



PANAMÁ

“Los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas”.

Volumen II

© SJR, 2013. Todos los derechos reservados.

Carrera 25 #39-79, Bogotá, Colombia.

Mail: direccion.regional@sjrlac.org.

Tel: +57 1 331 45 60

SJR Panamá

Oficina Nacional Panamá

Calle Ecuador y Av. Justo Arosemena. Edificio Arcia, oficina 302, Calidonia, Ciudad de Panamá.

Tel: 225-4604

Mail: direccion@sjr-panama.org

Informe realizado por Carolina Appel con el apoyo del SJR Panamá.

Diseño: Gorka Ortega/ SJRLAC

Mapas: d-maps.com

Este es un documento institucional, no está destinado a uso comercial ni a su venta. Se pueden hacer copias del documento para su difusión. Se permite su uso parcial o total siempre que se cite la fuente.

Panamá

“Los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas”.

Contenidos

1. Situación de contexto	7
2. Procedimiento de asilo en Panamá	10
3. Marco normativo	14
4. Proceso de Regularización Migratorio	17
5. Circulación y Verificación condición migratorio	20
6. Detención y privación de la libertad	22
7. Acceso a ciertos derechos básicos	26
8. Conclusiones	30
Referencias	32

1.

Contexto.

Panamá limita al este con Colombia, la frontera internacional que las separa es de 266 km. Debido al conflicto armado interno que se desarrolla en Colombia desde 1960; el país vecino se ve sumergido en la crisis humanitaria más fuerte del continente y una de las más fuertes del mundo entero¹; viéndose imposibilitado de cumplir con su deber de brindar protección plena a muchos de sus nacionales.

Como consecuencia de las luchas por el territorio que se vienen disputando diferentes actores armados, alrededor de 3.943.508 de personas se han desplazado internamente en Colombia y 395.949 personas han cruzado las fronteras en busca de protección internacional, de los cuales 113.605 han sido reconocidos oficialmente como refugiados en distintos países².

Las actuales negociaciones de paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, iniciadas en la Habana (Cuba) a finales del 2012, aún no han tenido una incidencia concreta en la disminución del flujo de personas colombianas hacia Panamá, ya que diferentes formas de violencia generadas por actores ligados directa e indirectamente al conflicto armado siguen expulsando a los-as colombianos-as en varias zonas del país.

Más al norte en el mapa, las situaciones de violencia que se viven en países de Centroamérica como Honduras, Guatemala y El Salvador siguen en ascenso y generan en las personas que las padecen, necesidad de protección internacional. De la misma manera, llegan al continente americano, después de largos viajes por mar, tierra y aire, migrantes y refugiados de países extra continentales, como Nigeria y Afganistán.

Por otro lado, Panamá es el país de mayor crecimiento económico en la región. En los últimos 5 años presentó un crecimiento anual promedio del 9% y se espera para el 2013 un índice de crecimiento real del PBI del 10,5 %³. Esto convierte al país en un destino atractivo para aquellas personas que dejan sus países de origen con la idea de mejorar sus condiciones económicas y de vida.

Muchas de las personas que entran al país se quedan y otras tantas siguen en tránsito hacia otros destinos. Estos movimientos constantes de personas a través de las fronteras, que se entienden como flujos mixtos, se dan en condiciones precarias y hacen que hoy en día los derechos humanos se juegan en temas como migración y asilo.

Este informe busca hacer un análisis de las reglamentaciones vigentes en relación al derecho de asilo para poder identificar las disposiciones normativas que se traducen en obstáculos en el acceso a los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo; y a la vez, hacer un análisis de las situaciones de hecho y casos concretos de vulneración de derechos humanos de las personas que interpusieron una solicitud ante la ONPAR, los que fueron rechazados, los aceptados a trámite y los declarados refugiados.

Refugiado

Se entiende refugiado en el derecho internacional a “Toda persona que, debido a fundados temores de persecución individualizada por las autoridades de su país de origen o de residencia habitual, por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o no quiera acogerse a la protección de tal país”⁴.

Panamá amplía los motivos agregando “genero” (violencia de género, VIH y orientación sexual) como causal que puede ser invocada para solicitar la condición de refugiado.

A todas las personas que se encuentran bajo esta situación se le aplican tres principios básicos: no rechazo en la frontera, no sanción por ingreso ilegal o irregular, y no devolución al país de donde salió debido a fundados temores de persecución⁵.

Migrante Económico

Se entiende como migrante económico a la persona que habiendo dejado su lugar de residencia o domicilio habitual busca mejorar su nivel de vida, en un país distinto al de origen⁶.

Es importante la aclaración de conceptos ya que no todos los refugiados saben que lo son y por lo tanto, no saben que tienen el derecho de solicitar la condición de refugiado. En el SJR nos encontramos muchas veces con casos de personas que dejan sus países en situación de persecución por alguno de los motivos mencionados, pero que se presentan como migrantes indocumentados y no sabe de la opción que tiene de solicitar asilo. Otras veces, la situación es la opuesta. De aquí la importancia de brindar asesoramiento legal en cuanto a qué es el derecho internacional de los refugiados, cual es la normativa nacional en el tema, y explicar el proceso, los derechos y los deberes de las personas y las alternativas migratorias según el caso⁷.

2.

Procedimiento de asilo.

Cada Estado establece internamente el procedimiento de asilo que llevará a cabo con el propósito de declarar la condición de refugiado de una persona.

