



**INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW INSTITUTE**

**DEPAUL UNIVERSITY COLLEGE OF LAW**

*The Jeanne and Joseph Sullivan Program for Human Rights in the Americas*

# **EL TRÁFICO DE MUJERES Y NIÑOS PARA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL EN LAS AMÉRICAS**

## **Evaluación del País**

### **Panamá**

**En colaboración con  
La Comisión Interamericana de Mujeres y  
el Instituto Interamericano del Niño  
de la Organización de Estados Americanos**

## ÍNDICE DE MATERIAS

<b>I. Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>II. Tráfico sexual en Panamá .....</b>	<b>3</b>
<b>III. Obligaciones legales internacionales .....</b>	<b>16</b>
<b>IV. Marco jurídico nacional .....</b>	<b>17</b>
<b>V. Respuesta del gobierno .....</b>	<b>22</b>
<b>VI. Papel de la sociedad civil .....</b>	<b>25</b>
<b>VII. Conclusiones .....</b>	<b>28</b>
<b>VIII. Recomendaciones .....</b>	<b>30</b>
<b>IX. Legislación nacional pertinente .....</b>	<b>32</b>

## **I. INTRODUCCION**

El problema del tráfico<sup>1</sup> para la explotación sexual comercial de mujeres, niños, niñas y adolescentes, no ha sido objeto de debate nacional ni de investigaciones enfocadas en el tema, por lo que este estudio pretende iniciar un proceso de investigación y sensibilización sobre una de las más terribles violaciones a los derechos humanos, como es el tráfico de personas para la explotación sexual comercial, recopilando la mayor cantidad de información disponible, que permita un análisis general del problema desde una perspectiva social, jurídica, económica y política.

### **A. Metodología e implementación**

La información que se muestra en este estudio es el fruto de dos fases de investigación. La primera fase fue coordinada por Casa Esperanza, una organización no gubernamental, con sede en Ciudad Panamá, Panamá, cuyas actividades están enfocadas en los derechos y asuntos que atañen a la protección de la niñez. La ejecución se inicia en el mes de marzo del 2001, con la realización de un taller denominado Consulta Nacional sobre el Tráfico de Mujeres, Niños y Niñas para la Explotación Sexual Comercial en Panamá. Esta metodología de consulta colectiva permitió conocer la percepción del problema, así como las oportunidades y limitaciones que perciben los representantes de los diferentes sectores, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, para su efectivo abordaje. Posteriormente, se procedió a la recopilación de información a través de la técnica de entrevista cerrada. Las entrevistas se basaron en un cuestionario desarrollado para el Proyecto de Tráfico y que se utilizó en todos los ocho países que participaron en el estudio regional expandido en Centroamérica. (El cuestionario está adjunto al Anexo A4.) Para las entrevistas, se utilizaron como criterio las organizaciones gubernamentales, judiciales, no gubernamentales y personas claves, mayormente vinculadas con el tema de estudio. Esta información se complementó con una cuidadosa revisión bibliográfica y recopilación de estadísticas, para incorporar al estudio referencias contextuales que apoyan científicamente el análisis cualitativo y cuantitativo del problema.

El segundo período de investigación se llevó a cabo del 20 al 25 de abril del 2002, por medio de una visita al país de parte de investigadores del Instituto Internacional de Derechos Humanos, Facultad de Derecho Universidad DePaul y la Comisión Interamericana de Mujeres, Organización de Estados Americanos. Las reuniones se hicieron con funcionarios del gobierno (la policía, inmigración, jueces, fiscales, con mediadores para asuntos de interés público, instituciones dedicadas a los asuntos para la protección de la niñez y de las mujeres, secretaría de salud y misiones diplomáticas) y con otras organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo. Todas las entrevistas que se hicieron no estaban estructuradas. Además de buscar información

---

<sup>1</sup> El término más adecuado en castellano para la palabra inglesa “trafficking” es en sí objeto de discusión. Con la aparición del Protocolo sobre la trata de personas, las organizaciones internacionales han recomendado que se adopte el término “trata de personas” para distinguir esta actividad claramente del “tráfico ilícito de personas”, que no conlleva ningún elemento de coacción ni engaño. Por motivos de uniformidad en el proyecto, en este estudio se empleará “tráfico”. Cuando se debata la migración ilegal, en el estudio estará claro y se empleará “tráfico ilícito de migrantes.”

concreta y específica sobre el tráfico de mujeres y niños, los entrevistadores pidieron recomendaciones y discutieron estrategias para confrontar el tráfico de personas, y en especial, el de mujeres y niños y niñas para los propósitos de la explotación sexual.

## **B. Definiciones**

Como marco general, el presente estudio adopta la definición genérica establecida en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (2000). Para los fines del presente Protocolo:

Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual.....<sup>2</sup>

Una vez aceptado el hecho de que el tráfico puede producirse y se produce dentro de las fronteras de un país, se estimó que los casos y circunstancias del tráfico interior se enmarcan dentro del ámbito del proyecto. Más aún, los investigadores y analistas examinaron la actividad del tráfico prescindiendo del número o naturaleza de los traficantes identificados como participantes.<sup>3</sup>

El estudio fue concebido para analizar el tráfico con fines de explotación comercial sexual relativo a mujeres y menores (varones y hembras). Dadas las diferencias cualitativas entre ambas poblaciones y los distintos marcos jurídicos y políticos de protección a las que cada una está sujeta, hubo que elaborar cualificaciones adicionales para la definición de tráfico sexual en relación con cada grupo.

### **1. Mujeres**

Según se establece en el Protocolo sobre la trata de personas “El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional... no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a [la amenaza o uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de

---

<sup>2</sup> Protocolo de la ONU sobre la trata de personas (2000), Artículo 3(a).

<sup>3</sup> El Protocolo sobre la trata de personas sólo es aplicable a los actos perpetrados por organizaciones criminales, aquellas constituidas por tres o más personas.

vulnerabilidad<sup>4</sup> o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra].”<sup>5</sup>

En los países estudiados, la prostitución adulta y otras actividades sexuales de índole comercial son legales. En relación con el marco jurídico actual, el estudio adoptó una definición de “explotación sexual” que se limitaba a aquellos casos en que la persona practicaba la prostitución, la producción de material pornográfico u otras actividades sexuales remuneradas como resultado o en función de las definiciones que en el Protocolo se da de formas de amenazas, fuerza, coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o situación de vulnerabilidad, o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra. Esta definición abarca aquellas situaciones en las que se utilice servidumbre por deuda, amenazas de riesgo de deportación, detención u otros castigos, así como otros mecanismos de control contra las mujeres para evitar su abandono.

## 2. Niños<sup>6</sup>

Según el Protocolo sobre la trata de personas y las normas básicas sobre derechos humanos, la cuestión del consentimiento a menores que desarrollan actividades sexuales de índole comercial es siempre irrelevante.<sup>7</sup> En este sentido, el estudio examinó todos los casos de “captación, transporte, traslado, acogida o recepción” de niños para la prostitución, la producción de material pornográfico u otras actividades sexuales comerciales (bailes al desnudo, bailes eróticos en las mesas, espectáculos en las barras, etc.).

## II. EL TRAFICO SEXUAL EN PANAMA

El tráfico con propósitos de la explotación sexual en Panamá, no ha sido tema de debate público, y mucho menos ha sido explorado en investigaciones anteriores. Sin embargo, una literatura emergente en cuanto a los temas de la prostitución y la explotación sexual de niños es complementado por la investigación que se ha hecho para este estudio, lo cual permite un entendimiento inicial de la historia, características y la magnitud del problema.

---

<sup>4</sup> “En los travaux préparatoires se indicará que la alusión al abuso de una situación de vulnerabilidad debe entenderse como referida a toda situación en que la persona interesada no tiene más opción verdadera ni aceptable que someterse al abuso de que se trata.” Notas interpretativas, A/55/383/Add.1 Adición.

<sup>5</sup> Protocolo de la ONU sobre la trata de personas (2000), Artículo 3(a).

<sup>6</sup> Con arreglo a lo establecido en la Convención sobre los derechos del niño y el Protocolo sobre la trata de personas, en este estudio se entiende por niño toda persona menor de dieciocho años. Convención sobre los derechos de los niños (1990), Artículo. 1; Protocolo sobre la trata de personas (2000), Artículo 3(d)

<sup>7</sup> Protocolo sobre la trata de personas (2000), Artículo 3(a).

## **A. Con relación a las mujeres**

### **1. Antecedentes del problema**

Tanto al nivel mundial como nacional, las organizaciones de mujeres han apelado al análisis de género para interpretar la subordinación y discriminación de las mujeres y poder visibilizar un conjunto de fenómenos sociales ocultos que emergen como consecuencia de la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, entre los que se encuentra el tráfico para la explotación sexual comercial de las mujeres.

Al investigar sobre los antecedentes del tráfico en Panamá, nos encontramos que esta actividad se presenta desde los inicios de su vida republicana, muy vinculado con la presencia militar norteamericana en Panamá. La República de Panamá, por su estratégica posición geográfica en el mundo, históricamente ha desempeñado un importante papel de tránsito y comercio inter e intracontinental. Esta particular condición, atrajo el interés de los norteamericanos, quienes desde la separación de Panamá de Colombia en 1903, financiaron la construcción del Canal de Panamá. Panamá, mediante un tratado celebrado, les cedió la administración y usufructo del mismo, así como la instalación de bases militares que consideraran convenientes, para garantizar la seguridad del mismo.

Con el advenimiento de las bases militares en el año de 1903, la presencia de esta gran cantidad de población militar masculina en nuestro país trajo como consecuencia, un creciente desarrollo de servicios de diversión y del comercio sexual en todas sus manifestaciones, los cuales tenían gran demanda por parte de los soldados. De acuerdo a la investigadora Reyes Rivas, “la prostitución femenina fue uno de los negocios más rentables”.<sup>8</sup>

Señala la autora en su obra *El Trabajo de las Mujeres en la Historia de la Construcción del Canal de Panamá, 1881-1914*: “Las noticias de los diarios de la época, el *Canal Récord* y la *Estrella de Panamá*, publicaron columnas de información relacionadas con la prostitución, el primero se refiere a la prohibición de la trata de mujeres en la Zona del Canal, y la multa por actos de lujuria y lasciva”.<sup>9</sup>

Algunas de las consecuencias de la salida de las bases militares de Panamá, al finalizar la última década, es la ausencia mayoritaria de clientela norteamericana para las mujeres que ejercen la prostitución, así como los negocios vinculados con el comercio sexual y tráfico de mujeres para la explotación sexual comercial.

No se cuentan con estudios que evidencien la magnitud de este impacto, pero los centros nocturnos y burdeles continúan operando, y anualmente se conceden permisos de trabajo para ejercer como bailarinas y “alternadoras” (que es el término que utiliza el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral para clasificar la actividad del comercio

---

<sup>8</sup> Reyes, Eyra Marcela. *El Trabajo de las Mujeres en la Historia de la Construcción del Canal 1881-1914*. Instituto de la Mujer, Universidad de Panamá. Panamá. 2000.

<sup>9</sup> Idem.

sexual o prostitución) a más de mil mujeres adultas procedentes principalmente de República Dominicana y Colombia, lo cual demuestra que se mantiene una clientela local importante, así como de extranjeros que visitan el país.

