

---

## VIII. ESTUDIO MIGRATORIO DE PANAMÁ



## VIII. ESTUDIO MIGRATORIO DE PANAMÁ

Elaborado por: Elba Y. Coria Márquez<sup>1</sup>

### 1. Perspectiva histórica y contemporánea

Panamá es un país que se caracteriza por tener una posición geográfica privilegiada y estratégica. Al ser el puente que une América del Sur con América del Norte, el elemento básico de la formación social y económica ha sido la explotación de esta ventaja que, al mismo tiempo, le asigna una función histórica en el tránsito de personas extranjeras y a la que se suma una migración de destino significativa en consideración a la población nativa y el territorio que ocupa (77,046 km<sup>2</sup>), que le dotan de un grado considerable de tolerancia, aceptación y asimilación de personas extranjeras.

En ese sentido, la migración de tránsito y destino de personas extranjeras por el territorio está ligado indisolublemente con el proceso constitutivo de la nación y la construcción y explotación del Canal de Panamá y la Zona Libre de Colón a principios del siglo XX, lo que a su vez generó el establecimiento de políticas restrictivas a la migración de determinados grupos nacionales que, en general, tenían una presencia importante en el país.

En 1904 la reapertura de las obras de construcción del Canal de Panamá, por los Estados Unidos de Norteamérica, así como la escasa población nativa que llevara a cabo las obras del Canal, dieron lugar a la necesidad de importar y contratar mano de obra migrante.

Si bien el Canal de Panamá comenzó su actividad marítima, comercial y económica en 1914, a lo largo de las primeras tres décadas del siglo XX llegaron diferentes grupos de migrantes.

En las labores de construcción del Canal de Panamá destacó la participación de trabajadores migrantes provenientes de Barbados, Martinica, Trinidad y Guadalupe. Se estima que llegaron poco más de 31,000 trabajadores provenientes de las Antillas, aproximadamente 12,000 europeos, 2,000 migrantes de centro y Sudamérica y una cantidad menor de indostanos, entre otros. Al finalizar las obras del Canal, un gran número de trabajadores migrantes regresaron a su país de origen, otros permanecieron en las labores de conservación del Canal especialmente los antillanos

---

<sup>1</sup> Licenciada en Derecho y Relaciones Internacionales. Tiene experiencia de trabajo en materia civil y mercantil y ha impartido clases de Sociología e Introducción al Estudio de las Ciencias Sociales y Económicas a estudiantes del último nivel de bachillerato en la Universidad Latina. En materia de derechos humanos, realizó un diplomado en defensa y promoción de los Derechos Humanos. Fue Subcoordinadora de Defensoría de Sin Fronteras. Integrante del Equipo de Investigadores Nacionales y Co-autora del Informe Regional, como Consultora Externa de Sin Fronteras IAP en México. [elbacoria@gmail.com](mailto:elbacoria@gmail.com)

y en algunos casos, los migrantes se insertaron en otras actividades económicas, como los hindúes que también trabajaban en el comercio o en las plantaciones bananeras. La migración que se da en esta época es mayoritariamente masculina, de hecho, se estima que eran pocas las mujeres que migraban en compañía de los trabajadores.

A los migrantes del Canal, se suma una presencia importante de personas chinas y en menor medida, sirias, libanesas y turcas. Presencia que si bien ya era perceptible desde finales del siglo anterior, continúa y adquiere una visibilidad que se potencializa a raíz de la llegada de migrantes de otras latitudes.

La llegada de migrantes llevó a que, poco antes de terminadas las labores del canal, comenzara a implementarse una política restrictiva de la migración que con el tiempo distingue a los extranjeros deseables en función de su origen étnico, económico, razones de salud, de índole internacional o de orden social.

El primer paso fue la Ley 50, del 24 de marzo de 1913, que establece la prohibición expresa de migración china, turca, libanesa, siria y africana. Aunque la prohibición discriminatoria se retira en diciembre de 1932 con una nueva ley, el tinte discriminatorio que había adquirido la política migratoria, se mantiene y se institucionaliza con otros decretos.

La Ley 76 de 1924, establece como extranjeros perniciosos o no deseables y objeto de deportación a los rufianes, alcahuetes, corruptores, sodomitas, pederastas, tahúres y todos aquellos vagos que sin tener profesión u oficio viven sin saberse los medios lícitos y honestos que les provén de subsistencia. En 1928 la Ley migratoria nuevamente restringe a cupos no mayores de 10 inmigrantes por año a las personas chinas, sirias, turcas y negras cuyo idioma original no fuera el español. En 1934<sup>2</sup> se prohíbe la migración indostana. En 1931, debido a la gran depresión y la aguda crisis económica que sufre el país por esos años, se restringe la inmigración de elementos de todas las nacionalidades bajo el argumento de que la migración agravaba la situación del obrero nacional y del extranjero residente en el país, el Decreto 43 del 27 de mayo de 1931 detona prejuicios raciales y étnicos que especialmente afectan a la población migrante de raza negra, pero que también incluyen a la migración libanesa y palestina como nacionalidades restringidas.

Estas políticas discriminatorias y restrictivas culminan con la Constitución de 1941 que en su artículo 23 establece: “La inmigración de extranjeros será reglamentada por ley [...] son de inmigración prohibida: la raza negra cuyo idioma originario no sea el castellano, la raza amarilla y las razas originarias de la India, el Asia menor

<sup>2</sup> Ley 46 de 24 de diciembre de 1934. Adicionó artículo 5 de la Ley 26 prohibiendo inmigración indostana señalando: “los indostanos que llegan al país constituyen una competencia ruinosa para los obreros nacionales” Por lo cual “se restringe la inmigración de “elementos de esta nacionalidad por considerarse indeseables debido a cuestiones raciales y económicas”

y el norte de África”. Disposición que subsiste hasta 1946 cuando se emite una nueva Constitución que elimina la discriminación de la que le precedió.

Cada grupo restringido tuvo resultados diferenciados. Por lo que hace a las personas de raza negra la discriminación de la política migratoria se da en un contexto en el que, desde 1916, los migrantes africanos del Canal de Panamá se organizaron con el fin de mejorar las condiciones laborales, así como para abatir el sistema generado por la distinción entre *Gold Roll*, aplicable a europeos y americanos y *Silver Roll* de los africanos y, posteriormente, a latinoamericanos y panameños. Este sistema proporcionaba trato, condiciones laborales y salariales diferenciadas entre unos y otros.

El movimiento generado por los obreros de raza negra, es relevante en términos de procesos organizativos de la población migrante o descendiente de migrantes. Durante más de treinta años de lucha, arbitrariedad, discriminación y deportaciones, lograron mejorar las condiciones laborales de los obreros, la eliminación de letreros referentes al *Gold* y *Silver Roll* y aumentos salariales, entre otros logros. Además, el movimiento gestado en 1916 dio lugar a la formación de asociaciones laborales con un grado aceptable de permanencia como el Local 913, creado 1946, y el Local 900, creado en 1950.

En cuanto a los indostanos, el efecto de la política migratoria fue contener y eliminar toda posibilidad de crecimiento en la población proveniente de la India. En grupos como la población china o asiática, se produjo la huída del país o el aceleramiento de procesos de asimilación y aculturación mediante el mestizaje, así como la irregularidad migratoria que, dicho sea de paso, siempre fue fuente de preocupación del gobierno panameño quien realizó diversos esfuerzos por evitarla<sup>3</sup>.

La represión y discriminación, en pleno auge en la década de 1930<sup>4</sup>, no impidieron la recepción de personas provenientes de Alemania, Europa central y oriental que huían de la persecución nazi, generalmente por ser judíos. Éstos, crearon una comunidad importante que encontró un espacio propicio para integrarse a las dinámicas y actividades económicas del país, e incluso a las de tipo político y cultural. Crearon templos, escuelas, incursionaron en proyectos agropecuarios pero también en el comercio y las profesiones liberales.

3 En 1937 el Decreto Ejecutivo 7 reglamentaba una especie de amnistía tendiente a regular la estancia irregular de migrantes, primordialmente chinos, que fue uno de los grupos migratorios más restringidos. Este decreto establecía requisitos para que los extranjeros que tuvieran más de veinte años de residencia en el país y aquéllos casados con panameños, normalizaran su situación migratoria. Como éste hubo otros esfuerzos que incluso conminaban a los migrantes irregulares a registrarse ante la autoridad encargada de regular la estancia migratoria, a efecto de contabilizar el número de personas irregulares en el país.

4 Los primeros controles migratorios se realizaban por Policía Nacional mediante listados de extranjeros pero el tema migratorio era una facultad delegada a la Secretaría de Relaciones Exteriores. En 1942 se creó, dentro de la Secretaría, el departamento de extranjería que llevaba a cabo el registro de inmigrantes, pero al año siguiente tales controles pasaron al Departamento Nacional de Investigaciones por razones de seguridad. En 1950 se creó la Sección de Extranjería y Naturalización del Ministerio de Relaciones Exteriores. La primera Ley Migratoria en Panamá fue la No. 16 expedida el 30 de junio de 1960. Mediante Decreto Ley No. 38 del 29 de septiembre de 1966 el Departamento de Migración y Naturalización se transfirió al Ministerio de Gobierno y Justicia.

De 1970 a 1990 Panamá recibió a personas refugiadas de Nicaragua, El Salvador, Cuba y Colombia, así como de África y Europa Oriental<sup>5</sup>. No obstante, su posición también era complicada debido a las dictaduras militares que se establecieron en su territorio de 1968 a 1989 y que poco a poco socavaron la economía, estabilidad política y desarrollo del país. La última década de dictadura se caracterizó por la desaceleración del crecimiento económico panameño, así como por una grave crisis económica que aumentó el desempleo, la pobreza, y la desigualdad social y el aceleramiento en la caída del promedio de los ingresos laborales.

Esto, evidentemente tuvo un impacto en los flujos migratorios, pero no generó *per se* cambios relevantes o significativos. Si bien, la migración en tránsito por Panamá con destino a Estados Unidos se acentuó, resultando en el aumento del tráfico de personas irregulares, ello tuvo más razón de ser en factores exógenos. A finales de la dictadura, se produjo una oleada importante de este flujo, se calcula transitaron por Panamá cerca de veinte mil migrantes irregulares, significativamente chinos, con la ayuda de traficantes de migrantes. En un comunicado de febrero de 1990, el Director de Migración manifestó que durante los últimos 5 años, tan sólo el tráfico de chinos había generado alrededor de 200 millones de dólares<sup>6</sup>. Así, el tráfico de migrantes y, posteriormente, la trata de personas, cobra importancia en los primeros años del siglo XXI.

En cuanto a la migración de destino, los efectos del periodo dictatorial parecen no ser consistentes con una afectación a la composición, reglamentación o inserción de la población a la vida nacional. Por el contrario, algunos analistas identifican un aumento en la inmigración observable en los censos de 1980 a 2000<sup>7</sup> que, en eso sí posiblemente relacionada con la dictadura y sus efectos, en ningún caso fue mayor a la emigración del 3.5% que se da en el mismo periodo.

De 1980 a 1990, la migración de destino, presuntamente regular en su mayoría<sup>8</sup>, se caracteriza por ser de origen costarricense y nicaragüense, con una presencia salvadoreña en aumento y una migración guatemalteca y hondureña de sólo mil personas, pero igualmente en ascenso.

En general, la población centroamericana se integra por adultos mayores de 60 años, salvo en los casos de guatemaltecos y salvadoreños que se distinguen por ser una

5 *A partir de la década de los ochenta (recordando los conflictos con Estados Unidos), el Departamento de Migración y Naturalización fue transferido a la estructura de las Fuerzas de Defensa y en 1990 se restituyó como parte del Ministerio de Gobierno y Justicia. De entonces a la fecha, los servicios migratorios dependen de este Ministerio.*

6 *Varios Autores, Panamá, sus étnicas y el canal, Panamá, Biblioteca de la Nacionalidad, Autoridad del Canal de Panamá, 1999, p. 167.*

7 *En el Censo de 1980 la población extranjera identificada es de 34, 567, en 1990 asciende a 54 551 personas y en 2000 a 82, 097 personas (1.8%, 2.3% y 2.4% de la población total, respectivamente)*

8 *No es posible determinar el número de personas migrantes irregulares y regulares que participaron en los censos poblacionales, ni tampoco si constituyen la totalidad puesto que muchos migrantes irregulares optan también por emitir declaraciones falsas sobre su nacionalidad por temor a ser detenidos y deportados. No obstante, los stocks censales son los únicos indicadores con los que se cuenta para efectos de realizar una caracterización de la migración.*

migración joven. Igualmente, se destaca que la proporción de mujeres migrantes de la región, especialmente en Costa Rica y Nicaragua, es mayor a la de los hombres, lo que también se percibe en el Censo de 1990 respecto de las mujeres migrantes provenientes de México y República Dominicana que conforman la mayoría de la migración.

Los niveles de escolaridad de los grupos migratorios mayoritarios entre 1980 y 1990 varían según el país de origen. Mientras que la escolaridad para costarricenses es mayor a los seis años de estudios, los provenientes de Nicaragua tienen una tendencia en aumento de personas con escolaridad mayor a los diez años de estudio y los dominicanos, en 1990, muestran un porcentaje importante de escolaridad mayor a 10 años, esto en contraste con los de origen colombiano que durante el mismo periodo presenta mayoritariamente un perfil educativo menor a 6 años de estudio y a los de origen chino que también presentan un grado de escolaridad bajo, entre 4 y 6 años de estudios, pero en constante mejoramiento educativo en ambos casos.

La población migrante que presenta el perfil educativo más alto es la de origen norteamericano. En promedio el 75% de la población censada tenía más de 10 años de estudios.

En cuanto a la ocupación de la población migrante, conforme a datos presentados por el proyecto IMILA elaborado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, se destaca que la tasa de inserción laboral de la población migrante era mayor a la de la población nativa, salvando las diferencias poblacionales existentes entre unos y otros.

Asimismo, pareciera que entre otros factores como inversión y poder económico y comercial, el nivel educativo de la población influye de manera relevante en las actividades laborales que desarrollan.

Mientras que en 1980 las personas migrantes de la región (Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua) se ocupaban mayoritariamente en labores agrícolas, artesanales y profesionales<sup>9</sup>, en 1990 se ocupan como artesanos, en la prestación de servicios y ventas, en las profesiones y las labores agrícolas como cuarta posición. Los migrantes colombianos desarrollan actividades en la artesanía, la agricultura y los servicios, principalmente las ventas; los chinos mantienen una tendencia creciente como vendedores (54% al 68%). Las personas dominicanas se emplean en los servicios de belleza, venta de comidas y otros servicios personales y, los norteamericanos, son gerentes, personal directivo, técnicos, profesionales de nivel medio y un porcentaje pequeño se emplea en la agricultura.

---

<sup>9</sup> El caso de Guatemala es interesante en tanto, que el mayor porcentaje de ocupación que presenta es en el de actividades profesionales, gerenciales y técnicas, a diferencia del resto de los países centroamericanos donde la ocupación prioritaria es la artesanía, seguida de la agricultura y las actividades profesionales.

