



**ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ**  
**COMISIÓN DE LA MUJER, LA NIÑEZ, LA JUVENTUD Y LA FAMILIA**  
**SUBCOMISIÓN QUE INVESTIGA LAS DENUNCIAS PRESENTADAS DE**  
**MALTRATO A MENORES EN ALBERGUES DE NIÑOS, NIÑAS Y**  
**ADOLESCENTES REGENTADOS POR SENNIAF**

**INFORME PRELIMINAR**  
**08 de FEBRERO de 2021**

**I. Datos de la denuncia**

El 19 de agosto de 2020, La Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia, en cumplimiento de lo preceptuado por el Artículo 73 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, creó una Subcomisión conformada por la HD. Yesenia Rodríguez como presidente, HD. Petita Ayarza y el HD. Gabriel Silva, quien habilitó a la HDS. Walkiria Chandler D'orcy. Esta Subcomisión tenía como objetivo general realizar una investigación sobre el funcionamiento y desempeño institucional de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante SENNIAF), en específico, su responsabilidad como institución rectora de los temas de niñez en país acerca de las denuncias públicas hechas por medios de comunicación sobre posibles maltratos y abusos en contra de niños, niñas y adolescentes albergados en centros que están bajo la supervisión de SENNIAF. Puntualmente estas denuncias hacen alusión a la Fundación de Atención Integral Chilibre-Panamá (FUNCHIPA), oenegé que administraba el albergue de Tocumen hasta agosto de 2020 y que recibía B/. 50,000 mensuales en concepto de subsidio por parte del Ministerio de Desarrollo Social (en adelante MIDES). A raíz de esta investigación, en las semanas sucesivas a la conformación de la Subcomisión se hicieron públicas y/o recibieron más denuncias sobre manejos irregulares de los albergues regentados por SENNIAF a nivel nacional.

Debido a la gravedad de los señalamientos, la Subcomisión solicitó a las y los miembros de la Comisión que en base al numeral 9 del artículo 161 de la Constitución Política de la República de Panamá se aprobase citar a la Licenciada **Sara Rodríguez**, directora de SENNIAF y a la Licenciada **Carla García** (subdirectora) para que respondiesen a un cuestionario sobre el tema de los posibles maltratos y abusos contra niñas, niños y adolescentes albergados. Esta solicitud fue aprobada por las y los miembros de la Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia.

El 26 de agosto de 2020, La Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia, tuvo la comparecencia de la Licenciada **Sara Rodríguez**, directora y de la Licenciada **Carla García**, directora y subdirectora de SENNIAF respectivamente. El objetivo fue responder un cuestionario de 38 preguntas (ver anexo) elaborado por la Comisión. La Licenciada Sara Rodríguez, en sus descargos señaló que al momento de la comparecencia había 942 niños, niñas y adolescentes en albergados a nivel nacional. De estos, el 49% estaba a ordenes de la SENNIAF, el 24% estaba a ordenes de los Juzgados de Niñez, un 17% bajo la tutela de familiares, el 8% a órdenes del MIDES y el 2% se encontraba en hospitales. De estos niños, niñas y adolescentes sesenta (60) se encuentran en adoptabilidad y ochocientos ochenta y dos (882) se encuentran en protección. Además, indicó que el promedio de años que un niño, niña o adolescente **permanece institucionalizado es de 4.5 años**, pero se incluye en este promedio a aquellos que ingresan por época escolar. **Si se calcula solo a nivel de niños y niñas que ingresa por riesgos social este promedio sube a 7.5 años.**

Al mismo tiempo que, del total de niños, niñas y adolescentes en albergados, el 74.2% se encuentra en edad escolar 5 a 17 años; el 25.6% se encuentra en la etapa de primera infancia (0 a 4 años), el 0.21% no se cuenta con datos de edad y que del total de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en edad escolar, un 85.6% tiene acceso el sistema educativo y un **14.4% no tiene acceso al sistema educativo. De la población que no tiene acceso el sistema**

educativo se encuentran: adolescentes embarazadas; niñas, niños y adolescentes en condición de discapacidad, en transitoriedad y recién ingreso.

## II. Contexto Jurídico-Normativo y Políticas Públicas de Niñez en Panamá

En Panamá, los derechos de niños, niñas y adolescentes están comprendidos en diversos instrumentos jurídicos, principalmente en la Constitución Nacional, el Código del Trabajo, el Código de la Familia, el Código Penal, el Código Agrario y el Código Administrativo. En el artículo 56 de la Constitución Nacional se establece que **“el Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará su derecho a la alimentación, la salud, la educación, la seguridad y previsión sociales”**.

En el año 1990, Panamá es uno de los primeros países que suscribe y ratifica la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989), hecho que sustenta luego la aprobación de normativas y la creación de organismos gubernamentales especializados para la regulación y gestión de políticas y programas de protección de la niñez y la adolescencia. Desde entonces, el Estado panameño, de manera específica, ha venido impulsando la aprobación de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, políticas públicas, programas, planes y acciones orientadas a construir un marco institucional y normativo que promueva y garantice los derechos de las niñas y los niños, superando paulatinamente el “enfoque de situación irregular” como paradigma dominante en los temas de niñez y adolescencia hasta antes de este momento.