Al pasar los años, el sistema de visas ha facilitado la entrada de mujeres a la prostitución en números significativos. Las cifras fueron incrementando de 779 mujeres que entraron en el año 1988 a 1,261 en el año 1991. En la última década, estas cifras han oscilado entre 741 y 950 mujeres extranjeras. Un cambio en la política en 1996, descalificaba a las mujeres de la República Dominicana del programa,<sup>10</sup> y desde ese tiempo, las visas se le han otorgado solamente a mujeres colombianas. Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas realizadas y a estudios recientes, en la actualidad, en Panamá, el comercio sexual en burdeles, mantiene aún, una importante presencia de mujeres dominicanas.

En los últimos cinco años se ha estudiado más el problema de la prostitución de mujeres, concentrándose las investigaciones en la ciudad de Panamá, en la cual reside cerca de la mitad del total de los panameños/as, y dentro de la ciudad, todos los trabajos de investigación han seleccionado el corregimiento de San Felipe, ya que es una zona que históricamente se ha caracterizado por un intenso comercio sexual entre poblaciones móviles y migrantes, en su mayoría, marinos, pescadores, soldados y las mismas trabajadoras y trabajadores comerciales del sexo; situación que de acuerdo a los estudios, se mantiene en la actualidad. Aunque estos estudios no proveen los indicadores directos de la actividad de tráfico, sí pueden ayudar a entender el contexto en el que se envuelven las mujeres traficadas. Estos análisis también indican que las mujeres extranjeras están en gran parte, participando en el comercio sexual en Panamá, quienes llegan al país por ambos medios, legales e ilegales – aumentando el riesgo del tráfico internacional.

- Un estudio realizado en 1999, revela que de 278 trabajadoras del comercio sexual entrevistadas en la ciudad de Panamá, (corregimiento de San Felipe), el 29.9 por ciento eran de nacionalidad colombiana, el 28.8 por ciento dominicanas, y el restante de las entrevistadas eran panameñas.<sup>11</sup>
- Una muestra constituida por 100 mujeres que “ejercen la actividad de prostitución en bares, cantinas y clubes que operan en horas nocturnas...” en la ciudad de Panamá en 1998, reveló que el 75 por ciento de la población era de nacionalidad dominicana, 18 por ciento panameña y 7 por ciento colombiana.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Las autoridades inmigratorias actuales no podían explicar el cambio de política.

<sup>11</sup> Betts, Claude D. y Carrington, Carmen. Trabajo Comercial del Sexo y sus Diferentes Escenarios. Nuevo Enfoque para un Viejo Problema. OPS/OMS/Asociación Nueva Era en Salud. Panamá. 2000.

<sup>12</sup> Villar V., Nair L. Actitudes de una Muestra de Alternadoras y otras Mujeres con Oficios Afines hacia la Prostitución Atendidas en el Centro de Salud de Santa Ana en los Meses de Enero a Febrero de 1998. Trabajo de Graduación para Optar por el Título de Licenciada en Psicología. Universidad de Panamá. Panamá. 1998.

- Lastenia González explica que “de un total de 35 mujeres que se dedican a la prostitución, sólo el 14 por ciento eran panameñas, el resto provenía de República Dominicana, Colombia y Costa Rica”<sup>13</sup>.

Las mujeres entrevistadas nos informan al respecto, que en su mayoría, las dominicanas ingresan al país como turistas, en excursiones organizadas con otros fines, y luego pagan fuertes sumas de dinero a los abogados para tramitar su estadía con la Dirección de Migración.

En definitiva, en Panamá, el ejercicio del comercio sexual en centros destinados a este fin, o análogos, como los llamados salones de masaje, es aceptado por las autoridades administrativas, tanto para las personas de nacionalidad panameña como las extranjeras, siempre y cuando, éstas cumplan con las disposiciones municipales, de trabajo y migración.

Con el tiempo, la aprobación de legitimidad que el sistema de visas ha brindado para facilitar la migración al sector comercial de sexo ha opacado cualquier actividad de tráfico que pudiese estar ocurriendo dentro y junto al tráfico. Otro resultado es que los funcionarios gubernamentales se han separado de la responsabilidad de reconocer o aún más, de investigar, las posibilidades del tráfico de mujeres con el propósito de la explotación sexual.

## **2. Factores de riesgo**

Hay varias circunstancias que han preparado a Panamá para la actividad de tráfico, y entre los factores contribuyentes, están los siguientes:

*Sistema de Visas para Alternadoras* – Este programa, el cual ha sido administrado conjuntamente por las autoridades de migración y agencias del trabajo, crea la oportunidad para que las mujeres consigan permisos temporeros de trabajo para ser empleadas en las barras, clubes nocturnos y otros establecimientos de tipo similar. Las regulaciones y la supervisión de carácter débil han hecho que este sistema sea vulnerable al abuso. Las mujeres han sido reclutadas bajo pretensiones falsas del sistema, y aún dentro del sistema, y con frecuencia, los dueños de las barras exigen condiciones de trabajo forzoso.

*Ejecución de las leyes y vigilancia de carácter débil* – La investigación de la actividad de tráfico ha sido negligente, en parte, debido a recursos restringidos y a la falta de quejas criminales, y también es raro que se hagan enjuiciamientos en contra de los traficantes.

---

<sup>13</sup> González, Lastenia. Análisis de la Violencia de los Derechos Individuales y las Condiciones de Vida de las Mujeres que se Dedican a la Prostitución Legal, que se Atienden en la Clínica de Higiene Social de los Centros de Salud de Santa Ana y San Felipe. Universidad de Panamá. Facultad de Administración Pública. 1998.

*Controles débiles de inmigración* – En gran parte, debido a la geografía física del país, y a los recursos extremadamente limitados, la actividad de tráfico puede ocurrir con poco riesgo de detección.

*La existencia de redes establecidas* – La existencia de traficantes de migrantes y de otras redes criminales abren la posibilidad de que ocurra la actividad de tráfico. Más aún, los abogados que trabajan con los dueños de barras están disponibles para obtener los documentos necesarios y la residencia.

*Las condiciones de vulnerabilidad en los países fuentes y de las mujeres que migran* – Entre los factores más comunes que inducen a esta práctica, reportados entre las entrevistadas, fueron las carencias económicas, especialmente en aquellas que se encontraban en la necesidad de sostener solas a sus hijos/as.

En 1995, Gregorio Villarreal, en su trabajo de investigación, concluye que “la falta de viviendas, el desempleo y las razones económicas resultan las causas más comunes entre las entrevistadas, representando un 42.5 por ciento del total de las entrevistas. Otro renglón de marcada importancia es la corrupción de la que fue víctima la mujer por parte de sus amistades, vecinos o personas cercanas, reflejando un 26 por ciento; la desintegración familiar y el abandono del hogar también fueron parte de las principales causas de su actual estilo de vida, marcando un 22 y 16 por ciento respectivamente. Los abusos sexuales resultaron ser otros motivos desviadores, pero en menor escala, con un 12 por ciento”.<sup>14</sup>

Estas personas, tal como se mencionó anteriormente, envían dinero a sus hijos y familiares, quienes dependen de sus ingresos. Vemos también que muchas de las entrevistadas mantienen comunicación con éstos, es decir, no han perdido sus vínculos familiares, sin embargo, no les informan sobre el tipo de actividad que realizan, especialmente a sus hijos/as, para evitar el rechazo y la vergüenza que esta situación les ocasiona.

De acuerdo a los Drs. Betts y Carrington, quienes entrevistaron a 278 trabajadoras comerciales de sexo, dos tercios de las cuales eran extranjeras, cada una de ellas comparte sus ingresos con 3 personas que dependen de estos ingresos para su sustento, los cuales son familiares (hijos, esposos, madres, hermanos, etc.). Los investigadores establecieron que estas señoras tenían un promedio de 1.7 hijos por persona.<sup>15</sup>

### **3. Forma en que se manifiesta el tráfico para la explotación sexual comercial**

Con relación a la participación de extranjeras en Panamá y modalidades del traslado, se señala que la mayoría de las personas que ejercen el comercio sexual en nuestro país, y en especial en la ciudad de Panamá, son mujeres extranjeras, de nacionalidad dominicana y colombiana, traslado en el cual intervienen terceras personas

---

<sup>14</sup> Villarreal, Gregorio. 1995.

<sup>15</sup> Betts y Carrington. 2000.

lucrándose de sus servicios, tanto de intermediarios entre ellas y los propietarios de locales, como por los servicios que realizan comúnmente los abogados, para realizar los trámites burocráticos necesarios para obtener las visas y permisos de trabajo. El pago de estos servicios y los costos del viaje generalmente son cubiertos por los propietarios de los establecimientos, quienes después se lo cobran a “sus mujeres”.<sup>16</sup>

Se ha podido evidenciar que existen redes internacionales que contactan a las mujeres en sus países de origen y las trasladan a Panamá, ingresando la gran mayoría en calidad de turistas y posteriormente, al vencimiento de la visa de tres meses, algunas permanecen indocumentadas, evadiendo a las autoridades, a otras les tramitan sus permisos de trabajo ya sea como “alternadoras” o bailarinas, y otras se casan con panameños para legalizar su permanencia en Panamá.

Las mujeres con nacionalidad colombiana parecen ser las más beneficiadas con los permisos otorgados por el Ministerio de Trabajo, ya que anualmente se expiden más de 700 permisos para trabajar como “alternadoras” en nuestro país.

Se señalan casos, en los que los intermediarios tienen acuerdos con los dueños de los establecimientos organizados para el ejercicio del comercio sexual, llámesele prostitución o situaciones análogas: Los dueños de los establecimientos pagan aproximadamente unos B/.200,00 (\$200), a fin de solucionar el estado migratorio de sus trabajadoras, algunas de las cuales reciben visas como artesanas, por un período de seis a nueve meses.<sup>17</sup>

De acuerdo a entrevistas realizadas con 20 mujeres que actualmente ejercen el comercio sexual en establecimientos formales con licencia de funcionamiento, 17 eran de nacionalidad extranjera, de las cuales ninguna contaba con los requisitos migratorios. Sin embargo, las mismas portaban los “carnets” que expiden los centros de salud y certifican la ausencia de enfermedades de transmisión sexual.<sup>18</sup>

Una mujer dominicana, entrevistada para el presente estudio, nos informa que pagó B/.4.000 (\$4,000) al abogado para conseguir la nacionalidad panameña.<sup>19</sup> Otra de las entrevistadas manifiesta haber ingresado como turista, orientada por una amiga, y se encuentra actualmente indocumentada. Trabaja en un bar y se hace pasar por mesera “para que la policía no la moleste”.<sup>20</sup> Otra variación resulta ser el hecho de que al vencerse la visa de nueve meses, muchos locales intercambian el personal y cambian de trabajadoras comerciales de sexo a fin de variar los contratos.

Existe poca información con relación al ofrecimiento que se les hizo a las mujeres de nacionalidad extranjera para traerlas a Panamá, sin embargo los hallazgos indican que

---

<sup>16</sup> González, Lastenia. 1998.

<sup>17</sup> González, Rubén. Poblaciones Móviles y SIDA en Centroamérica, México y Estados Unidos. Observación Etnográfica de la Estación de Oaso: Mercado Público de San Felipe, Ciudad de Panamá (CEASPA /ONU-SIDA, Fundación Ford y Universidad de Tulane. 2001

<sup>18</sup> González, Rubén. 2001.

<sup>19</sup> Entrevista No. 1. Seudónimo: Amalia.

