para agilizar el cumplimiento de las metas y objetivos de los ODS se debe agilizar los procesos tendientes a incrementar: capacidades gestión y gobernanza; capacidades técnicas; capacidades políticas (MIDES-VNR, 2017).

Desarrollo de capacidades de gestión y gobernanza. En perspectiva de los procesos de gestión administrativa, toda estrategia (en este caso, una estrategia macro, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible), requiere para su adecuada implementación, estar soportada sobre la base de una estructura, que la contenga, la instrumentalice y la direccione. De igual manera el proceso de cambio institucional se da también en función de las capacidades del gobierno nacional para establecer condiciones de gobernanza a nivel sectorial. Los criterios aplicables a la administración y gestión de las distintas carteras ministeriales deben ser compatibles y armónicos, con el resto de las estrategias que se promueven desde los demás sectores administrativos del estado. Para ello es necesario fortalecer factores y aspectos como: consolidación y funcionalidad de las instituciones nacionales y locales del estado; implementación de una estrategia de Modernización Institucional generalizada en todas las esferas de gobierno; discrecionalidad en los flujos de financiamiento hacia los sectores (MIDES-VNR, 2017).

Desarrollo de capacidades técnicas. Estas brechas se entienden como las capacidades a desarrollarse, en términos de los requerimientos de información, conocimientos y experticias que el equipo implementador del gobierno disponga al servicio del proceso de consecución de las metas de desarrollo sostenible lo cual hace referencia específica a criterios como: cualificación de equipos de trabajo intersectoriales de alto impacto (bien calificados y motivados); trabajo colaborativo y relacionamiento inter agencia; gestión de información estratégica nacional; condiciones óptimas de implementación (MIDES-VNR, 2017).

Desarrollo de capacidades políticas. Se requiere de capacidades para incorporar en el proceso de implementación de los ODS, los intereses y propuestas de los tomadores de decisión como líderes y lideresas y representantes de las diversas organizaciones que integran el territorio nacional en su condición de artífices de las políticas y acciones públicas, privadas, sociales y comunitarias. Dentro de esas fortalezas a construir, se identifican factores como: fortalecimiento de las capacidades de negociación con actores; establecimiento de sistemas de incentivos y/o compensaciones; diseño de una estrategia de marketing institucional para la gestión de alianzas; sistemas técnicos de medición de resultados e impacto de las intervenciones ejecutadas a través de aliados (MIDES-VNR, 2017).

**3.5. Interconectividad de los ODS.**

En el proceso de adopción de la Agenda 2030, según la interconectividad de los ODS, se identifican cuatro desafíos: (i) definición del enfoque de las políticas públicas; (ii) monitoreo, seguimiento y evaluación de la política pública; (iii) planificación, gestión e inversión pública por resultados; (iv) marco de aceleración intersectorial, (v) enfoques intersectoriales transversales (MIDES-VNR, 2017).

(i) Enfoque de las políticas públicas centrado en el acceso y garantía de derechos, la perspectiva de género y según ciclos de vida, que permita dimensionar los cuellos de botella que reducen, limitan y retrasan la capacidad de las políticas públicas para generar el desarrollo humano sostenible; (ii) Seguimiento y evaluación de la política pública mediante una taxonomía de indicadores, según niveles, además de metas con metodologías y procesos homologados. (iii) Planificación, gestión e inversión pública por resultados para definir un ciclo de políticas públicas orientado hacia los resultados en tanto es necesario retroalimentar el proceso con las evidencias derivadas de las evaluaciones y estándares que permitan identificar fortalezas y retos, objetivos y metas; (iv) Marco de aceleración intersectorial con el objetivo de facilitar un proceso coordinado de movilizando recursos y sincronizando de monitoreo técnica en tiempo real, desarrollando sinergias en el caso de indicadores complejos que dinamizan la cadena de valor de las intervenciones sectoriales, poblacionales o territoriales, pero establecimiento apalancamientos que catalizan el cumplimiento de metas e indicadores que aseguran la reducción de las condiciones legales (reformas legislativas), institucionales (como el mejoramiento de los sistemas nacionales de información, condiciones para las políticas pro-igualdad), mercado (integración territorial y socioeconómica, gestión sostenible de los recursos naturales, equilibrio entre la relación de especialización y diversificación de la economía regional); (v) Enfoques intersectoriales transversales que promueven el cumplimiento de los derechos de las personas según los intercambios de conocimientos basados en normas internacionales, mejores prácticas y enfoques innovadores según las recomendaciones de los mecanismos internacionales de tratados en el proceso de seguimiento y evaluación (MIDES-VNR, 2017).

Para alcanzar la interconectividad e impactos deben combinarse coincidencias, sinergias y apalancamientos:

(i) Coincidencias. La comparación entre los marcos conceptuales y operativos de los planes nacionales identifica acciones, estrategias u objetivos comunes o similares, lo cual abre la posibilidad de instrumentalizar mecanismos de implementación para los ODS de tipo transversal, que articulen de manera simultánea metas, objetivos e inclusive más de un ámbito en los que se han agrupado los ODS. Lo anterior, orientado a facilitar un proceso coordinado de movilización de recursos y de sincronización de los instrumentos técnicos de seguimiento y monitoreo, para identificar en tiempo real los avances y logros alcanzados, de las estrategias que diseñe el país para alcanzarlos (MIDES-VNR, 2017).

(ii) Sinergias. La articulación entre los marcos conceptuales y operativos de los planes nacionales permite observar sinergias que identifican de factores trazadores, que vistos como una sumatoria de esfuerzos que, instrumentalizados adecuadamente, activan el resto de los elementos asociados o relacionados entre sí. Es decir, dinamizan la cadena de valor sobre la cual se llevan a cabo las intervenciones sectoriales, poblacionales o territoriales con relación al cumplimiento de un objetivo o una meta de desarrollo (MIDES-VNR, 2017).

(iii) Apalancamiento. El alineamiento de marcos, objetivos y metas plantea y determinada la forma de soportes financieros, jurídicos, institucionales o de mercado, entre otros, que pueden catalizar el cumplimiento de las metas e indicadores de los ODS y cuya intervención y/o superación son indispensables para asegurar la efectividad de las gestiones que se lleven a cabo en ese sentido (MIDES-VNR, 2017).

**4. NO DEJAR A NADIE ATRÁS.**

La implementación del principio de "no dejar a nadie atrás" está centrado en prevenir, combatir y mitigar la discriminación, la exclusión y las desigualdades que enfrentan distintos grupos poblacionales abordando las causas estructurales y fundamentales de sus vulneraciones y privaciones. De allí que los programas y políticas de desarrollo por equidad e igualdad, deben por lo tanto utilizar los datos desagregados ​​para identificar y abordar quiénes se han quedado atrás y por qué, y priorizar los esfuerzos dirigidos a eliminar la discriminación y reducir las desigualdades. Provocadas o por la falta de inclusión en la implementación de las políticas estatales o por la ausencia de políticas universales pero sensibles, según problema/situación en áreas, zonas y lugares con participación de la población en el diseño y adecuación de las intervenciones.

En este marco las recomendaciones internacionales de derechos humanos formuladas a Panamá por los órganos de tratados y procedimientos especiales son primordiales para identificar quienes se han quedado atrás o están en riesgo de quedarse rezagados; e identificar las oportunidades en la implementación de la Agenda 2030. Tal es el caso de las recomendaciones derivadas, entre otros, por EPU, DUDH, CEDAW, CRPD, UNDDPI, CRC, entre otros.

Por razones de diseño de la política pública, por segregación territorial, por características culturales y otras situaciones emergentes, en el país existe un conjunto de poblaciones y grupos de personas que se están quedando atrás o pueden quedarse atrás. Según los distintos exámenes que realiza periódicamente el país se trata, según grupo etario de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes; según etnia de los indígenas y afrodescendientes; según el género sexo son las mujeres jóvenes; según edad, la primera infancia y las personas adultas mayores; según condición son los pobres, migrantes, refugiados, trabajadores sexuales; y según su orientación sexual los miembros de la comunidad LGBTIQ+. No obstante, un análisis transversal de las características y determinantes de los rezagos según distintos grupos poblacionales resulta importante en el corto plazo.

En su conjunto, en el caso de estos grupos poblacionales, existen también retos de cara a la equidad, igualdad y no discriminación en el caso de los extranjeros, más concretamente los refugiados y solicitantes de asilo, debido principalmente a la ausencia de políticas públicas que garanticen su efectiva integración. Las mujeres “solicitantes de la condición de refugio”, como denomina Panamá a quienes han solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado ante la Oficina Nacional para Atención a Refugiados, así como las refugiadas, son más vulnerables por su condición especial de protección, debido a la falta de reconocimiento de los documentos de identidad y de sus cualificaciones adquiridas en el extranjero, lo que usualmente las expone a riesgos de explotación y discriminación (SNU, 2019).

No obstante, para no dejar a nadie atrás deben realizarse acciones planificadas, articuladas, inclusivas y coordinadas tanto en los niveles nacional, regional y local como en las áreas urbanas, rurales e indígenas al mismo tiempo. Es decir, no se trata de acciones en sólo un nivel y una de las áreas. Las políticas deben abarcar a todo el territorio nacional, a todos los grupos poblacionales, incluyendo extranjeros, y las áreas que lo componen.

En lo nacional las políticas públicas deben, por un lado, sectorizarse y alinearse con las metas e indicadores establecidos en el Plan Estratégico Nacional (PEN 2030); por el otro, deben territorializarse según cuencas (hidrográficas, biogeográficas), unidades productivas (polos de desarrollo) y unidades político-administrativas (distritos y corregimientos). En lo regional los servicios deben universalizarse a través de una red de atención según sectores y considerando además las brechas y desigualdades asociadas con el género, el grupo étnico, los ingresos, que coexisten en y entre los territorios. Asimismo, deben establecerse mecanismos de gobernanza regional que garanticen las sinergias entre las acciones y las intervenciones. Por último, en lo local deben desarrollarse dos acciones estratégicas, la primera, las inversiones de impacto inmediato en la calidad de vida de la población como agua, saneamiento y seguridad alimentaria. La segunda, la participación ciudadana en la gestión de las formas de desarrollo y las formas de planificación local.

**4.1. Análisis de los grupos específicos que se han quedado atrás o están en riesgo de quedarse atrás.**

**4.1.1. Niños, niñas, adolescentes.**

Previo a la pandemia, tal como señalan el Análisis de la Situación de la Niñez y la Adolescencia (2019) y del MIDES Índice de Pobreza Multidimensional Infantil (2018), el 33% de niños, niñas y adolescentes en Panamá vivían en pobreza multidimensional y sufrían importantes privaciones en áreas como acceso al agua, servicios, sanitarios, alimentación adecuada, entre otros (UNICEF 2020). Además, el 17% de los jóvenes entre 15 y 24 años (unas 120 mil personas) no estudia ni genera ingresos; el 50% de ellos son amas de casa, el 32% está desempleado y el 15% está inactivo por otras causas. Entre tanto, distintas formas de violencia perjudican y amenazan a la niñez en todo su ciclo de vida: el 64% de las víctimas de violencia sexual son personas menores de 18 años, el 91% de éstas son de sexo femenino (UNCEF 2020).

En el caso de los niños, niñas y adolescentes hay cinco aspectos que deben considerarse para no dejarlos atrás. En primer lugar, existen claras privaciones que impiden el desarrollo de niños y niñas de 0 a 6 años. Hay insuficiente atención prenatal y servicios de estimulación temprana para garantizar el desarrollo físico, emocional y cognitivo de todos los niños y niñas (tasa de mortalidad infantil es 14 por cada 1,000 nacidos, en Bocas del Toro alcanza 24 por cada 1,000; MINSA, 2017). Se evidencian altas tasas de bajo peso y sobrepeso a nivel nacional en menores de 5 años (16% tiene baja talla para la edad y 12% tiene exceso de peso (MINSA, 2017)). Cuatro de cada diez niños y niñas entre 4 y 5 años no reciben educación preescolar (Cobertura neta en preescolar es 60%; MEDUCA, 2018). La Primera Infancia requiere acciones integrales en diferentes etapas del ciclo de 0 a 6 años.

En segundo lugar, los niños, niñas y adolescentes no reciben servicios adecuados de prevención y protección contra todo tipo de violencia. Las niñas son víctimas de violencia sexual y de género (68% de aumento en víctimas de violencia sexual de 2017 a 2018, 91% de las víctimas son niñas; Ministerio Público, 2018). Los adolescentes, especialmente en la periferia urbana y aquellos de grupos afrodescendientes, son discriminados a través de medidas como el toque de queda (7,551 niños detenidos por toque de queda. 79% eran hombres y 81% tenían entre 15 y 17 años. Policía de Niñez y Adolescencia, 2018). Los niños, las niñas y las mujeres lactantes y gestantes en situaciones de crisis (incluida la migración y el desplazamiento forzado) no reciben servicios de atención pertinentes ni medidas de protección (2,768 niños cruzaron la frontera con Colombia; Servicio Nacional de Migración,2019).

En tercer lugar, las y los adolescentes en Panamá están en riesgo de exclusión educativa y social. Solo la mitad de los adolescentes entre 15 y 17 años están matriculados en educación media (52% de cobertura neta en media; MEDUCA, 2018). No existen mecanismos para que las y los adolescentes participen de manera efectiva en su comunidad y tengan las habilidades necesarias para entrar al mercado laboral (119,340 jóvenes entre 15 y 24 años no están en educación, empleo o entrenamiento vocacional; MITRADEL, 2019). Y tampoco existen lineamientos estandarizados para la promoción de la reintegración escolar para solicitantes de asilo y refugiados, lo que dificulta el acceso a la educación y, por ende, los expone al abuso y la explotación. Finalmente, de manera general, la ausencia de políticas públicas que garanticen una efectiva inclusión de refugiados y solicitantes de refugio obliga a la niñez a asumir responsabilidades de adultos, con la carga de tener muchas veces que trabajar para apoyar financieramente a sus familias.

En cuarto lugar, según el índice de pobreza multidimensional para niños, niñas y adolescentes (2018), la pobreza multidimensional afecta al 33.6% (235,849) de los niños y adolescentes. Un 25% de los NNA en pobreza multidimensional viven en la comarca Ngäbe-Buglé mientras que el 20% en la provincia de Panamá. La privación que más contribuye a la pobreza multidimensional es el cuidado, las actividades infantiles y la recreación. Solo 1 de cada 4 NNA en pobreza multidimensional (aproximadamente 109,529) son beneficiados por la Red de Oportunidades (MIDES, 2018).

En quinto lugar, de acuerdo con el último censo de talla en niños y niñas en edad de primer grado realizado en 2013 por el Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio de Educación (MEDUCA), refleja que el retardo de crecimiento afectaba al 15,9% de los estudiantes. Sin embargo, en la comarca indígena de Guna Yala alcanzaba el 61,4% y en la comarca Ngäbe Buglé el 53,4%, lo cual demuestra las profundas disparidades de este indicador al interior del país. Por su parte, las deficiencias de micronutrientes persisten como preocupaciones de salud pública, particularmente la deficiencia de hierro, zinc, vitamina A y el ácido fólico para las niñas y adolescentes, particularmente en las áreas rurales y comarcales. La prevalencia de anemia por deficiencia de hierro afecta al 36% de los preescolares y al 40% de las mujeres en edad fértil (15-49 años) (PNUD 2020).

**4.1.2. Mujeres.**

Panamá clasifica en el número 109/161 en el índice de desigualdad de género, con un valor de 0.461. Este índice mide la mortalidad materna, la natalidad entre adolescentes, la representación política de las mujeres a nivel nacional, la educación secundaria por sexo, así como la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo formal (UNFPA, 2019).

La discriminación y exclusión de las mujeres y niñas afecta particularmente a mujeres del ámbito rural y mujeres indígenas y afrodescendientes en distintas áreas. Existe discriminación por estatus migratorio que conlleva desigualdades importantes y que no están siendo atendidas por políticas públicas en Panamá. Las mujeres solicitantes de asilo y refugiadas se encuentran aún en una condición más vulnerable debido al desconocimiento de sus necesidades de protección y los retos que encuentran en su proceso de integración, lo cual limita su efectiva inclusión en las comunidades y la sociedad en general.

La mortalidad materna muestra los resultados del proceso de discriminación y exclusión. La mortalidad materna mostró una razón de 35.4 (2017) por cien mil nacimientos vivos lo que representa una mejoría con respecto al período 2012-2016(PEG, 2019-2024). No obstante, en el área rural, la mortalidad materna tiende a ser superior al promedio nacional: 45.9 por cien mil nacimientos vivos (MINSA, 2018). Las Comarcas Emberá-Wounaan (392.2), Guna Yala (339.6) y Ngäbe-Buglé (83.6) y la provincia de Darién (95.4) tienen las mayores tasas de mortalidad materna del país. Entre las principales causas de estas brechas se encuentra la desigual distribución territorial de instalaciones y personal de salud (UNICEF, 2019).

En el país persisten también prácticas culturales y sociales que legitiman la violencia. Estas prácticas están muy extendidas y arraigadas, y se manifiestan en actitudes y patrones de conducta que requieren buscar soluciones en el corto, medio y largo plazo (UNICEF, 2019). Según el Centro de Estadísticas del Ministerio Público, entre 2015 y 2017, se registraron 16,025 casos de violencia doméstica: violaciones (42%), acoso sexual a personas entre 14 y 18 años (25%), pornografía infantil (14.0%), entre otros (SNU, 2019). Sin embargo, la violencia de género tiene otras aristas. Según la Encuesta Nacional de Salud Sexual Reproductiva (ENASSER, 2014-2015), el 34% de las mujeres han experimentado violencia conyugal (física, sexual o emocional); el 27.8% experimentó violencia emocional; 15.7% violencia física; 16.4% violencia física o sexual; el 6% violencia sexual (SNU, 2019). No obstante, muchas de estas formas de violencia están invisibilizadas por lo que hay carencias tanto en la producción sistemática de datos, como en la implementación de acciones integrales. Pero, aun así, no hay un análisis, por un lado, para comprender mejor las causas y efectos de la violencia (UNICEF, 2019); por el otro, las contradicciones entre algunas legislaciones recientes y los estándares internacionales para la atención a las víctimas de violencia de género (SNU, 2019). La desconfianza en la justicia para denunciar, entre otros, delitos sexuales, es abonada por casos, hechos públicos, en los que agresores reincidentes o con varias denuncias son puestos en libertad (SNU, 2019).

