

REPÚBLICA DE PANAMÁ | SEGUNDO PERFIL 2024

INDICADORES DE GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN



Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, juicio alguno por parte de la OIM sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Si bien se han realizado esfuerzos para verificar la exactitud de esta información, ni Economist Impact ni sus afiliados pueden responsabilizarse de la veracidad de la misma.

Publicado por: Organización Internacional para las Migraciones
17 route des Morillons
C.P. 17
1211 Ginebra 19
Suiza
Tel.: +41 22 717 9111
Fax: +41 22 798 6150
Correo electrónico: hq@iom.int
Sitio web: www.iom.int

Con investigación y análisis de

**ECONOMIST
IMPACT**

Cita obligatoria : Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2024. *Indicadores de Gobernanza de la Migración Segundo Perfil 2024 – República de Panamá*. OIM, Ginebra.

ISBN 978-92-9268-849-3 (PDF)

© OIM 2024



Reservados todos los derechos. La presente publicación está disponible en virtud de [la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 IGO \(CC BY-NC-ND 3.0 IGO\)*](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode).

Si desea más información, consulte los [derechos de autor](#) y [las condiciones de utilización](#).

La presente publicación no podrá ser utilizada, publicada o redistribuida con fines comerciales o para la obtención de beneficios económicos, ni de manera que los propicie, con la excepción de los fines educativos, por ejemplo, para su inclusión en libros de texto.

Autorizaciones: Las solicitudes para la utilización comercial u otros derechos y autorizaciones deberán enviarse a publications@iom.int.

* <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>.

REPÚBLICA DE PANAMÁ | SEGUNDO PERFIL 2024

INDICADORES DE GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN

ÍNDICE

OBJETIVO // 6

INTRODUCCIÓN // 7

MARCO CONCEPTUAL // 10

RESUMEN // 12

CONTEXTO // 15

RESULTADOS // 18

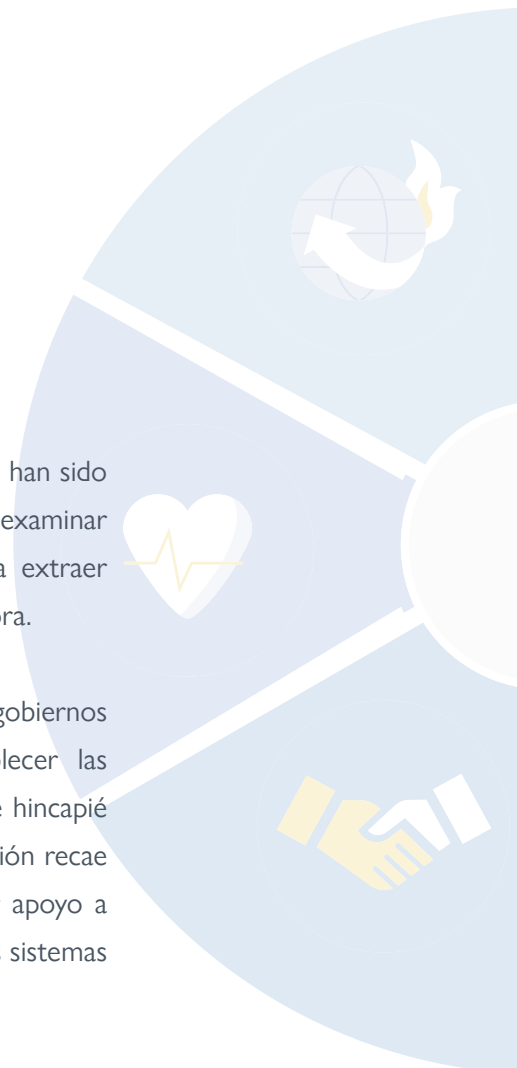
ANEXO // 35

FUENTES PRINCIPALES // 37

OBJETIVO

Los Indicadores de Gobernanza de la Migración (IGM) han sido concebidos para ayudar a los gobiernos interesados a examinar sus políticas y estrategias de migración con miras a extraer buenas prácticas y señalar esferas susceptibles de mejora.

Los IGM abren un canal de comunicación con los gobiernos y otras partes interesadas pertinentes para establecer las prioridades de cara al futuro. Además, si bien se hace hincapié en que la responsabilidad sobre el proceso de evaluación recae en los gobiernos, estos indicadores permiten ofrecer apoyo a nivel nacional y local para mejorar progresivamente los sistemas de gestión de la migración.



INTRODUCCIÓN

“ La migración ha formado parte de la experiencia humana desde los albores de la historia, y reconocemos que genera prosperidad, innovación y desarrollo sostenible en nuestro mundo globalizado, y que estos efectos positivos pueden optimizarse mejorando la gobernanza de la migración¹.

La necesidad de aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la movilidad y afrontar los retos que plantea este fenómeno ha quedado plasmada en la inclusión de la migración en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la aprobación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. La incorporación de la Meta 10.7 en la Agenda 2030 creó la necesidad de establecer “políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. Por esta razón, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) elaboró en 2015 el Marco de Gobernanza sobre la Migración (MiGOF)². Este marco³ ofrece una visión concisa de un enfoque ideal que permite a los Estados determinar qué necesitarían para gestionar la migración de una manera adecuada y acorde con sus circunstancias. Ese mismo año, en colaboración con Economist Impact, la OIM desarrolló los Indicadores de Gobernanza de la Migración (IGM), un conjunto de aproximadamente 100 indicadores que permiten a los países evaluar la amplitud de sus estructuras de gobernanza de la migración.

Los IGM sirven como punto de partida para fomentar la participación de los gobiernos en procesos consultivos que les permiten determinar en qué esferas se han realizado avances, en cuáles es posible introducir mejoras y, más importante si cabe, qué cuestiones revisten prioridad en vista de las oportunidades y los retos específicos de cada país.

Los IGM presentan tres características fundamentales:

1. Son **voluntarios**. El proceso de evaluación se lleva a cabo en los países que han solicitado participar en él.
2. Se ajustan a las **especificidades nacionales**. Parten del reconocimiento de los distintos retos y oportunidades de cada contexto y, por consiguiente, no plantean una solución única e inamovible, sino que promueven el debate acerca de lo que puede constituir una buena gobernanza de la migración.
3. Forman parte de un **proceso**. No han sido concebidos como herramientas estáticas para recabar datos sobre los marcos migratorios nacionales, sino que constituyen el primer paso de un ejercicio dinámico que puede ayudar a los gobiernos a determinar qué esferas de su política migratoria requieren mejoras y cuáles podrían beneficiarse de la creación de capacidades.

Visto que se parte del reconocimiento de que todos los países se enfrentan a realidades, desafíos y oportunidades diferentes en lo referente a la migración, los IGM no clasifican a los países en función del diseño o la implementación de sus políticas migratorias.

Finalmente, los IGM no miden ni los resultados de las políticas migratorias ni la eficacia institucional. Por el contrario, permiten llevar a cabo un balance de las políticas en vigor en materia de migración y ofrecen un marco de análisis comparativo provisto de medidas de política que los países podrían adoptar a medida que avanzan hacia una buena gobernanza de la migración.

¹ Naciones Unidas, [Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular](#) (2019) (Documento A/RES/73/195, párrafo 8).

² Por “gobernanza de la migración” se entiende el sistema de instituciones, marcos jurídicos, mecanismos y prácticas destinados a regular la migración y proteger a las personas migrantes. Este término se utiliza con frecuencia como sinónimo de “gestión de la migración”, pero este último también se emplea para aludir de forma restrictiva a la regulación de los movimientos transfronterizos en el ámbito estatal.

³ Consejo de la OIM, [Marco de Gobernanza sobre la Migración. Centésima Sexta Reunión](#) (2015) (Documento C/106/40, página 1, nota al pie 1).

Este perfil de país ofrece un resumen de las esferas en las que se han logrado avances en relación con las estructuras de gobernanza de la migración de Panamá desde la anterior evaluación en 2019⁴, así como de las esferas en que, según la evaluación de los IGM, aún es posible introducir mejoras⁵.

⁴ OIM, Perfil de Gobernanza de la Migración: República de Panamá (2019).

⁵ La iniciativa de los IGM es un programa de análisis de políticas dirigido por la OIM y financiado por sus Estados Miembros, que se puso en marcha con el apoyo de Economist Impact.

MARCO CONCEPTUAL

MiGOF

El MiGOF de la OIM enuncia los elementos esenciales para apoyar una migración planificada y bien gestionada. Su objetivo es presentar, de forma consolidada, coherente y global, un conjunto de tres principios y tres objetivos que, de ser respetados y cumplidos, garantizarían que la migración sea segura, ordenada y digna, y beneficie a los migrantes y a la sociedad.

PRINCIPIOS

1. **Adherirse** a las normas internacionales y respetar los derechos de las personas migrantes.
2. **Formular** políticas con base empírica y aplicar un enfoque integral de gobierno.
3. **Forjar** asociaciones para encarar la migración y las cuestiones conexas.

OBJETIVOS

1. **Fomentar** el bienestar socioeconómico de las personas migrantes y de la sociedad.
2. **Abordar** eficazmente los aspectos relativos a la movilidad en situaciones de crisis.
3. **Asegurar** una migración segura, ordenada y regular.

como fundamento de los

IGM

QUÉ SON



Un conjunto de indicadores que aportan ideas acerca de los instrumentos de política que los países pueden utilizar para fortalecer sus estructuras de gobernanza de la migración



Una herramienta que permite definir las buenas prácticas y los ámbitos o esferas susceptibles de mejora



Un proceso consultivo que promueve el diálogo sobre la gobernanza de la migración, al aclarar qué se podría entender por “migración bien gestionada” en el contexto de la Meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*

que facilitan la medición de los

QUÉ NO SON



No son una clasificación de países



No son una herramienta para evaluar los efectos de las políticas



No son prescriptivos



Nota: “El Pacto Mundial para la Migración es coherente en su formulación con la Meta 10.7 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por la cual los Estados Miembros se comprometen a cooperar en el plano internacional para facilitar una migración segura, ordenada y regular.”

Los IGM consisten en un conjunto de aproximadamente 100 indicadores agrupados en torno a las seis dimensiones de la gobernanza de la migración que se han establecido sobre la base de las categorías del MiGOF:



DERECHOS DE LAS
PERSONAS MIGRANTES
PÁGINA 19

Los indicadores de esta categoría se utilizan para definir la medida en que las personas migrantes tienen acceso a determinados servicios sociales, como la salud, la educación y la seguridad social. También remiten a la reunificación familiar y a las vías de acceso al empleo, la residencia y la ciudadanía. Además, comprenden los convenios y convenciones internacionales suscritos y ratificados.



ENFOQUE DE
GOBIERNO INTEGRAL
PÁGINA 22

Los indicadores de esta categoría sirven para evaluar los marcos institucionales, jurídicos y reguladores de los países en lo referente a las políticas migratorias. También permiten determinar la existencia de estrategias migratorias nacionales acordes a los objetivos de desarrollo, así como supervisar las iniciativas de desarrollo y la transparencia y coherencia institucionales en relación con la gestión de la migración.



