



SUPPORTING
AN ENABLING ENVIRONMENT
FOR CIVIL SOCIETY

Panorama del Ambiente Habilitante

Panamá

Junio de 2026

Contexto

Período al que se refiere el informe: enero-junio de 2026

Panamá ha mantenido un entorno normativo relativamente estable para la sociedad civil durante la última década; sin embargo, persisten retos significativos como el bajo nivel de asociatividad y las dificultades de financiación que debilitan al sector. El contexto actual se caracteriza por una creciente hostilidad hacia líderes sociales, lo que ha provocado un deterioro del diálogo público. Al mismo tiempo, el sector empresarial mantiene una fuerte influencia en las decisiones del Gobierno sin enfrentarse a restricciones que afecten sus actividades.

El escenario de confrontación que se dio durante el año 2025 no ha terminado y se prevé que la tensión continuará en los próximos meses de 2026 ya que las causas de fondo siguen vigentes, lo que mantiene al espacio cívico en una situación de extrema "fragilidad" y polarización.

El país se prepara para una posible reapertura de la mina de cobre de la empresa First Quantum, ubicada en Donoso, provincia de Colón y la continuidad de los planes para la [construcción de un embalse en la cuenca del río Indio](#), que busca garantizar la disponibilidad de agua en la vía interoceánica, pero que afectaría a más de 2,000 personas que deben ser reubicadas. La construcción del embalse en el río Indio, que afecta directamente a comunidades campesinas e indígenas, ha generado resistencia organizada y advertencias de movilización. Paralelamente, la amenaza de reapertura de la mina de Donoso ha reactivado el rechazo ciudadano contra la minería metálica, considerada un riesgo para el ambiente y la salud pública. Estos factores anticipan nuevas protestas y tensiones entre el gobierno, las comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil, en un contexto marcado por la defensa del territorio y la exigencia de transparencia en las decisiones públicas.

1. Respeto y protección de las libertades fundamentales

En Panamá, las libertades de expresión, asociación y reunión gozan de rango constitucional y se encuentran respaldadas por convenios internacionales ratificados que forman parte del bloque constitucional, sin que existan regulaciones que contradigan formalmente estos derechos. Este compromiso legal se ve reforzado por la [adhesión del Estado](#) a estándares regionales como las Declaraciones de [Chapultepec](#) y [Salta II](#). No obstante, existe una brecha crítica entre esta teoría jurídica y la práctica institucional reciente.

Si bien durante el primer cuatrimestre de 2026 el país no ha registrado agresiones físicas o asesinatos de periodistas, la [Sociedad Interamericana](#) de Prensa (SIP) y [Reporteros Sin Fronteras \(RSF\)](#) advierten sobre un grave deterioro de la libertad de expresión. Esta alerta responde a que la hostilidad ha migrado hacia la instrumentalización de leyes y el secuestro preventivo de bienes como herramientas sofisticadas para silenciar el escrutinio público y fomentar la autocensura. RSF

advierte que el periodismo panameño “sucumbe asfixiado” por un discurso político hostil.

La autocensura ha aumentado y la independencia de algunos medios se ha visto limitada, según el informe 2026 de Reporteros Sin Fronteras (RSF) publicado el 3 de mayo de 2026. El informe señala que Panamá sufrió un [descenso](#) significativo en la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa, al pasar de la posición 53 a la 65.

El caso contra la periodista Sabrina Bacal y los comunicadores Mauricio Valenzuela y Daniel Lopera, representó un [hito crítico](#) para la libertad de prensa en Panamá, siendo calificado por gremios periodísticos como una "amenaza inédita" y un intento de censura previa. Aunque la medida de protección se dictó el 6 de noviembre de 2025 el hecho trascendió a la opinión pública el 6 de marzo de 2026, cuando Bacal denunció la restricción.

El aspecto más controversial del caso fue que la Fiscalía utilizó la Ley 38 de 2001 y la Ley 31 de 1998 normas diseñadas para proteger a víctimas de violencia física y delitos graves, como un mecanismo para silenciar investigaciones periodísticas. El Fórum de Periodistas y el Consejo Nacional de Periodismo [advirtieron](#) que esto desvirtuaba el espíritu de dichas normas, utilizándolas como una herramienta de hostigamiento judicial para blindar a figuras cercanas al poder frente al escrutinio público.

