



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

INTEGRACIÓN LEGAL DE REFUGIADOS EN PANAMA OBSERVACIONES ACNUR

I. Observaciones Generales

Es motivo de complacencia para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tomar conocimiento de las iniciativas para establecer los mecanismos legales de integración de refugiados en Panamá por parte de las diferentes instancias del Estado. Asimismo, la Oficina en Panamá del ACNUR aprecia la invitación a presentar observaciones sobre el tema a fin de ser consideradas en el marco de los debates y discusiones que se llevarán a cabo al respecto.

En virtud de la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967,¹ de la que la República de Panamá es parte, los Estados han de facilitar la asimilación y el acceso de los refugiados a la naturalización. Es por ello que el régimen de derechos y obligaciones de los refugiados en los países de asilo ha de permitir la opción real, desde el reconocimiento de su condición de tales, a una integración basada en la adquisición progresiva de derechos que culmine en una solución duradera.

Marco normativo y práctica actual:

En términos de la integración legal y naturalización de refugiados, el marco normativo aplicable necesita ser adaptado a fin de cumplir con los requerimientos de los instrumentos legales internacionales de los que Panamá es parte.²

En Panamá, el Decreto Ejecutivo 23 de 10 de octubre de 1998 sobre refugio y protección temporal por razones humanitarias (Capítulo XVI sobre Cambios De Status Migratorio y Naturalización de los Refugiados, Art. 65 y 66) contempla el derecho a la integración local y la naturalización de los refugiados. Dichos derechos son inherentes a la condición de refugiado, como tal reconocida por la Comisión Nacional de Protección para Refugiados.

Sin embargo, al estar la integración local relacionada con el tipo de residencia en el territorio, la situación migratoria asignada a los refugiados tiene un rol fundamental para poder ellos ejercer los derechos inherentes a su condición. Así, esta condición de refugiado es reconocida por un régimen legal determinado, mientras que la integración legal y la naturalización como solución duradera dependen del régimen migratorio que permita esa consecución progresiva de derechos.

¹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada por la Asamblea General de las NNUU en su resolución 429 (V). Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptado por la Asamblea General de las NNUU en su resolución 2198 (XXI).

² La Ley 5 de 26 de Octubre de 1977 incorpora el articulado de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

El mismo Decreto Ejecutivo 23/98 (Art. 5.3) define la calidad de refugiado como “*una situación migratoria excepcional y temporal.*” Dicha definición, y su relación con el régimen de residencia, no está reflejada en la Ley de Migración ni en las categorías migratorias existentes. Por lo tanto, la estadía legal de los refugiados está basada en la resolución de reconocimiento de la Comisión Nacional de Protección para Refugiados y está materializada por una práctica administrativa que resulta en una identificación que no está ligada a las categorías migratorias prescritas por la Ley.

Sin un permiso de residencia ligado a una categoría migratoria establecida por Ley, los refugiados no pueden acceder a los mecanismos migratorios que les permitan obtener una residencia definitiva.³ Al mismo tiempo, no contando con tal permiso de residencia, los refugiados no pueden optar a la naturalización dado que éste es uno de los requisitos de acuerdo a la normativa vigente.⁴

El Decreto Ejecutivo 23/98 (Art. 65) da la posibilidad a los refugiados, después de un año de su reconocimiento, de optar por la integración local adoptando un status migratorio que le permita la permanencia en el territorio nacional. Sin embargo, esta opción está restringida a las categorías migratorias existentes para otros extranjeros y que no se adaptan a la situación de los refugiados. Así, los refugiados no pueden, ni deben, verse obligados a acogerse a una fórmula migratoria como por ejemplo de inversionista de empresa, forestal, agricultor, turista pensionado(a), o casado(a) con nacional para obtener el permiso de residencia.

Al no tener los refugiados un permiso de residencia temporal desde el reconocimiento de la condición de tales, al tiempo que no deberían verse obligados a acogerse a una fórmula migratoria que no le es propia, éstos no tienen vía legal posible ni para obtener la residencia definitiva ni para acceder a la naturalización.

Por esto, actualmente, el pequeño número de refugiados reconocidos en Panamá, no tienen acceso a la residencia definitiva en condición de tales ni a la naturalización. Esto también es aplicable a aquellos refugiados que hace más de diez años viven en el país, algunos de los cuales tiene hijos y nietos nacidos en el territorio y por ende panameños.

