

**RESOLUCIÓN DE LA
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS***

DE 24 DE JUNIO DE 2021

MEDIDAS PROVISIONALES

CASO VÉLEZ LOOR VS. PANAMÁ

VISTO:

1. La Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas (en adelante "la Sentencia") dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte" o "el Tribunal") el 23 de noviembre de 2010¹. Los hechos del caso se relacionan con la retención del señor Jesús Tranquilino Vélez Loor, de nacionalidad ecuatoriana, el 11 de noviembre de 2002 en el Puesto Policial de Tupiza, en la Provincia de Darién, República de Panamá (en adelante el "Estado" o "Panamá"), por "no portar la documentación necesaria para permanecer en [dicho] país". Con posterioridad a ello, a raíz de su situación migratoria irregular, el señor Vélez Loor fue privado de libertad en la Cárcel Pública de La Palma en la Provincia de Darién y en el Centro Penitenciario La Joyita en Ciudad de Panamá, centros carcelarios dependientes del sistema penitenciario nacional, en los cuales fue recluido junto con personas procesadas y/o sancionadas por la comisión de delitos penales. En la Sentencia, el Tribunal aceptó el reconocimiento parcial de responsabilidad efectuado por Panamá y declaró su responsabilidad por la violación de los derechos a la libertad personal, a las garantías judiciales, a la integridad personal, así como la violación del principio de legalidad en perjuicio del señor Jesús Tranquilino Vélez Loor, al igual que por la falta de garantía del derecho a la integridad personal, y al derecho de acceso a la justicia, sin discriminación, así como por la violación de los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, respecto de la obligación de investigar los alegados actos de tortura en perjuicio del señor Vélez Loor. Entre otras reparaciones, la Corte ordenó en el punto resolutivo décimo quinto, como garantía de no repetición, la adecuación de los establecimientos destinados a la detención de personas por cuestiones migratorias (cuando la detención sea necesaria y proporcionada) (*infra* Considerando 3).

2. La Resolución de adopción de Medidas Urgentes dictada por la Presidenta de la Corte Interamericana el 26 de mayo de 2020².

* Debido a las circunstancias excepcionales ocasionadas por la pandemia COVID-19, esta Resolución fue deliberada y aprobada durante el 142° Período Ordinario de Sesiones, el cual se llevó a cabo utilizando medios tecnológicos, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Corte.

¹ Cfr. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf.

² Cfr. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Medidas Provisionales. Adopción de Medidas Urgentes*. Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de mayo de 2020, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/velez_se_01.pdf.

3. La Resolución de adopción de Medidas Provisionales dictada por la Corte Interamericana el 29 de julio de 2020³, mediante la cual resolvió:

1. Ratificar la Resolución de la Presidenta de adopción de Medidas Urgentes de 26 de mayo de 2020.
2. Requerir al Estado de Panamá que continúe adoptando todas las medidas adecuadas para proteger efectivamente los derechos a la salud, integridad personal y vida de las personas que se encuentran en las Estaciones de Recepción Migratoria La Peñita y Lajas Blancas en la Provincia de Darién, de conformidad con los Considerandos 22 a 35 de la presente Resolución.
3. Requerir al Estado de Panamá que asegure, de forma inmediata y efectiva, el acceso a servicios de salud esenciales sin discriminación a todas las personas que se encuentran en las Estaciones de Recepción Migratoria La Peñita y Lajas Blancas, incluyendo detección temprana y tratamiento del COVID-19.

4. Los informes presentados por Panamá los días 1 de septiembre y 6 de octubre de 2020, y 28 de enero y 31 de marzo de 2021, sobre la implementación de las medidas provisionales adoptadas (*supra* Visto 3).

5. Los escritos de observaciones de las representantes de la víctima⁴ de 1 de octubre y 2 de noviembre de 2020, y 25 de enero y 23 de febrero de 2021, mediante los cuales remitieron observaciones a los informes estatales y requirieron que se “solicite observaciones de parte de `otra[s] fuente[s] de información` que cuentan con presencia permanente en los centros La Peñita y Lajas Blancas o que llevan a cabo actividades de monitoreo y protección de derechos humanos en uno o ambos centros”.

6. La nota de Secretaría de 1 de febrero de 2021, mediante la cual se comunicó que la Presidenta de la Corte aprobó la solicitud formulada por el Estado para presentar los informes periódicos sobre la ejecución de las medidas provisionales cada ocho semanas, en lugar del plazo de cuatro semanas establecido en el punto resolutivo cuarto de la referida Resolución de 29 de julio de 2020 (*supra* Visto 3).

7. La audiencia pública virtual de supervisión de la implementación de las medidas provisionales, celebrada el 6 de mayo de 2021 durante el 141 Período Ordinario de Sesiones del Tribunal⁵.

8. Las notas de la Secretaría de 13 de mayo de 2021, enviadas siguiendo instrucciones de la Presidenta de la Corte, en seguimiento a la audiencia de 6 de mayo

³ Cfr. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Medidas Provisionales. Adopción de Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de julio de 2020, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/velez_se_02.pdf.

⁴ La víctima es representada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

⁵ A esta audiencia pública comparecieron: a) por el Estado: Farah Diva Urrutia, Agente y Jefa de la Delegación, Experta para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores; Ariadna Pérez, Agente y Subdirectora de la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio de Relaciones Exteriores, y Pável Andrei Osorio Wald, Agente y Abogado de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales y Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores; b) por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Joel Hernández, Comisionado; Fernanda Alves dos Anjos, Lucía Azofeifa y Carlos Elguera, asesoras y asesor de la Secretaría Ejecutiva; c) la víctima, Jesús Tranquilino Vélez Loor; d) sus representantes: Gisela De León, Marcela Martino y Gabriela Oviedo Perhavec, del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL); y e) por la Defensoría del Pueblo de Panamá: Eduardo Leblanc González, Defensor del Pueblo de Panamá; Christian Miranda, Director de Asesoría Legal; Maribel Peña, Jefa de la Oficina Regional del Darién, y Jonathan Santana, Director de Relaciones Internacionales. Dicha participación de la Defensoría del Pueblo se realizó como “otra fuente de información” (art. 27.8 del Reglamento de la Corte), distinta a la que brinda el Estado en su carácter de parte en este procedimiento de medidas provisionales.

(*supra* Visto 7), mediante las cuales se solicitó a las partes, a la Comisión Interamericana y a la Defensoría del Pueblo de Panamá que, a más tardar el 21 de mayo de 2021, remitieran cualquier información complementaria que consideraran pertinente para que la Corte la tuviera en cuenta al emitir la presente resolución.

9. El escrito de 21 de mayo de 2021, mediante el cual la Defensoría del Pueblo de Panamá remitió el "Informe de las acciones llevadas a cabo por la Defensoría del Pueblo de Panamá en seguimiento al Cumplimiento de las Medidas Provisionales emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Vélez Loo Vs Panamá". Dicho escrito será considerado como "otra fuente de información", en aplicación del artículo 27.8 del Reglamento de la Corte (*infra* Considerando 6).

10. Los escritos de 21 de mayo de 2021, presentados por el Estado y por las representantes de la víctima, mediante los cuales remitieron información complementaria y el Estado solicitó el levantamiento de las medidas.

11. Los escritos presentados el 28 de mayo de 2021 por la Comisión y el 3 de junio de 2021 por el Estado y las representantes de la víctima, mediante los cuales formularon sus respectivas observaciones a los escritos de información complementaria (*supra* Visto 10). En sus observaciones, las representantes además solicitaron al Tribunal que "considere la posibilidad de ampliar [las medidas provisionales] a otros centros de detención migratoria de la Provincia del Darién".

12. El escrito de 14 de junio de 2021, mediante el cual el Estado presentó sus observaciones a la solicitud de ampliación de las medidas provisionales (*supra* Visto 11).

CONSIDERANDO QUE:

1. El artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone, en lo relevante, que "[e]n casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes". Estos tres requisitos son coexistentes y deben persistir para que la Corte mantenga la protección ordenada⁶, así como para ampliar las medidas provisionales⁷.

2. Este Tribunal recuerda que las presentes medidas provisionales fueron adoptadas en julio de 2020 con el fin de proteger la vida, la integridad y la salud de las personas en las Estaciones de Recepción Migratoria (en adelante "ERM" o "ERMs") de La Peñita y de Lajas Blancas en la provincia de Darién, República de Panamá, tomando en cuenta las limitaciones al derecho de circulación y necesidades particulares de atención y protección de derechos de las personas migrantes y demás personas en situación de movilidad, surgidas en el contexto de la pandemia COVID-19. La Corte precisó algunos

⁶ Cfr. *Caso Carpio Nicolle respecto de Guatemala. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de julio de 2009, Considerando 14, y *Caso Juan Sebastián Chamorro y otros respecto de Nicaragua. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de junio de 2021, Considerando 19.

⁷ Cfr. *Caso de los Miembros de la Aldea Chichupac y Comunidades Vecinas del Municipio de Rabinal, Caso Molina Theissen y otros 12 casos contra Guatemala. Solicitud de medidas provisionales y supervisión de cumplimiento de sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de octubre de 2019, Considerando 26, y *Caso Fernández Ortega y otros. Medidas provisionales respecto de México*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de abril de 2021, Considerando 22.

requerimientos mínimos⁸ (*supra* Visto 3), de acuerdo a las recomendaciones existentes entonces disponibles, para que el Estado los tomara en cuenta al implementar las medidas de protección de tales derechos desde su especial posición de garante.

3. La presente Resolución tiene por objeto supervisar la implementación de las medidas provisionales, así como pronunciarse sobre la solicitud del Estado de su levantamiento (*infra* Considerando 58) y la solicitud de las representantes sobre su ampliación a otros centros de recepción migratoria de la provincia de Darién, adicionales a La Peñita y Lajas Blancas (*infra* Considerando 59).

4. La Corte estima necesario aclarar que en las consideraciones que efectuará sobre la implementación de su resolución de medidas provisionales adoptada en julio de 2020, hará referencia a la Estación de Recepción Migratoria de San Vicente, así como a la comunidad de recepción de Bajo Chiquito, que no fueron incluidas en dicha resolución. Ello se debe a que, al informar sobre la implementación de las medidas provisionales, el Estado ha incluido información sobre la situación en esos lugares. Además, la Corte se pronunciará sobre la solicitud de las representantes de ampliar la protección a estos centros (*infra* Considerando 59). De la información aportada se desprende que con el cierre de la Estación Migratoria La Peñita (*infra* Considerando 9), la población migrante que ingresa a Panamá por la región del Darién estaría en la actualidad repartida, fundamentalmente, entre las estaciones migratorias de Lajas Blancas y de San Vicente, así como que a la comunidad receptora de Bajo Chiquito arriba una importante cantidad de personas que ingresan a través de la frontera colombo-panameña. En Bajo Chiquito son recibidas por las autoridades del Servicio Nacional de Fronteras (en adelante "SENAFRONT"), quienes realizan los procedimientos de registro e identificación previo a su traslado a los otros centros de recepción migratoria.

5. La Corte valorará la información recibida durante la audiencia pública de 6 de mayo de 2021 (*supra* Visto 7), así como la presentada de forma escrita previo a la audiencia y con posterioridad a la misma, tanto por las partes y la Comisión Interamericana, como por la Defensoría del Pueblo de Panamá.

6. La información de la Defensoría del Pueblo (*supra* Considerando 5 y Vistos 7 y 9) será valorada por el Tribunal como "otra fuente de información" que le permita apreciar "la gravedad y urgencia de la situación y la eficacia de las medidas", conforme lo dispuesto en el artículo 27.8 del Reglamento de la Corte⁹, y se entiende que esta información es distinta a la que brinda el Estado en su carácter de parte. Al respecto, la Corte recuerda que en la Resolución de adopción de medidas provisionales de julio de 2020 destacó la importancia de que el Estado "[g]arantiza[ra] el acceso a las Estaciones de Recepción Migratoria de la Defensoría del Pueblo y de otros mecanismos independientes de monitoreo, así como de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil". Por ello, resulta de particular relevancia el trabajo específico efectuado por la Defensoría a través de sus constataciones en terreno al visitar las estaciones de recepción migratoria en el Darién.

⁸ Cfr. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Medidas Provisionales*, *supra* nota 3, Considerando 35.

⁹ "En las circunstancias que estime pertinente, la Corte podrá requerir de otras fuentes de información datos relevantes sobre el asunto, que permitan apreciar la gravedad y urgencia de la situación y la eficacia de las medidas. Para los mismos efectos, podrá también requerir los peritajes e informes que considere oportunos".

7.	El Tribunal estructurará sus consideraciones en el siguiente orden:	
I.	SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS PROVISIONALES	5
A.	<i>Medidas para reducir el hacinamiento, y mejorar la ventilación y el distanciamiento para evitar el contagio de COVID-19</i>	5
B.	<i>Medidas para proveer alimentos, agua e implementos sanitarios para evitar el contagio de COVID-19</i>	12
C.	<i>Medidas para garantizar el derecho a la salud y prevenir los contagios</i>	14
D.	<i>Medidas para proteger los derechos de la niñez migrante y de las mujeres, y garantizar el principio de no devolución</i>	23
II.	SOBRE LA SOLICITUD DE LEVANTAMIENTO DE LAS MEDIDAS PROVISIONALES Y LA SOLICITUD DE AMPLIACIÓN DE LAS MEDIDAS PROVISIONALES	25

I. SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS PROVISIONALES

A. Medidas para reducir el hacinamiento, y mejorar la ventilación y el distanciamiento para evitar el contagio de COVID-19

A.1. Requerimientos mínimos indicados por la Corte

8. En el Considerando 35 de la Resolución de 29 de julio de 2020 la Corte indicó los siguientes requerimientos mínimos para garantizar los derechos de las personas en las estaciones de recepción migratoria en el contexto de la pandemia:

- a) Reducir el hacinamiento al nivel más bajo posible de forma tal que se puedan respetar las pautas recomendadas de distanciamiento social para prevenir el contagio del virus, teniendo en cuenta especialmente a las personas con factores de riesgo, e incluyendo la posibilidad de examinar medidas alternativas y basadas en la comunidad.
- h) Adoptar las medidas que sean necesarias para superar barreras legales, idiomáticas y culturales que dificulten el acceso a la salud y a la información.
- i) Adoptar medidas para asegurar la ventilación natural, limpieza máxima, desinfección y recolección de residuos para evitar que la enfermedad se propague.

A.2. Información y observaciones de las partes

9. El *Estado* informó sobre diversas estrategias adoptadas para reducir el hacinamiento en las estaciones de recepción migratoria, a saber:

- a) la inauguración de la estación San Vicente en la ciudad de Metetí, provincia de Darién, en septiembre de 2020, con capacidad para albergar a 400 personas¹⁰;

¹⁰ El Estado explicó que la Estación de Recepción Migratoria de San Vicente, construida con apoyo de la cooperación internacional, fue diseñada "con los estándares mínimos humanitarios" establecidos en el proyecto ESFERA.