En el caso de la paridad de género, según el World Economic Forum (2017), en Panamá, el 31% de las empresas contaba con un 45% de mujeres en cargos directivos, sobre todo, por el grado de cualificación y profesionalización de la fuerza de trabajo femenina (mayor que la masculina). Sin embargo, la representación de mujeres en Juntas Directivas, tanto en el sector público (18%), como en el sector privado (14%) aún es baja. Es decir, las mujeres gerencian en el nivel intermedio, pero están prácticamente ausentes en los niveles superiores. Con la Ley 56 de 2017 sobre la participación de las mujeres en las juntas directivas estatales, se registran avances, pero los mismos no son suficientes (SNU, 2019).

**4.1.3. Adolescentes embarazadas.**

El embarazo en la adolescencia muestra desde distintos ángulos, formas de discriminación y exclusión. Discriminación de género porque no se garantizan la integralidad de los derechos como personas; exclusión porque además no se prestan integralmente los servicios especializados de atención. En el país se han realizado esfuerzos en ambas direcciones, pero los mismos no abarcan toda la población. Por lado a través de la Ley 60 de 2016, que reforma la Ley 29 de 2002, sobre la adolescente embarazada, por el otro mediante las Normas Técnicas y Administrativas del Programa Nacional de Niñez y Adolescencia y los servicios de salud amigables para adolescentes, para atender la salud integral de adolescentes y jóvenes, reducir embarazos, y factores de riesgo (SNU, 2019).

El embarazo adolescente conlleva graves riesgos para la salud que pueden incrementarse durante y después de la pandemia por COVID19, sobre todo por el aumento del embarazo adolescente, los obstáculos para la educación y los matrimonios precoces y forzados en el contexto de crisis sanitaria (ONUMUJER 2020). Estos riesgos afectan más a las mujeres menores de 15 años, quienes tienen más probabilidades de presentar abortos o partos prematuros y complicaciones graves como la preeclampsia o eclampsia, que las pueden llevar a la muerte. A estos factores se añaden otros como las deficiencias en la asistencia sanitaria a la madre, la dificultad de acceso a los centros de salud y las condiciones de infraestructura en muchas áreas del país, así como las alternativas de transporte y vías de acceso a las instalaciones. Por ejemplo, en las comarcas Emberá-Wounaan y Ngäbe-Buglé no se cuenta con oferta de atención hospitalaria, por lo que las mujeres cuando están cercanas a la fecha de parto deben trasladarse a zonas alejadas de su vivienda para recibir atención especializada (UNICEF 2019).

En 2016, casi la mitad de los nacidos vivos (46.8%) lo fueron de madres menores de 25 años, siendo el 18.7% del total de madres adolescentes. La tasa de embarazo adolescente en 2017 fue de 79 nacidos vivos por cada mil mujeres entre 10 y 19 años. Asimismo, el 18.5% de las defunciones maternas en al año 2017 fueron en mujeres de 15 a 19 años. Estos embarazos se deben básicamente a las condiciones socioculturales, patrones socioculturales patriarcales y de posiciones conservaduristas cada vez más profundas en la sociedad, aconteciendo con mayor frecuencia en sectores socioeconómicos donde prevalece la pobreza, aunque se presenta en todos los sectores económicos de la sociedad.

En las dimensiones socioeconómicas, la maternidad temprana suele ocasionar: (i) abandono escolar, (ii) límites de profesionalización, (iii) incrementa las brechas de ingresos y participación laboral de las mujeres que fueron madres en la adolescencia. Es decir, los efectos sobre el nivel educativo, los ingresos, la participación y los ingresos fiscales son evidentes.

En el caso de la educación, el 57.1% de las mujeres que tuvieron su primer hijo en la adolescencia no terminaron la educación secundaria por lo que la población de mujeres que tuvieron su primer hijo en edad adulta tiene una eficiencia terminal educativa mayor. Sólo el 17.7% de las mujeres que tuvieron su primer hijo en la adolescencia tienen estudios superiores, mientras que el 39.5% de las mujeres que tuvieron su primer hijo en la edad adulta lo tienen. El abandono y rezago educativos de las mujeres con hijos en la adolescencia, debido al embarazo adolescente y/o maternidad temprana, genera una reducción de impositiva de B/. 98.7 millones al año (UNFPA, 2019).

En el caso de la participación Laboral, la inactividad laboral de las mujeres con hijos en la adolescencia es un 16.9% mayor que las mujeres que fueron madre en una edad adulta, por lo que el desempleo en mujeres con hijos en la adolescencia es 79.8% mayor que las mujeres que fueron madres en una edad adulta. De allí que la pérdida estimada de ingresos en mujeres por desempleo debido al embarazo adolescente y la maternidad temprana sea de B/.6,2 millones (UNFPA, 2019).

Por su parte, en el caso de los ingresos laborales, las mujeres con hijos en la adolescencia tiene un 43% menos ingresos que las mujeres que tuvieron su primer hijo en la edad adulta, es decir, el ingreso laboral anual promedio de las mujeres que tuvieron su primer hijo en edad adulta es 74.6% más que el percibido por las mujeres con hijos en la adolescencia, por lo cual la pérdida estimada debido a la brecha de ingresos es de B/.72.3 millones. Asimismo, la tasa de desempleo de las mujeres que tuvieron su primer hijo en la adolescencia, casi duplica a las que tuvieron su primer hijo en edad adulta (UNFPA, 2019).

Por último, en el caso de la salud, cada año se pierden 307 años potenciales de las adolescentes fallecidas por causas relacionadas con el embarazo. Es decir, cada año se pierden 200 años de vida productiva de las adolescentes fallecidas por causas relacionadas con el embarazo, lo que representa una pérdida económica valorada en B/. 1,089,828 (UNFPA, 2019).

Pero, pese a las tasas de embarazo en adolescentes, Panamá no ha desarrollado la estrategia de educación en sexualidad y reproducción en las escuelas. Es necesario garantizar acceso al Programa de Beca Universal para niñas y adolescentes, refugiadas y solicitantes de asilo, de acuerdo con lo recomendado por el Comité de los Derechos del Niño, en sus observaciones finales; específicamente el literal H inciso d, sobre los informes periódicos combinados quinto y sexto de Panamá del 28 de febrero de 2018 (SNU, 2019).

Por último, es urgente la aprobación e implementación de una Ley de Educación Integral en Sexualidad, como cumplimiento a los diferentes convenios internacionales ratificados en materia de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres como la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Plataforma de Acción de Beijing, Conferencias Internacionales sobre Población y Desarrollo y las metas establecidas en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 (Objetivos de Desarrollo Sostenible 3 y 5) (PNUD, 2019).

**4.1.4. Personas LGBTIQ+**

En Panamá, existe aún la tarea y necesidad de abordar la discriminación y exclusión social, económica y política contra los colectivos de sexualidad diversa tanto por razones de orientación sexual como por identidad de género. Es importante revisar el alcance de la Constitución de Panamá (Artículo 19), en cuanto a que prohíbe la discriminación basada en el sexo. Sin embargo, todavía no existe una cultura e institucionalidad que facilite la no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género. Las personas con orientación sexual e identidad de género diversas no reciben un trato sensible a su realidad por parte de instituciones de gobierno en general.

Es de gran importancia sugerir al Estado panameño que adopte políticas y normativas que sancione la discriminación contra estos grupos y que les proteja en aspectos laborales, de educación, salud y justicia. En 2015, la asociación Hombres y Mujeres Nuevos de Panamá (AHMNP) presentó un anteproyecto de Ley impulsado por la Asociación Hombres y Mujeres Nuevos de Panamá que fue declarado como viable en 2017 y que fue remitido para la consideración de la Comisión de Gobierno y Justicia y Asuntos Constitucionales. Sin embargo, dicho anteproyecto no ha sido considerado desde entonces por parte de la Asamblea de Diputados.

No existe el reconocimiento de la unión y/o matrimonio entre parejas del mismo sexo. En 2004, fue rechazada una propuesta legislativa en este sentido. Actualmente, la Corte Suprema de Justicia está considerando varios recursos de casos presentados con relación a una advertencia de inconstitucionalidad contra el artículo del Código de Familia que limita el matrimonio a un acto “entre hombre y una mujer”. Esta decisión aún está pendiente de resolverse por parte de la Corte Suprema de Justicia.

Cabe destacar que en 2018 se generó un gran debate por las peticiones de inconstitucionalidad sobre la prohibición del matrimonio igualitario, que desencadenó una gran manifestación el 6 de marzo de 2018, lo que se considera un indicador de discriminación ante los grupos LGBTIQ+. Así mismo, se destaca que estas manifestaciones fueron contrarrestadas por otros movimientos que defienden el matrimonio entre personas del mismo sexo, encabezadas por la primera dama de Panamá, que fue embajadora de ONUSIDA.

Además, el 14 de febrero de 2018 fue promulgada la Ley 7, que adopta medidas para prevenir y sancionar acoso y actos discriminatorios. En la misma se definen medidas concretas para sancionar este tipo de conductas. Sin embargo, a pesar de que esa ley es considerada un paso en la dirección correcta, los grupos de la diversidad sexual han criticado que no menciona expresamente la discriminación por motivos de orientación sexual e identidades de género entre las prohibiciones de discriminación.

**4.1.5. Personas que viven con VIH.**

Panamá tiene una epidemia concentrada de VIH[[2]](#footnote-2). La prevalencia en la población de personas mayores de 14 años es uno de los más altos de América Latina. Sin embargo, la incidencia estimada del VIH se ha mantenido estable en los últimos 10 años, con un aumento en el número absoluto de casos nuevos lo que indica la necesidad de mejorar los esfuerzos de prevención, particularmente en poblaciones clave.

De hecho, las nuevas infecciones por VIH ocurrieron entre hombres que tienen relaciones sexuales con hombres (HSH). Así mismo, la vulnerabilidad al riesgo entre esta población y las mujeres transgénero fue desproporcionadamente alta en comparación con el resto de la población. La población de trabajadoras sexuales ha logrado protección a lo largo de los años, lo que debe mantenerse. Sin embargo, uno de los principales retos que enfrenta el país para lograr las metas son las profundas desigualdades que se encuentran en el país, y que marginan especialmente a las poblaciones indígenas y a la población rural.

El VIH tiene una presencia muy desigual entre provincias y comarcas indígenas. Para el año 2006, las 3 regiones de salud con mayor registro de casos por cien mil habitantes eran Colón (451.3), Guna Yala (398.9) y Panamá Metro (336.7). Para el año 2018, las poblaciones con mayor prevalencia de VIH son las mujeres transgéneros (29,6%); los hombres que tienen relaciones sexuales con hombres (6,7%), las trabajadoras sexuales independientes con 0,6% de prevalencia y personas privadas de libertad con la prevalencia al VIH de 1,1%. Pero, según el estudio TrAC (PASMO, 2016), las poblaciones HSH (84%), mujeres transgéneros (91%) y trabajadoras sexuales (96%), utilizan condones durante la relación sexual. De igual manera los HSH (66%), las mujeres transgéneros (77%) y las trabajadoras sexuales (89%) se someten a pruebas de VIH. Estas cifras se han mantenido relativamente estables en mediciones recientes.

En los últimos años se avanzó en la reducción de la transmisión materno infantil del VIH. Entre los años 2016 (4.7%) y 2018 (2.6%) el porcentaje de casos de transmisión en mujeres embarazadas con VIH bajó (MINSA, 2019). Acercándose a la meta (2%), establecida por la Iniciativa Regional para la Eliminación de la Transmisión Materno infantil del VIH y de la Sífilis Congénita en América Latina y el Caribe[[3]](#footnote-3). Sobre todo, por la prueba a mujeres embarazadas. No obstante, las sucesivas evaluaciones del programa de Prevención de la Transmisión Materno Infantil del VIH y la Sífilis (PTMI) que han realizado OPS/OMS y ONUSIDA identificaron debilidades en la rectoría y deficiencias en la captación y retención en control prenatal de embarazadas con VIH, además de la aplicación deficiente de las normas de atención.

Por su parte, según los resultados de la cascada de tratamiento y testeo del VIH en Panamá (2018), el 71% de las personas con VIH conocen su estado serológico. De ese 71%, el 40% está en tratamiento, y asimismo de ese 40%, sólo un 32% tiene una carga viral indetectable. Pero con la información disponible, no es posible elaborar cascadas de atención para cada una de las poblaciones clave, ni las tasas de VIH entre las poblaciones clave por región geográfica.

En el corto plazo, el país debe transitar gradualmente hacia una respuesta sostenible contra el VIH y la tuberculosis según poblaciones clave. Actualmente el Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (GFATM) apoya y financia la sostenibilidad de la respuesta nacional al VIH a través de la adopción de estrategias que han demostrado ser efectivas. Dichas estrategias incluyen el mecanismo de contratación social para ampliar la cobertura de los servicios de salud, la expansión de servicios amigables para poblaciones clave y la implementación de todas las políticas de la OMS, entre otros.

Sin embargo, como Panamá es un país de renta alta, es necesario adoptar estrategias que garanticen la sostenibilidad de la prevención combinada en poblaciones claves. La incidencia de VIH y de sífilis en la población joven sigue siendo superior a la de la población general, por lo que son necesarias estrategias de prevención primaria más enfocadas en estas poblaciones. De manera paralela, se hace necesaria la expansión de los servicios de salud dirigidos a la población adolescente.

Por otra parte, las instancias responsables de algunos de los componentes de la estrategia de PTMI, especialmente salud sexual y reproductiva y laboratorio, adolecen de una escasez de recursos humanos que puede impedir la completa implementación de dichos componentes. El éxito de la estrategia parte por la definición de los algoritmos de diagnóstico de sífilis y de sífilis congénita, cuya inexistencia imposibilita el adecuado monitoreo de las intervenciones. Igualmente, parece lógico simplificar el algoritmo de diagnóstico para VIH, y unificar el utilizado en el segundo nivel de atención con el que se utiliza en el primer nivel.

Así mismo, la obligatoriedad de la prueba para mujeres embarazadas, y en general para cualquier población, supone una barrera al acceso, que debe eliminarse. Igualmente, debe vigilarse el aseguramiento de la confidencialidad de los resultados, especialmente en el primer nivel de atención.

**4.1.6.**  **Pueblos indígenas.**

Los pueblos indígenas se están quedando atrás. Del total de la población indígenas que hay en Panamá, 53% vive fuera de las áreas comarcales, mientras que el 47% permanece en sus tierras. Sin embargo, 5 de cada 10 indígenas dejan sus tierras, principalmente en búsqueda de mejores oportunidades. Los pueblos originarios son, sin duda, la población más excluida y donde se concentra la pobreza multidimensional. Los principales retos que debemos atender es el tema de la educación y la salud, ya que los pueblos originarios mantienen altas tasas de analfabetismo y mortalidad infantil, sumado con una desnutrición que compromete su futuro (PEG, 2019-2024).

Los índices de pobreza y desnutrición de los pueblos indígenas en Panamá reflejan la marcada desigualdad existente en el país, y la propensión de estas poblaciones para quedarse atrás pese a la prosperidad económica de un país de renta alta como Panamá. Es decir, las comarcas indígenas y en las áreas rurales de difícil acceso del país residen quienes aún permanecen dentro del umbral de pobreza y se dedican en su mayoría a la agricultura de subsistencia (PEG, 2019-2024). Según las mediciones multidimensionales, en promedio, un 9% de la población en provincias no indígenas vive en extrema pobreza, porcentaje que se eleva al 55% en las comarcas indígenas. Asimismo, las comarcas indígenas presentan las mayores proporciones de niños, aniñas y adolescentes pobres multidimensionales: Comarca de Guna Yala, 99.3%, Comarca Ngäbe Buglé, 95.4% y Comarca Emberá, 81.0%. El promedio de la incidencia de pobreza multidimensional de las comarcas supera 3.3 veces el promedio de las provincias, muestra de la existente y conocida disparidad (PEG, 2019-2024).

En términos de pobreza multidimensional, los índices en comarcas indígenas son 4.5 veces más altos que el promedio del resto del país, elevándose por encima del 90% en las comarcas de Guna Yala y Ngäbe Buglé. Una primera aproximación a la medición de la desigualdad territorial con relación a la pobreza existente en un país a través del rango (o la diferencia) entre el valor máximo y mínimo de pobreza existente entre los territorios. En el país el rango es superior a 40 puntos porcentuales, mientras que, en las comarcas indígenas, el 85% de la población vive en situación de pobreza (CEPAL, 2016). Asimismo, la prevalencia de la desnutrición crónica infantil también refleja la vulnerabilidad de las poblaciones indígenas, dado que frente a una tasa nacional del 19.1%, la desnutrición crónica infantil afectaba a más del 62% de los menores de 5 años en las poblaciones indígenas en 2008.

No obstante, pese a los avances registrados, en los últimos años, sobre todo en el derecho a los servicios, las personas pertenecientes a los pueblos indígenas siguen enfrentando más dificultades de acceso, progresión, rezago y permanencia en el sistema educacional en comparación con el resto de la población, además de frecuentar escuelas de peor calidad. En el país, menos del 5% de los jóvenes indígenas rurales de 20 a 29 años tiene 13 años o más de estudio (CEPAL, 2016). Es decir, son territorios con los mayores niveles de pobreza (más del 70% de su población) y el menor nivel educativo. Las comarcas indígenas en Panamá tienen el nivel educativo más bajo de América Latina (CEPAL, 2016).

**4.1.7. Población afro panameña.**

De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, aproximadamente 9% de la población de Panamá se auto identifica como afrodescendiente, lo que colocaría a Panamá como el tercer país de América Latina con mayor porcentaje de población afrodescendiente, tras Brasil y Colombia (BID, 2018). Pero, sin embargo, no existe un enfoque diferencial étnico que favorezca la transversalización de la variable afro en la política pública. Es decir, los afros panameños son invisibles para las políticas públicas, aunque recientemente la Ley 64 crea la Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afro panameños (SENADAP). Pero la misma no tiene un diseño institucional que le permita afrontar la tarea de cerrar las brechas de información al mismo tiempo que genera enfoques y políticas innovadoras orientadas hacia la inclusión étnico-racional de la población afro panameña.

Los derechos de la población afro-panameña son afectados principalmente por la discriminación social y económica por factores étnico-raciales. Aunque en promedio la población afrodescendiente en Panamá exhibe mejores condiciones que la media nacional, lo que se explica, en gran parte, por el alto porcentaje de la población afro-panameña que habita en zonas urbanas, donde la cobertura de servicios básicos es casi universal y de mayor calidad. El 83% de los afrodescendientes en Panamá se concentran en zonas urbanas, muy por encima de la media nacional de 65%. El mayor número de personas afrodescendientes se ubica en las provincias de Panamá (61.8%) y Colón (22.4%) (BID, 2018). Sin embargo, existen poblaciones y regiones fuertemente asociadas a la cultura afro, pero son áreas con niveles bajos de desarrollo. Típicamente, son regiones con interconexiones precarias con el resto del país y los mercados y, en general, con un menor acceso a los servicios públicos (BM, 2018).

