

LOS EFECTOS DE LAS MEDIDAS DE CUARENTENA SOBRE LAS PERSONAS TRANS EN PANAMÁ

Ciudad de Panamá
6 de octubre de 2020

1. INTRODUCCIÓN

La irrupción del COVID-19 en Panamá provocó una avalancha de acontecimientos y medidas de respuesta. La más notable de ellas y que tuvo el mayor impacto en la vida de las personas fue la cuarentena obligatoria. Esta medida fue común a la mayoría de los países afectados, aunque en Panamá se le dio la forma de una cuarentena por sexo, con días asignados para salidas de hombres y de mujeres.

Esta medida provocó una situación muy compleja para las personas trans de Panamá, que derivó en una serie de vulneraciones de derechos, así como una reacción de las organizaciones que representan a estas poblaciones. La situación no ha sido aún resuelta y las violaciones de derechos siguen ocurriendo.

2. LA RESPUESTA AL COVID-19 Y LA CUARENTENA EN PANAMÁ

Tras la primera notificación de un caso de SARS-Cov-2 en Panamá el día 9 de marzo, el gobierno reaccionó de manera inmediata, poniendo en marcha medidas para evitar que se asentara en el país primero, y para mitigar sus efectos cuando ya se detectó transmisión comunitaria.

Cierre de escuelas y de centros de trabajo, acompañados de recomendaciones de medidas de distanciamiento físico estuvieron entre las primeras medidas. El día 17 de marzo ya se decretaron medidas obligatorias de restricción de la movilidad, con un toque de queda en horas de la noche¹. Vista la progresión de la epidemia, el gobierno consideró necesaria la instalación de una cuarentena total a partir del día 25 de marzo². Con esta restricción, exceptuando los sectores especificados en el Decreto Ejecutivo, las personas solamente podían abandonar sus domicilios en ciertas horas determinadas por su número de cédula o pasaporte. A partir del 1 de abril, se fortalecieron las restricciones limitando la salida a 3 días a la semana, dependiendo del sexo de la persona en la cédula. Las mujeres podrían salir en las horas asignadas por su número de cédula o pasaporte los días lunes, miércoles y viernes. Los hombres, las mismas horas los días martes, jueves y sábado³. La

¹ Decreto Ejecutivo 490 de 17 de marzo de 2020.

https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28983_A/77907.pdf, que fue ampliado por el Decreto Ejecutivo No. 505 de 23 de marzo,

https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28986_B/GacetaNo_28986b_20200323.pdf

² Decreto Ejecutivo N° 507,

https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28987_B/GacetaNo_28987b_20200324.pdf

³

https://twitter.com/NitoCortizo/status/1244777354016305154?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwtterm%5E1244777354016305154&ref_url=https%3A%2F%2Fhelp.unhcr.org%2Fpanama%2Fco-vid-19-2%2Favisos-importantes%2F

medida no era voluntaria, sino que su incumplimiento puede acarrear multa y/o trabajo comunitario.

Esta última medida, que podría parecer efectiva para determinar más fácilmente si las personas podían estar fuera de sus domicilios en días determinados, tuvo efectos indeseados. De acuerdo con la letra de las regulaciones, las personas trans podrían salir de sus casas en los días asignados al sexo que tienen registrado en sus cédulas. Sin embargo, la expresión de género de las personas trans no se corresponde con el género que la sociedad asigna a las personas según su sexo registrado al nacer. Por lo tanto, en el marco de una norma que pretende hacer más fácilmente identificables a las personas según su expresión de género, las personas trans se iban a ver muy expuestas, saliendo en días en que la expresión de género de la mayoría de las personas con las que comparten identificación por sexo iba a ser opuesta.

La legislación panameña permite el cambio de nombre en la cédula, aunque solamente en casos muy determinados y tras un procedimiento complejo. Igualmente permite la corrección del sexo en el certificado de nacimiento y en la cédula, pero únicamente tras una cirugía de reasignación de sexo y revisión forense.

En el caso de que las personas trans decidiesen salir de sus casas en los días asignados a las personas con cuyo género se identifican, se exponían a una multa, detención y/o trabajo comunitario por incumplir esa norma.

La cuarentena se mantuvo en estas condiciones hasta el día 1 de junio, en que se eliminaron las restricciones de movimiento por sexo. Sin embargo, exactamente las mismas condiciones fueron restauradas sólo una semana después, a partir del día 8 de junio, aduciendo razones epidemiológicas⁴. El 25 de agosto se anunciaron las medidas para la reapertura de las actividades económicas, que incluían el fin de la cuarentena por sexo el 14 de septiembre⁵.

