

**ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DEL ACNUR Y EL SERVICIO JESUITA A
REFUGIADOS, EN EL PROCESO DE RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE
INDÍGENAS EMBERÁ-WOWNAAN REFUGIADOS EN EL DARIÉN
PANAMEÑO. 2004-2011**

JUAN SEBASTIÁN SOSA ROJAS

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 2014**

“Análisis de la incidencia del ACNUR y el Servicio Jesuita a Refugiados, en el proceso de reconocimiento y protección de indígenas Emberá-Wownaan refugiados en el Darién panameño. 2004-2011

Estudio de caso
Presentado como requisito para optar al título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Juan Sebastián Sosa Rojas

Dirigido por:
Pedro Rojas Oliveros

Semestre II, 2014

RESUMEN

Este documento pretende analizar la manera en que las actividades de protección del ACNUR y las acciones emprendidas por el SJR, incidieron en el proceso de reconocimiento y protección de indígenas Emberá-Wounaan, refugiados en la región fronteriza de Darién-Panamá. Dicho análisis muestra la manera en que las estrategias de estos actores se articulan, en el marco de las redes transnacionales de defensa, con las estrategias de actores como MENAMIRE, CEALP, RROCM Y CRM, logrando transformaciones en el comportamiento de Panamá, no solo en términos del reconocimiento de los indígenas, sino en la integración del derecho internacional en las prácticas gubernamentales. Lo anterior, a través de una metodología de observación etnográfica, tanto de los actores como de los escenarios en los cuales participan, que permite la reconstrucción de dinámicas de internacionalismo y de las estrategias de defensa, a la luz de la teoría de los movimientos sociales y activismo transnacional.

Palabras clave: *Desplazamiento forzado, indígenas refugiados, Protección Internacional, redes transnacionales de defensa, Derecho Internacional.*

ABSTRACT

This paper aims to analyze how the UNHCR's protection activities and the actions undertaken by the SJR contributed to the process of recognition and protection of indigenous Emberá-Wounaan, refugees in the border region of Panama-Darien. The analysis shows how the strategies of these actors are articulated, in the context of transnational advocacy networks, with actors like MENAMIRE, CEALP, RROCM and CRM, making changes in the behavior of Panama, not only in terms of recognition of indigenous people, but also in the assimilation of international law in government practices. Through an ethnographic observation methodology of both the actors and the scenarios in which they participate, the analysis displays the reconstruction of dynamics of internationalism and defense strategies under the scope of the theory of social movements and transnational activism.

Key words: *Forced displacement, indigenous refugees, international protection, transnational advocacy networks, international law.*

*A mis padres por su gran amor, paciencia y apoyo incondicional, por su lucha diaria
buscando ofrecer siempre lo mejor para sus hijos*

*A todos aquellos que han sido desterrados por la violencia, a los que el “ruido” de las
armas los ha obligado al olvido de sus familias, a dejar parte de su historia, parte de su
vida*

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	12
1. DESPLAZAMIENTO FORZADO DE INDÍGENAS EMBERÁ-WOUNAAN QUE SE ENCUENTRAN EN SITUACIÓN DE REFUGIO EN DARIÉN- PANAMÁ	19
1.1.Emberá y Wounaan: una misma cosmovisión y tradición cultural	19
1.2.Conflicto armado, desplazamiento forzado y comunidades indígenas	23
1.3. Migración forzada transfronteriza	27
2. CAMPO JURÍDICO EN MATERIA DE REFUGIO	33
2.1. Del derecho internacional al régimen internacional de protección de refugiados	33
2.2. Aplicación del derecho internacional de refugiados en la construcción del marco jurídico nacional de protección	37
2.3. Procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado: desafíos frente a la protección efectiva	43
3. ESTRATEGIAS Y AGENTES QUE PARTICIPAN EN LA PROTECCIÓN DE INDÍGENAS EMBERÁ-WOUNAAN REFUGIADOS EN DARIÉN	47
3.1. Antecedente en el cambio de conducta de la política panameña en el contexto fronterizo colombo-panameño	47

3.2. Actores que participan en la protección y defensa de derechos de los refugiados en Panamá	50
3.3. Redes transnacionales de defensa: agentes de cambio en la política de refugio en Panamá	55
4. CONCLUSIONES	61
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE FOTOS Y TABLAS

	Pág.
Mapa 1. Comarca Emberá-Wounaan.	21
Foto 1. Tambo destinado para la cocina. Vista Alegre, Darién-Panamá.	22
Foto 2. Piragua construida por miembros de la comunidad, navegando sobre el Río Chuqunaque, Darién Panamá.	23
Foto 3. Cultura y cosmovisión Emberá-Wounaan a través del vestuario.	27
Foto 4. Emberás preparándose para la muestra de danza tradicional, presentada al Relator Especial: James Anaya. Arimae, Darién Panamá.	29
Mapa 2. Comunidades receptoras.	30
Mapa 3. Migración forzada transfronteriza	32
Tabla 1. Instrumentos internacionales sobre protección de refugiados ratificados por Panamá.	35
Foto 5. Viviendas construidas a través de un proyecto de ACNUR, para los primeros indígenas reconocidos como refugiados. Vista Alegre, Darién-Panamá	39
Foto 6. Llegando a uno de los retenes del SENAFRONT. Camino a Yaviza desde Vista Alegre.	41
Tabla 2. Marco jurídico referente a la protección de refugiados en Panamá.	42
Foto 7. Visita del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.	52

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Folletos de divulgación. Ejemplos de iniciativas de divulgación, de los procedimientos y derechos de los refugiados, producidos por actores que participan en la protección de refugiados.
- Anexo 2. Entrevista. Marcos. Líder Indígena refugiado en Vista Alegre. Vista Alegre, Darién, Panamá (Julio 2013).
- Anexo 3. Entrevista. Luis. Indígena refugiado, vocero de indígenas refugiados en Alto Playona. Alto Playona, Darién-Panamá. (Julio 2013).
- Anexo 4. Entrevista. Familia indígena refugiada y PTH en Alto Playona. Alto Playona, Darién-Panamá. (Julio 2013)
- Anexo 5. Entrevista. Betanio Chiquidama. Cacique General Comarca Embera-Wounaan y Presidente de CONAPIP. Ciudad de Panamá. (Julio 2013).
- Anexo 6. Entrevista. Francesca Fontanini. Directora Regional de Información Pública, ACNUR. Bogotá. (Agosto 2013).
- Anexo 7. Entrevista. Santander Tristán. Presidente y fundador del CEALP. Ciudad de Panamá. (Julio 2013).
- Anexo 8. Entrevista. Fernando Wing. Abogado del CEALP. Ciudad de Panamá. (Julio 2013) .
- Anexo 9. Entrevista. Héctor Huertas. Abogado de CEALP y Corporación de abogados indígenas de Panamá. Ciudad de Panamá. (Julio 2013).
- Anexo 10. Intervención del Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos

Indígenas: James Anaya. Arimae, Darién-Panamá. (Julio 2013).

Anexo 11. Documento fotográfico. Fotografías sobre el recorrido por Darién.

LISTA DE SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
CEALP	Centro de Asistencia Legal Popular
CNR	Consejo Noruego para Refugiados
CIDEM	Centro de Iniciativas Democráticas de Panamá
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CRM	Conferencia Regional de Migraciones
DD.HH	Derechos Humanos
DI	Derecho Internacional
DIH	Derecho Internacional Humanitario
HIAS	Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados
MENAMIRE	Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados de Panamá
OI	Organismos Internacionales
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONPAR	Organización No Gubernamental
OREWA	Oficina Nacional para la Atención de Refugiados
ONG	Organización Regional Emberá Wounaan
PTH	Estatuto de Protección Temporal Humanitaria
RDH	Red de Derechos Humanos de Panamá
RET	Refugee Education Trust
RR.II	Relaciones Internacionales
RTD	Redes Transnacionales de Defensa

SENAFRONT	Servicio Nacional de Fronteras
SJR	Servicio Jesuita a Refugiados
RROCM	Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones
VIDA	Vicariato de Darién

INTRODUCCIÓN

El 10 de Agosto de 2003 el diario la Prensa de Panamá, publicaba, en relación con la repatriación forzada de 109 colombianos refugiados en Darién, declaraciones del Director de Policía Nacional de Panamá, en la cuales señalaba que “en su gran mayoría estos colombianos, eran un peligro para la seguridad nacional por sus nexos con los grupos beligerantes irregulares colombianos” (Otero 2003, párr. 9). Esta noticia, describe el panorama de estigmatización frente a los solicitantes de refugio, en frontera, y desconocimiento de principios internacionales, al que debían enfrentarse los indígenas colombianos que llegaban a Darién-Panamá en búsqueda de protección internacional¹.

Sin embargo, este panorama hostil en el que la adopción de instrumentos internacionales como la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados, podía entenderse como una adopción simplemente discursiva, en tanto sus principios no eran respetados, se fue transformando al punto de llegar a la aprobación de leyes que permiten, a los refugiados, alcanzar la categoría migratoria de residente permanente. En este sentido, este estudio busca analizar la manera en que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Servicio Jesuita a Refugiados (SJR)², incidieron durante el periodo 2004-2011, en el proceso de reconocimiento y protección de indígenas Emberá-Wounaan, que como consecuencia de enfrentamientos entre grupos de guerrilla y paramilitares, en el departamento de Chocó, se encuentran en situación de refugio en la región fronteriza de Darién-Panamá.

Ahora bien, los estudios de relaciones internacionales (RR.II) se caracterizaron, hasta finales de los años sesenta, del siglo XX, por centrarse en el análisis de aquellas

¹ ACNUR ha producido una serie de documentos académicos y no académicos, en los que ha recogido los principios de DI de refugiados, así como el trabajo de la Oficina en los diferentes contextos de emergencia humanitaria. Uno de estos documentos es: Protection Learning Program, el cual resalta la definición de protección internacional, adoptada por el Comité Permanente Inter-Agencial (IASC), del cual ACNUR hace parte. Allí se define protección como: "todas las actividades dirigidas a garantizar el pleno respeto de los derechos de los individuos, de conformidad con los instrumentos jurídicos pertinentes, como los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados". (UNHCR 2000a, pág.7)

² ONG internacional que a través del acompañamiento y visibilización busca proteger los derechos de los refugiados (Appel 2013).

situaciones y contextos, en los cuales, existieran conflictos entre Estados (Arenal 2002, págs. 24-25), intentando comprender el comportamiento de los mismos en el escenario internacional, y de alguna manera, guiando las acciones de tomadores de decisión, basadas en dilemas de seguridad, a partir del paradigma realista (Arenal 2002, pág. 29). Si bien las teorías realistas entienden al Estado como un actor unitario-monolítico, como el actor principal y más importante, reconociendo la existencia de otro tipo de actores, estas no profundizan en el análisis de diversas lógicas que se venían produciendo en el sistema internacional del periodo pos Guerra e incidiendo en el mismo. Es a partir del paradigma y las teorías liberales, que se reflexiona acerca tanto de las múltiples interdependencias³, que no habían sido contempladas por el realismo, como de la importancia de acciones de actores no estatales, los cuales, introducen en la política interna, nuevos temas de la agenda internacional, que no responden exclusivamente al dilema de seguridad (militar).

Las teorías liberales de la interdependencia compleja, desarrolladas principalmente por Robert Keohane y Joseph Nye, y el neoliberalismo institucional -Keohane-, brindaron un espacio y un lenguaje para el análisis de las nuevas dinámicas que contribuirían al control de la anarquía en las RR.II, mediante el desarrollo de lógicas de cooperación, en el marco de lo que denominaron: relaciones transnacionales, entendidas como uno de los canales que conectan a las sociedades, mediante relaciones entre actores, en las que por lo menos uno de estos no es estatal y en donde existen múltiples interacciones no solo políticas sino económicas (Keohane y Nye 2001b, pág. 21). Sin embargo, estas teorías no dejaron de ser un análisis estado céntrico -mejorado-, en el sentido de reconocer nuevas lógicas en las RR.II, sin atacar la perspectiva realista de un sistema internacional centrado en el Estado.

A pesar de brindar herramientas y abrir el espacio para un lenguaje de relaciones transnacionales complejas, estos acercamientos teóricos liberales, no son suficientes para analizar y comprender la manera en que se interrelacionan los diversos actores del sistema internacional, ni cómo se constituyen y funcionan las redes y coaliciones transnacionales,

³ Definida por Robert Keohane y Joseph Nye, como: “aquellas situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países”. (Keohane y Nye 2001a, pág. 7)

generadas por cooperación y acuerdos entre actores (Tarrow 2005, pág.167). Estas limitaciones, según el sociólogo Sidney Tarrow, se caracterizan principalmente por dos aspectos. En primer lugar, por una comprensión horizontal de las relaciones transnacionales, en donde los Estados interactúan con Estados y los actores no estatales con sus pares; en segundo lugar, por centrarse en el análisis de los fenómenos producidos por la acción de corporaciones multinacionales, dejando de lado, por ejemplo, a aquellos actores que podrían resistir al poder de dichas multinacionales (2005, pág. 20).

En este sentido el presente estudio no solamente toma conceptos teóricos de paradigmas de RR.II, para analizar lógicas de activismo transnacional e internacionalismo⁴, sino que se complementa con aportes de la sociología, como estudios realizados en torno a la acción colectiva y las redes transnacionales de defensa (RTD), los cuales permiten comprender las complejas redes de agentes y luchas por un capital específico, dentro de diversos campos como el poder, el político y jurídico (Bourdieu 1990, págs. 135-141).

En estas redes complejas, caracterizadas por interrelaciones entre actores-agentes muy diversos, participan desde colectivos de abogados, defensores de DD.HH y hasta grandes organismos intergubernamentales, (Keck y Sikkink 2000, pág. 27), sin importar que sus características ontológicas, y objetivos, sean igual de diversos. Incluso, como se verá en capítulos siguientes, es a partir de estas diferencias entre actores-agentes, que se generan necesidades y espacios de cooperación que fortalecen procesos de defensa e incidencia de cada uno de éstos.

Si bien el periodo de análisis establecido en esta investigación, está delimitado entre los años 2004-2011, es importante anotar que se tendrán en cuenta dos hitos ocurridos fuera de dicha delimitación temporal, en tanto se presentan como hechos fundamentales en el proceso de incidencia de los agentes involucrados. En primer lugar, se hará referencia a la resolución de la CIDH, de otorgar medidas cautelares en 2003, a favor de las comunidades

⁴ Tarrow entiende el internacionalismo como: “una estructura, densa y triangular de relaciones entre estados, actores no estatales, e instituciones internacionales, y las oportunidades que esto produce para que los actores participen en la acción colectiva en diferentes niveles del sistema” (Tarrow 2005, pág. 25).

de colombianos refugiados en Darién⁵, quienes fueron repatriados forzadamente por el Estado panameño, ignorando el principio de no devolución o *non-refoulement*, y poniendo en riesgo la vida de los refugiados. El segundo hecho fundamental, incluido en el periodo de análisis, es la aprobación de la Ley 74 del 15 de octubre de 2013, mediante la cual se brindan garantías para que los refugiados, puedan finalmente obtener soluciones duraderas a su situación.

El análisis de la incidencia del ACNUR y el SJR, a través no solo de la óptica de las RTD, sino de aportes teóricos y metodológicos de Pierre Bourdieu, quien entiende la sociedad “como un conjunto de campos que se relacionan entre sí y los cuales son a la vez relativamente autónomos” (Chihu 1998, pág. 180), permite y hace necesaria la inclusión, en dicho análisis, de agentes diferentes a los planteados inicialmente, teniendo en cuenta que, en este conjunto y cruce de campos, interactúan y luchan, desde el nivel local, regional e internacional, diversos agentes que establecen estrategias, alianzas o confrontaciones con el fin de obtener un capital específico (Santamaría 2008a, págs. 19-42).

En este sentido, el texto no aborda las estrategias del ACNUR y el SJR de manera aislada. Por el contrario, reconstruye procesos y *habitus* de agentes como: el Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP)⁶, en el cual convergen organizaciones de base y colectivos de abogados indígenas; y la Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados (MENAMIRE)⁷, quienes no solo constituyen, junto con el ACNUR y el SJR, una red de agentes que permite la interacción y análisis -transversal- de campos como el poder, jurídico, político, y de las RR.II, sino que constituyen RTD de DD.HH, y de refugiados, en donde cada uno de los agentes actúa de manera individual en un campo colectivo (Bigo 2013, pág. 51).

⁵ Para Santander Tristán –Director del Centro de Asistencia Legal Popular-, las medidas cautelares otorgadas, son de gran importancia no solo por detener la acción del Estado, en términos de repatriaciones, sino en el sentido que, “cambia la visión de persecución individualizada dado que la Comisión Interamericana amplía el concepto y permite entonces entender la protección internacional sin necesidad de individualizar a las víctimas sino a las comunidades” (Tristán 2013).

⁶ Organización de la sociedad civil que promueve el respeto de DD.HH a través del acompañamiento y formación jurídica a líderes, organizaciones comunitarias, congresos indígenas. Actualmente ejecuta el Programa para Refugiados financiado por ACNUR y el Consejo Noruego para Refugiados (CNR).

⁷ Red de organizaciones que trabajan en la defensa de derechos de migrantes y refugiados.

La necesidad de incluir en el análisis, a los agentes mencionados en el párrafo anterior, se genera a partir de la identificación, de los mismos, en el desarrollo del trabajo de campo llevado a cabo del 9 de julio al 5 de agosto de 2013 -tanto en Ciudad de Panamá⁸, como en la región fronteriza de Darién⁹-, realizado a través de observaciones de campo (directas) y entrevistas etnográficas, con agentes cruciales en el proceso como: miembros del CEALP (Santander Tristán¹⁰; Fernando Wing¹¹; Aresio Valiente¹²) o Carolina Appel¹³ del SJR, en donde quedó evidenciado que en el proceso de reconocimiento y protección de indígenas refugiados, existe una multiplicidad de agentes -diversos-, con trayectorias determinantes, que participan en las dinámicas de presión ejercidas por dicha red transnacional. En este sentido, y tomando como referencia el trabajo de Ángela Santamaría, la metodología de etnografía “multi-sites”, permitirá dar cuenta de la articulación entre los diferentes niveles (local, nacional e internacional) en los que simultáneamente, participan e interactúan los agentes (Santamaría 2012, pág. 231).

El trabajo etnográfico realizado para la elaboración de este documento, de análisis descriptivo-cualitativo, se sustenta en material producido a partir de entrevistas y observaciones en terreno, apoyado por documentos fotográficos, permitiendo dar fiel testimonio de realidades sociales que son captadas como haces de luz a través de un lente y que se inscriben desde el instante de la toma, en un documento y fragmento de la historia (Lara 2005, págs. 10-11). En este sentido, las fotografías presentadas, son de gran importancia, en la medida en que “las imágenes realizadas por las cámaras son la entrada principal a realidades de las que no tenemos vivencia directa” (Sontag 2003, párr. 5).

⁸ Allí realicé visitas de observación a ONPAR, institución ante la cual debe tramitarse la solicitud de refugio. En estas oficinas hablé con solicitantes de refugio y refugiados, que estaban tramitando algún documento.

⁹ En Darién visité las comunidades indígenas: Yaviza, Vista Alegre, Unión Chocó, Alto Playona, en donde entrevisté indígenas reconocidos como refugiados e indígenas reconocidos como PTH. También visité, en compañía del Cacique General Betanio Chiquidama, la comunidad de Arimae, allí participé en el encuentro de autoridades de la Comarca Emberá-Wounaan con el Relator Especial sobre los Pueblos Indígenas: James Anaya.

¹⁰ Fundador y presidente del CEALP. Santander participó en las audiencias que concluyeron con la declaración de medidas cautelares por parte de la CIDH.

¹¹ Abogado del Programa de Refugiados del CEALP. Presidente de la Comisión de Asilo del Colegio Nacional de Abogados de Panamá.

¹² Abogado indígena director Ejecutivo del CEALP.

¹³ Encargada del área de incidencia del SJR-Panamá.

Es preciso resaltar que este documento pretende, a partir de la problemática de los Emberá-Wounaan en situación de refugio en Panamá, y de la reconstrucción del proceso de reconocimiento y protección de estos, demostrar que las acciones y luchas de agentes analizados en este documento, constituyen estrategias y mecanismos de presión utilizadas por las RTD, que a través de un efecto: “*double-boomerang*” (Kaldor 2003, citado en Smith 2008, pág. 158), logran no solo internacionalizar la problemática, sino incidir en contextos locales gubernamentales, mediante la adopción y aplicación de normas internacionales de DD.HH, en el marco jurídico nacional.

Es importante señalar que para comprender la incidencia de los actores identificados, fue necesaria, a partir de resultados obtenidos en trabajo de campo, una breve modificación de los capítulos planteados en el proyecto de investigación, en tanto los objetivos allí establecidos, en relación con las estrategias de los actores, por una parte, eran repetitivos, y por otra, no permitían la inclusión de la construcción del caso. Incluir una breve contextualización de los Emberá-Wounaan y su desplazamiento forzado transfronterizo, permite comprender, desde un nivel local, los retos de actores involucrados en la protección y reconocimiento de estos indígenas, teniendo en cuenta el contexto geográfico en el que se encuentran, y el impacto frente a los derechos de comunidades indígenas, causado por dicho desplazamiento.

Ahora bien, esta investigación no pretende presentar un informe detallado sobre las características y problemáticas de comunidades indígenas, sin embargo, teniendo en cuenta que este documento se centra en el caso de los Emberá-Wounaan refugiados en Darién-Panamá, en el primer capítulo, se presentará un breve acercamiento sobre éstos Pueblos, y se hará una reconstrucción de las dinámicas del desplazamiento forzado que lleva a los indígenas a cruzar la frontera colombo-panameña. Lo anterior, con el ánimo de lograr una mayor comprensión no solo de la problemática de los Emberá-Wounaan, sino de los escenarios y campos en que se desarrollan las luchas de agentes involucrados.

En el segundo capítulo, se hará una revisión de los instrumentos y principios de DI de DD.HH y de refugiados, que brindan herramientas legales para el fortalecimiento de las estrategias de defensa, los cuales representan parte del capital simbólico para los profesionales del campo jurídico y político internacionales, quienes movilizan dicho capital

para lograr incidir en prácticas locales en materia de refugio. En el desarrollo del capítulo, se analizará la manera en que dichos principios constituyen el régimen internacional de protección a refugiados, y la manera en que este ha sido adoptado en el marco jurídico nacional, resaltando aquellas situaciones en las que la reglamentación de la aplicación de estas normas internacionales, o bien no brindan respuestas suficientes ante la situación de los refugiados en frontera, o se alejan del verdadero cumplimiento de principios establecidos por el DI.

Por último, en el tercer capítulo se presentará un análisis sobre las estrategias y actores que participan en la protección y reconocimiento de indígenas refugiados en Darién, mediante las cuales buscan incidir no solo en términos de protección a víctimas, sino en integración de normas internacionales en las prácticas gubernamentales. Lo anterior, basado en la descripción y análisis realizado en los primeros capítulos, así como en la revisión de acercamientos teóricos sobre las RTD, que permiten la articulación entre las estrategias de actores identificados en el trabajo de campo, con el fin de establecer y analizar la manera en que el ACNUR y el SJR incidieron en la protección y reconocimiento de indígenas Emberá-Wownaan refugiados en Darién-Panamá.

1. DESPLAZAMIENTO FORZADO DE INDÍGENAS EMBERÁ-WOUNAAN QUE SE ENCUENTRAN EN SITUACIÓN DE REFUGIO EN DARIEN-PANAMÁ

Si bien para el año 2010 en Panamá, según la Oficina Nacional para la Atención a Refugiados (ONPAR), habían 1210 refugiados reconocidos, 863 personas bajo el estatuto humanitario provisional de protección (PTH)¹⁴ y se encontraban pendientes 479 solicitudes de refugio (ACNUR 2011, pág. 6), este documento se centra en los Emberá-Wounaan que se encuentran con necesidad de protección internacional en Darién-Panamá, y que debido a sus características socio-culturales se ven enfrentados, como se expondrá más adelante, a una serie de problemáticas particulares que aumentan la magnitud del impacto causado por el desplazamiento forzado, y en este sentido, generan mayores dificultades en el acceso al procedimiento de reconocimiento. Lo anterior, genera la necesidad de hacer un breve acercamiento sobre estos dos pueblos indígenas, que habitan originariamente, tanto en Darién-Panamá como en algunas regiones del departamento de Chocó.

1.1. Emberá y Wounaan: una misma cosmovisión y tradición cultural

Los Emberá-Wounaan han sido denominados en la literatura, como indígenas Chocó, respondiendo no solamente al nombre de la región del pacífico en donde habitan, sino a la familia lingüística (Chocó), de la cual provienen cada una de sus lenguas (Pardo 1987, págs. 251-261). Uno de los principales textos en los que se evidencia dicha denominación, es el titulado: *Los Indios Chocó de Colombia y Panamá*, realizado en 1927, por Erland Nordenskiöld, quien -según el antropólogo Henry Wassen¹⁵- dividió en Emperá y Nonamá, de acuerdo a sus lenguas.

Estos pueblos indígenas se encuentran ubicados en zonas aledañas a los ríos Atrato, San Juan y Baudó, sin embargo, y a pesar de mantenerse -actualmente- en estas regiones,

¹⁴ Esta cifra tiene en cuenta las personas reconocidas hasta el año 2004 y aún no se conocen cifras concretas de reconocimientos posteriores.

¹⁵ Antropólogo sueco, quien con el objetivo de continuar el trabajo etnográfico realizado por Nordenskiöld, publicó en 1935: *Apuntes sobre grupos meridionales de indígenas Chocó en Colombia*.

como resultado de la conquista y diferentes procesos de colonización en territorios indígenas, los Emberá-Wounaan, se han dispersado a lo largo del pacífico colombiano, ocupando la vertiente montañosa de la cordillera y los valles del litoral, territorios del noroeste de Colombia y al este de Panamá, así como algunos municipios en departamentos como Antioquia, Córdoba y Risaralda. En Panamá, los Emberá-Wounaan han estado asentados, tradicionalmente, en Darién, principalmente en los márgenes de los ríos: Tuirá, Chucunaque, Jaqué, Sambú y Río Bagre. Gran parte de estas comunidades están ubicadas al interior de la Comarca Emberá-Wounaan (Mapa 1), establecida por la Ley 22 del 8 de Noviembre de 1983¹⁶.

Las “breves” diferencias que existen entre los Emberá-Wounaan, responden, en primera medida, a variaciones lingüísticas dentro de la familia Chocó, y variaciones en prácticas socioculturales que están determinadas por características y necesidades de los territorios en que habitan cada una de ellas. Sin embargo, estos grupos indígenas comparten y coinciden en su cosmovisión y prácticas culturales, permitiéndome así, un análisis transversal. Una aproximación a esta cosmovisión puede hacerse a través de la interpretación del universo, el cual para ambos, se encuentra dividido, desde la creación, en cuatro mundos que deben estar en armonía, en donde los dioses se encuentran en los mundos superiores, y personas, plantas (el mundo de la tierra), espíritus o demás seres, en mundos inferiores (Asociación de Autoridades Wounaan del Pacífico [CAMAWA] 2005, pág. 28).

Esta cosmovisión que une a los dos pueblos, representa no solo su forma de pensamiento y relación con el entorno, pues “lo sagrado, las creencias y costumbres, son la vida de los pueblos indígenas; a partir de ellas se explica su existencia y las razones de ser de cada persona, animal, planta u objeto que existen en éste y los otros mundos de nuestro universo” (CAMAWA 2005, pág. 24). De manera que la identidad cultural de estas

¹⁶Las Comarcas representan la figura organizativa y política que en Colombia se denomina Resguardos.

comunidades, está unida a través de sus creencias y su relación con el territorio, siendo esto, un elemento central para la vida del indígena (Chiquidama¹⁷ 2013 y Marcos¹⁸ 2013).

Mapa 1. Comarca Emberá-Wounaan.



Fuente: (Fundación Pro Niños de Darién 2013).

Esta manera de entender el mundo, a través de una cosmovisión basada en la relación armónica entre comunidad y territorio, está íntimamente relacionada con la noción de desarrollo de estas comunidades, para quienes este concepto no se traduce en:

[...] tener carreteras ni edificios, ni grandes obras de infraestructura, sino que desarrollo significa la existencia de comunidades, selvas, costas, ríos y quebradas donde los indígenas vivan, caminen y naveguen en paz y armonía entre sí y con las otras culturas y sociedades de la nación y del mundo, en procura de mejorar sus condiciones de vida y garantizar la pervivencia de las comunidades dentro de sus territorios (CAMAWA 2005, pág. 25).

Los Emberá-Wounaan, se caracterizan por vivir en bohíos o tambos, los cuales en su mayoría -y tradicionalmente- son en forma circular, sin paredes y levantados del suelo,

¹⁷ Cacique General de la Comarca Emberá-Wounaan y presidente de la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá.

¹⁸ Líder indígena Wounaan, quien hace parte del primer grupo de indígenas que fueron reconocidos como refugiadas en Panamá.

aproximadamente a metro y medio (foto1). Estas construcciones, y específicamente la separación entre el suelo y el piso de la vivienda, son determinadas por su ubicación, que por lo general, se encuentran en los márgenes de grandes ríos o afluentes de éstos.

Los ríos en los que se encuentran asentados los indígenas, determinan las costumbres de estos. Por ejemplo, su alimentación y sostenimiento gira, principalmente, en torno a la pesca y cacería, lo cual lleva a construir piraguas sobre las cuales se movilizan a través de los ríos (Foto 2), así como utensilios para estas actividades,

[...] para nosotros, el bosque, la montaña, lo es todo. Si yo necesito agua, yo tengo el río. Si quiero hacer mi casa, ahí está toda la madera, toda la herramienta. Si tengo hambre, ahí tengo el pescado, carne, lo que tú quieras y si yo me enfermo, ahí está mi farmacia (unas buenas plantas) y si quiero un médico, ahí está el botánico (Chiquidama 2013).

Foto 1. Tambo destinado para la cocina. Vista Alegre, Darién- Panamá.



Fuente: (Sosa 2013).

La satisfacción de necesidades básicas a través de la relación y aprovechamiento del entorno y sus recursos, ha desarrollado -en los hombres de estas comunidades- habilidad para trabajar la madera, utilizándola no solo para fabricar herramientas, medio de transporte (Foto 2) y viviendas, sino para hacer objetos que son vendidos como artesanías, muchas veces complementando cestos tejidos por mujeres. Estos cestos tejidos por mujeres -con

materiales como la palma-, representan una de las tradiciones que conservan estos pueblos, que además de caracterizarlos o representar su identidad, sirven en la mayoría de casos, como apoyo económico para el sostenimiento de las familias, teniendo en cuenta que estos son vendidos, obteniendo un recurso monetario importante, sobre todo en aquellos contextos (desplazamiento forzado y refugio) en los cuales la pesca, caza y agricultura se dificultan.

Foto 2. Piragua construida por miembros de la comunidad, navegando sobre el Río Chucunaque. Darién-Panamá.



Fuente: (Sosa 2013).

1.2. Conflicto armado, desplazamiento forzado y comunidades indígenas

"[...] durante toda la república lo único que <<democráticamente>> se nos ha ofrecido es el <<derecho>> a ser como otros, como no queremos ser [...]" (Muelas 2010, pág. 297).

Analizar el conflicto armado que se presenta en el departamento de Chocó y que afecta directamente a comunidades indígenas Emberá-Wounaan, resulta complejo en la medida en que no es posible identificar un único punto de partida, en el que emergen tanto el

conflicto, como las problemáticas de dichas comunidades, no obstante, es posible afirmar que:

La violencia ha sido un complemento a las iniciativas de explotación no tradicional de los recursos, es decir, el uso de la violencia como instrumento transformador ha servido para relegar las tradicionales formas de organización social y de explotación para ser sustituidas por las prácticas económicas extractivas en el marco del desarraigo y el despojo de las comunidades. (CODHES 2013, pág.55).

En este conflicto, que se ha incrementado desde finales de los noventa (CODHES 2013, pág. 56), actúan grupos armados al margen de la ley, como paramilitares y guerrillas, así como las Fuerzas Militares del Estado, quienes buscan ejercer control sobre el territorio y comunidades que habitan en éste, protagonizando una lucha constante y armada que causa graves consecuencias para la población protegida por el DIH (CODHES 2013, págs. 57-58), siendo aún más grave esta situación, cuando estrategias y armas del Estado son empleadas, en coordinación con grupos paramilitares, con el fin de causar terror en las comunidades (Ramona¹⁹ 2013).

La existencia de amplios terrenos ricos en oro, platino o madera, así como en biodiversidad e importantes fuentes hídricas que pueden ser explotados por medianos y grandes proyectos económicos, sumado a la posición geográfica del departamento, permite que éste represente un lugar estratégico para diferentes actores del conflicto, teniendo en cuenta que, se encuentra ubicado en la costa norte del Pacífico colombiano, limitando al norte con el Mar Caribe, al nor-occidente con el Darién panameño, al oriente con el océano pacífico, al occidente con departamentos como Antioquia, Risaralda y Valle del Cauca, y al sur, también con el Valle del Cauca.

Estos territorios que habitan los Emberá-Wounaan, y en mayor medida, aquellos que limitan con el Valle del Cauca, la frontera con Panamá y la región del Urabá, son campos de batalla entre grupos paramilitares y de guerrilla, en tanto sirven como rutas esenciales para el transporte de droga -para narcotraficantes-, quienes buscan salida hacia la costa pacífica y su posterior envío a otros países, y de personas -para traficantes de

¹⁹ Campesina proveniente de la población de Bijao (Colombia) y refugiada en la comunidad de Boca de Cupe en Darién (Panamá), víctima de la Operación Génesis.

migrantes- quienes utilizan la frontera con Panamá para comerciar con personas que se dirigen de manera irregular hacia Norte América (Chiquidama 2013).

Al encontrarse estas comunidades en medio del conflicto entre grupos armados como el Frente 57, 58 y 34 de las FARC y el Bloque Élmer Cárdenas de las AUC, entre otros, se convierten en comunidades vulnerables y víctimas de violaciones de DD.HH y del DIH, en tanto sufren desapariciones forzadas, asesinato de líderes, agresiones sexuales, y hostigamientos contra la población civil (CODHES 2013, pág. 57). Estas comunidades son involucradas en la lucha por el control del territorio, perdiendo autonomía del mismo teniendo en cuenta que, actividades culturales y económicas como la pesca y caza (Neldo 2012), son bloqueadas por los actores armados, quienes utilizan como una estrategia de confrontación, no solo el bloqueo de dichas actividades, sino la limitación del tránsito de alimentos y medicinas sobre ciertos tramos de los principales ríos del departamento.

Es paradójico que el Chocó y en general el pacífico colombiano, imaginado como una región más allá de la frontera de las instituciones, marginado de los diferentes proyectos de nación del siglo XIX y XX, e incorporado fallidamente en los proyectos de desarrollo de los ochenta y noventa, se encuentre en el momento de su mayor incorporación al proyecto de nación y progreso, a través de la llegada de grupos de guerrilla, paramilitares y narcotraficantes, así como de industrias agroindustriales legales e ilegales: a través de la violencia (Restrepo 2011, págs. 237-250)

Otra paradoja -no muy alejada y marcada por el narcotráfico-, se presenta en medio de comunidades inmersas en contextos de conflicto, en donde los grupos armados, mediante el apoyo y presión ejercida sobre las comunidades indígenas, logran cierto tipo de complicidad y colaboración por parte de miembros de dichas comunidades, generando divisiones al interior y causando fenómenos como el desplazamiento forzado, sobre todo, de líderes que se oponen a las actividades de grupos armados, tal como lo expuso Marcos, en el dialogo que sostuvimos acerca de las razones de su llegada a Panamá. Allí, Marcos cuenta que paradójicamente un miembro de su comunidad, quien inicialmente “tenía un problema con la guerrilla... y con los paras..., a lo último estaba siendo perseguido por los mismos paras (por cosas de droga, ¿no?)... ahí se unió más bien con la guerrilla” (Marcos 2013), fue determinante en las amenazas que vinieron en su contra.

Posteriormente, esta persona fue elegida por la comunidad como Gobernador del Cabildo, y “[...] viendo que él se estaba reuniendo con la gente (con la guerrilla), nos reunimos en la comunidad y manifestamos que esto no debía ser y que no queríamos que un Gobernador, un dirigente, esté en ese camino, porque después la otra gente (los paracos) se da cuenta y eso nos afecta a toda la comunidad”. (Marcos 2013). Ante esta situación, Marcos y su cuñado, anterior Cabildo Gobernador, con apoyo de la comunidad, pidieron a las autoridades municipales, que no permitieran el ejercicio de funciones de Cabildo a una persona que ponía en riesgo la tranquilidad, seguridad y organización de la comunidad. Finalmente, el alcalde de Istmina, debido a las denuncias, retiró del cargo a dicho gobernador.

“[...] y mucha gente cuando intervenía en las reuniones... él iba apuntando los nombres... Un poco de nombres aparecieron allá en el listado que la guerrilla mostró, supuestamente tenía a la gente que iban a ir matando, uno por uno. Así fue que nosotros entramos en ese problema” (Marcos 2013).

