



Opinión Consultiva SOC-2-2023
Presentada por la República de Argentina
sobre
"El contenido y el alcance del derecho al
cuidado y su Interrelación con otros
derechos".

La República de Panamá -Ministerio de Relaciones Exteriores- saluda atentamente a la Secretaria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y tiene a bien remitir el informe que contiene las observaciones sobre la Opinión Consultiva SOC-2-2023, que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 64.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y 70 y 71 del Reglamento de la Corte IDH, presentara la República de Argentina sobre “El Contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos” a la Honorable Corte IDH que determine con mayor precisión los alcances del cuidado como derecho humano, así como las obligaciones que, al respecto, son exigibles a los Estados. A la luz de la interpretación autorizada de los artículos 1.1, 2, 4, 17, 19, 24, 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los artículos 34 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos; los artículos I, II, VI, XI, XII, XIV, XV, XVI, XXX y XXXV de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; los artículos 7, 8 y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; los artículos 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17 y 18 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los artículos 6, 9, 12 y 19 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores; y el artículo III de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

En ese sentido, la República de Panamá, con el fin de realizar su aporte a la **Opinión Consultiva SOC-2-2023**, realizó las Consultas pertinentes a lo interno con las instituciones cuya responsabilidad se enmarca en el contenido de la opinión Consultiva.

I. INSTITUCIONES

- A. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL –MIDES-**: Ente rector de las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas, familias o grupos vulnerables en distintos momentos del ciclo vital, promoviendo la movilidad e integración social y la participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Sus funciones como ente rector incluyen la formulación, coordinación, articulación, implementación, seguimiento y evaluación de dichas políticas.
- B. MINISTERIO DE LA MUJER**: El Ministerio nace como una entidad pública, descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria, financiera y técnica, marcando un hito en el compromiso de la sociedad y el Estado panameño con la igualdad y la equidad de género, así como con la promoción de los Derechos Humanos de las Mujeres. Uno de los principales propósitos de su creación es consolidarla como ente rector de la Políticas Públicas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, a fin de articular respuestas que permitan erradicar las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y jurídicas que impiden el pleno goce y desarrollo de los derechos de las Mujeres.
- C. SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA, en sus siglas SENNIAF**: Es una entidad pública descentralizada y especializada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria, financiera, técnica y de gestión, responsable de coordinar, articular, ejecutar y dar seguimiento al cumplimiento de las políticas de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia.

D. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN: Cuya Misión es representar a la sociedad y dirigir de forma expedita la investigación de los delitos, con el uso de procedimientos alternos para la solución de conflictos, ejercer la acción penal, con alto grado de competencia, eficiencia y eficacia con transparencia e independencia, cumpliendo las leyes, garantizando la atención y protección a las víctimas y demás intervinientes en el proceso penal, respetando los Derechos Humanos, defender los intereses del Estado y brindar asistencia judicial internacional en los casos que señala la Ley.

A. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, SOBRE LA OPINIÓN CONSULTIVA

1. Contexto Nacional

La República de Panamá está dividida en 10 provincias, 7 comarcas indígenas, 81 distritos y 681 corregimientos; cuenta con una población de 4,337.406 habitantes, estimada al 1 de julio de 2021, de los cuales el 50.1 % son hombres y 49.9% mujeres; lo que refleja una leve diferencia entre ambos sexos, es decir, que hay más hombres que mujeres en el país. Al revisar la estructura por edades de la población del país, se puede observar que el 8.5% (369.312) de los habitantes del país son menores de 5 años; el 8.5% (369.622) componen el grupo de 5 a 9 años; de 10 a 14 años 8.4% (364.693); la población entre 15 y 59 años, representa el 61.8% (2,678.940) o sea en edad laboral; el 12.8% (554,839) tienen 60 años y más de los cuales 47.1% (261,591) son hombres y el 52.9% (293,248), son mujeres; indicador importante para diseñar las políticas, planes y programas.

En los últimos treinta años han ocurrido cambios sociodemográficos importantes en Panamá. En primer lugar, el porcentaje de la población con 15 años o menos ha disminuido y la población en edad productiva (tramo que va desde los 20 a aproximadamente los 65 años) ha aumentado. Esto indica que el país se encuentra atravesando el bono demográfico, fenómeno que ocurre cuando la población en edad de trabajar supera en cantidad a la población dependiente.

La República de Panamá se encuentra experimentando un proceso acelerado de envejecimiento poblacional, lo cual deriva en un incremento esperado en la demanda por servicios de cuidados. Por lo cual, los cambios socio culturales amenazan la sustentabilidad de las estrategias de cuidados tradicionales, basadas principalmente en miembros del grupo familiar, y fundamentalmente sustentada en el trabajo de las mujeres debido a los roles y estereotipos de género. Igualmente, la actual crisis provocada por la pandemia del COVID19 ha profundizado y visibilizado aún más el déficit de programas de cuidados para las personas en situación de dependencia.

Las políticas de Cuidados contribuyen al combate a la pobreza y las matrices de desigualdades; así como a la recuperación económica equilibrada en las comunidades; aumenta la capacidad de consumo de los hogares; genera empleos en el sector de cuidados tanto en el sector público como privado; promueve la igualdad y equidad entre mujeres y hombres, revalorizando, reduciendo y redistribuyendo el trabajo de cuidados.

Estudios han demostrado con evidencias que la inversión pública en servicios de cuidados de calidad para niñas, niños y personas mayores y con discapacidad, no sólo permite romper con el círculo vicioso de pobreza y exclusión, sino que genera retornos económicos y sociales a través del llamado triple dividendo de la inversión en Cuidados (ONU Mujeres 2015 ONU Mujeres 2015 (b)).

La inversión en un Sistema Nacional de Cuidados en Panamá contribuye directamente al bienestar de las personas, permite la creación directa e indirecta de empleo de calidad, lo que supone además un retorno de ingresos para el estado vía aportes impositivos y contribuciones a la seguridad social. Además, facilita la participación de las personas en la fuerza de trabajo, lo que impacta especialmente en las mujeres, dado que el tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados, actualmente el principal obstáculo para la participación plena de las mujeres en el mercado laboral (CEPAL, 2021).

En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el proyecto contribuye a los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y metas:

5. Igualdad de género: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

5.4 Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

10.Reducción de las desigualdades:

Reducir la desigualdad en y entre los países: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

10.2 Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.

El Sistema Nacional de Cuidados en Panamá, contribuye al cumplimiento de metas asociadas a los ODS 5 y 10, mediante las jornadas de reemplazo de cuidadora familiar por cuidado remunerado y desarrollo de acciones de respiro de tiempo y autocuidado para las personas cuidadoras familiares o no remuneradas.

De allí que se requiere construir e implementar un Sistema Nacional de Cuidados, que permita dar respuestas a estas demandas no cubiertas con eficacia y eficiencia, y con base a las mejores prácticas de países que han recorrido este camino, asequible, accesible y basado en la lógica del cumplimiento de los derechos de las personas y sus cuidadores.

En Panamá se implementan programas de cuidados para la población de primera-infancia, - personas mayores y personas con discapacidad, amparados en un marco legal e institucional que a-continuación se detalla.

La Ley No. 171 de 15 de octubre de 2020 de Protección Integral a la Primera infancia y al Desarrollo Infantil Temprano, establece las bases y las directrices técnicas de gestión

intersectorial para el desarrollo de una política de Estado en materia de primera infancia y desarrollo infantil temprano que redundará en beneficio del 18% de la población total del país, niños y niñas entre 0 a 8 años de edad. Se implementa también la Estrategia Contigo en la Primera Infancia, como parte de la Ruta de atención integral a la primera infancia, a través de la cual el Estado diseña y ejecuta políticas públicas, programas, proyectos y presupuestos permanentes, asignados para el reconocimiento y la protección integral de los derechos de los niños y niñas en la primera infancia, así como su desarrollo integral, evolutivo y adecuado, sin discriminación de edad o etapa de desarrollo. Se destaca que la política de Estado considerará los programas de fortalecimiento familiar y de cuidados, para prevenir que niños y niñas en primera infancia sean separados de un entorno familiar. A la fecha se han beneficiado más de 700,000 niños menores de 8 años a nivel nacional.

Asimismo, la República de Panamá se ha comprometido con accionar medidas acordadas en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo y particularmente en la consecución de los objetivos convenidos en el Plan de Acción Internacional de Madrid (2002) sobre el Envejecimiento.

La República de Panamá a través del Ministerio de Desarrollo Social -MIDES- ejecuta el programa el Programa 120 a los 65, el cual constituye una respuesta a través de una transferencia mensual de US\$120 a personas de 65 años y más de edad que no reciben una pensión contributiva y se encuentran en situación de pobreza. Este pago US\$360.00, se realiza de manera trimestral y quienes la reciben deben asumir las responsabilidades de salud, capacitaciones, entre otras. Al segundo trimestre del año 2023, el número de beneficiarios del programa es de 122,312 personas mayores.

Asimismo, el Estado panameño ha realizado, en los últimos años, esfuerzos para fortalecer el marco normativo, de políticas sociales e institucionalidad encaminada al desarrollo de acciones en salud, medidas educativas, servicios de protección, entre otras, y que se describen a continuación:

- Ley 36 de 2 de agosto de 2016, "Que establece la normativa para la protección integral de los derechos de personas adultas mayores", siendo la primera normativa de protección integral a la población adulta mayor a nivel nacional; la misma recoge una serie de derechos, beneficios y obligaciones para entidades gubernamentales y no

gubernamentales para garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos para esta población en la Constitución Nacional de la República de Panamá.

- Ley 7 de 14 de febrero de 2018, "Que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios.", consistentes en conductas de hostigamiento, discriminación en el ámbito laboral, educativo, comunitario y cualquier otro por edad, género y grupo étnico.
- Ley 89 de 28 de junio de 2019, "Que crea una bonificación extraordinaria, única y uniforme para los jubilados del Estado y los pensionados de la Caja del Seguro Social".
- Ley 114 de 18 de noviembre de 2019, "Que Crea el Plan de Acción para Mejorar la Salud y Dicta otras Disposiciones para Establecer el Impuesto Selectivo al Consumo de Bebidas Azucaradas y los Criterios para su Uso".
- En el año 2020, se modifica la Ley 36 de 2016, a través de la Ley 149 de 24 de abril de 2020, "Que modifica ta Ley 36 de 2016, sobre la protección integral de los derechos de las personas mayores, y adiciona disposiciones al Código Penal.
- Ley 228 de 23 de junio de 2021, "Que crea el Programa Casa de Día para las Personas Adultas Mayores", ley que promueve y fortalece la autonomía y independencia de la población mayor.
- Ley 260 de 3 de diciembre de 2021, "Que crea el Programa de Atención Médica integral Domiciliaria para Personas con Discapacidad Severa", la misma beneficiará a personas que presentan esta condición sin importar el rango de edad y se implementará en todas las instituciones de salud del territorio nacional.
- Decreto Ejecutivo 175 de 27 de mayo de 2019, Gaceta Oficial 28783-B que crea la Comisión Técnica Nacional para la Promoción del Envejecimiento Saludable, en el marco del Año del Envejecimiento Saludable.
- Decreto Ejecutivo No. 238 de 23 de junio de 2021 "Que adopta disposiciones para la creación y reglamentación de los Centros de Atención Integral para las Personas Mayores".
- El establecimiento de la Coordinación Nacional de Adulto Mayor (CNAM) del MIDES, instancia técnica que articula y coordina los programas proyectos y servicios dirigidos a esta población y el establecimiento de la hoja ruta para la puesta en marcha del Plan Operativo a favor de las Personas Mayores.

- A través de la CNAM se ha priorizado el trabajo directo con los CAIPM, y lo referente a la apertura y legalización de los ochenta (80) centros que existen a nivel nacional, así como la articulación de las entidades responsables en salud, seguridad y viabilidad de dichos centros.
- Actualización del Manual de Procedimientos para la creación, reglamentación, supervisión y cumplimiento de los estándares de calidad en los CAIPM; legalización de los centros de larga estancia y Casas de Día y facilitación y orientación de nuevas ofertas a nivel nacional.
- Compromiso de abordar el envejecimiento saludable, liderado por el Ministerio de Salud (MINSA), a través de la Guía de Atención para el Adulto Mayor 2011, elaborado con el apoyo de la OPS, cuya base legal se fundamenta en el Decreto Ejecutivo 175 de 27 de mayo de 2019, publicado en la Gaceta Oficial 28783-8, que crea la Comisión Técnica Nacional para la Promoción del Envejecimiento Saludable.

En cuanto, el Programa Casa de Día para las personas Adultas Mayores es la base para el desarrollo del proyecto "Casa de Día para el Adulto Mayor", el cual es parte de un convenio suscrito entre el Arzobispado de Panamá y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), a fin de brindar cuidados a esta población de manera temporal, y de esta manera garantizarles un envejecimiento activo y calidad de vida, desde un enfoque de derechos. Este centro beneficiará a una población de 50 personas mayores de 60 años y más en condición independiente, con capacidades de movilización, condición de riesgo social. El centro ofrecerá diversos servicios integrales sanitarios y de apoyo familiar preventivos para un envejecimiento activo. Igualmente, brindará actividades recreativas, culturales, terapias cognitivas, ocupacionales y actividades para el sano esparcimiento y contará con un equipo base de profesionales de la medicina, trabajo social, psicología, geriatría y fisioterapia.

En diciembre de 2021, el Ministerio de Desarrollo Social, presentó el Informe Nacional sobre la aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002). Actualmente se encuentra culminando el Plan Nacional a Favor de las Personas Mayores y en proceso de presentar a la Asamblea Nacional el Proyecto de

Ley que se ha elaborado para la protección integral de los derechos de las personas mayores, crea el Instituto Nacional del Adulto Mayor y dicta otras disposiciones.

También a través del MIDES se implementa el programa "Ángel Guardián", que consiste en un programa especial de asistencia económica para Personas con Discapacidad Severa en Condición de Dependencia y Pobreza Extrema, regulado mediante Ley No. 39 de 14 de junio de 2012. Su objetivo es promover, proteger y asegurar en igualdad de condiciones el pleno goce de los derechos humanos y libertades fundamentales, garantizando el respeto a su dignidad inherente, y procurar que puedan acceder a su desarrollo integral como resultado de las políticas sociales. Los beneficiarios del Programa Ángel Guardián, al segundo trimestre del año 2023 ascienden a 19,393.

