

LOS REFUGIADOS Y LA LEGISLACIÓN  
SOBRE EL DERECHO AL ASILO  
EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ



# Dinámica fronteriza colombo-panameña



Fuente: CODHES-Fronteras/  
septiembre 20 de 2003



## **LOS REFUGIADOS Y LA LEGISLACIÓN SOBRE EL DERECHO AL ASILO EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ\***

### **El derecho internacional para los refugiados en la legislación Panameña**

El Artículo 4 de la Constitución Nacional establece que: “La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional”. Por lo tanto, el Estado panameño tiene la obligación de respetar los compromisos contraídos con la suscripción y la ratificación de los instrumentos internacionales.

Al respecto, la Constitución señala una serie de procedimientos que se deben cumplir para incorporar las normas internacionales al derecho interno. En efecto, el Artículo 179, Numeral 9, dispone que el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, es a quien le corresponde celebrar todos los tratados y convenios públicos.

Asimismo, el Artículo 153, Numeral 3, establece que la Asamblea Legislativa, por medio de los debates correspondientes, debe decidir sobre la aprobación de dichos tratados y convenios internacionales. Posteriormente, después de ser aprobada una ley, debe retornar al Órgano Ejecutivo para poder ser ratificada y, finalmente, debe ser publicada en la Gaceta Oficial para que, a partir de entonces, su cumplimiento sea obligatorio y exigible.

---

\* Fernando Wing. Colaboradores: Lidia Maribel Jaén, Vivián Labrador, Leila Arosemena.

Así, por medio de la Ley 5, de octubre de 1977, la República de Panamá ratificó la Convención de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, que en el ámbito internacional regulan lo referente a los refugiados. En relación con la misma materia, se aprobaron el Decreto 100, del 6 de julio de 1981, y la Resolución Ejecutiva 461, del 9 de octubre de 1984.

Adicionalmente, por medio del Decreto 23, del 10 de febrero de 1998, se desarrolló la Ley 5, del 26 de octubre de 1977; se llevó a cabo la derogación del Decreto 100 de 1981 y de la Resolución Ejecutiva 461 de 1984 y, asimismo, se creó la figura del Estatuto Humanitario Provisional de Protección.

## **Entes gubernamentales encargados del asilo y los refugiados**

Los entes gubernamentales panameños que intervienen en la dinámica del asilo y de los refugiados son: la Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados (ONPAR), la Dirección Nacional de Migración y Naturalización, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Policía Nacional. No obstante, para analizar su papel se debe hacer una distinción entre su actuación individual y su rol como ente grupal, en la Comisión Nacional para la Protección de los Refugiados.

### ***La Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados (ONPAR)***

La ONPAR es una entidad adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia y cuenta con su propio presupuesto, que es financiado por el ACNUR. Fue creada por medio del Decreto 23 de 1998, tal como lo disponen los Artículos del 19 al 23 de dicha norma. En la práctica, la ONPAR se encarga de:



- Llevar a cabo el registro de las personas que entran al territorio panameño en busca de protección y que son consideradas como beneficiarias del estatuto temporal humanitario, según el Decreto 23 de 1998.
- Recibir las solicitudes del reconocimiento oficial de la condición de refugiado, ya sean presentadas personalmente por los directamente interesados, por intermedio de las ONG o de las autoridades gubernamentales expresamente mencionadas por el Decreto 23.
- Después de evaluar los argumentos presentados por los solicitantes, debe determinar la admisión, o la negación, del trámite de las solicitudes. A pesar de que el Decreto 23 no señala nada al respecto, la ONPAR ha manifestado extraoficialmente que la toma de dicha determinación demora de uno a tres meses.
- Según lo establece el Decreto 23, las solicitudes admitidas para seguir al trámite deben ser remitidas a la Comisión Nacional para la Protección de los Refugiados, ente que puede otorgar el estatus de refugiado o, en su defecto, ampliar o rechazar las solicitudes.
- Expedir los permisos para que los protegidos humanitariamente puedan, por razones extraordinarias, salir de su lugar de recepción. Dichos permisos se relacionan, especialmente, con motivos de salud.
- Velar por la protección de los refugiados y los protegidos humanitariamente. Asimismo, debe coordinar dicha protección con la ayuda de Migración y la Policía Nacional, autoridades que actúan en el área de fronteras.
- Cuando nuevos flujos masivos de personas lo ameritan, debe actualizar un censo que permita que los protegidos humanitariamente sean reconocidos formalmente como tales.
- Junto con la Red de Solidaridad Social (RSS), de Colombia, y con los ministerios de Relaciones Exteriores de Colombia y de Panamá, debe coordinar la tramitación necesaria para llevar a cabo las repatriaciones voluntarias, en condiciones de seguridad y dignidad.

## **Situación institucional de la ONPAR**

La falta de una oficina de la ONPAR en la provincia fronteriza de Darién obstaculiza el cumplimiento de la función, que dicha institución tiene, de garantizar la protección de los refugiados en Panamá. De esta manera, la ONPAR acude muy pocas veces a la frontera, y, por consiguiente, no se presenta, ante los refugiados, como la autoridad con quien ellos pueden tener un primer contacto en el territorio panameño.

Por la misma razón, la ONPAR no actualiza frecuentemente los registros sobre Protección Temporal Humanitaria. Asimismo, son muy escasos los trámites de la presentación formal de las solicitudes del reconocimiento de la condición de refugiado, que generalmente se realizan durante las visitas ocasionales de las ONG y de la ONPAR.

Además, a pesar de que durante el primer semestre del año 2003, en la frontera se incrementó el número de los puestos policiales y el pie de fuerza panameño y colombiano, algunas poblaciones del Alto Tuira, como Boca de Paya, Matugantí, Sobiaquirú y Punusa, no cuentan con la protección ni con la presencia de las autoridades. En dichas localidades, la ONPAR ha censado la población que debe ser objeto de protección humanitaria, sin embargo, a pesar de que muchas personas reciben esta protección, ninguna ha recibido el reconocimiento oficial de su estatus.

Al respecto, la ONPAR ha asegurado que pretende reconocer, mediante carnés, a los protegidos humanitariamente de las regiones de Jaqué, Puerto Obaldía (dentro de la Comarca de Kuna Yala) y Tuira (incluyendo la región del Alto Tuira); sin embargo, tal labor no se ha cumplido.

Por otra parte, no se ha determinado un tiempo límite para la admisión al trámite de las solicitudes del reconocimiento oficial de la condición de



refugiado. En algunos casos las solicitudes se rechazan en un término sumario de dos días, lapso que puede considerarse demasiado corto para decidir sobre una situación tan compleja; mientras que, otros casos alcanzan hasta dos años sin ser admitidos a trámite.