Otro hecho alarmante es la propuesta de reforma a la ley de derecho a réplica, [aprobada en primer debate](#) de manera inconsulta el 11 de marzo de 2026 por la Comisión de Gobierno de la Asamblea Nacional. Este proyecto pretende transformar la autorregulación ética en un mecanismo coercitivo sujeto a sanción judicial. Gremios como el Consejo Nacional de Periodismo y el Fórum de Periodistas [advierten](#) que el proyecto altera el equilibrio informativo al imponer plazos de apenas 48 horas y la obligación de reservar espacios permanentes para réplicas, lo que interfiere directamente en la autonomía editorial y la gestión interna de los medios.

Asimismo, esta iniciativa introduce una "responsabilidad difusa" al extender sanciones a estructuras administrativas que no participan en la creación de contenidos, lo que la [Sociedad Interamericana de Prensa \(SIP\)](#) califica como una presión que fomenta la autocensura y debilita la sostenibilidad del periodismo. Finalmente, el hecho de que esta reforma se haya impulsado sin escuchar a los sectores afectados es denunciado como un acto de [legislar a espaldas de los periodistas](#) y la ciudadanía, representando una amenaza sistémica a la libertad de expresión en Panamá.

En lo que respecta a la libertad de asociación y al espacio cívico, [el monitor de CIVICUS](#) clasifica a Panamá como un país con un espacio cívico reducido, otorgándole una puntuación de 73. Esta calificación se ha mantenido sin cambios desde el año 2018. Aunque Panamá mantiene una de las calificaciones más favorables de la región, el informe advierte sobre actos de represión puntuales contra manifestantes y defensores de derechos humanos.

El primer cuatrimestre del 2026, las organizaciones centradas en cuestiones de transparencia, institucionalidad y derechos humanos han podido llevar a cabo sus actividades sin enfrentarse a cuestionamientos directos ni acoso. Del mismo modo, no se han propuesto reformas legales que afecten a la libertad de asociación, manifestación.

No obstante, en enero del 2026 ocurrió un caso emblemático de litigio estratégico contra la participación pública. El 22 de enero de 2026, el Juzgado Quinto Liquidador Civil ordenó el [secuestro preventivo](#) de las cuentas bancarias de la organización Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) y de fincas pertenecientes a la organización Adopta Bosque Panamá. Esta medida se produjo después de que los promotores del proyecto Puerto Barú presentaran una querrela penal y una demanda por daños y perjuicios en 2025 contra las ONG ambientalistas, a las que acusaban de difundir información falsa sobre el proyecto."

Tal decisión representa un retroceso sistémico frente a las obligaciones establecidas en el al Artículo 9 del Acuerdo de Escazú, que compromete al Estado panameño a garantizar un entorno seguro y propicio para los defensores del ambiente, protegiéndolos de amenazas, hostigamientos y represalias.

La diputada de la bancada de libre postulación Alexandra Brenes presentó en el mes de abril de 2026 un [proyecto de ley anti-SLAPP](#) en la Asamblea Nacional, y este fue *prohijado* en la comisión de Gobierno y Asuntos Constitucionales, lo que significa que entró formalmente al trámite legislativo. Esto abre la puerta a su discusión en primer debate y marca un precedente importante.

Los sindicatos y gremios docentes que encabezaron las protestas y huelgas en el año 2025 [continúan](#) activos, pero enfrentan procesos judiciales, sanciones administrativas, [retención de fondos](#) que han debilitado su capacidad organizativa y de movilización. En mayo de 2026 se cumple un año desde el inicio de las investigaciones contra dirigentes sindicales sin que exista un llamamiento a juicio; por el contrario se solicitó la [extensión del plazo](#) para la investigación. Así mismo, sigue vigente la solicitud del Ministerio de Trabajo de [disolver](#) el Sindicato Único de Trabajadores Organizado (SUNTRACS), al que se le acusa de vandalismo y de uso indebido de recursos.