El Estado panameño también ha lanzado la Estrategia "Territorios que Cuidan. Hacia la construcción del Sistema Nacional de Cuidados de Panamá", con la finalidad de promover derecho de cuidados de las personas; dignificar las condiciones laborales de las personas que cuidan; generar condiciones para la autonomía económica y la inclusión de miles de mujeres que actualmente cargan con la responsabilidad del cuidado de las personas en el hogar; promoviendo la corresponsabilidad en la organización social de los cuidados, como función clave para el desarrollo de la sociedad panameña.

Panamá necesita impulsar políticas públicas a través de la creación de un Sistema Nacional de Cuidados que permita reducir la carga de cuidados de las mujeres y las familias, y que además garantice el derecho a los cuidados de niñas, niños, las personas mayores y con discapacidad que lo requieren.

El Ministerio de Desarrollo Social como responsable primario de la coordinación y articulación de las políticas públicas en materia social para grupos poblacionales de atención prioritaria, en el cumplimiento de la Agenda 2030 y la problemática de la distribución inequitativa de la organización social de los cuidados, inicia el desarrollo de una Estrategia Nacional de Cuidados , sentando las bases para un nuevo pacto social que garantice los cuidados con corresponsabilidad social, a nivel familiar, público y privado, desde el enfoque de derechos.

En Panamá -al igual que en la casi totalidad países de América Latina y el Caribe- una función social tan relevante como son los Cuidados, recae mayoritariamente sobre las mujeres que lo realizan en sus hogares. Este trabajo gratuito, es decir no remunerado de las labores de cuidados que realizan las mujeres panameñas no está valorizado económicamente, y quienes lo realizan no disponen del tiempo necesario para insertarse en el mercado de trabajo o lo tienen que hacer parcialmente.

Además, ese tiempo dedicado al cuidado les resta oportunidades para participar en la vida social, política o cultural, o disfrutar de su tiempo libre.

Según el Plan Estratégico de Gobierno 2019 - 2024, existen evidencias claras de la condición de desigualdad a la que se encuentran las mujeres en Panamá como producto de los patrones derivados de la división sexual del trabajo.

En el año 2019, de las 718,600 mujeres que integran la población económicamente activa (PEA), el 51.8% declaró no haber buscado trabajo porque es ama de casa o trabajadora familiar; mientras que, de los 320,412 hombres en la PEA, solo el 4.3% se dedica a este tipo de responsabilidades.”¹

En el año 2021, la Encuesta de Mercado Laboral indicó que existían 852,844 mujeres en población económicamente activa (PEA), es decir un 49.7%, frente al 76% de hombres económicamente activos. De esta población, están ocupadas 754,986 mujeres; las desocupadas constituyeron 97,858 (11.5%) y los hombres desocupados 105,395 (8.8%).

La Encuesta de Propósitos Múltiples, realizada en abril del año 2022, registró un mayor porcentaje de hombres ocupados con empleo informal que de mujeres. Un 50.3% de hombres, frente a 45.4% de mujeres.

Además, esta encuesta evidenció que, del total de hombres ocupados, el 47.7% trabajan 40 horas o más y no desean trabajar más horas; mientras que, en el caso de las

¹ Plan estratégico de Gobierno 2019. Pp.49

mujeres, el 50.3% de las ocupadas reportaron la misma situación. Otro dato importante de esta encuesta de 2022, en materia de cuidados, es que entre los principales motivos por los cuales las mujeres no buscan trabajo son: por causa de tener otras responsabilidades familiares (34.0%) y porque asisten a un centro de enseñanza (20.4%).

En lo relativo a las personas mayores de 65 años, y según estimaciones de población realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), y resumidas en el cuadro 5.2, en el año 2020, de los casi 4,3 millones de personas que vivían en Panamá, las personas de 65 años y más alcanzaban las 370 mil, representando el 8,7% del total. Sin embargo, las mismas proyecciones indican que, al llegar al año 2030, la cantidad total crecería hasta los 564 mil, lo que representa un crecimiento del 52% en relación con el año 2020, pero además su peso en el total de la población asciende al 11,7%. Esta evolución de la población de 65 y más años difiere radicalmente de la analizada para la población menor a 4 años, lo que refuerza la idea que Panamá culmine la transición demográfica en los próximos 10 años, consolidando una estructura de población similar a la que hoy presentan países de la Unión Europea, no sólo porque la cantidad absoluta baja luego de transcurridos 10 años, sino porque la población total crece un 13%, llegando a los 4,8 millones de personas en el año 2030, en un proceso sostenido de crecimiento a lo largo de todo el período considerado.

Existen claras evidencias de una creciente demanda por cuidados en el país. Las estimaciones de población realizadas por el INEC, para el año 2023, las personas mayores son aproximadamente 602,426. Y para el 2030 se espera un incremento de esta población en un 11%.

Tabla 1 - Proyecciones de población total y de niños y niñas de 0 a 4 años en Panamá. Años 2020-2030 (en miles de personas)

Primera Infancia Niñas y niños de 0 a 4 años	Años										
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Población total	4.278,5	4.337,4	4.395,4	4.452,8	4.509,5	4.565,6	4.621,0	4.675,5	4.729,4	4.782,6	4.834,8
% sobre 2020	100%	101%	103%	104%	105%	107%	108%	109%	111%	112%	113%
Total de 0 a 4 años	369,7	369,3	368,5	367,6	366,9	366,0	365,4	365,1	364,8	364,5	364,1
Como % sobre Total	8,6%	8,5%	8,4%	8,3%	8,1%	8,0%	7,9%	7,8%	7,7%	7,6%	7,5%
% sobre 2020	100%	100%	100%	99%	99%	99%	99%	99%	99%	99%	98%
0 año	74,1	73,9	73,4	73,4	73,4	73,3	73,3	73,2	73,1	73,0	72,9
1 año	73,9	73,9	73,7	73,2	73,2	73,1	73,1	73,0	72,9	72,9	72,8
2 años	73,9	73,8	73,8	73,6	73,1	73,1	73,0	73,0	72,9	72,9	72,8
3 años	73,9	73,8	73,8	73,7	73,5	73,0	73,0	73,0	72,9	72,9	72,8
4 años	73,9	73,8	73,8	73,7	73,7	73,5	73,0	73,0	72,9	72,9	72,8

Fuente: Estimaciones y Proyecciones Nacionales de Población del INEC (Estimaciones al 1o. de julio de cada año)

La crisis sanitaria ha profundizado y visibilizado aún más el déficit de programas de cuidados para niñas, niños y las personas en situación de dependencia (entendiendo por éstas, las personas que ya sea por problemas asociados al envejecimiento o por poseer alguna discapacidad, no pueden realizar con autonomía las tareas de su vida diaria).

Con el cierre de los servicios de cuidado y educativos como consecuencia de las medidas de confinamiento social, la carga de cuidados de las familias y particularmente de las mujeres se incrementó aún más.

Los servicios de cuidados existentes tanto para la infancia como para las personas en situación de dependencia son aún escasos. Estudios realizados muestran que sólo un 13,5% de los niños y niñas de 0 a 4 años en el año 2020 (49.735) estaban matriculados en centros de primera infancia; mientras que en el caso de las estimaciones realizadas para las personas mayores y con discapacidad con dependencia la cobertura es mínima.

El Estado panameño ha venido fortaleciendo el marco legal, institucional y de gestión de sus programas para los cuidados, en especial dirigidos a la atención de poblaciones de primera infancia, personas mayores y personas con discapacidad.

El Ministerio de Desarrollo Social, en cumplimiento de la Agenda 2030 y la problemática de la distribución inequitativa de la organización social de los cuidados, inicia el desarrollo de una Estrategia Nacional de Cuidados para personas en situación de dependencia, sentando las bases para un nuevo pacto social que garantice los cuidados con corresponsabilidad social, a nivel familiar, público y privado, desde el enfoque de derechos.

El primer paso que se dio, fue crear en el año 2021 la Mesa de Política Pública para la definición del Sistema Nacional de Cuidados en el país, cuyo objetivo es identificar, proponer y promover acciones que impulsen el reconocimiento de los derechos sociales de las personas que requieran cuidados y de las personas encargadas de las actividades de cuidado, en condiciones de igualdad, corresponsabilidad social, universalidad social y solidaridad. Esta mesa definió y acordó con 24 de sus delegados los primeros "Lineamientos Generales de la Política Pública de Cuidados".

En el año 2022 se inicia el diseño del Primer Piloto de Cuidados en un corregimiento del distrito de Panamá, partiendo de las bases de los "Lineamientos Generales de la Política Pública de Cuidados" aprobados en el Gabinete Social, y en el cual definieron que, el nivel territorial es donde se pueden materializar los efectos de las políticas de cuidados y donde se pueden verificar el grado de efectividad de esta primera intervención con la participación activa de las autoridades locales.

Este esfuerzo local está focalizado en el Corregimiento de Juan Díaz del Distrito de Panamá, uno de los territorios con mayor población de la provincia de Panamá. El proyecto es liderizado desde el Ministerio de Desarrollo, en coordinación con la Secretaría Técnica del Gabinete Social.

El país se encuentra justo en la ejecución de la primera fase de este primer "Modelo de Gestión Local de Cuidados en el Corregimiento de Juan Díaz", con el objetivo de generar políticas públicas con evidencias a partir del trabajo colectivo con la población beneficiaria, autoridades y entidades institucionales locales, academia y organizaciones sociales y comunitarias.

En el mes de enero de 2023 se dio inicio al primer Diplomado para Personas Cuidadoras que fueron seleccionadas y becadas del corregimiento de Juan Díaz, para Cuidados y atención de las Personas Mayores Dependientes, en alianza con la prestigiosa Universidad Especializada de Las Américas (UDELAS), como parte de la ejecución de acciones del Componente "Formación de Personas Cuidadoras".

Igualmente se ha instalado la Mesa Local de Cuidados con las autoridades de las entidades de Juan Díaz, organizaciones comunitarias y de sociedad civil y empresas aliadas.

Con estas acciones se contribuye a generar condiciones para la autonomía económica de las mujeres que llevan la sobrecarga de las responsabilidades y promover las corresponsabilidades en la organización social de los cuidados en este territorio.

En esa línea, a través del Proyecto de Ley 1038 "Que crea el Sistema Nacional de Cuidados de Panamá", se establece el marco para las personas que cuidan a infantes, adultos mayores o personas con discapacidad, ya sea de manera remunerada o no. Este proyecto se le dio recientemente el primer debate en la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social. De ser Ley redundará en beneficio, de las personas adultas mayores, ya que "Panamá presenta un crecimiento de esta población".

Asimismo, fue diseñado con base a las mejores prácticas de países que han recorrido ya este camino reconociendo en el cuidado un derecho de las personas y una función social clave para el desarrollo de la sociedad panameña,

El proyecto de Ley tiene como objetivo principal, garantizar el derecho al cuidado, el pleno bienestar y el desarrollo de la autonomía de las personas, y los derechos de las personas que cuidan de forma remunerada y no remunerada. Y está orientado a promover una nueva organización social de los cuidados, basada en la corresponsabilidad entre Estado, familias, sector privado, la academia, organizaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales, a través del diseño e implementación de políticas públicas.

Por otra parte, dicho proyecto establece principios, población objetivo y componentes del futuro sistema, así como su arquitectura institucional que promueve una gobernanza basada en la Inter institucionalidad; y la creación de un ámbito que institucionaliza la participación social, concretando de esta manera el principio de corresponsabilidad social.

La creación de un Sistema Nacional de Cuidados es una inversión que además de asegurar el desarrollo de nuestros niños y niñas y el bienestar de las personas mayores y las personas con discapacidad, habrá de generar acceso a empleos de calidad; y al liberar tiempo de trabajo de cuidados de miles de mujeres se posibilitan sus oportunidades de autonomía económica y la consiguiente generación de ingresos para mejorar el bienestar propio y de sus familias.

2. Contexto Regional e Internacional

El derecho a los Cuidados es parte de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas que requieren cuidados y de las personas que proveen de esos cuidados. De allí que se derivan tipos de obligaciones para los derechos económicos, sociales y culturales, tales como: las obligaciones de respetar, proteger y cumplir, la obligación de no discriminación, las obligaciones de progresividad y no regresividad, la obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos y la obligación de brindar recursos legales adecuados².

El derecho a los cuidados es abordado en diversos compromisos en el ámbito internacional, establecidos en convenciones suscritas por los Estados, y declaraciones que contienen lineamientos generales adoptadas como resultado de conferencias internacionales y que a continuación se resumen del contiene la solicitud de Opinión Consultiva SOC2L2023 presentada por -la República de Argentina ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos :

² Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sistema Universal y Sistema Interamericano. instituto interamericano de Derechos Humanos (IIDH). 2008

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho a la protección a la familia, que implica que los Estados deben tomar medidas para asegurar la igualdad de derechos y equivalencia de responsabilidades dentro de la pareja, los derechos de los niños, niñas y adolescentes y el derecho de igualdad ante la ley. Además, la Convención establece que los derechos previstos en ella se deben respetar y garantizar a toda persona sin discriminación y que se deben adoptar las medidas necesarias para hacerlos efectivos. A su vez, el Protocolo de San Salvador determina que los Estados deben "ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo" y a tomar medidas para la protección y atención de la familia, de la niñez³¹, de las personas mayores y de las personas afectadas por una disminución de sus capacidades físicas o mentales. Además, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores dispone el derecho a un sistema integral de cuidados con perspectiva de género y el deber de los Estados de diseñar medidas de apoyo a las familias y personas cuidadoras. Finalmente, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad obliga a tomar medidas para promover la integración de las personas con discapacidad en la prestación de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, así como a trabajar en la detección, tratamiento, rehabilitación y suministro de servicios para asegurar un nivel óptimo de independencia y de calidad de vida de las personas con discapacidad."
- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) consideró que el derecho al cuidado se viene configurando de manera progresiva, que es un derecho cuyo reconocimiento y protección debe fortalecerse, y que a pesar de no estar establecido explícitamente en los instrumentos interamericanos⁴³, se desprende de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (ver en Corte IDH, "Caso Vera Rojas y otros vs. Chile", audiencia pública del 2 de febrero de 2021, hora 4:19:00* disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Jl9vb>)
- La CIDH destacó que en el contexto del COVID*19, el cuidado se afirma como un derecho humano de vital importancia para las personas, en especial para las que están enfermas, las que tienen discapacidad, personas mayores y niños, niñas y

adolescentes. En consecuencia, llamó al reconocimiento y protección del cuidado como un derecho humano, a la valoración del trabajo y los derechos de las personas cuidadoras y los derechos laborales de las/os trabajadoras/es domésticas/os y a la creación de sistemas nacionales de cuidados con enfoque de derechos, género e interseccionalidad. (Ver en CIDH, "IV Informe Anual de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA). Trabajando por la indivisibilidad, interdependencia y protección efectiva de todos los derechos humanos para todas las personas en América. La salud humana y del planeta enfrentan una crisis sin precedentes", 2021, párr. 1158; CIDH, Comunicado de prensa 124/20, "CIDH y su REDESCA urgen a los Estados a proteger con efectividad a las personas que viven en situación de pobreza y pobreza extrema en las Américas frente a la pandemia del COVID-19", 2020).