- b) el cierre del establecimiento de La Peñita, el cual se efectivizó el 28 de enero de 2021¹¹;
- c) la reactivación de la Operación Flujo Controlado, a partir de la reapertura de la frontera con Costa Rica el 5 de abril de 2021, lo que implica el traslado diario de 100 personas migrantes hacia dicho país, y la implementación del nuevo "Protocolo de Recepción de Migrantes Irregulares" que permite que la ocupación de las estaciones migratorias varíe cada diez días, "evitando así el represamiento de las personas migrantes"¹²;
- d) la puesta a disposición a favor de las personas migrantes en situación irregular de "la posibilidad de realizar el retorno voluntario sufragado por las autoridades migratorias"¹³, y
- e) la firma del "Memorándum de Entendimiento de Cooperación sobre flujos migratorios irregulares" entre Panamá y Colombia el 30 de abril de 2021, mediante el cual las autoridades colombianas se comprometen a "compart[ir] con la contraparte panameña información en un término no mayor de 24 horas respecto de personas migrantes procedentes de Colombia que se dirigen hacia la frontera [binacional]". No obstante lo anterior, el Estado explicó que el 19 de mayo de 2021 procedió a "suspender temporalmente el ingreso al territorio por los pasos terrestres, rutas fluviales y marítimas, de toda persona proveniente de la frontera [con Colombia]" en carácter de "medida sanitaria [...] para evitar la propagación [...] del COVID-19, no sólo hacia Panamá sino hacia el resto de las Américas", como respuesta a la apertura de las fronteras efectuada por Colombia donde había "alrededor de 15.000 migrantes irregulares esperando atravesar el [...] paso del Darién"¹⁴.

10. Con posterioridad a la audiencia pública celebrada el 6 de mayo de 2021 (*supra* Visto 7), el *Estado* expresó que, al analizar los requisitos convencionales de adopción de medidas provisionales, "[la] circunstancia de gravedad [de hacinamiento] es extensible a las ERMs actualmente habilitadas y a la comunidad habilitada para recibir a los migrantes" en la provincia de Darién, las cuales son Lajas Blancas, San Vicente y la Comunidad de Bajo Chiquito¹⁵. Preciso que en ellas "la concentración de personas migrantes [...] se mantiene en rangos óptimos". Indicó que al 30 de mayo de 2021 habían ingresado al territorio panameño un total de 15,797 personas en situación de

¹¹ Añadió que, desde entonces, el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT) desarrolla el "Plan de reorganización y recuperación de espacios públicos en la comunidad de La Peñita" para reducir el hacinamiento. Al momento del dictado de las medidas provisionales, el Estado había indicado que el establecimiento contaba con una capacidad para albergar a 500 personas y en aquel había 1534 personas. En septiembre de 2020, sostuvo que había 1500 personas (mayoritariamente provenientes de Haití y Cuba), de los cuales 239 eran niños/as. Posteriormente, en su informe de 28 de enero de 2021, aportó un documento del Servicio Nacional de Migración (SNM) del cual se desprende que en La Peñita había 188 personas, de los cuales 38 eran niños/as. *Cfr.* Informes estatales de 1 de septiembre de 2020, y 28 de enero y 21 de mayo de 2021.

¹² Explicó que las personas migrantes que arriban desde la selva del Darién, ingresan a la comunidad de Bajo Chiquito donde permanecen diez días. Desde aquí son trasladadas a Lajas Blancas, donde "el acceso a servicios básicos es posible", y "reciben asistencia de las organizaciones internacionales" y "atención médica primaria, incluyendo las pruebas de detección del COVID-19 y cuarentena por 15 días". Posteriormente, en caso de dar negativo de COVID-19, son trasladadas a la estación de San Vicente, desde donde esperan el tránsito hacia la estación Los Planes de Gualaca, en la provincia de Chiriquí, colindante con Costa Rica.

¹³ *Cfr.* Informe estatal de 1 de septiembre de 2020.

¹⁴ *Cfr.* Informes estatales de 21 de mayo y 3 de junio de 2021.

¹⁵ El *Estado* explicó que en la Comunidad de Bajo Chiquito "se inicia un registro de entrada, procedencia e investigación de cada migrante que ingresa a[] país". La comunidad de Bajo Chiquito "tiene acceso vía fluvial en invierno y verano, pudiéndose zarpas del puerto de Lajas Blancas [...] o del Puerto de Peñita [...] ambos ubicados en la rivieta del río Chucunaque [...] en un viaje que demora en promedio 7 horas y pudiese verse condicionado por factores ambientales. En temporada seca se habilitan vías terrestres que acortan el tiempo de viaje y facilitan su acceso". *Cfr.* Situación de Bajo Chiquito y Preguntas integradas para la Corte IDH por el Servicio Nacional de Migración" (anexo 7 al informe estatal de 21 de mayo de 2021).

movilidad humana, de las cuales 1,050 se mantenían en proceso de tránsito en las estaciones migratorias o en las comunidades receptoras, y 110 eran personas menores de edad. Para esa fecha, en Bajo Chiquito se mantenía una población de 234 migrantes¹⁶, 287 en San Vicente (que tiene una capacidad para 400 personas), y 208 en Lajas Blancas, “considerando que su ocupación se calcula en 500 personas de capacidad máxima”¹⁷. Adicionalmente, indicó que se espera un menor flujo migratorio en la temporada lluviosa (que abarca de mayo a diciembre) en virtud de la mayor peligrosidad que supone “el tránsito por las trochas del Darién debido a la crecida de los ríos y las severas condiciones climáticas”, por lo cual la expectativa de hacinamiento en las ERMes “es aún menor”¹⁸.

11. Por otra parte, el *Estado* señaló que, para posibilitar el adecuado distanciamiento social y, así prevenir los contagios, en las ERMes “los migrantes se mantienen al aire libre y con sus respectivas burbujas familiares”, ya que se trata de preservar el principio de unidad familiar. Aclaró que, en el caso de Lajas Blancas, ésta cuenta con áreas designadas para personas recuperadas de COVID-19, aquellas que son consideradas “contactos (pruebas negativas o no detectadas)”, y con un espacio destinado al aislamiento de las personas con resultados positivos, separadas de las carpas donde se alojan las personas no contagiadas. El *Estado* sostuvo que, con la misma finalidad preventiva, efectuó inversiones en la infraestructura y la provisión de servicios básicos en Lajas Blancas y en San Vicente para garantizar “el hospedaje, [la] alimentación y [la] salud de la población migrante”¹⁹, así como el fortalecimiento de “las medidas sobre ventilación, limpieza, desinfección, fumigación y recolección de residuos”. El *Estado*

¹⁶ El Estado informó en la audiencia de 9 de julio de 2020 que la capacidad de recepción en la comunidad de Bajo Chiquito era de 100 personas. En junio de 2021 el Estado indicó, mediante un documento elaborado por el Servicio Nacional de Migración, que su capacidad es de 150 personas. *Cfr.* Fichas técnicas de las ERMes al 30 de mayo de 2021 del Servicio Nacional de Migración (anexo 3 al informe estatal de 3 de junio de 2021). Sin embargo, según la OIM se contabilizaron en promedio 1.114 personas albergadas en Bajo Chiquito durante el mes de abril de 2021. En la primera semana de dicho período, se registraron 1.664 personas migrantes albergadas, mientras que para la última semana del mes se registró un total de 583 personas migrantes en el sitio”. *Cfr.* OIM, “Evaluación de sitios de alojamiento de estaciones de recepción migratoria, Ronda 1, abril de 2021”.

Disponibles en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/%28EXT%29PANAMA_ERM_SITEASSESSMENT RondA2.pdf. [Visitado por última vez el 24 de junio de 2021]. Asimismo, el Estado detalló que uno de los proyectos en la zona corresponde a la “construcción de instalaciones de madera para la Estación de Recepción Migratoria de Bajo Chiquito, con capacidad de 1,000 personas” (*infra* nota 19), pero no volvió a referirse al tema. *Cfr.* Nota No.053/SGMSP/2021 de 30 de abril de 2021 dirigida a la Ministra de Relaciones Exteriores de Panamá (anexo 2 al informe estatal de 21 de mayo de 2021).

¹⁷ El Estado explicó que “[l]a capacidad de carga de las ERMes se corresponde con el fraccionamiento porcentual entre el número de personas albergadas contra la capacidad de ocupación de cada sitio de alojamiento”. *Cfr.* Informe estatal de 3 de junio de 2021. En la audiencia pública realizada el 6 de mayo de 2021, el *Estado* refirió que había un total de 1045 personas migrantes en las estaciones migratorias ubicadas en el Darién, de los cuales 332 estaban en Bajo Chiquito, 182 en San Vicente y 531 en Lajas Blancas. Sin embargo, el Defensor del Pueblo manifestó que, según el conteo realizado en la mañana de ese día, había 186 migrantes en Bajo Chiquito, 224 en San Vicente y 394 en Lajas Blancas. Previamente, en su informe de marzo de 2021, el Estado había indicado que había 1001 migrantes (289 en Bajo Chiquito, 367 en Lajas Blancas, y 345 en San Vicente). *Cfr.* Informe estatal de 31 de marzo de 2021.

¹⁸ *Cfr.* Informe estatal de 3 de junio de 2021.

¹⁹ De forma general, sostuvo que “a pesar de la difícil situación económica, en el año 2020 ha invertido más de 10 millones de Balboas en asistencia humanitaria y protección a favor de la población migrante que transita por Panamá”. Respecto a la construcción de la estación San Vicente, explicó que debió poner en marcha “el proceso de contratación pública de emergencia” y destinó un valor de dos millones cien mil dólares (USD\$ 2,100.000) para edificar “9 baños, 12 regaderas, lavandería y una cabina para recargar aparatos electrónicos, un tendedero, área de juegos para niños y comedor”, así como un área de oficina y de enfermería. También enumeró diversos proyectos de construcción de campamentos de migrantes temporales en la estación de Los Planes de Gualaca, la ampliación de las capacidades de recepción de las estaciones de San Vicente y la construcción de instalaciones de madera para el establecimiento de una ERM en Bajo Chiquito, así como la adquisición de insumos de tratamiento del agua en beneficio de Lajas Blancas y de Bajo Chiquito. *Cfr.* Informes estatales de 1 de septiembre y 6 de octubre de 2020, y 21 de mayo de 2021.

precisó que las referidas medidas de bioseguridad y limpieza son ejecutadas “por medio de las capacidades gubernamentales, en conjunto con la coordinación del ‘comité de migrantes organizado’”²⁰, al cual se había referido con anterioridad al dictado de las medidas provisionales. Reiteró que dicho comité está integrado por personas migrantes “que dominan los idiomas básicos que se hablan en las ERMs, [es decir,] el créole, francés, inglés y español”, lo cual “permite un canal de comunicación adecuado entre las instituciones y los migrantes” y “ha contribuido a reducir la barrera idiomática”, junto con el apoyo de las organizaciones internacionales en esta tarea. También recordó que las estaciones “cuentan con letreros informativos sobre prevención sanitaria” en aquellos idiomas. Por otro lado, el *Estado* señaló que, para el mes de agosto de 2020, había dictado 18 capacitaciones dirigidas a las personas migrantes sobre prevención del COVID-19 a través de medidas de higiene personal con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (en adelante “UNICEF”), la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante “OIM”), la Cruz Roja, la Organización de Apoyo al Migrante, y la colaboración de líderes de la comunidad migrante en las funciones de traducción.

12. Las *representantes* reconocieron “[el] importante avance para el cumplimiento de estas medidas provisionales” que significa el cierre de La Peñita, “principalmente debido a [sus] inadecuadas condiciones [...] y [sus] altos niveles de hacinamiento” y valoraron la “reducción progresiva en el nivel de hacinamiento de [...] Lajas Blancas”. Empero, requirieron que se mantenga la vigencia de las medidas provisionales y solicitaron su ampliación en beneficio de otras estaciones migratorias ubicadas en el Darién (*supra* Considerando 3 e *infra* Considerando 59). Desde su dictado, las *representantes* han sostenido que las cifras y la información aportadas por el Estado eran “insuficientes para determinar el nivel de hacinamiento de las ERMs La Peñita y Lajas Blancas” debido a que “no brindaban certeza sobre cuántas personas se encuentran detenidas [...]ni] sobre [su] capacidad real actual”, ni tampoco contaban con “un sustento que permita su verificación y análisis”. En este sentido, con base en la información proporcionada por el Estado, las *representantes* han alegado que existen contradicciones entre las cifras de ocupación de las estaciones migratorias y la cantidad incremental de personas migrantes que han continuado ingresando al Darién, al menos desde octubre de 2020. Advirtieron que no hay información “clara y completa” respecto de qué “medidas específicas” ha adoptado el Estado para contener el aumento de los flujos migratorios que han continuado arribando a las ERMs, lo cual “ha dejado a las personas [migrantes] en una clara situación de vulnerabilidad frente al tráfico y [la] trata de personas” y podría ocasionar que “las condiciones de hacinamiento que existían en la hoy cerrada EMR La Peñita se repitan en las otras ERMs de la provincia”. Junto con ello, remarcaron que el cierre de la frontera con Colombia “podría tener un impacto contradictorio frente al posible hacinamiento” ya que, al momento de su reapertura, “los flujos acumulados podrían [hacer] colapsar la capacidad de recepción de las [ERMs]”²¹.

²⁰ Sobre estos aspectos, el *Estado* manifestó que las estaciones de recepción migratoria “tienen una adecuada ventilación, al igual que las carpas que cumplen con los estándares mínimos requeridos”. Asimismo, relató que “se provee de bolsas de basura al comité de migrantes organizado, qui[e]n designa a grupos de trabajo para la recolección de basura diariamente”, cuyos residuos son recolectados “día de por medio o según los requerimientos del encargado” de cada estación migratoria. Además, precisó que se fumiga diariamente para combatir el COVID-19, los mosquitos y culebras, entre otros, y que se provee a los migrantes de “kits de higiene, gel alcoholado, clorox [...]y] agua” para limpieza. Dicha dotación “es reforzada por donaciones de organismos internacionales y misiones diplomáticas”. Añadió que “se brinda un mantenimiento semanal a las instalaciones de las [estaciones], [...]a] las letrinas, [las] estaciones de lavado y [las] duchas”. También reiteró que continúa entregando mensualmente 5000 mascarillas de tela a las personas migrantes y al personal “en el área de Darién” de forma gratuita, así como “pañales y toallas sanitarias” con el apoyo de organismos internacionales. *Cfr.* Informe estatal de 1 de septiembre de 2020 y Nota No. 053/SGMSP/2021 firmada por el Ministro de Seguridad de Panamá de 30 de abril de 2021 (anexo 2 al informe estatal de 21 de mayo de 2021).