De esta manera, aquellas personas que presentan su solicitud no son consideradas formalmente como solicitantes *per se* del reconocimiento oficial de la condición de refugiado. Ellas permanecen en un limbo jurídico y migratorio, a pesar de que el Decreto 23 se refiere a quienes no se les han admitido sus solicitudes a trámite, como solicitantes. Sin embargo, sólo hasta cuando una solicitud es admitida a trámite, las personas son reconocidas como solicitantes y, por lo tanto, se les otorga ayuda económica.

Por el contrario, las personas cuya solicitud no ha sido aceptada a trámite y, por lo tanto, no tienen ningún estatus migratorio, corren el riesgo de ser deportadas, ya sea porque se encuentran indocumentadas o porque, por la falta de los medios económicos necesarios, no pueden mantener la vigencia de su estatus migratorio.

Por consiguiente, las garantías que el Decreto 23 otorga a los solicitantes no son dadas debido, entre otros, a la falta de comunicación entre las autoridades de frontera y a los escasos pronunciamientos oficiales que la ONPAR debe hacer, mediante resolución escrita, sobre la respuesta de admisión, o de rechazo, a las solicitudes. En general, las mayores dificultades para llevar a cabo la protección requerida por los refugiados, provienen de la poca voluntad estatal al respecto.

### ***Dirección Nacional de Migración y Naturalización***

Como no se cuenta con una oficina de la ONPAR en la Provincia de Darién, la Dirección Nacional de Migración y Naturalización y la Policía Nacional son



las autoridades en la frontera que, en primera instancia, reciben a los migrantes económicos y a los refugiados, en puestos como Tupiza, Barranquillita y Jaqué, entre otros.

Asimismo, como Migración carece de una infraestructura propia para albergar adecuadamente a los indocumentados y, ante la ausencia de la ONPAR en la zona, los refugiados son detenidos en la Cárcel de la Palma, donde permanecen durante uno e incluso dos meses, mientras que deben esperar a que Migración cumpla con los trámites dispuestos para evaluar cada caso.

Si alguna persona manifiesta su necesidad de protección, Migración aplica un formulario especial de filiación y, después de evaluarlo, determina si efectivamente se trata de un solicitante de protección. Si el resultado de la evaluación es favorable a la solicitud, Migración debe informar a la ONPAR, para que los funcionarios de esta entidad acudan a la Provincia de Darién a ratificar el estatus del solicitante.

Después de que son puestos a órdenes de Migración, y de cumplir un período de detención, los migrantes que no logran un estatus migratorio son remitidos a las oficinas de Migración en Ciudad de Panamá, donde permanecen detenidos hasta el día de su regreso a Colombia. La fecha del traslado desde Darién hasta Ciudad de Panamá, así como la fecha de la deportación dependen de la disponibilidad de recursos que las autoridades posean para la compra de los boletos aéreos.

### **Situación institucional de Migración**

Muchas veces, los refugiados colombianos ocultan información sobre su situación y sus intereses porque temen ser deportados o eliminados, ya que, por la cultura de violencia que afronta su país, no confían fácilmente





en que Panamá, a pesar de todo, es un territorio pacífico. A causa de esta dificultad para obtener la información, no se sabe con certeza si Migración alcanza a conocer todos los casos de personas que solicitan protección. Tampoco se sabe en qué condiciones los refugiados completan el formulario de filiación o si son sometidos a presiones para hacerlo. Además de estas situaciones que en la práctica se presentan en la relación entre Migración y los migrantes y los refugiados, se observan, además, las siguientes :

- En algunos casos, los solicitantes de protección son remitidos a la ONPAR, a través de Migración. No obstante, en otros casos, los refugiados renuncian a su solicitud, después de haber estado detenidos hasta por dos meses. Esta detención constituye una violación de las garantías de seguridad que el Decreto 23 otorga a quienes esperan a que se decida sobre la admisión al trámite de su solicitud.
- Algunas personas que han presentado ante la ONPAR su solicitud del reconocimiento oficial de la condición de refugiado, han estado a punto de ser deportadas, sin que esta entidad se haya dado cuenta.
- Falta una mayor comunicación entre Migración, la ONPAR y la Policía para abordar adecuadamente los casos de los migrantes y los refugiados. Si se contara con tal comunicación, podrían, entre otros, evitarse dichas deportaciones de solicitantes.
- Faltan instalaciones espaciosas, que sean propiedad de Migración, destinadas a un tratamiento más humanitario de los detenidos por indocumentación, especialmente en La Palma, a donde son llevados los migrantes indocumentados del área de fronteras.
- Se carece del presupuesto suficiente para acelerar los procesos de deportación de aquellas personas que han ingresado a Panamá y a



quienes se les comprueba que no son refugiados en busca de protección, sino migrantes económicos que se encuentran ilegalmente en el país.

- Falta capacitación, dirigida a los funcionarios de Migración que trabajan en la frontera, sobre normas migratorias. Muchos de dichos funcionarios no son idóneos para ocupar sus cargos y frecuentemente están supeditados a las decisiones de la Policía y de las autoridades de la Ciudad de Panamá.

### ***La Policía Nacional***

La Policía Nacional está presente en la frontera con el fin de garantizar la seguridad de las personas en dicha área. Tiene unidades, o puestos, a través de toda la Provincia de Darién y en el área fronteriza de la Comarca de Kuna Yala, en localidades como La Palma, El Real, Metetí, Vista Alegre, Yape, Boca de Cupe, Puerto Obaldía y Viroquerá, entre otras. Sin embargo, más allá del puesto de Policía junto al Río Tuira, localizado en Boca de Cupe, no se cubre el área que comprende las comunidades ubicadas río arriba.

Dicha zona llamada “Alto Tuira” se encontraba desprotegida ante la presencia de miembros de los grupos armados procedentes de Colombia. Sin embargo, a raíz de los ataques de los paramilitares colombianos ocurridos en Paya y Púcuro en enero de 2003, se instalaron puestos de policía en ambas localidades.

### **Situación institucional de la Policía Nacional**

En diferentes aspectos de la problemática de los refugiados, se evidencia la falta coordinación entre la Policía, Migración y la ONPAR, instituciones supeditadas al Ministerio de Gobierno y Justicia que, por lo tanto, deberían tener igual rango jerárquico. Sin embargo, en la práctica, la Policía de fronteras



parece la autoridad con mayor poder y a nombre de la seguridad nacional, realiza detenciones arbitrarias, allanamientos sin orden de la autoridad competente, sus investigaciones son extremadamente confidenciales y se desconoce la identidad de sus informantes. Además, si alguno de los miembros de la Policía de fronteras señala a alguien como colaborador de la guerrilla o de los paramilitares, esa persona corre el riesgo de ser deportada.

De esta manera, la gran extensión del territorio, el difícil acceso, y la falta de la presencia de las autoridades en el área de la frontera, facilitan los abusos policiales. En el caso de la región de Puerto Obaldía, Comarca de Kuna Yala, existen unidades de Policía y una Corregidora de área. No obstante, en ese lugar también se cometen arbitrariedades y se trata, además, de un área muy peligrosa, ya que afronta la presencia de grupos paramilitares y de las guerrillas.

