

Coyuntura Migratoria Panameña

Kevin Evandro Sánchez Saavedra*

Resumen

Este documento señala la actual realidad de la migración y el refugio y su relación con la situación social, política y económica de Panamá. También brinda pistas para reconocer el incremento del flujo migratorio hacia este país.

Sugiere que la presencia de refugiados e inmigrantes en Panamá es concebida por esta sociedad como un problema. Traducido por el gobierno y los medios, como un asunto de seguridad, que debe ser resuelto mediante un concepto de selectividad que, aunque no está explícitamente definido, parece contener la siguiente consigna: "Empresarios, turistas y pensionados: ¡Sí! Solicitantes de refugio: ¡No!".

Introducción

La intención de este documento es señalar la actual realidad de la migración y el refugio y su relación con la situación social, política y económica de Panamá, además de brindar pistas para reconocer el incremento del flujo migratorio hacia el país. Así, cada lector, podrá sacar sus propias conclusiones sobre lo que podrá vivir el país en este nuevo año.

Desde ya le adelantamos dos puntos. Primero, el regalo de reyes que el país da a inmigrantes y solicitantes de refugio en Panamá, a inicios de 2008: una

*Antropólogo social, responsable de comunicación e investigación en el Servicio Jesuita a Refugiados-Panamá. ksanchezs@gmail.com

transformación de la actual Ley de Migración. Un cambio que, por ahora, parece será realizado mediante decisiones exclusivas del Órgano Ejecutivo. Los aires de un debate con organizaciones de la “sociedad civil” para discutir dichas transformaciones no están aún en la agenda de gobierno.

Segundo, que la presencia de refugiados e inmigrantes en Panamá es concebida por esta sociedad como un problema, que es traducido por el gobierno y los medios, como un asunto de seguridad, que debe ser resuelto mediante un concepto de selectividad que, aunque no está explícitamente definido, parece contener la siguiente consigna: "Empresarios, turistas y pensionados: ¡Sí!. Solicitantes de refugio: ¡No!".

La expansión urbana

Panamá se establece como república independiente a partir de 1903, luego de separarse de Colombia¹. Buena parte de su desarrollo económico, social, cultural y político, desde aquel entonces hasta la actualidad, ha estado relacionado e influido directa o indirectamente por el Canal de Panamá y la presencia militar norteamericana durante todo el siglo XX.

¹ Por 82 años el Istmo Panameño permanece unido a Colombia, luego de su independencia de España en 1821. Para detalles y referencia de estos sucesos puede verse: Beluche, 2006; Figueroa Navarro, 1978.

El país está dividido política y administrativamente en 9 provincias y 5 comarcas indígenas². Tiene una extensión territorial de 75,517 km². Limita al norte con el Mar Caribe, al sur con el Océano Pacífico, al este con la República de Costa Rica y al oeste con la República de Colombia. El Istmo se encuentra en las latitudes bajas, en la región tropical.

Actualmente cuenta con una población de poco más de 3 millones de personas. Más de la mitad de esta población reside en el área metropolitana (Ciudad de Panamá, San Miguelito, Chorrera y Colón), influida por todo lo relacionado con el Canal de Panamá y su zona adyacente. Según estimaciones de la Dirección Nacional de Estadística y Censo, a mediados de 2006, la población urbana alcanzaría 64% del total de la población nacional (de ese porcentaje, 49.4% son hombres y 50.6%, mujeres). Cabe destacar que en la Provincia de Panamá 90% de su población resultaría urbana, y esta población representaría 71.3% del total de la población urbana del país.

La experiencia del Servicio Jesuita a Refugiados-Panamá (SJR-Panamá), en los cinco últimos años, ha demostrado que la mayor cantidad de refugiados e inmigrantes ingresan al país vía aérea, por el Aeropuerto Internacional de Tocumen (Ciudad de Panamá). Por tanto, a esta gran y creciente masa de población urbana (migrantes internos) en el área metropolitana se le suma ésta otra (migrantes externos). Existe, en los últimos 30 años, un aumento significativo

² Estas provincias son: Darién, Panamá, Colón, Coclé, Herrera, Los Santos, Veraguas, Chiriquí y Bocas del Toro. Las comarcas son: Kuna Yala , Ngóbe-Buglé, Emberá-Wounaan, Wargandí (kuna) y Madugandí (kuna).

de la cantidad de migrantes externos y refugiados en el país. Según datos del Censo, el total de inmigrantes en 1980 era de 34 567 personas, en 1990, 54 551, y en 2000, 68 886³. Las nacionalidades más representativas son: colombianos, chinos, dominicanos y mexicanos.

