



# REPORTE DE MONITOREO DE PROTECCIÓN (HFS 4) PANAMA

Necesidades de protección de los refugiados y solicitantes de la condición de refugiado en Panamá.

Este reporte recopila información actualizada sobre las principales necesidades y riesgos de protección que enfrentan las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado en Panamá.



## Agradecimientos

Este reporte fue posible gracias al apoyo del Gobierno de Canadá, la colaboración de la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR) y las organizaciones socias del ACNUR en Panamá, quienes brindaron los datos de contacto de las personas (con previo consentimiento) y asistieron los casos referidos por la Unidad de Protección para servicios y asistencia en el transcurso del ejercicio de monitoreo de protección de HFS-4. ACNUR en Panamá expresa su agradecimiento también a las personas que participaron en el monitoreo de protección y a sus familias, que compartieron su información para poder generar el contenido de este reporte.

### CONTACTENOS

#### UNIDAD DE PROTECCIÓN - Panamá

Oficina Multipaís para Belice, Cuba, Panamá, Nicaragua y Sur del Caribe

Tel.: +507 304-9650

Correo: [panpaprc@unhcr.org](mailto:panpaprc@unhcr.org)

#### [FOTO DE PORTADA:]

*[Personal de ACNUR Panamá conduciendo monitoreo de protección ©UNHCR/Diana Diaz]*

# Contenido

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Asegurar el respeto a los derechos fundamentales de las personas refugiadas</b>                         | <b>5</b>  |
| <b>Introducción y contexto</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Acceso a necesidades básicas</b>  | <b>6</b>  |
| <b>Acceso a vivienda</b>   | <b>14</b> |
| <b>Acceso al territorio de personas con necesidades de Protección Internacional por frontera terrestre</b> | <b>17</b> |
| <b>Agradecimientos</b>   | <b>4</b>  |
| <b>Anexo: Metodología</b>  | <b>21</b> |

## Introducción

Con el propósito de recopilar información actualizada sobre los riesgos de protección que enfrentan las personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiados frente a las al acceso a derechos y a servicios básicos en Panamá, ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados realizó el cuarto ejercicio de monitoreo de protección: Encuesta de Alta Frecuencia (HFS, por sus siglas en inglés, en adelante: HSF-4) de mayo a agosto del 2022. Se espera que los datos presentados informen el trabajo del ACNUR y de sus socios en la priorización y planificación de sus programas, y puedan también asistir a las instituciones gubernamentales en el diseño de las políticas públicas inclusivas para mejorar el acceso de los derechos básicos de las personas en necesidad de protección internacional en Panamá.

Dentro de los principales hallazgos encontrados durante el HFS-4 se encontró que persiste un restringido acceso al empleo y por ende, limitada capacidad para cubrir las necesidades prioritarias de las personas encuestadas. Existe un alto riesgo de hacinamiento y vulnerabilidad ya que muchas personas encuestadas están compartiendo el apartamento o la casa con otras familias, y su la deuda acumulada está creciendo debido a la falta de pago de meses del alquiler que los sitúa en riesgo de desalojo. Por último, se identificó un creciente número de personas con necesidades de protección internacional que ha ingresado irregularmente por las fronteras terrestres, particularmente desde Costa Rica, con la intención de establecerse en la República de Panamá.

## Contexto

La encuesta comprende la experiencia de 400 hogares encuestados, dónde se cubrieron un total de 1,111 personas en la República de Panamá, solicitantes de la condición de refugiado (72%), refugiados reconocidos (7%), personas cuya solicitud al trámite ha sido negada por la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados ( ONPAR) (6%), retirada por los solicitantes (2%), que tienen intenciones de iniciar el trámite en Panamá (3%), en otro país (1%), y otras personas con necesidades de protección internacional que no tienen intención de solicitar la condición de refugiado (9%).

