

Informe Defensorial sobre la Situación de Derechos Humanos de la Niñez y Adolescencia en movilidad humana y en Zonas de Frontera de Panamá



Informe Defensorial: “Situación de Derechos Humanos de la niñez y adolescencia en movilidad humana y en zonas de frontera de Panamá”.

Eduardo Leblanc González
Defensor del Pueblo Panamá

Anna Karina Salerno Ramírez
Directora Nacional de Unidades Especializadas

Iris Reyes Lindo
Oficial de DDHH

Gilberto Cuñapa Zarco
Oficial de DDHH

Maribel Peña Moreno
Jefa de oficina Regional Darién

Mónica Chavarria del Cid
Jefa de oficina Regional Chiriquí

Sandie Blanchet
Representante de UNICEF en Panamá

Diana Romero Barón
Especialista de Emergencias
Gerente de Programas (a.i.)

Alberto Brunori
Representante Regional para América Central y el
Caribe OACNUDH

Byron Cárdenas Velásquez
Oficial DDHH OACNUDH

Andrea Ospina Quintero
Oficial de DDHH OACNUDH

Leonarda de Gracia
RET

Elaboración

Edilberto Quesada Moya

Abogado. Magister en Gobernanza y Derechos Humanos, Especialista en Defensa Internacional de los Derechos Humanos.

Diana Milena Mendoza Romero

Trabajadora Social. Magíster en Estudios Políticos, Especialista en Cultura de Paz.

Consultores

Edición y diseño: Zona 3 punto 0, S. A.: Victor Ramos | Aura López | Mónica Gamboa

Fotografías: UNICEF, OACNUDH y Defensoría del Pueblo.

Agradecimientos especiales a los equipos de terreno en Darién y Chiriquí de RET y UNICEF.

Para la elaboración de este informe se contó con la participación de: Autoridades Tradicionales (Nokoes) y personas de las comunidades de acogida de Bajo Chiquito y Canaán Membrillo; personal en terreno de ACNUR, Aldeas Infantiles S.O.S, Alcaldía de David, CNR, Cruz Roja, HIAS, MEDUCA, MIDES, MINSA, Ministerio Público, Municipio de Gualaca, OACNUDH, OIM, RET, Internacional, SNM, SENNIAF, SENAFRONT y la Unidad de Niñez y Adolescencia, UNICEF.

Esta publicación ha sido realizada gracias al apoyo técnico y financiero del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el apoyo técnico de la Oficina Regional para América Central y República Dominicana del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). El contenido de esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de UNICEF y OACNUDH.

Contenido

Prólogo	4	CAPÍTULO 4	55
Presentación	6	4.1 Conclusiones	55
Acrónimos	7	4.2 Recomendaciones	56
Justificación	8	4.2.1 Recomendaciones generales a las instituciones intervinientes	56
Introducción	8	4.2.2 Al Servicio Nacional de Migraciones (SNM)	57
CAPÍTULO 1	10	4.2.3 A la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF)	57
1. Caracterización general del territorio	10	4.2.4 Al Ministerio de Salud (MINSA)	58
1.1 Comarca Emberá-Wounaan	10	4.2.5 Al Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT)	58
1.2 Provincia de Darién	11	4.2.6 Al Ministerio Público	58
1.3 Provincia de Chiriquí	12	4.2.7 Al Ministerio de Ambiente, Viceministerio de Asuntos Indígenas y Municipio de Cémaco, Comarca Emberá-Wounaan	59
1.4 La desafiante ruta por la selva del Darién	13	4.2.8 A la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS)	59
CAPÍTULO 2	20	4.2.9 Al Ministerio de Educación (MEDUCA)	59
2. Migración en Panamá y el flujo migratorio que ingresa a través de Darién	20	4.2.10 Al Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)	60
2.1 Las niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad en Panamá	22	4.2.11 Al Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)	60
2.2 Las comunidades de acogida y el flujo migratorio	24	4.2.12 A las Autoridades Indígenas	60
2.3 Respuesta del Estado para atención de la niñez en la dinámica del flujo migratorio	27	4.2.13 A la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR)	60
CAPÍTULO 3	31	4.2.14 A la Cooperación Internacional y Sistema de Naciones Unidas	60
3.1 Situación de los derechos de la niñez y adolescencia migrante y en las comunidades de acogida	31	4.2.15 A las familias y sociedad	60
3.1.2 Derechos de la niñez y adolescencia migrante	31	Referencias bibliográficas	61
3.1.3 Derechos de la niñez y adolescencia en las comunidades de acogida	32	ANEXOS	66
3.2 Derecho a la protección	33	ANEXO I. Aspectos metodológicos	67
3.2.1 Perfiles de protección de la población infantil en contexto de movilidad	33	ANEXO II. Glosario	69
3.3 Derecho a la vida, crecimiento y desarrollo	41	ANEXO III. Marco jurídico de protección y promoción de los Derechos Humanos de la niñez y la adolescencia migrante en Panamá	72
3.4 Derecho a la familia	44	1. Instrumentos jurídicos de protección	72
3.5 Derecho a la Salud	46	2. Marco normativo internacional	75
3.6 Derecho a la Educación	50	3. Marco normativo regional	75
3.7 Derecho a la identidad, nacionalidad y nombre	52	4. Marco normativo nacional	77
		5. Principios fundamentales de protección de la niñez y adolescencia	78

Prólogo

El presente informe de la Defensoría del Pueblo de Panamá ofrece una perspectiva amplia e integral sobre la situación de los derechos humanos de la niñez y adolescencia migrante en zonas de frontera en las provincias de Chiriquí y Darién, durante su tránsito migratorio bajo el “flujo controlado”. Este informe nos permite conocer, comprender y analizar los esfuerzos, desafíos y oportunidades que tiene el Estado para garantizar los derechos humanos de las personas en movimiento, incluidas migrantes y solicitantes de asilo, así como de quienes viven en las zonas de frontera en las comunidades por donde transita o tiene influencia el flujo migratorio.

Este análisis destaca la importancia de reconocer a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, los retos que implica para las autoridades responsables la garantía de derechos en escenarios de movilidad humana y la necesidad de contar con medidas especiales para su efectiva protección. Panamá ha suscrito 9 de los 10 principales instrumentos internacionales de derechos humanos, incluida la Convención sobre los Derechos del Niño, y ha creado, a través de la Ley 285 de 2022, el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en donde reconoce el Interés Superior de la Niñez y Adolescencia como principio de interpretación y procedimiento. Esto viene a reforzar la centralidad de la protección en la gobernanza de la migración, incluido en las decisiones y prácticas administrativas.

Es un hecho que cada día, cientos de niñas, niños, adolescentes y familias, enfrentan situaciones adversas que ponen en riesgo su vida y bienestar al tomar una de las más peligrosas rutas migratorias del mundo, la selva del Darién, con destino hacia el norte del continente en busca de protección, condiciones dignas de vida y una esperanza de encontrar un futuro mejor. Entre 2019 y 2022, más de 75,000 niñas y niños de más de cincuenta nacionalidades han transitado por las fronteras de Panamá enfrentando situaciones que afectan su salud física y mental y que les enfrenta a condiciones límite de hambre,

enfermedad y temor ante la posibilidad de separarse de sus familias, quedar huérfanos, accidentarse, morir o desaparecer. Además, se encuentran expuestos a las inclemencias de la selva y condiciones geográficas de la ruta migratoria, así como a posibles actos de violencia, incluyendo la violencia de género y violencia sexual. Miles de ellos han viajado solos o con personas que no son sus familiares, situación que genera mayores riesgos.

Panamá, con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas y de organizaciones de la sociedad civil, a través de varias instituciones públicas, ha estructurado una respuesta a la creciente cantidad de personas que deciden cruzar la selva del Darién buscando condiciones dignas de vida y mejores oportunidades, ejerciendo sus derechos humanos derivados de la protección internacional. En concreto, en las Estaciones de Recepción Migratorias y comunidades por donde transitan las personas migrantes se concentran los servicios y atenciones hacia esta población en la cual se brindan y coordinan acciones como la potabilización y distribución de agua, servicios médicos y acceso a medicamentos, entrega de alimentos, alojamiento temporal, transporte de frontera a frontera y acciones de rescate para salvar vidas. Así mismo, se realizan los registros de las personas migrantes que permiten comprender el fenómeno migratorio y la toma de decisiones. Debido al incremento de movimientos mixtos, año tras año, el Estado panameño ha venido realizando esfuerzos importantes para adecuar la respuesta humanitaria a las necesidades y la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes, en particular de la niñez migrante, basado en los principios del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

Los hallazgos del informe de la Defensoría del Pueblo muestran cómo estos importantes avances por parte de las autoridades requieren complementarse, con el fin de enfrentar los desafíos institucionales que persisten para garantizar los derechos y libertades de la niñez y adolescencia en contexto de movilidad humana. Esto permitirá asegurar

medidas de protección especial y acorde a sus necesidades, la unidad familiar, alimentación adecuada, agua y saneamiento, garantías al debido proceso, así como su derecho de opinión y a ser escuchado.

UNICEF y OACNUDH reconocen los esfuerzos realizados y los desafíos que enfrenta Panamá para brindar una respuesta humanitaria integral a las personas en tránsito durante toda la ruta migratoria, incluido en lugares inaccesibles de la selva del Darién. En efecto, las obligaciones internacionales suscritas llaman al Estado a proteger y garantizar los derechos humanos a todas las personas bajo su territorio, independientemente de su situación migratoria y sin ningún tipo de discriminación. Así mismo, de conformidad con el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, Panamá se comprometió a "proteger y respetar los derechos y el interés superior del niño en todo momento, independientemente de su estatus migratorio, garantizando la disponibilidad y accesibilidad de una gama viable de alternativas a la detención en contextos no privativos de libertad, favoreciendo acuerdos de atención basados en la comunidad que garanticen el acceso a la educación y la atención sanitaria y respeten su derecho a la vida familiar y a la unidad familiar, y trabajando para poner fin a la práctica de la detención de niños en el contexto de la migración internacional."

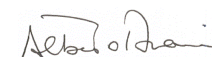
El presente informe de la Defensoría del Pueblo de Panamá emite un conjunto de recomendaciones cruciales cuyo objetivo es apoyar al Estado para garantizar una mejor atención a todas las niñas, niños y adolescentes migrantes y solicitantes de refugio, así como de las comunidades fronterizas, con base en evaluaciones individualizadas y en respuesta a sus necesidades de protección. Esto redundará en el establecimiento de mecanismos de protección y el cuidado de los niños, niñas, adolescentes y las familias en movilidad en las Estaciones de Recepción Migratoria y comunidades de tránsito.

Finalmente, los desafíos y retos identificados en este informe permiten establecer una hoja de ruta para avanzar decididamente en la plena

protección de la niñez y adolescencia en movilidad y la de las comunidades, incluyendo el establecimiento de medidas para proporcionar alternativas de acogida adecuadas para la niñez migrante y sus familias, así como la integración de la niñez y adolescencia migrante no acompañada en el sistema nacional de protección y bienestar de la infancia sin ninguna discriminación.



Sandie Blanchet
Representante UNICEF en Panamá



Alberto Brunori
Representante Regional para América Central y el Caribe
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los
Derechos Humanos

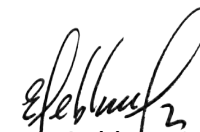
Presentación

Desde la Defensoría del Pueblo, abogar por los derechos y garantías de todas las personas que se encuentran dentro del territorio nacional y reducir las brechas de desigualdad estructural que continúan afectando a muchas personas, siempre ha sido una de sus prioridades y fines fundamentales. Para ello, se han impulsado diversas acciones que buscan no solo monitorear e identificar los principales riesgos, amenazas o situaciones que afectan a distintos grupos sociales en el país, sino también, la coordinación y el seguimiento a nivel interinstitucional e incluso regional, en aras de promover una protección integral y plena de todos los derechos humanos.

En este contexto, al analizar la realidad actual y los principales retos que se presentan en el país, claro está que la situación migratoria desde hace varios años, ha constituido un gran desafío en el marco de la promoción, gobernanza y defensa de los derechos de este sector. Si bien se han impulsado medidas encaminadas a mejorar las condiciones y atención al fenómeno migratorio, continúan presentándose desafíos para que dicha respuesta sea del todo integral y atienda particularmente las necesidades de los perfiles más vulnerables a los riesgos asociados con la migración, como lo son los niños, niñas y adolescentes; quienes tan solo entre el 2021 y 2022, sumaron más de 69.960 que llegaron a territorio panameño luego de atravesar la selva del Darién.

En ese sentido, esta Defensoría comprometida en seguir desarrollando acciones conjuntas para la promoción y protección de los derechos humanos en la región, y tras haber asumido la presidencia del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH), presenta, junto con el apoyo de UNICEF y OACNUDH el Informe Defensorial sobre la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que conforman el flujo migratorio mixto que transita por Panamá, así como la de aquellos/as que viven en las comunidades de acogida. Esperando que estos hallazgos y las recomendaciones efectuadas, permitan fortalecer la respuesta institucional mediante la creación de mecanismos y/o prácticas que, adaptados a los estándares nacionales e internacionales de protección de derechos humanos y a la

protección integral, permitan que todas las niñas y niños puedan encontrar en este mundo un lugar seguro en donde puedan vivir con bienestar y con oportunidades para desarrollar sus proyectos de vida.



Eduardo Leblanc González
Defensor del Pueblo de la República de Panamá

Acrónimos

ACNUR:	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CADH:	Convención Americana de Derechos Humanos
CDESC:	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CEDAW:	Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer
Corte IDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Comisión IDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CCPDH:	Consejo Centroamericano de Procuradores y Procuradoras de Derechos Humanos
DDHH:	Derechos Humanos
DUDH:	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ERM:	Estaciones de recepción migratoria
HIAS:	Hebrew Immigrant Aid Society
INEC:	Instituto Nacional de Estadística y Censo
MEDUCA:	Ministerio de Educación
MIDES:	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA:	Ministerio de Salud
MSF:	Médicos Sin Fronteras
MTDM:	Mesa de Protección y la Mesa Técnica Darienita para las Migraciones
NNA:	Niños, Niñas y Adolescentes
NRC:	Consejo Noruego para Refugiados
OACNUDH:	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCHA:	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (siglas en inglés)
OEA:	Organización de los Estados Americanos
OIM:	Organización Internacional de Migraciones
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OPS:	Organización Panamericana de la Salud
PADF:	Pan American Development Foundation
RET:	RET Internacional
SAT:	Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo de Colombia

SENAFRONT:	Servicio Nacional de Fronteras
SENNIAF:	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
SENADIS:	Secretaría Nacional de Discapacidad
SIDH:	Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos
SNM:	Servicio Nacional de Migraciones
SNU:	Sistema de Naciones Unidas
UNFPA:	Fondo de Población de las Naciones Unidas (siglas en inglés)
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (siglas en inglés)
VBG:	Violencia basada en género

Justificación

La dinámica migratoria en la región latinoamericana, es un fenómeno que adquiere cada vez mayor relevancia en el ámbito político, social, cultural y económico del continente. Las estadísticas de los organismos internacionales de protección de derechos humanos y de las mismas autoridades migratorias estatales, demuestran un incremento considerable de los diversos flujos migratorios en la región, así como una tendencia al alza de la población infantil y adolescente en los contextos movilidad durante los últimos años.

Ante este fenómeno, las instituciones del Estado se ven abocadas a dar respuesta a los retos que implica la movilidad humana, así como a mitigar los impactos generados en las comunidades de acogida por donde transitan los flujos migratorios. Los Estados además, deben garantizar la soberanía y la seguridad nacional, a través de políticas migratorias integrales que permitan una migración segura, ordenada y regular, y a su vez, promuevan, respeten y garanticen los derechos y la dignidad humana de todas las personas.

Ahora bien, el artículo 129 de la Constitución Política de Panamá, indica que la Defensoría del Pueblo debe velar por la protección de los derechos humanos consagrados tanto en esta carta magna, como en otros tratados o convenios internacionales de protección de derechos humanos. A su vez, al tenor del artículo 208 de la ley No. 285 de 2022, la cual crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, la Defensoría del Pueblo deberá elaborar un informe técnico anual que contenga el análisis de la situación en el ejercicio y la satisfacción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes e incluya recomendaciones y observaciones a favor de esta población. Atendiendo a ambos mandatos, en el presente informe se contextualiza la situación de los derechos de la niñez y adolescencia en condición de movilidad en las zonas fronterizas de Panamá, específicamente en la Comarca Emberá-Wounaan, Provincias de Darién y Chiriquí y con base a este análisis, se establecen recomendaciones que buscan fortalecer la respuesta estatal e institucional en el marco de la protección integral de esta población, basado en los estándares internacionales y a la luz del principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

Introducción

Atender las necesidades, proteger los derechos y hacer frente a las situaciones adversas que durante todo el ciclo de movilidad enfrentan las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en el marco de los flujos migratorios mixtos que atraviesan la región, representa uno de los mayores y principales desafíos para los Estados en la actualidad.

Las estadísticas continúan demostrando que, diversos fenómenos como la pérdida de medios de vida a consecuencia de la pandemia del COVID-19, los desastres por efecto del cambio climático, la violencia generalizada, la crítica situación de derechos humanos en muchos territorios y los cambios sociopolíticos, entre otros factores, han generado un incremento en las dinámicas migratorias y principalmente en la migración conocida como irregular,¹ hecho que se evidencia tanto en la región latinoamericana, como a nivel global. En este contexto, el perfil migratorio también ha cambiado a lo largo de los años y ahora son más adultos/as como migrantes económicos, familias con niños y niñas, o niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) viajando solos; quienes en su mayoría abandonan su país de origen o residencia habitual en búsqueda de mejores oportunidades económicas, reunificación familiar, atención médica, condiciones dignas de vida con mayor seguridad y libres de violencia, o bien para proteger sus vidas por efecto de los conflictos armados.

Ante este escenario, la frontera entre Colombia y Panamá ha experimentado un cambio significativo en los flujos migratorios mixtos, por ejemplo, de acuerdo con las cifras del Servicio Nacional de Migración (en adelante SNM), entre el 2010 y el 2020, se registraron a 117.887 personas que ingresaron por la frontera del Darién, de las cuales 6.240 eran niños y niñas; mientras que entre enero de 2021 y diciembre de 2022, el tránsito se incrementó hasta llegar a 382.010 personas, de las cuales 69.962 han sido NNA. Esto ha demandado acciones de la institucionalidad para gestionar la migración; la creación

¹ De acuerdo con OIM (2019), se entiende por migración irregular el “movimiento de personas que se produce al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen, de tránsito o de destino”.

de nuevos servicios y la mitigación de amenazas y riesgos que se presentan en las rutas que atraviesan la selva de Darién, todo en apoyo complementario de la cooperación internacional.