La aprobación en 1995 del Código de la Familia y el Menor significa un avance importante, implementado mediante la ley 3 del 17 de mayo de 2004. El objetivo del Código de la Familia era desarrollar políticas sociales de prevención, protección y promoción del bienestar general de los niños/as y la juventud; **a la vez reconoce que todos los menores son sujetos de derecho y señala explícitamente la obligatoriedad del Estado en desarrollar programas oficiales y cursos obligatorios de educación familiar y sexual, así como el fomento de programas educativos y sociales sobre nutrición, fundamentalmente para la madre joven y la niñez en sus primeros años** (Política Pública de Juventud, 2004: 52). Es importante señalar que, para algunos sectores, el Código de la Familia resultó polémico por los niveles de “reconocimiento y autonomía” que se brinda a los niños y jóvenes como sujetos de derecho respecto al marco jurídico anterior de carácter restrictivo y adulto-céntrico.

El camino hacia la institucionalización de los temas de niñez y adolescencia continúa en 1997 cuando se crea el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MINJUMFA), cuyos objetivos fundamentales son:

- Impulsar el desarrollo humano por vía de la participación y promoción de la equidad.
- Organizar, administrar, coordinar y ejecutar políticas, planes, programas y diversas acciones para el fortalecimiento de la familia, la comunidad y los grupos de población de atención prioritaria.

Con la creación del MINJUNFA, también se crea una unidad técnica encargada de velar por el cumplimiento de las normas legales nacionales e internacionales y los parámetros que surjan de las consultas realizadas en el país con la población joven. Esta unidad técnica es la Dirección Nacional de la Juventud, que a su vez se convierte en representante de Panamá ante la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ).

Otro hecho que vale la pena destacar en temas de institucionalidad de niñez y adolescencia es el proceso que se da en 2004 para elaborar la primera Política Pública de Juventud del país, cuya meta es ser el eje articulador de las políticas, legislación nacional e intervenciones del Estado en los temas de juventud. Ésta fue elaborada con un enfoque avanzado que “combina el paradigma de ciudadanía que reconoce e incluye a los jóvenes como sujetos explícitos de derechos – políticos, civiles, culturales, sociales y económicos- con la perspectiva de la juventud como actor estratégico del desarrollo... además busca garantizar las condiciones para el desarrollo humano de las y los jóvenes panameños, el reconocimiento pleno de sus derechos y su participación en la construcción de un Panamá más equitativo, solidario, democrático y justo” (MINJUNFA, 2004:3).

La institucionalidad de niñez y adolescencia termina de configurarse entre 2005 y 2009. En primera instancia, mediante la Ley 29 se crea el Ministerio de Desarrollo Social que fungirá a partir de ese momento como órgano rector de las políticas sociales del país. Cuatro años después (2009), mediante la Ley 14, se crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, que establece una serie de principios y definiciones sobre el Sistema de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia. Asimismo, asigna funciones a la Secretaría como responsable de coordinar, ejecutar y dar seguimiento a las políticas de protección integral de los derechos de la niñez y de la adolescencia.

En este sentido, con la reforma constitucional de 2004 en sus artículos 4 y 17, estableció la obligatoriedad de que los instrumentos internacionales que protegen los Derechos Humanos (se hace referencia específica también a las niñez y adolescencia) sean recogidos en el marco normativo nacional. A su vez, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia fechada al 21 de julio de 2009, al indicar que el referido artículo 17:

“significa que la propia Constitución reconoce que existen otros derechos fundamentales que no aparecen con el texto constitucional, que pueden ser incorporados a la misma siempre que deriven de la dignidad humana o de otros derechos fundamentales. Esto trae como consecuencia que se puedan anexar a la Constitución aquellos derechos humanos previstos en Tratados y Convenios Internacionales que incidan o deriven de la dignidad humana o de otros derechos fundamentales, contemplados en Ley Fundamental, los cuales pasan a integrar el bloque de constitucionalidad.” (UNICEF, 2019, pág. 22)

Es por ello que instrumentos como la Convención Americana de los Derechos Humanos, Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias, Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil, Protocolo relativo a la Venta de Niños, Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, Convención y Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados, Convención de la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, entre otros, entran a complementar la legislación nacional desde la lógica del bloque de constitucionalidad.

Nuestro país está supeditado también a la supervisión del Comité de los Derechos del Niño, un órgano de expertos independientes que vigila la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Este comité supervisa además la aplicación de dos Protocolos Opcionales de la Convención, sobre el involucramiento de los niños en conflictos armados y sobre la venta de niños, prostitución y pornografía infantil.

En la última observación hecha a Panamá por parte del Comité en octubre de 2011, recogida en el texto “Manual para la Aplicación de Convenios Internacionales en Materia de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia” (2019) de la UNICEF, se señaló de manera puntual que el “Estado panameño debe adoptar una política nacional integral y planes conexos para promover, proteger y hacer efectivos los derechos de todos los niños a lo largo de su ciclo vital, como parte del Plan Nacional de Desarrollo”.

Panamá ha ratificado trece convenios internacionales que expresan compromisos directos asumidos por el Estado, con carácter de ley nacional, que implican cambios para las entidades estatales y la planificación consensuada de acciones por parte de los actores sociales involucrados con los temas de infancia. Estos convenios son los siguientes:

- Convención de los Derechos del Niño (Ley 15 de 1990),
- Convenio Sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción de Menores (Ley 22 de 1993),
- Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional (Ley 33 de 1998)
- Convención Interamericana Sobre Tráfico Internacional de Menores (Ley 37 de 1998)
- Convención Interamericana Sobre Obligaciones Alimentarias (Ley 38 de 1998)
- Convenio Sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo N° 138 -OIT (Ley 17 de 2000)
- Convenio Sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación N° 182-OIT (Ley 18 de 2000)
- Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño (CDN) Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil, y la Utilización de Niños en la Pornografía (Leyes 47 del 2000)

- Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño (CDN) Relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados (Leyes 48 del 2000).
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (Ley 5 de 1977)
- Convención Internacional Sobre Todas las Formas de Discriminación Racial (Ley 49 de 1967).
- Acta de fundación de la organización iberoamericana de la juventud (Ley 51 del 2001)
- Recientemente, el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos N° 189-OIT. (Ley 29 del 5 de mayo).