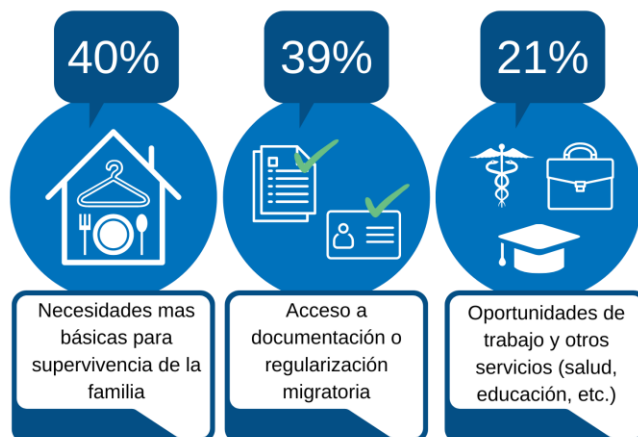
El ACNUR estima que en Panamá se encuentran aproximadamente 2,605 personas refugiadas reconocidas, 64% de Colombia, 15% de El Salvador, 5% de Cuba, 3% de Venezuela, y 13% provenientes de otros países y 11,273 casos de solicitud de la condición de refugiado en espera de respuesta por parte de ONPAR. Esta ronda de encuestas consultó principalmente a personas provenientes de las Américas 98.5%, y 1.5% de Ucrania y Rusia, comprendiendo 13 nacionalidades distintas. Este reporte, al igual que los análisis de rondas anteriores, presta especial atención a la situación de personas nacionales de Nicaragua, Venezuela, Colombia, Cuba y El Salvador, por su mayor representatividad histórica entre las personas en necesidad de protección internacional en Panamá, y agrupa a las siguientes 8 nacionalidades en “otra”<sup>1</sup>.

| Nacionalidades | Hogares    | Porcentaje  |
|----------------|------------|-------------|
| Nicaragüense   | 133        | 33%         |
| Colombiana     | 123        | 31%         |
| Venezolana     | 84         | 21%         |
| Cubana         | 28         | 7%          |
| Otras          | 19         | 5%          |
| Salvadoreña    | 13         | 3%          |
| <b>Total</b>   | <b>400</b> | <b>100%</b> |

Fuente: HFS-4

## Acceso a necesidades básicas

En el HFS-4 se preguntó a la población encuestada sobre la necesidad prioritaria de su hogar durante el último mes. El 40% señaló el acceso a necesidades básicas para la supervivencia (comida, vivienda, ropa) como necesidad prioritaria, el 39% el acceso a documentación y el 21% la necesidad de acceder a trabajo y a otros servicios (salud, educación).

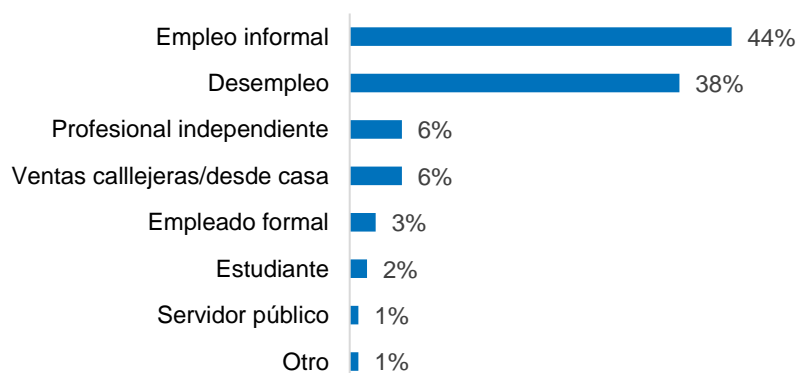


Fuente: HFS-4

<sup>1</sup> Las nacionalidades agrupadas en «otra» fueron las siguientes: Honduras (6 personas), Ucrania (5 personas), Haití (2 personas), Jamaica (2 personas), Bolivia (1 persona), México (1 persona), República Dominicana (1 persona) y Rusia (1 persona). Ver anexo para mayor contexto sobre diferencias percibidas de personas provenientes de Europa del Este.

La República de Panamá ratificó la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados a través de la Ley No. 5 de 1997. Esta Ley es desarrollada y reglamentada por el Decreto Ejecutivo No. 5 de 2018. El acceso al trabajo para los solicitantes de la condición de refugiado no está previsto en el Decreto Ejecutivo No. 5 de 2018. El Decreto Ejecutivo No. 17 de 1999, por el cual se reglamenta el acceso a permiso de trabajo para personas extranjeras de acuerdo con el Código de Trabajo, establece que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo laboral puede autorizar la expedición de permiso de trabajo para personas extranjeras en calidad de refugiado. Con el Decreto Ejecutivo No. 20 de 2019, se modificó y amplió la expedición de permiso de trabajo para las personas solicitantes de la condición de refugiado admitidas a trámite por periodo de un año, y renovable una sola vez por el mismo periodo. Actualmente las personas que pueden acceder a un permiso laboral son los solicitantes de la condición de refugiado que son admitidos a trámite y las personas refugiadas reconocidas, y no los solicitantes de la condición de refugiado en espera de ser admitidos o no al procedimiento, grupo que representan la mayoría de la población. La situación laboral actual descrita por los encuestados en el ejercicio del HFS-4 se refiere a:

#### Situación laboral en Panama



Fuente: HFS-4

Uno de los datos más relevantes que se encontró en el HFS-4 fue la baja capacidad económica que continúan teniendo los hogares para poder cubrir sus necesidades básicas. Así, un 47% de la población encuestada indicó tener la capacidad de poder cubrir desde un día hasta una semana las necesidades básicas con los ingresos actuales, 12% hasta por dos semanas, 5% entre uno y dos meses y solo 3% por tres meses o más. 32% no sabe o prefirió no decir por cuanto tiempo pueden cubrir las necesidades del hogar con los ingresos actuales.