En Panamá habitan también siete pueblos indígenas (ngóbes, buglé, bribri, naso, emberá, wounaan y kuna) y representan cerca de 10% del total de la población⁴. El último censo evidenció que casi la mitad de la población de cada pueblo indígena reside en áreas urbanas, contrario a su patrón de asentamiento en áreas rurales y fronterizas. Buena parte de esta población indígena urbana se ubica en sitios periféricos a la Ciudad de Panamá y han establecido barrios indígenas⁵. La pobreza alcanza a cerca del 98% de la población indígena, según estimaciones hechas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En áreas rurales y comarcales indígenas los niveles de vida son los más bajos del país⁶.

³ Evidentemente estas cifras son inexactas porque seguramente sólo representan a aquellos migrantes que se encuentran con documentos o con residencia definitiva en el país. De esta última cifra de 2000, 21,069 corresponde a la población colombiana. Entre la provincia de Panamá y Colón habita más del 80%.

⁴ Todos estos pueblos tienen sus contrapartes en los países fronterizos con Panamá. Así, ngóbes, nasos o teribes y bribris también habitan en zonas de Costa Rica; mientras que kunas, emberá y wounaan habitan regiones de Colombia.

⁵ Sólo en el corregimiento de Curundú, por ejemplo (sitio donde el SJR-Panamá focaliza su labor), según el censo de 2000, la población indígena era de 1,717 personas (kunas 382, ngóbes 26, buglé 24, teribe 4, bokota (buglé) 7, emberá 979, wounaan 262, bribri 27, no declarado 6). En otras palabras, la población indígena en el corregimiento de Curundú representa 9.1% de su población total.

⁶ Por ejemplo, en la Comarca Ngóbe-Buglé cerca de 45% de su población es analfabeta.

Riqueza y pobreza

Unido a lo anterior se encuentra que casi 40% de la población total del país es pobre; es decir, cuatro de cada diez personas. Peor aún, porque cerca de medio millón se encuentra en pobreza extrema. Para 2003, en áreas rurales la pobreza alcanzaba 62.7%, mientras que en las áreas urbanas cerca de 20%. Para agravar más la situación, 54.1% de los niños menores de 6 años viven en situación de pobreza, y 29.4% de ellos en pobreza extrema⁷.

En contraste con este panorama cuantitativo de pobreza, Panamá se ubica en el *ranking* mundial de los 57 países con índice de desarrollo humano (IDH) alto, y entre los 8 países de Latinoamérica con el IDH más alto, detrás de Argentina, Chile, México, Costa Rica o Cuba. Como ya lo señaló el mismo PNUD, este índice general enmascara el desigual reparto de la riqueza, la educación, la sanidad o las diferencias existentes entre áreas urbanas y rurales. Encontramos zonas del país con un desarrollo casi igual al de países del primer mundo y otras con IDH igual al de países africanos. Pese ello, el IDH general de Panamá tiene un peso indiscutible en las decisiones de la cooperación internacional para la financiación al desarrollo.

Sin duda, Panamá ha tenido, en los últimos años, un crecimiento económico sostenido y alto, con respecto a otros países de Latinoamérica. Este año el producto interno bruto (PIB) creció hasta 9%. Cuenta además, con un buen

⁷ Ver estos y otros datos en www.undp.org.pa/portal/lang_es/tabID_3507/DesktopDefault.aspx (recuperado el 7/9/2007).

ambiente de negocios, hay circulación del dólar norteamericano, se desarrolla la ampliación del Canal, existe una importante inversión extranjera y se realiza la ampliación de la infraestructura portuaria. En los dos últimos años el *boom* inmobiliario ha promocionado 100 megaproyectos, lo que incluye 20 rascacielos (grandes especulaciones en los precios y muy buenas ventas) y viviendas para pensionados de hasta un millón de dólares⁸. Sin embargo, el país mantiene un déficit habitacional de 200 mil viviendas. Además, el país no cuenta con la infraestructura mínima necesaria que conlleva la construcción de esas obras de magnitud considerable.

Este panorama de contraste entre riqueza y pobreza⁹, demuestra claramente una alta desigualdad económica y social en el país. Para 2004, la ex embajadora de Estados Unidos en Panamá advirtió sobre esta realidad, alarmada por la posibilidad de abonar el camino al terrorismo y la violencia. Dijo que cerca de 80 personas en Panamá controlan más del 50% del PIB, que estimó en unos 12 mil millones de dólares¹⁰. Entre los países de América Latina, Panamá es uno de los que ocupan los primeros lugares en cuanto a mala distribución de las riquezas.

⁸ Sólo es necesario colocar en el buscador electrónico Google las palabras “boom inmobiliario en Panamá” y obtendrá cerca de 110,000 datos. Podemos rescatar de Camilo Andrés Sastoque, director de metrocuadrado.com, algunas de las razones para este boom inmobiliario: 1) los incentivos tributarios para la inversión extranjera, 2) la legislación especial para los pensionados, 3) el estatus que tiene el país como ‘paraíso’ fiscal, 4) los instrumentos para establecer estructuras *off shore*, 5) el tránsito anual de 14 mil barcos, 6) la construcción del tercer juego de esclusas del Canal, 7) la visita de cientos de miles de turistas, entre otros.