- A mayor abundamiento, la Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la CIDH señaló que se debe abordar el "derecho al cuidado" como "el derecho a recibir cuidados en las distintas etapas del ciclo vital, así como el derecho a cuidar en condiciones de dignidad y protección social, asegurando que la persona cuidadora pueda seguir ejerciendo sus derechos sociales al realizar el trabajo de cuidado". Además, el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador incorporó dentro de los indicadores de progreso de dicho instrumento internacional a la extensión, cobertura y jurisdicción de mecanismos de inclusión de quienes realizan trabajo reproductivo o doméstico de cuidado, así como a la existencia de programas orientados a la conciliación de la vida laboral y familiar y al reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado, (Ver en OEA, Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, "Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador)",pág.48 y pág. 95. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sadye/inclusión-social/protocolo-ssv/docs/pssv-indicadores-es.pdf>
- El derecho a la protección a la familia, previsto en el artículo 17 de la CADH, conlleva la igualdad de derechos y la equivalencia de responsabilidades entre cónyuges. Al interpretar esta disposición a la luz del principio de igualdad y no discriminación, la Corte IDH ha entendido que los estereotipos sobre el rol social de las mujeres como madres en virtud del cual se espera que lleven la

responsabilidad principal en la crianza de sus hijos/as, resultan discriminatorios. Por otra parte, los Estados de Latinoamérica y el Caribe han reafirmado en numerosos compromisos políticos desde el año 2007, la relevancia y el carácter fundamental de las políticas de cuidado para superar los estereotipos de género y su carácter como derecho de las personas. (Ver en Corte IDH, "Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala", Op. cit. 15, párr. 294-299).

- La CIDH en el año 2001, se pronuncia sobre legislación civil que diferenciaba derechos y deberes en el seno de la relación conyugal, entre hombres y mujeres, estableciendo, entre otras cosas, que la mujer sólo podía trabajar fuera del hogar en la medida en que no perjudique sus funciones en relación al mismo. El órgano interamericano concluyó que ello atentaba contra el derecho a la protección de la familia reconocido en el 153 Sistema Universal y Sistema Interamericano artículo 17 de la CADH (Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra [Guatemala], Informe 4 /01)209. Por la vía indirecta del derecho a la igualdad y a la protección de la familia, se protegió también el derecho de la mujer al trabajo. La CIDH interpretó la norma referida del Pacto de San José a la luz de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de la ONU en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979), cuyo artículo 16.1 dice: "Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: llos mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir profesión y ocupación". La Observación General No. 16, párr. 41, señala "...además, "la discriminación de género dificulta o anula la capacidad de la mujer para ejercer libre y plenamente sus derechos y da lugar a una serie de consecuencias", como así lo estableció la CIDH en el caso María Eugenia Morales de Sierra contra Guatemala. (Ver en Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sistema Universal y Sistema Interamericano. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). 2008).
- Constituye un gran aporte para los países de la región que nos encontramos en proceso de construcción de los Sistemas de Cuidados, contar con la Ley Modelo Interamericana de Cuidados (LMIC) representa una herramienta de alcance regional que busca establecer las bases de un nuevo pacto en la organización social

de los cuidados que resignifique su rol en la sociedad, permita hacer frente a su crisis actual e impulse el salto evolutivo hacia sociedades que cuidan. Ello permite crear y mantener comunidades de vida libres, justas, sostenibles y prósperas, que respeten y protejan los derechos humanos de mujeres y hombres³.

- Conferencias Regionales sobre la Mujer de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):
 - En la Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL, los Estados de la región reconocieron a los cuidados como un derecho humano. Sobre esta base, se comprometieron a diseñar sistemas integrales de cuidado desde una perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad y de derechos humanos que promuevan la corresponsabilidad entre mujeres y varones y entre el Estado, el mercado, las familias y la comunidad. (Ver en XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Compromiso de Santiago, párr. 26; XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Compromiso de Buenos Aires, párr. 8, 9 y 10. 54 CEPAL -ONU Mujeres, op. cit. 11, pág. 12).
 - La CEPAL y ONU Mujeres sostuvieron la existencia del derecho a brindar y recibir cuidados en condiciones de calidad e igualdad y elaboraron estándares para guiar la construcción de sistemas integrales de cuidados, los cuales son definidos como "el conjunto de políticas encaminadas a concretar una nueva organización social de los cuidados con la finalidad de cuidar, asistir y apoyar a las personas que lo requieren, así como reconocer, reducir y redistribuir los trabajos de cuidados — que hoy realizan mayoritariamente las mujeres—, desde una perspectiva de derechos humanos, de género, interseccional e intercultural". En este contexto, sostuvieron que uno de los principios que debe orientar su creación es el cuidado como derecho, así como también la universalidad, la corresponsabilidad social y de género, la promoción de la autonomía y la solidaridad en el financiamiento. (Ver en CEPAL —ONU Mujeres, Op. cit. 11, págs. 23 y ss).
 - En la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y a través de las Conferencias Regionales sobre la Mujer, los Estados de la región han

³ Guía de Implementación de la Ley Modelo Interamericana de Cuidados. CIM-OEA.2022

adoptado una serie de compromisos orientados al reconocimiento de los cuidados como un derecho humano. Es decir, existe un consenso entre los Estados de la región sobre la existencia del derecho al cuidado y las obligaciones que se derivan de este. Asimismo, es relevante resaltar que el concepto del derecho al cuidado ha sido una construcción autóctona de nuestra región, ante las demandas de los Estados, la sociedad civil y la academia que participan activamente en las Conferencias Regionales.

- En el año 2007, los Estados de la CEPAL adoptaron el Consenso de Quito, mediante el cual reconocieron el valor social y económica de los cuidados, su importancia para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad y su carácter de asunto público de competencia de los Estados, organizaciones, empresas y familias.
- En el año 2010, a través del Consenso de Brasilia, los Estados de la CEPAL señalaron que el derecho al cuidado es universal y que requiere de medidas sólidas para lograr su materialización, así como la corresponsabilidad multisectorial del Estado y el sector privado. En particular, los Estados se comprometieron a llevar a cabo todas las políticas sociales y económicas necesarias para avanzar con la valorización social y económica de los cuidados.
- Con posterioridad, los Estados adoptaron la Estrategia de Montevideo en el año 2016, a través de la cual consideraron fundamental la armonización de normativa a nivel regional y la medición de legislaciones nacionales en fenómenos transnacionales como las cadenas globales de cuidados.
- En el año 2020, en el Compromiso de Santiago, los Estados se comprometieron a diseñar sistemas integrales de cuidado desde una perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad y de derechos humanos, por medio de políticas sobre el tiempo, recursos, prestaciones y servicios públicos que satisfagan las demandas de cuidado de la población y que se orienten hacia la distribución equitativa de las responsabilidades de cuidado entre varones y mujeres.
- Como parte del desarrollo y reconocimiento del derecho al cuidado en los documentos mencionados, los Estados adoptaron el Compromiso de Buenos Aires en noviembre de 2022, cuyo tema central fue el derecho a cuidar, a ser cuidado/a y al autocuidado. Este acuerdo permitió profundizar en el contenido,

alcances, normativa y políticas públicas que [os Estados deben llevar a cabo. El documento establece de manera explícita al cuidado como un derecho humano de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado, fundado en los principios de igualdad, universalidad y corresponsabilidad social y de género de todos los sectores de la sociedad. Sobre la base de dicho reconocimiento, los Estados se comprometen a promover sistemas integrales de cuidado para garantizar el derecho a un trabajo decente y la plena participación de las mujeres en posiciones de liderazgo, así como a adoptar marcos normativos y políticas públicas para garantizar el derecho al cuidado y los derechos humanos que de este dependen, superando los estereotipos de género. Vale destacar también que los Estados dispusieron que el derecho humano al cuidado incluye necesariamente la promoción de la autonomía de las mujeres mediante el fortalecimiento de capacidades de los Estados, la tecnología, la asistencia humanitaria, el suministro de infraestructuras y servicios esenciales asequibles y de calidad y la inversión en estos. Ello abarca el acceso al agua potable, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente, al saneamiento, a la energía renovable, no contaminante y asequible, al transporte público, a la vivienda, a la protección social y al trabajo decente para las mujeres. Dicha autonomía además debe garantizarse mediante el acceso universal a los servicios de salud integrales, incluidos los servicios de salud mental, salud sexual y salud reproductiva y el ejercicio pleno de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, a través del acceso a información y educación sexual integral y a servicios de aborto seguros y de calidad, en los casos en que el aborto es legal o está despenalizado en la legislación nacional. A su vez, la autonomía se logra mediante la promoción del acceso a la educación y a servicios integrales de prevención y atención de todas las formas de violencia por razón de género contra las mujeres. Para lograrlo, el documento enfatiza el rol central de la cooperación entre los Estados y con las organizaciones de la sociedad civil, las lideresas y las defensoras de derechos humanos, fomentando en todo momento su participación en la toma de decisiones.

- La CEPAL y ONU Mujeres han destacado en el documento "Cuidados en América Latina y el Caribe en Tiempos de Covid-19. Hacia Sistemas Integrales

para Fortalecer la Respuesta y la Recuperación" algunas políticas públicas y normativas de los países la región relativas al derecho al cuidado.

- o En el ámbito regional de Centroamérica, El Consejo de la Integración Social Centroamericana (CIS) tiene como parte fundamental de su agenda de integración social, impulsar la implementación de la Política Social Integral Regional del SICA (PSIR-SICA) y el Plan para la Recuperación, Reconstrucción Social y Resiliencia de Centroamérica y República Dominicana (Plan BR), instrumentos estratégicos que como ya hemos escuchado guían el trabajo en materia de integración social en el SICA. La PSIR-SICA fue elaborada entre el 2019 y 2020 tras un proceso de consultas nacionales en cada uno de los 8 países miembros. Producto de lo anterior la PSIR-SICA se constituye como un instrumento estratégico que ayuda a los países de la región a vincular las acciones con una visión estratégica de mediano y largo plazo. Conceptual y metodológicamente, la PSIR-SICA 2020-2040 representa un paso decisivo dado por la región en términos de la construcción de una visión social regional estratégica y de la definición de una ruta concreta de trabajo, de largo plazo, que permitirá alcanzar objetivos y metas sociales para el logro de la inclusión social a través de la reducción de las desigualdades y las brechas sociales, territoriales y de género. Es importante resaltar que la visión social estratégica de largo plazo de la PSIR-SICA está enmarcada en una concepción integral de desarrollo sostenible que le permite convertirse en un factor de cohesión y de convergencia entre los países para las próximas décadas. La inclusión de esta visión es uno de los aportes fundamentales de la Política, permitiendo así avanzar en lo establecido en el Tratado de Integración Social Centroamericana (TISCA), que plantea impulsar la integración social a partir de "la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales entre sí y con las demás políticas del SICA". El Plan 3R, es una respuesta responsable, visionaria, y concreta frente a la crisis sanitaria que nos ayuda a caminar como bloque en una senda de cooperación sobre prioridades de protección social, empleabilidad y abordaje del desarrollo urbano con énfasis en los asentamientos informales. Se constituye en una Agenda que, desde la innovación y la protección social direcciona con intencionalidad nuestra nueva realidad social centroamericana,

emprendiendo así ajustes en favor de eficiencia de la inversión social, impulsando la inserción laboral de mujeres y jóvenes, y haciendo de la intervención, herramientas de inclusión social y construcción de una convivencia pacífica. Esta política regional contempla como ejes transversales la igualdad y equidad de género, la dimensión pluricultural y multiétnica, así como la dimensión territorial y local. Tiene entre sus metas estratégicas, la Meta 5: Reducir la desigualdad de género, otorgando a las mujeres igualdad de derechos sociales, económicos y políticos, de conformidad con los tratados internacionales y las leyes de cada uno de los países del SICA. Igualmente contempla entre sus acciones la implementación de programas regionales de cuidado integral para las familias trabajadoras, especialmente para aquellas en situación de pobreza, incluyendo a las familias migrantes, refugiadas, campesinas, indígenas y afrodescendientes. Ello incluye también acciones en materia de Protección Social en el Eje de Cuidados, que promueve el apoyo a los países de la región centroamericana, la identificación de espacios de mejora de los programas a nivel regional y la planificación de espacios de asesoría mutua y cooperación horizontal.