Lo anterior, sirve como ejemplo de la manera en que los grupos armados ejercen presión sobre las comunidades, buscando apoyo, legitimidad y control total sobre los territorios. Como quedó evidenciado en diálogos sostenidos con cinco colombianos refugiados en Darién (Luis²⁰, Marcos, Ramona y Familia de Alto Playona²¹), quienes vivían en comunidades ubicadas sobre los ríos o afluentes del Atrato, San Juan y Baudó, los actores armados ejercieron presión sobre las comunidades, señalando a sus habitantes de colaborar o participar en actividades del bando contrario, lo cual, se tradujo en amenazas, homicidios selectivos y desapariciones forzadas de líderes comunitarios que se oponían a las actividades e influencia de estos, viéndose obligados a abandonar su territorio (Corte Constitucional 2009, pág. 22) para encontrar refugios temporales en "zonas más seguras"²², con el fin de preservar su vida, familia y cultura.

²⁰ Indígena refugiado en Alto Playona. Luis ha sido el vocero, ante instituciones como ACNUR, de las familias refugiadas de Alto Playona.

²¹ En esta familia de indígenas Emberá, algunos miembros son reconocidos como refugiados y otros bajo PTH.

²² Las cabeceras municipales que han sido receptoras de desplazamientos masivos o individuales, son por lo general, cabeceras olvidadas y alejadas de autoridades gubernamentales, en donde no se cuenta con capacidad para satisfacer ni siquiera necesidades básicas de la población que allí vive y en donde la autoridad está representada por diferentes grupos armados.

Foto 3. Cultura y cosmovisión Emberá-Wounaan a través del vestuario.



Fuente: (Sosa 2013).

Por estas razones expuestas hasta el momento, miembros de comunidades indígenas, en este caso: Emberá-Wounaan, se vieron obligados a abandonar su territorio, causando graves consecuencias para éstos, en tanto el territorio representa dentro de la cosmovisión indígena "no solo un espacio geográfico, es el pasado, presente y futuro. Son los bienes naturales, es la soberanía territorial, es la estructura de la organización, pensamiento, espiritualidad, economía y cultura, es mucho más, porque todo es integral. Ahí se vive y se convive" (Huanacuni 2010, pág. 7).

1.3 Migración forzada transfronteriza.

La riqueza que posee el departamento de Chocó, en términos de recursos naturales, expuesta en párrafos anteriores, contrasta enormemente con los niveles de pobreza de su población, que para el año 2012, registró una tasa de 68.0%, siendo la más alta del país (PNUD 2014, pág. 14). Sumado a esto, el contexto de confrontación descrito a lo largo de este capítulo, que se presenta no solo en las comunidades indígenas de donde provienen los refugiados, sino en la gran mayoría de municipios -y cabeceras-, obliga a que las personas

que huyen de la violencia, se desplacen en repetidas ocasiones buscando un lugar seguro, en donde las autoridades puedan brindar atención y garantías a víctimas de desplazamiento forzado, encontrándose allí, con una realidad en la que la posibilidad de encontrar soluciones parciales a su situación, es casi nula, al punto que:

[...] muchos colombianos han optado, como último recurso, por traspasar la frontera nacional para buscar refugio en Panamá. El escalonamiento del conflicto colombiano y sus formas de degradación son, entre otras, las principales causas de la migración forzada transfronteriza. La expulsión de la población y la expansión de las consecuencias del conflicto armado generan preocupación y tensiones en el vecino país de Panamá, donde se percibe esta afluencia poblacional como una amenaza potencial para su seguridad nacional" (CODHES 2004, pág. 33).

Es importante anotar que, la migración transfronteriza de indígenas Emberá-Wounaan, no responde exclusivamente al desplazamiento forzado que se presenta desde finales de los noventa, sino a encuentros con indígenas que habitan en territorio panameño (Foto 3) -o viceversa-, con el fin de mantener el conocimiento tradicional y el contacto con familiares, incluso, muchos indígenas colombianos que se radicaron en Panamá –antes del recrudecimiento del conflicto-, hoy tienen hijos y familia panameña, y son estas familias quienes en la mayoría de casos, han recibido en sus comunidades a aquellos que vienen huyendo del conflicto y amenazas de muerte (Luis 2013 y Marcos 2013)²³.

Sin embargo, el recrudecimiento del conflicto armado en Chocó, y en el país, llevó al endurecimiento de políticas migratorias y controles fronterizos²⁴ en la región de Darién, bloqueando la posibilidad de tener encuentros y cruces a los que estaban acostumbrados los Emberá-Wounaan, trayendo consigo problemáticas para éstos, en tanto la mayoría no cuenta con documentos necesarios para hacer un cruce fronterizo de manera regular, enfrentándose, a permanecer en territorio panameño bajo un estatus migratorio irregular, a

²³ Cuando cada uno hace referencia a su llegada al lugar donde reside, siempre identifican un familiar o conocido de su comunidad que facilitó su llegada.

²⁴ La región fronteriza de Darién, es controlada por el Sistema Nacional de Fronteras (SENAFRONT), principal cuerpo de fuerza pública (militar, según observaciones en visitas a batallones y puestos de control en Ciudad de Panamá, Metetí, Yaviza y Vista Alegre), encargado de ejercer control y brindar seguridad en territorios de fronteras. Allí en Darién, controlan el tránsito de personas, alimentos y cualquier tipo de elemento que circule por los ríos. El mayor obstáculo que se presentó en el recorrido hacia comunidades indígenas de Darién, fue la aprobación por parte del SENAFRONT, de mi desplazamiento por dicha región. Actualmente hay un debate en Panamá frente a la militarización de la Policía a través de la creación del SENAFRONT, teniendo en cuenta que la constitución panameña prohíbe los cuerpos militares permanentes.

ser rechazados en frontera, o deportados a su lugar de origen en donde su vida está amenazada.

Foto 4. Emberás preparándose para la muestra de danza tradicional presentada al Relator Especial James Anaya. Arimae, Darién- Panamá.



Fuente: (Sosa 2013).

Ahora bien, teniendo en cuenta las similitudes geográficas de Darién-Panamá, con los lugares de origen en Colombia, y que allí también habitan comunidades indígenas Emberá-Wounaan, ubicadas en las márgenes de los ríos Tuira, Chucunaque, Jaqué y Yape, esta región es la principal receptora de indígenas refugiados. Si bien el Mapa2 expone las principales comunidades de destino y recepción, en donde son acogidos los refugiados, hace falta allí, resaltar algunas poblaciones a las que los indígenas se han desplazado al interior del Darién, en donde residen más de 70 indígenas refugiados. Durante el trabajo de campo realizado en esta región fronteriza, fueron visitadas comunidades como Alto

Playona (cercana a Metetí, sobre el río Chucunaque) y Vista Alegre²⁵ (sobre el Río Tuira), donde se han asentado familias indígenas que buscan protección internacional.

Es importante resaltar que no todos los Emberá-Wounaan han tenido una misma dinámica de desplazamiento hasta los lugares de residencia actual. Lo anterior, responde no solo a los lugares de origen en Colombia, sino al conocimiento previo del Darién y de comunidades en las cuales pueden encontrar familiares o personas conocidas. En este sentido, se identificaron tres rutas de entrada desde Colombia hacia Darién-Panamá, utilizadas por los solicitantes de refugio una vez han recorrido un largo trayecto desde su lugar de origen hasta algún punto en la frontera.

Mapa 2. Comunidades receptoras.



Fuente: (MENAMIRE 2012).

²⁵ La comunidad de Vista Alegre es de gran importancia para este trabajo, teniendo en cuenta que los miembros de las 11 familias Wounaan que llegaron a esta población, fueron los primeros indígenas colombianos en ser reconocidos como refugiados en Panamá. (Verney 2007).

La principal ruta de entrada hacia Panamá, utilizada por personas que huyen del conflicto en Colombia, se hace partiendo desde Juradó-Chocó, en pequeñas embarcaciones, a través del Océano Pacífico hasta la población panameña de Jaqué, ubicada sobre la costa pacífica del vecino país, en la región de Darién (Marcos 2013). Una segunda ruta identificada, es a través de la selva que separa los dos países, para la cual se requieren varios días de caminatas, siendo ésta la más riesgosa, teniendo en cuenta que muchas familias se desplazan junto con niños, mujeres embarazadas o mayores de la comunidad, enfrentándose a los riesgos propios de una densa y húmeda selva. Además, es en esta zona en donde hay mayor presencia de grupos de guerrilla y paramilitares (Ramona 2013). Por último, la tercera ruta de entrada identificada, es a través de la costa atlántica, ingresando por Puerto Obaldía (Panamá), desde donde se debe hacer un extenso viaje para llegar a las comunidades que se encuentran en los ríos Chucunaque y Tuira (Luis 2013).

Una vez ingresan a territorio panameño, los indígenas se exponen a que las autoridades, desconociendo normas internacionales sobre refugio, no permitan su ingreso, los lleven a una cárcel junto con migrantes irregulares o traficantes, o en un tercer caso, sean repatriados de manera forzada a su país de origen. Por lo general, las familias indígenas no tienen conocimiento acerca de normas migratorias, ni de figuras jurídicas establecidas internacionalmente para su protección, mucho menos, de los procedimientos legales y administrativos, o instrumentos jurídicos nacionales que regulan la materia, motivo por el cual, no realizan los trámites requeridos para regularizar su situación migratoria, o acceder al procedimiento de reconocimiento como refugiados, quedando así, no solo por fuera de las cifras oficiales de refugio que “midan” la magnitud de la problemática, sino expuestos ante una posible repatriación involuntaria o rechazo en frontera hacia el lugar donde se encuentran los grupos armados que produjeron su desplazamiento.

Estando en territorio panameño, los indígenas deben llevar a cabo un proceso en el que se determinará, si son admitidos, o no, al procedimiento de reconocimiento como refugiados por parte de autoridades competentes en materia de refugio -como ONPAR y la Comisión de Elegibilidad, sobre las cuales se profundizará en los siguientes capítulos-. Durante dicho proceso, los indígenas solicitantes que se encuentran en Darién-Panamá, se

exponen a restricciones en el acceso a derechos como la salud, educación, vivienda y libre locomoción, teniendo en cuenta las características geográficas, sociales y políticas de la región, conocida comúnmente como el tapón del Darién.

Mapa 3. Migración forzada transfronteriza.



Fuente: Mapa elaborado por el autor con base en notas de campo y (Wing 2003, pág. 96)

2. CAMPO JURÍDICO EN MATERIA DE REFUGIO

La protección de solicitantes de refugio y refugiados, ha sido liderada desde 1951 por el ACNUR, desde donde se han promovido y promulgado acuerdos internacionales que rigen la materia, Conclusiones, Declaraciones y Directrices, y en este sentido, desarrollado un régimen de protección internacional, siendo estos, una guía para la creación y desarrollo de acuerdos regionales, así como de instituciones y marcos jurídicos nacionales que determinan no solo el comportamiento de los Estados, sino la manera en que estos asumen la responsabilidad de brindar garantías para el respeto de derechos de refugiados, y sobre todo, de DD.HH.

En este capítulo, se hará un análisis del marco normativo -tanto nacional como internacional- que establece mecanismos de protección y reconocimiento de personas en situación de refugio, lo cual permitirá comprender la manera en que estos mecanismos son utilizados por diferentes agentes como un escenario, en el que a través del conocimiento experto jurídico internacional, logran transformar e incidir en dinámicas locales.

2.1. Del derecho internacional al régimen internacional de protección de refugiados

Los Emberá-Wounaan desplazados forzosamente de su territorio, quienes, debido a las dinámicas del conflicto que vive el departamento de Chocó, se vieron obligados a cruzar la frontera colombo-panameña, deben ser reconocidos en territorio panameño bajo la figura de Refugio²⁶. Este reconocimiento, representa para dichos indígenas, un mecanismo de protección internacional, establecido mediante la Convención de Ginebra 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, en donde se determina que, debe reconocerse como refugiado a:

Toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no

²⁶ En virtud de la Convención y el Protocolo Sobre el Estatuto de Refugiados, ratificados por Panamá (UNHCR 2007).

quiera acogerse a la protección de tal país o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o , a causa de dichos temores no quiera regresar a él (Naciones Unidas 1951, pág. 2).

Teniendo en cuenta que esta definición no hace referencia al conflicto interno o situaciones de violencia generalizada, como una de las posibles causas de temores fundados, que llevan a una persona a acogerse a la protección de un país del cual no es nacional, ACNUR, bajo su mandato frente a las personas en búsqueda de protección internacional, ha incluido un concepto ampliado sobre la definición de refugiado, establecido en la Declaración de Cartagena de 1984, sobre Refugiados y Desplazados en América Central, incluyendo de esta manera, a las personas que:

[...] han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (Coloquio Sobre la Protección 1984, pág. 3).

Si bien instrumentos internacionales como la Convención y el Protocolo, desarrollan principios y normas -específicos- que buscan proteger los derechos de refugiados, y son la estructura principal del marco jurídico internacional en materia de refugio, es importante anotar que la protección de refugiados no solo se fundamenta en convenciones o acuerdos generados sobre esta materia, sino que reafirma y amplía principios de protección de DD.HH, establecidos en instrumentos internacionales de alcance universal o regional, como la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1948 (Artículo 14), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre -adoptada en la IX Conferencia Americana en 1948- (Artículo XXVII), la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (artículo 22), e incluso, los cuatro Convenios de Ginebra (1949) sobre el Derecho Internacional Humanitario (UNCHR 2001, pág. 8).

De manera que el régimen de protección internacional de refugiados, se basa en una relación de complementariedad entre el DI de refugiados, DI de DD.HH y el DIH (San Juan 2003, págs. 57-65), los cuales brindan un marco propicio para que los agentes involucrados puedan ejercer presión frente al comportamiento del Estado y sus instituciones.

Tabla 1. Instrumentos Internacionales sobre protección de refugiados ratificados por Panamá.

Instrumentos Internacionales sobre protección de refugiados ratificados por Panamá
<ul style="list-style-type: none">• Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre –adoptada en la IX Conferencia Americana en 1948- (Artículo XXVII).• Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 (Artículo 14).• Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Naciones Unidas).• Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967.• Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Artículo 22).

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (UNHCR 2001, pág. 8)

Si bien las dinámicas de desplazamiento forzado y refugio de personas que huyen de sus lugares de origen, han existido a lo largo de la historia, son las consecuencias de la Primera y Segunda Guerra Mundial, las que incidieron en la emergencia de un régimen de protección internacional de refugiados, en la medida en que durante este periodo, diferentes Estados se vieron enfrentados a grandes flujos de refugiados en sus territorios. A partir de este momento, los Estados buscan llegar a acuerdos, que incluyan el establecimiento de principios, que permitieran responder frente a la problemática de los solicitantes y Estados receptores.

Ahora bien, los acuerdos adoptados en contextos de la II Guerra Mundial, por lo general, debían ser ampliados o modificados constantemente, teniendo en cuenta que la protección se restringía a un grupo o categoría específica de personas, determinada por el lugar de origen. Sin embargo, convenciones como la de 1938 sobre la condición de refugiados de Alemania, ampliada posteriormente, con el fin de incluir a los ciudadanos provenientes de Austria, fueron de gran importancia en la medida en que sus disposiciones sirvieron como modelo y precedente para convenciones posteriores, siendo estas integradas en la Convención de 1951 (UNHCR 2000a, pág. 11).

La existencia de múltiples acuerdos, localizados, sobre refugiados, y la ausencia de una red universal de instituciones, normas o procedimientos que permitieran responder frente a las cada vez más variadas problemáticas y origen de refugiados, llevaron al establecimiento del ACNUR, por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, en 1949. Al año siguiente, la Asamblea General, aprobó el Estatuto sobre Refugiados, el cual representa y establece a partir de ese momento, el mandato del ACNUR para desempeñar actividades que procuren brindar protección internacional a refugiados, así como buscar soluciones duraderas para estos (UNHCR 2001, pág. 8).

Instrumentos jurídicos internacionales como la Convención y el Protocolo, interpretados y complementados por Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR, y Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, así como por documentos como la “*Agenda de Protección*”, el “*Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*”, configuran una estructura, universal, que permite establecer una ruta de atención y protección de solicitantes, buscando el respeto de DD.HH establecidos por el DI, constituyendo así, un régimen de protección internacional de refugiados, en tanto configuran un conjunto de “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner,1983, pág. 2)

De manera que tanto el Estatuto del ACNUR y la estructura -jurídica- descrita en este capítulo, consolidan los principios del DI de los refugiados, en un régimen único y coherente de protección internacional de refugiados (UNHCR 2000b, págs. 30-38). Uno de los principios fundamentales de este régimen internacional, que involucra directamente el comportamiento de los Estados y sus instituciones, es el principio de no devolución o *non-refoulement*²⁷, el cual determina que, todas las personas que buscan asilo en un país extranjero, tienen el derecho a no ser expulsados en frontera, ni devueltos de manera forzada a su lugar de origen en donde su seguridad está en riesgo.

Este principio de no devolución contenido en el artículo 33 de la Convención de

²⁷ Considerado eje central del DI de refugiados, con carácter de *jus cogens* (Declaración y plan de acción de México 2004, pág. 1)

1951, ha sido utilizado con frecuencia, como un recurso, por diferentes agentes del campo jurídico que buscan proteger los derechos de los refugiados, en tanto es a partir de la exigencia del respeto de dicho principio, que organizaciones presionan al Estado para que, en primera medida, permita el ingreso de solicitantes de refugio al territorio panameño, y al mismo tiempo, garantice el acceso al procedimiento formal de reconocimiento.

2.2. Aplicación del derecho internacional de refugiados en la construcción del marco jurídico nacional de protección

A partir de la ratificación, por parte del Estado panameño, de la Convención y el Protocolo -Ley 5 de 26 de Octubre de 1977-, y específicamente, a partir de su desarrollo mediante el Decreto 23 de 1998²⁸ (Tabla 2), se ha venido constituyendo -en Panamá- un marco jurídico en relación con la acogida, asistencia y protección de personas con necesidad de protección internacional. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que dichas disposiciones no son suficientes, y por el contrario, algunas normas que rigen la materia, obstaculizan el cumplimiento de parámetros establecidos por instrumentos internacionales.

Por ejemplo, la figura del Estatuto Humanitario Provisional de Protección (PTH), creada por el Título II del Decreto 23, bajo la cual se establecen condiciones diferentes a las contenidas en instrumentos internacionales, excluye implícitamente a solicitantes de refugio, del acceso al procedimiento de reconocimiento como refugiados, y de derechos que han sido contemplados para estos²⁹, tal como lo exponen no solo indígenas entrevistados, sino funcionarios de instituciones que intervienen en este proceso (Wing 2013, Valiente 2013, Huertas³⁰ 2013, Fontanini³¹ 2013)

Ahora bien, es importante anotar que la adopción de esta figura de protección

²⁸ Además de reglamentar la implementación de la Convención y el Protocolo, establece el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado.

²⁹ El Artículo 81, aclara que las personas reconocidas bajo PTH, no tendrán los mismos derechos de personas reconocidas formalmente como refugiados.

³⁰ Abogado indígena de CEALP, quien ha participado en escenarios de construcción de normas internacionales.

³¹ Oficial Regional del ACNUR.

temporal, responde a la creación por parte del Estado Panameño, de un híbrido, bien particular, de medidas temporales de protección (implementadas en otros contextos por ACNUR)³², frente a movimientos transfronterizos de personas que llegaron “masivamente”³³ a Darién-Panamá. Esta fue una medida de contingencia, según el gobierno, implementada con el fin de brindar asistencia humanitaria, de manera oportuna, frente a dicha llegada masiva de solicitantes, sin embargo, como se constató en la visita a Alto Playona, en Darién, esta figura fue utilizada para reconocer, incluso, a solicitantes que no llegaron en movimientos masivos o que causaran algún tipo de emergencia para las autoridades panameñas³⁴.

A pesar que las personas reconocidas bajo la figura de PTH, reciben asistencia -en un primer momento- por parte de las ONG y OI (Foto 2 y 5), éstas permanecen en un limbo jurídico, en tanto si bien se permite el ingreso y permanencia en territorio panameño, al mismo tiempo, se desconocen derechos como el acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición, ya que las medidas provisionales de protección no implican el inicio de una solicitud de refugio ante el Estado, basándose en el carácter de temporalidad de dichas medidas, y si impiden derechos como la libre locomoción por el territorio³⁵, la posibilidad de auto sostenimiento en el lugar de destino, el acceso a educación y a una vivienda digna, contemplados en la Convención³⁶ y el Protocolo (Fontanini 2013). En palabras de Héctor Huertas:

[...] si no tienen permiso, los de Yape, no pueden pasar para acá, ni llegar a Yaviza³⁷. Los paran, los van parando para pedir pasaporte y dicen: "lo siento no tienes tu carné, para atrás. Obviamente los centros de salud están en las cabeceras como Yaviza (Huertas 2013).

³² “Esta figura de PTH es un híbrido entre lo que se conoce como Estatuto Humanitario de Protección Temporal (TPS), y el tema de Medidas Complementarias de Protección, el cual es un llamado de buenas prácticas para los Estados” (Wing 2013).

³³ “[...] llegaban en grupos de 5 personas, eso no es afluencia masiva, pero se consideró así. La cuestión es que hubo una predeterminación de ONPAR que decidió que estas personas serían reconocidas como PTH [...] es decir, no se les dio acceso al procedimiento, solamente se determinó que huían de la violencia generalizada.” (Wing 2013)

³⁴ En la exposición de motivaciones del Proyecto de la Ley 81 de 2011, se reconoce que en el 2005, fueron reconocidas 70 personas como PTH.

³⁵ El Artículo 84 del Decreto 23, determina que el Ejecutivo, con asesoramiento de ONPAR, es el encargado de señalar las limitaciones de movilización de las personas reconocidas como PTH.

³⁶ Capítulos III, IV y V de la Convención de 1951.

³⁷ Corregimiento que pertenece al Distrito de Pinogana- Darién. Allí finaliza la Ruta Panamericana.

Foto 5. Viviendas construidas, a través de un proyecto ACNUR, para los primeros indígenas reconocidos como refugiados. Vista Alegre, Darién-Panamá.



Fuente: (Sosa2013).

Ahora bien, a pesar que el reconocimiento como refugiado, bajo la Convención de 1951 (reglamentado bajo el Título I del Decreto 23), representa un marco de garantías que permite mitigar el impacto del desplazamiento forzado y pensar en un proceso de restablecimiento de derechos vulnerados, este no garantiza el cumplimiento efectivo de derechos, ya que como fue expuesto por indígenas refugiados, en entrevistas llevadas a cabo tanto en Vista Alegre como en Alto Playona, derechos como la educación o la salud son restringidos, en tanto los permisos otorgados por el Estado, deben renovarse anualmente (Artículo 50), quedando expuestos -de acuerdo a la vigencia del documento o mora en trámites³⁸- a que autoridades como SENAFRONT, impidan la movilidad de los

³⁸ En una de las visitas -de observación- a ONPAR, en Ciudad de Panamá, pude conocer a Ramona, una colombiana reconocida como refugiada, quien vive en Boca de Cupe en Darién-Panamá. Ramona llevaba en ciudad de Panamá aproximadamente una semana, renovando su carné. Estaba un poco enojada y angustiada por que posiblemente le tocaría quedarse en Ciudad de Panamá unos días más -pues según ONPAR, su

refugiados, o que instituciones educativas no hagan efectivas las becas, a las que han podido acceder gracias a la intervención de la iglesia y el ACNUR.

Por otra parte, el Decreto Ley 3 de 2008 (Tabla 2), no solo crea el Sistema Nacional de Migración, sino introduce una regulación en materia de política migratoria, estableciendo una clasificación de categorías, bajo las cuales el Estado entenderá a los extranjeros que ingresan al país, siendo los refugiados y PTH, reconocidos como extranjeros bajo protección de la República -Título II-. Allí se establece que los refugiados tendrán permiso de residencia temporal, mediante la expedición del carné de refugiado, válido por un año y prorrogable por el mismo periodo, mientras que los reconocidos como PTH, tendrán permiso, únicamente, por dos meses.

El Artículo 109 del mismo Decreto, determina que en lugares de difícil acceso, como la región fronteriza de Darién (Foto 6), o ante la ausencia de oficinas del Servicio Nacional de Migración, la Fuerza Pública -en este caso SENAFRONT-, debe ejercer actividades de control migratorio, sin importar que, por una parte, no todos los miembros de esta fuerza cuenten con el nivel -necesario- de capacitación o sensibilización respecto a la figura de refugio; ni que la naturaleza de las actividades del SENAFRONT se basen en garantizar la soberanía del Estado y seguridad en zonas de frontera, mediante operaciones militares y de contra guerrilla.

expediente se perdió-, sin embargo, por falta de recursos económicos, debía regresar a su comunidad, con el carné vencido, como indocumentada .

Foto 6. Llegando a uno de los retenes del SENAFRONT, camino a Yaviza desde Vista Alegre.³⁹



Fuente: (Sosa 2013).

Sin embargo, leyes posteriores al Decreto 23 de 1998 y al Decreto Ley 3 de 2008 (Tabla 2), buscan brindar soluciones duraderas para los refugiados, en tanto permiten a estos, acceder a la categoría migratoria de residente permanente, lo cual mejora enormemente sus condiciones de vida, en la medida en que dicha categoría migratoria, se traduce en permisos de trabajo por tiempo indefinido y mayor facilidad en el acceso a derechos fundamentales como la educación y salud. Sin embargo, leyes como la Ley 25 de 2008 (Tabla 2), no tienen en cuenta la problemática de los PTH, ni de personas que aún no cumplen 10 años de haber sido reconocidos como refugiados⁴⁰, excluyendo así, a los indígenas colombianos, ya que los primeros Emberá-Wounaan reconocidos formalmente como refugiados, obtuvieron dicho reconocimiento hasta el año 2007 (Verney, pág.2007).

³⁹ En cada uno de los retenes, instalados por SENAFRONT a lo largo de vías terrestres y fluviales de Darién, es obligatorio que todas las personas que viajan en la piragua -en el caso de ríos-, bajen de ella con sus documentos y pertenencias para registrarse en minutas de esta autoridad. Esto, después de ser interrogado, entre otras, por el motivo o duración de su desplazamiento por la zona.

⁴⁰ Los artículos 1 y 2, establecen que, solo pueden aplicar para el cambio de categoría migratoria, las personas que hayan sido reconocidas como refugiados desde hace diez años o más, a partir de la entrada en vigencia de la Ley.

Tabla 2. Marco jurídico referente a la protección de Refugiados en Panamá.

Marco jurídico referente a la protección de Refugiados en Panamá
<ul style="list-style-type: none">• Ley 5 de 26 de Octubre de 1977. Por la cual se aprueba la Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.• Decreto Ejecutivo No 23 de 1998. Por el cual se desarrolla la Ley No. 5 del 26 de Octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, se derogan el Decreto No. 100 de julio de 1981 y la Resolución Ejecutiva No. 461 del 9 de Octubre de 1984, y se dictan nuevas disposiciones en materia de protección temporal por razones humanitarias.• Decreto Ley 3 de 22 de Febrero de 2008. Que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones.• Ley 25. De 9 de Mayo de 2008. Que establece, con carácter excepcional, los requisitos para que los refugiados y asilados puedan aplicar a la categoría migratoria de residente permanente.• Ley 81 de 13 de Noviembre de 2011. Que establece, con carácter excepcional, los requisitos para los extranjeros bajo el estatuto humanitario provisional de protección puedan aplicar a la categoría migratoria de residente permanente en la República de Panamá.• Ley N° 74 de 15 de octubre de 2013. Que establece los requisitos para que todos los refugiados y asilados puedan aplicar a la categoría migratoria de residente permanente.

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información de (Asamblea Legislativa, República de Panamá 1978; 1998; 2008; 2011; 2013).

A pesar que en Panamá aún son necesarias una serie de transformaciones jurídicas y políticas -referentes a la protección de solicitantes y refugiados-, que garanticen el cumplimiento efectivo de parámetros internacionales, es posible afirmar que, el marco normativo panameño referente a la asistencia y protección de refugiados, desde la ratificación tanto de la Convención como del Protocolo, hasta hoy, puede entenderse -en

conjunto- como un desarrollo positivo en términos de protección y asilo, en tanto leyes adoptadas recientemente, como la Ley 81 de 2011 y 74 de 2013, además de alejarse de prácticas negativas del Estado (repatriaciones involuntarias, encarcelamiento, rechazo en frontera), brindan garantías jurídicas para que personas reconocidas como refugiados o como PTH respectivamente, puedan aplicar a la categoría migratoria de residente permanente, representando un avance significativo en la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados, y de la incorporación de los principios del DI de los refugiados en el marco normativo panameño⁴¹.

2.3 Procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado: desafíos frente a la protección efectiva.

Los Emberá-Wounaan solicitantes de refugio, se enfrentan no solo a retos y consecuencias que conlleva el desplazamiento forzado frente a sus proyectos de vida o desarrollo, sino a la gran dificultad que representa obtener el reconocimiento como refugiados por parte del Estado, así como obtener soluciones duraderas a su situación. Dicha dificultad está determinada, en gran medida, por el nivel de institucionalización de la figura de protección internacional, y en este sentido, por el nivel de complejidad o existencia de vacíos -legales y/o prácticos- en los procedimientos que deben llevarse a cabo para evaluar si se reconoce, o no, la condición de refugiado bajo principios establecidos por instrumentos internacionales.

El primer desafío u obstáculo al que se enfrentan los indígenas colombianos en situación de refugio en Panamá, responde por una parte, a la falta de presencia, en frontera, de una oficina de atención a solicitantes de refugio, o de una autoridad diferente a la fuerza pública⁴², capacitada y sensibilizada respecto a los principios y derechos contenidos tanto

⁴¹ La aprobación de estas leyes se da como resultado del esfuerzo y las iniciativas de actores tanto locales como internacionales, frente a la promoción del respeto por los principios internacionales de DD.HH y de los Refugiados, quienes han logrado -gradualmente- un cambio en la postura del Estado.

⁴² SENAFRONT, además de cumplir su labor de proteger la soberanía del Estado, en zonas de frontera, cumple con labores de autoridad migratoria. Esta no es la institución más adecuada y/o capacitada para orientar a los solicitantes, sobre sus derechos y deberes en territorio panameño, sobre todo si se tiene en

en la Convención como en el Protocolo, quedando expuestos a detenciones arbitrarias⁴³, expulsiones en frontera o repatriaciones forzadas.

Si bien obtener el reconocimiento como refugiado representa en sí, un reto complejo⁴⁴, es importante anotar que en Panamá existe un procedimiento, formalmente establecido, y regulado mediante el Título I del Decreto 23 de 1998. Allí, se determina que, toda persona que necesite aplicar al reconocimiento de la condición de refugiado, debe presentar una solicitud (escrita u oral) ante ONPAR, ya sea de manera personal o a través de un representante legal, de una ONG, o del ACNUR (artículo 27). El solicitante debe presentar una declaración juramentada⁴⁵, entendida como el primer paso mediante el cual las personas inician formalmente su solicitud de refugio.

A partir de la presentación de solicitud a ONPAR, debe esperarse una fecha de entrevista personal, llevada a cabo por ONPAR, en donde se expondrá, verbalmente, en primer lugar, los motivos por los cuales hace la solicitud, y en segundo lugar, la situación socio-económica en la que se encuentra la persona o grupo familiar. Esto, con el fin de establecer si el solicitante es admitido, o no, a trámite. Dicha admisión se traduce en el derecho a permanecer en territorio panameño hasta que el trámite haya finalizado.

Es importante señalar que durante el tiempo que toma ONPAR para decidir si admite a una persona a trámite⁴⁶, esta no cuenta con ningún documento que lo identifique como tal, quedando expuesto a detenciones arbitrarias por parte de las autoridades, o a cualquier tipo de situación relacionada con el hecho de permanecer sin identificación o sin definir la situación migratoria en un país en el cual no se es nacional. Este desafío se

cuenta que la región de Darién y la problemática de los refugiados es entendida -por el Estado- como una preocupación de seguridad nacional. Y más si se tiene en cuenta que el origen étnico se presenta como un obstáculo en la medida en que “se tiene la percepción que el indígena que llega es auxiliador de la guerrilla”. (Huertas 2013).

⁴³ “[...] personas que son detenidas en el albergue de migración (a pesar de haber iniciado el trámite de la condición de refugiado)” (Wing 2013)

⁴⁴ Entre otras, por “la bajísima tasa de admisión a trámite que hay, que es alrededor del 10% y quizás menos, de solicitantes.” (Wing 2013).

⁴⁵ En la que además, “deberá responder aproximadamente 60 preguntas, incluyendo datos personales, familiares, profesionales, nacionalidad, sexo, antecedentes políticos, religiosos, sociales y demás pertinentes” (NRC. 2012).

⁴⁶ El Capítulo VII (Decreto 23 1998) establece que ONPAR, es quien, a partir del análisis y evaluación de la información obtenida, determina la admisión a trámite de un solicitante.

magnífica en tanto se presenta mora en los tiempos establecidos “[...] entre llenar la declaración jurada ante ONPAR, y la fecha de entrevistas, entonces, si la persona está indocumentada, solamente le dan un papelito para que espere esa fecha de cita, [...] ONPAR no emite una certificación que proteja a la persona, ya sea una hoja de papel, mucho menos un carné que proteja a la persona durante ese tiempo.” (Wing 2013)

Ahora bien, si la solicitud es admitida, ONPAR comunicará y registrará al solicitante, con el fin de gestionar la obtención de un documento provisional, emitido por el Servicio Nacional de Migración, que autoriza la permanencia temporal, en Panamá, hasta cuando se obtenga una resolución determinante (Decreto 23, Título I). Este documento provisional tiene vigencia por seis meses, obligando a que los solicitantes deban hacer el trámite de renovación del documento, quedando expuestos, nuevamente, a las situaciones mencionadas anteriormente, teniendo en cuenta las condiciones geográficas y de seguridad de Darién-Panamá.

Una vez admitida la solicitud, -según lo establecido por el capítulo IX- ONPAR debe redactar un informe evaluativo de los expedientes presentados ante la Comisión Nacional para la Protección de los Refugiados, para que ésta evalúe cada caso antes de llevar a cabo las reuniones con el Comité Ejecutivo, en donde se tomará -finalmente- la decisión de otorgar el reconocimiento, o no. Posteriormente, la Comisión emitirá una Resolución como respuesta de la solicitud, la cual debe ir firmada tanto por el presidente de la Comisión como por el director de ONPAR. Después de este recorrido burocrático, se realiza una notificación personal (a cada solicitante) de la Resolución dictada. Dicha notificación debe cumplir unos términos establecidos por el Artículo 45, que no contemplan las dificultades propias de solicitantes que se encuentran en Darién⁴⁷, las cuales obstaculizan no solo la notificación de solicitantes sino la obtención de cualquier tipo de documento que sea necesario (Ramona 2013).

⁴⁷ Al no haber frecuencias establecidas para el transporte fluvial, las personas deben salir a esperar (por tiempo indefinido) la piragua que pueda llevarlos a Yaviza, esto, después de haber pasado por retenes de SENAFRONT. También debe tenerse en cuenta los bajísimos ingresos de los habitantes de Darién, respecto a los costos de transporte y sostenimiento en Ciudad de Panamá.

Si la Resolución dictada por la Comisión es favorable, ONPAR remitirá al solicitante al Servicio Nacional de Migración, quien debe otorgar el carné de refugiado⁴⁸ a las personas reconocidas como tal. Cabe anotar que la expedición de este carné no solo reconoce el derecho a permanecer en territorio panameño, sino también el acceso a derechos laborales, en tanto permite obtener un permiso de trabajo (bajo los mismos términos de temporalidad del carné), así como el acceso a instituciones educativas. Empero, si la Resolución es negativa, el solicitante tiene derecho, en primera instancia a: un recurso de reconsideración de la decisión tomada por la Comisión, y en segunda instancia a un recurso de apelación⁴⁹.

Por otra parte, el artículo 48 del Título I del Decreto 23, establece una de las competencias y capacidades del ACNUR dentro de las decisiones tomadas por el Estado, en el sentido que allí, se determina que ONPAR debe informar al ACNUR, en caso que la Resolución de una solicitud de refugio sea negativa, con el fin no solo de poner en conocimiento del organismo dicha decisión, sino para que este tenga la posibilidad de reconocer al solicitante como “refugiado bajo mandato”, y en este sentido, solicitar al Estado, la permanencia -temporal- de la persona que busca protección internacional.

Si bien en Panamá existe un procedimiento, formal, de determinación de la condición de refugiado, es importante resaltar, como se ha hecho a lo largo de este capítulo, que dicho procedimiento presenta una serie de desafíos frente a la protección efectiva de derechos, tanto de solicitantes como de refugiados. El principal desafío gira en torno a la falta de documentación provisional de solicitantes en trámite, además de los términos de vigencia de documentos otorgados como el carné de refugiado, o el permiso laboral, los cuales deben ser renovados anualmente, exponiendo a las personas a detenciones arbitrarias, o a la imposibilidad de acceso a derechos como la educación, salud o trabajo, más, si se tiene en cuenta la duración o mora en trámites, tanto de ONPAR como de la Comisión y el Servicio Nacional de Migración.

⁴⁸ Válido por un año, prorrogable por el mismo periodo hasta que las situaciones que originaron el desplazamiento hayan cesado (Capítulo XI).