<sup>20</sup> Entrevista No. 2 Seudónimo Isaira.

un grupo significativo de mujeres son engañadas, ya sea porque se les ofrece otro tipo de trabajo, o este trabajo, pero en otras condiciones. De acuerdo a la investigación de Lastenia González, el 54 por ciento de las mujeres entrevistadas “no sabían que venían a Panamá para ejercer la prostitución”<sup>21</sup>. Ellas respondieron que se les ofreció empleo doméstico, en salones de belleza, almacenes y otros. En una entrevista que realizamos en el Hospital del Seguro Social de Changuinola, un médico narró su experiencia con una trabajadora comercial de sexo que intentó suicidarse repetidas veces por las condiciones en las que se encontraba.

Los funcionarios del consulado de Colombia en Panamá, que fueron entrevistados para esta investigación, expresaron su preocupación por los frecuentes abusos cometidos contra mujeres de nacionalidad colombiana que se encuentran en Panamá bajo un seudo “cautiverio” de proxenetas, los cuales les retienen sus documentos (pasaporte y permisos migratorios). Ellos señalaron dos casos en los cuales las personas habían presentado sus respectivas denuncias y obtuvieron como resultado la deportación inmediata sin que los victimarios fueran debidamente investigados. En un tercer caso, una mujer colombiana que había sido traficada a Panamá fue cortada en la cara después que se había quejado a las autoridades con respecto a su condición en Panamá. A ella la atacaron a su regreso a Colombia, y se dice que los que la asaltaron le dijeron: “Esto es por lo que hiciste en Panamá.”

Con frecuencia, la deportación de las mujeres extranjeras que se encuentran en situaciones de prostitución tiene resultados congruentes a su estado legal. En abril del 2002, los investigadores se reunieron con una mujer colombiana que esperaba que la deportaran en las facilidades de detención de la Dirección de Nacional Migración. Ella contó que había venido a Panamá para trabajar en una barra, había firmado un contrato, pero no le dieron copia del mismo. Las autoridades inmigratorias reportaron que a pesar de lo que le habían dicho a ella, ellos no tenían expedientes que muestran que a ella le habían otorgado una visa de “alternadora”. En el mes de mayo, arrestaron a unas setenta y siete mujeres, incluyendo a cuatro menores por trabajar ilegalmente como prostitutas y por violaciones a las leyes de inmigración. La mayoría de las mujeres eran colombianas y dominicanas, y fueron deportadas.<sup>22</sup>

Con relación a los sitios donde laboran mujeres extranjeras, los estudios y entrevistas realizadas señalan principalmente los burdeles, bares, salas de masajes y las calles. En Ciudad Panamá, se han identificado cinco escenarios diferentes donde laboran esas mujeres.

- En burdeles, con cuartos propios (14.7 por ciento). La mayoría son colombianas (84 por ciento).
- En burdeles, con cuartos de alquiler (40 por ciento).
- En bares, sin cuarto de alquiler (17.6 por ciento).
- En salas de masaje (11.5 por ciento).
- En las calles (15.5 por ciento). La mayoría son panameñas (90.7 por ciento).<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Gónzales, Lastenia. 1998.

<sup>22</sup> “Detienen a 77 prostitutas ilegales,” La Prensa Gráfica (El Salvador), 20 de mayo del 2002, página 23.

<sup>23</sup> Betts y Carrington. 2000.

Las condiciones de vida, de estas personas, distan mucho de poder ser consideradas como fáciles, tal como se evidencia en las expresiones anteriormente citadas. Es evidente que viven en una situación de aislamiento y vulnerabilidad, así como en un constante riesgo de ser agredidas físicamente o infectadas con enfermedades de transmisión sexual, es decir, víctimas de una serie de violaciones a sus derechos humanos de las cuales algunas están más conscientes que otras.

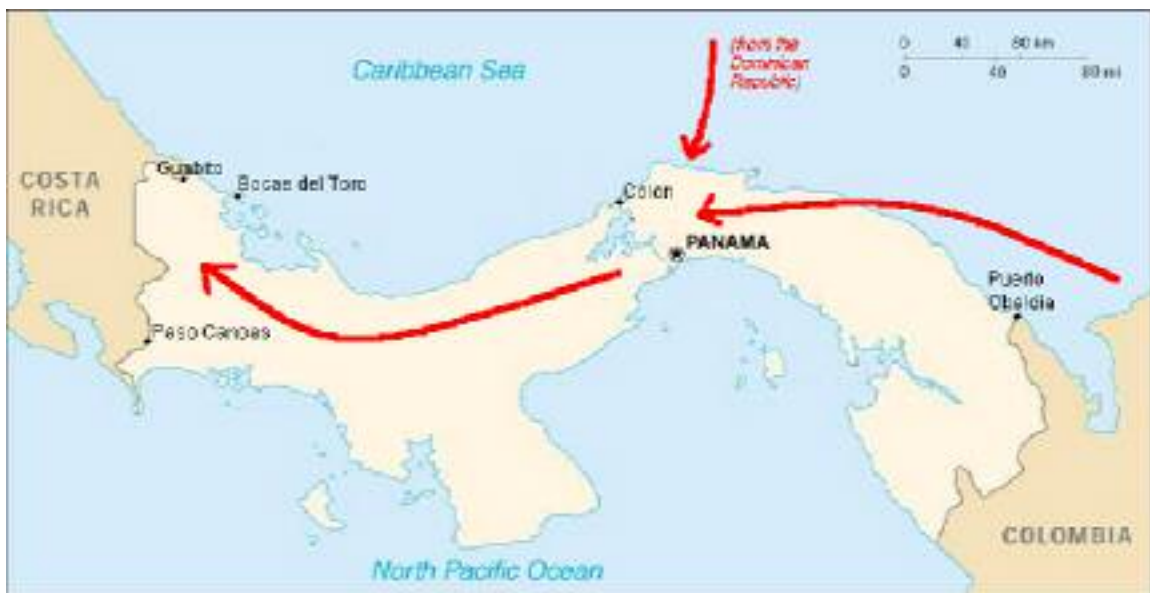
Lastenia González, en su trabajo concluye que las mayores violaciones de derechos incurridos contra ellas son: tortura, privación de su nacionalidad, irrespeto personal, expresión de opiniones, y no poder tener hijos.<sup>24</sup>

Es por esto, que cuando se les pregunta sobre sus expectativas futuras, más del 70 por ciento desea regresar a su país de origen y dedicarse a otras actividades laborales. Una entrevistada quien estaba ahorrando su dinero y le preguntaron sobre sus metas futuras respondió: “Irme para Dominicana y jamás pisaré ningún país para hacer esto. Si Dios me da lo que necesito para irme y no hacer esto más”.

#### 4. Rutas de tráfico

Hemos identificado que el tráfico de mujeres hacia Panamá procede principalmente de Colombia y República Dominicana, sin embargo, dentro de nuestro país, también se presenta una movilización interna, manipulada por proxenetas que facilitan este servicio, que denominamos flujo migratorio interno.

**Mapa 1**  
**Rutas de Tráfico**



<sup>24</sup> González, Lastenia. 1998.

Las entrevistadas en este estudio coinciden en señalar un flujo migratorio interno que se inicia en la Ciudad de Panamá, que continúa concentrando la mayor cantidad de extranjeras dedicadas al comercio sexual, luego las trasladan a la ciudad de Santiago, de ahí a la ciudad de David, y por último a Changuinola o Almirante, en la provincia fronteriza de Bocas del Toro. Esta información resulta consistente en el caso de las dominicanas.<sup>25</sup>

Las investigaciones consultadas, se concentran en la Ciudad de Panamá, presuntamente por ser la ciudad que concentra más población y por ser más visible la participación de trabajadoras comerciales de sexo, por lo que no se cuenta con suficiente información sobre el problema en otras provincias. Sin embargo, al entrevistar a funcionarios y mujeres en Bocas del Toro y Chiriquí sobre este aspecto del traslado, nos comentan que a medida que la mujer envejece o pierde el “atractivo” de ser “mercancía novedosa”, las trasladan a otras provincias, como objetos que pertenecen a alguien, donde las condiciones de ingresos, lugar de trabajo y vivienda desmejoran. Desconocemos las razones por las cuales se ven en la obligación de acceder a los traslados.

En el caso de la provincia de Bocas del Toro, se percibe un aumento de este tipo de comercio sexual, producto de la afluencia de marinos a los puertos de la zona. A través de entrevistas y recorridos realizados en el área, se pudo constatar que en los bares y burdeles de la provincia ejercen trabajadoras comerciales de sexo de nacionalidad dominicana.

No se cuenta con cifras oficiales de esta situación, ya que las autoridades de Migración y de Trabajo en la provincia aseguran que en los burdeles no ejercen extranjeras, sin embargo, se pudo constatar mediante esta investigación, que en un conocido Club Nocturno de la zona, de 15 mujeres que se mantienen trabajando en el Club, 8 son de nacionalidad dominicana, presuntamente indocumentadas.

Algunas de las autoridades entrevistadas en Bocas del Toro señalan la erradicación de la participación de mujeres costarricenses que anteriormente ejercían el comercio sexual en ciertos burdeles, lo cual se pudo confirmar a través de otras entrevistas.

## **B. Con relación a los niños, niñas y adolescentes**

El tráfico de niños, niñas y adolescentes para la explotación sexual comercial en Panamá, no ha sido un tema de objeto de investigación principalmente porque no existen denuncias o registros que evidencien la existencia de este problema. Se han identificado muy pocos casos de tráfico, bien sean de naturaleza internacional o doméstico, que envuelvan a niños, lo cual obstruye un análisis completo de los factores de riesgo, los patrones y las rutas. No obstante, es evidente que existe la prostitución de niños y otras formas de explotación sexual, y la población de los niños afectados está igualmente vulnerable al tráfico.

---

<sup>25</sup> Entrevistas número 1, 2 y 4.

## 1. Factores de riesgo

Es necesario señalar, en primera instancia, que en la mayoría de los casos de niños, niñas y adolescentes en circunstancias de explotación sexual comercial, se han encontrado situaciones que caracterizan a las familias como disfuncionales, complicadas con agravantes tales como diferentes tipos de adicciones, práctica de actividades ilícitas, entre éstas, la prostitución clandestina y la violencia intrafamiliar, entre otras.

Es difícil determinar la cantidad de niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de abuso sexual antes de ser víctimas de explotación sexual comercial, sin embargo, todos los estudios que indagaron este antecedente encontraron entre un 20 y un 30 por ciento de niños/as y jóvenes que pudieron narrar terribles situaciones de abuso a los que habían sido sometidos en su niñez, principalmente por sus propios familiares. Otros/as fueron víctimas de diferentes formas de maltrato o violencia doméstica. El estudio de Davis, identificó que: “alrededor del 50 por ciento de los/as entrevistados/as se fugaron de sus casas, por diferentes abusos”.<sup>26</sup>

Es evidente, que las situaciones de violencia, especialmente de abuso sexual, tienen graves repercusiones en el desarrollo integral de las adolescentes y en sus posibilidades de enfrentar los riesgos y amenazas a las que están constantemente expuestas, principalmente las mujeres jóvenes.

Entre los factores expulsivos señalados por los/as jóvenes encuestados, se destacan el haber sido inducido por amigos/as o conocidos/as, y en segunda instancia factores relacionados a la situación de pobreza y falta de apoyo familiar.

El 32 por ciento de los niños/as y adolescentes entrevistados en el estudio de Davis, (29 niñas y 3 varones) declararon tener hijos/as. Esta situación conlleva otra carga adicional de presiones y responsabilidades que limitan cada vez más sus posibilidades de escoger una mejor opción de vida.<sup>27</sup>

En 1993, Reed G., señaló en su investigación: “Comprobamos que el 36.6 por ciento ha tenido abortos, el 50 por ciento de las entrevistadas bebe algún tipo de bebida alcohólica, y el 20 por ciento manifestó consumir drogas.”<sup>28</sup>

Estos niños, niñas y adolescentes deben enfrentar además un doloroso rechazo social en una etapa de su vida en la que la aceptación en un grupo de pares cobra gran importancia para el desarrollo de una adecuada autoestima. Igualmente, esta situación reduce las posibilidades de contar con oportunidades de esparcimiento y recreación, tan necesarios para la salud mental.