En Panamá este procedimiento inicia ante la Oficina Nacional para Refugiados (ONPAR) adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia. ONPAR tiene bajo cargo los programas de atención y protección a los refugiados y personas sujetas al Estatuto Provisional Humanitario de Protección (PTH) y es en esta oficina donde se presentan los solicitantes de asilo para interponer sus solicitudes a trámite, que se les realicen las entrevistas, se les abra un expediente, se les brinde asistencia legal, orientación psicológica y atención social para desarrollar medios de vida y autosuficiencia. ONPAR funciona como “primer filtro” aceptando o desestimando las solicitudes a trámite. Contra estas resoluciones se puede interponer un recurso de reconsideración que será resuelto por la misma ONPAR. Estas resoluciones no son fundadas, ni mencionan los motivos de rechazo.

Los casos admitidos a trámite serán elevados ante la Comisión Nacional de Protección para refugiados⁸ (en adelante, la Comisión). ONPAR coordina y ejecuta las decisiones que toma la Comisión. La Comisión, tiene como funciones aplicar las disposiciones de la Convención de 1951, determinar los criterios de inclusión de la condición de refugiado⁹ y decidir si otorga o no la condición de refugiado. Ante las resoluciones que emite la comisión se podrá interponer tanto recurso de reconsideración (plazo de interposición de 5 días, ante la Comisión) como recurso de apelación (plazo de interposición 3 días ante el Ministro de Gobierno y Justicia). La resolución del recurso de apelación agota la vía administrativa.

Algunas falencias en el procedimiento de asilo

Entendemos que el procedimiento de asilo está lejos de ser justo y eficiente, ya que presenta varias falencias, entre ellas:

- La aceptación de las solicitudes presentadas ante ONPAR es muy restringida. El índice de aceptación en esta etapa es solo del 13%¹⁰. Por ejemplo, de enero a septiembre de 2012 se presentaron ante ONPAR 280 solicitudes de las cuales sólo fueron aceptados a trámites 59¹¹. Los criterios utilizados por la Comisión Nacional para el análisis de las solicitudes presentadas no son claros. Las resoluciones no son motivadas lo que impide identificar de manera nítida y convincente las razones por las cuales no se aceptan varias de ellas. El otorgamiento de la condición de refugiado por parte de la Comisión Nacional es restringido, ya que el índice de aceptación durante el 2012 fue del 6%¹².

- Una vez agotada la vía administrativa, no se cuentan con la posibilidad de que se lleve a cabo una revisión judicial de la decisión.

- Las personas reclaman más transparencia en el proceso y preparación del personal encargado de realizar las entrevistas. Durante un taller dictado en el mes de noviembre 2012 en donde se le pidió a los solicitantes y refugiados que reflexionaran en cuanto a las falencias que ven en el procedimiento de solicitud ante ONPAR, el total de los participantes concordaban en que cuando les tomaban las entrevistas se sentían intimidados, amedrentados y que los trataban de manera irrespetuosa. Algunos mencionaron que no se sentían cómodos con el tratamiento que se le otorgaba a las pruebas presentadas, ya que no las valoran o se

las pierden¹³. Otros tantos cuentan que hay personas que pagan coimas para conseguir el estatus y que el nivel de corrupción es muy alto.

- Desde el SJR entendemos que una de las falencias en el proceso ante ONPAR viene dada por el carácter político de los puestos de las personas que trabajan para determinar la calidad de refugiado de las personas. El marco legal internacional y nacional de la condición de refugiado requiere conocimientos técnicos y especializados en la materia. ACNUR brinda capacitaciones a las personas que ocupan estos puestos, pero el problema es que al ser los puestos políticos, la rotación del personal en la institución es muy perjudicial para la calidad en el proceso.

Problemas con la documentación

Registro y documentación adecuada:

a) a las personas que interponen una solicitud se les otorga una hoja que certifica que tienen un trámite ante ONPAR y que no pueden ser devueltos a su país de origen. Este papel tiene una duración de 15 días o 1 mes y son renovables.

b) a las personas aceptadas a trámite se les otorga una autorización provisional de permanencia por un plazo de 6 meses. Esta autorización no da derecho a permiso de trabajo y es prorrogable hasta tanto se resuelva la solicitud.

El gran problema que las personas solicitantes afrontan es que los procedimientos de asilo suelen ser muy largos y tediosos y durante todo este tiempo no gozan de protección adecuada. Gran parte de la población que concurre al SJR ha estado en proceso alrededor de 2 años. Al no contar con permiso laboral, las condiciones de vida durante el procedimiento distan mucho de ser dignas. Los trabajos que las personas consiguen quedan dentro del mercado informal. Las consecuencias que esto acarrea es que se profundiza aún más la situación de vulnerabilidad de estas personas, que viven con miedo, desprotegidos de los abusos patronales y sin acceso a servicios para los que se requiere documentación, entre otras cosas.

Otro de los problemas que se identifica está relacionado a los carnets de refugio. Cada carnet menciona el país de la persona refugiada y menciona el hecho de que esa persona es refugiada. Las poblaciones solicitantes suelen ser estigmatizadas bajo estereotipos contruados y discriminadas por la población de acogida, que generalmente desconoce qué es ser refugiado. Además, nos encontramos con carnets que han sido otorgados con faltas de ortografía (dicen refujiado en vez de refugiado) lo que pone en duda la autenticidad del documento. Además, los carnets no hacen diferencia entre una persona aceptada a trámite y una persona refugiada (la única diferencia es el tiempo por el cual lo otorgan, 6 meses para solicitantes y 1 año para los refugiados) y esto genera confusión en las personas en cuanto a cuál es su estatus.