No obstante los problemas señalados, la Policía no permite el acceso a sus informes sobre los refugiados en las fronteras y, por lo tanto, no se puede advertir su versión sobre la presencia de tales abusos policiales.

La Policía es con frecuencia la autoridad que, en primera instancia, recibe a los migrantes. Por lo tanto, se ha encargado también de detener a los indocumentados y de remitirlos a Migración. Con respecto a tal detención, el Artículo 21 de la Constitución Nacional establece que: “Nadie puede ser detenido más de veinticuatro horas sin ser puesto a órdenes de la autoridad competente”. Sin embargo, en la práctica esta disposición no se cumple. La detención, sin pasar a órdenes de la autoridad encargada, se inicia en los mismos lugares de llegada de los migrantes a Panamá.

Dichos lugares de llegada se encuentran alejados de los puestos de Policía de fronteras, ya que el control policial se centraliza en el Cuartel de Metetí y en la cabecera de la Provincia de Darién (La Palma). Por lo tanto, en un área tan extensa e incomunicada como la Provincia de Darién, los detenidos deben



ser llevados de un puesto al otro hasta llegar a La Palma y, por esta razón, la detención, sin ser puestos a órdenes de la autoridad competente, demora dos días y hasta, incluso, una semana.

Adicionalmente, las personas continúan siendo detenidas en la cárcel de La Palma, donde se encuentran en condiciones inhumanas y donde se viola lo dispuesto por el Decreto 23, para garantizar la seguridad de los solicitantes de protección.

En este sentido, ni la autoridad receptora primaria, ni la ONPAR, están garantizando las condiciones de seguridad y protección que las personas en tal situación merecen. Por otra parte, también se incumple lo establecido por el Artículo 21 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972:

**Artículo 21:** Nadie puede ser privado de su libertad, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, expedido de acuerdo con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la Ley.

Al respecto, la Policía utiliza el término de “retención”, en lugar de “detención”; no obstante, en la práctica no es muy clara tal diferenciación: por motivos de investigación, o por cualquier otro, el individuo permanece detenido y no es remitido a órdenes de la autoridad competente.

Dado que en una cárcel difícilmente se puede garantizar la seguridad de los refugiados, el hecho de que se mantengan detenidas a estas personas contradice todo precepto o norma mínima de la declaración de derechos humanos. Al respecto, el Estado no invierte mayores recursos en garantizar la protección de los refugiados, en recintos o albergues adecuados para tal efecto. Además de que la situación mencionada es violatoria del Artículo 21 de la Constitución Nacional, también infringe lo dispuesto en el Artículo 22 de la Carta Magna:



**Artículo 22.** Toda persona detenida debe ser informada inmediatamente y en forma que le sea comprensible, de las razones de su detención y de sus derechos constitucionales y legales correspondientes.

Así, quienes verbalmente o por escrito solicitan el reconocimiento oficial de su condición de refugiado y se encuentran detenidos en un centro penitenciario no reciben una explicación sobre los motivos de la detención; en muchos casos, a ellos simplemente se les dice que tales razones tienen que ver con una investigación y la seguridad estatal.

### ***Ministerio de Relaciones Exteriores***

El Ministerio de Relaciones Exteriores interviene en la problemática de los refugiados, a través de las gestiones que realizan el despacho del Ministro y los departamentos de Política Exterior del ministerio, además de organismos internacionales.

En efecto, se firmó, el 16 de julio de 2001, un Acuerdo Tripartito entre los ministerios de Relaciones Exteriores, de Panamá y Colombia, y el ACNUR. El Acuerdo trató sobre las repatriaciones voluntarias, en virtud de lo establecido por el Artículo 85 del Decreto 23 de 1998.

El Acuerdo mencionado tenía que ser ejecutado por la ONPAR y su contraparte colombiana, la Red de Solidaridad Social (RSS), de manera que se procurara a los interesados en repatriarse, condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad. Se contaba con un programa estructurado para realizar dos repatriaciones voluntarias en septiembre y diciembre de 2001. Así, en la primera repatriación voluntaria, 40 personas retornaron a áreas que ofrecían condiciones momentáneas de seguridad.



Según se había planeado, posteriormente se llevaría a cabo una reunión para evaluar dicha actividad; sin embargo, un mes después de la repatriación, se presentaron ataques armados en Juradó (Colombia), lugar hacia donde se habían repatriado algunas personas; no obstante, ninguna de ellas murió a causa de los ataques. Por consiguiente, dada la situación presentada, y a petición del ACNUR, inmediatamente se resolvió suspender temporalmente cualquier repatriación voluntaria, hasta que se dieran mejores y mayores condiciones de seguridad y dignidad para quienes se repatriaran.

Desde que el Gobierno de Colombia y el ACNUR resolvieron suspender las repatriaciones voluntarias, las relaciones entre la Cancillería panameña y la RSS han sido más distantes al respecto. Por consiguiente, hasta ahora no se ha ideado un nuevo plan de contingencia que determine alguna clase de coordinación que sirva para informar sobre alertas tempranas de posibles desplazamientos de personas hacia territorio panameño. De contar con ella, dicha información serviría para que los organismos que trabajan por la protección de los derechos humanos alcanzaran a prepararse para recibir cualquier nueva oleada de personas en busca de protección.

### ***Comisión Nacional de Protección de los Refugiados***

La Comisión encargada de otorgar el estatus de refugiado a los solicitantes está constituida por los funcionarios mencionados en el Artículo 12 del Decreto 23. De esta manera, los miembros con derecho a voz y voto son: el Viceministro de Gobierno y Justicia, el Viceministro de Relaciones Exteriores, el Viceministro de Trabajo y Bienestar Social, el Director Nacional de Migración y Naturalización, el Director General de Política Exterior, el Director General de Empleo, el Director Ejecutivo de la Cruz Roja y un representante de la Policía Nacional. Asimismo, los miembros con derecho a voz son: el Representante Regional del ACNUR, el Director de la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR) y el Director General de Organismos Internacionales.



La Comisión se reúne cada tres meses para elegir a las personas a quienes se les reconoce el estatus de refugiado. También tiene la potestad de reunirse extraordinariamente cuando lo considere necesario. De hecho, la Comisión se reunió en el año 2002 para discutir posibles reformas al Decreto 23. No obstante, dichas discusiones fueron suspendidas.

En estas reuniones, las solicitudes de asilo admitidas a trámite son presentadas por la ONPAR y pasan al escrutinio de los miembros de la Comisión, cuyo resultado puede ser la aprobación, el rechazo o la ampliación del caso. En aquellos casos en los cuales se ordena la ampliación, los interesados deben aportar más pruebas que sustenten la solicitud. Estas pruebas deben ser presentadas en la siguiente reunión de la Comisión.