ALIANZAS
PÁGINA 24

Los indicadores de esta categoría se centran en las medidas adoptadas por los países para cooperar en asuntos relacionados con la migración con otros Estados y agentes no gubernamentales pertinentes, como las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.



BIENESTAR DE LAS
PERSONAS MIGRANTES
PÁGINA 26

Los indicadores de esta categoría permiten evaluar las políticas de los países en lo referente al reconocimiento de las cualificaciones académicas y profesionales de las personas migrantes, las disposiciones que regulan la migración de estudiantes, y la existencia de acuerdos laborales bilaterales entre países. También se incluyen en esta categoría los aspectos relativos a la participación de la diáspora en el país de origen y las remesas de las personas migrantes.



MOVILIDAD EN
SITUACIONES DE CRISIS
PÁGINA 28

Los indicadores de esta categoría permiten examinar el tipo y nivel de preparación de los países para hacer frente a la movilidad en situaciones de crisis. Se presta atención a los procesos establecidos para nacionales y no nacionales en situaciones de desastre y cambio climático y, en particular, se evalúa si las personas migrantes y nacionales disponen de asistencia humanitaria en igual medida.



MIGRACIÓN SEGURA,
ORDENADA Y REGULAR
PÁGINA 31

En esta categoría, se evalúa el enfoque de gestión de la migración que aplican los países en relación con las políticas de control fronterizo y cumplimiento de la ley, los criterios de admisión de personas migrantes, la preparación y la resiliencia frente a flujos migratorios significativos e inesperados, y la lucha contra la trata de personas.



RESUMEN

RESUMEN DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS Y CAMBIOS DESDE 2019

Derechos de las personas migrantes

Desde 2019 se han promulgado nuevas leyes para garantizar la gratuidad de los servicios de salud, como la Ley No. 177 (2020) que establece la gratuidad de dichos servicios para niños, niñas y adolescentes y el Decreto Ejecutivo No. 129 (2021) que establece la gratuidad para personas con discapacidad. En 2021 el Ministerio de Salud publicó la Norma Técnica para la Atención en Salud Mental a la Población Migrante y Refugiada en Panamá. En 2019 el Gobierno creó el Programa de Asistencia Social Educativa Universal con el objetivo de prevenir el ausentismo, la repitencia y la deserción escolar, que permite solicitudes de estudiantes migrantes con residencia en el país. En 2022 el Gobierno creó la Comisión Nacional de Convalidación y Reválida, adscrita a la Dirección General de Educación, la cual dirige, supervisa y orienta el proceso de reconocimiento de estudios que se efectúan en las regiones educativas del país. En el mismo año la Defensoría del Pueblo reactivó la Comisión Nacional Contra la Discriminación, sugiriendo una estrategia para combatir los delitos de odio.

Enfoque de gobierno integral

En 2021 el Gobierno estableció la Mesa Técnica Darienita para las Migraciones, enfocada en la coordinación intersectorial para brindar protección y asistencia a personas en movilidad. En 2022 Panamá también creó la Unidad Migratoria de Acción de Campo, adscrita al Servicio Nacional de Migración (SNM) para recibir y responder a denuncias presentadas ante el SNM. Además, la Ley No. 375 (2023) creó el Ministerio de la Mujer en sustitución del Instituto Nacional de la Mujer, principal institución pública del país sobre igualdad de género y diversidad. En esta se establece el Eje Temático “Migración, Trata, Refugiadas y Privadas de Libertad”, orientado a proteger los derechos de las mujeres migrantes. Finalmente, el Plan Estratégico de Gobierno 2020–2024 (2019) establece la necesidad de crear una estrategia de migración a nivel nacional.

Alianzas

En octubre 2023 Panamá y Costa Rica suscribieron un acuerdo para el paso expedito y ordenado de las personas migrantes de los flujos irregulares por la frontera entre ambos países. Además, el Gobierno mantiene su participación activa en espacios de diálogo multilaterales sobre migración con países de origen y destino. En febrero de 2023 participó en la reunión con Estados Unidos, Panamá y Colombia a fin de coordinar esfuerzos para abordar los flujos mixtos que atraviesan la Selva del Darién. En enero de 2023 la Cancillería de Panamá también participó en la Séptima Conferencia de Pravas Bharatiya Divas como parte de los esfuerzos del Gobierno para unir a la diáspora en pro del desarrollo del país. En 2021, en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración, se elaboró el Plan de Acción Regional sobre Movilidad Laboral.

Bienestar de las personas migrantes

Panamá adoptó el Decreto Ejecutivo No. 6 (2023), mediante el cual permite trabajar por cuenta propia o cuenta ajena a las personas que tienen un permiso de residencia en calidad de estudiante y mantengan su condición migratoria (Art. 105). Desde 2020, bajo la iniciativa del Sistema Internacional de Integridad en el Reclutamiento, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), en coordinación con la OIM y la Dirección de Empleo, implementa acciones para promover el reclutamiento ético y la protección de los trabajadores migrantes. Como parte del plan de regularización de las personas migrantes en Panamá, el MITRADEL lanzó en 2023 el trámite virtual del Permiso de Trabajo Temporal de Protección para facilitar la regularización de personas con condición migratoria irregular, permitiéndoles contribuir al mercado laboral formal.

Movilidad en situaciones de crisis

En 2021 el Gobierno creó el Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres, que aprobó la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo a Desastres 2022-2030 y el Plan Estratégico Nacional de Gestión de Riesgo a Desastre 2022-2030. Por otro lado, el Manual de Gestión de Alojamientos Temporales (2019) orienta técnicamente a las y los funcionarios del Gobierno y organizaciones de la sociedad civil para proporcionar de manera coordinada servicios de asistencia humanitaria y de protección a las personas migrantes.

Migración segura, ordenada y regular

En 2021 el Ministerio de Seguridad Pública creó la Unidad de Seguridad Fronteriza Humanitaria, que opera como brazo humanitario del Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT) y brinda seguridad y asistencia a las personas migrantes. El personal del SENAFRONT recibe capacitación específica y regular en temas relacionados con la migración. Además, desde 2023 el Ministerio de Seguridad Pública ejecuta actividades operacionales con el fin de minimizar los delitos contra las personas migrantes, como la Campaña Escudo. En 2023 el Gobierno aprobó el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2022-2027. A la fecha de este Informe, Panamá cuenta con dos Estaciones Temporales de Recepción Migratoria para identificar a las personas migrantes en situaciones de vulnerabilidad y brindarles servicios de ayuda y protección. A su vez, implementa medidas dirigidas a asegurar la protección de la niñez migrante, como la Mesa de Protección en el Darién (2021) para identificar, atender y proteger a los niños, niñas y adolescentes con necesidad de protección internacional y complementaria.

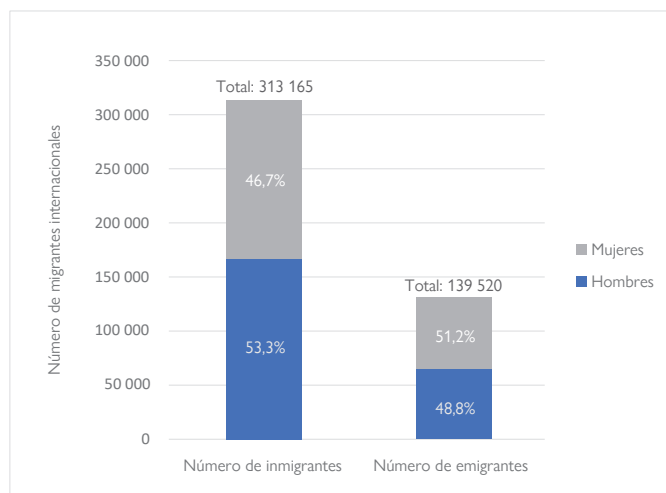


CONTEXTO

De acuerdo con estimaciones del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), la emigración en Panamá ha experimentado un decrecimiento en los últimos años. En 2015 contaba con 150.210 emigrantes, mientras que en 2020 alcanzó un total de 139.520 personas (véase la Gráfico 1), es decir, una reducción del 7% en cinco años. La población de emigrantes representa el 3,2% del total de la población del país (4.300.000). Por otro lado, entre 2015 y 2020 la inmigración creció aproximadamente un 70%, pasando de 184.710 personas en 2015 a 313.165 inmigrantes en 2020, lo que representa el 7,3% de la población de Panamá. De esta manera, la inmigración constituye el fenómeno migratorio predominante: la migración neta estimada entre 2015 y 2020 es de 5.500.000 migrantes^{6,7}.

Datos distribuidos por sexo muestran que la proporción de mujeres inmigrantes (46,7%) es ligeramente menor que la proporción de hombres (53,3%). Lo mismo ocurre con el número de emigrantes, pero de manera inversa: la proporción de hombres es levemente menor (48,8%) que la de mujeres (51,2%) (véase la Gráfico 1). La Gráfico 2 muestra que la mayoría de los inmigrantes en Panamá se encuentran entre los 20 y 64 años de edad (65,3%), seguidos de la población menor de 20 años (27%).

Gráfico 1. Migración internacional desglosada por sexo, Panamá (2020)

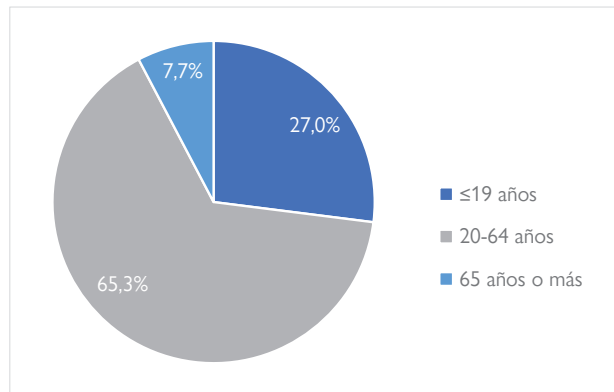


Fuente: DAES, International Migrant Stock (2020).

⁶ La migración neta es el número total neto de migrantes durante un período determinado, es decir, el número total de inmigrantes menos el número anual de emigrantes. Más detalles sobre la metodología [aquí](#).

⁷ Portal de Datos sobre Migración.

Gráfico 2. Distribución de inmigrantes en Panamá por grupo de edad (2020)



Fuente: DAES, Portal de Datos sobre Migración (2020).