²¹ *Cfr.* Escritos de observaciones de las representantes de 23 de febrero y 21 de mayo de 2021.

13. Por otro lado, las *representantes* objetaron la falta de información detallada sobre las condiciones edilicias de las estaciones migratorias, en particular respecto a la ERM San Vicente, circunstancia que impediría “garantizar que las condiciones de hacinamiento [preexistentes...] en La Peñita y en Lajas Blancas no se repitan”²². Sobre este punto, afirmaron que se requiere que el Estado informe, al menos, “la cantidad de personas que pueden ser albergadas y el espacio que tendrá cada persona en metros cuadrados para alojarse y dormir, las condiciones de ventilación y luz natural, el acceso a servicios sanitarios”, “el estado en el que se encuentran las letrinas y duchas”, así como medidas alternativas de alojamiento respecto a aquellas personas con factores de riesgo. Adicionalmente, con base en un reporte publicado por la OIM, destacaron diversas condiciones estructurales de Lajas Blancas que impedirían que pueda “prevenir[se] el contagio de COVID-19 y [garantizarse] el ejercicio efectivo de derechos”²³. El señor Vélez Loor expresó en la audiencia que “el Estado de Panamá sigue deteniendo a personas migrantes y no cuenta con los centros adecuados para ello”, lo cual, en el contexto de la pandemia los llevaría a que “est[é]n en profundo riesgo de contagiarse y llegar hasta el extremo de la muerte”.

14. Por último, refutaron la eficacia de las capacitaciones dictadas por el Estado sobre medidas de higiene personal y prevención del COVID-19, debido a las dificultades de las personas migrantes para comprender la información ante la ausencia de mecanismos idóneos de traducción²⁴.

A.3. Consideraciones de la Corte

15. La Corte recuerda que, en la Resolución de 29 de julio de 2020, consideró que la situación de hacinamiento en la que se encontraban las 1534 personas alojadas en la Estación de Recepción Migratoria de La Peñita, en un espacio con capacidad para 500, las exponía a una situación de extrema gravedad²⁵. Asimismo, el Tribunal resaltó que tal nivel de sobrepoblación tenía una incidencia sobre la posibilidad real de cumplir con estándares adecuados de ventilación, distanciamiento social e higiene²⁶.

16. La Corte valora muy positivamente que, como consecuencia de la ejecución de estas medidas provisionales, el Estado procedió al cierre de la estación de La Peñita en enero de 2021, tomando en cuenta que el establecimiento no cumplía con las condiciones

²² Afirmaron que, mientras La Peñita estuvo habilitada, el Estado omitió informar las medidas adoptadas para mejorar la ventilación del lugar, teniendo en cuenta que “aún antes de la crisis sanitaria” aquella era muy reducida, y las “paredes hechas de láminas de zinc [junto con] el hacinamiento de la población, produc[ía]n temperaturas altas”. Aunado a lo anterior, señalaron que el Estado tampoco informó si las personas detenidas que se encontraban encargadas de la limpieza tenían los insumos adecuados de protección para realizar estas actividades, ni explicó si se proveía de jabón o si la dotación gratuita de implementos sanitarios, incluyendo mascarillas, resultaba suficiente. En relación a la dotación gratuita de implementos sanitarios, resaltaron que, según la cobertura efectuada por la prensa nacional, en la ERM La Peñita casi nadie utilizaba mascarilla. Además, indicaron que, como consecuencia de los disturbios acaecidos en el mes de agosto de 2020 en La Peñita y Lajas Blancas, se produjo “la destrucción de ciertas carpas habitables” y de otras destinadas a la atención médica, sin que exista información sobre si dichas estructuras fueron oportunamente reemplazadas. *Cfr.* Escritos de observaciones de las representantes de 1 de octubre y 2 de noviembre de 2020 y 23 de febrero de 2021.

²³ Señalaron con base en un reporte de la OIM que en la ERM Lajas Blancas hay un porcentaje de personas que vive “a la intemperie” o “en refugios improvisados por la falta de carpas”, y que “menos del veinticinco por ciento [de las personas] tiene acceso a mosquiteros”. *Cfr.* Escrito de observaciones de las representantes de 21 de mayo de 2021.

²⁴ *Cfr.* Escrito de observaciones de las representantes de 1 de octubre de 2020.

²⁵ *Cfr. Vélez Loor Vs. Panamá. Medidas provisionales, supra* nota 3, Considerando 25.

²⁶ *Cfr. Vélez Loor Vs. Panamá. Medidas provisionales, supra* nota 3, Considerando 29.

mínimas para albergar adecuadamente a las personas migrantes²⁷. La Corte también resalta el importante logro de que, para implementar estas medidas provisionales, tal cierre haya sido precedido de la expedita licitación y construcción de una nueva Estación de Recepción Migratoria, en la comunidad de San Vicente, provincia de Darién, que entró en funcionamiento en septiembre de 2020, permitiendo albergar a 400 personas, entre ellas personas que se encontraban en La Peñita. Sin duda, dichas medidas junto con las restantes informadas por el Estado (*supra* Considerandos 9 y 11), revelan los importantes esfuerzos que ha realizado Panamá para implementar con celeridad acciones concretas dirigidas a revertir las condiciones que originaron la solicitud de las medidas provisionales y, en particular, a mejorar las condiciones de salubridad y erradicar el hacinamiento a fin de prevenir el contagio del COVID-19²⁸.

17. En cuanto a la situación actual respecto de las estaciones migratorias y comunidades receptoras en el Darién, el Estado ha venido afirmando desde el 31 de marzo de 2021 que en ninguna de ellas se verifica una situación de hacinamiento (*supra* Considerando 10). La Corte valora positivamente que, al 30 de mayo de 2021, ni Lajas Blancas ni San Vicente se encontraban ocupadas por encima de sus capacidades. Sin embargo, al examinar lo informado por el propio Estado respecto de las capacidades de las ERMs del Darién y de la población migrante albergada en la comunidad receptora de Bajo Chiquito (*supra* Considerando 10 y nota al pie 16), el Tribunal advierte que la recepción de personas migrantes en dicha comunidad se ha mantenido permanentemente por encima de su capacidad.

18. En cuanto a los flujos migratorios que tendrían que enfrentar tales estaciones y albergue de recepción, el Tribunal resalta que el propio Estado reconoció el incremento de tales flujos, potenciado desde la apertura de las fronteras (*supra* Considerando 9.e). La Corte destaca la importancia de la coordinación entre Panamá y Costa Rica para reactivar la "Operación Flujo Controlado", así como las coordinaciones realizadas entre las altas autoridades del Estado panameño y del Estado colombiano que han concluido en la firma de un acuerdo binacional (*supra* Considerando 9.e). Este acuerdo permitiría emitir alertas, operativos y preparar la respuesta humanitaria ante aumentos súbitos de migrantes. Ante tal escenario, que se sustenta en la inminente variabilidad en la cantidad de personas que serán recibidas en las estaciones migratorias del Darién, resulta imprescindible que el Estado informe cuáles son las medidas de contingencia previstas adicionalmente para escalar las capacidades de los espacios de recepción y tránsito seguro de migrantes, más aun teniendo en cuenta el contexto variable agravado por la actual pandemia en el cual persiste la posibilidad de que se materialicen medidas restrictivas de la circulación, tales como cuarentenas al ingreso al país, el cierre de las fronteras y su consecuente acumulación de personas migrantes en la frontera. De hecho, el propio Estado reconoció que, ante la posibilidad de que arribaran intempestivamente aproximadamente 15,000 migrantes por el paso del Darién, decidió suspender temporalmente los ingresos por vía terrestre y marítima el 19 de mayo de 2021 (*supra* Considerando 9.e), medida que continúa vigente al momento de ser emitida la presente Resolución.

19. La Corte indicó en su Resolución de 2020 que no contaba con información "sobre cómo se garantiza una ventilación y una distancia adecuadas entre las personas que se encuentran allí y de quienes realizan funciones, a los fines de prevenir el contagio"²⁹. Si bien el Tribunal valora los esfuerzos estatales para favorecer que las personas migrantes

²⁷ A partir de la información proporcionada por el Estado y por la Defensoría del Pueblo en la audiencia pública celebrada en mayo de 2021.

²⁸ Cfr. Vélez Loor Vs. Panamá. Medidas provisionales, *supra* nota 3, Considerando 12.d.

²⁹ Cfr. Vélez Loor Vs. Panamá. Medidas provisionales, *supra* nota 3, Considerando 29.

permanezcan parte del día “al aire libre y con sus respectivas burbujas familiares” (*supra* Considerando 11), es necesario que en su próximo informe el Estado explique de qué manera se garantiza la ventilación adecuada en las áreas comunes, así como en las habitacionales. En este sentido, la Corte advierte que la información publicada por la OIM sostiene que sólo una porción de las familias o grupos de personas migrantes tiene acceso a mosquiteros³⁰, lo cual podría dificultar la posibilidad de ventilar las carpas, especialmente de noche en tiempos de descanso cuando su ocupación es mayor.

20. La Corte nota que la OIM reportó, en abril de 2021, que en cada estación migratoria hay personas que viven a la intemperie y que en todas ellas hacen falta diversos insumos, entre ellos jabón³¹. En el caso de Bajo Chiquito esta circunstancia, también verificada en terreno por la Defensoría del Pueblo de Panamá³², resulta especialmente preocupante teniendo en consideración, como indicó el Estado, las severas condiciones de salud con las que arriban las personas que transitan por la selva del Darién (*infra* Considerandos 31 y 43 a 45). Para este Tribunal es indudable que la carencia de una infraestructura mínima, que permita a las personas resguardarse de las inclemencias del clima y tener también algún grado de privacidad, puede propiciar situaciones de tensión y conflicto, lo cual fue puesto de relieve por el Estado respecto de La Peñita (*infra* Considerando 33), así como expone a las mujeres y a la niñez a situaciones de violencia (*infra* Considerando 56). Asimismo, la información aportada no permite conocer de qué manera el Estado garantiza las condiciones e insumos para que las personas migrantes pueden adoptar durante los diez días que, al menos, deben permanecer en Bajo Chiquito (*supra* Considerando 9.c), medidas de higiene adecuadas en el contexto de la pandemia, conducentes también para prevenir otras enfermedades características de aquella región, o para recuperarse de la peligrosa travesía, necesidades que se hacen más patentes al considerar los obstáculos existentes para acceder a una atención médica adecuada y oportuna (*infra* Considerandos 43 a 45). Refuerza lo anterior el hecho de que el propio Estado, en su informe de 14 de junio de 2021, ha afirmado que Lajas Blancas “es la primera comunidad en la ruta de los migrantes por Panamá que cuenta con servicios públicos suficientes” (*supra* nota 12)³³.

21. Por otra parte, la Corte valora como positivo que el Estado haya informado que en la construcción de la nueva estación de San Vicente utilizó como referencia “los estándares humanitarios internacionales” (*supra* Considerando 9.a). No obstante, de la información aportada sobre la infraestructura de las restantes estaciones migratorias, no es posible colegir si existen sectores de aislamiento para personas que desarrollen síntomas de la enfermedad COVID-19 en Bajo Chiquito, en San Vicente o en Los Planes de Gualaca, antes o después de ser trasladadas a Lajas Blancas, así como espacios que

³⁰ El 25 % en Bajo Chiquito, el 33 % en San Vicente y el 50 % en Lajas Blancas. *Cfr.* OIM, “Evaluación de sitios de alojamiento de estaciones de recepción migratoria, Ronda 1, abril de 2021”, *supra* nota 16.

³¹ El 37 % en Bajo Chiquito y el 12% en Lajas Blancas. *Cfr.* OIM, “Evaluación de sitios de alojamiento de estaciones de recepción migratoria, Ronda 1, abril de 2021”, *supra* nota 16.

³² “La misma no cuenta con una infraestructura destinada al alojamiento de las personas migrantes por lo que deben alojarse en carpas y en casas que le son alquiladas por los moradores de esta comunidad, otros migrantes viven en campos abiertos repartidos en carpas de camping”. *Cfr.* Escrito de la Defensoría del Pueblo de Panamá de 21 de mayo de 2021. La OIM, por su parte, resaltó que en Bajo Chiquito “las personas migrantes no tienen acceso a productos de higiene femenina, a pañales desechables y papel higiénico”, así como se necesitan elementos de cocina, “mosquiteros, mantas, camas o colchonetas, catres y jabón” y “la instalación de áreas de lavados de manos”. *Cfr.* OIM, “Evaluación de sitios de alojamiento de estaciones de recepción migratoria, Ronda 1, abril de 2021”, *supra* nota 16. Por otra parte, para ilustrar tal escenario, un informe elaborado por el Ministerio de Salud de Panamá refiere que en Bajo Chiquito hay un promedio de 1500 personas en un espacio en el cual los servicios básicos han sido calculados para los 485 habitantes nativos. *Cfr.* Informe situacional sobre intervención del equipo de salud a la comunidad de Bajo Chiquito y su actualidad sanitaria de 14 de mayo de 2021, Ministerio de Salud de Panamá (anexo 7 al informe estatal de 21 de mayo de 2021).

³³ *Cfr.* Informe estatal de 14 de junio de 2021.

resguarden a personas portadoras de alguno de los factores de riesgo mayor de padecer síntomas graves de la enfermedad, reconocidos como tales por la comunidad científica.

22. La Corte valora positivamente la permanencia del Comité de Migrantes (*supra* Considerando 11) y destaca la importancia de su participación en la organización y promoción de medidas de limpieza e higiene para la prevención del COVID-19 y de otras enfermedades en diversos idiomas.

23. Finalmente, en lo que respecta a las medidas para “superar barreras legales, idiomáticas y culturales que dificulten el acceso a la salud y a la información” (*supra* Considerando 8.h), la Corte recuerda que el propio Estado ha identificado tales barreras como uno de los principales problemas para garantizar una adecuada atención a la población migrante en las ERM³⁴. El *Estado* reiteró la información brindada anteriormente a la adopción de las presentes medidas sobre las acciones que despliega el Comité de Migrantes para facilitar la comunicación entre las autoridades y las personas alojadas en los albergues pero no indicó si ha adoptado medidas adicionales que permitan que todas las personas migrantes accedan adecuadamente a la información y, adicionalmente, que se garantice el efectivo acceso a la salud a través del resguardo de la confidencialidad y el consentimiento informado en los procedimientos de atención médica, aspecto que fue controvertido por las representantes (*supra* Considerando 14). Asimismo, este Tribunal resalta la importancia de establecer mecanismos de comunicación que permitan garantizar que la información sobre las medidas de prevención de los contagios, el mantenimiento de la higiene y cualquier otro tipo de información referida a la restricción de los derechos de los migrantes sea entendible.