Sin embargo, los promedios pueden ocultar las problemáticas que enfrentan las comunidades afrodescendientes en zonas rurales (BID, 2018). Hasta las brechas y privaciones que inciden en el desarrollo de las poblaciones afro-panameñas en las áreas rurales, por ejemplo, son desconocidas. Tal es el caso de las poblaciones afro-panameñas en las provincias de Bocas del Toro y Darién. A nivel nacional el 15.6% de los afrodescendiente viven por debajo del 50% de la media de los ingresos. Lo que muestra una brecha y un esfuerzo importante para la reducción de la pobreza por la dispersión, falta de servicios y pertinencia cultural de las intervenciones.

En el caso de los afros panameños, la brecha de ingresos aumenta con el nivel de escolaridad. Los trabajadores afrodescendientes pierden terreno frente a otros panameños en la medida que su nivel educativo aumenta: con el nivel primario terminado, obtienen en promedio 18% más que los trabajadores blancos, pero cuando completan la educación universitaria, ganan 11% menos (BM, 2018). Al comparar a trabajadores con el mismo nivel educativo, edad, género, estatus marital, experiencia, tipo de empleo, sector laboral y características del hogar, pero de diferente etnia, los afrodescendientes tienden a tener ingresos considerablemente inferiores por el mismo tipo de trabajo. Manteniendo el resto de las características constantes, en Panamá un trabajador afrodescendiente es propenso a ganar, entre el 4% -5% menos que otros panameños por el mismo trabajo (BM, 2018).

**4.1.8. Personas con discapacidad.**

La Encuesta Nacional de Discapacidad (ENDIS, 2006) estimó que la prevalencia nacional de personas con alguna discapacidad era de 11,3%; con un rango de entre 2,7% (comarca Emberá Wounaán) y 15,6% (provincia de Veraguas). Las provincias (Herrera, Darién, Coclé, Chiriquí y Los Santos) y comarcas (Guna Yala, Ngäbe-Buglé), superan la media nacional

Además, se identificó en Encuesta Nacional de Discapacidad (ENDIS, 2006) una mayor prevalencia en las mujeres (12,4%) que en los hombres (10,4). Por último, la Encuesta señala que las personas con discapacidad tienen mayores necesidades de cuidados, una vez rebasan la niñez y adolescencia. Lo que las hace más vulnerables.

**5. PERSPECTIVAS TRANSFRONTERIZAS, REGIONALES Y SUBREGIONALES.**

**5.1. Análisis de los factores y tendencias regionales, subregionales y transfronterizos relevantes, y su impacto en el progreso del país.**

En las últimas décadas, Panamá ha sido impactado por diversos fenómenos regionales y transfronterizos. El incremento de la movilidad humana, el crimen organizado, trata de personas y explotación sexual y laboral, tiene un efecto directo en el cumplimiento de la Agenda 2030; y, además, resultan novedosas para las intervenciones que se desarrollan a partir de la política pública, más involucrada en cuestiones internas.

**5.1.1. Migraciones transfronterizas y Movilidad Humana.**

Desde el año 1996 se ha registrado un intermitente ingreso de ciudadanos de países de Sur América por la frontera sur, vía la provincia de Darién. Sin embargo, a partir del año 2014 por esa vía no sólo ingresa población de América del Sur, también ingresa población del Caribe y del continente africano y asiático. Pero en los últimos años, Panamá se ha transformado en un país de tránsito (y de destino de movimientos mixtos) y flujos migratorios sur-sur y sur-norte que en muchos casos es resultado de dinámicas políticas, económicas y ambientales de la región. Panamá también es un país destino de personas migrantes; como puente migratorio el país se encuentra a medio camino entre el tránsito migratorio y país receptor de movimientos pendulares con Costa Rica y con los pueblos indígenas binacionales. Recientemente se ha registrado un índice importante de migración económica como país de renta alta; de movimientos en tránsito de migrantes extra- regionales y otros en su ingreso por Darién y solicitantes de asilo de el Norte de Centroamérica, Nicaragua, Colombia y Venezuela. Se estima que el 10% de la población residente en Panamá es nacida en el extranjero. Los principales países de origen son: Colombia, Venezuela, Nicaragua, China y República Dominicana (UNICEF, 2019). En este contexto, de particular relevancia regional y nacional es el incremento de personas provenientes de Venezuela en los últimos años, lo que representa una serie de desafíos en materia de asistencia, protección e integración en los países receptores, incluido Panamá (OIM, ACNUR, UNICEF, OEA, 2019).

En esa línea, cabe destacar que Panamá suscribió la hoja de ruta de Quito durante la Primera Reunión Técnica de Coordinación sobre la Respuesta Regional al VIH/SIDA en el contexto de movilidad humana realizada en noviembre de 2019. En este acuerdo el país se comprometió a ampliar la cobertura de servicios de salud para migrantes y refugiados, especialmente aquellos que viven con VIH, independiente de su estatus migratorio y garantizar tratamiento antirretroviral, acelerando la transición al Dolutegravir (DTG).

Así mismo, en Panamá existe el Decreto 149, por el cual “se desarrollan disposiciones en represión de la prostitución y se dictan medidas sobre higiene social y moralidad pública”, y las normas sanitarias que lo complementan (Ley 40, Código Sanitario, Ley 86 junto a decretos, resoluciones y normas del MINSA). Se considera que puede vulnerar la Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita por la República de Panamá. Así mismo, este decreto fomenta la discriminación de trabajadoras sexuales en servicios de salud, ya que se parte de la base de que estas son infractoras de ley. Lo que, por su parte, las mujeres extranjeras que realizan el trabajo sexual y que viven con VIH tienen una doble dificultad para acceder a los servicios de salud por sus condiciones migratorias y por el decreto citado.

En los últimos años, los factores expulsores indujeron cambios no solo en las causas de la migración y del desplazamiento forzado, sino también en el perfil de las personas salen de sus países de origen, siendo la feminización de la migración y la niñez migrante dos tendencias crecientes y más recientemente la migración de familias en grupos (SICA, OIM, ACNUR, 2019). La población refugiada está compuesta principalmente por personas de nacionalidad colombiana, nicaragüense, venezolanas, cubanas y personas son provenientes de los países del Norte de Centroamérica (mayoritariamente de El Salvador).

El ciclo de movilidad humana emergente en el contexto de frontera cuyo objetivo es llegar a los centros económicos tiene tres perfiles, por un lado, la población que ingresa por la provincia de Darién que generalmente utiliza Panamá como puente terrestre, pero también los que determinan permanecer en el país como país de destino. Por el otro, la población que utiliza los puentes aéreos cuya estancia y movilización tiene características distintas a las poblaciones que utilizan el puente terrestre. En la actualidad existen 50 nacionalidades registradas, siendo 1 de cada 10 personas que sobrevive al cruce del Darién, un niño, niñas o adolescente, pero al mismo tiempo el 50% de los niños/as es menor de 6 años (UNICEF, 2019). En la actualidad, Darién representa un desafío en términos de impacto sobre recursos naturales, calidad ambiental, acceso a agua para consumo humano, manejo de desechos sólidos tanto para la población migrante como para la población receptora.

La movilidad humana en sentido general es una alternativa para mejorar las condiciones de vida. La violencia, los conflictos armados explican una parte de los desplazamientos forzados de la población. En otros casos, la movilidad humana la inestabilidad política y la ineficiencia de las políticas económicas generan los movimientos transnacionales e intrarregionales, temporales o permanentes. La migración con fines laborales es particularmente importante en comunidades transfronterizas, por ejemplo, de personas indígenas que se movilizan desde Panamá a Costa Rica (SICA, OIM, ACNUR, 2019).

A pesar de lo anterior, el marco jurídico migratorio panameño sobre movilidad humana es sumamente restrictivo, además de que las garantías no se encuentran armonizadas con el escenario emergente. Por otra parte, existen vacíos en la legislación o ésta requiere actualizarse para el abordaje de la migración en contextos de emergencias. De hecho, en el caso de la Agenda 2030, la meta 10.7 se establece que los países deben “facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” en tanto existe una contribución positiva de los y las trabajadoras migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible (OIM, 2019). En ese sentido, la Declaración de Nueva York aprobada en la 71° Sesión de la Asamblea General de la ONU en noviembre de 2016 identifica los aspectos relevantes sobre migración y refugio además de los mecanismos que priorizan los derechos de (i) niños, niñas y adolescentes, (ii) niñez migrante no acompañada (iii) población desplazada, (iv) población afectada por la violencia.

Sin embargo, tras la Declaración de Nueva York, los jefes de Estado Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo Panamá, reconocieron la necesidad de desarrollar un enfoque integral sobre la movilidad humana y la protección internacional. En los años siguientes, se llevaron a cabo varias fases de consultas, deliberaciones y negociaciones entre gobiernos para lograr mayor cooperación, que resultaron en lo que hoy se conoce como el Pacto Mundial de Refugiados y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular

El Pacto Mundial de Refugiados (2018) fomenta el apoyo a las personas refugiadas y a los países y comunidades que acogen grandes números —incluso por períodos de tiempo prolongados— mediante la movilización de la voluntad política, un apoyo más amplio y la activación de arreglos que buscan alcanzar una distribución de la carga y responsabilidad compartida más equitativa y predecible. Por su parte, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018), busca apoyar la cooperación internacional en cuanto a gobernanza de la migración; proporcionar una serie de medidas para los Estados desde donde pueden seleccionar opciones de políticas para abordar algunos de los problemas relacionados con la migración internacional; y otorgar a los Estados espacio y flexibilidad para seguir la implementación en función de sus propias realidades y capacidades de migración.

En el marco de los compromisos de implementación de los Pactos, en julio de 2017, Panamá se incorporó al Marco Regional Integral de Protección y Soluciones (MIRPS), a través del cual desarrolló un plan de acción nacional basado en un proceso de consulta, que contó con la participación de las entidades y autoridades nacionales, los ministerios de línea y la sociedad civil. El plan de acción tiene por objeto fortalecer el sistema de asilo y mejorar la integración local de los solicitantes de asilo y los refugiados en el país. Aunque los dos pactos mundiales sobre Migración y sobre Refugiados son pactos separados, distintos e independientes, con su propia finalidad, la adopción e implementación exitosa de cada pacto ayudará a reforzar los objetivos del otro. Los dos Pactos Mundiales se complementan entre sí ya que hay cuestiones que afectan a los refugiados y a los migrantes en contexto de movimiento mixtos que requieren una respuesta internacional común.

Por su parte, igualmente, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y la Convención sobre los Derechos del Niño (CMW/C/GC/3−CRC/C/GC/22) señalan las obligaciones en materia de los derechos humanos de la población migrante en países de origen, tránsito, destino y retorno (SAVE THE CHILDREN, 2018).

Cabe señalar que, según diversas investigaciones realizadas, cada persona que se moviliza cíclicamente y/o emigra hacia otras regiones o países, se encuentra acompañado de por lo menos, dos personas. Por ello es importante consensuar políticas y programas de atención y protección social en salud, educación y condiciones laborales, con especial énfasis en las condiciones de la mujer y los niños, niñas y adolescentes migrantes (CEPAL, 2009). Considerando, entre otras, (i) medidas de cuidado alternativo desde el momento de recepción para niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados, (ii) requerimientos de protección consular, (iii) mecanismos de retorno y reintegración o declaración de abandono de los niños, niñas y adolescentes cuando el interés superior así lo determine, (iv) respuesta humanitaria, (v) protocolos para población en busca de condición de refugio (UNICEF, 2019).

En el caso de Panamá, a partir del año 2017, el tema de movilidad humana tomó otras dimensiones. Para el año 2018, dentro de los países de la región, había cerca de 8,000 personas refugiadas y 50,300 solicitantes de asilo, pendientes de decisión. Entre los países con el mayor número de solicitudes pendientes de asilo son, Panamá y Belice (SICA, OIM, ACNUR 2019). Lo que muestra lo complejo del proceso migratorio y sus impactos en la dinámica institucional, poblacional y económica en el país.

De acuerdo con las cifras oficiales, durante el año 2019 ingresaron al país, 21,378 personas por el Darién, frontera de Panamá con Colombia. La mayor parte de la población migrante proviene del Caribe, África y Asia,[[4]](#footnote-4) con el objetivo de ingresar a los países de Norte América: Estados Unidos, Canadá y México. En su ruta hacia Norte América, durante el tránsito por la selva del Darién, las personas son, por un lado, víctimas de robos, de ataques, secuestros, y homicidios por grupos armados; por el otro, en particular las mujeres son víctimas de abusos sexuales y prácticas discriminatorias, por parte de los mismos grupos migrantes.

No obstante, la situación de derechos humanos de la población de reciente ingreso, y en tránsito, tiene relación con la respuesta insuficiente del Estado a la situación de vulneración. Además, porque gobernanza de la migración irregular en la frontera sur, iniciada en 2018, se realiza con un enfoque de seguridad nacional a cargo del Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), dejando de lado, tanto a la protección de los derechos humanos, como a la asistencia humanitaria (acceso a alimentación, salud, albergue digno, agua y saneamiento). Por lo que los servicios no sólo son insuficientes, sino que además son provistos de forma irregular y de manera inadecuada. Es decir, están ausentes: (i) las medidas básicas de protección especial de las familias con niñas y niños; (ii) la investigación de los delitos reportados; (iii) los protocolos para atender casos de abusos sexuales[[5]](#footnote-5); (iv) la inhumación adecuada de las personas, encontrados en la selva a lo largo de la ruta migratoria.

Pero existen también otras prácticas institucionales, vinculadas con situaciones de seguridad nacional, que afectan sensiblemente los derechos de las personas extranjeras. Tal es el caso de: (i) los procedimientos de obtención de datos biométricos de personas en tránsito que estaría contrariando los principios de proporcionalidad y necesidad; (ii) la colaboración de las autoridades panameñas en la entrega personas, que “supuestamente” tienen una alerta migratoria internacional, al margen del debido proceso.

Sin embargo, en Panamá no sólo se registran ciclos inmigratorios en distintas condiciones. También se registran procesos cíclicos de emigración. La población indígena ngäbe-buglé, la más numerosa del país, ubicada en zonas con pocas vías de acceso y presencia de condicionantes económicos, sociales, ambientales y culturales, emigra hacia Costa Rica para participar, según la temporada, en la cosecha del café, banano, piña y hortalizas. Según diversas investigaciones realizadas, cada persona que se moviliza cíclicamente se encuentra acompañado de familiares entre ellos, niños, niñas y adolescentes que colaboran en el proceso de recolección agrícola (OIT, 2018). Sin embargo, no existe una cifra exacta de los niños, niñas y adolescentes involucrados tanto el proceso de emigración, como en los tipos de trabajo estacional que realizan, porque generalmente no son registrados como trabajadores. Por lo cual las estadísticas sobre los ciclos migratorias no reflejan de manera completa la dinámica transfronteriza relacionada con la recolección de café, banano, piña y hortalizas.

Por año, aproximadamente, 13,000 indígenas ngäbe-buglé reciben salvoconductos para viajar a Costa Rica y participar en labores agrícolas en: (i) Zona Atlántica Sur; (ii) región Bribri-Sixaola; (iii) ruta migratoria de San Vito de Coto Brus y Pérez Zeledón; (iv) zona de Los Santos. Esta población que se traslada a Costa Rica para la cosecha del café, banano, piña y hortalizas se encuentra en situación de vulnerabilidad y riesgo, porque, entre otros, la atención en salud y educación se hacen interculturalmente más complejas. Por ello, Panamá firmó en 14 de mayo de 2009, el Acuerdo entre Costa Rica y Panamá que permite la administración de los flujos migratorios de trabajadores indígenas Ngäbe-Buglé (OIM, 2019). No obstante, el mismo no ha sido evaluado para conocer su efectividad e impacto la movilidad transfronteriza la población indígena.

**5.1.2. Crimen organizado.**

A partir de la década del noventa, las actividades del crimen organizado incrementaron su capacidad de incidir en el ámbito nacional, como resultado, por un lado, de la ausencia de políticas transfronterizas adecuadas; por el otro, de problemas emergentes derivados de la transmisión intergeneracional y regional de las desigualdades. Es decir, se han puesto en evidencia los problemas de pobreza, desigualdad e inseguridad regionales que han derivado en crisis políticas y en una mayor emigración irregular ante la falta de oportunidades económicas (BID, 2019). En Centroamérica, aproximadamente el 5% del PIB regional, está vinculado, directa e indirectamente, con el narcotráfico (MINSEG, 2017).

El crimen organizado, la violencia y la inseguridad en el país, limitan e inciden en el libre ejercicio de los derechos humanos de las personas, la generación de mejores condiciones de desarrollo y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. El incremento de las actividades del crimen organizado muestra que existe una distribución desigual del derecho a una vida libre de violencia. Es decir, los mecanismos para la protección eficiente de las poblaciones y personas están seriamente afectados por la inseguridad y la violencia.

La forma de organización delincuencial más extendida y utilizada por el crimen organizado en el país, son las bandas y pandillas[[6]](#footnote-6). En Panamá, desde la década de 1980, emergen las pandillas, aunque no de la magnitud de otros países de la región. Por mucho tiempo, estos grupos se dedicaron mayormente a delitos menores, pero en los últimos años aumentaron su tamaño, forma de organización y tipo de actividad delictiva (narcotráfico, extorsión, trata de personas, lavado de dinero y secuestro) (INSIGHT CRIME, 2019). Actualmente, Bagdad y Calor, integradas por redes de organizaciones criminales ha configurado sofisticadas estructuras conocidas como “oficinas de cobro”, que trabajan directamente con narcotraficantes transnacionales. Diferentes organizaciones criminales transnacionales —especialmente organizaciones con base en Colombia y México utilizan el país como centro de tránsito de drogas y capitales (INSIGHT CRIME, 2019).

No obstante, cabe señalarlo, la evolución cuantitativa y cualitativa del crimen organizado muestra un desequilibrio entre la capacidad de las estructuras administrativo-reactivas y las modalidades de intervención. Esto provoca que en el país: (i) un 70% de la población tenga una percepción de inseguridad; (ii) un 19% de la población fuese víctima de algún crimen o acto delictivo; (iii) un 66% se siente insegura; (iv) una baja tasa de denuncia (sólo 1 de cada 10 casos son reportados) (MINSEG, 2017). En su conjunto, los indicadores muestran la desconfianza en las autoridades rectoras del sector[[7]](#footnote-7).