Frente a esta situación, el [Comité de Libertad Sindical de la OIT](#) (Organización Internacional del Trabajo), en su examen del Caso de Panamá, ha manifestado una profunda preocupación por lo que considera restricciones significativas y crecientes contra el SUNTRACS y sus dirigentes. Según dicho Comité, la simultaneidad de ataques, financieros, legales, administrativos y de liderazgo, evidencian un esfuerzo coordinado del Estado para dismantelar la organización, en lugar de atender violaciones legales específicas.

2. Marco legal favorable para el trabajo de los actores de la sociedad civil

Panamá cuenta con una normativa aplicable a las organizaciones de la sociedad civil dispersa en varios instrumentos jurídicos. La norma principal es el [Decreto Ejecutivo n.º 62, de 30 de marzo de 2017](#), que regula las asociaciones y fundaciones sin fines de lucro y que contiene una lista de requisitos para poder crear una organización sin fines de lucro. En Panamá es más fácil constituir una [sociedad anónima](#) que una organización sin fines de lucro.

La legislación que rige las organizaciones de la sociedad civil exige la solicitud de personería jurídica a través de un abogado. Los costes de los abogados, el notario y la inscripción en el Registro Público son onerosos para las organizaciones pequeñas. Además, el procedimiento para obtener la personalidad jurídica está centralizado en la ciudad de Panamá. Estos obstáculos limitan la capacidad de acción y defensa de las organizaciones de la sociedad civil, en un contexto que demanda mayor apertura y equidad para fortalecer la participación ciudadana.

Desde 2003, como resultado de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), las organizaciones sin ánimo de lucro están obligadas en Panamá a llevar un registro contable de las operaciones financieras, transacciones o donaciones que justifique su origen. Se trata de [la Ley 50, de 2 de julio de 2003](#), que añade normas sobre la prevención del terrorismo al Código Penal. Todas las organizaciones de la sociedad civil deben incluir en sus estatutos esta obligación de llevar registros que justifiquen el origen y la naturaleza de los fondos.

El artículo 20 del [Decreto 62 de marzo de 2017](#) establece que los fondos procedentes de la autogestión o de cualquier otra fuente pueden ser objeto de inspecciones, verificaciones y supervisión por parte del Ministerio de Gobierno. Esta facultad discrecional figura en el decreto ejecutivo, pero hasta la fecha ninguna organización panameña ha sido sometida a estas inspecciones.

Los acontecimientos registrados durante el año 2025, particularmente en los meses más recientes, ponen de manifiesto la incapacidad del marco jurídico panameño para salvaguardar las libertades de asociación y expresión. Casos críticos como la asfixia económica y las acciones legales orientadas a la disolución del sindicato SUNTRACS (denunciadas desde agosto de 2025), junto con el uso de demandas de tipo SLAPP para intimidar al Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) tras su oposición a proyectos portuarios, muestran cómo el sistema legal es instrumentalizado para dismantelar voces críticas.

Estos hechos revelan vulnerabilidades estructurales profundas: la inexistencia de una legislación anti-SLAPP que sea una herramienta procesal efectiva y la ausencia de protocolos estatales de protección para defensores que dejan a las OSC en un estado de indefensión, permitiendo que el acoso judicial y financiero se utilice impunemente para silenciar el control ciudadano y erosionar el espacio democrático

En los últimos seis años no se han debatido reformas a la normativa que regula las organizaciones sin ánimo de lucro en Panamá, ni las organizaciones de la sociedad civil han presentado o debatido reformas.

3. Recursos accesibles y sostenibles

[La Oficina Nacional de Administración de Subsidios del Estado](#), adscrita al Ministerio de Desarrollo Social, es responsable de la concesión de subsidios estatales, dirigidos especialmente a organizaciones con fines asistenciales. La mayoría de las organizaciones no gubernamentales no tienen acceso a los subsidios estatales y no existe rendición de cuentas sobre los criterios de asignación de los mismos. No hay subsidios ni apoyo del Estado para las organizaciones de derechos humanos, transparencia, democracia y reforma del Estado.

Las organizaciones pueden recibir recursos de la cooperación internacional, donaciones privadas y autogestión. En el caso de los recursos de la cooperación internacional, no existen restricciones ni legislación especial al respecto. Las donaciones a organizaciones sin fines de lucro serán deducibles del impuesto sobre la renta, una vez autorizadas por la [Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas](#).