B. Medidas para proveer alimentos, agua e implementos sanitarios para evitar el contagio de COVID-19

B.1 Requerimientos mínimos indicados por la Corte

24. En el Considerando 35 de la Resolución de 29 de julio de 2020, la Corte indicó los siguientes requerimientos para garantizar los derechos de las personas en las estaciones de recepción migratoria en el contexto de la pandemia:

- j) Continuar con la dotación gratuita de mascarillas, guantes, alcohol, toallas desechables, papel higiénico y bolsas de basura, entre otros elementos, tanto para la población que se encuentra en los establecimientos como el personal de custodia y sanitario.
- k) Promover, a través de los suministros y la información necesarias, las medidas de higiene personal recomendadas por las autoridades sanitarias, tales como el lavado regular de las manos y del cuerpo con agua y jabón para prevenir la transmisión de dicho virus y de otras enfermedades infecciosas.
- l) Proveer una alimentación suficiente y agua potable para consumo personal, con especial consideración de los requerimientos nutricionales pre y post natales.
- o) Evitar que las medidas que se adopten promuevan la xenofobia, el racismo y cualquier otra forma de discriminación.

³⁴ Cfr. *Vélez Loor Vs. Panamá. Medidas provisionales*, *supra* nota 3, Considerando 12.h.

B.2. Información y observaciones de las partes

25. En cuanto a la provisión de alimentos, el *Estado* señaló que la comida que se brinda a las personas migrantes, incluyendo a las mujeres embarazadas, es la misma que consume el personal del Servicio Nacional de Fronteras “en el desayuno, almuerzo y cena”³⁵. A lo anterior, agregó que cada estación del Darién cuenta con un sistema “de distribución de agua potable”. El *Estado* enumeró las cantidades de agua potable que se destinan para cada estación migratoria y, respecto de Lajas Blancas, explicó que “la planta potabilizadora ha presentado fallas”, por lo cual su provisión se suplanta mediante un camión cisterna y agua embotellada, de modo que “se mantiene una capacidad de 47733.94 litros de agua por semana, [y] teniendo una ocupación no mayor a 300 personas, [...esto] supone un total de 33 litros de agua por persona al día y más del doble de lo establecido en las normas ESFERA, que son 15 litros por día”³⁶.

26. Por su parte, en lo que concierne al acceso a los alimentos, las *representantes* advirtieron sobre la existencia de casos de desnutrición infantil identificados por UNICEF en La Peñita y la falta de información detallada por parte del Estado sobre la cantidad de alimentos entregada en cada estación migratoria, así como sobre la falta de información sobre la distribución de la leche fortificada para mujeres lactantes. Además, pusieron de relieve el hecho de que la comida sea igual para todas las personas sin distinguir necesidades nutricionales específicas, por ejemplo, las mujeres embarazadas y lactantes. En cuanto al acceso al agua potable, consideraron que la información proporcionada por el Estado no permite saber si los sistemas de distribución de las estaciones migratorias satisfacen las necesidades de la población o “los estándares mínimos humanitarios de agua potable”, más aun considerando “que se encuentran en una zona selvática con temperaturas altas y con riesgo de contagio”, como así tampoco si se efectuaron reparaciones en el sistema de potabilización del agua en Lajas Blancas para garantizar su disponibilidad para consumo³⁷.

³⁵ Añadió que en Lajas Blancas y en San Vicente hay personal contratado que se encarga de “la preparación, suministro y difusión de alimentos para las personas migrantes”. Asimismo, indicó que durante el mes de septiembre de 2020 “se entregó leche fortificada [...] a las madres lactantes”, a partir de donaciones de una farmacéutica. Ese mismo mes, el Estado informó acerca del inicio de un proceso de licitación pública por un valor de USD\$7.600.000 millones de dólares estadounidenses para adecuar el equipamiento de las cocinas de las estaciones migratorias ubicadas en el Darién con un mobiliario industrial, cuartos de refrigeración de la comida, “tanque de gas, planta eléctrica [...] y tanque de agua”. *Cfr.* Informes estatales de 1 de septiembre de 2020 y 21 de mayo de 2021.

³⁶ Precisó que, cuando La Peñita se encontraba en funcionamiento, allí se purificaban diariamente 50 mil litros, “es decir, 28 litros por migrante por día”, reforzados con 30 mil litros semanales que distribuían camiones cisterna. Asimismo, había 19 baños portátiles y 6 grifos. En Lajas Blancas “se proporciona un carro cisterna con una cantidad de 10.000 galones a la semana” junto con “500 galones de agua potable embotellada” para consumo personal. Allí hay 22 tomas de agua, “las cuales se encuentran en funcionamiento”. En dicho campamento hay 48 duchas, 23 letrinas y 7 baños portátiles. *Cfr.* Informes estatales de 1 de septiembre de 2020 y 21 de mayo de 2021. En San Vicente se utiliza el agua potable cuya fuente es “la potabilizadora de agua ubicada en Villa Darién”, hay 6 tomas de agua “en funcionamiento” y “se mantiene una capacidad ilimitada de agua por día”. En Bajo Chiquito hay una planta potabilizadora de agua, administrada por la Cruz Roja, que genera diariamente 100.000 litros de agua y “se distribuye en 11 puntos de hidratación, incluyendo la estación de salud”. Adicionalmente, el Servicio Nacional de Migración “gestiona la adquisición y compra de un tanque de almacenamiento de 10.000 galones de agua”. *Cfr.* Informe del Servicio Nacional de Migración Actualizado (anexo 1 al informe estatal de 3 de junio de 2021).

³⁷ De acuerdo a la información publicada por la OIM, las plantas potabilizadoras no se encontraban en funcionamiento en el mes de julio de 2020, lo que impedía también utilizar las letrinas. *Cfr. Vélez Loor Vs. Panamá. Medidas provisionales, supra* nota 3, nota al pie 42. En este sentido, las *representantes* reiteraron la información presentada con anterioridad al dictado de la Resolución en 2020, basada en información publicada por la OIM, según la cual en La Peñita se contaba con un 22% de lo exigido por los estándares mínimos para letrinas, y se proveía un 7% de lo exigido por los estándares mínimos para duchas. *Cfr.* Escrito de observaciones de las representantes de 2 de noviembre de 2020.

B.3. Consideraciones de la Corte

27. El Tribunal destaca las importantes medidas de mejoramiento implementadas por el Estado en conjunto con la cooperación internacional para garantizar la provisión de agua para uso y de agua potable para consumo (*supra* Considerando 25).

28. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte nota que el Estado no ha explicado de qué manera satisface las necesidades nutricionales específicas de mujeres gestantes y de niñas y niños en Lajas Blancas y en Bajo Chiquito³⁸, a la luz de los alegatos efectuados por las representantes sobre la existencia de casos de desnutrición (*supra* Considerando 26), así como ha omitido informar los insumos con los que cuenta el Servicio Nacional de Migración para realizar el seguimiento tendiente a revertir los alegados casos de desnutrición en Lajas Blancas.

C. Medidas para garantizar el derecho a la salud y prevenir los contagios

C.1. Requerimientos mínimos ordenados por la Corte

29. En el Considerando 35 de la Resolución de 29 de julio de 2020, la Corte indicó los siguientes requerimientos para garantizar los derechos de las personas en las estaciones de recepción migratoria en el contexto de la pandemia:

e) Establecer protocolos o planes de actuación para la prevención del contagio del COVID-19 y la atención de personas migrantes infectadas, de acuerdo a las pautas recomendadas. Entre otros aspectos, asegurarse de realizar controles de salud a cada persona que ingrese al establecimiento, verificando si tiene fiebre o síntomas de la enfermedad; realizar la toma de muestras biológicas de todos aquellos casos clasificados como "sospechosos", y adoptar las medidas de atención médica, cuarentena y/o aislamiento necesarias.

f) Brindar a las personas migrantes acceso gratuito y sin discriminación a servicios de atención en salud, incluyendo aquellos necesarios para enfrentar la enfermedad del COVID-19, garantizando una prestación médica de calidad y eficaz y al mismo estándar de atención que se encuentra disponible en la comunidad.

g) Proporcionar a las mujeres embarazadas acceso gratuito a servicios de atención en salud sexual y reproductiva, así como a servicios de atención de maternidad, y facilitar servicios de atención en salud adecuados para niñas y niños.

m) Posibilitar el acceso a servicios de salud mental para las personas que así lo requieran, teniendo en cuenta la ansiedad y/u otras patologías que se pueden generar a raíz del temor provocado por la situación del COVID-19.

C.2. Información y observaciones de las partes

30. El *Estado* informó sobre los tipos de atenciones médicas que brinda a las personas migrantes en las estaciones migratorias y en la comunidad de Bajo Chiquito (*infra* Considerandos 31 a 35), incluyendo atención a la salud mental (*infra* Considerando 35), la cantidad de personas que han sido contagiadas y la cantidad de personas que se han recuperado (*infra* Considerando 32). También informó sobre diversos incidentes ocurridos en las estaciones migratorias en el mes de agosto de 2020, como consecuencia

³⁸ En cambio, dicha información sí ha sido presentada en lo que concierne a la estación de San Vicente. Cfr. Fichas técnicas de las estaciones de recepción migratoria al 30 de mayo de 2021. Documento elaborado por el Servicio Nacional de Migración (anexo 3 al informe estatal de 3 de junio de 2021).

de lo cual renunció personal médico, lo que ocasionó una merma en la cantidad de profesionales de la salud a disposición en La Peñita, entonces habilitada, y en Lajas Blancas (*infra* Considerando 33).

31. En su informe de 1 de septiembre de 2020, *Panamá* describió en términos generales las atenciones médicas gratuitas que realiza a favor de la población migrante en la provincia de Darién de prevención³⁹ y de curación, tanto del COVID-19 como respecto de la atención pre y post natal⁴⁰ y de diversas “causas de morbilidad”, ya que “los migrantes llegan a [los] albergues con severas condiciones de desnutrición, deshidratación e infecciones en la piel por el recorrido que hacen en la selva del Darién”⁴¹.

32. Respecto a la atención a la salud frente a la expansión del COVID-19, el *Estado* explicó que el manejo de esta enfermedad se realiza con base en los protocolos nacionales, elaborados en el mes de enero de 2020 y actualizados de acuerdo a “la evolución de la pandemia en el país”⁴², y a través del Centro de Operaciones de Trazabilidad que fue instalado en la provincia de Darién. Asimismo, añadió que se asignaron Equipos de Respuesta Rápida en La Peñita, Lajas Blancas y San Vicente, conformados por un médico, un enfermero y/o técnico de enfermería y un conductor⁴³. De igual manera, precisó que se designó a la estación Lajas Blancas como área de tratamiento y seguimiento de casos positivos de COVID-19, la cual contiene distintos sectores asignados para los pacientes contagiados, sus contactos, personas recuperadas, y también para aquellas personas que, con la reactivación del flujo migratorio, luego de ingresar a Bajo Chiquito, son derivadas a Lajas Blancas para realizar “la cuarentena sanitaria” (*supra* Considerando 11 y nota al pie 12)⁴⁴. En cuanto a la implementación de protocolos de actuación, el Estado manifestó que “los estamentos de seguridad realizan la toma de temperatura al personal externo que ingresa a las instalaciones”, las cuales cuentan con “dispensadores con gel alcoholado”. Ante las objeciones de las representantes (*infra* Considerando 37), el *Estado* indicó que frente a un eventual agravamiento de la condición de salud, las personas migrantes pueden ser trasladadas a “una instalación de salud con mayor poder resolutivo”, “con el apoyo del SENAFRONT, quienes cuentan con una camioneta y una ambulancia permanentemente”,

³⁹ La atención preventiva incluye: “toma de la temperatura corporal para verificar si [la persona] tiene fiebre”; entrega de “mascarilla y gel alcoholado”; aplicación de vacunas varias de los esquemas tradicionales de vacunación, y el control del embarazo, como parte del “programa de Salud Sexual y Reproductiva vigente en todo el territorio nacional”. *Cfr.* Informe estatal de 1 de septiembre de 2020.

⁴⁰ El control prenatal incluye: “a. Evaluación médica mensual; b. Realización de ultrasonido obstétrico [...] en el Hospital Manuel Nieto Yaviza [...]; c. Laboratorios de control [que incluyen] hemograma completo, examen de orina, glicemia, VDRL, toxotest, citomegalovirus, prueba de VIH, [...] hisopados”. Asimismo, precisó que los servicios de salud sexual y reproductiva incluyen “la profilaxis de enfermedades de transmisión sexual con antibióticos”. Sin embargo, el *Estado* indicó que, a partir de la reactivación del flujo migratorio en enero de 2021, “han disminuido los controles de las enfermedades crónicas no transmisibles y los controles prenatales, debido a que la estadía de cada migrante es más corta, [...] lo que limita la realización de laboratorios, [...] pruebas de embarazo y serologías para continuar los controles”. *Cfr.* Informe estatal de 1 de septiembre de 2020, Nota No. 1230-DMS-OAL suscripta por el Ministro de Salud de Panamá, de 30 de abril de 2021 (anexo 1 al informe estatal de 21 de mayo de 2021).

⁴¹ *Cfr.* Informe estatal de 1 de septiembre de 2020.

⁴² El *Estado* enumeró los siguientes: “a. Plan operativo del sistema de salud para la prevención y control del nuevo coronavirus; b. Plan de acción ante brote o epidemia de COVID-19 en el territorio nacional; c. Circular No. 27 de la Dirección General de Salud. Definiciones de contacto y caso COVID-19”. Explicó que, a los casos sospechosos, “se [les] toma la muestra mediante técnica de hisopado. En caso de dar positivo por COVID-19, el Equipo de Respuesta Rápida realiza la búsqueda de las personas consideradas contactos de dicho paciente”, a quienes se los hisopa si presentan sintomatología, o se les realiza una prueba de serología si son asintomáticos.

⁴³ *Cfr.* Nota No. 1230-DMS-OAL suscripta por el Ministro de Salud de Panamá, de 30 de abril de 2021 (anexo 1 al informe estatal de 21 de mayo de 2021).

⁴⁴ Después de quince días, las personas pueden reanudar su viaje. *Cfr.* Informe estatal de 21 de mayo de 2021.

y que “el proceso de traslado de pacientes [...] COVID-19 [...] con enfermedades distintas[...] es igual para las personas que residen en el territorio nacional”⁴⁵. Precisó que, al 14 de mayo de 2021, se habían diagnosticado 407 casos de COVID-19, de los cuales se mantenían 11 casos activos (7 personas en Lajas Blancas y 4 personas hospitalizadas), 393 personas se habían recuperado desde el inicio de la pandemia, y han fallecido 3 personas (2 en San Vicente y 1 en Bajo Chiquito)⁴⁶. Además, indicó que, para la misma fecha, se habían realizado 1454 hisopados para pruebas PCR, 1612 pruebas de “antígenos por inmunocromatográfica, 465 antígenos por inmunofluorescencia (SOFIA) y 1452 pruebas de anticuerpos”⁴⁷.