⁹ Un estudio de UNICEF llamó a esta realidad *Los dos Panamá* (Cordero, 2002).

¹⁰ Ver El Panamá América 30/6/2004. William Hughes e Iván Quintero (2000) hablan de 76 personas y un PIB de 9 mil millones de dólares.

Se une a lo anterior las desigualdades que existen en el acceso a la justicia y la percepción generalizada de la corrupción que existe en el sistema judicial panameño. Junto con todo ello, podemos mencionar la gran mora judicial que persiste en el país, principalmente para aquellos que carecen de los medios económicos necesarios para agilizar los trámites administrativos o judiciales. Existe pues una corrupción aislada y una corrupción sistemática en el sistema judicial, siendo mucho más peligrosa y menos atacada esta última¹¹.

A pesar de lo anterior, Panamá es imaginado aún como paraíso fiscal, económico y de seguridad no sólo por empresarios de otros países, transnacionales o pensionados sino también por toda esa masa de empobrecidos, excluidos y perseguidos de los demás países de América Latina. Muchos han escuchado sobre los supuestos 5,650 millones de dólares para la construcción del tercer juego de esclusas, de los 40 mil empleos directos e indirectos para su construcción o sobre el aparente bajo costo de la vida¹². La ciudad de Panamá, punto de entrada principal al país, muestra su costanera llena de grandes y lujosos edificios, en semejanza directa a Miami *Beach*.

¹¹ Para ver los detalles de estos datos y conceptos de corrupción aislada y sistemática puede verse el reciente estudio llevado a cabo por la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés).

¹² Casi todos los servicios básicos (luz, agua, teléfono) han aumentado en más de 60%, desde que la mayoría fueron privatizados a partir de 1995. La canasta básica familiar actualmente puede llegar a más de 300 dólares mensuales. El precio del combustible también ha ido en aumento, junto con él muchos servicios y artículos de primera necesidad. Según el *ranking* mundial del costo de la vida, elaborado por *Human Resource Consulting* (MERCER), durante 2005, la ciudad con el más bajo costo de vida en Latinoamérica era Asunción (Paraguay), y la más cara era San Juan (Puerto Rico). Curiosamente, Ciudad de Panamá se encontraba como ciudad más cara que Bogotá (Colombia), Quito (Ecuador), Caracas (Venezuela), Sao Paulo (Brasil), entre otras.

Incremento del flujo migratorio

El flujo migratorio es constante, las salidas y entradas por el Aeropuerto Internacional de Tocumen se han ido incrementando año tras año. Sin embargo, debe distinguirse entre aquél que es producto del turismo y aquél que tiene que ver con la migración económica o la búsqueda de refugio.

Nuevamente, la experiencia de trabajo del SJR-Panamá demuestra una mayor cantidad del flujo de ciudadanos chinos y colombianos hacia Panamá. Debido a la situación de conflicto que se vive en Colombia, una gran parte de los que ingresan a Panamá se encuentra en situación de refugio. Sin embargo, la opinión pública y los gobiernos panameños han visto este flujo como una simple y llana inmigración económica. Además, de que las opiniones hacia ellos se encuentran prejuiciadas y frecuentemente se pueden percibir prácticas discriminatorias.

“¡Ave María, pues! Pa’ que van a quitar el tapón del Darién si ya todos estamos acá (Paisas en Panamá)”. La Cáscara, un programa televisivo nacional de burla, humor y sátira colocó esta frase el 19 de marzo de 2005 como parte de su sección “El pensamiento de hoy”. El 30 de marzo del mismo año, en la parada de buses de Paraíso, en San Miguelito (Ciudad de Panamá), un policía de tránsito le dice a un amigo conductor de bus colectivo: “sólo los que tengan mil dólares podrán conducir en el futuro, en el famoso transmilenio”. Su amigo le responde: “entonces los que manejarán sólo serán colombianos”.

Entradas y salidas por el Aeropuerto Internacional de Tocumen: 2004-2006

País	Años					
	2004		2005		2006	
	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas
Argentina	17,615	17,456	18,315	17,617	23,427	19,549
Bolivia	2,831	2,916	2,444	2,326	2,815	2,376
Colombia	82,509	77,615	130,695	128,027	151,855	189,443
Costa Rica	25,817	25,992	27,510	26,871	25,618	20,165
Ecuador	18,110	17,912	19,569	18,724	21,442	15,346
El Salvador	9,227	9,112	10,318	9,416	11,087	7,926
Estados Unidos	165,298	168,926	173,459	169,733	185,898	208,950
Guatemala	13,814	13,965	15,096	14,617	18,207	13,898
Haití	4,536	4,226	5,504	5,350	6,751	5,930
México	25,914	25,981	27,914	26,453	32,728	25,913
Nicaragua	5,562	5,858	6,794	6,448	7,598	6,350
Perú	9,327	8,956	10,092	8,727	12,865	10,405
Rep. Dominicana	5,765	6,191	7,733	7,417	10,075	7,190
Venezuela	17,181	16,854	18,903	18,763	30,333	19,211

Fuente: Oficina de Migración del Aeropuerto Internacional de Tocumen.