En el caso de Panamá, la situación geográfica y estratégica del país, parece incidir en la dinámica de las actividades delictivas como el narcotráfico. Por ello se han tomado medidas como el bloqueo de sus fuentes de financiamiento, el fortalecimiento de las instituciones financieras y la adecuación de la legislación nacional a los estándares internacionales (MINSEG, 2017. Estas medidas han requerido de un esfuerzo conjunto de los países vecinos, a través del intercambio de información y del apoyo técnico de la cooperación internacional para el fortalecimiento institucional (MINSEG, 2017). Además de los esfuerzos por reforzar la plataforma de servicios logísticos y financieros, con el fin de evitar su utilización por parte del crimen organizado (MINSEG, 2017).

Entre los años 2012 y 2016 la tasa de tráfico de drogas disminuyó de 6,84 cada 100 mil habitantes a 0,94. En cuanto a la frecuencia del delito, éste pasa de 259 hechos a 38 en el mismo período, lo que equivale a una disminución del 85%. Si el análisis se hace a partir de las cifras de posesión de drogas, la tasa también disminuye entre los años 2012 y 2016; de 23,79 cada 100 mil habitantes a 5,87. En términos de frecuencia la baja que se registra es de 664 hechos menos, lo que equivale a una disminución del 74% (MINSEG, 2017).

El narcotráfico como actividad delictiva tiene efectos colaterales en los secuestros, las extorsiones y homicidios. En el quinquenio 2012 (17) - 2016 (23), la tasa de secuestros por cada 100 mil habitantes varía de 0,45 a 0,57. En el caso del delito de extorsión, la tasa varió entre los años 2012 (2,46) y 2016 (3,10), en tanto la frecuencia se incrementó un 34%. Sin embargo, por sus particularidades, son delitos que tienen una alta tasa de subregistro (MINSEG, 2017).

Por su parte, durante el quinquenio (2012-2016) los homicidios se redujeron un 37,1%. Es decir, en promedio los homicidios disminuyeron un 11% anual. Con relación a la tasa por cada 100 mil habitantes, se experimentó una importante caída de 7,2 puntos porcentuales, lo que significó una disminución relativa del 41% en el período, es decir a razón de 12,4% de disminución promedio anual. La mayor concentración de víctimas de homicidios se ubica en la población entre 25 y 29 años, tanto para hombres como mujeres. Los homicidios se concentran en términos relativos en Colón (19,6), Panamá (15,1), Herrera (8,5), Chiriquí (7,3) y Panamá Oeste (6,9). Las provincias que destacan por un aumento son: Herrera con 42% y Colón con 12,8%. Las que más disminuyen por su parte son: comarca Ngäbe Buglé con 61%, Coclé con 35,8% y Panamá Oeste con 34,2% (MINSEG, 2017).

Según cifras oficiales el mes de noviembre de 2019 se registraron 395 homicidios, mostrando una disminución (-1.74 %) en comparación con el mismo período en el 2018. Sin embargo, estos homicidios son perpetrados en barrios populares, cerca o dentro de las casas donde vivían las víctimas, quienes en su mayoría mantenían: (i) antecedentes penales y criminales; (ii) poco tiempo de haber salido de un centro penitenciario; (iii) alguna medida cautelar distinta de la detención preventiva. Para el año 2017, unas 150 pandillas identificadas en el país tenían 2,500 miembros[[8]](#footnote-8).

De igual manera en Panamá, existe una relación directa entre crimen organizado y posesión de arma de fuego, que se presenta como el problema que más incide en la seguridad de la región. Panamá, por ser un punto de paso del tráfico marítimo mundial, se convierte en un potencial centro de distribución del contrabando (MINSEG, 2017). Durante el año 2019, los estamentos de seguridad incautaron 786 armas de fuego y 34,233 municiones de diferentes calibres. Así mismo fueron puestos a ordenes de las autoridades competentes, 503 personas tanto nacionales como extranjeras.

La inseguridad en todas sus dimensiones y niveles ha puesto en evidencia las deficiencias del modelo de seguridad. Durante los últimos diez años, el país avanzó en los siguientes aspectos: (i) gestión de información para la seguridad pública; (ii) reforzando las capacidades de los estamentos de seguridad; (iii) adhesión a los acuerdos sobre trata de personas; (iv) desarrollo de capacidades para que los gobiernos locales atiendan asuntos de prevención de las violencias; (iv) estrategias específicas para atender violencia contra las mujeres; (v) gestión de la información para la respuesta a la ciudadanía.

El país a través de la Estrategia Nacional de Seguridad (aprobada por Resolución de Gabinete 78 –28 de agosto de 2018), ha consolidado un enfoque integral de intervención que contempla el ciclo de política pública y atiende a cada instancia de la respuesta institucional: prevención, atención, persecución del delito, control, sanción, y resocialización. Con un enfoque de ciclo de vida, promoviendo plataformas interinstitucionales de acción coordinada para prevenir violencias según población (CONNIPREVINA, CONVIMU), desarrollando planes integrales de acción a nivel nacional y locales, y estimulando la presencia territorial (MINSEG, 2017).

Sin embargo, aún y con los avances, el derecho a una vida libre de violencia sigue siendo no sólo una cuestión de políticas públicas en general, sino también una cuestión de Seguridad Humana.

**5.1.3. Trata de personas y explotación sexual y laboral.**

Las violaciones a los derechos humanos de víctimas del tráfico son graves y variadas y se relacionan con los mecanismos de control que incluyen: (i) retención de documentos de identificación, viaje o de salud; (ii) imposición de deudas por transporte, alojamiento, alimentación y otras necesidades básicas; (iii) amenazas de informar su condición inmigratoria a las autoridades; (iv) golpes y abusos físicos; (v) guardias que las vigilan o ejercen otros métodos de restricción de la libertad (CEPAL, 2003).

En el país, la trata de personas es una actividad delictiva emergente y en ascenso. De acuerdo con las cifras de la Policía Nacional de Panamá, las situaciones de explotación sexual aumentaron entre 2015 y 2016, de 49 hechos a 84, esto es, un aumento del 71% (MINSEG, 2017). Según registros periodísticos, hasta el año 2019, se desarticulan 22 redes vinculadas con actividades de explotación sexual (UNFPA, 2019).

Entre los años 2017 y 2019, en el país, se han registrado 57 casos de trata personas de nacionalidades como Colombia, Venezuela y Panamá[[9]](#footnote-9). Asimismo, la Unidad de Identificación y Atención a Víctimas (2019) identificó, por un lado, en forma plena a 8 víctimas de trata de personas; por el otro, en forma preliminar a 54 posibles víctimas de trata de personas[[10]](#footnote-10). Además, el Ministerio Público inició investigaciones en contra de 13 personas (9 hombres adultos y 4 mujeres adultas) por la supuesta comisión del delito de trata de personas y actividades conexas. Y se condenó a 8 personas por la comisión del delito de Trata de Personas y actividades conexas en la modalidad sexual[[11]](#footnote-11).

Según el Informe de Trata de Personas del Departamento de Estado[[12]](#footnote-12), los tratantes explotan a víctimas locales y extranjeras en Panamá, y los tratantes explotan a víctimas panameñas en el exterior. Los tratantes explotan a menores en el trabajo forzado, particularmente la servidumbre doméstica, y la trata sexual en Panamá (TIP, 2019). Las víctimas de trata identificadas son extranjeras adultas explotadas en la trata sexual, especialmente mujeres de América del Sur y América Central. Sin embargo, los tratantes también explotan personas de nacionalidad panameña en la trata sexual en Panamá y en el Caribe y América Central, y América del Sur. Los tratantes han explotado a personas transgénero en la trata sexual debido en parte a mayor vulnerabilidad por la discriminación de la que son sujeto y la alta demanda por los servicios de esta población (TIP, 2019).

Los tratantes explotan: (i) a hombres y mujeres de América Central que están en tránsito por Panamá en ruta al Caribe o Europa en la trata sexual o el trabajo forzado en los países de destino; (ii) mujeres indígenas en el trabajo forzado en áreas fronterizas, rurales y muy pobres del país; (iii) a hombres de América Central y América del Sur; (iv), a chinos y vietnamitas en el trabajo forzado en la construcción, la agricultura, la minería, los restaurantes, las ventas puerta a puerta y otros sectores utilizando la servidumbre por deuda, las promesas falsas, el desconocimiento del proceso de refugio y la condición de irregularidad, las restricciones al movimiento, y otros medios (TIP, 2019).

Recientemente, según UNFPA 2019 y UNODC 2019, para coordinar las operaciones de los estamentos de seguridad contra el crimen organizado relacionado a la trata de personas y actividades conexas, y como resultado del incremento de casos[[13]](#footnote-13). Por ello se adoptaron las siguientes mecanismos, instrumentos y acciones: (i) Comisión Nacional Contra la Trata de Personas[[14]](#footnote-14) (CNCTP), 2016; (ii) Ley 79 de 2011 sobre Trata de Personas y actividades conexas (2016); (iii) Unidad de Identificación y Atención a Víctimas de Trata de Personas (2017); (iv) aprobación, a través del Decreto Ejecutivo No. 303 de 2016 y Decreto Ejecutivo 125 de 17 de abril de 2018, los Planes Nacionales contra la Trata de Personas (2016-2017) y (2018-2022), respectivamente); (v) adopción del Protocolo de Actuación de la Unidad de Identificación y Atención de Víctimas (UIA) para la detección, identificación, asistencia y protección de las víctimas de trata de personas; (vi) creación de la Unidad de Administración del Fondo para Víctimas bajo la CNCTP, adscrita al Ministerio de Seguridad Pública (2018), Oficina Institucional Contra la Trata de Personas (2018)[[15]](#footnote-15); (vii) Reglamento Interno de la Unidad de Identificación y Atención a víctimas de trata que garantiza la eficacia y eficiencia en la protección de las víctimas; (viii) Planes Operativos Anuales 2019 y 2020 de la Comisión Nacional Contra la Trata de Personas; (ix) Oficina Institucional contra la Trata de Personas, Ministerio de Seguridad Pública, según Resolución 004 de 18 de junio de 2019, con funciones de coordinar y facilitar las acciones operativas de los estamentos de seguridad contra la Trata de Personas y actividades conexas; Residente Temporal, el Permiso Temporal Humanitario de Protección, dirigido a víctimas de trata de personas otorgándoles el derecho a permanecer en el territorio nacional, según el Decreto Ejecutivo No. 7 del 8 de enero de 2019; (x) Permiso de Trabajo para las víctimas de trata, como parte del reconocimiento de sus derechos a la reintegración de sus derechos a la regulación migratoria en el país de la explotación, según el Decreto Ejecutivo 21 del 28 de mayo de 2019; (xi) Protección de información contenida en los expedientes administrativos sobre la identificación de personas víctimas de trata de personas y actividades conexas, según Resolución 001-2019 del 13 de agosto del 2019, publicada en Gaceta Oficial 28868-A; (xii) Lineamientos de intercambio de información para la investigación, detección, derivación y atención de víctimas o posibles víctimas de trata de personas y actividades conexas, aprobados en diciembre de 2019; (xiii) Guía de capacitación dirigida a los integrantes de la Unidad de Identificación y Atención a víctimas de trata de personas que proporciona capacidades, competencias y destrezas requeridas para actuar de manera oportuna y hay un equipo de formadores interinstitucionales encargado de las réplicas a nivel de las instituciones; (xiv) Albergue para víctimas de trata de personas en Panamá. (UNODC 2019)[[16]](#footnote-16)

Sin embargo, los avances en la implementación del Plan Nacional y las actividades de la Unidad de Identificación y Atención a Víctimas de Trata de Personas y de la Unidad de Administración del Fondo para Víctimas y la provisión de los servicios a las víctimas que mandata la Ley 79/2011, han sido débiles, en especial, por falta de las asignaciones presupuestarias. Según las disposiciones legales, el país debe proporcionar: (i) alojamiento apropiado, accesible y seguro; (ii) personal técnico interdisciplinario para la atención integral en los albergues; (iii) cobertura de las necesidades básicas de alimentación, vestimenta e higiene, la asistencia médica y sicológica, incluyendo terapias y medicamentos, la asesoría jurídica y servicios de traducción e interpretación.

De hecho, permanecen también están pendientes, tanto en la Dirección de Investigación Judicial (DIJ) de la Policía Nacional, como en el Órgano Judicial, según el artículo 79 de la Ley 79 de 2011, y la reforma de la ley de migración, la creación de las instancias especializadas para la investigación y procesamiento de delitos conexos con la trata de personas, que faciliten la expedición de: (i) permisos de residencia humanitaria; (ii) permisos de trabajo a personas rescatadas que temen regresar al país de origen por razones de seguridad; (iii) permisos provisionales de residencia para víctimas. Y la eliminación de las disparidades en las sanciones penales existentes entre la ley de trata y otras leyes que penalizan delitos de trata sexual tales como la explotación sexual comercial de menores (UNFPA, 2019).

**5.2. Cooperación Sur-Sur en el logro de la Agenda 2030: triangulación, marcos y estrategias regionales y continentales.**

En el marco del proceso de adopción de los ODS, se elaboró el Plan Nacional de Cooperación de Panamá, Panamá Coopera 2030, que se orienta hacia el aprovechamiento de las ventajas geoestratégicas, económicas e institucionales, para posicionar a Panamá como actor clave para diálogo sobre el financiamiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y agilizar las Alianzas para el Desarrollo en la región (MIDES-VNR, 2017).

Panamá Coopera 2030 define principios, estrategias e instrumentales a fin de maximizar los resultados tanto de la política oficial de cooperación, como del Sistema Nacional de Cooperación (SNC) en tanto instrumento de articulación y coordinación entre los actores nacionales y la comunidad cooperante sobre la base de las prioridades nacionales (MIDES-VNR, 2017).

Con el Plan Panamá Coopera, el país adecua sus políticas de cooperación a los estándares tendencias del sistema internacional de cooperación considerando que el país se encuentra en proceso de adecuación de su política pública; desarrollo de mecanismos de gobernanza, diálogo y participación social, así como el desarrollo de planes regionales para garantizar la sostenibilidad ambiental y económica. Entre las acciones relevantes desarrolladas en esa dirección destacan significativos en áreas como los derechos humanos, especialmente en lo concerniente a las poblaciones más vulnerables como niños y niñas, la mujer y personas en pobreza extrema; así como importantes avances en el fortalecimiento de las políticas públicas y el marco legal para garantizar una mayor participación de las mujeres, la reglamentación de leyes para combatir la violencia contra la mujer y la trata de personas (MIDES-VNR, 2017).

Hasta el momento la oferta de cooperación se enfoca en cinco sectores: (i) crecimiento económico, (ii) desarrollo e inclusión social, (iii) educación e innovación científica, (iv) sostenibilidad ambiental, (v) justicia, estado y gobernabilidad. En materia de cooperación Sur-Sur Panamá estableció como líneas estratégicas las áreas de (i) logística de carga y transporte, (ii) sistema bancario, (iii) manejo de cuencas hidrográficas, (iv) el servicio 311 de atención ciudadana, (v) intercambios entre países a través del hub/puente internacional de cooperación. Asimismo, en materia de cooperación Sur-Norte se identificaron potencialidad en áreas como (i) tecnologías educativas, (ii) biodiversidad, (iii) bioquímica, gobierno abierto, (iv) economía colaborativa, (v) derechos indígenas, (vi) bienes culturales. Hasta el momento, en el marco del Plan Panamá Coopera se han establecido relaciones de cooperación con 47 países. Mayormente son acuerdos en las siguientes áreas: (i) cooperación cultural, (ii) cooperación científica, (iii) cooperación educativa[[17]](#footnote-17).

El avance de Panamá Coopera se registra en el campo de la Diplomacia Cultural, sin embargo, en el campo de los aspectos estratégicos de la cooperación Sur-Sur para la aceleración y el logro de la Agenda 2030 aún están por definir.

**6. PANORAMA Y OPORTUNIDADES DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE.**

**6.1. Examen del panorama financiero del país para el desarrollo sostenible, basado en un mapeo y análisis de los flujos financieros.**

En la última década, la deuda externa se ha triplicado. La economía de abundancia promovida a través de megaproyectos y gastos excesivos, muchos de ellos no redituables, financiados a través de un modelo de endeudamientos crecientes no sólo no funcionó, sino que lo llevó a los límites especificado en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRSF). Los problemas fiscales que tomaron alrededor de diez años en crear dicha situación tomarán un largo período en resolverse, por lo cual la disciplina fiscal y una clara fijación de prioridades en el gasto público serán totalmente requeridas y necesarias (PEG, 2019-2024). Es decir, la deuda pública se situó alrededor del límite de 40% neto establecido en la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (LRSF), eliminando la posibilidad del uso del instrumento fiscal como mecanismo de estímulo (PEG, 2019-2024).

El modelo de asignación de recursos, utilizado en los últimos diez años, sacrificó los gastos en educación, formación profesional y salud, a favor de proyectos “llave en mano” y otros carentes de análisis de costo beneficio (PEG, 2019-2024), cuyo endeudamiento limitará ahora la capacidad de inversión pública. Porque si la tasa de crecimiento de la deuda pública aumenta más rápidamente que la del crecimiento de la economía, la relación deuda pública/PIB continuará aumentando. Por lo que se afectará la solvencia financiera, la calificación de crédito y sustraerá recursos de programas claves del gobierno para hacerle frente al pago de los compromisos de deuda. Por lo tanto, urgen acciones en dos áreas claves en asegurar que los indicadores de deuda pública sean viables: reactivar la tasa de crecimiento de la economía e instrumentar un manejo prudente de las finanzas públicas durante el periodo 2020 – 2024 (PEG, 2019-2020).

Por tanto, el programa de recuperación económica se encuentra enfocado en tres áreas que contribuirían en lograr un crecimiento sostenible e inclusivo: (i) fortalecimiento de las finanzas públicas incrementando el ahorro público, acelerando inversiones públicas productivas, mejorando la selección de proyectos y optimizando la eficiencia de empresas públicas y entidades descentralizadas; (ii) aumento de la inversión total (IDE, privada y pública) que logre aumentos de productividad, conscientes de restricciones fiscales que limitan el endeudamiento público. Por lo tanto, será indispensable promover inversión privada nacional e IDE, además de acelerar las políticas públicas con impactos secundarios importantes; y (iii) mejoramiento de incentivos y promoción de exportaciones (PEG, 2019-2020).

Adicionalmente, para reactivar la economía con políticas contra cíclicas, por un lado, se fomentará la construcción en áreas en donde no existe sobreoferta; mientras que, por el otro, el turismo con fuerte participación del sector privado. Con la finalidad de incrementar la productividad y el empleo. Sus resultados sentarán las bases para alcanzar un crecimiento inclusivo con reducción de desempleo y desigualdad de ingresos a mediano plazo beneficiando a grupos marginados de la sociedad, jóvenes que buscan trabajo pero que no cuentan con las competencias que demanda el mercado y otros afectados por la desaceleración (PEG, 2019-2020).

