

C-No.253

Panamá, 23 de agosto de 2002.

Honorable Señora  
**ILKA VARELA DE BARÉS**  
Directora Nacional de  
Migración y Naturalización  
E. S. D.

Señora Directora:

De conformidad con nuestras funciones constitucionales y legales, de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, que consulten nuestro parecer legal, acuso recibo de su nota N°. 135- A.L.-DMNYNA-02 de 1 de julio de 2002, ingresada el día 15 del mismo mes y año, y en la cual nos presenta la siguiente situación:

### **Antecedentes**

La Ley 5 de 25 de octubre de 1977 por la cual se aprobó la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, contiene las normas generales que definen al "refugiado", los derechos de estos, así como los deberes específicos de los Estados y las excepciones o medidas que se pueden aplicar en situaciones específicas. Estos dos instrumentos jurídicos no establecen los mecanismos legales y prácticos para reconocer, cesar o revocar la condición de "refugiados", por lo que le corresponde a los Estados dictar legislación interna respecto al tema que establezcan los mecanismos de aplicación de la misma.

En ese sentido, la República de Panamá, emitió el Decreto N°.100 del 6 de julio del 6 de julio de 1981 y la Resolución Ejecutiva N°.461 del 9 de octubre de 1984 ambas derogadas por el Decreto Ejecutivo N°. 23 del 10 de febrero de 1998, por la cual se desarrolla la ley 5 del 25 de octubre de 1977 y adicionalmente se establece una "Protección Temporal por Razones Humanitarias" para aquellas personas que necesitando protección, no califican como tales de acuerdo a la Convención de 1951.

Uno de los aspectos que no esta definido en la Convención de 1951, es el concerniente **al problema práctico de definir la situación legal de aquellas personas que han estado como refugiados por un largo período de**

**tiempo**, y se les aplica la "cláusula de cesación" contemplada en la misma. Si bien la Convención de 1951 no establece obligación para los Estados otorgarles a los Refugiados un status migratorio definitivo o a permitirles naturalizarse, en los casos de "refugiados de vieja data", es aconsejable y humano para no ser considerados como una carga para el Estado que brinda el refugio, se les permita integrarse de forma definitiva, aplicando la legislación migratoria vigente o dictando una norma específica para el caso.

El artículo 34 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados establece lo siguiente:

"Artículo 34. Los Estados contratantes facilitarán en todo lo posible, la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de tales trámites".

Del análisis del citado artículo se pretende que la obligación de los Estados contratantes, sea la de *facilitar en todo lo posible, la asimilación y naturalización de los refugiados*. compromiso que no alcanza la obligación de cambiar el status de estos al aplicar la cláusula de cesación, otorgándoles la permanencia definitiva o la naturalización.

Sin embargo, en casos como el de refugiados que tienen más de 10 años de estar en el territorio nacional y ante la ausencia de programas organizados de repatriación para los ciudadanos de Nicaragua y el Salvador, a diferencia del caso de los ciudadanos chilenos que fueron asilados o refugiados, no quedan alternativas a estas personas, que la de acogerse a las leyes de Migración y ser "asimilados". Muchas de esas familias se encuentran desarraigadas de sus países, sobre todo los que llegaron siendo niños, ahora adultos y quienes tienen hijos panameños.

Por tal razón, se concluyó que la opción más humanitaria posible es "facilitar la asimilación" de los refugiados de vieja data, otorgándoles un trato especial sustentado en un Decreto Ejecutivo que desarrolle el precitado artículo de la Convención de 1951 y Protocolo de 1967. No obstante, otros son de la opinión que solo se puede crear esa posibilidad de asimilación mediante una ley de la República.

Se pregunta: ¿Tiene sustento jurídico el de "facilitar la asimilación" de los Refugiados de vieja data expidiendo un "Decreto Ejecutivo", sustentado en el precitado artículo de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados aprobada mediante la ley 5 del 26 de octubre de 1977 o su despacho opina que hay que expedir una ley?

### **Criterio del departamento legal**

Tomando como fundamento la legislación migratoria sobre refugiados, la Convención de 1951 ya ha sido desarrollada mediante el Decreto N°.100 del 6 de julio de 1981 y la Resolución Ejecutiva N°. 461 de 9 de octubre de 1981 ambas derogadas por el Decreto Ejecutivo N°.23 de 10 de febrero de 1998 que incluye el Capítulo sobre cambios de estatus migratorio y naturalización de los refugiados integrados en los artículos 65 y 66. En tal sentido se considera viable adoptar las medidas especiales para facilitar a los refugiados de larga data que deseen permanecer en el país, un régimen migratorio especial que les conceda esa opción migratoria.

### **Dictamen de la Procuraduría de la Administración**

Inicio el presente examen legal, transcribiendo las normas sobre refugiados, contenidas en la ley 5 de 25 de octubre de 1977 y el Decreto Ejecutivo N°. 23 de 10 de febrero de 1998.

