

SISTEMA DE ASILO EN PANAMÁ

Enero - Noviembre 2023¹

INDICADORES CLAVE

178

Solicitudes de **refugio** presentadas a mayo 2023

2,696

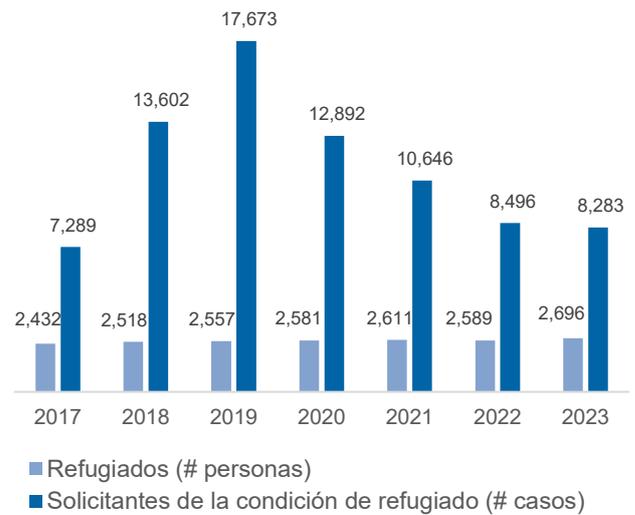
Refugiados hasta noviembre 2023

En noviembre, la Comisión Nacional para la Protección de Refugiados (**CONARE**) reconoció la condición de refugiado a **30 personas**.

A dicha fecha, la CONARE ha reconocido un total de **110 refugiados** en el 2023, gracias a los esfuerzos y apoyo por parte del ACNUR. A su vez, se han llevado a cabo **siete sesiones**, más de las requeridas legalmente por el **Decreto Ejecutivo No. 5 del 2018**.

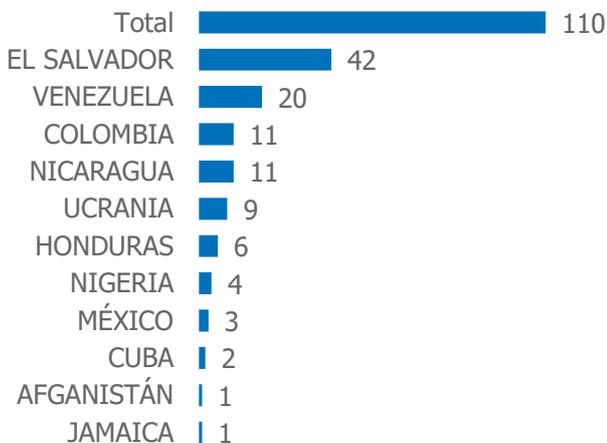
Este año, la CONARE ha revisado aproximadamente **60 casos**, 40 de los cuales son nuevos casos del año 2023.

REFUGIADOS* Y SOLICITANTES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO** EN PANAMÁ



REFUGIADOS RECONOCIDOS EN EL 2023

Países de origen



En el 2016, Marisol dejó Venezuela en búsqueda de protección. Ella estableció su nuevo hogar en Panamá, y junto a su esposo, encontraron inspiración en la cocina para apoyar a su familia. Para ellos, es una forma de conectar con sus tradiciones. "Las cachapas son nuestra patria, nos evoca hogar. Las cocinamos en familia y para amigos. Ahora lo hacemos con productos de Panamá, porque sentimos que esta también es nuestra patria. Es una manera de retribuir el cariño por esta tierra."

¹ Las cifras mostradas en este reporte muestran los datos disponibles de la ONPAR a mayo 2023, y de la CONARE a noviembre 2023.

* El término incluye a aquellos reconocidos en virtud de la Convención de 1951, la Declaración de Cartagena de 1984 y las que reciben otras formas de protección complementaria y temporal.

** Los solicitantes de la condición de refugiado son personas que han solicitado protección internacional y cuyas solicitudes aún no se han decidido. Cifras disponibles de ONPAR (total de casos) a mayo 2023

Marco legal

Panamá ratificó la Convención de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 en 1977. La definición de refugiados en la legislación panameña¹ es similar a la de la Convención de 1951¹. Panamá incluyó el género, la violencia de género, la violencia doméstica y familiar, la mutilación genital femenina, castigos por no obedecer valores y costumbres morales, así como discriminación contra lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTQI+) como formas de persecución.



Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado

En Panamá, las decisiones sobre el reconocimiento de la condición de refugiado son tomadas por la Comisión Nacional para la Protección de Refugiados (CONARE), integrada por diversas instituciones del Estado.

Las solicitudes se presentan inicialmente ante la Oficina Nacional para la Atención a Refugiados (ONPAR), en la ciudad de Panamá. Una vez registrado, el solicitante principal recibe un certificado que incluye su fotografía y un código QR. La ONPAR posteriormente programa y realiza entrevistas de elegibilidad individuales con el solicitante y cada uno de los miembros de su núcleo familiar. Los expedientes son evaluados por funcionarios de la ONPAR, la cual puede solicitar seguimiento a través de entrevistas adicionales, para ampliar la información. La ONPAR determina si la solicitud es admitida a trámite, o, si es rechazada o declarada inadmisibles. **A mayo del 2023, el tiempo promedio de tramitación desde el registro hasta la decisión de admisibilidad era de 3.2 años.**

Si la solicitud es admitida, el Servicio Nacional de Migración (SNM) le otorga al solicitante de la condición de refugiado y su núcleo familiar documentos provisionales de identificación por seis meses, renovables por dos años. Si la solicitud es declarada inadmisibles o es rechazada por la ONPAR, el solicitante puede presentar, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución, un recurso de reconsideración dirigido a la ONPAR. El Consejo Noruego para los Refugiados (NRC) brinda asistencia a

los solicitantes mediante su representación legal en la presentación del recurso.

Los casos admitidos son evaluados por la CONARE, que finalmente decide si concede o no la condición de refugiado. En el 2022, la CONARE reconoció ocho casos, negó uno, y remitió otro a la ONPAR para ampliación. Este año, la comisión ha reconocido un número sin precedentes de 110 refugiados. **El mayor reto sigue siendo la fase de admisibilidad ante la ONPAR.** En el 2021, solo cuatro casos fueron admitidos en esta fase. En el 2022 este número subió a once casos admitidos, representando menos del 1% del número de personas que aplicaron en dicho año.

Si el solicitante es **reconocido como refugiado por la CONARE**, el SNM le otorga un documento válido por un año, el cual le permite obtener permiso de trabajo válido por el mismo período.

Una vez notificadas, las decisiones de la CONARE pueden ser recurridas de dos formas; la primera es mediante un recurso de reconsideración ante la CONARE, y la segunda, a través de un recurso de apelación ante el Ministerio de Gobierno. Ambos recursos deben presentarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución. **La decisión sobre la apelación presentada agota la vía gubernativa.** Como última instancia, los solicitantes pueden presentar una demanda ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá a fin de evaluar la legalidad de la decisión. Desde la entrada en vigor del Decreto Ejecutivo N°5 del 2018, no se han presentado recursos contra decisiones de la CONARE ni demandas ante la Corte Suprema de Justicia.

Motivos para solicitar protección internacional

Las solicitudes presentadas en Panamá están relacionadas principalmente con personas perseguidas por sus opiniones políticas, como manifestantes o participantes en protestas en Nicaragua y Venezuela, incluyendo estudiantes, maestros y empleados públicos. También, líderes políticos de partidos de oposición, funcionarios electos, y líderes sociales que expresaron sus opiniones y críticas en contra del gobierno. Otros grupos incluyen defensores de derechos humanos, activistas, líderes comunitarios y periodistas que se expresaron en contra del gobierno. Miembros de comunidades rurales en el norte de Centroamérica, incluyendo opositores políticos, así como personas LGBTQI+, también han sido identificadas.

El ACNUR ha observado necesidades y vacíos de protección entre las personas en tránsito por Darién. En noviembre 2023, a través del monitoreo de protección mensual del ACNUR² se evidenció que uno de cada diez de los encuestados dejaron su país de origen a razón de amenazas individuales o contra sus familias, y cerca del 80 por ciento lo hizo por violencia generalizada o inseguridad general.