Además, tanto para las personas solicitantes como para aquellas declaradas refugiadas, la tramitación de las certificaciones y los permisos se vuelve lenta y burocrática. Conseguir los permisos implica realizar muchos trámites, y presentarse de una oficina a la otra (ONPAR-

Ministerio de trabajo). Hay veces que cuentan que una vez que ONPAR pasa el expediente al Ministerio para que este saque el permiso de trabajo, el ministerio de trabajo tarda muchos meses para hacerlo. Algunos refugiados cuentan que les pueden tardar hasta 4 meses, “... un permiso que dura 1 año, casi ni vale la pena molestarse en sacarlo. Cuando lo necesitas, porque te lo piden, no lo tenes. Le explicas al jefe que es porque esté en trámite pero dicen que así no pueden contratarte”¹⁴.

3.

Marcos normativos.

Marco normativo vigente en materia de Refugiados

- **La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951**
- **Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967**
- **Convención sobre el Estatuto de los Apátridas**
- **Otros tratados internacionales: Convención Americana, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos con sus dos Protocolos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer; entre otros.**
- **La Constitución de Panamá**
- **Legislación Nacional en la materia:**
 - 1. El Decreto No. 23 de 1998 por el que se desarrolla la Ley No. 5 que aprueba la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y dicta nuevas disposiciones en materia de protección temporal por razones humanitarias.**
 - 2. Ley 81/2011 que bajo Estatuto de Protección Temporal Humanitaria (PTH), otorga el estatus migratorio de residentes permanente a 893 colombianos que se encuentran en el Darién desde el 1996.**

Panamá no firmó la Declaración de Cartagena, que extiende el concepto de refugio incluyendo a las personas que han huido de su país (...) porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados es un instrumento regional adoptado en el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en Centroamérica, México y Panamá, celebrado en 1984. Es un instrumento de gran importancia y ha sido incluida en las legislaciones de la mayoría de los países latinoamericanos¹⁵.

A marzo de 2013 el número de personas refugiadas en Panamá era de 1566. El número de casos ante ONPAR de 343, de los cuales 68 se encontraban ante Comisión¹⁶. En Costa Rica el número de refugiados es de 12.200, y en Ecuador el número de personas reconocidas a diciembre del 2011 alcanzaba las 55.092¹⁷.

Esta diferencia entre el número de refugiados con el que cuenta cada estado, refleja la falta de cooperación internacional en la tratativa del conflicto de desplazamiento forzado y hace

que se pierda el sentido de asilo ya que la protección de las personas refugiadas termina dependiendo del país en donde la persona lleve adelante el procedimiento para determinar su condición de refugiado.

En el SJR hemos estado en contacto con personas que han sido rechazadas en el procedimiento ante ONPAR y, ante la imposibilidad de volver a sus países o adquirir un estatus migratorios, deciden ir a probar suerte a países vecinos como Costa Rica y Ecuador.

Marco normativo vigente en materia de extranjería

- Constitución Nacional

- Decretos Ejecutivos: Regulan aspectos migratorios específicos, primordialmente, en materia de regulación de estancia y permanencia, pero también destaca alguno referido a funciones de control migratorio. (Por ejemplo los Dec. N°583/12 y 584/12)

- Las leyes especiales en torno a la ley primaria migratoria que tratan situaciones concretas y son sujetas a modificaciones si hay variaciones en las circunstancias que le dieron origen.

- Algunas disposiciones sobre migrantes contempladas en los códigos de trabajo, penal, sanitario y de familia.

- Legislación Nacional en la materia:

- Ley No. 3 de 2008 sobre Inmigración

- El Decreto No. 320/08 que reglamenta las disposiciones de la Ley No. 3

En el Dec 23/08 se establece que la calidad de refugiado es una situación migratoria excepcional y temporal¹⁸. Esto significa que el tiempo vivido bajo la condición de refugiado, no se toma en cuenta al momento de querer pasar a una categoría de residente permanente. Si bien el art 65 Dec 23/08 establece que transcurrido un año desde la fecha de la Resolución que reconoce la condición de refugiado de una persona, éste podrá optar por la integración local adoptando un estatus migratorio que le permita la permanencia en el territorio nacional mientras continúa gozando de la plena protección contra la devolución o extradición; no se establece ningún mecanismo como para poder hacerlo.

Asimismo, el Dec. 23/08 establece que una persona que haya sido rechazada en su solicitud tiene la posibilidad de regular su situación a través de alguna de las alternativas migratorias corrientes. Por lo cual, es necesario hacer una breve descripción de cuáles son estas vías alternativas y sí en la realidad resultan accesibles para las personas que necesitan regularizar sus situación.

4.

Proceso de regularización migratoria.

Las personas que no son admitidas a trámite y aquellas admitidas que son rechazadas, cuentan con un plazo muy corto de tiempo para acomodar su situación. Pasado este tiempo, si la persona no ha arreglado sus papeles a través de una vía migratoria alternativa, queda en situación de migrante irregular.

El artículo 14 de la CN Panameña establece “la inmigración será regulada por la Ley en atención a los intereses sociales, económicos y demográficos del país” y, señala también que por razones de trabajo, salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, se podrá subordinar a las personas extranjeras en general, a condiciones especiales o negárseles el ejercicio de determinadas actividades.

El marco jurídico migratorio que regula la extranjería, constituye una normativa con un componente impositivo y represivo de flujos migratorios irregulares que se distingue por impulsar la regularidad migratoria a través de una amplia gama de categorías y calidades migratorias frente a un estricto régimen sancionatorio de conductas a través de las multas, la deportación o la expulsión¹⁹.

La obtención de un estatus regular en el país no es ni sencillo ni barato, se trata de un trámite costoso.