En cuanto a iniciativas de políticas y planes que dan cuenta de la protección integral de NNA, hay que hacer mención especial a dos, cuyos alcances y uso en la elaboración de los nuevos paradigmas de políticas sociales significan un avance sustantivo:

- **La hoja de Ruta para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y sus Peores Formas** ha sido concebida en su construcción conceptual como el desarrollo operativo de un cuerpo estratégico cuya temporalidad está delimitada en el corto y mediano plazo, y que busca (mediante la identificación, planificación y ejecución participativa por parte de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, el sector empleador y el sector trabajador) impulsar acciones concretas de carácter nacional, para así cumplir con los objetivos de eliminar las peores formas de trabajo infantil en 2015 (convenio 182 de la OIT), así como eliminar el trabajo infantil en su totalidad para 2020 (convenio 138 de la OIT).
- **El Plan de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI)** es parte de una política pública de atención integral de la niñez, adoptada por el Decreto Ejecutivo 201 de 2009. El PAIPI cuenta con el Consejo Asesor de la Primera Infancia (CAPI), que funge como ente operativo que diseña, coordina y da seguimiento a la implementación del plan. El PAIPI nace a partir del reconocimiento de que los grupos etarios que conforman la primera infancia del país se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

Queremos reiterar que la institución rectora y articuladora de los temas de niñez y adolescencia en Panamá es la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF). La Secretaría es una entidad pública, estatal, descentralizada y especializada, responsable de coordinar, articular, ejecutar y dar seguimiento al cumplimiento de las políticas de protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia. Del mismo modo, la Ley 14 de 2009, por la cual se crea la SENNIAF, establece en su Artículo 7 que las políticas públicas para la niñez y la adolescencia deberán cumplir las siguientes directrices:

1. Fortalecimiento de las familias
2. Articulación e intersectorialidad
3. Corresponsabilidad del Gobierno y la sociedad
4. Promoción y defensa de los derechos de la niñez (interés superior del niño), la adolescencia y la familia
5. Reconocimiento efectivo de los derechos
6. Separación del medio familiar como medida excepcional.

**En el caso específico de la regulación, apertura y funcionamiento de los albergues, SENNIAF cuenta el Decreto Ejecutivo No. 26 del 21 de abril de 2009 y con el Protocolo para la atención de la niñez sin cuidado parental en albergues en Panamá que entre otras cosas busca estandarizar las normas y lineamientos para la atención de niños sin cuidado parental acogidos en albergues en la República de Panamá que garanticen el pleno cumplimiento de sus derechos.**

En lo que respecta a las políticas públicas queremos acotar que las mismas pueden ser entendidas por lo menos de dos maneras: de forma reduccionista y como un ejercicio técnico-burocrático de la institucionalidad pública dirigido a la atención de situaciones que debilitan la cohesión social, o pueden ser miradas desde un enfoque de derechos humanos y democracia participativa donde las dinámicas sociopolíticas, los consensos, las capacidades y posibilidades de acción de los distintos actores sociales determinan los contenidos y objetivos de dichas políticas.

Para los efectos de esta investigación, podemos decir que las políticas públicas son parte del quehacer de un Estado en su tarea de administrar y responder afirmativa o negativamente a los problemas sociales, conceptualizados como aquellas necesidades, carencias, demandas de la sociedad en su conjunto o de sectores sociales particulares. Son “aquel conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan su resolución o llevarlas a niveles manejables” (Vargas, 1999: 55-56).

Es pertinente subrayar (y los temas de niñez y adolescencia son un ejemplo de ello) que las políticas públicas no son producidas únicamente por el Estado, sino que, como señala Vargas, la intervención de los actores sociales y políticos es fundamental. Esto se debe a que las políticas públicas se originan de la disputa histórica entre diferentes actores sociales, en su afán de que sus intereses sean atendidos. En este proceso, para hacer valer sus intereses, cada uno de ellos implementa diversos mecanismos de participación o presión que se definen según la naturaleza y los recursos políticos y de poder que tengan disponibles (ibid: 58-59).