RESULTADOS



1

ADHERIRSE A LAS NORMAS INTERNACIONALES Y RESPETAR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES

1.1. Gobernanza de la migración: Ejemplos de ámbitos bien desarrollados

Todas las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, tienen derecho a acceder a los servicios de salud financiados por el Gobierno. La Constitución Política (1972) establece que “es función esencial del Estado velar por la salud de la población” (Art. 109) y que los servicios de salud integral y el suministro de medicamentos serán proporcionados gratuitamente a quienes carezcan de recursos económicos (Art. 110.5). El sistema de salud público está conformado por el Ministerio de Salud (MINSA) y la Caja de Seguro Social (CSS). Todas las personas migrantes pueden acceder a los servicios proporcionados por hospitales y centros de salud del MINSA y, de acuerdo con el Artículo 77 de la Ley Orgánica de la CSS (2005), todas las personas trabajadoras nacionales y extranjeras están obligadas a participar en el régimen de la CSS⁸. Las personas migrantes con condición regular que se encuentran afiliadas a la CSS tienen igual acceso que los nacionales a la seguridad social. Los mecanismos de seguridad social que brinda la CSS son: a) atención en salud; b) subsidio por enfermedad; c) subsidio por maternidad; d) pensión por invalidez o muerte; y e) pensión por jubilación.

Desde el último Informe IGM (2019), en el país se han promulgado nuevas leyes para garantizar la gratuidad de los servicios de salud, como: la Ley No. 177 de 2020 que establece la gratuidad de dichos servicios para niños, niñas y adolescentes (NNA), respecto al control, prevención y diagnóstico; y el Decreto Ejecutivo No. 129 de 2021 que establece la gratuidad de los servicios para personas con discapacidad. Asimismo, en 2021 el MINSA publicó la Norma Técnica para la Atención en Salud Mental a la Población Migrante y Refugiada en Panamá (2021), con el objetivo de garantizar la atención y asistencia sanitaria de las personas migrantes en el área de salud mental, con cuatro líneas de acción estratégicas: promoción de la salud mental, prevención de las afectaciones a la salud mental, atención individual, y atención comunitaria y grupal. Además, las Estaciones Temporales de Recepción Migratoria (ETRM), operadas por el Servicio Nacional de Migración (SNM), brindan servicios gratuitos de atención primaria en salud a todas las personas migrantes y, en caso de que requieran atención especializada, son trasladadas a centros de salud locales. Las ETRM también proporcionan servicios de alimentación y ayuda humanitaria. Actualmente, hay dos Estaciones en la Provincia de Darién, Lajas Blancas y San Vicente, esta última fue inaugurada en noviembre de 2022⁹.

Todos los NNA migrantes en Panamá, independientemente de su condición migratoria, tienen derecho a la educación financiada por el Gobierno. La Constitución Política establece que la educación pública es gratuita en todos los niveles preuniversitarios y establece la obligatoriedad del primer nivel de enseñanza o educación básica general (Art. 95). La Ley Orgánica de Educación (2004) indica que la educación es un derecho y un deber de la persona humana, sin distinción de edad, etnia, sexo, religión, posición económica o social o ideas políticas (Art. 1). El Ministerio de Educación facilita el acceso a la educación implementando el Decreto Ejecutivo No. 1225 de 2015, que dicta las medidas para el reconocimiento de estudios obtenidos en centros educativos nacionales y extranjeros. Además, Panamá, como miembro de la Organización del Convenio Andrés Bello¹⁰, aplica la tabla de equivalencia en los niveles de educación básica general y educación media para el reconocimiento de los créditos académicos¹¹.

⁸ Las y los trabajadores que no están bajo este régimen pueden contribuir voluntariamente.

⁹ Véase aquí.

¹⁰ Los países que conforman la Organización del Convenio Andrés Bello son: el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela. Para más información, véase aquí.

¹¹ A la fecha de este Informe, el MEDUCA se encuentra trabajando en la herramienta Progresión de Habilidades, dirigida a facilitar el reconocimiento de créditos y estudios por parte de la población migrante.

Desde el último Informe IGM (2019) el Gobierno ha implementado acciones para facilitar la validación de estudios y prevenir la deserción escolar de su población, incluyendo la población migrante. En febrero de 2022 se creó la Comisión Nacional de Convalidación y Reválida, adscrita a la Dirección General de Educación, que dirige el proceso de reconocimiento de estudios efectuados en las regiones educativas del país. Además, Panamá adoptó la Ley No. 148 de 2020 que crea el Programa de Asistencia Social Educativa Universal, implementado por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, con el objetivo de prevenir el ausentismo, la repitencia y la deserción escolar. El programa se dirige a estudiantes de educación primaria, premedia, media y de educación especial, y permite solicitudes de estudiantes migrantes con más de diez años de residencia en el país¹².

Por otra parte, todos los ciudadanos del país que viven en el extranjero pueden votar en las elecciones nacionales para la nómina presidencial. De acuerdo con el Código Electoral (2022), para ejercer este derecho “basta que soliciten su inscripción o se les mantenga en el Registro Electoral en el lugar de su última residencia. Si están en el país en el día de las elecciones, podrán votar en la mesa respectiva en todos los tipos de elecciones” (Art. 6). Además, las personas residentes en el exterior y aquellas que prevean que estarán en el extranjero el día de las elecciones pueden ejercer el sufragio para la elección presidencial mediante el voto adelantado, por Internet (Art. 12). En enero de 2023 se inició el proceso de inscripción en el Registro de Electores de Residentes en el Extranjero, con el fin de que puedan votar en las elecciones presidenciales de 2024 bajo la modalidad de voto por Internet, para lo cual el Gobierno ha habilitado una plataforma en línea¹³.

Todos los NNA nacidos en Panamá pueden acceder a Certificados de Nacimiento. El Artículo 9 de la Constitución Política establece que las personas nacidas en territorio nacional son panameñas por nacimiento (Art. 9). Asimismo, el Código Civil (1916)¹⁴ establece el deber de los padres y madres de familia, jefaturas de casa y de los responsables de los lugares (hospitales, hoteles, hospederías, cuarteles, etc.) donde ocurra un nacimiento, de registrarlo dentro de los ocho días posteriores ante el Tribunal Electoral, a través de la Dirección Nacional de Registro Civil (Art. 316). Desde 2021 el Tribunal Electoral habilitó la emisión de Certificados Electrónicos de Registro Civil (nacimiento, matrimonio, defunción y carta de naturalización) desde el extranjero, en sus kioscos, oficina central y regionales. Para solicitar el Certificado de Nacimiento, se debe proporcionar el número de inscripción de nacimiento del titular (número de Cédula) o el número de Cédula de los padres o solicitante. Los padres de NNA migrantes pueden acceder al Certificado por medio del número de inscripción o su nombre completo.

1.2. Ámbitos con potencial de desarrollo adicional

El diseño e implementación de una política o estrategia para combatir los delitos de odio, la violencia, la xenofobia y la discriminación contra las personas migrantes se considera un área con potencial de desarrollo. La Constitución dictamina que no habrá “fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas” (Art. 19). En 2022 la Defensoría del Pueblo reactivó la Comisión Nacional contra la Discriminación¹⁵, con el objetivo de analizar la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y recomendar al Órgano Ejecutivo propuestas que permitan incorporar a la agenda del Estado el derecho a la no discriminación¹⁶.

¹² Estudiantes con más de 10 años de residencia en el país pueden acceder a beneficios del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, según el Artículo 17 de la Ley 1 de enero de 1965, modificada por la Ley 45 del 25 de julio de 1978, la Ley 23 del 29 junio de 2006, la Ley 55 del 14 diciembre de 2007 y por la Ley 60 del 03 de agosto de 2011.

¹³ Véase aquí.

¹⁴ Establece que “todas las personas que nacieren o hayan nacido en el territorio de Panamá son nacionales, cualquiera que sea la nacionalidad de sus padres”.

¹⁵ Creada por la Ley No. 16 de 2002.

¹⁶ La Comisión Nacional contra la Discriminación está integrada por representantes de: a) la Defensoría del Pueblo, quien la presidirá y convocará a las reuniones; b) la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa; c) la Asociación de Propietarios de Bares y Discotecas de la República de Panamá; d) los Ministerios de la Juventud, la Mujer y la Niñez y la Familia; e) tres organizaciones no gubernamentales; f) el Órgano Judicial; g) los pueblos indígenas; y h) la etnia negra (Art. 9).

Ampliar el acceso a la seguridad social a todas las personas migrantes se considera un ámbito con potencial de desarrollo. Las personas migrantes pueden acceder a ciertos mecanismos de protección social, como programas de atención a primera infancia y personas adultas mayores. Sin embargo, algunos programas están reservados para nacionales, como las transferencias monetarias condicionadas.

Existen actividades laborales reservadas exclusivamente para nacionales, aunque se han realizado excepciones para que las personas extranjeras puedan trabajar en aquellas áreas que en general son reservadas para nacionales. Por ejemplo, durante la Pandemia de COVID-19, mediante el Decreto Ejecutivo No. 1687 de 2020, el MINSA estableció medidas de emergencia para la prestación de servicios de profesionales de salud extranjeros en las instalaciones públicas de salud durante el Estado de Emergencia Nacional¹⁷. El Decreto Ejecutivo No. 6 de 2023 es la normativa más reciente que regula la migración laboral en Panamá. Su Artículo 8 establece que “en toda relación de trabajo que involucre a un trabajador migrante, se requerirá que éste mantenga un permiso de trabajo vigente otorgado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), de conformidad con el Código del Trabajo y el presente Decreto”. El Artículo 151 señala que “el trabajador migrante autorizado a laborar en una empresa no podrá ser trasladado ni trasladarse voluntariamente a ninguna otra empresa sin la previa autorización del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral”. Esto implica que cuando la persona requiera una sustitución patronal, deberá iniciar un proceso ante el MITRADEL y renunciar al trabajo actual. Asimismo, el Artículo 17 del Código de Trabajo (1971) establece que “todo empleador mantendrá trabajadores panameños, o extranjeros de cónyuge panameño o con diez años de residencia en el país, en proporción no inferior al 90% del personal de trabajadores originarios, y podrá mantener personal extranjero especializado o técnico que no exceda del 15% del total de los trabajadores”¹⁸.

¹⁷ También se puede solicitar una excepción cuando se necesite una especialización que no exista en Panamá. En este caso la empresa puede solicitar la excepción al MITRADEL antes de la llegada de la persona migrante.

¹⁸ Dentro del marco normativo laboral se contemplan excepciones al porcentaje establecido para la contratación de trabajadores extranjeros, principalmente por necesidades específicas de mano de obra y transferencia de conocimientos. Estas excepciones se materializan a través de figuras legales como los técnicos transeúntes, los técnicos temporales y la contratación de personal cuyos efectos laborales se surten principalmente en el exterior.



2

FORMULAR POLÍTICAS BASADAS EN DATOS Y APLICACIÓN DE ENFOQUES DE GOBIERNO INTEGRALES

2.1. Gobernanza de la migración: Ejemplos de ámbitos bien desarrollados

Según el Artículo 6 del Decreto Ley No. 3 de 2008, el Servicio Nacional de Migración (SNM), adscrito al Ministerio de Seguridad Pública, es responsable de ejecutar la política migratoria y velar por el estricto cumplimiento de la legislación migratoria. En 2022 la Dirección General del SNM creó la Unidad Migratoria de Acción de Campo¹⁹, adscrita al Despacho Superior, que tiene entre sus funciones recibir las denuncias presentadas ante el SNM a través de la Unidad de Asesoría Legal. El Ministerio de Seguridad Pública, por medio del SNM y las demás entidades de seguridad, es el encargado de aplicar las políticas de inmigración desde una perspectiva de seguridad.