Sin embargo, las organizaciones no gubernamentales de Panamá tienen dificultades para obtener financiación de la cooperación internacional, ya que se considera un país con [indicadores macroeconómicos elevados](#) y, por lo tanto, no es una prioridad para las agencias de cooperación.

Las limitadas fuentes de financiación y la dificultad de las organizaciones para cumplir los requisitos mínimos de gestión de recursos exigidos por los donantes se convierten en un obstáculo para el trabajo y el fortalecimiento de la sociedad civil. Un gran número de organizaciones carece de personalidad jurídica, lo que reduce su capacidad para representar y defender derechos.

4. Estado abierto y receptivo

En general, Panamá cuenta con [normativas que promueven la transparencia](#), la participación ciudadana y mecanismos formales de consulta ciudadana, aunque desde julio de 2024 el actual Gobierno no ha mostrado interés en escuchar las opiniones y comentarios de todos los sectores de la sociedad civil.

La [Concertación Nacional para el Desarrollo](#), concebida como un espacio plural de diálogo y construcción de consensos, fue convocada por última vez el [6 de agosto de 2024](#) a petición del presidente José Raúl Mulino. Desde entonces, no ha vuelto a reunirse. Este prolongado silencio refleja el desconocimiento deliberado del Gobierno hacia la Concertación y hacia la Comisión de Estado por la Justicia, debilitando los

canales institucionales de participación ciudadana. La ausencia de reuniones desde agosto de 2024 simboliza el cierre de espacios de diálogo y la erosión de la confianza democrática, dejando a los sectores sociales sin mecanismos efectivos para incidir en las decisiones nacionales.

Otro aspecto que refleja el nivel de apertura del Gobierno y su interacción con la sociedad civil fue el proceso para la elección de la Defensora del Pueblo de la República de Panamá, realizado en abril de 2026. Diversos sectores lo calificaron como una "imposición oficialista" evidenciando un patrón de "captura política" de instituciones que deberían ser independientes. El manejo de las objeciones ciudadanas estuvo marcado por la [opacidad](#) y la consulta pública se redujo a una simulación.

Sin embargo, existen otros espacios de diálogo entre la sociedad civil y las instituciones del Estado sobre temas específicos; uno de ellos es el seguimiento a la Hoja de Ruta para la Implementación del Acuerdo de Escazú. En enero de 2026 a través de la [Resolución No. DM-0037-2026](#) del 27 de enero de 2026 (Gaceta Oficial No.30466) Panamá adoptó la hoja de Ruta para la implementación del acuerdo de Escazú. Las organizaciones de la sociedad civil fueron tomadas en cuenta de manera explícita, ya que la estructura misma de la [Hoja de Ruta](#) se sostiene sobre la base de una estrategia transversal de información y participación ciudadana. Se realizaron talleres presenciales y virtuales y una consulta pública, con la asesoría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

5. Cultura pública y discursos favorables hacia la sociedad civil

Aunque en 2026 no se han repetido con la misma frecuencia frases tan explícitas como las de 2025 -donde el Ejecutivo tildó de "[mafiosos y terroristas](#)" al SUNTRACS-, el discurso oficial ha evolucionado hacia una narrativa de criminalización judicial y descalificación técnica. Se mantiene un entorno de judicialización de la disidencia contra sindicatos y docentes mediante procesos penales que siguen abiertos tras las huelgas del año anterior.

Lejos de cesar, el discurso contra otros sectores de la sociedad civil ha adoptado nuevas formas:

- Ataque a defensores ambientales: En el marco del acoso judicial contra el CIAM y Adopta Bosque Panamá, se han identificado [campañas](#) orquestadas en redes sociales que califican a los activistas de "maleantes" y cuestionan de forma malintencionada su financiamiento internacional para restarles credibilidad ante la opinión pública.

- Deslegitimación del periodismo: El informe de la [SIP](#) señala que persisten campañas coordinadas de desprestigio en redes sociales y plataformas digitales, muchas de ellas impulsadas desde sitios de origen incierto y sin transparencia en su financiamiento, lo que amplifica contenidos destinados a desacreditar la labor informativa.