Pero la movilización de recursos internos para cubrir los incrementos del gasto e inversión pública, para acelerar el cumplimiento de las metas establecidas en la Agenda 2030, tiene como contraparte: (i) la carga tributaria baja y regresiva; (ii) la proliferación de privilegios fiscales injustificados; (iii) la ausencia de herramientas para combatir la evasión y la elusión tributarias, especialmente en el campo de los flujos ilícitos de capitales (ICEFI, 2019). Pero todo ello representa un reto para el país. Porque en el mediano plazo se requieren políticas orientadas hacia: (i) la supresión de privilegios fiscales injustificados que incrementarían la progresividad de los impuestos); (ii) la disminución efectiva de la evasión que incrementaría la productividad de los impuestos sobre la renta y sobre el consumo; revisión y evaluación de la gestión y del gasto público; (iii) revisión del marco de transparencia fiscal y políticas anticorrupción; (iv) implementación de reformas a los servicios civiles y los marcos de evaluación y planificación; implementación de políticas efectivas de transparencia y probidad (ICEFI, 2019).

Para impulsar el cumplimiento de los Objetivos de la Agenda 2030, mediante una vinculación entre ODS y beneficios/incentivos tributarios de forma integral, considerando las políticas de ingresos y gastos públicos y los incentivos tributarios, se deben priorizar las siguientes acciones:

(i) incentivos a la participación laboral de la mujer y valoración del trabajo de cuidado; (ii) incentivos para reducir el costo de la inversión para la generación de energía renovable o promoción de su utilización; (iii) incentivos al empleo mediante créditos por aportes a la seguridad social o deducciones adicionales por contratar a ciertos trabajadores como personas mayores, personas con discapacidad, jóvenes o trabajadores de ciertas zonas o sectores (iv) incentivos para las micro, pequeñas y medianas empresas créditos o deducciones en el isr por gastos en investigación y desarrollo o innovación tecnológica; (v) incentivos tributarios a la inversión en proyectos tecnológicos como biotecnologías, desarrollo de software o tecnologías de la información y las comunicaciones; (vi) revisión y racionalización de los gastos tributarios en el impuesto sobre la renta personal y en los impuestos sobre el patrimonio incentivos para vehículos eléctricos incentivos para instalaciones para personas con discapacidad; (vii) deducciones o créditos por inversiones para la producción limpia incentivos a plantaciones forestales eliminación gradual de los incentivos tributarios dirigidos a los combustibles fósiles; (viii) incentivos para opciones con bajas emisiones de carbono, como vehículos eléctricos, iluminación led o paneles solares; (ix) incentivos fiscales para la adopción de tecnologías limpias; (x) mejorar la gobernanza y la rendición de cuentas de los incentivos tributarios; (xi) movilización de recursos internos a través de la eliminación de incentivos tributarios que no sean eficaces en función del costo (evitar el uso de exoneraciones temporales de impuestos y otras exenciones; (xii) coordinación regional para mitigar la competencia fiscal internacional; (xiii) establecimiento de normas comunes entre los países para la estimación y presentación de informes de gastos tributarios y su evaluación (CEPAL, 2019).

**6.2.1. Inversión local.**

En las condiciones financieras actuales, el proceso de descentralización se convierte en una oportunidad para el desarrollo. Para el logro del desarrollo local, el proceso de descentralización contempla dos tipos de transferencia. Por un lado, los fondos vinculados con el Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales que son los remanentes del programa PRONADEL. Por el otro lado, el Plan Anual de Obras e Inversiones asociados al Fondo del Impuesto de Inmuebles, a través del cual cada municipio recibe como mínimo B/. 500,000 anuales que son transferidos en cuotas trimestrales, según su uso, para funcionamiento y/o inversión (SND, 2018).

La Ley 66 señala claramente que el MEF recauda el impuesto inmueble y posteriormente lo transfiere a la SND que lo asigna según partidas trimestrales según la fórmula de solidaridad que considera la relación recaudación en los territorios bajo jurisdicción municipal y la proporción de población por cada municipio. La fórmula solidaria señala excepciones en los casos del Corregimiento de Puerto Obaldía y las Comarcas indígenas de Kuna Yala, Wargandí y Madugandí.

Los fondos asignados por la SND según la fórmula permiten gastos de funcionamiento para la administración y el personal técnico requerido en el proceso de consolidación de la descentralización. En el caso de las municipalidades urbanas la Ley 66 admite hasta el 10%, mientras que en caso de las municipalidades semiurbanas y rurales hasta un 25%.

Las inversiones que se proyectan con los fondos asignados deben realizarse según el Plan Estratégico Distrital que debe ser aprobado por el Consejo Municipal correspondiente. El Plan articula las necesidades prioritarias considerando una distribución homogénea de obras e inversiones entre los corregimientos. De igual maneras el Plan define por un lado las obras; por el otro, los proyectos. En este nivel se presentan las principales acciones para reorientar participativamente las inversiones, pero requiere de un sistema de información que permita en lo local y familiar, conocer las principales brechas que deben atenderse de manera sistemática.

Las obras y proyectos según la Ley 66 deben enmarcarse en las áreas y los asuntos siguientes: educación y salud, deportes y recreación, servicio público domiciliario, infraestructura para la seguridad ciudadana, servicios sociales, turismo y cultura, desarrollo económico y social. Todos ellos, parte de las metas relevantes asociadas con la Agenda 2030.

En el caso del Programa de Inversión de Obras públicas y Servicios Municipales Se transfirieron B/.159,5 millones, durante los años 2016 y 2017. Cada año se realizó una transferencia de B/.79.7 millones. Por su parte, en el año 2016, la asignación mediante el Fondo de Impuesto de Bienes Inmuebles-IBI fue de B/. 151,1 millones, mientras que para el 2017 fue de B/. 168,2 millones de los cuales hasta el momento han sido transferidos B/. 120 millones (SND, 2018).

Asimismo, entre las vigencias 2016 y 2017 se han aprobado en el caso del Fondo de Impuesto de Bienes Inmuebles-IBI con participación ciudadana un total de 2,682 proyectos por un monto de B/.288,5 millones. De ese total, el 18. 94% (508) de los proyectos han sido físicamente terminados (B/. 22,2 millones). Actualmente, el 18.68% (501) de los proyectos se encuentran en ejecución a nivel nacional (B/.144,7 millones). Con el total de los proyectos físicamente terminados y en ejecución, se ha pagado y/o comprometido el 46.86% (135,2millones) de los fondos. El resto, el 35.07% (B/. 101,2 millones) de los fondos serán comprometidos una vez los 1,331 proyectos en evaluación y/o licitación sean asignados (SND, 2018).

**6.2.2. Intervención multisectorial.**

El Gobierno Nacional desarrolla una estrategia de intervención multisectorial territorial a través de la articulación armónica e integrada de la oferta de servicios públicos para llevarlos de manera prioritaria a quienes más lo necesitan. De igual manera integrará las inversiones en infraestructura local relevante para potenciar el desarrollo regional (GS, 2019).

Colmena sistematiza la política universal, sensible a las brechas, con el propósito de llevar adelante intervenciones coherentes y pertinentes en los distintos territorios, destinadas a superar el hambre, la pobreza, y las desigualdades territoriales garantizando los derechos económicos y sociales de los ciudadanos. Diseñado bajo un enfoque de derechos, Colmena, opera en dos niveles muy vinculados a la inversión en desarrollo humano con lógica de ciclo de vida, integrando un conjunto de programas orientados a confrontar las causas de la pobreza multidimensional, llevando distintas intervenciones destinadas a superar privaciones, el acceso a los servicios sociales y, así, proveer a cada ciudadano de un piso básico que le permita, al menos, vivir dignamente (GS, 2019).

La intervención multisectorial busca corregir las disparidades entre las provincias y las comarcas, en tanto el monto de inversión per cápita es mucho mayor en las provincias que en las comarcas.

La estrategia Colmena tiene un enfoque de “doble inclusión” consistente en combinar mecanismos de protección social con intervenciones de inclusión económica tanto en el sector agrícola como en el no agrícola, considerando el capital natural (ambiental), capital físico, capital humano, capital social, capital financiero (FAO, 2019).

Corregir las disparidades implica redistribuir. Actualmente las provincias reciben más inversión en todos los sectores principales, mientras que en educación y cultura es menos de una vez y media, en el sector agropecuario es once veces mayor, lo cual es importante ya que en las comarcas prima la agricultura de subsistencia y este tipo de inversiones garantiza la continuidad y mejora de los cultivos. En materia de salud, el desequilibrio que existe entre las provincias y las comarcas es de 165 dólares; en Trabajo y bienestar social, la diferencia es menor, lo que puede obedecer a los programas de transferencias monetarias que se han implementado en los últimos años. En cuanto a transporte, es el sector con el mayor desequilibrio, lo que se explica por las grandes obras de infraestructura que se han desarrollado en la Ciudad de Panamá. Por cada dólar per cápita recibido en las provincias, los habitantes de las comarcas recibieron aproximadamente 4 centavos. En vivienda, el monto per cápita en las provincias es un 69% superior que en las comarcas (BID, 2019).

El proceso de adecuación de las inversiones según un mecanismo de presupuesto participativo abre paso a nuevas formas de financiamiento de la Agenda 2030. Más centrada en lo local, con programas o proyectos con apoyo inter-agencial o binacional, la inversión pública puede tener un impacto más directo.

**6.2.3. Fuentes financieras alternativas.**

En un país de renta alta como Panamá, la movilización internacional de recursos para el desarrollo debe considerar las fuentes de financiación alternativas, más allá de la Ayuda Oficial al Desarrollo. En este sentido, el acceso tanto a fondos ligados al cambio climático (como el Green Climate Fund, Global Environemtal Facility, etc.), como a fondos de inversión de impacto (como el Agri-business Capital Fund, ABC Fund) u otros fondos que apalanquen recursos del sector privado, constituyen una oportunidad con potencial a explorar.

Panamá tiene posibilidad de acceder a fondos verticales como el Fondo de Medio Ambiente Mundial (GEF siglas en inglés) en esta última reposición de recursos -7-, ha asignado 12 millones de dólares para atender los desafíos del desarrollo en biodiversidad en el agro, químicos, áreas protegidas, vida silvestre, bioeconomía, acceso a recursos genéticos, cambio climático, entre otros[[18]](#footnote-18). Asimismo, existen, también, el Fondo Verde del Clima (Green Climate Fund)[[19]](#footnote-19) y el Fondo de Adaptación Cambio Climático [[20]](#footnote-20). Ambos son fondos abiertos permanentemente y una alternativa para dinamizar aquellos sectores donde de la Agenda 2030 en el país, mantiene brechas importantes.

**7. ANÁLISIS DE RIESGOS.**

**7.1. Análisis de los diversos riesgos y amenazas multidimensionales que podrían afectar la trayectoria de desarrollo del país en el espectro político, de desarrollo, humanitario y de derechos humanos.**

Existen escenarios que fomentan riesgos y amenazas que pueden afectar el desarrollo del país en tanto tiene una economía abierta y sensible a los cambios externos. En el contexto externo, según SOKOL (2019) sobresalen tensiones intervinientes que pueden conformar escenarios donde la exposición a shocks externos, la estabilidad financiera y la legislación tributaria estadounidense pueden cambiar el rumbo del país. Con los siguientes impactos en el desarrollo del país:

(i) Exposición a shocks externos. Las tensiones comerciales entre los Estados Unidos y China aumentan gradualmente la incertidumbre. De agravarse éstas, la carga que atraviesa el istmo podría desviarse a otras rutas e impactar, tanto en los ingresos de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), como en las actividades de logística con implicaciones en el resto de la economía.

(ii) Estabilidad financiera internacional. La volatilidad en los mercados bursátiles y las tensiones geopolíticas por los conflictos comerciales y las listas grises, especialmente en políticas de comercio exterior, están generando tensiones en las principales economías globales.

(iii) Reducción de gravámenes tributarios. La reversión de flujos de capital y repatriación de ganancias de empresas norteamericanas en el exterior condicionará la competencia para atraerlos y mantener la inversión con marcos institucionales apegados a la seguridad jurídica.

En el contexto interno, según SOKOL (2019), también sobresalen tensiones intervinientes que pueden conformar escenarios donde la estructura de mercado laboral, la expansión del gasto vía el endeudamiento y el incremento de capital humano pueden cambiar el rumbo del país. Con los siguientes impactos en el desarrollo del país:

(i) Estructura del mercado laboral. El insumo trabajo estuvo desacelerándose en medio del auge y caída del crecimiento de la economía. Como resultado de los cambios estructurales en los sectores motores de la economía al enfatizar actividades más intensivas en el uso del capital físico, mayores requerimientos de mano de obra especializada, así como rigideces en el mercado laboral.

(v) Expansión sin sostenibilidad del gasto público en megaproyectos, planilla y subsidios. La inversión en infraestructura sin una estrategia de reactivación de la economía puede aumentar la deuda pública a niveles que podrían requerir nuevos impuestos que incidirían en el crecimiento y desempleo, aparte de su impacto en las calificaciones de crédito relacionadas al grado de inversión al país.

(vi) Baja inversión en capital humano. El país no invierte en capital humano. Por ello las actividades de poca productividad, bajas remuneraciones y desigualdades de ingresos aumentan en la medida que el PIB interno varía. Para incrementar la acumulación de capital humano, las inversiones en salud, educación y desarrollo tecnológico son estratégicas.

Sin embargo, existe también una acumulación de riesgos internos que pueden afectar en el corto plazo, el desarrollo sostenible. Entre los mismos sobresalen la reforma del estado, los flujos financieros ilícitos, la institucionalidad y la exigibilidad de derechos.

**7.1.1. Riesgos multidimensionales en lo político: la reforma del estado.**

En Panamá se han incrementado las denuncias y los casos de corrupción. Las mismas son parte de una crisis institucional más amplia. La corrupción expresa la cultura del privilegio y el abuso, el desinterés por el bienestar ciudadano y el cumplimiento de los derechos de las personas.

Según el Índice de las Percepciones de la Corrupción (IPC, 2018), la corrupción erosiona la democracia y genera un desgaste, que amenaza las mismas instituciones que el gobierno debe proteger (DLC, 2019). Como resultado de la corrupción y la ausencia de institucionalidad, la sociedad panameña experimenta de manera cíclica profundas crisis institucionales, políticas y económicas. Estas crisis generalmente se reflejan en la necesidad de ajustar y adecuar las formas como el Estado se relaciona con la sociedad y de paso, la forma como organiza la vida misma en sociedad. Cada una de las reformas constitucionales se corresponden con las crisis en las formas de gobierno y la transición entre los modelos y estilos de desarrollo.

En ese contexto, entre las acciones para fortalecer la democracia, se encuentran: prevención de conflictos de interés y leyes anticorrupción, transparencia y rendición de cuentas, contrataciones públicas, compromiso con la justicia, acceso a la información, gobiernos y datos abiertos, y de ese modo (DLC, 2019). En tanto mecanismos ciudadanos de control de la gestión pública y privada que permiten el combate sistemático de la corrupción en el país a través de la modernización del estado.

Sin embargo, la reforma del estado en Panamá y con ello la reforma constitucional, más allá de la modernización, tiene cuatro aristas: (i) cambios en la organización del sistema político que incluye a los partidos políticos y la forma de gobierno; (ii) cambios en los ejes centrales y conceptos básicos desde los cuales se despliegan las políticas gubernamentales; (iii) transformación de las instituciones que garantizan la continuidad del estado; (iv) financiamiento del bienestar de la población.

Pero, en el caso de Panamá, la reforma del estado tiene distintas salidas, dependiendo de la forma como se relacionan quienes la impulsan y como se articulan los derechos de las personas y ciudadanía: (i) democrática que amplía la participación ciudadana en el control y acción del estado; (ii) liberal conservadora que reduce los espacios de participación y acción de la ciudadanía; (iii) autoritaria que rompe el orden político ante la incapacidad del mismo de auto reformarse; (iv) populista que recompone el sistema político, pero no cambia el orden social.

No cabe duda de que el problema de la reforma del estado es amplio, diverso y significativo. Pero ¿qué tipo de Estado será el emergente? Todo dependerá de la forma como se supere la corrupción y el clientelismo, hegemónicos hoy en la cultura política panameña, y se transite hacia otra centrada en los derechos y la transparencia. Allí reside lo importante del debate sobre la reforma constitucional.

El escenario en el cual se desarrollan los acontecimientos lo integran, por un lado, las convenciones, declaraciones, acuerdos, pactos y demás normativas internacionales que cada vez más, producto de las acciones que en diversas direcciones han emprendido tanto las víctimas como las personas interesadas en el fortalecimiento de la justicia y las instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Por el otro, la creciente necesidad de los asociados de contar con una democracia integral en combinación con las suficientes y necesarias normas para garantizar el derecho a una vida digna.

**7.1.2. Riesgos multidimensionales en el desarrollo: flujos financieros ilícitos.**

Los flujos financieros, tanto los ilícitos, como los vinculados con los incentivos tributarios, son un reto para Panamá. En ambos casos las regulaciones del país, como producto de presiones externas, están en proceso de adecuación y ajuste. Las listas grises son parte de ese proceso de presión generada por países donde existe la doble tributación y se consideran afectados por los incentivos fiscales para la atracción de capitales e inversión.

Según la Meta 16.4 de la Agenda 2030, “reducir de manera significativa las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de bienes robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada”, en cuanto a la reducción substancial de flujos financieros ilícitos contribuye al incremento de los ingresos fiscales y reduce la acumulación de deuda y empréstitos externos (A/HRC/31/61, 2016). Estos flujos financieros tienen implicaciones múltiples, amplias y negativas en los derechos humanos, porque substraen los recursos públicos necesarios para la inversión en programas y políticas sociales, la administración de justicia, en escuelas, hospitales, viviendas y salud. Asimismo, los flujos financieros ilícitos afectan la relación crecimiento e inversión provocando crisis financieras que afectan a los más vulnerables. La reducción de los flujos financieros ilícitos significaría una contribución muy sustancial a la reducción de la desigualdad nacional y global de riquezas e ingresos (A/HRC/37/54/Add.2, 2017). En el caso de Panamá, los flujos tienen relación con la evasión, corrupción y lavado de dinero.

El Centro Bancario Internacional, admite diversas operaciones de intermediación financiera que son parte de la conectividad financiera regional y global por la cual transitan diversos los flujos financieros. Esta plataforma facilita la inteligencia de mercado y alianzas estratégicas empresariales para lograr, por un lado, acceso a inversionistas, tecnología de producción y canales de distribución; por el otro, un ambiente favorable para conducir negocios (SOKOL, 2019).