Por su parte, la población extranjera no económicamente activa en el mismo periodo está constituida predominantemente por amas de casa, seguidas de estudiantes y jubilados.

Para el Censo de 2000, un gran número de la población extranjera la constituyen personas originarias de Colombia (21,069), China (9,093), República Dominicana (5,753), Estados Unidos (5,113), Nicaragua (4,833), Costa Rica (4,565), Perú (2,649), España (2,468), México (2,299), India (2,056), Taiwán (2,001) y El Salvador (1,996).

El panorama de los flujos migratorios para este periodo no difiere en demasía respecto a los periodos anteriores, salvo en lo relativo a que la migración proveniente de Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Honduras tiende a estar integrada por más jóvenes, aunque con una presencia importante de personas mayores de 60 años; la migración salvadoreña disminuye en poco más de un punto porcentual; se presenta un aumento, en general, en el nivel educativo de la personas migrantes de la región, especialmente en la población colombiana, los migrantes chinos también participan de este aumento y, se presenta un ligero cambio en las actividades laborales, colocándose en primera posición las actividades artesanales, seguidas de cerca por los vendedores ambulantes, los obreros, los prestadores y empleados en servicios.

Por lo que hace a la migración femenina ésta se acentúa, especialmente en países como República Dominicana donde más del 90% de las personas migrantes son mujeres.

Es de destacar que en la migración de destino antes reseñada, no parece existir una gran diferencia entre las actividades en el sector terciario que ocupa la población migrante con el incremento que, en mayor o menor medida, se da en su cualificación laboral. Aunque tampoco se trata de una migración que se emplea, por regla, en los oficios o profesiones de menor rango o con los salarios más bajos. En este sentido, es posible que, además del aspecto educativo, exista una relación entre el tipo de empleos a los que tienen acceso con una política migratoria y social que, en algún sentido, no restringe específicamente sus oportunidades de obtener un trabajo mejor remunerado o acorde con su nivel educativo, a tal grado que les constriña a emplearse en las ocupaciones con remuneración más baja.

La apreciación realizada con anterioridad, debe de ser evaluada bajo la consideración de que no se tiene información exacta respecto a la proporción de la población migrante irregular en el país que figura en los censos. En esa tesitura, podría ocurrir que la caracterización sobre ocupación de la población migrante tenga como elemento determinante el que se trate de una población regular.

No existe suficiente información que provenga de agencias internacionales u organizaciones de la sociedad civil que refieran la migración irregular en Panamá, la poca información en los últimos años proviene de notas periodísticas. En años anteriores también es escasa pero proviene de publicaciones oficiales relacionadas con el establecimiento de políticas destinadas a regular su presencia. Así por ejemplo, en 1999 se emitió el Decreto Ejecutivo No. 34, que estableció medidas para legalizar la presencia de nicaragüenses que ingresaron antes del 31 de diciembre de 1994 a Panamá, debido a los daños provocados por el Huracán Mitch.

En otro sentido, los conflictos relativos a la integración local de refugiados de larga data en Panamá que, por su característica migratoria y conforme a la Ley migratoria vigente en 1999, se encontraban imposibilitados para realizar su naturalización, tuvieron como respuesta del Estado la implementación de una serie de decretos con el objeto de hacer posible su naturalización.

De entonces a la fecha, el grupo irregular detectado de mayor envergadura ha sido el de personas colombianas en la provincia del Darien, desplazados y refugiados por el conflicto armado en su país y respecto de los cuales la poca información disponible refiere la existencia de condiciones de salud, educación, exclusión y segregación importantes.

Los informes periodísticos señalan con frecuencia que actualmente los colombianos son la población más amplia de migrantes irregulares en el país (algunas estimaciones alcanzan las doscientas mil personas), y también se hace referencia a una población proveniente de Eritrea, Etiopía, y Somalia<sup>10</sup>, que por lo regular, tiene como destino Estados Unidos.

En el Darien operan organizaciones internacionales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Cruz Roja Internacional, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), así como algunas organizaciones de la sociedad civil entre las que destaca el Servicio Jesuita a Refugiados, que prestan asistencia a las comunidades en las que se ha insertado un número importante de personas colombianas. La Defensoría del Pueblo también suele visitar la zona para verificar las condiciones de esta población respecto a su acceso a derechos y realizar pláticas y talleres con ellos.

Aunque no se tienen datos exactos sobre el número de personas desplazadas en la zona, la OIM señala que se trata de varios miles de colombianos, la mayoría de ellos cruzaron la frontera desde hace varios años, algunos tienen protección humanitaria y

---

<sup>10</sup> La Unidad Especializada de Migrantes y Refugiados de la Defensoría del Pueblo, en su informe de gira No. 14-09, 26 de agosto, 2009, expone la situación de 19 solicitantes de asilo Eritreos y 8 somalis identificados en la zona del Darién, y que se relaciona con una preocupación especial de la Unidad sobre el rechazo de refugiados extra-continetales.



otros son solicitantes de asilo. Los principales problemas que se han identificado son que se encuentra restringida su movilidad de la zona, se aglutinan en poblaciones pequeñas, lo que ha dado lugar a la sobrepoblación de pequeñas comunidades; carecen de agua potable, acceso adecuado a servicios de salud y cuentan con nulas posibilidades de mejorar su situación económica.

Ello se da en un contexto en el que la zona en sí misma es foco de poca atención, presencia y actuación gubernamental. La región sur, es una vasta zona de selvas que resulta casi impenetrable por carretera o ferrocarril y que, en no pocas ocasiones, ha sido objeto de incursiones paramilitares o miembros de la guerrilla, lo que le ha colocado en una posición de inseguridad. Es también, el hogar de grupos indígenas del país y de comunidades afro caribeñas, entre las que se inserta la población colombiana.

En 2005, la OIM en Colombia inició un programa, con apoyo del ACNUR y de recursos proporcionados por la Oficina del Departamento de Estado sobre Población Refugiada y Migración de Estados Unidos. A través de éste, se asistió, en una primera fase, a más de 2,800 personas ubicadas en las provincias del Darien y Kuna Yala. El Programa incluye mejorar el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva de emergencia, prevenir la violencia y brindar apoyo a personas desplazadas y en busca de protección en Panamá.

Aunque hasta el momento no existen condiciones, que desde una perspectiva gubernamental, remedien la situación de inaccessión a derechos económicos, sociales y culturales y la irregularidad migratoria en la que los colombianos se encuentran, no sólo en el Darien sino también, en menor proporción, en el resto del país, es posible que por la trayectoria que ha tenido Panamá en la solución de casos similares, se lleven a cabo acciones tendientes, cuando menos, a solucionar cuestiones de irregularidad migratoria.

Finalmente, es de resaltar que de la población panameña estimada a 2010 (3.5 millones), el porcentaje aproximado de migrantes es de 3.4%, del cual el 51.3% lo constituyen las mujeres y un 29% menores de 15 años.

### **1.1. Contexto institucional de la migración**

A partir del proceso legislativo en materia migratoria en 2008, se crea el Servicio Nacional de Migración dentro del Ministerio de Gobierno y Justicia. En la formulación de la Ley de Inmigración y su cuerpo reglamentario en 2008, se convocó a la sociedad civil. Participaron así las organizaciones miembros de la Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Centro de Asistencia Legal Popular, Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos, Comisión Justicia y Paz, Fe y Alegría, Pastoral Social Caritas, Servicio Jesuita a Refugiados, Vicariato Apostólico del Darien y Instituto de Estudios Nacionales

El Servicio Nacional de Migración (SNM) es una institución que cumple funciones<sup>12</sup>, en todo el territorio nacional, de gestión administrativa y control migratorio pero también es designada como una institución de seguridad pública, que cuenta con un presupuesto propio<sup>13</sup>. La política migratoria que aplica y le rige se determina por el Ejecutivo Federal, pero con una participación importante del Director del Servicio Nacional de Migración, el Ministerio de Gobierno y Justicia y el Consejo Consultivo de Migración<sup>14</sup>.

Las principales funciones del Ministerio de Gobierno y Justicia, son en relación con la política migratoria, tales como: la elaboración y propuesta al Ejecutivo de políticas migratorias; la elaboración de programas de trabajadores migrantes conforme a los intereses políticos, económicos y demográficos del país; el desarrollo de medidas especiales para controlar, fiscalizar pero también prevenir la migración irregular y, la promoción activa de estudios interdisciplinarios que faciliten la integración de las personas migrantes en el país. De tal suerte que si el titular del Ejecutivo es quien establece la política migratoria, ésta debe de partir de los datos e informaciones proporcionados por el Ministerio de Gobierno y Justicia conforme a las funciones que en la política migratoria le fueron conferidas, con el apoyo del Consejo consultivo de Migración.

De las funciones a cargo del SNM destacan: la ejecución de la política migratoria; el otorgamiento de documentos de identidad a extranjeros reconocidos por el país como refugiados, asilados, apátridas y personas bajo protección temporal por razones humanitarias; la expedición de salvoconductos a favor de los extranjeros cuyos países no tienen representación diplomática o consular en la República de Panamá; el cumplimiento de acuerdos internacionales en materia migratoria; la administración de los fondos que ingresen por concepto de depósito de repatriación y de garantía en el Fondo Fiduciario de Migración; la administración del Fondo Especial para el Desarrollo del Recurso Humano (servicio migratorio de carrera); la creación del sistema interno de procedimientos, protocolos generales y administrativos de gestión institucional y su reglamentación; el intercambio de información y cooperación con organismos nacionales, internacionales y homólogos de otros países para la implementación de acciones contra tráfico ilícito de migrantes, trata de personas, crimen organizado transnacional, terrorismo y tráfico ilegal de armas y explosivos; y el ejercicio de la jurisdicción coactiva.

---

12 *Los principios que rigen su funcionamiento son: legalidad, orden, eficiencia, transparencia, profesionalismo, disciplina y simplificación de los trámites migratorios con estricto apego a los derechos humanos.*

13 *Del monto total del presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2010, que asciende a 6, 067, 877, 800 de balboas, el renglón de Migración tiene una asignación de 7, 333, 097 balboas.*

14 *Órgano de consulta y asesoría del Servicio Nacional de Migración que participa del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional.*

Para la conducción de los servicios migratorios, el Director General del SNM es la autoridad suprema y cuenta para ello con el apoyo de un Subdirector General. Si bien, muchas de las facultades otorgadas al Director General son objeto de delegación en el personal del servicio migratorio o en el Subdirector, las deportaciones y expulsiones que se realizan constituyen una facultad exclusiva de éste y por tanto, no delegable. Lo que imprime, cuando menos, certeza jurídica respecto de la emisión de tales actos.

En materia de refugiados se crea la Comisión Nacional de Protección para Refugiados, integrada por los Viceministros de Gobierno y Justicia, Relaciones Exteriores y Trabajo y Bienestar Social, así como por los Directores del Servicio Nacional de Migración, de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, de Empleo del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, de la Cruz Roja Nacional y un Representante de la Policía Nacional. También participan, con derecho a voz, el representante regional del ACNUR y el Director de la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados y el Director General de Organismos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Mientras que la Comisión Nacional de protección para Refugiados tiene como funciones determinar los criterios de inclusión de la condición de Refugiado y de protegidos por razones humanitarias, así como formular las políticas de protección, asistencia y soluciones duraderas y resolver las solicitudes de reasentamiento o reunificación familiar, entre otras; la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados, dependiente del Ministerio de Interior y Justicia, es una autoridad operativa que tiene como principales atribuciones, en relación con la Comisión, coordinar y ejecutar sus decisiones y servirle como secretaría ejecutiva y, respecto de las personas solicitantes de asilo y protección, realizar las entrevistas a los solicitantes, evaluarlas y conformar los expedientes correspondientes; así como brindarles asistencia legal, orientación psicosocial y atención social para su inserción.

Finalmente, a partir de 2008 se realizaron cinco reformas legales en materia de seguridad que transversal o directamente impactan en los flujos de migrantes y que se relaciona con la función del SNM relativa a cooperar e intercambiar información en materia de tráfico ilícito de migrantes, trata de personas, crimen organizado transnacional, terrorismo y tráfico ilegal de armas y explosivos. El paquete de reformas en seguridad, estableció la creación de las policías del Servicio Nacional de Fronteras y el Servicio Aeronaval, el reordenamiento del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional<sup>15</sup>, la creación del Servicio de Inteligencia Nacional, y otorgó la facultad al Ejecutivo de designar a oficiales como jefes de la Policía y el Servicio de Protección Institucional. Asimismo, se crea el Viceministro de Seguridad Pública, que tiene entre sus atribuciones y responsabilidades la coordinación de

<sup>15</sup> Conforme a la Ley No. 9 el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional es un ente asesor del presidente en materia de seguridad pública y defensa nacional, así como la instancia que articula la política de seguridad y defensa.

las direcciones de Seguridad Pública, el Servicio Nacional de Migración, la Policía Nacional, la Dirección del Sistema Integrado de Estadísticas Criminales, el Servicio Aéreo Nacional, el Servicio Marítimo Nacional, la Dirección Nacional de Pasaportes y la Dirección General del Sistema Penitenciario. Con esto, la migración adquiere una perspectiva de seguridad que oscila entre la nacional y la pública.

## **2. Marco normativo vigente que regula la migración irregular de tránsito y destino en el país**

Los instrumentos normativos que rigen a los extranjeros, por su prelación jerárquica, son la Constitución de Panamá y los tratados internacionales. La primera, conforme a su propia letra, reconoce derechos mínimos a favor de los gobernados y no excluyentes de otros derechos contenidos en forma más amplia o detallada en los segundos. Tal disposición ofrece un espectro más amplio y dinámico de los derechos, sujeto a la construcción de criterios que ofrezcan mayor protección, lo que es relevante también en razón de la aplicación directa de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Aunque Panamá no es signatario de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, ha firmado y ratificado la Convención Americana, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos con sus dos Protocolos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer; entre otros instrumentos que establecen la protección y deber de respeto a derechos humanos a favor de toda persona.

La base constitucional es también especialmente relevante en materia de migración y política migratoria en tanto que, en su artículo 14, establece “la inmigración será regulada por la Ley en atención a los intereses sociales, económicos y demográficos del país”. Asimismo, señala que por razones de trabajo, salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, se podrá subordinar a las personas extranjeras en general, a condiciones especiales o negárseles el ejercicio de determinadas actividades.

De estas disposiciones se desprende, entonces, la legislación en materia de personas extranjeras. En concreto, la Ley No. 3 de 2008 sobre Inmigración, el Decreto No. 320 de 2008 que reglamenta las disposiciones de la Ley, así como el Decreto No. 23 de 1998 por el que se desarrolla la Ley No. 5 que aprueba la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y dicta nuevas disposiciones en materia

de protección temporal por razones humanitarias. A estas disposiciones de carácter primario, le sigue una serie de Decretos Ejecutivos que regulan aspectos migratorios específicos, primordialmente, en materia de regulación de estancia y permanencia<sup>16</sup>, pero también destaca alguno referido a funciones de control migratorio.