Ante esta situación, varias organizaciones comunitarias se movilizaron e intentaron dar respuesta a los problemas que enfrentan las poblaciones.

3. LAS DENUNCIAS INTERPUESTAS POR PERSONAS TRANS EN CUARENTENA

Los 32 casos analizados en este informe se dieron entre el 1 de abril, primer día de entrada en vigor de la medida de separación por sexo y el 18 de agosto. Se adjunta como anexo 1 un detalle de las variables de los casos denunciados. La mediana de edad de las personas denunciantes es de 30.5 años. 19 de las 32 denuncias fueron interpuestas por mujeres trans y 13 por hombres trans.

Las personas identifican la violencia sufrida en su mayoría (17/32) como psicológica, a pesar de que en la mayoría de los casos las medidas tomadas por los perpetradores incluyeron el bloqueo de acceso a lugares. Una mujer trans denuncia amenazas e insultos por parte de la Policía Nacional y otra detención ilegal y brutales agresiones que causaron graves lesiones físicas.

⁴ <https://www.france24.com/es/20200607-panam%C3%A1-vuelve-a-la-cuarentena-por-g%C3%A9nero-tras-explosi%C3%B3n-de-casos-por-covid-19>

⁵ <https://www.prensa.com/sociedad/gabinete-aprueba-el-plan-de-reapertura-nacional-y-provincial/>

La mayoría de las veces (16/32), la discriminación se dio por parte de miembros de la Policía Nacional. La seguridad privada y personal de los supermercados, bancos o farmacias ejerció esta discriminación en 12 de los 32 casos, 1 caso por personal de salud de una clínica privada, 1 caso por un miembro del Cuerpo de Bomberos y 1 caso por el dueño del apartamento alquilado. En un caso adicional, la persona apunta a las autoridades gubernamentales que formulan las políticas excluyentes.

De los hechos denunciados, 23 se dieron en la provincia de Panamá, 5 en Panamá Oeste, 2 en la provincia de Colón, 1 en Coclé y 1 en la provincia de Los Santos.

Uno de los casos denunciados muestra una brutalidad policial extrema sexualizada que parece querer suprimir los atributos femeninos del cuerpo de mujer trans. Una denunciante de 30 años que se encontraba en la calle en su día por género fue abordada por una patrulla policial y, al negarse a ser detenida por esa razón por cuatro policías, **asaltada, gaseada, golpeada** y se le aplicó la **pistola táser en ambos senos**. Fue llevada a la estación de policía, donde, estando **esposada**, otra vez se le **volvió a aplicar la pistola táser en los senos**. No recibió ningún tipo de asistencia sanitaria por las lesiones y no se ha abierto ningún procedimiento para deslindar responsabilidades.

Una mujer trans de 50 años, con un hijo de 23 enfermo de cáncer, fue amenazada e insultada por 3 agentes de la Policía Nacional que viajaban en un vehículo civil, cuando se encontraba en el patio delantero de su casa. “¡Maricones, maricones!, se los va a llevar el infierno. ¿Quieres que te suba al patrulla y te lleve al juez de paz para que veas que eso de maricón se te quitará?”

Otra mujer trans viajaba de Arraiján a su cita anual con infectología en el Hospital Santo Tomás, con su constancia de la cita médica. En un retén mostró su cita para justificar su salida, pero fue conducida a la Subestación de Policía de Burunga. Allí fue cuestionada y humillada por horas. Le revisaron su documentación médica, donde aparecía su condición de VIH y utilizaron esa información para acrecentar las burlas. Cuando por fin pudo llegar a su cita médica, llegó con mucho retraso y tuvo que rogar para que la atendieran.

Algunas personas trans tomaron la decisión de salir a la calle en las horas asignadas según el género con el que socialmente se identifican. Una de ellas fue detenida por la policía y llevada ante un juzgado de paz, donde se le impuso una multa, de la cual no se le dio recibo. A otra de ellas se le impidió la entrada al supermercado por parte de la Policía Nacional y a otra se le cuestionó que estuviera fuera de su casa ese día, pero se le permitió la entrada y hacer sus compras. Otra no pudo retirar dinero del banco y se le pidió que fuera el día que le corresponde por

“Yo soy mujer, me identifico como mujer y socialmente me desenvuelvo como una mujer. No puedo salir el día asignado a los hombres y exponerme a que se me identifique públicamente como un hombre, cuando no lo soy”

“Me veo como un hombre cualquiera, aunque mi cédula dice que soy una mujer. Quería evitar problemas, así que salí el día de las mujeres. La policía me detuvo a la puerta del súper. Les expliqué que mi cédula dice sexo M, pero me impidieron entrar porque iba a ‘alterar a las mujeres que estaban en la fila’. No pude hacer la compra que tenía que hacer”

sexo. El trato fue diferenciado y arbitrario según los casos, puesto que, ante una misma situación, se dieron resultados muy diferentes.