### **III. Distintas Definiciones, Conceptos y Teorías que Explican la Violencia Contra Niños, Niñas y Adolescentes**

#### **A. De la doctrina de Situación Irregular al enfoque de derecho**

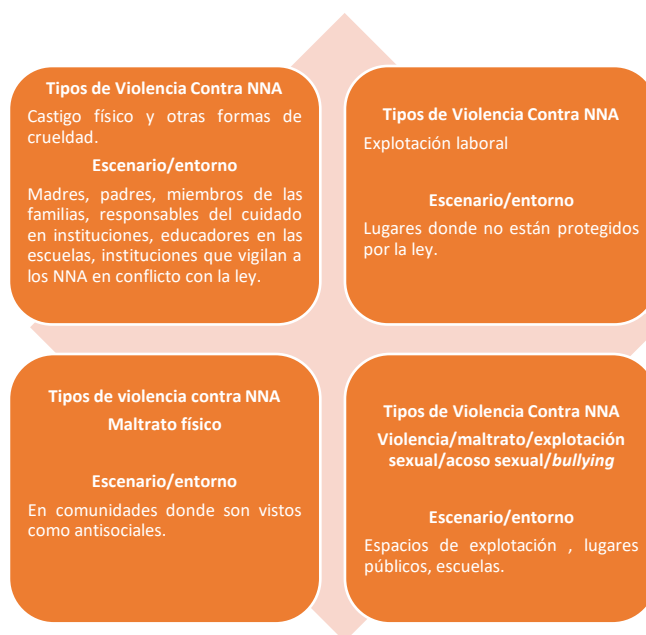
La Doctrina de Situación Irregular o del tutelaje fue el enfoque dominante en América Latina y Panamá antes de la CDN. El concepto de niñez y las políticas públicas de este tipo surgen desde sus inicios como una alternativa para los “menores en situación de irregularidad”, en su mayoría niños y niñas pobres, huérfanos, que cometían delitos o que presentaban conductas fuera de la normalidad. Desde sus inicios, la generación e implementación de estas políticas buscaba *controlar* a este grupo social. En otras palabras, la DSI instalaba dos representaciones: los jóvenes como problema o amenaza y el Estado como único ente capaz de *proteger* y *controlar*. Esta intencionalidad llevó a establecer como respuesta una importante oferta de infraestructuras que tenían como objetivo otorgar resguardo a niños, niñas y adolescentes cuando la familia no poseía las competencias para hacerlo.

Esta respuesta del Estado, que surge como una alternativa especial para aquellos que escapaban del orden social, devino en una distinción estigmatizadora que contribuía (y contribuye) a la criminalización de la pobreza y a la construcción de imaginarios negativos alrededor de niños, niñas y adolescentes. Bajo ese enfoque, en 1942 la abogada Clara Gonzales impulsa la creación del Instituto de Vigilancia y Protección del Niño. Más tarde, en 1951, ella misma presenta la ley 24 que crea el Tribunal Tutelar de Menores. Esta ley se mantiene vigente hasta el 2 de enero de 1995, cuando se crea el Primer Juzgado Seccional en Panamá.

Es evidente que el problema de la violencia -en términos generales- es de los más graves en la región latinoamericana, y Panamá no escapa a esta realidad. En el caso de la violencia contra NNA, ésta asume distintas dimensiones (directa, estructural o simbólica), escenarios (familia, escuela, comunidad, lugares públicos, espacios de explotación, territorios, medios de comunicación), tipos (castigo físico, explotación laboral, violencia sexual, acoso) y consecuencias que en todos los casos generan profundas afectaciones psicológicas, emocionales, físicas y económicas en las víctimas y sus familias. (Ver figura 1)

La complejidad de este fenómeno dificulta que sea atacado en toda su magnitud por los marcos teóricos que desde la institucionalidad del Estado son utilizados para construir las plataformas normativas y las políticas públicas para su debida atención.

**Figura 1**  
Tipos de violencia contra NNA y entornos donde se desarrollan



Fuente: UNVAC, 2006.

Actualmente el Estado panameño, en su jurisdicción a través la Ley 38 de 10 de julio de 2001<sup>1</sup>, define en su artículo segundo lo que debe entenderse por violencia doméstica, de la siguiente manera:

*“Violencia doméstica: Patrón de conducta en el cual se emplea la fuerza física o la violencia sexual o psicológica, la intimidación o la persecución contra una persona por parte de su cónyuge, ex cónyuge, familiares o parientes con quien cohabita o haya cohabitado, viva o haya vivido bajo el mismo techo o sostenga o haya sostenido una relación legalmente reconocida, o con quien sostiene una relación consensual, o con una persona con quien se haya procreado un hijo o hija como mínimo, para causarle daño físico a su persona o a la persona de otro para causarle daño emocional.”*

En esta definición de violencia, que alcanza a los NNA, suelen existir agravantes de tipo psicológico producidos por la relación de parentesco entre el agresor y la víctima. A su vez, esta ley define cuatro tipos de violencia doméstica:

- **Violencia física:** incluye golpes, empujones, puñetazos, bofetadas, halones de cabello, quemaduras, cuchilladas, lanzamiento de objetos, intentos de asfixia, acciones que causan daño físico y hasta el asesinato de la víctima.
- **Violencia psicológica:** implica la “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”.
- **Violencia sexual:** definida como toda “acción que obligara a una persona, mediante el uso de la fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza, uso de sustancias o drogas o cualquier otro mecanismo que afecte su voluntad, a participar en interacciones sexuales que por sí mismas no constituyen necesariamente delitos contra el pudor y la libertad sexual. Esto incluye que la persona agresora obligue a la persona agredida a realizar algunos de estos actos con terceras personas o a presenciarlos”.
- **Violencia patrimonial:** definida como “la acción u omisión dolosa que implica daños, pérdidas, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, derechos u otros recursos económicos destinados a satisfacer las necesidades básicas de las personas comprendidas dentro del artículo 3 de dicha Ley (matrimonios, uniones de hecho, relaciones de pareja que no hayan cumplido los cinco años, cuya intención de permanencia pueda acreditarse; parentesco por consanguinidad, afinidad o adopción; hijos e hijas menores de edad no

<sup>1</sup> Que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial sobre violencia doméstica, maltrato al niño, la niña y adolescente, y que deroga artículos de la Ley 27 de 16 de junio de 1995.

comunes que convivan o no dentro de la familia; personas que hayan procreado entre sí un hijo o hija)”.

## **B. Género y violencia contra niños, niñas y adolescentes**

La violencia contra las mujeres y niñas es un serio problema de salud pública y de derechos humanos. El modelo patriarcal dominante y hegemónico en nuestras sociedades, justifica la violencia contra las niñas y las adolescentes a partir de patrones culturales impuestos a través de la socialización, en donde se construyen representaciones que giran en torno a la creencia de que los hombres tienen dominio y derecho sobre las mujeres.