33. En cuanto a la cantidad de personal sanitario asignado a cada estación migratoria, en septiembre de 2020, el *Estado* informó que, desde el mes de abril del mismo año, se habían habilitado en La Peñita dos Equipos de Respuesta Rápida⁴⁸ y un equipo de atención médica de la Cruz Roja⁴⁹, mientras que se habían asignado a Lajas Blancas cinco Equipos de Respuesta Rápida, conformados por un médico, un enfermero y un conductor. Sin embargo, en octubre de 2020, el *Estado* informó que, en Lajas Blancas, “se estuvo trabajando únicamente con dos Equipos de Respuesta Rápida”, el cual posteriormente quedó reducido a uno (que acudía “dos o tres veces a la semana”). El *Estado* alegó que la disminución de personal médico se produjo, por un lado, a raíz de que “se reestructuró la distribución del personal”, como consecuencia de lo cual el resto de los equipos de respuesta rápida fue destinado “al apoyo en la comunidad no migrante, debido al aumento de casos COVID-19 en la población general”, y, por el otro lado, debido a “la renuncia de personal sanitario en la región”. A mayor detalle, explicó que la dimisión del personal médico fue el resultado de hechos de violencia ocurridos en agosto de 2020, los cuales habrían sido cometidos por personas migrantes en La Peñita y en Lajas Blancas ante la falta de certeza sobre la continuación de su trayecto y la reapertura de las fronteras. El *Estado* agregó que dichas circunstancias generaron “entre los migrantes, un ambiente de frustración y agresividad”. Como resultado de estos hechos, fueron incendiadas o cortadas “las carpas de atención médica en [...] La Peñita” junto con los insumos médicos que se almacenaban en su interior. “Debido a la ausencia de un lugar donde realizar la atención adecuada[,...] la atención de salud por enfermedades de morbilidad espontánea se [estuvo] realizando en un carro móvil facilitado por la Cruz

⁴⁵ El *Estado* sostuvo que “a pocos minutos” en vehículo de Lajas Blancas y de San Vicente, se ubican el Subcentro de Salud de Lajas Blancas, el Centro Materno Infantil de Metetí y el Subcentro de Salud de Canglón, el cual “fue habilitado especialmente para la atención de migrantes luego del cierre de [...] La Peñita”. El *Estado* agregó que “cuando la condición del migrante requiere ser trasladado a una instalación de salud de mayor complejidad, el personal de salud realiza la coordinación de acuerdo a lo establecido en el Sistema Único de Referencia (SURCO) para garantizar la continuidad del servicio, que determina si el paciente requiere la asistencia de un especialista”. Indicó que los Centros Materno Infantil de Metetí y de Santa Fe, establecimientos de primer nivel, se encuentran a una distancia que se recorre en “15 a 20 minutos en automóvil” desde las estaciones migratorias. En casos más graves, se efectúa el traslado al Hospital de Chepo, de segundo nivel, que se encuentra a “dos horas y media”. También es posible brindar atención a los migrantes en el hospital de tercer nivel de Santo Tomás ubicado en la capital del país, y las especialidades se coordinan con este establecimiento y con el Hospital de Chepo. *Cfr.* Informe estatal de 1 de septiembre de 2021, Nota No. 1230-DMS-OAL suscripta por el Ministro de Salud de Panamá, de 30 de abril de 2021 (anexo 1 al informe estatal de 21 de mayo de 2021), “Situación de Bajo Chiquito y Preguntas integradas para la Corte IDH”, informe elaborado por el Servicio Nacional de Migración (anexo 7 al informe estatal de 21 de mayo de 2021), e informe estatal de 14 de junio de 2021.

⁴⁶ *Cfr.* Informe sobre el total de pacientes migrantes diagnosticados con COVID-19 activos y recuperados al 14 de mayo de 2021 del Ministerio de Salud de Panamá-Región de Salud de Darién (anexo 1 al informe estatal de 14 de junio de 2021).

⁴⁷ *Cfr.* Nota No.DMS-OAL-1381-21 de 19 de mayo de 2021, informe suscripto por el Ministro de Salud (anexo 2 al informe estatal de 3 de junio de 2021).

⁴⁸ “Con atención diaria de 7:00 a.m. a 3:00 p.m., conformado por un médico y un enfermero o técnico de enfermería”. *Cfr.* Informe estatal de 1 de septiembre de 2020.

⁴⁹ Integrado por un médico, un técnico de enfermería y un técnico de saneamiento ambiental. *Cfr.* Informe estatal de 1 de septiembre de 2020.

Roja”⁵⁰. El *Estado* aportó un informe suscrito por el Ministro de Salud quien señaló que “los servicios médicos suministrados en [...La] Peñita [...] fueron suspendidos en el mes de agosto [de 2020]”⁵¹. Ante esta situación, precisó que “los migrantes de La Peñita” que manifestaran alguna dolencia, podían ser trasladados al Centro Médico de Metetí para la evaluación médica.

34. Adicionalmente, con base en un informe elaborado por la Región de Salud del Darién, que realizó una visita a la comunidad de Bajo Chiquito el 29 de abril de 2021, el *Estado* indicó que dicho establecimiento, que constituye “la más remota de la ruta de los migrantes”, cuenta con un puesto de salud atendido por un “Asistente de Salud”⁵², “el apoyo permanente de paramédicos de SENAFRONT” y, “desde el [...] 1 de abril de 2021”, la Organización No Gubernamental Médicos Sin Fronteras, en conjunto con personal de salud de la región, prestan apoyo con tres equipos seis días por semana por un período de tres meses desde las 7 horas de la mañana hasta las 3 horas de la tarde⁵³.

35. Por otra parte, el *Estado* sostuvo que las atenciones referidas a la salud mental de la población migrante son realizadas a través de la red de salud de la región (*supra* Considerando 32 y nota al pie 45) por parte de “médicos generales y enfermeras generalistas”, ya que no hay personal especializado en atención psicológica o psiquiátrica en la Región de Salud del Darién. Asimismo, en enero de 2021, el *Estado* informó que el documento de la “Norma técnica para la atención en salud mental de la población migrante”, elaborado por la Sección Nacional de Salud Mental de la Dirección General de Salud había sido avanzado en un 85% y se encontraba “en etapa de validación por los organismos internacionales que brindan asistencia en salud mental” como ACNUR, OIM y la Cruz Roja Internacional.

⁵⁰ El *Estado* aportó una copia de la denuncia formulada por un asistente operativo de la unidad de atención primaria Metetí-Darién ante el Ministerio Público el 3 de agosto de 2020 en el que enumeró el conjunto de bienes sanitarios que se mantenían en “tres carpas tipos tienda de campaña propiedad del Ministerio de Salud” en La Peñita que “fue[ron] quemad[a]s por migrantes”. *Cfr.* Carpetilla número 202000037224 del Ministerio Público de la Provincia de Darién (anexo 1 al informe estatal de 6 de octubre de 2020). También aportó una copia de un informe elaborado por un funcionario de la Cruz Roja Panameña que señaló que el 1 de agosto en Lajas Blancas, cuando “el equipo del Movimiento Internacional de la Cruz Roja Internacional y UNICEF, se encontraban haciendo entrega de kits de higiene a la población migrante, [...] se dio una manifestación que [...] poco a poco se fue tornando más agresiva, [...motivo por el cual] el equipo tomó la decisión de parar la distribución y evacuar el campamento”. **[F. 394]** A ello, añadió que en La Peñita, el mismo día, “la población se levantó contra las autoridades[...] dos carpas de UNICEF fueron incineradas por completo y con ellas equipo e insumos de atención”, junto con otros daños que afectaron a los insumos médicos allí almacenados. *Cfr.* Copia de informe del grupo de apoyo de la Cruz Roja Panameña (anexo 2 al informe estatal de 6 de octubre de 2020).

⁵¹ *Cfr.* Nota No. 1230-DMS-OAL suscrita por el Ministro de Salud de Panamá, de 30 de abril de 2021 (anexo 1 al informe estatal de 21 de mayo de 2021).

⁵² Las actividades que ejerce “son mínimas” respecto de los pacientes, ya que “su formación es empírica” y está entrenado en “el manejo inicial en urgencias” y para identificar casos que requieran una derivación a un centro de mayor complejidad. El puesto de salud carece de “un abastecimiento de medicamentos e insumos como los que pudiéramos encontrar en una instalación de mayor complejidad (Centros de Salud para el caso de Darién) donde opera personal con una preparación académica más avanzada.” *Cfr.* Situación de Bajo Chiquito y Preguntas integradas para la Corte IDH por el Servicio Nacional de Migración” (anexo 7 al informe estatal de 21 de mayo de 2021).

⁵³ Además, “según necesidad de servicio se realizará extensión de cobertura en horario de 3:00 pm a 11:00 pm (considerando que la hora de llegada de los migrantes usualmente es en las tardes[,] inclusive en las noches)”. Las tareas asignadas son las siguientes: “Atención de Controles de Salud (Crecimiento y Desarrollo, Controles Prenatales); Curación de heridas y aplicación de tratamiento que ameriten la vía parenteral; Atención de morbilidades y urgencias que surjan dentro de la población en general; Captación y manejo oportuno de víctimas de agresión sexual, y Manejo de pacientes que ameriten corta estancia (hasta 72 horas) minimizando la necesidad de evacuar hacia otras instalaciones de salud” .*Cfr.* Programa de Fortalecimiento de Redes Integradas de Servicios de Salud/Coordinación de Atención a Migrantes. Informe situacional sobre Intervención del Equipo de Salud a la Comunidad de Bajo Chiquito y su actualidad sanitaria (anexo 4 al informe estatal de 3 de junio de 2021).

36. Finalmente, en respuesta a la consulta formulada durante la audiencia pública por el Tribunal respecto a si en el esquema de prevención del COVID-19 se encuentra diseñada alguna línea de acción vinculada con la eventual vacunación de las personas migrantes, Panamá afirmó que su programa de vacunación “no está discriminando [...] a nacionales o extranjeros, con documentación o sin documentación”. Posteriormente, en su informe escrito añadió que se encontraba “analizando la posibilidad, de acuerdo con la realidad [del] país, de vacunar a la población migrante en los momentos y de acuerdo con las fases de vacunación establecidas para la población en general, cumpliendo con las fases y grupos de riesgo”⁵⁴.

37. Las *representantes* manifestaron preocupación por la ausencia de atención médica en La Peñita, mientras ésta estuvo habilitada, como consecuencia de la reducción de los Equipos de Respuesta Rápida, más aún teniendo en cuenta el aumento del número de personas migrantes que arribaron al Darién durante el segundo semestre de 2020, y que algunas de ellas habrían dado positivo a la prueba de COVID-19.

38. Adicionalmente, las *representantes* señalaron que, si bien los migrantes podrían ser trasladados a un centro de salud, el Estado no especificó “bajo qué lineamientos decide trasladar a una persona o si existe una ambulancia que esté disponible las 24 horas para este traslado, [...en tanto,] parece ser que el traslado se realizará solo en casos urgentes, lo que significa que las personas no pueden acceder a una atención médica inmediata, según sus necesidades”⁵⁵. También agregaron que los centros hospitalarios se encuentran a grandes distancias, “lo que imposibilita una respuesta y atención médica oportuna”. En la audiencia, añadieron que, de acuerdo a información elaborada por organismos internacionales, la capacidad de los servicios de salud que operan en las estaciones de Bajo Chiquito y de Lajas Blancas se encuentra saturada debido al número elevado de personas allí alojadas. Asimismo, precisaron que al menos dos personas migrantes que se encontraban en La Peñita fallecieron⁵⁶, sin contar con información específica sobre “el tipo, calidad, cantidad de veces que dichas personas recibieron atención médica [...] con la urgencia pertinente del caso”. En igual sentido, con base en el referido informe de la Defensoría del Pueblo, señalaron la existencia de “carencias en la atención médica en [...] Lajas Blancas, así como la falta de una respuesta institucional del Estado para implementar un plan de contingencia o protocolos [...] para prevenir los contagios” en las estaciones migratorias⁵⁷.

39. Por otro lado, con anterioridad a la audiencia, las *representantes* manifestaron su preocupación al “desconoce[r] la situación [actual] de las mujeres embarazadas en La Peñita”, así como su cantidad, cuando aquella se encontraba en funcionamiento, y si el Estado brinda otros servicios “relacionados con la atención sexual y reproductiva de las mujeres que se enc[ontraban] detenidas en [...] La Peñita y [...] Lajas Blancas”⁵⁸.

⁵⁴ Cfr. Nota No.DMS-OAL-1381-21 de 19 de mayo de 2021, informe suscripto por el Ministro de Salud (anexo 2 al informe estatal de 3 de junio de 2021).

⁵⁵ Cfr. Escrito de observaciones de las representantes de 2 de noviembre de 2020.

⁵⁶ Indicaron que, según “varios reportes de prensa nacional”, el 12 de agosto de 2020 falleció una mujer migrante “que estaba en la ERM La Peñita antes de su traslado al Hospital Santo Tomás [... el cual] se encuentra en la ciudad de Panamá, a varias horas por carretera”. También citaron, con base en un informe de UNICEF publicado en el mes de junio de 2020, el caso de un niño migrante de dos años, que había sido trasladado desde La Peñita hacia los Planes de Gualaca “como medida de descongestionar el hacinamiento”, quien falleció el 26 de junio de 2020 “por dificultad respiratoria y fiebre”. Cfr. Escrito de observaciones de las representantes de 1 de octubre de 2020.

⁵⁷ Cfr. Escrito de observaciones de las representantes de 23 de febrero de 2021.

⁵⁸ Cfr. Escrito de observaciones de las representantes de 2 de noviembre de 2020.

40. También expresaron su inconformidad respecto a la insuficiencia de información relacionada con la atención de la salud mental. Al respecto, sostuvieron que el Estado identificó “personas que se encuentran detenidas en las ERMs que sufren de trastornos mentales”, pero no explicó “si dichas personas han recibido atención personalizada”⁵⁹, así como tampoco si hay un acceso a dicha atención disponible para toda la población migrante.

41. Finalmente, las *representantes* señalaron que el Estado “no proporcionó una respuesta precisa sobre cómo [...] vacunará a las personas migrantes en las estaciones migratorias”⁶⁰.

C.3. Consideraciones de la Corte

42. La Corte valora la información aportada por el Estado respecto de la atención médica brindada a la población migrante. En particular, el Tribunal destaca que, al menos preliminarmente, el inminente brote de contagios que dio lugar a la solicitud de medidas provisionales habría sido contenido. Según los datos aportados por Panamá, a mediados de mayo de 2021 había 11 casos de COVID-19 activos, en un universo de aproximadamente 1050 migrantes que se encontraban en el mismo mes en tránsito en las estaciones migratorias de todo el país (*supra* Considerando 32).