- A nivel internacional el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) y el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y niñas de Naciones Unidas enfatizaron la necesidad de reconocer el valor social y económico de los cuidados y de adoptar políticas públicas adecuadas para asegurar su distribución equitativa entre varones, mujeres, las familias y la sociedad⁴⁸. Asimismo, remarcaron [a importancia de adoptar medidas para medir los trabajos de cuidado, valorarlos e incorporarlos en el PB149, así como para asegurar que los planes de seguridad social ponderen las responsabilidades de cuidado⁵⁰. Por otra parte, en el marco del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 49 Estados acompañaron la "Declaración Internacional sobre la importancia del cuidado en el ámbito de los derechos humanos" impulsada por Argentina y México, en la que se reconoce que "[es imperativo adoptar las medidas legales, institucionales y de política necesarias para eliminar las barreras al desarrollo personal, social y económico de mujeres y niñas que resultan de

una asignación desigual de deberes de cuidado" y que "la igualdad de cuidado surge de las obligaciones internacionales consagradas en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño". (Ver en Consejo de Derechos Humanos - ONU, "Declaración internacional sobre la importancia del cuidado en el ámbito de los derechos humanos", 2021, págs. 1 y 2. Disponible en:

- [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/declaración internacional sobre la importancia del cuidado en el ámbito de los derechos humanos.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/declaración_internacional_sobre_la_importancia_del_cuidado_en_el_ámbito_de_los_derechos_humanos.pdf)).
- En el Sistema de Naciones Unidas se ha establecido como meta en el marco del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 -lograr la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres- el de reconocer y dar valor a los cuidados y al trabajo doméstico no remunerado a través de servicios públicos, infraestructuras y políticas protectoras que promuevan la corresponsabilidad en el hogar y las familias (2 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Objetivo NO 5, Meta 5.4).

A continuación, un análisis sobre el alcance del contenido del artículo 26 de la CADH:

- Una primera dificultad interpretativa que plantea el artículo 26 consiste en que, en lugar de identificar explícitamente los derechos a los que se refiere, efectúa una remisión a las normas económicas, sociales, educativas, culturales y científicas de la OEA. Dilucidar el alcance de la remisión hecha por el artículo 26 requiere dos pasos hermenéuticos. El primero consiste en determinar cuáles son las "normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires", El segundo, identificadas ya esas normas, consiste en determinar cuáles son los "derechos que se derivan" de tales normas. La distinción es importante, porque el texto del artículo 26 sugiere que existen normas en la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Buenos Aires que, sin consagrar directamente derechos, pueden constituir la fuente de derechos en la medida en que estos se deriven de aquellas. Como veremos, esta doble operación es necesaria en la gran mayoría de los casos, dado que

el objeto fundamental de la Carta de la OEA no era el de consagrar directamente derechos para las personas, sino el de crear la organización y fijar sus fines, imponiendo obligaciones a los Estados.¹⁰⁶ En este sentido, puede decirse que, pese a lo escueto de su texto, es el artículo 26 de la CADH el que asigna carácter de derechos humanos a parte de las referencias normativas de la Carta de la OEA en la materia —redactadas en términos de principios, objetivos y medidas de política pública que los Estados miembros de la organización se comprometen a adoptar".

- La Carta de la OEA ofrece al menos dos niveles de normas de contenido económico, social y sobre educación, ciencia y cultura. El primero, más general, se refiere a la naturaleza y propósitos de la organización (Capítulo I) y a los principios reafirmados por sus miembros (Capítulo II). Ya en este nivel es posible encontrar objetivos de política pública que permiten derivar de ellos derechos para las personas. El segundo nivel, mucho más detallado, está constituido por aquellas normas unificadas por el Protocolo de Cartagena de Indias bajo el título "Desarrollo integral" (Capítulo VII de la Carta, arts. 30 a 52). En él se establecen, más minuciosamente, principios y objetivos de política pública en materia económica, social, educativa, científica y cultural. En la estructura orgánica de la OEA, algunos de estos objetivos se repiten al asignársele funciones al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (Capítulo XIII de la Carta). La vinculación entre ese primer paso —la identificación de las normas económicas, sociales, educativas, científicas y culturales de la Carta de la OEA— y el segundo paso hermenéutico —la derivación de derechos de esas normas— requiere "traducir" principios u objetivos de política pública en derechos. Este problema no se plantea en aquellos pocos casos en los que las normas de la Carta de la OEA reconocen directamente derechos. De todos modos, en textos internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales, tales como el PIDESC o el Protocolo de San Salvador, no es infrecuente la identificación de algunos objetivos y metas (y a veces algunas medidas concretas) de política pública ligados con derechos específicos. Así, por ejemplo, el artículo 12.2. del PIDESC, y el artículo 10.2. del Protocolo de San Salvador detallan medidas y objetivos de política pública que los Estados deben cumplir en materia de salud, como correlato necesario del reconocimiento del derecho a la salud; el artículo 13.2. del PIDESC, y los

artículos 13.2. y 13.3. del Protocolo de San Salvador hacen lo propio con respecto a la educación. La existencia de una relación similar en otros instrumentos de derechos humanos entre derechos y objetivos (y medidas) de política pública, facilita la 'derivación' de los derechos a partir de esos objetivos y medidas de política pública, en la medida en que ofrecen el contexto hermenéutico adecuado para 'desvelar' aquellos derechos 'escondidos*' detrás de las normas de la Carta de la OEA. En todo caso, la falta de individualización concreta de derechos por parte del artículo 26 y de la mayoría de las normas de la Carta de la OEA, sumada a/ tenor del estudiado artículo, que prescribe al intérprete derivar derechos de las normas económicas, sociales, educativas, científicas y culturales de la Carta, impone recurrir a textos auxiliares para identificar derechos cuando aparezcan objetivos o medidas de políticas públicas que sean índices de aquellos. Son textos relevantes para identificar medidas u objetivos de política pública análogos —y, a partir de ellas, 'desvelar' los derechos pertinentes— a los demás instrumentos internacionales de derechos humanos referidos a derechos económicos, sociales y culturales. Es necesario recalcar que el mandato de "derivación" no surge del capricho del intérprete, sino de los mismos términos del artículo 26 de la CADH, de modo que acudir a otras normas de derechos económicos, sociales y culturales parece un método razonable para cumplir con ese mandato. '.

Es importante tomar en consideración la Observación General núm. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias ⁴, en la que se señalan los siguientes elementos para el análisis del alcance del Derecho al Cuidado, como un derecho humano, desde el enfoque de género, interseccional e intercultural:

- Los progresos realizados en los tres indicadores clave interrelacionados de la igualdad de género en el contexto de los derechos laborales —el "techo de cristal", la "diferencia salarial por razón de sexo" y el "suelo adherente"— están lejos de ser satisfactorios.

* Observación General núm. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. ONU. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

- La discriminación interseccional y la falta de un enfoque de todo el ciclo de vida con respecto a las necesidades de las mujeres conducen a una acumulación de desventajas que afecta negativamente al derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias y a otros derechos.
- Debe prestarse especial atención a abordar la segregación ocupacional en función del sexo y a lograr la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, así como la igualdad de oportunidades para la promoción, por ejemplo, mediante la aplicación de medidas especiales de carácter temporal.
- Toda evaluación del "valor" del trabajo debe evitar los estereotipos de género que podrían infravalorar el trabajo realizado principalmente por las mujeres. Los Estados partes deberían tener en cuenta las diferentes necesidades de los trabajadores y las trabajadoras. Por ejemplo, podría ser necesario adoptar medidas específicas para proteger la seguridad y la salud de las trabajadoras embarazadas en relación con los desplazamientos o el trabajo nocturno.
- Los servicios de guardería en el lugar de trabajo y las modalidades de trabajo flexibles pueden promover la igualdad de las condiciones de trabajo en la práctica. Los trabajadores que se beneficien de medidas específicas de género no deberían ser penalizados en otras esferas. Los Estados partes deben adoptar medidas para hacer frente a las funciones tradicionales de los géneros, así como a otros obstáculos estructurales que perpetúan la desigualdad de género.
- Las mujeres trabajan en actividades que son importantes para sus hogares y para la economía nacional, y dedican el doble de tiempo que los hombres al trabajo no remunerado. Los trabajadores no remunerados, como los trabajadores en el hogar o en empresas familiares, los trabajadores voluntarios y los pasantes no remunerados, han permanecido al margen del ámbito de aplicación de los convenios de la OIT y de la legislación nacional. Tienen derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias y deberían estar protegidos por las leyes y las políticas en materia de seguridad y salud en el trabajo, descanso y disfrute del tiempo libre, limitación razonable de las horas de trabajo y seguridad social.

Al respecto también es de referencia el Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General⁵ que nos indican los siguientes aspectos relacionados con la igualdad y no discriminación en el ejercicio del derecho al trabajo y cómo se interrelaciona con el derecho al cuidado desde una perspectiva de igualdad de género:

- Mediante un sistema general de protección contra la discriminación de género y mediante la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato, por ejemplo, el embarazo no debería obstaculizar el derecho a ser contratada o a permanecer en un empleo y el derecho a una licencia de maternidad remunerada no debería ser motivo de discriminación.
- Es esencial aclarar el alcance y el contenido normativo del derecho al trabajo para lograr su efectividad y despejar todas las dudas en relación con su naturaleza jurídica. El derecho a un trabajo accesible que garantice la satisfacción de las necesidades y los valores humanos es fundamental para el disfrute de una vida digna y tiene múltiples dimensiones.
- La observación general núm. 18 sobre el derecho al trabajo, aprobada en 2005 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aborda esas dimensiones normativas a la luz de la interdependencia de los artículos 6, 7 y 8 del Pacto y constituye un importante punto de partida para la aclaración de su contenido.
- Las normas y declaraciones de la OIT, otras normas internacionales y regionales y las constituciones y prácticas nacionales prevén componentes fundamentales que refuerzan el derecho al trabajo en su conjunto.
- Cabe interpretar que el derecho al trabajo abarca los siguientes aspectos interdependientes que se refuerzan mutuamente: a) El derecho de toda persona a un empleo productivo y libremente elegido que le garantice una vida digna para sí y su familia, sin discriminación alguna; b) El derecho a gozar en el trabajo de unas condiciones económicas y ambientales que permitan satisfacer las

⁵ Consejo de Derechos Humanos 31 período de sesiones temas 2 y 3 de la agenda. Informe anual del alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y el Secretario General. Promoción y Protección de todos los derechos Humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo efectividad del derecho al trabajo. A/ARC/31/32.21 de diciembre de 2015

- necesidades de la persona y hacer efectivas las libertades conexas, incluido el derecho a no ser privado de trabajo arbitrariamente; c) Las condiciones materiales relacionadas con la seguridad y la dignidad en el lugar de trabajo; d) Las condiciones sociales relacionadas con los derechos laborales, los permisos por razones familiares y la igualdad de género.
- La igualdad y la no discriminación son principios fundamentales de derechos humanos que se aplican al derecho al trabajo. Es crucial lograr la igualdad y la no discriminación en el acceso al trabajo, porque el mercado laboral refleja los prejuicios y desventajas sociales que socavan la igualdad y la dignidad. El pleno empleo indica que se ha logrado la igualdad de acceso a las oportunidades de empleo y de realización personal.
 - El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha destacado la necesidad de adoptar medidas para combatir la discriminación y promover la igualdad de las minorías y los grupos desfavorecidos, acciones que constituyen obligaciones inmediatas.
 - Los Estados tienen el deber de garantizar la igualdad de acceso al empleo, respetando y ofreciendo iguales condiciones, eliminando los obstáculos de acceso y protegiendo a los trabajadores contra la discriminación. Se deben evitar las medidas que puedan tener el efecto de aumentar la discriminación o debilitar la protección de los grupos desfavorecidos.
 - La igualdad y la no discriminación figuran entre los derechos fundamentales de los trabajadores enumerados en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y son los temas de los Convenios núms. 100 y 111.
 - La Recomendación núm. 169 establece que en el contexto de una política global del empleo, los miembros deberían adoptar medidas con miras a satisfacer las necesidades de todas las categorías de personas que tengan frecuentemente dificultades para encontrar empleo duradero, como ciertas mujeres, ciertos trabajadores jóvenes, las personas con discapacidad, los trabajadores de edad, los desempleados por largos períodos y los trabajadores migrantes que se encuentren legalmente en su territorio (párr. 15).
 - Se deben formular claramente los objetivos generales de pleno empleo teniendo en cuenta las necesidades de grupos concretos víctimas de discriminación. Sin

dejar de reconocer los demás motivos de desigualdad y discriminación, en los siguientes capítulos se prestará especial atención a las mujeres, a los migrantes y refugiados, y a las personas con discapacidad para ilustrar el alcance de la prohibición de la discriminación en el acceso a las oportunidades de trabajo.

- El derecho de la mujer a la igualdad de acceso al trabajo es fundamental para el pleno ejercicio de todos sus derechos humanos. La violencia y la discriminación de género están presentes muy a menudo en el entorno laboral. Las mujeres son con mucho las más afectadas por condiciones de trabajo muy precarias, como una protección jurídica escasa o nula, remuneraciones más bajas y empleos temporales o a tiempo parcial.
- Además de asegurar la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, es importante garantizar la igualdad de acceso a las oportunidades y dar el mismo valor a las aptitudes y las contribuciones de las mujeres en la producción.

3. Sistemas Integrales de Cuidados y el Derecho al cuidado: principios, alcance, componentes, poblaciones objetivo y deberes del Estado.

Los cuidados atraviesan la vida de todas las personas, y todas ellas requieren de ellos como un aspecto esencial en la producción y reproducción de la vida. En este sentido, como se ha mencionado, el cuidado se puede definir de diferentes formas, involucrando a diferentes actores y ámbitos, pudiendo ser estas definiciones más o menos restrictivas. Sin embargo, a efectos de poner en marcha una política pública de cuidados o un sistema integral de cuidados es necesario delimitar las poblaciones objetivo de la política en función de las metas que se plantee.

En Panamá -al igual que en la casi totalidad países de América Latina y el Caribe- una función social tan relevante como es el cuidado recae mayoritariamente sobre miles de mujeres que lo realizan en sus hogares. Este trabajo no remunerado de cuidados que realizan las mujeres panameñas no está valorizado económicamente, y quienes lo realizan no disponen del tiempo necesario para insertarse en el mercado de trabajo o lo tienen que hacer parcialmente. Además, ese tiempo dedicado al cuidado les resta oportunidades para participar en la vida social, política o cultural, o disfrutar de su tiempo libre.

La crisis provocada por la pandemia del virus COVID-19 ha profundizado y visibilizado aún más el déficit de programas de cuidados para niñas, niños y las personas en situación de dependencia (entendiendo por éstas, las personas que o bien por problemas asociados al envejecimiento o por poseer alguna discapacidad, no pueden realizar autónomamente las tareas de su vida diaria). Con el cierre de los servicios de cuidados y educativos como consecuencia de las medidas de confinamiento social, la carga de cuidados de las familias y particularmente de las mujeres se incrementó aún más.