---

<sup>26</sup> Davis, Enriqueta. 2001.

<sup>27</sup> Davis, Enriqueta. 2001.

<sup>28</sup> Reed, Nora. 1993.

El estudio de Reed también evidenció el deseo de la mitad de las jóvenes entrevistadas de cambiar sus condiciones de vida y su actividad sexual comercial pero tal como lo cita en su trabajo: “no lo han conseguido por distintos motivos: necesidades económicas, no hallan trabajo, o sus explotadores no se lo permiten”.<sup>29</sup>

Los estudios anteriormente citados nos revelan que las niñas y las adolescentes son las principales víctimas de la explotación sexual comercial. Cerca del 30 por ciento son varones.<sup>30</sup>

Observamos con relación a la edad, que las niñas y adolescentes comienzan a ser explotadas sexualmente cada vez más jóvenes. En las primeras investigaciones contaban entre 11 y 15 años, sin embargo, en los últimos estudios el rango de edad oscila entre los 9 y 17 años.

Los estudios coinciden en señalar que cerca del 60 por ciento de los/las adolescentes que viven en estas condiciones se retiran de la escuela, encontrándose que la mayoría interrumpe sus estudios entre el séptimo y noveno año de educación básica.

Otra información relevante es el estado civil de estas personas menores edad. Los hallazgos obtenidos a través de encuestas y entrevistas a diferentes grupos de jóvenes víctimas de explotación sexual comercial, revelan que 3 de cada 10 jóvenes, se encuentran unidos/as o casados/as. Esto, incluye a los varones quienes también declararon tener una pareja sexual estable.

Davis, encontró que de los 100 niños, niñas y adolescentes entrevistados, “casi el 59 por ciento vivía con algún familiar, e igual porcentaje declaró que las personas con quienes vivían conocían la actividad a la que se dedicaban. Otros 17 vivían con su pareja – 13 niñas y 4 varones - estos últimos tenían parejas masculinas. En general, el 44 por ciento de los/as entrevistados/as declaró tener una pareja sexual estable y entre éstos, el 39 por ciento declaró que su pareja conocía la actividad a la que se dedicaban. Se observa entonces que miembros de la familia y la pareja amorosa forman parte de este problema en los menores”.<sup>31</sup>

## **2. Forma en que se manifiesta el tráfico para la explotación sexual comercial**

Los casos de tráfico de menores con el propósito para la explotación sexual que se han reportado sugieren que sus víctimas son procedentes tanto de Panamá como del extranjero.

- La Policía Nacional nos informó sobre el caso de dos adolescentes (sexo femenino), las cuales fueron llevadas a prostituirse en México, de donde se fugaron y lograron regresar a Panamá.

---

<sup>29</sup> Reed, Nora. 1993.

<sup>30</sup> Davis, Enriqueta. 2001.

<sup>31</sup> Davis, Enriqueta. 2001.

- En 1998, una red de tráfico transportó a niñas panameñas a Israel para propósitos de prostitución. A las mujeres jóvenes les habían prometido trabajos de meseras.
- La Segunda Fiscalía de Panamá, señaló que en la actualidad se encuentra abierto un proceso contra un proxeneta involucrado en el traslado de una adolescente a Europa.
- En el año 2000, dos niñas colombianas fueron rescatadas de situaciones de prostitución, cuyos pasaportes habían sido confiscados. Se abrió una investigación, pero no se pudo obtener información adicional. Eventualmente las menores fueron devueltas a Colombia.<sup>32</sup>

Con relación a la explotación sexual ejercida en el país, generalmente, se presenta en las niñas y jóvenes que en las calles ofrecen sus servicios sexuales a los transeúntes. En menor medida, se han identificado casos en los que los padres le consiguen los clientes a sus hijos/as. También se presentan situaciones en las cuales los proxenetes se sirven de éstos/as para ejercer el comercio sexual, tanto a nivel de la capital, como en las provincias.

Según los informantes del área, en la zona portuaria de Bocas del Toro, una intermediaria ofrece los servicios sexuales de adolescentes (de sexo femenino) a los tripulantes de las embarcaciones que atracan en el puerto.

Otra variación es el comercio sexual en salas de masajes, el cual ha sido denunciado por los medios de comunicación, en la Ciudad de Panamá.

Otra entrevistada nos relató sobre un caso de corrupción de niños y niñas menores de 10 años residentes en una zona rural, a quienes se les administraban drogas y se les tomaba fotografías para el comercio de la pornografía.

Como consecuencia de este tipo de actividades de comercio sexual, se mencionan el consumo de alcohol y drogas, embarazos no deseados, abortos, contagio de enfermedades de transmisión sexual, así como el maltrato físico y psicológico de algunos “clientes”.

De acuerdo a las estadísticas del Juzgado de Niñez y Adolescencia en la República de Panamá, en el año 1988 se registraron 31 casos de prostitución clandestina (Casos de Supuesto Acto Infractor) y más de mil casos de diferentes formas de maltrato (Casos de Protección). Para el año 1999, se registraron 6 casos de prostitución clandestina (Supuesto Acto Infractor), e igualmente más de mil casos de maltrato (Casos de Protección). Curiosamente, el Juzgado registra en el año 1999, entre los casos atendidos por protección, dos casos de prostitución.

---

<sup>32</sup> Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia. 27 de julio del 2000.

Vemos entonces que por un lado los investigadores contactan con facilidad a niños, niñas y adolescentes que se prostituyen o que son explotados sexualmente en zonas claramente identificadas en la ciudad, sin embargo, estos niños y niñas no son realmente protegidos por el Estado, y su realidad no se refleja en las cifras oficiales. Vemos incluso una contradicción aún en la clasificación, donde algunas veces se les considera como infractores y otras veces como víctimas.

### III. OBLIGACIONES LEGALES INTERNACIONALES

Panamá ha ratificado varios tratados importantes que imponen ciertas obligaciones con respecto al tráfico. Entre estos se encuentran los siguientes:

Tratado	Estado de la ratificación
Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (1949)	---
Convención sobre la Esclavitud (1926)	---
► Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud (1953)	---
Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud (1956)	---
Convención sobre la eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer (1979)	●
► Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1999)	●
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	●
► Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000)	●
Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000, <i>no está vigente</i> )	Firmado únicamente
► Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (2000, <i>no está vigente</i> )	Firmado únicamente
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	●
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	●
Organización Internacional del Trabajo (OIT) Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso (1930)	●
Organización Internacional del Trabajo (OIT) Convenio núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso (1957)	●
Organización Internacional del Trabajo (OIT) Convenio núm. 182 sobre la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil	●
Convención Americana sobre Derechos Humanos	●
► Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)	●
Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores	●
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belem do Para)	●

Otro instrumento jurídico importante en la promoción y defensa de los derechos humanos de los niños es la Declaración de Estocolmo, aprobada por nuestro país mediante la Ley No. 47 del 13 de diciembre del 2000.

Como resultado del esfuerzo de algunos sectores para incorporar los principios y mecanismos de efectividad propuestos por los instrumentos anteriormente citados, se logra en el presente año, la aprobación de la Ley 4 del 29 de enero de 1999, sobre Igualdad de Oportunidades para la Mujer, y la Ley 38 del 10 de julio de 2001, que modifica el Código Penal, en lo referente a la Violencia Intrafamiliar y el Acoso Sexual.

El Proyecto de Ley Sobre Protección Integral de Niñez enmarca nuestra legislación en esta área dentro de la llamada “protección integral”, eliminando resabios que aún permanecían en nuestra legislación y que pertenecían a la llamada “Doctrina de la Situación Irregular”. El Proyecto en mención está dirigido al reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujeto de Derecho, creando los mecanismos para hacer efectivos y exigibles los mismos.

El anteproyecto de ley relativo a la Protección Integral del Niño, el cual se encuentra en elaboración para ser presentado formalmente a la Comisión de la Mujer, Niñez y Familia de la Asamblea Legislativa, es un claro y decidido intento de adecuar nuestra legislación a los convenios internacionales relativos a la defensa y protección de los derechos del niño, niña y adolescentes, a la Convención de los Derechos del Niño, al igual que al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía; al igual que la Convención Interamericana sobre Tráfico.

#### **IV. MARCO JURIDICO NACIONAL**

##### **A. Legislación de las leyes criminales**

El tráfico para la explotación sexual comercial es un delito mediante el Artículo 231 del Código Penal. Dice:

**Artículo 231.** El que promueva o facilite la entrada o salida del país de una persona para que ejerza la prostitución, será sancionado con prisión de 2 a 4 años.

La sanción se elevará a 6 años si concurre alguna de las siguientes circunstancias enumeradas en el Artículo 227:

1. La víctima fuere menor de 12 años.
2. El hecho fuere ejecutado con propósito de lucro.
3. El hecho haya sido ejecutado por medio de engaño, violencia, abuso de autoridad o cualquier otro medio de intimidación o coerción.
4. El autor es pariente cercano, tutor o encargado de la educación, dirección cuidado, guarda o custodia de la víctima.

La conducta típica es alternativa, ya que consiste en promover o facilitar la entrada o salida del país de una persona para que ejerza la prostitución, independientemente de los medios que se valió el actor para llevar a cabo dicha finalidad y del grado de participación en dicho acto. Basta con ayudar a que la persona entre o

salga del país para dedicarse a la prostitución, promoviendo dicho acto o inclusive facilitándolo.

El Código Criminal también contiene estipulaciones en contra de la alcahuetería y del proxenetismo como sigue:

**Artículo 228.** El que con ánimo de lucro o para satisfacer deseos ajenos, promueva o facilite la prostitución de personas de uno u otro sexo, será sancionado con prisión de 2 a 4 años.

**Artículo 229.** La sanción por la comisión del hecho anterior será de 3 a 5 años de prisión en los siguientes casos:

1. Si la víctima es mujer menor de 12 años, o varón que no haya cumplido 14.
2. Cuando medie engaño, violencia, abuso de autoridad o cualquier medio de intimidación o coerción.
3. Cuando lo cometan los parientes cercanos de la víctima o el tutor.

**Artículo 230.** El que se hiciera mantener, aunque sea parcialmente, por una persona que ejerza la prostitución, será sancionado con prisión de 2 a 4 años.

Sin embargo, el ejercicio de la prostitución o del comercio sexual de personas que trabajan en cantinas, burdeles, centros nocturnos, hoteles o pensiones, es permitido, es decir, no se considera delito, siempre y cuando no se beneficien terceras personas del ingreso percibido a través de esta actividad y cumpla con las normas que lo regulan.

Una medida que se puede añadir en contra de los traficantes es la estipulación criminal en contra del tráfico de migrantes. Bajo la Ley Número 53 del 12 de diciembre de 1995, el Artículo 310-A fue incorporado al Código Penal, y dice:

Cualquier persona, que intervenga, de cualquier forma en el tráfico de personas, con su consentimiento, evitando o evadiendo, por medios fraudulentos, los controles de migración ya establecidos dentro del territorio continental de la República, deberá ser castigado con una penalidad de cinco a diez años de cárcel.