Más allá de estos dos incidentes, hasta la fecha no se han producido comentarios por parte de funcionarios del Gobierno contra la sociedad civil.

6. Acceso a un entorno digital seguro

La sociedad civil panameña opera en un país en donde, según los datos del informe Nacional del Desarrollo Humano 2024 (INDH) el 80 % de los hogares panameños en zonas urbanas tienen [acceso a internet](#). En zonas rurales el acceso cae drásticamente a 50% de los hogares. Según estimaciones más recientes de ASEP en enero del 2025 el [78 % de la población](#) tiene acceso a internet.

Panamá cuenta con una [Estrategia Nacional de Ciberseguridad](#) en la que deben participar entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil, debatir los delitos cibernéticos y la ciberseguridad, así como promover una cultura nacional de ciberseguridad. Ante la sofisticación de las amenazas, los recientes ataques cibernéticos a instituciones del Estado, el auge de la inteligencia artificial y la reciente aprobación de la [Ley 478 de 2025](#) -que tipifica nuevos delitos informáticos-, esta estrategia nacional ha adquirido un carácter de urgencia institucional.

En paralelo el [Foro de Gobernanza de Internet \(IGF\)](#), se consolida como la plataforma para abordar desafíos como el [rezago del país](#) en Inteligencia Artificial, área que aún padece la falta de un regulador independiente con poder sancionador real. Estas dinámicas generan un impacto dual en la sociedad civil: si bien abren canales para defender derechos digitales, también encienden alarmas ante el riesgo de controles estatales excesivos.

La libertad digital desempeña un papel clave para el ambiente habilitante, ya que las fuentes de noticias [preferidas por la población](#) de Panamá en 2024/25 son las plataformas digitales (redes sociales y servicios de vídeo), siguiendo las tendencias mundiales. En enero de 2025, Panamá contaba con 2,85 millones de usuarios de redes sociales, lo que equivale al [62,7 % de la población](#). Existe un importante factor de desinformación potencial en las redes sociales por parte de múltiples actores, que se comunican sin un ejercicio aparente de métodos de verificación de los hechos. El uso de las redes sociales es una de las principales vías que se utilizan para ataques y campañas sucias contra actores políticos y de la sociedad civil y, en este momento, no existe una legislación que garantice un entorno digital seguro.

Retos y oportunidades

En el año 2026, Panamá enfrentará un escenario de creciente conflictividad social derivado de la oposición a proyectos extractivos y de infraestructura.

Estas tensiones podrían relegar a un segundo plano otras prioridades de la agenda de derechos humanos y transparencia, y también podrían agravar la polarización que afecta a toda la sociedad panameña. Las querellas penales y el secuestro civil contra el Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) y Adopta Bosque en el año 2026 ha puesto en evidencia cómo las demandas abusivas pueden ser utilizadas para intimidar y desgastar a las organizaciones que defienden el ambiente y los derechos colectivos. Este precedente revela la urgencia de contar con una legislación anti-SLAPP que proteja a periodistas, activistas y defensores frente a litigios estratégicos de silenciamiento.

El prohiamiento del proyecto de ley anti-SLAPP presentado por la diputada Alexandra Brenes representa una oportunidad. La sociedad civil puede usar como palanca de incidencia los compromisos adquiridos por el Estado en el Acuerdo de Escazú, que obliga a la protección efectiva de los defensores ambientales.

Organizaciones de la sociedad civil se preparan para actuar como un bloque técnico que no solo pida la ley, sino que vigile su contenido para garantizar que ofrezca una protección real frente a los poderes fácticos que utilizan el sistema legal para silenciar las voces críticas. En los próximos meses se realizarán conversatorios, reuniones con diputados para aportar en el debate parlamentario.

Al mismo tiempo, constituye una oportunidad para que la sociedad civil reconozca la necesidad de fortalecer sus redes de apoyo y coordinación, articulando sindicatos, gremios docentes, organizaciones ecologistas y medios independientes en una coalición amplia que garantice la defensa del espacio cívico y democrático en Panamá.

Esta publicación ha sido financiada por la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva del autor y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.



EU SEE SUPPORTING AN ENABLING ENVIRONMENT FOR CIVIL SOCIETY

 **Funded by the European Union**