⁴⁹ El recurso de reconsideración debe ser presentado ante la Comisión durante los 5 días hábiles posteriores a la notificación. Por su parte la apelación debe dirigirse al Ministerio de Gobierno, dentro de los tres días hábiles de la notificación y debe ser entregado en las oficinas de ONPAR (Artículo 46, Decreto 23 DE 1998).

3. ESTRATEGIAS Y AGENTES QUE PARTICIPAN EN LA PROTECCIÓN DE INDÍGENAS EMBERÁ-WOUNAAN REFUGIADOS EN DARIÉN

Después de haber hecho un análisis de la situación de indígenas Emberá-Wounaan con necesidad de protección internacional, en Darién-Panamá, así como de los principios y mecanismos de DI, adoptados en el marco jurídico panameño, en relación con la protección de DD.HH y de refugiados, éste capítulo, a partir de observaciones y entrevistas etnográficas, pretende analizar la manera en que lógicas de activismo transnacional e internacionalismo (Tarrow 2005, págs.1-29), son utilizadas por OI, organizaciones de la sociedad civil, abogados indígenas y defensores de DD.HH, como un escenario en el que mediante el conocimiento experto jurídico, como capital específico (Bourdieu 1990, págs. 135-141), buscan incidir sobre prácticas gubernamentales y dinámicas locales. En este sentido, se abordará la incidencia lograda, o no, a través de la emergencia de una estructura de oportunidades⁵⁰ que fortalece procesos de acción colectiva⁵¹ y permite pensar en la conformación de RTD.

3.1 Antecedente en el cambio de conducta de la política panameña en el contexto fronterizo colombo-panameño.

El diario El Universo de Panamá, en su edición del 24 de abril de 2003, publicaba declaraciones del director de ONPAR, en las cuales negaba que el gobierno hubiera deportado de manera forzada, a 109 colombianos solicitantes de refugio, asegurando que por el contrario, estas personas solicitaron voluntariamente su repatriación, y que además, este procedimiento fue coordinado por autoridades de ambos países. Sin embargo, en el mes de Agosto, se conoció el “Informe Defensorial conjunto sobre la devolución de la República de Panamá de 109 personas de nacionalidad colombiana”. Este informe no solo

⁵⁰ Esta estructura hace referencia a las oportunidades, que brinda el internacionalismo, para la formación de coaliciones transnacionales que facilitan el activismo transnacional y la formación de redes no estatales (Tarrow 2005, págs. 7-34)

⁵¹ Definida por McAdam como cualquier acción emergente y mínimamente coordinada, entre dos o más personas, motivada por el deseo de cambiar algún aspecto de la vida social o para resistir a los cambios propuestos por otros (McAdam 2007, pág. 579 citado en Del Olmo 2014)

presentó antecedentes y el contexto fronterizo de Darién-Panamá, sino un completo trabajo de investigación, incluyendo entrevistas a repatriados, realizado por las Defensorías del Pueblo de Panamá y Colombia, en relación con las repatriaciones llevadas a cabo entre el 18 y 21 de abril de 2003. Las entrevistas allí presentadas, permiten concluir que dichas repatriaciones se hicieron de manera forzada y mediante engaño, desconociendo los principios del DI de refugiados y de DD.HH. “En particular, la actuación del gobierno de Panamá no se ajustaría a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, y la Convención sobre los derechos del Niño de 1989” (Informe Defensorial 2003, pág.16)

Debido a la necesidad de proteger los DD.HH de 109 colombianos repatriados, que se encontraban en Darién-Panamá, y en búsqueda de coherencia entre prácticas gubernamentales y el DI, la Comisión de Justicia y Paz de Colombia⁵², el CEALP y el Vicariato de Darién (VIDA), presentaron una petición de medidas cautelares ante la CIDH, con el fin de detener la violación de derechos de personas con necesidad de protección internacional (Tristán 2013).

La aceptación de petición y resolución de medidas cautelares por parte de la CIDH, en relación con la protección del principio de *non refoulement*, representa y marca dos hitos en el proceso de protección de indígenas refugiados en Darién. Por una parte, “[...] este antecedente marca el cambio de conducta de la política panameña en relación a los temas de flujos masivos en frontera” (Tristán 2013) en tanto extiende la protección a todas las comunidades fronterizas de Darién⁵³, ampliando el concepto restrictivo de refugio y persecución individualizada planteada mediante el Decreto 23 de 1998, el cual desconoce

⁵² Organización, intercongregacional, de DD.HH creada por el sacerdote jesuita Javier Giraldo en 1998. Enfocada en brindar apoyo a víctimas de violaciones de DD.HH, mediante denuncias, documentación, investigación y apoyo jurídico, participación en redes y presión política nacional e internacional. (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz 2012, párr. 1-6)

⁵³ Para Santander Tristán -Director del Centro de Asistencia Legal Popular-, dichas medidas fueron determinantes, no solo por detener la acción del Estado, en términos de repatriaciones, sino en el sentido que, “cambia la visión de persecución individualizada dado que la Comisión Interamericana amplía el concepto y permite entonces entender la protección internacional sin necesidad de individualizar a las víctimas sino a las comunidades” (Tristán 2013).

conclusiones y recomendaciones adoptadas por la Declaración de Cartagena de 1984, en tanto no extiende la protección internacional a comunidades o personas que huyen debido a una situación de violencia generalizada.

Ahora bien, la decisión de la CIDH, se presenta como un antecedente clave en el fortalecimiento de procesos de acción colectiva y conformación de redes, en la medida en que a partir de este momento, los procedimientos de repatriación voluntaria se hacen “bajo observación de organizaciones tanto de la sociedad civil como de organismos internacionales” (Wing 2013). De manera que las repatriaciones forzadas y dichos ejercicios de observación, generaron: cambios en las posturas políticas, oportunidades en el acceso institucional, y vínculos entre diversos agentes como ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Cruz Roja Internacional (CICR), SJR y CEALP, quienes participan en los procesos de repatriaciones voluntarias. “[...] A partir de ahí nace el pensamiento de crear una Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados” (Tristán 2013).

[...] se acordó junto al Estado panameño, que ellos (la CIDH) no le iban elevar las medidas cautelares a medidas provisionales, a cambio que el Estado panameño se comprometiera a hacer una serie de cosas, entre las cuales estuvo, el tema de las repatriaciones voluntarias bajo la observación de las organizaciones tanto de la sociedad civil como de organismos internacionales [...] También se acordó admitir solicitudes, de la condición de refugiados, de estas áreas. Este es el marco dentro del cual, en septiembre de 2004, se conformaría la Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados. (Wing 2013)

En este sentido, es posible entender las medidas cautelares como antecedente en la emergencia de “una estructura, densa y triangular de relaciones entre Estados, actores no estatales, e instituciones internacionales, y las oportunidades que esto produce para que los actores participen en la acción colectiva en diferentes niveles del sistema” (Tarrow 2005, pág. 25). Ahora bien, este antecedente se presenta como un ejemplo análogo a casos expuestos por Jackie Smith en *Social Movements for Global Democracy*, mediante los cuales demuestra cómo, cada vez más personas y grupos toman conciencia de normas internacionales, y buscan oportunidades para integrar el DI en prácticas gubernamentales o contextos locales particulares, a partir de políticas de denuncia que buscan evidenciar la violación del DI por parte de los Estados (2008, pág.158-159), tal como ocurrió con las repatriaciones forzadas de 2003.

3.2 Actores que participan en la protección y defensa de derechos de los refugiados en Panamá

El desarrollo de entrevistas con miembros del CEALP, en Ciudad de Panamá, como Fernando Wing, y Carolina Appel del SJR, quienes hacían referencia a interacciones con actores que, o bien financian programas para refugiados, trabajan como aliados estratégicos en actividades de terreno, o fortalecen estrategias de denuncia y visibilización internacional de la problemática, permitieron comprender que las estrategias del ACNUR y el SJR, están inmersas en una estructura de interrelaciones entre organizaciones de la sociedad civil, OI y entidades nacionales, que se involucran en la protección de DD.HH y de refugiados. Así mismo, visitas a comunidades indígenas de Darién, en las que fue posible conocer, de primera mano, las acciones de protección frente a los primeros indígenas reconocidos como refugiados, en Vista Alegre-Darién, e indígenas reconocidos como PTH, en Alto Playona, permitieron, también, la comprensión de la necesidad y resultados de dichas interrelaciones.

Allí, participaron actores de diversa naturaleza como: ACNUR, CEALP, SJR, Congreso Emberá-Wounaan⁵⁴, MENAMIRE, Red Regional de Organizaciones Civiles sobre Migración (RRCOM)⁵⁵, y la Conferencia Regional sobre Migración (CRM)⁵⁶, quienes desde sus trayectorias y “capitales (sociales, jurídicos y políticos) muy distintos” (Santamaría 2008c, pág. 84), se involucran en procesos colectivos de defensa de DD.HH, fortaleciendo estrategias de denuncia, presión y lobby, utilizadas para *domesticar*⁵⁷ normas y principios de DI.

Estas estrategias han tomado forma en Panamá, a partir de la consolidación del Programa para Refugiados de este país, financiado por ACNUR y el CNR, el cual es

⁵⁴ Autoridad de la Comarca Emberá-Wounaan.

⁵⁵ Red de personas y organizaciones civiles de 11 países de Centro América, Caribe y Norte América.

⁵⁶ Foro migratorio regional intergubernamental en el cual se hace intercambio de información, experiencias y prácticas, con el fin de fomentar la cooperación regional en materia migratoria.

⁵⁷ “término utilizado por juristas para referirse a la modificación de leyes y prácticas nacionales y locales para hacerlas más coherentes con las obligaciones internacionales” (Smith 2008, pág. 159).

ejecutado a través del CEALP⁵⁸. En el marco de dicho Programa, la labor del CEALP se centra en brindar asesoría legal a solicitantes de refugio y refugiados, así como representar solicitudes de la condición de refugiado. Paralelamente, este Programa ha logrado establecer vínculos con autoridades nacionales como ONPAR, permitiendo mayor interlocución entre estas y la sociedad civil, garantizando y facilitando el acceso a derechos como el trabajo⁵⁹.

Cabe resaltar que CEALP, como organización de la sociedad civil, “[...] ha participado en la redacción de leyes de interés social. Casi todas las leyes comarcales o indígenas han salido de la base, con el acompañamiento del CEALP a los congresos Indígenas” (Valiente 2013). Entender el trabajo que ha desarrollado el CEALP, desde su fundación, pero especialmente desde 2004, permite comprender la manera en que se han ido articulando las actividades de diferentes actores, en estrategias de RTD, en torno a la figura de refugio.

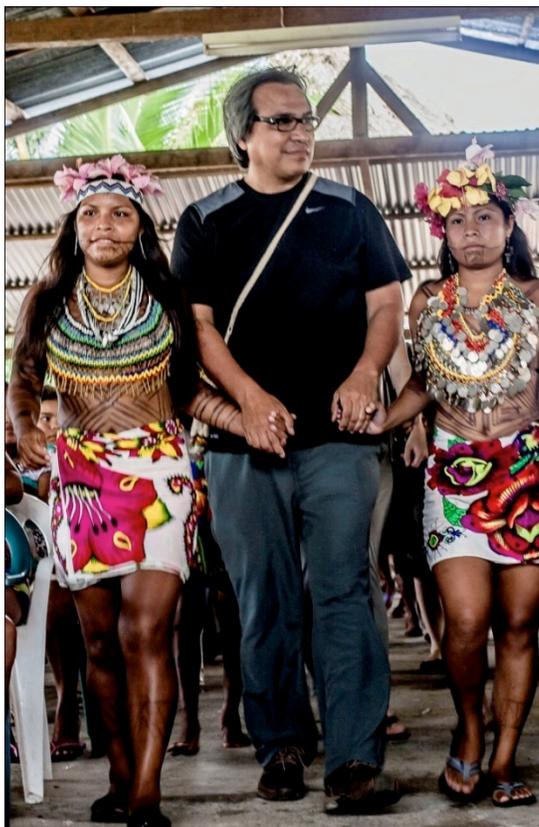
Este acompañamiento a los congresos indígenas ha sido una línea de acción muy importante, en la medida en que abogados (indígenas), que trabajan en CEALP, han tenido participación en escenarios de construcción de marcos jurídicos internacionales, lo cual representa el fortalecimiento no solo de sus autoridades, sino de las estrategias basadas en el conocimiento experto jurídico. Tal es el caso de Héctor Huertas, quien representó a Panamá, en las negociaciones en Ginebra, que concluyeron con la adopción, en 2007, de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas. Esta participación, representa el fortalecimiento de capitales jurídicos por parte de agentes sociales, y el acceso a canales institucionales de Naciones Unidas, los cuales permiten, entre otras, interlocución directa con altos funcionarios como el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Foto 7)⁶⁰.

⁵⁸ El CEALP se fundó en 1987 y desde entonces ha promovido los DD.HH a través de la asistencia jurídica. A partir del 2004 se consolida el Programa para Refugiados de Panamá.

⁵⁹ Actualmente los permisos de trabajo para refugiados, son tramitados, bajo autorización de ONPAR, por el CEALP.

⁶⁰ En el marco de dichos canales institucionales internacionales, en el mes de Julio de 2013 (durante el tiempo que estuve en Darién), el Relator Especial: James Anaya, visitó las comunidades indígenas de Panamá, la cual tuvo como objetivo recoger información directa, acerca de las principales problemáticas de estas comunidades (Foto 7). Allí, en la visita a Arimae, en Darién, el Congreso Emberá-Wounaan, entregó, al Relator y su equipo

Foto 7. Visita del Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos indígenas: James Anaya. Arimae, Darién-Panamá.



Fuente: (Sosa 2013).

Por su parte, la MENAMIRE, establecida desde 2004, y conformada por el SJR⁶¹, CEALP, VIDA, la Comisión de Justicia y Paz, el Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá, el Centro de Promoción para los Derechos Humanos y Caritas, ha sido un actor clave en la conformación de RTD en relación con la protección de solicitantes de refugio y refugiados. Esta red nacional, que “surge a raíz de la necesidad de continuar con esfuerzos conjuntos que tuvieron efecto en su momento, como la solicitud de medidas cautelares” (Wing 2013), es importante en tanto allí convergen las acciones de los

de trabajo, un informe sobre la Comarca Emberá-Wounaan, en donde se incluyó la problemática de los refugiados. En esta visita, el Relator recordó a los Emberá-Wounaan, el papel del sistema de Naciones Unidas en la defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas (Intervención James Anaya)

⁶¹Cabe resaltar que el SJR jugó un papel importante en la consolidación de esta red nacional, en tanto fueron quienes “idearon una posibilidad de Mesa desde las oficinas de la Comisión de Justicia y Paz” (Wing 2013).

principales agentes, y lleva a cabo estrategias de denuncia, sensibilización, comunicación y lobby, mediante la participación en escenarios regionales, que articulan estrategias jurídicas y políticas, como la RROCM, quien a su vez participa en el foro intergubernamental de la CRM. En este foro, se llevan a cabo reuniones con los viceministros de Relaciones Exteriores de los países parte, buscando incidir en la consolidación de un marco jurídico coherente con los DD.HH de migrantes y refugiados.

La importancia de la MENAMIRE, no solo radica en el fortalecimiento de estrategias de información, a nivel regional, sino en su

[...] capacidad de reunir una serie de actores que sin pertenecer a la mesa, estaban interesados en la problemática migratoria, como por ejemplo el movimiento de Abogados Gremialistas del Colegio Nacional de Abogados, OIM, ACNUR y CNR, que pudieron ser sentados en un momento para tratar de hacer una estrategia de pronunciamiento ante una Ley de migración (Decreto Ley 3 de 2008) que en su momento considerábamos que podía lesionar el interés de migrantes y refugiados (Wing 2013).

En este sentido, la MENAMIRE ha permitido que actores como el SJR, fortalezcan sus estrategias de incidencia, no solo mediante la movilización de la problemática de refugiados, a nivel nacional e internacional, sino mediante la participación en reuniones de cabildeo, con autoridades como Cancillería, ONPAR o el Servicio Nacional de Migración, así como la elaboración de pronunciamientos conjuntos y discusiones sobre el marco normativo panameño.

Ahora bien, El SJR es una ONG internacional que tiene como prioridad la asistencia y protección a refugiados, a partir de la presencia en lugares “donde hay estado de crisis. La idea siempre ha sido estar en lugares donde no hay acompañamiento de otras ONG” (Appel 2013). Este acompañamiento está enfocado en proyectos de integración local, a través de programas de educación, emprendimiento económico, y procesos de fortalecimiento de juntas directivas. Cabe resaltar que las actividades del SJR, se complementan con estrategias de visibilización y denuncia, mediante el desarrollo de trabajos de investigación y artículos periodísticos sobre la problemática, los cuales son difundidos a través de la MENAMIRE y el SJR de Latinoamérica y el Caribe.

De manera que las interacciones entre los actores identificados, permiten el ejercicio de estrategias de agentes de la sociedad civil, a través de la participación en actividades de protección de OI como ACNUR, quien según su Estatuto, debe:

- Promover la ratificación de las convenciones internacionales sobre la protección de los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones de los mismos.
- Promover mediante acuerdos especiales la implementación de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y reducir el número de personas que requieren protección.
- Apoyar los esfuerzos gubernamentales y privados para promover la repatriación voluntaria o su integración en las nuevas comunidades nacionales.
- Promover la admisión de refugiados, sin excluir a los más desfavorecidos.
- Obtener información de los gobiernos sobre el número y las condiciones de los refugiados que se encuentran en sus territorios y las leyes y regulaciones respecto a ellos.
- Mantener contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales competentes.
- Establecer contactos de la manera más conveniente con organizaciones privadas que se ocupan de las cuestiones de los refugiados.
- Facilitar la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se interesan por el bienestar de los refugiados. (Naciones Unidas 1950, págs. 2-3)

Estas actividades de protección de OI, como ACNUR y el CNR, han fortalecido vínculos entre estos, y organizaciones de la sociedad civil como el CEALP, quienes por ejemplo, participaron de manera conjunta, en la elaboración y publicación de una guía: *Refugiados en Panamá: Primeros pasos*⁶², que brinda orientación práctica sobre los procedimientos que deben llevar a cabo los solicitantes de refugio y/o refugiados, señalando, incluso, funciones de autoridades nacionales con competencia en la materia. Esta guía también expone de manera clara una orientación sobre derechos y obligaciones de los refugiados, haciendo referencia a instrumentos internacionales como la Convención y el Protocolo.

⁶² Esta Guía es divulgada por ONPAR y demás organizaciones e instituciones involucradas en el tema de refugio.

3.3 Redes transnacionales de defensa: agentes de cambio en la política de refugio en Panamá

Las acciones y vínculos entre los actores identificados, constituyen estrategias y mecanismos de presión utilizados por las RTD, las cuales buscan, principalmente, lograr cambios en el comportamiento de los Estados. Keck y Sikkink, entienden estas redes como estructuras, tanto formales como informales, de comunicación e intercambio de información y servicios, en las que las interacciones de los actores son motivadas por la defensa de una causa particular (2000, págs. 17-27).

Las estrategias de presión utilizadas por actores como CEALP, ACNUR, SJR y MENAMIRE, pueden ser entendidas a partir de la articulación de cuatro políticas de acción, utilizadas por las RTD para que sus demandas sean entendidas fácilmente, y puedan lograr transformaciones en los campos en que luchan. Estas cuatro políticas, identificadas por Keck y Sikkink son: la *Política de información*, que busca generar y transmitir información confiable que pueda ser utilizada políticamente en los espacios en donde sea más efectiva. La *Política simbólica*, que consiste en transmitir dicha información de la manera más comprensible, mediante el uso de símbolos que puedan ser entendidos por actores o grupos que no estén familiarizados con la problemática. La *Política de apoyo y presión*, que mediante el establecimiento de vínculos con actores más fuertes, busca aumentar la capacidad de influencia en espacios en los que los actores débiles no podrían ejercer presión. Y por último, la *Política de responsabilidad*, que exige coherencia entre los principios que han sido reconocidos y las prácticas frente a estos (2000, págs. 36-37).

Estos cuatro tipos de políticas ejercidas por las redes, conforman el *modelo boomerang*, mediante el cual Keck y Sikkink explican la influencia o presión lograda por los actores de una red transnacional, en donde las ONG, a partir de un bloqueo o represión a nivel nacional, buscan alianzas internacionales con otros Estados u ONG, con el fin de *externalizar* sus demandas y ejercer presión sobre políticas domésticas (Tarrow 2005, pág. 145).

Sin embargo, este modelo ha sido complementado por autores como Sidney Tarrow, en el sentido que profundiza sobre los contextos locales que motivan a las ONG a

externalizar sus demandas, en donde señala que la búsqueda de alianzas externas no surge, exclusivamente, a partir de condiciones de represión o bloqueo, sino por ejemplo, a partir de ausencia de respuestas frente a problemáticas particulares, identificando así, estrategias de acción colectiva diferentes, como el acceso a canales institucionales externos (Tarrow 2005, págs. 147-148).

Por otra parte, Jackie Smith reconoce la importancia de las estrategias *boomerang*, en tanto exponen la hipocresía de los gobiernos, quienes por un lado ratifican convenciones y acuerdos internacionales de DD.HH, pero por otro, llevan a cabo prácticas que no se ajustan al respeto de dichas convenciones. En este sentido, Smith señala que los actores de las redes participan en un “*double-boomerang*” (Kaldor 2003, citado en Smith 2008, pág. 158), en la medida en que no solo usan dichas estrategias para proteger a las víctimas, sino para integrar el DI en las prácticas gubernamentales, mediante políticas de denuncia y de exposición de la hipocresía de los Estados, contribuyendo así, a lo que denomina como: *domesticar* normas internacionales (Smith 2008, págs. 158-159).

A través de la óptica de estos acercamientos teóricos, las medidas cautelares otorgadas por la CIDH, en 2003, a favor de las comunidades fronterizas de Darién, como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, se presentan como antecedente en la emergencia de una estructura de oportunidades, a partir de la cual las demandas de agentes sociales como los indígenas refugiados, o el CEALP, logran articularse en estrategias de agentes más fuertes como ACNUR.

Este último, ha sido un agente determinante en las estrategias de las RTD, en tanto su naturaleza de OI, posibilita la influencia frente a agentes como Estados, escenarios multilaterales, u otros OI, mediante la búsqueda del respeto de la Convención de 1951, la cual convierte el término de refugio en un concepto normativo específico de DI que obliga a los Estados a cumplirlo (San Juan 2003, págs. 49-65). De hecho, son los OI, quienes ayudan a modificar las reglas del balance del poder entre actores “demandantes” y gobiernos o actores poderosos (Smith 2008, pág. 158).

Si bien la decisión de la CIDH marcó el inicio del cambio de conducta del Estado panameño frente a solicitantes de refugio, en frontera, aún eran necesarias una serie de transformaciones jurídicas que permitieran la aplicación real y efectiva del marco

normativo internacional, teniendo en cuenta la vigencia del Título II del Decreto Ejecutivo 23 de 1998 (Tabla 2), mediante el cual se establece la figura de PTH, desconociendo los principios del DI de los refugiados, tal como se expuso en el segundo capítulo. De manera que las acciones de agentes como MENAMIRE, SJR, CEALP y ACNUR, se centraron, a partir de 2004, en la búsqueda del reconocimiento como refugiados, de indígenas y campesinos que habían sido reconocidos bajo la figura de PTH, no solo mediante asistencia humanitaria y jurídica, sino a través de la exposición de la problemática, en escenarios multilaterales como la CRM, en donde la RROCM participa activamente.

Esta participación de la RROCM, en el foro de la CRM, se da mediante declaraciones, presentadas ante las reuniones anuales de viceministros de Relaciones Exteriores de los países que hacen parte de dicho foro, en las cuales, a través de la MENAMIRE, se ha logrado incluir la problemática de los refugiados en Panamá. Cabe resaltar que el ACNUR es miembro observador de la CRM.

En este sentido las actividades del CEALP, buscaron incidir, a través de redes como la MENAMIRE, no solamente en la gestión, ante autoridades nacionales, del reconocimiento de derechos para ciertos casos, sino

[...] incidencia para la posibilidad de modificar instrumentos legales [...] o iniciativas que sean en beneficio de la población de interés para el Programa [...] El CEALP tiene como función el tema de la incidencia no solamente con actores del gobierno sino también a través de redes. Por eso está la Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados (MENAMIRE) (Wing 2013).

Por otra parte, teniendo en cuenta que el trabajo del CEALP, gira en torno al acompañamiento jurídico desde Ciudad de Panamá, este ha establecido convenios de cooperación con instituciones privadas como la Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS)⁶³ o Refugge Education Trust (RET)⁶⁴, quienes además de remitir casos que requieren asesoría jurídica, complementan las labores del CEALP en Darién, a través de programas de apoyo psicosocial o proyectos de educación, facilitando los procesos de integración local de los refugiados en las comunidades receptoras. Este tipo

⁶³ Esta organización brinda ayuda psicosocial a migrantes y refugiados.

⁶⁴ ONG internacional que busca el fortalecimiento de procesos educativos en contextos de vulnerabilidad.

de articulación se ha generado por el apoyo financiero de ACNUR, y las acciones en el marco de la MENAMIRE, actor de gran importancia en las políticas de información y denuncia, ya que es a través de esta que se hacen comunicados, conjuntos, sobre la problemática, en donde es utilizada información recogida por actores como el SJR.

La sinergia de los agentes identificados, permite que actores como el SJR y ACNUR, incidan en prácticas locales particulares, como el reconocimiento bajo la figura de refugio, y no de PTH, de solicitantes en Darién, tal como ocurrió, en 2007, con las 11 familias Wounaan que residen en la comunidad de Vista Alegre (Marcos 2013). En relación con el reconocimiento de estas 11 familias indígenas, quienes fueron los primeros indígenas reconocidos como refugiados, y teniendo en cuenta que aún hay indígenas colombianos bajo la figura de PTH, Francesca Fontanini del ACNUR, afirma que la:

[...] incidencia se ha centrado principalmente en el hecho que las autoridades del Estado panameño, reconozcan como refugiados (bajo el estatuto del 51) a todas las personas colombianas que ingresaron desde finales de los 90 por causas de la violencia. [...] Producto de todo el trabajo, se han logrado grandes avances en materia de educación, salud y sostenimiento económico de las personas de nuestro interés. (Fontanini 2013)

Las estrategias de las RTD, en relación con la protección de refugiados, se han centrado en la búsqueda del reconocimiento bajo parámetros de la Convención de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Así mismo, las estrategias de incidencia, han buscado, mediante reformas o iniciativas jurídicas, que los solicitantes de refugio y refugiados, tengan derecho a permanecer en territorio panameño, bajo las mismas garantías de los nacionales. Estas estrategias han logrado pequeños e importantes avances en términos de integración local.

El avance que se ha generado en Panamá en términos de cambios en la postura del Estado frente a los refugiados indígenas de Darién, puede entenderse a partir de la aprobación tanto de la Ley 81 de 2011, como de la Ley 74 de 2013, en el sentido que buscan y permiten la integración local de refugiados, ofreciendo la posibilidad de aplicar a la categoría migratoria de residente, a las personas que hayan sido reconocidas como PTH o como refugiados respectivamente. Es importante señalar que la aprobación de estas leyes responde, en parte, a las estrategias de búsqueda de coherencia entre el marco jurídico nacional y los instrumentos internacionales ratificados por Panamá.

Estas estrategias fueron fortalecidas mediante la inclusión del tema de la situación de los refugiados y PTH en Panamá, en el informe de Derechos Humanos del Estado panameño, presentado ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Esta inclusión, se hizo a partir de la incidencia de la Red de Derechos Humanos (RDH-Panamá)⁶⁵, de la cual hacían parte el Centro de Iniciativas Democráticas (CIDEM)⁶⁶ y dos miembros de la MENAMIRE: la Comisión de Justicia Y Paz, y el CEALP (Wing 2013). La inclusión de la situación de los PTH en este informe, tuvo mayor incidencia que los acuerdos binacionales entre Panamá y Colombia, los cuales venían abordando esta situación durante más de 6 años, en donde

[...] el Estado panameño había adquirido el compromiso que efectivamente le iban a dar residencia permanente, que los iba a regularizar. Pero una excusa para que esto no se hiciera antes de la Ley 81, fue, que el gobierno colombiano estaba poniendo limitaciones aduaneras al Estado panameño y por esa razón, el Estado panameño, como en una especie de venganza, decidió no querer cumplir con un trámite para reconocer derechos de colombianos. Porque no veía la reciprocidad. Pero como ya estaban, de alguna manera, siendo señalados a través de un informe internacional, decidieron hacer entonces esa Ley (Wing 2013).

Es importante señalar también, que a través de la MENAMIRE, se hicieron peticiones a la Asamblea Legislativa, para permitir la participación de actores como el SJR y el CEALP, tanto en el primer debate de aprobación, como en reuniones posteriores de seguimiento a la Ley 81. “[...] Hablamos con los diputados... sobre la importancia del tema. Hicimos reuniones con la asamblea [...] Desde el CEALP se revisó el documento del proyecto legislativo y se hizo presión en la Asamblea para su aprobación, a través de la MENAMIRE (como grupo), no solamente como CEALP.” (Valiente 2013)

A lo largo de este capítulo, fue posible establecer que la incidencia del ACNUR y el SJR, responde a la articulación entre sus acciones y las actividades de actores como el CEALP, MENAMIRE, RRCOM y CRM, configurando una estructura de interrelaciones entre actores diversos, propias de las RTD, las cuales crean oportunidades para la acción colectiva y el activismo transnacional. A partir de dinámicas de internacionalismo, las cuales se materializan como *habitus* de los defensores de DD.HH, los agentes identificados

⁶⁵ Red de organizaciones de la sociedad civil panameña, relacionadas con la protección de DD.HH.

⁶⁶ ONG panameña, fundada en 1998, y orientada a la promoción de valores democráticos y el respeto por los DD.HH.

en esta investigación, logran no solo la protección de los refugiados, sino transformaciones en las prácticas del Estado y la aplicación de normas internacionales en contextos locales particulares.

4. CONCLUSIONES

El 30 de mayo de 2007 ACNUR publicó en su portal web, una nota titulada: *Cultura indígena colombiana florece de nuevo en Panamá*, haciendo referencia a los primeros indígenas reconocidos como refugiados, bajo los parámetros establecidos por instrumentos internacionales como la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951. Esta noticia contrasta con la presentada al inicio de este documento, en la que quedaba en evidencia el panorama hostil al que debían enfrentarse los indígenas que buscaran protección internacional en la región fronteriza de Darién, y además, representó un precedente importante no solo para los actores que participan en las RTD en relación con la protección y reconocimiento de refugiados, sino para los indígenas que aún no habían sido reconocidos como tal, o que se encontraran en territorio panameño bajo la figura de PTH.

A lo largo de este documento se presentaron los hechos que marcaron el punto de partida de la articulación de las acciones entre agentes diversos como el CEALP, ACNUR, SJR, RROCM, RET, CNR, OIM, CNR o MENAMIRE, en el marco de las estrategias de las RTD descritas por Keck y Sikink, y en este sentido, dichas estrategias fueron analizadas de manera transversal, permitiendo comprender que la incidencia lograda por parte de ACNUR y SJR, responde a la estructura de oportunidades generada por las dinámicas de acción colectiva e internacionalismo (Tarrow 2005, pág. 25).

Dicha incidencia se refleja en las transformaciones de las prácticas del Estado panameño, las cuales pasaron de repatriaciones forzadas, rechazos en frontera y figuras de reconocimiento alejadas de principios internacionales en materia de refugio, a situaciones en las cuales los indígenas colombianos son reconocidos bajo la Convención de 1951, y a aquellas en las que se permite el acceso a la categoría migratoria de residente permanente, permitiendo pensar en escenarios de integración local de los refugiados.

Las situaciones han cambiado, es algo muy complejo porque la gente puede con hechos medir que en teoría ha habido más apertura de derechos del tipo: residencia permanente, soluciones migratorias duraderas para personas a través de los años (Ley 25, de 2008, Ley 81 de 2011. Ley de Migración de 2008 y ahora el proyecto de Ley que está en discusión. (Wing 2013)

Ahora bien, es importante señalar que, si bien la aprobación de leyes como las mencionadas anteriormente, generan cambios importantes en términos de DD.HH de los refugiados, como la libre movilización (en el caso de los PTH), estos cambios generan enormes retos, para el Estado y sus instituciones, frente al cumplimiento efectivo de disposiciones establecidas en relación con el nuevo estatus de residencia permanente, y en segundo lugar, respecto a los procesos de integración local que debe llevar a cabo el Estado panameño, con el fin de no magnificar las problemáticas socio-económicas que caracterizan a las comunidades receptoras del Darién, y así garantizar que dichos cambios se traduzcan realmente en soluciones duraderas para los refugiados, pues

[...] cómo hacer para que las autoridades que están en el lugar, sobre todo los agentes de SENAFRONT, entiendan que ha cambiado la situación. Que ha cambiado el estatus, que puede haber ahora libertad de movimiento? ¿Cómo se va a manejar esa situación, cuando vemos que el Darién es una zona de seguridad (aunque no esté establecida formalmente como tal), pero tú mismo has visto que para visitar Darién, hay que pedir permisos y de todo... esto para que te dejen avanzar. Estas autoridades tendrían que tener un proceso de sensibilización para entender cuáles son los alcances de la ley, porque de lo contrario podría darse una detención a pesar de tener un carné de residente. Al mismo tiempo, si estas personas han tenido más de 10 años de ayuda (de proyectos de organizaciones) ahora tendrán que sostenerse 100% por su cuenta, y quíerase o no, es una situación de cambio y de shock (Wing 2013).

En el marco del análisis de la incidencia lograda por ACNUR y el SJR, este documento permite comprender la importancia, en las dinámicas del sistema internacional, de las interacciones entre actores no estatales, Estados y OI, en el en el sentido que la sinergia de estos, no solo logra la protección de las víctimas (en este caso refugiados), sino la integración de normas internacionales en las prácticas de los Estados, contribuyendo así, al fortalecimiento del multilateralismo mediante la promoción de normas e instituciones internacionales (Smith 2008, págs. 89-107).

Por último, y teniendo en cuenta que actualmente se está llevando a cabo la implementación, en Colombia, de la Ley de Víctimas, 1448 de 2011⁶⁷, y el Decreto Ley No 4633 de 2011⁶⁸, es importante resaltar la necesidad -urgente- de buscar el fortalecimiento

⁶⁷ “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

⁶⁸ “Por medio de la cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”

de las interacciones entre Colombia, Panamá, actores como ACNUR y actores no estatales, con el fin de encontrar mecanismos que permitan a indígenas Emberá-Wounaan refugiados en Darién, el acceso a derechos contemplados por este marco normativo. En este sentido, con el fin de promover acciones tanto de Colombia como Panamá, sería relevante la utilización y movilización de la estrategia del ACNUR: “ciudades solidarias”⁶⁹, por parte de los actores de las RTD, para que esta iniciativa pueda ser aplicada y resignificada en la región fronteriza de Darién, a través del reconocimiento de esta, como: Frontera solidaria.

⁶⁹ Iniciativa que busca incentivar los esfuerzos, de los Estados, que contribuyan a la integración local de los refugiados, en las comunidades de acogida. Esto, mediante el reconocimiento bajo el título de “ciudades solidarias, a aquellas en donde se haya demostrado voluntad de lograr dicha integración.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación de Autoridades Wounaan del Pacífico [CAMAWA]. (2005). *El territorio de todos nosotros. Plan de Vida del Pueblo Wounaan y Siepien del Bajo San Juan*. Docordó, Litoral del San Juan, Chocó: Asociación de Autoridades Wounaan del Pacífico.

Huanacuni, F. (2010). *Buen Vivir / Vivir Bien: Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Lima: CAOI.

Keck, M., & Sikkink, K. (2000). *Activistas Sin Fronteras, Redes de defensa en política internacional*. México: Siglo XXI Editores.

Santamaría, Á. (2008a). *Redes transnacionales y emergencia de la diplomacia indígena: un estudio del caso colombiano*. Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales-CEPI-. Editorial Universidad del Rosario.

Smith, J. (2008). *Social Movements for Global Democracy*. United States of America: The Johns Hopkins University Press.

Tarrow, S. (2005). *The New Transnational Activism*. United States of America: Cambridge University Press.

Wassen, S. H. (1998). *Apuntes Sobre Grupos Meridionales de Indígenas Chocó en Colombia*. Bogotá: Traducción: Margarita de Giraldo y María Mercedes Calderón.

Capítulos o artículos en libro

- Arenal, C. (2002). Introducción. En *Introducción a las Relaciones Internacionales*. (págs. 15-33). Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Bourdieu, P. (1990). Algunas propiedades de los campos. En *Sociología y Cultura*. (Págs. 135-141). México D.F: Grijalbo.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (2005). El propósito de la sociología reflexiva. En *Una invitación a la sociología reflexiva*. (págs. 147-173). Argentina: Siglo XXI Editores.
- Chihu, A. (1998). La teoría de los campos en Pierre Bourdieu. En *POLIS 98, Anuario de Sociología*. (págs. 179-198). México: UAM-Iztapalapa.
- Keohane, R., & Nye, J. (2001a). Interdependence in World Politics. En *Power and interdependence*. (págs. 3-17) Addison Wesley Longman.
- Keohane, R., & Nye, J. (2001b). Realism and Complex Interdependence. En *Power and interdependence*. (págs. 20-30) Addison Wesley Longman.
- Keohane, R. (1989). International Institutions: Two Approaches. En *International Institutions and State Power, Essays in International Relations Theory* (págs. 158-179) England: West Press.
- Krasner, S. (1983). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. En S, Krasner, (ed), *International Regimes*. (págs. 1-22) New York: Cornell University Press.