Tal como indica la Comisión Interamericana de Mujeres, "...el "llamado a cuidar" apela a una ética relacional del "hoy por ti, mañana por mí" que en la práctica ha tenido una dimensión de género fundamental, en el sentido que el trato o la relación se establece entre mujeres, para hombres. Mientras los buenos cuidados se asientan en la idea de que quienes hoy atienden las necesidades de otra persona, verán mañana sus necesidades de cuidado igualmente atendidas, los malos cuidados se asientan en el maltrato y la negación de las necesidades de cuidado de buena parte de la población. En el continente americano, a lo largo de la historia y en el presente, con frecuencia los cuidados han sido resueltos a costa de las personas cuidadoras, casi siempre mujeres, y generalmente mujeres de menores ingresos, afrodescendientes, indígenas, migrantes"⁶. Por ello, la necesidad del diseño e implementación de políticas públicas de cuidados desde una mirada sistémica que se plantee modificar la actual organización social del cuidado desde un enfoque de género, que debe incorporar como poblaciones objetivo a todas las personas que puedan requerir cuidados, asistencia y/o apoyos que deban ser brindados por terceras personas a lo largo de su trayectoria vital, y a todas las personas que realizan las tareas de cuidados - de forma remunerada o no remunerada-. El diseño de políticas desde un modelo como este, que atienda las necesidades de las personas y de las familias, contribuirá con las estrategias de cuidados de las familias.

⁶ COVID-19 en la vida de las mujeres: Emergencia global de los cuidados. OEA-CIM.2020. Referencia: ONU Mujeres y OIT. (2016). Panorama Regional sobre trabajadoras domésticas migrantes en América Latina. Asunción: OIT; ONU Mujeres; CDE; Unión Europea. Obtenido de Centro de Documentación y Estudios.

Panamá entiende al Sistema Nacional de Cuidados en proceso de construcción como la consolidación de un nuevo pilar de la matriz de protección social panameña que permita promover una nueva organización social del cuidado basada en la corresponsabilidad entre Estado, familias, comunidad y sector privado, a través del diseño e implementación de políticas públicas; apuntando a los siguientes objetivos específicos:

- Promover un modelo corresponsable dentro de las familias y entre actores de la sociedad en el marco de una nueva organización social del cuidado en equidad e igualdad de responsabilidades, sin distinción de género.
- Prestar servicios de cuidados optimizando el uso de recursos y capacidades públicas, articulando y coordinando la prestación de servicios nuevos y existentes, públicos y privados.
- Establecer estándares de calidad para todos los servicios de cuidados que se prestan en el país promoviendo la universalización de la calidad en todo el territorio nacional y la regulación de todos los aspectos relativos a su provisión.
- Promover la profesionalización de las tareas de cuidados mediante una estrategia de formación y capacitación de las personas que realizan trabajo remunerado en cuidados.
- Impulsar el Sistema de Cuidados en todo el territorio nacional contemplando necesidades específicas de servicios, subsidios y prestaciones, a partir de acuerdos con los otros niveles de gobierno.

Desde esta perspectiva, consideramos poblaciones objetivo del Sistema Nacional de Cuidados a las siguientes:

- a. Las personas que se encuentran en situación de dependencia, considerando como tales a aquellas personas que requieran de apoyos y/o asistencia para desarrollar las actividades de la vida diaria:
 - Niños, niñas y adolescentes.
 - Personas mayores que requieran cuidados, apoyos y/o asistencia.
 - Personas con discapacidad que requieran cuidados, apoyos y/o asistencia.
 - Personas que se encuentren en una situación de dependencia transitoria.

b. Las personas que realizan trabajo de cuidados:

- de forma remunerada.
- de forma no remunerada.

Respecto a las personas que realizan trabajo remunerado de cuidados -sea a través del empleo de hogar o en diversos ámbitos institucionales-, el objetivo es valorizar la tarea que realizan, generando trayectorias formativas que, a la vez que aseguren la calidad del cuidado que brindan, les permita consolidar su inserción laboral y alcanzar condiciones de trabajo decente. Las personas que cuidan de forma no remunerada, mayoritariamente mujeres, tienen derecho al tiempo libre, a tener proyectos de vida libres de violencia, y a alcanzar la autonomía económica que les permita participar social y políticamente en sociedad para alcanzar estos objetivos es necesario contar con un Sistema que además de reducir la carga de cuidados, la reconozca y la redistribuya.

Las personas que requieren cuidados deben tener derecho a:

- a. Recibir cuidados de forma respetuosa de sus derechos humanos y libertades fundamentales con pleno respeto de su intimidad y resguardo de la confidencialidad correspondiente.
- b. Recibir toda la información correspondiente a su situación de dependencia, a las opciones de servicios de cuidados con que cuenta y a las modalidades y condiciones en las cuales recibirá la prestación de cuidados.
- c. Decidir, si sus condiciones lo permiten, la modalidad de cuidados que recibirá; solicitando los apoyos y servicios correspondientes -por sí o por representación legal- como titular del derecho al cuidado.
- d. Acudir ante las instancias que la reglamentación disponga para presentar denuncias administrativas y solicitar información y prestación de servicios.
- e. Reportar a las entidades correspondientes los actos de maltrato o discriminación, distinción, exclusión, restricción que sufra por motivos de razón de raza, edad, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, orientación sexual, religión o ideas políticas o filosóficas o cualquier otra circunstancia.

Por otra parte, entendemos que son Derechos y obligaciones de las personas que cuidan:

- a. El Estado, a través de las instituciones competentes, procurará establecer alternativas de apoyo y contención para personas dedicadas al cuidado.
- b. Las personas que cuidan de forma remunerada gozarán de todos los derechos que las leyes laborales nacionales vigentes contemplan para tal fin.
- c. Las personas que prestan servicios de cuidados sean físicas o jurídicas, públicas o privadas, deberán cumplir con todas las obligaciones que establezcan las normativas correspondientes para cada servicio.
- d. Las personas que presten servicios de cuidados deben guardar confidencialidad sobre las personas que cuidan y respetar sus derechos e intimidad.
- e. Las personas que cuidan de forma remunerada tienen el derecho y el deber de acceder a instancias de formación y capacitación en cuidados.
- f. Las personas que cuidan tienen derecho a ser respetadas en sus derechos y desempeñar su tarea en condiciones de trabajo decente en ambientes libres de discriminación, maltratos y violencias de cualquier índole.

Igualmente definimos los principios que orientan la creación de nuestro Sistema de Cuidados:

- **El cuidado como un derecho.** Concebir el cuidado como un derecho implica incorporar el enfoque de derechos como guía en la construcción de acciones, políticas y sistemas de cuidados. A modo de síntesis, -y en base a sucesivos instrumentos internacionales suscritos por los países de la región- se trata de concebir a todas las personas destinatarias de las políticas como sujetos de derechos activos y no como personas pasivas beneficiarias de una política. Implica, por tanto, que estas personas, sujetos de derecho, deben tener voz en el diseño, la implantación y la evaluación de las políticas de cuidados, siendo la participación social y la creación de mecanismos de exigibilidad las principales herramientas para ello. Asimismo, se deben comprometer planes de acción para que las personas, a través de las sucesivas rendiciones de cuentas, puedan evaluar el avance de la política. A través de estos planes de acción también se puede velar por el principio de progresividad y no regresividad por parte del Estado como garante del derecho al cuidado. Por último, se debe

incorporar el principio de igualdad y no discriminación que entiende que si bien todas las personas deben tener iguales oportunidades en el ejercicio de sus derechos se deben atender puntualmente aquellas situaciones de discriminación y de desigualdades.

- **Universalidad.** Usualmente se entiende por política universal aquella que garantiza el acceso de todas las personas que tienen un determinado derecho. La dimensión de acceso es, por cierto, relevante pero el concepto de universalidad no debiera restringirse sólo a este, sino que debiera incluir la dimensión de la calidad. Cuando se plantea el desafío de avanzar en la universalidad en la política de cuidados debiera tenerse en cuenta entonces que es tan importante el que todas las personas accedan al derecho al cuidado como que todos los servicios de cuidados tengan igual calidad. La cuestión de la calidad universal es determinante para que las políticas públicas no generen servicios estratificados del tipo "servicios estatales de calidad incierta para personas en situación de vulnerabilidad económica" y "servicios privados para quienes pueden pagar la calidad". En otras ocasiones el concepto de universalidad -en su dimensión de acceso a servicios- se define por oposición al concepto de focalización. La oposición entre universalidad/focalización tiene sentido para distinguir cuál es la orientación estratégica de la política pública. Cuando la universalidad es la orientación estratégica, entonces las políticas sociales son entendidas como la provisión de satisfacción de derechos que alcanzan a todas las personas. Una vez definida la orientación estratégica, el concepto de focalización tiene cabida, pero en tanto recurso metodológico para asegurar la eficacia y eficiencia de las acciones, para establecer prioridades en el acceso en el marco de las políticas universales, y para dotar de especificidad a las políticas en función de las características de los territorios.
- **Corresponsabilidad.** La noción de corresponsabilidad tiene dos dimensiones: la corresponsabilidad social y la corresponsabilidad de género en el cuidado. Definir la corresponsabilidad social como uno de los principios orientadores de la política pública, implica que dicha política es el resultado de una conjunción de esfuerzos entre todos [os actores de la sociedad que tienen la capacidad de ser proveedores de bienestar: el Estado (a nivel federal, provincial o municipal), el mercado, las familias y la comunidad. Las empresas pueden jugar un rol

importante en la corresponsabilidad social en torno a los cuidados, desde avanzar en medidas y permisos de conciliación con corresponsabilidad de género hasta ser parte de alianzas virtuosas para concretar la implantación de servicios de cuidados. Igualmente, no todos los proveedores de bienestar tienen la misma responsabilidad. El Estado juega un papel clave en garantizar el derecho al cuidado como un derecho universal, tanto en el acceso como en la calidad de los servicios, de modo que el acceso no quede condicionado por la capacidad de compra de los bienes por parte de las personas en el mercado. El concepto de corresponsabilidad de género refiere a la promoción de la igualdad de género para transformar la injusta división sexual del trabajo que provoca que las mujeres pierdan oportunidades de participar en la sociedad y desarrollar sus proyectos de vida porque tienen un tiempo de trabajo no remunerado adicional que no es reconocido como tal y que genera inequidades en el uso del tiempo con respecto a los varones. Esta desigualdad es estructural y tiene consecuencias no sólo en el plano de las posibilidades individuales de alcanzar la autonomía económica y el desarrollo personal de las mujeres, sino que tiene además consecuencias en el funcionamiento de la sociedad, que pierde el concurso de las mujeres para crear riqueza, para aportar a la política, a la cultura entre otras cuestiones. Por tanto, la política de cuidados debe tener entre sus objetivos el promover que varones y mujeres compartan la responsabilidad del cuidado. La incorporación de los varones en los cuidados tiene efectos positivos para el bienestar social porque mejora los vínculos intrafamiliares (la relación de pareja, los vínculos entre padres e hijos/as) y puede contribuir a reducir la violencia al fomentar cambios en el modelo predominante de masculinidad. Para ello, es necesario "instalar mecanismos — curriculares, de comunicación, de sensibilización y formación — para la construcción de una masculinidad capaz de cuidar y de cuidarse, es decir, de atender las necesidades de otras personas en contraste con una masculinidad violenta centrada en el despliegue de la fuerza para dominar a otras personas.

- **Promoción de la autonomía.** Los sistemas de cuidados deben apostar a que las personas sean capaces de formular y cumplir sus planes de vida en un marco de interrelación con otras personas. La autonomía tiene un componente relacional pues las personas requieren de otras para poder llevar adelante un

plan vital. Incluso quienes disponen de importantes niveles de autonomía requieren del reconocimiento de otras personas con las que coexisten y conviven en sociedad. Por lo tanto, no se busca meramente promover [a autonomía individual, sino que se entenderá que la conquista de la autonomía personal significa la posibilidad de contar con las capacidades para ser protagonistas y agentes de transformaciones en la comunidad y en la sociedad. La promoción de autonomía tiene a su vez un objetivo individual respecto a la autodeterminación de las personas, que refiere a la capacidad de las personas para decidir por sí mismas sus proyectos vitales y las condiciones en las cuales acceden a políticas de cuidados, asistencia y apoyos.

- **Solidaridad en el financiamiento.** La solidaridad en el financiamiento de los sistemas de cuidados implica diseñar instrumentos que contemplen la capacidad de pago de las familias con el objetivo de facilitar el acceso universal a las políticas. A estos efectos, es deseable establecer esquemas de progresividad que impliquen un cronograma de acceso a los servicios en base a un set de criterios a definirse para cada caso. Esto implicaría desarroflar un modelo de financiamiento basado en la solidaridad desde un punto de vista socioeconómico e intergeneracional.

La creación y/o articulación de políticas públicas de cuidados desde una visión sistémica que cumpla con los principios propuestos desde una perspectiva de derechos y género, implica el desarrollo de cada uno de sus componentes en un proceso de coordinación y articulación institucional. Nos encontramos trabajando el diseño de los siguientes cinco (5) Componentes del Sistema Nacional de Cuidados:

- **La creación y ampliación de servicios,** orientados a las diferentes poblaciones objetivo con una oferta diversa tanto en modalidades como horarios, con cobertura progresiva y que tiendan a la universalidad tanto en el acceso como en la calidad. Dichos servicios se pueden brindar en modalidad de cuidados a domicilio, de servicios institucionales de cuidados diarios o residenciales (llamados de larga duración) y servicios de cuidados a distancia, como lo son la teleasistencia. Es posible

incorporar subsidios para el pago de los servicios de cuidados mencionados. Además, se debe contar con programas de corresponsabilidad, asociados a las políticas de tiempo a través de licencias y permisos. Por último, los programas de promoción de la autonomía y prevención y reducción de las situaciones de dependencia, así como los de estimulación oportuna en el caso de la infancia.