Nota: Actualizada hasta el 31 de diciembre de 2006.

A finales del año 2006, uno de los programas televisivos de mayor audiencia en Panamá fue *Bailando por un sueño*. En su primer día de difusión, el presentador no solamente dio la bienvenida a una teleaudiencia compuesta por más de 3 millones de panameños sino también por 100,000 colombianos y 300,000 chinos que, según él, habitan en el país.

“Hay más de 80 mil paisas en el país”, “Seguridad los atrae”, son titulares del *Panamá América*, periódico de circulación nacional que, el 28 de febrero de 2007, señala las causas por las que miles de colombianos salen de su país y menciona que las cifras reales siguen siendo una incógnita. Hace énfasis en que

muchos vienen en búsqueda de protección y que casi en su totalidad los solicitantes de refugio son colombianos.

Visas aprobadas y denegadas por país de nacionalidad: 2004-2006

País	Visas de Migrantes		
	2004-2006		
	Aprob.	Deneg.	Ttal.
Argentina	219	85	304
Bolivia	27	3	30
Colombia	2848	1855	4,703
Costa Rica	249	112	361
Ecuador	176	94	270
El Salvador	92	40	132
Estados Unidos	455	134	589
Guatemala	64	25	89
Haití	29	24	53
México	216	84	300
Nicaragua	161	91	252
Perú	356	223	579
Rep. Dominicana	696	607	1,303
Venezuela	390	149	539

Cantidad de deportaciones por país: 2004-2006

País	Años			Total
	2004	2005	2006	
Argentina	5	1	2	8
Bolivia	9	3	3	15
Colombia	1,213	697	808	2,718
Costa Rica	19	7	13	39
Ecuador	130	103	134	367
El Salvador	6	16	10	32
Estados Unidos	19	19	16	54
Guatemala	5	13	9	27
Haití	19	10	48	77
México	20	5	9	34
Nicaragua	58	40	46	144
Perú	135	73	91	299
Rep. Dominicana	129	43	47	219
Venezuela	9	6	11	26

Fuente: Sección de Investigaciones de la Dirección Nacional de Migración y Naturalización.

Nota: Actualizada hasta el 31 de diciembre de 2006.

De una u otra forma, estas cuatro apreciaciones seguramente son las mismas de muchos panameños y ciudadanas de este país. Percepciones que, sin duda, son inspiradas por la propia realidad. En la vida cotidiana del área metropolitana es común coincidir con ciudadanos chinos y colombianos. Aunque, en apariencia, el sentido común nos dice que existen mucho más chinos que colombianos, en las últimas décadas ha habido un aumento considerable y progresivo de ciudadanos colombianos. No solamente figuran en los titulares de los periódicos de circulación nacional, sino también en las cifras de solicitudes de visa o en las deportaciones. Aunque en las cifras de deportados también

sobresalen otras nacionalidades, tales como: ecuatorianos, haitianos, nicaragüenses, peruanos y dominicanos.

Efectivamente, en estas cifras no aparecen los vejámenes y violaciones a los derechos humanos hacia los inmigrantes presentes en el país. Estos hechos no son sacados a la luz pública con mucha frecuencia. En efecto, muchos permanecen en el anonimato debido a que gran parte de los inmigrantes presentes en el país mantienen un estatus irregular. Por tanto, debido al temor de ser detenidos y deportados, frecuentemente callan los malos tratos, las burlas, la explotación laboral, las extorsiones, entre otras tantas situaciones que atentan contra su dignidad. Inclusive, muchos inmigrantes terminan asumiendo como algo normal estas prácticas discriminatorias o desconocen sus derechos inherentes, trascendentales que adquieren como seres humanos.

Durante 2007, el SJR-Panamá denunció el aumento de la xenofobia y la discriminación contra inmigrantes y refugiados colombianos¹³. A raíz del primer incendio que se suscitó en Curundú (Ciudad de Panamá), una de las medidas adoptadas por el gobierno, para supuestamente frenar la inseguridad, fue disminuir el tiempo de las visas de turista. De tres meses fue rebajado a un mes. La realidad de la migración y el refugio en Panamá, tal como sucede en otros países de América Latina, es tratada como un asunto de seguridad nacional. Se cierran fronteras, se limitan las entradas y se violentan libertades fundamentales.

¹³Para ver esta nota puede revisar el siguiente enlace: www.latinamerica.jrs.net/news/index.php?lang=es&sid=1972 (recuperado el 10/5/2007).

Cabe destacar que, desde 2006, el SJR-Panamá también ha denunciado esta situación¹⁴, junto con una persecución más directa a inmigrantes, a partir de la segunda mitad del año 2007¹⁵.