La diferencia entre las penalidades por el tráfico y el contrabando son notables. Aún en el caso del tráfico de menores, la penalidad máxima que pudiese ser impuesta es seis años de cárcel, sin embargo, la sentencia máxima para el contrabando es diez años.

Sobre esta temática, los responsables de esta investigación sólo pudieron conocer sobre dos procesos en el sistema judicial relativos al tráfico de mujeres para ejercer el comercio sexual en el extranjero:

### **Caso Deri, investigado por la Fiscalía Séptima del Circuito, del Primer Circuito Judicial**

En 1998, información proveniente del consulado panameño en Israel indicó que mujeres jóvenes y niñas estaban siendo traficadas de Panamá a Israel, y que estaban siendo forzadas a la prostitución. Tres hombres israelitas, una mujer panameña y una mujer colombiana fueron arrestados y le formularon cargos de tráfico bajo el Artículo 231 del Código Criminal por traficar a cuatro mujeres jóvenes por medio de promesas falsas de empleo como modelos, o para trabajos bien pagados en oficinas y hoteles. El 3 de marzo del 2001, todos los acusados fueron convictos y sentenciados a cinco años de prisión. Tres de los acusados son fugitivos, y la mujer panameña apeló la sentencia y su convicción está bajo revisión.

### **Caso de Madame Thonya investigado por la Fiscalía Octava del Circuito Penal del Primer Distrito Judicial**

A Madame Thonya y a cuatro otros individuos se le formularon cargos bajo el Artículo 228 del Código Penal por proxenetismo, y se les acusó de mantener una red local de prostitución de menores en Panamá. Las investigaciones fueron inspiradas por un reporte de la prensa en español (El Mundo/Antena Tres), que descubrió la actividad en un operativo encubierto. Según los informes, Madame Thonya acordó a una propuesta de permitir que una de las mujeres jóvenes regresara a España por un período de meses con los periodistas, quienes estaban haciéndose pasar por turistas españoles. Thonya y dos de los acusados fueron convictos y recibieron sentencias de tres años y cuatro meses. Otro de los acusados fue sentenciado a dos años y nueve meses; el tercero recibió sentencia de tres años y siete meses.<sup>33</sup> De acuerdo a los fiscales, ninguna de las víctimas era menor de edad. Thonya fue puesta en libertad bajo fianza pendiente a la apelación de su convicción.

Un aspecto relevante en la discusión sobre la penalización ha sido el de la voluntad o consentimiento. Se plantea que si la persona adulta tiene conocimiento de la actividad a la que se va a dedicar, y expresa su consentimiento, no se configura una acción delictiva, y por dicha razón, en los casos anteriormente mencionados, y a pesar de existir sentencia condenatoria de primera instancia en ambos, los recursos de apelación están orientados en este punto.

En cuanto al procedimiento a seguir en estos casos, el mismo es una denuncia ante la Policía Técnica Judicial, quien realiza las primeras averiguaciones, y luego remite el expediente al Agente Instructor del Ministerio Público, quien abre la fase de instrucción sumarial hasta por seis meses, y luego remite por medio de Auto Encausatorio o de Sobreseimiento al Juez de la Causa, quien preside el Plenario. En ambas etapas del proceso le es permitido a la víctima convertirse en querellante legítimo a través de la

---

<sup>33</sup> Mark Wieting y Sebastián M. Ferrate, 'Thonya' pedía 665,000 pesetas por prostituir un menor, El Mundo, 27 de junio del 2000; José Gonzalez Batista, "¡Pena máxima! Para Thonya y demás acusados de proxenetismo infantil," El Siglo, enero 16 del 2002; "Panamá/Penas de Entre Tres y Cuatro Años para Cinco Miembros de la Red," El Mundo, 11 de febrero del 2002.

designación de un apoderado judicial, el cual podrá solicitar la indemnización correspondiente por los daños y perjuicios ocasionados.

Recientemente, Casa Esperanza logró que un Juzgado Penal de Circuito, permitiera que en base a la Convención de los Derechos del Niño y a la Ley de Protección a la Víctima, una menor de 14 años otorgara poder a un Abogado para que la representara como querellante legítima en un juicio de abuso sexual, siendo esto un precedente importante en esta temática.

En relación a la persona traficada, si es menor de edad, será puesta a órdenes de los juzgados de niñez y adolescencia, para que sea objeto de un proceso de protección de sus derechos y persona, y será ubicado en un establecimiento público o subsidiado por el Estado a órdenes del Sistema Judicial, hasta tanto el Juez decida qué hacer con ella, si es además, menor de edad extranjero, se pone a órdenes de la Dirección de Migración y Naturalización, para que sea trasladado de vuelta a su país de origen o deportada.

Si la persona traficada puede demostrar que ella fue engañada o se utilizó violencia física, emocional, o se manipuló su voluntad de alguna forma para introducirla o tratar de sacarla del país para que ejerciera la prostitución, entonces es vista como víctima del delito (sujeto pasivo), y si recibe asistencia judicial por parte de la oficina de asistencia a las víctimas del delito, al igual que se le provee de un intérprete a fin de que la asista en todas las diligencias judiciales. Frecuentemente, este no es el caso, debido a las muchas razones que las mujeres se quedan calladas con respecto a su experiencia con el tráfico. De no demostrar que fue forzada o intimidada para ejercer la prostitución en el territorio nacional, y siendo extranjera, sí será deportada por las autoridades de migración, siempre que su estado migratorio así lo permita.

## **B. La regulación de la prostitución**

El decreto Número. 49 del 4 de febrero de 1972, reformado por el decreto de la Alcaldía Número 7 del 17 de septiembre de 1987, contempla las normas jurídicas encargadas de regular e imponer las pautas para que una persona se pueda dedicar al ejercicio de la prostitución. Entre los requisitos para la obtención del carnet o tarjeta de identificación expedida por la Alcaldía para laborar en estos establecimientos, se señala: “Cuando se trata de personas extranjeras se le exigirá un documento oficial y válido de identificación personal; y prueba de presencia y permanencia legal en la República de Panamá.”

Esta legislación sólo contempla a los/las dependientes de algún establecimiento destinado a la explotación sexual o actividades afines, y no a la libre prostitución callejera, quedando dicha actividad excluida de los mencionados decretos.

Por otro lado, se sanciona a través del Código Administrativo, como una falta, ejercer el comercio sexual en la vía pública y no cumplir con las regulaciones exigidas para su ejercicio (Artículo 1115 y 1293 del Código Administrativo).

A pesar de que el Código Administrativo es considerado por muchos como arcaico y obsoleto, continúa siendo el instrumento utilizado por las autoridades administrativas de policía (Jueces Nocturnos y Corregidores de Policía), quienes atienden los casos de las mujeres u hombres que se dedican al comercio sexual.

Como resultado de la aplicación de este código, generalmente:

- Sólo se sanciona a la mujer que ejerce esta actividad en la vía pública.
- No se investiga ni se sanciona al hombre que solicita los servicios de las mismas.
- En la mayoría de los casos, tampoco se sanciona a las personas que se benefician económicamente de la actividad, es decir, los rufianes y proxenetas.

Con relación al tráfico para la explotación sexual comercial, las legislaciones evidencian una serie de contradicciones: por un lado, se sanciona el hecho de promover la entrada y salida de personas para el ejercicio de la prostitución, y por el otro, las autoridades Alcaldías regulan esta actividad, incluso para las extranjeras, a través de Decretos. El Ministerio de Trabajo otorga permisos laborales a las extranjeras que vienen en calidad de “alternadoras”, a ejercer la prostitución, con la diferencia nominal, de que no las llaman prostitutas, quizás para no caer dentro del tipo penal. Como resultado de estas contradicciones, a pesar de que anualmente a casi mil mujeres se le facilita oficialmente la entrada al país para ejercer el comercio sexual, beneficiándose personas e instituciones de este negocio, no existe en las instancias judiciales, gran cantidad de procesos judiciales.

### **C. Legislación que se aplica a los niños**

Cabe resaltar que en Panamá la mayoría de edad se alcanza a partir de los 18 años, y desde la primera Constitución de la República, se prohíbe la prostitución de menores de edad, así como otras formas de explotación y violación de derechos humanos.

En 1990, Panamá ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño, y en consecuencia, en 1993 se promulga el Código de la Familia, legislación que inicia un proceso de cambio en la percepción de los niños y las niñas como sujetos de derechos, incluyendo entre estos, el derecho a una protección que de ninguna manera justifique una mayor violación a los derechos de una persona menor de edad víctima del abandono o el maltrato.

El Código de Familia, entre otras cosas, prohíbe el trabajo de menores de 18 años en clubes nocturnos, cantinas, discotecas y demás lugares donde se venden al por menor bebidas alcohólicas (Artículo 510 Número 1) y su presencia en este tipo de lugares, aplicándole multas ejemplares a los locales que infrinjan esta norma (Artículo 561) y castigando a la vez, a las personas que, por acción u omisión, involucren o permitan que menores de edad realicen labores o actividades inmorales que contribuyan a su prostitución o corrupción (Artículo 562). También son castigadas las personas que vendan publicaciones, películas, etc., ofensivas a la moral, o que perturben el normal desarrollo del menor (Artículo 564).

Como vemos, se comienza a percibir el problema del comercio sexual en menores de edad, como una forma de explotación o violación de los derechos humanos. Por esta razón, en los Juzgados de Menores creados por el Código de la Familia, se han estado registrando la mayoría de los casos referidos como “menor maltratado”.

A partir del año 1999, se aprueba en Panamá la Ley de Responsabilidad Penal para la Adolescencia, a partir de la cual, los/as adolescentes que cumplen los 14 años deben asumir legalmente su responsabilidad ante una falta o delito. Es por esto que, actualmente, si un joven o una joven mayor de 13 años es contactado en la vía pública ejerciendo la “prostitución” o en un Centro Nocturno, legalmente puede considerarse que está cometiendo un delito, especialmente si no se investiga la causalidad y beneficios que obtienen las personas adultas de esta actividad.

## **V. RESPUESTA DEL GOBIERNO**

Tanto los/as funcionarios de instituciones públicas como los de las organizaciones no gubernamentales, y personas claves entrevistados/as, muestran en su mayoría un desconocimiento sobre la especificidad del tema, ya que no existen programas destinados a la atención y prevención del tráfico para la explotación sexual comercial de niños, niñas, ni mujeres, situación que también limita la sistematización de registros e información estadística sobre la materia en estudio.

### **A. Políticas públicas**

Panamá no cuenta con programas y políticas que de manera directa respondan al problema del tráfico de mujeres, niños, niñas y adolescentes para la explotación sexual comercial. Sin embargo, sí se cuenta con políticas, programas y proyectos dirigidos a disminuir los riesgos que eventualmente pueden aflorar formas de discriminación y explotación, tanto sexual, como otras formas de violación a los derechos humanos de esta población, en especial, del sexo femenino. En ese sentido, es importante resaltar que existen todas las condiciones de orden jurídico como convenciones y tratados aprobados y ratificados por Panamá, que facilitan la elaboración de políticas, programas y proyectos dirigidos a la atención del problema. Falta la voluntad política de los gobiernos y acciones de mayor embergadura de parte de los grupos de la sociedad civil, en especial, de la población afectada.

### **B. Organizaciones gubernamentales**

Ninguna de las siguientes instituciones han integrado el tráfico en sus actividades. Como resultado, la prevención, los esfuerzos para el enjuiciamiento y la atención a las víctimas son extremadamente mínimas.