**Acceso a derechos relacionados con la generación de ingresos económicos:**

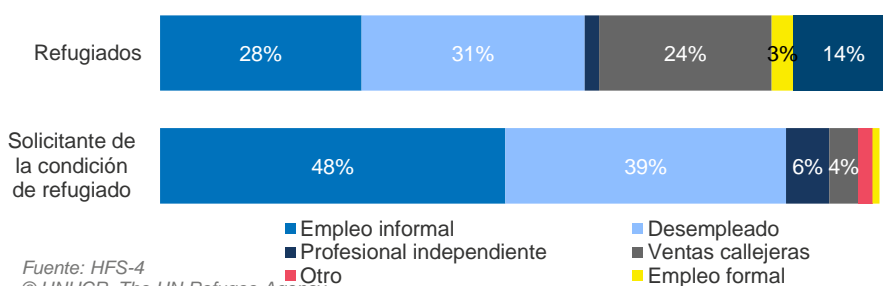
La falta de acceso a un permiso de trabajo por un tiempo prolongado para las personas solicitantes de la condición de refugiado conlleva una serie de riesgos que afectan el acceso a otros derechos, como la vivienda, alimentación, educación y su integración. No poder acceder a un empleo con un permiso laboral expone a los solicitantes de la condición de refugiado y sus familiares a situaciones de vulnerabilidad prolongada. Las personas que se exponen a trabajar en la informalidad corren el riesgo de ser explotadas laboralmente, o de ser sancionadas con multas (o detención sino pagan la multa que de por sí es elevada) por incumplir con lo establecido en la ley, si se dedican a la venta ambulante o sin los permisos correspondientes.

Sin un permiso de trabajo, y muchos de ellos con perfiles profesionales inhabilitados legalmente para ejercer profesiones que están protegidas y reservadas para nacionales panameños, los solicitantes de la condición de refugiado se ven obligados a dedicarse a otras actividades, principalmente de servicios; las más comunes, la limpieza de casas y/o cuidado de niños y ancianos, entre mujeres; y trabajos ocasionales de construcción y técnicos, los hombres. Existen quienes brindan tutorías y servicios profesionales, pero obligados a ofrecer tarifas muy bajas debido a la desesperación que la situación produce.

El 48% de la población encuestada en el ejercicio de HFS-4 que se encuentra como solicitante de la condición de refugiado en Panamá indicó trabajar bajo empleo informal. 39% señaló estar desempleado, 6% es profesional independiente, 4% se dedica a las ventas callejeras, 2% señaló tener otro tipo de situación laboral y solo 1% indicó estar bajo empleo formal.

De la proporción de personas que indicó encontrarse como refugiados en Panamá (7% del total de encuestados), el 31% señaló estar desempleado, 28% se encontraba en situación de informalidad, 24% es dueño de su negocio o se dedica a las ventas (callejeras o desde casa), 14% se dedica a los estudios y solo 3% mantienen un empleo formal. Esto puede indicarnos que a pesar de que las personas refugiadas reconocidas o admitidas a trámite

**Situación laboral de refugiados y solicitantes de la condición de refugiado**





cuenten con un permiso de trabajo, el acceso al empleo sigue siendo un reto, posiblemente como consecuencia de los efectos de la crisis económica provocada por la pandemia por COVID-19.

En comparación con los datos arrojados por el ejercicio de monitoreo de protección HFS-3, los cambios en la situación laboral de los encuestados en ambos ejercicios fueron mínimos, sin embargo, negativos en su mayoría. Dentro de los cambios más notorios podemos mencionar que la proporción de encuestados que afirmaron estar empleado informal disminuyó un 3%

| Situación laboral           | HFS-3 | HFS-4 |
|-----------------------------|-------|-------|
| Desempleo                   | 36%   | 38%   |
| Empleo informal             | 47%   | 44%   |
| Ventas callejeras o en casa | 6%    | 6%    |
| Profesional independiente   | 4%    | 6%    |
| Empleo formal               | 5%    | 3%    |
| Estudiante                  | 1%    | 2%    |
| Otro                        | 1%    | 2%    |

Fuente: HFS-4

pasando de 47% en el HFS-3 a un 44% en el HFS-4. El desempleo aumentó un 2%, de 36% en el HFS-3 a un 38% en el HFS-4. El empleo formal también disminuyó 2%, de un 5% en el HFS-3 a un 3% en el HFS-4.