¹ Decreto Ejecutivo No. 5, 2018 (artículo 5). Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28447_A/65685.pdf

² Disponible en: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/105266>

Desafíos en la protección a refugiados

- Si bien bajo la normativa actual (Decreto No. 5), se han logrado avances significativos en materia de protección, la legislación aún no incluye la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena³.
- La legislación nacional establece un plazo máximo de seis meses para presentar la solicitud de la condición de refugiado, contados a partir de la fecha de ingreso al país. Esto limita el derecho de las personas a acceder al procedimiento. La única excepción contemplada al plazo mencionado es en situaciones sobrevenidas, es decir el fundamento para el reconocimiento *sur place*.
- Por otra parte, el procedimiento actual sobre solicitudes manifiestamente infundadas carece de claridad y de garantías procesales suficientes. La admisibilidad de los casos es realizada por la ONPAR, la cual decide sobre el fondo. El ACNUR sigue abogando para que este procedimiento sea más eficaz y con las garantías correspondientes.
- El procedimiento de determinación de la condición de refugiado y la obtención de permisos de trabajo para las personas admitidas a trámite puede durar varios años, dejando a los solicitantes en riesgo de ser explotados y limitado su acceso a derechos básicos.
- Actualmente la ONPAR recibe solicitudes de refugio programando sus citas por correo electrónico. Algunos solicitantes se han manifestado su inconformidad por el tiempo que les ha tomado obtener una cita. Sin embargo, el ACNUR está abogando para atender este asunto.
- Se hace necesario la implementación de un sistema de registro efectivo y manejo de información estadística. El ACNUR sigue prestando asistencia técnica y logística para mejorar el sistema de registro en Panamá. En cuanto a documentación, el ACNUR ha proporcionado a la ONPAR equipos y recursos para la documentación de refugiados y solicitantes de la condición de refugiado.
- El certificado proporcionado por la ONPAR incluye la fotografía del solicitante y un código QR. No obstante, no siempre es reconocido por la Policía Nacional, las autoridades de salud ni las educativas. Esta documentación contiene únicamente la información del solicitante principal, poniendo en riesgo al resto del núcleo familiar, quienes no cuentan con identificación individual.
- Según las cifras del SNM, cerca de 500,000 personas cruzaron por el Darién en lo que va del 2023⁴, sobrepasando las estimaciones iniciales del gobierno. Esto equivale a las cifras de los últimos 12 años combinados y el doble del número récord de personas registradas en el año 2022.



- A noviembre 2023, a través de sus monitoreos regulares y presencia en las Estaciones Temporales de Recepción Migratoria (ETRM), así como comunidades de tránsito y acogida, el ACNUR junto a su socio el Consejo Noruego para los Refugiados (NRC), proporcionó información sobre el sistema de asilo en Panamá a más de 14,200 personas y asistió a más de 100 en sus respectivas solicitudes⁵.
- El ACNUR propone la adopción de procedimientos acelerados, estrategias de cierre, y un plan para disminuir la mora, como alternativas para mantener el sistema de asilo bajo estándares internacionales.

Procedimientos de regularización y soluciones complementarias de protección

En marzo 2023, el Gobierno actualizó su legislación laboral, incluyendo permisos de trabajo para extranjeros bajo la protección de Panamá. El Decreto No. 4 del 2 de marzo⁶, confirmó los permisos de trabajo para refugiados y solicitantes de dicha condición admitidos al trámite, los cuales habían sido anteriormente establecidos. También se incluyeron nuevos permisos para personas víctimas de trata, asilados diplomáticos, personas apátridas y otros permisos temporales por razones humanitarias.

En julio 2023, el Ministerio de Seguridad Pública publicó el Decreto Ejecutivo No. 112, que creaba un estatus de residencia temporal denominado "Permiso Temporal de Protección". El permiso está disponible para todos los extranjeros que entraron irregularmente en Panamá y han permanecido en el país durante al menos un año sin iniciar un procedimiento de regularización. El procedimiento estará disponible hasta el 19 de julio de 2024 y concede la residencia temporal por dos años.

El ACNUR ha expandido su presencia en fronteras con oficiales e infraestructura adicional. Ha establecido espacios seguros (Protection Desks) dentro de las ETRM y gracias a sus esfuerzos, las autoridades han instalado una oficina de la ONPAR en Darién para fortalecer su presencia en terreno.

³ Incluye entre refugiados personas que han huido de su país porque su vida, su seguridad o su libertad se han visto amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que han perturbado gravemente el orden público. Disponible en: https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf

⁴ https://www.migracion.gob.pa/images/img2023/pdf/TR%C3%B1NSITO_IRREGULAR_POR_DAR%C3%89N.pdf ⁵ El número de personas indicadas solo contempla aquellas asistidas en zona de frontera.

⁶ https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29736_B/97150.pdf