En el año 2016, el periódico alemán S-deutsche Zeitung, el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) puso a disposición de diversos medios de comunicación, 12 millones de documentos de la firma forense Mossack Fonseca que en cuarenta años había creado 120,000 empresas offshore con fines de facilitar transacciones financieras a ciudadanos de diversos países. Las filtraciones de la firma antes mencionada muestran cómo las empresas de propiedad secreta son un vehículo para los movimientos secretos de dinero y otras actividades al margen de las legislaciones, los recaudadores de impuestos y los reguladores (PÉREZ, 2017). Según las mismas, los servicios legales de la firma Mossack Fonseca proveían legítimamente de compañías offshore como parte de un paquete de servicios financieros globales fundamentados en los incentivos tributarios por las bajas penalizaciones tributarias, además de las facilidades comparativas para la inversión.

Durante ese mismo periodo se registraron otras fugas de información en Suiza, Luxemburgo y Bahamas, pero fueron las filtraciones de la firma panameña las que ocuparon la atención internacional por la escala y el volumen de fraude fiscal y lavado de dinero por parte de corporaciones comerciales, personas políticamente expuestas e individuos adinerados de todas partes del mundo (A/HRC/37/54/Add.2,2017). Desde distintas perspectivas los incentivos facilitan la evasión impositiva y elusión fiscal, no sólo en Panamá, sino también Delaware, Nevada, Wyoming, Dakota del Sur, Singapur, Nueva Zelandia, Irlanda, la Isla del Hombre y Seychelles.

Según las filtraciones de la firma antes mencionada, a través de un complejo mecanismo de ingeniería económica se establecieron más de 200,000 compañías offshore, utilizadas por políticos, organizaciones del crimen organizado y evasores de impuestos para el financiamiento ilícito, corrupción, narcotráfico, terrorismo, evasión fiscal. El entorno de bajos impuestos y la economía abierta de Panamá, combinados con su sofisticado sistema bancario, proporciona la plataforma perfecta o para evitar impuestos o para la limpieza de ganancias ilícitas (PÉREZ, 2017).

Para analizar las medidas a tomar como consecuencia de las filtraciones, el Gobierno Nacional estableció un Comité de Expertos Independientes con el propósito de analizar la plataforma del servicio, “asistir a Panamá en sus políticas contra la evasión fiscal internacional y fortalecer a Panamá como centro financiero global con las mejores prácticas de transparencia”. Para eso se proponía “revisar marco el legal actual, incluyendo políticas, leyes y tratados internacionales; evaluar la efectividad de recientes reformas; e identificar vulnerabilidades de la plataforma de servicios internacionales de Panamá, entre otros”. Para luego formular recomendaciones con el fin de lograr los objetivos de transparencia exigidos por la comunidad internacional.

Como resultado de ello, en los últimos 5 años, Panamá ha firmado una serie de tratados en materia de impuestos e intercambio de información que han aumentado la transparencia del sistema. Sin embargo, los gobiernos extranjeros y los organismos internacionales tienen que obtener una orden judicial para solicitar los datos bancarios cubiertos por el secreto bancario. En 2015, se reguló el traspaso de las acciones al portador para minimizar el anonimato y aumentar la transparencia. Las nuevas regulaciones fueron el resultado de las presiones internacionales establecidas por el Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información de la OCDE y las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI) (PÉREZ, 2017).

Panamá al igual que República Dominicana, ha acordado ser parte de la iniciativa BEPS (Base erosion and profit shifting, para avanzar en regulaciones fiscales que eviten la erosión fiscal por temas como paraísos fiscales, o preciso de transferencia y ha tenido notables avances. Sería importante incluir un párrafo al respecto

Entre los años 2015 y 2019, Panamá adecúa múltiples actividades económicas: (i) impuestos sobre remesas a extranjeros: se declaran como gravables los ingresos de fuente panameña recibidos por una persona no residente en la república de panamá; (ii) impuestos a sociedades de inversión inmobiliaria: se aumenta el impuesto sobre dividendos al 10% en los casos que corresponden a las sociedades de inversión inmobiliarias registradas y que negocien en bolsa; (iii) impuestos selectivos al consumo: por un lado, se gravan con impuesto selectivo al consumo de productos de juegos de azar, apuestas a través de internet o cualquier modalidad, por el otro, se grava a los motores fuera de borda de más de 150cc de cilindrada, yates, botes de vela, barcos y embarcaciones de recreo o deporte, motos acuáticas, naves, aeronaves y helicópteros no considerados de uso no comercial; (iv) aplicación de tratados de doble tributación.

De igual manera el país realizó ajustes al sistema fiscal, para incentivar las actividades relevantes del sector marítimo. Por lo cual no causarán Impuesto sobre la Renta (ISR), ni las rentas provenientes del financiamiento para la construcción y compra de naves que formen parte de la marina mercante nacional, ni aquellas generadas con el fin de crear astilleros de construcción de barcos comerciales, yates, buques militares y otros tipos de barcos para transporte de mercancía o pasajeros y/o empresas dedicadas a proyectos marítimos financiables.

El impacto de las filtraciones se observa en los indicadores de solidez financiera. La relación Activos líquidos / Depósitos ha disminuido durante los últimos siete años. En especial el año 2017 (19.0%) con relación al año 2010 (25.3%). de igual manera, para el año 2017, ha disminuido la relación activo líquido/total de activos (13.7%), con relación al año 2010 (19.4%). no obstante, se mantienen los niveles de liquidez por encima de los identificados por las regulaciones existentes. el resto de los indicadores, sin embargo, muestra pocas variaciones a lo largo de los últimos siete años. A pesar de los cambios y ajustes que ha hecho Panamá, en febrero de 2020 la Unión Europea volvió a incluir a este país en su lista de paraísos fiscales, lo que podría afectar las inversiones en este país.

Sin embargo, desde la perspectiva, del logro de la Meta 16.4 de la Agenda 2030, sobre reducir de manera significativa las corrientes financieras, se deben tomar tres medidas, requieren voluntad política: (i) la eliminación de compañías ficticias y cuentas anónimas, con la imposición de un requisito legal de declarar públicamente toda la información del beneficiario final de todas las entidades comerciales, incluyendo sociedades, fideicomisos, fundaciones y entidades benéficas; (ii) el intercambio automático de información fiscal a nivel mundial; y (iii) el establecimiento a través de un mandato legal de informes públicos país-por-país por parte de las corporaciones transnacionales, el cual exhiba sus activos, ingresos, utilidades, impuestos pagados y número de empleados, como también su balance de situación en cada una de las jurisdicciones donde operan, en vez de presentar un balance global consolidado. (A/HRC/37/54/Add.2, 2017).

**7.1.2. Riesgos y amenazas multidimensionales en derechos humanos: institucionalidad.**

El país enfrenta el desafío de la transición hacia un modelo desarrollo más inclusivo y sostenible, para poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones y reducir las desigualdades, como lo indica la Agenda 2030, que hace un llamado a sumar a todos los grupos al desarrollo y a “no dejar a nadie atrás”, enfocándose en las poblaciones menos favorecidas (PNUD, 2019).

Por ello en el marco de la nueva agenda global asumida por Panamá en el PEN2030, se requiere instituciones eficaces en el logro de las metas de desarrollo nacional, eficientes en el uso de recursos, inclusivas para facilitar la incorporación de los distintos sectores a la dinámica de desarrollo y que rindan cuentas a la ciudadanía con transparencia. En este aspecto es clave la gestión por resultados, para el diseño y seguimiento de las políticas con criterios claros de asignación de recursos. Además de incorporar la gestión del conocimiento para desarrollar soluciones adaptadas, eficientes en el uso de los recursos naturales y de alto impacto social (PNUD, 2019).

Los nuevos retos de desarrollo hacen un llamado a la importancia del liderazgo más cercano a las personas. Un nuevo liderazgo que promueva y desarrolle relaciones efectivas con otras instituciones, pero también con actores fuera del estado, será esencial para una mayor sensibilidad y capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos, junto con la reconstrucción de la confianza, que va más allá de la legitimidad formal (PNUD, 2019).

Para el alcance de la nueva agenda 2030 es necesario refundar la manera en que se comparte la responsabilidad y rendición de cuentas entre gobierno, sociedad civil y empresa privada. Un nuevo contrato entre gobierno y sus ciudadanos, donde el primero responde a las necesidades de la ciudadanía y es responsable de sus decisiones y acciones hacia ellos; mientras las y los ciudadanos participan en procesos democráticos, pagan impuestos y participan de la vida civil. El reto para una mayor participación ciudadana será determinar qué asuntos son los que deben ser consultados, en qué medida y bajo qué modalidades (PNUD, 2019).

La participación en asuntos locales puede ser más fácil que en asuntos nacionales; Un gobierno con capacidad de respuesta debe poder reconciliar las prioridades nacionales con las locales.

La armonía vertical es otro reto para la nueva gobernabilidad donde se propone que una autoridad central debe tener un rol subsidiario, es decir, solo debe ocuparse de aquellas tareas que no pueden ser realizadas de manera más eficiente por niveles locales más inmediatos (PNUD, 2019).

Para enfrentar el complejo escenario de desarrollo sostenible, la capacidad de reacción del sector público deberá centrarse en satisfacer las expectativas de las personas con suficiente oferta, calidad y prontitud en los servicios públicos, capacidad que a su vez alimenta la confianza en los gobiernos, incentivando a la cooperación y al respeto de reglas y leyes (PNUD, 2019).

Los servidores públicos tendrán que desarrollar habilidades para lograr involucrar a las comunidades para que articulen sus problemas y contribuyan a diseñar respuestas, sumando a los métodos tradicionales de interacción personal, otros que involucran a la tecnología. La capacidad para desarrollar relaciones efectivas con otras instituciones, pero también con actores fuera del estado será esencial para una mayor capacidad de respuesta. Adicionalmente, tendrán que ser capaces de comprender mejor la diversidad de las necesidades, aspiraciones y deseos de las personas (PNUD, 2019).

Más allá de la tradicional rendición de cuentas jerárquica y vertical, hay dos nuevos tipos de rendición de cuentas que reflejan la realidad actual: la compartida y la social. En el pasado las reformas para mejorar la rendición de cuentas no tomaban en cuenta a las instituciones informales; establecer y cumplir reglas para la rendición de cuentas en instituciones formales no es suficiente cuando éstas conviven con modalidades informales que hay que alinear para promover la gobernabilidad responsable. La rendición de cuentas se complica cuando, como lo exigen los nuevos retos de desarrollo, las instituciones deben compartir la responsabilidad en la entrega de servicios y no como antes, cuando una sola institución era la única responsable, confirmando la necesidad de adaptarse a la nueva realidad (PNUD, 2019).

La promoción de relaciones entre el estado y los ciudadanos es fundamental para crear plataformas de diálogos que le permitan a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil exigir la rendición de cuenta a los gobiernos. Sin embargo, solo puede haber un diálogo efectivo cuando el gobierno empodera a las personas para que éstas exijan resultados, a través de información y garantizando que la misma sea entendida (PNUD, 2019).

Un sector público basado en los principios de integridad, transparencia y rendición de cuentas es una de las condiciones de la confianza en la democracia, la cohesión nacional y la participación ciudadana. La confianza entra en juego cada vez que se anuncia una nueva política pública y es esencial para construir la legitimidad y sostenibilidad de los sistemas políticos. Se puede distinguir entre confianza política y confianza social y ambas son determinantes e inseparables para cumplir este rol (PNUD, 2019).

Para el logro de los desafíos de desarrollo aquí planteados deben retomarse los procesos de planificación por resultado, vinculados a sistemas de información que nos permitan diseñar, dar seguimiento y evaluar las políticas. Esta información debiera ser clave para la asignación de recursos con criterios de equidad y para la planificación del presupuesto público. En el esquema del desarrollo sostenible e inclusivo, la institucionalidad del país es el reto más trascendental para el cumplimiento de la Agenda2030. Lo que implica tanto la formación continua, cómo la selección por mérito y la evaluación por competencias (PNUD, 2019).

**78.1.3. Riesgos y amenazas multidimensionales en lo humanitario: exigibilidad de derechos**.

En la sociedad democrática los derechos son respetados y exigibles. En el caso de Panamá el respeto a los derechos y su exigibilidad de estos, están seriamente cuestionados. El retraso en los fallos, la discrecionalidad en la aplicación de las medidas, entre otros, generan una percepción de justicia tardía, ineficiente y claramente manipulable

Desde esta perspectiva, el acceso a la justicia se convierte en reto para la realización de la Agenda 2030 en tanto es un derecho que mediante los mecanismos suficientes y eficientes se transforma en una garantía en una verdadera tutela judicial en el marco de una sociedad democrática. Sin esa garantía para todas las personas, el estado de derecho no se realiza plenamente. Por deja se de ser el portador de un acuerdo en el cual todas las personas son iguales ante la ley.

Para que la justicia se corresponda con una sociedad democrática plena debe existir acceso a la jurisdicción: (i) oportunidad procesal para reclamar justicia; (ii) derecho de igualdad ante la ley, que representa la base de la igualdad procesal de toda persona frente al sistema judicial; (iii) existencia de mecanismos y garantías que aseguren los derechos humanos sustantivos, así como la existencia de controles judiciales de cada lesión los derechos de las personas.

En el contexto en el país, los cuestionamientos a la igualdad ante la ley, limitan la consolidación de un sistema judicial que responda al principio de justicia pronta y cumplida que supone el cumplimiento de una administración de justicia igualitaria para todos y todas, y que se mantiene libre e independiente de cualquier influencia de poder que trastoque el principio de legalidad, la trasparencia de la gestión judicial y la confianza ciudadana.

Para alcanzar esos objetivos y cumplir con los derechos de las personas, es necesario el fortalecimiento del sistema de justicia expedita, equitativa y transparente y la cobertura efectiva.

**7.2. Causas subyacentes de riesgos, vulnerabilidades y necesidades políticas, sociales o relacionadas con conflictos, violaciones graves de los derechos humanos, desastres, el medio ambiente o la economía.**

Entre causas subyacentes que afectan el desarrollo eficaz, eficiente y sostenible del desarrollo de la Agenda 2030 se encuentran los siguientes: (i) los mecanismos de gobernanza que no son sensibles al cambio; (ii) la organización de los territorios por unidades políticas y administrativas rígidas, con una prestación de servicios de baja eficiencia; (iii) la ausencia de conocimientos, recursos y principios de integración, indivisibilidad y equilibrio en la implementación de las intervenciones.

Asimismo, en lo político, una causa impulsora de riesgos es la organización de los territorios por unidades administrativas-políticas rígidas, sin capacidad de desarrollar capacidades para instalar un enfoque participativo que fomente el pensamiento integrado y las oportunidades de asociación en el desarrollo de y coordinar las intervenciones en los territorios. En el caso de la prestación de servicios con escasa eficiencia, los principios y normas de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y adecuación requieren integrarse en una planificación y transversalización de la igualdad de oportunidades, la interculturalidad y efectos multiplicadores.

Por su parte, en lo social, un riesgo lo representa abordar la brecha en la cobertura de la protección social para los más excluidos, a partir de los sistemas de prestación de servicios existentes a nivel subnacional. En términos concretos, esta brecha puede dividirse en dos componentes cuantificables: (i) el nivel de interacción entre el sector multisectorial (salud, nutrición, educación, atención, transferencias sociales y pensiones no contributivas) y multinivel (central, provincial y Gobierno de nivel distrital); y (ii) el valor añadido que proporcionen los indicadores de monitoreo en tiempo real y la retroalimentación para iniciar los procesos de aceleración de los ODS, en contextos en los que los escasos datos y las débiles capacidades de implementación son la norma.

Finalmente, un riesgo emergente es el resurgimiento de los movimientos conservadores. Que promueven acciones en contra de los derechos humanos y el conocimiento científico. En el año 2016, las manifestaciones de los grupos conservadores lograron eliminaran de la agenda parlamentaria, las discusiones de la Ley de Educación en Sexualidad y que las Guías de Educación de Sexualidad y Afectividad del Ministerio de Educación.

El riesgo de desastres y el cambio climático son elementos que ponen en riesgo los avances alcanzados en desarrollo sostenible del país. Un evento de impacto intensivo, así como la acumulación del riesgo extensivo pueden retroceder los indicadores de pobreza, de desarrollo económico y social por aumentar la vulnerabilidad de la población más excluida y por su impacto directo en el PIB del país.

**ANEXO 1: COMPROMISOS NACIONALES SEGÚN LAS NORMAS Y LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES.**

Panamá ha ratificado numerosos tratados de derechos humanos y de protección internacional, por lo tanto, está legalmente obligado a utilizar el máximo de los recursos disponibles para asegurar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación por ningún motivo (A/HRC/37/54/Add.2, 2017). Las metas de la Agenda 2030 permiten acelerar ese proceso en tanto el país acogió las mismas a través del Decreto Ejecutivo 393. En los últimos años, con la asistencia técnica del Sistema de Naciones Unidas, el Estado panameño ha realizado esfuerzos para cumplir con sus obligaciones tanto en materia de derechos humanos, protección de las personas, como con el sistema de informes de los Órganos de Tratados.

En la última década, el país ratificó y se adhirió a 4 instrumentos de derechos humanos: (i) la Convención sobre Municiones en Racimo, en noviembre de 2010; (ii) la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, el 24 de junio de 2011; (ii) el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el 2 de junio de 2011; (iii) el Tratado sobre el Comercio de Armas, en febrero de 2014; (iv) el Tratado de Marrakech para Facilitar el Acceso a las Obras Publicadas a las Personas Ciegas, con Discapacidad Visual o con Otras Dificultades para Acceder al Texto Impreso, el 10 de febrero de 2017 (CAT/C/PAN/CO/R, 2017) (CRC/C/OPAC/PAN/CO/1, 2019).

Además el país aprobó y sancionó 6 medidas legislativas relevantes: (i) Ley 79, de 9 de noviembre de 2011, sobre trata de personas y actividades conexas, por la que se crea la Comisión Nacional contra la Trata; (ii) la Ley 57, de 27 de mayo de 2011, que regula la tenencia, el porte y las actividades de importación, exportación y comercialización de armas de fuego, municiones y materiales relacionados, así como otras actividades conexas (iii) la Ley 35, de 23 de mayo de 2013, sobre el procedimiento de extradición; (iv) la Ley 36, de 24 de mayo de 2013, sobre tráfico ilícito de migrantes y actividades conexas; (v) la Ley 82, de 24 de octubre de 2013, que adopta medidas para la prevención de la violencia contra la mujer y reforma el Código Penal a fin de tipificar el femicidio y sancionar la violencia de género; (vi) la Ley 6, de 22 de febrero de 2017, por la que se establece el mecanismo nacional de prevención de la tortura conforme al Protocolo Facultativo de la Convención (CAT/C/PAN/CO/R, 2017) (CRC/C/OPAC/PAN/CO/1, 2019).