## Efectos provocados por la falta de generación de ingresos económicos de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado:

La falta de acceso a un permiso de trabajo para solicitantes de la condición de refugiado en el Decreto Ejecutivo No. 5 de 2018 limita el acceso a vivienda, a servicios de salud y a alimentación.

En Panamá, es función del Estado velar por la salud de la población y todas las personas tienen derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud, bienestar físico, mental y social. Con respecto al acceso a los servicios de salud, 64% de las personas encuestadas señalaron haber necesitado acceder a servicios médicos para alguna persona del hogar en los últimos 3 meses (al momento de haberse realizado la encuesta), de los cuales solo el 54% recibió la atención médica que necesitaban y 46% no pudo recibir la atención médica. Dentro de las principales razones por la cual los hogares encuestados no lograron que la persona recibiera asistencia médica encontramos que un 27% no pudo acceder por falta de recursos económicos, 18% por falta de seguro médico, 16% por falta de información (principalmente sobre cómo acudir

al Centro de Salud, desconocimiento del derecho a acceder a los servicios de salud, de los servicios que se ofrecen en el Centro de Salud y del costo de esta atención médica) y un 7% porque el servicio que necesitaban no se encontraba disponible en el momento. Algunos de los principales servicios de atención médica que indicaron las personas encuestadas haber necesitado son:

- 49% indicó haber necesitado servicios para el control prenatal o pediátrico.
- 35% indicó haber necesitado acceso a tratamientos para enfermedades crónicas.
- 33% indicó haber necesitado pruebas y/o tratamiento para la COVID-19
- 25% indicó haber necesitado atención psicosocial/psiquiátrica
- 42% indicó haber necesitado acceder a otros tipos de atención médica, no relacionada con la COVID-19.

El 65% de las personas encuestadas en el HFS-3 indicaron haber recibido la atención médica, a diferencia del HFS-4 en donde solo un 54% pudo recibir la atención médica. Con respecto a las principales necesidades de atención médica señaladas hubo un cambio notorio con respecto al ejercicio de HFS-3 en la que el acceso a la atención para el tratamiento de enfermedades crónicas fue la más necesitada por un 38%, seguido por un 26% de la población que indicó haber necesitado pruebas y/o tratamiento para la COVID-19 y un 25% que señaló haber necesitado servicios para el control prenatal o pediátrico. También hubo un aumento de la proporción de población encuestada que señaló haber necesitado atención psicosocial o psiquiátrica (19% de la población encuestada en el ejercicio de HFS-3).

En cuanto al acceso a alimentación, se encontró que el 46% de los hogares encuestados indicaron tener acceso a dos comidas al día, 43% de los hogares encuestados indicaron tener acceso a tres o más comidas al día y 11% a una comida al día. El acceso a las comidas diarias no tuvo cambios significativos con respecto al ejercicio de monitoreo de protección anterior sobre el acceso de los hogares que comen tres veces o más y dos veces al día, sin embargo, hubo un aumento de la proporción de hogares que indicaron comer 1 vez al día, el cual paso de ser 8% en el HFS-3 a un 11% en el HFS-4.

Por último, es importante mencionar que los efectos de la pandemia de COVID-19, continúan incidiendo en los hogares encuestados y, por ende, en el acceso a las necesidades básicas. Dentro de los principales impactos por la pandemia de COVID-19 en el hogar señalados por los encuestados tenemos que, 64% acumuló deudas, ya sea por alquiler o por otras necesidades básicas, 57% vio impactado el acceso a oportunidades generadoras de ingresos, 42% tuvo un impacto en la salud mental a raíz de las

consecuencias económicas de la pandemia y 20% tuvo un impacto en la salud física debido a la falta de acceso a servicios médicos.

## Mecanismos de afrontamiento de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado:

Ante la limitación del poder adquisitivo de las personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiadas, la población se ve en la necesidad de recurrir a ciertos mecanismos

### Principales mecanismos de afrontamiento



Fuente: HFS-4

de afrontamiento relacionados con a las necesidades básicas mencionadas anteriormente.

En cuanto al acceso a la salud, podemos señalar que el acceso a los servicios especializados y a las medicinas o tratamientos para algún tipo de condición, son las mayores dificultades que enfrenta la población encuestada. A pesar de que una consulta general en los Centros de Salud puede resultar accesible, el alto costo de la vida y medicamentos, exámenes y otros tipos de atención medica puede resultarle a la población encuestada, la mayoría de las veces, imposibles de obtener.

