

SISTEMA DE ASILO EN PANAMÁ

Febrero 2023¹

INDICADORES CLAVE

703

Solicitudes de **refugio** presentadas en el 2022

2,589

Refugiados en el 2022

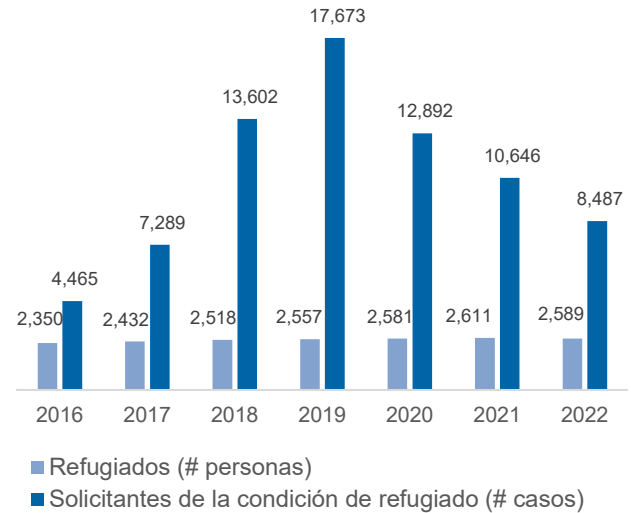
2,864

Decisiones emitidas en el 2022, incluyendo 957 rechazadas a trámite y 1,899 cerradas (desistimientos o caducidad de la instancia).

En el 2022, solo **once** casos fueron admitidos por la ONPAR (Nicaragua, Ecuador, Ucrania y Cuba) y **13 personas** fueron reconocidas como refugiados (9 de Ucrania y 4 de Nicaragua).

Un total de **22 personas**, anteriormente reconocidas como refugiadas (13 casos), se les fue aplicada la cláusula de cesación de dicha condición por parte de la CONARE.

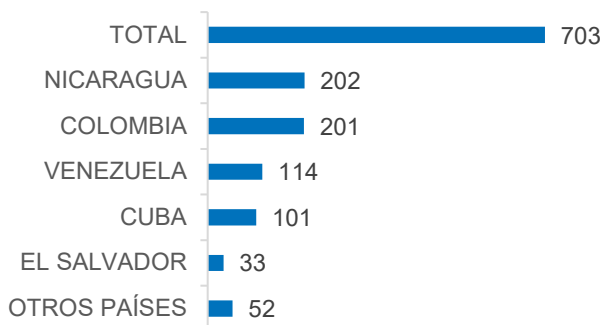
REFUGIADOS* Y SOLICITANTES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO** EN PANAMÁ



† Entre enero y diciembre 2022

SOLICITUDES DE REFUGIO 2022

Países de origen



Junto a su madre y hermana, esta joven nicaragüense solicitó refugio en Panamá. Actualmente buscan reconstruir sus vidas, dedicándose a la venta de comida y pan.

¹ Las cifras mostradas en este reporte muestran los datos disponibles a diciembre 2022.

* 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.

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 panameña es similar a la de la Convención de 1951. 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 (LGBTI+) como formas de persecución, que podrían justificar el reconocimiento de la condición de refugiado en Panamá.



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 de Protección para los Refugiados (CONARE), integrada por diversas instituciones del Estado panameño.

El procedimiento inicia ante la Oficina Nacional para la Atención a Refugiados (ONPAR), en la ciudad de Panamá, en donde deben ser presentadas las solicitudes para el reconocimiento de esta la condición por quienes así lo requieran. Una vez registrado, el solicitante principal recibe un certificado que incluye su fotografía y un código QR. Posteriormente, la ONPAR programa y realiza entrevistas de elegibilidad con dicho 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. Finalmente, la ONPAR determina si la solicitud es admitida a trámite, o, por el contrario, es rechazada o declarada inadmisibles. **A la fecha, el tiempo promedio que toma decidir la admisibilidad de la solicitud, puede durar 3.5 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. En general, la mayor parte de los casos evaluados por la CONARE son reconocidos, sin embargo, **el mayor reto sigue siendo la fase de admisibilidad ante la ONPAR.** En el 2021, solo cuatro casos fueron admitidos en esta fase. Aun cuando en el 2022 este número subió a once casos admitidos, sigue 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 la fecha, no existen registros de recursos presentados contra decisiones de la CONARE ni demandas ante la Corte Suprema de Justicia, desde la vigencia del Decreto Ejecutivo N°5 del 2018.

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, incluidos funcionarios electos, y líderes sociales que expresaron sus opiniones y críticas en contra del gobierno. Otros grupos incluyen personas miembros de grupos sociales específicos, como defensores de derechos humanos, activistas, líderes comunitarios y periodistas que publicaron o se expresaron en contra del gobierno. En los países del norte de Centroamérica, también se identificaron perfiles como población rural opositores al gobierno, así como las personas LGBTI+.

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/es/documents/details/96920>

En el último semestre del 2022, el ACNUR logró identificar un número considerable de personas en tránsito por el Darién, quienes manifestaron su temor de regresar a sus países de origen. Solo en Octubre, mediante el monitoreo de protección mensual del ACNUR² se evidenció que el 47% de los encuestados dejaron su país de origen a razón de amenazas individuales o contra sus familias, así como también por violencia generalizada, reflejando un cambio en las tendencias.

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 contenida en la Declaración de Cartagena³ y eliminó los permisos humanitarios temporales contenidos en el [Decreto Ejecutivo No. 23 del 10 Febrero de 1998](#).
- 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.
- El Decreto Ejecutivo actual no establece garantías mínimas, como el tiempo de respuesta para que la ONPAR decida sobre el fondo de la solicitud. Esto ha contribuido a la acumulación de casos. El ACNUR sigue abogando para que este procedimiento sea más eficaz.
- 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 explotación y limitado su acceso a derechos básicos.
- Actualmente la ONPAR recibe solicitudes de refugio y programa sus citas por correo electrónico. Sin embargo, los solicitantes se quejan del tiempo para obtener una cita, y muchos indican que no reciben una respuesta efectiva.
- Se hace necesario la implementación de un sistema de registro efectivo y manejo de información estadística. Adicionalmente, solo el solicitante principal de la condición de refugiado recibe documentación individual, no así el resto del núcleo familiar. 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, 248,284 personas cruzaron por el Darién en 2022⁴. A finales de febrero 2023, se registraron 49,291 personas, cinco veces más que quienes llegaron en el 2022 durante el mismo periodo. Las autoridades estiman que, para final del 2023, unas **400,000** personas habrán cruzado por Darién.
- En el 2022, 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 1,381 personas and asistió a 63 en sus respectivas solicitudes⁵.
- Pese a la presencia del ACNUR en frontera, así como de sus especialistas en protección comunitaria, alojamiento, y comunicación, es de suma importancia ampliar la presencia de la ONPAR en dichas regiones. Lo anterior, a fin para fortalecer el acceso al procedimiento, y brindar protección internacional oportuna a quienes así lo requieran.
- La falta de medios alternos de regularización para personas en movimientos mixtos puede propiciar que algunos apliquen para obtener la condición de refugiados, sin cumplir con los parámetros. El ACNUR propone la adopción de procedimientos acelerados, estrategias de cierre, y un plan para disminuir la mora, como alternativas para preservar el sistema de asilo bajo los estándares internacionales.

Procedimientos de regularización y soluciones complementarias de protección Ninguno.