Por el contrario, si la solicitud es rechazada de plano o después de la ampliación, por considerar que no se reúnen los requisitos necesarios para obtener el estatus de refugiado, el solicitante puede recurrir la resolución que rechaza el caso, mediante el recurso de Reconsideración. Dicho recurso debe ser interpuesto ante la Comisión, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la notificación de la resolución. También se puede obrar por medio del recurso de Apelación en el efecto suspensivo, que debe ser presentado al Ministerio de Gobierno y Justicia dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación de la resolución.

Si el fallo o sentencia de estos recursos confirma la resolución de primera instancia, se entiende como agotada la vía gubernativa y, por lo tanto, el solicitante tiene que ponerse a órdenes de Migración. De esta manera, Migración se encarga del caso, comprendiéndose como tal la deportación, situación que en la práctica no se está dando, pero que representa un peligro para cualquier persona que huye de amenazas o de la violencia en su país de origen.



Finalmente, cabe recalcar que como parámetro de otorgamiento del estatus de refugiado, la Comisión toma en cuenta el fundado temor del solicitante por haber recibido amenazas o por la persecución de cualquiera de los grupos armados de Colombia. Incluso, se toman en cuenta los casos en los que algún miembro del núcleo básico familiar del solicitante ha sido asesinado por alguno de los actores armados.

Así pues, la Comisión utiliza un criterio de interpretación más extensivo que el establecido en la legislación nacional e internacional, al aprobar casos de refugiados con las particularidades mencionadas. Lo anterior se debe a que los propios parámetros de la Convención de 1951 establecidos para reconocer el estatus de refugiado no coinciden con la mayoría de los casos de los solicitantes colombianos, quienes afrontan la persecución de la guerrilla o de los paramilitares. Estos casos no están contemplados dentro de los supuestos del Artículo 1 de la Convención de 1951 ni mucho menos se encuentran indicados por el Decreto 23 de 1998, tomando en cuenta la reglamentación restrictiva de la definición de refugiado en la legislación nacional.

## **Principales problemas de la legislación nacional en materia de asilo y de los refugiados**

Existen varios temas polémicos en la aplicación del Decreto Ejecutivo 23 del 10 de febrero de 1998, que reglamenta la materia del Refugio. A continuación, se señalan los principales puntos de discusión ofrecidos por algunos Artículos del Decreto 23:

### ***Artículo 5: Definición del término “refugiado”***

**Artículo 5.** Para los efectos de aplicación y puesta en práctica de la Ley N° 5 del 26 de octubre de 1977, se considera como “Refugiado”:





Toda persona que, debido a fundados temores de persecución individualizada por las autoridades de su país de origen o de residencia habitual, por motivos de raza, género, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su nacionalidad y no pueda, o no quiera acogerse a la protección de tal país (...).

El Artículo 5, del Decreto 23, es inconstitucional e ilegal porque constituye una violación de la Ley 5 de 1977 y del Artículo 4 de la Constitución Nacional, ya que contradice lo establecido en la definición del término “refugiado” señalada en la Convención de 1951, que se refiere a los fundados temores de persecución por cualquiera de los motivos que se establecen en su contenido.

El Decreto 23 restringe dicha definición internacionalmente reconocida a una persecución individualizada llevada a cabo por autoridades gubernamentales del país de origen del refugiado. De esta manera, según el mismo Decreto, un refugiado es quien está siendo perseguido individualmente. Limitándose la comprensión de la persecución a miembros del propio núcleo familiar básico del refugiado, ni mucho menos la persecución a grupos de personas. El Decreto limita aún más la definición y señala que dicha persecución tiene que ser realizada por autoridades de su país de origen.

Al respecto, entre los refugiados colombianos difícilmente se encuentra alguno que manifieste ser perseguido por miembros del Gobierno colombiano, ya que en la mayoría de estos casos, los agentes perseguidores son miembros de la guerrilla o de los paramilitares. Por consiguiente, la definición de refugiado del Decreto 23 constituye una discriminación de la mayoría de los colombianos que cruzan la frontera en busca de protección; mientras que, en otros países, se adopta tal cual la definición de la Convención de 1951.

Por otra parte, aunque Panamá es el primer país que en su definición de refugiado incluye la persecución por motivos de género, la definición y los

alcances de este tipo de persecución se encuentran limitados en el Decreto 23 y no tienen una aplicación práctica. Esta limitación es extensiva a los refugiados *sur place* y a los apátridas.

El último párrafo del Artículo 5 del Decreto 23 se refiere a que: “La calidad de refugiado es una situación migratoria excepcional y temporal”. No obstante, en el ámbito nacional la calidad de refugiado es más que todo una condición de hecho que es reconocida por una ley ratificada por el Gobierno panameño y que rige a nivel mundial.

Volviendo a las consideraciones sobre la familia, bajo el artículo 9, “Se denomina “Núcleo Familiar Básico” al grupo compuesto por un matrimonio formal o unión de hecho, jefes de familia solos, hijos dependientes y parientes dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad”.

De tal manera que si una persona cabeza de familia es amenazada, puede considerarse que la situación también afecta a los demás integrantes del núcleo familiar, por el simple hecho de tener un mismo apellido. Así es como los grupos armados, autores de las amenazas, suelen considerar que las personas con un mismo apellido son prácticamente iguales y, por consiguiente, que todas ellas pueden ser sus víctimas. Por lo tanto, la definición del núcleo familiar básico, en el caso de los refugiados, debería contemplar a los parientes de segundo e incluso tercer grado de consanguinidad y afinidad.

### ***Del derecho a voz y voto en la Comisión de Elegibilidad de la Comisión Nacional para la Protección de los Refugiados***

En cuanto al tipo de funciones inherentes a su trabajo, entre los miembros de la Comisión de Elegibilidad, la ONPAR y el ACNUR son las que tratan directamente los fenómenos del asilo y de los refugiados y conocen directamente las solicitudes. Por lo tanto, dado el caso, la ONPAR y el ACNUR



podrían tener una participación decisiva en el proceso de elegibilidad que desarrolla la Comisión, ya que contarían con los elementos necesarios para participar de la decisión, objetivamente y dentro de los parámetros legales establecidos tanto en la Convención del 51 como en el Decreto 23. Sin embargo, en las reuniones de la Comisión, los miembros de la ONPAR y del ACNUR solamente tienen derecho a voz, pero no a voto. Por consiguiente, la Comisión puede caer en decisiones meramente políticas, ya que la gran mayoría de los miembros de la Comisión con derecho a voz y a voto, a excepción de la Cruz Roja, son entes gubernamentales.

En la Comisión Nacional de Protección para Refugiados deberían estar presentes representantes de la sociedad civil como, entre otros, las ONG que trabajan a favor de los derechos humanos de los refugiados. Las ONG podrían participar al menos con derecho a voz, para así defender los casos que ellas mismas presentan sobre solicitantes del reconocimiento oficial de la condición de refugiado.