## **Policía Nacional y la Policía Técnica Judicial**

La Policía Técnica Judicial, brinda atención por sí misma al problema del tráfico para la explotación sexual comercial de mujeres, a través de la División de Delitos contra el Pudor y la Libertad Sexual. Corresponde a esta división investigar delitos como la trata de personas, proxenetismo y otros relacionados.

La Policía de Menores brinda atención a las víctimas y remite los casos detectados por protección a los Juzgados de Niñez y Adolescencia, a los Centros de Salud y Hospitales.

## **Dirección Nacional de Migración Departamento de Inmigración**

El Departamento de Inmigración, junto al Departamento del Trabajo, administra el programa de trabajo temporal para las “alternadoras.” Según las autoridades, Inmigración aprueba el número de mujeres que un establecimiento solicita, y entonces emite la visa.

## **Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MINJUMNFA)**

En la actualidad, el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia lleva a cabo el programa de Promoción de Igualdad de Oportunidades en Panamá, Componente 10, e impulsa la elaboración de la Ley de Igualdad de Oportunidades, bajo el patrocinio de la Organización Internacional del Trabajo.

Este Ministerio tampoco cuenta con programas dirigidos a la atención específica de casos de tráfico de mujeres y niñas/os para la explotación sexual comercial, pero sí cuenta con un programa sobre los Derechos Humanos de las Mujeres.

El MINJUMNFA es la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Mujer.<sup>34</sup> Este es un organismo consultor y de asesoría para la promoción y desarrollo de la mujer, en el campo político, social, económico y cultural. Éste formula y propone políticas públicas en favor de la mujer y el acceso a recursos para su desarrollo. También es Seretaría Técnica de la Comisión Nacional contra la Violencia y Políticas de Convivencia para los Ciudadanos, y cabe mencionar que ninguno de estos foros se ha enfocado en el tráfico de mujeres.

Cuenta con un proyecto para un Sistema Nacional de Registro de Información desegregada por sexo.

La Dirección Nacional de la Niñez dedica labores a la temática de la explotación sexual de menores. En abril del 2002, esta institución organizó un seminario titulado “Introducción a la Planificación de una Política Pública Enfocada en el Trabajo Infantil, Explotación Sexual y de la Niñez en Situaciones de la Calle.”

---

<sup>34</sup> Decreto Número 70. Julio de 1995.

## **Ministerio de Salud**

El Ministerio de Salud en su política de promoción de salud para mejorar la calidad de vida de las personas, incluye la erradicación de la Explotación Sexual Comercial.

Además, en el marco de la Cumbre de la Niñez y la Adolescencia realizada en Panamá en noviembre del 2000, se lograron algunos acuerdos que le corresponden al Ministerio de Salud llevar a cabo, como el estudio y desarrollo de políticas para la erradicación de la explotación sexual comercial.

En ese sentido, los objetivos del Ministerio de Salud, a través de los Sub-Centros de Salud, Centros de Salud y Hospitales, son realizar acciones dirigidas a brindar atención relacionada a la salud para las víctimas y desarrollar acciones de promoción.

Específicamente, el Ministerio de Salud no cuenta con programas de atención en casos de tráfico de mujeres para la explotación sexual comercial. Sin embargo, coordina la Comisión Nacional Intersectorial de Apoyo al Programa de la Mujer, Salud y Desarrollo que promueve políticas y estrategias de desarrollo para que las mujeres tengan un mejor acceso a todos los servicios de salud, entre otras funciones.<sup>35</sup>

A través del Programa Mujer, Salud y Desarrollo, se ha logrado conformar 22 comités comunitarios al nivel nacional, para la prevención del abuso sexual y la explotación sexual comercial de mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Los recursos utilizados para llevar a cabo seminarios, talleres y charlas en los Centros de Atención en Salud, como acciones de promoción y donde se ofrecen servicios de atención médica, psicológica y psiquiátrica a las víctimas y a sus familiares, son de naturaleza institucional.

## **Ministerio de Educación**

El Ministerio de Educación lleva a cabo acciones dirigidas a cumplir con las Políticas Públicas sobre la igualdad de oportunidades en la educación. Muestra de ello son los estudios y actividades de capacitación al nivel nacional sobre género y sexismo.

Este Ministerio cuenta con un financiamiento para llevar a cabo sus acciones institucionales a través de la Dirección de Asuntos Estudiantiles.

## **Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral**

El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, mediante el Instituto Panameño de Estudios Laborales, lleva a cabo el Programa de Encuentro de Mujeres Trabajadoras.

---

<sup>35</sup> Decreto Número 818 de octubre de 1992.

## **Universidad de Panamá / Instituto de la Mujer**

La Universidad de Panamá, a través del Instituto de la Mujer, ejecuta el programa de investigaciones, capacitación y educación en posgrados y maestrías sobre género y desarrollo.<sup>36</sup> Además, promueve acciones tendientes a la transformación de la condición de las mujeres en el país mediante la realización de estudios.

### **VI. PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Aunque no se pueden encontrar organizaciones cuyo propósito específico sea trabajar en lo relacionado al tráfico de mujeres para la explotación sexual comercial, el trabajo de algunas de las organizaciones sí envuelve los asuntos relacionados al tráfico. Los grupos están envueltos en el desarrollo de las mujeres y los asuntos de violencia en las familias. Otros han seleccionado adoptar un método basado más en las políticas públicas, y han enfocado su trabajo en políticas regionales o legislación nacional. Por medio de su trabajo, algunas organizaciones civiles han podido proveer ayuda directa a las mujeres, bien sea ayuda legal u otros servicios sociales, tales como la asistencia médica. También, la prensa al nivel nacional ha jugado un papel importante en la sociedad civil por medio de las investigaciones y de los reportajes de la existencia de las redes de tráfico en Panamá.

Las organizaciones no gubernamentales e internacionales que ejecutan programas y proyectos dirigidos a prevenir y atender el problema de la explotación sexual comercial son las siguientes:

#### **Centro de Estudios y Capacitación Familiar (CEFA)**

- Programa: “Vale la Pena Estudiar”. Patrocinio: UNICEF
- Conferencia Anual sobre Familia. Promoción y Convención de los Derechos de la Niñez, Violencia de Género
- Proyectos con enfoque de género

Los programas, proyectos e iniciativas están dirigidos a la familia, niñez, adultos/as mayores y mujer, en Ciudad Panamá.

#### **Fundación para la Promoción de la Mujer (FUNDAMUJER)**

- Programa legal dirigido a brindar asistencia, capacitación legal, capacitación laboral y actividades para el desarrollo rural

Dirigido a promover los derechos humanos de la mujer, en Ciudad Panamá

---

<sup>36</sup> Resolución Número 8-95 de julio de 1995.

**Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA), Centro de Estudios y Capacitación Familiar (CEFA), Colectivo Clara González, Red Contra la Violencia y Nueva Identidad**

- Programa para la Prevención de la Violencia Social y Sexual contra mujeres en Centroamérica. Patrocinio: Fundación Heinrich Boell de Alemania

**Red Nacional contra la Violencia**

- Organiza preencuentros nacionales, encuentros nacionales, boletines, denuncias, monitoreo y seguimiento a las legislaciones

En la actualidad, se desarrollan los ejes de investigación, capacitación, comunicación y seguimiento a legislaciones. Las iniciativas que se han logrado incluyen: la Aprobación de la Ley contra la Violencia Número 27 de 1995, y la aprobación de la Ley contra la Violencia Número 38 del 2001, entre otras. Estas acciones se ejecutan en las Provincias de Panamá, Colón, Coclé, Veraguas y Chiriquí.

**Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos Humanos de la Mujer**

- Declaración Universal de los Derechos Humanos con perspectiva de género
- Investigación sobre Derechos Sexuales y Reproductivos en América Latina
- Seguimiento a acuerdos de la Plataforma de Beijing. Boletines, capacitación en derechos humanos de las mujeres en América Latina

Es una organización que adjunta y potencia los esfuerzos de personas y grupos que trabajan directamente en la defensa de los derechos de las mujeres desde el ámbito jurídico-social en América Latina. Es una organización autónoma no gubernamental, sin fines de lucro, que se constituye con la finalidad de diseñar estrategias de acción regional que impulse la defensa y el ejercicio de los derechos de las mujeres.

Elabora y difunde propuestas jurídicas y de política para el mejoramiento de la condición de las mujeres.

Se relaciona con organizaciones internacionales con las cuales tenemos intereses comunes y actividades en conjunto, abogando por los derechos humanos de las mujeres en foros internacionales, así como ante instancias de gobierno, legislativas y judiciales.

Informa, capacita, sistematiza, investiga y hace denuncias para que se cumpla con los compromisos asumidos por los gobiernos en relación a los derechos humanos de las mujeres.

### **Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada (CAMM)**

- Grupo de auto apoyo a mujeres sobrevivientes de violencia doméstica. Grupo de apoyo a hombres ofensores. Giras de atención médico-legales, encuentros

Apoyo integral en lo relacionado con la violencia intrafamiliar, en las provincias de Panamá, Chiriquí y Coclé.

### **Centro de la Mujer Panameña (CEMP)**

- Atiende las áreas de medio ambiente, violencia, desarrollo corporativo, comunicación (radial)

Realiza acciones de promoción de acciones que permitan el desarrollo integral de la mujer panameña desde la perspectiva de género, a través de capacitaciones y se brinda asistencia técnica y legal, en Ciudad Panamá.

### **Centro para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM)**

- Capacitación, formación e investigación. Consultorio Jurídico y Psicosocial.

Realiza esfuerzos dirigidos a lograr el desarrollo pleno de la mujer en Ciudad Panamá.

### **Nueva Identidad**

- Atención en el tema de la violencia

Organizan encuentros nacionales e internacionales, brindan capacitación, asesorías legales y sociales. Llevan a cabo capacitaciones para la formación de mujeres promotoras comunales en el tema de la violencia intrafamiliar y de grupos de autoayuda y capacitación en temas como autoestima, entre otros.

### **Casa Esperanza – Pro rescate del niño en la calle**

- Programa de Orientación Familiar
- Programa de Promoción y Financiamiento de Proyectos de Autogestión

Estos están dirigidos a mejorar la capacidad de las familias, a fin de que brinden a sus hijos/as los elementos afectivos y materiales necesarios para su desarrollo integral.

A través de estos programas, 500 madres se benefician con diversos servicios, como acompañamiento y orientación en trámites para acceder a los servicios públicos, talleres de educación popular con énfasis en temas como: autoestima y cuidado personal, crecimiento y desarrollo de la niñez y la adolescencia y derechos de la niñez, entre otros.

Los programas se ejecutan en los distritos de Panamá y San Miguelito, en la Provincia de Panamá, así como en las Provincias de Colón, Coclé y Chiriquí.

### **Asociación Panameña para la Planificación Familiar (APLFA)**

– Seminarios, talleres, asesorías y atención médica en general a la familia

Con relación a las mujeres, no se encontraron organizaciones civiles que trabajen específicamente en el tema del Tráfico de Mujeres para la Explotación Sexual Comercial.

Es una constante, en todos los hasta ahora entrevistados, el atender y el ver el tráfico sexual comercial como un hecho extremadamente casual y esporádico que no ha provocado por tanto, la necesidad de iniciar programas de prevención y atención. Se repite el fenómeno de “si no lo veo, no existe”.

El establecimiento de la Federación Defensora de los Derechos del Niño, al igual que la Red de Defensa de los Derechos del Niño, son pasos que la sociedad civil ha realizado como contrapeso a la incapacidad gubernamental en este sentido.

