

# SISTEMA DE ASILO EN PANAMÁ

Enero - Mayo 2023<sup>1</sup>

## INDICADORES CLAVE

178

Solicitudes de **refugio** presentadas en el 2023

2,609

**Refugiados** hasta el 2023

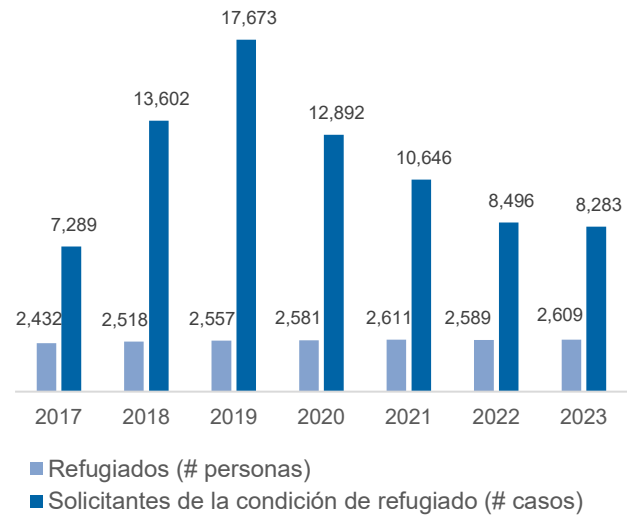
391

**Decisiones emitidas en el 2023**, incluyendo 252 rechazadas a trámite y 128 cerradas (desistimientos o caducidad de la instancia).

**Dos** casos fueron admitidos por la ONPAR (Venezuela y Ucrania) y **17 personas** fueron reconocidas como refugiados (seis de Ucrania, dos de Cuba, y uno de Venezuela, Nicaragua y Nigeria).

La CONARE aplicó la cláusula de cesación a un ciudadano colombiano, quien previamente había sido reconocido como refugiado.

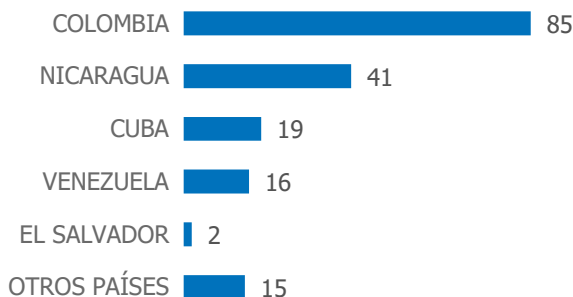
## REFUGIADOS\* Y SOLICITANTES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO\*\* EN PANAMÁ



A mayo del 2023

## SOLICITUDES DE REFUGIO 2023

### Países de origen



Un solicitante de refugio nigeriano y su familia huyeron de su país de origen en búsqueda de protección. Viajaron a Tokio, Estambul, y Caracas antes de cruzar la selva del Darién, donde se enfrentaron a innumerables riesgos. Una vez en Panamá, presentaron su solicitud para obtener la condición de refugiados: "Me siento seguro aquí. Quiero que mis hijos vayan a la escuela, obtengan educación de calidad, y tengan una mejor vida."

<sup>1</sup> Las cifras mostradas en este reporte muestran los datos disponibles de la ONPAR a mayo 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.

### 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<sup>1</sup> 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 (LGBTQI+) 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. 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. Finalmente, la ONPAR determina si la solicitud es admitida a trámite, o, por el contrario, es rechazada o declarada inadmisibles. **Al 2022, el tiempo promedio de tramitación desde el registro hasta la decisión de admisibilidad era de 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. 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. En el 2022 este número subió a once casos admitidos, representando menos del 1% del número de personas que aplicaron en dicho año. Hasta mayo del 2023 solo tres casos han sido admitidos.

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 considerables necesidades de protección entre las personas en tránsito por Darién. En mayo 2023, a través del monitoreo de protección mensual del ACNUR<sup>2</sup> se evidenció que tres de cada diez de los encuestados dejaron su país de origen a razón de

amenazas individuales o contra sus familias, y cerca del 30 por ciento lo hizo por violencia generalizada o inseguridad general.

## 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 Cartagena<sup>3</sup> 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 ser explotados 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. 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 2022<sup>4</sup>. Al 31 de julio del 2023, se registraron 251,758 personas<sup>5</sup>, cinco veces más que quienes llegaron en el 2022 durante el mismo periodo, sobrepasando así el número más alto de entradas registrado en la historia de Panamá. Las autoridades estiman que, para final del 2023, unas **400,000** personas habrán cruzado por Darién.
- A Julio 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 2,902 personas y asistió a 96 en sus respectivas solicitudes<sup>6</sup>.
- Pese a que ACNUR cuenta con especialistas en protección comunitaria, alojamiento, terreno y comunicación con comunidades, la ampliación de la presencia de la ONPAR en fronteras es necesaria para fortalecer el acceso al procedimiento, y brindar protección internacional oportuna a quienes así lo requieran en estas regiones.
- 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

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. Sin embargo, sólo concede la residencia temporal por un periodo de dos años.