6 personas fueron al supermercado, farmacia o al banco en las horas y días que la regulación de la cuarentena les habilita, pero fueron cuestionadas por la Policía Nacional y por el personal de seguridad privada por estar allí y, finalmente, se les impidió la entrada al supermercado, farmacia o al banco. A una de ellas le ocurrió lo mismo en otros dos supermercados el mismo día y a las otras dos se les pidió que regresaran a cambiarse y ponerse “ropa de hombre”, para que pudieran entrar. Sobra decir que la regulación en ningún momento menciona cómo deben ir vestidas las personas.

3 personas tuvieron que pasar por justificar públicamente su presencia ese día, delante del resto de personas en la fila de entrada al supermercado, tras lo cual pudieron ingresar. 4 personas denuncian

“Estaba en la fila del súper, con todo lleno de gente, y el Policía Nacional me grita ‘hey, hey, alto, ¿adónde vas?’ y me estira el brazo con la palma de la mano abierta sin tocarme. Le enseñé mi documento de trabajo y se me queda mirando acentuando con la cabeza (como diciendo ajá) y con gesto de desprecio, con todas las personas viendo. Después solo hizo un gesto como de ‘pasa, pues’ y entré al super”

haber sido objeto de burlas públicamente por no concordar su sexo registrado con el género asignado socialmente, una de ellas por un miembro de la Policía Nacional, otra por seguridad privada y otra por una cajera del supermercado.

Otra de las personas denunciantes relata cómo se le negó un servicio de salud por su identidad de género en una clínica privada, habiendo acudido el día reservado a las personas de su sexo registrado.

Por último, una de las personas denunciantes comunica no haber podido acompañar a una familiar a su cita al Hospital Oncológico, como venía haciendo durante semanas, por miedo a las reacciones y consecuencias derivadas de su expresión de género.

Hubo muchas otras personas que no se atrevieron a denunciar dando sus datos personales. Más de 40 personas se pusieron en contacto tanto con APPT como con HTP para informar de situaciones de discriminación sufridas con motivo de las restricciones de salida por sexo, pero no quisieron completar el formulario.

4. DISCUSIÓN

Existe una discriminación basada en género que afecta a personas trans. De acuerdo con una encuesta realizada anualmente por USAID, una de cada cinco personas en Panamá no se sentirían cómodas trabajando a la par que una persona trans. Cuatro de cada 10 personas no está de acuerdo con que las mujeres trans puedan tener documentos que las identifiquen como mujeres⁶. Se puede inferir que una proporción muy significativa de la población panameña directamente discrimina a

⁶ USAID|PASCA (2016). *Estigma y Discriminación asociados al VIH Encuesta de opinión pública. Informe regional. Centroamérica, 2016*. Guatemala, Guatemala. Accesible en <http://vihcentroamerica.org/sites/default/files/INFORME%20EYD%202016%20REGION%20agosto%202016%20final.pdf>

las personas trans por su identidad de género y poco menos de la mitad no está de acuerdo con que el Estado reconozca su identidad.

La regulación de la cuarentena refuerza los roles tradicionales de género, pues pretende identificar fácilmente a las personas por su apariencia (expresión de género), suponiendo que cierta apariencia estará directamente relacionada con un marcador de sexo verificable en el documento de identidad. Por lo tanto, esta regulación viene a desconocer la identidad de género de las personas trans y personas de identidad de género no binaria y viene a reforzar la discriminación social que sufren. Especialmente teniendo en cuenta que Panamá no permite el cambio del marcador de sexo en los documentos de identidad, a menos que medie una intervención quirúrgica verificada por un especialista forense.

“En mi caso, nadie llegó a detenerme. Tengo tanto miedo a lo que pueda pasar, que no salgo de la casa. Tenía que acompañar a mi mamá al Oncológico, pero ni siquiera a eso me atreví. La violencia de que te cuestionen tu identidad es muy fuerte, no quiero pasar por eso”

En este contexto, un gran número de personas consultadas por la Red Solidaria de Personas Trans directamente optaron por no ejercer su derecho a salir de sus viviendas en momentos asignados, lo que dificultaba la posibilidad de satisfacer necesidades básicas y le obligaba a posponer trámites.