- **El componente de regulación**, incluye dos dimensiones principales: la primera refiere a la regulación de los servicios -tanto públicos como privados-, con la incorporación del enfoque de derechos humanos con énfasis en la perspectiva de género y de equidad territorial. Se debe trabajar en deconstruir la idea de que existen servicios de diferentes categorías según a quienes estén destinados y por el contrario generar servicios de acceso y calidad universal. La segunda dimensión de este componente es la regulación de las condiciones laborales de los y las trabajadoras, la posibilidad de construirse como colectivo, de formalizar la tarea y mejorar las condiciones laborales del sector de las personas ocupadas en cuidados. Existen varios ejemplos para las regulaciones:
 - **Regulación de servicios:** El Estado, a través de la articulación entre los organismos competentes, regulará los servicios de cuidados — públicos y privados- estableciendo estándares de calidad para su incorporación en el Sistema. Para ello, a través de la reglamentación correspondiente se definirán instrumentos acordes de supervisión y fiscalización.
 - **Regulación laboral:** El Estado será responsable de impulsar medidas de regulación laboral tendientes a reconocer, valorizar y profesionalizar el trabajo de cuidados remunerado asegurando condiciones de trabajo decente y garantizando los derechos de trabajadores y trabajadoras a la representación en instancias de negociación colectiva.
 - **Políticas de tiempo:** El Estado propiciará la consolidación y ampliación de esquemas de licencias laborales de maternidad y paternidad por nacimiento y adopción, licencias para el cuidado de personas en situación de dependencia, y los permisos y licencias especiales de diverso tipo que permitan conciliar las responsabilidades de cuidados con las trayectorias educativas y laborales de

las personas. El Sistema impulsará las mejoras necesarias de políticas ya existentes y el desarrollo de nuevas medidas que contribuyan a la construcción de un modelo basado en la corresponsabilidad social y de género en los cuidados.

- **La Formación para los y las cuidadoras remuneradas**, que les permita garantizar un cuidado de calidad y al mismo tiempo puedan fortalecer sus trayectorias laborales con condiciones de empleo dignas y ejerciendo el derecho al autocuidado. Implica el desarrollo de cursos en diferentes niveles y con especializaciones por población y tipo de servicios. Asimismo, es necesario validar cursos realizados anteriormente y certificar competencias laborales. El Estado, en articulación con las universidades y los institutos de formación y capacitación establecerá las condiciones para la profesionalización de las tareas de cuidados, estimulando la formación y capacitación de las personas que presten servicios de cuidados generando cursos de formación y capacitación para la atención de las diferentes poblaciones objetivo, líneas de reconocimiento y validación de saberes ya adquiridos, y certificación de competencias laborales a personas que se desempeñan en el sector.

- **Gestión de la información y del conocimiento**, que permita la integralidad de los sistemas, y la posibilidad de tomar decisiones políticas de forma adecuada sustentadas en información de calidad. Esto incluye el levantamiento de datos estadísticos, sobre cuentas satélite, uso del tiempo, lo que permite también medición de impactos en la reducción y redistribución del trabajo de cuidados no remunerado.

- **Comunicación para que varones y mujeres repartan de forma equitativa las tareas de Cuidados**, en los tiempos que seguirán siendo intrafamiliares y apostando a la corresponsabilidad social, donde todos los actores de la sociedad, Estado, mercado, comunidad y familias se hagan cargo del sostenimiento de la sociedad.
El Estado debe desarrollar sistemáticamente campañas de comunicación orientadas a reconocer y valorizar las tareas de cuidados y promover la corresponsabilidad social y de género en su realización.

El Estado debe ser responsable de articular los esfuerzos de las instituciones públicas, privadas, las familias, las iniciativas de organizaciones no gubernamentales y

comunitarias a fin de cubrir las necesidades de servicios de cuidados de la población habitante en el país a través de:

- El desarrollo de servicios nuevos.
- La consolidación y ampliación de servicios ya existentes.

El Estado, además, considerando sus disponibilidades presupuestales, debe prestar a las personas en situación de dependencia, el amparo a sus derechos, procurando el mayor grado posible de desarrollo de su autonomía personal. De esta forma, se podrán proveer prestaciones económicas, subsidios totales y/o parciales para facilitar el acceso a servicios de cuidados de diverso tipo según las reglamentaciones correspondientes. Adicional deberá facilitar recursos y capacitación para servicios gestionados por la comunidad y organizaciones de la sociedad civil y la previsión de mecanismos de coordinación y armonización entre los servicios nuevos y existentes.

La necesidad de cuidar y ser cuidados es una cuestión que está presente durante todo el ciclo de vida de las personas. Cuando nacemos somos cuidados, y en la edad adulta es necesario cuidar de niños y niñas, personas mayores a cargo y, eventualmente a personas con discapacidad en el seno de nuestras familias, y quizás en la etapa de la vejez tengamos que requerir de ser cuidados nuevamente.

El Cuidado es entonces un derecho al que deben acceder todas las personas que lo requieren en cualquier etapa de su vida, pero es además una tarea que las personas realizamos y que es fundamental para la reproducción y desarrollo de las sociedades.

B. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO DE LA MUJER

El Ministerio de la Mujer, creado mediante la Ley 375 de 8 de marzo de 2023, publicada en Gaceta Oficial No. 29735-B, es el ente rector del Estado en el desarrollo de políticas públicas, planes, programas, proyectos y acciones, para la igualdad de oportunidades, el empoderamiento de las mujeres, la paridad de género y el ejercicio pleno, efectivo de sus derechos humanos.

En esta misma normativa se reconoce como función del Ministerio, generar acciones para promover y apoyar la ejecución de medidas dirigidas a mejorar la condición social de las mujeres.

Para el análisis de la opinión consultiva, es importante iniciar con la definición o el concepto de "cuidado" y el "derecho al cuidado", seguido de un recorrido legal de las normas que contemplan directa o indirectamente el "derecho al cuidado" en la República de Panamá.

Se entiende el cuidado como "el servicio de contacto personal que mejora las capacidades humanas de quien lo recibe"⁷, y las políticas públicas de cuidado como aquellas destinada a garantizar el bienestar físico y mental de personas que mantengan alguna dependencia.

Entre el personal de cuidado reconocemos al personal de salud (médicos, médicas, enfermeras, enfermeros, terapeutas), que son quienes brindan de primera mano un servicio de cuidado remunerado; por otro lado, tenemos a las trabajadoras domésticas no remuneradas que en la mayoría de los casos son familiares (madre, abuela, tía, hermana, prima o sobrina) que se les asigna este rol de cuidar a la familia o el hogar, con jornadas que pueden ir de 8 a 15 horas diarias.

Tal como lo plasma taxativamente la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing aprobada el 15 de septiembre de 1995, "La mujer contribuye al desarrollo no sólo mediante su trabajo remunerado sino también mediante una importante labor no remunerada. ... "Por otra parte, la mujer sigue realizando también la mayor parte de la labor doméstica y de la labor comunitaria no remunerada, como el cuidado de los niños y de las personas de más edad, la preparación de alimentos para la familia, la protección del medio ambiente y la prestación de asistencia voluntaria a las personas y los grupos vulnerables y desfavorecidos. Esta labor no se suele medir en términos cuantitativos y no se valora en las cuentas nacionales. La contribución de la mujer al desarrollo se ve seriamente

⁷ England, Budig y Folbre, 2002:455

subestimada y, por consiguiente, su reconocimiento social es limitado. La plena visibilidad del tipo, el alcance y la distribución de esta labor no remunerada contribuirá también a que se compartan mejor las responsabilidades.”

Fundamento Jurídico

Como parte de la legislación panameña en materia de cuidado, de forma directa o indirecta, hacemos mención de los siguientes instrumentos jurídicos:

En la Constitución Política, el capítulo 2 "La Familia" reconoce en su artículo 56 lo siguiente:

"Artículo 56. El Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia. La Ley determinará lo relativo al estado civil.

El Estado protegerá la salud física, mental V moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad V previsión sociales. Igualmente tendrán derecho a esta protección los ancianos V enfermos desvalidos. "
El subrayado es nuestro.

De este artículo, se reconoce que el Estado es el garante de salvaguardar la salud y los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de los ancianos y enfermos desvalidos; entendiendo que, son grupos vulnerables de la sociedad e implica mantener un cuidado especial.

De esto se colige, que el Estado debe destinar los recursos necesarios que permitan cumplir con este mandato constitucional.

En cuanto al derecho positivo, se menciona:

1. Ley 238 de 15 de septiembre de 2021, "Que amplía el alcance del fuero de maternidad hasta el padre y concede vacaciones en caso de fallecimiento de la madre".
 - Esta Ley Amplía el alcance del fuero de maternidad hasta el padre, aplicable a todo empleado y concede vacaciones en caso de fallecimiento de la madre.

2. Ley 135 de 23 de mayo de 2020, Que reforma la Ley 50 de 1995, que protege y fomenta la lactancia materna y modifica el Código de Trabajo".
 - Reforma la Ley 50 de 1995. Establece que toda institución pública o privada, donde hayan más de 20 mujeres trabajadoras, deberá contar con una sala de lactancia que le permita a la madre trabajadora disponer de las facilidades necesarias para extraer su leche materna y conservarla bajo las condiciones de refrigeración adecuadas hasta el final de su jornada de trabajo. Toda madre dispondrá de 1 hora en total al día para extraer leche materna o alimentar a su hijo.
3. Ley 34 de 30 de mayo de 2018, Que crea los Hogares de Cuidado Diario y el Programa de Madres Cuidadoras para la Atención Integral a la Primera Infancia.
 - Crea hogares de cuidado diario y el programa de madres cuidadoras para la atención integral a la primera infancia
4. Ley 27 de 23 de mayo de 2017, Que crea la licencia de paternidad para los trabajadores de empresas privadas y los servidores públicos.
 - Crea la licencia de paternidad para trabajadores de empresas privadas y los servidores públicos.
5. Ley 60 de 30 de noviembre de 2016, que reforma la Ley 29 de 2002, sobre la menor de edad embarazada y dicta otras disposiciones.
 - Esta ley tiene por objeto establecer el marco normativo que garantice los mecanismos legales para el ejercicio plenos de los derechos reconocidos en la legislación nacional y convenios internacionales firmados y ratificados por Panamá en materia de niñez y adolescente embarazada, con el fin de mejorar su calidad de vida e integración plena al desarrollo social, garantizar su permanencia en el sistema educativo, contribuir al reconocimiento y respecto de su dignidad y prevenir y reducir los embarazos en menores de edad.
6. Ley 42 de 7 de agosto de 2012, General de Pensión Alimenticia.
 - Esta Ley regula el derecho a recibir alimentos y la obligación de darlos. Establece una contribución del Estado en pensión para lactantes, además de la contribución prevista en el artículo 700 del Código de la Familia. También establece una pensión alimenticia prenatal a la cual toda mujer embarazada podrá solicitar+

mediante declaración jurada rendida ante el juez competente, con el propósito de satisfacer necesidades médicas del parto para la embarazada, vestido para la embarazada menor de edad y gasto mobiliario y ropa para el recién nacido, y los demás requerimientos del nacido que son solicitados hasta un término de tres meses. La pensión prenatal se fija de manera proporcional, teniendo en cuenta la capacidad económica del obligado a darla y las necesidades de la embarazada y del concebido.

7. Ley 45 de 14 de octubre de 2016, Que reforma la Ley 42 de 2012, General de Pensión Alimenticia, y dicta otras disposiciones.

- Realiza modificaciones en beneficio de personas mayores de edad con discapacidad; de igual forma la contribución del Estado en pensión para lactantes

8. Ley 25 de 10 de julio de 2007, Por la cual se aprueban la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptados en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

- Aprueba la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad. Impedir cualquier forma de explotación, violencia y abuso asegurado, entre otras cosas, que existan formas adecuadas de asistencia y apoyo que tengan en cuenta el género y la edad para las personas con discapacidad y sus familiares y cuidadores. Asegura el acceso de las personas con discapacidad y de sus familias que vivan en situaciones de pobreza a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad, incluidos capacitación, asesoramiento, asistencia financiera y servicios de cuidados temporales adecuados.

9. Ley 4 de 29 de enero de 1999, Por la cual se Instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres

- Establece lineamientos para el desarrollo de políticas públicas con perspectiva de género. En el ámbito del cuidado orienta la creación y

ampliación de centros de apoyo infantil y comunitario que permitan a las mujeres incorporarse a la vida social y económica. En el ámbito familiar, el Estado favorecerá la distribución equitativa de las responsabilidades entre la pareja.

10. Ley 50 de 23 de noviembre de 1995, por la cual se protege y fomenta la lactancia materna

- Dispone que las entidades públicas y privadas deben entregar durante los primeros 6 meses de lactancia, las facilidades necesarias para que las madres extraigan la leche materna y la conserven en un lugar adecuado.

11. Ley 44 de 12 de agosto de 1995, por la cual se dictan normas para regularizar y modernizar las relaciones laborales.

- Ley por la cual se dictan normas para regularizar y modernizar las relaciones laborales. Modifica el artículo 107 del Código del Trabajo. Toda trabajadora en estado de gravidez gozará de descanso forzoso retribuido del mismo modo que su trabajo, durante las seis semanas que precedan al parto y las ocho que le sigan. En ningún caso el período de descanso total será inferior a catorce semanas, pero si hubiese retraso en el parto, la trabajadora tendrá derecho a que se le concedan, como descanso remunerado, las ocho semanas siguientes al mismo.

12. Ley 39 de 14 de junio de 2012, que crea un programa especial de asistencia económica para personas con discapacidad severa en condición de dependencia y pobreza extrema.

- La presente Ley crea un Programa especial de asistencia económica para personas con discapacidad severa en condición de dependencia y pobreza extrema, con la finalidad de promover, proteger y asegurar el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales a las personas en tales condiciones.

13. Decreto Ejecutivo No. 244 de 18 de diciembre de 2012, que adopta la política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres.

- Adopta la política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres (PPIOM): La PPIOM contiene un eje temático, entre otras, sobre economía,

pobreza y trabajo. Algunos de sus lineamientos estratégicos son de reconocer y legitimar el trabajo doméstico no remunerado, como actividad económica que genera riqueza y bienestar social, y elaborar un sistema de valoración del trabajo de cuidado; políticas de fomento de la corresponsabilidad del trabajo no remunerado realizado en el ámbito del hogar que facilite el acceso de las mujeres al ámbito productivo; y el desarrollo de un nuevo modelo de relaciones laborales y empleo de calidad con enfoque de género, que facilite la corresponsabilidad para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

14. Decreto Ejecutivo No. 1457 de 30 de octubre de 2012, que reglamenta la Ley No. 50 de 23 de noviembre de 1995, por la cual se protege y fomenta la lactancia materna.