## **VII. CONCLUSIONES**

### 1. El conceptualismo

El conceptualismo del tráfico de mujeres y niñas para la explotación sexual comercial, según opinión de las personas entrevistadas pertenecientes a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, es que el concepto tráfico de mujeres está asociado con la violencia de género y a la violación de los derechos humanos. Se entiende que tanto el tráfico de mujeres como el de niñas para la explotación sexual comercial son efectos de la discriminación de género que afecta a las mujeres. Es decir, la causa del problema radica en la estructura social, política cultural e histórica que discrimina a las mujeres.

### 2. Los antecedentes

El tráfico de mujeres y niñas para la explotación sexual comercial se remonta a los períodos históricos del patriarcado. Las mujeres históricamente han sido vistas como objeto de procreación sin pensamiento ni ideas propias. Usar el cuerpo de la mujer como mercancía, porque se la ve como cosa, no como persona con derechos, es una de las causas de por qué socialmente la prostitución y el tráfico de niñas y mujeres se aceptan como algo “normal”.

Hay una doble moral social y códigos distintos respecto a los derechos sexuales masculinos y los femeninos. Como consecuencia, las sociedades toleran, e incluso, las leyes de distintas maneras legitiman el problema.

### 3. Incremento del problema

Si bien las entrevistadas no pueden afirmar que hay un incremento del problema del tráfico de mujeres, niños, niñas y adolescentes para la explotación sexual comercial, se puede inferir según sus señalamientos que debido al incremento de la pobreza, a las desigualdades sociales, a la exclusión social y a la permanencia de la discriminación de género, es altamente posible que se trafique con mujeres y niñas para la explotación sexual comercial. El problema del SIDA incrementa más las redes de explotación sexual porque se buscan a niñas y adolescentes para traficarlas por ser consideradas que tengan menos probabilidades de que ellas estén contagiadas por la enfermedad.

### 4. Las estadísticas y las migraciones

Es difícil obtener las estadísticas sobre el tráfico de mujeres y de niñas para la explotación sexual comercial porque se trata de un asunto realizado de manera clandestina. Sin embargo, hay señales que evidencian que el fenómeno de tráfico es una realidad. Por ejemplo, los testimonios de mujeres explotadas y de informantes claves que aseguran que hay negocio de tráfico con altas ganancias.

Por otro lado, los datos del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, ilustran lo relativo a permisos de trabajo para la ocupación de “alternadoras”, palabra utilizada para movilizar mujeres hacia Panamá para la prostitución. El movimiento es permanente y genera ingresos al sector público y al privado por los impuestos y otros servicios que deben pagar las inmigrantes.

### 5. Las políticas y los programas

En Panamá no existen políticas ni programas que, de manera directa, atiendan el tráfico de mujeres y niñas para la explotación sexual comercial. Sin embargo, la ratificación de Convenciones por Panamá, tales como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, obliga al país, a crear políticas y programas para atender este tipo de asunto.

Existe la plataforma necesaria para incidir en el problema porque el país cuenta, entre otros, con la Ley Número 4 Sobre la Igualdad de Oportunidades para la Mujer, aprobada en el año 2000.

Por lo anterior, se tienen programas de prevención, defensa y promoción de los derechos de la mujer y la niña a nivel gubernamental y no gubernamental.

## 6. Las organizaciones de mujeres

Las organizaciones de mujeres en Panamá reconocen el problema, pero no es un tema de agenda inmediata. No se ha realizado un debate sobre el tráfico de mujeres y de niñas para la explotación sexual comercial. No obstante, se manifiesta una preocupación. Algunas organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos de la mujer han realizado investigaciones sobre el fenómeno de la prostitución y se han diseñado ciertas actividades de educación. No se ha recibido apoyo de los gobiernos para dar continuidad a los pocos esfuerzos iniciados.

## 7. Legislación

Si bien Panamá ha ratificado Convenciones y posee legislaciones que avalan la no discriminación contra las mujeres y las niñas; en la práctica no se asignan los recursos, ni hay la voluntad política para enfrentar el problema como el tráfico de mujeres y de niñas para la explotación sexual comercial. De hecho, el país no cuenta con programas específicos, investigaciones o medidas. El delito del tráfico se impone de manera muy pobre. Incluso, en las propias leyes, existen contradicciones que favorecen la impunidad del hecho.

## **VIII. RECOMENDACIONES**

1. A pesar de las dificultades que implica el tener acceso a la información sobre el problema del tráfico de mujeres y niñas para la explotación sexual comercial, urge continuar auscultando el tema porque los niveles de riesgo, asociados al fenómeno, han incrementado. En consecuencia, es altamente posible que en la actualidad más mujeres y niñas sean víctimas de redes para la esclavitud sexual comercial.
2. Es importante reconocer conceptualmente y por los antecedentes históricos, políticos, económicos y culturales, que el tráfico de personas, en este caso, de mujeres y niñas para la explotación sexual comercial, es una violación a los derechos humanos y una de las formas más agudas de violencia contra las mujeres y las niñas. Por consiguiente, es recomendable crear proyectos de capacitación sobre el tema, con el enfoque de género, es decir, reconociendo las desigualdades y discriminaciones que afectan mayormente a las mujeres por el solo hecho de ser mujer.
3. Reconociendo que las políticas de Modernización del Estado y las privatizaciones de los servicios públicos han provocado mayor incremento de la pobreza, del desempleo y de la acumulación de riquezas de los menos, es necesario crear alternativas de solución para atender a la inmensa mayoría de población y en especial, de mujeres que son las más pobres entre los pobres; para enfrentar alguno de los factores de riesgo de gran importancia que inciden en que mujeres sean utilizadas para el comercio sexual.

4. La legislación es apenas un instrumento para la acción a favor de los derechos de las personas, por lo tanto, se sugiere, que paralelo a la elaboración de legislaciones, se intervenga a otros niveles en el problema. Se debe trabajar en programas y proyectos con presupuestos cónsonos con la magnitud del problema.

De igual manera, se deben revisar las legislaciones que versan sobre prostitución, tráfico, y otras, a fin de adaptarlas con la realidad de un delito de alto nivel por las repercusiones sociales, políticas y psicológicas que representa para los afectados y para la sociedad en su conjunto.

5. La sociedad civil y las organizaciones de mujeres deben incorporar en sus agendas programáticas el asunto de los derechos sexuales de las mujeres, prostitución y el tráfico para el comercio sexual de niños y mujeres como formas de violencia.
6. La cooperación internacional debe proporcionar el apoyo requerido a fin de que se destinen fondos y asistencia técnica para investigaciones y programas de acción. Igualmente, debe incidir en los gobiernos para que se involucren en temas relacionados con comercio sexual, tráfico y prostitución de niñas y mujeres para dar cumplimiento a las convenciones sobre los derechos de la mujer y la niñez.
7. El hecho de que no se tenga en la actualidad una política en materia de atención del problema de tráfico de mujeres y de niñas para la explotación sexual comercial, se debe tanto al desconocimiento del problema por algunos sectores, así como por el poco interés por la investigación. No se prioriza como un asunto urgente, por lo tanto se recomienda crear un debate nacional donde se presentan resultados de informes e investigaciones que orienten políticas a favor del problema, más aún cuando en el país, se cuenta con una plataforma jurídica que favorece la intervención, por ejemplo, la ley número 4 sobre la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, entre otros mecanismos de tipo jurídico que son leyes nacionales.
8. Se recomiendan las siguientes medidas que, de ser tomadas en conjunto, contribuyen a enfrentar el problema del tráfico de niñas, adolescentes y mujeres para la explotación sexual comercial.
  - Identificar cuáles son las redes de trabajo de tráfico y en qué escenarios actúan (escuelas, bares, empleo doméstico, otros).
  - Poner en práctica los Convenios y Acuerdos sobre derechos de la mujer y la niña.
  - Realizar las investigaciones correspondientes.
  - Colocar el tema en debate público.
  - Realizar campañas sobre las causas y consecuencias del problema.
  - Crear centros de denuncias o líneas de emergencia para la atención u orientación de víctimas y comunidad en general.
  - Sensibilizar a los departamentos de policía y centros de salud de la manera de cómo atender el asunto.
  - Hacer campañas de protección o cuidados de utilizar la prostitución como forma de vida.

- Elaborar programas que señalen medidas a ser tomadas en equipo de profesionales para la atención del problema en base a los derechos humanos y el enfoque de género.
- Trabajar en la integración familiar y los derechos y deberes de las personas, hombres, mujeres y niñez.
- Mantener una supervisión de los medios de comunicación, para promover programas positivos y no el uso del cuerpo de las mujeres para la venta de productos, entre otros.
- Trabajar en los valores humanos individuales y sociales, crear programas de autoestima.
- Distribuir de manera adecuada las riquezas del país, facilitando empleo digno a las personas y calidad de vida para todos.
- Incrementar los centros de recreación familiar.
- Realizar estudios sobre la demanda, redes de explotación sexual contra niñas y mujeres.
- Comprometer a la sociedad política y a las autoridades frente al problema.
- Destinar fondos para las organizaciones no gubernamentales y oficinas de gobierno a fin de crear programas para comprometer a la sociedad política y las autoridades competentes por medio de la formulación de políticas públicas para la atención del problema.
- Aplicar y revisar las leyes.
- Elaborar una coordinación nacional y continental a fin de investigar y denunciar programas de atención a favor de la población afectada.

## **IX. LEGISLACION NACIONAL PERTINENTE**

### **LEGISLACION RELEVANTE A LA TRATA DE PERSONAS:**

- **Código Penal de Panamá**

Artículo 231.- El que promueva o facilite la entrada o salida del país de una persona para que ejerza la prostitución, será sancionado con prisión de 2 a 4 años. La sanción se elevará a 6 años si concurre alguna de las circunstancias enumeradas en el artículo 227.

### **LEGISLACION RELACIONADO AL TEMA:**

- **Código Penal de Panamá**

#### **Capítulo III - Corrupcion, Proxenetismo Y Rufianismo (Titulo VI)**

Artículo 226.- El que corrompa o facilite la corrupción de una persona menor de 18 años, practicando con ella un acto impúdico, o induciéndola a practicarlo o presenciarlo, será sancionado con prisión de 2 a 4 años.

Artículo 227.- En los casos del artículo anterior, la sanción será elevada de un tercio a la mitad, cuando:

1. La víctima fuere menor de 12 años;
2. El hecho fuere ejecutado con propósitos de lucro;
3. El hecho fuere ejecutado por medio de engaño, violencia, abuso de autoridad, o cualquier otro medio de intimidación o coerción, y
4. El autor fuere pariente cercano, tutor o encargado de la educación, dirección, guarda o custodia de la víctima.

Artículo 228.- El que, con ánimo de lucro o para satisfacer deseos ajenos, promueva o facilite la prostitución de personas de uno u otro sexo, será sancionado con prisión de 2 a 4 años.

Artículo 229.- La sanción por la comisión del hecho anterior será de 3 a 5 años de prisión en los siguientes casos:

1. Si la víctima es mujer menor de 12 años o varón que no haya cumplido 14;
2. Cuando medie engaño, violencia, abuso de autoridad o cualquier medio de intimidación o coerción;
3. Cuando lo cometan los parientes cercanos de la víctima o el tutor, curador o cualquier otra persona a quien se haya confiado la guarda o custodia por razones familiares, de vigilancia, educación o instrucción, y
4. Cuando el autor sea delincuente habitual o profesional en estos delitos.

Artículo 230.- El que se hiciere mantener, aunque sea parcialmente, por una persona que ejerza la prostitución, será sancionado con prisión de 2 a 4 años.