Para el contexto de la vacunación para la COVID-19, el escenario es completamente distinto ya que, el 94% de las personas encuestadas cuentan con al menos una vacuna. En cuanto al esquema de vacunación del resto de los miembros adultos de los hogares

encuestados, 92% se ha vacunado contra la COVID-19. Los hogares con NNA reportaron una proporción más baja, 47% de hogares encuestados con NNA están vacunados contra la COVID-19, 11% tiene NNA vacunados, pero no todos y 42% no cuenta con ningún NNA vacunado; esta situación se debe principalmente a las restricciones por edad para el acceso a la vacuna pediátrica, ya que, en el tiempo que se realizó el monitoreo de HFS-4, la vacuna pediátrica era aplicable a partir de los 5 años.

La imposibilidad de tener acceso a un permiso de trabajo para las personas que se encuentran como solicitantes de la condición de refugiado representa una serie de riesgos que les impide el acceso a otros derechos. Sin embargo, esto no ha impedido a la población encuestada encontrar ciertos mecanismos para poder hacer frente a esta situación. Uno de estos, como se mencionó anteriormente, es el empleo informal, las ventas callejeras o desde casa y aquellos que prestan servicios profesionales o son dueños de sus propios negocios.

En el HFS-4, los encuestados señalaron las siguientes actividades económicas que realizan:

- 46% se dedican a ocupaciones y oficios varios, ya sea como limpiadores, peones agropecuarios o ganaderos, vendedores ambulantes, ayudantes de preparación de alimentos, constructores, recolectores de desechos, instaladores y reparadores.
- 29% trabaja en el sector de ventas o prestando servicios (guías, camareros, cocineros, estilistas y cuidadores).
- 4% trabaja como técnicos o profesionales asociados (asistentes, técnicos o agentes de servicios).
- 4% trabaja brindando servicios como profesionales (salud, enseñanza, ciencias e ingeniería, derecho, tecnologías de información y comunicaciones, etc.).
- 2% se dedica a la administración (directores, gerentes, líderes o dueños de sus negocios).
- 1% trabaja en el sector de agricultura, pesca o relacionados (certificados o de subsistencia).

Con respecto a la asistencia humanitaria recibida por los hogares encuestados, se recabó que 76% de los hogares indicó no haber recibido ningún tipo de asistencia por parte del gobierno o de cualquier otra entidad del país. Del 24% de la población encuestada que sí recibió asistencia encontramos que, un 20% recibió asistencia de Organizaciones No Gubernamentales y/o de Naciones Unidas, 3% por parte del gobierno, 2% por parte de la comunidad y 1% por parte de organizaciones religiosas. De los hogares que recibieron asistencia humanitaria destinada a las necesidades básicas del hogar tenemos que, 52%

recibió asistencia en efectivo, 19% en bolsas de comida, 13% para asistencia médica y 11% para tarjeta de alimentos.

A pesar de que los datos recabados indican que una proporción baja de hogares encuestados recibió asistencia, es importante señalar que los efectos de la pandemia de COVID-19 ha aumentado notoriamente el número de personas que no cuentan con fondos suficientes para cubrir sus necesidades básicas ante la imposibilidad de contar con una actividad económica o un empleo, por lo que se ha sido necesario priorizar los casos más vulnerables para recibir asistencia humanitaria.

## Acciones recomendadas

Al analizar los riesgos que tienen las personas solicitantes de la condición de refugiado, encontramos que las causas se deben principalmente a la falta de acceso a un permiso de trabajo que les permita a las personas solicitantes de la condición de refugiado poder trabajar dignamente; así como los efectos de la crisis económica provocada por la pandemia de la COVID-19.

Por ende, se recomiendan las siguientes acciones:

- La legislación panameña debe permitir el acceso a un permiso de trabajo para las personas que se encuentren como solicitantes de la condición de refugiado y que no han sido admitidos a trámite.
- Mejorar el acceso a actividades o mecanismos para generar medios de vida que le permitan a las personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiados reconocidos, tener ingresos para satisfacer las necesidades básicas del hogar.
- Fomentar campañas de concientización para las empresas privadas para que conozcan los perfiles empleables de población solicitante admitida a trámite y refugiados reconocidos.
- Facilitar el acceso a asesoría legal para refugiados y solicitantes de la condición de refugiado emprendedores y microempresarios, en lo relativo a mejorar el acceso a información para la tramitación de licencias y permisos necesarios para la apertura de negocios, así como también el establecimiento de espacios seguros de venta privada.
- Proponer el establecimiento de acuerdos que permitan la comercialización de productos elaborados por refugiados y solicitantes de la condición de refugiado en espacios de venta estipulados tanto a nivel nacional como municipal, e incluso virtual.

## Acceso a vivienda

### Riesgos de protección a los que se enfrentan refugiados y solicitantes de la condición de refugiado al acceder a una vivienda.