“Artículo 1 A. A los efectos de la presente Convención, el término “Refugiado” se aplicará a toda persona:

- 1) Que haya sido considerado como refugiado en virtud de los Arreglos de 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo de 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados:

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades no impedirán que se reconozca la condición de Refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección;

- 2) Que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1°. de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentran fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tendrán más de una nacionalidad se entenderá que la expresión del “país de su

nacionalidad" se refiere a cualquiera de los dos países cuya nacionalidad posean, y no se considerará carente de la protección del país de la nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951" que figuran en el artículo 1 de la sección A podrán entenderse como:

- a) "acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 en Europa, o como
- b) acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, en Europa o en otro lugar"

Y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en la que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula a) podrán en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la fórmula b) por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

C) En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la Sección A precedente:

- 1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país o nacionalidad; o
- 2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o
- 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad, y disfruta de la protección del país de su nacionalidad; o
- 4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguido; o
- 5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad;

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendido en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que pueden invocar para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores; de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual;

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país donde tenía su residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

d) Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas para los Refugiados. Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente como arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

e) Esta convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad del tal país.

f) ...”

Del texto copiado, se extraen las cláusulas de cesación de la condición “de refugiados”, si las causas que motivaron la condición de refugiado ha desaparecido, se aplica inmediatamente las mismas, entre las que podemos enunciar el literal c) en el que se plantea que cesará la aplicación de la Convención a toda persona que se encuentre bajo estas condiciones salvo los casos excepcionales en donde no haya desaparecido las razones imperiosas derivadas de su condición de perseguido.

Para mayor claridad se definirá el término refugiado y los términos en que dura esa prerrogativa.

El artículo 5 del Decreto Ejecutivo N°.23 de 10 de febrero de 1998 "***Por el cual se desarrolla la Ley N°5 del 26 de octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1977 y protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, se derogan el Decreto N°.100 del 6 de julio de 1981 y la Resolución Ejecutiva N°. 461 del 9 de octubre de 1984, y se dictan nuevas disposiciones en materia de protección temporal por razones humanitarias***" preceptúa lo siguiente:

"Artículo 5. Para los efectos de aplicación y puesta en práctica de la Ley N°.5 del 26 de octubre de 1977, se considera como "Refugiado":

1. Toda persona que, debido a fundados temores de persecución individualizada por las autoridades de su país de origen o de residencia habitual, por motivos de raza, género, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o no quiera acogerse a la protección de tal país.
2. Quién careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde tuviera su residencia habitual, debido a fundados temores de persecución individualizada por las autoridades de su país de origen o de residencia habitual, por motivos de su raza, género, religión, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a ese país.
3. Todo extranjero, habiendo ingresado al país y encontrándose legalmente en el territorio de la República, debido a causas sobrevivientes que surjan en su país de origen o residencia habitual, le motivan un fundado temor de persecución por motivo de su raza, género, religión, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

**La calidad de Refugiado es una situación migratoria excepcional y temporal.** (Subrayado por la Procuraduría de la Administración)

Se colige de la norma copiada, que el término refugiado guarda relación con situaciones concretas que le pueda haber acontecido a una persona en una determinada época, y que debido a fundados temores de persecución individualizada, por autoridades de su país de origen o residencia habitual, o por

motivos de raza, género, religión, nacionalidad, etc., se encuentra fuera de su país y no pueda, o no quiera acogerse a la protección de tal país; o que encontrándose fuera de su país por las mismas razones no pueda, o a causa de dichos temores no quiera regresar a su país de origen. El extranjero, que habiendo ingresado legalmente en el territorio de la República, debido a causas sobrevivientes que surjan en su país de origen o residencia habitual se encuentre en iguales circunstancias.

Vale destacar, que una vez, desaparezca las razones que plantea la ley 5 de 1977, reglamentada por el Decreto Ejecutivo N°.23 de 1998, se aplican las cláusulas de cesación. Debe tenerse claro, que la calidad de "refugiado" **es excepcional y temporal**, lo que indica que esto nos es permanente. (Destacado de la Procuraduría).

Tal como señala usted, en la Consulta, la Convención de 1951 y Protocolo de 1967, no obligan a los estados contratantes a otorgarles un estatus migratorio definitivo o a permitirles naturalizarse, en los casos de personas, en las que los términos para realizar sus trámites bajo esa condición cesó o expiró. El concepto que plantea el artículo 34 de la Ley 5 de 1977, es que los Estados Contratantes **facilitarán en todo lo posible, la asimilación y la naturalización de los refugiados**. El término "asimilado" que preceptúa la norma, no puede ser aplicado a las personas que ya se les impuso las cláusulas de cesación, toda vez que las razones que en aquella época existían para que se le dieran la condición de "refugiado" ha desaparecido; la asimilación y la naturalización que contemplaba el Convenio de 1951 guarda relación con los derechos y deberes que podían ejercer en aquel entonces las personas que estaban en la condición de "refugiados", por ejemplo, derecho a un seguro, trabajo, educación y el de naturalización entre otros.