Muelas, L. H. (1991). Del derecho indígena. Introducción a la propuesta indígena de reforma constitucional. En H, Molina., y E, Sánchez, (comps), *Documentos para la historia del movimiento indígena colombiano contemporáneo*. (págs. 295-304) Bogotá: Ministerio de Cultura, nomos Editores.

Pardo, M. (1987). Indígenas del Chocó. En *Introducción a la Colombia Amerindia*. (págs. 251-261). Instituto Colombiano de Antropología.

Prat Durbán, L. (2008). La participación de los actores no estatales en la formación y aplicación del derecho internacional público. En V, Abellán., y J, Bonet, (directores), *La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del Derecho Internacional Público*. (págs.17-39). BOSCH EDITOR.

San Juan, C. (2003). Informe general de la investigación, El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En L, Franco (coord.). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. (págs. 31-72). Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Santamaría, Á. (2008b). Reivindicaciones indígenas transnacionales: una etnografía “multi-sites” a partir del caso colombiano. En Á, Santamaría., y V, Vecchioli, (eds.), *Derechos humanos en América Latina. Mundialización y circulación internacional del conocimiento experto jurídico*. (págs. 85-111). Bogotá. Editorial Universidad del Rosario.

Santamaría, Á. (2008c). Estrategias políticas y estrategias jurídicas múltiples: la defensa de las víctimas del norte del Cauca colombiano. En B, Bosa., et al. (eds), *Luchas*

indígenas y trayectorias poscoloniales (Américas y Pacífico). (págs. 83-106). Centro Editorial Universidad del Rosario.

Santamaría, Á. (2012). La etnografía como una herramienta metodológica “multilocalizada” en investigaciones de relaciones internacionales y ciencia política. En *Cultura de la investigación para los estudios urbanos, políticos e internacionales*. (págs., 229-248). Centro Editorial Universidad del Rosario.

Wing, F. (2003). Los refugiados y la legislación sobre el derecho de asilo en la República de Panamá. En R, Sobreron, et al. *Asilo y refugiados en las fronteras de Colombia*. (págs. 95-130). Lima: Consejería en Proyectos.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Bigo, D. (2013). Pierre Bourdieu y las Relaciones Internacionales: el poder de las prácticas, las prácticas del poder. En *Relaciones Internacionales*, (24), 33-76.

Lara Lopez, E. (2005). La fotografía como documento histórico-artístico y etnográfico: una epistemología. En *Revista de antropología Experimental*, (5), Texto 10. Disponible en: <http://www.ujae.es/huesped/rae/articulos2005/lara2005.pdf>

Restrepo, E. (2011). El Pacífico: Región de fronteras. En *Anuario Fucla, Fundación Universitaria Claretiana*, (3), 237-250.

Publicaciones periódicas no académicas

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento [CODHES]. (2013). La crisis humanitaria en Colombia persiste. En *Documentos CODHES*, (26).

Sontag, S. (Agosto-Septiembre de 2003). La Fotografía Breve Suma. En *El Malpensante*, (48). Disponible en:
http://elmalpensante.com/index.php?doc=display_contenido&id=1793

Otero, J. (2003). *Panamá respetó derechos humanos*. La Prensa Panamá. Disponible en:
<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2003/08/10/hoy/pdf/Portada.pdf>

Verney, Marie, H, (2007). *Cultura indígena colombiana florece de nuevo en Panamá*. Noticias ACNUR. Vista Alegre, Panamá. Disponible en:
<http://www.acnur.org/t3/boletin/boletines/2007/boletin-de-mayo-2007/>

Wing, F. (2005). *La situación de los refugiados en Panamá*. La Prensa Panamá. Disponible en:
<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2005/06/09/hoy/opinion/242993.html>

Otros documentos

Appel, C. (2003). *El problemático panorama del procedimiento de asilo en Panamá*. Servicio Jesuita a Refugiados América Latina y el Caribe. Disponible en:
https://www.sjrlac.org/PuntoDeMira_Detail?TN=DTN-20130416115826&L=3

ACNUR (2002). *La comunidad internacional se hace cargo del problema*. Disponible en:
<http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/la-comunidad-internacional-se-hace-cargo-del-problema>

ACNUR. (2011). *Ser un Refugiado en Panamá, Diagnóstico participativo 2010*. Consulta realizada en Marzo de 2012. Disponible en:
http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/uploads/tx_refugiadosamericas/Ser_un_refugiado_en_Panama_-_Diagnostico_Participativo_2010

Asamblea Legislativa, República de Panamá. (1978). *Ley 5 de 26 de Octubre de 1977. Por la cual se aprueba la Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.* Gaceta Oficial: 18.558. Lunes 17 de Abril 1978.

Asamblea Legislativa, República de Panamá. (1998). *Decreto Ejecutivo No 23 de 1998. Por el cual se desarrolla la Ley No. 5 del 26 de Octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, se derogan el Decreto No. 100 de julio de 1981 y la Resolución Ejecutiva No. 461 del 9 de Octubre de 1984, y se dictan nuevas disposiciones en materia de protección temporal por razones humanitarias.* Gaceta oficial No. 23,482 de 14 de febrero de 1998, Dec. Ejec. No. 23 de 10 de febrero de 1998.

Asamblea Legislativa, República de Panamá. (2008). *Decreto Ley 3 de 22 de Febrero de 2008. Que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones.* Gaceta Oficial Digital, martes 26 de febrero de 2008.

Asamblea Legislativa, República de Panamá. (2008). *Ley 25. De 9 de Mayo de 2008. Que establece, con carácter excepcional, los requisitos para que los refugiados y asilados puedan aplicar a la categoría migratoria de residente permanente.* Gaceta Oficial Digital, martes 13 de mayo de 2008.

Asamblea Legislativa, República de Panamá. (2011). *Ley 81 de 13 de Noviembre de 2011. Que establece, con carácter excepcional, los requisitos para los extranjeros bajo el estatuto humanitario provisional de protección puedan aplicar a la categoría migratoria de residente permanente en la República de Panamá.* Gaceta oficial: 26932 de 15 de Diciembre de 2011.

Asamblea Legislativa, República de Panamá. (2013). *Ley N° 74 de 15 de octubre de 2013. Que establece los requisitos para que todos los refugiados y asilados puedan*

aplicar a la categoría migratoria de residente permanente. Gaceta oficial: 27400-A de 22 de Octubre de 2013

Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. (2012). *Nuestra identidad.* Disponible en: <http://justiciaypazcolombia.com/-Nuestra-identidad->

Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios. (1984). *Declaración de Cartagena sobre Refugiados y Desplazados en América Central de 1984.* Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>

Consejo Económico y Social. (2002). *Examen de las actividades del sistema de Naciones Unidas relacionadas con los pueblos indígenas: debate interactivo.* Nueva York. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

Consejo Noruego para Refugiados [CNR]. (2012). *Refugiados en Panamá: Primeros pasos. Guía para personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiadas.* Inédit, S.A.

Consultoría para los Derechos humanos y el Desplazamiento [CODHES]. (Septiembre de 2004). *Chocó: agua y fuego.* Bogotá D. C.

Consultoría para los Derechos humanos y el Desplazamiento [CODHES]. (Abril de 2006). *Las repatriaciones: obstáculos, retos y alternativas para alcanzar la integración local.* Bogotá D.C.

Consultoría para los Derechos humanos y el Desplazamiento [CODHES]. (Agosto de 2009) *Tensión en las fronteras, Un análisis sobre el conflicto armado, el desplazamiento*

forzado y el refugio en las fronteras de Colombia con Ecuador, Venezuela y Panamá. Bogotá D.C.

Corte Constitucional (2009). *Auto 004* sobre la protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. (2004) Ciudad de México. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2973.pdf?view=1>

Del Olmo, R. (2014). *Determinantes de la acción colectiva y los movimientos sociales. Panorámica general y movilización en España a partir del 15-M hasta principios de 2013.* Disponible en: <http://rodrigodelolmo.wordpress.com/2014/03/08/determinantes-de-la-accion-colectiva-y-los-movimientos-sociales-panoramica-general-y-movilizacion-en-espana-a-partir-del-15-m-hasta-principios-de-2013/>

Informe Defensorial conjunto sobre la devolución de la República de Panamá de 109 personas de nacionalidad colombiana. (Agosto 2003). Disponible en: <http://reliefweb.int/report/colombia/informe-defensorial-conjunto-sobre-la-devoluci%C3%B3n-de-la-rep%C3%ABlica-de-panam%C3%A1-de-109>

Naciones Unidas. (1950). *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.* Adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V). Disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47160fb72>

Naciones Unidas. (1951). *Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados*.

Disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>

Naciones Unidas. (1967). *Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*.

Disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0003>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2008). *Directrices sobre los asuntos de los pueblos indígenas*.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Colombia 2014*

Red de Derechos Humanos [RDH]. (2008). *En Panamá no pasa nada*. Informe sombra sobre la situación de los derechos humanos en Panamá. Ciudad de Panamá

United Nations High Commissioner for Refugees. [UNHCR]. (2000a). *The Protection Learning Program. Unit One: The evolution of the international protection regime*. Ginebra: Global Learning Centre.

United Nations High Commissioner for Refugees. [UNHCR]. (2000b). *The Protection Learning Program. Unit Two: The international legal framework*. Ginebra: Global Learning Centre.

United Nations High Commissioner for Refugees. [UNHCR]. (2001). *Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law*. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/3cd6a8444.html>

Vitti, M. Servicio Jesuita a Refugiados Latinoamérica y El Caribe. *Panamá: Ley de Protección Temporal Humanitaria entra en vigencia en marzo*. Consulta realizada en Mayo 2012. Disponible en la página web: <http://sjrlac.org/noticias/panama-ley-de-proteccion-temporal-humanitaria-entra-en-vigencia-en-marzo>.

Entrevistas

Entrevista realizada a Neldo. (2012, marzo). Indígena Wounaan desplazado del Bajo San Juan, Chocó. Madrid, Cundinamarca.

Entrevista realizada a Marcos. (2013, julio). Líder Indígena refugiado en Vista Alegre. Vista Alegre, Darién, Panamá.

Entrevista realizada a Luis. (2013, julio). Líder Indígena reconocido como refugiado, en Alto Playona, vocero de indígenas refugiados de Alto Playona. Alto Playona, Darién-Panamá.

Entrevista realizada a Ramona. (2013, julio). Campesina refugiada en Boca de Cupe, Darién- Panamá. Oficinas de ONPAR, Ciudad de Panamá.

Entrevista realizada a familia PTH de Alto Playona. (2013, julio). Indígenas reconocidos como PTH. Alto Playona, Darién-Panamá.

Entrevista realizada a Chiquidama, B. (2013, julio). Cacique General Comarca Embera-Wounaan y Presidente de CONAPIP. Oficinas del Congreso Emberá-Wounaan, Ciudad de Panamá.

Entrevista realizada a Fontanini, F. (2013, agosto). Oficial Regional de Información

Pública, ACNUR. Oficina de ACNUR, Bogotá.

Entrevista realizada a Tristán, S. (2013, julio). Presidente y fundador del CEALP, Coordinador de la Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados. Oficinas de CEALP, Ciudad de Panamá,

Entrevista realizada a Wing, F. (2013, julio). Abogado del Programa para Refugiados del CEALP, Presidente de la Comisión de Asilo del Colegio Nacional de Abogados de Panamá. Ciudad de Panamá.

Entrevista realizada a Huertas, H. (2013, julio). Abogado indígena del CEALP y Corporación de abogados indígenas de Panamá. Oficina de la Corporación de abogados indígenas, Ciudad de Panamá.

Entrevista realizada a Valiente, A. (2013, julio). Abogado indígena Kuna del CEALP. Oficina del CEALP, Ciudad de Panamá.

Entrevista realizada a Appel, C. (2013, julio). Directora de incidencia del Servicio Jesuita para Refugiados -Panamá. Oficina del SJR, Ciudad de Panamá.

Anexo 1. Folletos de divulgación. Ejemplos de iniciativas de divulgación procedimientos y de derechos de los refugiados, producidos por actores que participan en la protección de refugiados

Anexo 2. Entrevista Marcos. Líder Indígena refugiado en Vista Alegre. Vista Alegre, Darién, Panamá (Julio 2013)

Marcos⁷⁰ es un indígena colombiano del Pueblo Wounaan, que habitaba naturalmente la región del Medio San Juan, específicamente en la comunidad: Unión Chocó (Colombia). Antes de su desplazamiento transfronterizo, el cual se originó como consecuencia del conflicto armado que vive Colombia, Marcos era un líder de su comunidad, ocupando cargos en organizaciones indígenas como la OREWA, así como dirigente a nivel interno en su comunidad.

Marcos hace parte de las 11 familias que fueron reconocidas, en 2007, las cuales fueron las primeras familias de indígenas reconocidas en Panamá como refugiadas. Actualmente, Marcos se encuentra viviendo en Vista Alegre, una comunidad indígena, fronteriza, que se encuentra a orillas del Río Tuira, en el Darién Panameño. La llegada a Vista Alegre, solo es posible en piragua o canoa y está ubicada aproximadamente a 5 horas desde Yaviza, población en la que finaliza la Ruta Panamericana.

Durante la entrevista con Marcos, él me relata los hechos por los cuales se encuentra en Darién. Posterior a esto, intentamos reconstruir el proceso que llevó a su reconocimiento como refugiado. Y por último, abordamos las dificultades y retos que aún persisten a pesar de haber sido reconocido como tal.

“yo vivía en la comunidad de Unión Chocó, en el Municipio de Itsmina, en el medio San Juan”.

M: Bueno... para decirle la verdad, con toda sinceridad porque yo no miento pues. Usted sabe que cuando la persona actúa bien, hay gente que piensa mal, para ir en contra, ¿no?. Siempre en mi actuar, en mi manera de actuar, como líder que fui allá, a mi me gustaba que todo se diera bien para el bien de la comunidad. Yo siempre asesoraba al Cabildo local allí en la comunidad de Unión Chocó (en Colombia), en el municipio de Istmina.

Entonces yo vivía en la comunidad de Unión Chocó, en el Municipio de Itsmina, en el medio San Juan. Entonces las razones por las cuales enfrentamos problemas fue que: un

⁷⁰ Nombre cambiado por el autor por razones de protección.

señor, indígena, incluso era amigo mío, pero no era criado ahí mismo, era de Buenaventura. Ese señor tenía un hermano en esa comunidad donde yo vivía, por lo tanto él a veces llegaba allá y yo cuando fui estudiante en Istmina, cuando yo tenía octavo grado de bachillerato, él fue presidente de la Organización Indígena del Chocó (eso era manejado por la curia ahí en Istmina, por el obispo).

En ese entonces nosotros nos conocíamos porque yo era interno (nosotros éramos 36 estudiantes indígenas ahí), ellas eran como nuestros Jefes. Después de mucho tiempo (como seis años que no nos habíamos visto), el llegó a mi comunidad, por razones que la mujer que él cogió era de esa comunidad donde yo vivía. El caso es que ese señor andaba con su esposa molestando por ahí, para allá y para acá, no sé yo creo que ese señor andaba siempre detrás de la cocaína. Tenía un problema con la guerrilla... y con los paras..., a lo último estaba siendo perseguido por los mismos paras (por cosas de droga, ¿no?) y ahí se unió más bien con la guerrilla. Llegó después a nuestra comunidad (siendo miliciano) y yo realmente estaba confiado de él (porque era mi amigo), lo recibimos con cariño, sin problema. En eso, el cuñado mío que es Roberto (el que está aquí), el era dirigente local en ese momento (allá se llamaba gobernador del cabildo), en ese momento el tenía ese cargo. Ya llegaba el periodo para cambiar de gobernador (como la duración es de un año) y como en ese momento no había candidato (no había quien se metiera al trabajo de la comunidad), la gente lo vio a él, dijeron: "este señor está llegando y está piloso, el sabe de organizaciones y todo", pero nosotros no sabíamos su pensar en sí, que él estaba relacionado con esta gente (con la guerrilla), a lo mejor... pues, el estaba buscando abrir un espacio ahí ¿no? El caso es que lo eligieron gobernador local ahí de esa comunidad.

“...Un poco de nombres aparecieron allá en el listado que la guerrilla mostró, supuestamente tenía a la gente que iban a ir matando, uno por uno. Así fue que nosotros entramos en ese problema...”

Cuando ya habían pasado más o menos dos meses, veíamos que él se iba para acá para el... salía por el Río San Juan, a un punto que le dicen Fujiadó, ahí tenía una base la guerrilla, el venía a reunirse con ellos. Al ver eso, yo le decía a él: "compañero, aquí

nosotros no somos muy dados a eso... ¿nosotros mismos ir a donde esa gente a reunirse? Eso no, puede estarlo viendo otra gente y la situación se puede complicar, yo le decía a él ¿no?. El, en si como que pensaba que yo no quería la guerrilla por las cosas que yo le decía. Nuevamente yo le decía: nosotros le hablamos a la guerrilla cuando ellos mismos vienen acá a reunirse, pero nosotros mismos, así por acercarnos no, nosotros no nos acercamos.

Después nos dimos cuenta que la intención de él era montar una escuela ahí en esa comunidad donde vivíamos (Unión Chocó), una escuela militar -¡imagínese!- esa era la intención de él.

S.S ¿En qué año?

Eso fue... más o menos en el 2005.

Entonces ya después, viendo que él se estaba reuniendo con la gente (con la guerrilla), nos reunimos en la comunidad y manifestamos que esto no debía ser y que no queríamos que un Gobernador, un dirigente esté en ese camino porque después la otra gente (los paracos) para se da cuenta y eso nos afecta a toda la comunidad. Una vez llegó mi hermano allá a reunirse y el señor como que tuvo un problema serio con mi hermano (la discusión fue bien fuerte), entonces el amenazó a mi hermano. Mi hermano lo que hizo fue que, le dijo al alcalde de Istmina que debía desautorizar a esta persona como cargo de gobernador (el gobernador se posesionaba ante el alcalde ¿no?. Eso lo hicimos (la comunidad) lo bajamos de cargo y ya no fue más gobernador y ahí el se quedó más enojado. Cuando él veía que las reuniones de la comunidad intervenían... palabras... y mucha gente cuando intervenía en las reuniones, el iba apuntando los nombres.

Un poco de nombres aparecieron allá en el listado que la guerrilla mostró, supuestamente tenía a la gente que iban a ir matando, uno por uno. Así fue que nosotros entramos en ese problema, pero antes de eso, antes que el llegara, el tenía dos sobrinos maestros (que eran maestros de ahí), los cuales eran hermanos. Esa gente mantenía haciendo desorden... mataban pollo ajeno... para darse paseo con los estudiantes (siendo profesores), embarazaban muchachas y no respondían por ellos. Cuando el Cabildo quería castigarlos, no lo dejaban, entonces ellos pues eran los súper ahí, que nadie los podía tocar.

Llegó un tiempo que a mí me tocó ser gobernador local y cuando yo veía que esa gente andaba en ese camino, me dije: "hasta aquí no más le llegó la fiesta de esta gente, porque yo si no voy a permitir el desorden". Cuando ellos, una vez, estando trabajando de maestros, llegaron hasta el mes de octubre la enseñanza...

S.S ¿Ellos eran maestros indígenas?

Sí, eran indígenas.

...entonces después de octubre ellos no dieron más clase, ni tampoco entregaron libretas a los estudiantes (notas pues) y así querían comprar parejo. Yo fui a la Secretaria de Educación, donde el obispo, y puse la queja. Eso fue lo que a ellos no les gustó y por ende, esos dos maestros también me denunciaron como enemigo de la guerrilla ante su tío.

Todo esto fue lo que complicó la situación. Que a mí debían matarme porque así con discusión simple no podían conmigo. Una vez llegó la guerrilla a una reunión, dos compañeros indígenas del Cauca y entonces fui sincero con esa gente y me enfrenté, ellos quedaron calladitos porque no estaban muy claros de lo que ellos estaban pensando. En eso toda mi familia estaba enlistada, toda, mi hermano que está aquí, mi hermano que murió en Colombia... todos. Con la reunión que tuvimos yo me quede un poco pensativo, porque esa gente fue allá amenazándome, de tal manera que ellos me iban a estar vigilando a ver qué tan lejos yo iba a llegar. Yo les decía: investiguenme, mi conciencia es limpia, yo ando por el Atrato, he andado por el Bajo San Juan, por el Baudó, pregúntenle por allá a los indígenas a ver quién soy yo. Yo no soy ningún ladrón, ningún matón... nada, yo solamente soy indígena dirigente de la organización indígena OREWA ¿Entonces para que empiezan a cuestionarme?

Pero el señor al que me estoy refiriendo, dijo que yo era perteneciente a los paramilitares y que por eso es que yo no quería la guerrilla. Ahí fue donde ellos como que se dispararon y no solamente contra mí sino contra mi familia que estaba en el listado. Esa fue la causa donde empezaron ellos como a perseguir. Cuando vimos que mataron al primo (porque ellos mataron dos de nosotros ¿no?) yo ya estaba en Istmina y no podía bajar más a la comunidad. Mi hermano me decía: "no se mueva para ningún lado porque pueden cogerlo por ahí en el camino. Así me mantuve ahí en Istmina, hasta que se desplazaron los

indígenas (con la muerte del primo mío) hacia la cabecera municipal de Istmina. Ahí estuvimos como tres meses desplazados. Ya después empezamos a publicar por medios de comunicación - que la guerrilla mató dos indígenas- Ahí ya llegó la gente del ACNUR junto con OIM al menos para suministrar la alimentación y todo eso. Después la Cruz Roja internacional tuvo una reunión con ellos en el medio San Juan y nos dijeron que la situación no estaba para volver, que se podía peligrar la vida, entonces pensamos que la única forma de uno buscar como salvarse, es al menos acá en Darién que están la familia acá.

Nosotros llegamos desde Juradó (por panga) hasta Jaqué. Ahí en Jaqué nos quedamos como seis meses aproximadamente (hasta nueva orden).

S.S: ¿Por qué hasta nueva orden?

Porque la gente tenía que estudiar nuestro caso allá en Colombia, tenían que averiguar qué fue lo que pasó, si realmente era lo que contábamos.

S.S: ¿Y ante que institución llegan ustedes primero?

Pues como cuando uno llega a un lugar nuevo, uno no conoce los lugares que hay ahí. Nos paramos ahí en el reten de la policía y la policía no nos quería ni hablar, nos dejaron más de media hora bajo un aguacero. Nosotros esperamos hasta... quién nos venía a recibir. El ACNUR fue quien se dio cuenta que nosotros habíamos llegado...

S.S: ¿En qué año llegaron?

Eso fue... en el 2006, por ahí más o menos el 9 de mayo.

La gente del ACNUR nos llevó a la Oficina de la ONPAR. Estuvimos un rato, nos vacunaron y nos ubicaron en una casa indígena allí en Jaqué... nos quedamos ahí... todos los que vinimos...

S.S: ¿Cuántos vinieron?

11 familias

No sabíamos ni a quién recurrir, después fue que nos dimos cuenta porque el mismo ACNUR nos iba dando seminarios. El compañero Carlos sí ya conocía para acá por que el nació acá y se había ido para Colombia.

Cada uno de nosotros como refugiados, como cabeza de familia, yo creo que tienen sus antecedentes propios, por lo menos, el mío en particular fue así como se lo conté ahorita. Cada uno tiene su particularidad.

S.S: bueno... y ¿cómo llegan de Jaqué a Vista Alegre?

Nosotros vinimos en barco, desde Jaqué hasta acá. Entramos por Palma, subimos hasta al Real y hasta aquí en piragua.

S.S: Pero... ¿por qué vinieron hasta acá?

Un señor de aquí (el familiar de un familiar nuestro) ya nos había visitado a nosotros allá en Jaqué. Hablábamos con él y ya nos había hablado de la seguridad de aquí, al menos de los retenes y todo eso... por eso nos vinimos para acá.

Al comienzo la idea mía era de yo llegar donde el tío mío, el vive en membrillo, pero las organizaciones nos dijeron que si cada uno cogía su camino, ellos no podrían apoyarnos con cuestión de vivienda (esta vivienda es dada por ellos).

S.S: Explíqueme un poco más sobre ese trabajo de ACNUR...

El ACNUR nos brindó asistencia desde el comienzo. Estando en Jaqué, ellos nos suministraban la alimentación, las colchonetas, cosas de cocina... y así..., ellos nos apoyaron durante tres años, por lo menos con la alimentación. Nos apoyaron con la vivienda (creo que también con apoyo de la OIM) y con otros programas traían por ejemplo la gente del Vicariato, nos empezaron a capacitar en ebanistería...

S.S: Y en cuanto al procedimiento, digamos, para ser reconocidos como refugiados ¿cómo fue el apoyo del ACNUR?

Bueno ellos nos llevaron a la oficina de Migración en Panamá (las cabeza de familia), allá fuimos a la oficina de Migración, de ONPAR... a entrevistarnos. De allí empezaron a tomar

datos, empezaron a estudiar nuestro caso (cómo iba a quedar nuestro estatus). Ellos tuvieron sus reuniones internas y después decidieron que el estatus que nos iban a dar era de refugiados, no como PTH...

S.S: ¿Eso en qué año fue?

Más o menos en 2007

S.S: ¿Ahí hubo alguna participación del CEALP?

En ese momento no lo conocíamos. Ya después de varios años el CEALP estuvo acá, bueno no directamente acá sino en Arusa. En Arusa estuvo dando un seminario y yo participé ahí. Ahí yo conocí un abogado: Fernando Wing. Incluso yo me iba a ir allá donde él, para ver si conseguía el permiso para el trabajo, pero nunca fui porque no tenía recursos.

S.S: Y ahorita el CEALP es el encargado por la ONPAR para tramitar ese permiso...

Imáginese. El me brindó todo el apoyo, pero por falta de plata nunca fui para allá. Ahora estoy así. Otros dos compañeros están trabajando en Panamá. Ellos sí sacaron su permiso.

S.S: ¿O sea el permiso de trabajo usted lo quiere para ir a trabajar a Panamá...

Aquí a nivel de Darién, porque mi intención era ir a buscar trabajo en el INADEH. El INADEH es como el SENA allá en Colombia, así parecido.

S.S: Entonces quería buscar trabajo ahí...

Ahí. Como para ser instructor.

S.S: ¿Sobre qué?

Sobre especies menores. Yo soy técnico extensionista en especies menores.

S.S: ¿Eso lo aprendió en Colombia?

Si... yo estuve en un curso a nivel internacional en CLEM, allá en Tulua Valle. No sé si usted lo conoce... Centro Latinoamericano de Especies Menores. Allá estuve seis meses, junto con 23 estudiantes internacionales.

S.S Entonces ahorita no ha podido trabajar por el permiso...

Sí, todavía no porque no tengo permiso para trabajar.

Después de haber suspendido la entrevista, para organizar la comida y definir mi lugar para dormir, se retomó la entrevista abordando el proceso que recorrió Marcos para convertirse en un líder de su comunidad.

Bueno en los primeros pasos, mi hermano trabajaba en la OREWA en Quibdó. En ese tiempo fue vicepresidente. También fue uno de los fundadores de la organización OREWA. Yo vine ahí al lado de él a estudiar. Comencé el bachillerato en el 83, en 1983. Mi hermano era el que me estaba dando el estudio... y así participaba en las reuniones de ellos. Cuando había Congreso Regional (a nivel de Departamento), ellos me encargaban como mensajero, también para gestión de alimentos -para el congreso ¿no?, combustible y todo eso. Ya terminando el bachillerato, ellos me ya me conocían muy bien, que yo era un muchacho conocedor de la organización... y es terminando que ellos me llamaron para que trabajara ahí en la OREWA.

Empecé a trabajar más o menos en 1989, ahí en la OREWA, en el programa de producción. En ese momento un primo mío era el coordinador del programa. Lamentablemente se enfermó por un problema de riñón, el quedó un poco mal. No estaba en condiciones porque tenía que estar pegado de la máquina en Medellín. Me ascendieron a mí en la coordinación y allí duré nueve años en la coordinación del programa. Después de nueve años me fui a estudiar allá en Tulúa Valle (en la formación de extensionista de especies menores). Llegando de allá me eligieron como vicepresidente de la OREWA y me quedé ya como dirigente a nivel del comité ejecutivo.

Trabajé un año como vicepresidente y después fui secretario principal, en donde trabajé también por un año. En sí en todos los cargos y posiciones, yo trabajé en la OREWA por once años. A parte de eso, en la zona (Medio San Juan) trabajé como cabildo mayor

por tres años. Últimamente fui gobernador local de la comunidad. Antes de venirme, trabajé 5 años como maestro.

Cuando ocurre lo del desplazamiento yo estaba como supervisor de las personas que estaban apoyando en las encuestas para el Censo Nacional. Yo estaba rindiendo el informe en Istmina... y ahí fue cuando sucede el caso del primo mío, que lo mataron en Unión Wounaan. Ya no pude regresar más a mi comunidad.

Así fue más o menos el proceso mío...

S.S: ...Marcos, entonces en el momento que ocurre el desplazamiento o cuando empiezan las amenazas, ¿usted era reconocido como un líder de la comunidad?

Pues cuando ocurre el desplazamiento yo estaba en la cuestión del censo... y sí, orientaba por ahí a los cabildos locales...

S.S: La comunidad y la gente sabía que usted era líder...

Si, la gente me conocía mucho. Todo el mundo me conocía como dirigente, porque ellos veían que yo trabaja en la OREWA a nivel de departamento. Yo recorría la zona del bajo San Juan, del Bajo Atrato, la zona del Baudó... en casi todo el departamento la gente me conocía.

En este momento se interrumpe la entrevista para buscar las linternas, ya que se había ido la luz en toda la comunidad, casi como un anuncio de la fuerte tormenta que se presentaría en la madrugada, que trajo con sigo un rayo que cayó a pocos metros de la casa de Marcos, y me dejó despierto hasta el amanecer. Cuando retomamos la entrevista, lo hicimos hablando sobre las problemáticas encontradas en la comunidad de acogida

La primera experiencia que yo tuve en medio del camino fue que, entre nosotros habíamos... pues yo pensaba que como éramos de allá mismo, de la misma zona, del mismo Wounaan... pensé que de pronto pensaban igual que uno. Por la manera que yo estuve un tiempo en la organización y todo esto, yo si ya estaba consiente en la parte organizativa.

Yo noté en Jaqué, que el compañero Carlos no tenía esa conciencia, entonces empezamos como a medir cabeza (con migo), que nosotros éramos lo más pendejos, los más ignorantes. Cuando ya nos alcanzamos a enterar de eso, ya pues ellos nos tenían encima pues como un relajo. De manera que a nosotros nos trataban como lo peor, nosotros teníamos que compartir para toda la familia solamente unas lentejas, unas pepitas de lentejas, imagínese. Todo era como un relajo... pero como en forma de discriminación.

Yo no pensaba nada de eso, pero ya a lo último yo le llamé la atención a ellos. "Compañeros nosotros debemos andar sin que al otro se moleste, porque aquí nosotros andamos como hermanos y no podemos estar así. Llegando aquí esa situación se aumentó porque él tenía un hermano aquí y su hermano es dirigente aquí a nivel local. Yo notaba que lo que él hacía (la visión de él) era muy personal, los programas que creaban eran para la misma familia de ellos no más y no para los demás. Yo veía eso, raro pues, porque yo siempre he actuado de manera transparente, no me gusta ser individualista sino a nivel comunitario. Esa fue la primera situación que empecé a enfrentar a nivel de organización nuestra. Incluso el compañero Carlos, empezaba a dialogar (casi de lleno e individual) con el señor Jorge Ayala, que es funcionario del Vicariato y a nosotros empezaron como a engañarnos. Empezaron a echar carreta y carreta, por lo tanto nosotros notábamos que el Vicariato no nos apoyaba a nuestros hijos por ejemplo en el tema de educación, mientras que a los hijos de él sí los apoyaron.

En este punto interrumpí a Marcos en su intervención ya que no veía conveniente hablar o entrar en detalle sobre ese tipo de problemáticas, ya que lo podían afectar a él mismo en su convivencia diaria con las demás personas (lo cual se lo expliqué y estuvo de acuerdo), teniendo en cuenta que nos podían oír (desde las casas cercanas y personas que pasaran). Lo que hablábamos, se oía fácilmente, no sólo por el hecho de no tener luz y que todo el pueblo estuviera quieto, sino porque ya era tarde y todos estaban descansando, lo cual aumentaba el silencio y la probabilidad de ser oídos, pues estábamos en la cocina (un tambo sin paredes).

S.S: Quisiera que habláramos más sobre esas problemáticas referentes al hecho de tener que solicitar un estatus de refugió, de permanecer a la espera... con derechos limitados... tal como lo relató anteriormente sobre la estadía en Jaqué.

Esa situación también nos dio muy duro porque a pesar que ellos nos daban todo (comida y todo eso), no podíamos como cambiar un ambiente diferente a lo que uno estaba en todo el tiempo, en una casa encerrados. Solamente nos daban permiso para ir a la playa para recoger leña para la cocina, pero no permitían salir al campo, nada.

S.S: ¿Quién no permitía?

La policía. Tampoco podíamos andar en la noche. Todos teníamos que estar a tal hora en la casa.

S.S: Eso durante el procedimiento de reconocimiento...

Sí.

Así que no nos podíamos mover, no podíamos andar, no podíamos estar borrachos en la calle. Inclusive aquí me toco enfrentar esa situación, claro, uno todavía no conocía el reglamento que había, pero si lo hubiera conocido, no me hubiera pasado de esa forma.

Resulta que por otro nos calló, y bueno...nos llevaron al cuartel, allá en Unión Chocó (Panamá), amanecemos como por dos días por allá. La policía también nos mal miraba, supuestamente por ser colombianos, ellos no querían que nosotros hiciéramos la mínima cosa porque ahí mismo caían. Eso es lo que nosotros notábamos.

A nivel de trabajo ha sido muy duro. Si uno no tiene permiso, nada, no puede ni asumir cargo de dirigencia, nada, tampoco. Así es que, todos estos años me ha tocado "voliar machete como un verraco", como si no hubiera estudiado nada, como si no tuviera nada. Aquí para poder comer un desayuno, tiene que ser con recurso económico. No hay casería, ni pesca casi...

S.S: ¿Y allá en Colombia si?

Allá en Colombia sí. Allá había mucha pesca y casería. O sea que casi uno no dependía de los billetes. Aquí no, aquí tiene que ser con billete, por ejemplo si uno no tiene, de todas

maneras tiene que buscar un día de jornal. Hasta 11 horas están dando 7 dólares, eso no alcanza ni para dos platos. Esa es una situación muy dura aquí.

Yo a veces aquí paso... ¿esa cena que tu encontraste? para mí era desayuno, almuerzo y cena de una vez, porque no más había tomado un cafecito esta mañana. Así es la situación aquí.

Nuestro hijos son ahorita... a nivel de estudio rinden muy bien, son los mejores estudiantes, pero por falta de documentos pierden toda las oportunidades de las becas y de algunos apoyos. Eso también nos ha dado muy duro. A nivel de la primaria, ellos apoyan (una fundación) con los uniformes y los útiles, pero ya a nivel de colegio no, eso tiene que ser del bolsillo de uno.

S.S: En ese sentido, la organización RET ¿qué programas tiene acá?

La organización RET prácticamente viene aquí, a visitas, con cosas pequeñas, como para tapar la boca a uno pero no hace mayor cosa. Últimamente la gente no está acogiendo muy bien. Bueno ahí estamos aguantaditos pero no es que esté apoyando mucho. Nosotros les hemos planteado nuestra situación, de nuestros hijos y nada.

El Vicariato estaba apoyando por un tiempo con las becas pero como que se han querido adueñar de esa plata y no han querido apoyar más a los estudiantes. Sabemos que ellos si reciben recursos pero no llegan acá esos apoyos. Últimamente nosotros lo publicamos aquí (todo eso) a las Naciones Unidas, nuestra posición sobre este tema.

S.S: ¿Cuándo... o cómo a las Naciones Unidas?

Es que ellos estuvieron acá una vez, preguntando la situación de nosotros, de ¿cómo andábamos? ¿Cómo nos sentíamos?. Nosotros contamos la realidad así como le estoy contando, francamente. Dijimos que el Vicariato ya no tiene casi credibilidad entre nosotros por eso.

S.S: En ese sentido, ¿cuáles sería esas acciones que las organizaciones deberían tomar para que finalmente se protejan los derechos de los indígenas refugiados en el Darién?

Mi idea en sí, en general, es que las organizaciones o instituciones deberían estar acompañando hasta lo último, donde uno dijera: bueno ahora si estoy viviendo como si estuviera viviendo en mi propio territorio. Lo que pasa es que antes de llegar a esa situación, nos soltaron así, antes que estuviéramos equipados, nada. Por ejemplo, aquí nos dejaron tirados sin territorio. Aquí el dirigente local dijo: a bueno aquí les vamos a dar tierra, pero a la hora de la verdad esas tierras quedaban muy lejos (hora y media caminando), como cree que vamos a sacar los productos de allá. Ni los mismos de aquí han ido a trabajar por allá. Aquí dentro de la comarca todo ya está ocupado. En eso sería importante que nos apoyaran, a conseguir territorio, porque de ahí uno depende, de ahí uno vive. Pero lastimosamente eso no se da.

