

DIAGNOSTICO PARTICIPATIVO 2022

PANAMÁ



Grupo focal de discusión en oficinas de RET

Resumen Ejecutivo

Diagnóstico Participativo 2022



Introducción y metodología:

La República de Panamá es hogar para más de 14,000 refugiados y solicitantes de la condición de refugiado. La población de refugiados reconocidos está compuesta principalmente por personas de Colombia, El Salvador, Cuba, Nicaragua y Venezuela, y supera las 2,600 personas.

El ACNUR coordina la acción internacional para la protección de los refugiados a nivel mundial. El mandato del ACNUR se enfoca en apoyar a los Estados en el fomento de la protección internacional y la búsqueda de soluciones duraderas para el desplazamiento forzado. Las personas de interés del ACNUR son los solicitantes de la condición de refugiado, refugiados reconocidos y personas apátridas.

La Herramienta del ACNUR para *el Diagnóstico Participativo de las Operaciones de 2006* ha sido empleada ampliamente por el ACNUR y sus socios en muchas operaciones. La herramienta aprovecha lecciones aprendidas en torno a cómo estructurar, facilitar, documentar y analizar diálogos que favorecen la inclusión y representación de los intereses de personas de interés que son importantemente afectadas por la toma de decisiones en su favor, pero que normalmente correrían el riesgo de que sus inquietudes, prioridades y aportes no sean visibles para quienes toman estas decisiones. El ejercicio fue realizado bajo distintos enfoques como el comunitario, el de derechos, y de edad, género y diversidad.

Por séptima vez en Panamá, ACNUR realiza el proceso de consulta y retroalimentación con la población de interés, denominado Diagnóstico Participativo. El proceso se realizó en conjunto con las organizaciones no gubernamentales: Cruz Roja Panameña, Consejo Noruego para Refugiados, Fútbol con Corazón, HIAS, Pastoral de Movilidad Humana y RET, quienes participaron en el diseño, la ejecución y el desarrollo de estas consultas y diálogos, proporcionando tiempo, habilidades y experiencias que permitieron orientar el trabajo conjunto.

Un total de 113 personas participaron en los grupos focales de discusión entre el 12 y el 21 de abril de 2022. Según su estatus legal, 45 eran refugiados reconocidos, 8 eran solicitantes de la condición de refugiado admitidos a trámite y 60 como solicitantes de la condición de refugiado en espera de admisión a trámite. Según las edades, 11 participantes tenían entre 10 y 14 años; 7, entre 15 y 17 años; 77, entre 18 y 59 años; y 18 personas contaban con 60 años o más. Los países de origen de los participantes fueron, principalmente, Colombia, Venezuela, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Cuba.

Se realizaron 15 grupos focales de discusión, 11 de estos grupos se realizaron en la Ciudad de Panamá, 2 en la provincia de Panamá Oeste y 2 en la provincia de Chiriquí. Los grupos fueron focalizados de la siguiente manera:

- Niñas y niños entre 10 a 13 años.
- Adolescentes entre 14 y 17 años.
- Jóvenes en edad universitaria, en Ciudad de Panamá y Panamá Oeste.
- Líderes comunitarios.
- Mujeres en edad productiva, en Ciudad de Panamá y Panamá Oeste.
- Hombres en edad productiva.
- Hombres y mujeres en edad productiva, en Chiriquí.
- Mujeres adultas mayores, en Ciudad de Panamá y Chiriquí.
- Hombres adultos mayores.
- Personas con necesidades específicas.
- Personas de la comunidad LGTBIQ+
- Personas de otras nacionalidades

HALLAZGOS

Procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado:

- Panamá ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 a través de la Ley 5 de 26 de octubre de 1977 y desarrolla este instrumento mediante el Decreto Ejecutivo No. 5 de 2018. La Comisión Nacional de Protección para Refugiados (en adelante CONARE) tiene el mandato de aplicación sobre estas disposiciones legales.
- La Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (en adelante ONPAR) es la autoridad competente de la coordinación y ejecución de las decisiones que determine la CONARE.
- Los grupos focales destacaron la necesidad de obtener información sobre lo que implica presentar una solicitud de reconocimiento del estatus de refugiado, los tiempos de duración del procedimiento, el tipo de documentación que se les brida en las distintas etapas del proceso y sus derechos y deberes. También mencionaron que los canales de comunicación y atención utilizados por la ONPAR para brindar respuesta al público a través de correo electrónico y llamada telefónica no suelen ofrecer respuesta oportuna.