De igual manera, finalmente, el país aprobó una medida ejecutiva dirigida a mejorar la protección de los derechos humanos: (i) la adhesión a la Declaración sobre Escuelas Seguras, en 2015; (ii) el Decreto Ejecutivo 121 de 19 de julio 2016, mediante el cual se crea creación de la Comisión 20 de diciembre de 1989; (iii) la adhesión a la Declaración Política sobre el VIH/SIDA: En la vía rápida para acelerar la lucha contra el VIH y poner fin a la epidemia del SIDA para 2030, donde el país asume las siguientes metas: 90% de las personas que viven con el VIH conocerán su estado serológico, el 90% del total de personas diagnosticadas con el VIH recibirá un tratamiento antirretrovírico continuado, el 90% de las personas que reciben terapia antirretrovírica tendrá supresión viral, 3 ciudades incluidas en la iniciativa Fast Track Cities; (iv) adhesión al Acuerdo de Escazú sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe[[21]](#footnote-21), pendiente de ratificación por la Asamblea Nacional (CAT/C/PAN/CO/R, 2017) (CRC/C/OPAC/PAN/CO/1, 2019).

Este conjunto de disposiciones permite una mirada más integral a los derechos humanos de las personas en Panamá. En el año 2016, para darle seguimiento y cumplimiento a las recomendaciones de los Órganos de Derechos Humanos, el país estableció un Mecanismo de Seguimiento y Monitoreo de Recomendaciones de derechos humanos alineado sobre los ODS[[22]](#footnote-22). Sin embargo, hasta el momento el país no cuenta con un plan de seguimiento de la implementación de las recomendaciones de los órganos de supervisión en forma coordinada e integral. Por lo que aún están pendientes los informes periódicos al CERD, CESCR, CEDAW. Asimismo, está pendiente la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio 169 de la OIT, que hacen parte de las recomendaciones del EPU. Ambos instrumentos tienen implicaciones en el cumplimiento de la Agenda 2030, porque en el primer caso, define y modela la realización de las garantías que dan forma a los derechos. En el segundo caso, con las formas de interacción de la política pública en contextos culturales y étnicos.

Así mismo, cabe destacar que Panamá suscribió en el 2016 la Declaración Política sobre el VIH y el SIDA: en la vía rápida para acelerar la lucha contra el VIH y poner fin a la epidemia del SIDA para 2030. Tres de sus ciudades están comprometidas con la iniciativa Fast Track Cities.

**1.1. Análisis de la implementación de los compromisos bajo todas las normas y estándares internacionalmente acordados y los valores de la Carta de las Naciones Unidas, como un instrumento para lograr la Agenda 2030.**

En el último Examen Periódico Universal (2º CICLO), a Panamá le fueron formuladas 521 recomendaciones de las cuales aceptó 111. Las mismas se concentran mayormente, en su orden, en la Esfera Personas (38.0%), Prosperidad (27.4%), Paz (23.6%), Asociaciones (6.5%), Planeta (4.4%). Las recomendaciones en la Esfera Personas se concentran en el ODS 5, Igualdad de Género (14.4%); en la Esfera Planeta, las recomendaciones se concentran en el ODS 6, Agua Limpia y Saneamiento (2.3%); en la Esfera Prosperidad, las recomendaciones son principalmente en el ODS 10, Reducir la Desigualdad (15.5%); en las Esfera Paz, las recomendaciones al ODS 16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, se relaciona con el área de la justicia. Por último, en la Esfera Asociaciones las recomendaciones al ODS 17, Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, son principalmente en materia de construcción de soportes nacionales para alcanzar la Agenda 2030 (6.5%).

En su conjunto, en el caso de las recomendaciones, existen avances en diferentes aspectos de los derechos de las personas. Por ejemplo, en los siguientes derechos: derecho a un ambiente seguro y limpio; derecho a un nivel de vida adecuado; derecho a una vida libre de violencia; derecho a la educación; derecho a la vida, al crecimiento y al desarrollo; derecho a la participación.

Sin embargo, existen brechas en las normativas que reducen la capacidad de cumplimiento integral de los compromisos adquiridos, por el país, en materia de derechos humanos:

**(i) Administración de justicia y juicio justo.** Panamá ha avanzado en la implementación del Sistema Penal Acusatorio y la justicia comunitaria de paz, con lo cual se avanza en la reducción de la mora judicial, la prisión preventiva y las alternativas a la privación de libertad para los casos que sean oportunos. Recientemente, mediante un proceso de consulta que incluyó a comarcas indígenas y los gobiernos locales, se elaboró la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana (2017-2030)[[23]](#footnote-23) con enfoque de género y alineada a los ODS. Además de avanzar en la elaboración de Planes Locales de Seguridad Ciudadana en 6 municipalidades. Sin embargo, cabe señalarlo, la implementación del Sistema Penal Acusatorio, en los casos de Violencia contra las Mujeres, debe ajustarse con los estándares internacionales en lo relativo con los acuerdos de pena y revictimización. Sin embargo, el país también debe: (i) adoptar medidas que garanticen procesos de selección y nombramientos basados en la meritocracia y las capacidades profesionales para los operadores de justicia y que estos procesos estén administrados por órganos independientes y no por el poder ejecutivo y el poder legislativo; (ii) garantizar los recursos financieros y humanos adecuados para la implementación del Sistema Penal Acusatorio; (iii) garantizar la capacitación permanente para los operadores de justicia, incluyendo formación en derechos humanos; (iv) reducir el índice de prisión preventiva; (v) revisar los acuerdos de pena y sentencias aplicados en los casos de femicidios y trata en el Sistema Penal Acusatorio.

**(ii) Condiciones de detención**. Actualmente se reconocen los avances del Instituto de Estudios Interdisciplinarios (IEI) como mejoras en la infraestructura de centros y el mapeo nacional de organizaciones e instituciones que proveen servicios alternativos a la privación de libertad y que están dispuesto a trabajar con los adolescentes en conflicto con la Ley[[24]](#footnote-24). Pero persiste la necesidad de incorporar un enfoque de género en el análisis de la situación de las mujeres en general y privadas de libertad, en particular ya que, a pesar de los avances en materia de su salud sexual y reproductiva, espacios y oportunidades para mantener el vínculo materno, atención específica para quienes han sido víctimas de violencia de género y sexual, y programas de rehabilitación y reinserción social que les permitan oportunidades nuevas al fin de la reclusión. En distintos momentos, en el país se han documentado violaciones de los derechos humanos al momento de la captura y detención de los adolescentes. A menudo niños, adolescentes y adultos son mezclados en centros de detención. Persiste la ausencia de programas para los adolescentes privados de libertad, así como de personal especializado, principalmente psicólogos[[25]](#footnote-25) y falta de atención psicosocial para los menores. De igual manera existe el reto para reconocer y operacionalizar los derechos de la población LGBTIQ+ en los centros de detención. No obstante, el país también debe: (i) incorporar en la formulación de políticas y programas la situación de las mujeres privadas de libertad y de la población LGTBI+ privada de libertad; (ii) equiparar los estándares de garantías procesales de la justicia penal juvenil con los del sistema penal acusatorio de la justicia ordinaria, (iii) dotar de apoyo político y financiero al IEI para alcanzar los estándares internacionales, involucrando a los familiares, los adolescentes y las instituciones públicas.

**(iii) Derecho al agua potable y al saneamiento.** Panamá adoptó el Plan Nacional de Seguridad Hídrica “Agua para Todos”[[26]](#footnote-26) 2050, y creó el Consejo Nacional de Agua para monitorear y medir los avances en la implementación. Las metas del plan son: acceso universal a agua de calidad y servicios de saneamiento; agua para el crecimiento socioeconómico inclusivo; gestión preventiva de los riesgos relacionados con el agua; cuencas hidrográficas saludables; y sostenibilidad hídrica. Si bien, tal como se describe, existen avances, el país debe: (i) asegurar la implementación del Plan Nacional para lograr el 100% de cobertura a través de la gestión integrada de las cuencas hidrográficas; (ii) incorporar la perspectiva de género y la participación de las mujeres desde la planificación, ejecución y monitoreo de los planes, programas, proyectos y comités relacionados con la gestión hídricas y el saneamiento; (iii) garantizar la participación de los pueblos indígenas en la gestión de los recursos naturales.

**(iv) Derechos de la niñez.** Aunque en el 2015 se aprobó la Ley 30 que elevó a los 18 años de edad la edad mínima para contraer matrimonio, no se han tomado medidas para evitar las uniones informales con personas menores de edad. Pese a que el Consejo de Gabinete aprobó un proyecto de ley de protección integral para niños, niñas y adolescentes en 2018, la Asamblea concluyó su periodo sin iniciar el debate de dicho proyecto de ley, por lo que la actual administración deberá reiniciar el proceso desde el principio. También en fecha reciente el país creó el Comité Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Estrategia de Desinstitucionalización de Niños, niñas y adolescentes cuya meta al 2023, es disminuir en un 80%, la tasa de institucionalización. En julio de 2019, 1,827 NNA estaban institucionalizados. Por último, en enero de 2018, el Ministerio de Gobierno y la Secretaría Nacional para la Niñez, Adolescencia y Familia adoptaron el Protocolo de actuación para la identificación, referencia y atención de NNA que hayan solicitado ser reconocidos como refugiados y que tengan necesidades de protección internacional. Finalmente, aunque existen avances, el país debe: (i) prevenir las uniones tempranas contrarias a la ley; (ii) restituir el derecho a la convivencia familiar de los niños, niñas y adolescentes; (iii) reforzar los mecanismos de protección especial para víctimas de violencia sexual.

**(v) Derecho a participar en asuntos públicos y derecho a votar.** La Ley 29 de 29 de mayo de 2017, reglamentada a través del Decreto 12 del 21 de marzo de 2018[[27]](#footnote-27) que reconoce la paridad en elecciones primarias y generales, estableciendo que la suplente de un candidato principal será mujer y viceversa; estableciendo la sanción de rechazo de la postulación si no se cumple. En mayo de 2018 el Tribunal Electoral, alegando presiones de los partidos políticos, elimina a través del Decreto 19 del 26 de abril de 2018, la obligación de cumplir con la paridad establecida previamente y su sanción asociada. Tras varias manifestaciones públicas de organizaciones de mujeres, el Tribunal Electoral, mediante el Decreto 27 del 11 de mayo de 2018, establece nuevamente la paridad, pero sin sanción. Sin embargo, el país debe: (i) garantizar la participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales, ordenamiento territorial ambiental, asegurando la participación de la mujer; garantizar la participación equitativa de las mujeres en el ámbito político.

**(vi) Derechos de los pueblos indígenas.** En el año 2016, la Asamblea Legislativa adoptó Ley 37 del año 2016 que establece la consulta y consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas[[28]](#footnote-28); una ley desconocida por los pueblos indígenas del país debido a que no participaron en su redacción ni fueron consultados sobre la misma. Hasta la fecha se desconoce su aplicación. En el año 2018, el gobierno adoptó el Plan Nacional para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, al tiempo que institucionalizó un espacio de diálogo permanente con las autoridades indígenas del país. No obstante, la ocupación ilícita de los territorios indígenas continúa siendo la mayor preocupación de los pueblos indígenas. La creación de la comarca Naso, que reconocería jurídicamente el territorio del pueblo naso ha generado una gran controversia. La Asamblea Legislativa aprobó la Ley 656 que crea la comarca Naso, pero fue vetada por el Presidente; tras lo cual, la Asamblea Legislativa volvió a aprobarla y en ese momento fue interpuesta una demanda de inconstitucionalidad contra la creación de la comarca que espera el fallo de la Corte Suprema de Justicia. Aunque se registran avances, el país debe: (i) garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas que todos los procesos de toma de decisiones que puedan afectar el disfrute de sus derechos humanos, tanto individuales como colectivos; (ii) garantizar el derecho de los pueblos al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses; (iii) hacer efectivo el derecho de los pueblos indígenas al reconocimiento y protección jurídica de sus tierras y territorios ancestrales.

**(vi) Derechos de los refugiados, migrantes y apátridas.** Los movimientos mixtos en tránsito hacia el norte del continente están compuestos por personas de más 80 nacionalidades diferentes, lo que supone un enorme desafío para Panamá, a pesar del esfuerzo de las autoridades para dar respuesta a las solicitudes y para gestionar la migración desde un enfoque humanitario. La ruta migratoria entre Colombia y Panamá, transitando la selva del Darién, se ha convertido en uno de los puntos más peligrosos y letales para las personas en la región, siendo víctimas de extorsiones, robos, asesinatos y violaciones sexuales a manos de grupos criminales armados especialmente las mujeres. Estos delitos no son investigados adecuadamente y la mayoría de las personas prefieren no denunciar para evitar permanecer en detención durante el proceso de investigación. La muerte de personas en ruta en la selva del Darién no se investiga con la debida diligencia y las autoridades del Servicio Nacional de Migración han tenido que recurrir a la sepultura en fosas comunes. Por su parte, mediante el Decreto Ejecutivo 10 de 2019 que reglamenta la Ley 28 y 29 de 2011 se aprueba la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de Apatridia de 1954. Este nuevo instrumento jurídico establece el procedimiento para el reconocimiento de la condición de apatridia en la República de Panamá y faculta al Ministerio de Relaciones Exteriores a la realización de los trámites correspondientes. Por último, el Decreto Ejecutivo 5 de 2018 modificó el sistema de asilo establecido en una legislación anterior de 1998, fortaleciendo el compromiso nacional con la debida protección internacional de las personas con riesgo de persecución en su país de origen y reafirmando el cumplimiento del debido proceso[[29]](#footnote-29). A septiembre de 2019, 16,526 solicitudes de asilo están pendientes de decisión. En este orden de ideas, el Ministerio de Gobierno ha considerado que el sistema de asilo requiere ser fortalecido y que la legislación existente debe ser revisada, para asegurar respuestas oportunas y para promover oportunidades de inclusión y de efectivo acceso a derechos. Para continuar con el avance en los derechos de movilidad humana, el país debe: (i) garantizar la seguridad en la ruta migratoria; (ii) mejorar las condiciones mínimas dignas para el acceso a servicios básicos en las estaciones de recepción de refugiados y migrantes; (iii) garantizar el acceso a la justicia a los refugiados y migrantes víctimas de delitos; (iv) adoptar medidas legislativas, administrativas, judiciales y otras medidas preventivas contra las posibles violaciones e inobservancia del principio de "no devolución" en la frontera; (v) establecer un programa de capacitación continua para servidores públicos que trabajen de manera directa con población migrante y refugiados; (vi) crear mecanismo que faciliten la obtención de residencia permanentes y la naturalización para las personas apátridas reconocidas; (vii) establecer mecanismos de atención y referencia entre instituciones para personas que pudieran estar en riesgo de apatridia; diseñar mecanismos para la prevención de la apatridia para asegurar el derecho a una nacionalidad.

**(vii) Derecho a la salud.** Ley 40 del 14 de agosto de 2018 que establece el marco jurídico para el abordaje integral de las infecciones de transmisión sexual y el VIH[[30]](#footnote-30) a pesar de mantenerse la exigencia de pruebas sin consentimiento informado, cuando el médico a su criterio vea la necesidad y la prueba del VIH para contraer matrimonio. Asimismo, por un ladolado, se avanza en un modelo de atención médica y coordinar la atención a los pacientes de la Caja del Seguro Social y el Ministerio de Salud, a través de la Comisión de Alto Nivel para Mejorar el Sistema Público de Salud para garantizar la cobertura en territorios indígenas,[[31]](#footnote-31) así como reducir la desigualdad en el acceso, ofreciendo una cobertura de calidad.[[32]](#footnote-32) Por otro lado, en el caso del VIH, el MINSA está trabajando para mejorar el acceso al diagnóstico en áreas de difícil acceso.[[33]](#footnote-33) También se ha avanzado en reconocer la atención a personas extranjeras independientemente de su condición migratoria.[[34]](#footnote-34) Ahora bien, el país también debe: (i) garantizar un acceso universal y de calidad a la salud para todas las personas, asegurando la transparencia y la rendición de cuentas y la sostenibilidad; (ii) crear un sistema único de integración financiera a nivel central, regional y local, para permitir el manejo de la información a través de una red que consolide las operaciones presupuestarias y financieras; (iii) asegurar el presupuesto para la prevención, atención y seguimiento de la población con VIH-SIDA.

**(viii) Derecho al trabajo, condiciones justas y favorables.** Panamá ratificó el Convenio 156 de la OIT sobre trabajo doméstico, y aprobó la Ley 56 de 2017 para promocionar la participación de las mujeres en las juntas directivas estatales[[35]](#footnote-35). Además, se adoptó una estrategia nacional de empleo para la promoción de la participación laboral de las mujeres[[36]](#footnote-36), a través de numerosos programas: “Mujer Emprende”; “Crédito Mujer Agro-emprendedora; “Sello igualdad de género”; “Iniciativa Equal Pay Coalition”. Además, para garantizar los derechos de las personas el país debe: (i) garantizar condiciones dignas y equitativas en el derecho al trabajo sin discriminación por ninguna razón o condición; (ii) tomar medidas afirmativas para reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres.