Realidad del refugio

Como ya hemos señalado, el flujo de ciudadanos colombianos hacia Panamá, especialmente hacia la Ciudad, es visto como un asunto de inmigración económica y seguridad nacional, por parte del gobierno panameño y la opinión pública. Son las personas de esta nacionalidad las que aparecen en las cifras de la Oficina Nacional para la Atención a los Refugiados (ONPAR), como los que mayormente solicitan refugio.

La atención hacia la realidad del refugio tiene su antecedente en las décadas de 1970 y 1980, cuando el gobierno militar de aquel entonces brindó protección a un buen número de refugiados centroamericanos. Sin embargo, es a partir de 1996 que se produce un recrudecimiento en el enfrentamiento de paramilitares, guerrilla y ejército en zonas fronterizas con Colombia, en el Departamento del Chocó, y se produce una entrada masiva de población en situación de refugio (PSDR) hacia comunidades fronterizas en la Provincia de Darién. Inicialmente, la política del gobierno fue la deportación, pero por presiones

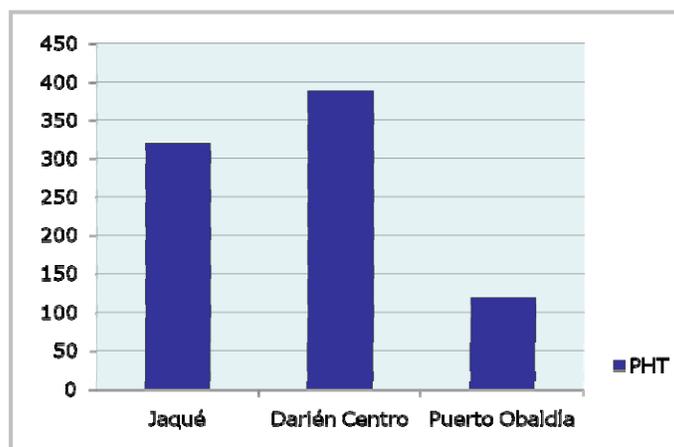
¹⁴ Para ver esta nota puede revisar el siguiente enlace: www.jrs.net/alerts/index.php?lang=it&sid=999 (recuperado el 1/8/2006).

¹⁵ Para ver esta nota puede revisar los siguientes enlaces: www.jrs.net/alerts/index.php?lang=es&sid=2576 (recuperado el 1/9/2007), www.miradaglobal.com/index.asp?id=editorial&idioma=es&principal=240101 (recuperado el 22/9/2007).

de organismos nacionales e internacionales estas malas prácticas pudieron frenarse¹⁶.

Desde aquel entonces hasta la actualidad, el gobierno panameño, utilizando lo que establece el Decreto Ejecutivo N° 23 del 10 de febrero de 1998, ha reconocido una categoría subsidiaria al estatus de refugio. A estas personas que se encuentran en Darién, desde finales de la década de 1990, se les reconoce como protegidos humanitarios temporales (PHT) o protegido provisional por razones humanitarias. Se supone que es temporal, pero la gente que ostenta dicho estatus tiene 10 años de permanecer en las comunidades en Darién. Se otorga en situaciones de “afluencia masiva”, pero no se especifica cuántos deben ser para utilizar dicho concepto¹⁷. Así, pueden ser tanto 50 como 1,000 personas. Se ha aplicado específicamente a la población en frontera. Hasta el 2006, ONPAR mantenía un registro total de 829 PHT, viviendo en comunidades de frontera.

Cantidad de Protegidos Humanitarios Temporales en Panamá, 2006



¹⁶ Para conocer otros detalles puede verse SERVIR N° 41, de septiembre del 2007.

¹⁷ Dicho sea de paso, hasta qué punto podría definirse como afluencia masiva la llegada de 10 personas en un bote o la de una familia compuesta por 6 o 13 personas.

Exactamente son: 320 en Jaqué, 120 en Puerto Obaldía y 389 viviendo en Darién Centro (Matugantí, Sobiaquirú, Boca de Cupe, Yape, Pinogana, El Real, La Palma, Yaviza)¹⁸. A esta cifra deben agregarse 70 indígenas emberá, recientemente reconocidos como PHT, que residen en las comunidades de Tortuga, Riosito y Alto Playona.

El principal problema por el que atraviesan estas personas, y que es el agravante o la raíz de otras dificultades laborales, económicas, educativas, de salud y psicológicas, es el confinamiento al que son sometidos en las comunidades que los han acogido en Darién (comunidades receptoras). En otros términos, la práctica gubernamental restringe la libertad de movimiento de esta población. Para poder hacerlo, deben solicitar el permiso correspondiente a las autoridades locales (ONPAR, Oficina de Migración o la Policía). Éstas, a su vez, deben tramitar los permisos correspondientes en la Ciudad de Panamá. Debido a ello, por los problemas de comunicación en la región de frontera, la concesión de los permisos pueden tardar mucho tiempo o ser negados, a discreción de funcionarios de menor rango administrativo.