“Cuando hablamos de género hacemos referencia a una categoría de análisis que nos permite analizar los modelos de socialización existentes en una cultura y cómo se van determinando los roles y mandatos culturales para mujeres y varones. Nos permite visualizar cómo se distribuye el poder en una sociedad según las relaciones de género y cómo se va generando este ordenamiento social donde se determinan relaciones de jerarquía y subordinación” (Perret y Nägeli, 2014: 15).

Estamos educados, dice Galtung (1989), en una cultura de la violencia. En las escuelas y los demás medios de transmisión y reproducción de la cultura nos han enseñado la historia como una sucesión de guerras. “Estamos acostumbrados a que los conflictos se reprimen por la incuestionable autoridad paterna, o por la autoridad del macho sobre la hembra, o por las leyes nacionales o internacionales; porque los medios de comunicación de masas nos venden como la única vía de solución de los conflictos internacionales el uso de los ejércitos, etc. Vivimos inmersos en una violencia constante, la cual se manifiesta a diario, en todos los ámbitos y a todos los niveles”.

El género como modelo de interpretación y acción nos permite, en el caso de la violencia, romper con los enfoques reduccionistas que no abordan este problema desde su complejidad. Del mismo modo nos da la posibilidad de comprender las repercusiones desde las subjetividades de quien ha sido víctima de este tipo de violencia, que en la generalidad de los casos ocurre en un contexto de relaciones emocionales determinadas por el secreto, la invisibilidad, la normalización, el aislamiento, la culpa, el miedo y la cosificación. Es por ello que:

*“Aunque las consecuencias de la violencia contra los niños y niñas varían en función de su naturaleza y severidad, sus repercusiones a corto y largo plazo pueden ser devastadoras. La exposición temprana a la violencia es crítica porque puede tener impacto en la arquitectura del cerebro en proceso de maduración. En el caso de exposición prolongada a la violencia, inclusive como testigo, la perturbación del sistema nervioso e inmunológico puede provocar limitaciones sociales, emocionales y cognitivas, así como dar lugar a comportamientos que causan enfermedades, lesiones y problemas sociales. Otros problemas sociales y de salud mental relacionados con la exposición a la violencia incluyen trastornos de ansiedad y depresión, alucinaciones, bajo desempeño laboral y trastornos de memoria, así como comportamiento agresivo. En etapas avanzadas de la vida, estos riesgos están asociados con enfermedades del pulmón, corazón e hígado; enfermedades de transmisión sexual y muerte fetal durante el embarazo, así como con episodios de violencia contra la pareja e intentos de suicidio”. (UNVAC, 2006:13-16)*

## **C. La violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes en Panamá**

América Latina es región más desigual y más violenta del planeta. Esa violencia se vio incrementada durante la pandemia, específicamente en la etapa de cuarentena. En ese sentido, Panamá a pesar del crecimiento económico que mostró entre el año 2007 y 2012 es el sexto país más desigual del planeta, lo que ha empezado a manifestarse en las estadísticas del Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminales. Según los datos aportados por esta institución, se ha dado un aumento sistemático en los delitos de violación y estupro, triplicándose los mismos en la última década. Para el año 2010 se reportaron además 607 casos de abuso sexual contra niñas, niños y adolescentes. Para el año 2018 se reportaron 2,156 casos de acceso sexual con una persona mayor de 14 años y menor de 18; 361 casos de corrupción de personas menores de edad, explotación sexual comercial y otras conductas ilícitas; y 2811 casos de maltrato de niños, niñas o adolescentes. Sin duda, la situación es grave. Si operativamente aglutinamos todos los delitos contra el orden familiar (incesto, violencia doméstica, sustracción de menores, incumplimiento de deberes familiares y maltrato al menor, pornografía infantil y estupro) en una sola categoría, dando por sentado que esconden algún tipo de violencia contra los NNA, estas cifras aumentarían exponencialmente.

Los datos estadísticos antes presentados, además de hacer visible lo peligrosa que es la sociedad panameña actual para la niñez, nos permiten hacer algunas acotaciones adicionales. Primero, territorialmente hablando, las provincias donde más se concentran los casos de violencia contra NNA son Panamá, Panamá Oeste, Chiriquí y Colon, provincias que a su vez tienen el mayor producto interno bruto per cápita del país, lo que reafirma la premisa que el crecimiento económico no se traduce en bienestar humano. Lo anterior también permite evidenciar empíricamente la correlación entre desigualdad y violencia que mencionamos en el apartado anterior. Otra situación que nos salta a la vista y que sirve para reafirmar un hecho recurrente en el trabajo de investigación estadístico sobre temas de violencia es que metodológicamente, los entes responsables de realizar este tipo de estudios no brindan atención a este grupo etario como una categoría de análisis diferenciada. Esta situación dificulta la posibilidad de medir la magnitud real de los fenómenos que involucran a NNA. A esta deficiencia en los sistemas de registro se suma una baja cultura de denuncia en el país, sobre todo en temas que exponen la intimidad de las personas. De este modo, es razonable pensar que en el caso de las estadísticas de violencia contra la niñez y la población adolescente existe un importante porcentaje de subregistro.

#### **IV. Aspectos Metodológicos**

A partir del mandato formal y en derecho hecho por la presidenta de la Comisión de la Mujer, Niñez, Juventud y Familia, H.D. Zulay Rodríguez Lu, las comisionadas de la sub-comisión y el equipo técnico procedieron a establecer un plan de trabajo a partir de la definición de los aspectos metodológicos que orientarían la investigación.