También debería haber más apoyo en la parte productiva, apoyar para que uno sea autosuficiente, con sus ventas o no sé. Pero acá dependemos del jornal mío. Lo que nosotros buscamos es como legalizar la cédula panameña, lo que tenemos en este momento es el carnet de refugiados.

En la cuestión de la educación también debería ser más completa, porque no hay como mandar a los hijos a estudiar. Yo tengo un hijo (grande ya), el iba a comenzar el año pasado... el estaba en la universidad, el empezó como con dos meses en la universidad, pero lastimosamente no había apoyo y por eso se retiró de la universidad. Ahora está así trabajando por ahí en Panamá.

S.S: ¿Y las Becas estas DAFI?

O sea, por el tema de papeles es difícil y además el Vicariato ya no quería apoyarlo a él tampoco.

S.S: ¿Por qué?

Porque a lo mejor a Jorge ya no le pareció el muchacho, porque a otras mujeres que no estaban haciendo nada, inclusive no estaba estudiando (inventaban sus notas, sus libretas), el si las estaba apoyando. Así es que lastimosamente el hijo mío quedo ahí con la carrera mocha (como se dice ¿no?). Con todo eso, nosotros vemos muy dura la situación como para decir que estamos muy bien acá. No, acá es una cuestión de lucha, la verdad, la

situación no es nada fácil, tanto en lo económico, en el territorio, tanto en salud, por ejemplo, si yo caigo enfermo no tengo ni un peso para movilizarme para un centro hospitalario y no tengo seguro médico. He estado muy de buenas porque como lo he dicho, me la he pasado siete años echando machete y no me ha pasado nada, ni una serpiente ni nada, porque si nos caemos enfermos hasta ahí llega la vida, no hay como.

A nivel tradicional tampoco hay alguien capacitado para eso, no hay gente capacitada a nivel de medicina tradicional. Acá ese tema tradicional es muy débil, porque la gente están cogiendo la otra cultura (la cultura latina), entonces están olvidando todo lo tradicional.

S.S: Ahora que tocamos el tema tradicional... ¿qué significa el hecho de tener que haber huido y tener que dejar su territorio? esto dentro de la cosmovisión...

Bueno, el territorio para nosotros es un elemento esencial para nuestra vida, dependemos de ahí. Si uno no tiene tierra no tiene nada. El Wounaan... su medio ambiente... es tener territorio y más que todo en la selva, no en la ciudad. La economía de nosotros es basada en la cacería, agricultura, es decir, no se tiene billete pero si se sobre vive. Ese es el problema, que cuando un indígena va a vivir en la ciudad, llega a mendigar, si no tiene capacidad de estudio -está jodido-

En el sentido... que yo venía de allá de mi país, acá no es lo mismo, el territorio... no tengo como tenía allá. Si el territorio fuera de uno, uno podría trabajar con tranquilidad, en cambio acá no. Nosotros no tenemos recursos para comprar.

Cada día nos sentimos acorralados por la gente no indígena. Anteriormente nuestros territorios eran libres, no tenían límites, fronteras, en cualquier país nos cruzábamos y no teníamos problemas, pero ahora, si uno no tiene documentos no puede pasar y pues trae todas las consecuencias que sabemos. A nivel general pues nos afecta la libre movilidad.

Anexo 3. Entrevista Luis. Indígena refugiado, vocero de indígenas refugiados en Alto Playona. Alto Playona, Darién-Panamá. (Julio 2013)

Luis⁷¹ es un líder indígena que se desempeñó, en Colombia, en varias organizaciones indígenas, también en cabildos mayores, fue maestro, fue funcionario del Ministerio de Medio Ambiente, entre otros cargos que desempeñó. Luis huyó de Bojayá después de resistir varios años bajo amenaza contra su vida a la de su familia, por parte de grupos de guerrilla y paramilitares. Actualmente se encuentra refugiado en la comunidad de Alto Playona en Darién. Para llegar a esta comunidad se hace un recorrido de aproximadamente una hora en carro, desde Metetí hasta Puerto Limón. Allí no hay un sistema de transporte público sobre el río, por lo que, para continuar el recorrido hasta Alto Playona, es necesario esperar a que una piragua que vaya en tránsito lo pueda llevar, en un recorrido de 20 a 30 minutos hasta Alto Playona. Para poder salir de esta comunidad fue necesario que Luis me acercara, en su piragua, hasta Puerto Limón y de ahí poder tomar transporte público hasta Metetí.

En Alto Playona actualmente se encuentran 52 indígenas colombianos: 30 reconocidos como refugiados y 22 como PTH. Luis ha sido vocero, ante las diferentes instituciones, de estos 22 colombianos, él les explica los procedimientos que deben hacer para acceder, por ejemplo, a becas. Luis y su esposa actualmente tienen una tienda en Alto Playona, la cual ha sido posible montar con ayuda de ahorros que han dejado diferentes proyectos productivos de ACNUR, ejecutados a través de organizaciones como VIDA.

S.S: No entiendo por qué si la mayoría de indígenas de Alto Playona viene de las mismas comunidades y por las mismas causas ¿por qué algunos son reconocidos como refugiados y otros como PTH?

Eso lo que pasa es que aquí había una... Nosotros llegamos en el 2006 y ellos llegaron antes de 2004. Entonces cuando ellos llegaron aquí, las autoridades no llegaron a entrevistar o tomar datos (ONPAR, ACNUR, Vicariato, Migración).

⁷¹ Nombre cambiado por el autor por razones de protección.

Nosotros aquí llegamos primero diez familias, siete familias del río Bojayá que pertenece al municipio Bojayá. Te acuerdas que ahí hubo en el año 2000 (que fue publicado a nivel nacional e internacional), que hubo unas tomas, enfrentamientos, donde hubo una masacre de 119 afro, eso está ahí en la historia... que en Colombia uno conoce. Nosotros salimos en el 2006

S.S: ¿Por qué hasta el 2006?

Pues es que desde esa fecha del 2000... Eso fue dentro de la comunidad también... esa gente pasaba por ahí, pasa un grupo, pasa el otro. Nosotros teníamos que salir, no es fácil. Uno aguanta hasta cierto punto, pero de ahí no aguantamos más y de todas maneras teníamos que salir porque ya venían las amenazas a toda la familia. Por eso es que estamos acá.

Foto. Luis en su tienda, alistando el motor para poder acercarme a Puerto Limón.



Fuente: (Sosa 2013)

S.S: ¿Qué comunidades indígenas?

Ahí está... la verdad es que son varias comunidades... por las que transitaba esa gente, ahí por lo menos hay más de 20 comunidades en la zona, las cuáles siempre eran tránsito de los dos grupos. De tanto aguantar eso... como uno se aguanta porque uno es nacido y criado ahí pues uno piensa muchas cosas de irse a otro lugar, a otro país y pues eso es bastante duro, complicado. Pero la verdad que ya cuando uno quiere irse se toma la decisión bien o mal, se puede llegar o pues... Entonces nosotros hicimos eso y al final llegamos acá. Llegamos el 18 de noviembre del 2006.

Bueno... Cuando llegamos en la frontera ya ahí nos hicieron la entrevista, nos preguntaban que por qué...

S.S: ¿Por cuál frontera por donde entraron?

Por Puerto Baldía.

S.S: ¿Qué autoridad...?

Bueno, en primer lugar, la Policía. Ahí también estaba el ACNUR, entonces también nos entrevistaron. Nosotros relatamos ahí todo y dijimos que íbamos para la Comarca, que ahí teníamos familia y que en la Comarca también están esperando porque ya habíamos contado la situación de Colombia. Entonces como indígenas que somos que éramos bienvenidos en la Comarca. Ahí paramos como 15 días. Después de los 15 días llegó el dirigente allá y lo entrevistaron...

S.S: ¿Cómo así que pararon 15 días ahí?

En la frontera, en Puerto Baldía. Es que no nos estaban dejando pasar. Ya cuando llegó el dirigente... ya habló con el mismo teniente...

S.S: ¿Cual dirigente?

El mismo de acá de Alto Playona. En ese momento era Alejandro Mecha Q.E.P.D.

Llegó allá y él se entrevistó y dijo que él se hacía responsable acá. Ahí es que nos dieron el paso. Después que llegamos acá... ya las autoridades sabían en que comunidad llegamos y a los ocho días ellos llegaron acá y ahí siguieron con la entrevista. Llegaron ACNUR, la ONPAR, Vicariato, CEALP también, que ese es Fernando Wing, que es el abogado. Después de eso entonces él fue el que nos llevó el seguimiento de nosotros (para que nos reconocieran), creo que el ACNUR lo contrató a él.

“Nosotros no queríamos PTH, pedíamos era refugio en la Comarca, porque PTH tiene otras cosas”.

Bueno, durante los ocho meses, lo que es ACNUR y Vicariato nos dieron alimento, también consiguieron semillas, semilla de plátano, ñame, maíz, arroz. Las ayudas... a nosotros nos dieron ocho meses, pero después era por nuestro propio sostenimiento. También nos dieron techo (zinc). A las mujeres les dieron un dinero efectivo para que trabajaran y a los hombres también para que elaboraran una piragua, para que vendieran y con eso se sostuvieran... para la familia, porque ya las ayudas a los ocho meses pues ya no.

Ya a los dos años, ahí es que vinieron a reconocer, como refugiados. Nosotros no queríamos PTH, pedíamos era refugio en la Comarca, porque PTH tiene otras cosas. Ese dice que es Protección Temporal Humanitaria, lo que es PTH.

Refugiado, después que lo reconocen, usted tiene derecho de moverse de frontera a frontera menos salir a su país.

En cuanto a ACNUR y CEALP nosotros no tenemos queja, pero lo que no estamos de acuerdo o que no llega es la gente de la ONPAR, Migración, esa gente como que no llegan... Ahí otra cosa es que, hay intermediarios. Cuando llega gente de otro país... hay intermediarios que... como el caso del Vicariato, se metió y a ellos les dan efectivo y no se ejecuta como se debe ejecutar. Eso es lo que hacen. Pero de ACNUR y CEALP no tenemos queja.

Así que el dinero que el ACNUR destinaba en los programas para nosotros, no todo se ejecutaba (el vicariato acá fue el ejecutor). Eso pasa en todo lado, vea, cuando en Colombia la gente de Napipi, de Opogadó, cuando tuvieron un desplazamiento, mire, eso llegaba recurso por cantidad (también a través del ACNUR también), ¿pero qué hacían?, en

la mayoría de programas la plata se quedaba en los intermediarios... pero como al final todo eso se descubre... como los afro también descubrieron eso en Colombia... eso se puso una crítica grandísima a la Diócesis de Quibdó... Eso es lo mismo que hicieron con nosotros o lo que pasó aquí. La verdad es que a veces uno se queda como haciéndose el loco. Yo soy una de las personas que me doy cuenta y no digo nada, siempre digo que solo Dios sabe.

Después de discutir y conversar con el señor Felipe sobre este tipo de problemáticas de malos manejos de recursos o de ciertos intereses "raros" por trabajar con grupos como refugiados y de concluir que sería triste ver y enterarse que el trabajo humanitario se ha convertido en un negocio para ciertas instituciones...

S.S: ¿Por qué se demora tanto el reconocimiento?... dos años.

- Es que pienso que eso es de acuerdo a la entrevista que ellos toman. Yo me entrevisto sobre la situación del por qué yo me vine... yo explico toda la situación que me ha pasado, eso es una entrevista que como te dijera... como personal. Entonces me entrevistan sobre lo que me pasó, pero ellos entrevistan más personas y ellos pueden contar otra cosa... pues por las diferentes situaciones, entonces yo creo que ellos analizan eso. Así que todas las entrevistas no son como iguales. Por ejemplo si me entrevistan yo cuento una cosa, pero si entrevista a mi esposa ella diría otras, por ejemplo que siempre la trataban de violar... Por eso creo que se demoran, porque ellos revisan todo eso para poder decidir, se reúnen... ahí también entra Cruz Roja (ahí no tiene voto lo que es ACNUR), la Policía, Migración y la ONPAR. Ahí se demoraran en las discusiones de aprobar o no, porque una institución puede estar de acuerdo con la aprobación mientras que las otras no. Ahí es que se demoran.

S.S: Luis, aquí usted se ha vuelto como un líder dentro del grupo de refugiados, ¿cómo se da eso, cuando se da la necesidad de tener un vocero o...?

Bueno la verdad es que yo siempre... cuando yo estaba en Colombia, yo siempre trabajé en varias organizaciones indígenas también, en cabildos mayores, fui maestro, fui funcionario del Ministerio de Medio Ambiente, yo ahí tenía mis principios ¿no? . Eso también me trajo problemas en Colombia, siempre al líder lo maltratan porque... lo que los grupos armados quieren hacer uno no deja hacer. Es que uno siempre debe hacer protesta por la sociedad.

Entonces cuando yo llegué acá siempre yo tomaba las notas, redactaba una carta ya sea al ACNUR o a ONPAR, Vicariato, sobre todo pidiendo (en las situaciones de enfermedad de la gente) ayuda en salud para los niños, adultos...para todos. También por las situaciones que pasaba con la Policía, porque como no teníamos documentos no nos dejaban pasar para ir al centro de salud. Yo siempre hacía una nota al ACNUR, a la Policía sobre la situación que no nos dejaban pasar.

S.S: ¿Eso durante los dos años que estaban como solicitantes?

Sí. Durante los dos años que no nos habían reconocido.

S.S: ¿Qué otras problemáticas se presentaban?

Porque nosotros no teníamos documentos, no nos dejaban pasar al centro de salud, entonces eso se demoraban ahí. Nos decían "para qué, que para donde, que ustedes no se pueden mover porque no tienen documento legal", eso es un problema... y además como uno es colombiano... eso es así.

Ya como yo era el que pasaba las cartas, el que hacía los comunicados. Entonces ya las instituciones me llamaban a mí a preguntarme por ejemplo que ¿por qué pasaba todo eso?, yo siempre decía que era por la falta de documento. En algún momento tuve que pasar un documento con los nombres, con el número de cédula de Colombia y todo (también los niños). Los que llegamos aquí éramos 72 personas, 10 familias. Ahorita acá en Alto Playona quedamos 52 personas porque algunos se han ido para Yaviza, otros para donde sus familiares acá en Darién y así. Aquí somos 52 colombianos. 30 refugiados y 22 PTH

S.S: ¿Usted tenía familia acá?

Aquí por lo menos nosotros no teníamos familia, eran más bien unos conocidos de mi papá, de su tiempo de juventud (que fue el señor que nos recogió, él difunto era colombiano).

S.S: El se había venido antes ¿no?

Hace mucho tiempo. En ese tiempo no ponían mucho requisito. Lo que pasa también es que, hay una ley (no sé si aprobó cuando Cesar Gaviria o antes) entre el Presidente colombiano y panameño en la que se dice que, los indígenas tienen derecho de disfrutar doble nacionalidad. Ahí lo que pasa es que los que son los dirigentes o los caciques como que no ponen en conocimiento eso. Aquí hay muchos que son representantes, son legisladores... y no ponen en conocimiento ese tipo de cosas cuando hay un debate.

Aquí dicen que tienen la Ley 22 pero la autoridad ordinaria es muy superior que esa misma ley. Así como en Colombia que está la Ley de 1989 (que sigue vigente), así como le dio el gobierno pues en la comarca se debe estar manejando a sus usos y costumbres, pero acá no. Entonces dicen que tienen la Ley 22... pero eso nunca se ejerce... porque aquí si pasa un problema, ¿sabes para donde te mandan?, para la policía... y dicen que tienen la Ley 22, aquí. Eso no se cumple. Aquí también hay una mezcla grandísima con los no indígenas, de pronto será por eso que no se le hace mucha fuerza a la ley.

S.S: ¿Luis como ha sido ese proceso de hablar ante las instituciones como vocero de los indígenas refugiados?

Bueno... después que llegamos acá, después de varias entrevistas que hicieron, ellos me escogieron que fuera como líder del grupo que llegamos aquí. Yo en primer lugar... en el 2007, hice una entrevista con el ACNUR para ver si me daban un apoyo (estudio en la Universidad).

Finalmente me dieron una beca (a través de ACNUR), yo me puse a estudiar. Yo cogí la carrera de Licenciatura de desarrollo comunitario. A través de eso yo voy conociendo de esas temáticas y organicé un grupo de mujeres. Organicé y pedí un recurso ACNUR, para que fuera de apoyo para poner una tienda comunitaria de las mujeres... y Sí, a los dos meses salió el recurso. Primero, le dieron a los hombres un recurso para que

elaboraran una piragua y para cubrir las necesidades porque acá no teníamos herramientas de trabajo como: hacha, machete, azadón... para el trabajo.

Los hombres elaboramos la piragua y la vendimos por un valor de 1.800 dólares. El dinero lo rembolsamos para apoyar el programa de las mujeres y con la ganancia cubrimos necesidades. Cuando empezó la tienda, yo me reunía cada 8 días con las mujeres para ver los temas de la tienda, entrada y salida de recurso, todo.

Ese quiosco que está ahí afrente la hicimos, esa era una tienda comunitaria de siete mujeres. Después de cuatro años de funcionamiento algunas mujeres se fueron apartando y finalmente quedaron poquitas mujeres... hasta que se dividió la plata que se había generado, habían 8.000 y en mercancía como 2.000 dólares. Esa plata la repartieron, más o menos de a 1.200 dólares para cada quien. Algunos compraron motor, y otros, algunas cosas necesarias. Ahora con lo que le correspondió a mi esposa pudimos organizar esta tienda.

Aquí, cuando nosotros llegamos, cuando recibíamos el alimento (los refugiados), siempre la gente nos miraba como mal. Pero como te he dicho que yo, ya desde Colombia yo peleo siempre por la sociedad, no solo por mí sino por la sociedad, entonces yo hablé con ACNUR para ver si fuera de lo que nos entregaban a nosotros, se podría conseguir un excedente para darle algo a la comunidad de acá, receptora. Esto no solo por agradecimiento por recibirnos sino porque ya estaba causando problemas. ACNUR vio eso y finalmente durante los 8 meses de ayuda, también se dio ayuda para la comunidad entera. Además de esto, se construyó una toma de agua, un tanque (que tú lo viste en la entrada) para la comunidad. Todo esto con apoyo del ACNUR. También se hizo capacitación de modistería no solo para las refugiadas sino para todas las mujeres y para los hombres un curso de ebanistería. Entonces ya ahí íbamos ganando espacio con la comunidad.

Al principio, con las mujeres se habló de trabajar en artesanías en chunga. Cuando venían los gringos, ellos vendían a buen precio, 30, 40, 25 dólares (tacitas pequeñas), bueno con eso iban cubriendo sus necesidades.

Ahora estamos aquí ¿no?. Yo digo: desde cuando llegamos aquí (cada una de las familias), ahora estamos mejor. Menos problema, aquí uno duerme tranquilo, lo único es la plaguita esta que está aquí, la que la lo está picando!, pero en verano cambia, ya no molesta nada. Incluso en verano hay carro para las otras comunidades como Canan, Sinaí, donde

hay cortes de aguacate grandísimos que se saca cada verano. Ya vemos que los pelados de los refugiados ya van... ya como tienen documento, van a tumbar aguacate, ellos se ganan su real... Ella es mi esposa vea... –

Luis me presenta a su esposa quien vino a la tienda para empezar a hacer una especie de inventario sobre la mercancía (como la de tienda de barrio en Panamá), con su hijo que ya estaba con nosotros, hablamos por un momento, ella empezó con su labor y Luis y yo continuamos en la entrevista -

...Aquí, si uno ve, siempre se puede hacer algo (en cuanto al trabajo). Allí en el puerto - Puerto Limón está a más o menos 10 minutos en piragua de Alto Playona, es el final del camino que viene de Metetí- ahí se descargan mercancías, se carga la madera... ahí a los jóvenes les pagan entre 8 y 10 dólares, un rato.

Al nosotros tener el carnet de refugiados, ya no tenemos problemas para movernos... bueno, eso sí, eso se tiene que estar renovando cada año...

S.S: ¿Como lo renuevan?

Yo mando un documento a ellos. Cuando falta un mes, yo envío un documento a la ONPAR, diciendo que el carnet se va a vencer, entonces ellos vienen, toman fotos y las llevan, por ahí como al mes y medio traen de vuelta el carnet. Así tiene que ser todos los años. Bueno, según ellos, ahora tienes que cumplir diez años. A los diez años te hacen un documento legal.

S.S: ¿Cómo así, yo tenía entendido que con la ley 81 solo se le daba residencia a los PTH?

No, a nosotros no, a ellos les dan cédula panameña. En nuestro caso, a nosotros lo que pasa es que después de los 10 años se hace un nuevo procedimiento para ver si uno está estable, ya cuántos hijos tienen aquí...

S.S: ¿Y usted ya ha iniciado ese procedimiento?

Sí, yo estoy solicitando eso porque yo lo necesito, en el estudio (en la universidad) me están pidiendo eso (la cédula panameña).

...siempre nosotros pagábamos la universidad con recibo, porque los que son panameños ellos pagan directo al banco. Cuando entras en Internet, ahí puedes ver tus notas, pero como nosotros no tenemos documentos legalizados pues nunca nos sale, ni siquiera en borrador. Cuando yo estaba en cuarto año me dijeron, vea Dumasa, nosotros queremos todos sus créditos (notas), desde ahí me tocaba casi que pelear con los maestros para que me dieran los créditos. Eso para no perder la beca. Ahí me salían unos con nota, otros sin nota, no, que problema. Yo le dije a Jorge que los profesores sin tenían notas pero que no se habían bajado porque no estaba matriculado en la lista oficial... y Jorge regañándome, que ese era mi derecho. Después de tanto discutir sobre el tema, le dije a Jorge: yo estoy muy grandecito ya... y ustedes saben, más que nadie, que yo no tengo documento legal en la universidad, así que si quieren déjenme ahí no más, por fuera de ese programa. Efectivamente hasta ahí llego, de ahí para adelante ni me llaman ni nada, cuando al principio eran los que más venían y decían que, era un amigo de confianza que no seque... y al final, vea.

Mire, el hijo de él -refiriéndose a otro refugiado colombiano- también lo tenían allá en el internado de Yaviza (comiendo arroz trasnochado) por el Vicariato. Todo se lo quedan es para ellos... y al muchacho le daban 65 dólares, de donde debía pagar 25 mensuales por alimentación y súmele los implementos que piden los alimentos. Mire como son esos enredos; a unas personas de Vista Alegre, dos muchachas jovencitas, les daban más de 100 dólares y al pelado 65, entonces ¿qué hay ahí? De todo eso yo me doy cuenta, ya le digo, solo mi dios sabe.

Anexo 4. Entrevista. Familia indígena refugiada y PTH en Alto Playona. Alto

Palayona, Darién-Panamá. (Julio 2013)

Cuando llegué a la comunidad de Alto Playona, me dirigí a buscar a una familia de la cual me habían contextualizado miembros del Congreso Emberá-Wounaan, con quienes había participado en reuniones de la Comarca, en Unión Chocó- Panamá. Parte de esta familia de indígenas Emberá de Colombia, están reconocidos formalmente como refugiados, sin embargo algunos miembros de esta, se encuentran en Panamá bajo la figura de PTH.

Una vez llego a la casa de esta familia, y después de conocer a los miembros de la familia, y de entregar algunas cosas que he llevado para ellos, inicio un diálogo con un joven indígena quién ha tenido problemas para continuar con sus estudios, debido a su condición de refugiado bajo los parámetros de la figura de PTH.

S.S: Me decía que ustedes llegaron en el año 2000 a Panamá, ¿de qué comunidad vienen?

Vivíamos en la Comunidad de Oroque en el río Bogadó, eso es por Vigía del Fuerte. Nosotros venimos por la violencia que había en la comunidad... Nosotros vinimos en el 2000. Mi abuelo vino viajando (junto con toda la familia) de allá en el bote hasta San Luis- y llegó acá porque tenía conocimiento sobre Darién. Acá en Darién nos tienen reconocidos así de PTH.

En este momento llegó el papá del joven que hablaba con migo y se unió al diálogo, quien inicia contando la situación que se vivía en su lugar de origen.

Yo estaba allá en Bojayá y vine a Panamá en el 2005. Esos muchachos que usted ve son mis hijos, ellos vinieron antes, se vinieron con mi papá... tu sabes las cosas en Colombia siempre se dañan por la violencia, entran los grupos, salen...Allá en Bojayá llegaron los paramilitares, tuvieron pelea contra la guerrilla, combates. Como mi familia ya estaba acá pues dije "me voy a salir, me voy para allá" y llego aquí en el 2005.

S.S: ¿Cómo inició el proceso para que los reconocieran como PTH?

No, yo soy refugiado. Acá nos ayudaron ACNUR. Nos ayudaron ante ONPAR para sacar papeles. También con la casa y la alimentación.

S.S: ¿Por qué esa diferencia que sus hijos son reconocidos como PTH y usted como refugiado?

Bueno porque ellos llegaron antes. El ACNUR nos ayudó a sacar el carnet que debemos renovar cada año.

S.S: ¿Cómo hacen para realizar ese trámite de renovación?

Ellos vienen aquí a sacarnos el documento.

Acá el muchacho si tiene problemas por el tema de documentos. Él estaba estudiando en Yaviza pero tiene problemas con sus papeles. No sabemos cómo va hacer para graduarse porque le exigen documentos.

S.S: ¿Ustedes que problemas ven que les trae el hecho de ser reconocidos como PTH y no como refugiados.

Ellos no pueden salir, si acaso se pueden mover acá en Darién, pero para salir a Panamá deben pedir un permiso. No tienen documentos.

Anexo 5. Entrevista Betanio Chiquidama. Cacique General Comarca Emberá-Wounaan y Presidente de CONAPIP. Ciudad de Panamá. (Julio 2013)

Betanio Chiquidama es el Cacique General de la Comarca Emberá-Wounaan de Panamá y Presidente de la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (CONAPIP). Durante los días que visité las oficinas del Congreso Emberá-Wounaan en Panamá, allí se estaba organizando un encuentro, que se llevaría a cabo en Arimae, Darién, entre autoridades de la Comarca Emberá-Wounaan y el Relator Especial James Anaya. El Cacique General me brindó la oportunidad de viajar con ellos a ese encuentro, y en este sentido facilitar mi entrada a la región de Darién.

Después de tener una conversación con el Cacique General sobre la estructura de los Congresos y Comarcas indígenas en Panamá, y de hacer una introducción de los objetivos y temática de la investigación. Betanio Chiquidama expone su visión, desde su figura de autoridad indígena:

B.C: Bueno, creo que el tema en sí, es un poco complicado porque se trata de seres humanos, que se mueven de un lugar a otro.

Tenemos entendido que anteriormente se dio un convenio entre los países donde para los indígenas no habría frontera, donde podían cruzar tranquilamente, libremente. De esa ley o de ese acuerdo no tengo información, pero era una cuestión que en su momento (en otros gobiernos) había esa facilidad. Sin embargo corridos los años, se inició un movimiento (no es de ahora, claro, de años atrás, cuando éramos niños), un movimiento de personas insurgentes (miembros de las FARC) hacia nuestro país, por ende, empezó a afectar la frontera Colombia-Panamá y a nosotros, la población indígena Emberá-Wounaan. Esa es una realidad y como esto viene de Colombia, muchos compañeros indígenas de Colombia se han movido hacia Panamá (bueno tampoco es que hablemos de miles), precisamente huyendo a la muerte. Muchos de ellos han sido amenazados (sobre todo líderes), nosotros también vemos a través de los medios de comunicación de Colombia "ha sido asesinado el líder tal, mataron a este otro". Entonces es una realidad, es una realidad que habla de las FARC, de otros movimientos (incluso más sanguinarios). Las familias que

vienen huyendo de Colombia nos comparten esas realidades, cómo sacrifican a los indígenas, a los líderes, a sus familias incluso.

Huyendo de esta realidad han venido compañeros indígenas a Panamá, de hecho recientemente se presentó la llegada de unas 40 y pico de familias (niños, jóvenes, adultos, ancianos), a quienes nosotros como Emberá y sobre todo como seres humanos, le dimos acogida. Esta es una situación que se da en la Comarca Emberá, en donde familias colombianas vienen en busca de refugio, el cual lo buscan muchas veces a través de sus familiares acá en Panamá.

También se habla (por los organismos de seguridad) que, dentro de los grupos que llegan a Panamá pueden estar llegando personas infiltradas de los diferentes grupos armados o de narcotraficantes, entonces en algunos casos nos han insistido en devolver a estas familias. Pero por ejemplo, las últimas familias que vinieron, contaban con niños muy maltratados, muy enfermos, personas que en su físico se notaba que habían hecho un sacrificio huyendo a la muerte. Entonces en calidad de Cacique General de la Comarca Emberá-Wounaan, asumí la responsabilidad, para que las comunidades les brindaran un apoyo, de darles por lo menos algo de trabajo, vivienda (comunalmente).

Han llegado a Vista alegre (pueblo Wounaan), que está dentro de la Comarca Emberá-Wounaan. Llegan muchos Emberá al área de Tuquesa, inclusive en los últimos años⁴, esta zona de la comarca ha servido como ruta de tráfico de humanos, gente de Asia, gente de Europa inclusive de Cuba. El año pasado tuvimos la experiencia de más de 900 personas, dentro de los cuales habían asiáticos, árabes... mucha gente, mucha gente pasó por ahí... van para EE.UU.

Nosotros hemos pedido, en este caso al servicio Nacional de Fronteras que por lo menos nos den la oportunidad de recibirlos y que ellos puedan presentarse ante las autoridades competentes. Pero la idea también un poco es minimizar la presión del gobierno que se da a través del Servicio Nacional de Fronteras, ya que nosotros sentíamos que, sí estaba en peligro la vida de nuestros compañeros... eso prácticamente a nivel de la Comarca.

Nosotros no tenemos una estrategia o un plan así para poder darle un tipo de asistencia técnico- humanitario a estos compañeros. Lo más que hacemos es que cuando

llegan a nuestras comunidades pues... los acogemos, tomamos los datos, levantamos una información sobre las personas que llegan y se la brindamos a las organizaciones tanto nacionales como internacionales para que se dé el seguimiento y finalmente se les pueda brindar una seguridad (sobre todo de vida pues).

Después dirigimos la conversación un poco hacia el tema tradicional y la importancia del territorio para el indígena, desde la cosmovisión EmberáWounaan.

B. C: Cuando nosotros asumimos este cargo, prácticamente nuestro territorio estaba siendo (y está siendo usado) por narcotraficantes y guerrilla para transportar droga, llevar armas, en fin. Entonces lo que se hizo fue, tuvimos varias reuniones de trabajo con el gobierno, al cual le manifestamos que para nosotros era muy importante y que... sentíamos que el gobierno podría tener un nivel de respeto hacia las FARC o hacia el narcotráfico, lo cual no era conveniente para el país. Como es posible que el gobierno permita que el conflicto colombiano entre a nuestro país y a nuestro territorio. Inclusive han asesinado a nuestros dirigentes, han robado, han violado a nuestras mujeres, han secuestrado nuestros niños para que sean colaboradores o miembros de los diferentes grupos armados (narcotraficantes). Hacíamos ese tipo de denuncia, pero no solo llevábamos la denuncia sino que hicimos una propuesta en tema de seguridad (cómo nosotros le apostamos al tema de seguridad desde la cosmovisión indígena). A esa propuesta prácticamente lo que hizo el gobierno fue: "no nos interesa, nosotros tenemos nuestro propio sistema de seguridad", así que nos ignoraron pues... Ahí nosotros entonces salimos a los medios de comunicación denunciando que, el gobierno estaba cometiendo muchos errores, sobre todo en el tema de seguridad, ya que el plan que tenía el gobierno no funcionaba.

Yo me atrevía decir que (necesitábamos el apoyo de alguien, ¿no?), si hay un gobierno (quien sea) que quiera atreverse a trabajar con nosotros el tema de seguridad... estamos más que a disposición. Así nace un acercamiento con la Embajada de EE.UU y... le planteamos a la Embajada (en ese tiempo era una embajadora), le decíamos que, nosotros veíamos el tema de seguridad en varios aspectos, por que el tema de seguridad tiene que ver con la educación, salud, economía y con la seguridad física, es decir, tiene varios

componentes. Si nosotros atacamos eso obviamente vamos a minimizar esa problemática. También una buena y estrecha colaboración con la gente que tiene que ver con el tema de seguridad. Así se establecieron unas reuniones de trabajo con SENAFRONT, finalmente la comunidad se ha involucrado un poco. Igualmente ese temor que había antes por la presencia de grupos armados y narcotráfico, ahora ha minimizado, eso te lo puedo asegurar.

Entonces hemos estado trabajando bajo ese enfoque. Trabajando un poco lo que es la economía en la Comarca Emberá. En la educación, que los muchachos puedan estudiar más, hemos dado unas becas... en fin. Hemos estado apoyando a las mujeres, a las organizaciones, para que puedan trabajar y atender mucho más el tema de las artesanías, poner un pequeño negocio (compraventa de comida seca por ejemplo). Hemos estado metidos en esto, con los dirigentes, hemos estado apoyando todo lo que es el fortalecimiento de la institucionalidad del Congreso. Los americanos entendieron eso, entonces el proceso con ellos fue exitoso. Ahora viene una segunda etapa, de seguir mejorando esto.

Hemos visto que la presencia de las FARC ha bajado un poco. Anteriormente la comunidad siempre nos decía: "acá estuvieron 50", "vinieron aquí y compraron no sé..", ahora ya no se ve. Esto ha contribuido a que haya tranquilidad en la comunidad.

Nosotros sentíamos que estábamos secuestrados. Por un lado, el gobierno panameño que ni siquiera le importaba nuestra situación y por el otro eran los grupos que empezaron a presionarnos - que como le decía antes-, matando nuestros líderes, atacando a los pequeños comerciantes, violando a las mujeres... entonces había una presión, inclusive se estaban apropiando del territorio panameño, por lo tanto de la Comarca. Esto ha mejorado mucho, porque con la presencia de grupos no era nada posible, ya que por ejemplo: un médico, que quiera venir a trabajar en estas comunidades, pues no podía, porque no había seguridad (tenía miedo), un educador que quiere dar clase... ahora, como va a dar clase con este tipo de situaciones, prácticamente las personas no querían entrar a la Comarca Emberá.

Seguimos insistiendo siempre en que debe haber más presencia del Estado (acciones) para minimizar la posibilidad de acción de estos grupos armados.

En cuanto al territorio: Para nosotros la tierra, es todo, es todo, porque... imagínate... en estos días conversaba con una persona no indígena (del gobierno) y le decía: "si usted y

yo, nos metemos a la montaña y no hay dinero (no existe el dólar) ¿quién sobrevive? Nosotros no estamos acostumbrados a la moneda, para nosotros, el bosque, la montaña, lo es todo. Si yo necesito agua, yo tengo el río (me baño, cocino, lavo, de todo). Si quiero hacer mi casa, ahí está toda la madera, toda la herramienta. Si tengo hambre, ahí tengo el pescado, carne, lo que tú quieras y si yo me enfermo, ahí está mi farmacia (unas buenas plantas) y si quiero un médico, ahí está el botánico.

En los últimos años, lo que sentimos es que hay una fuerte presión para saquear lo que queda de bosque, llámese petróleo, minería, hidroeléctrica... lo que sea, entonces es una mala política que hay.

Por último, le pedí al Cacique Betanio que me contara un poco sobre él... como llega a ser Cacique del Congreso y presidente de CONAPIP.

Desde finales del 2008 estoy como Cacique General del Congreso, me eligieron por 5 años, casi un año después los diferentes caciques del país me eligen y me han reelegido como su presidente (de CONAPIP), creo que ha sido una buena experiencia, difícil, porque estamos tratando de hacer cambios. Tratando de hacer visible lo que es el movimiento indígena, porque el movimiento indígena ha sido (por años) muy golpeado por muchas razones, sin embargo en Panamá hemos hecho algunas cosas interesantes. En Panamá somos siete pueblos, de los cuales solamente se conocían tres. Hemos hecho visibles a estos pueblos y el país ha entendido que en Panamá sí existen siete pueblos, siete comarcas.

Cada cinco años, se tiene que elegir un cacique (de acuerdo a la ley), entonces se convoca a toda la comunidad, a través de sus delegados, nos reunimos en un punto y cada quien expresa su intención de cumplir con la función (tiene que cumplir sus requisitos) y se da una votación.

Finalmente conversamos sobre posibles recomendaciones o pasos a seguir para que se pueda avanzar y trabajar de una mejor manera el tema de refugio de indígenas producto del conflicto interno en Colombia.

Debe trabajarse en cómo mejorar y fortalecer la relación entre Emberá de Panamá y Emberá de Colombia, allí se deben intercambiar programas. Hemos hablado sobre la migración transfronteriza, pero parece que cada quién se ocupó mucho en su territorio (incluso nosotros acá). Recientemente se hizo un evento allá en Colombia pero acá estábamos hasta el tope, así que no pudimos asistir.