43. Sin perjuicio de lo anterior, de la información remitida por la Defensoría del Pueblo a partir de sus visitas en terreno a las estaciones migratorias del Darién⁶¹, no se contaría con atención médica a disposición de manera permanente en las estaciones migratorias, inclusive en Lajas Blancas destinada específicamente a personas contagiadas. Además, si bien hay constantemente personal de SENAFRONT, el Tribunal advierte que aquel no está legalmente facultado para realizar ciertas actividades que son de competencia exclusiva de un médico como, por ejemplo, prescribir medicamentos para atender dolencias, así como tampoco está capacitado para interpretar síntomas específicos o su evolución con la misma precisión que la que podría aplicar un profesional de la salud, y distinguir todos los cuadros que pueden revestir gravedad. El Tribunal observa que el Defensor del Pueblo también sostuvo que no existe la infraestructura adecuada para brindar la atención médica a las personas migrantes. De este modo, aun cuando el Estado enumeró los centros sanitarios de mayor poder resolutivo a los que pueden ser trasladadas las personas migrantes (*supra* Considerando 32), no resulta claro qué opciones de atención médica de emergencia hay disponibles en los horarios en los que no se encuentra presente un profesional sanitario capacitado para identificar una emergencia o si hay personal suficiente de SENAFRONT para acompañar a las personas en su traslado y no dilatar en el tiempo las atenciones. Tampoco si el Estado cuenta con un plan de asignación de mayor cantidad de profesionales sanitarios ante un eventual aumento del flujo migratorio o ante un eventual brote de contagios en las estaciones migratorias. Estas circunstancias se evidencian con mayor severidad en Bajo Chiquito en donde el equipo de la Región en Salud del Darién del Ministerio de Salud verificó en

⁵⁹ Cfr. Escrito de observaciones de las representantes de 2 de noviembre de 2020.

⁶⁰ Solicitaron que el Estado informe: “qué vacuna aplicarán a la población migrante” y, en relación con ello, “el tiempo que tendrían que permanecer en Panamá para completar las dosis”; “qué medidas se adoptarán para garantizar la seguridad de las vacunas en el Darién, por ejemplo, [respecto a] las cadenas de frío”, y “cómo se garantizará el consentimiento libre e informado de las personas migrantes, teniendo en cuenta los distintos idiomas” de dicha población. Cfr. Escritos de observaciones de las representantes de las víctimas de 21 de mayo y 3 de junio de 2021.

⁶¹ Indica que “no se cuenta con personal médico de planta[, ya que] los [médicos] que visitan comparten su turno o tiempo con la atención de la población de la extensa provincia del Darién”. Cfr. Escrito de observaciones de la Defensoría del Pueblo de Panamá de 21 de mayo de 2021.

terreno que, “[p]or las condiciones de los migrantes a su llegada a esta ERM [...], la necesidad de servicios de salud en este lugar es mayor en comparación con [...] Lajas Blancas y San Vicente[,...] y [...] las situaciones vividas durante su travesía a través de la selva de Darién y la distancia entre esta ERM y las instalaciones de salud con mayor capacidad resolutoria que el puesto de salud de la comunidad, confieren mayor vulnerabilidad a esta población”⁶². La Corte también nota que el Estado sostuvo que, en su mayoría, las personas migrantes que arriban a Bajo Chiquito “mantienen comprometido su estado de salud producto del periplo a través de la selva, [con] descompensaciones hidroelectrolíticas, enfermedades tropicales propias e inherentes de la geografía por la que transitan hasta traumas por caídas heridas por armas de fuego y otros”⁶³. Teniendo en cuenta lo anterior, el Tribunal considera valiosos los esfuerzos implementados por el Estado para incrementar la atención médica en Bajo Chiquito mediante la alianza con la organización no gubernamental Médicos Sin Fronteras (*supra* Considerando 34).

44. Por otra parte, preocupa al Tribunal la falta de información detallada sobre la provisión de atención integral en cada una de las estaciones migratorias a las mujeres, niñas y adolescentes que, arribando a Panamá, refieren haber sido víctimas de violencia sexual en su trayecto por la selva.

45. Ciertamente, las circunstancias examinadas previamente revelan el riesgo al que están expuestas la vida y la salud de las personas que arriban a Panamá e ingresan por la vía de Bajo Chiquito, donde no resulta claro si se les realiza algún tipo de prueba para detectar la presencia del COVID-19 o si se aplican los protocolos nacionales señalados por el Estado.

46. Asimismo, a raíz de lo afirmado por Panamá en cuanto a la posible inclusión de las personas migrantes en los “programas de vacunación [contra el COVID-19] establecidos para la población general” (*supra* Considerando 36), esta Corte considera necesario realizar algunas precisiones con respecto a las implicancias que tiene el principio de igualdad y no discriminación en el acceso de las personas migrantes a dichas vacunas.

47. De conformidad con el principio de igualdad y no discriminación⁶⁴, los Estados deben garantizar que las personas migrantes tengan acceso a los programas de vacunación sin ninguna distinción basada en su nacionalidad o estatus migratorio, en igualdad de condiciones que las personas nacionales y residentes. Este Tribunal comprende que, en el contexto actual, la escasez de vacunas contra el COVID-19 dificulta en muchos países garantizar que todas las personas tengan acceso inmediato a las vacunas, por lo que se requiere establecer grupos de prioridad. Al respecto, los Estados sólo podrán establecer distinciones objetivas y razonables, cuando éstas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana⁶⁵. En este sentido este Tribunal concuerda con lo indicado por varios organismos especializados en cuanto

⁶² Cfr. Informe Bajo Chiquito – Darién – Ministerio de Salud de Panamá (anexo 4 al informe estatal de 3 de junio de 2021).

⁶³ Cfr. Informe estatal de 3 de junio de 2021.

⁶⁴ Caracterizado como norma de *jus cogens*, implica que los Estados no pueden discriminar o tolerar situaciones discriminatorias en perjuicio de las personas migrantes. Cfr. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*, *supra* nota 1, párr. 248. Ver también, entre otros: *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 101.

⁶⁵ Cfr. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, *supra* nota 64, párr. 105.

a que las distinciones que se establezcan en la priorización de acceso a las vacunas contra el COVID-19, deben ser realizadas con base en las necesidades médicas y en los criterios de riesgo establecidos científicamente, incluyendo a todas las personas que cumplan los requisitos de un grupo prioritario, independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio⁶⁶.

48. Asimismo, este Tribunal resalta la importancia de que, para la superación de la pandemia, la comunidad internacional realice acciones para procurar asegurar una distribución global y equitativa de las vacunas, que contrarreste la actual situación en que los países de mayores ingresos han acaparado la adquisición de la mayoría de vacunas. Resulta imperante que también los países de ingresos bajos y medios puedan disponer de una cantidad suficiente de vacunas que permita, como mínimo, brindar protección a todas aquellas personas que corren un mayor riesgo de contraer el virus y/o de enfermar gravemente, así como llegar a alcanzar suficiente inmunidad de la población a nivel mundial. Dentro de las acciones que en la comunidad internacional se han venido implementando o están en debate, se encuentran entre otras: la conformación del mecanismo COVAX⁶⁷, asociado a la Organización Mundial de la Salud e

⁶⁶ Cfr. ACNUDH, *Statement by UN Human Rights Experts Universal access to vaccines is essential for prevention and containment of COVID-19 around the world*, 9 de noviembre de 2020. Disponible en <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26484&LangID=E> ("States have an obligation to ensure that any COVID-19 vaccines and treatments are safe, available, accessible and affordable to all who need them. This is particularly relevant to people in vulnerable situations who are often neglected from health services, goods and facilities, including [...] migrants and refugees [...]. It is imperative that access to COVID-19 vaccines and treatment is provided to all without discrimination and prioritized for those who are most exposed and vulnerable to the risk of COVID-19"); ACNUDH, *Human Rights and access to COVID-19 vaccines*, 17 de diciembre de 2020. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19_AccessVaccines_Guidance.pdf ("The determination of early vaccine recipients should not [...] exclude anyone explicitly or implicitly on the basis of [...] migration status or other discriminatory criteria, and should be conducted through a fair, transparent, inclusive and accountable process"; UN Committee on Migrant Workers, UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, OACNUDH, Special Rapporteur on Refugees, Asylum Seekers, Internally Displaced Persons and Migrant in Africa of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Special Representative of the Secretary General on Migration and Refugees of the Council of Europe and Rapporteur on the Rights of Migrants of the Inter American Commission on Human Rights, *Joint Guidance Note on Equitable Access to COVID-19 Vaccines for All Migrants*. Disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/JointGuidanceNoteCOVID-19-Vaccines-for-Migrants.pdf> ("States should prioritize people for vaccination on the basis of individual medical needs and public health grounds, by establishing appropriate criteria that are in line with human rights standards and norms. The prioritization of vaccines delivery should not exclude anyone on the basis of nationality and migration status. [...] All migrants must have access to the vaccine regardless of their nationality and migration status and on an equal basis with nationals"); OACNUDH, *COVID-19: El acceso equitativo a la vacuna para todos, incluidas las personas migrantes, es crucial, señalan Relatores/as Especiales de la ONU*, 22 de enero de 2021. Disponible en <http://www.oacnudh.org/covid-19-el-acceso-equitativo-a-la-vacuna-para-todos-incluidas-las-personas-migrantes-es-crucial-senalan-relatores-as-especiales-de-la-onu/> ("La priorización de las vacunas dentro de los países debería incluir a todas las personas que cumplan los requisitos de un grupo prioritario, independientemente de quiénes sean. Las personas migrantes deben tener acceso a las vacunas en igualdad de condiciones que los nacionales"); Organización Internacional para las Migraciones, *Empeño en aras de un acceso equitativo a las vacunas contra la COVID-19 para que ningún migrante quede atrás*, 3 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.iom.int/es/news/empeno-en-aras-de-un-acceso-equitativo-las-vacunas-contra-la-covid-19-para-que-ningun-migrante> ("La Red de las Naciones Unidas sobre la Migración insta a los Estados a que garanticen un acceso rápido, justo y equitativo a las vacunas para todos, e incluyan a los migrantes —independientemente de su situación migratoria— en sus programas nacionales de vacunación contra la COVID-19 y otras intervenciones de salud pública").

⁶⁷ Según sus siglas en inglés, "Covid-19 Vaccines Global Access" [Fondo de Acceso Global para Vacunas COVID-19]. El mecanismo COVAX es una iniciativa global encabezada por la Alianza Mundial para las Vacunas y la Inmunización (GAVI), la Coalición para las Innovaciones en la Preparación ante las Epidemias (CEPI) y la Organización Mundial de la Salud, cuyo objetivo es adquirir vacunas de distintos fabricantes a medida que estén disponibles y garantizar el suministro mundial equitativo a favor de los países de ingresos bajos y medios. El Mecanismo COVAX enfrenta "un importante déficit de financiación para llegar al objetivo marcado de adquisición y distribución de las vacunas a través del [mismo]". Cfr. UNICEF, *Mecanismo COVAX: vacunas contra la COVID para todos*, de 16 de junio de 2021, disponible en:

impulsado por actores públicos y privados; la ampliación de las capacidades de producción de vacunas y la apertura de la exportación de vacunas y de insumos para fabricarlas a nivel local⁶⁸, así como la eliminación o suspensión temporal de los derechos de las patentes⁶⁹.

49. Aunado a lo anterior, la Corte reitera el contenido de su Declaración No. 1/20 intitulada "COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales" en la cual sostuvo que "[l]os problemas y desafíos extraordinarios que ocasiona la presente pandemia deben ser abordados a través del diálogo y la cooperación internacional y regional conjunta, solidaria y transparente entre todos los Estados. El multilateralismo es esencial para coordinar los esfuerzos regionales para contener la pandemia". Asimismo, en dicha Declaración recomendó que "[l]os organismos

<https://www.unicef.es/noticia/mecanismo-covax-vacunas-contra-la-covid-19-para-todos>. "La prioridad del Mecanismo COVAX es inmunizar a los trabajadores sanitarios y sociales para limitar los efectos de la COVID-19 sobre el funcionamiento de los servicios esenciales. En la siguiente fase los países participantes podrán vacunar a los grupos de alto riesgo, como las personas de edad y las que tienen problemas de salud y, por tanto, un riesgo mayor de desarrollar enfermedades graves o de morir si se contagian con la COVID-19". Cfr. Organización Panamericana de la Salud, "Preguntas Frecuentes sobre el Mecanismo COVAX y vacunas COVID-19 en las Américas", de 26 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.paho.org/es/noticias/26-3-2021-preguntas-frecuentes-sobre-mecanismo-covax-vacunas-covid-19-americas>.

⁶⁸ El 27 de mayo de 2021 se realizó la "Declaración conjunta sobre COVAX: Llamamiento a la acción para equipar a COVAX con los medios para administrar 2000 millones de dosis en 2021". La Organización Mundial de la Salud participó en este llamamiento a la adopción de acciones inmediatas para que COVAX pueda cumplir su promesa de acceso equitativo mundial a las vacunas, entre dichas acciones se llamó a: "[l]iberar las cadenas de suministro eliminando las barreras al comercio, las medidas de control de la exportación y otras cuestiones relativas al tránsito que bloquean, restringen o desaceleran el suministro y la distribución de vacunas, materias primas, componentes y suministros contra la COVID-19". Tal Declaración conjunta sobre COVAX se encuentra disponible en: <https://www.who.int/es/news/item/27-05-2021-covax-joint-statement-call-to-action-to-equip-covax-to-deliver-2-billion-doses-in-2021>. También cfr. Resolución del Parlamento Europeo (2021/2692(RSP)) intitulada "Respuesta al desafío mundial de la COVID-19: consecuencias de la suspensión del Acuerdo sobre los ADPIC de la OMC en materia de vacunas, tratamiento y equipos en relación con la COVID-19 y aumento de la capacidad de producción y fabricación en los países en desarrollo" de 10 de junio de 2021. El Parlamento Europeo destacó que debe adoptarse un enfoque holístico que dé prioridad al aumento de la producción de vacunas contra la COVID-19 y a la distribución geográfica mundial de la capacidad de fabricación, facilitando el comercio de materias primas y productos médicos y sanitarios, y pidió a la Comisión Europea que colabore con los países productores de vacunas para eliminar rápidamente las barreras a la exportación. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0283_ES.html. Asimismo, cfr. Declaraciones de la Directora General de la Organización Mundial del Comercio en el marco de la Cumbre Mundial sobre la Cadena de Suministro y la Fabricación de Vacunas contra la COVID-19 efectuada los días 8 y 9 de marzo de 2021, en las cuales se refirió a la necesidad de aumentar la producción de vacunas para combatir la escasa oferta de vacunas en países bajos ingresos, lo cual implica superar obstáculos tales como: la escasez de materias primas, la falta de personal calificado y experimentado, y los problemas relacionados tanto con las restricciones y las prohibiciones a la exportación como con el exceso de burocracia. Resaltó la necesidad de que los Estados Miembros supriman o reduzcan las restricciones a la exportación a fin de reducir al mínimo los problemas en la cadena de suministro de vacunas. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/news_s/news21_s/dgno_09mar21_s.htm.