**(ix) Discriminación contra la mujer.** Desde 2011, Panamá adoptó la Política Pública de Igualdad de Oportunidades y el Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades 2016-2019. Lo que permitió, a través de la Ley 60 de 2016, que reforma la Ley 29 de 2002, sobre la adolescente embarazada, garantizar los derechos de las niñas menores de edad. Pero en el caso de la Ley Nº40 de 2018, que regula el marco legal para la respuesta al VIH, obliga la realización de la prueba de VIH particularmente a mujeres embarazadas, las mujeres *trans* y trabajadoras sexuales, afectando los derechos de las personas. No obstante, la violencia afecta también a las trabajadoras sexuales. El 82.4% de las trabajadoras sexuales experimentó de forma directa o indirecta, alguna vez, una situación de discriminación. El 47.1% declara haber vivenciado directamente una situación de discriminación. El 17.6% señaló que presenció por lo menos un acto de discriminación. En los espacios cerrados se presencian mayormente situaciones de discriminación. De igual manera el 64.7% vivenció directamente en algún momento una situación de abuso de autoridad o violencia asociada al trabajo sexual. La violencia verbal, la intimidación y las amenazas son la principal forma de abuso de autoridad o violencia. Los pedidos de coimas o extorsiones son el segundo tipo de abuso de autoridad o violencia. El abuso o violación sexual es la tercera forma de abuso que expresan. Ante esas situaciones de abuso, sólo el 17,6% hizo alguna denuncia. Las trabajadoras sexuales que realizan actividades en espacios abiertos realizan denuncias (11,8%), son las que más presentan o realizan algún tipo de denuncia. De igual manera, son las trabajadoras sexuales que laboran en espacios cerrados las que nunca realizan denuncias (35,3%). Los motivos que declaran para no realizar denuncias son la falta de confianza en el sistema, el miedo y las amenazas (MDDP/ REDTRASEX, S/F). Por ello, el país debe, también: (i) aprobar una legislación específica que prohíba explícitamente la discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género y sancione a los responsables de dichas discriminaciones; (ii) resolver los recursos presentados ante la Corte Suprema de Justicia, respecto a la constitucionalidad del artículo 26 del Código de Familia, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos. Por último, el país debe tener presente las sugerencias y recomendaciones señaladas en la lista de cuestiones y preguntas previa a la presentación del octavo informe periódico de Panamá (CEDAW/C/PAN/QPR/8) entre las que se puntualizan las siguientes acciones: (i) mejorar la recopilación y el análisis de los datos relativos a las esferas que abarca la Convención con el fin de respaldar la formulación de políticas y la elaboración de programas y evaluar los progresos realizados en la aplicación de la Convención; (ii) promover la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; (iii) explicar las medidas adoptadas para acopiar los datos y analizar la información en el marco de la base de datos de indicadores de género de Panamá.

**(x) No discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género.** La discriminación persiste en Panamá en todos los ámbitos de la vida pública, afectando a de manera particular a determinados grupos, como las personas de la comunidad LGBTIQ+, refugiados y migrantes, afrodescendientes, pueblos indígenas, personas adultas mayores, mujeres y personas con discapacidad. No obstante, el país aprobó recientemente la 7 del 14 de febrero de 2018 que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios [[37]](#footnote-37) que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios, de la que se excluyó la discriminación por razones de orientación sexual violentando los derechos de esta población[[38]](#footnote-38). De hecho, la Ley 16 de 2002, que regula el derecho de admisión en los establecimientos públicos y dicta medidas para evitar la discriminación, incluso por motivos de orientación sexual, no establece mecanismos claros de sanción. En Panamá no se reconoce la unión y el matrimonio entre personas del mismo sexo. Actualmente, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) está considerando varios recursos de casos presentados con relación a una advertencia de inconstitucionalidad contra el artículo 26 del Código de Familia que limita el matrimonio a un acto “entre hombre y mujer”. No obstante, la Opinión Consultiva 24/2017 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que refuerza la Convención Interamericana respecto a la igualdad y no discriminación basada en orientación sexual e identidad de género, reconoce el matrimonio igualitario, al mismo tiempo que señala que no existe aún, una prohibición legal de actos de discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género. De igual manera, la Oficina del Procurador General de la Administración en el año 2017, emitió una opinión favorable para reconocer el matrimonio entre personas del mismo sexo y solicitó a la Corte Suprema de Justicia que declare inconstitucional el artículo 26 del Código de Familia sobre la base de normas internacionales reconocidas y la aplicación del principio de convencionalidad. Se espera el fallo de la CSJ. Para el año 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una Opinión Consultiva, referida al reconocimiento de las parejas del mismo sexo y la identidad legal de las personas transgénero, vinculante para todos los países signatarios de la Convención Americana de Derechos Humanos, incluido Panamá. Según la Opinión Consultiva, los Estados "deben reconocer y garantizar todos los derechos que se deriven de un vínculo familiar entre personas del mismo sexo", incluido el matrimonio. Además, la Opinión Consultiva señala que debe garantizarse "el acceso a todas las formas existentes de sistemas domésticos legales, incluido el derecho al matrimonio, con el fin de garantizar la protección de todos los derechos de las familias conformadas por parejas del mismo sexo sin discriminación". Por último, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que las personas transgéneros tienen derecho a cambiar su nombre en sus documentos de identidad de acuerdo con su identificación de género auto percibida. Con el fin de apoyar los esfuerzos de prevención, tratamiento y atención en VIH y avanzar hacia la meta de cero discriminaciones y no dejar a nadie atrás, condición fundamental para lograr el fin del sida en el marco de la agenda de desarrollo 2030. Finalmente, caben tres recomendaciones: (i) aprobar una legislación específica que prohíba explícitamente la discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género y sancione a los responsables de dichas discriminaciones; (ii) resolver los recursos presentados ante la Corte Suprema de Justicia, respecto a la constitucionalidad del artículo 26 del Código de Familia, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos; (iii) adoptar un marco legal que reconozca la identidad de género.

**(xi) No discriminación racial.** En el marco del Decenio para de los Afrodescendientes, a través de la Ley 64 de 6 de diciembre de 2016 creó la Secretaría Nacional para el desarrollo de los Afro-panameños[[39]](#footnote-39), adscrita al Ministerio de Desarrollo Social, cuyo objetivo es implementar el Plan de Acción para la inclusión de los Afrodescendientes[[40]](#footnote-40). A nivel local se firmó el Pacto entre Alcaldías de la Provincia de Colón[[41]](#footnote-41) para impulsar los objetivos del Decenio. En preparación del Censo de Población y Vivienda del 2020, Panamá ha facilitado un espacio de coordinación con las organizaciones afro-panameñas y el Instituto Nacional de Estadística para la formulación de la pregunta sobre autoidentificación racial. El perfilamiento racial en las fuerzas de seguridad sigue siendo una de las mayores preocupaciones de la población afrodescendiente. La falta de datos desagregados dificulta evidenciar este hecho a pesar de ser latente en la sociedad. Asimismo, el país debe: (i) adoptar protocolos para prevenir el perfilamiento racial entre los cuerpos de seguridad.

**(xii) Tortura, trato cruel e inhumano.** En el año 2017, el país estableció el Mecanismo Nacional para la prevención de la Tortura (MNPT), adscrito a la Defensoría del Pueblo, mediante Ley 6 de 22 de febrero de 2017[[42]](#footnote-42) en cumplimiento al Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. El MNPT inició sus operaciones en septiembre del 2018. La creación y puesta en marcha del MNPT constituye un importante avance especialmente para la población refugiada y solicitante de asilo en centros de detención migratoria a fin de asegurar se cumpla con las garantías mínimas sobre la aprehensión contenidas en el artículo 69 del Decreto Ejecutivo No. 5 de 16 de enero de 2018[[43]](#footnote-43). Sin embargo, el país debe: (i) consolidar el Mecanismo Nacional para la prevención de la Tortura (MNPT); (ii) implementar la Ley 6 de 22 de febrero de 2017.

**(xii) Derecho a una vida libre de violencia.** Mediante el Decreto Ejecutivo 125 de 16 de abril de 2018, se adoptó el Plan Nacional contra la trata de personas para el quinquenio 2017-2020[[44]](#footnote-44) de la Comisión Nacional contra la Trata de Personas, con el objetivo de prevenir, investigar y sancionar la Trata de Personas y actividades conexas, garantizar la atención y protección a sus víctimas, posibles víctimas, familiares y personas relacionadas; promover la cooperación internacional y asegurar la eficacia y efectividad de la implementación, coordinación y monitoreo de este. Desde la operativización de la Unidad de Identificación y atención a víctimas a finales del año 2017 a noviembre de 2019, [[45]](#footnote-45) se han identificado 57 víctimas, cuyos principales países de procedencia son Colombia (28 víctimas), Venezuela (13 víctimas) y Panamá (7 víctimas), siendo las mujeres quienes encabezan la mayor parte de los casos identificados representando un 68.4% de las víctimas versus los hombres con un 31.57%, y la modalidad sexual y laboral son los fines de explotación con mayor incidencia en los casos reportados. Según informe de la Policía Nacional, en conjunto con la Fiscalía Primera Especializada Contra la Delincuencia Organizada, en el periodo comprendido de mayo de 2015 a diciembre de 2018 indica que se realizaron 47 operativos de Tráfico Ilícito de Migrantes, a través de la apertura de 75 expedientes, con 2 sentencias condenatorias de los 61 presuntos traficantes aprehendidos logrando brindar asistencia y/o protección a 147 personas. En Panamá existe una ley de Tráfico Ilícito de migrantes desde el año 2013 y la misma necesita ser reglamentada[[46]](#footnote-46). En el contexto de la migración, en Panamá, hombres, mujeres, niños y niñas, son frecuentemente objeto de tráfico ilícito de migrantes y se exponen a ser posibles víctimas de trata de personas, siendo, explotados sexualmente y sometidos a explotación laboral, trabajos forzosos y otros fines de explotación. Muchas de estas personas tienen necesidades de protección internacional y otros se encuentran en una grave situación de vulnerabilidad ante la falta de recursos. La Comisión Nacional para la prevención de los delitos de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes desarrolló durante los últimos años, acciones de movilización social y de coordinación interinstitucional para luchar contra la explotación sexual. No obstante, además el país debe: (i) promover la participación de Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR) en sesiones de la Comisión Nacional contra la trata de personas para evaluar la existencia de víctimas de trata con necesidades de protección internacional; (ii) dotar con recursos técnicos y financieros a la Unidad de atención a víctimas para apoyar el desarrollo de planes de vida de las víctimas, que incluya, entre otras opciones, el acceso al procedimiento de la condición de refugiados como una solución duradera; (iii) consolidar la respuesta institucional y el presupuesto para implementar las acciones de prevención, atención y sanción de los delitos de trata de personas, incluido el albergue para víctimas de trata; (iv) continuar con la formación de calidad para servidores públicos del ejecutivo y del poder judicial; (v) aprobar ley integral de salud sexual y reproductiva como garantía de los derechos humanos.

**(xiv) Derechos ambientales.** Tras la ratificación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kyoto y el Acuerdo de París, Panamá estableció un amplio marco regulatorio y legal para enfrentar el cambio climático, incluida la formulación de la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) en 2016. Por lo que Panamá se ha comprometido en aumentar la capacidad de absorción de GEI en el sector de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (LULUCF) en un 10% mediante la reforestación y restauración de áreas protegidas. Condicional a la provisión de financiamiento adicional, Panamá fortalecería este compromiso con un aumento del 80% en la capacidad de absorción. De igual manera a través de otros compromisos internacionales, como el Acuerdo de Paris o el Acuerdo sobre las Medidas del Estado Rector del Puerto para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (AMERP), el país determinó que la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) es uno de los mayores problemas de las capturas pesqueras a nivel global y representa una seria amenaza para la conservación efectiva y el manejo sostenible de poblaciones pesqueras. Este tratado internacional entró en vigor el 5 de junio de 2016. A la fecha, tiene 62 Partes. Panamá realizó el depósito de su instrumento de Adhesión al AMERP el 21 de noviembre de 2016, por lo que sus disposiciones son jurídicamente vinculantes para todos los órganos del Estado y con ello se comprometió a adoptar e implementar una serie de acciones para hacer frente a la pesca INDNR. No obstante, en relación con la participación ciudadana en las estructuras de gobernanza local ambiental, a través de comisiones consultivas ambientales, establecidas por la Ley 41 de 1998[[47]](#footnote-47), se debe realizar un mayor esfuerzo para garantizar este derecho.

1. La siguiente Sección describe el comportamiento de los indicadores, en la mayoría de los casos, a partir de las fuentes nacionales. En materia de indicadores, Panamá debe realizar un esfuerzo importante para consolidar las estadísticas nacionales y con ello registrar los avances del cumplimiento de la Agenda 2030. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ver: <https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/JC2118_terminology-guidelines_es_0.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Ver: <https://www.paho.org/clap/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=publicaciones-sifilis&alias=93-monitoreo-iniciativa-para-eliminacion-de-la-transmision-maternoinfantil-del-vih-y-sifilis-congenita&Itemid=219&lang=es> [↑](#footnote-ref-3)
4. Ver: https://www.migracion.gob.pa/transparencia/datos-abiertos [↑](#footnote-ref-4)
5. Ver: http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/portal/defensoria-del-pueblo-abre-queja-por-posible-vulneracion-al-derecho-de-la-salud-en-darien/ También en: http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/portal/situacion-migratoria-en-darien-ha-empeorado-defensor-del-pueblo/ [↑](#footnote-ref-5)
6. Ver: https://es.insightcrime.org/panama-crimen-organizado/panama/ [↑](#footnote-ref-6)
7. Ver: http://www.siec.gob.pa/index. php?option=com\_phocadownload&view=category&id=16&Itemid=239. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ver: http://laestrella.com.pa/panama/ nacional/pandillas-carteles-relacion-otros-grupos/2397902 [↑](#footnote-ref-8)
9. Ver: https://www.minseg.gob.pa/wp-content/uploads/2019/12/informe\_trata\_personas\_noviembre\_2019.pdf [↑](#footnote-ref-9)
10. Ver: https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/red-trata-personas-desarticulada-panama/ [↑](#footnote-ref-10)
11. Ver: https://pa.usembassy.gov/es/our-relationship-es/official-reports-es/informe-sobre-la-trata-de-personas-2018/ [↑](#footnote-ref-11)
12. Ver: https://pa.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/262/Panama-2019-TIP-Report-Country-Narrative-FINAL-ESP-1.pdf [↑](#footnote-ref-12)
13. Ver: https://pa.usembassy.gov/es/our-relationship-es/official-reports-es/ [↑](#footnote-ref-13)
14. Comisión Nacional Contra la Trata de Personas está integrada por instituciones públicas (MIRE, MINSEG, MP, OJ, INAMU, SENNIAF, MITRADEL, MINGOB, MIDES, MEDUCA, MINSA, ATP, Asamblea Nacional y Defensoría del Pueblo) y organismos del sector privado (CONEP y Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura). [↑](#footnote-ref-14)
15. Ver: https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/blogs.dir/2/2019/06/462/oficina-institucional-contra-la-trata-de-personas.pdf [↑](#footnote-ref-15)
16. Informe de Gestión 2019, Comisión Nacional contra la Trata de Personas. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ver: http://panamacoopera.gob.pa/cooperante/ [↑](#footnote-ref-17)
18. Ver: https://www.thegef.org/country/panama [↑](#footnote-ref-18)
19. Ver: https://www.greenclimate.fund/countries/panama [↑](#footnote-ref-19)
20. Ver: https://www.adaptation-fund.org/project/adapting-climate-change-integrated-water-management-panama/ [↑](#footnote-ref-20)
21. Ver: https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2018/CN.442.2018-Eng.pdf [↑](#footnote-ref-21)
22. Ver: https://www.mire.gob.pa/index.php/es/noticias-mire/13811-panama-presenta-herramienta-para-el-cumplimiento-de-las-recomendaciones-de-los-organos-de-derechos-humanos [↑](#footnote-ref-22)
23. Ver: <http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/democratic_governance/estrategia-nacional-de-seguridad-ciudadana.html> [↑](#footnote-ref-23)
24. Ver: <http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/presscenter/articles/pnud-entrega-obras-en-pro-de-la-calidad-de-vida-de-adolescentes-.html> [↑](#footnote-ref-24)
25. Ver: <http://ministeriopublico.gob.pa/estadisticas-judiciales/privados-de-libertad/> [↑](#footnote-ref-25)
26. Ver: <http://www.conagua.gob.pa/pnsh/introduccion-al-pnsh-2015-2050.html> [↑](#footnote-ref-26)
27. Ver: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1438/ley-29-2017-reforma-c%C3%B3digo-electoral.pdf> [↑](#footnote-ref-27)
28. Ver: https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\_NORMAS/2010/2016/2016\_626\_0052.pdf [↑](#footnote-ref-28)
29. Esta normativa también podría aprovecharse para ampliar la definición de refugiado, proporcionar seguridad jurídica con un procedimiento detallado para la presentación de la solicitud y las fases posteriores, y mejorar el debido proceso para garantizar equidad en el procesamiento acelerado de solicitudes manifiestamente infundadas. [↑](#footnote-ref-29)
30. Ver: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28590_B/GacetaNo_28590b_20180814.pdf> [↑](#footnote-ref-30)
31. Ver: <http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicaciones/asis_final_2018c.pdf> [↑](#footnote-ref-31)
32. Ver: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/136632/ccsbrief_pan_es.pdf;jsessionid=10B61C6F6EA670EAF395670C5E620661?sequence=1> [↑](#footnote-ref-32)
33. Ver: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28667_B/GacetaNo_28667b_20181204.pdf> [↑](#footnote-ref-33)
34. Ver: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28631/GacetaNo_28631_20181011.pdf> [↑](#footnote-ref-34)
35. Ver: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28320/GacetaNo_28320_20170712.pdf> [↑](#footnote-ref-35)
36. La estrategia se denomina “Aumentar el empleo, la productividad y la inclusión social con más y mejor formación técnica y profesional” [↑](#footnote-ref-36)
37. Ver: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28465_A/66081.pdf> [↑](#footnote-ref-37)
38. Desde 2015, existe un anteproyecto de Ley impulsado por la Asociación Hombres y Mujeres Nuevos de Panamá que fue declarado como viable y remitido para la consideración de la Comisión de Gobierno y Justicia y Asuntos Constitucionales, sin embargo, este Anteproyecto de Ley aún no ha sido sometido para la consideración del plenario de la Asamblea Nacional de Diputados para su discusión. [↑](#footnote-ref-38)
39. Ver: https://www.mides.gob.pa/presidente-varela-sanciona-ley-afropanamenos-senadap/ [↑](#footnote-ref-39)
40. Ver: https://diadelaetnia.homestead.com/Inclusion.html [↑](#footnote-ref-40)
41. Ver: http://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/presscenter/articles/2017/11/30/firman-pacto-para-eliminar-barreras-en-el-desarrollo-de-poblaci-n-afropaname-a.html [↑](#footnote-ref-41)
42. Ver: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28225_B/GacetaNo_28225b_20170223.pdf> [↑](#footnote-ref-42)
43. Ver: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11494.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2018/11494> [↑](#footnote-ref-43)
44. Ver: https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp\_repo/blogs.dir/cendoj/tratadepersonas67364.pdf [↑](#footnote-ref-44)
45. Ver: https://www.minseg.gob.pa/wp-content/uploads/2019/12/informe\_trata\_personas\_noviembre\_2019.pdf [↑](#footnote-ref-45)
46. Ver: https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp\_repo/blogs.dir/cendoj/ley-36-de-2013.pdf [↑](#footnote-ref-46)
47. Ver: http://www.iacseaturtle.org/docs/marco/panama/Panama%20-%20Law%2041%20of%20July%201st,%201998.pdf [↑](#footnote-ref-47)