No existe en el Convenio de 1951, ni en las leyes panameñas, ningún concepto que haga referencia a "asimilados por vieja data", pues esa no era la intención del Convenio de 1951, ni la ley 5 de 1977 y el Decreto Ejecutivo N°.23 de 1998; la naturaleza de estos derechos esta implícita en los términos legales que se señalan en estos instrumentos jurídicos bajo la condición de refugiados, incluyendo el de naturalización. La prueba de lo que se argumenta esta contenido en el artículo 65 del Decreto Ejecutivo N°. 23 de 1998, cuando dice **que transcurrido un año desde la fecha de la Resolución que reconoce su condición de Refugiado**, éste podrá optar por la integración local adoptando un status migratorio que le permita la permanencia en el territorio nacional.

El refugiado que adopte un nuevo status migratorio continuará gozando de la plena protección contra la devolución o extradición, a menos que regrese voluntariamente a su país, o se aplique formalmente alguna de las cláusulas de cesación contenidas en el artículo 1 "C" de la Convención sobre el estatuto de

refugiados. Por consiguiente, la persona que quería legalizarse en Panamá hasta alcanzar un status definitivo, debió hacer los trámites, transcurrido un año desde la fecha de la resolución que le dio la condición de "refugiado". El artículo 66 del Decreto Ejecutivo N°.23 de 1998 plantea que el refugiado podía optar por naturalizarse siempre y cuando cumpliera con los trámites y requisitos establecidos en la Constitución y en las leyes de la República. La naturalización finaliza la protección definitiva de la calidad de refugiado.

Como se ha explicado, el artículo 34 de la ley 5 de 1977, establece que los Estados Contratantes ***facilitarán en todo lo posible***, la asimilación y la naturalización de los refugiados. Esto guardaba relación con los derechos y deberes que gozaban bajo la condición de refugiados. **Por lo tanto, este compromiso que tienen los Estados Contratantes, no alcanza la obligación de cambiar el status migratorio de éstos en definitivo o de naturalización.**

Este despacho comparte su preocupación, en cuanto a que de existir personas con más de diez años, con hijos panameños o que entraron desde muy temprana edad a nuestro país, se torna en un problema social de gran alcance y a la que debe dársele respuesta dentro del contexto legal, ya que han pasado los términos que plantea el Convenio de 1951 y la Ley 5 de 1977, es decir la calidad de "Refugiado" **la cual es excepcional y temporal, ya ha cesado;** por consiguiente, se recomienda, que se analicen los casos que están bajo esa condición a través de la Comisión Nacional de Protección para Refugiados, pues dentro de sus atribuciones está "**la de evaluar y colaborar en la implementación de cambio de status migratorio de los Refugiados en coordinación con la Dirección Nacional de Migración y Naturalización del Ministerio de Gobierno y Justicia**" (Artículo 18 N°.15 del Decreto N°. 23 de 1998)

Sugerimos que la coordinación en estos casos, por ser necesaria sea pronta, pues la situación de estas personas no pueden quedar al margen de la ley. Este despacho considera que antes de entrar a aprobar algún instrumento legal, debe hacerse una evaluación exhaustiva de los casos, en coordinación con la Comisión antes descrita, y posteriormente, legalizar su status migratorio en el país, aplicando la Constitución Política y las leyes de migración que son las que determinan los pasos que estas personas deben seguir. En ese orden de ideas, también se recomienda que a través de la Comisión en conjunto con Migración, se ofrezcan las facilidades en todo lo posible, para que las personas que califiquen puedan realizar los trámites de forma expedita, a fin de contar con un status migratorio definitivo o de naturalización.

### **Conclusión de la Procuraduría de la Administración**

Este despacho es de opinión que el concepto de asimilados que plantea el artículo 34 de la ley 5 de 1977, hace referencia a los derechos o prerrogativas que gozan

las personas en su condición de refugiados. Desaparecida esta condición, por la cláusula de cesación, esta no es aplicable en la actualidad, pues su status es otro, y por tanto, para poder ser legalizados, estos deben cumplir con los trámites que establece la Constitución Política y las leyes de migración.

En relación a aquellos casos en que las personas tienen más de diez (10) años y cuyos padres e hijos entraron como refugiados, recomendamos examinar estos casos, de forma exhaustiva, por la Comisión Nacional de Protección para Refugiados en coordinación con la Dirección Nacional de Migración y Naturalización del Ministerio de Gobierno y Justicia con el propósito de establecer los mecanismos de agilización de sus trámites y legalizárseles de acuerdo a cada caso en particular y de conformidad con la Constitución y Leyes Migratorias.

Con la pretensión de haber, aclarado su solicitud, me suscribo de usted, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.