- **Ley N° 4 (del 29 de Enero de 1999) Por la cual se Instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres**

### **Capítulo I - Política Pública del Estado sobre la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y los Hombres (Título I)**

Artículo 4.- Se instituye, como política del Estado, que el principio de igualdad de oportunidades para las mujeres regirá en todas las acciones, medidas y estrategias que implemente el gobierno:

2. Establecer tribunales y otras instituciones públicas para la protección efectiva del sexo femenino contra todo acto de discriminación.
11. Prevenir y contrarrestar la violencia intrafamiliar y la violencia general.

### **Capítulo III - Equidad Jurídica (Título II)**

Artículo 8.- El Estado garantizará el cumplimiento y ejercicio de los derechos de ciudadanía de la mujer, a través de las siguientes acciones de política pública:

1. Legislar sobre el reconocimiento de los derechos de la mujer, como el vivir libre de violencia, así como establecer la obligación de prevenirla y sancionarla; aun cuando sea infligida por personas privadas.
10. Incorporar, en el Código Penal, otras disposiciones que regulen figuras delictivas no contempladas aún, como el hostigamiento o acoso sexual.

#### **Capítulo IV - Violencia Contra las Mujeres**

Artículo 12.- La política social que el Estado promoverá en materia de violencia de género, comprende:

1. Promover investigaciones que permitan conocer el grado de los temas menos estudiados: prostitución, incesto, acoso sexual, niñas en la calle, embarazos por incesto, agresión psíquica, condiciones de trabajo en las maquilas, trabajo a domicilio y trabajo doméstico, entre otros.
5. Promover la implementación de servicios, programas de capacitación y propuestas alternativas de atención, en los casos de violencia contra las mujeres.

#### **Capítulo VII - Salud**

Artículo 13. La política pública que el Estado desarrollará para promover la igualdad de oportunidades en materia de salud, contempla:

5. Realizar investigaciones participativas, con enfoque de género, en las áreas de salud sexual y reproductiva, nutrición, salud mental y violencia.
11. Prevenir la infección por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) entre las mujeres, así como las enfermedades de transmisión sexual.

#### **Sección III - Las Mujeres Adultas Mayores (Capítulo XII)**

Artículo 24.- El Estado está obligado a velar por el bienestar, la seguridad social y el potencial de las mujeres adultas mayores, y para cumplir este objetivo establece:

1. Ejecutar medidas conducentes a la atención de mujeres adultas mayores, sobre todo las mujeres pobres, campesinas e indígenas.
4. Promover la creación de instancias locales próximas a los grupos de atención especial, para que los servicios les lleguen en forma más expedita y oportuna.

#### **LEGISLACION RELEVANTE A LA PROTECCION DE MENORES:**

- **Ley 38: Sobre Violencia Doméstica y Maltrato al Niño, Niña y Adolescente**

#### **Capítulo I - Objetivos, Definiciones y Alcance**

Artículo 1.- Las disposiciones de la presente Ley tienen como objetivo proteger de las diversas manifestaciones de violencia doméstica y del maltrato al niño, niña, y adolescente, y a todas las personas vinculadas con las situaciones descritas en el artículo 3 de esta Ley, de acuerdo con los principios rectores de la Constitución Política, el Código de la Familia y los tratados y convenios internacionales de los que la República de Panamá es signataria.

8. *Violencia física:* Uso de la fuerza o la coerción, por parte del agresor o de la agresora, contra la víctima sobreviviente para lograr que ésta haga algo que no desea o deje de hacer algo que desea por encima de sus derechos.
11. *Violencia sexual:* Acción que obliga a una persona, mediante el uso de la fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza, uso de sustancias o drogas o cualquier otro mecanismo afecte su voluntad, a participar en interacciones sexuales que por sí mismas no constituyen necesariamente delito contra el pudor y la libertad sexual. Igualmente, se considera violencia sexual que la persona agresora obligue a la persona agredida a realizar algunos de estos actos con terceras personas o a presenciarlos.
12. *Violencia psicológica:* Toda acción u omisión que realiza una persona contra otra, destinada a coaccionar, degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias, sentimientos o decisiones de las personas a quienes es aplicable esta Ley. Se manifiesta por medio de intimidación, manipulación amenaza directa o indirecta, vigilancia permanente, hostigamiento, acoso o menosprecio al valor personal, destrucción de objetos apreciados por la persona, privación del acceso a la alimentación, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal.

## **Capítulo V - De la Violencia Doméstica y el Maltrato al Niño, Niña y Adolescente**

Artículo 215 A.- La persona que agrede física, sexual, patrimonial o psicológicamente a otra o la hostigue, será sancionada con prisión de 1 a 3 años o con medida de seguridad podrán aplicar las medidas de protección consagradas en sus respectivos ordenamientos internos y, de forma supletoria, las establecidas en el artículo 4 de esta Ley, de acuerdo con su competencia curativa, consistente en un programa de tratamiento, terapéutico multidisciplinario con atención especializada, aprobado por el tribunal de la causa.

La agresión psicológica debe ser comprobada por el médico psiquiatra forense o por un psicólogo forense.

Para los efectos de este Capítulo, las normas contempladas en los tipos descritos son aplicables a:

1. Matrimonios;
2. Uniones de hecho;
3. Relaciones de pareja que no hayan cumplido los cinco años, cuya intención de permanencia pueda acreditarse;

4. Parentesco por consanguinidad, afinidad o adopción;
5. Hijos e hijas menores de edad no comunes que convivan o no dentro de la familia;
6. Personas que hayan procreado entre sí un hijo, o una hija.

Igualmente se aplicarán a las situaciones señaladas en los numerales anteriores, aun cuando hayan finalizado al momento de la agresión.

Artículo 215 D: La persona que maltrate a un niño, niña o adolescente menor de 18 años, será sancionado con prisión de 2 a 6 años o con medida de seguridad curativa o ambas.

Las siguientes conductas tipifican el maltrato de menores de edad:

1. Causar, permitir o hacer que se les cause daño físico, mental o emocional, incluyendo lesiones físicas ocasionadas por castigos corporales.
2. Utilizarlos o inducir a que se les utilice, con fines de lucro, en la mendicidad, pornografía o en propagand o publicidad n o apropiada para su edad.
3. Emplearlos en trabajos prohibidos o contrarios a la moral, o que pongan en peligro su vida o su salud.
4. Imponerles trato negligente y malos tratos que puedan afectarles en su salud física y mental.

Artículo 215 E. El funcionario o la funcionaria o el particular que tenga conocimiento de la ejecución de alguno de los hechos en este Título, y no lo haga del conocimiento de las autoridades, será sancionado con 50 a 150 días de multa.

En caso de no probarse la comisión del delito, el funcionario o la funcionaria o el particular quedará exento de cualquier responsabilidad legal por razones de la denuncia.

Artículo 16. El Artículo 224 del Código Penal queda así:

Artículo 224. Si el autor o la autora al efectuar el rapto o a continuación de realizarlo, ejecuta otro delito contra la víctima, se aplicarán acumulativamente la sanción correspondiente al rapto y la señalada para el otro delito.

- **Ley N° 4 (del 29 de Enero de 1999) Por la cual se Instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres**

### **Sección I - Las Niñas (Capítulo XII)**

Artículo 21.- La política pública que el Estado establecerá para promover la igualdad de oportunidades para las niñas, contempla:

5. Desarrollar y aplicar políticas, planes de acción y programas amplios, a fin de erradicar todas las formas de violencia, de explotación sexual y laboral; las violaciones y el incesto; la prostitución infantil; la maternidad y el matrimonio a

edad temprana, considerando que la niña es más vulnerable a todo tipo de maltrato.

2. Estas disposiciones se aplicarán con especial énfasis en las niñas de grupos humanos vulnerables, marginados y en riesgo social, como las indígenas, afropanameñas y de los sectores marginales.

## **PROTECCIONES ESPECIALES PARA MENORES RE: LA TRATA DE PERSONAS:**

- **Ley 38**

Artículo 19.- Antes de someter a un niño, niña o adolescente a la práctica de cualquier diligencia, la autoridad dispondrá que se realice una evaluación del Ministerio Público, a fin de garantizar que la práctica de la diligencia no le causará trastorno sicoemocional.

Artículo 20.- El tribunal de la causa tomará las providencias necesarias para que la víctima sobreviviente de alguno de los delitos contemplados en esta Ley, reciba el tratamiento que le permita su recuperación física, psicológica, así como su reintegración social, el cual debe ser sufragado por el agresor o la agresora.

Artículo 21.- El Ministerio Público podrá de oficio, a solicitud de la víctima sobreviviente o de su representante legal, disponer que esta reciba tratamiento terapéutico mientras dure la investigación.

## **PROVISIONES DEL TRABAJO:**

- **Código de Trabajo**

### **Sección Segunda - Trabajo de menores**

Artículo 117.- Es prohibido el trabajo:

1. De los menores que no hayan cumplido catorce años.
2. De menores hasta de quince años que no hayan completado la instrucción primaria.

Artículo 118.- Queda prohibido a los que tengan menos de dieciocho años los trabajos que, por su naturaleza o por las condiciones en que se efectúen, sean peligrosos para la vida, salud o moralidad de las personas que los desempeñan, especialmente los siguientes:

1. Trabajos en clubes, cantinas y demás lugares donde se expendan al por menor bebidas alcohólicas.

2. Transporte de pasajeros y mercancías por carretera, ferrocarriles, aeronavegación, vías de agua interior y trabajos en muelles, embarcaderos y almacenes de depósitos.
3. Trabajos relacionados con la generación, transformación y transmisión de energía eléctrica.
4. Manejo de sustancias explosivas o inflamables.
5. Trabajos subterráneos en minas, canteras, túneles o cloacas.
6. Manejo de sustancias, dispositivos o aparatos que lo exponga a los efectos de radiactividad.

Lo dispuesto en los ordinales 2.o, 3.o, 4.o y 5.o de este artículo no se aplicará al trabajo de menores de escuelas vocacionales, a condición de que dicho trabajo sea aprobado y vigilado por las autoridades competentes.

### **LEYES RELEVANTES AL SALUD:**

- **Ley N° 3- General Sobre las Infecciones de Transmisión Sexual, el Virus de Inmunodeficiencia Humana y el SIDA**

### **Sección Primera Diagnóstico (Capítulo II, Título 1)**

Artículo 6.- Las pruebas diagnósticas de la infecciones de transmisión sexual y del virus de la inmunodeficiencia humana, se realizarán en forma obligatoria:

4. De maner periódica, según las normas del Ministerio de Salud, a personas de ambos sexos, nacionales o extranjeros, que se dedican al comercio sexual; y debe garantizarse la consejería adecuada y el respecto a los derechos humanos u otra infección de transmisión sexual.

...Cuando haya habido probable exposición al virus de la inmunodeficiencia humana, deberá proveerse al afectado un tratamiento antirretroviral preventivo inmediato, de acuerdo con los parámetros establecidos para la efectividad del tratamiento. Igualmente, deberán aplicarse otras medidas preventivas de reconocida efectividad para reducir, al mínimo, el riesgo de infección de las personas expuestas al virus de la inmunodeficiencia humana.

### **Capítulo I – Contravenciones (Título III)**

Artículo 45.- Son contravenciones a la presente Ley, las conductas siguientes:

1. Omisión de notificar, que corresponde a la persona que, de acuerdo con lo establecido en el Código Sanitario y las normas del Ministerio de Salud, para fines epidemiológicos, se encuentra obligada a denunciar ante el Ministerio de Salud, los resultados de una infección de transmisión sexual o del virus de la inmunodeficiencia humana, y que no lo haga.