El Crisol de Razas: Es un proceso de regularización migratorio extraordinario que se realiza hace varios años a nivel Nacional, en determinadas fechas que establece el gobierno, generalmente 2 procesos anuales. El último lanzado por Resolución N° 5571 del Ministerio de Seguridad Pública, Servicio Nacional de migración fue en junio de 2012. Es como una moratoria migratoria y los requisitos (en base a la última resolución) son los siguientes: contar con un año o más de estadía en el país. Los sellos de entrada en el pasaporte no deben tener más de 6 meses de salida entre uno y otro, no contar con trámite abierto por algún proceso de legalización ante el Servicio Nacional de Migración, acudir personalmente. Además se debe contar con los siguientes documentos: dos fotos, copia autenticada del pasaporte, declaración notarial jurada de responsabilidad de un residente permanente o nacional panameño, prueba de domicilio, record policivo. El valor del trámite depende de la nacionalidad de la persona a regularizar. Las nacionalidades con acuerdo de supresión de visado pagan USD 767, más USD 500 por el permiso de trabajo. El trámite otorga residencia por 10 años y todavía no hay una decisión gubernamental tomada respecto a que va a pasar una vez transcurrido los 10 años, con las personas que optaron por este proceso.

Muchas de las personas regularizadas a través de Crisol de Razas se quejan del alto precio que hay que pagar para poder acceder a la regularización. Debido al precio del trámite, hay casos de familias en donde no todos en la familia han sido regularizados. En estos casos, tanto las personas que no han accedido al proceso como sus familiares, muestran mucha preocupación por la posibilidad de ser deportados²⁰. Los que no han podido acceder, no sólo expresan su temor por salir, sino también la depresión que esto les produce. Falta de trabajo y relaciones sociales.

Darién: Hay solicitantes de refugio rechazados que desean aplicar al crisol de razas pero que no pueden hacerlo por la falta de recursos y el problema de logística que les genera tener que venir hasta la ciudad de Panamá para tener acceso a los lugares donde se lleva a cabo la regularización.

Desde el SJR apoyamos a varias mujeres, con micro créditos y capital semilla, que tienen como objetivo principal impulsar sus negocios (de reciclaje, costura, artesanías, belleza, venta) para obtener el dinero necesario para la regularización.

Principales dificultades para regularizar la estancia en el país

- La legislación migratoria exige el pago por los servicios migratorios y en la mayoría de los casos de un depósito de repatriación y un depósito de garantía. Además de gastos para realizar certificaciones notariales que requieren incluirse en la solicitud de estancia en el país y la contratación de un abogado o representante para realizar el trámite correspondiente, es decir, las personas extranjeras no están en posibilidad de tramitar su estancia regular por sí mismas²¹.

- En los casos de regularización por razones humanitarias (supuestos de vulnerabilidad) se puede eximir a las personas del pago de servicios migratorios o de los depósitos de repatriación, garantía o de ciertos documentos, pero ello casi siempre ocurre en atención al caso concreto y situación particular y depende de la potestad discrecional de la autoridad, además, nada hay en la ley que exima de la realización del trámite a través de un representante legal²².

En relación a la necesidad de contar con abogados para la realización del trámite, la gran mayoría de personas que en algún momento intentaron realizar un cambio de estatus cuentan haber sido víctimas de estafa, que entregaron sumas de dinero a los abogados pero que estos nunca hicieron lo que les habían prometido quedándose con su dinero y sin resolverles el problema.

Como explicamos con anterioridad una persona refugiada se va de su país por el temor fundado de ser perseguida y por no contar con la protección de su estado. La gente que huye de su país llega con lo puesto, con muy poca plata y con pocas redes sociales de contención. Empiezan un proceso largo y tedioso, que no otorga permiso de trabajo ni ninguna alternativa de integración local y por lo general suelen depender en gran medida de las organizaciones humanitarias que les otorgan apoyo.

Por lo tanto, es muy difícil para una persona bajo estas condiciones poder acceder a cualquiera de las alternativas que brindan las leyes panameñas, lo que hace que queden en situación de irregularidad por muchos años, con el estado de vulnerabilidad que esto trae aparejado.

Por nuestro lado podemos dar cuenta de que muchas veces es necesario brindar asistencia para la tramitación de pasaportes de las personas que al abandonar su país salieron sin ninguna identificación, ya que estos son necesarios para la tramitación de las alternativas migratorias. El proceso se vuelve costoso al extremo y una mínima parte de las personas que pasaron por el proceso formal ante ONPAR y fueron rechazadas pueden acceder a regularizarse por vías alternativas.

5.

Circulación y verificación de la condición migratoria.

El artículo 33 del Decreto 320/08 establece que el Servicio Nacional de Migración y los miembros de los servicios de policía podrán requerir a cualquier extranjero, con carácter obligatorio, la presentación de la documentación que demuestre su entrada y condición migratoria en el territorio nacional. Éstos últimos, de ser procedente, deben poner al extranjero a disposición del Servicio Nacional de Migración para su detención o bien imponer la multa prevista por la legislación (10 balboas) ante el incumplimiento de la disposición²³.

Es importante establecer los procedimientos o criterios bajo los cuáles la policía u oficiales de migración realizaran la inspección de la documentación migratoria. Esto da un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad que puede originar abusos y criterios de selección discriminatorios en cuanto a las personas que les es requerido el documento y de aquéllas a las que se detiene o impone multa.

Hemos tenido conocimiento de casos en donde se han realizado operativos durante la madrugada. Nos cuenta el hijo de 21 años de Susana X, una refugiada que concurre al SJR que lo han parado varias veces cerca de su casa en Rio abajo, temprano en la mañana cuando se dirigía a la universidad. El tenía su carnet de refugiado a dos días de su vencimiento. Dos policías lo pararon y tuvieron una charla entre ellos. Uno insistía con llevarlo detenido y el otro le explicaba que era refugiado y que no era lo correcto. El policía lo dejó ir y le advirtió que la próxima vez que lo encontrase con su carnet por vencer lo pondría a disposición del centro de detención de migrantes.