- Reglamentación para el fomento y protección de la lactancia materna. La madre trabajadora contará con un período de 1 hora de su jornada laboral para extraer leche materna o amamantar a sus hijos. Las mujeres deberán disponer de un espacio adecuado para la extracción y conservación de la leche materna, o para amamantar al hijo o hija de hasta 6 meses.

15. Decreto Ejecutivo No. 103 de 1 de septiembre de 2005, Por el cual se crea la Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad y el Consejo Nacional Consultivo para la Integración Social de las Personas con Discapacidad".

- Crea la secretaria nacional para la integración social de las personas con discapacidad y el consejo nacional consultivo para la integración social de las personas con discapacidad. Entre sus funciones está la promoción del fortalecimiento de las asociaciones de personas con discapacidad y sus familias y proponer estrategias destinadas a lograr la integración social de las personas con discapacidad y sus familias.

16. Decreto Ejecutivo No. 424 de 31 de diciembre de 2019, Que fija las nuevas tasas de salario mínimo en todo el territorio nacional".

- Fija el salario mínimo mensual para el trabajo doméstico para los distritos del país.

17. Decreto Ejecutivo No. 22 de 28 de mayo de 2019, Por el cual se conforma la Mesa de Política Pública para la definición del Sistema Integral de Cuidados.

- Este Decreto Ejecutivo se promulgó con el propósito de conformar la Mesa de Política Pública para la Definición del Sistema Integral de Cuidados y definir las estrategias de abordaje de la temática de cuidados.

En esa misma cuerda analítica el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Desarrollo Social con el objetivo de garantizar el derecho al cuidado, presentó el proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Cuidados de Panamá, mismo que busca promover la organización social del cuidado a través de la corresponsabilidad entre el Estado, la familia, sector privado y otros actores clave.

Acciones que deben ejercer el Estado para fomentar el derecho al cuidado como un derecho humano con perspectiva de género.

En el ámbito de salud integral fomentar la cultura preventiva y de autocuidado de la salud, dirigida a niñas, adolescentes, jóvenes (hombres y mujeres), mujeres adultas y adultas mayores, sin discriminación; a través del desarrollo de campañas en los medios de comunicación dirigida a niñas, adolescentes y jóvenes sobre una cultura de autocuidado como un derecho humano.

En el ámbito educativo promover el desarrollo de ofertas educativas dirigidas a las mujeres que se dedican al cuidado de sus hijas e hijos, personas con discapacidad y familiares de cuidado en el hogar, a fin de que se incorporen de forma activa en actividades formales e informales.

En las relaciones laborales, promover programas que beneficien el desarrollo del trabajo de las cuidadoras, para el logro de una mejor calidad de vida.

Además, se debe fomentar la creación de centros de cuidado comunitarios para personas dependientes, con dotación de recursos técnicos y humanos adecuados con horarios extendidos de atención.

Asimismo, impulsar la formulación de normativas, planes, programas y proyectos que promuevan la corresponsabilidad del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Ante esta situación, el Estado debe garantizar la asignación de recursos a fin de ejecutar los proyectos que incidan en la conciliación de la vida laboral con la familiar, donde se establezcan nuevos patrones de familiares de corresponsabilidad.

Promover que, en las transferencias monetarias condicionadas, exista la corresponsabilidad en los temas del cuidado y la distribución de las tareas entre los hombres y mujeres en salud y educación, con el fin de aumentar la mejora de la calidad de los servicios sociales sin aumentar la carga de trabajo doméstico femenino.

La precitada acción debe ser implementada en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social y otras instituciones que desarrollan programas de transferencia monetaria condicionada, para integrar jornadas de sensibilización sobre la corresponsabilidad en las responsabilidades familiares y la importancia del cuidado en el componente de capacitación de los programas.

Es menester incluir en las políticas públicas de familia e inclusión económico-social a las jefas de hogar de familias monoparentales.

Es necesario el estudio específico sobre la realidad, características y necesidades de las jefas de hogar de familias monoparentales en Panamá. De igual forma, la implementación de programas de asistencia social, laboral, educativo y de apoyo a las tareas de cuidado dirigido a las jefas de hogar que consideren sus necesidades específicas.

Para la implementación y reconocimiento del derecho al cuidado es fundamental que el Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría Nacional de Discapacidad, tracen una hoja de ruta reconociendo formalmente el cuidado como un derecho humano.

Es necesario entender el impacto económico del cuidado no remunerado en Panamá, para así que permitirá entender la situación del país y orientar la elaboración de políticas públicas que permitan abordar este tema social.

C. OBSERVACIONES DE LA SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA. – SENNIAF-

I. Introducción

La SENNIAF, emite observaciones a la solicitud de Opinión Consultiva SOC-22-2023, presentada por la República de Argentina, siguiendo el orden de consulta, sobre el contenido y alcance del derecho al cuidado y su interacción con otros derechos a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).

Como autoridad administrativa de protección especializada para la atención de niños, niñas y adolescentes, considera que tiene la facultad inherente a sus atribuciones para formalizar sus observaciones, dentro del marco de actuación de la Ley 14 del 23 de enero de 2009; el Decreto Ejecutivo 1 de 28 de octubre de 2024; la Ley 15 del 6 de noviembre de 1990 de la Convención sobre los Derechos del Niño; la Ley 46 del 17 de julio de 2013, General de Adopciones en Panamá; la reciente Ley 285 de 15 de febrero de 2022, del Sistema Integral de Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y, legislación complementaria.

Esta Secretaría, está focalizada en la protección especializada de niños, niñas y adolescentes sean nacionales o extranjeros, sin cuidado parental, en presunto estado de privación del derecho a la convivencia familiar, por protección internacional y otras necesidades de protección especializada, para la protección y restitución de derechos (artículo 192, de la Ley 285 de 2022), por tanto, centra las observaciones en el Sistema de Garantías y protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Ley 285 de 2022, frente al derecho al cuidado y la interacción con otros derechos en las interrogantes formuladas en el módulo primero y segundo de la consulta, que se relacionan con nuestra especialidad.

A. Respuestas a la primera consulta

- ¿Son los cuidados un derecho autónomo consagrado en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos?

Sobre el particular, los cuidados están vinculados con el derecho a la supervivencia y, en consecuencia, se interrelaciona con los derechos de tercer orden: económicos, sociales y culturales, al tenor del artículo 26, de la CADH, que reconoce el carácter progresivo. Por ende, el cuidado es un derecho que el ser humano ejerce de forma libre e informada sobre la base de la autonomía personal.

Frente a este escenario, es fundamental el análisis del derecho a los cuidados de los niños, niñas y adolescentes con medida de protección del Estado, ante la ausencia de cuidado parental o familiar. Para este caso, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia de Panamá que ejerce la competencia funcional y tiene esta responsabilidad.

El código de Familia de la República de Panamá instituye el instituto de la patria potestad o relación parental y la reconoce como el conjunto de deberes o derechos que tienen los padres con respecto a la persona y los bienes de los hijos o hijas, en cuanto sean menores de edad y no se hayan emancipado (artículo 316). Esta opera como norma general y se vincula como parte de los derechos de familia, no obstante, frente a circunstancias especialmente difíciles, de riesgo social, maltratados, carenciados, con necesidades de protección internacional, entre otros, corresponde al Estado suplir la representación legal de los niños, niñas y adolescentes, cuando no existen entornos protectores y, los padres o familia no pueda proveer esta protección por circunstancias varias.

- En caso afirmativo, ¿Cómo entiende la Corte el derecho de las personas a cuidar, a ser cuidada y al autocuidado?

El derecho a cuidar, a ser cuidada y al autocuidado, no solo debe ser estudiado desde el ejercicio del derecho que ejerce la persona mayor de edad por autonomía personal o, lo ejercen los padres con respecto a la persona y bienes de sus hijos. Para el caso particular, debe entenderse en un sentido amplio como derechos que también ejerce el Estado a través de las entidades competentes, frente a la ausencia de cuidado parental, por las causas previas citadas y, aquéllas que trae consigo la dinámica social.

La SENNIAF, asume el conjunto de derechos y obligaciones con respecto a los menores, teniendo la representación legal y la responsabilidad de garantizar los cuidados y atenciones que requieran, como salud, vivienda, alimentación, recreación, educación, cultura y, otros, que necesariamente son derechos de corte económicos, sociales y culturales, que se desprenden del artículo 26 del tratado multilateral en referencia. Por tanto, el derecho a los cuidados también debe estudiarse a la luz de la protección que el Estado debe a los NNA, ante vulnerabilidades diversas.

¿Qué obligaciones tienen los Estados en relación con este derecho humanos desde una perspectiva de género, interseccional e intercultural y cuál es su alcance

De conformidad con el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, todas las personas son iguales ante la Ley y, en consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley, por tanto, el derecho a cuidar, ser cuidado y el autocuidado, son obligaciones que tiene a cargo el Sistema Integral de Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, siendo que, ante la ausencia de los cuidados parentales corresponde al Estado, asumir esta responsabilidad por cualquier violación o amenaza de la integridad física, psíquica, psicológica y moral para el desarrollo pleno en entorno seguros de los niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional.

Consideramos que el derecho a cuidar, ser cuidado y el autocuidado, incluye el derecho de protección de los NNA, nacionales o extranjeros sin alternativa familiar en el país, entendiéndose que, por la minoría de edad⁸ las decisiones en torno al tema, son asumidas por el Estado, a través de las instituciones especializadas, en concordancia con el artículo 17, de la Constitución Política que establece como obligación de las autoridades proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; el artículo 18, de igualdad ante la ley de panameños y extranjeros y, el 56 que dice: El Estado protegerá la salud física, mental y

⁸ El artículo 34-A del Código Civil que indica: llámese mayor de edad o simplemente mayor el que ha cumplido dieciocho (18) años y menor de edad o simplemente menor, el que no ha llegado a cumplirlos. Por ende, se llega al límite de edad por ministerio de la Ley

moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales.

¿Cuáles son los contenidos mínimos esenciales del derecho que el Estado debe garantizar, los recursos presupuestarios que pueden considerarse suficientes y los indicadores de progreso que permiten monitorear el efectivo cumplimiento de este derecho?

Consideramos oportuno, la recomendación de la CIDH, en cuanto a los presupuestos con enfoque de derechos² que conlleva la confección de presupuesto social participativo y, en ese orden de ideas, observar si hay recursos asignados y si los mismos logran responder a las cuestiones estructurales de derechos humanos acorde a los objetivos y metas que se deben perseguir; si están claramente focalizados en los aspectos específicos a resolver; y si su ejecución puede ser trazable y transparente, para medir el impacto de las políticas públicas de derechos humanos. (CIDH, Pág. 38).

Con esta perspectiva, corresponde al Estado panameño, atender y seguir cumpliendo las observaciones fin es sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Panamá del 2028, que en la asignación de recursos señala:

Asignación de recursos

9. Preocupado por la insuficiencia de las medidas adoptadas para conseguir que el crecimiento económico del Estado parte beneficie a los niños, en particular a los desfavorecidos o a los que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, el Comité recomienda al Estado parte, en relación con su observación general núm. 19 (2016) sobre los presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño, **que incorpore la perspectiva de los derechos de la infancia y la adolescencia en su proceso de presupuestación a escala nacional y provincial, en particular:**

- a) Realizando a escala central y municipal una evaluación exhaustiva de las necesidades presupuestarias de todos los niños que tenga en cuenta su edad, su género y su situación en cuanto a la vulnerabilidad;
- b) Estableciendo partidas presupuestarias para los niños y partidas específicas para los que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y desembolsando fondos públicos de forma no discriminatoria;
- c) Implantando indicadores específicos y un sistema de seguimiento para la asignación y utilización de recursos para los niños en todo el presupuesto con fines de vigilancia y evaluación de la idoneidad, la eficacia y la equidad de la distribución de los recursos asignados con fines de aplicación de la Convención. Este sistema de seguimiento deberá utilizarse para evaluar en qué medida las inversiones en un sector determinado pueden contribuir al interés superior del niño y medir el impacto diferencial de dichas inversiones en los niños y en las niñas;
- d) Luchando contra la evasión de impuestos para que los niños se beneficien plenamente del desarrollo económico del Estado parte y garantizando la presupuestación transparente y participativa al dar cabida a los niños en el proceso;
- e) Reforzando las capacidades institucionales a fin de detectar, investigar y enjuiciar de manera eficaz los casos de corrupción e incrementando la transparencia y la rendición de cuentas con respecto al gasto público en todos los sectores y niveles de conformidad con la meta 16.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relativa a la reducción sustancial de la corrupción;
- f) Cuando sea posible, siguiendo las recomendaciones de las Naciones Unidas de poner en práctica la presupuestación basada en los resultados con el fin de vigilar y evaluar la eficacia de la asignación de los recursos y, de ser necesario, recabando a esos efectos la cooperación internacional del Fondo de las Naciones

Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otras partes interesadas, semejante a la que reciben otros Estados parte de la región⁹.

Es recomendable que, en materia presupuestaria sigan fortaleciendo las acciones para atender las observaciones de los informes presentados por los Estados ante el Comité sobre los Derechos del Niño, que constituye un referente que permite materializar el derecho internacional en la jurisdicción interna, ya que, presentan conclusiones y recomendaciones en materia de niñez, vinculada a esta temática.

¿Qué políticas públicas deben implementar los Estados en materia de cuidado para asegurar el efectivo goce de este derecho y qué rol cumplen específicamente los sistemas integrales de cuidado?

Al respecto, se sigue la definición que ofrece la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de políticas públicas que entiende esta desde la perspectiva de derechos y explica: "una política pública con enfoque de derechos humanos es el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad"¹⁰.