Esta regulación, en el marco de la situación social antes descrita, provocó resultados muy diferentes en situaciones comparables, lo que denota arbitrariedad en la aplicación de las normas, que no se ha denunciado con ningún otro colectivo, y discriminación por identidad y expresión de género.

Las fuerzas de seguridad no fueron ni estaban capacitadas para vigilar por el cumplimiento de la cuarentena en el caso de personas trans y no binarias, puesto que su formación no incluye lo relacionado con la diversidad en las identidades y expresiones de género. Adicionalmente, el hecho de que su Reglamento interno incluya como falta muy grave las relaciones entre personas del mismo sexo⁷ sin duda contribuye a una normalización de la homofobia, la lesbofobia y la transfobia entre sus miembros.

Con esta regulación de la cuarentena por sexo, se dio formalmente a la Policía y miembros de la seguridad privada la función de vigilar la concordancia del sexo con la expresión de género, lo que puede venir a reforzar prejuicios y malas prácticas discriminatorias en el futuro, por parte de un personal que no está capacitado para tratar con sensibilidad los aspectos relacionados con la diversidad en la identidad y las expresiones de género.

La aplicación de las normas de la cuarentena por sexo provocó violaciones de derechos y libertades fundamentales protegidos por la Constitución de la República y por convenios internacionales suscritos por Panamá, como es el derecho a la identidad, a la libertad de expresión, el derecho al libre tránsito, el derecho a la no discriminación, entre otros.

Si la idea era facilitar la identificación visual de las personas, no se tuvo en cuenta a las personas trans y personas con identidad de género no binaria, que fueron señaladas y discriminadas, como se detalla en la sección anterior.

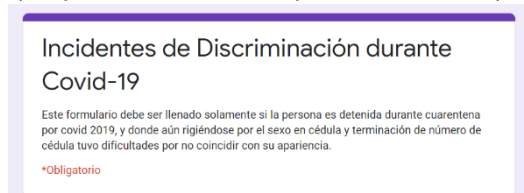
⁷ Artículo 133, numerales 11 y 12, del Decreto Ejecutivo 204, del Reglamento Interno de la Policía Nacional.

5. LAS ACCIONES TOMADAS POR LAS ORGANIZACIONES

Las organizaciones Hombres Trans de Panamá, la Asociación Panameña de Personas Trans y la Fundación Iguales se unieron para conformar una plataforma de apoyo a las personas trans de Panamá.

Medidas de apoyo a la población trans

Este apoyo se materializó de varias maneras. Por una parte, se elaboró un formulario en línea⁸, al que podían acceder las personas trans, que cumple dos funciones. Por una parte, caracterizar a la población que está accediendo a la plataforma. Por otra parte, identificar problemas de salud mental y sociales que estén atravesando las personas trans. De esta manera, se pudo identificar las necesidades más apremiantes del colectivo para tomar acciones.



Las organizaciones recabaron apoyo de personas cisgénero para realizar las compras de las personas trans de su área, de manera que las personas trans no tuvieran que exponerse a la discriminación y/o detención. También se llevó a cabo una recolección de apoyos financieros para cubrir las necesidades de las personas trans que no podían ejercer sus profesiones para generar ingresos.

Las organizaciones, como parte de su trabajo en redes regionales, conformaron un grupo de profesionales de la psicología sensibilizados y capacitados para atender a personas trans, que están ofreciendo sus servicios en línea. Además, se han creado grupos de apoyo virtuales para que las personas trans afectadas por las medidas de cuarentena puedan compartir sus experiencias y estrategias de resolución de los conflictos que se crean. Las organizaciones, con apoyo de personas expertas, elaboraron un manual para los y las profesionales de salud mental que van a atender a la población (anexo 2).

Se creó una plataforma para interponer denuncias ante las organizaciones, detallando las circunstancias que rodean a cada caso de discriminación relacionado con la aplicación de las normas de la cuarentena⁹. A través de esta plataforma se recabó la información sobre los casos que se presentan en la sección anterior.

Medidas de incidencia política

Las organizaciones también llevaron a cabo acciones directamente dirigidas hacia las instituciones responsables del diseño de las normas de la cuarentena y de su aplicación.