Otro tema referente a la verificación de la condición migratoria se relaciona al deber que recae sobre las empresas o empleadores de verificar, en caso de duda, la autenticidad de la documentación que les presenta las personas extranjeras. Los empleadores que contraten personas carentes de documentación migratoria pueden ser sancionados y multados. Esto, significa la delegación del control migratoria sobre los particulares y resulta en la violación de los derechos laborales de las personas solicitantes de refugio a quienes se les cierran los pocos espacios de inserción laboral.

Además, muchos de los refugiados que presentan sus carnets laborales, son víctimas de discriminación. En el permiso laboral figura la palabra refugiado, el número y la nacionalidad de la persona. Los empleadores no entienden que significa ser refugiado y ante la duda, cierran sus puertas. También hay problemas en torno a la nacionalidad y los prejuicios cristalizados. Por ejemplo, a los refugiados afganos, los catalogan de terroristas y no les permiten trabajar²⁴. Otra situación con la que nos encontramos es que los carnet de refugio hay veces que están escritos con faltas ortográficas (refugio en vez de refugio) lo que genera dudas en cuanto a la autenticidad del documento.

Las personas sin un estatus migratorio no se sienten cómodas circulando en la calle por el miedo a las autoridades y a la posibilidad de verse privados de su libertad en centros de detención migrantes. Muchos de los jóvenes relatan que se quedan en sus casas sin salir por la falta de papeles. Se sienten deprimidos, sin ganas de hacer cosas, falta de amigos y de actividades sociales. Se vuelve muy difícil conseguir trabajo y las personas terminan trabajando en actividades peligrosas, de poco rédito, sin poder ejercer sus derechos humanos laborales y bajo una sensación de miedo y desprotección.

6.

Detención y privación de libertad.

La Ley 3 instituye como una regla la detención y privación de la libertad de las personas extranjeras en albergues preventivos de corta estancia destinados a mantener a los extranjeros infractores de la legislación migratoria (art. 93 Ley 3). En la actualidad hay dos centros, uno masculino y el otro femenino.

Si bien hay algunos preceptos positivos en la legislación, como la prohibición de detención de menores de 18 años de edad, el establecimiento de un plazo máximo definido para la detención y el derecho a asistencia consular de los detenidos; existen otros aspectos negativos. Estos aspectos están sobre todo ligados a la falta de información que padecen las personas detenidas respecto a sus procesos, la falta de asesoramiento legal, la discrecionalidad del tiempo de detención y el alto valor de las multas²⁵. Además, el plazo máximo establecido es de 18 meses y puede resultar irrazonable y en contradicción con el respeto a la libertad y la debida defensa.

Varias personas, que actualmente se encuentran solicitando refugio ante la ONPAR, estuvieron previamente y por largos períodos detenidos en el centro de detención. Cuentan que no tuvieron acceso a asistencia letrada y que el acceso a la salud era muy escaso. De hecho, uno de ellos fue liberado tras haber sido revisado por una enfermera (después de insistir reiteradas veces ante las autoridades que necesitaba atención médica por un problema en la espalda) quien entendió que por sus condición médica, no podía permanecer en la recinto²⁶.

Esta situación nos da cuenta de que en los centros de detención no solamente se encuentran detenidos migrantes irregulares, sino que también muchos de ellos son personas bajo necesidad de protección internacional, quienes no deberían estar detenidos.

Últimamente hemos estado en contacto con varios casos de personas solicitantes y refugiadas que se encuentran detenidas en el albergue. Estas detenciones se dan por varios motivos, pero vamos a hacer mención de dos casos a manera ejemplificativa.

El primero de los casos está relacionado a uno de los problemas más grandes que tiene Panamá en cuanto al tratamiento de las personas solicitantes de refugio: la falta de capacitación de los oficiales de primer contacto y la falta de un protocolo de acción entre las instituciones gubernamentales en cuanto a cómo accionar frente a una persona que expresa un temor fundado de volver a su país.

Esto es, una persona refugiada suele entrar al país de manera irregular, muchas veces a pie cruzando fronteras, muchas veces en barco. Se encuentra con algún oficial al cual le cuenta su problema en el país de origen y expresa el miedo que le da volver. Los oficiales de primer contacto deberían estar en condiciones de interpretar estos casos y poder canalizarlos a la institución correspondiente (ONPAR) o a alguna organización que trabaje en el tema.

Lo que pasa en la realidad es que la mayoría de las personas que entran al país son remitidas automáticamente y por el sólo hecho de ser extranjeros, al Servicio Nacional de Migración, quien detiene a la persona en un centro de detención migrante.

Este fue el caso de Diego, un refugiado Colombiano que estuvo más de un mes en detención en el albergue. Él cuenta que entró caminando por la frontera, que apenas pudo se presentó ante las autoridades y les contó su situación en el país de origen y el miedo que le generaba la posibilidad de volver. Él cuenta que SENAFRON lo mantuvo más de una semana detenido

en el Darién "...me trataron muy bien, pero no sabían que hacer conmigo. Estuve una semana en el cuartel, hasta que me trasladaron a Metetí donde estuve varios días durmiendo en el calabozo, hasta que arreglaron con migración y me trajeron en avión a la ciudad. De ahí fui directo al albergue. Allí me enteré por un compañero sobre la posibilidad de solicitar refugio. Llame por teléfono a la ONPAR..."

El segundo de los casos está relacionado a la lentitud de los procedimientos ante ONPAR y la imposibilidad de comunicación con sus funcionarios.