Grupo focal de discusión en oficinas de la Cruz Roja Panameña

Documentación:

- Las personas solicitantes de la condición de refugiado en Panamá indicaron que reciben como documentación por parte de la ONPAR una hoja de Constancia de Solicitud de la Condición de Refugiado, la cual contiene un código QR que, al ser escaneado, despliega digitalmente información sobre el estatus de la solicitud. Los grupos focales enfatizaron que la validez de este documento es cuestionada usualmente por los estamentos de seguridad del Estado. Este documento incluye solo la fotografía de la persona principal del caso que solicita el reconocimiento de la condición de refugiado y, solo los nombres del resto de su núcleo familiar en el documento.
- Los grupos focales indicaron que al no emitirse por parte de la ONPAR una documentación individualizada para cada uno de los miembros del grupo familiar, se aumenta el riesgo de que el resto del grupo familiar pueda ser detenidos por autoridades e incluso trasladados al albergue migratorio. Este tipo de documentación suele presentarles obstáculos a las personas como también situaciones de discriminación para acceder al sistema educativo para los niños, niñas y adolescentes, carnés de salud, servicios bancarios, licencia de conducir, descuentos por jubilación, entre otros.
- Las personas solicitantes de la condición de refugiado que no han sido admitidas a trámite, y por ende no tiene permiso de trabajo, suelen dedicarse a trabajar informalmente o a realizar actividades generadoras de ingresos como microemprendimientos o negocios propios.
- Otra de las cuestiones expresadas por los grupos focales fueron los altos costos del carné, trámites migratorios y de permiso de trabajo. Las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado indicaron que la calidad de los materiales de la documentación que emiten las autoridades no es la más adecuada y resistente; el deterioro y desgaste de la documentación trae consigo una afectación económica para el portador que solicita la reposición del documento, como el permiso

de trabajo. Mencionaron también que solo algunas instituciones como los centros de salud o la Universidad de Panamá reconocen la validez de la documentación emitida por ONPAR a las personas que se encuentran como solicitantes de la condición de refugiado.

Acceso a trabajo y medios de vida:

- Según afirmado en los grupos focales, la falta de acceso a un permiso de trabajo para las personas solicitantes de la condición de refugiado no admitida a trámite, conlleva una serie de riesgos que afectan el acceso a otros derechos, como la vivienda, alimentación, educación y servicios básicos. No poder acceder a un empleo con un permiso laboral expone a los solicitantes de la condición de refugiado y sus familiares a situaciones de vulnerabilidad, a nivel física y psíquica.
- La mayoría de las personas se ven obligadas a trabajar de manera informal, en donde corren el riesgo de ser explotadas laboralmente, o de ser sancionadas con multas por incumplir con las regulaciones legales. Esta situación también puede incrementar la aparición de otros riesgos de protección como el trabajo infantil o el sexo por supervivencia.
- Por otro lado, los participantes mencionaron las restricciones de la legislación panameña que limita el ejercicio de muchas profesiones exclusivamente para panameños.
- Algunos de los grupos que participaron del ejercicio describieron episodios de discriminación constantes o frecuentes, negativas o dificultad para obtener un empleo por ser extranjeros, por la edad, por tener hijos o incluso por encontrarse en periodo de embarazo. En la gran mayoría de los grupos indicaron haber experimentado situaciones de explotación laboral, siendo esta última prevalente y recurrente, principalmente, en aquellas personas que no podían acceder a un empleo formal.

Salud y alimentación:

- La mayoría de las personas afirmó que se atiende centros de salud públicos. No obstante, es infrecuente que cuenten con acceso efectivo a médicos especialistas, y sus condiciones se agravan al no contar con seguro social ni privado, acceso a medicamentos ni exámenes, y a ocasionales situaciones de discriminación (por desconocimiento de sus documentos, o por ser extranjeros), particularmente en Ciudad de Panamá, y para las personas LGTBIQ+.
- Según los participantes, las clínicas privadas tienen costos impagables, y el desabastecimiento y acceso diferenciado a los medicamentos obligan a que las personas racionen o suspendan sus tratamientos, incluso para enfermedades crónicas, lo cual agrava sus condiciones, y genera discapacidad y dolor evitables.
- Los participantes concluyeron que la depresión, ansiedad y afectaciones del estado de ánimo, como exposición crónica al estrés son atribuidas a las deprivaciones económicas, situaciones de revictimización y discriminación; así como al hacinamiento, la violencia doméstica, el maltrato infantil y la violencia basada en género.
- Todas las personas afirmaron tener que comer menos y a consumir alimentos de menor calidad y menos saludables (insuficientes o infrecuentes frutas, verduras y lácteos), y limitarse a lo esencial. El dinero no alcanza para artículos de higiene personal ni menstrual, exacerbado por la inflación.