Con este marco protector de los derechos en materia de cuidado es posible que el Estado fortalezca lo sistemas integrales de protección de los niños, niñas y adolescentes, con protección directa del Estado, mediante el desarrollo e implementación de un sistema de recopilación de información que ofrezca el dato desagregado con indicadores que permitan

9

<http://docstore.ohcr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QKG%2FPPRiCAqhKb7yhsg%2F7UfRkY8IuRFCL51%2FCSKasquuBA0ZUyocxraGYENenYyFF%2FXH56fhhdtpIL7NCp0dHwIhyvUKpHwC60n7MXuM8d91sLr1zmvkkOpBbkaLO>

¹⁰ Organización de Estados Americanos (OEA). Políticas Públicas con Enfoque de Derechos. Pág.103.

evaluar los resultados; comparar el dato con otros sectores y conocer los avances y progresos en el cumplimiento, además de recomendar el desarrollo de investigaciones para profundizar en el análisis del contexto nacional, regional y mundial para innovar y fortalecer los sistemas de protección.

Respuestas a la segunda consulta

¿Cuáles son las obligaciones de los Estados en materia de cuidados (dar cuidados, recibir cuidados y autocuidado); a la luz del derecho a la igualdad ante la ley y el principio de no discriminación consagrados en los arts. 24 y 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos en función de la desigualdad entre los géneros?

Los Estados tienen el deber de brindar igual protección a los niños, niñas y adolescentes, nacionales y extranjeros. Esta obligación se extiende al contexto de movilidad humana, siendo que, es responsable del cuidado (dar cuidados y autocuidado) de estos, frente a la figura de la migración internacional, particularmente, los NNA, que ingresan al territorio nacional bajo la modalidad de "no acompañados" o "separados", considerando también las necesidades de protección internacional (por ejemplo, el refugio o asilo), cuando diere lugar.

Los NNA, no acompañados, separados y con necesidades de protección internacional, son sujetos de derechos, en los países de origen, tránsito y destino sin exclusión de ningún tipo. Frente a estas figuras y, ante la ausencia del acompañamiento y cuidado de los padres y familiares, corresponde al Estado la intervención inmediata a través de las medidas de cuidado alternativo vinculadas a la protección de estos.

Para el caso particular, el artículo 17, de la Constitución Política, establece el deber de las autoridades de la república de Panamá, de proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales y extranjeros que se encuentran en su jurisdicción, sin dejar de considerar el artículo 20, que reconoce la igualdad ante la ley de nacionales y extranjeros bajo la máxima de no discriminación por: raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas (art. 19), considerando los derechos y garantías consignados en la constitución mínimos y, no excluyentes de otros que inciden sobre los derechos humanos y la dignidad de la persona.

¿Cuáles son las obligaciones de los Estados, a la luz de dichos artículos, considerando la intersección de factores de vulnerabilidad, en especial la situación socioeconómica, discapacidad, edad, condición migratoria, orientación sexual, identidad de género, entre otros?

Para el caso particular, citamos el artículo 19 de la CADH, que reconoce el derecho de todo niño a las medidas de protección que sus condiciones de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y el Estado. Este artículo se vincula con la corresponsabilidad de los actores y acciones que de manera obligatoria están orientados a garantizar en Panamá, el ejercicio de los derechos de los NNA, nacionales y extranjeros, bajo resguardo, sin fueros, privilegios o discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas, como lo dispone el artículo 19, de la Constitución Política, recordando que, los derechos de nuestra constitución son mínimos y no excluyentes de otros que indican sobre los derechos humanos y la dignidad personal (párrafo final, art. 17); significa que, puede valorarse otras causas no contempladas en el texto constitucional, con medidas reforzadas para garantizar derechos.

Bajo esta línea argumentativa, consideramos que, en materia de cuidados de los NNA, es obligación directa del Estado, adoptar e implementar otras modalidades alternativas de cuidado, distinta a la institucionalización. Es recomendable guiarse de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, preparadas por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que establecen unas pautas adecuadas de orientación política y práctica con el propósito de promover la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y de las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales relativos a la protección y el bienestar de los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación

¿Qué criterios en materia de igualdad se deberían tener en cuenta para adoptar disposiciones de derecho interno sobre cuidados a la luz el (sic) art. 2 de la CADH?

Los principios de protección (igualdad y no discriminación, interés superior, ser oído, y vida, supervivencia y desarrollo), representan estándares internacionales para la salvaguarda de los derechos de los NNA, nacionales y extranjeros. Frente a los cuidados,

resulta esencial considerar que en el contexto de la movilidad humana este cuidado exige de medidas para fortalecer el restablecimiento del derecho a la familia y, a la convivencia familia de los NNA, con medidas de protección del Estado y continúe facilitando la tramitación de la documentación que se surte en el país de nacionalidad o el tercer país, entendiendo que, las medidas de protección que incluye el cuidado, son temporales.

La igualdad en el ámbito del procedimiento para los NNA, migrantes internacionales, requiere una pronta respuesta por parte de los sistemas integrales de protección de los países intervinientes. Esto conlleva la revisión de la legislación y los tratados que de forma directa e indirecta se aplican a los procedimientos internacionales dentro del marco de actuación de los compromisos suscritos por los Estados y aplicar las soluciones alternativas encaminadas a facilitar el trámite. Por ejemplo, consideramos fundamental implementar el acuerdo a que se refiere el artículo 3, Ley 6 del 25 de junio de 1990, que permite suprimir la Exigencia de Legalización para los Documentos Públicos Extranjeros (Convenio de La Apostilla), para rechazar simplificar o eximir de la legalización al documento que se surten vía diplomática o consular en materia de restitución de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes internacionales.

En la práctica de examinar y revisar las leyes a fin de fortalecer la garantía de protección en el contexto de la movilidad humana, se ha observado que, en materia de discapacidad se cuenta con un marco jurídico fortalecido, sin embargo, persiste legislación discriminatoria que incide negativamente en el contexto de la movilidad humana y los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes migrantes internacionales con una posible deficiencia o discapacidad. Cítese para este caso, el artículo 18 del Decreto Ejecutivo 74 del 14 de abril de 2015, que modifica el Reglamento del Procedimiento para la Evaluación, Valoración y Certificación de la Discapacidad. Este decreto condiciona la solicitud de certificación de la discapacidad a la presentación por parte de los extranjeros de una copia del carné emitido por el Servicio Nacional de Migración. Es claro que, esta disposición jurídica, excluye del procedimiento a los niños, niñas y adolescentes migrantes internacionales en situación irregular que requieren de la certificación de la discapacidad, para los ajustes razonables en todas las áreas sociales como la educativa, la recreativa, la

de salud y los planes individualizados, siendo una necesidad que la disposición se suprima y sea compatible con el derecho internacional.

D. CONSIDERACIONES DE LA PROCURADURÍA DE LA NACION

Remiten las observaciones, atendidas por la Fiscalía Superior de Asuntos Internacionales en conjunto con la Secciones Primera y Segunda de Delitos Contra la Libertad e Integridad Sexual y la Fiscalía Superior Especializada en Asuntos Civiles, Agrarios y de Familia.

En cuanto a la materialización de los trabajos de cuidado, estos conllevan un mayor dinamismo de parte del Estado, en el campo de la adopción de políticas y legislaciones que tengan incidencia en la corresponsabilidad de los cuidados, siendo una situación de actualidad el considerar las licencias de maternidad y el complementar estas con la licencia de paternidad responsable, o emprender la adopción de horarios laborales que permitan conjugar tanto el empleo remunerado, como los trabajos de cuidado.

En aras de ir allanando la desigualdad entre mujeres y varones, en el tema de atender los trabajos de los cuidados no remunerados, los diversos convenios internacionales contienen artículos que abordan este tema, siendo el objetivo primordial el establecer un mundo en el que exista una igualdad y responsabilidad en esta labor; en este sentido, en el marco de la Declaración Internacional sobre la Importancia del Cuidado en el Ámbito de los Derechos Humanos, se reconoció:

"que es imperativo adoptar las medidas legales, institucionales, y de políticas necesarias para eliminar las barreras al desarrollo personal, social y económico de mujeres y niñas que resultan de una asignación desigual de deberes de cuidado- y que -la igualdad de cuidados surge de las obligaciones internacionales consagradas en la Convención de Viena sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño".

La importancia de implementar políticas de cuidado basadas en la corresponsabilidad de género constituye un pilar de relevancia y justicia para las mujeres.

sobre todo, aquellas que se encuentran en una situación de precariedad económica, puesto al ser una realidad que las mujeres son quienes en mayor porcentaje realizan los trabajos de cuidado, el asumir dicha función de manera directa conlleva a que no pueden disponer de tiempo para dedicarse al estudio, a la superación profesional, a la incorporación en un trabajo formal que les genere ingresos, y ello impide que se pueda romper el círculo de la pobreza y al final al no haber cotizado en el régimen de seguro social carecerían de una jubilación y de la prestación de los servicios de seguridad social.

Debe tenerse presente que hoy en día el fenómeno migratorio, igualmente genera un impacto en el derecho de cuidado, ello debido a que, en algunos países al verse reducidas las oportunidades de empleo, su población migra a países con mejores recursos, entre esa parte de la población migrante por supuesto hay mujeres quienes dejan a sus hijos en sus países de origen, originándose en las "cadenas globales de cuidados", en las cuales las mujeres que migran se convierten en las proveedoras económicas de sus hogares, ejerciendo labores de cuidado a distancia.

En ese orden de ideas, se comparte la definición elaborada por la Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, definiendo el derecho del cuidado como "el derecho de recibir cuidados en las distintas etapas del ciclo vital, así como el derecho a cuidar en condiciones de dignidad y protección social, asegurando que la persona cuidadora pueda seguir ejerciendo sus derechos sociales al realizar el trabajo de cuidado."

Tal y como ha sostenido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el derecho al cuidado se viene configurando de manera progresiva, a pesar de no estar establecido explícitamente en los instrumentos interamericanos. Sin embargo, se desprende de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, ratificada por la República de Panamá, mediante Ley No. 3 de 2001, y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que en la actualidad se encuentra pendiente de aprobación por la Asamblea Nacional, mediante el proyecto de Ley No. 585 de 17 de marzo de 2021.

En cuanto a los convenios internacionales que han sido ratificados por la República de Panamá y guardan relación con el derecho al cuidado, están los siguientes:

1. Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante Ley 15 de 1977.
2. Protocolo Adicional a la Convención sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante Ley 21 de 1992.
3. Convención sobre los Derechos del niño, aprobada mediante Ley 15 de 1990.
4. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada mediante ley 4 de 1981.
5. Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobado mediante Ley 17 de 2001.
6. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Para", aprobada mediante Ley 12 de 1995.
7. Convenio relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto, aprobado mediante Ley 40 de 1967.
8. Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada mediante Ley 3 de 2001.
9. Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada mediante Ley 25 de 2007.
10. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobado mediante Ley 25 de 2007.
11. Convenio sobre el Trabajo decente para los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), aprobado mediante Ley 29 de 2015.
12. Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias, aprobada mediante Ley 38 de 1998.

13. Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo, aprobado mediante Ley 17 de 2000.

Es importante agregar que recientemente el Órgano Ejecutivo mediante Resolución de Gabinete No. 28 de 4 de abril de 2023, autorizo al Ministerio de Desarrollo Social a presentar ante la Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley que crea un Sistema Nacional de Cuidados de Panamá.

Mediante este proyecto de ley, se pretende impulsar políticas públicas creando un Sistema Nacional de Cuidados que procura el reconocimiento y valor de los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social. Además, tiene el propósito de garantizar el derecho al cuidado, el pleno bienestar y el desarrollo de la autonomía de las personas, y los derechos de las personas que cuidan, que en su mayoría son mujeres.

El citado proyecto de ley establece las poblaciones objeto del Sistema Nacional de Cuidados, como niños, niñas y adolescentes; personas mayores que requieran cuidados, apoyos y/o asistencia: personas con discapacidad que requieran cuidados, apoyos y/o asistencia y personas que se encuentran en una situación de dependencia transitoria.

E. CONSIDERACIONES

La Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene la facultad de emitir opiniones a petición de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos -OEA- o de Órganos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Estas opiniones consultivas buscan aclarar interpretaciones sobre la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en las Américas. Y en esa línea está considerada la presente opinión.

La emisión de una opinión por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre “El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos” podría tener múltiples implicancias, como aclarar y profundizar el contenido y alcance de este concepto y cómo se relaciona con otros derechos humanos reconocidos en tratados interamericanos. Al establecer una interpretación autorizada sobre este derecho y su interrelación con otros derechos, los Estados tendrían un marco jurídico al que referirse para garantizar y proteger este derecho, y para elaborar o abordar la interrelación del derecho al cuidado con otros derechos humanos, como el derecho a la salud, a la integridad personal, a la vida privada y familiar, entre otros, que podría resaltar la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

Dada la importancia creciente de temas como el cuidado de niños, adultos mayores, personas con discapacidad, y la equidad de género en la distribución de tareas de cuidado, una opinión consultiva podría resaltar la importancia de estas cuestiones a nivel social, económico y cultural. Sobre todo, relacionado con el cuidado de niños, adultos mayores, personas con discapacidad, y la equidad de género en la distribución de tareas de cuidado. Se ofrecería una perspectiva regional para guiar a los Estados en la formulación de políticas públicas.

El "derecho al cuidado" tiene conexiones con otros derechos humanos, como el derecho a la salud, a la integridad personal, a la vida privada y familiar, entre otros. En ese sentido se podría explorar estas conexiones y brindar una comprensión más integral de las obligaciones estatales. Asimismo, sienta un precedente o marco de referencia para futuras decisiones de la Corte en casos y medidas relacionados con el derecho al cuidado. Y se estaría reafirmando su compromiso con la adaptabilidad y la evolución de los derechos humanos, reconociendo y respondiendo a los desafíos emergentes y las necesidades cambiantes de la sociedad.

La República de Panamá, considera positivo para el continente americano que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emita una opinión para explicar el contenido y el alcance del derecho al Cuidado y su interrelación con otros derechos. plasmando así su alcance en consonancia con los tratados concernientes a la protección de los derechos

humanos en los Estados americanos y sirva de guía para las regulaciones que serán Adoptadas En Los Respectivos Ordenamientos Jurídicos Internos.

Finalmente, El Estado Panameño reitera su compromiso y profundo respeto con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y reitera las seguridades de su alta y distinguida consideración.

**A la Honorable Corte Interamericana de
Derechos Humanos**