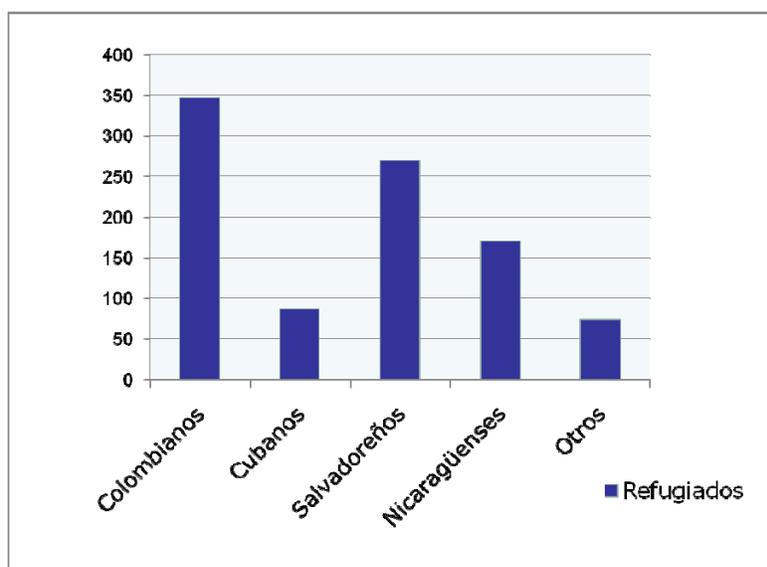
El hecho de que la concesión de un permiso esté supeditado a la decisión de un funcionario público, ha generado preferencias o discriminación hacia algunos PHT. A criterio del funcionario, se otorga permiso a unos y se les niega a otros. No existen, pues, criterios establecidos o claros con respecto a este tema.

¹⁸Para el 2005, según cifras del Vicariato Apostólico del Darién, la población PHT estaba distribuida de la siguiente manera: 10 en Matugantí, 159 en Boca de Cupe, 61 en Yape, 8 en Pinogana, 2 en El Real, 8 en La Palma, y 38 en Yaviza.

Aunque en zona de frontera la mayoría de la PSDR fue reconocida como PHT, a unas cuantas personas se les ha otorgado el estatus de refugio¹⁹. En estos casos, el apoyo fue otorgado luego de demostrar persecuciones directas por parte de paramilitares o la guerrilla, o, en todo caso, después de demostrar el asesinato de parientes cercanos (algunos de estos casos fueron llevados por la Comisión de Justicia y Paz).

A pesar que desde Colombia existe una gran movilización de la PSDR hacia Panamá (pudimos tener un acercamiento a algunas datos en páginas precedentes), el reconocimiento del estatus de refugio es mínimo si se compara con otros países de Latinoamérica. Hasta el 2006, según cifras de ONPAR, Panamá había reconocido el estatus de refugio a 947 personas. Esta cifra incluye a aquellos reconocidos desde décadas anteriores.

Refugiados reconocidos en Panamá, 2006



¹⁹ De este manera, según cifras del Vicariato Apostólico de Darién para el 2005, en Yape existen 10 refugiados reconocidos y en Jaqué 22.

En este gráfico el registro de Otros incluye a: peruanos, haitianos, iraníes, libaneses y de los países de Europa del Este. Al total de refugiados que presentamos debe sumarse la cifra de 47 indígenas wounaan que ingresaron a Panamá en el 2006 a través de Jaqué, y que actualmente residen en la comunidad de Vista Alegre (Darién). Un estudio que fue realizado en el 2003 (bajo el auspicio financiero del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados —ACNUR—, la Embajada Sueca en Costa Rica y la Corporación Andina de Fomento) sugirió que la cantidad de personas colombianas en Panamá desplazadas por la violencia es de 12,104. Este total se distribuye de la siguiente manera: 4,712, en Colón; 2,026, en Darién; 5,223, en Ciudad de Panamá; y 143, en la Comarca Kuna Yala. Según el mismo estudio, esta población representaba el 6% de cerca de 200,000 colombianos que han salido de Colombia a países fronterizos, debido al conflicto (a Venezuela ha ido el 73% y Ecuador el 21%) (FUMPADEM, 2004).

Nuestra experiencia, junto con las cifras que conocemos sobre la cantidad de ingresos registrados a través del Aeropuerto Internacional de Tocumen y por vía marítima, nos sugiere que la cantidad de personas en situación de refugio puede ser mucho más de las 12 mil que presenta este estudio. Además, el aumento de la cantidad de la población colombiana en Panamá y países fronterizos de Colombia, parecen sugerir que el conflicto de este país está lejos de solucionarse²⁰.