S.S ¿Pero entonces si han tenido acercamientos con organizaciones indígenas en Colombia...

Sí, sí, hemos tenido reuniones con la OREWA, incluso un grupo de muchachos de acá nuestros con autoridades del Congreso fueron a Colombia. Pero en mi caso, no he ido por temas de seguridad, me pedían que no me moviera mucho. En el 2010 yo fui a un seminario que hizo el gobierno colombiano (me invitó el ministro de seguridad), allí hice una serie de declaraciones en las que estuve en contra de las Farc, de los narcotraficantes... por eso es que me han pedido que trate de cuidarme un poquito... pero yo sí he querido ir.

Anexo 6. Entrevista Francesca Fontanini. (2013). Oficial Regional de Información Pública, ACNUR. Bogotá. (Agosto 2013)

Francesca Fontanini

Oficial Regional de Información Pública. ACNUR

Lugar: Oficina del ACNUR en Bogotá.

2 de Agosto de 2013

A Francesca Fontanini tuve la oportunidad de conocerla durante mi pasantía en la Sub-Oficina de ACNUR EN Cúcuta, Norte de Santander. Francesca Fontanini como Oficial Regional, tiene que viajar por las Oficinas de ACNUR de la Región Caribe, conociendo los avances de proyectos de la Oficina para poder producir comunicados e informes sobre el trabajo del ACNUR. En este sentido ha estado al tanto y tiene amplio conocimiento sobre lo ocurrido en Panamá con indígenas refugiados en Darién y con el trabajo de incidencia.

Inicio la conversación haciendo una breve contextualización acerca de mi trabajo de grado y la problemática que abarca el mismo, dando paso así, a un diálogo sobre las principales causas del desplazamiento de indígenas de Colombia, así como las problemáticas a las que se enfrentan dichos indígenas que se encuentran refugiados en el Darién panameño. En ese sentido, Francesca me habla y referencia el video realizado por ACNUR las Américas⁷², el cual aborda brevemente las causas del desplazamiento y posterior cruce fronterizo del grupo familiar indígena que es entrevistado, además de hacer un breve acercamiento a las problemáticas de dichos indígenas, específicamente en relación con la figura de PTH.

“El trabajo de incidencia se ha centrado principalmente en el hecho que las autoridades del Estado panameño reconozcan como refugiados (bajo el estatuto del

⁷²“Panamá: Una nueva vida para los refugiados”<http://www.youtube.com/watch?v=r-n3OZRyxuU>

51) a todas las personas colombianas que ingresaron desde finales de los 90 por causas de la violencia...”

F.F: Allí en el video, podrás ver que una de las dificultades a las que se enfrentan estas personas, es el acceso a derechos como la educación, salud o el libre movimiento, los cuales son vulnerados, sobre todo a las personas PTH, quienes se encuentran en una situación crítica ya que el estatuto temporal no incluye el derecho al trabajo, salud o educación.

Nuestras labores en terreno se han centrado no solo en cubrir necesidades de estas personas sino en programas de formación y sensibilización sobre la figura de refugio, así como la existencia de la nueva ley.

La entrada en vigor de la ley 81, que establece el cambio de la categoría migratoria para la población temporalmente protegida, dando la posibilidad de optar por su residencia permanente y, finalmente, su integración plena en Panamá, puede tomarse también como un resultado de toda una actividad de Lobby por parte del ACNUR. Sin embargo, aún con este estatuto más favorable, las personas que se benefician directamente con esta ley continúan siendo para la oficina, personas con necesidades de protección.

Nuestros programas buscaron la autosuficiencia de los indígenas, a través de programas de micro créditos que en algunos casos fueron destinados para la construcción de tiendas, en donde se comercializa desde refresco hasta jabón o implementos de aseo.

ACNUR ayudó durante el periodo comprendido de tu investigación, con la entrega de becas a personas de nuestro interés, quienes no tenían acceso a la educación.

Entonces, la intervención del ACNUR en terreno, se centró en tres aspectos generales. En primer lugar, se trabajó en el acceso a la educación. En segundo lugar se trabajó en la autosuficiencia de las personas a través de programas de microcréditos que fueron otorgados a familias de refugiados. Por último, se desarrollaron actividades y programas que brindaron orientación acerca del derecho internacional de refugiados, la figura de refugiado y el o los cambios de la nueva ley.

También se hicieron diferentes reuniones con el gobierno para la posterior aprobación de la ley 81.

El trabajo de incidencia se ha centrado principalmente en el hecho que las autoridades del Estado panameño reconozcan como refugiados (bajo el estatuto del 51) a todas las personas colombianas que ingresaron desde finales de los 90 por causas de la violencia. Las personas reconocidas como refugiadas deben tener los mismos derechos de un ciudadano panameño, contrario a lo que sucede con las personas bajo PTH, quienes no gozan de los mismos derechos. Producto de todo el trabajo, se han logrado grandes avances en materia de educación, salud y sostenimiento económico de las personas de nuestro interés.

Anexo 7. Entrevista Santander Tristán. Presidente y fundador del CEALP. Ciudad de Panamá. (Julio 2013)

Entrevista Santander Tristan CEALP

Presidente y Fundador del Centro de Asistencia Legal Popular

Teniendo en cuenta que iba a tener la posibilidad de entrevistar con otros abogados miembros del CEALP y del Programa de Refugiados en Darién, la entrevista con Santander estuvo enfocada a las medidas cautelares decretadas por la CIDH en relación con la protección de refugiados colombianos en comunidades fronterizas de Darién. Lo anterior teniendo en cuenta que la participación de Santander en el proceso de denuncia de repatriaciones forzadas, que llevó a la obtención de dichas medidas. No solo por su participación en las audiencias en Washington, como miembro del CEALP, sino por su experiencia en este tipo de escenarios, teniendo en cuenta que Santander fue protegido por la CIDH con la resolución de medidas cautelares en relación con un caso de persecución por parte del Estado panameño.

S.S Quisiera que habláramos un poco sobre la importancia del logro de la resolución de medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos...

La repatriación forzosa de Punusa originó la presentación y petición de medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, estas medidas cautelares fueron aceptadas por la Comisión Interamericana. En la parte de fondo de esa resolución de aceptación de esas medidas, se establece que la protección debe extenderse a las comunidades de la región de Darién entre esas: Boca de Cupe, Yape, Jaqué, Puerto Baldía etc. Eso para nosotros significó un punto importante desde un punto de vista de la visión de la Comisión (una visión de fondo), dado que en Panamá... el Estado panameño no ha suscrito la Declaración de Cartagena de 1984, situación que hace restrictivo entonces (como lo plantea el decreto 23 de 1998) que la persecución debe ser individualizada, es decir, flujos masivos que son el resultado del desplazamiento interno de Colombia y que al cruzar la frontera se convierte perfectamente en grupos solicitantes de asilo.

Obviamente cambia la visión de persecución individualizada dado que la Comisión Interamericana amplía el concepto y permite entonces entender la protección internacional sin necesidad de individualizar a las víctimas sino a las comunidades. Obviamente que eso favorece enormemente porque detuvo que la acción del Estado continuara en procesos que se habían anunciado, como nuevas repatriaciones forzosas.

Posteriormente se ve en el caso de la repatriación de Juradó (que fue una repatriación voluntaria) donde los mismos solicitantes nombraron una comisión para ver cómo iba a quedar eso (las escuelas de los niños, los centros de salud, las áreas donde ellos iban a habitar). Esa comisión estuvo acompañada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas de esa época: el Licenciado Vargas Llosa y también hubo participación de otros organismos internacionales privados como el Consejo Noruego para Refugiados, en ese momento a través de lo que se llamaba Consulting Project Services. Entonces eso permitió que las personas voluntariamente firmaran un documento (con todos estos elementos que ya expliqué) y regresaron a su país.

Dado que las condiciones de la población temporal humanitaria que está descrita en el Decreto 23 de 1998, era realmente una condición muy difícil porque no existía el derecho de movilidad, al trabajo, a la salud, porque así estaba concebido: como un aspecto de temporalidad. Pero la temporalidad no incluía estos derechos, por lo tanto estas personas quedaron en total indefensión, total falta de protección. Entonces claro, vieron esta oportunidad de la repatriación de Juradó y algunos consideraron que era mejor regresar a su país y así lo hicieron.

S.S: ¿Como fue la petición de estas medidas o quienes la presentaron?

Las medidas cautelares fueron presentadas por el Vicariato del Darién, la Comisión de Justicia y Paz de Colombia y el CEALP. Las tres organizaciones se mancomunaron y presentamos esta solicitud, la cual fue aprobada y se hizo una audiencia (en Washington) de medidas cautelares. Es decir, hubo un mecanismo para sustentar el por qué la razón urgente de una medida de esta naturaleza. Posteriormente esas medidas fueron levantadas.

Podemos decir que este antecedente marca el cambio de conducta de la política panameña en relación a los temas de flujos masivos en la frontera de Darién y de presencia

de población con Protección Temporal Humanitaria porque a partir de ese momento no se hicieron nuevas repatriaciones forzosas.

S.S: ¿En ese sentido que recomendaciones se dan por parte de la Comisión frente a la acción del Estado panameño o que acción toma el Estado?

En ese momento paraliza todas las nuevas acciones que se pudieran estar gestando, como repatriaciones forzosas que el Estado consideraba que había que hacer. Entonces el Estado panameño se ciñe a la normativa internacional que implica que toda repatriación (una vez la persona solicita asilo) sea de carácter voluntario.

En las medidas cautelares no se dan tantas recomendaciones, porque no es un informe de fondo, es una medida de prevención, una medida para evitar un daño irreparable o para mitigar dicho daño. Entonces desde esa perspectiva, las medidas cautelares lograron su objetivo, pero vuelvo y repito, sirvieron para nosotros como organizaciones de la sociedad civil, que a partir de ahí nace el pensamiento de crear una Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados (que actualmente coordina el CEALP), de hacer extensivo un concepto o asimilar un concepto de refugiado en los términos que lo plantea la Declaración de Cartagena de 1984, donde el flujo masivo de personas que huyen en virtud de una crisis humanitaria, de una violencia masiva de derechos humanos o de un conflicto generalizado, son también una razón para que estas personas puedan ser considerados refugiados. No necesariamente tiene que haber un impacto directo, físico, de la integridad de la víctima, sino con que ésta se sienta impactada por el fenómeno de la violencia generalizada, esto puede significar una justificación para solicitar refugio y para que el Estado receptor brinde la protección necesaria.

S.S: ¿En este orden de ideas (cambio en la postura del estado panameño frente a los temas de solicitud de asilo en el país), ¿puede reconocerse la ley 81 como un del trabajo conjunto de las organizaciones que trabajan sobre la problemática?

La Ley 81 es una Ley casualmente para... (que hemos peleado mucho) que la población PTH pueda tener acceso a una residencia permanente. Estamos hablando aproximadamente de 400 a 500 personas. Actualmente esa ley todavía no se ha implementado, se están

haciendo acciones para su implementación, nosotros esperamos que antes de marzo (que termina la ley) este problema esté resuelto. Por eso es que instamos a las autoridades públicas, en esta caso a la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados, que es la oficina encargada de implementar esta ley, que se puedan tomar las medidas de celeridad y de compromiso para terminar esto.

S.S: ¿Pero puedo tomar la aprobación de esta ley como también un resultado de la MENAMIRE y otros actores?

Obviamente que sí. Nosotros estamos tratando de monitorear esto, tratando de pedir rendición de cuentas para ver cómo va y para ver cómo podemos apoyar en la aplicación de la Ley 81.

La ley puede ser un resultado de todo el esfuerzo de las organizaciones y una toma de conciencia del Estado de la necesidad de resolver esos aspectos, esos vacíos de protección que no habían sido resueltos y que ahora se incorporan en una ley. Lo que nosotros esperamos es que la ley se cumpla.

Anexo 8. Entrevista Fernando Wing. Abogado del Programa para Refugiados del CEALP. Ciudad de Panamá. (Julio 2013)

Entrevista a Fernando Wing⁷³

Ciudad de Panamá

13 de Julio de 2013

El primer conocimiento y acercamiento que tuve sobre el CEALP y su trabajo en materia de refugio, se dio a partir de mi participación en el Seminario-Taller sobre Trata de Personas, llevado a cabo en Ciudad de Panamá en el año 2011, y al cual fueron invitadas diferentes organizaciones de la región que trabajaban sobre la problemática. A este Seminario asistieron organizaciones como el Servicio Jesuita para Refugiados (Panamá y Ecuador), el CEALP y organizaciones que, por ejemplo, hacían parte de la Comisión de Justicia y Paz, en Colombia. En un primer momento de la agenda de dicho Seminario, las organizaciones debíamos presentar de manera amplia, el contexto de país y las áreas en las que trabajaba la organización que cada uno representaba. En este espacio -el seminario- tuve la oportunidad de conocer las dinámicas del campo en que organizaciones-agentes como el SJR, el CEALP o el ACNUR desempeñan su labor en materia de refugio. Mi interés sobre la problemática de los indígenas refugiados en el Darién panameño, y el conocimiento de Fernando Wing -representante del CEALP- sobre las dinámicas de refugio y protección a refugiados en Panamá, me motivaban a abusar de los espacios de descanso, para comprender un poco más, no solo sobre la problemática de refugio en sí, sino también, sobre la existencia al interior de la organización, de un programa específico para la atención de refugiados, apoyado por el Consejo Noruego para Refugiados (NRC) y el ACNUR.

⁷³Abogado del Programa de Refugiados del CEALP. Presidente de la Comisión de Asilo del Colegio Nacional de Abogados de Panamá

Actualmente -y desde el año 2008- Fernando se desempeña como abogado del Programa para Refugiados del CEALP, que como se mencionó en líneas anteriores, es un proyecto financiado por el ACNUR y el CNR, dirigido, en principio, a brindar asistencia legal a los solicitantes de refugio, así como a los refugiados reconocidos por el Estado panameño. Debido a su formación académica, experiencia y continuidad en el trabajo referente a la protección de derechos de los refugiados, quizá Fernando sea la persona con mayor conocimiento y experiencia acerca de la problemática en materia de refugio en Panamá, en tanto que ha hecho parte de varias instituciones que se desempeñan en esta materia, y que han jugado un papel importante no solo en la asistencia y protección de refugiados, sino también en las transformaciones jurídicas que se han generado hasta el momento.

Fernando Wing es abogado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, y ha trabajado desde el inicio -formal- de su actividad, en la defensa de los DD.HH, centrándose en la problemática de refugio. Finalizando su licenciatura y como requisito de grado, realiza su pasantía en un juzgado, teniendo allí, una experiencia -no muy positiva- con las dinámicas propias del manejo de casos en este tipo de espacios jurídicos. Una vez se gradúa de la Universidad de Panamá, buscando alejarse de aquellas situaciones y contextos conocidos en su pasantía, empieza a trabajar como asesor legal del programa para refugiados -Proyecto Vida- del Vicariato de Darién. Lo anterior, marca, de alguna manera, el inicio de su trabajo e interés en el área de DD.HH, migración y refugio, llevándolo a tomar estudios sobre dichas áreas, en instituciones como la Universidad de Cartago (Panamá), el Instituto de Estudios Nacionales, así como en espacios de capacitación para defensores de DD.HH, financiados por la Unión Europea.

“siento que no podría estar trabajando desde otra rama de mi disciplina”

F.W: Recién me había graduado de la universidad, empiezo a trabajar como asesor legal del programa para refugiados del Vicariato de Darién, del proyecto VIDA... Por esa razón empiezo a trabajar en este tema. Hice mi pasantía en un juzgado y la verdad allí no me sentía bien y no fue bueno el trabajo, además muchas veces me sentí discriminado en este

espacio. No me sentía bien sabiendo que era necesario pasar dinero para que un caso se moviera de manera rápida y esto era lo normal. Yo no me veía trabajando en este campo, por esto decidí aplicar para el cargo en el programa del Vicariato. Por mi manera de ser, siento que tengo más tendencia a trabajar en temas de DD.HH y a su vez siento que no podría estar trabajando desde otra rama de mi disciplina, la verdad. He tenido mucha suerte de simplemente poder haber sido una persona que se le ocurrió leerse todo el Decreto y haber hecho unas conjeturas y conclusiones... ¿Qué pasaría si un abogado de una organización presenta una solicitud de la condición de refugiado, eso es algún problema? Sin tener el conocimiento del procedimiento de solicitudes, hice la consulta a un oficial de protección del ACNUR y me dijo que le parecía bien, que debía hacerlo. De esta manera, fui la primera persona que pertenecía a una organización de la sociedad civil -Comisión de Justicia y Paz- que presentó una solicitud de la condición de refugiado en Panamá.

Entonces... es el cúmulo de experiencias en la temática, pero ahora por como uno va "evolucionando", por algunas razones adicionales... yo estoy en este campo de protección de derechos humanos y de sensibilización hacia personas que de alguna manera son discriminadas o marginadas. Quizás por momentos por ser como soy... por mi marginación... y por sentir eso, me identifico con problemáticas de este tipo.

Entre los años 2001-2004, en el marco de un convenio establecido entre la Comisión y el Vicariato de Darién- fui asesor legal de Comisión de Justicia y Paz, en donde trabajaba específicamente el tema de refugiados. Desde esta posición como asesor legal tenía que ir al área de Darién a asesorar a la gente, a los PTH (sobre todo) y refugiados. Después en el 2004 (de enero a abril más o menos) fui consultor del ACNUR, allí realizaba visitas a los lugares, para monitorear y para hacer una especie de censo de la población de PTH. Después de eso regresé a la Comisión de Justicia y Paz (junio 2004) y allí fui asesor legal durante 4 años más (hasta el 2008), ahí recibíamos todo tipo de denuncias (en general) pero también nos encargábamos del tema de refugio, presentando solicitudes de la condición de refugiados y también, de alguna manera transversalmente (si puede decirse) tuvimos en varias ocasiones una relación con: primero, consejería en proyectos y después... que se convirtió prácticamente en lo que es la relación con Consejo Noruego para Refugiados y estuvimos realizando en conjunto: trabajos de monitoreo en área de fronteras

y también visitas a la cárcel pública de la Palma para determinar las condiciones penitenciarias de solicitantes de la condición de refugiados, así como también en las diversas comunidades para ver cuál era la situación y darle seguimiento a sus casos.

Casualmente (como Comisión), fuimos coordinadores de la Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados en el 2004. Posteriormente fuimos secretarios de la Mesa, siendo coordinador el Servicio Jesuita a Refugiados (2006 más o menos). Además de coordinadores, también fuimos punto focal de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM).

“repatriaciones voluntarias bajo la observación de las organizaciones tanto de la sociedad civil como de organismos internacionales”

Recuerda que para que ocurrieran las repatriaciones voluntarias de Jaqué y de la región del Tuira, se acordó junto al Estado panameño, que ellos (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) no le iba elevar las medidas cautelares a medidas provisionales a cambio que el Estado panameño se comprometiera a hacer una serie de cosas, entre las cuales estuvo, el tema de las repatriaciones voluntarias bajo la observación de las organizaciones tanto de la sociedad civil como de los organismos internacionales, esto para que las repatriaciones respondieran a la voluntariedad de las personas. También se acordó admitir solicitudes de la condición de refugiados de estas áreas. Este es el marco dentro del cual, en septiembre de 2004, se conformaría la Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados.

S.S: ¿Qué aspectos positivos y/o negativos se pueden rescatar respecto al procedimiento de refugio en Panamá?

Lo bueno del procedimiento es que este existe como tal. ¿Que tiene sus lagunas?, las tiene. Tiene lagunas tanto legales como prácticas, porque al no establecer precisamente cómo son los tiempos en el procedimiento o la limitación de las atribuciones de las diferentes instituciones que tienen que ver (esto tiene que ver directamente a la ONPAR), se pueden dar discrecionalidades que pueden desembocar en demoras en los trámites, en falta de

eficacia y eficiencia en la expedición de documentos. En cuanto a la coordinación, también que se pueda afectar, con otras instituciones que, de trabajar conjuntamente no ocurrirían temas tan complejos como las detenciones arbitrarias de personas que están solicitando la condición de refugiados, que pueden pasar cierta cantidad de tiempo en un albergue a la espera de que la ONPAR pueda emitir una nota para ser liberados.

En el tema del Ministerio de trabajo, también, quizá, serían las demoras y falta de eficiencia que hay al interior de la ONPAR para tramitar la documentación que le va a entregar al CEALP para presentar la solicitud. El problema es que si se le presenta, por ejemplo, uno de los requisitos que es el estatus migratorio y el estatus migratorio solamente tiene una vigencia de tres meses, muchas veces nos ha llegado al CEALP estatus migratorios que ya tienen dos meses, o sea que para recabar la información muchas veces se demora y han habido casos donde el mismo estatus migratorio ha vencido (y esto es una responsabilidad de la ONPAR). Lo mismo el hecho de los carnet de solicitantes como el de los refugiados, que a pesar que se presenta la documentación con tiempo, muchas veces se entra en mora y al final muchas veces el solicitante tiene que pagar una multa por el mes que se le ha vencido (50 dólares por mes).

Entonces, al ver esos aspectos de funcionamiento, si hubiese una coordinación más cercana y mayor comunicación entre las instituciones y que... -aquí podría decir que debería ser iniciativa de la ONPAR- me parece que no habrían estas detenciones, ni detenciones prolongadas o la demora en expedición de documentos. Hasta que no haya una legislación en donde se demarquen cuales son las fases, los tiempos y los responsables pues continuará dándose este tipo de situaciones.

S.S: ¿En este sentido que falencias o vacíos tendría la Ley 81 de 2011?

Fuera de que en algunos casos se hace difícil tener documentación de país de origen (que eso es lo que a veces demora), han habido casos donde las personas no tenían certificados de nacimiento u otro tipo de documentos, el problema más grande no es ese, sino los retos que, un cambio de estatus como el planteado significan, no solo para los beneficiados sino

para las instituciones, en temas de su convivir diario, de capacitación de autoridades, implementación de proyectos que beneficien a la mayor cantidad de personas -estoy hablando de proyectos de desarrollo impulsados por el mismo gobierno-, porque por ejemplo en áreas como Darién o Kuna Yala, que son regiones abandonadas, ¿de qué vale tener un permiso de trabajo?

Yo creo que el tema de la movilización es algo importante porque las personas ya no van a tener que pedir permisos. Pero cómo hacer para que las autoridades que están en el lugar, sobre todo los agentes de SENAFRONT, entiendan que ha cambiado la situación. Que ha cambiado el estatus, que puede haber ahora libertad de movimiento. ¿Cómo se va a manejar esa situación? cuando vemos que el Darién es una zona de seguridad (aunque no esté establecida formalmente como tal), pero tú mismo has visto que para visitar Darién, hay que pedir permisos y de todo... esto para que te dejen avanzar. Estas autoridades tendrían que tener un proceso de sensibilización para entender cuáles son los alcances de la ley, porque de lo contrario podría darse una detención a pesar de tener un carnet de residente. Al mismo tiempo, si estas personas han tenido más de 10 años de ayuda (de proyectos de organizaciones) ahora tendrán que sostenerse 100 por ciento por su cuenta y quiérase o no, es una situación de cambio y de shock. Entonces, hay un derecho pero también va haber un deber, así que ese momento de cambio como que de alguna manera debe tener la participación de todas las partes implicadas.

S.S: En este sentido, ¿qué aspectos cambian en relación con los derechos establecidos por la Convención? o ¿cuáles son estos aspectos de la Convención que no eran reconocidos bajo la figura de PTH? ¿Qué derechos se estaban vulnerando?

Esta figura no está enmarcada en la convención. Esta figura de PTH es un híbrido entre lo que se conoce como Estatuto Humanitario de Protección Temporal (TPS, eso se implementó mucho en EE.UU) y el tema de Medidas Complementarias de Protección, el cual es un llamado de buenas prácticas para los Estados. El TPS se da cuando por alguna razón, el procedimiento de asilo no da abasto y colapsa debido a la afluencia masiva de personas. Se suspende por uno o dos meses, todas las personas se quedan esperando a que llegue el momento a que vuelva y se abra, para entonces ver las solicitudes de la condición

de refugiados y durante ese tiempo puede ser que se les de algún tipo de apoyo, económico o humanitario a estas personas (esto lo puedes ver en información de ACNUR como para que sea más completo). Llega un momento que el TPS se termina y la idea es que los Estados vean los casos y todo se reanude, entonces toman las decisiones y... ya sea que las personas tengan que regresarse o ...aquí es donde entraría de repente: Medidas Complementarias de protección, que serían aquellas medidas que los gobiernos toman para casos que de repente no aplican dentro la convención de 1951, pero que de alguna manera sí necesitan algún tipo de protección, ya sea por la violencia generalizada u otro tipo de situaciones. Estas medidas irían desde visas humanitarias o algún tipo de residencia provisional (como es el tema de crisol de razas). Pero las dos son un poco diferentes. Yo me atrevería a decir que el TPS es lo que da acceso al debido proceso en determinado momento, que tengan que esperar un par de meses, bueno, pero que finalmente van a tener acceso al procedimiento. Lo que pasa en las medidas complementarias de Protección es que se parte de la base que ya no hay ningún tipo de posibilidad de una situación de refugio ni nada parecido y es otro tipo de respuestas ante otra situación.

¿Qué es lo que pasa con el estatuto de PTH?, se mezclaron las dos cosas, porque se habló de dos meses, pero dos meses donde no se definió nada, simplemente se les dio un carnet provisional que ha durado más de 15 años y hasta ahora es que acceden a algún tipo complementario de protección y eso no debió haber sido así de esa forma, porque un estatuto humanitario de protección temporal no debería durar más de dos o tres meses y no 15 o 17 años.

S.S: ¿Qué diferencia habría entre un refugiado y un PTH?

Un solicitante de la condición de refugiado puede acceder a un procedimiento. Un solicitante puede ser una persona que puede interponer una solicitud ante la ONPAR, es una persona a la cual se le analiza su caso dentro de los parámetros de la Convención del 51 y la definición de ese estatus no va a durar lo que a durado esta condición de espera indefinida de los PTH. Además también entender que, este grupo de personas se entendía como una afluencia masiva, pero esa afluencia masiva no es cierta porque llegaban en grupos de 5 personas (eso no es afluencia masiva), pero se consideró así. La cuestión es que

hubo una predeterminación de la ONPAR que decidió que estas personas serían reconocidas como PTH (exceptuando unas contadas personas se les dio acceso al procedimiento y fueron reconocidos como refugiados), es decir, no se les dio acceso al procedimiento, solamente se determinó que huían de la violencia generalizada y se le dio una documentación.

S.S: ¿Qué acciones del Estado panameño van en contra de... o violan lo establecido por la Convención y su Protocolo?

Más que violar la Convención, lo que violan son otras situaciones que tienen que ver con la Convención o con el tema de refugiados y es básicamente el tema de: detenciones arbitrarias de solicitantes de la condición de refugiados, en áreas de fronteras en cárceles públicas -también te podría decir que en albergues de migración-, en deportaciones o devoluciones violentando el derecho de no devolución de casos y más que todo, más que una violación sería una falta al debido proceso.

S.S: ¿Cuál es la función principal del CEALP, en que se basa el acompañamiento del CEALP en el tema de reconocimiento y protección del Darién?

El CEALP es una organización de Derechos humanos, que ha sido constituida desde el año 1987, en donde se trabajan múltiples temas, desde derecho a la tierra, administración de Justicia, Género, Derecho Indígena (de hecho dentro del CEALP hay abogados indígenas), temas migratorios, Refugio... Desde hace 6 años (2007) el CEALP tiene un programa específico para refugiados. Es una iniciativa financiada por el ACNUR y por el CNR.

También es importante que sepas que, el CEALP también tiene oficinas en la Provincia de Colón y en el Distrito Especial de San Miguelito. Es Especial porque hay una gran cantidad de población y la mayor densidad de población en el país (en relación con el espacio). Eso es otro programa, financiado por una agencia británica, pero a través del CNR. La cuestión es que también se trata de llegar a esos lugares.

S.S: ¿Cómo se genera el apoyo tanto del ACNUR como del CNR al CEALP para que se cree el programa de refugiados?

Tanto el ACNUR como el CNR tenían gran interés de que una organización de la sociedad civil se encargara de implementar un programa específico sobre refugio. En Costa Rica tenían una experiencia muy exitosa de un consultorio legal que es el ACAI, que es prácticamente lo mismo. En Panamá se intentó iniciar este programa con la Comisión de justicia y paz, sin embargo no se pudo lograr por diferentes razones. Posteriormente se presentó al CEALP a través del CNR, teniendo en cuenta la capacidad del CEALP de ver este programa como una posibilidad más que una carga. Es decir había más visión de ejecución. El ACNUR, además de lo económico, también apoya técnicamente, a través de capacitaciones, formación.

S.S: ¿Dentro de este programa específico de refugiados, cuales son las funciones o que papel desempeña el CEALP?

A nivel estrictamente contractual, por así decirlo, de acuerdo, está el tema de funcionar como un ente para orientar, asesorar legalmente y en determinados casos para representar solicitudes de la condición de refugiado en Panamá, pero eso es como el objetivo más ... puro y duro, por así decirlo. Pero en realidad tenemos otras funciones que no puedes encontrar escritas en el papel.

“incidencia para la posibilidad de modificar instrumentos legales que rigen actualmente en nuestro país”

De la incidencia con las autoridades que tienen que ver con la temática, desde gestionar reconocimiento de derechos para casos, como incidencia para la posibilidad de modificar instrumentos legales que rigen actualmente en nuestro país, o iniciativas que sean en beneficio de la población de interés para el programa, que son, no solamente los solicitantes de la condición de refugiado sino también los refugiados reconocidos y PTH. También remitimos casos de temáticas adicionales que pueda confrontar un refugiado reconocido, una persona que se encuentre dentro de un proceso. Que tienen que ver con

problemáticas desde problemas de familia hasta problemas de acceso a determinados derechos, como derecho a la salud, derecho a atenciones humanitarias.

Como bien sabes, el ACNUR tiene también otros socios, y en Panamá tiene dos socios más (hasta donde yo sé), no sé si tiene acuerdos con HIAS o SJR, pero lo que si estoy seguro es que si tiene acuerdos con el Vicariato de Darién y la Cruz Roja Panamá, de hecho, el tema de salud y tema de apoyo humanitario (a pesar que también lo brinda el SJR) también lo brinda como socio del ACNUR, la Cruz Roja panameña. En la temática de atención a población con necesidad de protección internacional que está ubicada en áreas de fronteras se trabaja con el Vicariato de Darién a través de un sub acuerdo. Tengo entendido que esos acuerdos que tiene el ACNUR desde hace muchos años y la dinámica del CEALP es un poco diferente, porque la dinámica nuestra es que es un acuerdo específico que hay con el ACNUR y el CNR.

El CEALP tiene como función el tema de la incidencia no solamente con actores del gobierno sino también a través de redes. Por eso está la Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados (MENAMIRE), que fue conformada a finales de 2003 e inicios de 2004. Yo fui el primer coordinador de ésta Mesa, Y también fui secretario con el SJR (en su momento).

S.S: ¿En qué consiste dicha incidencia?

¿En qué consiste esa incidencia? Es que es muy amplio dada la población de interés. Estamos hablando de gestiones que van desde el procedimiento y de darle seguimiento a los casos que atendemos, en grado de asesoría o en grado de representación, obviamente ante la ONPAR y en determinados casos ante Migración. ¿Por qué? Porque en primer lugar la ONPAR, por ser la entidad encargada de decidir en primera instancia de un procedimiento de la condición de refugiado, que es la etapa de admisión a trámite. Entonces, ante el impasse, muy grande, que hay en la ONPAR, incluso antes, al tener en cuenta la bajísima tasa de admisión a trámite que hay, que es el alrededor del 10 % y quizás menos, de solicitantes, hay determinados casos que por su vulnerabilidad o por el manejo, requieren que haya una especial atención para ellos. De igual forma, la política ha sido de una buena relación con la ONPAR y no una relación conflictiva, sino una relación de

trabajo, con reuniones frecuentes, por lo menos cada mes, para abordar temas. En esta administración de la ONPAR, quizás se ha estado afectando por la falta de presencia de la ONPAR en los asuntos y falta de diligencia en la atención a casos. Es una situación muy problemática que voy a tratar de explicar muy brevemente. Va desde situaciones en que las citas se están dando muy espaciadas, entre llenar la declaración jurada (que es el primer paso para solicitar la condición de refugiado ante la ONPAR, y la fecha de entrevistas. Entonces, si la persona esta indocumentada, solamente la dan un papelito para que espere esa fecha de cita. Por lo cual la ONPAR no emite una certificación que proteja a la persona, ya sea una hoja de papel, mucho menos un carnet, que proteja a la persona durante ese tiempo. En realidad las personas están desprotegidas en ese sentido, en donde estas personas deben dedicarse al trabajo informal, lo que sabes que también acarrea consecuencias tanto migratorias como de protección, por la dinámica que hay con los entes migratorios y de policía (desde coimas hasta detenciones arbitrarias). Esto, ya que la ONPAR tampoco hace efectiva su función de protección. Eso por un lado. Por otro, también se demoran en expedir las certificaciones o renovar el certificado que se encuentra en trámite. Inclusive en gestionar los carnet de solicitante admitido a trámite. También se demora en gestionar lo que es la renovación de carnet de refugiados. Se demoran también en construir el expediente para promover las solicitudes de permiso de trabajo que, finalmente el CEALP, es quien entrega y gestiona ante el Ministerio de trabajo, pero quien construye el expediente con todos los requisitos, es la ONPAR y cuando está listo nos lo pasa. También como te dije anteriormente, en temas de personas que son detenidas en el albergue de migración (a pesar de haber iniciado el trámite de la condición de refugiado) o personas que llegan al aeropuerto y después son enviadas a un albergue de migración o que no habían solicitado la condición de refugiado o que no se les había dado acceso, porque se les quería devolver antes de tener acceso ante la ONPAR.

Es una dinámica muy complicada, pero por esa razón al recibir las múltiples situaciones que ocurren con personas que quieren o necesitan solicitar la condición. A pesar de que ha habido deportaciones ilegales de personas que se encuentran en trámite y todavía no ha habido pronunciamiento de la ONPAR o que han sido detenidas a pesar de que hayan sido admitidas a trámite. Por conocer esas situaciones, el CEALP tiene que

interponer sus buenos oficios para darle seguimiento a esa problemática, ya que tiene que ver con la población de interés durante el procedimiento.

Ante la precaria respuesta de la ONPAR, nos vemos avocados a una situación de violación de derechos que el mismo sistema migratorio y de justicia en determinados casos, como lo es la interposición de un habeas corpus, no es capaz de responder ante la necesidad de protección de solicitantes, porque, han habido casos, inclusive, que la herramienta para los abogados es interponer un recurso de habeas corpus ante una detención arbitraria, sobre todo porque si se ha iniciado un procedimiento ante la ONPAR, la autoridad competente es la ONPAR y no Migración, mucho menos la policía (por que la policía no es una autoridad, solo es un brazo ejecutor) y a pesar que se establece que habeas corpus debe ser decidido en 48 horas, puede demorar una persona detenida hasta un año por que la corte suprema no ha sido diligente con el caso. Entonces, es peor el remedio que la enfermedad y para eso, el abogado, es mejor que no interponga un habeas corpus porque eso implicaría detenciones arbitrarias prolongadas y si lo deportan, la Corte Suprema podría declarar substracción de materia, simplemente por el hecho que la persona ya no se encuentra. Incluso, han habido casos donde la corte desconociendo o debido a la falta de sensibilización de la misma, al haber emitido sentencia, ha determinado a su juicio que una detención es legal, a pesar de que por ejemplo Migración no tiene el deber de detener a alguien que está documentado por estar trabajando ilegalmente, por ejemplo, sino que en ese caso, debería ser el Ministerio de trabajo que es el encargado de sancionar a la persona, pero no debería haber una detención como sanción, ya que la persona estaba regularmente.

S.S: Teniendo en cuenta las falencias de la ONPAR y diferentes instituciones, ¿qué estrategias lleva a cabo el CEALP para reducir el impacto sobre los derechos de los refugiados?

Esa es una buena pregunta. Porque en realidad no es que dependa del CEALP. Porque el problema es el mismo sistema. Nosotros nos podemos reunir periódicamente, pero esa reunión en sí, no va a hacer que la situación cambie de una vez. No, por ejemplo, si no

están definidos los plazos que deberían durar las fases del proceso (si quieres puedes revisar el decreto 23), no están establecidos los tiempos y esa es una situación problemática.

Hay otros problemas, como por ejemplo, resoluciones de admisión a trámite que no dicen en realidad por que niegan el ingreso a trámite, mucho menos las de trámites de reconocimiento que han sido negadas. No se establece por qué razón, y en sí, no está establecido en el decreto 23, en cuanto al procedimiento en esas situaciones, lo cual otorga una gran discrecionalidad a la ONPAR a la hora de tomar decisiones.