Las leyes especiales forjadas en torno a la ley primaria migratoria, tiene por objeto responder adecuadamente a situaciones particulares que se presentan en la realidad. Por ello, algunas tienen un carácter transitorio y otras, permanecen en el tiempo en forma indefinida, pero en todo caso, sujetas a modificaciones conforme se presentan cambios en las circunstancias de hecho o derecho que les dieron origen. Es importante destacar, que no se trata de disposiciones carentes de valor jurídico, son regulaciones normativas que son emitidas y publicitadas conforme a los criterios de expedición de normas obligatorias y regulan aspectos sustanciales de las mismas.

Por cuanto hace a cuerpos normativos emitidos en materias distintas a la migratoria, existen algunas disposiciones que atañen a la situación jurídica de las personas migrantes en los códigos de trabajo, penal, sanitario y de familia. Aunque éstas constituyen una excepción, son relevantes en términos de integración y derecho al trabajo, la salud y la identidad personal.

Así, en consideración al marco jurídico panameño abordado en su integralidad y especificidad, se realiza el análisis de las normas jurídicas nacionales que regulan la protección y ejercicio de derechos de las personas migrantes irregulares, en tránsito o destino, frente a las autoridades migratorias; así como de aquéllas que se relacionan con el goce de derechos tales como la identidad y personalidad jurídica, el trabajo, la salud y la educación, frente a autoridades distintas a las de carácter migratorio.

### **3. Situación de las personas extranjeras irregulares sujetas a funciones de control y verificación del estatus migratorio**

Los aspectos a abordar en cuanto a la situación de las personas migrantes irregulares frente a autoridades migratorias son los relativos al control y verificación migratoria, la privación de la libertad y la deportación. Ello, a partir de las disposiciones normativas contenidas en la Ley de Inmigración (L3) y su Reglamento (D320).

<sup>16</sup> Entre esas normativas especiales están la Ley No. 36 de 2007, Ley de Cinematografía; la Ley No. 45 de 1999, sobre Empleados del Canal de Panamá; la Ley no. 41 de 2004 sobre Área económica Panamá-Pacífico, la Ley No. 25 de 1992, sobre Zonas Procesadoras para la exportación; el Decreto Ejecutivo 97 de 2002, respecto a uso comercial para la exportación, Call Center; el Decreto de Gabinete 363 de 1970, trabajadores como ejecutivos de compañías internacionales cuyas funciones surten efecto en el extranjero; y la Ley No. 41 de 2007, sobre Sede de empresas multinacionales. Todas estas leyes están desarrolladas en temas migratorios dentro de los artículos 91 hasta el 148 de los Decretos ejecutivos No. 320 y No. 26 que reglamentan el decreto Ley 3 de 2008.

### 3.1. Verificación del estatus migratorio

El artículo 27 de la Constitución panameña reconoce el derecho de toda persona para transitar libremente por el territorio y cambiar de residencia sin más limitaciones que las impuestas por las leyes a los reglamentos de tránsito e inmigración, entre otros.

La Ley de Inmigración no establece una restricción específica a la libertad de tránsito, no obstante, los controles instaurados para el ingreso, la salida e inspección del estatus migratorio se encuentran directamente vinculados con la disposición constitucional y deben realizarse conforme a los procedimientos y mecanismos establecidos por ley, lo que les imprime de legalidad y legitimidad, no sólo a la luz de la Constitución sino de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos como al efecto lo constituye la norma establecida en el artículo 8 de la Convención Americana, entre otras.

El control y verificación migratoria se realiza tanto en los puertos, puntos fronterizos e internacionales de ingreso y salida de personas por tierra, mar y aire, así como al interior del territorio nacional.

Respecto a la salida del país existen dos disposiciones a destacar, la primera de ellas relativa al tema de los menores de edad y su protección al establecerse con claridad los parámetros conforme a los cuales éstos podrán abandonar el territorio. Con independencia de su nacionalidad, los menores de edad no pueden abandonar el territorio panameño si no se encuentran acompañados de sus dos padres, de la autorización correspondiente del padre que no le acompaña o de ambos en caso de que el menor viaje solo (Art. 41 L3). La excepción para el cumplimiento de esta disposición la constituye el caso de los menores no residentes en el país, es decir, personas migrantes menores de edad que se encuentran en tránsito o son turistas o los que carecen de un estatus regular en el país.

En segundo lugar destaca la imposibilidad de las personas extranjeras de abandonar el territorio nacional cuando hayan incurrido en una infracción o violación a la legislación migratoria y no hayan cancelado la sanción pecuniaria que corresponda a dicha infracción. Esta disposición está indisolublemente ligada a la procedencia de iniciar un procedimiento tendiente a la deportación de la persona (Art. 42 L3). De hecho, se explicita que el no pago de la sanción dará lugar a la deportación, lo que, por un lado, le convierte en una medida de deportación aún cuando la infracción cometida no sea una de aquellas que se sancione con tal pena y, por otro, también agiliza el funcionamiento migratorio en casos como el de la irregularidad migratoria que, ante la decisión autónoma de salir del territorio, le podría eximir de un procedimiento sancionatorio mediante el pago de una multa.

Por cuanto hace a las verificaciones migratorias practicadas dentro del territorio panameño, el artículo 33 de la Ley de Inmigración establece la obligación que tienen todas las personas extranjeras de exhibir la documentación migratoria que acredita su estancia regular en el país cuando les sea solicitada por miembros del Servicio Nacional de Migración y de los servicios de policía. Éstos últimos, de ser procedente, deben poner al extranjero a disposición del Servicio Nacional de Migración para su detención o bien imponer la multa prevista por la legislación (10 balboas) ante el incumplimiento de la disposición.

La intervención de las fuerzas policiales en labores migratorias es limitada por el D320 a zonas o áreas del territorio en las que los miembros del Servicio Nacional de Migración no tengan acceso o presencia<sup>17</sup>. Adicionalmente los miembros del SNM tienen el deber de proveerle a la policía nacional de las directrices y capacitaciones necesarias para llevar a cabo la función que se les atribuye.

Aunque lo anterior constituye un aspecto positivo en materia migratoria, no existen garantías o parámetros claros que determinen si se cumple la norma reglamentaria y las verificaciones policiales sólo ocurren en ese contexto. Tampoco se señalan los procedimientos o criterios bajo los cuáles se realizan, por miembros del SNM o de la policía, tales inspecciones, ni aquellos por los que se determina si la persona es detenida o sancionada con la multa. Esto da un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad que puede originar abusos y criterios de selección discriminatorios en cuanto a las personas que les es requerido el documento y de aquéllas a las que se detiene o impone multa.

El Decreto Ejecutivo 804 que reglamenta la presentación de identificación a los extranjeros en territorio nacional, podría haber sido el documento idóneo para normar el procedimiento a seguir en las prácticas de verificación por policías o agentes migratorios, no obstante, éste sólo señala que la medida tiene como finalidad fiscalizar y prevenir la inmigración irregular y prevé la entrega al extranjero infractor de una boleta de citación para que en menos de 48 horas se presente en el SNM para realizar el pago.

Por otro lado, aunque la Ley de Inmigración no regula explícitamente la práctica de operativos migratorios, la prensa y organismos civiles han hecho mención a algunos incidentes donde participan miembros de la Policía Nacional y el SNM en los que

<sup>17</sup> En razón de la persistente participación de fuerzas armadas en actividades migratorias, es importante destacar que en Panamá no existe Ejército ni fuerzas armadas de defensa nacional. Conforme al artículo 310 de la Constitución, ante una amenaza de agresión extranjera todas las personas panameñas tienen la obligación de realizar la defensa del país y el Estado podrá, en tales casos, organizar servicios especiales de policía para la protección de las fronteras (Servicio Aéreo, Marítimo y Fronterizo Nacional). Es también de destacar que la disolución del ejército se realizó en 1991 pero los miembros del extinto cuerpo se insertaron en la estructura civil como en el Ministerio de Justicia y Policía y en el propio Servicio Nacional de Migración donde antiguos militares han estado a cargo de los servicios migratorios.

se presentan diversas irregularidades como el ingreso a domicilios sin órdenes de allanamiento y la detención de personas que exhiben su documentación migratoria en orden o incluso de panameños<sup>18</sup>. Al parecer también resulta común que tales operativos se practiquen paralelamente en diferentes puntos y a altas horas de la noche o en la madrugada. Algunos también, cuentan con la participación de autoridades del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral<sup>19</sup>, lo que no deja de ser un hecho interesante desde el punto de vista de la coordinación entre autoridades.

### 3.2. Detención y privación de la libertad

Los tratados internacionales en materia de derechos humanos no prevén como una prohibición la detención y privación administrativa de la libertad. Únicamente norman que en aquellos casos donde sean procedentes conforme a la legislación nacional, especialmente en materia penal, debe encontrarse prevista en la ley, realizarse de conformidad con la misma, no ser arbitraria y estar siempre sujeta a revisión judicial.

En la Constitución de Panamá no existe impedimento alguno para llevar a cabo detenciones y actos privativos de la libertad distintos a los originados por la probable responsabilidad en la comisión de un delito. Se señala que toda persona detenida debe de ser puesta ante la autoridad competente en un plazo no mayor a veinticuatro horas<sup>20</sup>, informada del motivo de la detención, de sus derechos y ser asistida de un abogado, así como contar con la acción de *habeas corpus* contra detenciones ilegales, arbitrarias o en caso de que las condiciones de la detención o el lugar en que se encuentra la persona pongan en peligro su integridad física, mental, moral o infrinja su derecho de defensa<sup>21</sup>.

Así, la norma constitucional ofrece un amplio *quantum* de protección a derechos humanos ante la detención y privación de la libertad con independencia en la materia en que se produzca.

En el caso de las personas migrantes irregulares, la Ley en la materia instituye como una regla la detención y privación de la libertad de las personas extranjeras. Si bien se protege el derecho de las personas migrantes detenidas a la asistencia consular, la comunicación con familiares o persona de confianza y la asistencia letrada, existen

18 Uno de estos incidentes fue denunciado por el Servicio Jesuita a Refugiados, Panamá: nueva política migratoria o una vuelta al pasado, [en línea], 29 de agosto, 2007, Dirección URL: <http://www.jrs.net/alerts/index.php?lang=en&sid=2576Alertas> [consulta: 20 de enero de 2010].

19 “Migración retiene a 84 extranjeros en la capital”, [en línea], Panamá, Tu política de Estado, 16 de julio de 2009, Dirección URL: <http://www.tupolitica.com/otros-panama/migracion-retiene-a-84-extranjeros-en-la-capital.html/> [consulta: 20 de enero de 2010].

20 Los funcionarios que violen esta disposición deben de ser sancionados, por mandato constitucional, con la pérdida del empleo (artículo 21 de la Constitución).

21 Artículo 23 de la Constitución de la República de Panamá, en relación con los artículos 21 y 22 del mismo ordenamiento.



graves ausencias en la regulación de procedimientos y casos normativos que dan lugar a su procedencia.

Además de la disposición conforme a la cual la detención de la persona extranjera debe realizarse cuando no comprueba su estatus regular en el país, el artículo 66 de la Ley No. 3 refiere que antes de ordenarse una deportación debe escucharse la defensa, por sí o por abogado, de la persona y decretarse su detención. Ello hace suponer que durante el curso del procedimiento respectivo la persona será privada de la libertad y se corrobora con la información obtenida respecto a las detenciones realizadas por el SNM, a las que ya se ha hecho referencia con anterioridad.

La afectación de la libertad personal se realiza en albergues preventivos, recintos de corta estancia destinados a mantener, por órdenes de la institución (Servicio Nacional de Migración), a los extranjeros infractores de la legislación migratoria.

No existen parámetros que hagan suponer que sólo la infracción que pueda ser sancionada con la deportación dará lugar a la detención de la persona extranjera, sin embargo, en atención a que el artículo 66 se prevé dentro del Capítulo relativo a la expulsión y deportación de personas extranjeras, es dable suponer que sólo las hipótesis de aplicación sancionables con tales medidas dan lugar a la privación de la libertad y que ésta es determinada por el Director General de Migración en un plazo no mayor a 24 horas<sup>22</sup>.

Conforme a la Ley No. 3, el reglamento debe de regular el funcionamiento de los albergues preventivos, los estándares y servicios mínimos con los que cuenten y no pueden ser utilizados para la estancia de personas menores de edad migrantes, quienes en todo caso, deben de ser puestas bajo la protección del Ministerio de Desarrollo Social.

Aunque la regulación tiene algunos aspectos favorables, sobre todo, en lo que se refiere al ánimo de protección a la infancia evitando su detención en albergues preventivos o el establecimiento de un plazo máximo claramente definido para la afectación del derecho, existen aspectos menos afortunados. En principio el plazo máximo de detención que se prevé es de 18 meses, lo que fácilmente puede convertirse en un plazo irrazonable y arbitrario en términos de compatibilidad del precepto con el respeto del derecho a la libertad y seguridad personales<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> El artículo 25 de la Ley de Inmigración señala que el Director General del Servicio Nacional de Migración puede también determinar no privar de su libertad a la persona extranjera que presuntamente transgrede la ley.

<sup>23</sup> El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha sostenido que la detención y privación de la libertad son arbitrarias cuando se efectúa: a) por motivos o conforme a procedimientos distintos a los prescritos por la ley, o b) conforme a una ley cuya finalidad fundamental sea incompatible con el respeto del derecho del individuo a la libertad y la seguridad en Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Estudio del derecho de todo individuo a no ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado, párrafo 17, 1964.

Adicionalmente, la Ley o el reglamento no establecen criterios o parámetros que permitan definir supuestos por los que la detención podría alcanzar tal plazo o supuestos normativos que prevean los casos en que las personas menores de edad se encuentran acompañadas de sus padres. Por cuanto hace a las normas que deben regir el funcionamiento de los albergues, el D320 contraviene a la Ley al sólo hacer mención de que el funcionamiento de los albergues será ininterrumpido y cumplirá con los estándares y servicios mínimos de salubridad, alimentación y respeto de los derechos humanos (Art. 317 D320).

Así, todo lo relativo a la alimentación, la higiene, los servicios médicos, las medidas disciplinarias y los derechos de las personas retenidas es contemplado por el reglamento para efectos de que se resuelva sobre ellos en protocolos y manuales de funcionamiento que deba de emitir el Director General del Servicio Nacional de Migración, mismos que, por definición, no son publicitados ni sujetos al escrutinio o participación de la sociedad (Art. 316, D320). Asimismo, el Reglamento que realiza esta derivación no refleja el sentido, utilidad e intención de la norma establecida en la Ley, que encomendó la regulación de tales aspectos a la Ley Reglamentaria.

Por tal motivo, la derivación atípica de la regulación de los albergues constituye uno de los graves riesgos al adecuado respeto de los derechos humanos de las personas migrantes detenidas y a la transparencia que debe primar en tales lugares. No fue posible valorar su contenido en el presente análisis ante la falta de publicación e información oficial en medios electrónicos que permitan conocer las reglas de su funcionamiento, el número y ubicación de los mismos.