Estándares internacionales:

El status y régimen jurídico de los refugiados ha de garantizar protección internacional efectiva al tiempo que permitir la obtención de una solución duradera y, por tanto, posibilitar la consecución progresiva de derechos hacia una integración legal y socioeconómica en el país de refugio.

El artículo 34 de la Convención de 1951 y de la Ley 5 de 26 de octubre de 1977 por la cual se aprueba la Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados establece que

³ Aunque el Art. 42 del Decreto Ley 16 de 10 de junio de 1960 sobre Migración reconoce a los asilados políticos un permiso especial de residencia por un año renovable, dicho status jurídico es diferente al de los refugiados.

⁴ Dada la falta de estandarización en la terminología, para los efectos de estas Observaciones, el término “residencia” equivale también a “permanencia” y el calificativo “definitiva” a “permanente”.

“Los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de tales trámites”.

Según la práctica internacional, las circunstancias que llevan a que la integración local sea una solución duradera apropiada podrían incluir (EXCOM Conclusión No.104 (LVI) de 2005 sobre Integración Local):

a) Refugiados nacidos en países de asilo;⁵ b) Refugiados que, debido a sus circunstancias personales, incluidas las razones que les impulsaron a huir, tienen pocas probabilidades de repatriarse a su país de origen en un futuro previsible; c) Refugiados que han establecido vínculos familiares, sociales, culturales y económicos con su país de refugio, incluidos los que han logrado algún grado de integración socioeconómica o que tienen capacidad para lograrlo.

La facilitación de acceso de los refugiados a la naturalización también implica partir del reconocimiento de las especiales circunstancias que les obligaron a huir de su país de origen. Por tanto no se le debe exigir a los refugiados requisitos que no pueden satisfacer por su condición de tales, como por ejemplo documentos del país de origen. Asimismo, los trámites de naturalización deben ser acelerados y los derechos y gastos de tales trámites reducidos.

Estándares regionales:

Al nivel regional, en países como Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Ecuador⁶ por poner algunos ejemplos, los refugiados tienen una residencia temporal formal o su equivalente con una categoría migratoria propia, desde el momento del reconocimiento. Por lo tanto, los derechos y obligaciones de su status jurídico se ven reflejados en el régimen migratorio que se les aplica.

Recomendaciones para la adaptación del marco normativo a los estándares internacionales y regionales:

- a) Otorgar el permiso de residencia temporal en calidad de refugiado al momento de su reconocimiento;
- b) Facilitar los trámites para cambio de residencia temporal a residencia definitiva, teniendo consideración especial a los costos y requisitos que no pueden ser cumplidos por los refugiados en razón su condición;

⁵ En Panamá se aplica el principio de *Ius Solis* para otorgar la nacionalidad (Constitución Política, Art.9). Este principio del derecho significa que toda persona nacida en territorio nacional adquiere automáticamente la nacionalidad panameña. Por tanto el punto a) de la decisión del EXCOM en mención no aplica en Panamá, ya que las personas nacidas en el país se pueden acoger a la protección de Panamá como país de su nacionalidad. No son por tanto formalmente refugiados *stricto sensu* sino que están afectados por la situación legal de los padres.

⁶ **1)** Artículo 40 del Reglamento para la Protección y Determinación del Estatuto de Refugiado en el territorio del Estado de Guatemala (Acuerdo Gubernativo 383-2001 del 14 de septiembre de 2001) en relación con los artículos 16, 18, 19, 21 de la Ley de Migración (Decreto 95-98 del 26 de noviembre de 1998) y artículos 70 y 71 del Reglamento de la Ley de Migración. **2)** Artículos 39 y 55 Decreto 79/2005 Reglamento de la Ley para la Determinación de la Condición de Personas Refugiadas (Decreto Legislativo 918 de 14 de Agosto de 2002). **3)** Art. 29 Ley de Migración de Nicaragua, Ley 153 - Ley de Migración del 30 de Mayo 1993. **4)** Artículo 31 Decreto 3301/1992 – Reglamento para la Aplicación en el Ecuador de las Normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967.

- c) Reconocer el tiempo de residencia al margen de la situación migratoria del refugiado, para iniciar el trámite de naturalización;
- d) Conceder la residencia definitiva para los refugiados reconocidos con diez o más años de permanencia en el país.

II. Observaciones Específicas a la Exposición de Motivos

Debido a las dificultades expuestas con que se enfrentan los refugiados para acceder a una solución duradera, es necesario dictar medidas de carácter excepcional que resuelvan la situación legal de refugiados de larga data, así como medidas de carácter general para mejorar el marco de integración del resto de los refugiados en el país.