Durante el HFS-4 se recabó información sobre la composición del hogar con el fin de saber cuántos miembros de la familia convivían con el encuestado. Un 35% de los hogares encuestados indicaron estar integrados por un solo miembro, es decir que son hogares unifamiliares. Las nacionalidades con mayor proporción de hogares unifamiliares en el HFS-4 fueron las cubana y nicaragüense. Un tercio de la población encuestada de nacionalidad nicaragüense indicó compartir el alquiler de la casa o apartamento con otras familias, esta situación puede estar relacionada con la proporción de hogares unifamiliares. Las personas encuestadas de nacionalidad colombiana y nicaragüense manifestaron una mayor proporción de hogares en riesgo de desalojo con respecto a las otras.

El 78% de la población encuestada accede a viviendas arrendadas, de los cuales, 32% alquila una casa o apartamento completo, 28% comparte el alquiler de la casa o apartamento con otras personas y 18% alquila una habitación. 16% de la población encuestada vive hospedada y solamente el 3% es propietario de la casa o apartamento. 2% de la población encuestada afirmó vivir en asentamientos informales y 1% en un albergue o centro de recepción.

La gran mayoría de los hogares encuestados comparte alquiler con otras personas, la mayoría de las veces, ajenas a su núcleo familiar. Esto bajo la figura del alquiler de una habitación o alquilando una casa o apartamento con otras familias. Luego de haber analizado esta información, podemos concluir que estas situaciones se podían tornar en casos de hacinamiento ya que, algunas de las familias que compartían el alquiler de un inmueble o que alquilaban una habitación, usualmente les tocaba acomodar a todos los miembros del hogar en una sola habitación.

17% de la población encuestada indicó encontrarse en riesgo de desalojo. También, algunas personas explicaron durante las entrevistas la necesidad de garantizar el acceso a la vivienda segura sobre el acceso a comida. Esto pudiera estar relacionado a las

experiencias de inseguridad habitacional y acumulación de deuda que posiblemente vivieron durante la pandemia por la COVID-19.

Dentro de los principales impactos provocados por la pandemia de COVID-19 en el acceso a vivienda, se obtuvo que el 64% acumuló de deudas, ya sea por alquiler, 15% indicó haber tenido corte de servicios como agua, luz y teléfono y un 11% fue desalojado o amenazado de desalojo.

Las situaciones de vivienda han sido diversas en los ejercicios de monitoreo de protección previos y el hacinamiento ha ido en aumento. Con respecto al ejercicio de monitoreo de protección de HFS-3, se observaron algunos cambios como la disminución del porcentaje que accedía a viviendas bajo arrendamiento el cual fue 82% en el HFS-3 y paso a ser un 78% en el HFS-4 y un aumento en la proporción de personas encuestadas que viven hospedadas, el cual paso de ser un 13% a un 16% en el HFS-4.

| Situación de vivienda                 | HFS-3 | HFS-4 |
|---------------------------------------|-------|-------|
| Accede a viviendas bajo arrendamiento | 82%   | 78%   |
| Vive hospedado/a                      | 13%   | 16%   |
| Es propietario de casa/apartamento    | 2%    | 3%    |
| Vive en asentamientos informales      | 2%    | 2%    |
| Vive en albergue                      | 1%    | 1%    |

Fuente: HFS-4

### Servicios básicos

El 95% de los hogares encuestados cuenta con el servicio de agua potable (por más 2 horas al día) y el 97% cuenta acceso a servicios de luz eléctrica.

## Capacidades de la población encuestada

Para hacer frente al riesgo de desalojo, la población encuestada señaló las principales medidas tomadas para hacer frente a esta situación. Los tres principales mecanismos de afrontamiento señalados por las personas fueron: establecer acuerdos de pago con los arrendadores (47%), solicitud de la extensión o suspensión del pago al arrendador (34%) y mudarse a la vivienda de un familiar, amigo o vecino (21%).

## Acciones recomendadas

- Continuar facilitando capacitaciones, talleres o acciones que sirvan para proveer información y asistencia legal sobre derechos y obligaciones que tienen como arrendatarios.
- Seguir difundiendo información sobre los mecanismos de soluciones de conflicto a los que los arrendatarios pueden acudir en caso de alguna controversia.
- Garantizar el acceso a programas estatales de solución habitacional a través del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), a refugiados reconocidos.



## Acceso al territorio de personas con necesidades de Protección Internacional por frontera terrestre

Un creciente número de personas con necesidades de protección internacional está ingresando irregularmente por las fronteras terrestres, particularmente desde Costa Rica, con la intención de establecerse en la República de Panamá.