El Consejo Consultivo de Migración es el mecanismo de coordinación interministerial en temas de migración a nivel nacional²⁰. El Consejo se reúne ordinariamente dos veces al año²¹ y es un órgano de consulta y asesoramiento del SNM, responsable de diseñar y sugerir las políticas migratorias del Estado y las acciones necesarias para su ejecución, considerando las necesidades de desarrollo del país. En 2021 se creó un nuevo mecanismo de coordinación, la Mesa Técnica Darienita para las Migraciones, compuesta por 43 directores y directoras regionales de diferentes ministerios e instituciones estatales, incluyendo autoridades del Servicio Nacional de Fronteras, el SNM, el Sistema Nacional de Protección Civil, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social, entre otros. La Mesa es coordinada por el SNM, con apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y busca regular las acciones operativas en respuesta a las necesidades de protección y asistencia de las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y personas con necesidades de protección internacional.

Panamá recopila y publica datos de migración regularmente. El SNM recolecta y publica estadísticas anuales que incluyen: total de entradas y salidas; movimientos migratorios desglosados por sexo, vía, región, país y puerto; permisos de residencia; procesos extraordinarios de regularización migratoria; legalizaciones; personas extranjeras con condición irregular; datos mensuales sobre tránsito irregular por la Selva o Cruce del Darién; deportaciones y expulsiones; y retornos voluntarios. Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística y Censo publica información sobre la entrada de pasajeros a Panamá, desglosada por puerto, sexo y país de nacionalidad. El SNM cuenta con el Registro Único de Extranjería (RUEX)²², que permite compartir información con otras instancias de gobierno sobre la identificación de personas migrantes. Al respecto, el Ministerio de Seguridad Pública, a través del SNM, mantiene convenios con el Órgano Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Electoral, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y la Caja de Seguro Social (CSS). El Convenio con el SNM y la CSS, por ejemplo, permite consultar el RUEX del SNM, con la finalidad de validar los datos de identificación de las personas extranjeras inscritas en el régimen obligatorio o voluntario, de acuerdo con lo establecido en la Ley 51 de 2005²³.

¹⁹ Por medio de la Resolución No. 11138 de 2022.

²⁰ Fue creado a través del Artículo 8 del Decreto Ley No. 3 de 2008.

²¹ El Consejo Consultivo de Migración está conformado por representantes del Ministerio de Gobierno y Justicia, quien lo preside, y del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Ministerio de Comercio e Industrias, Ministerio de Economía y Finanzas, el o la Presidente del Tribunal Electoral, el o la Gerente General del Instituto Panameño de Turismo, de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, así como el o la Directora General del Servicio Nacional de Migración, quien desempeña las funciones de Secretario(a) con derecho a voz.

²² Creado mediante el Decreto No. 3 de 2008 (Art. 36). El RUEX es una identificación numérica permanente que se le asigna a la persona cuando solicita un permiso de residencia temporal o permanente.

²³ La plena individualización de las personas extranjeras sujetas al sistema de seguridad social es fundamental debido a que los documentos de identidad emitidos por los países de origen tienen una validez limitada en el tiempo y una numeración variable, lo que puede resultar en la duplicidad de registros en su afiliación y en la de sus dependientes.

La Ley No. 375 de 2023 crea el Ministerio de la Mujer, entidad responsable de coordinar y articular con todas las instancias del Estado la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM) (2012). Dicha Política establece en su Eje Temático “Migración, Trata, Refugiadas y Privadas de Libertad” el lineamiento estratégico de proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres migrantes, víctimas de trata y refugiadas. En abril de 2024 el Ministerio de la Mujer organizó mesas de trabajo con enfoque pansocial y pangubernamental para actualizar la PPIOM. Estas incluyeron la participación de personal técnico especializado de la OIM, con el fin de fortalecer el eje temático de migración e incluir otras áreas de interés²⁴.

2.2. Ámbitos con potencial de desarrollo adicional

El Ministerio de la Mujer²⁵ actualmente no forma parte del Consejo Consultivo de Migración. Sin embargo, el abordaje del tema migratorio se ha llevado a cabo en coordinación con los ministerios e instituciones pertinentes, conforme a las necesidades identificadas y de acuerdo con las competencias establecidas en el Decreto Ley No. 3 de 2008. Asimismo, constituye un ámbito con potencial de desarrollo aumentar la frecuencia de las reuniones de dicho Consejo.

La elaboración de una estrategia nacional de migración definida en un documento o manifiesto programático, sensible al género y que aborde la integración de las personas migrantes, también se considera un ámbito con potencial de desarrollo. El Plan Estratégico de Gobierno (2019) reconoce la necesidad de crear una estrategia de migración y menciona expresamente la existencia de “un desorden migratorio que requiere de una atención urgente, aplicando mecanismos de control desde el momento de la entrada de los viajeros a Panamá”.

²⁴ La versión reestructurada y actualizada del PIOM se espera sea publicada en 2024.

²⁵ El Ministerio de la Mujer sustituyó al Instituto Nacional de la Mujer con la promulgación de la Ley No. 375 de 2023.

3

FORJAR ALIANZAS DURADERAS PARA HACER FRENTE A LA MIGRACIÓN Y A LAS CUESTIONES CONEXAS

3.1. Gobernanza de la migración: Ejemplos de ámbitos bien desarrollados

Panamá forma parte de procesos consultivos regionales oficiales, como la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) (1996), la Comisión Centroamericana de Directores y Directoras de Migración (1990), la Red Iberoamericana de Autoridades Migratorias (2012) y la Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos (2018)²⁶. En cumplimiento del mandato adoptado en el Grupo de Trabajo sobre Migración Laboral de la CRM, los Países Miembros desarrollaron el Plan de Acción Regional sobre Movilidad Laboral²⁷. El Plan tiene el objetivo de “proveer de orientaciones a los Países Miembros de la CRM para fortalecer la gestión y gobernanza de la movilidad laboral en la región, incluyendo la protección de los derechos de las personas trabajadoras migrantes para promover una migración segura, ordenada y regular”.

Panamá mantiene memorandos de entendimiento relacionados con la migración con Colombia, Costa Rica, Cuba y Chile. En 2023 la Cancillería de Panamá y Chile firmaron un memorando de entendimiento que crea la Comisión Bilateral de Cooperación en Asuntos Migratorios y Consulares para abordar los desafíos de las migraciones internacionales, diseñar programas de cooperación migratoria y consular y formular iniciativas sobre sistemas de alerta e intercambio de información avanzada de movimientos migratorios²⁸. En noviembre de 2022 fue renovado el Acuerdo Binacional entre Panamá y Costa Rica²⁹, vigente hace más de 15 años, enfocado en la migración circular de trabajadores y trabajadoras indígenas hacia las fincas cafetaleras de Costa Rica durante la cosecha de café. En este contexto, en 2024 los Ministerios de Trabajo de ambos países desarrollaron la Guía Binacional para la Migración circular Panamá - Costa Rica con el propósito de promover el trabajo decente, aplicando de manera ordenada y segura los procesos de reclutamiento en concordancia con las normativas nacionales e internacionales vigentes sobre flujos migratorios laborales³⁰.

El 6 de octubre de 2023 Panamá y Costa Rica suscribieron un acuerdo para el paso expedito y ordenado de personas migrantes por la frontera entre ambos países, el cual permite el ingreso de los autobuses autorizados de Panamá hasta el Centro de Atención Temporal de Migrantes en Costa Rica, para optimizar el tránsito de los flujos irregulares de personas migrantes entre ambos países. En 2021 los Gobiernos de Panamá y Colombia suscribieron el Memorando de Entendimiento de cooperación sobre flujos migratorios irregulares (2021) para compartir información respecto a las personas migrantes procedentes de Colombia que se dirigen a la frontera con Panamá. Previamente, en 2018 suscribieron el Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en Prevención, Investigación y Control de la Trata de Personas, y en la Asistencia y Protección a las Víctimas (2018). Además, desde 2015 el Gobierno mantiene el Memorando de Entendimiento para la Implementación de un mecanismo de intercambio de alertas migratorias e información de seguridad entre el Servicio Nacional de Migración y la Dirección de Identificación, Inmigración y Extranjería del Ministerio del Interior de la República de Cuba (2015), con el objetivo de facilitar la movilidad de los nacionales entre ambos países.

²⁶ La Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos surgió a partir de la Declaración de Quito Sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región (2018), que ha sido suscrita por representantes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

²⁷ Conferencia Regional sobre Migración, Plan de Acción Regional de Movilidad Laboral 2023 – 2027.

²⁸ Véase [aquí](#).

²⁹ No disponible en línea.

³⁰ Lanzamiento de la Guía Binacional para la Migración Circular Panamá – Costa Rica (2024). Documento no disponible en línea, realizado por MITRADEL Panamá y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.

El país participa en discusiones o consultas bilaterales sobre migración con países de origen o destino. Por ejemplo, Panamá, Estados Unidos y Colombia se reunieron en febrero de 2023 en Apartadó, Colombia, y recorrieron la base binacional de Alto Limón, con el fin de coordinar esfuerzos para atender la migración irregular en la Selva del Darién³¹. En abril de 2022 Panamá realizó la Reunión Ministerial sobre Migración, en la que participaron Cancillerías, Ministerios de Seguridad y Direcciones de Migración de países del continente americano. A raíz de este encuentro se creó una mesa de trabajo para atender los flujos migratorios a nivel continental, trazando además una hoja de ruta, hitos y metas concretas para asegurar el bienestar de las personas migrantes³².

El Gobierno involucra a organizaciones de la sociedad civil en programas y procesos relacionados con la migración. Organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la Organización Internacional para las Migraciones participan en la Mesa Occidental para las Migraciones (ubicada en Chiriquí), coordinada por el Servicio Nacional de Migración (SNM), en la que también participan instituciones públicas. Las reuniones se realizan mensualmente y se dividen en tres sub-mesas: protección, seguridad y salud. Asimismo, OSC participan en la Mesa de Protección, creada en 2015 y coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, con el objetivo de facilitar la coordinación entre organismos que ofrecen protección a la población solicitante de refugio. Durante 2023 el enfoque de dicha Mesa ha sido las personas refugiadas en el Darién.