Ya que el objetivo ulterior del texto a comentar es la integración de refugiados como un tema general de derechos humanos y no como un tema de migración (dado que este último, aunque importante, se limita al aspecto de procedimiento), se sugiere que se trate de un anteproyecto de Ley *“Que dicta medidas legales para facilitar la integración local de los refugiados en la República de Panamá”*

Puntos a comentar:

- a) Respecto al párrafo cuarto se ha de especificar que se trata de refugiados que llegaron en las décadas de los 70s, 80s y 90s y que el gobierno acogió a los nacionales de diferentes países de América Latina (Nicaragua, Salvador, Cuba y Colombia entre otros) así como también a refugiados extra-continetales (África, Europa Oriental), que llegaron a Panamá debido a conflictos bélicos y persecución sufrida en sus países de origen.
- b) Se sugiere la eliminación de las estadísticas y los censos de los párrafos quinto y sexto, ya que éstas están en constante cambio (repatriaciones voluntarias, nacimientos y defunciones, nuevos reconocidos, renunciaciones y cesaciones). Además los censos no son necesarios en el contexto Panameño porque, a diferencia de grandes operaciones de refugiados, no hay gran movilidad de las personas protegidas. Es más, en la medida en que no se garantice una actualización constante de los censos y las estadísticas, los derechos de las personas se podrían ver afectados en caso de que éstas, teniendo el estatuto de refugiado, no se hayan incluido en los censos.
- c) El ACNUR ve con satisfacción el hecho de que se llame la atención sobre la situación de las personas bajo protección temporal humanitaria, pero debería hacerse énfasis en la necesidad de regularizar la situación migratoria de estas personas en base a los compromisos asumidos en el marco del acuerdo binacional entre Panamá y Colombia en marzo de 2004.
- d) Se sugiere hacer una referencia genérica al Decreto Ejecutivo 23/98 y evitar mención expresa al Art. 5 del mismo ya que éste no corresponde a la definición dada en la Ley 5/1977.

III. Observaciones Específicas Articulado Anteproyecto de Ley

Sobre Art. 1:

En virtud de que la mayoría de las personas beneficiarias de la Ley fueron reconocidas antes de 1998, sería necesario especificar los regímenes aplicables a las mismas en el momento de su reconocimiento. Además se aclara que el reconocimiento de la condición de refugiado lo establece la Comisión Nacional de Protección para Refugiados.

Por tanto se sugiere:

“1. A los efectos de la aplicación de la presente Ley serán beneficiarios de la misma las personas reconocidas como refugiados, en virtud de la Ley 5 de 26 de octubre de 1977, según resolución de la Comisión Nacional de Protección para Refugiados establecida por el Decreto Ejecutivo 23 de 10 de octubre de 1998 o de su equivalente en los derogados Decreto Ejecutivo 100 del 6 de junio de 1981 y la Resolución Ejecutiva 461 de 9 de octubre de 1984.

2. Se establece como principio general para la aplicación de esta Ley la exención a los refugiados del cumplimiento de los requisitos y la presentación de documentos a los cuales no puedan tener acceso en razón de su condición de tales.”

Sobre Art. 2:

Existe ya la práctica en el Gobierno panameño que establece el plazo de diez años como el mínimo para la estabilización laboral de los refugiados.⁷ Así, para integrar el conjunto de la legislación nacional se debería utilizar ese límite temporal para la regularización de refugiados de larga data en el país.

Por otro lado, es importante determinar el régimen de derechos y obligaciones que rige para las personas que sean beneficiarias de la Ley. Para definir el marco de los mismos y que éste sea aplicable en el contexto de la legislación panameña, es necesario otorgar la residencia definitiva para los refugiados de larga data y la residencia temporal para los reconocidos como refugiados. El régimen vigente homologable a una residencia definitiva para los refugiados de larga data es aquel que se establece en el Art. 35 del Decreto Ley 16 de 30 de junio de 1960 Sobre Migración, esto es, un resuelto de permanencia definitiva con derecho a cédula de identificación personal.

Como requisito para acceder a los beneficios de la Ley se debe solicitar cualquier documento que acredite la condición de refugiado (certificado de ONPAR, de Migración, carné de refugiado o copia de la resolución de reconocimiento de su condición) y no su inclusión en censos por las razones antes mencionadas.

⁷ El Decreto Ejecutivo 17 de 11 de mayo de 1999, otorga permiso de trabajo definitivo a los refugiados que han tenido ese estatuto por 10 años o más en el país (Art. 5 y 12).

Por tanto se sugiere el siguiente articulado:

“1. A los efectos de la aplicación de la presente Ley, residencia definitiva equivale a un permiso de permanencia definitivo en virtud del Art. 65 del Decreto Ley 16 de 30 de junio de 1960 sobre Migración.

2. Podrán obtener residencia definitiva en Panamá los refugiados que tengan diez (10) años o más de haber ingresado al país antes de la vigencia de la presente Ley y hayan manifestado, por cualquiera vía, su deseo de residir en el territorio de la República de Panamá.

3. El permiso de permanencia definitivo implica el derecho a portar cédula de identidad personal con los efectos legales correspondientes. Los beneficiarios de este régimen serán susceptibles del cumplimiento y ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes a dicha condición.”

Sobre Art. 3: Se modifica:

“Este beneficio no es extensivo a los que han renunciado a dicha condición, los que han sido cesados o excluidos de tal status según las disposiciones establecidas en el Ley 5 de 26 de octubre de 1977, ni aquellos a quienes se les haya revocado la condición de refugiados de conformidad con las causales establecidas en el Decreto Ejecutivo 23 de 10 de octubre de 1998 y en la Ley 5 de 26 de octubre de 1977.”

Sobre Art. 4: Se modifica:

“1. Para solicitar el permiso de permanencia definitiva para los refugiados referidos en el Art. 2.2 de la presente Ley es necesario:

a) Tramitar la petición mediante Apoderado Judicial;

b) Presentar documentación sobre la condición de refugiado, esto es certificado emitido por ONPAR o por Migración, o carné de refugiado, o copia de la resolución de la Comisión Nacional de Protección para Refugiados o su equivalente de reconocimiento de su condición, o cualquier otro documento que acredite dicha condición;

2. Una vez aprobada y notificada la resolución de permanencia definitiva con derecho a cédula, se otorgará al beneficiario el carné de permiso de permanencia definitiva, el cual tendrá un costo único de veinticinco Balboas (B/25.00) solamente.

3. La Dirección Nacional de Migración y Naturalización del Ministerio de Gobierno y Justicia creará la calidad migratoria de refugiado que permita la permanencia definitiva de los refugiados en calidad de tales y quedará facultada para dictar normas aclaratorias para otorgar el susodicho permiso de permanencia definitiva de manera expedita.”

Sobre Art. 5: Se mantiene:

“La permanencia definitiva otorgada conlleva la tramitación del permiso de trabajo en el territorio nacional por tiempo indefinido, para lo cual, deberá presentar su solicitud ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, mediante el trámite legal correspondiente.”

Sobre Art. 6

En virtud de que se ha de fijar un régimen general que establezca las condiciones básicas para que esta situación no se repita a futuro y en cumplimiento del Art. 34 de la Ley 5/1977, se propone la inclusión del siguiente articulado:

“1. La resolución de la Comisión Nacional de Protección para Refugiados que reconoce la condición de refugiado, concede al titular y a su grupo familiar un permiso provisional de permanencia en calidad de refugiado según se establece en el Art. 1.6 del Decreto Ley 16 de 30 de junio de 1960 Sobre Migración, o equivalente, con los derechos y obligaciones inherentes a dicha condición. Dicho permiso provisional de permanencia estará registrado en el carné de refugiado emitido por la Dirección Nacional de Migración y Naturalización.

2. Transcurridos tres años de permanencia legal en el país, los refugiados podrán acceder a un permiso de permanencia definitiva con derecho a cédula con reducción de tasas y de trámites administrativos de acuerdo a su condición limitada.

3. El presente régimen se aplicará a todos los refugiados reconocidos como tales por la Comisión Nacional de Protección para Refugiados.”

Sobre Art. 7

Con objeto de garantizar que el proceso de naturalización se aplique sin discriminación a los refugiados, se agrega el siguiente artículo:

“El refugiado que ha permanecido en el país con tal calidad podrá obtener la naturalización de conformidad con lo establecido en el Art. 10 de la Constitución Política y legislación complementaria vigente.”

Sobre Art. 8 Se agrega:

“La presente Ley comenzará a regir a partir de la fecha de su promulgación en la Gaceta Oficial.”