Educación:

- La mayoría de los estudiantes que participaron o son hijos de los participantes en Ciudad de Panamá, afirmaron encontrarse cursando grados con uno o años por debajo a los que les correspondería según su edad, debido a que las familias se enfrentan a discriminación y obstáculos para la pagar matrícula escolar, año tras año, en el sector público; y porque la educación privada es costosa. Muchos suspendieron estudios por

falta de dinero para costear la educación virtual durante la pandemia.

- Los participantes indicaron que los extranjeros son excluidos como beneficiarios de becas, subsidios y honores académicos; tampoco se les permite participar de algunas actividades académicas, deportivas, culturales, cívicas y prácticas profesionales.
- Los niños y niñas comentaron que experimentan *bullying* de parte de administrativos, profesores y otros padres, particularmente, replicado por sus compañeros.
- Algunos universitarios no han podido registrar sus asistencias con sus documentos en la Universidad de Panamá.

Vivienda y servicios:

- Los participantes indicaron que el acceso a la banca es escaso, principalmente por el tipo de documentación requerida y sólo ocurre tras contar con residencia permanente, por ende, es común que los solicitantes de refugio compartan renta y espacios con otras familias. El hacinamiento y las condiciones generan riesgos específicos de seguridad, particularmente para niños, niñas, adolescentes, personas de edad avanzada, con discapacidad, y personas en riesgo de violencia basada en género.
- El riesgo de desalojo, las deudas y las situaciones de riesgo obligan a las personas a aceptar condiciones de vivienda cada vez más desfavorables, arreglos informales, mudarse constantemente, y llegar a arreglos que, de incumplirse, les exponen a situaciones de intimidación o amenazas.

Integración local y seguridad:

- La mayoría experimenta discriminación, que ocurre principalmente de parte de los funcionarios públicos, frente al tipo de documentación que poseen, impidiendo el acceso a derechos (educación, salud, tránsito), o demostrando displicencia por su presencia en el país; aunque también ocurren incidentes con la población de acogida, principalmente en Ciudad de Panamá, contra jóvenes, lo que ha

motivado mudarse a comunidades menos hostiles.

- Los solicitantes de la condición de refugiado se perciben separados del resto de la sociedad, por el alcance legal de sus derechos, principalmente por el trabajo informal, insuficiente, o temas explotación laboral; sin poder sentir que aportan a la economía en labores acordes a sus capacidades, ni dedicarse al comercio sin sentir que infringen normas.
- La seguridad ciudadana afecta principalmente a las personas que se ven obligadas a vivir en centros urbanos periféricos o donde es frecuente el narcomenudeo y la presencia de pandillas. Son frecuentes los robos, hurtos y estafas, particularmente sobre alternativas migratorias; y que no suelen denunciar.
- La seguridad de las comunicaciones es un tema de preocupación, particularmente para comunicarse con personas en país de origen, para las personas LGTBIQ+, y para refugiados emprendedores o profesionales que necesitan promover sus servicios y productos en redes sociales.
- Los espacios para participar de la vida vecinal, comunitaria y social no siempre se perciben como lugares donde se puedan sentir bienvenidas las personas que viven en Ciudad de Panamá, con excepción de las actividades convocadas por los socios y el ACNUR.

Asistencia humanitaria:

- Es frecuente la exclusión de extranjeros, en general, desde programas estatales, o discriminación y discrecionalidad de funcionarios que ejecutan asistencia, desde el nivel de gobierno local (juntas comunales), hasta las instituciones que brindan respuesta a población vulnerable a nivel nacional, como el Ministerio de Desarrollo Social, y programas de asistencia a personas con discapacidad; igual que subsidios y beneficios destinados a emprendedores, estudiantes, etc.
- Los participantes refirieron que la asistencia humanitaria de parte del ACNUR y de los socios ha sido clave para los momentos más difíciles, pero solicitan que pueda ser más frecuente e integral.