### 3.3. Deportación

La Convención Americana y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen que ninguna persona extranjera podrá ser expulsada del territorio de un Estado colectivamente. Asimismo, establecen garantías procesales que en la determinación de derechos y obligaciones de carácter penal, civil, administrativo o de cualquier otra índole, deben de ser respetados previamente a la afectación en la esfera jurídica de las personas, sin distinción alguna, en relación con el derecho a la igualdad, entre una persona u otra por motivo de su raza, religión, nacionalidad o cualquier otra condición.

La Constitución de Panamá es consistente con tales postulados al establecer la igualdad entre extranjeros y nacionales<sup>24</sup>, así como la garantía de que nadie será juzgado, por

---

<sup>24</sup> *Salvo los casos que refiere el artículo 20 de la Constitución: "Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.*

autoridad penal, administrativa, policial o disciplinaria carente de competencia y fuera de los límites establecidos por la Ley. Precepto que se ratifica por exclusión al señalar que sólo se podrán sancionar sin previo juicio y por parte de sus superiores a los subalternos de las fuerza pública por insubordinación, motines o falta disciplinaria, así como a los miembros de embarcaciones que cometan insubordinación o motín a bordo de una embarcación en altamar (artículo 31 y 32 de la Constitución).

En el contexto migratorio, tales garantías deben ser salvaguardadas dentro de los procedimientos y actuaciones que tengan como objeto ejercer el poder coercitivo del Estado para hacer abandonar del territorio panameño a una persona extranjera<sup>25</sup>.

Para el Estado panameño, el acto de autoridad en referencia se divide en actos de expulsión y actos de deportación. Cada caso prevé situaciones de hecho y derecho, sanciones y restricciones diferenciadas pero igualmente previstas en la norma migratoria y determinadas por el Director General del Servicio Nacional de Migración en ejercicio de una facultad no delegable otorgada por Ley. El elemento que determina su distinción está relacionado con el grado de posible daño a causar o causado con la infracción a los intereses de seguridad, orden público y estabilidad nacional.

Son causales de procedencia a la deportación: el ingreso en forma irregular, salvo excepciones establecidas en leyes especiales (por ejemplo, el Decreto 23 que desarrolla la aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados); la permanencia indocumentada o irregular en el territorio; incurrir en actos que riñan con la moral y las buenas conductas; atentar la seguridad pública, defensa nacional y salubridad pública; haber cumplido pena de prisión o; incurrir en otra conducta que sea sancionable con la deportación como la de infringir las disposiciones a las que se sujeta su permiso o presentar documentación nacional o extranjera fraudulenta o adulterada, con el propósito de obtener su extensión (Art. 65 L3, 313 y 314 D320).

La expulsión por su parte será determinada en aquellos casos en que la persona extranjera: cometa apología del delito o incite al odio racial, religioso, cultural o político; amenace la seguridad colectiva, la salubridad o el orden público; sea condenada por un delito doloso; reingrese al país en forma irregular luego de haber sido deportada; facilite, promueva o resulte involucrada en la comisión de secuestro, crimen organizado transnacional, narcotráfico, blanqueo de capitales y delitos

<sup>25</sup> Acto diferente de la denominada devolución. Ésta parte de la ficción jurídica de que la persona no ingresa al territorio, se encuentra en un puerto o punto de ingreso. En Panamá, la devolución se da como una causal de rechazo. Puede producirse tanto por intentar ingresar al país como transitar por el hacia otro destino. Los artículos 43, 50 y 51 de la Ley 3, establecen los requisitos para el ingreso o tránsito por Panamá, así como las causales por las que puede ser negado cualquiera de ellos. Entre estas últimas se encuentran: la existencia de una orden de autoridad competente que impida su entrada; presentar documentación fraudulenta o adulterada; la pretensión de ingresar con un documento que no cumple con los requisitos que exige la ley; tener antecedentes penales del país de origen o procedencia; constituir un riesgo o amenaza a la seguridad nacional o la comunidad internacional; padecer una enfermedad que se califique como riesgo sanitario o provenir de un lugar declarado de alto riesgo epidemiológico; intentar el ingreso estando vigente una deportación o expulsión.

conexos, terrorismo y su financiamiento, tráfico ilegal de armas y explosivos, y posea o distribuya armas de destrucción masiva (Art. 71 y 81 párrafo 3 Ley 3 y 314 D320).

En ambos casos la salida obligada es acompañada de una prohibición de reingreso al país y su determinación puede ser recurrida mediante el ejercicio de defensas legales, pero mientras que en la deportación, que es el acto por primacía susceptible de aplicación a las personas migrantes irregulares, los plazos de prohibición de reingreso van de cinco a diez años y la interposición del recurso de reconsideración<sup>26</sup> previsto contra su determinación suspende la ejecución del acto. En el caso de la expulsión la prohibición de reingreso al país es definitiva y la interposición de medios de defensa legal tienen efectos en sentido devolutivo, es decir, no suspende su ejecución (Art. 65, 67, 69, 71-73 L3 y 311 D320).

La regulación de la expulsión y deportación en muchos sentidos pretende eliminar márgenes de discrecionalidad, incluso estableciendo articulados cuya misión es presentar esquemas que detallan, mediante el uso de tablas, los casos en que se produce uno u otro y los años de prohibición de reingreso que corresponden en cada hipótesis. Así, mientras que la prohibición de internación por ingreso o permanencia irregular es de cinco años, el cumplimiento de una pena de prisión establece el plazo de siete a diez años de prohibición.

No obstante, existen algunos supuestos normativos en los que la expulsión y deportación, así como la rigidez con la que regulan las hipótesis que le producen, aún con su estandarización, debieran de ser objeto de una valoración más profunda que genere su adecuación legal a la luz de las circunstancias particulares del caso y los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la medida en relación con el bien jurídico tutelado y la gravedad de la infracción cometida<sup>27</sup>.

Entre las normas que requieren de un análisis ponderado son la deportación por permanencia irregular, la expulsión por reingresar tras haber sido deportado o la obligatoriedad en solicitar el reingreso aún transcurrido el plazo de prohibición<sup>28</sup>, previo reembolso al Fondo Fiduciario Migratorio<sup>29</sup> de los gastos ocasionados con la

26 *El recurso de reconsideración se presenta ante el Director General del Servicio Nacional de Migración dentro de los 5 días siguientes a la notificación de la determinación que ordena la deportación o expulsión de la persona extranjera. En cualquier caso, su substanciación constituye el agotamiento de la vía gubernativa previa al ejercicio de defensas legales ante órganos judiciales.*

27 *Aunque el artículo 309 del Decreto 320 establece que la imposición de sanciones debe de tomar en consideración la gravedad de la infracción y el historial migratorio del extranjero, lo cierto es que con la estandarización de las sanciones y las prohibiciones de reingreso, tales previsiones resultan prácticamente ilusorias.*

28 *Artículo 69 de la Ley No. 3. "El extranjero que haya sido deportado no podrá ingresar al país en un lapso de cinco a diez años, contado a partir de la fecha de ejecución de su deportación. Una vez cumplido este periodo, el extranjero podrá solicitar al Director General del Servicio Nacional de Migración que levante el impedimento de entrada, quien evaluará dicha petición para su aprobación o desaprobación".*

29 *El Fondo Fiduciario Migratorio está integrado por recursos obtenidos por depósitos de repatriación que le sean transferidos tras un año de estancia de los extranjeros en el país; depósitos de garantía por incumplimiento de los términos y condiciones de estadia regular; legados, herencias y donaciones. Tales recursos se destinan al pago de deportaciones y expulsiones realizadas por el SNM; gastos de operación de los procedimientos de control migratorio; la repatriación de nacionales, y; el mantenimiento de*

deportación ejecutada. Si bien, la ley actual resulta ser más ajustada al respeto de los derechos humanos de las personas migrantes que su antecesora<sup>30</sup> no deja de ser rígida. Aspectos positivos como el establecimiento de la solicitud de salida voluntaria presentan complicaciones que les hacen poco asequibles. La posibilidad del retorno voluntario sólo es posible mediante el pago de una multa<sup>31</sup> y se obtiene el posible beneficio de disminuir el periodo de prohibición de reingreso<sup>32</sup>. Ello denota cierta falta de proporcionalidad y razonabilidad en la medida, en especial respecto de personas migrantes que no poseen los recursos económicos suficientes para sufragar la multa y el retorno a su país.

Ahora bien, por lo que hace al procedimiento para determinar la deportación o expulsión de una persona extranjera, las disposiciones migratorias establecen que se debe integrar un expediente migratorio con todas las actuaciones que se realicen; comprobar los hechos violatorios que se imputan a la persona, escucharle en defensa, respetar el resto de derechos humanos y notificarle personalmente sobre la resolución, velando en todo momento por la preservación del interés superior de los menores de edad y la unidad familiar. Aunque los niños, niñas y adolescentes no pueden ser objeto de deportación, lo que se pretende con la inclusión del derecho al interés superior es resolver respecto de la deportación de una persona mayor de edad, tomando en cuenta que pueda existir una familia o hijos panameños o extranjeros residentes que se vean afectados indirectamente por la deportación del padre, la madre o ambos.

En sentido similar, el artículo 85 de la Ley No. 3 señala que el migrante irregular que al momento de presentar sus argumentos y alegaciones de descargo exhiba evidencia de que puede cumplir con los requisitos para regularizar su condición migratoria, tendrá la opción de legalizar su permanencia o salir del país por sus propios medios en un tiempo prudente no mayor a diez días naturales.

Llama la atención que la legislación parece hacer exclusión de las garantías antes previstas para el caso de las expulsiones al no realizar mención sobre los derechos al debido proceso con los que contará la persona extranjera durante el proceso deliberativo, haciendo sólo señalamiento a que la decisión será notificada personalmente. En cualquier caso, si tal omisión es deliberada para impedir el

*albergues preventivos. Asimismo, es administrado por el Director General del Servicio de Migración.*

<sup>30</sup> La Ley de Inmigración de 1960 señalaba, por ejemplo, que las personas deportadas que reingresaban o permanecían clandestinamente en el país, tenían como sanción el ser enviadas a la Colonia Penal de Coiba por dos años para realizar trabajo agrícolas.

<sup>31</sup> En algunos casos la multa a personas irregulares puede ser condonada: personas menores de edad, con discapacidad profunda, adultos mayores de 85 años, personas en condición de indigencia, casos humanitarios o por padecer una enfermedad terminal.

<sup>32</sup> Artículo 84 de la Ley No. 3. "El migrante irregular que solicite su retorno voluntario tendrá que pagar una multa de cincuenta balboas por cada mes vencido o fracción de mes en que haya permanecido en esa condición; se le establecerá un impedimento de entrada que no será menor de dos años, ni mayor de cinco años, y deberá salir del país en un término de siete días calendario, excepto en casos de fuerza mayor debidamente comprobada".

acceso a un juicio previo a las personas expulsadas, claramente ello sería contrario a la Constitución panameña y a la letra e interpretación de diversas normativas contempladas en tratados internacionales.

Más allá de lo anterior, es de resaltar también que el marco jurídico migratorio no establece plazos máximos, etapas o mecanismos de sustanciación del procedimiento legal, lo que incide directamente en el adecuado ejercicio del derecho a la defensa y el debido proceso, así como en la posible vulneración al principio de certeza jurídica.

Otras infracciones a la normativa migratoria que se prevén son las multas y la amonestación. En su gran mayoría, referidas a conductas e incumplimiento de obligaciones por parte de empresas de transporte o empleadores de personas extranjeras. Sólo en algunos casos se trata de multas o amonestaciones que, no acompañadas de la deportación, refieren una conducta del extranjero (laborar o realizar actividades lucrativas sin autorización siendo un migrante regular o no informar del cambio de residencia al Registro de Extranjería). Aún esos casos, salvo que se trate de la no portación del documento de estancia legal o realizar actividades lucrativas sin autorización, la reincidencia por segunda o tercera ocasión es sancionable con la cancelación del estatus regular o incluso con la deportación<sup>33</sup>.

Finalmente, un aspecto que no se define de los procedimientos legales es el de los solicitantes de asilo. Si bien, conforme a la Ley especializada en materia de refugiados, la manifestación realizada ante cualquier autoridad<sup>34</sup> solicitando protección como refugiado es suficiente para suspender cualquier acto tendiente a la deportación de la persona, e incluso la Ley 3 señala la no sanción por ingreso irregular a refugiados, asilados, apátridas u otras personas objeto de protección, la existencia de una etapa de admisión a trámite pone en duda la efectiva protección que se otorga. La pre-admisión de solicitudes, contraria al verdadero alcance de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, es una práctica que permite la existencia de espacios fácticos en los que una persona refugiada puede ser devuelta a su país de origen hasta antes de que se produzca la admisión, ya sea por rechazo, deportación o devolución.

Panamá, ha registrado en varias ocasiones incidentes de deportación o devolución de personas, principalmente colombianas, que se han visto obligadas a cruzar la frontera internacional compartida entre ambos país en busca de protección, sin

<sup>33</sup> Es interesante observar que, conforme a las reformas realizadas en marzo de 2009, resulta una falta mayor no dar aviso del cambio de domicilio al Registro de Extranjeros que realizar una actividad no autorizada, en tanto que la primera produce la cancelación o deportación en segunda o tercera reincidencia, mientras que la realización de actividades no autorizadas puede ser sustituida por multa y dar lugar a la cancelación hasta tercera reincidencia.

<sup>34</sup> El Decreto 23 de 1998 refiere la figura de la autoridad receptora o primaria de la solicitud. Esta previsión hace posible que para efectos de solicitar asilo cualquier funcionario público, con independencia de la dependencia o ministerio al que se encuentra adscrito, pueda convertirse en autoridad receptora o primaria de una solicitud, y por ende, asumir obligaciones en términos de dar curso a tal solicitud.

que al efecto logren alcanzar tal estatus. La situación se agrava y contextualiza en la renuencia de grupos importantes de personas a solicitar asilo en Panamá por temor de ser deportadas, como ha ocurrido en otros casos<sup>35</sup>. Ello habla de dificultades y violaciones graves a derechos humanos cuyo sustento no se desprende de la norma jurídica sino de las prácticas y procedimientos implementados por las autoridades obligadas a su cumplimiento.

#### **4. La situación de acceso a derechos humanos de los extranjeros en condición de estancia irregular en Panamá**

El artículo 20 Constitucional establece que las personas panameñas y las extranjeras son iguales ante la Ley y gozan de igual protección frente a la misma. No obstante, la Ley podrá subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a las personas extranjeras por motivos o razones de trabajo, salubridad, moralidad, seguridad pública, economía nacional. Así, la distinción constitucional para el goce igualitario de los derechos humanos de los extranjeros recae sobre el ejercicio pleno del derecho a la libertad de profesión que por ende afecta el derecho al trabajo pero no en cuanto a las condiciones laborales o salariales del mismo.