²⁰ Puede verse la reciente entrevista que se ha publicado del director nacional del SJRM de Ecuador, Rodrigo Rovayo. Para él, el fenómeno del refugio se está invisibilizando y eso conlleva

De entrada, el problema que enfrenta la PSDR es precisamente la dificultad de su reconocimiento oficial por parte del estado panameño. El procedimiento administrativo para la solicitud de refugio es largo y el solicitante es sometido a un primer filtro, donde se recibe o se deniega su solicitud. Otra dificultad con la que se enfrentan las organizaciones que defienden y acompañan a esta población es, por consecuencia, las estadísticas de las solicitudes denegadas y aceptadas. Como menciona el director del Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPDH): *“nos preocupa la falta de estadísticas en cuanto a las personas que solicitan refugio y no son aceptadas en la etapa preliminar, como también aquellos casos que ni siquiera han realizado los trámites de la entrevista y pasan a engrosar las filas de los inmigrantes económicos al no tener acceso a la jurisdicción administrativa producto del desinterés del ONPAR. Lo que refleja el interés de no actualizar las cifras por parte del Gobierno Nacional y de mantener la compleja situación del refugio en un bajo perfil”*²¹.

La PSDR que no es aceptada a trámite, como menciona este activista de derechos humanos, es catalogada como inmigrantes económicos. Debido a ello, pueden entonces ser sujetos de deportación. Otro de los problemas que enfrentan los refugiados en Panamá. Panamá es, precisamente, esta contradicción la que

una negación de los derechos humanos de la población en situación de refugio: www.miradaglobal.com/index.asp?id=editorial&idioma=es&principal=260103 (recuperado el 28/11/2007).

²¹ Puede verse El Monitor Fronterizo, boletín informativo del CNR, N° 1, noviembre del 2007: www.nrc.org.co/boletinfronterizo/html/panama_cif.html (recuperado el 20/11/2007)

necesariamente debe visibilizarse²² y además solucionarse mediante la reforma del Decreto N° 23 o la propuesta de una Ley sobre Refugio.

Por su parte, aquellos admitidos a trámites también permanecen en indefensión y con serias vulnerabilidades económicas. Su admisión a trámite no les permite, contradictoriamente, trabajar²³. Dependen de la ayuda humanitaria que, en Ciudad de Panamá, únicamente brinda la Cruz Roja, mediante fondos del ACNUR, o el SJR-Panamá. Pueden pasar muchos meses para que el caso sea considerado por la Comisión de Elegibilidad (entidad compuesta por autoridades ministeriales o de instituciones públicas vinculadas al tema, que reconoce el estatus de refugio)²⁴. En ese lapso, las ayudas no son suficientes, la espera es larga y las necesidades mayores, de acuerdo al tipo de solicitud (individual o familiar).

Es más, el reconocimiento del estatus de refugio no brinda un pronto permiso de trabajo. El refugiado debe tramitar su permiso de trabajo en distintas instancias gubernamentales, tales como: ONPAR, Dirección Nacional de Migración y Naturalización y el Ministerio de Trabajo. Este proceso puede tardar años. Existen refugiados que han tardado de uno a dos años para, finalmente,

²² Algunos esfuerzos menores se han hecho mediante: “¿Inmigrantes sin documentos o refugiados? II”. **El Panamá América**, Panamá, 5 de febrero del 2007. “¿Inmigrantes sin documentos o refugiados?”. **El Panamá América**, Panamá, 4 de febrero del 2007.

²³ Esta afirmación debe relativizarse, pues aunque legalmente no tienen permitido trabajar, la gran mayoría sí lo hace en pequeños negocios informales. De hecho, el SJR apoya iniciativas de este tipo mediante micro créditos.

²⁴ Para conocer más detalles sobre la Comisión y la legislación panameña en materia de refugio puede verse: www.asamblea.gob.pa/NORMAS/1990/1998/1998_157_1146.PDF (recuperado el 7/3/2007), www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=88 (recuperado el 9/9/2007).

conseguir su permiso de trabajo, que les garantice un mejor acceso al empleo, mejor remunerado y donde se pueda desempeñar, dado el caso, su profesión.

Existen otros problemas asociados al empleo, que tienen que ver con: acceso a la salud, a la educación y a la vivienda. Aunque resulta una dificultad tanto en frontera como en la ciudad, las condiciones estructurales de esta última, junto con una cultura más individualista y de dependencia total hacia el ingreso, hacen más vulnerables a los refugiados en la ciudad.

En resumen, los problemas que enfrentan los refugiados en Panamá son:

- Aumento del rechazo hacia la población colombiana presente en Panamá. Existe un desconocimiento de la magnitud e impacto del conflicto armado en Colombia. Los inmigrantes y refugiados, principalmente los de nacionalidad colombiana, son estereotipados como: delincuentes, narcotraficantes, prostitutas, guerrilleros, quita empleos, entre otros.
- Restricciones gubernamentales hacia el reconocimiento del estatus de refugio. El fenómeno de la inmigración y el refugio es entendido, principalmente, como un asunto de seguridad nacional. La PSDR puede ser sujeto de deportación, al ser rechazada su solicitud.
- En frontera, los PHT permanecen confinados a las comunidades receptoras. Esta situación plantea otras consecuencias en: el empleo, la economía doméstica, la vida social, el acceso a la educación, la salud y estados

emocionales, entre otros. Los PHT carecen de los derechos que puede tener un refugiado reconocido oficialmente.