- Existe gran demanda y aceptación de servicios legales, psicosociales, de asistencia humanitaria de emergencia, así

como de oportunidades y programas para acceso a empleabilidad, capital semilla y medios de vida que brindan los socios.

Recomendaciones:

Procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado:

- Proveer información sobre el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado, derechos y deberes de los solicitantes de la condición de refugiado y refugiados, de forma entendible, y utilizando los medios de comunicación preferibles señalados por los diferentes grupos focales con enfoque de edad, género y diversidad.
- Ampliar las jornadas de concientización por parte del ACNUR, organizaciones socias y la ONPAR, a los estamentos de seguridad, autoridades gubernamentales y gobiernos locales, para asegurar su conocimiento sobre el trato debido a las personas que se identifican con solicitantes de la condición de refugiado.
- Promover capacitaciones, talleres o dinámicas para hacer docencia a NNA, en la que se promuevan temas como los derechos y deberes que tienen como solicitantes de la condición de refugiado y refugiados.
- Mejorar la diseminación de información sobre todos los pasos de procedimiento de solicitud de la condición de refugiado y asegurar la creación de canales de comunicación eficientes con la ONPAR durante el trámite.
- Presentar, desde el primer contacto en la ONPAR, información sobre los servicios ofrecidos por el ACNUR y sus socios.
- Revisar los protocolos de atención en la ONPAR para asegurar la privacidad de la información de las personas que acceden a la oficina, y fomentar un ambiente de espacio seguro en salas de espera y en los despachos durante las entrevistas.
- Reforzar los estándares de trato a personas con necesidades específicas, personas con afectaciones por estrés postraumático, sobrevivientes de VBG, personas LGTBIQ+, y otros grupos vulnerables.
- Reforzar el sistema de asilo para que sea justo y eficiente, y se reduzca la mora y tiempo de respuesta de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en la fase de admisibilidad.
- Asesorar para el acceso al proceso de naturalización a refugiados reconocidos que lo soliciten.
- Apoyar la apertura de una oficina de ONPAR en la provincia de Chiriquí, y el nombramiento de personal debidamente capacitado para brindar atención y orientación a las personas.



Grupo focal de discusión en oficinas de HIAS

Documentación:

- Proveer documentación individual a los solicitantes de la condición de refugiado en fase de admisibilidad y a cada uno de los miembros del grupo familiar.

- Para prevenir situaciones de abuso y detención por parte de las autoridades, diseñar una campaña de concientización para asegurar que la documentación emitida por la ONPAR sea reconocida por todas las instituciones gubernamentales del país.
- Reforzar los sistemas de atención para la renovación de documentación emitida por la ONPAR y el Servicio Nacional de Migración, a refugiado admitidos a trámite y refugiados, para que se emitan de manera más ágil y expedita.
- Se recomienda que el carné emitido por el Servicio Nacional de Migración a solicitantes de la condición de refugiado admitidos a trámite y refugiados, se brinden gratuitamente, o que, al menos, se cobre uno solo por caso, exonerando el costo para el resto de los miembros del grupo familiar.
- Que se prolonguen el período de vigencia de los permisos laborales otorgados a refugiados y solicitantes de la condición de refugiado admitidos a trámite.
- Abogacía para agilizar el proceso de tramitación de licencias de conducir y apoyo económico para el trámite.

Acceso a trabajo y medios de vida:

- Fomentar el acceso a actividades remuneradas a los solicitantes de la condición de refugiado, a través de campañas para motivar la contratación de estos.
- Impulsar la propuesta del permiso provisional para solicitantes de la condición de refugiado en proceso de admisión con la CONARE.
- Fomentar campañas de concientización para las empresas privadas para que conozcan los perfiles empleables de población solicitante admitida a trámite y refugiados reconocidos.
- Mejorar el acceso a asesoría legal para emprendedores y microempresarios, sobre todo en lo relativo a mejorar el acceso a información para la tramitación de licencias y permisos necesarios para la apertura de negocios.
- Establecer acuerdos a nivel Municipal para que se permita la comercialización de productos elaborados por población en espacios de venta estipulados en los municipios.
- Establecer alianzas con el sector privado para obtener beneficios a favor de población de interés en temas de emprendimiento, capacitación y empleabilidad.
- Reforzar y continuar identificando mayores oportunidades de inserción laboral y autosuficiencia, considerando personas mayores, mediante el Programa Talento Sin Fronteras y Capital Semilla.
- Fomentar el establecimiento de espacios seguros de venta privada (bazares) para emprendimientos.