En términos generales, los derechos que se analizan en el presente apartado son consistentes con los parámetros constitucionales y los instrumentos internacionales, al garantizar su pleno ejercicio sin distinción basada en la nacionalidad, raza u otra condición, a toda persona que se encuentre en territorio panameño. No obstante, el ejercicio de la mayoría de ellos se ve afectado por situaciones fácticas o procedimentales que persisten como una restricción o anulación del derecho.

##### **4.1. Acceso a la regular estancia**

Las categorías migratorias que regula la ley son las de no residentes, residentes temporales, residentes permanentes y extranjeros bajo protección de la República de Panamá. Antes de referir en qué consisten, conviene destacar que la claridad y precisión con la que se norma a tales categorías dan noción de un amplio conocimiento y análisis de la migración en el país, mismo que es empleado, quizá como elemento técnico, para la normatividad de la Ley.

Los no residentes son definidos por la Ley No. 3 como las personas extranjeras que ingresan al territorio sin intención de establecer su residencia en el país ni abandonar su residencia de origen en tanto se encuentren en Panamá. Los no residentes pueden ser turistas, pasajeros y tripulantes en tránsito, trabajadores de espectáculos y los

<sup>35</sup> Servicio Jesuita a Refugiados, *Reporte Panamá: la fragilidad de los derechos de los refugiados*, [en línea], 1 de julio de 2009, Dirección URL: <http://www.jrs.net/reports/index.php?lang=en&sid=4631> [consulta: 20 de enero de 2010].



marinos. A las sub-categorías migratorias de no residente se agregan otras por la vía reglamentaria, tales como: trabajadores eventuales (autorización no mayor a 3 meses), trabajadores domésticos (un año prorrogable siempre que se continúe con la relación laboral) y de corta estancia para asistencia humanitaria internacional, entre otros.

La categoría de residentes temporales se otorga a aquellas personas que ingresan al territorio nacional por razones laborales, de inversión, de políticas especiales, educación, cultura, religiosas, humanitarias y de reagrupación familiar por un periodo máximo de 6 años. Cada una de las razones antes apuntadas constituye una sub categoría migratoria que a su vez, tiene diversas modalidades. En total suman 33 tipos diferentes de permisos de residencia temporal, uno de ellos relativo a la reagrupación familiar de los padres, cónyuge e hijos menores de diez y ocho años que dependan del residente.

Mientras que las sub-categorías son establecidas en razón a los fines que persigue la persona extranjera o el gobierno con su permanencia en Panamá, las modalidades se distinguen, primordialmente, por atender a la razón social del empleador y, en algunos casos, en razón de las condiciones y puesto específico de la persona extranjera. Así hay permisos temporales para: el personal extranjero contratado como ejecutivo en empresas de la Zona Libre de Colón; de inversión agraria o forestal; de políticas especiales sobre investigadores, profesores, empresarios, técnicos o estudiantes que específicamente participan en la Fundación Ciudad del Saber, y para trabajar contratadas por la autoridad del Canal de Panamá, dentro del área Panamá Pacífico o en empresas comerciales multinacionales.

Por lo que hace a la residencia permanente, ésta es otorgada a la persona extranjera que tiene como intención establecerse en el país, existiendo también razones económicas y de inversión, de políticas especiales y demográficas. Dentro de las tres sub-categorías que contempla la residencia permanente, se localizan diez tipos de permisos de residencia. El último de ellos, para personas extranjeras casadas con panameñas, bajo el entendido de que su regulación no establece un derecho de la persona extranjera a permanecer en el país toda vez que "el Servicio Nacional de Migración podrá por razones de salubridad, moralidad, seguridad pública, economía nacional o necesidad social negar la entrada o residencia en el país a los extranjeros casados con nacional panameño"<sup>36</sup>.

De acuerdo con la Ley, la reglamentación de las categorías y sub-categorías migratorias responde a los principios de salubridad, orden público, protección de los derechos y libertades humanas y seguridad nacional. La mención de esta última destaca ya que, constitucionalmente, la materia migratoria es un tema de seguridad pública, no

---

<sup>36</sup> Artículo 221 del Decreto 320.



nacional. En ese sentido, su mención en la Ley No. 3 da indicios de la reorientación de la migración que, siguiendo una tendencia regional y coyuntural, comienza a ubicarle en la seguridad nacional sin una clara significación de los efectos o consecuencias que implica, pero que probablemente cobrarán forma y que en definitiva se encuentran relacionados con lo preceptuado en el artículo 31 referente a la cancelación de la permanencia por atentar contra la seguridad nacional, y con el artículo 81 de la Ley<sup>37</sup>.

Mientras tanto, la obtención de una condición regular en Panamá depende, en su mayoría, de la temporalidad, sector productivo y actividades a desarrollar pero tiene como un componente importante la capacidad económica de la persona extranjera para su obtención.

El realizar un trámite de regularización migratoria puede resultar muy costoso especialmente para aquellas personas migrantes irregulares que se emplean en sectores de baja remuneración, situación que comúnmente se presenta dentro de este flujo migratorio. Además de los costos establecidos por servicios migratorios, la mayoría de los permisos requieren certificaciones o copias notariales de documentos y el pago adicional de una garantía y/o de un depósito de repatriación que al final es adjudicado al Estado, lo que aumenta el costo de la regularización migratoria significativamente. Otro aspecto que tiende a incrementar los montos a erogar por la regularización es la contratación de un abogado o gestor migratorio. No sólo la complejidad de los trámites hace necesaria la participación de un especialista en la materia; el Decreto 320 señala que todos los trámites migratorios que se realicen para la obtención de un permiso ante el Servicio Nacional de Migración en territorio panameño, deben de ser tramitados por apoderado legal de la persona interesada.

La exigencia de un apoderado legal puede ser benéfica para agilizar los servicios migratorios y eliminar un margen considerable de rechazo por desconocimiento o error de la persona interesada, siempre y cuando existan mecanismos de certificación o control sobre los gestores o abogados a fin de prevenir casos de negligencia, mala práctica o inexperiencia en la tramitación de los permisos migratorios; así como un servicio gratuito gubernamental efectivo de gestoría o tramitación accesible para personas con escasos recursos o en situación de vulnerabilidad. Condiciones que preferentemente deben de desprenderse del Servicio Nacional de Migración, pues aunque existe una defensoría pública y una certificación de abogados a cargo de la Suprema Corte de Justicia y el Colegio Nacional de Abogados de Panamá, no resulta clara su efectividad y utilización en las gestiones migratorias.

37 Artículo 81. En el ejercicio de sus funciones, [El Servicio Nacional de Migración] coadyuvará en la prevención y represión de los hechos relacionados con actividades ilegales como el secuestro, crimen organizado transnacional, narcotráfico, blanqueo de capitales y delitos conexos, terrorismo y su financiamiento, tráfico ilegal de armas y explosivos, desvío de mercaderías de doble uso para fines ilícitos, así como la posesión y proliferación ilegal de armas de destrucción masiva.

Ahora bien, es de destacar la regulación que se realiza respecto de algunas situaciones de vulnerabilidad que presentan las personas extranjeras. El permiso temporal por razones humanitarias, la visa bajo protección del Estado, así como la regulación que se hace respecto a la protección de víctimas de trata y tráfico de personas que lleva a la creación de una Unidad de Atención a Víctimas<sup>38</sup>, sin importar su estatus migratorio, constituyen medidas importantes en el cumplimiento de compromisos internacionales.

El permiso de corta estancia por razones humanitarias se sustenta en los principios y derechos contenidos en el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos para aquellas víctimas o afectados por desastres naturales y otras situaciones de emergencia que presenten un riesgo a la población en general. Su duración es determinada por el evento o situación de emergencia que le origine.

Por su parte, el permiso bajo protección del Estado se otorga a refugiados, asilados, apátridas y personas bajo estatuto humanitario provisional de protección (víctimas de trata y tráfico de personas), que ingresen en gran escala o individualmente en el territorio en busca de protección temporal y en tanto son retornadas a su país de origen o reasentadas en otro Estado. El reconocimiento se sujeta al ordenamiento nacional en materia de refugiados, apátridas y otras disposiciones, así como a los tratados internacionales ratificados por la República de Panamá (Art.27 ay 82 L3 y 227 a 237, 302, 303 D320).

Excepcionalmente también, se prevé la facultad del Director General del Servicio Nacional de Migración para otorgar permisos temporales por razones humanitarias que permitan la regularización de personas migrantes irregulares en determinados casos como son: sufrir una enfermedad o incapacidad que requiera de atención médica e imposibilite el regreso a su país de origen; padecer discapacidad profunda y permanente; ser mayor de 65 años sin poder valerse por sí mismo o encontrarse en estado de abandono; estar en condiciones de indigencia notoria entendida como pobreza extrema con más de 5 años de estancia en el país, ser menor de edad y padecer algún grado de discapacidad o estar en desamparo (Art. 172 D320).

Sobre éstas modalidades humanitarias o de protección habría aún que replantear algunos aspectos que afectan su utilidad. El permiso de permanencia bajo protección del Estado que debe de ser otorgado a refugiados, asilados<sup>39</sup>,

---

<sup>38</sup> Su misión es atender de manera integral a aquellos migrantes regulares o irregulares que sean testigos o víctimas de delitos relacionados con trata de persona y/o tráfico de migrantes, especialmente personas menores de edad, en coordinación con las autoridades competentes (Artículo 2 Decreto 320).

<sup>39</sup> A diferencia del refugiado, la persona asilada es aquella reconocida como tal conforme a los instrumentos regionales sobre asilo político y diplomático. Se trata básicamente de una figura que se otorga en la actualidad de manera selectiva a ciertas personalidades políticas, académicas o científicas. Así, por ejemplo, en 1993 se otorgó el asilo territorial al ex presidente de Guatemala Jorge Antonio Serrano Elías y a su familia; en 1994 se reconoció como asilado al General haitiano Raoul Cedras y a sus hijos y en 1997 al Ex Presidente de Ecuador Abdala Bucaran Ortiz. Contrario a su naturaleza, el asilo ha adquirido matices clasistas de visibilidad política e internacional, pero su otorgamiento se mantiene a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

apátridas<sup>40</sup> y personas bajo estatuto humanitario tiene como ventajas el no exigir que la persona solicite autorización para salir del territorio nacional, salvo que se dirija a su país de origen y exime del pago del depósito de repatriación, entre otras medidas apropiadas; pero deja a la potestad discrecional de la autoridad el eximirlos de cumplir con todos los requisitos que se establecen para los residentes y de cubrir el costo del documento migratorio. Si bien señala que debido a su vulnerabilidad se puede exentar de tal pago, ello se da a través de una valoración de la situación particular y no cómo un derecho generalizado de los refugiados, apátridas y personas necesitadas de protección.

Adicionalmente, ocurre con relativa frecuencia, en el caso de las personas colombianas que cruzan hacia Panamá, que antes de obtener este documento permanecen con una autorización provisional incluso durante años por falta de resolución a sus casos de asilo y, por tanto, no gozan de una adecuada protección. Asimismo, el sistema de solicitudes de asilo parece no ser realmente efectivo para procurar la protección adecuada a las personas que la necesitan<sup>41</sup>.

En relación al visado de protección a víctimas de trata y tráfico de personas es necesario modificar la situación en la que éste únicamente se otorgue cuando se colabora en la persecución del delito y en tanto que se concluye el mismo<sup>42</sup>. Aunque en cualquier caso se prevé la atención a víctimas, el retorno seguro al país de origen es el mecanismo preferencial para el Estado, lo que no necesariamente es compatible con el respeto de los derechos de la víctima, la reinserción social y la reparación integral del daño causado.

Por lo que hace a la regularización migratoria por razones humanitarias y pese a la reforma realizada a principios de 2009, los criterios adoptados y su regulación siguen siendo considerablemente restringidos por lo que es casi inaccesible para personas que, aún siendo muy vulnerables, no llegan a satisfacer las condiciones que establece la normativa. Adicionalmente, los que llegan a cumplir con los criterios para otorgar la estancia por razones humanitarias, muy probablemente tampoco puedan acceder a la regularización migratoria en razón de dificultades para obtener algunos de los requisitos que se les fija, incluyendo el de los costos económicos.

40 *Apátrida es toda persona que no sea considerada como nacional por ningún Estado, como consecuencia de conflictos en los criterios de adscripción de su nacionalidad, por renuncia a la misma, sanción judicial o por disolución del Estado de su nacionalidad (artículo 2 D 320)*

41 *Conforme a datos de la Defensoría del Pueblo, hasta el 2008 había en Panamá 968 personas reconocidas como refugiadas, de enero a abril de ese mismo año había 259 personas pendientes de resolución a su petición de asilo y de acuerdo con el censo binacional 2003-2004 había 830 personas con protección humanitaria. Por su parte, estimaciones de organizaciones civiles y autoridades señalan que entre cien y doscientas mil personas colombianas irregulares (migrantes, desplazadas, solicitantes de asilo y refugiadas no reconocidas) se encuentran en territorio panameño.*

42 *Artículo 302 Decreto 320: El Director General del Servicio Nacional de Migración, con fundamento en el último párrafo del artículo 81 del Decreto Ley, establecerá por resolución los procedimientos, protocolos sobre las medidas de protección y prevención para los migrantes regulares o irregulares que cooperen en el esclarecimiento de actividades ilegales establecidas en el párrafo primero y segundo del artículo 81.*

Finalmente, una medida relevante en cuanto a la protección y prevención de delitos, especialmente en materia de explotación o abuso laboral y trata de personas, la constituye el establecimiento de una sanción económica a los empleadores que retengan documentos de identificación, documentos de viaje o pasaportes de los trabajadores extranjeros y que no cumplan con las disposiciones mínimas en materia laboral, de salud y seguridad social que señala la legislación, sin perjuicio de las responsabilidades penales en las que incurran.

#### **4.2. Derecho a la identidad o personalidad jurídica y a la impartición de justicia**

La Ley No. 3 y el Decreto No. 320 no realizan ningún tipo de regulación tendiente a restringir o condicionar a los extranjeros o las autoridades panameñas a satisfacer requisito alguno o corroborar la estancia regular para posibilitar la celebración de actos del registro de nacimiento o presentar denuncias o demandas civiles, penales o laborales. Por su parte, la Constitución Panameña establece el derecho a la nacionalidad a toda persona nacida dentro del territorio, así como el derecho a acceder a la justicia.

Respecto de hijos e hijas de personas migrantes irregulares, el acceso a la identidad y personalidad jurídica se da a través del registro de nacimiento. La Ley 31 del 25 de julio de 2006, que regula el registro de los hechos vitales, establece en su artículo 21 que en las actuaciones del Registro Civil, no podrá admitirse la comparecencia de personas que carezcan de cédula de identidad personal, pasaporte vigente o carné de migración regular vigente. No obstante, en atención al interés superior del menor, se permite la inscripción de nacimiento siempre que existan pruebas fehacientes de que el nacimiento ocurrió en territorio panameño. En ese mismo sentido, el Decreto Ejecutivo No. 3 del 11 de febrero de 2008, establece que las personas extranjeras podrán presentar su pasaporte vigente o carné de migración regular para la inscripción de sus hijos y a falta de ambos bastará con la presentación de un documento de identificación que contenga sus generales y fotografía.