3.2. Ámbitos con potencial de desarrollo adicional

El involucramiento formal del sector privado, de la diáspora panameña y de las comunidades de retornados en el establecimiento de la agenda y la implementación de la política de desarrollo es otro ámbito con potencial de desarrollo. A principios de 2023 la Cancillería de Panamá participó en la Séptima Conferencia de Pravasi Bharatiya Divas como parte de los esfuerzos del Gobierno para involucrar a la diáspora en el desarrollo del país. Además, en el marco de la CRM y la Presidencia Pro Tempore de Panamá, en 2023 se realizó un Taller de Mapeo de la Diáspora (virtual y presencial) dirigido al personal de instituciones públicas encargado de generar datos sobre la diáspora, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el SNM y representantes consulares de otros países. Lo anterior con el fin de mejorar su conocimiento sobre la diáspora, así como involucrar, fomentar y fortalecer su trabajo con esta. Finalmente, el país aún no forma parte de ningún acuerdo regional que promueva la movilidad laboral. Si bien Panamá es parte del Sistema de la Integración Centroamericana, no existen iniciativas de movilidad laboral en este.

³¹ Para más información, véase [aquí](#).

³² Para más información, véase [aquí](#).



4

FOMENTAR EL BIENESTAR SOCIOECONÓMICO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y DE LA SOCIEDAD

4.1. Gobernanza de la migración: Ejemplos de ámbitos bien desarrollados

Desde el último Informe IGM (2019), existen nuevas disposiciones que permiten a los estudiantes internacionales trabajar durante el curso de estudio. El Decreto Ejecutivo No. 6 de 2023 establece que aquellas personas con permiso de residencia temporal en calidad de estudiante podrán solicitar un permiso de trabajo bajo la condición de trabajo por cuenta propia o trabajo por cuenta ajena, respetando las restricciones fijadas en el mismo Decreto (Art. 105). Este también establece los requisitos para solicitar el permiso de trabajo para estudiante, los cuales son: a) estar cursando estudios de Técnico Superior, Licenciatura, Postgrado, Maestría o Doctorado y cuyos planes de estudio tengan una duración mínima de dos años; y b) comprobar que las actividades laborales son compatibles con la realización de los estudios y que no interfieren con la parte académica (Art. 106).

El país implementa nuevas medidas para promover el reclutamiento ético de trabajadores migrantes, particularmente bajo la iniciativa global del Sistema Internacional de Integridad de Reclutamiento³³ y en el marco del proyecto Promoviendo el Reclutamiento Ético en la Industria Hotelera y del Turismo, implementado desde 2020 por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) en coordinación con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Dirección de Empleo. Por ejemplo, en 2021 el MITRADEL y la OIM organizaron una sesión semipresencial sobre el reclutamiento y la contratación ética, segura y responsable, dirigida a representantes de agencias privadas de colocación registradas en Panamá³⁴. La última sesión tuvo lugar en marzo 2023. Asimismo, el MITRADEL realiza inspecciones en agencias de empleo para promover el reclutamiento ético y el respeto a las normas laborales³⁵. Existe además legislación que regula la igualdad salarial. El Artículo 10 del Código de Trabajo (1971) establece que “a trabajo igual al servicio del mismo empleador, desempeñado en puesto, jornada, condiciones de eficiencia y tiempo de servicio iguales, corresponde igual salario”.

El Decreto Ejecutivo No. 112 de 2023 crea el Permiso Temporal de Protección en Panamá para aquellas personas extranjeras que se encuentran en el país de manera irregular por al menos un año y sin haber iniciado proceso migratorio. Este permiso busca proteger a esta población vulnerable de riesgos como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas. Se otorga por un periodo de dos años sin posibilidad de prórroga, de forma individual y sin incluir a dependientes. Los beneficiarios pueden residir en Panamá durante este periodo, cumpliendo con las obligaciones tributarias correspondientes. En esta línea y como parte del plan de regularización de las personas migrantes en Panamá, el MITRADEL lanzó el trámite virtual del Permiso de Trabajo Temporal de Protección³⁶, conforme lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 7 de 2023. Este Permiso es válido por dos años no prorrogables y facilita la regularización de personas con condición migratoria irregular, permitiéndoles participar en el mercado laboral formal.

Al igual que en el Informe IGM anterior, el Código de Trabajo mantiene provisiones para la protección de los derechos de panameños que trabajan en el extranjero. El Artículo 98 establece que debe obtenerse un permiso del MITRADEL para la ejecución de contratos de trabajo fuera del territorio nacional. Además, dispone que la persona o la empresa para quien el agente contrata deberá: a) tener poder suficiente para atender y arreglar cualquier reclamo de los trabajadores contratados o de sus familiares; b) entregar al MITRADEL un pliego donde se especifique todas las condiciones de trabajo; c) depositar una suma en el Banco Nacional de Panamá para responder por los reclamos; y d) entregar la constancia de que alguna

³³ IRIS es una iniciativa de la OIM. Para más información, véase [aquí](#).

³⁴ Véase [aquí](#).

³⁵ Véase [aquí](#).

³⁶ MITRADEL, Trámite de Permiso de Trabajo Temporal de Protección está habilitado en Panamá Digital.

institución de reconocida solvencia en Panamá se obliga a costear la repatriación. Además, el Artículo 99 establece que el Cónsul más cercano al lugar de ejecución del contrato deberá ejercer vigilancia respecto al cumplimiento de este.

4.2. Ámbitos con potencial de desarrollo adicional

El Decreto Ejecutivo No. 320 de 2008 contempla distintos tipos de permisos y visas, tales como: a) personal contratado como corresponsal de prensa escrita, radial o televisiva internacional y remunerado en el extranjero; b) extranjero contratado por el Gobierno nacional o entidades autónomas; c) personal contratado en puestos de confianza, ejecutivos, expertos y/o técnicos en empresas dentro de zonas procesadoras para la exportación; y d) personal extranjero contratado como experto o técnico dentro del 15% del personal especializado; entre otros. Sin embargo, no menciona la acreditación de estudios o diplomas, ni la realización de pruebas de competencia o de habilidades para facilitar la aprobación de dichas visas.

Si bien Panamá permite el acceso a la educación universitaria para todos los estudiantes internacionales, el costo de matrícula es más alto. El Artículo 150 del Decreto Ejecutivo No. 320 de 2008 establece que el “Permiso temporal por razón de educación” podrá ser solicitado por la persona extranjera que desee cursar estudios regulares a tiempo completo, en centros de enseñanza públicos o privados, de niveles básicos, intermedios, superiores y especializados, reconocidos por el Ministerio de Educación.

Proporcionar oportunidades para que los estudiantes internacionales trabajen en el país después de graduarse es un área con potencial de desarrollo. Si bien el Decreto Ejecutivo No. 6 de 2023 introduce la posibilidad de que los estudiantes trabajen durante el curso de estudio, no se refiere a la posibilidad de trabajar al finalizarlos. Los estudiantes deben solicitar un permiso de trabajo de forma regular como cualquier persona que no haya cursado sus estudios en Panamá.



5

ABORDAR EFICAZMENTE LOS ASPECTOS RELATIVOS A LA MOVILIDAD EN SITUACIONES DE CRISIS

5.1. Gobernanza de la migración: Ejemplos de ámbitos bien desarrollados

En Panamá existe un marco de gestión de emergencias con medidas específicas para proporcionar asistencia a las personas migrantes antes, durante y después de crisis. El Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) planifica, investiga, dirige y organiza las políticas y acciones para prevenir los riesgos materiales y psicosociales y calibrar la peligrosidad que puedan causar los desastres naturales y antropogénicos. El Gobierno Nacional, mediante el Decreto Ejecutivo No. 251 de 2021, creó el Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres (GIRD), como el organismo asesor del Órgano Ejecutivo, para promover los lineamientos, las políticas nacionales, los planes estratégicos y programas destinados a la reducción integral de los riesgos de desastres, así como para fomentar la resiliencia económica, social, sanitaria, cultural y educativa de la sociedad panameña.

En 2022 el GIRD aprobó la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo a Desastres (PNGIRD) 2022-2030 (2022) y el Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PENGIRD) 2022-2030 (2022)³⁷. Entre los objetivos estratégicos de la PNGIRD se establece: la reducción del riesgo de desastres en la inversión pública y privada para el desarrollo económico sostenible; desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad; gestión del riesgo de desastres y su relación con el cambio climático; gestión territorial, gobernabilidad y gobernanza; y la gestión de los desastres y el proceso de recuperación. Con relación al derecho a la prevención, la PNGIRD indica que las personas nacionales o extranjeras y comunidades vulnerables, así como los ecosistemas con los cuales interactúan, tienen el derecho a que los procesos, planes y programas de desarrollo se realicen considerando sus condiciones actuales de riesgo y evitando la creación de nuevas amenazas y vulnerabilidades, a través de la gestión integral del riesgo.

Desde la última evaluación IGM (2019), Panamá publicó el Manual de Gestión de Alojamiento Temporal (2019)³⁸. El Manual es una guía práctica para la respuesta humanitaria en situaciones de flujos migratorios mixtos, estableciendo roles y responsabilidades de acuerdo con los niveles estratégico, táctico y operativo. El Manual indica que los alojamientos temporales constituyen una de las medidas de respuesta humanitaria para las personas migrantes en el país, con el fin de proporcionar asistencia y protección a grupos grandes de personas migrantes en tránsito que, por alguna razón, se quedan varadas en el país, ya sea en campamentos o centros colectivos y/o de tránsito³⁹. En este sentido las Estaciones Temporales de Recepción Migratoria proporcionan servicios de corta estadía, incluyendo servicios de higiene (como duchas y lavandería), comedor, comedor infantil, áreas de esparcimiento y servicios de salud.

El Ministerio de Relaciones Exteriores ofrece distintos⁴⁰ servicios consulares a las personas panameñas en el exterior y en tiempos de crisis, activa el Centro de Coordinación de Información (CECODI) para monitorear la situación, habilita líneas telefónicas y sirve como enlace con las personas panameñas y las Misiones en el exterior. Según el Manual de Procedimientos del Ministerio de Relaciones Exteriores en Casos de Desastre (2012), el CECODI, “bajo mandato de la Secretaría General del Ministerio y asesoría de la Dirección General de Organismos y Conferencias Internacionales, monitorea todo evento o fenómeno perjudicial que cause perturbación grave del funcionamiento de la sociedad a nivel nacional e internacional, con el fin de canalizar

³⁷ Mediante el Proyecto de Resolución No. 001-2022 y el Proyecto de Resolución No. 002-2022. No disponibles en línea.

³⁸ Aprobado por Decreto Ejecutivo No. 121 de 2019.

³⁹ El término grupos grandes se asume en comparación con el número de habitantes de las comunidades de acogida y no del país.

⁴⁰ Autenticación o legalización de documentos, servicios notariales, expedición de pasaportes, expedición de salvoconducto, expedición de visa, cédula y documentos relacionados al estado civil de las personas.

la asistencia humanitaria, y es la unidad que la Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores activará para darle seguimiento a las gestiones que realizará el Comité de Coordinación de Solicitud de Ayuda Internacional⁴¹.