Salud:

- Asegurar acceso a la salud de la población, en especial a servicios de atención especializada y salud mental, en los sistemas de salud pública y aquellos servicios de atención ofrecidos por las organizaciones socias.
- Promover el acceso de personas LGTBIQ+ a la salud, tratamientos de salud sexual y reproductiva, en especial de VIH-SIDA.
- Proveer más información sobre salud sexual y reproductiva e identificar servicios gratuitos para la población.
- Mejorar la información disponible sobre los servicios de salud disponibles.

Educación:

- Asegurar que MEDUCA realice campañas para fomentar el conocimiento y la aplicación del Decreto Ejecutivo 1225 de 21 de octubre de 2015, para facilitar las convalidaciones.
- Establecer documentación y convenios con entidades educativas, para que flexibilicen los requisitos como aquellos documentos apostillados en los países de origen, que no son fáciles de conseguir, sobre todo cuando el agente persecutor es el propio Estado.
- Garantizar el acceso de niños, niñas y adolescentes refugiados o solicitantes de la condición de refugiado en los programas de becas estatales; y que su condición migratoria no sea criterio de exclusión para ser reconocidos en honores académicos, prácticas profesionales, etc.

- Incidir a través de MEDUCA, que los centros educativos permitan que alumnos solicitantes de la condición de refugiado y refugiados, puedan representar a sus colegios y/o al país en concursos, olimpiadas, competencias deportivas, en desfiles y otros honores y reconocimientos.
- Continuar talleres de capacitación y concientización en los centros educativos tanto con profesores, directivos, personal administrativo y alumnos para prevención de *bullying*, discriminación y xenofobia.

Vivienda:

- Proveer información y asistencia legal sobre derechos y obligaciones como arrendatarios, mecanismos de soluciones de conflicto.
- Garantizar el acceso a programas estatales de solución habitacional a través del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), a refugiados reconocidos que se encuentren en situación vulnerable o de riesgo.

Integración local y seguridad:

- Diseñar mensajes clave para establecer una mejor comunicación con la fuerza pública y para promover el conocimiento de los derechos y obligaciones de los refugiados, concretamente el derecho de libre circulación.
- Fortalecer intervenciones de protección basadas en comunidad, promoviendo actividades formación para representantes comunitarios, recreación (baile, deportes, cocina, boticario), integración y programas comunitarios con un enfoque de edad, género y diversidad, de acuerdo con las necesidades e intereses de la población.
- Promover la creación y afianzamiento de redes de apoyo, para fomentar el intercambio de conocimiento y habilidades técnicas con el fin de mejorar las capacidades de ahorro, resiliencia y autocuidado.
- Brindar información a través de los medios de comunicación identificados como preferidos, tomando en cuenta también un enfoque de edad, género y diversidad para que el mensaje llegue adecuadamente al público al que se le quiere brindar.
- Continuar socializando la ruta de atención y servicios esenciales de respuesta de VBG disponibles en el país, particularmente con la población LGTBIQ+, adolescente y población masculina.

Asistencia humanitaria:

- Continuar brindando asistencia humanitaria e incrementar las estrategias de integración local, para atender las necesidades más apremiantes de la población de interés, que acumula bastantes estresores desde país de origen, y cuya vulnerabilidad social se ve altamente incrementada por los obstáculos para acceder a medios de vida dignos y el ejercicio integral de sus derechos.
- Aumentar en la medida de lo posible la asistencia y apoyo psicosocial.
- Incluir a los refugiados y solicitantes de la condición de refugiado en los sistemas de asistencia social del MIDES, en los que calificaran según los criterios que aplican para la población local.
- Revisar los montos de asistencia de los actores humanitarios, considerando la inflación y el impacto del aumento del combustible en los productos de primera necesidad.
- Aumentar la capacidad para brindar orientaciones legales, porque la priorización de casos de emergencia demora el acceso a orientación oportuna.