### ***Las reuniones de la Comisión Nacional de Protección para Refugiados***

**Artículo 17.** La Comisión se reunirá de manera ordinaria cada tres (3) meses, previa convocatoria hecha por su Presidente y por vía de la Secretaría. La Comisión se reunirá de manera extraordinaria, previa convocatoria formal hecha por su Presidente, cuando sea necesario o por iniciativa de cualquiera de los Comisionados representantes del Organismo Ejecutivo.

Si las reuniones de la Comisión se realizaran al menos mensualmente, de esta manera se podría fiscalizar oportunamente el trabajo de la ONPAR y, asimismo, los casos serían presentados más rápidamente, de acuerdo con el interés de los solicitantes del reconocimiento oficial de la condición de refugiado. No obstante, de la manera como se están realizando, cada tres meses, las reuniones afrontan, cada vez, la acumulación del material de



discusión. Así, el tiempo disponible no es suficiente para evaluar la situación de los refugiados en Panamá ni para establecer políticas de coordinación entre las autoridades de frontera, asuntos que tampoco son tratados en las reuniones extraordinarias.

### ***Funciones de la Comisión***

#### **Artículo 18, Numeral 1:**

I. Determinar los criterios de inclusión de la condición de “Refugiado” enunciados en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por la República.

Si se cumpliera con esta disposición del Artículo 18, no se podría dejar intacta la definición del Artículo 5 que, como se mencionó anteriormente, constituye una violación directa a la definición de la Convención del 51.

#### **Numeral 11:**

Propiciar la capacitación de los funcionarios responsables de medidas de protección y asistencia, con la colaboración del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), u otros organismos nacionales e instituciones académicas regionales.

No solamente debería capacitarse a las autoridades, sino también hacerles un seguimiento y sancionarlas en casos de violaciones de los derechos humanos de los solicitantes de protección. Actualmente, a nombre de la seguridad estatal, la Policía Nacional está cometiendo toda clase de violaciones de los derechos humanos, a pesar de que sus unidades han recibido capacitación en esta materia, dada por los miembros de la Cruz Roja Nacional.



**Numeral 13:**

Vigilar la correcta aplicación de las disposiciones normativas referentes a los Refugiados.

Para que en efecto se atendiera lo dispuesto por el Numeral 13, tendrían que definirse tanto las responsabilidades como los encargados de vigilar el cumplimiento de la normatividad sobre los refugiados. Así, especialmente la ONPAR y el ACNUR deberían vigilar la correcta aplicación de las disposiciones normativas sobre los refugiados, sobre todo en las fronteras, supervisando a las autoridades de Migración y de la Policía Nacional.

Así mismo, sería de suma importancia que, como una de las funciones de la Comisión, se ventilaran las denuncias, en contra de funcionarios públicos, por violación de los derechos humanos. Igualmente, para un mejor tratamiento de los asuntos de los refugiados, sería también importante que se tratara de coordinar, dar seguimiento y evaluar la relación entre la ONPAR, Migración y la Policía.

**Artículo 25 : El principio de No Devolución (Non refoulement)**

**Artículo 25.** El ingreso al país de forma ilegal o irregular de una persona que invoque la condición de refugiado se considerará una acción realizada debido a la necesidad de solicitar y obtener protección; por lo tanto no será motivo para su rechazo, devolución o deportación antes que se determine su condición.

Esta disposición del Artículo 25 se destaca porque advierte que toda persona que entre al territorio panameño invocando solicitud de protección ante la autoridad con la que tenga el primer contacto, no debe ser rechazada, devuelta o deportada antes que se determine su condición.

La Comisión de Elegibilidad es la encargada de determinar la condición de refugiado, mientras que, la ONPAR se encarga de admitir a trámite las solicitudes del reconocimiento oficial dicho estatus de refugiado. Por lo tanto, ninguna persona puede ser deportada antes de que la ONPAR determine la admisión a trámite de la solicitud. Este principio está por encima de cualquier consideración migratoria sobre indocumentación o cualquier informe policial confidencial sobre una posible vinculación del solicitante con grupos armados.

Cualquier deportación de una persona que entra indocumentada al territorio nacional en búsqueda de protección, es una violación de las normas del Derecho Internacional de los Refugiados (Artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951). Asimismo, ninguna persona que solicite protección puede ser deportada aunque luego de haberlo invocado, renuncie a este derecho. Las condiciones inherentes a la calidad de refugiado son un derecho propio al cual la persona no puede renunciar.

Sin embargo, en la práctica se han cometido deportaciones de personas que han renunciado a su condición de solicitantes y que han tomado esa decisión luego de haber sido sometidas a detenciones arbitrarias durante más de dos meses, lo que constituye, *per se*, un abuso de autoridad y una flagrante violación a sus derechos como refugiada.

### ***Artículo 27: La presentación de la solicitud de protección***

**Artículo 27.** Toda persona que invoque la condición de refugiado podrá presentar ante la autoridad receptora primaria o ante ONPAR su solicitud de protección:

1. Personalmente
2. Por conducto y con asesoría de un representante del ACNUR
3. Por conducto de un representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.



4. Por conducto de una Organización No Gubernamental, ONG, cuya personería jurídica esté debidamente registrada en Panamá.
5. Por conducto de un funcionario de la Dirección Nacional de Migración y Naturalización.
6. Por medio de su representante legal.

Dada la lejanía y el difícil acceso de la Provincia de Darién, debería considerarse que la solicitud del reconocimiento oficial de la condición de refugiado sea presentada a través de cualquier persona facultada para el caso por el solicitante. De esta manera, la ONPAR se encargaría de corroborar la veracidad de los hechos afirmados en la solicitud.

### ***Artículo 28: La autoridad receptora primaria***

**Artículo 28.** La autoridad receptora primaria es el funcionario que recibe al solicitante en primera instancia. Deberá hacer de conocimiento de ONPAR, dentro de un término no mayor de 24 horas, cualquier caso de persona que solicite protección invocando la condición de refugiado, a fin de que se inicie el procedimiento de recopilación de la información y evaluación de los hechos alegados, necesarios para determinar su admisión a trámite, aplicándose los siguientes principios:

1. No rechazo en la frontera
2. No sanción por ingreso ilegal o irregular;
3. No devolución al país de donde salió debido a fundados temores de persecución.

Si la autoridad receptora primaria se encuentra con alguien que solicite, aunque sea verbalmente, protección, debe informar y remitir al solicitante a órdenes de la ONPAR, en las veinticuatro horas siguientes. De esta manera se puede dar inicio a la recaudación de las pruebas necesarias para que una persona pueda ser aceptada como solicitante del reconocimiento oficial de la condición de refugiado.