Además, existen sistemas de comunicación para que la población en general reciba información sobre la evolución de las crisis y cómo acceder a la asistencia. El SINAPROC comunica la evolución de las crisis a través de sus redes sociales, donde publica constantemente avisos de prevención, vigilancia y pronósticos del tiempo, entre otros. El Centro de Operaciones de Emergencias, un organismo adscrito al SINAPROC, es responsable de garantizar la coordinación y la operación conjunta con los diferentes niveles y jurisdicciones y las instituciones estatales y privadas involucradas en la respuesta a emergencias y desastres. Además, la PNGIRD dispone, como parte de sus acciones, la elaboración de estándares y capacitaciones para garantizar la comunicación y difusión de los procesos de gestión de riesgo de desastre. Esto incluye la difusión de información basada en evidencias sobre componentes y procesos de la gestión integral de riesgos de desastres, por medio de medios de comunicación masivos y medios comunitarios, utilizando mensajes articulados y diferenciados por sexo, edad, discapacidad, situación socioeconómica y territorio de las personas receptoras.

Panamá tiene medidas específicas para hacer excepciones a los procedimientos de inmigración para personas migrantes cuyo país de origen está en crisis. El Artículo 23 del Decreto Ley No. 3 de 2008 establece que “son extranjeros bajo protección de la República de Panamá los refugiados, asilados, apátridas y personas bajo estatuto humanitario provisional de protección, que hayan ingresado en gran escala o individualmente al territorio nacional en busca de protección temporal, mientras esperan el retorno a su país de origen o su reasentamiento en un tercer Estado”. Reconocida la condición de refugiado, asilado o apátrida por Panamá, el Servicio Nacional de Migración debe otorgar un permiso de residencia temporal válido por un año, prorrogable por igual período, siempre que las autoridades competentes certifiquen que el o la beneficiaria mantiene dicha condición. Esto es coordinado por la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados, adscrita al Ministerio de Gobierno⁴².

5.2. Ámbitos con potencial de desarrollo adicional

Los impactos de los desastres causados por el desplazamiento no son considerados en la PNGIRD ni en el PENGIRD. A pesar de que estos documentos establecen las actividades que se deben implementar para gestionar el riesgo de desastre, no se refieren específicamente a la situación de las personas migrantes. De igual forma, incluir medidas con respecto al desplazamiento en la Estrategia Nacional de Desarrollo es un área con potencial de desarrollo adicional. El Plan Estratégico 2020-2024 y el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado: Panamá 2030 no contemplan medidas al respecto.

Abordar de forma integral la movilidad humana en las políticas ambientales y de cambio climático es otra área con potencial de desarrollo. No obstante, en la Estrategia Nacional de Cambio Climático 2050 se menciona una acción específica que considera la reubicación de poblaciones en zonas vulnerables, y en la actualización de la Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (2020) el Gobierno reconoce que los eventos climáticos extremos pueden provocar el desplazamiento de la población.

Otro ámbito con potencial de desarrollo es la inclusión de cuestiones migratorias en las estrategias de recuperación. El Marco Nacional de Recuperación (2015)⁴³, elaborado en el marco de la Plataforma Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres de Panamá⁴⁴, buscaba que las medidas de recuperación alcanzaran equitativamente a toda la población, teniendo en cuenta las necesidades diferenciadas por edad, género,

⁴¹ Responsable de gestionar la asistencia y ayuda humanitaria desde el Ministerio de Relaciones con la comunidad internacional y el Centro de Coordinación de Asistencia Humanitaria.

⁴² Véase el Capítulo IV del Decreto Ejecutivo No. 5 de 2018, para mayor detalle sobre las funciones de la ONPAR.

⁴³ El documento se elaboró con el apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

⁴⁴ Liderada por SINAPROC, con más de 40 representantes de instituciones estatales, empresas privadas, academia y la sociedad civil. Es la instancia para la discusión y formulación de políticas públicas para la gestión de riesgos de desastres.

discapacidad, cultura y condiciones socioeconómicas. La PNGIRD contempla la actualización del Marco Nacional de Recuperación en correspondencia con los ejes estratégicos y programas de la PNGIRD y el PENGIRD, por lo que el abordaje integral de la migración en dicho Plan es un ámbito con potencial de desarrollo.

El Gobierno panameño permite a las personas migrantes hacer uso de pasaportes vencidos para procurar el acceso a trámites migratorios, siempre y cuando dichas personas hayan ingresado a territorio panameño y muestren prueba de su solicitud de renovación. Por lo tanto, un ámbito con potencial de desarrollo es la implementación de un mecanismo estatal que legalice la utilización de estos documentos. Adicionalmente, las autoridades plantean la necesidad de abordar la figura del refugio desde el enfoque integral de la Ley 285 de 2022 sobre la protección de niños, niñas y adolescentes.



6

VELAR POR QUE LA MIGRACIÓN SE EFECTÚE DE MANERA SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

6.1. Gobernanza de la migración: Ejemplos de ámbitos bien desarrollados

El Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT), creado mediante Decreto Ley No. 8 de 2008, es el organismo encargado de la seguridad y el control integrado de fronteras. Es una institución policial adscrita al Ministerio de Seguridad Pública que posee carrera profesional y régimen disciplinario especial. A partir del 2021 el Ministerio de Seguridad Pública creó la Unidad de Seguridad Fronteriza Humanitaria (USFROH) que opera como brazo humanitario del SENAFRONT. La USFROH brinda seguridad a las personas migrantes, así como patrullajes preventivos, primeros auxilios, rescate y localización de personas extraviadas en la Selva del Darién⁴⁵.

La institución responsable de la gestión migratoria en Panamá es el Servicio Nacional de Migración (SNM), que trabaja conjuntamente con SENAFRONT en regiones fronterizas como el Darién y Chiriquí. Además de sus respectivas funciones, ambas instituciones se encargan de la Operación Flujo Controlado⁴⁶, la cual permite llevar una trazabilidad de las personas migrantes que transitan a través del Istmo. Esta Operación forma parte de la Estrategia del Estado Panameño contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que busca tutelar a las personas que forman parte del flujo migratorio irregular sur-norte. Su objetivo central es mitigar las acciones de la delincuencia y el crimen organizado en su contra, especialmente de las redes de trata y tráfico de personas. La Operación es parte del Sistema de Gestión del Flujo Migratorio Irregular de la República de Panamá. El Sistema incluye a diversas entidades, como las de migración, salud, protección de la niñez, seguridad y justicia, entre otras⁴⁷. Estas se coordinan con el Grupo de Movilidad Humana Internacional del Sistema de Naciones Unidas, así como con otros organismos y organizaciones internacionales (13 en total), que tienen presencia permanente en las Estaciones Temporales de Recepción Migratoria (ETRM) y en las comunidades de acogida.

El Ministerio de Seguridad Pública ha implementado operativos que tienen como objetivo minimizar los delitos contra las personas migrantes y reducir el impacto ambiental en las fronteras terrestres y marítimas. Dentro de estas operaciones se encuentra la Campaña Escudo, implementada a partir del 2023 por dicho Ministerio y sus agencias, con el fin de combatir delitos de alto impacto como hurtos, tráfico ilícito de personas migrantes y violaciones⁴⁸. Asimismo, en coordinación con otras agencias, se han reforzado las ETRM con mayor capacidad de unidades⁴⁹.

El personal del SENAFRONT es capacitado en temas relacionados con la migración. La formación y especialización del personal es de carácter profesional y permanente y se realiza en su propia academia, a saber, la Academia de Fronteras. Los cursos se implementan generalmente tres veces al año, con la participación de organizaciones internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Cruz Roja y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Asimismo, funcionarios de otras instituciones públicas también participan en capacitaciones sobre derechos humanos. Por ejemplo, en julio de 2023 personal del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia), la Policía Nacional, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social, entre otros, participaron en el taller Derechos Humanos y

⁴⁵ Ministerio de Seguridad Pública de Panamá, [Minseg crea Unidad de Seguridad Fronteriza Humanitaria para atender a migrantes](#) (2021).

⁴⁶ República de Panamá, Gobierno Nacional, [Flujo controlado de migrantes](#) (2024).

⁴⁷ Además, se cuenta con la veeduría y acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y de representantes de la comunidad internacional.

⁴⁸ Ministerio de Seguridad Pública de Panamá, [Panamá inicia campaña 'Escudo' y 'Operación Chocó' para mantener el control territorial de las fronteras](#) (2023).

⁴⁹ Desde la implementación de la USFROH y el lanzamiento de la Campaña se han obtenido los siguientes resultados (2021 al 2024): 30 operaciones, 46 vehículos decomisados, 74 embarcaciones retenidas, 321 personas judicializadas por delitos conexos y 108 alertas biométricas. Adicionalmente, se lleva un seguimiento del ingreso de personas migrantes, el cual arroja a abril de 2024 un total de 128.768 personas, siendo las nacionalidades de mayor ingreso Venezuela, Ecuador, Haití, Colombia y China.

Protección, implementado por la Defensoría del Pueblo y la OIM. En 2023, en el marco de la Presidencia Pro Tempore de Panamá en la Conferencia Regional sobre Migración, representantes de los Países Miembros participaron en el taller Los Derechos Humanos y la acción humanitaria en las fronteras internacionales de la Unidad de Seguridad Fronteriza Humanitaria⁵⁰. El taller fue coordinado por el Gobierno de Panamá y la Secretaría Ejecutiva de la CRM, con asistencia técnica de la OIM y la Oficina Regional para América Central y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)⁵¹.

Panamá tiene una estrategia para combatir la trata de personas. El Artículo 2 de la Ley No. 79 (2011) regula la prevención, investigación y penalización de todas las formas de trata de personas y actividades conexas, ya sean de alcance nacional o transnacional y estén o no relacionadas con el crimen organizado. Dicha Ley creó la Comisión Nacional contra la Trata de Personas (2011), adscrita al Ministerio de Seguridad Pública, para la atención y protección de víctimas⁵². El Plan Nacional Contra la Trata de Personas 2022-2027 fue aprobado en la sesión de la Comisión Nacional en agosto de 2022. En 2023 los países que integran la Coalición Regional contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes⁵³ eligieron a Panamá para presidir la Secretaría Técnica Contra la Trata, como reconocimiento al trabajo realizado al respecto. Sumado a ello, el SNM, mediante la Resolución 28219 de 2021, estructuró la Unidad para Asuntos del Tráfico Ilícito de Migrantes, cuya función es diseñar el Plan Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y adoptar políticas para promover la cooperación transnacional en esta materia.

El país cuenta con procedimientos para identificar a las personas migrantes en situaciones de vulnerabilidad y brindarles servicios de ayuda y protección. Oficiales del SNM y del SENAFRONT, así como voluntarios del Sistema Nacional de Protección Civil, y organizaciones internacionales como la OIM y ACNUR, se encuentran en las instalaciones de las ETRM que ofrecen a las personas migrantes servicios permanentes de salud, protección y atención psicológica. Además, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia brinda atención a la niñez migrante, cuyos casos son canalizados mediante SENAFRONT u otras instituciones presentes en los ETRM. SENAFRONT, por su parte, cuenta con profesionales en trabajo social y psicología para atender a las personas migrantes como primer punto de referencia, por ejemplo, a las víctimas de trata de personas, las cuales posteriormente son remitidas a las entidades pertinentes. Asimismo, el Manual de Gestión de Alojamientos Temporales (2019) orienta técnicamente a los funcionarios del Gobierno y al personal contratado o voluntario de las organizaciones de la sociedad civil, para proporcionar de manera coordinada servicios de asistencia humanitaria y protección a personas migrantes. Finalmente, la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (2012) incluye como uno de sus lineamientos estratégicos la promoción y garantía de los derechos humanos a las mujeres migrantes, víctimas de trata y refugiadas.