⁶⁹ Organización Mundial del Comercio, "Informe sobre la relación entre el sistema mundial de propiedad intelectual y la COVID-19", de 15 de octubre de 2020, disponible en: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trips_report_e.pdf. Asimismo, India y Sudáfrica expusieron que "hay varios informes sobre derechos de propiedad intelectual que dificultan o pueden dificultar el suministro oportuno de productos médicos asequibles a los pacientes", y que "algunos Miembros de la Organización Mundial del Comercio han introducido modificaciones jurídicas urgentes en sus leyes nacionales de patentes para acelerar el proceso de expedición de licencias obligatorias/de uso público". Agregaron que "muchos países, especialmente los países en desarrollo, pueden tropezar con dificultades institucionales y jurídicas al utilizar las flexibilidades previstas en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC)". Cfr. Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. Exención de determinadas disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC para la prevención, contención y tratamiento de la COVID-19, Comunicación de la India y Sudáfrica, disponible en: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/IP/C/W669.pdf&Open=True>.

multilaterales, cualquiera sea su naturaleza, deben ayudar y cooperar de manera conjunta con los Estados, bajo un enfoque de derechos humanos, para buscar soluciones a los problemas y desafíos presentes y futuros que está ocasionando y ocasionará la presente pandemia”⁷⁰.

50. Por tanto, la Corte valora la voluntad manifestada por el Estado de incorporar a las personas en situación de movilidad internacional, que transitan por territorio panameño y se encuentran alojadas en las estaciones de recepción migratorias del Darién, al esquema general de vacunación nacional para prevenir la enfermedad del COVID-19. En este entendido, es necesario que el Estado, en el plazo indicado en el punto resolutivo 5, explique con claridad y en detalle las medidas que adoptará para garantizar su vacunación, así como el grupo o la fase en la que serán vacunadas para garantizar de forma efectiva y sin discriminación su derecho a la vida y a la salud en el contexto de la grave crisis sanitaria actual.

D. Medidas para proteger los derechos de la niñez migrante y prevenir la violencia contra las mujeres, y garantizar el principio de no devolución

D.1. Requerimientos mínimos ordenados por la Corte

51. La Corte recuerda que, en el Considerando 35 de la Resolución de 29 de julio de 2020, ordenó al Estado implementar las siguientes acciones a los fines de garantizar la vida y la integridad personal de las niñas, los niños, adolescentes y las mujeres migrantes alojadas en las estaciones de recepción migratoria en el contexto de la pandemia de COVID-19:

- b) Determinar, cuando sea posible, de acuerdo al interés superior, opciones de acogida familiar o comunitaria para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, así como para aquellos que están junto con sus familias preservando la unidad familiar, de conformidad con lo establecido en la Opinión Consultiva OC-21/201450.
- c) Garantizar el respeto del principio de no devolución a toda persona extranjera, cuando su vida, seguridad o integridad personal esté en riesgo, así como el acceso efectivo a los procedimientos de asilo cuando corresponda.
- d) Adoptar medidas para prevenir el riesgo de violencia, y en particular aquella de carácter sexual, a la que están expuestas las mujeres, las niñas y los niños migrantes.

D.2. Consideraciones de la Corte

52. En su Declaración “COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales” (*supra* Considerando 49)⁷¹, esta Corte enfatizó que, en la coyuntura actual generada por la pandemia, “[un] especial énfasis adquiere garantizar

⁷⁰ Cfr. Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 1/20, 9 de abril de 2020, “COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales”. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_27_2020.pdf y cfr. Vélez Loor Vs. Panamá. Medidas provisionales, *supra* nota 3, Considerando 23.

⁷¹ Cfr. Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 1/20, 9 de abril de 2020, “COVID-19 y Derechos Humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales”, *supra* nota 70.

de manera oportuna y apropiada los derechos a la vida y a la salud de todas las personas bajo la jurisdicción del Estado sin discriminación alguna”.

53. En igual sentido, la Corte ha advertido a lo largo de este proceso, al igual que lo expresó la Comisión Interamericana durante la audiencia pública, acerca de las condiciones de grave vulnerabilidad y las diversas desventajas que se intersectan en las experiencias de las personas en situación de movilidad que ingresan a Panamá luego de exponer su vida y su integridad en las rutas del Tapón del Darién⁷². Efectivamente, dado este escenario, el Estado ha enfatizado que “en los últimos años se ha visto un incremento de mujeres, niñas, niños y adolescentes en los flujos migratorios que ingresan de forma irregular por el Darién” y, por ende, “la feminización de la migración supone un reto para las instituciones y requiere de un abordaje con perspectiva de género en las políticas públicas que se desarrollan en relación con la migración”⁷³.

54. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte valora positivamente diversas acciones que ha implementado el Estado para proteger los derechos de la niñez migrante y de las mujeres, que no han sido controvertidas por las representantes, entre ellas: i. la priorización efectuada al interior de las ERM de los núcleos familiares y de la reunificación familiar, sectorizando a la población en áreas “de hombres solteros, familias y mujeres solteras” y garantizando así también que “los menores de edad [...] est[én] albergados junto a sus padres”⁷⁴; ii. la creación de espacios seguros de recreación infantil en San Vicente y en Lajas Blancas (*supra* Considerando 11 y nota al pie 19); iii. la iluminación de los espacios comunales y el establecimiento de un sistema de cierre e iluminación parcial en el interior de los baños y duchas de San Vicente, separados “para mujeres y hombres”⁷⁵; y iv. recorridos efectuados por personal de SENAFRONT en las ERM “para detectar cualquier acto de violencia”, incluyendo la sexual, y también patrullajes terrestres y fluviales “en los caminos improvisados (trochas), habilitados por coyotes”, lo que ha permitido detectar en el flujo migratorio casos vinculados al tráfico de personas⁷⁶. Asimismo, también destaca como positivo que el Estado esté registrando con número de cédula de identidad ante el Tribunal Electoral de Panamá a los niños y niñas que han nacido de madres migrantes albergadas en las estaciones migratorias⁷⁷.

55. Sin embargo, la Corte observa contradicciones entre la información provista por el Estado desde el mes de septiembre de 2020 en cuanto a que no se ha establecido la permanencia de personas menores de edad no acompañadas en las instalaciones⁷⁸, y lo indicado en sentido contrario por el Defensor del Pueblo que, como resultados de sus

⁷² Cfr. *Mutatis mutandi*, Caso de Empleados de la Fábrica de Fuegos Artificiales de Santo Antonio de Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 198.

⁷³ Cfr. Informe estatal de 21 de mayo de 2021.

⁷⁴ Cfr. Informe estatal de 3 de junio de 2021.

⁷⁵ Cfr. Informe estatal de 21 de mayo de 2021.

⁷⁶ Cfr. Informes estatales de 1 de septiembre de 2020 y 21 de mayo de 2021. También indicó que, al 3 de junio de 2021, había 110 personas menores de edad alojados en las estaciones migratorias, de los cuales 60 estaban ubicados en Bajo Chiquito, 11 en Lajas Blancas y 39 en San Vicente. Cfr. Informe estatal de 3 de junio de 2021 y *supra* Considerando 10. Asimismo, enumeró un conjunto de proyectos “que se están implementando en coordinación con organismos internacionales” dirigidos a los niños, niñas y adolescentes migrantes que se encuentren en las estaciones de recepción migratoria, tales como: la creación del comedor especializado infantil en la estación de San Vicente; atención médica por parte de la Cruz Roja en Lajas Blancas y en San Vicente; áreas de juego y desarrollo psicomotor para niñas y niños de hasta 5 años de edad en ambas estaciones y actividades artísticas impartidas por trabajadoras sociales; y “programas con el [...] BID que garanticen [su] acceso a la educación”. Cfr. Informe estatal de 31 de marzo de 2021.

⁷⁷ Cfr. Cantidad de menores hijos de migrantes nacidos en Panamá 2020-2021, Servicio Nacional de Migración (anexo 5 al informe estatal de 3 de junio de 2021).

⁷⁸ Cfr. Informe estatal de 1 de septiembre de 2020 y Nota No. 053/SGMSP/2021 de 30 de abril de 2021, suscrito por el Ministro de Seguridad de Panamá (anexo 2 al informe estatal de 21 de mayo de 2021).

visitas en terreno y monitoreo a las ERMs, identificó la permanencia de “niñas, niños y adolescentes no acompañados”⁷⁹. Ciertamente es imprescindible que el Estado aclare dicha información y, de corresponder, informe los procedimientos de identificación aplicados, dónde se encuentran alojadas las personas menores de edad no acompañadas y las medidas de protección integral adoptadas. Asimismo, se requiere que explique si el “Protocolo para la atención integral de los migrantes niños, niñas, adolescentes y menores no acompañados” de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y del Ministerio de Seguridad Pública ha sido concluido y si se ha implementado, así como que se refiera a su contenido.

56. Aunado a lo anterior, la Corte resalta la importancia de que, además de los patrullajes que efectúa el personal de SENAFRONT (*supra* Considerando 54.iv) para detectar hechos de violencia de género en los campamentos, se adopten medidas específicas para prevenir casos de violencia de género y violencia sexual en las estaciones migratorias. Para ello debe tener particularmente en cuenta que las medidas de confinamiento prolongado establecidas en las estaciones migratorias en virtud de la pandemia y el cierre de fronteras (*supra* Considerando 18), exponen a las víctimas de violencia a convivir permanentemente con sus agresores. Más aun, el Tribunal advierte que la falta de una infraestructura mínima de descanso y de privacidad pareciera ser la situación existente en Bajo Chiquito (*supra* Considerando 20), lo cual exacerba desproporcionadamente el riesgo de sufrir violencia en perjuicio de mujeres, niñas y niños. Asimismo, la Corte toma nota de los hallazgos publicados por la OIM que ha reportado la falta de iluminación de espacios comunes y del área de letrinas y duchas en Lajas Blancas y en Bajo Chiquito, así como la necesidad de que se les dote de instalaciones seguras con sistemas de cierre en su interior⁸⁰, carencias que a toda luz obstaculizan la posibilidad real de mujeres y niñas de adoptar medidas de higiene adecuadas de prevención del COVID-19 ante el grave riesgo que implica acudir al área de aseo personal.

57. Por tanto, es necesario que el Estado informe las medidas específicas adoptadas para garantizar la vida e integridad de las mujeres, niñas y niños que transiten por las estaciones migratorias.

II. **SOBRE LA SOLICITUD DE LEVANTAMIENTO DE LAS MEDIDAS PROVISIONALES Y LA SOLICITUD DE AMPLIACIÓN DE LAS MEDIDAS PROVISIONALES**

A. *Solicitudes efectuadas por las partes y observaciones*

58. El *Estado* reconoció que, en virtud de las medidas provisionales ordenadas por este Tribunal, “ha realizado un ejercicio introspectivo interinstitucional que ha constituido una guía de trabajo y un gran estímulo para el diálogo social entre las autoridades, los migrantes irregulares bajo [su] jurisdicción, [...] la sociedad civil”⁸¹ y distintas organizaciones internacionales para atender la problemática de las personas en situación de movilidad humana que transitan por el Darién hacia el norte del continente. No obstante, expresó que “es injusto que [ante] la grave crisis migratoria humanitaria que afecta a toda América”, estas medidas provisionales harían parecer “como si la

⁷⁹ Cfr. Escrito de la Defensoría del Pueblo de Panamá de 21 de mayo de 2021.

⁸⁰ Cfr. OIM, “Evaluación de sitios de alojamiento de estaciones de recepción migratoria, Ronda 1, abril de 2021”, *supra* nota 28.

⁸¹ Cfr. Informe estatal de 21 de mayo de 2021.

solución a este grave y complejo problema recayera únicamente en Panamá⁸². En los escritos presentados con posterioridad a la celebración de la audiencia pública en mayo de 2021, el *Estado* consideró que ninguno de los tres requisitos convencionales persisten a la fecha en “las ERM’s actualmente habilitadas y [en] la comunidad habilitada para recibir migrantes” de Bajo Chiquito⁸³, debido a que sus autoridades “adopt[aron] de forma inmediata medidas bio sanitarias oportunas y necesarias en atención a la contención de la pandemia en las ERM’s habilitadas en el Darién y mejoró sustancialmente [...] la atención de la salud de la población migrante procedente de Colombia y en tránsito por la jurisdicción panameña” (*supra* Considerando 18). De igual manera, manifestó que, en virtud esencialmente del cierre de la Estación Migratoria La Peñita y la reactivación de la operación Flujo Controlado (*supra* Considerandos 9.b y 9.c), “los problemas de hacinamiento producto del cierre de fronteras han sido superados”, lo que ha ayudado “a mitigar las circunstancias de extrema urgencia, gravedad y daño irreparable”⁸⁴. Afirmó que los datos aportados sobre la cantidad de contagios y pacientes recuperados demuestran que dichos requisitos “han desaparecido o ni siquiera se materializaron”⁸⁵. Aunado a lo anterior, sostuvo que adoptó diversas medidas “no [...] sólo para enfrentar la pandemia” sino con “una planificación a futuro” para “cubrir las necesidades mínimas de las poblaciones migrantes”⁸⁶. En consecuencia, el Estado solicitó “la declaración del cumplimiento de las [medidas provisionales] y su levantamiento” “al haber un cambio sustantivo de las situaciones que rodearon su adopción”⁸⁷. Asimismo, en cuanto a la solicitud de las representantes (*infra* Considerando 59), rechazó la posibilidad de que sean ampliadas a otras estaciones migratorias a las cuales “ha reforzado para brindar asistencia de salud, alimentación, agua potable, enseres de primera necesidad, protección a menores [de edad] no acompañados, mujeres embarazadas y niñas”, y expresó que, subsidiariamente, considera que “un monitoreo periódico (semestral o anual) de la situación de las ERM’s en la provincia de Darién sería más acorde con la situación actual”⁸⁸.

59. Las *representantes* reconocieron la existencia de avances por parte del Estado “en el cumplimiento de las medidas provisionales”. Sin embargo, sostuvieron que “el riesgo que dio lugar a estas medidas todavía no ha cesado” considerando, especialmente, la variabilidad del flujo migratorio y que “la atención en la salud [...] continúa siendo precaria”⁸⁹. Agregaron que “todavía existen requerimientos específicos”, ordenados por el Tribunal, “que no han sido satisfechos” y resaltaron “la falta de información clara y precisa sobre el cumplimiento de las medidas”⁹⁰. En consecuencia, solicitaron al Tribunal que “mantenga la vigencia de las medidas provisionales y [que]

⁸² Cfr. Informe estatal de 14 de junio de 2021.