Por momento las respuestas y obligaciones de la ONPAR se ven completamente bloqueadas u obstaculizadas por diferentes razones, dentro de las que se puede anotar, razones de tipo personal de los funcionarios de la ONPAR, o porque simplemente es un lineamiento del gobierno a través del Ministerio de Gobierno (la ONPAR es una dependencia del Ministerio de Gobierno) de hacer como hizo el régimen anterior (del presidente Martín Torrijos) de no decidir (en el último año de gobierno) sobre ningún caso. ¿Por qué la Comisión de Elegibilidad no se reunió nunca durante ese año, y solo ha habido una reunión durante este año para decidir los casos? Se puede homologar el último año de gobierno de Torrijos, de repente, como no se reunieron y como no hubo movimiento, así mismo este último año de gobierno del presidente Martinelli. Este último año de gobierno puede que tenga algo que ver con la falta de respuesta que ha habido. Sin embargo por las particularidades del actual gobierno nos hemos visto ante dos situaciones básicas dentro del proceso que estás estudiando, y una de ellas las abarcas en tu estudio. Primero, el tema de la ley 25 de 2008 sobre los refugiados de larga data, que si bien es cierto fue solamente a nivel temporal y excepcional para aquellas personas que en su momento llegarán a tener 10 años o más de gozar del estatus de refugio, al entrar en vigencia la ley y a pesar que no se beneficiaron tantas personas sino cerca de 200 personas y en su mayoría no colombianas sino más que todo centroamericanas, representó en su momento un avance, lo mismo que la expedición de la ley 81 de 2011, porque eran situaciones que estaban colgando y la de 2011 es una situación que obedece a la necesidad de definición de un estatus migratorio de personas que estaban en un limbo jurídico, porque tenían una protección temporal pero no estaba definida como ya un estatus, sino que era a expensas de cuando decidiera continuar con ese estatus el gobierno, porque si bien revisas en el título

segundo del decreto 23, se establece que la protección era solamente por dos meses, pero ya habían casos de 13 o 15 años y eso ya sobrepasa la protección temporal establecida. Y si se establece excepcionalmente esa discrecionalidad que tenía el gobierno de extender la protección, que en efecto lo hizo. Una protección sin acceso real a derechos, que es lo que supuestamente puede ocurrir en consecuencia con el otorgamiento de la residencia permanente una vez tengan su carné.

S.S: ¿De qué manera incidieron organizaciones como el CEALP en la aprobación o discusión de esta ley?

Antes de eso, esta también el tema del Proyecto de Ley que se quiere presentar desde la asamblea, para aceptar que después de tres años de haber sido reconocidos como refugiados, ahora que lo hagan definitivo (lo de acceder a la residencia permanente) es decir, no le van a dar de inmediato la residencia, pero si le van a dar el derecho -que no tenían antes- de que un refugiado reconocido pueda, después de cumplir con ciertos años de haber recibido el estatus, la posibilidad de aplicar a una residencia permanente, es una iniciativa del ejecutivo y el ejecutivo tiene mayoría en la Asamblea, (Cambio Democrático)

Bueno, regresando a lo que me estas planteando, es muy interesante, porque me estas preguntando si en realidad estas iniciativas tuvieron algo que ver con nuestras estrategias de incidencia ante las autoridades. Claro, uno quiere pensar que si, para reconocer su trabajo. Pero probablemente sí. Yo por ejemplo, podría decir que hice una vez, para efectos de la ley de migración decreto 3 de 2008, comentarios y sugerencias (como MENAMIRE) que se implementara una visa humanitaria, que cierta parte reconoce como punto los extranjeros bajo protección del Estado y desarrolla todo un capítulo de refugiados.

En la ley 25 no tuvimos nada que ver en eso, porque el diputado Rogelio paredes del PRV fue el que la... porque, acuérdate que es el partido de Torrijos. El diputado lo que decía era que, el General Torrijos había tenido una deuda con el pueblo salvadoreño, con los solicitantes de la condición de refugio, que después fueron reconocidos como refugiados de origen salvadoreño, nicaragüense... de Centro América pues. Que les había dicho que les iban a dar como la residencia pero eso nunca fue cierto, y se pasaron

durante 25 - 30 años sin tener una situación definida y tuvieron que renovar de manera anual (durante todo ese tiempo) el carnet de refugiados que es un solamente un permiso especial no acumulable anual.

“...no están sensibilizados, ni quieren estarlo...”

Lo que si trató de hacer incidencia la MENAMIRE (porque en ese tiempo logramos reunirnos con él) y el SJR en ese tiempo era el coordinador y yo secretario como CEALP. El hecho de por qué no se incluía dentro de ese beneficio a todas las personas que tuvieran 10 años o más de haber sido reconocidas como refugiadas y que fuera ese beneficio permanente y no solamente que la vigencia fuera temporal y excepcional, a lo cual el diputado se mostró reacio, porque no quería que le tumbaran el proyecto, porque él conocía la aversión hacia los nacionales colombianos, y que iba haber en la Asamblea la campaña en contra, sobre el beneficio que se le iba a dar a los colombianos. En pocas palabras, a todos los colombianos migrantes, porque es que muchos no entienden o no son consientes de esa división de las figuras. No están sensibilizados, ni quieren estarlo, entonces, los metieron a todos en una bolsa y por eso es que no se beneficiaron.

Entonces, viendo desde el 2008, haciendo un análisis comparativo ahora, no se a quien se le ocurrió, porque en realidad si estábamos. Ya nos habíamos reunido para tratar de ver alternativas de una redacción de un Decreto Ley, que elevara a la categoría de residencia permanente a los refugiados que tuvieran dos años o más, porque de hecho, hay un artículo en el decreto 23, es el artículo 65, que establece que después de los dos años de haber sido reconocido como refugiado, el refugiado puede acceder a soluciones migratorias duraderas, pero el problema es que si no existe un mecanismo, a través del cual puede acceder efectivamente, es letra muerta. Entonces eso era lo que estaba ocurriendo.

Ante esa pregunta tuya, yo puedo decir, de repente, en esta ocasión, del último proyecto, si tomaron en cuenta todo lo que hemos estado presentando ante la ONPAR. Sin embargo, no podemos demostrar en qué se basaron para seguir ese lineamiento. Lo que sí sé, es que la Ley 81 de los PTH, si fue, en un momento, y sería bueno que revisaras el informe del estudio periódico universal (EPU) de la comisión de derechos humanos de la

ONU (que hace todos los años). También había un antecedente del informe de Derechos Humanos del Estado panameño ante el comité de derechos Humanos de las Naciones Unidas, porque hay varias conclusiones. Son dos cosas diferentes que se dieron, y ahí, si hubo una injerencia por parte de una red de derechos humanos de la cual formaba parte tanto la Comisión de Justicia y Paz, como el CEALP, y un gran número de organizaciones como el CIDEM, que era el coordinador de esa red de derechos humanos (extinta) en ese momento. Alfredo Castilleros Hoyos, que todavía es el director del CIDEM (Centro de Iniciativas Democráticas), redactó un informe para presentar ante la Comisión de Derechos Humanos, sobre la situación de derechos humanos en general. Allí se desarrolló un párrafo del refugio y hubo una serie de observaciones, debido a detenciones ilegales, en frontera, de solicitantes de asilo. Entonces, esos son como antecedentes que tú puedes tomar como pieza de un rompecabezas para armar conclusiones.

Yo no me acuerdo si fue en la presentación o después de la presentación del informe, que... el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, exigió que Panamá cumpliera las normas de derecho Internacional y el EPU también... Es que son dos cosas diferentes pero tienen mucho que ver. El Estado panameño para esa misma fecha... yo no me acuerdo si es el EPU o el Informe de Derechos humanos, aunando al caso Velez-Loor vs Panamá (que es la sanción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, frente a la violación de derechos, por parte del Estado panameño, del señor Jesús Tranquilino Velez Loor)

Entonces, el Estado panameño, como para decir, adelantándose a cualquier condena, trató... yo no me acuerdo si en el momento- porque fue algo así, por decirlo así, en el momento en que iba a ser sentado en el banquillo de acusados y que le dijeran “tú no estás cumpliendo con las obligaciones frente a los solicitantes de asilo, para los refugiados”, se sacan el as bajo la manga y aprobaron "a tambor batiente" la ley 81! Porque fue así, vamos a darle la residencia permanente a los PTH. Porque tú sabes, hubo reuniones binacionales, ... y ya había sido como 6 años, que el estado panameño había adquirido el compromiso que efectivamente le iban a dar residencia permanente, que los iba a regularizar. Pero una excusa para que esto no se hiciera antes de la Ley 81, fue, como que el gobierno colombiano estaba poniendo limitaciones aduaneras al estado panameño y por esa razón, el

Estado panameño, como en una especie de venganza decidió no querer cumplir con un trámite para reconocer derechos de colombianos. Porque no veía la reciprocidad. Pero como ya estaban, de alguna manera, siendo señalados a través de un informe internacional, decidieron hacer entonces esa Ley.

S.S: ¿En este informe al que se refiere, participaron las organizaciones de la sociedad civil?

Muchas. ¿Y organizaciones que tienen que ver con la temática? Justicia y Paz y el CEALP.

S.S: ¿Cómo es la participación de las organizaciones?

Tiene que ver con la existencia de una red de DD.HH, que era como la receptora de toda documentación y que presentó un informe sombra (porque tú sabes que a nivel de la sociedad civil, se tiene el derecho de presentar un informe sombra del informe del país). El gobierno presenta su informe, incluso, la defensoría del pueblo muchas veces lo ayudaba a redactar. Pareciera, hasta cierto punto, que se estaba cumpliendo con los DD.HH, pero así mismo, las organizaciones de la sociedad civil, las coaliciones, tienen derecho a presentar informes sombra que reflejen, de acuerdo a las organizaciones, la realidad de la aplicación o no de los diversos instrumentos internacionales que se estén estudiando a través de los informes. Entonces en base a esos informes sombra, es que se ha tomado en cuenta el contenido de los mismos para hacer recomendaciones al Estado, que en algunos casos es de obligatorio cumplimiento.

A lo que me refiero es la concepción que, sí se puede decir que hay incidencia de las organizaciones de la sociedad civil frente a la generación de cambios, que de repente el gobierno de Martinelli, se saque un as bajo la manga, como lo que está haciendo ahora con lo de los tres años, pero puede ser que a través de todo el proceso que hemos realizado, eso también se haya tomado en cuenta, así que puede ser, puede ser que sí.

“Y los iban a devolver nuevamente si no hubiera sido por la gestión del CEALP, del ACNUR y del Vicariato, en donde se hizo una visita conjunta al área en donde

también participó la ONPAR y por esa razón se les dio acceso al procedimiento de la condición de refugiado.”

Es muy cierto lo que dijeron tanto Santander como Luis Corró, y es el tema de la necesidad de la conformación de una red nacional... de la MENAMIRE. La cristalización surge a raíz de la necesidad de continuar con esfuerzos conjuntos que tuvieron su efecto en su momento, como la solicitud de medidas cautelares y la consecuente autorización de las medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, debido a una temática específica que tiene que ver con la población, que hasta cierto punto, era en ese momento la más afectada, vista y visibilizada. En situación de protección internacional, la más afectada en ese momento, hasta conocimientos de ese momento, por la dinámica gubernamental, que precisamente eran los PTH. Porque si es cierto que, a pesar que el programa del CEALP tiene que ver con solicitantes de Asilo, en ciudad de Panamá básicamente, que tienen un perfil muy diferente, ya que la mayoría de ellos llega por aeropuerto, a menos que veamos a personas que ingresan... ilegalmente por mar o por tierra, los cuales también vemos y muchos casos de otros continentes que antes no veíamos, pero que, con este programa y a través de los movimientos migratorios y las dinámicas, ha cambiado. Para ese tiempo del 2004, el enfoque principal era el área de fronteras que hoy por hoy no representa nuevos movimientos migratorios, pero no porque no los haya, sino porque se les devuelve, no se les deja ingresar y en caso de que se les deje ingresar, muchas veces se les envía directamente al albergue de migración, a través de la policía. Muchas veces tienen que iniciar el trámite de reconocimiento dentro del albergue, o muchas veces, dependiendo de la nacionalidad, si son cubanos, incluso, han habido casos de pakistaníes por ejemplo. No podría decirte, tampoco concluir que de estos si o de los otros no. Nacionales de x países si y nacionales de x países no. Pero Migración, si, en determinado momento, cuando considera que un solicitante de determinada nacionalidad ingresa a Panamá, pero se está valiendo del refugio para llegar a Norteamérica, no les expide ningún tipo de documentación para no tener ningún tipo de responsabilidad. Pero si les dicen, tienes una semana o para abandonar el país o para solicitar la condición de refugiado ante la ONPAR, pero sin ningún tipo de documentación. Entonces, a pesar de que puede ser que

estén registrados en Migración, no tienen ningún documento, y están una vez más a la expensa de ser detenidos y remitidos al albergue.

¿Qué tiene que ver todo esto con la pregunta? Las dinámicas han cambiado hasta cierto punto. No es que no estén ingresando nuevos casos por frontera, no quiero decir eso, no podríamos ver la magnitud de la violación del derecho de no devolución, que se está dando de parte de SENAFRONT, pero si han habido casos, incluso han habido casos, que a raíz de la gestión durante este año del CEALP, el Vicariato de Darién y del ACNUR, de indígenas en Bajo Chiquito, creo que se llama la población en fronteras, que está cerca de Jaqué, pudieron ingresar a pesar que SENAFRONT ya los había deportado, pero posteriormente volvieron a tratar de entrar y esta vez, si lograron entrar. Y los iban a devolver nuevamente si no hubiera sido por la gestión del CEALP, del ACNUR y del Vicariato, en donde se hizo una visita conjunta al área en donde también participó la ONPAR y por esa razón se les dio acceso al procedimiento de la condición de refugiado. Pero que hasta el son de hoy, después de varios meses no se les ha dado ningún tipo de resolución.

“...y allí fue donde Santander, a través del CEALP, el Vicariato de Darién y una organización que era el Centro de Investigación de Derechos Humanos, interpusieron una solicitud de medidas cautelares...”

El enfoque, durante el tiempo de tu análisis, sí eran los PTH y se estaban dando situaciones muy específicas del gobierno colombiano de querer convencer a sus nacionales de que había una situación de paz y debían regresar a Colombia y el gobierno panameño también se prestó para que efectivamente eso pudiera pasar. Llegaron miembros del ejército colombiano en conjunto con la ONPAR y también el DIP (Dirección de investigaciones de Panamá) porque SENAFRONT en ese momento aún no estaba constituido. En jornadas llegaban así en helicóptero y solicitaban a los PTH, la ONPAR se prestaba entonces para sacar de su casa a los PTH. Se les hablaba que había condiciones de paz y todo lo demás y que por esto deberían regresar a Colombia. Ese proceso fue inconsulto con las organizaciones de la sociedad civil. Lo que derramó el vaso, fue que la ONPAR, como

siempre en un impasse de falta de reconocimiento de población que ingresaba en el área de frontera, no inscribió a personas que ingresaron a territorio panameño y que se establecieron en el área del alto Tuira, que eran las comunidades que en ese tiempo no tenían ningún tipo de protección de la policía y que ya habían estado hasta dos o tres años en esas áreas que, contemplaban varias comunidades como: Paya, Pucuru, Punusa, que empezaron con incursiones de paramilitares.

Mataron a un líder Kuna del área Pucuru y Paya. No sé en realidad porque razón, o si de pronto tenía que ver con razones de narcotráfico, eso es lo que no sé. Pero eso de alguna manera también aligeró el tema de la deportación de Punusa (109 personas en 2003) y muchas veces lo que estableció el gobierno.... entonces, estaban tratando de limpiar el área, bajo la excusa que estas personas no estaban inscritos bajo la figura de PTH, pero ciertamente, como Justicia y Paz, bajo el programa de asesoría legal que teníamos con el Vicariato de Darién, ya se habían elevado varias notas en las que se solicitaba la inscripción de estas personas en el listado de PTH, pero nunca fue cierto, se dijo que se iba ir y todo lo demás, pero de la noche a la mañana fueron deportados y allí fue donde Santander, a través del CEALP, el Vicariato de Darién y una organización que era el Centro de Investigación de Derechos Humanos, interpusieron una solicitud de medidas cautelaresinterrupción... y entonces fue por esto que hubo una coalición de organizaciones nacionales, para proteger a la población afectada por esas medidas arbitrarias del gobierno panameño. Interpusieron esa solicitud de medidas cautelares porque a pesar de la deportación de éstas personas a Zapsurro en Colombia.....

S.S: ¿Cómo se dio ese trabajo ante la Comisión?

Eso lo hace Santander. Yo creo que sirvió que tenía contactos y conocían su trayectoria, entonces respondieron hacia esa petición por la documentación que se presentó. Se presentaron fotos de cómo quedó el pueblo (lo quemaron después de la deportación), habían desaparecido dos personas, se presume que una de ellas fue muerta.

S.S: ¿Dentro de estas personas deportadas había indígenas?

Yo creo que había de todo (afro, campesinos e indígenas), pero no estoy seguro. Si se que hubo muchos indígenas afectados que vivían en las comunidades y no se puede determinar con certeza si existían... que todos los indígenas que estuvieran allí, tuvieran algún tipo de documentación, porque hay varios fenómenos. Hay fenómenos en fronteras en donde no hay inscripción en el registro de indígenas transfronterizos, entre otras, porque no hay presencia de autoridades competentes para la inscripción. Pero se puede hablar de que podían estar en una situación relativa, de apatridia, y hay una particularidad de la legislación panameña, que a pesar de que hace dos años se adoptó la convención contra todas las formas de la apatridia, se está empezando apenas a implementar el instrumento, antes de eso (a pesar de que Panamá no la ratificaba), en el Decreto 23 estaba incluido el tema, en donde se establece que algunas personas deben ser reconocidas por ser apátridas, eso creo que está en el artículo 1 del Decreto 23, pero ciertamente habían personas que podían ser de interés del ACNUR por no tener ningún tipo de documentación.

“...lo que decretó la Comisión fueron medidas cautelares para todas las comunidades de frontera en donde hubiera PTH, entonces, hubo un cambio en el gobierno obviamente.”

Entonces, las medidas cautelares estaban destinadas a que, ya con los antecedentes de la deportación masiva en Punusa, que a pesar de no haber sido inscritos en un listado formal, eran personas que estaban necesitando protección internacional, y la posibilidad que la misma situación fuera a ocurrir con el resto de PTH que estuvieran en zona fronteriza. Por eso, lo que decretó la Comisión fueron medidas cautelares para todas las comunidades de frontera en donde hubiera PTH. Hubo un cambio en el gobierno obviamente, porque lo que no quería el gobierno, era que se elevaran a medidas provisionales (que es el siguiente paso y que decreta la Corte), si no que de alguna manera se responsabilizó a través de un compromiso establecido por una comunicación de la Comisión, en el que, primero, se iba a respetar la voluntariedad en el retorno, segundo, que iba haber participación de observación tanto de organismos internacionales (ACNUR), como de Organizaciones de la sociedad civil. Y creo que también se establecía un instrumento a través del cual se

garantizara que las repatriaciones iban a ser voluntarias. Fue a raíz de eso que, posteriormente se dan repatriaciones voluntarias (en donde Santander aseguró que eran repatriaciones inducidas, por que el proceso ya estaba viciado, a partir de reuniones en términos de imposición y presión para que tuvieran que salir del país) de Jaqué a Juradó y otras de Boca de Cupe. Allí hicimos una visita en conjunto el CNR el ACNUR, OIM, UNICEF, CARITAS, CEALP, Justicia y Paz, el Vicariato....todos estuvimos allí en una gira en conjunto, inclusive, Justicia y Paz, a través de su director ejecutivo y mi persona, fuimos al Alto Tuirá a recoger una serie de firmas, de personas que se negaban a ser repatriados y estas personas no se repatriaron.

...Todo este trabajo es un antecedente de la constitución de la MENAMIRE y yo fui el primer coordinador...

S.S: Como coordinador de esta Mesa ¿qué experiencias rescata de esta primera coordinación, como fue la división de responsabilidades teniendo en cuenta la participación de las diferentes organizaciones?, quisiera que me contara un poco de eso.

Eso es remontarme a casi 9 años atrás... entonces..., lo que yo podría decir es que, sí se lograba conciliar en opiniones homólogas. En ciertas gestiones que se pudieran realizar ante determinadas situaciones definimos de por sí, varias líneas, que hasta donde recuerdo era: una línea de acompañamiento, otra de comunicación y sensibilización, denuncia y defensa, de incidencia, entre otras. Recuerdo muy bien que en ese tiempo todo estaba destinado a manifestarnos a través de comunicados en contra de determinadas situaciones (siempre en conjunto). Hasta visitas en conjunto, donde abordábamos aspectos más macro, como por ejemplo.... a pesar de que las organizaciones podían reunirse para ver caso por caso, tomábamos de repente, casos de personas que eran detenidas o casos de personas que no eran admitidas a trámite y hacíamos pronunciamientos a nivel general. También nos reuníamos con la ONPAR para hacer ver estas situaciones. Participábamos de actividades a nivel internacional para ver las experiencias de la red y de hecho nos sumamos a la Red

Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), aún hoy somos parte de la misma. Lo más curioso es que, sí logramos establecer una red cohesionada, hasta cierto punto, en cuanto pronunciamientos y hasta logramos conseguir fondos en un par de años que nos subvencionó el CNR, de campañas del día del refugiado, de la semana del migrante de afiches, de pagina web, de folletos y todo lo demás para promover la Mesa, de hacer actividades o visitas conjuntas al área inclusive, para tratar de hacer un diagnóstico que nunca se concretó (sobre la población migrante en la ciudad) y después se concretó través del CEALP. La verdad no se dio por problemas en la anterior coordinación... pero son temas que no vienen al caso. Llegamos a una coordinación. Se trataba siempre de llegar en lo posible a un consenso, a medidas conjuntas, reales, que obedecieran a estrategias conjuntas, trabajos de organización y planificación conjunta anual.

Las situaciones han cambiado, es algo muy complejo porque la gente puede con hechos medir que, en teoría ha habido más apertura de derechos del tipo: residencia permanente, soluciones migratorias duraderas para personas a través de los años (Ley 25, de 2008, Ley 81 de 2011. Ley de Migración de 2008 y ahora el proyecto de Ley que está en discusión), pero en el diario vivir, temas como del mismo proceso dentro de un procedimiento normal, se pueden encontrar: demoras, obstáculos, coimas, corrupción, detenciones arbitrarias, deportaciones, las cuales continúan y que incluso me parece que se fortalecen, se empeoran durante esta administración, por que se han reportado casos deportación de personas que están dentro de un proceso. En el caso de Alto Playona, se puede hablar de: demoras en reconocimiento como refugiados, demoras en documentación, por que se estaba esperando a que todos estuvieran listos documentados y están esperando a que el ACNUR vaya junto con ONPAR y Migración cuando todo esté listo, de hecho, algunos están documentados pero se encuentran haciendo gestiones como el permiso de trabajo y allí el problema es que todos esas gestiones tienen que realizarlas personalmente en Ciudad de Panamá por sus propios medios, ya que son reconocidos como refugiados, lo cual se hace difícil para las personas.

Entonces, está la temática que, para todo lo que tiene que ver el área de fronteras, que es el tema de cómo van a hacer efectivo el ejercicio de sus derechos estando en esos lugares, por ejemplo Aresio, que hizo la investigación de acceso a la tierra de PTH, quizás

te pueda hablar un poco más de eso, pero en realidad eso no es fácil. Porque como te dije, la mayoría de las tierras no son de nadie, sino del Estado, entonces de qué manera ese derecho a posesión se puede transferir a un extranjero y ciertamente cuando Darién es una de las zonas más olvidadas del país. Con esto entonces, surgiría -a través de la regularización- o tocarías temas sensibles para el país porque destaparías todos los problemas de toda la población.

S.S: En este contexto, ¿es posible hablar de un proceso de conformación de una red transnacional de defensa en materia de DD.HH Y Refugio?

Es una pregunta muy compleja porque no es tan fácil de identificar. Esto es necesario verlo por momentos. Quiero ser constructivo y no solamente quiero quedarme en el aspecto de la crítica. El tema constructivo, puede ser que efectivamente, una red conformada por actores pequeños que pueden ser organizaciones de la sociedad civil, siempre y cuando me parece que reúnan ciertas variables, podrían eventualmente, en ciertos momentos incidir favorablemente ante estados, en situaciones muy particulares.

Lo que también hay que ver, es cuál es el momento en el que se vive y en el que se busca incidir, porque ninguna realidad por más parecida que sea es igual y eso afecta muchas cosas, eso afecta desde cómo está la situación mundial, hasta como están las políticas migratorias internacionales porque no podemos escapar de dinámicas internacionales que estén afectando dinámicas nacionales, o sea, no podemos decir que aisladamente un gobierno está actuando para.... y la implementación de ciertas políticas migratorias, sino que esas políticas migratorias dependen de políticas regionales que a su vez dependen de políticas internacionales....entonces, hay ciertos momentos históricos que no podemos obviar que afectan directamente el comportamiento de las políticas. No me voy a poner a enumerarlos porque... en realidad.... a mi me da rabia eso por ejemplo del 9-11. Tengo mis opiniones muy específicas sobre este tema porque he oído muchas veces que después del 11 de septiembre la realidad internacional ha cambiado...y ciertamente sí, pero bueno, sobre el tema de seguridad y por el acrecentamiento de las barreras migratorias que eso acarreo y todos los controles migratorios que realmente si se han acrecentado, pero... y

es verdad que dinámicas como el flujo de extra continentales (por así decirlo) también en su momento afectó, pero a través de esas dinámicas, además del gobierno.

Porque, qué es lo que pasa?- no podemos pensar solamente en que todos los gobiernos son iguales, los gobiernos a su vez responden a intereses, pero hay que ver también, no solamente el hecho de que tal gobierno es abierto o no a las organizaciones, sino qué espacios se presentan para que las organizaciones puedan de alguna manera ejercer esa incidencia ante las instituciones gubernamentales. Muchos han criticado este gobierno porque es un gobierno que ha intentado de alguna manera minimizar la fuerza de las organizaciones de la sociedad civil, y se han negado a legitimar la acción de las organizaciones -pero por eso te digo- por otro lado hemos visto movimientos o momentos en donde podemos decir "este gobierno ha hecho hitos en la protección" que anteriores gobiernos no habían sido capaces de hacer, pero así mismo estamos hablando que es muy difícil comunicarse con los actores que tienen que ver con la temática porque tienen un modo de proceder muy absolutista, entonces no hay ese acceso que otras veces había y aún así, el CEALP ha hecho esfuerzos enormes de poder acercarse a la ONPAR y de obviar algunas cosas para que la relación continúe, porque si no, hace tiempo le hubiéramos puesto un habeas corpus a la directora de la ONPAR!, pero no!.

Son momentos diferentes, porque, yo si pienso que el tema de la división que hubo entre las organizaciones, tiene que ver con la crítica que estaba diciendo, pero también por el hecho que hay dinámicas dentro de las organizaciones de la iglesia que también de alguna manera han incidido para ese cambio... y ya sería meterme en muchas cosas que quizá no debería... que tienen mucho que ver con quienes son ... en manos de quien están los diversos obispados que tienen que ver, entonces... si están alineados al gobierno, pues no van a ser tan combativos como antes y si no quieren aliarse con las organizaciones que no son de iglesia y si hay un lineamiento que debe haber división por eso, pues lo hay. Las políticas influyen de diversos niveles, las diferentes instancias, es decir, no puede verse aislado tampoco, las dinámicas que por alguna razón la iglesia pueda querer llevarse bien con el gobierno, son cosas que en realidad pasan y que difieren un poco de la dinámica que había en el momento en que ocurrieron las medidas cautelares, porque estoy casi que seguro que, si las medidas cautelares se hubieran solicitado este año, no hubiera habido el

apoyo de la iglesia o no necesariamente hubiéramos tenido el apoyo de la iglesia hasta ese punto (facilitaron material, se dejaron tachar de colaboradores de la guerrilla). ...lo que me estás diciendo, lo de las redes transnacionales, si, pero tampoco podemos ser tan románticos y pensar... Pero parece mentira, todas las variables se unieron en ese momento para determinar que efectivamente ese proceso de denuncia y de posterior defensa de estas poblaciones de frontera en ese momento, fue algo que como organizaciones y como Estado se pudo palpar, porque efectivamente la hubo, se garantizó... pero es que los tiempos cambian, incluso a nivel internacional la conformación de redes las cuestionan, cuestionan si en realidad son solamente un espacio para que cada organización contraparte de la RROCM se congrese con el gobierno, porque en realidad no ofrece nada nuevo y los problemas continúan hasta el punto que, es un espacio que sirva simplemente para conseguir fondos para el sostenimiento de las organizaciones que forman parte de la red... y puede ser al mismo tiempo ser todo lo anterior, y al mismo tiempo, sí hay un interés real de que se puedan resolver los problemas, pero por ejemplo, la RROCM opera dentro del espacio de la CRM (Conferencia Regional de Migración), que es muy criticada porque se considera que es un espacio que no es vinculante, que es más que todo de consulta y es más que todo de guías regionales pero que no son de obligatorio cumplimiento-no son vinculantes- y que en sus acciones no hay participación de los entes de decisión sino de mandos medios, entonces cual es la real injerencia de un conglomerado transnacional como ese, gubernamental, que tiene como contra parte lo que es la RROCM, que también es un conglomerado transnacional de la sociedad civil, en las políticas. Muchos dicen incluso que los países del norte son de alguna manera, pueden o no, incidir en que efectivamente esas recomendaciones se puedan aplicar y que muchas veces ellos están en el lugar simplemente para recoger información, para no sé qué. Entonces, ahí de hecho están esos componentes que... relativizan todo al final, claro está que eso ya sería filosofar en el tema. Pero ciertamente esa es mi lectura.

El acuerdo que se dio entre el gobierno y la Comisión de DD.HH es un hecho palpable de los logros del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil. RDH Red de Derechos Humanos, en donde participaron organizaciones de la sociedad civil

S.S: Después de haber abordado los temas anteriores, ¿qué recomendaciones se podrían dar frente a este proceso de protección de indígenas refugiados?, es decir ¿qué recomendaciones haría a las instituciones que trabajan o que intervienen en esta problemática? Con el objetivo de lograr esa incidencia de la que hemos hablado, ¿cuál sería el paso a seguir por las organizaciones?

Bueno, la primera parte que sería la temática indígena... Yo pienso que realmente debe haber más comunicación con las organizaciones que trabajan en fronteras, porque ciertamente el CEALP tiene un programa que geográficamente solamente atiende el área de la ciudad, pero hay situaciones que podrían implicar que personal del CEALP pudiera trasladarse al área de fronteras o generar acciones articuladas a través de las cuales se pudiera dar algún tipo de monitoreo y complementación en la defensa, en la protección... eso va desde el tema...mira, por qué me demoro mucho en formular? porque es que es un poco complejo en el sentido que yo no puedo decir alegremente que vamos a ir a fronteras o algo así, porque eso no es tan... pero si aprovechar, no solo desde el punto de vista de ONG, sino de contraparte del ACNUR, tener acceso a información , tener acceso a necesidades, pero hacerlo más articulado.

Para el tema indígena es importantísimo que exista la comunicación, a veces siento que eso no se da totalmente o se presentan ciertas pausas. Entonces una estrategia sería, mantener la comunicación permanente... Ahora bien, también siento que como MENAMIRE se debe trabajar mucho en el tema de coordinación.

S.S: ¿Quiénes hacen parte de la Mesa?

Bueno, originalmente estaba: CEALP, Comisión Justicia y Paz, Pastoral Social Caritas, Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá, el Centro de Investigación y Promoción de Derechos Humanos (CIDH), Vicariato de Darién, Fé y Alegría, Servicio Jesuita a Refugiados.

Entre el SJR, Justicia y Paz y la Pastoral Social Caritas, idearon una posibilidad de Mesa desde las oficinas de la Comisión de Justicia y Paz... Lo hicieron tres mujeres, que eran la cabeza de cada una de las organizaciones, pero... yo después asumí por justicia y paz. Después de eso salieron de la mesa Justicia y Paz, el Vicariato de Darién, el CIDH, Fe y Alegría....después de esto se autorizó que organizaciones internacionales como HIAS (que es la Agencia hebrea de ayuda psicológica) RET (Refuge Education Trust) que es el fondo de educación y refugio-se puede decir- el SJR permaneció.....

S.S: ¿El ACNUR no hace parte?

No. El ACNUR si ha participado como observador pero en audiencias puntuales que ellos nos han solicitado, pero no sé, hasta qué punto sea conveniente que organizaciones internacionales participen, porque igual, para un pronunciamiento... como ellos necesitan el aval de las cabezas de cada una de las organizaciones, incluso regionales, en muchos casos no lo tienen y es entonces una representación como a medias... entonces como ellos no se pueden pronunciar, yo no sé hasta qué punto la Mesa estaría como limitada en cuanto a sus pronunciamientos, o no sé hasta qué punto se mediatice la información y no sea compartida en su totalidad.

S.S: ¿Qué estrategias utilizó la MENAMIRE para visualizar la problemática?

Llegaba el Día del Refugiado y teníamos participación en programas, por ejemplo. El año pasado hubo una participación de la Mesa muy puntual en el tema. También hubo movimientos conjuntos como el de realizar una serie de observaciones como Mesa, que fue socializada al Decreto de migración, por ejemplo, o tener la capacidad de reunir una serie de actores que sin pertenecer a la mesa, estaban interesados en la problemática migratoria como por ejemplo el Movimiento de Abogados Gremialistas del Colegio Nacional de Abogados , OIM, ACNUR, CNR, que pudieron ser sentados en un momento para tratar de hacer una estrategia de pronunciamiento ante una Ley de migración (Decreto Ley 3 de 2008) que en su momento considerábamos que podía lesionar el interés de migrantes y Refugiados.

S.S: ¿Hubo un pronunciamiento frente a esto?

Si claro, se preparó una serie de observaciones, como Mesa, respecto a nuestra opinión frente al proyecto del Decreto.

S.S: ¿Cómo se hizo este pronunciamiento?, es decir...de manera escrita, en medios de comunicación, o...

Se le envió a la, en ese entonces, Dirección nacional de Migración que hoy es Servicio Nacional de Migración. Se hizo alusión en medios católicos, así como en medios normales. Las declaraciones salían en diarios, por ejemplo, era la consigna que saliera la opinión de la coordinación de la Mesa -como representante de la opinión de todas las organizaciones- pero que en un mismo artículo se confrontaba con la opinión de la dirección de la ONPAR y del ACNUR (que eso era lo más normal). Yo recuerdo que cuando yo dejé de ser coordinador, muchas veces me llamaron pero yo ya no tenía autorización de emitir opiniones porque... bueno...

S.S: Teniendo en cuenta lo anterior. El hecho de emitir comunicados conjuntos a través de la MENAMIRE, que puede entenderse como una estrategia de defensa de los derechos de los refugiados o al menos como una forma de visibilizar con mayor fuerza las problemáticas de los mismos... ¿qué otras estrategias se pueden rescatar del proceso llevado a cabo durante mi periodo de análisis?

Anteriormente se hacían actividades que eran... como... más participativas junto al gobierno, actividades como seminarios...algo así... que establecieran como una problemática actual y como una situación actual del refugio en Panamá y que tratara de no solo quedarse en el discurso. Había reuniones periódicas no solamente con la ONPAR, había reuniones periódicas con cancillería, con migración-como MENAMIRE-, con entes de la iglesia. Siempre se trataba que por ejemplo los obispos de la Conferencia Episcopal pudieran emitir una opinión sobre el tema de refugio, lo cual consideramos en ese tiempo que era crucial (que podía servir).

Por lo menos creo que, aunque no se entendió mucho el tema de la RROCM... y yo terminaba muchos de los informes... sí se trató y se logró visibilizar a nivel de Centroamérica, que Panamá era punto y aparte en el tema del flujo migratorio y que a pesar de que como excusa se utilizaba: que Panamá no era importante en el sentido que no habían movimientos de panameños hacia Centroamérica ni hacia arriba, si se logró establecer que el tema de asilo en nuestro país y de igual forma como precursor de los consecuentes movimientos de extra continentales de Centroamérica hacia el norte y de cubanos hacia el norte, desde Sur América pasando por Panamá, se ha convertido en una dinámica que efectivamente si debe ser vista por la región, para establecer políticas de visibilización y protección, ya que estaban renuentes a aceptar que la dinámica de Panamá era importante en torno al tema de solicitantes de asilo colombianos porque Colombia no pertenecía a la región que se estaba dando en la Conferencia Regional de Migración, pero Panamá si, el movimiento de Panamá era ese. Panamá nunca visibilizaba problemas porque en Panamá no habían flujos de centroamericanos en ese momento. Se abordaban otro tipo de temas como: migrantes hacia Estados Unidos, de homicidios, de las Maras, de remesas, de trabajadores por tiempo definido, de secuestros, de familiares de asesinados o desaparecidos etc. Entonces era una temática muy de Centroamérica hacia México, hacia Estados Unidos, que era lo único que se veía anteriormente pero después ...me parece... del 2008, en el 2008 sí se logró visibilizar a Panamá como un país que no respetaba los Derechos Humanos de los migrantes y solicitantes de la condición de refugiado.

S.S: ¿Cómo fue esto o ante quién?

Lo que pasa es que esto fue una estrategia, al inicio, o previa al inicio, del programa CEALP, que el CNR en conjunto con la Comisión de Justicia y Paz... impulsamos, porque en ese momento éramos coordinadores de la Mesa. Se logró cabildar en un espacio tan conflictivo (a pesar de que hubo mucha gente en contra), se logró de todas maneras meter ese párrafo de Panamá en una declaración final de la RROCM ante los viceministros. Hubo peleas, fue muy fuerte, pero al final se logró meter ese párrafo. A raíz de eso fue que aumentó la apertura de Migración con nosotros, en ese lapso pues... y también la búsqueda de los medios de comunicación a la MENAMIRE para que se emitieran opiniones sobre

...noticias, por ejemplo... y siempre nos tenían a la mesa como referentes en el tema. Yo recuerdo muy bien esa parte.

S.S: ¿A partir de estos logros que se tuvieron por parte de la MENAMIRE y a través de las otras instituciones, ¿se puede hablar de una incidencia en la protección de indígenas Emberá-Wounaan que están refugiados en el Darién panameño?

Yo diría dos momentos. Al final siento que la gestión se ha logrado, pero son como dos momentos. 2004-2008: la MENAMIRE. 2008-2013: CEALP. De hecho yo no puedo decir que la Mesa haya tenido algo que ver con el caso de los indígenas porque... antes de los solicitantes de Alto Playona, se veía a los indígenas simplemente como personas que podían (debido a su particularidad de indígenas) ser migrantes transfronterizos, siempre y cuando recibieran el aval de los líderes de las comunidades. No se veía como una situación de refugio porque lo que se decía era: tenían paso expedito, tenían un acuerdo informal con las autoridades de frontera y las autoridades tradicionales de que podían permanecer cierto tiempo en el área. Con esos permisos se iban. Pero lo que se establecía era -y muchas veces la ONPAR hacía eco de eso- es que no podía...era contraproducente que hubieran solicitantes de asilo indígenas por el hecho que... como ellos se mueven de un lugar a otro constantemente... el hecho de tener que permanecer por largo tiempo en determinados lugares esperando una decisión, iba en contra de las costumbres indígenas. Entonces simplemente como que no se daba. No se tocaba el tema, no se reconocían...

S.S: ¿En qué año?

Desde mucho antes. Sino que para el periodo que estas analizando. Es hasta cuando se da el movimiento de Alto Playona (2008) que cambia un poco el perfil, porque se estaba hablando de líderes indígenas que debido a la amenaza (por ser líderes) tuvieron que salir de sus comunidades para solicitar la condición de refugiados. El ACNUR contacta al CEALP para que presente unas solicitudes. Las solicitudes están preparadas por el ACNUR (para el ACNUR era importantísimo), el CEALP solo presta su firma y un poco revisar junto al ACNUR si el contenido está bien. Eso en realidad fue lo que pasó... y yo firmo....

Para el movimiento que hubo en Pucuru y Paya, en la irrupción de los paramilitares y la matanza de líderes indígenas en esas comunidades, hubo un gran desplazamiento de comunidades a Boca de Cupe.

Te iba a decir algo que se me olvidó. También el tema del SJR que en 2008, solicitó la firma de un acuerdo con el CEALP, para que se pudiera representar legalmente a indígenas que llevaban varios años de estar en Puerto Piña o Bahía Piña (la comunidad que colinda con Jaqué), en una solicitud de asilo por que estaban siendo molestados por las autoridades de policía por que no tenían documentación alguna, y porque algunos de ellos, sí pudieron haber sido objeto de la violencia generalizada o de situaciones particulares en su situación de refugio. Muchas de esas situaciones tenían que ver con la declaración de Cartagena digamos... no tenían tanto que ver con la Convención del 51, hubo unos casos que si, de hecho creo que si reconocieron a un caso. Entonces si hubo una defensa en ese sentido, de facilitar el acceso al procedimiento de estas personas ante la ONPAR.

S.S: En este sentido, ¿en qué momento es que se da el surgimiento de preocupación o de reconocimiento de la problemática indígena como un problema de refugio en Panamá?

Si. Yo creo que es a partir de lo que mencionamos anteriormente. Tendrías que ver un poco también, los movimientos que hubo (fronterizos) en el área de Chocó, de persecución de líderes indígenas. Hay varias interpretaciones, muchas veces que los indígenas... o sea, yo no me meto en eso pero son cosas que se han dicho... que efectivamente apoyan a fracciones guerrilleras o que pueden estar dentro de la dinámica de tráfico de drogas, debido a las condiciones propias de Darién, incluso, se habla que las autoridades están también inmersas las diferentes dinámicas que se dan en el Darién, el cual es un lugar estratégico para el flujo de cualquier tipo de mercancía. Ahí está el tema de querer limpiar el área de acceso de personas... por algún tipo de acceso estratégico pues... entonces... eso pues...

Ciertamente el CEALP, a partir del 2008, ha sido la principal organización que ha gestionado los temas de comunicación, de acompañamiento en la ciudad, ha logrado reunir

autoridades, así como disminuir el término de consecución de permisos de trabajo que antes demoraba seis meses a tres meses, a veces hasta un mes...

S.S: ¿Cómo lo logran?

Con un acuerdo informal con el director de la ONPAR, de ese entonces (2009-2010), y que se ha venido respetando, que el CEALP gestione los permisos de trabajo, porque antes eran gestionados por la ONPAR, pero el Ministerio de trabajo es quien los otorga.

Anexo 9. Entrevista Héctor Huertas. Abogado de CEALP y Corporación de abogados indígenas de Panamá. Ciudad de Panamá. (Julio 2013)

Héctor Huertas es un indígena Kuna. Ha participado en procesos de construcción de normas internacionales como la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Actualmente, se desempeña como abogado del CEALP, encargado del Programa Indígena, asesorando a los Congresos Indígenas. En este sentido es el abogado de la mayoría de Congresos Indígenas de Panamá.

H.H: Te voy a hablar como indígena más que nada, luego como abogado.

Es cierto que los indígenas cruzan la frontera huyendo de la violencia y todo lo que esto trae. Pero a diferencia de los otros grupos o del refugiado común, que es una persona que cruza la frontera, llega a nuevos lugares y tiene que ver como se inserta en un nuevo lugar. Los indígenas que cruzan la frontera son refugiados también porque están huyendo y tienen unas razones por las cuales huyen y piden protección del Estado, pero su inserción es de alguna manera rápida. ¿Por qué?, porque hablan el mismo idioma de los indígenas que encuentran en el Darién, porque tienen la misma cosmovisión. Sin embargo, una cuestión que noté es que, el Estado no tiene presencia en esas regiones, la presencia es únicamente a través de los militares. Si tu subiste hasta Unión Chocó te diste cuenta de los controles fronterizos que te piden tu pasaporte, te bajan (las piraguas tienen que parar en los controles), te preguntan y te repreguntan. Ese es el punto, yo pienso, debe haber más presencia del Estado (no con militares fronterizos).

Nosotros presentamos solicitudes de refugio y para algunos casos nos dijeron categóricamente "ellos no son refugiados", porque han entrado antes del 2000 y se han quedado callados y ellos jamás ha pedido refugio. Primero, porque no conocen la figura de refugio. Segundo, porque se insertan y al que conocen es al Noko del lugar (el Noko en lengua Emberá es líder, el dirigente) y después que entran el Noko les ofrece unas tierras para trabajar y de una vez la persona empieza a insertarse en las comunidades.

El código... nuestro... de reforma agraria, el de Migración, establece el paso inocente de indígenas de un lado a otro, pero eso es mentira, ese paso inocente no existe. Ahí lo que si hay es, indígenas que pasan, que cruzan por cuestiones familiares, también por cuestiones de refugio. Lo que yo propuse a la reforma agraria (en un estudio de caso), presenté dos veces solicitudes formales para que le dieran una categoría migratoria especial, por su vulnerabilidad como indígenas, para entonces poder regularizar a estas personas.

Panamá tiene algunos programas como por ejemplo la Beca Universal, que le llega a los todos los niños. Todo niño que está en la escuela pública, recibe un bono del Estado. Sin embargo, estos niños indígenas que están allá en Darién, son niños que (muchas veces) nacieron en Panamá y no han sido reconocidos. Hay mucho apátrida también allá, ya que no son reconocidos por Colombia, ni reconocidos por Panamá. En la región solo hay entidades para el registro en el Real y la Palma, ahí están los funcionarios (en su mayoría de color negro) que discriminan al indígena. Ese es el otro problema. Viene y le dice "tu no naciste aquí, tú qué haces aquí"y no conocen nada de la historia de Colombia. Esa es otra realidad. Nosotros encontramos más de ciento y pico de familias que están en esa situación.

Ahora, la ley de PTH, para mí no es buena. Esa ley de PTH discriminó a los indígenas. Si tú agarras el listado, vas a ver que solo hay un 2% de indígenas. Donde más indígenas refugiados fue en Vista Alegre (ellos venían de otro lugar) y otros en Alto Playona, en donde algunos se han ido a otros lugares de la Comarca Emberá. En esa movilidad, ese es otro punto, el Emberá y el Wounaan es nómada y esa movilidad, muchas veces le impide y hace que cuando se realizan las campañas, no entren dentro del listado. Entonces me parece a mí que, esa restricción que puso la Ley en Cuanto al Listado, dejó por fuera a muchos hermanos indígenas, que tienen el derecho de ser amparados por el Estado Panameño.

Estas personas tienen afectado su derecho a la movilidad. Si tú te das cuenta, si no tienen permiso, los de Yape no pueden pasar para acá, ni llegar a Yaviza. Los paran, los van parando para pedir pasaporte y dicen: "lo siento no tienes tu carnet, pa' atrás. Obviamente los centros de salud están en las cabeceras como Yaviza por ejemplo. Si a un

niño o un adulto le pasa algo, lo pica una culebra, solamente tiene al botánico (y que dios lo ilumine para que se cure). Entonces es difícil.

La seguridad alimentaria de ellos también está afectada porque el SENAFRONT restringe las actividades agrícolas y de transporte. Además los discriminan. Ser indígena significa ser colaborador del narcotráfico. Ha habido varios casos de indígenas que los han agarrado y han quedado presos hasta 2 años por supuesta colaboración con la guerrilla, que porque el satélite vio una piragua en un lugar que no debía estar entonces ahí estaba la colaboración. Si tu notaste cuando subiste, ellos empiezan a contar cuantas libras de arroz o de carne llevas, más de cinco libras no puedes llevar

- Durante mi larga espera en el batallón (toda una mañana) de SENAFRONT, en Yaviza, en donde estuve esperando la autorización para poder empezar a subir por el río Tuirá hacia las comunidades de Vista Alegre, el Real y Unión Choco, pude darme cuenta de primera mano de dicha restricción. En algún momento de mi espera llego un cacique regional (local) para solicitar autorización para el embarque de algunos implementos como gasolina y comida que iban dirigidos al Congreso Regional que se iba a llevar a cabo en Unión Chocó, en donde participaría el Cacique General de la Comarca. Esta autorización se otorgó con cantidades específicas que no podían ser superadas.

S.S: Héctor, quisiera que habláramos un poco sobre el trabajo que se hace como organización o desde su oficina de abogados indígenas que trabaja con el CEALP...

Dentro del CEALP hay un programa específico para el tema de refugio, sin embargo desde esta parte del CEALP, trabajamos de manera integral el tema indígena (problemas de tierras, territorio, políticas públicas hacia indígenas), manejamos demandas ante la Corte y la CIDH. Ahorita estamos terminando unas peticiones para presentar a Migración, sobre el tema de la regularización de los indígenas fronterizos. La Declaración de Naciones Unidas lo establece y la única normatividad que tienen Panamá sobre esto es, el paso inocente del que te hablaba.

S.S: En la Ley de migración se habla sobre esto, y se reconoce a las comunidades indígenas de Darién como comunidades transfronterizas, ¿las autoridades indígenas abogan por el respeto de lo acordado mediante ley?

Sí, sí. Betanio (Cacique General) y Elibardo Membache (Cacique de tierras colectivas) me han firmado un montón de cartas. Ha habido muchas peticiones firmadas por ellos. Hasta reuniones con el gobierno, en las que se decía que había que regularizar a los indígenas fronterizos. Obviamente eso tiene todo unos requerimientos... y el Estado panameño es muy conservador en el tema migratorio, eso sí para unas cosas conservador y en otras no, muchas veces en algún tipo de regularización exige un dinero alto para dar un tipo de permiso, dinero que algunos no pueden pagar, como los indígenas. Los indígenas es muy difícil que lo consigan, su cultura es ir entorno al intercambio, a la permuta, muy poco al tema del dólar. Ahora, cuando usan el dólar, a ellos los explotan, por ejemplo en el plátano (en Darién está como a 6 o 7 dólares y en Panamá está a 30 o 40), ¿ves la dificultad para conseguir el recurso económico?

S.S: ...Entonces las peticiones ante la Comisión IDH o la Corte, tienen alguna relación o algún trabajo con las comunidades indígenas u organizaciones de base?

A partir del caso de Alto Playona y los casos de dePunusa y Matugandí, en donde el SENAFRONT entró de forma bestial, la dirigencia indígena se preocupó bastante por el tema de seguridad física de la gente y a partir también de las deportaciones forzosas. A partir de estas deportaciones, las autoridades indígenas se preocuparon porque el tema... que fundamentalmente tuvo que ver con Jaqué, Alto Tuirá y Unión Chocó, en donde el SENAFRONT viene, busca los indígenas, agarra uno que habla medio paisa : "ven acá tu". La ley allá en Darién es SENAFRONT. Ahí entonces los caciques se preocupan.

Lo que hacemos es el tema de educación. Si la gente no sabe... le empezamos a enseñar lo que es el tema de refugio, eso es lo primero. Hicimos educación... luego como ellos mismos ya sabían sobre esto... detectaron cuales eran las necesidades en ese sentido, ellos colaboraban con nosotros y así levantamos un diagnóstico, que fue lo que hicimos

acá. Es que si nosotros no sabemos de lo que estamos hablando... pues menos vamos a poder decidir cuál va a ser el tratamiento legal. Todo este proceso se hizo con las autoridades indígenas y fue apoyado por la OIM.

Interrumpimos por un momento la entrevista para hablar sobre algunos temas que se trataron en el Congreso Regional Emberá-Wounaan (incluso el tema fronterizo), celebrado en Unión Chocó, al cual pude asistir gracias al Cacique General Betanio Chiquidama.

Hay una cuestión que quiero plantearte... que parecieran contradicciones internas, pero no lo son. Los indígenas panameños también son muy vulnerables, los indígenas panameños están en una situación bastante precaria. Cuando llega el indígena refugiado, el ve que llega ACNUR y da comida, vivienda o esto, o lo otro. De repente tratando de hacer bien, puede llegar a hacer mal dentro de la comunidad, porque la comunidad receptora se siente discriminada y eso hace que algunos reaccionen mal ante los refugiados, sobre todo por el tema de tierras... eso se ha discutido mucho con las autoridades indígenas.

Lo que pasa es que el tema de refugio (sobre todo el aspecto individual de refugio) no se puede aplicar así directamente a las comunidades indígenas. Si hay una comunidad en la que hay una cantidad x de refugiados, lo que tú tienes que ver es, cómo levantas la comunidad para que así se beneficie el mismo refugiado. Pero no, siempre se ha manejado es dando comida para este, para el otro y para los receptores nada. Eso trajo discusiones fuertes entre ellos. Sin embargo ya se ha empezado a tratar de trabajar con toda la comunidad.

S.S: En ese sentido, ¿cómo ve la acción de organizaciones o actores que no son del Estado Panameño frente al proceso de reconocimiento y protección de indígenas refugiados en Darién?

El punto aquí es... aquí hay que hacer como una especie de educación, incluyendo las ONG y otras organizaciones. El tema indígena es tan complejo y los derechos son tan transversales que, se entre cruzan... y a veces los abogados están... o solamente tienen un

enfoque. Lo aplican casi automática o mecánicamente, mirando fechas y encajando todo. Entonces no se da un tratamiento específico o teniendo en cuenta las particularidades indígenas.

En el fondo, cualquier convenio internacional lo que busca es que, el ser humano tenga... o por lo menos viva con dignidad. Entonces, las aristas salen de cualquier otra forma, puede ser a través de un estatuto migratorio especial (que es lo que estoy tratando de lograr), que finalmente reconozca a los indígenas que están ahí. Que se les dé un estatus migratorio y puedan insertarse dentro de la sociedad panameña, dentro de ese lugar que han escogido, porque muchos no piensan ni quieren volver a Colombia. Cuando vemos esto... por ejemplo la iglesia cuando va para allá, con muy buena fe, hace bautismos y partidas de bautismo, pero a la autoridad no le cuadra una persona de 15 años con un bautismo de un año. Les dicen: "sea serio, el bautismo es cuando se nace". Hay mucha discriminación por parte de las autoridades hacia los indígenas. Voy a decir como dicen ellos: "...es que acá llegan un montón de indios que, lo que son es un montón de vivos, todos son colombianos y se quieren pasar como panameños". Yo digo, si ellos quieren que los regularicen.

Hay limitaciones en la ley. Si hay limitaciones en la ley, el CEALP o las otras organizaciones pueden tener buenas intenciones, hacer las inserciones, pero su capacidad para resolver la problemática son bastante limitadas. El Estado es el que debe asumir eso, el Estado debería... obligado a respetar los derechos humanos, debería buscar la manera en conjunto con las organizaciones de lograr eso.

S.S: Teniendo en cuenta eso que usted me dice, que el Estado es quien debe manejar el tema...mi pregunta sería entonces, ¿sí se ha logrado o se ha visto una trabajo de incidencia por parte de actores como el ACNUR, el CEALP, el SJR y otras organizaciones en este trabajo que debe o debería hacer el Estado?

Sí, sí claro, claro que lo ha habido. Pero ahí también hay otro aspecto que quisiera que vieras.

El trabajo nuestro, como CEALP (inclusive en términos de refugio), tiene una lógica. Nosotros podemos ser ONG, somos intermediario entre los indígenas y el Estado, pero nuestra labor siempre ha sido que, los indígenas tengan las capacidades técnicas, políticas... para exigir al Estado. Congresos Regionales, locales e incluso el General, autoridades indígenas para que ellos mismos asuman ...directo...nosotros como organización apoyamos en educación, apoyamos con solicitudes de refugio en ONPAR, en el Ministerio de Gobierno, de Trabajo, pero nuestra lógica es que se respete la autonomía indígena. Por eso es que las peticiones no las hace el CEALP, las hacen las autoridades indígenas. El CEALP hace el trabajo técnico. Nosotros no trabajamos como la iglesia, que quiere ser el santo patrón de todo el mundo y todo el mundo tiene que estar atrás. Nosotros estamos al lado o atrás de las autoridades.

Nosotros tenemos muchos años de trabajar con ellos, con las autoridades.

S.S: ¿La Corporación de abogados indígenas de Panamá es parte del CEALP?

No, esa ya es una firma, ya parte de litigio. La Corporación es un Bufete legal que, lo que hace es litigios legales en los tribunales, sobre temas particulares y colectivos como por ejemplo la contaminación de petróleo, ese es un caso.

¿Usted es Emberá?

No, soy Kuna, Kuna Yala. Yo trabajo con todos los congresos y con los abogados de ellos.

S.S: ¿O sea que también trabaja con COONAPIP?

Si, con la CONAPIP también. Yo soy abogado del Congreso Emberá-Wounaan. El CEALP ha sido desde hace mucho tiempo abogado del Congreso, tiene una resolución como desde el 91.

S.S: Esta semana estuve en la reunión que se hizo en Arimae entre el Relator Especial, la comunidad y las autoridades EmberáWounaan del país, en donde se entregaron

documentos sobre violaciones a los derechos humanos de estas comunidades... no sé si de alguna manera conoce como llega el Relator a Panamá...

Principalmente por un caso, por Charco de la Pava. Este fue un caso que tuvo la CIDH, donde se dictaron medidas cautelares, entonces, en el 2009 el vino a Panamá. Además, los gobiernos son bien particulares, porque desde su perspectiva los indígenas en Panamá están muy bien, que ellos no tienen problema. Así que también el mismo gobierno le hizo la invitación. Ahora, obviamente las organizaciones indígenas han pedido que el Relator venga, ya sea con denuncias o con correos que le han puesto a su despacho sobre la situación difícil aquí.

Hay un punto que, te digo, a mí me trae un poco de... frustraciones pues... para una persona que trabaja en una organización, tratando de promover los derechos humanos. Para mí, Panamá tiene unas políticas muy cerradas, en cuanto al tema de migración, en cuanto al tema de refugio, muy conservadora. Prácticamente si a Panamá le dicen dice: "no reconozca a nadie", no reconoce a nadie o "reconozca a estos y a ellos no".

H.H: James Anaya me pidió que le mandara la información también.

S.S: O sea que usted tiene algún tipo relación o contacto con el Relator...

A sí, sí, muy bien.

S.S: ¿Cómo se da esa relación?

Es que yo fui... como abogado, fui uno de los que negoció en Ginebra, suiza, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, que se aprobó en el 2007.

S.S: ¿Cómo fue esa participación... cómo llega allá...?

Como abogado técnico, como abogado.

Bueno... a mí me tocaba a ser los links con los indígenas del norte. Esos indígenas no son duros, entonces ellos tienen que entender. Por ejemplo, para ellos el tema de las tierras legalmente reconocidas, es muy importante, porque supuestamente EE.UU ya reconoció las tierras. El tema de los Hopi por ejemplo, ahí en los EE.UU. A los Hopi los

gringos los desalojaron de sus tierras ancestrales y ahí están los Navajo. Entonces, acá no hay casi política agraria en temas indígenas, que es la constante en Latinoamérica. Hay es una privación de la tierra. Yo allí decía que, no se podían aprobar algunos principios que metían ellos dentro de la Declaración. A mí, me tocaba explicarles un poco a ellos el por qué de nuestra posición indígena del sur.

Lo segundo era un poco, educar a los indígenas que estaban negociando un texto del 81, pues... ya estábamos en el 2005 y la CIDH había avanzado bastante en conceptualizaciones con respecto a los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esto para ir avanzando en las negociaciones.

Nos tocó bastante duro... terminar en ginebra y convencer a los Estados. Lo otro era convencer a los Estados de que tal norma no era una promoción o la independencia de los territorios indígenas ni nada por el estilo ni afectar la integridad de los Estados (aunque tenemos derecho). Pero la cuestión era a través de diplomacia, de argumentos jurídicos bastante claros.

Allí en esos espacios fue que conocí a James, él estuvo ahí, sobre todo cuando se aprobó la Declaración. Ahí lo conozco.

S.S: Además de su participación en muchos procesos legales, ya sea ante la Comisión IDH como ante otras instancias, me parece muy importante toda esta experiencia que usted ha tenido, sobre todo, en espacios de participación indígena a nivel internacional, como los establecidos por el sistema de Naciones Unidas. Quisiera que me contara un poco más sobre su trayectoria como abogado indígena...

Yo me gradué de la Universidad Nacional de Panamá. Una vez me gradué pues empecé a ver opciones donde ejercer ¿no?, que hacer. Los Kuna teníamos 4 abogados Como ellos ya estaban trabajando los temas Kuna, yo dije, no mejor voy para Darién (en donde la gente lo necesitaba). Así fue que empecé con los Emberá. La primera comunidad con la que participé, fue con Arimae; por ahí en los años 80, más o menos 86-87. Ahí conocí al cacique Arsenio Bartolís, que ya venía con el bendito tema de tierras colectivas. Ahí me relaciono con el tema de la Ley 22 del 83, la cual no se tomaba en consideración.

Ahí me metí con las comunidades indígenas, a aprender un poco el tema del derecho indígena. Yo tenía la trayectoria del pueblo Kuna Yala que era muy fuerte en eso. Entonces en ese momento no entrábamos tanto al tema de litigio, más bien estábamos en el tema de educación legal, explicando las normas de la constitución que se podían aplicar y el tema del Convenio 169 (que Panamá no ha querido ratificar). En el tema de educación duramos casi como 5 años ahí metidos. Ya después se dieron nuevas iniciativas como ONG, como CEALP. Creamos el programa indígena. Claro está, siempre respetando la autonomía de las autoridades indígenas. Ahí siempre estábamos claros en que en algún momento tenemos que desaparecer (en el tema indígena), porque las comunidades tienen que empoderarse de los procesos.

Yo me acuerdo que nos reuníamos con Wiliam Barrigón... ¿lo conociste?, Bueno el trabajaba como guardia de seguridad acá en Panamá cuando yo lo conocí. Yo me reunía con él y me decía que, que vaina reunirnos así afuera, yo le decía que trabajara por la comunidad, que en algún momento iban a tener su edificio, su oficina, ustedes tienen un gran territorio, no se preocupen por eso. Bueno... la educación... después viene el tema de la Asamblea Legislativa, ya a discutir leyes de la República. Eso como ONG apoyando a las autoridades indígenas. Por ejemplo, nosotros participamos en las leyes que crearon Comarcas como la de Madugandí, Wargandí o Ngäbe-Buglé, en todas esas leyes participamos en negociaciones con el gobierno. También participé en la ley de tierras colectivas. Sin embargo yo metí un recurso de constitucionalidad contra dos artículos. El que crea supuestamente la Comarca Naso o Tjer-di, dentro de esa ley (que es una locura) y la que pone por encima de los Derechos de los Pueblos Indígenas, los títulos de propiedad y certificados posesorios ya que eso es un proceso que está en la Corte ahora mismo.

Luego empezaron las discusiones en la OEA. En la OEA fue en donde yo realmente empecé una línea internacional. Yo fui el coordinador de un grupo de trabajo de la OEA que estaba elaborando la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Allí estuve por más de diez años. Allí en la OEA yo planteaba todo este tema indígena. De ahí salté yo, a la ONU, participando en temas como diversidad biológica o cambio climático, pero, cuando yo veo que las cosas no avanzan, yo no voy, prefiero irme para procesos donde si pueda trabajar y avanzar, no procesos eternos. Yo participé en

grupos de trabajo, algunas veces como Congreso Emberá, otras como Kuna, otras como CONAPIP, siempre en grupos de trabajo.

Nosotros tuvimos una pelea ahí en esas discusiones, sobre el tema de libre determinación (Art 3 y 4). Ahí estábamos metidos en una discusión que no salíamos. Lo que se propuso entonces fue hacer una mención en el prólogo. Así fue que surgió el tema del prólogo. Eso fue una propuesta de nosotros. A partir de ahí se empezó a avanzar más, ya se tomó una dinámica. Es que, muchos compañeros indígenas tienen muy buenas intenciones, pero quieren todo junto de una vez y pues... las negociaciones son las negociaciones. Esa delegación estuvo a punto de no llegar a un consenso... global pues. Gracias a dios el Congreso General Kuna me dio el apoyo. Ahí te cuento que el pueblo Kuna marcó la diferencia. Lanzó su famosa carta apoyando la Declaración de Naciones Unidas tal y como había sido aprobada, ya que consideraba que era una especie estándar, que era importante y pues que había que avanzar. Eso fue lo que finalmente logró que muchos movimientos indígenas latinoamericanos apoyaran porque estábamos divididos. Bueno así se aprobó la Declaración. Ahí estaba yo.

El trabajo del CEALP también lo puedes mirar a nivel de... cómo están los Congresos indígenas ahora: muy fuertes. Para mí eso es lo más importante. Ahora tu puedes escuchar un Betanio Chiquidama, muy fuerte en sus cuestiones; puedes escuchar un William Barrigón, un Eliberto Membache. Todos fueron de la escuela de la institución (del CEALP), de las formaciones jurídicas alternativas, de resaltarles que el derecho indígena es un derecho que existe. No es fácil en un contexto como el que tenemos, globalizado, democrático, con un Estado y te tiran la constitución política panameña como si fuera un mandato único que no puede reconocerte... Estamos avanzando... todavía hay mucho por qué trabajar acá en Panamá. El tema de migración, a mí, me tiene bastante preocupado... uno puede estar aquí bien, pero tú que subiste, sabes que meterse por esos ríos por allá, en donde está la gente casi sin ningún tipo de alternativas y súmale no tener documentos legales.

Anexo 10. Intervención del Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas: James Anaya. Arimae, Darién-Panamá. (Julio 2013)

Intervención de James Anaya: Relator Especial de Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas en su visita a Arimae, en la región de Darién.

Muchas gracias de nuevo. Muchísimas gracias por darme la bienvenida, por darme la recepción de las niñas. Para mí es un placer estar aquí con ustedes, un honor ser recibido de la manera que me han recibido y poder ver que la cultura Emberá-Wounaan vive aún a pesar de lo ocurrido.

Y con el pueblo Emberá-Wounaan de esta tierra ancestral, miren: Como dije es un honor, un gran placer estar aquí entre ustedes. Estoy acá en Panamá en función de mi trabajo como Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, para conocer la realidad de los pueblos indígenas de este país, incluyendo los pueblos Emberá-Wounaan. Así que, el estar aquí entre ustedes y escuchar directamente de sus líderes, de los caciques, de las mujeres, de otros dirigentes, es una parte fundamental de mi trabajo y les agradezco a los que han intervenido hoy día con sus preocupaciones, inquietudes. También les agradezco por la información que han proporcionado por escrito, será de mucha utilidad para mi trabajo.

Las Naciones Unidas, como ustedes saben, es la organización de casi todos los países del mundo, que fue creado para proveer la paz en el mundo y los Derechos Humanos, para crear un nuevo orden a nivel mundial basado en la paz y en los conceptos de Derechos Humanos. En los últimos años ha desarrollado un interés especial, Naciones Unidas ha desarrollado un interés especial en los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y tal vez la mayor manifestación de este interés especial es lo que se ha mencionado anteriormente: la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que fue aprobada en el año 2007 por la Asamblea General de Naciones Unidas (máximo órgano representativo). Una declaración que afirma los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, comenzando por el derecho a la libre determinación, ese derecho es fundamental de los pueblos indígenas, hacer sus propias decisiones sobre cómo van a vivir, sobre cómo van a transmitir su cultura a futuras

generaciones, cómo van a desarrollarse dentro de su propio territorio. El derecho de la libre determinación está afirmado en la Declaración junto con los derechos de la igualdad de los indígenas frente a otras personas y pueblos del mundo. El derecho a la cultura, por su puesto está inmerso en esta Declaración y el derecho a la tierra y al territorio (ese derecho fundamental que todos ustedes han mencionado), de mantener esa relación cultural, espiritual, material con la tierra que, ha sido el fundamento del pueblo indígena. Ese derecho esta afirmado en la Declaración.

Esta declaración, de la misma forma, hace un llamado a los Estados para que tomen los pasos para proteger esos derechos. Pero mientras la Declaración afirma todos esos derechos, ustedes bien saben que, esos derechos no se viven de día en día, más bien, a lo largo del mundo son violentados. Todavía falta ver esos derechos realizados en la vida cotidiana de las personas y los pueblos. Así que Naciones Unidas ha establecido varios mecanismos para promover la implementación de estas normas, para proveer pasos a los gobiernos, para promover actos concretos de los gobiernos y otros interesados, para que se realicen y respeten estos derechos. Uno de los varios mecanismos establecidos por Naciones Unidas para este fin, es la creación del mandato del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Un mandato que fue creado por el Consejo de Derechos Humanos en el año 2001. Yo soy el segundo en ocupar este mandato y según este mandato yo debo llegar a las comunidades, recibir información de las prioridades de los pueblos indígenas, informar al mundo (a través de Naciones Unidas) y a los gobiernos de lo que veo y aprendo sobre esa realidad. También debo hacer recomendaciones sobre cómo superar los desafíos que enfrentan los pueblos indígenas en el goce de sus derechos, de cómo resolver los problemas, recomendaciones de cómo enfrentar y remediar esas violaciones.

Así que dentro de este mandato, estoy acá con ustedes para conocer la realidad de ustedes y de todos los pueblos indígenas de todo el país. Estaré elaborando un informe con base en la información que ustedes me están entregando, un informe en el que haré una exposición global de la situación de los pueblos indígenas del país donde haré también unas especificaciones sobre asuntos puntuales que estoy viendo. También haré una serie de recomendaciones acerca de cómo enfrentar y superar estos problemas, recomendaciones dirigidas específicamente al gobierno sobre lo que el gobierno debería estar haciendo para

atender las preocupaciones de ustedes. Este informe será entregado directamente al gobierno y a Naciones Unidas. Estará dentro de un documento oficial de Naciones Unidas, disponible para ustedes y espero que sirva como herramienta para ustedes, en la lucha vienen realizando para el goce de sus derechos.

Termino diciendo nuevamente que, para mí es un honor estar aquí. Hemos disfrutado mucho con las expresiones culturales, con las expresiones de quienes han intervenido. No es fácil escuchar todas las inquietudes que ustedes han planteado, trae algo de tristeza, pero veo también el ánimo que ustedes tienen, esa fuerza que ustedes tienen, entre sus líderes, entre las mujeres, entre los mismos niños, entre la población, para enfrentar y superar esos problemas... eso inspira y esa inspiración la voy a llevar con migo.

Muchísimas gracias.

Anexo 11. Documento Fotográfico sobre el recorrido por Darién

Las fotografías que se presentan a continuación, fueron tomadas a lo largo de los recorridos llevados a cabo entre cada una de las comunidades indígenas Emberá-Wounaan que visité en Darién-Panamá, entre el 23 de Julio y el 29 de Julio de 2013. Estas imágenes, además de resaltar la identidad cultural que une a los Pueblos Emberá y Wounaan, muestran de alguna manera, las condiciones sociales y características geográficas de Darién, las cuales se presentan como obstáculos a la hora de llevar a cabo, por parte de los indígenas, cualquier trámite ante una autoridad nacional competente en materia de refugio.

La entrada a Darién-Panamá, representa un reto complejo (más si el pasaporte es colombiano), pues las dinámicas de narcotráfico y la presencia de grupos de guerrilla en la zona fronteriza, llevan a que autoridades panameñas como SENAFRONT, limiten, implícitamente, el tránsito de personas por esta región. De manera que para ingresar a Darién-Panamá, y por recomendación de personas como Fernando Wing, Luis Corró⁷⁴, Carolina Appel y funcionarios del Vicariato de Darién, fue necesario dirigir una carta al Comisionado Frank Ábrego, Comisionado de SENAFRONT, en la que comunicaba mi intención de desplazarme por la región fronteriza de Darién.

Esta carta, después de varios días de espera e insistencia, fue devuelta con un sello de recibido, lo cual para mi, fue suficiente. Sin embargo, las personas que me habían hecho la recomendación, afirmaron que esto no sería tomado tan seriamente, como yo creía, en los puestos de control establecidos antes de ingresar a Darién y en mi desplazamiento por esta región. Lo anterior, me llevó a pedirle al Cacique General de la Comarca Emberá-Wounaan, una carta del Congreso Emberá-Wounaan, dirigida a SENAFRONT, en la que se aclarara las razones de mi desplazamiento por Darién.

Para mi sorpresa, el día que fui a las oficinas del Congreso Emberá-Wounaan en Panamá, a hacerle la entrevista a Betanio Chiquidama, Cacique General de la Comarca, allí se estaba coordinando la misión de trabajo que se iba a realizar a las comunidades de Arimae y Unión Chocó en Darién. Estas visitas respondían, en primer lugar, al encuentro

⁷⁴ Ex presidente del Servicio Nacional de Migración de Panamá.

de las autoridades Emberá-Wounaan, con el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Pueblos indígenas, y en segundo lugar, al cumplimiento de un congreso regional de autoridades, que se iba a llevar a cabo en Unión Chocó (muy cerca de Vista Alegre). Después de llevar a cabo la entrevista con Betanio Chiquidama, no sé cómo, ni en qué momento terminé, por fortuna, haciendo parte del grupo de trabajo que viajaría en los próximos días a Darién.

Lo primero que pensé, después de salir de la oficina del Congreso Emberá-Wounaan, era que mis temores de meterme en la selva de Darién, ya no estarían relacionados con capturas o retenciones por parte de SENAFRONT. Sin embargo, una vez me encuentro en el primer retén de dicha autoridad, me doy cuenta que, ni la carta enviada a SENAFRONT, ni el aval del Congreso Emberá-Wounaan, me alejarían de la realidad de ser un colombiano que se dirige hacia la frontera entre Sur América y Centro América, a ser dizque una investigación. Investigación que tuve que explicar de mil maneras y más de 20 veces, ante militares que nunca entendieron que hacía yo en una zona “tan peligrosa”.

Teniendo en cuenta que esta situación se volvería más compleja después de llegar al final de la Ruta Panamericana, en donde iniciaría mi viaje al interior del verdadero tapón del Darién, debí pasar toda una mañana esperando a que el comisionado de SENAFRONT, encargado en Yaviza, me “autorizara”, con su firma, mi viaje hacia Vista Alegre. Finalmente obtuve tal firma y pude viajar más tranquilo por los ríos Chuquanaque y Tuira, los cuales son la ruta principal hacia la frontera con Colombia. La Carta que envié a SENAFRONT, en Ciudad de Panamá, y en la que había puesto la firma el Comisionado de Yaviza, fueron mi pasaporte para poder moverme sin pensar en que en algún momento me detendrían o me devolverían hacia Ciudad de Panamá.

De esta forma pude hacer mi trabajo de campo “tranquilo” y entregar como agradecimiento al Congreso Emberá-Wounaan, por la oportunidad de asistir al encuentro con el Relator Especial: James Anaya y poder desplazarme por Darién bajo su aval, un archivo fotográfico de dicho encuentro y del Congreso regional, en Unión Chocó. Las fotografías presentadas a continuación, hacen parte de dicho archivo entregado al Congreso Emberá-Wounaan.