Así mismo, los funcionarios de la Policía o de Migración, cuando son las autoridades receptoras primarias en el área de fronteras, deberían tener en cuenta que cualquiera de los superiores de las instituciones a las que pertenecen no superan la autoridad que tiene la ONPAR en el tema de la protección a los refugiados. La ONPAR, como entidad gubernamental encargada del asunto, debe ser informada y recibir todos los casos de las personas que manifiestan su necesidad de protección y del reconocimiento oficial de la condición de refugiado. No cumplir con dicho procedimiento es un acto ilegal.

Por la lejanía del área de fronteras, con frecuencia no se cumple con el plazo de las 24 horas fijado para establecer un contacto entre los refugiados y la ONPAR. Se suele alcanzar de dos a tres días sin que la persona que solicita protección sea puesta a órdenes de una autoridad que, en la práctica, la mayoría de las veces es Migración y no la ONPAR.

Es más, se comete el error de que por indocumentadas, las personas son puestas, en primera instancia, a órdenes de Migración, la cual analiza el caso y si considera que en efecto se trata de un solicitante de asilo lo remite a la ONPAR.

Ante tales casos, Migración tiene sus métodos de control para determinar la veracidad de los hechos y, de esta manera, confirmar que el solicitante verdaderamente requiere protección o, en caso contrario, que sólo se trata de un pretexto del que la persona se vale para ocultar un pasado delictuoso o su intención de llegar a los Estados Unidos como migrante económico. No obstante, este trámite debería demorar no más de 24 horas. Sin embargo, los casos de las personas remitidas a Migración demoran incluso un mes, antes de ser puestos a órdenes de la ONPAR.

Así mismo, la situación presentada se relaciona estrechamente con el Artículo 30, el cual señala que la autoridad receptora primaria, junto con la ONPAR,





deben garantizar la seguridad y la protección de las personas que piden protección, desde que ellas manifiestan su solicitud y mientras se determina su estatus, es decir, mientras se decide si la solicitud de refugio es aceptada, o no para ser tramitada.

Dado que los solicitantes de protección se encuentran en una situación de riesgo, la ONPAR debería coordinar la ubicación de dichas personas en un lugar donde se les pueda garantizar su seguridad. Si esta coordinación se llevara a cabo con la autoridad receptora primaria, se podría ofrecer una protección oportuna. Sin embargo, la autoridad receptora primaria y la ONPAR no cumplen con los procedimientos establecidos para garantizar la seguridad y la protección de los solicitantes de protección.

De ninguna manera se debería considerar que la detención en una cárcel puede ser una medida de protección para los refugiados. El hecho de juntar a solicitantes, incluso niños, con delincuentes comunes y en estado de hacinamiento, representa una seria violación de los derechos humanos de los refugiadas y refugiados y de las niñas y niños. De esta manera, se violan los derechos a recibir protección y a la libertad personal, entre otros.

Así mismo, el hecho contradice la prohibición de la detención arbitraria de los niños, según lo establecen: Artículo 22 y Literal b del Artículo 37 de la Convención del Niño; Artículos 28 y 30 del Decreto 23, del 10 de febrero de 1998. De igual manera, otros instrumentos contemplan la prohibición de la detención arbitraria para cualquier ser humano, como es el caso de los artículos 1 y 7 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y los artículos 7 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por lo tanto, es imperativo que la Comisión de Protección para los Refugiados analice esta función que se está incumpliendo por una posible falta de voluntad gubernamental; así como de recursos económicos.



### **Artículo 31: Los solicitantes del reconocimiento oficial a su condición de refugiados**

A pesar de que el Decreto 23 se refiere a las “solicitudes” y a los “solicitantes de refugio”, antes de que la solicitud sea admitida al trámite, estas personas no son reconocidas formalmente como tales. No se les entrega ningún tipo de documentación que los acredite como solicitantes y, por lo tanto, están en una situación de “limbo jurídico” y de incertidumbre sobre su estatus migratorio. Se debería presumir su condición de solicitante de protección, hasta que ONPAR determine lo contrario.

Mientras se mantiene esta situación, la persona corre el riesgo de ser deportada, pues no consta, en ningún tipo de certificación de la ONPAR, que su solicitud está siendo estudiada. Tampoco ayuda el hecho de que las solicitudes tengan un período incierto para ser admitidas al trámite.

Por consiguiente, en el Decreto 23 debería establecerse un plazo para que la ONPAR decida, mediante una resolución escrita, sobre la admisión al trámite de las solicitudes del reconocimiento oficial de la condición de refugiado. No obstante, existen casos en los que una solicitud no ha sido aceptada al trámite aún después de más de un año de haber sido presentada; asimismo, en otros casos, sólo han pasado dos horas y la solicitud es rechazada y no es aceptada ni siquiera a trámite.

### **Artículo 35: Inclusión de facultad para practicar pruebas de oficio**

En muchos casos, los refugiados, sobre todo los que provienen de áreas rurales, no pueden presentar pruebas escritas en la solicitud del reconocimiento oficial de la condición de refugiado, como forma de comprobar su necesidad de protección. En estos casos, debería darse la posibilidad de que se puedan aplicar pruebas de oficio, cuando las haya, o se



deberían admitir hechos comprobables o indicios de que existan elementos probatorios relacionados con la solicitud.

### **Artículo 36: Admisión a trámite**

**Artículo 36.** Una vez abierto el expediente e incluidos los documentos establecidos en el artículo anterior, ONPAR conocerá y evaluará el mismo, para consideración de admisión a trámite, tomando en cuenta los hechos relatados por el solicitante, las apreciaciones objetivas y subjetivas. Adicionalmente se considerará la aplicación del principio del “primer país de refugio”.

No debería ser posible que la resolución que niega la admisión al trámite de la solicitud no sea recurrible; es decir, que contra ella no se pueda presentar ninguna clase de recurso, ya que el Decreto 23 no establece nada al respecto.

Con la excusa de que se trata de un mero trámite administrativo, no se cuenta con una instancia encargada de revisar las decisiones de la ONPAR. Por consiguiente, se facilita a la ONPAR una coyuntura en la cual se pueden cometer arbitrariedades. Así es como una solicitud que no fue aceptada a trámite se puede volver a presentar si la ONPAR considera que nuevos documentos aportados pueden cambiar la decisión de rechazo. Por lo tanto, se puede advertir que esta disposición en realidad está siendo usada como una excusa para que las resoluciones que no son admitidas al trámite sean irrecurribles.

### **Artículo 46: Recursos legales del solicitante**

**Artículo 46.** La Resolución contentiva de la decisión adoptada por la Comisión, admite, una vez notificada, los siguientes recursos por la vía gubernativa:

- I. Recurso de Reconsideración, que podrá ser interpuesto por escrito ante la Comisión dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores a la notificación de la Resolución.



2. Recurso de Apelación, que deberá interponerse y sustentarse por escrito en memorial dirigido al Ministro de Gobierno y Justicia, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la notificación de la Resolución que decide el Recurso de Reconsideración. Este escrito de apelación deberá presentarse en las oficinas de ONPAR la cual deberá remitir resumen del caso respectivo al Ministerio de Gobierno y Justicia, para que se decida la apelación.

La decisión del Recurso de Apelación agota la vía gubernativa.

El Ministerio de Gobierno y Justicia, ante el cual se puede apelar la resolución de rechazo, es una de las entidades que conforman la Comisión de Elegibilidad, instancia que recibe los recursos de reconsideración. Por lo tanto, para recurrir la resolución que niega la solicitud del reconocimiento oficial de la condición de refugiado, no existe una instancia judicial superior a quien se pueda acudir.

Así, todo el trámite necesario para recurrir el rechazo de una solicitud se circunscribe a la misma esfera administrativa que decide, en primera instancia, dicho rechazo. Por consiguiente, se puede cuestionar la objetividad que puede alcanzar el Ministerio de Gobierno y Justicia para atender las apelaciones, más aún si se considera que esta instancia gubernamental podría guiarse por lineamientos eminentemente políticos.

No obstante, se podría garantizar un fallo más objetivo e imparcial si existiera una segunda instancia que atendiera las apelaciones, como podría ser la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia o, así mismo, un tribunal judicial de refugiados que sería creado para tal efecto.

### **Artículo 73 : Sobre la expulsión de los refugiados**

**Artículo 73.** En caso que proceda la expulsión de un Refugiado se aplicará el “Principio de No Devolución”, por lo que el Refugiado no podrá ser enviado a un país, sea o no el de origen



o residencia habitual, donde su derecho a la vida, integridad personal, libertad y seguridad estén en peligro por causa de su raza, género, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

A pesar de la comisión de cualquier falta o delito, un refugiado huye de su país buscando protección por temores fundados que han sido reconocidos por el Gobierno receptor y, por lo tanto, mientras persista el temor fundado, se le debe garantizar el principio de No Devolución.

Por consiguiente, debería gestionarse su reasentamiento en otro Estado y no su devolución al país de origen, ya que, de esta forma, se estaría atentando contra los principios elementales del Derecho Internacional de los Refugiados.

### ***Artículos 80 - 88: Sobre el Estatuto Humanitario Provisional de Protección***

El ACNUR reconoce la figura de protección humanitaria provisional cuando el Estado que recurre a ella tiene un excelente proceso de elegibilidad de refugiados, pero que, por una gran demanda, no es posible responder adecuadamente y tiene que recurrir provisionalmente a dicha alternativa y a lo establecido sobre los derechos de los refugiados en la Convención de 1951.

No obstante, el Artículo 80, del Decreto 23, determina el Estatuto Humanitario Provisional de Protección para los flujos masivos de personas indocumentadas que entran en territorio panameño buscando protección. Los creadores de este estatuto temporal en Panamá han expresado que fue concebido como una alternativa ante la falta de una regulación legal internacional sobre los refugiados que pueda aplicarse a la realidad de los colombianos que huyen de su país a causa de la violencia generalizada y de temores fundados de persecución por parte de grupos armados como las guerrillas y los paramilitares.



En efecto, el Estatuto de 1951 no advierte dichas situaciones. No obstante, con respecto a aquellos conflictos cuyas particularidades no están contempladas en la definición de refugiado del Estatuto, existe una alternativa ofrecida por la Declaración de Cartagena de 1984, que recomienda complementar la definición de las causas de la persecución que afronta un refugiado, con las siguientes:

- Amenazas a la vida, seguridad y libertad
- Por violencia generalizada
- Agresión extranjera
- Conflicto interno
- Violación masiva de los derechos humanos
- Otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público

De esta manera, la Declaración de Cartagena debería aceptarse como un patrón a seguir para el reconocimiento oficial del estatus de refugiado en Panamá, ya que dentro de la mayoría de estas situaciones que ella contempla, se encuentra englobado el conflicto colombiano. Sin embargo, dicha Declaración no tiene carácter vinculante y Panamá no la ha ratificado. Antes de entrar en vigor, tendría que ser adoptada por ley. Para tal efecto, también se deberían reunir ciertas condiciones previas, ya que las solicitudes que pudieran aplicar por las causales propuestas por la Declaración, tendrían que someterse a una evaluación que sirva para determinar su veracidad.

Con este mismo fin, tendría que crearse un mecanismo con la contraparte colombiana, la Red de Solidaridad Social, para detectar la certeza de tales informaciones. De lo contrario, se correría el riesgo de reconocer la condición de refugiado también a todas aquellas personas que la solicitan sin necesitarla. Así, tendría que existir un mecanismo de control que ayude a distinguir entre las personas que dicen la verdad y las que mienten con respecto a su condición de refugiados.



De cualquier forma, para abordar los asuntos inherentes a esta materia, la inclinación debería darse por un tratamiento más humanitario y permanente del fenómeno de los refugiados colombianos en el territorio panameño. El conflicto armado que vive Colombia no vislumbra una solución a corto plazo y, por lo tanto, las medidas provisionales, como el estatuto humanitario de protección, no son las mejores soluciones, ni a mediano ni a largo plazo.

Retomando lo previamente explicado, se puede considerar que a pesar de que los creadores del Decreto 23 y del Estatuto Provisional Humanitario no han reparado en el asunto, dicho Decreto se extralimita en cuanto a lo establecido por la Convención del 51.

Si bien es cierto que el ACNUR reconoce que existe la protección humanitaria (en el caso de la Unión Europea), no por ello la considera como una alternativa al Estatuto de 1951. Por consiguiente, incluir esta figura dentro de un instrumento dispositivo de menor jerarquía que una ley (en este caso, un Decreto Ejecutivo), puede acarrear una demanda por ilegalidad.

De igual manera se puede concluir que la práctica indica que un protegido humanitariamente puede presentar una solicitud del reconocimiento a su condición de refugiado, a pesar de que los actores de persecución sean miembros de grupos armados y no los establecidos por la Convención de 1951.

### **Artículos 82 y 83: La discriminación**

En los Artículos 82 y 83 se discrimina la situación de los protegidos humanitariamente, con respecto a la de los refugiados. Se determina que los primeros no gozarán de los mismos derechos y beneficios legales y sociales que los segundos (Art. 82) y que disfrutarán provisionalmente del Principio de No Devolución sin establecer un período cierto (Art. 82).



## **Artículos 83 y 84: Los derechos y los deberes de los protegidos humanitariamente**

En los Artículos 83 y 84 se presenta una contradicción práctica, ya que si bien es cierto que los protegidos humanitariamente deben permanecer en los puestos de recepción y no pueden salir de ellos por las limitaciones de movilización establecidas por ley, también se les debe garantizar los derechos de los que legalmente gozan.

Entre otras restricciones, un protegido humanitariamente no puede trabajar: primero, porque no tiene permiso de trabajo y, segundo, por su condición muy especial y temporal y porque, además, el Estado, a través del ACNUR, debe garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de estas personas, incluso las de techo, comida, salud y servicios de higiene. Sin embargo, en la práctica esta ayuda no es suficiente.

Además, por “razones de seguridad”, los protegidos humanitariamente no pueden salir de los sitios de recepción para dedicarse a la agricultura, restricción que, además, refleja la falta de voluntad estatal para crear alternativas para estas personas. Es más, en la práctica, los protegidos humanitariamente sólo pueden salir en situaciones muy contadas, generalmente por cuestiones de salud. No obstante, en el caso del Tuirá hay menos restricciones al respecto, ya que ocasionalmente los protegidos pueden salir a cultivar y cosechar.

Con todas las restricciones establecidas y sin alternativas para lograr una mejor calidad de vida, difícilmente la población puede sobrevivir. Igualmente, la situación empeora si se aplica la ley de una manera estricta y literal en ciertos aspectos y en otros no.





## **Artículos 85 al 87: Temporalidad y gestión de retorno**

Tal parece que el espíritu del Estatuto Humanitario de Protección Temporal reúne dos características: temporalidad y gestión de retorno, pero no contempla la prolongación del conflicto colombiano, específicamente.

La temporalidad se manifiesta en el Artículo 87, el cual señala que la protección temporal tiene una duración de dos meses que, según sea el caso, puede ampliarse por causas extraordinarias. Si bien es cierto que la protección podrá ser extendida, no se presentan mecanismos que puedan hacerla efectiva y eficaz.

Por otro lado, en las disposiciones del Estatuto Temporal hay una mayor concentración en el tema del retorno, el cual se menciona varias veces, en los Artículos correspondientes, como la solución más conveniente. En cambio, el Gobierno nacional no se ha comprometido a otorgar asentamiento permanente a los protegidos humanitariamente ni contempla planes estratégicos para tratar este problema.

La voluntad gubernamental ha sido la de promover la repatriación voluntaria de los protegidos humanitariamente aun sin las condiciones permanentes de seguridad y dignidad en los sitios de retorno. Esa actitud gubernamental se pudo constatar en el caso de las repatriaciones del año 2001 dirigidas a Juradó, municipio colombiano que sufrió los ataques de grupos armados, un mes después de los retornos efectuados.

Por lo tanto, a raíz de la suspensión de las repatriaciones voluntarias, ha quedado pendiente implementar lo referente a la extensión de la protección humanitaria. Sin embargo, ciertos sectores de las comunidades receptoras, incluyendo a las autoridades, se han empeñado en promover, en sus localidades, una mala imagen de los protegidos humanitariamente. Así mismo,



tales sectores a veces se limitan a decir que así como los protegidos humanitariamente, la población local no tiene ni recursos ni empleo.

De esta manera, se está intentando desconocer los compromisos que el Gobierno tiene con el pueblo que lo eligió y con lo contemplado por el numeral 1 del Artículo 85, que establece, como un deber del Estado panameño, la consecución de los recursos necesarios para garantizar que la presencia de los protegidos humanitariamente no desmerite la calidad de vida de la población local ni sea una carga excesiva para el Estado. Asimismo, las organizaciones extranjeras y nacionales no deben descuidar su función de ayudar también a las comunidades receptoras de los refugiados.

### **Propuesta de modificación al Decreto 23 de 1998**

Durante el año 2002, la Comisión Nacional para la Protección de los Refugiados (Comisión de Elegibilidad) se reunió en varias sesiones extraordinarias para proponer posibles reformas al Decreto Ejecutivo 23 de 1998. Sin embargo, en su mayoría, las propuestas son superficiales y no logran cambios trascendentes. Asimismo, el ACNUR también ha llevado a cabo un análisis del Decreto mencionado, análisis que, según se espera, podrá coadyuvar a la disminución de los efectos negativos que puedan tener las reformas propuestas por la Comisión de Elegibilidad.

No obstante, por disposición del Consejo de Seguridad del Gobierno panameño, actualmente las conversaciones sobre las reformas se encuentran suspendidas. Se desconocen los motivos que tuvo el Consejo para suspenderlas y, asimismo, para que no se defina la fecha de una próxima conversación. Al parecer, no se cuenta con la voluntad estatal para lograr una verdadera reforma. Entre las principales reformas del proyecto de la Comisión de Elegibilidad, se encuentran las siguientes:



- Se extiende el concepto de núcleo familiar básico a los parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad. Al respecto, el Decreto 23 sólo se refiere al primer grado de consanguinidad.
- Se otorga a la ONPAR el derecho de voz y voto dentro de las reuniones de la Comisión de Elegibilidad.
- De tres se aumenta a cuatro meses el lapso entre cada reunión y la siguiente, de la Comisión de Elegibilidad.
- Se extiende la protección humanitaria a casos de afluencia en gran escala de familias y casos individuales.
- Se crea el Capítulo II, del Título II, del Decreto 23 de 10 de febrero 1998, que trata sobre la expulsión de los protegidos humanitariamente.

Esta última disposición se puede interpretar como un mecanismo de control que el Estado Panameño tendría para la protección de los nacionales. Sin embargo, resulta preocupante que, por razones fundadas en la seguridad nacional o el mantenimiento del orden público, la Comisión de Elegibilidad tenga la potestad de decidir sobre la expulsión de los protegidos humanitariamente.

Aun más alarmante es el hecho de que los protegidos humanitariamente puedan ser expulsados por la comisión de tres faltas administrativas, previa presentación de la resolución de la autoridad de la justicia administrativa de la Policía (la Corregiduría). Esta situación podría ser un motivo de amenaza para los protegidos humanitariamente, de parte de las autoridades de frontera. Esta medida es, eminentemente, de castigo.

No debería ser posible deportar a una persona por la comisión de faltas administrativas, aunque sean reiteradas, ya que en muchos casos, las consideraciones acerca de la comisión de una falta administrativa pueden llegar a ser muy subjetivas.



Por otro lado, también se contemplan como causales de expulsión, (i) la participación en la comisión de delitos relacionados con droga, previa presentación de sentencia condenatoria; (ii) la comisión de delitos comunes, una vez se cumpla con la sanción impuesta por la autoridad competente; (iii) la colaboración, activa o pasivamente, con cualquiera de los grupos armados y, (iv) en cuanto a quien se encuentre en jurisdicción panameña, la participación en el conflicto armado colombiano.

Igualmente, resulta preocupante que las autoridades equiparen una expulsión con una deportación, ya que si bien es cierto que esta medida sería la consecuencia de un comportamiento inadecuado, también es cierto que estas personas no pueden ser deportadas a Colombia, pues andan huyendo de la violencia y, al regresar a su país, sus vidas estarían en peligro.

No obstante, con respecto a este proyecto de reforma, sería conveniente la creación de un procedimiento que legalice una tendencia que de hecho se viene dando: la de reconocer como refugiados a los protegidos humanitariamente que reúnen los requisitos necesarios para la obtención de dicho estatus.