Así, existe una consistencia en la legislación del Registro Civil panameño con los principios que deben de regir en el derecho a la identidad de las personas nacidas en su territorio. No se tiene conocimiento de eventos particulares en que se imposibilite a las personas migrantes el registro de sus hijos o hijas por su condición irregular, pero sí existe un gran número de personas de origen panameño y migrantes irregulares que en zonas limítrofes de difícil acceso y escasa presencia gubernamental carecen por igual de registros de nacimiento, sin que sea posible, en no pocas ocasiones, la identificación de unos y otros.

Por lo que hace a las personas migrantes irregulares, el tema del acceso a la personalidad jurídica e identidad suele presentar dificultades especialmente en la población colombiana desplazada, migrante y solicitante de asilo. El Servicio Jesuita a Refugiados a señalado que esta población carece de documentos de identidad y que, sin embargo, les es exigida por parte de las autoridades para normalizar su situación jurídica.

En cuanto al acceso a la justicia, una dificultad para su ejercicio en relación a la comisión de delitos sufridos por personas extranjeras se encuentra en el temor de las personas migrantes irregulares en acudir y actuar en denuncia frente a los agentes de policía y el Ministerio de Gobierno y Justicia, en razón de la dependencia del Servicio Nacional de Migración del Ministerio así como de las labores que la Policía Nacional realiza en materia migratoria.

### **4.3. Derecho a la vida y seguridad personal**

En las zonas de colindancia fronteriza entre Panamá y Colombia, existen riesgos a la seguridad considerables. Tales zonas se caracterizan por su poco desarrollo, aislamiento, inaccesibilidad por ausencia de medios de comunicación, insuficiente presencia gubernamental y por contar con un número relevante de personas colombianas migrantes, desplazadas, solicitantes de asilo y refugiadas, en gran medida irregulares, así como con otros grupos de migrantes irregulares que transitan por la zona hacia el norte del continente, en no pocas ocasiones, acompañados de traficantes de personas. Lo anterior, ha dado lugar no sólo a la presencia de miembros de la guerrilla colombiana, sino también de grupos delincuenciales dedicados al tráfico y trata de personas entre otras actividades ilícitas, que ocasionan riesgos a la seguridad de las comunidades locales en donde se han insertado migrantes irregulares.

Ante esta situación, el Estado panameño creó en 2008 el Servicio Nacional de Frontera<sup>43</sup> que es una institución policial especializada en el ámbito fronterizo y dependiente del Ministerio de Gobierno y Justicia. Su misión es proteger la vida, honra, bienes, derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del Estado; así como investigar, reprimir y prevenir hechos delictivos y faltas que se cometen en la frontera.

La Ley por la que se crea, no hace referencia alguna al tema de las personas migrantes, únicamente se señala que su deber primordial es proteger los derechos humanos de nacionales y extranjeros. Sin embargo, al ser parte del Ministerio de Gobierno y Justicia se encuentran en posibilidad de realizar actividades de verificación

<sup>43</sup> Decreto Ley No. 8 (20 de agosto de 2008) por el que se crea el Servicio Nacional de Frontera de la República de Panamá.

migratoria, sin que se hayan obtenido elementos en el presente documento que refieran la realización de tal actividad que, de existir, podría exponer a mayores riesgos a las personas migrantes irregulares asentadas en la zona, así como aumentar su vulnerabilidad y percepción de inseguridad.

#### **4.4. Derecho a la salud, educación y trabajo**

El derecho a la salud y la educación se garantiza tanto en la Constitución como en el marco jurídico especializado a todas las personas que se encuentran en territorio panameño. El código de familia señala también explícitamente la igualdad en la protección a la salud y educación para niños, niñas y adolescentes nacionales y extranjeros, sin que entre estos últimos se realice distinción en razón de su estancia regular o irregular<sup>44</sup>.

No obstante, se ha identificado que en algunos casos como la Resolución 9 del 23 de noviembre de 2009, se refiere el derecho a la salud para personas extranjeras residentes en el país, excluyéndose así a las personas irregulares. En este sentido, organizaciones civiles han denunciado que a pesar de que los servicios de educación y salud son gratuitos, las personas migrantes irregulares, desplazadas o solicitantes de asilo, especialmente colombianas en la provincia del Darién o dominicanas que son los principales grupos nacionales de personas irregulares en el país, tienen dificultades para acceder a los servicios educativos y de salud debido a que requieren autorizaciones gubernamentales para que se les otorgue el servicio y, en el caso de la educación, los costos de uniformes y libros resultan muy onerosos, incluso para familias de personas reconocidas como refugiadas.

En muchas ocasiones, tratándose del acceso a la educación se permitía la inscripción sin la exhibición de un documento migratorio, pese a que para la obtención del certificado oficial correspondiente, se debe contar previamente con el documento de identidad o de estancia regular. En los últimos años, el gobierno panameño ha instado al cumplimiento del requisito consistente en la exhibición del documento de identidad para acceder a la educación, por lo que cada vez las personas irregulares tienen menos posibilidades de inscribirse al sistema educativo.

Por cuanto hace al derecho al trabajo, se tiene que aún tratándose de personas migrantes regulares, existen limitaciones para el empleo de personas extranjeras. El Código de Trabajo establece que el 90% de los trabajadores ordinarios de una empresa debe de ser de nacionalidad panameña y en el caso de personal extranjero especializado o técnico éste no puede ser superior al 15% del total de los trabajadores.

---

<sup>44</sup> Artículo 485. Ley No. 3 Código de Familia. “El Estado protege la salud física, mental y moral de los menores nacionales o extranjeros que se encuentren en el territorio nacional y de los nacionales que se encuentren en el extranjero y garantiza el derecho de éstos al hogar, a la alimentación, a la salud y a la educación”.

En ese mismo sentido se establece la restricción en la legislación migratoria, pero además se incluyen sanciones y multas para aquellas empresas o empleadores que contraten personas carentes de documentación migratoria. Más aún, establece el deber de los particulares de cerciorarse, en caso de duda, de la autenticidad de la documentación migratoria que le es exhibida por las personas extranjeras. Esto, además de imponerle y delegar en particulares funciones propias del control migratorio a cargo de las autoridades, resulta en la violación de los derechos de las personas trabajadoras migratorias irregulares que encuentran pocos espacios de inserción laboral.

## **5. Procesos legislativos, debates públicos y políticas públicas en torno a la migración internacional de personas en tránsito y destino**

Tras las reformas realizadas en marzo de 2009 a diversas disposiciones de la Ley No. 3 y el Decreto Ejecutivo 320 de 2008, que en su mayoría recaen sobre los requisitos para solicitar diversos permisos de estancia; no hay en la actualidad procesos legislativos que contemplen modificaciones en la normativa migratoria, ni referidas al acceso de las personas migrantes irregulares a los servicios de salud o educación que probablemente son los renglones en materia de ejercicio a derechos humanos en los que presentan mayores inconvenientes y vulnerabilidades.

El Servicio Jesuita a Refugiados también ha señalado que impulsan transformaciones para el acceso efectivo a las visas humanitarias pues se han detectado situaciones en las que las personas no pueden acceder a la visa en razón del costo que su tramitación implica. Uno de los problemas que más recurrentemente enfrentan.

Existen algunos procesos legislativos y en el debate público que resultan relevantes en materia de migración internacional.

El 22 de diciembre de 2009 el poder legislativo aprobó la Ley No. 79 que modifica el artículo 131 de la Ley sobre Inscripciones del Registro Civil y del Estado Vital de las Personas. Tal modificación prevé que toda denuncia relativa a combatir la ilegalidad de un acta de nacimiento, por la que proceda un juicio de investigación que pueda concluir con la cancelación del registro de nacimiento, prescribirá a los quince años de la inscripción del nacimiento que se haya hecho ilegalmente para adquirir la nacionalidad panameña.

La importancia de esta disposición reside en que otorga seguridad jurídica a hijos e hijas de personas extranjeras respecto a posibles impugnaciones que pretendan realizarse sobre sus actas de nacimiento para privarles del derecho a la nacionalidad

y que también encuentra un referente en la consideración de los tiempos en los que una persona podría adquirir la nacionalidad panameña de ser extranjera, así como en los intereses de las personas menores de edad.

El segundo proceso legislativo a destacar es el presentado a finales de agosto de 2009 ante la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. Se trata del Anteproyecto de Ley No. 26 por el que el Ministerio de Gobierno y Justicia propone la derogación a la ley que crea el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad.

Esta Ley que fue muy controvertida y una de las gestadas en 2008 dentro del paquete de seguridad aprobado por el ex presidente, Martín Erasto Torrijos Espino, es considerado por el mandatario en funciones, Ricardo Martinelli Berrocal, como un compromiso adquirido durante su campaña, pero cuyo cumplimiento es más ficticio que real.

La exposición de motivos realizada para solicitar su derogación señala que se trata de una ley contraria a los estándares constitucionales en materia de derechos y libertades humanas, carente de aprobación por parte de la sociedad panameña y deficiente en tanto que sus normas sobre defensa, seguridad e inteligencia, no son claras, concisas y concretas prestándose a diversas interpretaciones legales.

El proceso legislativo hasta el 1 de febrero de 2010, fecha en que se realizó el tercer debate del Anteproyecto, presupone que en efecto la Ley será derogada. Una vez que ello ocurra, se tendría que realizar una nueva regulación de los organismos de seguridad del Estado.

Uno de los pasos para el reordenamiento del tema de seguridad, quizá el único que se dé, es el relacionado con la propuesta legislativa que tiene como objeto la creación del Ministerio de Seguridad Pública.

El proyecto de Ley No.111 presentado el 4 de febrero de 2010 por el Ministro de Gobierno y Justicia ante la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, establece que a tres años de su creación, el Viceministerio de Seguridad Pública cuenta con una sobrecarga de dependencias y direcciones a su cargo que imposibilitan “la efectiva coordinación de todos los estamentos de seguridad pública e inteligencia”<sup>45</sup>, a lo que se añade un aumento en los índices de criminalidad, violencia endémica e inseguridad. La afectación que éstas causan es patente tanto en la vida de las comunidades del país como en las instituciones estatales “al evitar que éstas sean aparatos fuertes de defensa nacional”<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> *Secretaría General. Asamblea Nacional. Trámite Legislativo Proyecto de ley No. 111 Presentado el 4 de febrero de 2010. Exposición de Motivos.*

<sup>46</sup> *Ídem.*



Basados en los motivos con el componente de seguridad antes expuesto, el Ministerio de Gobierno y Justicia plantea que la creación de un Ministerio de Seguridad Pública haría posible un mayor seguimiento a los resultados de las políticas y controles de la calidad del servicio, permitiría desarrollar mecanismos más efectivos de lucha contra la delincuencia y generar políticas de seguridad para el país que apoyaran los esfuerzos de las dependencias de seguridad e inteligencia bajo su dirección, coordinación y control.

Las dependencias de seguridad que hasta el momento han estado a cargo del Viceministerio se instalarían como parte de la estructura operativa del nuevo Ministerio y serían la Policía Nacional, el Servicio Nacional Aeronaval, el Servicio Nacional de Fronteras, la Dirección de Investigación Judicial y el Servicio Nacional de Migración.

Más aún, en términos del artículo 2 de la Ley 111 el Ministerio de Seguridad Pública, tiene por función mantener la soberanía nacional, velar por la seguridad, tranquilidad y el orden público en el país, por lo que una vez que quede derogada la Ley que crea el Servicio Nacional de Seguridad e Inteligencia, el Ministerio de Seguridad Pública se convertirá en la instancia de seguridad nacional e inteligencia por excelencia.

En ese sentido, ya no tendrá que actuar dentro de un Consejo de Seguridad Pública a través del Ministerio de Gobierno y Justicia pues el Ministerio de Seguridad Pública coordinará todas las instancias consideradas de seguridad. Aún cuando tras la derogación de la Ley 9 se planteará la creación de un nuevo Consejo de Seguridad o una instancia análoga tendiente a articular la política de seguridad desde diversas instancias gubernamentales, con certeza sería el Ministerio de Seguridad Pública quien presidiría dicho consejo.

Así, con la creación del Ministerio de Seguridad Pública, los flujos migratorios regulares e irregulares formarían parte, en todas sus dimensiones, de una política de seguridad que, tras un discurso y posicionamiento gubernamental de su dimensionamiento como seguridad pública, tiene un contenido de seguridad y defensa nacional con todo lo que ello implica para las personas migrantes y el ejercicio de derechos humanos.

Por otro lado, se plantea en el futuro inmediato la celebración de un memorándum de entendimiento y colaboración con los servicios de seguridad del Estado colombiano (Departamento Administrativo de Seguridad) para implementar medidas conjuntas en la franja fronteriza tendiente a combatir la trata de personas, el tráfico de personas migrantes, armas y otras actividades ilícitas de la delincuencia organizada.

La colaboración incluiría la actuación conjunta para detectar, mediante el intercambio de información de seguridad e inteligencia y detener en el territorio del otro Estado a personas perseguidas por la comisión de ilícitos cometidos en Panamá o Colombia (lo que incluiría la detención de miembros de la guerrilla colombiana en territorio panameño, por ejemplo).

De establecerse formalmente esta colaboración, la población desplazada, migrante, solicitante de asilo y refugiada de nacionalidad colombiana que se encuentra en las zonas fronterizas de Panamá, se vería seriamente afectada, se incrementaría su vulnerabilidad, las dificultades de integración e incluso, se podría poner en grave riesgo su seguridad personal y salud psicológica, lo que en el caso de las personas solicitantes de asilo y refugiados resulta particularmente alarmante a la luz de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo.

Frente a procesos en materia de seguridad como los anteriores, existen otros que impactan en los flujos migratorios y que incluso plantean escenarios de verdadera protección. En esa tesitura se ubica una propuesta de ley planteada por el Diputado del Circuito 8-7, José I. Blandón del Partido Panameñista, a la Asamblea Nacional, el cual tiene como objeto establecer medidas migratorias de apoyo a residentes haitianos en Panamá y a sus familiares.

La propuesta a ser presentada en el mes de abril de 2010, plantea la regularización de la situación migratoria de las personas haitianas, la suspensión de expulsiones, deportaciones y sanciones administrativas para migrantes irregulares y regulares que se encontraran en el país antes del terremoto ocurrido en Haití. En el caso de migrantes irregulares también se propone llevar a cabo una especie de amnistía que les permita tramitar su residencia permanente ante el Servicio Nacional de Migración.

Asimismo, plantea la posibilidad de que los estudiantes residentes en el país, queden exentos de prohibiciones laborales para que puedan desempeñar una actividad económica que les permita así colaborar con la economía de sus familias tras la crisis económica que atraviesa Haití por el terremoto.