El caso de John también refugiado colombiano, que pasó aproximadamente 3 semanas en el albergue. John ya había presentado su solicitud ante la ONPAR. El contaba con la certificación que dice que la persona no puede ser deportada y que se encuentra en proceso. Como explicamos anteriormente estas certificaciones tiene un plazo de utilidad de un mes. Antes de que este mes se venza, la persona debe presentarse en ONPAR para su renovación. Así lo hizo John, varios días antes de que se le expirase. Cuando llegó a ONPAR le dijeron que todavía le quedaba tiempo y que debía volver más adelante. Unos días después ya cerca del vencimiento, John se presentó ante la ONPAR pero se encontró con las puertas cerradas. Se le informó que la oficina no iba a abrir por dos semanas y que nadie lo iba a atender para la renovación de su certificación. El se fue y unos días después, con su certificación ya vencida, lo paró la policía y le solicitó sus papeles. Al mostrárselos, los policías le hicieron notar que estaba vencido y que así no servía de nada y de una vez lo llevaron al albergue de migración. John hizo varios intentos por comunicarse con ONPAR pero no tuvo éxito, ya que nadie respondió a su llamado. Las oficinas de ONPAR permanecieron cerradas por tres semanas y durante este tiempo no otorgaron ningún tipo de atención.

Estuvieron a punto de deportar a John, no fue así ya que el oficial de migración encargado de su deportación percibió la situación y se encargó de ir personalmente a ONPAR y solucionar su problema.

El tiempo que permaneció en detención generó una desestabilización total en la vida de John, quien perdió el trabajo con el que contaba, además de su vivienda. También expresa que fue una situación muy estresante, ya que se vio re victimizado. Ahora está empezando desde cero, con ayuda del SJR y con mucho esfuerzo de su parte.

7.

Acceso a ciertos derechos
fundamentales.

Salud y educación.

Tanto la salud como la educación se consagran en la Constitución Panameña como derechos extendidos a todas las personas que se encuentran en territorio panameño. El art 87 CN establece que todos tienen derecho a la educación y la responsabilidad de educarse y que la educación es democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social. Por su parte el art. 90 CN lee que los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares, están abiertos a todos los alumnos, sin distinción de raza posición social, ideas políticas, religión o naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores.

En cuanto a la salud el artículo 105 CN establece como función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República.

No obstante, las personas migrantes irregulares, desplazadas, solicitantes de asilo y refugiadas, de todas las nacionalidades, tienen dificultades para acceder a los servicios educativos y de salud.

Hay varios temas a resaltar en cuanto al acceso a la educación de niños cuyos padres están solicitando asilo, o han sido reconocidos como refugiados: la falta de conocimiento que tienen los padres respecto de la existencia de instituciones que trabajan procurando los documentos escolares del país de origen, hace que los chicos queden fuera del sistema educativo por periodos prolongados, se le suma también a este tiempo fuera de la escuela, el tiempo que requiere el proceso de obtención de apostillados de sus documentos escolares. Asimismo, el desconocimiento de algunos oficiales escolares en cuanto a cómo tratar a los alumnos con condición de refugiado también es un obstáculo. También los costos de uniformes y libros resultan muy onerosos, tanto para los solicitantes como para las familias reconocidas como refugiadas.

El trabajo de incidencia que se hace desde el SJR, llamados o visitas a los recintos escolares para hablar con maestros y directores en donde se explica quiénes son los refugiados y cuáles son sus derechos, es de gran ayuda para agilizar, por ejemplo, los trámites de boletines que permiten a los niños pasar de año.

Además el hecho de que se considere el estatus de refugiado como una situación migratoria excepcional hace que muchos de los jóvenes que completan sus estudios en Panamá, se vean luego imposibilitados de ejercer sus profesiones, ya que las mismas se reservan a personas panameñas o naturalizadas panameñas.

Muchos de los solicitantes y refugiados expresan su preocupación en cuanto a los temas de salud. No se aplica en ninguno de los casos la medicina preventiva, sino que todos los entrevistados cuentan que acuden al doctor una vez que tienen síntomas de enfermedad, o cuando esta ya está avanzada.

La mayoría de las personas describen los mismos problemas: Si bien la atención médica es barata (2 USD la consulta), el costo de las medicinas es caro. Aquellos que no son parte del seguro social deben pagarse sus propios remedios y sus análisis. Todos expresan disconformidad antes los costos. En el caso de mujeres que tuvieron que dar a luz en hospitales públicos, explican que tener el bebé es muy caro puesto que hay que pagar alrededor de 80 USD para poder recibir el alta e irse con el bebé.

En los casos de refugiados que tienen como primer lengua una distinta al español, el acceso a la salud se vuelve aún más complicado, ya que en los hospitales a los cuales acuden no hay traductores que puedan explicarles que es lo que les ocurre y como tratarse.

Trabajo

La falta de un permiso de trabajo durante todo el procedimiento de solicitud de refugio, deja expuesta a las personas a una extrema situación de vulnerabilidad.

La falta de permiso hace que las personas trabajen en un ambiente en el cual no se les respetan ninguno de sus derechos humanos laborales. Asimismo, quedan en una situación muy vulnerable y se convierten en el blanco perfecto de aquellos que buscan emplear gente en actividades riesgosas u al margen de la ley.

Muchas de las personas que cuentan con estatus de refugiadas optan por llevar adelante negocios relacionados con la venta al público de alimentos u otros productos, a través de la colocación de puestos callejeros, carritos de venta, o ventas ambulantes.