Panamá también implementa medidas dirigidas a asegurar la protección de la niñez migrante. La Ley 285 de 2022 crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Esta Ley reordena las instituciones competentes para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia, estableciendo niveles de gobernanza dentro del aparato gubernamental para la ejecución de las políticas y acciones enmarcadas dentro del Sistema. El Sistema es aplicable a todos los niños, niñas y adolescentes (NNA), independientemente de su país de origen y procedencia, y a los nacionales que se encuentren en el extranjero. Sumado a ello, en el 2021 la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia creó la Mesa de Protección en el Darién para identificar, atender y proteger a los NNA con necesidad de protección internacional y complementaria, siendo un proceso rápido y efectivo para la salvaguarda de sus derechos fundamentales.

⁵⁰ El curso se implementó de forma virtual desde la plataforma E-Campus de la OIM y de forma presencial en Ciudad de Panamá.

⁵¹ Véase [aquí](#).

⁵² El Artículo 16 de la Ley No. 79 establece que el Consejo Directivo de la Comisión Nacional contra la Trata de Personas está conformado por los siguientes miembros: a) el Ministro(a) de Seguridad Pública, quien lo presidirá; b) el Ministro(a) de Gobierno; c) el Ministro(a) de Relaciones Exteriores; d) el Ministro(a) de Trabajo y Desarrollo Laboral; (v) el Ministro(a) de Desarrollo Social; e) el Ministro(a) de Educación; f) el Ministro(a) de Salud; g) el Presidente(a) de la Corte Suprema de Justicia; h) el Presidente(a) de la Asamblea Nacional; i) el Procurador(a) General de la Nación; j) el Administrador(a) de la Autoridad de Turismo de Panamá; k) el Director(a) del Instituto Nacional de la Mujer; l) el Director(a) General de la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia; m) el Defensor(a) del Pueblo; n) el Presidente(a) de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura; y o) el Presidente(a) del Consejo Nacional de la Empresa Privada.

⁵³ Conformada por Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, El Salvador y República Dominicana. Más información sobre la: [Coalición Regional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes](#).

Desde 2021 el Ministerio Público ha instalado unidades subregionales⁵⁴ en la zona fronteriza con la República de Colombia con el objetivo de facilitar el acceso a la justicia para las personas migrantes. En estas unidades se utilizan formularios en distintos idiomas para recopilar información de las personas migrantes que podrían haber sido víctimas de delitos durante su trayecto migratorio. En caso de que el delito haya ocurrido en territorio panameño, se inician las investigaciones correspondientes⁵⁵. De lo contrario la información se comparte con las autoridades extranjeras pertinentes para que inicien investigaciones en sus jurisdicciones. Además, el Ministerio Público brinda atención a las personas migrantes a través de la Unidad de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás intervinientes en el proceso penal⁵⁶. Finalmente, el Órgano Judicial de la República de Panamá, junto al Ministerio Público y la Sección de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley de la Embajada de Estados Unidos, desarrollaron el Protocolo sobre acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia basada en género, con énfasis en mujeres indígenas y migrantes (2024). Este Protocolo constituye una herramienta dirigida a fiscales y servidores judiciales y públicos en general, para facilitar el acceso a la justicia e impulsar el reconocimiento y la protección de las personas en condición de vulnerabilidad por su condición de género, edad y orientación sexual, entre otras⁵⁷. En esta línea el Gobierno de Panamá, en su compromiso con el Foro de Examen para la Migración Internacional, ha trabajado con el apoyo de la OACNUDH en la elaboración del Protocolo sobre Acceso a la Justicia para Personas Migrantes en Panamá⁵⁸.

6.2. Ámbitos con potencial de desarrollo adicional

Desarrollar una política o estrategia para garantizar que la detención de personas migrantes solo se aplique como medida de último recurso y trabajar hacia alternativas a la detención sin custodia es un área con potencial de desarrollo. Según el Artículo 85 del Decreto Ley No. 3 de 2008, la persona migrante en situación irregular debe ser puesta a órdenes del Director General del SNM, quien tendrá un término de 24 horas para ordenar la detención o dejarla en libertad. En caso de que demuestre que puede cumplir con los requisitos para regularizar su condición migratoria, tendrá la opción de legalizar su permanencia o de abandonar el país por sus propios medios dentro de un término prudencial que no podrá ser mayor a diez días calendario, sin perjuicio de las otras sanciones que establezca la ley. Además, el Artículo 93 del mismo Decreto dictamina que el SNM debe crear albergues preventivos de corta estancia destinados a mantener a las personas extranjeras mayores de 18 años que hayan infringido la legislación migratoria. La persona alojada en el albergue preventivo tendrá derecho a comunicarse con un abogado, familiares y representantes diplomáticos o consulares de su país de origen o residencia, si este estuviera acreditado en Panamá, o de un Gobierno amigo en caso de que no lo estuviera.

Establecer medidas específicas para combatir la explotación laboral de las personas migrantes es otro ámbito con potencial de desarrollo. Si bien Panamá tiene algunas medidas para combatir la explotación laboral de todas las personas (por ejemplo, en abril de 2023 la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo organizó una feria de servicios informativos y orientación laboral enfocada en trabajadoras domésticas, con el objetivo de prevenir la explotación laboral y proteger sus derechos), dichas medidas no abordan específicamente la situación de las personas migrantes.

El desarrollo de sistemas, acuerdos o arreglos de cooperación formal con otros países para rastrear e identificar a las personas migrantes desaparecidas dentro del territorio nacional es un área con potencial de desarrollo. Los Países Miembros de la Conferencia Regional de Migración elaboraron el documento

⁵⁴ Ministerio Público de Panamá, [Ministerio Público participa en conferencia de prensa](#) (2024).

⁵⁵ En materia de acceso a la justicia para las personas migrantes, se han implementado medidas para reducir los tiempos de espera a un máximo de dos días para las audiencias de anticipo de pruebas en casos de tráfico ilícito de migrantes. Se otorga prioridad a estas solicitudes, teniendo en cuenta que se trata de personas migrantes en situación irregular en tránsito por Panamá. Esto facilita que puedan acceder a sus procesos judiciales de manera más rápida y efectiva, contribuyendo a prevenir la impunidad en este tipo de delito.

⁵⁶ Ministerio Público de Panamá, [Unidad de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás Intervinientes en el proceso penal](#).

⁵⁷ Órgano Judicial de la República de Panamá, [Presentan Protocolo sobre acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia basada en género, indígenas y migrante](#) (2024).

⁵⁸ Con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, las agencias del Ministerio de Seguridad Pública, el Órgano Judicial y el Ministerio Público. Actualmente este Protocolo ha culminado la fase de revisión final y está en la fase de aprobación.

“Recomendaciones sobre mecanismos regionales de coordinación e intercambio de información para la búsqueda de personas desaparecidas en el contexto migratorio” (2022). Además, en agosto de 2022, en el marco del Consejo Centroamericano de Procuradores y Procuradoras de Derechos Humanos, se realizó en Panamá un foro sobre la desaparición de personas en movilidad en Centroamérica y México, en el que participaron los Defensores del Pueblo de países de la región y de República Dominicana.



ANEXO

El proceso de los IGM



1 Reunión introductoria

Los IGM surgen de un proceso consultivo sobre la gobernanza de la migración a nivel nacional, regional y global. El proceso comienza con una presentación del proyecto al gobierno del país participante.



2 Recopilación de datos y evaluación preliminar

El equipo de The Economist Intelligence Unit (EIU) realiza una investigación en profundidad sobre la política y estrategia migratoria de cada país; la que se complementa con entrevistas a representantes del gobierno, sector académico, ONGs y organizaciones internacionales. Los resultados son revisados por la oficina de la OIM en cada país y por el Centro de Análisis de Datos Mundiales sobre la Migración de la OIM.



3 Diálogo multisectorial

Los hallazgos se presentan en una reunión interministerial. El objetivo de ésta es iniciar un diálogo sobre el estado de la gobernanza de la migración en el país, identificar las áreas que están bien gestionadas y las de posible mejora.



4 Publicación de los perfiles de gobernanza de la migración

El perfil de gobernanza de la migración es el producto de la aplicación de los IGM y se convierte en una herramienta para medir el avance en cada país de temas como la Agenda 2030 y el Pacto Mundial para la Migración. Una vez que los perfiles de gobernanza de la migración han sido finalizados y aprobados por los gobiernos correspondientes, se publican en el [Portal de Datos sobre Migración](#) y en la [Plataforma de publicaciones de la OIM](#).

Después de la evaluación de los IGM

La OIM desea agradecer al Gobierno de Panamá por su participación en este proceso. La Organización espera que los resultados de esta evaluación puedan contribuir al fortalecimiento de sus estructuras de gobernanza de la migración. Después de evaluar los IGM, es recomendable aprovechar los resultados de la siguiente manera:



El reporte de los IGM puede ser utilizado para informar el trabajo en políticas con el apoyo de OIM.



Una evaluación de seguimiento puede llevarse a cabo, tres años después de haber concluido la primera para medir el progreso.



Los hallazgos pueden integrarse en actividades para el desarrollo de capacidades, que pueden vincularse con otras actividades de OIM.



Los gobiernos pueden intercambiar buenas prácticas y soluciones innovadoras con otros gobiernos que han participado de los IGM.



A través de los IGM, los países pueden hacer un balance de las brechas en la gobernanza de la migración para desarrollar planes nacionales de implementación del PMM basados en evidencia.



Los hallazgos pueden contribuir a la movilización de recursos (ej., Fondo Multidonante de las Naciones Unidas Migration MPTF).



FUENTES PRINCIPALES*

* Todos los hipervinculos proporcionados estaban activos cuando se redactó este informe.

Asamblea Constituyente

1972 Constitución Política de la República de Panamá.

Asamblea Legislativa

1916 Código Civil de la República de Panamá.
 1994 Ley No. 3 por la cual se aprueba el Código de la Familia.
 1999 Ley No. 4 por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres.
 2004 Texto Único de la Ley No. 47 de 1946 (Ley Orgánica de Educación).