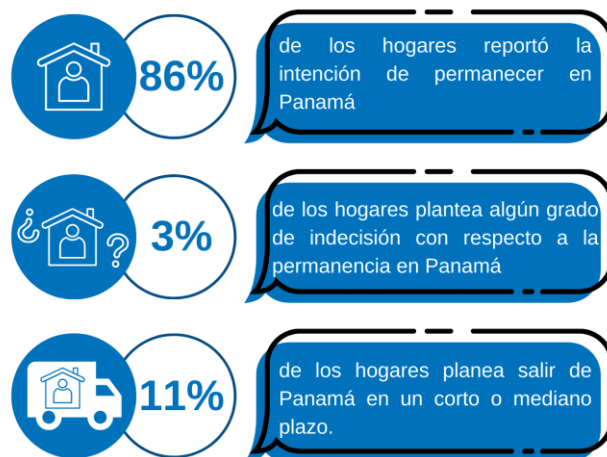
El 85% en el HFS-4 ingresó de forma regular a la República de Panamá y el 15% de forma irregular. El 64% de todos los ingresos fue por aeropuerto, el 31% por frontera terrestre con Costa Rica; 3% de los encuestados ingresó por frontera terrestre con Colombia. La población encuestada de nacionalidad venezolana registró la mayor proporción de personas que ingresaron irregularmente al país (36% de los hogares venezolanos encuestados). Los principales medios de transporte utilizados para trasladarse hacia Panamá son: avión (73%), bus (38%), caminando (9%), barco o bote (6%), taxi (6%) y auto o autostop (6%)



Se identificó número creciente de personas solicitantes de la condición de refugiado están ingresando irregularmente por las fronteras terrestres, particularmente 81% desde Costa Rica y un 9% lo hizo a través de la frontera terrestre con Colombia. Se ha observado también que esta situación pudiera deberse a la dificultad que tienen las personas de ciertas nacionalidades, como venezolana y nicaragüense, para reunir los requisitos migratorios para poder viajar a Panamá, como pasaporte o visa para la entrada al país, por lo que la única opción disponible que pudieran tener es el ingresar al país de manera irregular.

El Decreto Ejecutivo No. 5 de 2018 establece que no se puede sancionar a aquella persona que hayan ingresado de manera irregular al territorio de la República de Panamá y sea o tenga la intención o sea solicitante de la condición de refugiado dentro de los seis (6) meses contados a partir del día hábil siguiente al ingreso al país. Sin embargo, se han identificado casos en donde la ONPAR no ha permitido presentar solicitudes de personas que han ingresado de manera irregular al país bajo el argumento de que no cuentan con un sello de entrada en el pasaporte que les permita verificar si la persona está dentro del término de los 6 meses en donde la norma indica que se puede presentar su solicitud de la condición de refugiado. Esta situación representa una violación de los principios de protección internacional y una vulneración del derecho humano a solicitar asilo por parte de las autoridades panameñas. Además de esto, las personas que entran al país de manera irregular pueden estar enfrentándose a riesgos de protección durante el viaje e ingreso al país quienes pudieran estar expuestos a situaciones de trata de personas, violencia sexual y basada en género y/o explotación.

Con respecto a las intenciones de las personas encuestadas de permanecer en Panamá o trasladarse hacia otro lugar, la gran mayoría (86%) expresó intención de quedarse en el lugar donde están residiendo en estos momentos y un 3% no lo sabe aún. 11% si tiene intención de mudarse, de los cuales el 59% planea quedarse en Panamá, pero mudarse a otra ciudad, 22% planea



Fuente: HFS-4

irse a otro país, 15% tiene intenciones de regresar a su país de origen y un 4% no sabe aún.

Las personas de reciente llegada suelen residir inicialmente en la Ciudad de Panamá. Algunas de las causas mencionadas para trasladarse hacia otras provincias o hacia las periferias de la capital son la falta de documentación y oportunidades de generación de ingresos para enfrentar los costos de vivienda (alquiler) y las necesidades básicas.

La distribución geográfica es similar a ejercicios anteriores. Los solicitantes de la condición de refugiado y refugiados reconocidos se concentran principalmente en Panamá y Panamá Oeste, áreas de mayor densidad demográfica. El tiempo promedio que llevan las personas encuestadas en el país varía según su estatus de protección, y está asociado a la región donde viven. Las personas encuestadas promediaron 3 años con 7 meses de estadía en Panamá.