Pese a que no se conoce si al momento de presentarse la iniciativa ésta contará con la aprobación de la Asamblea Nacional que haga posible su implementación legal, resulta un proyecto interesante en tanto que plantea medidas y mecanismos claramente definidos de actuación migratoria y de protección a esta población.

Finalmente, es importante mencionar que durante el mes de noviembre de 2009 fue presentado por el Ministerio de Relaciones Exteriores un proyecto de derogación a las leyes que aprueban los instrumentos internacionales relativos al Parlamento

Centroamericano, mismo que fue aprobada por la Asamblea Nacional y publicada en la gaceta oficial el 11 de diciembre de 2009.

Las razones y consideraciones que fueron expuestas por el Ministerio de Relaciones Exteriores para sustentar la decisión de que el Gobierno Panameño se retire del Parlamento Centroamericano a partir de 24 de noviembre de 2010 son las siguientes:

- a) la ineffectividad del Tratado Constitutivo para perseguir los fines que llevaron a su ratificación; la falta de cumplimiento por parte del Parlamento Centroamericano para cumplir con las responsabilidades para las que fue creado;
- b) la incapacidad del espacio para servir como un espacio de análisis, colaboración y coordinación en asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes y de seguridad;
- c) la certeza en que las reformas propuestas al Tratado constitutivo son insuficientes para dotar al organismo de productividad, creatividad y legitimidad;
- d) la convicción en que los gastos de funcionamiento del organismo son excesivos, innecesarios y generan erogaciones presupuestarias onerosas e insuficientemente transparentes que no corresponde con la pobre gestión y efectividad de las actuaciones, resoluciones y resultados del Parlamento Centroamericano.

El retiro de Panamá del Parlamento Centroamericano, es motivo de preocupación. No sólo por los términos y consideraciones en los que funda su decisión, sino porque Panamá es un país que puede realizar aportaciones importantes para el tratamiento de la migración en la región, así como obtener beneficios concretos en términos de cooperación con países como República Dominicana, Costa Rica o El Salvador, de los que provienen un grupo importante de los migrantes en Panamá.

Si Panamá se retira del Parlamento Centroamericano, la relación en términos de entendimiento migratorio con los Estados vecinos podría llevar al país al establecimiento de acuerdos bilaterales en el marco de sus relaciones migratorias o en el marco de procesos de la región o binacionales que se realizan en otras materias. Así por ejemplo, podría darse un mayor intercambio en el contexto de la Iniciativa Mérida, que no es el esquema en que deba de ser abordada la migración.

Adicionalmente, el retiro de Panamá en los términos en que lo ha planteado, podría causar dudas o suspicacias sobre la utilidad y efectividad del mecanismo generado y generar espacios de debilitamiento del Parlamento Centroamericano.

## **5.1. Actualización marzo a junio 2010**

### **5.1.1. Creación del Ministerio de Seguridad Pública**

La ley que crea el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad fue derogada. El 14 de abril de 2010, fue aprobado por el pleno del poder legislativo, el tercer y último debate de la Ley No. 111, que crea el Ministerio de Seguridad Pública.

La consideración del Servicio Nacional de Migración como una fuerza de seguridad pública y su dependencia del Ministerio de Seguridad Pública hacen previsible cambios competenciales en la normativa migratoria, así como consecuencias en la práctica y política migratorias que no son deseables.

### **5.1.2. Memorándum de Entendimiento Panamá-Colombia**

En la línea de seguridad seguida por el Presidente Martinelli, el pasado 11 de mayo de 2010 se llevó a cabo la firma del Memorándum de entendimiento y colaboración entre el Departamento Administrativo de Seguridad de Colombia y el Servicio Nacional de Migración de Panamá. Este acto que fue calificado como un paso importante en la cooperación bilateral por la lucha contra la delincuencia transnacional, que implica la colaboración en materia de capacitación a autoridades panameñas en actividades de control migratorio, hace patente el riesgo potencial de violaciones a derechos de solicitantes de asilo, refugiados y desplazados colombianos en la zona fronteriza.

Aunque no se cuenta con el texto del documento, conforme a la información en medios, el Memorándum prevé un protocolo para entrega de ciudadanos extranjeros irregulares y establece un cronograma para la realización de mesas de trabajo en las que se analizará el tráfico de migrantes y el fortalecimiento de acciones para combatirlo. Ello, aumenta aún más las posibilidades de violación al derecho al asilo en el país.

Ligado con este tema de seguridad fronteriza, en el mes previo a la firma del Memorándum con Colombia, el Presidente panameño ha establecido conversaciones con su homóloga en Costa Rica, con el fin de reforzar las medidas de seguridad en la frontera común y el intercambio de información, lo que posiblemente lleve también a la toma de acciones concretas que impacten en los flujos migratorios.

### **5.1.3. Proyecto de Ley No. 139 por la que se dictan medidas de solidaridad y apoyo a los haitianos residentes en Panamá**

El 5 de abril de 2010 fue presentada la Iniciativa de Proyecto de Ley No. 139 a la Asamblea Nacional, no obstante, la misma no fue listada para su discusión durante el

periodo de sesiones que cerró a finales del mismo mes ni en el periodo extraordinario que aún no concluye. En este sentido, sería importante impulsar su discusión en la Asamblea Nacional con el fin de que pudiera realmente emitirse en momento oportuno. Si la Ley no es discutida en los siguientes meses para su aprobación, muy probablemente no logrará concretarse.

#### **5.1.4. Cumbre del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)**

Los días 29 y 30 de junio se llevará a cabo en Panamá la Reunión de Jefes de Estado miembros del SICA en la que se abordarán aspectos de seguridad, por lo que es posible que se lleguen a algunas declaraciones en materia de seguridad fronteriza.

## **6. Conclusiones**

La principal dificultad detectada en la realización del estudio consistió en no contar con información sobre la situación fáctica de las personas migrantes irregulares en Panamá y los procesos de incidencia o participación social en la formulación de políticas públicas.

La información sobre aspectos migratorios de organismos gubernamentales, universidades, dependencias públicas, organismos internacionales y miembros de sociedad civil disponibles en medios electrónicos es sumamente escasa. Esto llama la atención no sólo en relación con organizaciones internacionales, sino también al interior del gobierno de Panamá que es un país con infraestructura electrónica bastante sólida y compleja gracias a la cual fue posible obtener la información legal contenida en este informe (LEGISPAN, Censos Poblacionales, labor legislativa), pero no así información estadística, informes, diagnósticos o estudios sobre flujos migratorios o manejo de recursos que, aunque en algunos casos, como el de informes presupuestarios y estadísticas migratorias, son realizados por la autoridad competente, no se publican en medios electrónicos. Situación similar ocurrió con la revisión de prensa electrónica que en contadas ocasiones refiere el tema de las personas migrantes y, cuando lo hace, generalmente es el contexto de la frontera con Colombia.

Pese a las dificultades y limitaciones de recopilación de información, el informe logró contar con datos que permiten llegar a formular algunas conclusiones relevantes en relación al marco jurídico migratorio y algunos procesos legislativos de trascendencia en la materia.

Se observa que Panamá es un país que cuenta con un alto grado de organización gubernamental, visible tanto en el discurso político como en la formulación de sus

leyes, con un interés marcado en el cumplimiento del marco normativo y en un control efectivo pero sobre todo informado de los esquemas gubernamentales y los hechos sociales. Ello se desprende, por ejemplo, de una cuidadosa técnica legislativa en la formulación de las leyes que se aprecia desde su lectura; así como de la regulación que hace de conductas contrarias al marco normativo para funcionarios públicos y personas bajo su jurisdicción en los diferentes ordenamientos jurídicos que fueron revisados y que corresponden a diversas materias: civil, penal, administrativa, familiar, desarrollo social, información, salud, trabajo, educación, entre otras.

Si bien no se cuenta con elementos para establecer que lo señalado con anterioridad garantiza una aplicación y práctica gubernamental adecuadas e irrestrictamente apegadas a la norma jurídica, sí denota la existencia de mayores recursos sociales para su exigibilidad en cuanto que las normas, en su mayoría, poseen la suficiente precisión, claridad, integralidad y correlación que permite el conocimiento certero de los derechos, obligaciones y procedimientos. En este sentido, la forma en la que se organiza el aparato estatal y se construye el sistema de normas jurídicas crea una estructura favorable para el ejercicio, denuncia y respeto de los derechos humanos de personas migrantes.

Panamá se caracteriza por ser un país de tránsito y destino de migrantes. Ello está ligado indisolublemente con el proceso constitutivo de la nación y la construcción y explotación del Canal de Panamá y la Zona Libre de Colón a principios del siglo XX. Esto, en un primer momento, generó el establecimiento de políticas restrictivas a la migración de determinados grupos nacionales que, en general, tenían una presencia importante en el país.

A pesar de la política claramente restrictiva y discriminatoria hacia las personas migrantes durante la primera mitad del siglo XX, en la segunda mitad del siglo el gobierno tuvo una posición menos reactiva hacia los flujos migratorios y una participación más activa en remediar situaciones de irregularidad migratoria.

Asimismo, no se identifican datos o elementos que hagan suponer, hoy por hoy, la presencia fuertemente enraizada de la antigua política discriminatoria en el ideario social y cultural de los panameños, por el contrario, existen datos que presuponen un grado considerable de tolerancia y aceptación de las personas extranjeras, hecho probablemente vinculado a la cotidianeidad y realidad multicultural generada por la actividad y dinámica del Canal de Panamá. Aunque la población extranjera en Panamá sólo representa el 3.4% de los 3.5 millones de personas en el país, si existe un número flotante de extranjeros en razón del tráfico marítimo y comercial permanente que incrementaría, en su caso, considerablemente su presencia en el país e influye en la tolerancia y aceptación de las personas extranjeras que se establecen en su territorio.

El papel comercial y económico que tiene Panamá crea cierta tela de humo sobre las condiciones sociales en el país, que no difieren a las de otros países en desarrollo pero son objeto de menos atención, especialmente, internacional. Esta situación, evidentemente, también se refleja en materia de violaciones y acceso a derechos de las personas migrantes irregulares.

Por cuanto hace al marco internacional de ratificación a instrumentos internacionales sobre derechos humanos y otros relevantes en la materia, Panamá no es signatario de la Convención sobre Protección a los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, de la misma manera, tampoco ha ratificado el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, no obstante, ha adoptado normas internas que pueden refutarse como compatibles con ambos instrumentos internacionales.

Por lo que hace al marco jurídico migratorio, es de destacar que regula con detalle la forma en la que se construye la política migratoria. No sólo establece el papel que desempeña cada dependencia en su formulación, sino que también, al determinar las facultades que tienen, establece parámetros y criterios que deberán considerarse en su realización. Destaca por ejemplo, la obligación que tiene el Ministerio de Gobierno y Justicia de promover la realización de estudios interdisciplinarios que faciliten la integración de los migrantes a la sociedad panameña, así como en recomendar y supervisar la realización de censos y actualización de datos, con el propósito de determinar la cantidad y categoría migratoria de los migrantes que permanecen en el territorio nacional, las condiciones en las cuales desarrollan sus actividades y su relación con la sociedad. A reserva de que ello se haga así, se trata de indicadores y parámetros importantes que da la propia ley para construir una política migratoria basada en la realidad nacional en el tema.

En cuanto a la forma en la que el marco jurídico migratorio en Panamá regula la extranjería, se trata de una normativa con un componente impositivo y represivo de flujos migratorios irregulares importante. La característica que le distingue no es establecer restricciones al ejercicio de derechos por parte de personas irregulares, sino la de impulsar la regularidad migratoria a través de una amplia gama de categorías y calidades migratorias frente a un estricto régimen sancionatorio de conductas a través de las multas, la deportación o la expulsión.

La obtención de un estatus regular en el país no es, en definitiva un procedimiento sencillo, pero sobre todo, se trata de un trámite costoso. En ello radica una de las principales dificultades para regularizar la estancia en el país. La legislación migratoria exige el pago por los servicios migratorios y en la inmensa mayoría de los casos de un depósito de repatriación y un depósito de garantía. Adicionalmente, se requiere de

gastos para realizar certificaciones notariales que requieren incluirse en la solicitud de estancia en el país, así como de la contratación de un abogado o representante para realizar el trámite correspondiente, es decir, las personas extranjeras no están en posibilidad de tramitar su estancia regular por sí mismas.

En casos de regularización por razones humanitarias o de protección por ser víctima de trata de personas, asilados, refugiados, apátridas o víctimas de desastres naturales, entre otros supuestos de vulnerabilidad, se llega a eximir a las personas del pago de servicios migratorios o de los depósitos de repatriación, garantía o de ciertos documentos, pero ello casi siempre ocurre en atención al caso concreto y, además, nada hay en la ley que exima de la realización del trámite a través de un representante legal. De tal suerte que aún en estos casos se presentan dificultades a las que las personas más vulnerables tienen que hacer frente.

Panamá lleva a cabo una distinción entre deportación y expulsión. La primera sanción posee una gravedad inferior a la expulsión y es la que comprende la estancia irregular de la persona en el territorio o bien, la permanencia irregular en el mismo. En el caso de la deportación el *quantum* de garantías y derechos que asisten a las personas migrantes irregulares es mayor que el de la expulsión y en muchos sentidos consistente con los tratados internacionales. En la expulsión, la situación es completamente contraria a los estándares internacionales y nacionales de derechos humanos al no establecer con precisión los derechos de las personas migrantes durante la sustanciación del procedimiento o sancionar con la prohibición de reingreso definitiva, aún en supuestos donde tal sanción resulta excesiva y abusiva al carecer de proporcionalidad con la infracción cometida.

La verificación del estatus migratorio y la privación de la libertad en centros de detención para migrantes son los temas de la Ley Inmigratoria y su reglamento en los que existe menor claridad legal y, por tanto, los que pueden prestarse a un mayor número de abusos.

El derecho a la salud y a la educación son renglones en los que el Estado panameño presenta dificultades que no sólo afectan al efectivo acceso de ambos derechos por parte de la población extranjera sino también de la nacional. En ese sentido, son muchas las mejoras que deben de llevarse a cabo para hacer asequible esos derechos.

Pese a que Panamá no cuenta con un ejército y que, por tanto, no sean fuente de violaciones a sus derechos humanos, la injerencia de cuerpos policiales especiales como el Servicio Nacional Fronterizo o el Servicio Nacional Marítimo, que además surgen en un marco de seguridad del Estado, son semejantes a cuerpos militares.



De ahí que tienden a crear puntos de alerta en relación al contacto directo que establecen con grupos no autorizados de personas en el cumplimiento de las labores para las cuales fueron creados.

La relación que en los últimos años se está produciendo entre migración y seguridad, los documentos oficiales indican que se está siguiendo una política de seguridad que implica echar a andar una estructura represiva de control y falta de transparencia en la actuación gubernamental que no logra definir sus contenidos entre seguridad pública y nacional aunque sí considerar a la migración irregular como fuente de violencia e inseguridad.