El inconveniente que se nos presenta es que la legislación Panameña establece que las ventas de bienes en unidades pequeñas directamente al consumidor final, es exclusiva para panameños y extranjeros naturalizados con más de 3 años (art 293 CN). Esto significa que se excluye a las y los refugiados de la posibilidad de operar en estas actividades²⁷.

Esta diferencia de trato plasmada en la ley tiene consecuencias de carácter esencialmente lesivo para las personas refugiadas. Limita gravemente el derecho de estas personas a ganarse la vida y crea un sentimiento de incertidumbre en cuanto a su existencia futura. Se genera entonces una gran contradicción ya que “la garantía de una existencia futura” es justamente lo que los Estados deben brindar a aquellos declarados refugiados en sus territorios.

Dentro de esta temática, encontramos que las violaciones de la Convención van desde la negación al incumplimiento de los derechos socioeconómicos de los refugiados.

La Convención sobre el estatuto de los Refugiados establece en su artículo 18 y en relación al trabajo por cuenta propia que “Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales”.

Panamá es signatario de la Convención sobre el estatuto de los Refugiados. En tal sentido, el Decreto Ejecutivo No. 23/98 por el cual se desarrolla la Ley No. 5/77 que aprueba la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados señala en su artículo 53: Son derechos de los Refugiados y de su núcleo familiar básico en concordancia con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, la Constitución Política y las leyes de la República los siguientes: “... 8) Derecho a la autosuficiencia e incorporación a la vida productiva. 9) Solicitar permiso de trabajo en calidad de Refugiados o cualquiera otra opción que le sea más favorable...”.

Se desprende de las normativas mencionadas el compromiso asumido por Panamá en cuanto al esfuerzo que deben realizar sus autoridades para otorgar el trato más favorable a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio.

Además, una persona necesita trabajar y es un hecho que lo va a hacer con o sin papeles. Si el estado quiere tener el control de la situación, las personas en proceso deben contar con la posibilidad de trabajar de manera regular desde el día uno.

Vivienda

El tema de la vivienda es uno de los problemas más serios para aquellas personas en necesidad de protección internacional cuando arriban al país. Las personas se enfrentan con los problemas de la falta recursos económicos suficientes para hacer frente un alquiler y falta de documentación.

Si bien algunas instituciones proveemos asistencia humanitaria para ayudar a las personas a establecerse, la misma es muy corta y no genera soluciones duraderas. En el SJR brindamos una asistencia primaria de alojamiento en pensiones de alrededor de una semana y en los casos de solicitantes de asilo que solicitan asistencia, otorgamos apoyo en el pago del primer alquiler por un monto aproximado de 100/200 USD. La Cruz Roja se ofrece al pago de un alquiler mensual y le otorga a los solicitantes y/o refugiados un presupuesto que oscila entre 100 y 150 dólares.

No se cuenta aún con una red de información respecto a lugares disponibles para alquiler. Por lo tanto el tema de la búsqueda de lugar se vuelve tedioso. Si bien intentamos generar una cadena de solidaridad que involucre en la búsqueda de lugar a aquellas personas compatriotas que ya están instaladas, no siempre da resultados positivos y las personas pasan mucho tiempo, hay veces que meses, buscando un lugar decente para vivir.

Las personas expresan que la ayuda económica recibida es muy escasa y que solo alcanza para alquilar cuartos en zonas muy inseguras. El foco central del problema es la falta de permiso de trabajo durante el proceso ante ONPAR que vuelve muy difícil la obtención de empleos e imposibilita la integración local de estas personas.

Hay otros problemas que se generan por esta situación: como en general el dinero que obtienen solo les cubre el alquiler de cuartos en casas compartidas o pensiones en zonas inseguras en donde hay que compartir el uso de servicios, aquellas personas que tienen hijos chicos expresan temor de ir a trabajar y dejar a los niños solos o con personas desconocidas.

8.

Conclusiones.

Hay una tendencia a considerar que la persona extranjera que ingresa a Panamá, sin importar por qué causas, no accede a ningún derecho.

Los derechos humanos no son solo un medio para frenar la opresión de los estados²⁸, sino también un programa de transformación a futuro. Panamá tiene la obligación de hacer efectiva la protección de los derechos humanos de los solicitantes y refugiados; y esto debe hacerlo mediante la correcta aplicación de los mecanismos regionales de protección y la incorporación de acciones positivas en sus políticas públicas acordes con la evolución del derecho internacional.

La Corte Interamericana le recordó a Panamá en el caso Velez Loo que en el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias, los Estados pueden establecer mecanismos de control del ingreso a su territorio y la salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana. En tal sentido, señaló que de las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos, derivan deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho²⁹. Que en el caso de los refugiados, se desprenden de lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

Como nos encontramos en el cotidiano con violaciones de derechos humanos cometidas en contra de las personas solicitantes y refugiadas, que se dan por impedimentos normativos y fácticos que tornan ilusorios un efectivo acceso a la justicia, creemos que es muy importante abogar por:

- la correcta aplicación de lo establecido en la Convención de 1951 sobre el derecho de los refugiados,
- la mejora en el acceso a los procedimientos de asilo,
- que los procedimientos de la determinación de condición de refugiado sea más veloz,
- la colocación del tema en la agenda de la política pública y
- la armonización entre los sistemas universales, regionales y nacionales.

Por otro lado, para que los solicitantes no caigan en revictimización, creemos conveniente que se establezcan programas de integración de los solicitantes y refugiados a la vida productiva del país y que se sensibilice a la población, a través de las organizaciones, los medios de comunicación y el estado, sobre lo que significa ser una persona bajo necesidad de protección internacional.