Asamblea Nacional

1978 Por la cual se reforma la Ley No. 1 de 1965 y se derogan algunos artículos (Por el cual se crea el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos como Institución del Estado).
 2002 Ley No. 16 que regula el Derecho de Admisión en los Establecimientos Públicos y Dicta Medidas para evitar la Discriminación.
 2004 Decreto Ejecutivo No. 428 de 15 de diciembre de 2004 que ordena la gratuidad en la prestación del servicio y asistencia de la maternidad en todos los establecimientos de salud del Ministerio de Salud.
 2005 Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005 que reforma la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social.
 2006a Decreto Ley No. 8 de 2006 que reestructura el sistema de formación profesional, capacitación laboral en gestión empresarial y dicta otras disposiciones.
 2006b Ley No. 23 que modifica y adiciona artículos a la Ley 1 de 1965, sobre la creación del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos como entidad el Estado, y dicta otras disposiciones.
 2007 Ley No. 55 que modifica la Ley 1 de 1965, sobre el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos, la Ley 51 de 1975, sobre el Instituto de Investigación Agropecuaria, y la Ley 13 de 1997, sobre la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
 2008 Ley No. 71 que crea el Instituto Nacional de la Mujer.
 2009 Ley No. 10 de 2009 que moderniza el Sistema Estadístico Nacional y crea el Instituto Nacional de Estadística y Censo.
 2010 Ley No. 15 que crea el Ministerio de Seguridad Pública.
 2011a Ley No. 60 de 2011.
 2011b Ley No. 79 de 2011 sobre trata de personas y actividades conexas.
 2017 Ley No. 59 que modifica y adiciona artículos al Código de Trabajo.
 2018a Ley No. 7 de 2018 que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios y dicta otras disposiciones.
 2018b Ley No. 32 de 30 de marzo de 2018 que establece la gratuidad del servicio de mamografía en el Sistema Público de Salud.
 2020a Ley No. 148 que crea el Programa de Asistencia Social Educativa Universal y dicta otras disposiciones.
 2020b Ley No. 177 de 13 de noviembre de 2020 que establece la gratuidad integral en los servicios de salud para niños y adolescentes, respecto al control, prevención y diagnóstico, en el sistema público de salud.
 2021 Decreto Ejecutivo No. 129 de 9 de marzo de 2021 que establece la gratuidad de los servicios de salud, en todas las instalaciones de sector público de salud administrada por el Ministerio de Salud, para personas con discapacidad, previamente identificada en las consultas ambulatorias.
 2023 Ley No. 375 de 2023 que crea el Ministerio de la Mujer y dicta otras disposiciones.

Caja de Seguro Social de Panamá e Instituto Colombiano de Seguro Social

1970 Convenio de Seguro Social entre el Instituto Colombia de Seguros Sociales y la Caja de Seguro Social de Panamá.

Caja de Seguro Social de Panamá y Caja Costarricense de Seguro Social

1972 Acuerdo Bilateral entre la Caja Costarricense de Seguro Social y la Caja de Seguro Social de Panamá.

Conferencia Regional sobre Migración

2022 Recomendaciones sobre Mecanismos Regionales de Coordinación e Intercambio de Información para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Contexto Migratorio.

Consejo de Gabinete

- 2008 Decreto No. 3 que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones.
- 2018 Resolución de Gabinete No. 78 que aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2017-2030.
- 2019 Resolución de Gabinete No. 149 que aprueba el Plan Estratégico de Gobierno para los próximos cinco años de gestión.

Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo

- 2017 Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado: Panamá 2030.

Dirección del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales

- 2022 Primera Mesa Temática sobre Tráfico de Migrantes en Panamá.

Estados Unidos y Panamá

- 2007 Tratado de Promoción Comercial Panamá-Estados Unidos.

Instituto Nacional de Estadística y Censo

- 2021 Encuesta de Mercado Laboral, Octubre 2021.
- 2022 Estadísticas del Trabajo: Encuesta de Propósitos Múltiples (Abril 2022).

Instituto Nacional de la Mujer

- 2012a Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres.
- 2012b Resolución No. 48-12 por medio del cual se adopta el Manual de Funcionamiento de las casas albergues para mujeres víctimas de violencia doméstica.
- 2019 Resolución No. 007/OAL/DI/19 de 2019 por medio de la cual se instituye el programa Sello de Igualdad de Género en el sector público, en el Instituto Nacional de la Mujer.

Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres del Sistema de la Integración Centroamericana

- 2012 Manual de Procedimientos del Ministerio de Relaciones Exteriores en casos de desastre: República de Panamá.

Ministerio de Ambiente

- 2019 Estrategia Nacional de Cambio Climático 2050.
- 2022 Plan Nacional de Acción Climática de Panamá.

Ministerio de Gobierno (Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastre)

- 2022a Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PENGIRD) 2022- 2030.
- 2022b Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo a Desastres (PNGIRD) 2022-2030.

Ministerio de Relaciones Exteriores

- 2017 Culmina Consejo de Asociación Panamá-Costa Rica con Acuerdos Políticos, Comerciales y de Cooperación.
- 2021 Panamá y Costa Rica celebrarán II Reunión del Consejo de Asociación en primer trimestre del 2022.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

- 2018 Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en Prevención, Investigación y Control de la Trata de Personas, y en la Asistencia y Protección a las Víctimas.

Ministerio de Salud

- 2020 Decreto Ejecutivo No. 1687.
- 2021 Norma técnica para la atención en salud mental a población migrante y refugiada en Panamá.

Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral

- 2022 Presentan Plan Nacional por la Igualdad Salarial 2022-2025.

Ministerio Público: Procuraduría General de la Nación

- 2016 Texto Único del Código Penal de la República de Panamá (Comentado).

Organización Internacional para las Migraciones

- 2019 Panamá, Perfil: Indicadores de Gobernanza de la Migración 2019.
- 2022 Perfil Migratorio Panamá 2019-2020.

Poder Ejecutivo

- 1971 Código de Trabajo, Decreto de Gabinete No. 252 De 30 de diciembre de 1971 (Contiene las modificaciones de la Ley No. 44 de 12 de agosto de 1995).
- 2007 Decreto Ejecutivo No. 471 de 2007 por el cual se crea la Dirección del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) en la República de Panamá y se le asignan funciones.
- 2008a Decreto Ejecutivo No. 320 que reglamenta el Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración y dicta otras disposiciones.
- 2008b Decreto Ley No. 3 de 2008 que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones.
- 2008c Decreto Ley No. 8 que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá.
- 2009 Decreto Ejecutivo 103 que reglamenta el Decreto Ley 8 de 2008 que crea el Servicio Nacional de Fronteras en la República de Panamá.
- 2012 Decreto Ejecutivo No. 421 de 2012 por el cual se adopta el mes de septiembre de cada año como el mes contra la trata de personas y se toman medidas relacionadas a la prevención de este flagelo.
- 2015a Decreto Ejecutivo No. 74 de 14 de abril de 2015 que modifica el reglamento del procedimiento de conformación y funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los baremos nacionales y los procedimientos para la evaluación, valoración y certificación de la discapacidad aprobado mediante Decreto Ejecutivo No. 36 de 11 de abril de 2014.
- 2015b Decreto Ejecutivo No. 1225 de 21 de octubre de 2015 que dicta medidas para el proceso de convalidación y/o reválida de títulos académicos, certificados y créditos obtenidos en centros educativos nacionales y extranjeros.
- 2015c Ley 51 que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones.
- 2016a Decreto Ejecutivo No. 167 que establece el Procedimiento de Regularización Migratoria General y deroga el Decreto Ejecutivo N° 547 de 25 de julio de 2012.
- 2016b Decreto Ejecutivo No. 303 que reglamenta la Ley 79 de 2011 sobre trata de personas y actividades conexas.
- 2018a Decreto Ejecutivo No. 5 de 2018.
- 2018b Decreto Ejecutivo No. 125 de 2018 que aprueba el Plan Nacional contra la trata de personas para el quinquenio 2017-2022.
- 2018c Decreto Ejecutivo No. 367 que reorganiza la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 2018d Decreto Ley No. 612 que crea la Oficina de Asuntos Humanitarios para los Residentes Venezolanos, para la atención a solicitudes de reagrupación familiar por motivos humanitarios y de unión familiar.
- 2019a Decreto Ejecutivo No. 121 que aprueba el Manual de Gestión de Alojamientos Temporales en la República de Panamá.
- 2019b Decreto Ejecutivo No. 123 que dicta disposiciones para realizar trámites migratorios en la República de Panamá para aquellos nacionales de la República Bolivariana de Venezuela que se encuentran en el territorio nacional.
- 2019c Decreto Ejecutivo No. 134 que modifica el Artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 123 de 2019.
- 2019d Decreto Ejecutivo No. 1316 de 2019 que dicta disposiciones para prorrogar la vigencia de pasaportes de nacionales de la República Bolivariana de Venezuela que se encuentran en territorio nacional.
- 2021a Decreto Ejecutivo No. 251 que crea el "Gabinete de Gestión Integral de Riesgos a Desastres (GIRD).
- 2021b Resolución No. 28219.
- 2022a Decreto Ejecutivo No. 77 de 2022 que adopta medidas en relación con el ingreso de ciudadanos venezolanos a la República de Panamá y dicta otras disposiciones.
- 2022b Ley 285 del 15 de febrero que crea el Sistema de Garantías y protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y dicta otras disposiciones.
- 2023a Decreto Ejecutivo No. 6 de 13 de abril de 2023 que regula la migración laboral y deroga el Decreto Ejecutivo No. 4 de 2 de marzo de 2023.
- 2023b Panamá y Costa Rica acuerdan paso expedito y ordenado de migrantes por frontera de ambos países.
- 2023c Decreto Ejecutivo 156 que aprueba el Plan Nacional contra la Trata de Personas para el quinquenio 2022-2027.

- 2023d Decreto Ejecutivo No. 112 que crea el Permiso Temporal de Protección.
2023e Decreto Ejecutivo No. 7 que crea el Permiso de Trabajo para el Trabajador Migrante bajo el estatus de Permiso Temporal de Protección.

República de Panamá y Canadá

- 2010 Tratado de Libre Comercio entre Panamá y Canadá.

Servicio Nacional de Migración

- 2015 Memorando de Entendimiento para la Implementación de un mecanismo de intercambio de alertas migratorias e información de seguridad entre el SNM y la Dirección de Identificación Inmigración y Extranjería del Ministerio del Interior de la República de Cuba.
2022 Resolución No. 11138 de 2022 por la cual se resuelve crear la Unidad Migratoria de Acción de Campo del Servicio Nacional de Migración.
2023 Comunicado 24-02-2023. No está disponible en línea.

Sistema Nacional de Protección Civil de Panamá (SINAPROC), Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, UNISDR, Oficina Regional – Las Américas Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD Buró de Prevención de Crisis y Recuperación

- 2015 Marco Nacional de Recuperación Panamá.

Tribunal Electoral

- 2007 Ley del Registro Civil.
2022 Acuerdo del Pleno 7-1 que aprueba el Texto Único del Código Electoral y ordena su publicación en la Gaceta Oficial y en el Boletín Electoral.



www.migrationdataportal.org/es/mgi

 @IOM

 @UNmigration

 @UNmigration

 MGI@iom.int