Tomando en cuenta las características epistemológicas del objeto de estudio y el perfil del caso de marras, nos decantamos por un diseño cualitativo que girará en torno a la comprobación o no de las denuncias que llegaron a esta comisión y que fueron de conocimiento público sobre posibles violencias, abusos y vulneración de derechos en NNA albergados. Otro objetivo de esta investigación ha sido profundizar en el análisis y diagnóstico de la arquitectura y la ingeniería institucional del tema niñez en Panamá, que puntualmente recae sobre la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) y que se ha puesto en cuestionamiento en el marco de las denuncias que son el punto de partida de esta investigación.

Nuestro método central fue el etnográfico, apoyado en las técnicas observación no participante, entrevistas semi estructuradas y grupos de discusión “después del hecho (*ex post*). El método etnográfico dentro del cual se enmarca esta investigación, parte de la tesis de que la conducta humana está influenciada significativamente por el medio en que se da; que las tradiciones, las funciones, los valores y las normas de ambiente se van internalizando paulatinamente, generan regularidades, guían y hasta pueden determinar la conducta posterior.

Se considera que la realidad no es estática, única e invariable. Al contrario, hay un concepto de realidad como algo múltiple, variable y en continuo cambio en cuanto a personas, episodios, situaciones, tiempo y circunstancias; de aquí que toda la investigación e interpretación etnográfica debe estar ligada a la realidad concreta. Por lo tanto, el objetivo inmediato del método etnográfico es crear una imagen realista y fiel del grupo estudiado, pero su intención final es contribuir en la comprensión de sectores poblacionales más amplios que tienen características similares.

Este relevamiento incorporará también de manera transversal el enfoque de género, el cual se basa en el reconocimiento de que este concepto es una construcción académica a partir del cual se evidencia que en la sociedad se atribuyen diferentes roles, comportamientos y posiciones según las diferencias biológicas entre mujeres y hombres (ej., las mujeres son responsables del cuidado en el hogar y los hombres de proveer), generando desigualdades, inequidades, discriminación y desventaja para las mujeres.

En el caso del enfoque de interculturalidad, entendido como el conjunto de procesos políticos, sociales, jurídicos y educativos generados por la interacción de culturas en una relación de intercambios recíprocos provocados por la presencia, en un mismo territorio, de grupos humanos con orígenes e historias diferentes.

Para profundizar en el análisis de las violencias contra niños, niñas y adolescentes usamos también la experiencia y propuestas teórico-metodológicas del sociólogo Johan Galtung, el cual es reconocido internacionalmente por crear una matriz interpretativa sólida y novedosa en



cuanto a la construcción de cultura de paz y el análisis del fenómeno de la violencia, incluyendo la violencia sexual. Galtung introduce a finales de los años 80 y principios de los 90 una nueva aproximación que parte del concepto de violencia estructural, con esto logra presentar una mirada más dinámica y amplia, trasladando las causas del ámbito privado e íntimo (decisiones particulares) a la relación directa con el Estado, la sociedad y la naturaleza.

Con su “triángulo de la violencia”, Galtung busca representar la relación dialéctica que asume la violencia en sus tres formas: directa, estructural y cultural. El autor usa la metáfora del *iceberg* para determinar la complejidad del fenómeno de la violencia, en donde la parte visible es mucho más pequeña respecto a la que no se ve.

La *violencia directa* (visible), nos dice el sociólogo noruego, se concreta en comportamientos individuales y responde a actos de violencia; La *violencia estructural* se centra en el conjunto de estructuras que no permiten la satisfacción de las necesidades y se concreta, precisamente, en la negación de las necesidades. Es considerada la peor de las tres y se vincula a la (in)acción del Estado. La *violencia cultural* legitima a las dos anteriores desde las subjetividades de los individuos y/o colectivos, y puede tener como vehículos para su manifestación los simbolismos, religiones, ideologías, lenguajes, arte, ciencia, leyes, medios de comunicación, educación, entre otros (Galtung, 1989: pp. 6-13). “Pese a las simetrías, hay una diferencia básica en la relación temporal de los tres conceptos de violencia. La violencia directa es un acontecimiento; la violencia estructural es un proceso con sus propios altos y bajos, y la violencia cultural es una constante que se mantiene durante largos períodos, dadas las lentas transformaciones de la cultura básica” (Galtung, 1977: pág. 9). Vale la pena mencionar que la violencia cultural y la violencia estructural son menos visibles, ya que su realización está supeditada a que confluyan una multiplicidad de factores, lo que dificulta determinar su origen para prevenirla o remediarla.

Las fuentes de información que utilizamos para este relevamiento son primarias y secundarias. Las primarias, producto de entrevistas semi estructuradas que desarrollamos durante 4 meses a informantes claves y observaciones no participantes que hicimos durante visitas a albergues localizados en las provincias de Panamá, Panamá Oeste, Veraguas y Coclé. La información secundaria provino de las pesquisas y el posterior análisis documental de informes técnicos e investigaciones sobre la situación de la niñez en Panamá realizadas por instituciones nacionales e internacionales, especialmente las relacionadas con la comprensión de las violencias de la que son víctimas los NNA del país. En virtud de la necesaria potencia heurística, la temporalidad de estos textos no debía superar los últimos 5 años. Otra fuente secundaria de información utilizada serán los informes ya levantados por personal de SENNIAF involucrado en las denuncias, así como informes de las instituciones de la sociedad civil involucradas en el tema.