⁸ <https://docs.google.com/document/d/1JDym07sooJtKlFgo1Jo0d26Un5K11nIauXifTIAU6b4/edit>

⁹

https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScOyTVpY_8IR0yRsCObiGPE_2ewRZctVO_f0jQUMsqz8zkFrQ/vi_ewform?usp=send_form

- El mismo día en que se anunció la cuarentena por sexo, el 30 de marzo, las dos organizaciones enviaron una nota a la Ministra de Salud, solicitando se reconsiderara dicha norma o, en su defecto, se tuviera especial cuidado en su aplicación hacia las personas trans, para garantizar sus derechos. Esta carta nunca tuvo respuesta.
- Con fecha de 30 de marzo, se contactó con el responsable de Comunicación del Ministerio de Salud, para averiguar cómo se procedería a la implementación de las normas con las personas trans. No se dio una respuesta concluyente, por lo que las organizaciones contactaron con el Ministerio de la Presidencia, que les contestó verbalmente que no podían hacer nada al respecto.
- Las organizaciones denunciaron la situación ante redes y organizaciones internacionales, como la OMS, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la ILGA, HRW, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y otras.
- Con fecha de 10 de abril, las organizaciones Hombres Trans de Panamá y Asociación Panameña de Personas Trans enviaron una nota a la Defensoría del Pueblo (anexo 3), presentando las situaciones que se reportaban por parte de las personas trans y pidiendo su apoyo para la modificación de las regulaciones.
- El día 23 de abril, la organización Human Rights Watch (HRW) envió una carta abierta al Presidente de la República (anexo 4) informando de las situaciones que se estaban documentando y solicitando que se terminara la cuarentena por sexo y se instruyera debidamente a las fuerzas de seguridad en la aplicación de una cuarentena por género.
- El 27 de abril, la Defensoría del Pueblo emite la resolución 1259-2020 (anexo 5), en la que reconoce la necesidad de tratar estas denuncias y solicitar al MINSA tomar medidas al respecto. La Defensoría del Pueblo envió una nota al Ministerio de Salud (anexo 6), poniendo de manifiesto las vulneraciones de derechos de las personas trans que la cuarentena por sexo estaba provocando y solicitando tomar medidas para garantizar dichos derechos.
- Todos los días que estuvo disponible el hashtag #YoMeInformoPma, las organizaciones formularon preguntas sobre los efectos de la cuarentena por sexo en las personas trans que, sistemáticamente, fueron ignoradas en las ruedas de prensa vespertinas.
- El día 8 de junio, ante la restauración de las restricciones de movilidad por sexo, las organizaciones enviaron una nota a la Ministra de Salud (anexo 7).

6. LA REACCIÓN DE INSTITUCIONES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

- La organización internacional Human Rights Watch ha manifestado en varias ocasiones la necesidad de que el gobierno panameño actúe para evitar la discriminación y vulneración de derechos fundamentales hacia esta población por parte de las fuerzas de seguridad y otras instituciones. El Gobierno de Panamá emitió dos comunicados en los que informaba que las fuerzas de seguridad no deben discriminar a la población por razón de la identidad de género y la Defensoría del Pueblo se puso a disposición de las personas trans para recoger las denuncias que se presenten.

- En julio de 2020, el Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género emitió su informe ***La violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género y la identidad de género durante la pandemia de enfermedad coronavirus (COVID-19)***. En el informe se destaca las cuarentenas por sexo y se afirma que: “Las cuarentenas basadas en el género, por ejemplo, han resultado problemáticas en general, pero particularmente en contextos en los que las personas de género diverso no tienen acceso al reconocimiento jurídico, y han dado lugar a abusos y malos tratos”. También se cita el ejemplo de Panamá en la formación de redes solidarias de y para personas trans, que les hacen las compras por el miedo a salir a la calle en cuarentena por sexo.

7. RECOMENDACIONES

En base los hallazgos reflejados en este informe, las organizaciones de personas trans hacen las siguientes recomendaciones:

1. Eliminación de la medida de separación de las personas por sexo en la cuarentena y sustitución por otra medida que consiga los mismos resultados, en caso de que se retomen medidas restrictivas de cuarentena.
2. En el caso de que lo anterior no sea posible, sustitución de las restricciones basadas en el sexo por restricciones basadas en el género, que permitan a las personas trans y personas con identidad de género no binaria una expresión libre de género sin exponerse a multas y/o detenciones.
3. Una declaración pública por parte de las autoridades que vigilan el cumplimiento de la cuarentena de respeto hacia la diversidad en las identidades de género y una orden clara a las fuerzas de seguridad de respeto de las identidades y expresiones de género.
4. Elaboración de un protocolo de actuación para las fuerzas de seguridad en casos que involucren identidad de género y formación a las fuerzas de seguridad sobre la aplicación de dicho protocolo.
5. Directrices claras a los centros de venta al detal de la exigencia del respeto a las identidades y expresiones de género, cumpliendo la normativa de la cuarentena que pueda retornar como medida de contención de la epidemia.
6. Establecimiento de un sistema formal de quejas por discriminación por identidad de género durante la cuarentena, de resolución expedita y sanción para las personas responsables.