## **7. Recomendaciones**

De las conclusiones antes descritas se llega a las siguientes:

1. La publicidad de datos estadísticos en materia migratoria es un aspecto importante, así como el resto de las investigaciones que se realizan. Aunque el tema de acceso a la información posee su propia materia, sería conveniente reforzar este aspecto en la ley migratoria, en la parte relativa a política migratoria que es en donde se hace mención a la relevancia de las estadísticas, estudios y análisis en materia migratoria.
2. Evitar la inclusión de la migración en los esquemas de seguridad nacional. Si bien, existen hechos ilícitos como el tráfico de migrantes o la trata de personas, que son relevantes en materia de combate a la delincuencia e inseguridad, se deben crear marcos legales que garanticen el respeto a los derechos de personas migrantes que son tratadas o traficadas y en los que se diferencie con claridad los espacios de intervención y competencia gubernamental en el tratamiento y reacción del Estado frente a las personas migrantes y a los miembros de grupos delincuenciales.
3. Es deseable que Cuerpos policiales como el Servicio Nacional Fronterizo o el Servicio Nacional Marítimo no realicen funciones migratorias como la verificación o detención de personas migrantes, prohibición que debe estar clara y específicamente contemplada en la Ley, lo mismo que los mecanismos y objeto de su relación con la población migrante irregular en las zonas en las que actúa, situación sobre la que hay cierta luz en los Decretos de creación de ambos cuerpos pero que es necesario precisar con mayor claridad. Lo anterior, contribuirá a delimitar los espacios y ámbitos de competencia entre las dos materias y a eliminar riesgos probables y potenciales en la violación

de derechos humanos sobre personas migrantes.

4. En el tema de la privación de la libertad de las personas migrantes, aunque ésta no es deseable en ningún esquema de hecho o de derecho, al haberse establecido como una posibilidad dentro de la Ley Migratoria de Panamá es importante que la normativa legal establezca con precisión el momento, circunstancias e hipótesis que dan lugar a su afectación, así como las formalidades legales o procesales a satisfacer antes y después de determinación. Ello, con el fin de que no se convierta en un mecanismo arbitrario de detención y privación del derecho que se traslade al ejercicio de defensas legales provocando su ineficacia.
5. Se considera que el lapso de 18 meses fijado en la Ley Migratoria como máximo para la privación de la libertad es excesivo por lo que es recomendable que sea reducido. Ello en tanto que los migrantes no representan un riesgo a la seguridad del Estado o la sociedad, únicos casos que pueden justificar, a la luz de los instrumentos internacionales de derechos humanos, la afectación del derecho a la libertad.
6. En relación con el derecho a la salud y a la educación es conveniente que se eliminen obstáculos al goce del derecho consistentes en la solicitud de documentos de regular estancia. Una medida en ese sentido podría ser la creación de normas en materia de educación y salud en las que se señalara que en atención a las circunstancias especiales de grupos vulnerables diferenciados como el de indígenas o personas extranjeras deberán crearse mecanismos o procedimientos internos que permitan su efectivo goce o bien que el efectivo goce de éstos no será obstruido por requisitos tales como la exhibición de documentos de estancia regular o autorizada.
7. Es conveniente establecer mecanismos legales tendientes a solventar la imposibilidad de las personas migrantes de escasos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad para cubrir los costos de su regularización migratoria, así como promover y posibilitar que puedan contar con los servicios de abogados que no cobren sus servicios para regularizar su estancia migratoria.
8. Sobre el programa de apoyo a Haití, se considera que el mismo constituye una buena iniciativa legislativa cuya materialización se espera se lleve a cabo en el corto plazo.

## 8. Bibliografía

### 8.1. Publicaciones y otros documentos

- ACNUR, *Integración legal de refugiados en Panamá, Observaciones*, Panamá, ACNUR, marzo 2007.
- Asamblea Nacional, “Ley 6, Sobre Inmigración (29 de marzo de 1928)”, *Gaceta Oficial 5281*, 04 de abril, 1928.
- Asamblea Nacional Ley 76, Sobre Moralidad Pública (Vagancia y Deportación) (30 de diciembre de 1924), *Gaceta Oficial 4558*, 17 de enero, 1925.
- Cámara Argentina de Comercio, *Informe Económico Panamá, 2005*, Departamento de Economía de la Cámara Argentina de Comercio.
- CEPAL, *Panamá. Evolución Económica durante 2008 y perspectivas para 2009*, México, CEPAL, 2009.
- CEPAL, *Panamá. Serie Seminarios y Conferencias*, CEPAL, Panamá.
- IDHUCA, *Tendencias Legislativas Sobre Migración en Centroamérica*, El Salvador, IDHUCA, 2006.
- Maloney, Gerardo, *El Canal de Panamá y los trabajadores Antillanos. Panamá 1920: Cronología de una Lucha*, Panamá, ediciones formato 16, 1989.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, *Decreto Ejecutivo No. 122. Que concede asilo territorial a ciudadanos guatemaltecos*, 7 de junio, 1933.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, *Decreto Ejecutivo No. 322. Que concede asilo territorial a ciudadanos haitianos*, 13 de octubre, 1994.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, *Decreto Ejecutivo no. 79. Que concede asilo territorial a ciudadanos ecuatorianos*, 24 de abril, 1997.
- OIM, *Migration Initiatives Appeal 2009*, Geneva, OIM, February 2009,
- RROCM, *Lineamientos Regionales para la Protección de los Derechos Humanos de los y las Migrantes en Situaciones de Verificación del Estatus Migratorio, Detención, Deportación y Recepción. Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones*, 2005.
- Presidencia, “Decreto que reglamenta el procedimiento para la deportación de extranjeros perniciosos o no deseables”, *Gaceta Oficial 06773*, 19 de marzo, 1934.
- Secretaria de Hacienda y Tesoro, “Decreto Ejecutivo No. 37, 17 de marzo de 1906”, *Gaceta Oficial 00243*, 17 de marzo, 1906.
- Secretaria de Relaciones Exteriores, “Decreto 14, 21 de septiembre de 1907, Que deroga los Decretos No 35 de 1904 y 74 de 1906, y fija reglas relativas a los chinos, sirios y turcos domiciliados en la República”, *Gaceta Oficial 515*, 30 de septiembre, 1907.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Decreto 19, de 22 de marzo de 1909,

- Sobre Inmigración”, *Gaceta Oficial* 799, 31 de marzo, 1909.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Decreto 33, de 04 de octubre de 1919, Sobre sucesiones de extranjeros”, *Gaceta Oficial* 3201, 10 de octubre, 1919.
  - Secretaría de Relaciones Exteriores, “Decreto Ejecutivo 35, 21 de agosto de 1930, Por el que se fija una prórroga para la cedula de todos los chinos”, *Gaceta Oficial* 5826, 29 de agosto, 1930.
  - Secretaría de Relaciones Exteriores, “Decreto Ejecutivo 50, 19 de septiembre de 1932, Por el cual se deroga el decreto No. 31 de este año referente a los individuos oriundos del Líbano y la Palestina, etc.”, *Gaceta Oficial* 6420, 07 de octubre, 1932.
  - Secretaría de Relaciones Exteriores, “Decreto Ejecutivo 83, 30 de noviembre de 1931, En desarrollo del Artículo 2 de la Ley 71 de 1930”, *Gaceta Oficial* 6168, 02 de diciembre, 1931.
  - Terán, Luz Aleida, *Situación Presente de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas de Panamá*, México, CREFAL, 2008.
  - Varios Autores, *Panamá, sus étnicas y el canal*, Panamá, Biblioteca de la Nacionalidad, Autoridad del Canal de Panamá, 1999.

## 8.2. Leyes, reglamentos y otras disposiciones normativas nacionales

- “Código Sanitario”, *Gaceta Oficial* 10467, 6 de diciembre, 1947.
- *Constitución Política de la República de Panamá*, 11 de octubre, 1972.
- “Decreto 252 Código de Trabajo”, *Gaceta Oficial* 17040, 18 de febrero, 1972.
- “Decreto de Gabinete 1 que crea el Ministerio de Salud, determina su Estructura y Funciones y establece las Normas de Integración y Coordinación de las Instituciones del Sector Salud”, *Gaceta Oficial* 16292, 4 de febrero, 1969.
- “Decreto Ejecutivo 804. Reglamenta la presentación de identificación a los extranjeros en territorio nacional”, *Gaceta Oficial* 26436, 29 de diciembre, 2009.
- “Decreto Ejecutivo No 105. Reglamenta subcategorías de residente temporales para los extranjeros en calidad de contratistas o subcontratistas o empleados de empresas”, *Gaceta Oficial* 26284, 19 de mayo, 2009.
- “Decreto Ejecutivo No. 23 por el cual se desarrolla la Ley No 5 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”, *Gaceta Oficial*, 12 de febrero, 1998.
- “Decreto Ejecutivo No. 320”, *Gaceta Oficial*, 13 de agosto, 2008. Última Reforma: 11-03-2009
- “Decreto Ejecutivo No. 40 Reglamenta el título X del Decreto Ley 3 de 22 Febrero de 2008, Que crea el Servicio Nacional de Migración y la Carrera Migratoria”, *Gaceta Oficial* 26243, 19 de marzo, 2009.
- “Decreto Ley No. 3 Que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones”, *Gaceta Oficial* 26, febrero, 2008.

- “Ley 25 de 2008. Que establece, con carácter excepcional, los requisitos para que los refugiados y asilados puedan aplicar a la categoría migratoria de residentes permanentes”, *Gaceta Oficial 26038*, 13 de mayo, 2008.
- “Ley 79 Que modifica un artículo del Texto Único de la Ley 31 de 2006 y dicta disposiciones sobre cancelación de la inscripción de nacimientos”, *Gaceta Oficial No. 26433-A*, 23 de diciembre, 2009.
- “Ley 8 de 1941 Sobre naturalización de extranjeros”, *Gaceta Oficial 08453*, 14 de febrero, 1941.
- “Ley No. 14 Crea la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia”, *Gaceta Oficial 26211*, 28 de enero, 2009.
- “Ley No. 3 Código de la Familia. Ley No. 3 (De 17 de mayo de 1994)”, Última Reforma: *Gaceta Oficial*, 15 de noviembre, 2004.
- “Decreto Ley No. 8 Que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá. *Gaceta Oficial*”, *Gaceta Oficial 26109*, 22 de agosto, 2008.
- “Decreto Ley No. 9 Que reorganiza el Consejo de Seguridad Pública y defensa Nacional y crea el Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad”, *Gaceta Oficial 26109*, 22 de agosto, 2008.
- “Ley No. 42 Que establece los Viceministerio de Gobierno y Justicia y de Seguridad Pública”, 25 de junio, 2008.
- “Ley No. 47. Ley Orgánica de Educación”, *Gaceta Oficial 10113*, 2 de octubre, 1946.
- “Ley No. 37. Por la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores”, *Gaceta Oficial 23 576*, 1 de julio, 1998.
- “Decreto Ejecutivo No. 26, Que modifica, adiciona y deroga artículos del Decreto Ejecutivo 320 de 8 de agosto de 2008, reglamentario del decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008 y dicta otras disposiciones”, *Gaceta Oficial 26238*, 11 de marzo, 2009.

### **8.3. Instrumentos, recomendaciones y otros documentos internacionales**

- “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *Gaceta Oficial 18468*, 30-de noviembre, 1977.
- “Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas Discapacitadas”, *Gaceta Oficial 24219*, 15 de enero 2001.
- “Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura”, *Gaceta Oficial No. 21.815*, 25 de junio, 1991
- “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”, *Gaceta Oficial 22768*, 24 de abril, 1995.
- “Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores”, *Gaceta Oficial 23576*, 01 de julio, 1998.

- “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, *Gaceta Oficial No. 18, 558*, 17 de abril, 1978.
- “Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, *Gaceta Oficial 19331*, 03 de junio, 1981.
- “Convención sobre los Derechos del Niño”, *Gaceta Oficial 21667*, 16 de noviembre 1990.
- “Convenio 105 relativo a la abolición del trabajo forzoso”, *Gaceta Oficial No. 15.584*, 25 de mayo, 1966.
- “Convenio 111 Relativo a la Discriminación en materia de empleo y ocupación”, *Gaceta Oficial No. 15.584*, 25 de mayo, 1966.
- “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, *Gaceta Oficial 18373*, 08 julio, 1977.
- “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, *Gaceta Oficial No. 18,336*, 18 de mayo, 1977.
- “Protocolo Adicional a la Convención sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, *Gaceta Oficial 22152*, 27 de septiembre 1992
- “Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados”, *Gaceta Oficial No. 18, 558*, 17 de abril, 1978.

#### **8.4. Páginas y bases de datos consultadas en línea**

- ACNUR, Dirección URL: [www.acnur.org](http://www.acnur.org)
- Amnistía Internacional, Dirección URL: [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)
- Asamblea Nacional, Dirección URL: <http://www.asamblea.gob.pa>
- Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura, Dirección URL: [www.panacamara.com](http://www.panacamara.com)
- Centro Latinoamericano y Caribeño de demografía (CELADE), Dirección URL: <http://www.eclac.org>
- Comisión económica para América Latina y el Caribe, Dirección URL: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)
- Conferencia Regional sobre Migración, Dirección URL: <http://www.crmsv.org>
- Crítica Libre, Dirección URL: [www.critica.com.pa](http://www.critica.com.pa)
- Departamento de Estado U.S., Dirección URL: <http://www.state.gov>
- Gaceta Oficial Digital, Dirección URL: <http://www.gacetaoficial.gob.pa>
- La estrella de Panamá, Dirección URL: [www.estrelladepanama.com](http://www.estrelladepanama.com)
- La Prensa, Dirección URL: [www.prensa.com](http://www.prensa.com)
- Mi Diario, Dirección URL: [www.midiario.com](http://www.midiario.com)
- Ministerio de Educación, Dirección URL: <http://www.meduca.gob.pa>
- Ministerio de Gobierno y Justicia, Dirección URL: [www.mingob.gob.pa](http://www.mingob.gob.pa)

- Ministerio de Salud., Dirección URL: <http://www.minsa.gob.pa/>
- Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Dirección URL: [www.mitradel.gob.pa](http://www.mitradel.gob.pa)
- Organización internacional de las migraciones, Dirección URL: <http://www.iom.int/>
- Poder Judicial, Dirección URL: [www.organojudicial.go.pa](http://www.organojudicial.go.pa)
- Radio Caracol Colombia, Dirección URL: <http://www.caracol.com.co>
- Servicio Jesuita a Refugiados, Dirección URL: <http://www.jrs.net>
- Servicio Nacional de Migración, Dirección URL: <http://www.migracion.gob.pa>
- Telemetro, Dirección URL: <http://www.telemetro.com>
- Tribunal Electoral, Dirección URL: <http://www.tribunal-electoral.gob.pa>
- Tu política, Dirección URL: [www.tupolitica.com](http://www.tupolitica.com)
- Vicariato Apostólico de Darien, Dirección URL: <http://orientacioneducativa.org>