Para procesamiento de la información utilizaremos el software de análisis cualitativo ATLAS TI. Esta información paso por el tamiz de la Teoría Fundamentada, que tiene por objetivo la construcción de teoría a partir de los datos recolectados durante el proceso investigativo. De ahí que el análisis no debe ser ni estructurado ni rígido, sino más bien creativo, usando para este caso, 3 tipos de codificaciones (según Strauss y Corbin):

- Codificación abierta: el proceso analítico mediante el cual se identifican las categorías y se descubren en los datos sus propiedades y dimensiones
- Codificación axial: proceso de relacionar las categorías a sus subcategorías. La codificación ocurre alrededor de una categoría y enlaza las categorías en cuanto a sus propiedades y dimensiones.
- Codificación selectiva: proceso de integrar y refinar la teoría. El análisis tiene como base el cuestionamiento y comparación teórica entre categorías, a lo largo de todo el proceso investigativo. La validación de las categorías que se van construyendo se hace igualmente por medio de comparaciones con los datos que se van recolectando.

## V. Principales Hallazgos

- El caso de la República de Panamá es paradigmático. Podemos decir que, en los últimos 20 años, el país ha visto avances sustantivos en políticas públicas y legislación para el reconocimiento y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, sin embargo, los especialistas coinciden -y la realidad de los albergues y la situación de violencia contra NNA así lo confirma- en que la institucionalidad del país se ha visto diezmada en materia

de niñez y adolescencia por diversos factores, entre ellos está la politización del SENNIAF, una inversión pública en niñez insuficiente y de poca calidad y efectividad, así como una débil capacidad técnica (desprofesionalización) por parte de SENNIAF como ente nacional para el desarrollo de una verdadera coordinación, planificación, seguimiento y evaluación de las acciones intersectoriales que se llevan a cabo en el país. A su vez, ello parece alimentar la creencia de que los temas de niñez y adolescencia deben abordarse con el enfoque de “situación irregular” como única salida.

- La evidente desprofesionalización en SENNIAF repercute negativamente sobre la capacidad de intervención de los servidores públicos que laboran en la institución, entre otras cosas porque los mismos son trasladados constantemente sin una causal clara en base a su experiencia (más bien los cambios parecen ser productos de contradicciones personales o políticas), hay un divorcio en la gestión técnica y administrativa, hay un evidente distanciamiento entre lo que se piensa y hace desde el despacho superior de SENNIAF y el resto de unidades administrativas, así como una brecha entre las capacidades reales de la sede principal de la provincia de Panamá y el resto de sedes regionales instaladas en las provincias del interior del país. Lo anterior debilita la gestión pública, por ende, es difícil que se puedan cumplir los objetivos de la institución con más certeza de acción, además en el tema específico de la violencia contra NNA y los albergues no hay una correspondencia entre lo teórico y lo práctico, peor aún, no hay intención de comprender verdaderamente el fenómeno y de esa forma pensar en salidas concretas para resolver sobre el mismo desde la responsabilidad que tiene SENNIAF como institución responsable de los temas de niñez en el país incluyendo la supervisión y fiscalización de los albergues a nivel nacional, por el contrario consideramos que se está cayendo en lo que Matus llama *barbarismo tecnocrático*. Esto último es tratar de justificar la concentración política, tecnificando el discurso y el análisis de la realidad, sin una base comprensiva del problema.
- En la investigación constatamos que contrario a lo que se estipula en el decreto 26, en el tema de niños, niñas y adolescentes albergados existe una falta de protocolos de abordajes de situaciones, manuales de intervención, diagnósticos y evaluación, mismos que la institución debe garantizar a sus funcionarios y exigirle a las oenegés y fundaciones que administran albergues. Los pocos servidores públicos de SENNIAF que atienden el tema lo hacen sobre la base de su experiencia y conocimiento individual y no en función de protocolos, lo que demuestra el debilitamiento institucional del SENNIAF.
- La mayor parte de los albergues que visitamos están regentados por fundaciones, oenegés y organismos de corte religioso. Los de denominación evangélica superan a las católicas. Descubrimos que muchos de los albergues operan sin permiso de funcionamiento o con permisos provisionales. De hecho, a lo largo de la investigación descubrimos que a nivel nacional aparecen albergues en funcionamiento sin que SENNIAF supiese de su existencia. El 90% de los albergues que visitamos no cuentan con recurso humano especializado técnicamente en el trabajo con NNA. Pocos de los albergues son de administración estatal y/o patronatos. El porcentaje mayor lo representan albergues cuyo objetivo es la supuesta protección y el acogimiento por época escolar.
- En la investigación de campo constatamos que existen evidencias concretas de abusos, violencia y maltratos físicos a niños, niñas y adolescentes albergados, sobre todo cuando tienen alguna condición de discapacidad intelectual. La población de NNA albergados con discapacidades, en base a las entrevistas realizadas a los administradores, no reciben atención especializada. La atención médica se circunscribe a algunas visitas de personal de los Centros de Salud del MINSA.
- Durante el relevamiento comprobamos que el hecho de que el país no cuente con un plan o con un Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (recién se aprobó una ley en ese sentido) que funcione como refuerzo de las políticas y programas, así como de los organismos que velen por los derechos de NNA desde la institucionalidad del Estado o la sociedad civil con un enfoque de intersectorialidad es parte de la debilidad en la institucionalidad de niñez panameña. Un Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia dotaría al Estado panameño de una mirada estratégica que facilitaría el cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de niñez y adolescencia, sobre todo los inherentes a los nuevos Objetivos de Desarrollo del Sostenible (ODS). De igual forma, en el ámbito local, este esfuerzo abonaría el terreno para la consecución de una institucionalidad de niñez y adolescencia, que de manera integral y desde las perspectivas de Derechos Humanos y de Desarrollo Sostenible, aborde y dé respuesta a los principales problemas de este importante grupo poblacional.