Referencias

- 1 Número estimado de desplazados internos en la Colombia es de 3,6 a 5,2 millones) posicionándose como uno de los tres países del mundo con la mayor población de desplazados internos —entre 8 y 11,6% de la población del país son desplazados internos OIM
- 2 Informe Situación Colombia. ACNUR. Disponible en:http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2012/Situacion_Colombia_-_Agosto_2012
- 3 <http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?c=pm&v=66&l=es>
- 4 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, (1951)
- 5 Art 25 Dec 23/08
- 6 <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html>
- 7 Es importante aclarar que en ningún caso funcionamos como filtro en cuanto a determinar si la persona puede o no ser declarada refugiada. En el SJR solamente se explica el concepto de refugio y se orienta a la persona ante que oficina se debe presentar en caso de querer hacer una solicitud. La declaración de refugiado es de plena competencia de la ONPAR.
- 8 Art 12 Dec 23/08 “ARTÍCULO 12. La Comisión estará integrada por los siguientes Comisionados:1) Por parte del Órgano Ejecutivo de la República, los siguientes funcionarios con derecho a voz y voto: a. El Viceministro de Gobierno y Justicia. b. El Viceministro de Relaciones Exteriores. c. El Viceministro de Trabajo y, Bienestar Social. 2) Los siguientes funcionarios y representantes de entidades con derecho a voz y voto: a. El Director Nacional de Migración y Naturalización del Ministerio de Gobierno y Justicia. b. El Director General de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores o su equivalente. c. El Director General de Empleo del Ministerio de Trabajo Social d. El Director Ejecutivo de la Cruz Roja Nacional. e. Un Representante de la Policía Nacional. 3) Los siguientes funcionarios nacionales y representantes de Organismos Internacionales con derecho a voz: a. El Representante Regional del ACNUR. b. El Director de la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (O.N.P.A.R.) del Ministerio de Gobierno y Justicia. c. El Director General de Organismos”
- 9 El Art 18 Dec 23/08 establece también como funciones de la Comisión las de “...determina los criterios de inclusión de aquellas personas protegidas por razones humanitarias, formular las políticas de protección, asistencia y soluciones duraderas, resolver las solicitudes de reasentamiento o reunificación familiar, evaluar las situaciones internacionales que generen o puedan generar refugiados y/o situaciones de desplazamiento forzoso, decidir en qué casos procede sancionar o expulsar a un refugiado por razones fundamentadas en la Constitución Política y las Leyes de la República relativas a la seguridad nacional o mantenimiento del orden público, entre otros...”.
- 10 Datos otorgados por personal de ONPAR durante el curso realizado por ACNUR-OIM “Derechos Humanos de las personas migrantes y refugiadas en la región Mesoamericana. Identificación, Protección y Asistencia”, marzo, abril 2013, Ciudad de Panamá.
- 11 Datos suministrados por ACNUR
- 12 Datos otorgados por personal de ONPAR durante el curso realizado por ACNUR-OIM “Derechos Humanos de las personas migrantes y refugiadas en la región Mesoamericana. Identificación, Protección y Asistencia”, marzo, abril 2013, Ciudad de Panamá.
- 13 Caso mujer Colombiana denegada a quien le perdieron prueba psicológica y no valoraron una carta de la defensoría de Colombia en donde explicaban la necesidad de protección
- 14 Testimonio de un refugiado participante en los talleres que se dictan en el SJR
- 15 ACNUR http://www.acnur.org/index.php?id_pag=2302
- 16 Datos otorgados por personal de ONPAR durante el curso realizado por ACNUR-OIM “Derechos Humanos de las personas migrantes y refugiadas en la región Mesoamericana. Identificación, Protección y Asistencia”, marzo, abril 2013, Ciudad de Panamá.
- 17 http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/uploads/tx_refugiadosamericas/ACNUR_Ecuador_2012.
- 18 Art. 5 Párrafo 3 Dec. 23/08
- 19 Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana, Marco normativo Panama, Sin Fronteras/ INCEDES, 2010.
- 20 Caso Liliana Burunga, Caso Perla. Ambas solicitantes rechazadas, que se regularizaron via Crsiol de razas, pero que por el valor se han visto impedidas de regularizar a sus hijos.
- 21 ibidem
- 22 ibidem

23 Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana, Marco normativo Panamá, Sin Fronteras/ INCEDES, 2010.

24 Hay pequeños trucos que empleamos con la gente, que dejan en claro la discriminación basada en estereotipos. Por ejemplo, si alguien le pregunta a alguno de los refugiados afganos de donde es y este contesta de Kabul (capital de Afganistán) no suele tener mayores problemas. En cambio si contentas Afganistán, lo tildan de terrorista y le cierran la puerta.

25 El valor de la multa se establece en 50 USD por mes de estancia irregular. En el caso de las personas con hijos panameños el monto máximo de la multa alcanza los 1000 USD.

26 Entrevista realizada en las oficinas del SJR a un solicitante de refugio beneficiario de un microcrédito.

27 El artículo 20 modificado mediante Decreto 469 de 17 de abril de 2001, establece que todo extranjero o persona jurídica que sea sorprendida ejerciendo las actividades de buhonería que regula el Decreto 25, se le decomisará el puesto, la mercancía, o instrumentos y sin perjuicio de ser sancionados con multas desde 50 a 5 mil balboas, o su correspondiente en pena de arresto.

28 Aquellos derechos que dictan lo que el estado no puede hacer, como por ejemplo no discriminar

29 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Vélez Lóor vs. Panamá. Resumen Oficial Emitido por la Corte. Sentencia de 23 de Noviembre de 2010.

Con el apoyo de:

EUSKO JAURLARITZA

HEZKUNTZA, UNIBERTSITATE
ETA IKERKETA SAILA



GOBIERNO VASCO

DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN,
UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN



ALBOAN