Con respecto a los cambios observados y resultados obtenidos en el HFS-3, fue notorio el aumento de la proporción de población venezolana encuestada en ambos ejercicios que indico haber entrado irregularmente al país, siendo 17% en el HFS-3 a un 36% en el HFS-4. Por otro lado, se observó un aumento de personas encuestadas que planea quedarse en su lugar de residencia, un 82% de la población

| Intención de permanecer en Panamá   | HFS-3 | HFS-4 |
|---|-------|-------|
| Planea quedarse en Panamá   | 82%   | 86%   |
| Plantea algún grado de indecisión con respecto a la permanencia en Panamá | 7%    | 3%    |
| Planea salir de Panamá en un corto o mediano plazo.                       | 11%   | 11%   |

Fuente: HFS-4

encuestada en HFS-3 que indico esto frente al 86% de la población encuestada en HFS-4. También se observó una disminución en la proporción de población encuestada en el HFS-3 que señaló no saber sus intenciones de permanecer en el lugar de residencia, de 7% en HFS-3 frente a un 3% en HFS-4.

## Acciones recomendadas

- Promover la apertura de la oficina de ONPAR en la provincia de Chiriquí y Darién, y el nombramiento de personal debidamente capacitado para brindar atención y orientación a las personas con necesidades de protección internacional; y para analizar la admisibilidad de solicitudes de la condición de refugiado en las fronteras del país.

- Proveer más 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.
- Ampliar las jornadas de concientización a la ONPAR, estamentos de seguridad, autoridades gubernamentales del gabinete social y gobiernos locales, haciendo énfasis en los principios de protección internacional, los derechos y deberes de las personas refugiadas; y el acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.



© UNHCR/Santiago Escobar-Jaramillo

## Anexo: Metodología

El HFS-4 se realizó a 400 personas, refugiados y solicitantes de la condición de refugiado que se encontraban residiendo en Panamá al momento de la encuesta. En total, se intentó contactar a 491 personas, de las cuales:

- 400 personas de hogares distintos contestaron la encuesta y sus resultados fueron incluidos en este informe, de los cuales:
  - 399 fueron encuestas completas.
  - 1 encuesta parcial, sólo completó la primera sección y se incluyó su participación.
- 2 encuestas fueron excluidas por no completarse la primera sección.
- 69 personas manifestaron deseos de participar y agendaron en una o varias ocasiones su participación, pero por incompatibilidad de horario o encontrarse ocupadas, no pudieron ser encuestadas.
- 20 personas declinaron participar.

Las encuestas fueron realizadas vía telefónica o por WhatsApp, y se pedía que, para refugiados y solicitantes de la condición de refugiado, fuera la persona principal del expediente o solicitud la que contestara.

Las personas contactadas fueron compendiadas a través de listas de nombres y teléfonos compartidas por los socios del ACNUR en Panamá de forma segura: Consejo Noruego para Refugiados, Cruz Roja Panameña, HIAS y RET, quienes se aseguraron de solicitar el consentimiento de las personas que han estado atendiendo en los meses previos y concurrentes con la ronda de encuestas, antes de compartir sus datos de contacto con el ACNUR para este fin específico. Del mismo modo la Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados (ONPAR), brindó contactos de personas.

Las encuestas se hicieron, principalmente de lunes a viernes, en horario laboral. Se evitó encuestar a personas que ya formaban parte de un hogar previamente encuestado en esta ronda o en rondas anteriores del HFS.

La captura de datos se realizó desde una encuesta estructurada, diseñada a través de la plataforma Kobo. Las encuestas, el procesamiento de datos, análisis y redacción de este informe han sido preparados por Carlos Salazar Boychev y Luis García Fernández, bajo la supervisión de Sofía Amozurrutia, quienes analizaron los datos periódicamente durante la recolección, para identificar y responder a los riesgos de protección y referencias de casos. El informe ha sido también revisado y complementado por María Lorena Suárez y Alejandra Gaviria Reyes, de la Oficina Multipaís del ACNUR en Panamá.

### **Limitaciones:**

El tiempo promedio de residir en el país es fue más bajo en esta ronda de monitoreo de protección HFS-4 que en ejercicios anteriores.

En todas las rondas de HFS encontramos menor representatividad de refugiados y de solicitantes de la condición de refugiado de regiones distintas a Latinoamérica por lo que también varía mucho la configuración y representatividad de nacionalidades que categorizamos como “Otras”. En esta ronda, casi todas las encuestas se han realizado en español, pero otras fueron llevadas a cabo en inglés y francés, y dos con asistencia de familiares que interpretaron desde el ruso y el ucraniano durante la llamada.

# REPORTE DE MONITOREO DE PROTECCIÓN (HFS 4) PANAMA

Necesidades de protección  
de los refugiados y solicitantes  
de la condición de refugiado en Panamá

Octubre 2022



**Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados**  
Oficina Multipaís para Belice, Cuba, Panamá, Nicaragua y Sur del Caribe  
Edif. 171, Calle Gonzalo Crance, Clayton, Panamá  
[www.acnur.org](http://www.acnur.org)