- Constatamos que en el plano operativo existe una débil coordinación del aparato público, tanto de forma transversal (entre organismos) como vertical (entre distintos niveles administrativos). Esa coordinación es fundamental para garantizar el acceso y la atención integral a todos los NNA. Es muy débil también la articulación entre los planes y programas que las instituciones públicas del país llevan adelante; Hay también una comunicación poco fluida institucionalmente hablando entre los órganos administrativos y judiciales que ven el tema de niñez; y la relación entre instituciones públicas y privadas del país que ven los temas de niñez es más de corte filantrópico/ asistencialista que técnico institucional.
- SENNIAF no cuenta con un verdadero sistema nacional de información gerencial sobre niñez y adolescencia, ni con una estrategia orientada a producir investigaciones que le permitan a la institución tomar decisiones basadas en evidencia. El actual sistema estadístico de SENNIAF no permite realizar permanentemente los análisis, monitoreos y evaluaciones necesarias para evitar la vulneración de derechos de la población albergada.
- SENNIAF no tiene una verdadera política de interculturalidad que garantice el reconocimiento pleno de los derechos de los NNA pertenecientes a poblaciones indígenas y afrodescendientes, así como de la población migrante. Las observaciones realizadas en los albergues visitados apuntan a que los NNA migrantes o pertenecientes a minorías se encuentran estigmatizados y son más vulnerables a los abusos.

La subcomisión hace entrega del informe preliminar de la subcomisión que adelanta gestiones sobre las denuncias presentadas de maltrato a menores en albergues de niños, niñas y adolescentes regentados por SENNIAF para consideración del pleno de esta Comisión.

**HD. Yesenia Rodríguez**  
Presidente

**HDS. Walkiria Chandler D'orcy**  
Subcomisionada

**HD. Petita Ayarza**  
Subcomisionada

## Bibliografía

- ANTEZANA, P. “Consideraciones Jurídicas sobre el Trabajo Infantil en Panamá”. Oficina Internacional del Trabajo San José, Costa Rica. 2006. ISBN: 92-2-319201-3 (impreso)
- Banco Interamericano de Desarrollo. “Inclusión Social en Panamá: La Población Indígena”. Documento de Trabajo No. IDB-WP-194. Julio de 2010.
- Boletín No. 5. Proyecto Empoderamiento del sector informal rural: Salud de la Población Trabajadora Temporal en Los Santos, Costa Rica. SALTRA. Universidad Nacional de Costa Rica. Heredia: Costa Rica. 2008.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). “Los pueblos indígenas de Panamá: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2000”. Santiago de Chile. Junio, 2005.
- Consejo Nacional de Educación (CONACED). Un Documento para la Acción en el Sistema Educativo Panameño. Tema: Monitoreo y seguimiento. Panamá. Julio, 2008.
- Contraloría General de la República, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y Ministerio de Desarrollo Social. “Análisis del trabajo infantil en Panamá 2000-2008. 2009”. Panamá. 2009.
- Constitución Política de la República de Panamá de 1972. Instituto de Estudios Políticos e Internacionales. Panamá. 2004. ISBN: 9962-813-14-X.
- Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM) 2013. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de la Contraloría General de la República.
- Estudio “La niñez en Panamá según los Censos de Población y Vivienda 2000-2010, elaborado por UNICEF y el Instituto de Estadísticas y Censo de la Contraloría General de la República. 2012.
- Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo Post 2015. El Futuro que Queremos para Todos. Resumen Ejecutivo.
- Estado Mundial de la Infancia 2011. La Adolescencia, una época de oportunidades.
- Ley Orgánica de Educación. Ley 34 de 6 de julio de 1995 “por la cual se deroga, modifican, adicionan y subrogan artículos de la Ley 47 de 1946. Gaceta Oficial No. 22823 de 11 de julio de 1995.
- Los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo-2007. Sistema de Naciones Unidas. Panamá. 2007.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Panamá. Plan Estratégico de Gobierno 2009-2014. Panamá. Diciembre, 2009.
- Ministerio de Desarrollo Social. “Red de Oportunidades. Impacto en el Trabajo Infantil. Panamá. Octubre, 2007.
- OIT-IPEC. Hoja de Ruta para hacer de Panamá un país libre de trabajo infantil. Documento Estratégico. Panamá. s/f.
- OLGUIN MARTÍNEZ, G. “Trabajo Infantil y Pueblos Indígenas. El caso de Panamá”. OIT-IPEC. San José, Costa Rica. 2006. ISBN: 92-2-319292-7 & 978-92-2-319292-1 (web pdf)
- OIT-IPEC-CETIPPAT. “Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de las personas Adolescentes Trabajadoras. 2007-2011. San José, Costa Rica. 2007.
- Plan de Atención Integral a la Primera Infancia, PAIPI. Armonización y articulación en el marco de una política pública. 2011.
- PNUD: Atlas de Desarrollo Humano. 2015
- Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Juventud. “Juventud indígena y afrodescendiente en América Latina: inequidades sociodemográficas y desafíos de políticas. Madrid, España. Noviembre, 2009.
- Recomendaciones del Comité sobre Derechos del Niño, 2011. Convención sobre los Derechos del Niño. Compilación de Tratados y Convenios Internacionales en materia de Niñez, UNICEF. Manual de Aplicación sobre los Derechos del Niño, UNICEF. The World We Want, Programa de Desarrollo Post 2015.