⁸³ En los escritos de 21 de mayo y 3 de junio de 2021, el Estado aclaró que la comunidad de Bajo Chiquito no es considerada una estación migratoria sino una comunidad receptora, en el territorio de la comunidad indígena Emberá, “en donde los locales y migrantes conviven durante su recorrido, siendo estos últimos asistidos por agencias locales del Gobierno de Panamá y organismos internacionales”. Cfr. Informe del Servicio Nacional de Migración Actualizado (anexo 1 al informe estatal de 3 de junio de 2021). No obstante, durante el procedimiento de supervisión y mismo de las medidas provisionales, en diversas oportunidades, incluyendo la audiencia pública, el Estado denominó a Bajo Chiquito como estación migratoria.

⁸⁴ Cfr. Informe estatal de 21 de mayo de 2021.

⁸⁵ Cfr. Informe estatal de 14 de junio de 2021.

⁸⁶ Cfr. Informe estatal de 21 de mayo de 2021.

⁸⁷ Cfr. Informe estatal de 21 de mayo de 2021.

⁸⁸ Cfr. Informe estatal de 14 de junio de 2021.

⁸⁹ Cfr. Escrito de observaciones de las representantes de 3 de junio de 2021.

⁹⁰ En esta línea, las representantes también resaltaron las dificultades experimentadas para obtener información actualizada sobre la situación de las estaciones migratorias en el Darién “que permita contrastar la información general brindada por el Estado”. Cfr. Escrito de observaciones de las representantes de 3 de junio de 2021.

considere la posibilidad de ampliarlas a otros centros de detención migratoria de la Provincia del Darién”⁹¹.

60. La *Comisión* destacó “la persistencia de ciertos factores de riesgo [en] las estaciones migratorias, particularmente en [...] Lajas Blancas” así como “de los requisitos de extrema gravedad, urgencia e irreparabilidad del daño”. Resaltó que “uno de los principales obstáculos para poder analizar adecuadamente la situación” es la falta de “información clara, de calidad y suficiente” para poder determinar la medida en la cual se están implementando los 15 requerimientos planteados por la Corte en las medidas provisionales. Por tanto, estimó pertinente que el Estado brinde información adicional y detallada “sobre las acciones realizadas en cuanto [a] los desafíos y las situaciones planteadas” en la resolución de 29 de julio de 2020⁹².

B. Consideraciones de la Corte

61. La Corte recuerda que, si un Estado solicita el levantamiento o la modificación de las medidas provisionales ordenadas, deberá presentar la suficiente prueba y argumentación que permita al Tribunal apreciar que el riesgo o la amenaza ya no reúne los requisitos de extrema gravedad y urgencia de evitar daños irreparables. A su vez los representantes de los beneficiarios que deseen que las medidas continúen, deberán presentar prueba de las razones para ello⁹³.

62. Después de examinar la información presentada por el Estado de Panamá respecto de las acciones implementadas para garantizar la vida y la salud de las personas migrantes alojadas en las estaciones migratorias de La Peñita y de Lajas Blancas, en conjunto con las observaciones de las representantes y de la Comisión Interamericana, así como la información proporcionada por la Defensoría del Pueblo de Panamá, este Tribunal estima que, si bien el Estado ha realizado importantes acciones para implementar las medidas provisionales ordenadas por este Tribunal, las cuales reflejan que, efectivamente, ha habido una mejora en la situación de las estaciones migratorias para enfrentar los riesgos de la propagación del COVID-19; también es cierto que aún persisten riesgos para la salud, integridad y vida de las personas a quienes estas medidas buscan proteger. En ese sentido, en la presente Resolución se ha advertido la falta de información precisa sobre múltiples condiciones materiales que se estarían garantizando de manera insuficiente para prevenir los contagios de COVID-19 así como la falta de atención médica de urgencia permanente y de insumos para responder a la problemática (*supra* Considerandos 18 a 21, 23, 28, 43 a 45, 50 y 55 a 57). Adicionalmente, la continuidad de la pandemia hace que persista la posibilidad de que se materialicen medidas restrictivas de la circulación, cuarentenas al ingreso al país, el cierre de las fronteras y su consecuente acumulación de personas migrantes que luego deberán ingresar. Dichos factores de riesgo y la falta de información completa brindada por parte de Panamá no hacen posible que este Tribunal pueda conocer las capacidades estatales para hacer frente a incrementos imprevistos y exponenciales del flujo migratorio, asociados a medidas para el control de la pandemia, tales como el que obligó al Estado de Panamá a cerrar sus fronteras con Colombia el 19 de mayo de 2021 (*supra* Considerandos 9.e y 18), los cuales podrían conducir a que se configuren situaciones

⁹¹ Cfr. Escrito de observaciones de las representantes de 3 de junio de 2021.

⁹² Cfr. Escrito de observaciones de la Comisión Interamericana de 28 de mayo de 2021.

⁹³ Cfr. *Caso Carpio Nicolle. Medidas Provisionales respecto de Guatemala*, *supra* nota 6, Considerando 18 y *Caso Asuntos de Determinados Centros Penitenciarios de Venezuela, Humberto Prado, Marianela Sánchez Ortiz y familia. Medidas Provisionales respecto de Venezuela*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de julio de 2020. Considerando 25.

similares a las que dieron lugar a la solicitud y adopción de medidas provisionales (*supra* Considerando 2).

63. En virtud de lo anterior, este Tribunal considera que debe mantenerse la vigencia de las medidas provisionales ordenadas. Sin embargo, tomando en cuenta el contexto de las medidas regionales que se adopten en el marco de la pandemia, así como la información que se presente sobre la implementación de estas medidas en los meses siguientes, la Corte volverá a valorar si se configuran las condiciones para el mantenimiento de estas medidas o si corresponde continuar su valoración en el marco del procedimiento de supervisión de cumplimiento de Sentencia de la garantía de no repetición ordenada en el punto resolutivo décimo quinto de la Sentencia.

64. Las medidas otorgadas respecto a las personas que estaban en la estación migratoria de La Peñita han dejado de tener objeto, debido a que el Estado tomó la decisión de cerrar dicha estación migratoria (*supra* Considerando 16).

65. Por otra parte, en cuanto a la solicitud de ampliación de las medidas provisionales planteada por las representantes para "otros centros de detención migratoria en el Darién" (*supra* Visto 11 y Considerando 59), la Corte considera que guarda relación con el objeto de las medidas provisionales que ya han sido ordenadas en este caso, en tanto buscaría ampliar la protección de derechos fundamentales en el contexto de la pandemia por COVID-19 a personas en situación de movilidad internacional que se encuentran en otros albergues en el Darién.

66. Si bien las representantes solicitaron la ampliación de manera general para "otros centros", de la información aportada por las partes se desprende que, con el cierre de la Estación Migratoria La Peñita, la población migrante que ingresa a Panamá por la región del Darién estaría en la actualidad repartida, fundamentalmente, entre las estaciones migratorias de Lajas Blancas y de San Vicente. Asimismo, han explicado que la comunidad receptora de Bajo Chiquito es la primera parada donde arriban los migrantes que ingresan a través de la frontera colombo-panameña y donde permanecen una determinada cantidad de días mientras las autoridades del SENAFRONT realizan los procedimientos de su registro e identificación previo a su traslado a los otros centros migratorios. Al respecto, las representantes también agregaron que persistirían las condiciones de hacinamiento y de falta de una adecuada atención médica en los centros migratorios ubicados en Darién. Teniendo en cuenta la referida distribución en la cual parte de la población migrante que antes se albergaba en la estación de La Peñita es ahora trasladada o asumida por la nueva estación de San Vicente, así como lo que ha sido resaltado por el Estado en cuanto a que es en Bajo Chiquito en donde se encuentran las necesidades materiales y de salud más urgentes debido a las condiciones de alta vulnerabilidad con las que arriban las personas que sobreviven al tránsito por la selva del Darién, y las circunstancias cambiantes en los flujos migratorios debido a la pandemia, la Corte considera que también resulta oportuno requerir la protección de las personas que se encuentren en los albergues de San Vicente y Bajo Chiquito, ya que si no se adoptan medidas tales como las que ha ordenado este Tribunal en cuanto a las condiciones de hacinamiento y la atención en salud, podrían presentarse circunstancias similares a las que motivaron la adopción de estas medidas, exponiendo también a las personas que se encuentran en esos dos albergues a graves secuelas en su salud y/o a la afectación a su vida.

67. Por lo tanto, considerando que Panamá tiene una especial posición de garante de los derechos de las personas que se encuentran bajo su custodia en las Estaciones de Recepción Migratoria, y que la referida enfermedad de COVID-19 implica tomar medidas

rigurosas para mitigar el riesgo a la vida, la integridad personal y la salud de las personas, a continuación la Corte estima pertinente reiterar los requerimientos mínimos enumerados en la Resolución de Adopción de Medidas Provisionales para la continuación de su implementación, a los fines de garantizar los derechos humanos de las personas en situación de movilidad internacional que se encuentran en las Estaciones de Recepción Migratoria de Lajas Blancas y San Vicente así como en Bajo Chiquito en el contexto de la pandemia de COVID-19⁹⁴. Este Tribunal volverá a valorar la necesidad de mantener la vigencia de estas medidas provisionales.

68. Finalmente, la Corte reitera que “las dificultades del contexto actual requieren sinergia y solidaridad entre los Estados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil para brindar una respuesta regional y global efectiva a los desafíos derivados de la pandemia que enfrentan las personas en movilidad humana. A la luz del principio de responsabilidad compartida y teniendo en cuenta las dimensiones complejas y transfronterizas del fenómeno migratorio, agravado por la situación de pandemia, la Corte estima pertinente recordar la importancia de impulsar diálogos a nivel nacional, bilateral y regional para generar las condiciones que posibiliten un tránsito seguro, ordenado y regular, en el que se garanticen de manera efectiva los derechos de las personas en situación de movilidad. En este sentido, la Corte insta a Panamá a seguir impulsando los diálogos antes señalados y, en virtud de ello, considera pertinente comunicar al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos esta Resolución para que, en el marco de sus atribuciones de acuerdo a la Carta de la OEA, coadyuve a impulsar el diálogo indicado y a promover soluciones regionales a la situación descrita por el Estado de Panamá”⁹⁵.

POR TANTO:

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

en uso de las atribuciones que le confieren los artículos 63.2 de la Convención Americana, y 24.1 y 25.2 del Estatuto de la Corte, y los artículos 4, 27, y 31.2 del Reglamento del Tribunal,

RESUELVE:

Por seis votos a favor y uno en contra,

Disidente el Juez Eduardo Vio Grossi.

1. Mantener las medidas provisionales a favor de las personas que se encuentran en la Estación de Recepción Migratoria Lajas Blancas en la Provincia de Darién, por lo cual requiere al Estado de Panamá que continúe adoptando todas las medidas adecuadas para proteger efectivamente sus derechos a la salud, integridad personal y vida, de conformidad con los Considerandos 62 y 63 de la presente Resolución.

⁹⁴ Cfr. Vélez Loor Vs. Panamá. Medidas provisionales, supra nota 3, Considerando 35.

⁹⁵ Cfr. Vélez Loor Vs. Panamá. Medidas provisionales, supra nota 3, Considerando 37.

2. Requerir al Estado de Panamá que asegure, de forma inmediata y efectiva, el acceso a servicios de salud esenciales sin discriminación a todas las personas que se encuentran en la Estación de Recepción Migratoria Lajas Blancas, incluyendo detección temprana y tratamiento del COVID-19.

3. Declarar que las medidas provisionales adoptadas a favor de las personas en la Estación de Recepción Migratoria La Peñita han dejado de tener objeto, en razón del cierre de dicho establecimiento, de conformidad con lo indicado en el Considerando 64 de la presente Resolución.

4. Ampliar las medidas provisionales a favor de las personas que se encuentran en la Estación de Recepción Migratoria de San Vicente y en la comunidad receptora de Bajo Chiquito en la Provincia de Darién, de conformidad con lo indicado en los Considerandos 66 y 67.

5. Requerir al Estado que presente, a más tardar el 27 de septiembre de 2021, un informe completo y detallado sobre el cumplimiento de lo dispuesto en los puntos resolutivos 1, 2 y 4 de esta Resolución, de conformidad con lo indicado en los Considerandos 18 a 21, 23, 28, 43 a 45, 50 y 55 a 57 de la misma, luego de lo cual deberá continuar informando a la Corte cada ocho semanas, contadas a partir de la remisión de su último informe.

6. Requerir que las representantes de la víctima presenten sus observaciones dentro de un plazo de dos semanas, contadas a partir de la notificación de los referidos informes del Estado, así como que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presente sus respectivas observaciones dentro de un plazo de una semana, contado a partir de la recepción de las observaciones de las representantes.

7. Disponer que la Secretaría de la Corte comunique la presente Resolución al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, para los efectos indicados en el Considerando 68 de la presente Resolución.

8. Disponer que la Secretaría de la Corte notifique la presente Resolución al Estado, a las representantes de la víctima y a la Comisión Interamericana.

El Juez Eduardo Vio Grossi hizo conocer a la Corte su Voto Disidente, el cual acompaña la presente Resolución.

Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de junio de 2021. Resolución adoptada en San José de Costa Rica por medio de sesión virtual.

Elizabeth Odio Benito
Presidenta

L. Patricio Pazmiño Freire

Eduardo Vio Grossi

Humberto Antonio Sierra Porto

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Eugenio Raúl Zaffaroni

Ricardo C. Pérez Manrique

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Elizabeth Odio Benito
Presidenta

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

**VOTO DISIDENTE DEL JUEZ EDUARDO VIO GROSSI,
RESOLUCIÓN DE LA
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
DE 24 DE JUNIO DE 2021
MEDIDAS PROVISIONALES
CASO VÉLEZ LOOR VS. PANAMÁ**

Se expide este voto disidente respecto de la Resolución del epígrafe, en atención a que, conforme a Derecho, la facultad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para decretar medidas provisionales en un caso en el que ya se ha dictado sentencia definitiva e inapelable, como es el de autos, ha precluido y ello en mérito de las razones expuestas, en especial, aunque no exclusivamente, en los párrafos 25 y siguientes del *Voto Disidente del Juez Eduardo Vio Grossi, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de septiembre de 2020, Medidas Provisionales respecto de Honduras, Casos Comunidades Garífunas de Triunfo de la Cruz y Punta Piedra* y en los párrafos 29 y siguientes del *Voto Disidente del Juez Eduardo Vio Grossi, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de julio de 2020, Adopción de Medidas Provisionales, Caso Vélez Loor Vs. Panamá*, argumentos que, por este acto e instrumento, se reiteran.

Eduardo Vio Grossi
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario