

Legal and juridical implications of the irregular transit of migrants in the republic of Panamá

Herrera Moran, Albelis

Albelis Herrera Moran
Órgano Judicial, Panamá

Revista Sapientia
Instituto Superior de la Judicatura del Panamá, Panamá
ISSN: 2070-3651
ISSN-e: 2710-7566
Periodicidad: Trimestral
vol. 14, núm. 2, 2023
editorialisjup@gmail.com

Recepción: 01 Febrero 2023
Aprobación: 30 Junio 2023

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/677/6774691010/>

Resumen: La migración irregular puede considerarse como una consecuencia de la incongruencia entre las condiciones sociales, económicas y políticas en algunos países; suele relacionarse con la capacidad o la voluntad de los gobiernos para establecer los canales legales que mitiguen dicho tipo de migración. En Panamá, la migración irregular se ha incrementado notablemente en los últimos años. En este sentido, un estudio realizado por el Servicio Nacional de Migración (SNM, 2023) concluye que durante el año 2022 se registraron 248,284 migrantes irregulares en Panamá, una cifra sin precedente en comparación con el año 2021. De la población total de migrantes irregulares en el 2022, 150,327 eran de nacionalidad venezolana; 29,399 eran provenientes de la República de Ecuador, 22,392 de la República de Haití; 5,961 de la República de Cuba; 5,064 colombianos, 4,091 indostanes, 2,465 dominicanos y 28,585 migrantes irregulares de otras nacionalidades. Para el 2023, el tránsito irregular de extranjeros por la frontera con Colombia por país, según orden de importancia, lo ocuparon hasta el 30 de abril, Venezuela (55,590 migrantes), Haití (28610 migrantes), Ecuador (16,992 migrantes), China (5,531) y Colombia (3,835 migrantes). Esta realidad genera un escenario óptimo para un análisis científico. Este artículo aborda los desafíos de la migración irregular, desde una perspectiva teórica, describiendo el marco legal existente en Panamá en materia de migración y los avances sobre las políticas migratorias en el territorio istmeño.

Palabras clave: Migración irregular, migrantes, políticas, legalidad.

Abstract: Irregular migration can be considered as a consequence of the inconsistency between the social, economic and political conditions in some countries; it is usually related to the ability or willingness of governments to establish legal channels to mitigate irregular migration. In Panama, irregular migration has increased notably in recent years. In this sense, a study carried out by the National Migration Service (SNM, 2023) concludes that during the year 2022, 248,284 irregular migrants were registered in Panama, an unprecedented figure compared to the year 2021. Of the total population of irregular migrants in 2022, 150,327 were of Venezuelan nationality; 29,399 were from the Republic of Ecuador, 22,392 from the Republic of Haiti; 5,961 from the Republic of Cuba; 5,064 Colombians, 4,091 Hindustanis, 2,465 Dominicans and 28,585 irregular migrants of other nationalities. By 2023, the irregular transit of foreigners across the border with Colombia by country, according to order of importance,

was occupied until April 30 by Venezuela (55,590 migrants), Haiti (28,610 migrants), Ecuador (16,992 migrants), China (5,531) and Colombia (3,835 migrants). This reality generates an optimal scenario for a scientific analysis. This article addresses the challenges of irregular migration, from a theoretical perspective, describing the existing legal framework in Panama regarding migration and the advances on migration policies in the isthmian territory.

Keywords: Irregular migration, migrants, policies, legality.

Introducción

En los últimos años se ha incrementado la migración de personas de distintas nacionalidades, que atraviesan o intentan hacerlo por el territorio panameño. El desempleo la violencia en países de Sudamérica y el Caribe, por ejemplo, o la demanda de trabajadores indocumentados de bajo costo en países como Estados Unidos en Norteamérica, son tres de las razones que motivan a los migrantes a enfrentar un recorrido incierto en términos sociales y legales, incluso arriesgando sus vidas en estas travesías.

La situación irregular de un migrante conduce a la negación de los derechos laborales y humanos. Es responsabilidad de los gobiernos trabajar en conjunto con las asociaciones de migrantes y otras organizaciones de la sociedad civil para garantizar que la migración pueda tener lugar en condiciones de legalidad, seguridad y dignidad, y que los derechos de los migrantes y sus comunidades sean plenamente reconocidos.

En Panamá, la falta de creación e implementación de políticas migratorias adecuadas con su correspondiente marco legal, han sido elementos claves para que la migración irregular pueda convertirse en una crisis social con un pronóstico no favorable y con consecuencias incalculables para el país. Es por ello que la República de Panamá está comprometida en colaborar con otros países aliados en la propuesta de políticas cruzadas para regular las migraciones, sin dejar de lado el respeto por los derechos humanos.

La migración regular e irregular representa un reto para las leyes panameñas y es por ello que este trabajo de investigación se enfoca en el análisis de las implicaciones legales del tránsito ilegal de migrantes por Panamá.

Este trabajo busca presentar alternativas legales, políticas y sociales que allanen la problemática actual y futura de la migración desde todas sus perspectivas en Panamá.

Metodología, resultados, análisis y/o discusión

Históricamente, Panamá no se distingue como un país de destino importante y permanente de flujos migratorios laborales o como un país de origen de flujos migratorios masivos, en comparación a otros países de la región. Por ejemplo, Ramos (2015) señala que las construcciones del Canal Francés en el siglo XIX y del Canal de Panamá a inicios del siglo XX, implicaron movimientos migratorios significativos en el país. Sin embargo, en los últimos años, el país se ha constituido

en un puente de paso y de destino de migrantes trabajadores. Sobre los flujos migratorios en Panamá, Centeno (2018) plantea que en los últimos 20 años, la recepción de migrantes internacionales se ha incrementado considerablemente, con ciudadanos provenientes de Venezuela, Colombia, China Popular, Estados Unidos y Nicaragua.

En un estudio publicado por la Organización de los Estados Americanos (OEA por sus siglas) en el año 2016, se reporta que “el fenómeno de la migración de extra-continenciales a Latinoamérica era nuevo y creciente, compuesto de flujos migratorios mixtos, que incluían diversos tipos de migrantes, tales como: migrantes económicos, solicitantes de refugio, refugiados y víctimas de tráfico de migrantes” (p.7)

A través de la investigación documental realizada para los efectos del estudio, se constata que existe poca investigación sobre la migración en Panamá. El enfoque y objeto de este estudio descriptivo permite generar información relevante para entender las características de la migración intrarregional y el papel que Panamá juega en ella, principalmente como destino de flujos migratorios laborales.

Adicional a la poca investigación sobre el tema, las deficiencias en cuanto a un marco legal y políticas públicas enmarcadas dentro de la estrategia nacional del desarrollo del país dificulta el abordaje efectivo de la migración irregular; esto tiene impacto en las características sociales y laborales de los flujos inmigratorios laborales que tienen como destino Panamá, así como en sus impactos para las sociedades de destino de los mismos y los retos y desafíos que la gestión y administración de la inmigración laboral plantea principalmente para la sociedad y el estado panameño. “Por migración entendemos los desplazamientos de personas que tienen como intención un cambio de residencia desde un lugar de origen a otro de destino, atravesando algún límite geográfico que generalmente es una división político administrativa” (Ruíz, 2002, pág. 13)

Kearney y Beserra (2002) definen a la migración como “un movimiento que atraviesa una frontera significativa que es definida y mantenida por cierto régimen político –un orden, formal o informal- de tal manera que cruzarla afecta la identidad del individuo” (p. 4)

Chambers (1994) apunta que “la migración implica un movimiento en el que el lugar de partida y el punto de llegada no son inmutables ni seguros. Exige vivir en lenguas, historias e identidades que están sometidas a una constante mutación.” (p. 19). Para Edwards (2016), “Los migrantes eligen trasladarse no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar sus vidas al encontrar trabajo o por educación, reunificación familiar, o por otras razones” (párr. 6).

Para García, (2021) “la política migratoria de un país se refiere al conjunto de leyes, normas, políticas y decisiones que toma el Gobierno de un Estado respecto a los inmigrantes que residen en dicho país” (párr. 1)

Desde la perspectiva del autor del artículo, la migración irregular podría tener como causas o consecuencias situaciones políticas, sociales, económicas o culturales que impulsan la salida del lugar de origen o la llegada al lugar de destino.

Socialmente la inseguridad y el desempleo son causas comunes de migración en América Latina promueve las movilizaciones hacia otros países dentro o fuera del continente. Otro aspecto a considerar son los desastres naturales y el cambio

climático que, en un grado menor, también aporta a la irregularidad del tránsito por Panamá de migrantes.

Marco institucional y legal

Cuando se trata del marco institucional y legal de esta investigación, se conjuga un conjunto de instituciones, organizaciones, decretos, normas y similares que sirven de referencia formal para la toma de decisiones que todo Estado debe aplicar para su funcionamiento. Para los efectos de este estudio, se citan textos relacionados con las implicaciones legales y jurídicas del tránsito irregular de migrantes en Panamá.

En la República de Panamá, el Decreto Ejecutivo, 3 (2008) dicta lo concerniente a la regulación del movimiento migratorio de nacionales y extranjeros en el país; en el caso de los extranjeros, regulando su estadía por los conductos legales.

El decreto antes citado, en su artículo 1, establece la creación del Servicio Nacional de Migración y la carrera migratoria. Se trata de la implementación de políticas y medidas tendientes al control, fiscalización y prevención de la migración irregular. La migración irregular, desde una perspectiva simplista, es la que se hace de forma clandestina, al margen de las normas del Estado de envío, tránsito o recepción. Dentro de este Ministerio se encuentra el Servicio Nacional de Migración, cuyas funciones son de seguridad, administración, supervisión, control y ejecución de las políticas migratorias.

El Servicio Nacional de Migración, es la institución gubernamental que debe garantizar el control de la migración en el territorio panameño. Centeno (2018), comenta que para esta institución del Estado la cantidad exacta de los migrantes que se encuentran en el país de forma irregular es desconocida (párr. 3); aun así, el fenómeno migratorio irregular es conocido y abordado, a la luz de las facilidades presupuestarias y recursos disponibles para ello.

El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) es el ente responsable de conceder los permisos de trabajo a los extranjeros. Es la instancia encargada de supervisar los riesgos laborales y las condiciones de trabajo de la población trabajadora nacional y extranjera. Los permisos de trabajo son solicitados por los extranjeros en condición legal (por lo general solicitado por las empresas que requieren sus servicios) y tramitados específicamente por el Departamento de Migración Laboral de la Dirección General de Empleo y la fiscalización de las condiciones laborales es realizada por el Departamento de Inspección Laboral o la Dirección Regional en las provincias.

El Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá, por medio de su Consejo de Seguridad, está encargado de aprobar o no aprobar el ingreso de personas con nacionalidades restringidas en el país.

La Ley 51 (2005) establece que la Caja de Seguro Social, institución gubernamental encargada de la administración de la seguridad social en Panamá, garantiza a las personas aseguradas el derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia, en casos de retiro por vejez, enfermedad, maternidad, pensión por invalidez, viudez, orfandad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como subsidios de familia y auxilio para

funerales, de conformidad con los términos, límites y condiciones establecidos en la Constitución y la legislación en general.

El Decreto Ejecutivo, 3 (2008) detalla las condiciones para conceder las visas de trabajadores dentro del 10%, la visa Marrakech, la visa en calidad de personal técnico extranjero, la visa en calidad de trabajador de zona libre, las visas de trabajadores de transnacionales. Para los efectos de este estudio, una visa es un documento que autoriza el ingreso de un extranjero a un país, cumpliendo con condiciones temporales y migratorias.

Todas estas instituciones gubernamentales y leyes aplicables a los migrantes trabajan y aplican a todos los extranjeros que visitan Panamá en condiciones regulares, más su impacto es nulo para la migración irregular.

Cabe destacar que el decreto antes mencionado establece en su artículo 1 que todo refugiado tiene derecho a solicitar y recibir protección dentro de la República de Panamá. Esto implica la conservación de su integridad física y de sus familiares primarios.

El Decreto Ejecutivo, 320 (2008) plantea en su artículo 228 que los refugiados están protegidos por los principios de no devolución, no rechazo en la frontera y no sanción por ingreso ilegal o irregular. De igual forma, un refugiado que resida en Panamá por más de 10 años, se convierte en candidato para obtener su residencia permanente o naturalización, adoptando los derechos y obligaciones de todo ciudadano panameño.

El Decreto Ejecutivo, 3 (2008) establece que las personas menores de edad serán puestas bajo la protección del Ministerio de Desarrollo Social, y se comunicará al representante diplomático o consular de su país de origen o residencia.

Es común encontrar dentro del tránsito migratorio, personas que ya sea por su sexo, edad, creencias religiosas, salud, nacionalidad, estatus social, económico, cultural, orientación sexual, enfermedades incapacitantes o condiciones médicas se muestran vulnerables y expuestas a la posible violación de sus derechos humanos.

El Decreto Ejecutivo, 244 (2012) establece la adopción de la política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres. En este decreto se le atribuye al Instituto Nacional de la Mujer velar por la igualdad de oportunidades para las mujeres, principalmente aquellas que se consideran como grupos vulnerables (mujeres indígenas, niñas, adultas mayores, por mencionar algunos).

Migración irregular

La migración irregular tiene una connotación diversa, lo cual dificulta su definición. En este sentido, Duvell (2006) plantea que la migración irregular tiene una génesis multidimensional, y por tanto, su definición se hace compleja. Para Reyneri (2001) una persona que forma parte de un proceso migratorio regular, se convierte en un migrante irregular cuando el tiempo aprobado para su estancia en su país se vence o cuando el mismo adquiere un trabajo no autorizado.

Un factor en común entre aquellas personas que optan por migrar es la búsqueda de mejores condiciones de vida, a través de las posibilidades de obtener mayores ingresos con nuevas oportunidades laborales en países diferentes a los que los vieron nacer.

El Ministerio de Relaciones Exteriores (2022) señala que, en el 2021, en un día común se registraron hasta 2,800 personas y en un año ingresaron 130,000 migrantes de 35 diferentes nacionalidades registradas por el área conocida por el tapón del Darién, extensión selvática de bosque tropical y montañas con terrenos pantanosos, situado en la frontera entre Panamá y Colombia. Zavaría (2023) señala que durante los primeros 20 días del año 2023, la migración irregular a través de la frontera del Darién marca un desplazamiento de más de 12,000 migrantes. (párr.1)

La migración irregular está siendo abordada con detenimiento en los últimos años por las autoridades gubernamentales a nivel mundial. Para Centeno (2018), cuando la migración se da de manera irregular, el gobierno pierde el control de la situación y esto se puede convertir en un detonante social con repercusiones negativas para la economía del país (párr. 4)

Cabe destacar que la migración ilegal implica una serie de riesgos de diferente índole para los participantes en estas travesías territoriales. “Los migrantes son un grupo vulnerable que requiere de una especial atención por parte de las autoridades estatales de los países de tránsito y destino” (Leblanc, 2021, p. 7). La ONU (2020) señala que Panamá cuenta con 5 estaciones migratorias para la atención de los migrantes en Darién y Chiriquí.

Avances sobre política migratoria

El fenómeno migratorio se debe analizar a la luz de la división en la migración regular e irregular. Los migrantes regulares en su mayoría llegan a Panamá por negocios, placer y un porcentaje significativo llega con la intención de obtener un empleo, situación que no es compartida por los migrantes irregulares. En ese sentido, La revista Summa (2015) reportó una creciente necesidad del sector laboral panameño de contratar personal capacitado no existente a nivel local.

Con la intención de formalizar la inclusión de la población migrante en el desarrollo socioeconómico del país, Panamá creó el Sistema Nacional de Migración y la Carrera Migratoria (SNM). Adicionalmente se han implementado en los últimos años dinámicas tales como el Programa Crisol de Razas. Este programa funcionó entre los años 2012 - 2014 con la intención de que los migrantes irregulares inicien su trámite migratorio de legalización en la República de Panamá.

Estas iniciativas y otras más representan intentos gubernamentales para contrarrestar la migración irregular en el territorio istmeño, regularizando su estatus, abriendo la posibilidad de residir en Panamá o transitar por el país, aportando al devenir social y económico del mismo. “Panamá no tiene la solvencia para aceptar más de un millón y medio de habitantes en tan poco tiempo porque somos un país pequeño con poca población, si nos comparamos con otras naciones del área como Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala” (Aguirre, 2019, párr. 3)

La migración irregular en Panamá produce inestabilidad económica, inseguridad social, saturación del mercado laboral, sicariato, y, sobre todo, complicaciones en el sector educativo por la falta de infraestructuras escolares y universitarias. En este sentido, el Ministerio de Educación registró en el 2022, un

total de 14,851 extranjeros, unos 9,744 en las dependencias oficiales y 5,107 en la dependencia particular (como se citó en Lasso, 2023, párr. 1)

Conclusiones

La Política Migratoria de Panamá, apoyada en el artículo 14 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que la inmigración será regulada en atención a los intereses sociales, económicos y de demográficos del país. La misma se debe visualizar a mediano y largo plazo, tomando en cuenta el contexto económico y político del país, así como el contexto de los flujos migratorios.

Activar las voluntades políticas, a través de consultas ciudadanas y publicación de informes de gestión para formalizar su planificación al respecto, favoreciendo la inclusión de espacios de diálogo con representantes de sectores claves, tales como el sector empresarial, de los trabajadores y de la sociedad civil que están vinculados con el tema migratorio.

Fortalecer y actualizar la gestión de acuerdos con otros países, con la intención de favorecer flujos migratorios ordenados que respondan a los requerimientos que el estado panameño defina para un desarrollo económico sostenible. Adicionalmente, es sabido que la problemática migratoria no solo incide sobre el desarrollo económico, por lo que se sugiere tomar todos los aspectos en los que incide la migración irregular.

Ampliar la participación de sectores aliados para favorecer específicamente la integración laboral adecuada de personas migrantes. En este sentido, se puede implementar programas de capacitación y formación técnica para aquellos migrantes que lo requieran, facilitando el acceso de esta población a dichos espacios educativos. Este componente permitiría que la oferta formativa brindada por las entidades encargadas del sector público, respondan a las necesidades del mercado y a su vez facilita la integración de migrantes al mismo.

Referencias bibliográficas.

- Aguirre, C. (2019). El actual problema Inmigratorio en Panamá y sus consecuencias a nivel nacional. *UP Informa Diario Digital*. <http://upinforma.com/nuevo/info.php?cat=opinion&id=391>.
- Centeno, B. (2018). Consideraciones entorno al flujo de migrantes en panamá en situación de migración irregular y sus implicaciones para el país. *Revista Colón Ciencias, Tecnología y Negocios*. Universidad de Panamá. http://portal.amelica.org/ameli/journal/215/2151021005/html/#redalyc_2151021005_ref6
- Chambers, I. (1994). *Migración, cultura, identidad*. Buenos Aires: Amorrortu editores, 19.
- Decreto Ejecutivo, 3, de 2008. (Órgano Ejecutivo). Que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera migratoria y dicta otras disposiciones, 22 de febrero, 2008, (Panamá).
- Decreto Ejecutivo, 5, de 1977. (Ministerio de Gobierno). Por la cual se aprueba la Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, deroga el Decreto Ejecutivo 23 de febrero de 1998 y dicta nuevas disposiciones para la protección de las personas refugiadas, 26 de octubre, 1977, (Panamá).

- Decreto Ejecutivo, 320, de 2008. (Ministerio de Gobierno). Que reglamenta el decreto ley no. 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el servicio de migración y dicta otras disposiciones, 8 de agosto, 2008, (Panamá).
- Decreto Ejecutivo, 244, de 2012. (Ministerio de Desarrollo Social). Que adopta la política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres, 18 de Diciembre, 2012, (Panamá).
- Defensoría del Pueblo de Panamá. Informe Especial “La situación de derechos humanos de las personas migrantes irregulares en las provincias de Darién y Chiriquí en el contexto de la pandemia de COVID-19. Enero, 2021.
- Düvell, F. (2006) «Introduction and background», en F. Düvell (ed.) *Illegal Immigration in Europe: Beyond Control?* Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 3-39
- Edwards, A. (2016). ¿'Refugiado' o 'Migrante'? ¿Cuál es el término correcto? *ACNUR Agencia de la ONU para los refugiados*. <https://www.acnur.org/noticias/stories/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto>
- García, A. (2021). Política migratoria. Obtenido de Política migratoria: <https://economia.mipedia.com/definiciones/politica-migratoria.html>
- Kearney, M. y Beserra, B. (2002). “Migration and Identities - A Class-Based Approach” *Latin American Perspectives*. *Latin American Perspectives*, Issue 138, Vol. 31, No. 5, septiembre, 4.
- Lasso, M. (2023). Cifra de estudiantes extranjeros es alta, ¿cómo se gestiona? *Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/sociedad/cifra-de-estudiantes-extranjeros-es-alta-como-se-gestiona-1217313>
- Ley 51, 2005. Que reforma la ley orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones. Gaceta Oficial N° 25453 (Panamá).
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (20 de abril de 2022). *Panamá alcanza consenso regional para abordar la migración irregular con mecanismos de coordinación continentales y espera homologar políticas migratorias*. <https://mire.gob.pa/panama-alcanza-consenso-regional-para-abordar-la-migracion-irregular-con-mecanismos-de-coordinacion-continentales-y-espera-homologar-politicas-migratorias/>
- Organización de los Estados Americanos, (2016). *Flujos de migrantes en situación migratoria irregular provenientes de África, Asia y el Caribe en las Américas*. Informe Regional. Washington, D.C. http://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/reporte-oim_oea_spa.pdf
- Organización de la Naciones Unidas. (14 de mayo de 2020). *Personas migrantes en Panamá: entre sueños y esperanzas en medio del COVID-19*. <https://panama.un.org/es/45830-personas-migrantes-en-panama-C3%A1-entre-sue%C3%B1os-y-esperanzas-en-medio-del-covid-19>
- Ramos, M. (2015). Las olas migratorias en Panamá. (9 de marzo del 2015). *El Capital Financiero.com*. <https://elcapitalfinanciero.com/las-olas-migratorias-en-panama/>
- Revista Summa. (2015). Empleadores en América Latina reportan 42% de dificultad para cubrir puestos por falta de talento. *Revista Summa*, 23 de junio. <https://www.revistasumma.com/escasez-de-talento-los-10-empleos-mas-dificiles-de-cubrir-en-panama/>.
- Reyneri, E. (2001). *Migrants’ Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union*, Ginebra, International Labour Organization.

- Ruíz, A. (2002). Migración oaxaqueña, una aproximación a la realidad. Oaxaca: Coordinación Estatal de Atención al Migrante Oaxaqueño, p.13.
- Servicio Nacional de Migración (2023). Reseña institucional. <https://www.migracion.gob.pa/inicio/nuestra-historia#:~:text=No%20fue%20hasta%201950%20cuando,de%20existencia%20como%20entidad%20p%C3%ABlica>.
- Servicio Nacional de Migración (2023). Tránsito irregular por el Darién 2022. https://www.migracion.gob.pa/images/img2023/pdf/IRREGULARES_POR_DARIEN_DICIEMBRE_2022.pdf
- Servicio Nacional de Migración (2023). Tránsito irregular por el Darién 2023. https://www.migracion.gob.pa/images/img2023/pdf/IRREGULARES_%20POR_%20DARI%C3%89N_ABRIL_2023.pdf