- Tanto los solicitantes de refugio como los refugiados reconocidos oficialmente tienen serios problemas para obtener permisos de trabajo. Los trámites son extensos y muy burocráticos. En la ciudad, esta situación genera mayores vulnerabilidades en el acceso al empleo, la educación, la salud, la vivienda, entre otros.

Perspectiva

Frente a este contexto, el flujo de personas hacia Panamá no parece detenerse, y posiblemente continuará durante los próximos años. A este panorama de refugio e inmigración se une otro proceso regional: la situación política y social de Venezuela. Como pudimos notar en el apartado sobre el *Incremento del Flujo Migratorio*, la cantidad de venezolanos que ingresan a Panamá se va incrementando año tras año. Del total de ingresos en el 2004, dos años después las cifras aumentaron hasta casi el doble.

Resulta importante comenzar a analizar la inserción y el nivel socioeconómico de esta población venezolana en Panamá, además de monitorear la situación social y política de Venezuela. Por el momento, se están dando los primeros pasos, no totalmente visibles, que van armando las redes transnacionales de personas entre Panamá y Venezuela. La tensa situación de

Venezuela, que parece haber disminuido luego de referéndum, podría traer consigo una posible masa de solicitantes de refugio.

¿Cuál es la respuesta del gobierno panameño frente a la realidad del flujo migratorio? Como ya se dijo, es visto como un asunto de seguridad. La política migratoria concebida es entonces de tipo selectiva. Así, se han dado los primeros pasos con la aprobación de la Ley N° 1, del 2 de enero del 2008, que concede poderes extraordinarios al Ejecutivo, para reformar la actual Ley de Migración.

Como hemos dicho para *Mirada Global*, esta ley parece determinar que la definición general de la política migratoria panameña es potestad exclusiva del presidente, Martín Torrijos, y su gabinete de gobierno. Contrario a promesas y retórica gubernamental, por ahora quedan excluidas de toda participación las organizaciones de la sociedad civil, que desde hace ya varios años han estado brindando aportes sustanciales a las cuestiones de la migración y el refugio en Panamá. ¿Existirá un debate en torno a la cuestión migratoria y la política que debe adoptar el Estado? ¿Se excluirán de la toma de decisiones las 68, 886 personas de otras nacionalidades que, según el último censo, residen en el país, y muchas de las cuales tienen hijos, nietas y hasta hermanos nacidos en territorio panameño?

Muy probablemente los asuntos migratorios y de refugio, y su relación con el respeto de los derechos humanos, no sean de gran preocupación para la sociedad panameña, que se prepara para lo que será el inicio de un año electoral,

donde todo se enfoca en candidaturas, campañas, torcedura de brazos, jugosos fondos electorales y generosos aportes empresariales. Sin duda, un carnaval electoral. De allí, que posibles desmanes legales puedan pasar con facilidad.

Bibliografía

BELUCHE, Olmedo 2006. *“La separación de Panamá de Colombia. Mitos y falsedades. Reflexiones sobre la patria”*. En publicación: **TAREAS**. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”, Ciudad de Panamá, No. 122 (ene.-ab.).

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/panama/cela/tareas/tar122/06beluche.pdf> (recuperado el 3/12/2007)

CORDERO, Alejandro 2002. **Una nación dividida por algo más que un Canal: los dos Panamá**. UNICEF, Panamá, 25 pp. www.unicef.org/panama/spanish/LOS_DOS_PANAMA.pdf (recuperado el 7/9/2007).

FIGUEROA NAVARRO, Alfredo 1978. **Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano: 1821-1903**. Impresora Panamá, S.A., Ciudad de Panamá, 392 pp. <http://www.binal.ac.pa/buscar/cldetalle.php?id=138&from=l> (recuperado el 3/12/2007).

DPLF 2007. Controles y descontroles de la corrupción judicial: Evaluación de la corrupción judicial y de los mecanismos para combatirla en Centroamérica y Panamá. EEUU, Washington. www.dplf.org/uploads/1196091551.pdf (recuperado el 11/12/2007).

FUMPADEM 2004. Dimensión y problemática que afecta a los desplazados hacia Ecuador, Venezuela y Panamá, por el conflicto bélico en Colombia. San José, Costa Rica, 153 pp.

HUGHES, William e Iván Quintero 2000. ¿Quiénes son los dueños de Panamá? Versión corregida y ampliada, Taller Senda, Panamá, 349 pp.