Según UNICEF, ante “el aumento de los flujos migratorios, la violencia y los riesgos climáticos, se estima que 16.5 millones de niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe necesitarán ayuda humanitaria en 2023” (...) “Empujados hacia el norte debido a la pobreza, la violencia y el cambio climático, las familias migrantes abandonan sus hogares para cruzar varias fronteras a pie, a veces desde Chile hasta los Estados Unidos. A lo largo del peligroso viaje, los niños, niñas y adolescentes están especialmente expuestos a sufrir de desnutrición, enfermedades infecciosas, abusos, explotación y separación familiar” (2022b, diciembre, comunicado de prensa).

La Defensoría del Pueblo reconoce que, establecer mecanismos y políticas que garanticen una respuesta estatal acorde a las necesidades y situaciones de vulnerabilidad presentes en los NNA, constituye un pilar fundamental para la protección integral de los derechos de la población migrante y particularmente de la niñez y adolescencia, y por ello presenta este informe Defensorial el cual se estructura del siguiente modo:

- **Capítulo 1.** Incluye la caracterización general de la Comarca Emberá-Wounaan, las provincias de Darién y Chiriquí. En él se contempla el contexto geográfico y socioeconómico y su relación con la dinámica migratoria; se presentan algunos aspectos sobre la ruta que emprenden los migrantes por la selva del Darién, integrando hallazgos relacionados con los principales riesgos, vulneraciones y amenazas durante este trayecto migratorio.
- **Capítulo 2.** Este acápite aborda la situación migratoria de Panamá, haciendo énfasis en los perfiles, nacionalidades y la situación actual de NNA migrantes y de las comunidades de acogida. De igual modo, se describe de manera general la respuesta estatal en materia de niñez y adolescencia.
- **Capítulo 3.** En este capítulo se presenta un panorama general sobre la situación de los derechos de la niñez y la adolescencia migrante,

así como la de los NNA que residen en las comunidades vinculadas al flujo migratorio, a partir del análisis de los siguientes derechos: a) Derecho a la protección, b) Derechos a la vida, crecimiento y desarrollo, c) Derecho a la familia, d) Derecho a la Salud, e) Derecho a la Educación y f) Derechos a la identidad, nombre y nacionalidad.

- **Capítulo 4.** Este apartado reúne las principales conclusiones que se tienen a partir del estudio realizado y se presentan una serie de recomendaciones que buscan fortalecer la respuesta estatal a nivel institucional en aras de mejorar la protección que merecen los NNA que se encuentran en el territorio nacional.

El apartado Anexos aborda en primer término la metodología implementada para el desarrollo del informe, luego se esboza el glosario de términos relacionados al mismo. Finalmente, incluye los principales instrumentos jurídicos que buscan garantizar y promover la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, así como los principios de protección que deben orientar la política y gestión pública según la Convención sobre los Derechos del Niño.

Capítulo 1

1. Caracterización general del territorio

Para conocer la situación de los derechos de la niñez y adolescencia en condición de movilidad y de las comunidades por donde transitan los flujos migratorios en Panamá, resulta indispensable precisar datos generales sobre el modo de vida y dinámica social en estos territorios.

La Defensoría del Pueblo como institución garante y vigilante de los derechos humanos, a través de sus oficinas regionales realiza recorridos y monitoreos sobre la situación de los derechos y de las principales necesidades de protección que se presentan en diferentes zonas del país, incluídos aquí los territorios priorizados por este estudio.

A continuación se brinda un panorama general sobre la Comarca Emberá-Wounaan, Provincias de Darién y Chiriquí, resaltando algunas de sus características geográficas, sociodemográficas, económicas y de su situación en derechos, con el fin de brindar elementos de comprensión general acerca del contexto en donde se desarrolla parte de la atención a la población migrante que conforma el denominado “flujo controlado” en Panamá.²

1.1 Comarca Emberá-Wounaan

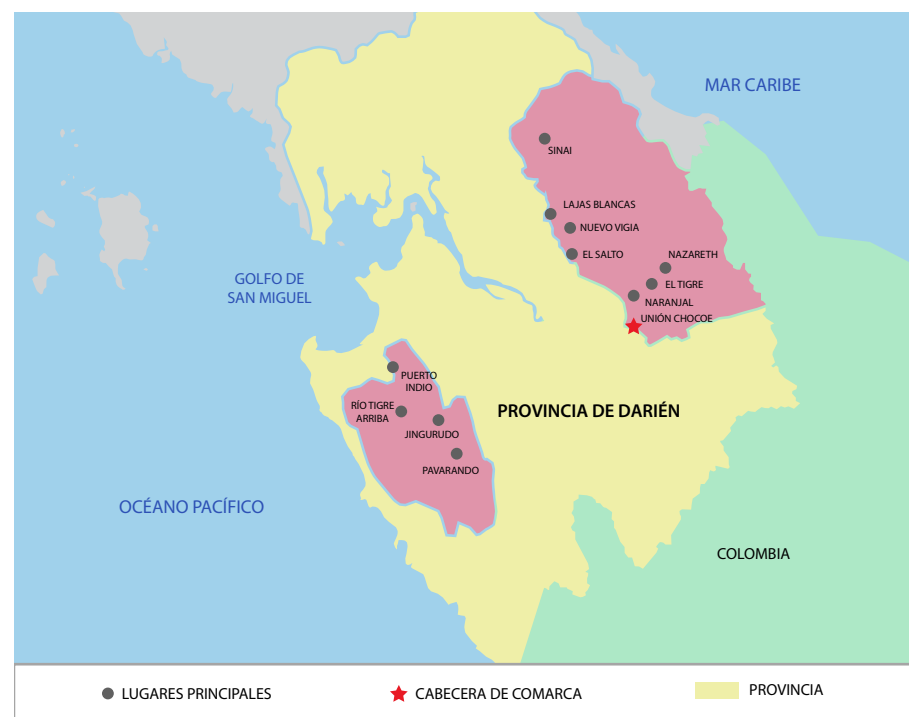
Las personas migrantes una vez salen de Colombia, a través de distintas rutas atraviesan la selva del Darién por territorios que son parte de la Comarca indígena Emberá-Wounaan. Las Comarcas son divisiones político territoriales especiales del Estado en Panamá, las cuales se rigen “de acuerdo con la ley que las crea y con las normas, costumbres y cosmovisión de pueblo o pueblos indígenas que la habitan, basada en las instituciones tradicionales indígenas creadas de acuerdo con sus valores espirituales, sociales, económicos, culturales, jurídicos y políticos” (Valiente, p. 205).

² De acuerdo con OIM (2021, p. 150), el flujo controlado en Panamá se refiere a una operación impulsada por las autoridades migratorias y de seguridad que pretende asegurar el paso de migrantes por el país de forma segura, ordenada y regular. Busca registrar, brindar ayuda humanitaria y establecer albergues (ERM) en los puntos fronterizos, para garantizar una mejor gestión en las zonas de entrada.

La Comarca Emberá-Wounaan fue creada bajo la Ley No. 22 del 8 de noviembre de 1983 y su Carta Orgánica fue aprobada mediante el Decreto Ejecutivo No. 84 del 9 de abril de 1999. Dicha Comarca está constituida por dos Distritos, Cémaco en donde se ubica la cabecera comarcal Unión Chocó y Sambú; los cuales suman una extensión de 4.383.5 km². En el Distrito de Cémaco se encuentran tres corregimientos: Cirilo Guainora (Yapé), Manuel Ortega y Lajas Blancas, mientras que en el distrito de Sambú están ubicados los corregimientos de Río Sábalo y Jingurudó.

Mapa 1.

Mapa de la provincia de Darién y Comarca Emberá - Wounaan, Panamá



Fuente: Elaboración propia con referencia tomada de INEC, 2010.

De acuerdo con los datos de población proyectada a 2020, aproximadamente 13.016 personas indígenas viven allí,³ de las cuales el 39% es menor de 19 años;⁴ mientras que el total de la población de la comarca representa el 2.42% de la población del país.

En el territorio se ubican más de 40 comunidades que, adaptándose a las características territoriales y las ofertas ambientales de un medio selvático como lo es el Darién, siguen un patrón de asentamiento disperso, en torno a los principales ríos y sus afluentes como el Tuira, Balsa, Chucunaque, Jaqué, Tupiza, Taimati, Sambu, Río Congo;⁵ en donde se ha practicado tradicionalmente la economía de subsistencia, basada en agricultura, pesca y recolección.

Se evidencia en esta Comarca, como en el resto de territorios indígenas del país, problemas de exclusión estructural, lo que se ve reflejado en que las dificultades de acceso a los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, así como a oportunidades de empleo, conexión a internet, entre otros servicios, los cuales son menores que el resto de la población panameña. UNICEF (2018), señala que la incidencia de la pobreza multidimensional para los NNA de la Comarca alcanza el 81.04%. Todo esto hace que en varias ocasiones la población deba trasladarse fuera de su territorio hacia zonas urbanas y alejadas para poder tener acceso a los diferentes servicios y atenciones especializadas, así como por la búsqueda de empleo, generando a su vez procesos migratorios internos.

³ De acuerdo a INEC (2014) para el año 2020, a nivel del país el total de población indígena Emberá asciende a 40.571 personas y de población Wounaan son 8.647, pero al interior de la Comarca sólo residen 13.016 personas: 6.835 hombres y 6.181 mujeres.

⁴ La distribución por grupos de edad, según datos proyectados a 2020 da cuenta de 3.121 niños y adolescentes masculinos y 3.027 niñas y adolescentes femeninas; menores de 19 años. (INEC 2014; p. 47)

⁵ Mesa Nacional de Desarrollo (s.f). Plan de Desarrollo Integral de Pueblos Indígena de Panamá (pp 39-40)

⁶ Ministerio de Gobierno. Nuevo gobernador de la Comarca Emberá-Wounaan toma posesión. 29 de abril de 2022. En: <https://www.mingob.gob.pa/nuevo-gobernador-de-la-comarca-embera-wounaan-toma-posesion/>

⁷ INEC. Proyecciones a 2020.

De acuerdo con la Ley Orgánica No. 22, entre las autoridades tradicionales de la Comarca se encuentran el Congreso General Emberá-Wounaan, que reúne a delegados de las comunidades, un órgano de consulta denominado el Consejo Nokora; dos Congresos Regionales (uno por distrito) y los Congresos Locales, los cuales son instancias de decisión y expresión. También se encuentra un Cacique General como primera autoridad tradicional y dos Caciques Regionales, a nivel de cada comunidad se tiene un “Nokora” (artículos 11, 12 y 13). Para la administración comarcal se elige al Gobernador, quien figura como representante del órgano ejecutivo, a partir de una terna presentada por el Congreso General ante el gobierno nacional, y quien tiene las mismas funciones y facultades de los gobernadores de las Provincias, (artículo 14).

Durante los últimos siete años, coincidente con el incremento del flujo migratorio mixto por el territorio, no se contaba con el Gobernador Comarcal; el cual finalmente fue elegido en 2022, tomando la posesión en el mes de abril.⁶ Este vacío tuvo incidencia en las formas de hacer frente al fenómeno migratorio procedente de la frontera con Colombia, de acuerdo a esquemas planteados por las comunidades para beneficiarse del paso migratorio y disminuir riesgos, tal como será descrito más adelante.

1.2 Provincia de Darién

La provincia del Darién se ubica a 282 km al Este de la ciudad de Panamá. Cuenta con una superficie de 16.803 km², siendo la provincia más extensa del país, pero con menor densidad poblacional con casi 60.000 habitantes.⁷

En términos generales, sus límites son al norte con la Comarca indígena de Guna, al oeste con la Provincia de Panamá, al sur con el océano pacífico y al este con la República de Colombia.⁸ En esta provincia, se encuentra el Parque Nacional el Darién, el cual forma parte de la división geográfica entre América Central y América del sur, barrera natural en donde se interrumpe la carretera interamericana.⁹ Esta zona se caracteriza por la presencia de una extensa selva densa y pantanosa, con abundante flora y fauna, rodeada de valles, altas y empinadas montañas y distintos ríos caudalosos como el Chucunaque y Tuira.

Darién comprende tres distritos: Chepigana, Pinogana y Santa Fe (creado recientemente); tiene como capital a La Palma y dentro de las principales comunidades indígenas presentes en el territorio se encuentran los Kuna, Emberá y Wounaan.

Mapa 2.

Mapa de la provincia de Darién, Panamá



Fuente: Tomado de la Fundación Pro Niños del Darién, 2022.

La actividad económica en la provincia se basa principalmente en el sector primario, es decir, la agricultura y ganadería. La población residente es escasa, dispersa y heterogénea; gran parte se encuentra localizada en numerosos centros de poblados pequeños, comunidades indígenas o campesinas vinculadas a las orillas de la carretera interamericana que llega un poco más al oeste de la Palma; o bien, a los cursos de agua (OEA, 1978), por lo que, el transporte marítimo y fluvial constituye un medio de comunicación fundamental en la región que conecta a varios de los territorios indígenas entre sí y con otros sectores.

Darién es una de las provincias con mayores retos de acceso para la presencia institucional y la prestación de servicios básicos en el país, aspecto que influye en la calidad de vida y oportunidades de crecimiento de la población. Esto se refleja por ejemplo, cuando la Dirección de Análisis Económico y Social del Ministerio de Economía y Finanzas (2020), con base en la Encuesta de Hogares del 2018 - 2019, levantada por el INEC, demuestra que el porcentaje de personas en Darién en condición de pobreza extrema en 2018 fue de 19.9% y en el 2019 ascendió al 20.4%.

De igual modo, de acuerdo con estimaciones de UNICEF (2018), a nivel país se tienen 453.837 NNA pobres, lo que equivale a un 32.8%, sin embargo, la incidencia de pobreza en NNA de la provincia de Darién es de un 58.95%, y hay 12.666 NNA en condición de pobreza.

1.3 Provincia de Chiriquí

Se encuentra al oeste del territorio nacional. Limita al norte con la provincia de Bocas del Toro y la comarca Ngäbe-Buglé, al oeste con la República de Costa Rica, al este con la provincia de Veraguas y al sur se encuentra con el océano Pacífico. Cuenta con una superficie de 6547.7 km² y tiene como capital la Ciudad de David. Chiriquí cuenta con un total de 13 distritos que se dividen en 96 corregimientos, donde la carretera interamericana constituye el principal eje de comunicación entre la provincia y la zona fronteriza de Paso Canoas hacia el Oeste y el resto del país hacia el Este.

La posición fronteriza de Chiriquí y los recursos hidroeléctricos de los que dispone,¹⁰ permite que cerca del 90% de la población esté conectada a la red eléctrica;¹¹ Esto, entre otros factores, implica que se trate de una provincia mayormente desarrollada en infraestructura (redes viales), economía, industria y comercio, lo que hace que tenga también entre sus renglones económicos, el turismo como un sector importante.¹²

⁸ Para un mejor detalle de los límites ver: OEA (1978). Proyecto de Desarrollo Integrado de la Región Oriental de Panamá (Darién).

⁹ Se conoce en Panamá como carretera interamericana, la vía de comunicación que hace parte de la carretera panamericana cuyo objetivo ha sido la conexión vial de todo el continente americano, desde Alaska a la Patagonia, el cual sólo se ve interrumpido por la Selva del Darién.

¹⁰ En la provincia de Chiriquí se encuentran cuatro de las cinco centrales hidroeléctricas más importantes del país: La Estrella, Los Valles, Estí y Fortuna.

¹¹ Centro de Competitividad de la Región Occidental (CECOMRO), (2018).

¹² Chiriquí es la segunda provincia con mayor número de establecimientos de hospedaje para el Turismo.

Mapa 3.

Mapa de la provincia de Chiriquí, Panamá



Fuente: Tomado de Mapas Gifex, 2022.

La provincia también cuenta con una mayor cobertura en el sistema de salud y en el sistema educativo en comparación con otras zonas del país, lo que facilita el acceso a los servicios de atención, intervención y asistencia médica, así como mayor facilidad para garantizar el derecho a la educación en todos sus niveles. Además, David como cabecera de distrito es una ciudad altamente comercial, en donde se desarrollan actividades que pertenecen al sector terciario o de servicios.

Con la evolución industrial y comercial en la provincia, las fuentes de empleo se han ampliado y diversificado, lo que se traduce en una mejora para la economía y familias de la región. Por ejemplo, al comparar los porcentajes de personas en condición de pobreza extrema entre los años 2018 y 2019, de acuerdo con los datos del Ministerio de Economía y Finanzas (2020) se tiene una reducción del 8.0% a 7.4%.

Por su parte, según datos del INEC (2022), para el mes de abril del presente año, la población activa económicamente (ocupados y desocupados) fue de 2.049.616 personas, con un incremento de ocupación de 83.149 personas con relación a octubre de 2021. Este aumento se observó tanto en el área urbana (71.982 personas), como el

área rural (11.167 personas) para ambos sexo. No obstante, MIDES y otras entidades como UNICEF (2018), en el Índice de Pobreza Multidimensional de NNA en Panamá, dan cuenta que en Chiriquí 39.757 NNA se encuentran en condición de pobreza, y la incidencia de pobreza de esta misma población es del 26.25%.

Respecto al contexto migratorio, cabe destacar que Chiriquí históricamente ha registrado movimientos migratorios pendulares, particularmente dentro de la comunidad indígena Ngäbe-Buglé, la cual se extiende desde la provincia de Chiriquí hasta las provincias costarricenses de Puntarenas (sur) y Limón (Caribe). La Comarca Ngäbe-Buglé, de acuerdo con los datos proporcionados por CECOMRO (2018), alberga al 5.1% de la población total del país, contando con 213.860 habitantes distribuidos entre sus 7 distritos y 58 corregimientos.

Esta migración responde principalmente al desarrollo de actividades agrícolas en las zonas transfronterizas entre ambos países. En ese sentido, es importante agregar que la frontera entre Panamá y Costa Rica es sumamente dinámica por efecto del comercio y la agricultura, y cuenta con muchos pasos tradicionales e irregulares.

Otro de los flujos migratorios identificados en este territorio lo constituyen personas de nacionalidad nicaragüense, quienes debido a la coyuntura política y crítica situación de derechos humanos, han tenido que salir de su país en busca de una mejor calidad de vida; muchas de estas personas ingresan a Panamá por la frontera de Paso Canoas.¹³

1.4 La desafiante ruta por la selva del Darién¹⁴

Para poder acceder a territorio panameño desde la frontera con Colombia existen distintas rutas, todas son una amenaza mortal para las personas que realizan esta travesía y especialmente para los NNA y mujeres gestantes. Las personas de más de 70 nacionalidades que han atravesado el Darién, antes de ingresar a Panamá, arriban primero a los

¹³ La Vanguardia (2020), Artículo "Más nicaragüenses llegan a Panamá huyendo de la crisis de su país"

¹⁴ Esta descripción pretende brindar al lector una idea general. Existen diversos reportajes y estudios que muestran en detalle, esta travesía a través de la Selva del Darién.

municipios de Turbo y Necoclí en el Departamento de Antioquia, Colombia. Allí muchos optan por tomar un medio de transporte marítimo para cruzar el Golfo de Urabá, llegando a Capurganá o Acandí en el Departamento del Chocó, frontera con Panamá.¹⁵ Particularmente durante los meses de Diciembre a Marzo en este punto se registran naufragios donde se tiene evidencia de decesos de adultos y niños/as.

Figura 1.

Dibujo de niño migrante



Nota: En este dibujo el niño representa parte de su trayecto migratorio, donde toma un bote para atravesar el golfo de Urabá en Colombia y continuar luego con la ruta por el Darién. Fotografía facilitada por RET Internacional, 2022. Espacios amigables.

El control territorial en esta porosa frontera, se hace complejo por parte de las autoridades, ya que se sobrepone con rutas del narcotráfico y con la presencia de actores armados en el lado colombiano.¹⁶

De acuerdo con una investigación realizada por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y The Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC); y teniendo en cuenta la presencia en el lado colombiano del actor armado ilegal conocido como Clan del Golfo o Autodefensas Gaitanistas de Colombia, es posible indicar que, siguiendo tendencias

presentes en otro lugares del mundo respecto al tráfico de migrantes, en la región del Darién, a los dos lados de la frontera, la prestación de servicios de transporte (marítimo y terrestre) y de guianza por el territorio hace parte de una economía local “compuesta por un grupo independiente de facilitadores de origen comunitario” (p. 3), que se limita a operar en esta región. Esquema que se replica a lo largo de toda la ruta hacia Estados Unidos. Esto significa que si bien el actor armado ilegal del lado colombiano es hegemónico en el control territorial, no lo es en relación a la economía derivada del paso de los migrantes; pero sí se beneficia de ella.

Siguiendo con la FIP- GI-TOC (2022), el Clan del Golfo influye en el tráfico y el paso de migrantes por la región de manera puntual:

“(…) encontramos al menos tres formas en las que el Clan del Golfo se relaciona con el tráfico de migrantes: la tributación forzada por todas las actividades relacionadas con este fenómeno, la contención de la violencia contra los migrantes del lado colombiano de la frontera y la autorización o restricción del uso de rutas marítimas y terrestres. Estas acciones tienen que ver con el intento de diversificar sus ingresos económicos, alejar la atención de las autoridades y mantener el control territorial”. (...) “A diferencia de lo que sucede con otros actores armados con influencia en pasos fronterizos en Colombia, este grupo no despliega acciones de gobernanza del otro lado de la frontera. En Panamá, el panorama se asemeja más a la violencia indiscriminada que al control territorial y se expresa en la proliferación de bandas delictuales dedicadas a emboscar frecuentemente a grupos de migrantes para robarles y cometer abusos sexuales”. (p. 3).

¹⁵ Frente a este contexto a partir de agosto de 2020, la Defensoría del Pueblo de Panamá junto con la Defensoría del Pueblo de Colombia han impulsado actividades y espacios de coordinación binacional que buscan promover y velar por los derechos humanos de las personas migrantes. Ver más: <https://www.defensoria.gob.pa/la-defensorias-de-panama-y-colombia-intercambian-experiencias-sobre-flujo-migratorio-en-necocli/>

¹⁶ De acuerdo con InSight Crime (2022), el flujo de migrantes que atraviesa este sector puede ser utilizado con fines de narcotráfico y tráfico o trata de personas. Además, se exponen a grupos delictuales como los Urabeños, también conocidos como Clan del Golfo o Autodefensas Gaitanistas de Colombia.

Una vez en territorio panameño, las personas migrantes se adentran en la inhóspita selva y también conocida como “tapón del Darién”. Allí deben cruzar fincas, lomas, pantanos y distintos ríos que en ocasiones se crecen creando cabezas de agua que dificultan la continuidad del viaje o bien, son la causa de muchas muertes ocurridas en esta región. Con base a las entrevistas realizadas a las personas migrantes, se tiene que parte del recorrido por esta selva implica subir la famosa “montaña de la muerte” o “montaña del diablo”. Este ha sido identificado como uno de los puntos más peligrosos del trayecto debido a las condiciones del terreno, caminos lodosos y precipicios justo al lado de las rutas, en donde resbalar por uno de estos generalmente implica la muerte.

Relato 1.

La voz de la migración

"Soy de nacionalidad ecuatoriana, tengo 15 años de edad, me siento normal, pero tengo un problema y es que no puedo continuar con el viaje. Ingresé por la selva del Darién, tomé 6 días para salir de ahí y fue muy difícil. Yo estoy con mi madrina, voy hacia los Estados Unidos a encontrarme con mi mamá y papá. En Ecuador perdí a mi hermana, ella falleció y yo vivía con ella; dejé el colegio por venirme, estaba estudiando y cursaba el décimo año, pero yo realmente quiero estar con mis papas.

Cuando mi hermana falleció, me fui a vivir con mi hermano, él tiene 23 años, yo soy el más pequeño. Antes de salir de Ecuador no tenía miedo de venir, porque a mi mamá y a mí nos dijeron que no iban a ser muchos días y que no era tan difícil. Yo le pedí a mi mamá que me ayudara, que quiero ir con algún conocido, es mejor eso, que viajar con desconocidos.

Yo crecí toda la vida con mi hermana, luego mi hermano y hace muy poco con mi madrina. A ella la conozco desde hace poco, vivíamos en Ecuador en lugares diferentes. Al salir de mi país, yo venía con otro chico encargado, pero él se adelantó y me dejó solo con mi madrina, aunque ella también tiene permiso. Hasta “las banderas” dentro de la selva viajé con él, algunos de los acompañantes se desesperan por salir y se adelantan, él salió más rápido que yo.

Durante el viaje por la selva, subí una gran loma, es muy cansado y peligroso. En la montaña existen muchas alternativas para bajar, ya sean cuerdas o huellas que también se puedan observar, pero para mí fue muy difícil, no pude bajar tan rápido como los demás.

Mi mayor miedo cuando estaba en la montaña era caerme, es una ruta muy difícil. Escuché que mucha gente se murió al caer por los precipicios. Ahora mismo no tengo dinero, se nos acabó todo. Lo único que quiero es conocer a mi papá y ver a mi mamá, ella se fue de Ecuador a Estados Unidos cuando yo tenía 5 años".

Adolescente migrante de nacionalidad ecuatoriana, 15 años de edad. Estación de Recepción Migratoria San Vicente, Prov. Darién, 23 de agosto de 2022.

Nota: Comunicación Personal, 2022. Entrevista realizada en terreno por el equipo defensorial. ¹⁷

El paso por el tapón del Darién suele realizarse entre 6 y 10 días, sin embargo, durante las entrevistas efectuadas en terreno, se tuvo conocimiento de múltiples casos en los que la ruta se hacía aún más extensa, tardando hasta 13 días en cruzar esta selva. Son varios los factores que, de acuerdo con los testimonios obtenidos, inciden en ello: i) A veces porque los guías de personas que han sido contratados, los perdían intencionalmente o eran abandonados por ellos en medio de la selva, ii) Por la ocurrencia de incidentes o hechos violentos como robos, asaltos, violencia sexual y homicidios durante el trayecto, iii) Por las exigencias físicas de la ruta y; iv) Por la ocurrencia de accidentes durante el tránsito que limitan o reducen la movilidad de las personas.

¹⁷ Al momento de conversar con el adolescente, señaló que salió de Ecuador junto con un grupo de personas conocidas. El mismo se mantenía con la madrina y demás conocidos; sin embargo, las autoridades migratorias y de protección en cumplimiento con el protocolo de atención de los NNA no acompañados, separados o sin registro, determinaron que el adolescente debía someterse a un procedimiento en aras de corroborar que la madrina es una persona de confianza y cumple con los requerimientos necesarios para continuar el viaje con la persona menor de edad.

Los grupos que se conforman para ingresar a la selva son bastante heterogéneos en edad, nacionalidad, estado de salud y experiencia como caminantes en rutas migratorias.¹⁸ Esto, sumado a otros factores, hace que tengan mayores capacidades o dificultades para cruzar la selva y en consecuencia, sufrir afectaciones en su salud física y mental. En estos grupos las personas más vulnerables a los esfuerzos físicos que demanda la travesía por el Darién, son aquellas con enfermedades crónicas, los adultos mayores, personas con discapacidad, así como las mujeres gestantes, lactantes o los niños, niñas y adolescentes, especialmente aquellos que viajan solos.¹⁹

Según ha conocido la Defensoría, durante la ruta por la selva muchos de los migrantes generan acciones de solidaridad y apoyo entre sí como medida de autoprotección, tanto frente a las amenazas provocadas por grupos delincuenciales que tienen presencia en el camino, así como por las condiciones geográficas y climáticas a las que se enfrentan (cruzar los ríos, montañas lodosas y la selva como tal); por las enfermedades derivadas de la ausencia de agua potable, la falta de alimentos y por el estrés que conlleva efectuar esta travesía en las condiciones anteriormente mencionadas, sumadas a la situación de invisibilidad e irregularidad en la que se movilizan.

A partir de los relatos de quienes llegan a las Estaciones de Recepción Migratoria (en adelante ERM), se conocen los casos de personas que no logran culminar esta difícil travesía pues fallecen en el camino y cuyos cuerpos se encuentran en diversos parajes de la selva. En otras ocasiones, se tuvo conocimiento sobre la publicación de mensajes en redes sociales, la recepción de correos electrónicos o llamadas telefónicas a instituciones estatales y la Cooperación Internacional, por parte de familiares o conocidos de personas que ingresaron a la selva y que pasados los días e incluso meses nunca reportaron su salida o volvieron a tener contacto con ellos. Esta situación hace presumir que la cifra de decesos en la ruta, o bien, de las personas que desaparecen en ella es mayor a la registrada.

A este respecto, el Comité contra la Desaparición Forzada (2021), en las Observaciones finales sobre el informe presentado por Panamá en virtud del artículo 29 de esta Convención, al referirse sobre la situación de las personas migrantes desaparecidas indicó que: “El Comité toma

nota de la información proporcionada por la delegación sobre las dificultades del Estado parte para establecer su presencia en la selva del Darién debido a las características geográficas del lugar. No obstante, le preocupa la información recibida sobre: a) alegaciones de desapariciones de migrantes que habrían sido cometidas por grupos criminales y la falta de investigaciones al respecto; y b) la presencia de fosas comunes de migrantes sin identificar en la ruta migratoria de la selva del Darién (arts. 3, 15 y 24) (párr. 12)”.

Relato 2.

La voz de la migración

“Vengo con mis tres hijos. En mi grupo murió una joven de 28 años, ella quedó en la selva, nos faltaban aún 4 días para salir y le dió un infarto antes de llegar a Carreto; también murió un niño de 4 años y un joven de 23 años. Es que los niños vienen con el corazón acelerado porque tienen que caminar muy rápido y nadie se quiere quedar aislado del grupo, porque si te quedas te puedes perder en medio de la selva.

Con nosotros venían 30 personas y murieron como 10; por las noches es muy trágico porque escuchas a niños llorando, sientes que te halan por el bolso para que no avances y al mirar atrás no ves a nadie.

Fuimos también engañados por nuestros guías, nos dejaron tirados y duramos 2 días sin comer, tuvimos que comernos un plátano verde y tomar agua del río. En nuestro grupo había 7 niños y gracias a Dios todos salieron”.

Familia migrante de nacionalidad venezolana, Comunidad de Canaán Membrillo, Prov. Darién, 24 de agosto de 2022.

Nota: Comunicación Personal, 2022. Entrevista realizada en terreno por el equipo defensorial.

¹⁸ Dichos grupos pueden ingresar y salir juntos de la selva o bien, pueden crearse, recomponerse o deshacerse a lo largo del camino.

¹⁹ En entrevista realizada a familia de nacionalidad venezolana e integrada por 5 personas, de los cuales 3 eran NNA y quienes se encontraban en la comunidad receptora de Canaán Membrillo; manifestaron que, durante su viaje por la selva vivenciaron el caso de un niño de aproximadamente 6 años de edad que murió producto de un infarto, ya que no aguantaba el ritmo de caminata del grupo.

Aunado a los peligros que conlleva transitar por una densa selva, la Defensoría del Pueblo corroboró que varios grupos delincuenciales continúan atacando, robando, reteniendo, amenazando y violentando sexualmente a mujeres y adolescentes que van en tránsito; también les han obligado a deshacerse de sus documentos personales, y recientemente se confirmaron situaciones de desnudez forzada contra hombres y mujeres. No obstante y ante esta situación, el número de denuncias que son realizadas a los funcionarios del Ministerio Público apostados en la comunidad de Canaán Membrillo o en otros puntos de contacto institucional luego de salir de la selva, son bajas; esto responde generalmente al temor de denunciar o a la necesidad de continuar su viaje a la mayor brevedad posible.

Ante este escenario es importante destacar que, el Comité CEDAW (2022), en sus observaciones finales del octavo informe periódico de Panamá, ha instado al Estado a garantizar el acceso a la justicia de las mujeres en la zona fronteriza del Tapón del Darién sin importar su condición, intensificando sus esfuerzos para investigar y sancionar a los responsables de violaciones y otros tipos de violencia contra ellas y a establecer “un mecanismo dentro del sistema de justicia penal para atender las denuncias relacionadas con la violencia de género contra las mujeres migrantes en tránsito, garantizando que se otorguen medidas de protección para testigos y supervivientes” (párr. 24).

Sobre las rutas empleadas para el tránsito por la selva, se puede afirmar que estas son dinámicas y cambiantes, tanto en su creación como en su uso durante las diversas temporadas del año. Esto depende de la época de lluvia o de verano, así como de los recursos que dispongan las personas migrantes para pagar por el transporte y “contratar guías” para el camino, o bien, de la información que puedan obtener antes de emprender la travesía. Se ha identificado como un factor determinante para la toma de decisiones sobre la ruta a tomar, la información que proporcionan las redes sociales, particularmente tik tok, instagram y facebook.²⁰

²⁰ Ver más:

<https://cerosetenta.uniandes.edu.co/los-tiktokers-del-darien-la-selva-mas-peligrosa-del-mundo/>

Mapa 4.

Mapa ilustrativo sobre las rutas realizadas en el marco del flujo migratorio desde Colombia hacia Panamá



Fuente: Tomado de FIP - GI-TOC, 2022.

A este respecto Unicef (2022), refiere que, durante el primer semestre de 2022, la mayor parte de los migrantes realizó la ruta Carreto - El Abuelo - Canaán Membrillo - San Vicente; sin embargo, en el segundo semestre se reactivaron las rutas de Acandí - Bajo Chiquito - Lajas Blancas; así como la ruta de Juradó - Jaqué - San Vicente. Adicionalmente se implementó la ruta que llega a salir a la comunidad de El Zapallal, distrito de Santa Fé, la cual fue menos utilizada por ser más costosa en tanto al realizar una parte del recorrido por mar, se reducen los días de caminata por la selva y por ende, el esfuerzo físico también es menor. Esta ruta de acuerdo a las entrevistas realizadas, se considera que fue una de las más seguras ya que se conocen menos casos de asaltos y agresiones hacia la población migrante.

Luego de la travesía por el Darién, las personas migrantes de acuerdo a la ruta que hubieren tomado, arriban a las comunidades de acogida de Bajo Chiquito o Canaán Membrillo, ambas pertenecientes a la Comarca Emberá-Wounaan. Para llegar a dichas comunidades, desde el punto denominado “El Abuelo”, la población migrante debe pagar, según la información obtenida en terreno, entre 10 y 25 dólares para ser transportados por el río.

Figura 2.

Traslado del flujo migratorio hacia las comunidades de acogida



Nota: Los servicios de traslado en bote son realizados por personas locales, quienes han visto en ello una oportunidad o medio de generación de ingresos ante la falta de oportunidades económicas en la zona. Fotografía facilitada por UNICEF, 2022.

Al llegar a estas comunidades tienen un primer contacto con la institucionalidad en términos de ser registrados por funcionarios/as del SNM y SENAFRONT. En caso de requerir atención médica se dirigen a los puestos de salud ubicados en terreno o solicitan los servicios de MINSA o Cruz Roja; los cuales en reiteradas ocasiones no dan abasto ante la cantidad de población que transita. El tema de alojamiento, alimentación y el transporte desde allí hacia la comunidad de la Peñita por el río Turquesa o a Puerto Limón por el río Membrillo, debe ser asumido por los migrantes, con un costo que oscila entre los 10 hasta los 25 dólares dado el tiempo de recorrido; el cual se cobra, según informó la comunidad, sólo a las personas adultas. Una vez en estos puntos, SENAFRONT los transporta hasta la localidad de Buenos Aires y de allí, vía terrestre deben pagar 2 dólares para llegar a la ERM de San Vicente o a la de Lajas Blancas.

Figura 3.

Llegada de flujo migratorio a comunidad de acogida



Nota: Se aprecia en la imagen parte del flujo migratorio arribando a la comunidad de Canaán Membrillo tras salir de la selva del Darién, allí esperan su turno para ser registrados por las autoridades migratorias. Fotografía de la Defensoría del Pueblo, 2022.

Las personas que en su momento tomaron la ruta cuyo destino final fue la comunidad de El Zapallal, eran recibidas por voluntarios de la Iglesia Católica y de la comunidad, quienes brindaban apoyo con estadía, alimentación y ropa a partir de donativos. Desde allí debían tomar transporte para llegar a la ERM de San Vicente, en donde eran registrados por personal de SNM y SENAFRONT, de lo contrario no podían continuar con su viaje por el país. Es importante señalar que, de acuerdo a los monitoreos realizados en terreno, dicha ruta dejó de ser utilizada a partir de noviembre de 2022.

El traslado desde la ERM de San Vicente hacia la ERM ubicada en el municipio de Gualaca, provincia de Chiriquí, se realiza en autobús con un valor de 40 dólares, el cual debe ser asumido por cada una de las personas migrantes, lo que supone un gran costo para las familias numerosas. Una

vez asentados en la ERM ubicada en Chiriquí, las personas migrantes deben tomar otro transporte, el cual los lleva hasta la ciudad de David y desde allí un último transporte que los traslada hasta el punto fronterizo de paso Canoas, cuyo costo oscila entre los 5 y 10 dólares.

Mapa 5.

Ruta del flujo migratorio desde frontera con Colombia hacia la frontera con Costa Rica



Nota: El mapa anterior demuestra el recorrido que realiza el flujo migratorio por Panamá. Saliendo desde la provincia de Darién, atraviesan el interior del país para luego pasar por la ERM ubicada en los planes de Gualaca, Chiriquí, y posteriormente continuar con su trayecto hacia Paso Canoas, frontera con Costa Rica. Mapa tomado de OIM, 2019.

Los cambios y los dinamismos reflejados en las rutas migratorias, así como las nacionalidades que transitan por ellas, también responden a los conflictos y modificaciones de contexto que se dan en los países de donde emerge la migración, o bien, a las políticas migratorias fronterizas que definen los países de tránsito y/o destino de esta población. Todo esto incrementa eso sí, el número de lugares donde las intervenciones por parte del Estado para garantizar el acceso a la atención inmediata de esta población y servicios de asistencia humanitaria son requeridos.²¹

Por ejemplo, durante el mes de octubre de 2022, el gobierno de Estados Unidos, anunció cambios en el Permiso de Permanencia Temporal (TPS por su siglas en inglés) para la población Venezolana que hubiese ingresado de manera irregular por Panamá o México, pasando a una autorización adelantada de viaje con 24.000 cupos. Frente a ello, miles de personas quedaron “varadas” no sólo en Panamá, sino en diversos países de Centroamérica y dada la precariedad de su situación, recurrieron a estrategias de afrontamiento negativas como la mendicidad en calle, incrementando los riesgos y vulneraciones de derechos para los NNA y sus familias;²² también muchos de ellos/as solicitaron el retorno a su país de origen o de residencia previa.

Ante este tipo de situaciones, la Defensoría del Pueblo hace énfasis en que la respuesta del Estado panameño frente al fenómeno migratorio debe tener en cuenta los perfiles y las necesidades de las personas migrantes, así como los cambios asociados a la movilidad humana a través del tiempo. Lo anterior a fin de generar análisis y proyecciones que permitan prever y garantizar una respuesta adecuada y oportuna para aquellos que pueden encontrarse en situaciones de mayor vulnerabilidad y/o requieren de asistencia, protección integral o protección internacional; cumpliendo de este modo con su deber de prevenir, proteger y garantizar los derechos humanos de la población migrante y de las personas residentes en las comunidades de acogida.

²¹ UNICEF (2022).

²² Es importante destacar que, ni las ERM ni las comunidades de acogida constituyen espacios idóneos para estancias prolongadas de la población migrante.

Capítulo 2

2. Migración en Panamá y el flujo migratorio que ingresa a través de Darién

De acuerdo con el Informe sobre las Migraciones de OIM (2022), para el 2020 un 3.6% de la población mundial eran personas migrantes, es decir, alrededor de 281 millones de personas de las cuales 35.5 millones son NNA,²³ cifra que, de acuerdo a las estadísticas más recientes, se estima continuará en aumento. En este contexto, Panamá debido a su posición geográfica, se ha constituido durante las últimas décadas en un país receptor, emisor y de tránsito para la migración regional y extra regional, con destino principalmente hacia el norte del continente americano (OIM, 2021).

A partir del 2009 se ha identificado en Panamá la presencia de flujos migratorios extra-regionales significativos, principalmente de personas migrantes provenientes de continentes como África, Asia y de la región Caribe, como Cuba y Haití (OIM 2022a).

Como se expuso en los primeros apartados, Panamá cuenta con diversos perfiles relacionados a la migración: i) migración económica, ii) migración pendular, iii) migración de personas de las comarcas a las urbes y; iv) flujos mixtos que ingresan a través de las fronteras.²⁴ El presente estudio se centra principalmente en el flujo migratorio que ingresa a través de la frontera del Darién, ya que de acuerdo al contexto y sus características, puede considerarse como el más urgente en análisis de protección de derechos humanos y particularmente en materia de niñez y adolescencia.

²³ International Data Alliance for Children on the Move (IDAC). Missing from the story the urgent need for better data to protect children on the move, Data InSIGHT # 1. Noviembre de 2021.

²⁴ De acuerdo con ACNUR (2007), los flujos mixtos hacen referencia a los movimientos migratorios en donde se encuentran personas que se trasladan de un país a otro ya sea en busca de mejores oportunidades socioeconómicas relacionados con la pobreza, la exclusión social y el desempleo; pero que incluye además aquellos que deben salir de su país en busca de protección debido a situaciones de persecución, conflictos armados o violaciones sistemáticas de derechos humanos en sus países de origen.

El flujo del Darién es dinámico y complejo dado el tránsito de personas de más de 70 nacionalidades que en parte, son un reflejo de los cambios en el contexto global. Basados en las cifras del SNM, durante el año 2019 ingresaron al país por la frontera con Colombia, un total de 22.102 personas de las cuales, el 57% provenían de las islas del caribe, principalmente Haití y Cuba; mientras que un 4% eran personas de América del Sur y un 39% correspondía la migración extracontinental, conformada por nacionalidades de África y Asia, como Camerún, Congo, India y Bangladesh.

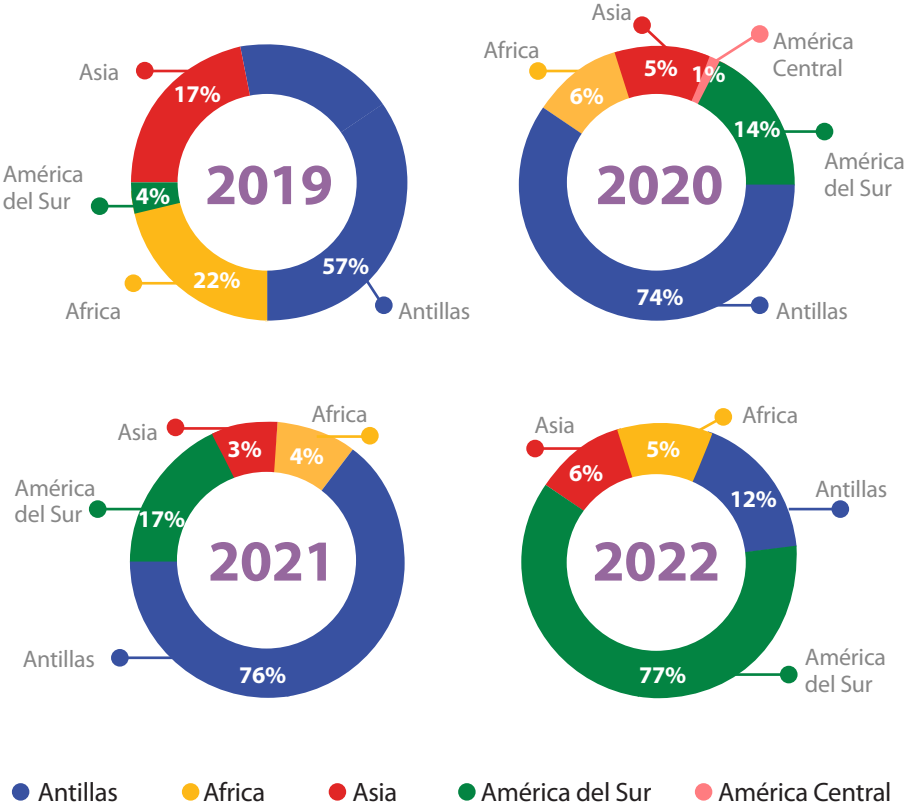
Para el año 2020 y en el marco del cierre de fronteras internacionales a consecuencia de la pandemia del COVID-19, registraron su ingreso a través del Darién 8.594 personas, de las cuales el 74% del flujo fue población proveniente de islas del caribe (Haití y Cuba), un 14% equivalía a personas de países sudamericanos, incluidos aquí niños y niñas nacidos en Brasil y Chile, pero que de acuerdo a las autoridades migratorias, son en su mayoría fueron hijos/as de madres y padres de nacionalidad haitiana. El 11% restante se refería a personas provenientes de África y Asia, mientras que tan solo un 1% a nacionales de América Central.

Para el año 2021, el flujo migratorio aumenta a 133.726 personas, manteniendo la tendencia con la población antillana, donde un 76% fueron haitianos y cubanos, y un 17% suramericanos, principalmente niños y niñas nacidos en Chile y Brasil, en su mayoría de padres y madres haitianos. A partir de la reapertura de las fronteras se reactiva la migración extracontinental procedente de Asia y África con una participación del 7% y se identifica dentro del flujo migratorio nuevas nacionalidades como Uzbekistán y Georgia. En este mismo año, inicia progresivamente el ingreso de población migrante de nacionalidad venezolana y procedente de países como Perú, Ecuador y Colombia.

Ahora bien, de enero a diciembre de 2022, han transitado por esta ruta 248.284 personas, evidenciándose ingresos diarios de hasta 4.000 personas. De este total, el 77% son sudamericanos, en su mayoría de nacionalidad venezolana y procedentes de Ecuador, Chile, Perú y Colombia, pero también con salida directa desde Venezuela y sin experiencia previa en migración. Aunado a ello se inicia el éxodo de más de 21.500 personas de nacionalidad ecuatoriana con destino hacia el

norte del continente americano. Por su parte, un 12% de este flujo correspondió a nacionales de Haití y Cuba, mientras que el 11% restante a personas provenientes de África y Asia, entre las cuales se registran por primera vez las siguientes nacionalidades: Afganistán, China, Tayikistán y Kirguistán.

Figura 4.
Porcentajes del tránsito irregular de extranjeros por la frontera de Darién (Colombia) según región de procedencia periodo 2019 - 2022



Nota: En este flujo las niñas, adolescentes y las mujeres representaron un 37% del total de la población en el año 2019, 38% en 2020, 39% en 2021 y un 27% en 2022. Tomado del SNM, 2022.

Según estas cifras y siguiendo los hallazgos encontrados por la Defensoría en el informe realizado en el año 2021 sobre el tema migratorio, a través de los datos del SNM de los últimos tres años, se

confirma otra vez la tendencia del incremento en el flujo migratorio que pasa por la Frontera entre Colombia y Panamá.

Tabla 1.
Histórico de datos 2010 - 2022 sobre tránsito irregular registrado y que ingresa al territorio nacional por la frontera del Darién

Tránsito irregular de extranjeros por la frontera con Colombia												
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
559	283	1777	3051	6175	29289	30055	6780	9222	22102	8594	133726	248284

Nota: Elaboración propia, 2022. Basado en datos proporcionados por el SNM.

En este universo de la población migrante que llega a Panamá y tomando en consideración los hallazgos identificados en relación con el flujo migratorio, se puede confirmar que la participación de los NNA sigue la misma tendencia de los adultos en cuanto al aumento evidenciado y sostenido durante en los últimos años.

Figura 5.
Flujo migratorio arribando a ERM tras su traslado por el río



Nota: Fotografía facilitada por UNICEF, 2022.

2.1 Las niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad en Panamá

Si bien desde el año 2009 se registran ingresos de población migrante a través del Tapón del Darién, es en el año 2017 donde se evidencian los primeros casos de familias con niños/as en esta ruta (109 NNA). Esto anticipó un cambio en el perfil migratorio que hasta dicho momento correspondía a hombres adultos, para pasar un flujo que ahora incluía a múltiples familias con niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas.

Para el año 2019 la cifra de población infantil en movilidad aumentó a un 18% con 3.915 niños/as, quienes su mayoría eran familias haitianas, pero también algunas procedentes de Congo y Angola. Durante el 2020, la cifra se mantuvo en un 19% con 1.653 NNA, aún cuando la cantidad de población total disminuyó considerablemente debido al cierre de fronteras y las restricciones a la movilidad en el marco de la pandemia por COVID-19. En este mismo año, la situación de las familias con NNA en tránsito migratorio y que quedaron en el territorio panameño, se vio agravada dada su permanencia prolongada en las comunidades de acogida y las ERM en condiciones de hacinamiento y desfavorables, lo cual además afectó sustancialmente a mujeres lactantes y gestantes.²⁵ En este contexto, la Corte IDH (2020), requirió al Estado panameño la adopción de medidas urgentes encaminadas a proteger efectivamente los derechos a la salud, integridad personal y vida de las personas que se encontraban en dichas ERM.

Luego, para el año 2021 se evidencia dentro del flujo migratorio un incremento sin precedentes en la cifra de NNA migrantes, siendo un total de 29.524 NNA, de más de 45 nacionalidades y de los cuales el 77% eran menores de 5 años. En este período la mayoría de las familias corresponden a madres y padres haitianos con hijos e hijas nacidos en Brasil y Chile. Desde el último trimestre de 2021, se observa una reducción de las familias cubanas ante el levantamiento de la solicitud de visa para esta nacionalidad por parte de Nicaragua, lo cual ha fomentado el ingreso a este país por vía aérea, evitando así la peligrosa ruta de Darién.

Figura 6.

Llegada de familia migrante a comunidad de acogida



Nota: Fotografía de la Defensoría del Pueblo, 2022.

En el 2022, la cifra de infantes registrados por las autoridades migratorias de enero a diciembre, equivale a más de 40.438 NNA. Para este mismo año se registra por primera vez un aumento de la población adolescente migrante (entre los de 11 a 17 años), quienes si bien en el 2020 representaron al 11%, y en el 2021 solo a un 9%, para el 2022

²⁵ La Defensoría del Pueblo mediante informe defensorial (2021), confirmó que esta situación tuvo un impacto desproporcionado en la población migrante y particularmente en los NNA albergados en la comunidad de Bajo Chiquito y en las ERM de La Peñita, Lajas Blancas, San Vicente y Los Planes de Gualaca, donde permanecieron en situación de detención indefinida por 10 meses, sin que las autoridades hayan implementado medidas alternativas para afrontar esta situación. Adicionalmente, verificó también que durante este periodo las personas migrantes estuvieron en condiciones de hacinamiento e insalubridad en la ERM de la Peñita, vulnerando el derecho a la salud, la libre circulación y el trato digno.

equivalen al 28% del total de NNA en condición de movilidad; destacándose un incremento significativo en el número de adolescentes masculinos viajando solos. Otro hecho relevante y que conviene destacar, es que, el perfil de las familias para este período también cambia, predominando padres y madres venezolanas con niños/as que han nacido en Venezuela, Perú, Ecuador y Colombia, seguido de familias ecuatorianas y familias haitianas con hijos chilenos y brasileños.

Para ejemplificar la magnitud de lo que hasta ahora se plantea, se podría decir que los más de 69.900 NNA que entre el 2021 y el 2022, han atravesado la peligrosa ruta por la selva de Darién, equivale más de 11 veces la población infantil y adolescente de la comarca Emberá, la cual según proyecciones a 2020 llega a 6.148 personas; o bien, supera 2 veces la capacidad total del Estadio Rommel Fernández en Panamá.

Tabla 2.

NNA migrantes que ingresan por la frontera de Darién y han sido registrados por las autoridades migratorias entre el 2018 - 2022

Año	2018	2019	2020	2021	2022
NNA en movilidad	522	3915	1653	29524	40438
Principales nacionalidades	Congo Angola Haiti	Haiti Congo Angola Brasil Chile	Haiti Brasil Chile	Chile Haiti Brasil Cuba Venezuela Guyana Ecuador Ghana Uzbequistán Uruguay	Venezuela Ecuador Chile Brasil

Nota: Elaboración propia, 2022. Basado en información proporcionada por UNICEF y SNM.

Desde un análisis por grupos etáreos de la niñez y adolescencia en movilidad, de acuerdo con las cifras aportadas por el SNM para los primeros 8 meses del año 2022; los niños y niñas entre 0 y 5 años representan el 43%, aquellos entre 6 y 10 años representan un 29%,

mientras que las y los adolescentes entre los 11 y 17 años corresponden a un 28%.

Tabla 3.

Ingresos de NNA registrados por la frontera de Darién de enero a agosto de 2022, según su rango etáreo

Niños, niñas y adolescentes que ingresaron a través de la frontera entre Colombia y Panamá, Periodo Enero - Agosto de 2022			
Rango etáreo	Femenino	Masculino	Total
0 a 5 años	4935	5486	10421
6 a 10 años	3279	3671	6950
11 a 17 años	2826	3914	6740
Edad no disponible	9	22	31
Total	11049	13093	24142

Nota: Elaboración propia, 2022. Basado en datos proporcionados por el SNM.

Si bien en la región existen flujos migratorios que incluyen a NNA, como la dinámica en el triángulo norte, el éxodo venezolano o el fenómeno de la diáspora haitiana, el tránsito por la peligrosa selva de Darién, se constituye como una de las experiencias más traumáticas para la población infantil y adolescente. De hecho, la Defensoría del Pueblo a partir del permanente monitoreo que realiza sobre la situación de las personas migrantes, ha corroborado que los NNA migrantes suelen exponerse ante distintos escenarios y riesgos que afectan considerablemente su vida, desarrollo e integridad física y mental.

Sufren de hambre y frío en su trayecto, tienen miedo y enfrentan hechos que les generan afectaciones y que en muchos casos pueden prolongarse en el tiempo. Se les exige al límite de sus capacidades físicas para no ralentizar los grupos y evitar con ello, aunque no siempre se logra, separarse de sus familias. Pueden extraviarse, accidentarse, desaparecer o morir en la selva. Padecen enfermedades, especialmente gastrointestinales, de la piel, diarreicas, respiratorias, entre otras dolencias que afectan su salud, no sólo física sino mental.

Figura 7.**Momentos de riesgo asociados al tránsito migratorio de NNA**

Nota: Elaboración propia, 2022. Identificaciones realizadas en terreno.

Enfrentan riesgos además relacionados con la presencia en el territorio de bandas delincuenciales cuyo actuar afecta considerablemente su vida, integridad, seguridad y dignidad, pudiendo además ser testigos o víctimas de diferentes violencias ejercidas por estos grupos, mientras que las adolescentes y mujeres, tienen un alto riesgo de ser víctimas de violencias basadas en el género, principalmente violencia sexual.

Se exponen también a la posibilidad de no ser considerados víctimas de dichas violencias o delitos ejercidos contra ellas, ellos o contra sus familias, e incluso pueden enfrentar barreras para acceder al sistema judicial o la prestación de servicios que permitan: i) su reconocimiento como víctimas y por ende acceso a la justicia, ii) el restablecimiento de sus derechos, con asistencia a través de personal y servicios especializados, iii) garantizar que no serán detenidos ni separados de sus familias, iv) contar con alternativas para su regularización, y v) garantizar la aplicación del principio de justicia pronta y cumplida.

²⁶ Se trata de una mujer acompañada de su familia, que está conformada por su esposo y su hija de 7 años de edad, todos son de nacionalidad venezolana y emprendieron el viaje desde Venezuela, Estado de Zulia con la intención de llegar a los Estados Unidos. Su paso por la selva demoró 8 días.

Relato 3.**La voz de la migración**

“Salimos nosotros tres, pero en el camino se conformó un grupo de cerca de 50 personas e intentábamos apoyarnos mutuamente. De este grupo 6 personas fallecieron: una pareja y su hijo, quienes cayeron en un barranco y no los pudieron rescatar. Una mujer que se sentía mal, tomó una pastilla y al parecer le dio un ataque al corazón, otra mujer se desvió del camino, se perdió y no apareció más, y luego una niña de unos 7 años quien también falleció. Yo fui arrastrada por el río, pero me rescataron. De haber sabido lo peligroso y difícil que es este viaje, nunca lo hubiera hecho”.

El mensaje que daría a todas las familias y especialmente a las madres es:

“No viajen con los niños, nosotros no sabíamos que iba a ser tan duro y que habían tantos peligros en esta selva, incluyendo la muerte”.

Mujer migrante de nacionalidad venezolana, ERM San Vicente, Prov. Darién, 23 de agosto de 2022.

Nota: Comunicación Personal (2022), entrevista realizada en terreno por el equipo defensorial.²⁶

Los perfiles de protección infantil, tales como niñez no acompañada y separada, mujeres gestantes, sobrevivientes de violencia sexual en menores de 18 años, decesos infantiles y homicidios, entre otros, serán detallados en el capítulo 3 de este documento en donde se realiza el análisis de derechos.

2.2 Las comunidades de acogida y el flujo migratorio

El flujo migratorio también tiene efectos y produce impactos sobre el territorio y la vida de las personas que viven por donde este se produce o transita. En este informe se analizan especialmente las situaciones encontradas en las comunidades de acogida que pertenecen la Comarca Emberá-Wounaan, por ser estos los primeros sitios de recepción de la población migrante en territorio panameño y en donde más necesidades radican, con el interés de analizar la relación y la perspectiva que las comunidades han asumido en la gestión de este

fenómeno al paso por sus territorios, así como para evidenciar los impactos de esta situación en los derechos y situación de la niñez y adolescencia.

Un elemento que no puede perderse de vista es el impacto territorial y poblacional de la migración, dado que por las comunidades de acogida de la Comarca Emberá, constituida por 13.016 personas indígenas, han transitado sólo en el último año cerca de 250 mil personas de diversas nacionalidades decir, más de 17 veces su población total.

Ello conlleva por una parte, una sobrecarga para el acceso a bienes y servicios en un territorio con altos índices de pobreza multidimensional y por otro, efectos ambientales y sociales que afectan diversos aspectos de la vida o dinámica familiar, comunitaria y organizativa de quienes allí habitan.

Como se esbozó en el apartado 1.1. sobre la Comarca Emberá-Wounaan, los NNA representan el 39% del total poblacional, y su distribución por grupos de edad, de acuerdo con las proyecciones al año 2020 realizadas por el INEC (2014), se evidencian en la siguiente tabla:

Tabla 4.

Distribución de acuerdo al rango etareo de los NNA residentes en la comarca Emberá-Wounaan

NNA Comarca Emberá-Wounaan			
Edad	Niñas	Niños	Total
0 a 4 años	881	912	1793
5 a 9 años	798	823	1621
10 a 14 años	710	732	1442
15 a 19 años	638	654	1292
Total	3027	3121	6148

Nota: Elaboración propia, 2022. Basado en datos del INEC (2014).

Para los NNA, así como para los habitantes de las comunidades de acogida, la llegada de personas de diferentes nacionalidades transformó radicalmente los escenarios y los ritmos de su vida cotidiana. En ese contexto, su comunidad, los ríos y su territorio se han visto ocupados durante los últimos años por miles de personas que diariamente llegan cansados y con necesidades inmediatas luego de su caminata por la selva.

El crisol de nacionalidades que componen el flujo migratorio, ha generado acercamientos interculturales puesto que como expresaban a la Defensoría “vimos cosas que antes no veíamos, tanto los niños como los adultos”; prácticas sociales que en otras culturas son naturales como el hecho de bañarse desnudos en el río o expresar públicamente el afecto entre las parejas, que no son parte de las costumbres de la zona.

La presencia de tal cantidad de personas en comunidades pequeñas ha generado cambios en las prácticas alimentarias, las formas de comunicación, cambios en los usos, las relaciones y las percepciones sobre los espacios por “el calor que se sentía por la presencia de tanta gente”; gente diversa, nunca vista antes y distinta, hasta hizo que en algún momento algunos sintieran como si “este pueblo fuera como otro país”.

Dados los cambios en las rutas que ha tenido el flujo migratorio, así como los años de su duración, ciertas comunidades que hace unos años se encontraban en su epicentro como lo fue la comunidad de la Peña, ahora están fuera de este circuito; otras como Bajo Chiquito han tenido situaciones intermitentes de paso de migrantes con intensidades diferenciadas y algunas otras como Canáan Membrillo se han incorporado de manera más reciente al mismo. A la par de estas dinámicas la presencia de las instituciones, organismos humanitarios y de cooperación internacional en las comunidades varía, pues se concentran en los lugares de mayor afluencia del flujo migratorio.

El paso de la población migrante, también ha generado procesos de migración al interior de la Comarca por parte de la población local, adaptándose a las dinámicas del flujo migratorio mixto ya sea para ir de una comunidad a otra, o adentrándose a nuevos puntos de estadía transitoria cada vez más al interior de la selva para prestar servicios o

vinculándose como guías de los migrantes. También se registra la llegada de población no indígena que se desempeña en ventas de todo tipo al interior de algunas comunidades.

Durante la visita a las comunidades de acogida de Bajo Chiquito y Canaán Membrillo realizadas por la Defensoría del Pueblo en el mes de agosto de 2022, personas locales y autoridades tradicionales señalaban que el paso de migrantes por su territorio data de hace décadas, y ha variado en intensidad, pero coinciden en que se ha incrementado en los últimos 7 años y es especialmente desde el 2019 cuando empieza con fuerza el flujo masivo.

Figura 8.

Visita de la Defensoría del Pueblo a las Comunidades de Acogida



Nota: Mediante esta imagen se puede apreciar la relación entre el flujo migratorio y las comunidades de acogida. Fotografía de la Defensoría del Pueblo, 2022.

Indicaron que al comienzo ni la comunidad, ni la institucionalidad estaban preparados para abordar esta situación; en sus palabras “era como un huracán, como un tsunami”, la migración “fue algo sorpresivo para la comunidad, pero se organizó para poder atender, porque eran más de mil y pico que llegaban; como usted vio la comunidad es pequeña y antes, más pequeña todavía.” (Visita defensorial a Bajo Chiquito, agosto 2022).

Además, el incremento del flujo migratorio se dio durante el período en que no contaron con Gobernador Comarcal lo cual generó, desde su

perspectiva, que en un principio las autoridades tradicionales o “Nokora”, no fueran tenidos en cuenta por la institucionalidad para la gestión y el manejo del flujo migratorio, generando improvisación ante ello. Sin embargo, con el tiempo se ha intensificado la interlocución con las entidades encargadas y se han visibilizado algunas de sus necesidades como comunidades receptoras; a partir de ello se han podido beneficiar con algunos servicios de los cuales antes no disponían como por ejemplo ciertas mejoras en los puestos de salud o la potabilización del agua, hecho que beneficia tanto a los migrantes como a los habitantes locales.²⁷

También se ha dado un proceso de aprendizaje en la gestión del flujo migratorio desde las comunidades, las cuales a partir de la experiencia han generado una serie de mecanismos y procedimientos internos relacionados con el trato a los migrantes y su estancia en la comunidad, así como la gestión para su salida de la misma rumbo a las ERM. Ello ha incidido en que se disminuya el período de estadía de la población migrante, el cual anteriormente podía prolongarse por varios días, e incluso meses en el caso de los procesos de confinamiento por la pandemia de COVID-19; en la actualidad este se hace en un período máximo de dos días.

Se puede evidenciar además que esta situación ha dinamizado la economía local y ha sido vista por estas comunidades como “una oportunidad” ante las pocas alternativas que tienen las familias para la generación de ingresos y que como se ha señalado; generaban procesos de migración poblacional fuera de la Comarca. La permanencia de la población migrante en las comunidades, genera una demanda de servicios y necesidades que la institucionalidad no satisface y que deben ser atendidas, como lo es brindar sitios de hospedaje, alimentación y transporte hacia puntos más cercanos a las ERM.

Por su parte, las autoridades tradicionales han indicado que, parte de los ingresos que genera el flujo migratorio se han invertido en infraestructura

²⁷ Por ejemplo, UNICEF y sus socios han brindado servicios tanto a población migrante como para comunidades de acogida, que puede verse en el Tablero de Información (Dashboard), disponible en: <https://www.unicef.org/panama/atenci%C3%B3n-la-ni%C3%B1ez-en-movilidad-y-las-comunidades-de-acogida-en-dari%C3%A9n-y-chiriqu%C3%AD>

dentro de las propias comunidades, por ejemplo, para la mejora de la infraestructura escolar, la construcción de caminos internos en cemento, compra de equipos de cómputo que son usados por el gobierno tradicional o la mejora de las viviendas de algunas familias.

Sin embargo, este flujo también ha significado una serie de impactos y desafíos que han alterado la vida cotidiana de las poblaciones locales y que se evidencian en problemas de contaminación de aguas y del territorio por los desechos que van dejando las personas migrantes en su paso por la selva, así como por la generación de residuos en comunidades que no han contado con sistemas de saneamiento básico; entre otras situaciones, que se abordarán en el siguiente capítulo.

2.3 Respuesta del Estado para atención de la niñez en la dinámica del flujo migratorio

En la mayoría de países las zonas de frontera presentan limitantes para garantizar la presencia del Estado, en términos de gobernanza y control de su soberanía, no obstante, las fronteras históricamente también han sido espacios de cooperación e intercambio.

En la zona fronteriza entre Colombia y Panamá, el desarrollo de la institucionalidad local del Estado es reciente, por lo cual aún se presentan retos para garantizar la presencia y cobertura territorial. Darién es extenso, con difícil acceso y diverso en sus grupos poblacionales; estos factores demandan una respuesta institucional orientada hacia la ruralidad, la descentralización y la gobernanza de los pueblos indígenas y ladinos. El recurso humano institucional disponible es limitado y con alto grado de rotación. En este contexto, el fenómeno del flujo migratorio mixto aumenta y evidencia los vacíos de servicios locales en una región marcada por la pobreza estructural, que impacta particularmente a la niñez y adolescencia.

Las instituciones locales han realizado un esfuerzo en la adaptación de sus servicios para ampliar la cobertura hacia la población migrante y mantener sus atenciones a la población local. Se han fortalecido

gradualmente en su enfoque de derechos humanos, en aras de garantizar la implementación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales de protección de derechos humanos; sin embargo, como se verá a continuación persisten algunas situaciones que no permiten el cumplimiento cabal de las obligaciones estatales en la protección de los derechos de los migrantes y en particular de los derechos de los NNA migrantes y sus familias.

En este apartado se analizará de manera general las acciones institucionales asociadas a las etapas del flujo controlado y que involucran procedimientos sobre niñez y adolescencia;²⁸ Estas pueden resumirse del siguiente modo: i) la recepción e identificación de la población migrante en las comunidades de acogida tras salir de la selva, ii) el traslado desde las comunidades de acogida a las ERM para registro migratorio o gestión de casos cuando la situación así lo exige, iii) la gestión coordinada para garantizar el tránsito del flujo controlado hacia frontera con Costa Rica y iv) libre movilidad desde Planes de Gualaca hacia la Frontera con Costa Rica.

Ahora bien, tras haber cruzado la selva del Darién, como ya se describió en inciso 1.4 de este informe, las familias con niños y niñas, mujeres gestantes, así como otros migrantes, generalmente llegan a las comunidades de Canaán Membrillo, Bajo Chiquito, para tener el primer contacto institucional con el SNM o SENAFRONT. Allí se verifican los documentos de las familias con niños/as; aquellos niños/as y adolescentes que no cuentan con un documento de identidad, son registrados como no acompañados y/o separados y se activa la ruta de protección. Adicionalmente se realiza la identificación de casos críticos de salud, priorizando en mujeres gestantes, lactantes, bebés nacidos en la selva, y niños/as con afectaciones de salud para ser remitidos en las primeras piraguas a las ERM.

²⁸ Son varias las instituciones implicadas en la respuesta institucional del flujo migratorio. Con base a las visitas realizadas a terreno, se confirmó la presencia de: SNM, SENAFRONT, MINSA, Ministerio Público.

Figura 9.

Monitoreo Defensorial en comunidades de acogida



Nota: Llegada de flujo migratorio a comunidades de acogida. Fotografía de la Defensoría del Pueblo, 2022.

Una vez las autoridades identifican los casos de NNA con necesidades de protección, de acuerdo a una valoración inicial de la condición en la que se encuentren (no acompañados, separados o casos que requieren protección y atención integral), a través de la Unidad de Niñez y Adolescencia de SENAFRONT, se remite el caso a la autoridad de protección del Estado según horarios establecidos,²⁹ ya sea esta la SENNAF o el Juzgado de Niñez y Adolescencia, los cuales asumen los casos de manera inicial y deben tomar las medidas de protección pertinentes.

Según ha confirmado la Defensoría, cuando se trata de grupos familiares compuestos, o bien, se logra evidenciar que el NNA viaja acompañado de algún familiar o conocido que no es su padre, madre o tutor legal, es decir se encuentra separado; es necesario verificar la situación real de este NNA, siendo trasladado hacia las ERM en donde inicia el procedimiento de verificación de identidad y vínculo. Es en dicha valoración donde el SNM autoriza si pueden continuar con su trayecto hacia la ERM de los Planes de Gualaca ubicada en Chiriquí o remite el caso a la Unidad de Niñez.

²⁹ El horario de atención para el seguimiento o derivación de casos relacionados con la protección de derechos de los NNA que son competencia del Juzgado de Familia es de 8:00 a.m. a 5:00 p.m. SENNAF por su parte, atiende a partir de las 5:00 p.m. hasta las 8:00 a.m. y durante los días inhábiles. Ninguna de estas dos entidades cuenta con presencia permanente ni en las comunidades de acogida ni en las ERM de las dos provincias.

Figura 10.

Monitoreo conjunto en comunidades de acogida, Defensoría del Pueblo y OACNUDH



Nota: Fotografía facilitada por OACNUDH, 2022.

Después de un viaje de 3 a 4 horas en piragua (transporte privado de las comunidades indígenas), las familias con niños y niñas y los demás migrantes, llegan a la ERM de San Vicente o Lajas Blancas, donde son recibidos por el SNM y SENAFRONT. En estas ERM se brindan servicios básicos de alimentación por parte del Estado desde el año 2020. Adicionalmente se otorgan en salud con apoyo de Cruz Roja Panameña, Médicos Sin Fronteras y recientemente por el MINSA. Además, se proporciona acompañamiento psicosocial para los niños y niñas a través de "espacios amigables", los cuales son gestionados por RET y UNICEF desde 2019. Se brindan servicios de llamadas o conexión a internet por la Cruz Roja y CICR. El acceso a agua potable, letrinas y duchas se ofrece con el apoyo de SINAPROC, Global Brigades, UNICEF, PADF y Cruz Roja. Disponen además de servicios privados de recepción de giros o Western Unión. Es importante destacar que, en los años previos la permanencia de las personas migrantes en las ERM solía hacerse entre los 2 a los 14 días, sin embargo, ahora pueden continuar con su viaje el mismo día.

Las personas y familias que cuentan con el recurso económico para el pago del pasaje son trasladadas a la ERM de Planes de Gualaca en un viaje de 12 horas por autobús. Allí recibirán alimentación y podrán salir en transporte público hacia la ciudad de David en Chiriquí. Generalmente allí se realiza la recepción del giro de recursos para continuar su movilidad y se desplazan por sus propios medios hasta la frontera de Paso Canoas, para ingresar a Costa Rica. Desde marzo de 2020, el flujo controlado con Costa Rica fue suspendido, por tanto, las personas realizan su tránsito de manera irregular para continuar su ruta hacia el norte. Muchos de los casos en los cuales las familias no cuentan con giradores o recursos económicos para continuar con su viaje, han optado por mendicidad en las calles de la ciudad de David, situación que se evidenciará en el Capítulo III.

En la práctica se identifica que, a pesar del esfuerzo que se realiza para gestionar y hacer frente a la dinámica migratoria, la cantidad y rapidez con que se mueve o se quiere mover la población migrante, dado que su interés central no es quedarse en Panamá; incrementa las vulnerabilidades de la población de interés de este informe. Frente a estas particularidades, se han encontrado limitantes que dificultan ofrecer una respuesta de protección integral y entre las cuales se puede mencionar:

Tabla 5.
Principales barreras que dificultan una respuesta integral en el contexto migratorio

Falta de unidades especializadas en materia de niñez y adolescencia	Actualmente solo SENAFRONT cuenta con una unidad especializada en protección de los derechos de los NNA. Fomentar equipos y espacios de trabajo a nivel institucional con enfoque en los derechos de los NNA garantiza una respuesta sostenible y la readecuación de prácticas a lo interno de la institución en beneficio de los NNA.
Barreras idiomáticas	Dado que el flujo migratorio está compuesto por personas y familias de distintas nacionalidades, varias de ellas no hispanohablantes; se presentan barreras idiomáticas en los procesos de interacción. Esto puede incidir en que no se conozcan a cabalidad sus necesidades particulares y en consecuencia, genera mayor exposición para los NNA a riesgos de abuso o explotación.

Falta de recurso humano y equipo técnico a lo interno de las instituciones	Este indicador afecta a la mayoría de instituciones en terreno. Se mantiene la situación advertida en el informe Defensorial 2021, en el sentido que frente a la cantidad de personas que ingresan diariamente al territorio nacional, no se cuenta con los servicios, recurso humano, logística y equipos de trabajo que logren dar respuesta a las demandas de asistencia y protección que se presentan y en particular a los servicios especializados para la atención de los NNA migrantes.
Respuesta basada en actuación a emergencias y coyunturas	Contemplar un enfoque preventivo sobre las afectaciones y situaciones que podrían suponer la vulneración de los derechos humanos de los NNA basado en la experiencia, el análisis de los datos y el contexto geopolítico, las tendencias del flujo migratorio y el conocimiento técnico; garantiza la ejecución de una respuesta planificada y adaptable a los cambios de contexto asociados con el fenómeno migratorio.
Ausencia de un enfoque de abordaje sensible a la multiculturalidad y basado en la interculturalidad	La multiculturalidad es un elemento presente durante todas las fases del proceso migratorio y se evidencia cada día a través del intercambio de vivencias, lenguaje, tradiciones, creencias y costumbres. Con las más de 70 nacionalidades que integran el flujo migratorio, donde gran parte son procedentes de zonas de conflicto, crisis sociales, así como población con cosmovisiones y religiones diversas como la santería, musulmanes, hinduistas y budistas, conlleva comprender que existen necesidades diferenciadas sobre esta población y poner en práctica los principios de acción sin daño.

Nota: Elaboración propia, 2022. Con base en los principales denominadores comunes según las entrevistas realizadas a las instituciones en terreno.

Es importante destacar que, a partir del reconocimiento de la CDN, se integra en el marco de la protección de la niñez y la adolescencia la “doctrina de la protección integral”, que se enfoca en garantizar el interés superior del niño o la niña en todo su desarrollo, y tiene su fundamento en la dignidad del ser humano, en las características propias de los NNA, y en la necesidad de propiciar su desarrollo con el máximo aprovechamiento de sus capacidades y su naturaleza.³⁰

³⁰ Campos García; Shirley, (2009). La Convención sobre los Derechos del Niño: el cambio de paradigma y el acceso a la justicia. Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Volumen (50), (p. 356).

Para esta Defensoría, garantizar el cumplimiento efectivo del enfoque de protección integral y el principio de interés superior del niño y la niña en todas las actuaciones relacionadas con esta población, es fundamental para proteger sus derechos independientemente de la condición o lugar en que se encuentren.

Otro elemento significativo en este análisis, es el efecto de las medidas provisionales determinadas por la CIDH en julio de 2020 y mayo de 2021, en las cuales urgió al Estado a la implementación de acciones o medidas de protección que permitieran garantizar una atención integral hacia la población migrante, y en particular de la mujeres gestantes y NNA que se encontraban en las ERM, aspecto que impulsó las autoridades a mejorar algunos servicios y actuaciones en estos centros. Posteriormente, pero también dentro de este contexto, la Corte IDH realiza una vista a las ERM durante 2022 y de acuerdo a las verificaciones realizadas decide “Levantar las medidas provisionales ordenadas en los puntos resolutivos segundo y tercero de la Resolución del 29 de julio de 2020, y en los puntos resolutivos primero, segundo y cuarto de la Resolución de 24 de junio de 2021”, pero haciendo énfasis en la necesidad de continuar resguardando los derechos de esta población.³¹ De igual modo, la gestión del flujo migratorio de Panamá también fue analizada en el marco del Foro de Examen de la Migración Internacional (FEMI) en mayo de 2022.³²

De hecho, para generar condiciones que permitan una migración segura, ordenada y regular (o para reducir los riesgos a los que se exponen las personas migrantes o con necesidad de protección internacional) es necesario promover acciones conjuntas entre la institucionalidad de diversos países de la región, con el fin de prevenir o disminuir los impactos derivados del tráfico de migrantes (los cuales adquieren un carácter transnacional), la exposición a eventos de violencia y a condiciones medioambientales adversas para la población que, atravesando los países desde el sur, intenta llegar a México o Estados Unidos.

Es por ello que el Defensor del Pueblo de Panamá, como presidente del CCPDH, ha impulsado, con las Instituciones Nacionales de Defensa de Derechos Humanos (INDH) de Centroamérica, intercambio de información a través del Grupo de Flujos Migratorios del CCPDH.

Por otra parte y para atender la situación que se viene presentando en las zonas fronterizas del país, tanto con Colombia como con Costa Rica, se han propiciado encuentros y se trabaja en el diseño de estrategias conjuntas que permitan hacer un llamado a la institucionalidad para que actúe frente a estas situaciones y se activen protocolos de atención conjunta que permitan prevenir los impactos humanitarios asociados con la migración.

De esta manera, se viene trabajando con la Defensoría del Pueblo de Colombia para la emisión de Alertas Tempranas y/o advertencias de carácter binacional en relación con el contexto migratorio y que permitan analizar los riesgos a los que se expone la población en su tránsito por la región del Darién y hacer un llamado a las autoridades para que actúen en torno a la prevención de los mismos y generen acciones clave a las cuales las defensorías puedan hacer seguimiento en su ejecución o desarrollo.

³¹ Ver más: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/velez_se_04_esp.pdf

³² Ver más: <https://mire.gob.pa/panama-recibe-resultados-en-la-implementacion-del-pacto-mundial-para-una-migracion-segura-ordenada-y-regular/>

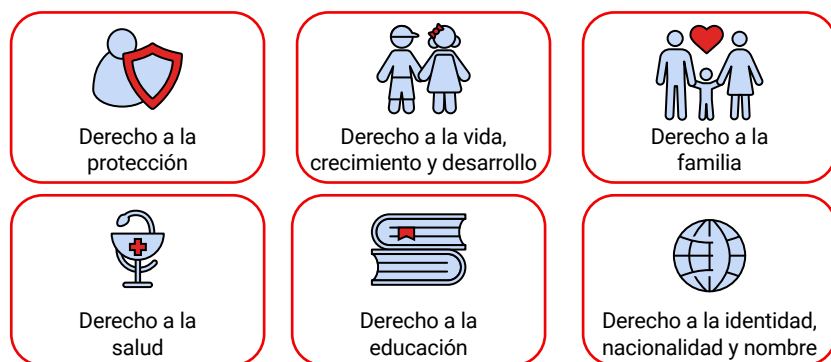
Capítulo 3

3.1 Situación de los derechos de la niñez y adolescencia migrante y en las comunidades de acogida

Desde el enfoque del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los derechos de los NNA contenidos en la CDN son indivisibles, universales e interdependientes;³³ sin embargo y tomando en consideración los principales hallazgos confirmados por la Defensoría del Pueblo durante el desarrollo de este informe, el análisis que a continuación se expone, se guiará primero esbozando de manera general las principales afectaciones y situaciones que influyen sobre el disfrute o no, de los derechos de los NNA en movilidad, y de aquellos que residen en las comunidades de tránsito del flujo migratorio, para posteriormente abordar de manera específica y de acuerdo a lo anterior, las siguientes categorías de derechos:

Figura 11.

Categorías de derechos a analizar sobre las vulneraciones vinculadas con los NNA en contexto de movilidad



Nota: Elaboración propia, 2022.

³³ Red de Niñez y Adolescencia de la Federación Iberoamericana del Ombudsman. Perú, 2015 (p.16). En: https://www.rindhca.org/images/publicaciones/redes_indh/buenas_practicas/Buenas_Practicas_Redacci%C3%B3n_de_informes_sobre_ni%C3%B1ez_y_adolescencia_-_Colombia_Peru_Santa_Fe.pdf

Reconociendo que, para garantizar la efectividad y disfrute de una vida digna, con oportunidades y bienestar para los NNA, es necesario el ejercicio pleno de todos sus derechos, los cuales se deben asegurar tanto desde las instituciones públicas, familias, comunidades y la sociedad en general, en principio de corresponsabilidad.

3.1.2 Derechos de la niñez y adolescencia migrante

En términos generales sobre la situación de derechos de la niñez y adolescencia migrante, parte de sus afectaciones ya fueron esbozadas en el informe defensorial efectuado en el año 2021,³⁴ el cual si bien tuvo como eje central las situaciones sucedidas en el marco de la pandemia del COVID-19, mostraba también las tendencias crecientes del flujo migratorio e instaba a las autoridades pertinentes a generar acciones que permitieran atender las situaciones de riesgo y vulneraciones de derechos detectadas. Así mismo, recomendaba prepararse ante escenarios críticos y mejorar tanto en términos de prevención como en la capacidad de respuesta, frente a las necesidades específicas de las personas migrantes de acuerdo al conocimiento de su perfil, características o particularidades, así como la mejora en el tratamiento y manejo de la información, lo que resulta fundamental para la planificación de política pública e implementación de acciones.

Ahora bien, se puede evidenciar a lo largo del presente informe que dada la multiplicidad de nacionalidades y países de procedencia, varios de los NNA y sus familias, pueden llevar años en el proceso migratorio -aspecto que repercute sustancialmente sobre el disfrute de sus derechos y en la construcción de su identidad-, y esto puede responder tanto a: i) la dificultad de conseguir la sostenibilidad de un proceso de estabilización socioeconómica e integración en los países por donde han transitado, ii) el cambio en las medidas de regularización para la población migrante en diferentes países y/o; iii) porque el destino final de estas familias, son los países de norteamérica, ya que tienen redes de apoyo o familiares con los que se esperan reunificar y en donde consideran podrán desarrollar sus proyectos de vida.

³⁴ Ver más: Informe Especial “La situación de derechos humanos de las personas migrantes irregulares en las provincias de Darién y Chiriquí en el contexto de la pandemia de COVID-19”.

Cualquiera de estas situaciones afectan considerablemente a los NNA, en tanto los procesos de movilidad constante, ya sea solos o en compañía de sus familias, limitan la posibilidad de crecer en entornos de protección e interacción que son esenciales para su desarrollo, como por ejemplo: la escuela, las familias, la vida en comunidad y la construcción de relaciones entre pares.

Por otra parte, dado que los NNA se encuentran en una etapa muy importante para el desarrollo humano a nivel físico, cognitivo o intelectual, la construcción de la identidad y el autoestima, el afianzamiento de capacidades y el desarrollo de potencialidades, entre otros aspectos vitales de la socialización; es fundamental que cuenten con entornos de estabilidad que les permita afianzarse, “pertenecer a un lugar” o “ser parte de”. Por ello, ante su ausencia, su pérdida o presencia intermitente, las niñas y los niños experimentan múltiples duelos.

Figura 12.

Campamento de familia migrante en comunidad de acogida



Nota: La comunidad indígena de Canaán Membrillo comprende uno de los primeros territorios con presencia institucional a los que arriba el flujo migratorio.³⁵ Fotografía facilitada por UNICEF, 2022.

3.1.3 Derechos de la niñez y adolescencia en las comunidades de acogida

Sobre el análisis de los derechos de los NNA de las comunidades de acogida, es necesario indicar que, al tratarse de territorios remotos y de difícil acceso, revestidos por pobreza estructural, con limitada prestación de servicios básicos y escasa presencia o intervención por parte de las instituciones públicas, los derechos y garantías de esta población ya se veían desprotegidos debido a las inequidades sociales que han enfrentado sistemáticamente estas comunidades.

Lo anterior permite comprender porqué frente al fenómeno migratorio: i) cada vez son más las comunidades, familias y personas indígenas involucradas directa o indirectamente en las economías derivadas de la prestación de servicios a las personas migrantes, que se suceden ante la falta de capacidad de la respuesta estatal para solventarlas y porque es vista esta coyuntura como una oportunidad de generación de ingresos y; ii) aunque esta situación los ha visibilizado a nivel nacional e internacional, persisten en estas comunidades las dificultades para la prestación con calidad y suficiencia, de servicios de atención básicos como la salud, educación, el acceso al agua potable, saneamiento básico, inversión social, infraestructura y generación de ingresos.

Estos hechos generan indirectamente que la dinámica social y en consecuencia, los roles y actividades relacionadas al entorno familiar y en general, la vida de los NNA haya cambiado en tanto, sus padres, madres o personas cuidadoras adoptan nuevos roles sociales y trabajos.

³⁵ Se observa en la imagen a una niña junto con su madre en un campamento provisional en donde pasarán la noche en condiciones desfavorables y que atentan contra la protección de sus derechos y contra su integridad humana; posteriormente continúan con su viaje hacia el norte del país.

Figura 13.

Mujeres locales en comunidad de Bajo Chiquito



Dibujo de niño migrante

Nota: Mujeres lavando en el río, mientras observan la llegada de una familia migrante luego de dejar la selva. Fotografía facilitada por UNICEF, 2022.

3.2 Derecho a la protección

Los NNA tienen el derecho de ser protegidos contra todo tipo de violencia, explotación y abuso; sin embargo en el contexto de movilidad en la que se encuentran y por las formas en las que la realiza el tránsito, se ha evidenciado que los NNA migrantes y sus familias que llegan a Panamá han padecido continuamente de vulneraciones a sus derechos a lo largo del ciclo migratorio.

Los más de 76.000 NNA que en los últimos tres años han llegado a Panamá atravesando la selva del Darién, se ven expuestos a diferentes riesgos de carácter ambiental o derivados de la acción de grupos delincuenciales en la ruta migratoria, tales como las privaciones en la alimentación, la falta sueño reparador, la ausencia de agua potable, ser forzados a callar y no llorar, el ejercicio físico extenuante y las altas cargas de estrés y ansiedad. Sufren accidentes que en múltiples

ocasiones son fatales para ellos/as o para miembros de su familia; varios han sido testigos o víctimas de diferentes formas de violencia ejercidas contra ellos/as o contra sus familias, muchos otros mueren en el trayecto o quedan huérfanos. Los daños derivados de estas situaciones no son debidamente atendidos ni se ha estimado adecuadamente sus impactos prolongados; tampoco se puede anticipar con claridad los efectos que tienen estas situaciones sobre los ideales de proyectos de vida que les condujeron a ellos o a sus familias a iniciar esta peligrosa travesía. Esta situación se profundiza y repercute sobre los derechos de la niñez y adolescencia, si se considera que aquellos NNA que proceden de países de conflicto han vivido eventos de violencia armada y han crecido frente a riesgos que atentan contra sus vidas y las de sus familias.

Figura 14.

Dibujo de niño migrante



Nota: Este es un cuadro muy impactante. Es la representación de un niño que desgraciadamente perdió a su padre mientras cruzaba la selva. Tomado de UNICEF, 2020.

Por otra parte, debido a las características irregulares del flujo migratorio y la cantidad de población que lo compone, así como las condiciones de vulnerabilidad existentes, la ausencia de recursos básicos, el interés de la gran mayoría de las personas por permanecer lo menos posible en Panamá y la presencia de bandas delincuenciales que operan durante la ruta migratoria; se ha reconocido desde las mismas autoridades en terreno que existe para los NNA un alto riesgo de ser víctimas de trata con diferentes fines, tráfico de personas y utilización de los NNA con fines de explotación laboral o sexual por parte de dichos grupos criminales.

Dadas las debilidades institucionales existentes en cuanto a presencia y personal especializado, tanto en las comunidades de acogida, como en las ERM para detectar las situaciones que requieren protección, gestionarlas y atenderlas debidamente, los casos pueden no ser identificados o reportados, no denunciados y en consecuencia, esto conduce a un subregistro o invisibilización de estas afectaciones, aspecto que incrementa los riesgos y necesidades de protección de la niñez y adolescencia.

3.2.1. Perfiles de protección de la población infantil en contexto de movilidad.

Con base a la experiencia en la gestión de casos y hallazgos identificados sobre las situaciones que frecuentemente demandan la atención de las instituciones de protección infantil para la niñez y adolescencia en condición de movilidad humana, se realizará el análisis de los perfiles que con mayor recurrencia requieren protección integral y atención especializada por parte de las autoridades del Estado.

i. Niñas, niños y adolescentes sobrevivientes de violencia sexual

Desde el año 2020 y con la reactivación del flujo migratorio por la apertura de las fronteras tras la pandemia del COVID-19, se inicia la identificación de casos de violencia sexual en la ruta de Bajo Chiquito. Para el 2021, los eventos de agresión, se convierten en parte de la narrativa de las personas migrantes que salen de la selva y pasa a ser una práctica sistemática de los grupos delincuenciales que operan en esta ruta. La violencia se redujo desde noviembre de 2021 ante la disminución del tránsito migratorio por la ruta de Bajo Chiquito hacia Canaán Membrillo, sin embargo, para febrero de 2022 nuevamente se identifican casos de violencia sexual dentro de la ruta migratoria.

Figura 15.

Dibujo de niña migrante



Nota: En la selva puede pasar cualquier cosa. Hay muchas amenazas para las familias y la niñez y adolescencia en general. En este dibujo se aprecia una escena horrible, se puede ver la presencia de armas y sentir la violencia y el sufrimiento que experimentan gran parte de los NNA que atraviesan esta ruta. Tomado de UNICEF, 2020.

En ese contexto se evidencia un riesgo diferenciado para las niñas, adolescentes y las mujeres migrantes, quienes suelen ser víctimas de los grupos delincuenciales frente a situaciones de acoso, abuso, violencia y violación sexual (MSF, citado por El Diario, 2022), así como actos de intimidación, coacción, extorsión, humillación y amenazas que se ejercen frente a sus parejas, hijos e integrantes de familias o grupos con los que hacen el viaje. Este tipo de ataques y violencia, conlleva riesgos de enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados y afectaciones psicológicas o emocionales. De igual modo, también se presentan casos de violencia de género, vinculados a factores de discriminación en razón a su pertenencia étnica, especialmente afrodescendiente.

Figura 16.

Dibujo de niña migrante



Nota: Este dibujo representa una trágica escena de la violencia sexual que sufren principalmente las mujeres y niñas durante su tránsito por la selva del Darién. Fotografía facilitada por UNICEF, 2022.

Las mujeres y las adolescentes antes de iniciar su ingreso a la selva, conocen de los riesgos que les espera en su viaje, incluida la violencia sexual, así lo describe una adolescente de 15 años, procedente de Chile:

“Mi mamá quería que nos llegara la regla mientras cruzábamos la selva del Darién, nos dijo que así nadie nos violaría. Cuando me llegó en el viaje, me sentí aliviada”. (El país, 2022)

Por su parte, tras ser supervivientes de dichas violencias, este grupo

poblacional enfrenta obstáculos significativos para ser reconocidas como víctimas y acceder a la justicia pronta y cumplida o procesos de reparación. Si bien hay una oficina del Ministerio Público en la comunidad de Canáan Membrillo, no existen equipos especializados en atención jurídica y sanitaria a sobrevivientes de violencia de género, ni violencia sexual para su atención en las primeras 72 horas; tampoco se

identificaron procesos activos de acompañamiento psicosocial por parte de la institucionalidad que permitan enfrentar los traumas adecuadamente, así como que acompañen y faciliten los procesos de denuncia en un contexto adverso, caracterizado por la alta vulnerabilidad, densidad poblacional y condiciones precarias, con pocas posibilidades de seguridad y confidencialidad.³⁶ Todo ello conduce a que la primera medida de autoprotección y afrontamiento que la mayoría de ellas aplica es alejarse lo más posible del lugar de los hechos.

A continuación se presentan las cifras de sobrevivientes de violencia sexual en la ruta registradas, pero es posible que al respecto existan niveles de subregistro frente a los hechos sucedidos:

Tabla 6.

Sobrevivientes de violencia sexual basada en género periodo 2020 - 2022

Población	2020	2021 Enero a Octubre	2022 Febrero a Agosto
Número total de migrantes víctimas de violencia sexual	26 denuncias	112 denuncias	133 denuncias
Número de migrantes víctimas de violencia sexual menores de 18 años	2 casos de 10 a 14 años 1 caso de 15 a 17 años	1 caso de 5 a 9 años 20 casos de 10 a 14 años y 15 casos de 15 a 17 años	15 casos de 9 a 14 años 5 casos de 15 a 17 años

Nota: Elaboración propia, 2022. Basado en información del Ministerio Público para los datos de 2020 y 2021 y reporte de MSF para los datos de 2022.

³⁶ Comité CEDAW (2022).

Frente a este fenómeno, la CEDAW (2022), recomendó al Estado Panameño la adopción de un “plan de emergencia para abordar y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres migrantes en tránsito en el Tapón del Darién, basado en un enfoque de derechos humanos, garantizando políticas y medidas orientadas a las víctimas y que tengan en cuenta las cuestiones de género para hacer frente a la situación”.

Si bien diferentes reportes de prensa reflejan algunas capturas y procesos de judicialización efectuados contra personas acusadas de cometer estos delitos,³⁷ se requiere una acción más contundente, sostenida y efectiva por parte de las instituciones estatales pertinentes para desarticular estos grupos, evitar que estos hechos continúen sucediendo y se logre efectiva sanción de todos los implicados, así como justicia y reparación para las víctimas de estos delitos.

Cabe resaltar que las situaciones de violencia sexual contra las niñas y adolescentes migrantes que se vienen produciendo en la provincia de Darién, dan cuenta de un problema estructural y preexistente a la dinámica migratoria dado que según las cifras del Ministerio Público (2018), la tasa de niñas entre 1 a 17 años víctimas de violencia sexual por cada 10 mil es de 38.82 siendo la segunda más alta de todo el país (Citado en UNICEF, 2019; p 79). A esto se suma la falta de medicamentos para profilaxis post exposición en los puntos de atención crítica del Ministerio de Salud de la provincia, así como la ausencia de espacios de cuidado alternativo para la atención de las niñas y niños Darienitas sobrevivientes de estos delitos.

ii. Niñas, niños y adolescentes no acompañados y/o separados:

La niñez y adolescencia no acompañada y/o separada no es un fenómeno nuevo para Panamá, desde el año 2015 se tiene registro de casos, que incluyen población extracontinental o de países de Sudamérica y Centroamérica en donde este perfil ya se presentaba. A continuación, las siguientes cifras registradas por SENNIAF demuestran lo antes descrito.

³⁷ Ver más en:

<http://elsiglo.com.pa/cronica-roja/capturan-darien-violador-migrantes-tenia-condena-22-aos/24212741>

https://www.swissinfo.ch/spa/crisis-migratoria-panam%C3%A1_1_detenidas-6-personas-por-violaci%C3%B3n-de-menores-migrantes-en-frontera-de-panam%C3%A1/46645798

<https://lanuevatorcha.com/detenidos-8-panamenos-por-violar-al-menos-a-40-migrantes-venezolanas-en-el-darien/>

Figura 17.

Número de NNA no acompañados y/o separados 2015 – 2018

Número de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, años 2015 a 2018



Nota: Tomado de UNICEF, 2019. Basado en los datos de SENNIAF.

Con el aumento exponencial en flujo migratorio que ingresa por la frontera de Darién, también se evidenció un incremento en la cantidad de NNA que viajan solos o que tuvieron que separarse de sus familiares durante su tránsito migratorio a consecuencia de las exigentes condiciones y desafíos que se presentan en esta ruta. En la siguiente tabla se presenta el total de NNA no acompañados y/o separados que han sido identificados por las autoridades migratorias, así como aquellos/as que por distintas circunstancias requirieron la intervención de las autoridades de protección del Estado en el periodo comprendido entre el 2019 y hasta octubre de 2022.

Tabla 7.

Número de NNA no acompañados y/o separados identificados por las autoridades migratorias o remitidos a las autoridades de protección

Categoría	2019	2020	2021	2022 Ene-Oct
Identificados por SNM y SENAFRONT ³⁸	No disponible	No disponible	207	912
Remitidos a entidades de protección infantil (SENNIAF y Juzgado de Familia) ³⁹	65	9 ⁴⁰	173	272

Nota: Elaboración propia, 2022. Basado en información proporcionada por SENNIAF, SNM y SENAFRONT.

Es importante destacar que, de acuerdo a los datos suministrados a la Defensoría del Pueblo por las distintas instituciones intervinientes, no existe una cifra unificada sobre los NNA no acompañados y/o separados a nivel institucional, por cuanto cada una de estas tiene su propio registro; aspecto que evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos del manejo y tratamiento de la información, pero también la Mesa de Protección Infantil en la capacidad de análisis de casos y gestión de los mismos.

Al igual que el flujo migratorio incluye niños y niñas de más de 50 nacionalidades, en el caso de la niñez y adolescencia no acompañada y/o separada, entre el 2020 y 2022 se registran al menos 18 nacionalidades distintas, de las cuales, de acuerdo al año a tratar se destacan las siguientes: Haití, Ghana, Congo, Nepal (2020); Haití, Brasil, Chile y Angola (2021); Ecuador, Angola, Venezuela, Colombia y Haití (2022).

Ahora bien, en atención a las cifras reportadas por UNICEF y el SNM, solo entre el 2021 y 2022 han ingresado al país por la frontera con Colombia 1.119 NNA no acompañados y/o separados, y al desagregar este dato según sus rangos etarios, se clasifican del siguiente modo:

Tabla 8.

Niñas, niños y adolescentes no acompañados y/o separados 2021 y de enero a octubre 2022

Rango etario	2021 Fuente UNICEF			2022 Fuente SNM		
	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total
0 a 5 años	42	38	80	3	4	7
6 a 10 años	21	37	58	8	23	31
11 a 17 años	34	33	67	218	643	861
Edad no especificada	1	1	2	9	18	27
Total	98	109	207	233	679	912
Total general	1119					

Nota: Elaboración propia, 2022. Basado en datos proporcionados por el SNM y UNICEF.

Respecto al dato anterior, se debe mencionar que en dichas cifras se encuentra pendiente incluir a los niños, niñas y adolescentes que ingresan en el flujo migratorio por la Frontera entre Costa Rica y Panamá, los cuales son en su mayoría adolescentes de nacionalidad nicaragüense que buscan ingresar a Panamá para reunificarse con sus familiares y protegerse de la violencia, pobreza y crisis sociopolítica que experimentan en su país.

³⁸ Frente al aumento de NNA no acompañados o separados, el SNM a partir del año 2021 incluyó la clasificación en sus registros de información de acompañado, no acompañado y separado.

³⁹ Información remitida por la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia (SENNIAF) bajo oficio No. 636-2022-DG/DPED/SENNIAF, el 29 de septiembre de 2022, en respuesta a solicitud previamente hecha por parte de la Defensoría del Pueblo.

⁴⁰ Al respecto, SENNIAF menciona que “durante el año 2020, los 9 NNA fueron abordados atendiendo a la presunción de minoría de edad ya que no contaban con documentos, sin embargo, al finalizar la investigación competente se corroboró que se trataba de personas mayores de edad”. Oficio No. 636-2022-DG/DPED/SENNIAF.

Figura 18.
Proceso de reunificación familiar



Nota: Momento de reunificación familiar de madre e hija en ERM. Fotografía facilitada por UNICEF, 2022.

Por su parte, también se debe mencionar que, hasta junio de 2021 Panamá no contaba con una medida de cuidado alternativo para atender a los NNA no acompañados y/o separados que integraban el flujo migratorio. En consecuencia, estos eran ubicados en Metetí en un espacio destinado para los adolescentes en conflicto con la ley, lo que significa que los NNA estaban siendo puestos en condiciones similares a la detención o privaciones de la libertad, vulnerando sustancialmente el disfrute y reconocimiento de todos sus derechos.

Frente a esta situación y ante el aumento exponencial de NNA no acompañados y/o separados, a partir de julio de 2021, con apoyo de UNICEF y Aldeas Infantiles SOS,⁴¹ El Estado panameño con la aprobación del MIDES, autoriza la implementación la modalidad de Cuidado Alternativo de Hogar Transitorio “casita transitoria”, la cual se encuentra ubicada en Metetí, provincia de Darién. Esto ha permitido contar con espacio seguro para recibir y proteger, no sólo a los NNA migrantes, sino también a la niñez y adolescencia local en condición de protección administrativa (violencia sexual, maltrato infantil, COVID-19, etc). Se pudo identificar que en el Hogar

⁴¹ Aldeas Infantiles SOS Panamá es una organización no gubernamental (ONG) que trabaja por el derecho de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que han perdido el cuidado familiar o están en riesgo de perderlo, a vivir en una familia que les brinde amor, cuidado y protección.

Transitorio han ingresado niños y niñas desde los dos días de nacidos, así como niñas y adolescentes en estado de embarazo.

Del mismo modo, desde la coordinación institucional de la Mesa de Protección Infantil de Darién se ha desarrollado un procedimiento de atención de los NNA no acompañados y/o separados, donde se establecen los roles y competencias de cada entidad, el cual se grafica de la siguiente manera:

Figura 19.
Protocolo de atención de casos de NNA no acompañados o separados



Nota: Ruta de atención de niñez migrante separada y/o no acompañada acordada entre los participantes de la Mesa de Protección de la Niñez de la Provincia del Darién en Panamá.

Ahora bien, con base a la información facilitada por la SENNIAF,⁴² parte de estas actuaciones se coordinan a través de un grupo de WhatsApp creado el 4 de agosto de 2021, bajo el nombre “Protocolo de Atención”, el cual está integrado por 16 servidores públicos responsables de la atención de los NNA en contexto de movilidad humana. A través de este grupo se brinda la información del caso a tratar y brevemente se activan los canales de protección.⁴³

Una vez identificados los casos de NNA no acompañados y/o separados, con necesidades de protección integral o modalidades de cuidado alternativo, estos son remitidos al Hogar Transitorio en donde Aldeas SOS bajo supervisión de la SENNIAF o el Juzgado de Familia. Allí reciben alojamiento temporal hasta por 30 días, alimentación, vestuarios, acceso a juego, atenciones básicas de salud y cuidado 24/7. El Hogar Transitorio es un albergue con capacidad de 5 cupos, no obstante sigue siendo una modalidad institucional y la Defensoría se suma a los llamados que viene efectuando UNICEF para que las medidas y atención que se brindan a los niños y niñas sean de tipo familiar, por lo cual se requiere el desarrollo del programa de familias acogentes en Panamá.

Así mismo, es conveniente destacar que, bajo la modalidad de Cuidado Alternativo de Hogar Transitorio, el acceso es limitado y solamente se permite el ingreso de niñas y adolescentes mujeres desde los 0 hasta los 17 años y de niños desde los 0 hasta los 13 años. Esto significa que en la provincia de Darién no se cuenta con un espacio de atención provisional para los adolescentes masculinos con necesidades de protección, tanto migrantes como locales, y con edades comprendidas entre los 14 y 17 años, que como se ha observado antes, constituyen el grueso de la población de no acompañados.

La anterior situación hace que las autoridades les mantengan en las ERM durante el proceso de verificación correspondiente, para que una vez que éste concluya, se les permita continuar su travesía. Esto sin poder garantizar una atención especializada y en un espacio acorde a sus necesidades. En estas de situaciones pueden configurarse escenarios de detención en perjuicio de los NNA, lo cual tiene un impacto negativo y profundo en su salud física y mental, desarrollo e

integridad; con repercusiones sobre su bienestar emocional que aumentan el riesgo de sufrir ansiedad, depresión, pérdida del sentido o proyecto de vida, estrés post traumático; entre otras afectaciones psicosociales. Por otra parte, dado que no se cuenta con el personal especializado ni los espacios adecuados que garanticen su bienestar (La Alianza, 2019), se incrementa el riesgo que puedan ser víctimas de abusos, negligencia, diferentes formas de violencia o sean disuadidos para efectuar procesos de afrontamiento negativo frente a la situación en la que se encuentran; todo lo anterior en detrimento de la garantía de su derecho a la protección integral

Siendo así, la Defensoría del Pueblo reitera lo señalado por el Comité de los Derechos del Niño (2012), al disponer que, la detención de cualquier niño por razones de inmigración es constitutiva de una violación a los derechos del niño y siempre es una contravención del principio del interés superior de este. Recordando que, sobre la base del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2019), el Estado se comprometió con poner fin a las situaciones y prácticas de detención migratoria de NNA en el contexto de la migración internacional, a través de la implementación de alternativas no privativas de libertad y/o medidas de cuidado alternativo, privilegiando, las de tipo familiar.

⁴² Información remitida por la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia (SENNIAF), el 23 de noviembre de 2022, en respuesta a solicitud previamente hecha por parte de la Defensoría del Pueblo.

⁴³ En el comunicado por el grupo de WhatsApp, consta el nombre y datos de identificación del NNA, su condición y una reseña de la situación. Se informa sobre la salida del NNA de la comunidad de en la que se encuentre, con el nombre y los datos generales de los servidores públicos que realizan el traslado a la ERM. Al ingresar a la ERM el el Juzgado de Niñez y Adolescencia o la SENNIAF, de acuerdo con el horario de atención, procedan con las medidas de protección, sea su estadía en un centro de protección, la atención médica o las intervenciones quirúrgicas de ser necesario.

Figura 20.

Reunificación de familia migrante



Nota: Procedimiento de reunificación a cargo del juzgado de familia. Fotografía facilitada por UNICEF, 2022.

Pese a las dificultades de cobertura, el Hogar Transitorio es reconocido como una buena práctica de protección infantil para flujos migratorios en tránsito, con una cobertura, desde la fecha de su puesta en funcionamiento, de más de 440 casos de protección a niños/as extranjeros y 50 casos de niños/as locales. De estos, un 95% han sido reunificados con sus familiares, sin embargo, se tiene conocimiento de situaciones en donde las madres, padres o personas cuidadoras no logran sobrevivir al tránsito migratorio por la selva, o bien, las condiciones necesarias para ser reunificados no se cumplen.

Respecto al proceder en los casos de NNA no acompañados cuando la reunificación familiar es materialmente imposible en Panamá, la SENNIAF informó a la Defensoría del Pueblo, que se coordina con las embajadas y consulados competentes para el inicio de las investigaciones dirigidas a la búsqueda internacional de familiares; en caso de no lograrse esta alternativa, inicia el proceso de repatriación hacia el Estado del cual hace parte el NNA para que este le brinde la protección requerida.

Sobre la situación de los NNA migrantes huérfanos o que sus padres presuntamente desaparecieron o fallecieron en la selva, esta misma institución confirmó que el procedimiento es similar. Primeramente se brindan las medidas de protección, luego se coordina con las embajadas y consulados correspondientes para el inicio de las investigaciones de alternativa familiar en el país de nacionalidad del NNA y de no contar con esta alternativa, se ordena la repatriación.

Finalmente, en cuanto a los escenarios de NNA migrantes que salen de su país de origen sin la autorización de alguno de sus padres, se indicó a la Defensoría que en el transcurso de 2022 se han conocido dos casos de niñas menores de 2 años de nacionalidad venezolana y ecuatoriana respectivamente. Frente a esto, la institución sigue el protocolo para la atención de los NNA en contexto de movilidad humana, aplicando el mismo procedimiento señalado con anterioridad, con la variante de ser un proceso más expedito dado que, atienden la petición directa del Estado requirente.⁴⁴

iii. Niños, niñas y adolescentes en riesgo de trabajo infantil

En los hallazgos relacionados con el trabajo infantil, fue posible identificar que frente al incremento de la migración, la falta de oportunidades, situaciones de exclusión social, poca presencia y compromiso institucional con las comunidades originarias, muchos de los NNA de las comunidades de acogida se están dedicando a colaborar junto con sus padres o personas encargadas, en actividades económicas derivadas de la prestación de servicios a las personas migrantes.

Por ejemplo, se tiene evidencia de NNA que guían a personas migrantes en los distintos tramos del recorrido por la selva. Muchos otros apoyan a sus padres con el traslado en piragua desde las comunidades de acogida hacia las ERM; también se tuvo conocimiento de NNA que

⁴⁴ Estos procedimientos responden a la activación de la alerta "amarilla", que se refiere a una alerta policial mundial sobre personas menores de 18 años que pueden haber sido sustraídas o raptadas y no se pueden localizar. Lo que pone en manifiesto la posibilidad que dentro del flujo migratorio de NNA existan casos de sustracción internacional. Sobre la situación y procedimiento frente a la desaparición de personas ocurridas en la selva, incluyendo a los NNA, los cuales son competencia del Ministerio Público, no se recibió información al respecto.

asumen un rol de cuido, principalmente de sus hermanos/as o parientes cercanos y a su vez se encargan de las tareas del hogar mientras sus padres trabajan prestando servicios (alimentación, alojamiento, ventas de productos) a las personas migrantes u otras actividades relacionadas con la presencia del flujo migratorio en sus comunidades. Estos hechos inciden en procesos de abandono o ausentismo escolar y cambios en la dinámica familiar tradicional, aspectos que se desarrollarán en los siguientes apartados referidos al “derecho a la educación y derecho a la familia”; todo ello genera eso sí, procesos de desescolarización o inasistencia escolar.

iv. Niños, niñas y adolescentes en condición de mendicidad infantil

De acuerdo a las entrevistas realizadas a las diferentes instituciones y actores intervinientes, en la provincia de Chiriquí particularmente se ha detectado que varias familias migrantes, en su mayoría de nacionalidad venezolana, con la finalidad de atender sus necesidades básicas y recaudar recursos para continuar el viaje por centroamérica están ejerciendo junto con sus hijos e hijas, mendicidad en calle. Esto es una situación que debe alertar a las autoridades competentes porque supone la exposición de estos NNA a diversos riesgos y escenarios de desprotección asociados con la delincuencia, trata y tráfico, explotación, condición de calle permanente, entre otros.

Se pudo corroborar que frente a ello, las autoridades locales han hecho un llamado latente para detener este tipo de situaciones y a su vez, se realizan recorridos de monitoreo constante en distintos puntos de la ciudad de David, sin embargo, no se cuenta con alternativas reales y efectivas para disuadir este tipo de prácticas.

iv. Niños, niñas y adolescentes en riesgo de trata y tráfico

Dentro del contexto migratorio y frente a las distintas situaciones de vulnerabilidad a las que se exponen los NNA migrantes y que ya han sido esbozadas en los capítulos anteriores, existe un riesgo potencialmente alto a que esta población sea objeto de tráfico ilícito o víctimas de trata, particularmente aquellos que viajan separados o no acompañados de sus familias. En este escenario, al no tener acceso a vías regulares de migración, la vulnerabilidad de los NNA varía y se incrementa de acuerdo a múltiples factores como por ejemplo: la edad, género y orientación sexual, si es un NNA con discapacidad o no, pertenencia a un grupo minoritario, entre otros.

Respecto a la existencia de este riesgo para los NNA panameños ubicados en zonas de frontera se resalta que durante el mes de febrero de 2022, el Ministerio de Seguridad Pública, a través de la Comisión Nacional contra la Trata de Personas, realizó la “Operación Luz de Esperanza”, en la cual se identificó la existencia de una red de trata de niñas y adolescentes en la zona de frontera entre Panamá y Costa Rica. La Unidad de Identificación y Atención de Víctimas de Trata de Personas, identificó a 12 niñas entre 4 y 16 años de nacionalidad panameña como posibles víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual hacia territorio costarricense; los hechos se dieron en Finca Balsa, distrito de Barú en la Provincia de Chiriquí.

Ante esta coyuntura, tal y como se señaló en el Informe mundial sobre la trata de personas de 2018 (p. 13), “la trata de niños, especialmente de niñas, sigue siendo una preocupación fundamental”. En ese sentido, se resalta la necesidad que la respuesta estatal sea pronta y efectiva para lograr la desarticulación de estas redes, la judicialización de sus integrantes; así como que se avance en la investigación y el análisis que permita la desactivación de los incentivos para su operación y se trabaje en entornos de protección que eviten la exposición a estas situaciones de riesgo de los NNA panameños. Dado que la operación de estas redes reviste un carácter transnacional, configurándose así un delito transfronterizo, se requiere el compromiso y cooperación entre varios países para hacerle frente y lograr la protección de los derechos de la niñez y adolescencia en las zonas de frontera.

3.3 Derecho a la vida, crecimiento y desarrollo

Todo niño tiene derecho intrínseco a la vida y es obligación del Estado garantizar la supervivencia y el desarrollo del niño. El ambiente en el que los niños crecen es un elemento determinante de su desarrollo. La primera infancia, y especialmente el período de 0 a 3 años, es una fase decisiva. En estos primeros años el ser humano establece vínculos y recibe estímulos que le permiten adquirir las habilidades necesarias para relacionarse con su entorno y son la base de todo su desarrollo futuro.⁴⁵

⁴⁵ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El derecho a vivir en familia, 2020. En: https://bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=144

La vida, el crecimiento y desarrollo de los NNA están especialmente vinculados con el derecho que tiene esta población a la protección, salud, nutrición, seguridad social, ambiente libre de violencia, educación y derecho al juego, independientemente del contexto en el que se encuentren.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, parte de analizar el derecho a la vida como un derecho humano fundamental y de especial protección, cuyo goce es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos, al punto que, de no respetarse este derecho todos los demás carecen de sentido.⁴⁶

Sobre este respecto, la Defensoría identificó que, las afectaciones a este derecho no solamente se producen durante el tránsito migratorio por la selva del Darién, en donde las largas distancias, condiciones del terreno, clima y ritmo de la caminata a seguir representa un riesgo inminente frente a la vida de los NNA, sino que también en las comunidades receptoras del flujo migratorio o en las mismas ERM, convergen factores y situaciones que amenazan la vida y desarrollo íntegro de los NNA. Siendo así, las afectaciones a estos derechos tienen que ver tanto con las ya descritas en el “derecho a la protección”, y a la cual se suman las siguientes:

Dado que las familias generalmente no consultan o tienen en cuenta la opinión de sus hijos e hijas al momento de emprender el viaje, para muchos de ellos, sus proyectos de vida se ven interrumpidos abruptamente. Son separados de la escuela, amigos u otros familiares, así como de espacios de relacionamiento social en donde venían construyendo su identidad y consolidando sus procesos de autoestima y crecimiento personal.

La vida de los NNA también se ve afectada frente a la exposición de factores humanos y naturales que durante su tránsito migratorio atentan contra su desarrollo y crecimiento. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo lamenta los fallecimientos de NNA ocurridos durante el viaje, así como el hecho que NNA sean víctimas de hechos violentos. Tal es el caso del homicidio de un niño de nacionalidad venezolana en la localidad de Tres Bocas en Darién ocurrido el pasado mes de septiembre de 2022,⁴⁷ y frente a ello hace un enérgico llamado al Estado en su conjunto para proceder en términos de justicia y reparación a la familia de la víctima.⁴⁸

En línea con lo anterior, de acuerdo con la información facilitada por el SNM, entre el 2020 y 2022 se ha registrado la muerte de 7 NNA durante el tránsito migratorio por la selva del Darién, sin embargo, este número no necesariamente responde a la totalidad de NNA que pudieron haber fallecido en esta ruta, ya que por las particularidades del terreno y la capacidad de respuesta institucional instalada, no todas las defunciones o bien, otros hechos de carácter delictivo son abordados y notificados a la autoridad competente. Por ejemplo, las familias y personas migrantes entrevistadas en terreno, dan cuenta que durante este trayecto se observan varios cadáveres, o bien, comentan respecto a casos de personas desaparecidas de los cuales no se tienen mayor conocimiento, incluidos entre ellos a NNA.

Tabla 9.

Fallecimientos registrados de NNA entre 2020 y 2022

Nacionalidad	Sexo	Edad/años	Causa de muerte
Venezuela	-	16	Inmersión
Venezuela	masculino	6	Herida de bala
Brasil	masculino	-	Inmersión
Brasil	femenino	-	Inmersión
Chile	masculino	2	Enfermedad no especificada
Desconocido	masculino	-	Inmersión
Desconocido	-	12	Inmersión

Nota: Elaboración propia, 2022. Basado en información proporcionada por el SNM.

⁴⁶ En el Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, la Corte IDH sostiene que, en razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garantizan una existencia digna.

⁴⁷ Según el SENAFRONT, los hechos se desarrollan durante un asalto a la población migrante, en donde además de este fallecimiento, varias personas resultaron heridas. En la investigación preliminar se encontró un arma calibre 350. Ver más: <https://eldiario.com/2022/09/21/nino-venezolano-murio-tras-ataque-en-darien/> El Diario, 2022.

⁴⁸ Es importante hacer énfasis que de acuerdo con UNICEF (2019), las Comarcas Emberá-Wounaan, Kuna Yala y Ngöbe-Buglé y la provincia de Darién tienen las mayores tasas de mortalidad materna del país.

Tabla 10.**Mujeres gestantes registradas periodo 2019 - 2022**

Año	2019	2020	2021	2022
Número de mujeres gestantes	411	+300	+530	+570

Nota: Elaboración propia, basado en datos de UNICEF. Registro de campo y atenciones de salud materno infantil, 2022.

Varios de los padres y madres de familia con quienes se conversó, manifestaron que nunca habrían hecho el viaje si hubiesen sabido todos los riesgos y las dificultades que se presentan en la selva y atentan sustancialmente contra sus hijos e hijas. Otros sin embargo, asumen que hacer el viaje con niños, facilita su paso por las fronteras, o supone mayor flexibilidad en el trámite de ingreso a los Estados Unidos, destino final de la mayoría de migrantes.

Figura 21.**Mujer migrante junto con su hijo en ERM**

Nota: Se evidencia en la imagen una madre junto con su hijo, la cual dio a luz durante su tránsito por la selva del Darién. Fotografía facilitada por UNICEF, 2022.

Ante esta situación, el Estado Panameño ha contado con el apoyo de la cooperación internacional y organismos humanitarios que intervienen en el terreno y que han contribuido con diferentes procesos destinados a mejorar las capacidades técnicas del Estado para proteger los derechos de esta población. Por ejemplo, entre el 2020 y el 2022 UNICEF realizó más de 1.148 atenciones a mujeres gestantes que transitaron por la ruta del Darién.

Figura 22.**Dibujo de niña migrante**

Nota: Una representación de lo que los niños y niñas llamaron "Las montañas de la muerte" porque muchas personas se lastiman o mueren, incluso niños y niñas, por el solo hecho de intentar escalarlas. Tomado de UNICEF, 2020.

En cuanto a los hallazgos relacionados propiamente con las comunidades de acogida, parte de la afectación a estos derechos no obedece exclusivamente al fenómeno migratorio; sino principalmente a la desigualdad en la distribución y presencia de instituciones del Estado en las comarcas o comunidades indígenas vinculadas con la migración;

hecho que constituye una violencia de carácter estructural que debe ser asumida y corregida por el Estado, en el marco de los convenios internacionales para la protección de los derechos de los pueblos indígenas.⁴⁹

Ello, sumado a las condiciones desfavorables de las viviendas y la escasa cobertura de servicios básicos de salud, agua, saneamiento, alimentación adecuada, acceso a educación culturalmente ajustada, afecta el desarrollo y bienestar de los NNA indígenas. Mientras los NNA no cuenten con el establecimiento de un hogar en condiciones dignas, vivan con una familia, tengan acceso a la educación, a una atención médica integral y a una alimentación adecuada, siempre existirán amenazas que incrementen el riesgo a sufrir una vulneración a sus derechos a la vida, el crecimiento y el desarrollo.

En particular, los NNA de las comunidades indígenas, se encuentran en medio de una coyuntura en la que a sus territorios han llegado miles de personas procedentes de cientos de partes del planeta y nadie se ha tomado la molestia de explicarles porqué sucede esto o preguntarles su opinión, hecho que desde luego repercute en su desarrollo y proyecciones de vida.

3.4 Derecho a la familia

“Preservar la unidad de las familias genera estabilidad y facilita la integración de los NNA en las sociedad ” (p.6).⁵⁰

El derecho de los NNA a vivir con su familia y no ser separados de ella es indispensable para su desarrollo integral y crecimiento. Se trata de un derecho para todos los NNA sin distinción alguna y el cual se encuentra recogido en diversos instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, siendo responsabilidad del Estado a través de sus instituciones e implementación de políticas públicas garantizar su plena efectividad y cumplimiento.⁵¹

Se ha identificado que, la situación de vulnerabilidad, exclusión y marginación, incluso precedente a la dinámica migratoria en la que se encuentran tanto las familias en las comunidades de acogida, o bien,

muchas de las familias migrantes en sus países de origen o residencia habitual, ya configuraban escenarios de desprotección y afectaciones a sobre los derechos de los NNA, incluido aquí el derecho a tener una familia. Para aquellos que se encuentran en condición de movilidad, estas situaciones y factores de vulnerabilidad se incrementan considerablemente durante su tránsito migratorio, puesto que, tal y como se ha relatado, se exponen a distintos escenarios y factores de amenaza que afectan su integridad y desarrollo personal.

La Defensoría del Pueblo comprobó que, además de los NNA, los padres y madres de familia o personas cuidadoras, también se muestran afectados física y emocionalmente por la dura travesía y condiciones en las que se encuentran, presentando cuadros de fatiga, cansancio, estrés, frustración e impotencia. Esto en muchas ocasiones genera que la respuesta de cuidado y buen trato hacia sus hijos e hijas no sea la más adecuada.⁵² Otro aspecto que influye sobre el derecho a la familia de los NNA, son las múltiples situaciones de separación familiar asociadas con el tránsito migratorio, ya sean estas temporales o definitivas, ambas repercuten de manera significativa sobre los NNA, afectando tanto su salud física como mental y su bienestar.

⁴⁹ En lo que se refiere a niñas y niños pertenecientes a comunidades indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014), ha señalado que “para el desarrollo pleno y armonioso de su personalidad, los niños indígenas, de acuerdo con su cosmovisión, preferiblemente requieren formarse y crecer dentro de su entorno natural y cultural, ya que poseen una identidad distintiva que los vincula con su tierra, cultura, religión, e idioma”. Por ende, cuando se han desplazado voluntaria o forzosamente fuera de su territorio y comunidad, las medidas de protección deben ser adoptadas e implementadas teniendo en consideración su contexto cultural.

⁵⁰ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El derecho de los niños y niñas a vivir con su familia. En:

https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/el_derecho_de_los_ninos_y_ninas_a_vivir_con_su_familia.pdf

⁵¹ Convención sobre los Derechos del Niño. Art. 9,18, 20, 21 y 27. En:

<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

⁵² Se observó en terreno por ejemplo a niños y niñas entre 3 y 6 años pedir a sus padres o madres que le alzaran de brazos porque se sentían cansados o inseguros, en varias ocasiones los padres y madres no prestaban atención a ello, puesto que ellos también se encuentran agotados y agobiados y además tienen que resolver varios asuntos que les permitiera continuar con su travesía lo antes posible.

Sumado a lo anterior, se ha encontrado falta de acompañamiento y orientación especializada a las familias o integrantes de familias que permanecen de manera prolongada en las ERM, generalmente como consecuencia de haber sufrido hechos de carácter traumático o haber sido víctimas de hechos violentos (lo que afecta profundamente a los NNA). Si bien existen los Espacios Amigables y los Espacios de Prevención de Violencias en Género que brindan algunas herramientas de atención psicosocial; es notoria la ausencia de monitoreo y acceso a servicios estatales especializados que permitan no sólo la atención de necesidades básicas, sino también: i) atender las afectaciones en la salud física y mental de manera integral, ii) garantizar el acceso a la justicia y; iii) acciones de reparación que permitan, de manera prioritaria, lograr su reubicación y ofrecer alternativas para regularizar su situación migratoria en aras de velar por la reunificación familiar y su bienestar.

Figura 23.

Flujo migratorio arribando a comunidad de acogida



Nota: Fotografía facilitada por UNICEF Panamá, 2022.

Sobre los hallazgos relacionados con este derecho, también se identificó que ante los casos de personas migrantes que desaparecen o fallecen durante el tránsito migratorio, ya sean padres, madres, personas cuidadoras o bien, los mismos NNA; a nivel institucional no se cuenta con un mecanismo o sistema de denuncia y registro oficial de dichos sucesos. Por ejemplo, se tiene evidencia de casos de niñas y

niños que llegan en compañía de terceras personas las cuales manifiestan que sus padres han muerto en la selva y a quienes se les recibe el niño o la niña, pero no se les toma una declaración sobre los hechos y por tanto, siguen su camino. Lo anterior va en detrimento de la adecuada documentación de dicha situación y puede incidir negativamente en el debido proceso que se requiere en caso de que sea necesario, agotadas las instancias pertinentes, generar una declaratoria de abandono del NNA y en consecuencia, iniciar un proceso de adopción ya sea a nivel nacional o internacional, afectando con ello el derecho de los niños a tener una familia.

La Defensoría del Pueblo hace énfasis en que el blindaje que debe recibir el derecho a la vida familiar y a la unidad de la familia en el caso de los NNA afectados por los desplazamientos, movimientos migratorios o situaciones humanitarias graves, es estrictamente necesario. En ese contexto necesitan aún más a sus familiares, puesto que con ellos tienen la estabilidad, la protección y el apoyo que merecen.⁵³

Ahora bien, respecto a la convivencia y dinámica familiar en las comunidades receptoras del flujo migratorio, como lo es Canán Membrillo o Bajo Chiquito, se han evidenciado algunas situaciones que influyen desfavorablemente en la protección a este derecho.

Mediante distintas intervenciones y acciones de monitoreo efectuadas, la Defensoría del Pueblo identificó que, las dinámicas tradicionales de la vida familiar en las comunidades de Canán Membrillo o Bajo Chiquito, se han visto alteradas frente al incremento del flujo migratorio, dado que, en la búsqueda de generación de ingresos y mejorar sus condiciones de vida por los procesos de exclusión precedentes antes descritos, los padres y madres de familia se han involucrado en la economía derivada de la migración a través de la prestación de distintos servicios; adoptando nuevos roles que hacen que deban de permanecer

⁵³ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El derecho de los niños y niñas a vivir con sus familias. La reunificación familiar de niños refugiados y migrantes, y de sus familiares, 2016. En: https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/el_derecho_de_los_ninos_y_ninas_a_vivir_con_su_familia.pdf

más tiempo fuera de casa y trasladarse a distintos puntos lejos de la comunidad. Lo anterior ha generado un cambio en los roles tradicionales de la crianza de los niños y niñas en estos territorios. A este respecto, el personal docente de los centros educativos, comunicó a la Defensoría del Pueblo que es necesario implementar programas preventivos y con las familia de la comunidad, a fin de ofrecer herramientas que permitan mejorar la atención hacia a los NNA en condición de riesgo social.

De igual modo, se pudo identificar poca sanción social y comunitaria frente a prácticas como el trabajo infantil, ausentismo escolar, embarazo adolescente y distintas formas de violencia, incluida aquí la violencia intrafamiliar, lo que a nivel social podría generar procesos de naturalización o normalización de dichas conductas e influir sobre la integridad de los NNA.

Se evidenció también, que el enfoque de las autoridades comunitarias parte de una visión centrada principalmente en el interés de los adultos, especialmente por resolver el tema de generación de ingresos. Sin embargo, es comprensible que comunidades estructuralmente excluidas y con bajas oportunidades económicas, aprovechen los momentos en que alguna situación o factor les permita generarlos, como ha sido el caso del flujo migratorio. No obstante, se observa poca reflexividad respecto a cómo sus comunidades y la dinámica familiar se están transformando debido a esta situación y cómo los NNA perciben este cambio o el efecto que tendrá en sus vidas.⁵⁴

3.5 Derecho a la Salud

Los NNA tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud y a tener acceso a servicios médicos y de rehabilitación, con especial énfasis en aquéllos relacionados con la atención primaria de salud, los cuidados preventivos y la disminución de la mortalidad infantil. En ese sentido, es responsabilidad del Estado tomar las medidas necesarias, orientadas a la abolición de las prácticas tradicionales perjudiciales para la salud de la niñez y la adolescencia.⁵⁵

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce la obligación de los Estados en garantizar que, “los establecimientos, bienes y servicios de salud sean accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos”(párr.12).⁵⁶ Para cumplir con esta disposición, es necesario que a nivel institucional y presupuestario se coordinen acciones que permitan avanzar y garantizar la prestación al servicio de atención médica universal y de calidad, en virtud de los compromisos internacionales previamente contraídos.

Ahora bien, sobre la cobertura en la atención médica, Darién a pesar de ser la provincia más grande del país, dispone únicamente de 3 hospitales que se encuentran ubicados en las comunidades de La Palma, El Real y Yaviza. Adicionalmente cuenta con 8 Centros de Salud y Policlínicas, y 33 subcentros y puestos de salud.⁵⁷ Esto sumado a las condiciones del terreno, el recurso técnico y la distancia entre las comunidades receptoras del flujo migratorio, o bien de las ERM a los hospitales, pone en riesgo la salud y la vida de los NNA que requieren intervención médica especializada o urgente.⁵⁸

⁵⁴ Estos hallazgos responden a las entrevistas y conversatorios realizadas a distintas autoridades indígenas en las comunidades receptoras del flujo migratorio de Bajo Chiquito y Canaán Membrillo por parte de la Defensoría del Pueblo.

⁵⁵ Convención sobre los Derechos del Niño. Art. 24. En: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

⁵⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observación General No 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párr. 12. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>

⁵⁷ Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). En: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P070554752020011309431701.pdf>

⁵⁸ Es importante señalar que, en las comunidades receptoras del flujo migratorio, no se cuenta con ambulancia acuática, lo que dificulta el traslado efectivo de personas con necesidades de intervención médica desde las comunidades receptoras del flujo migratorio hacia los centros de salud.

A la fecha de este informe y frente a un aumento exponencial del flujo migratorio en la provincia del Darién, el Ministerio Nacional de Salud (MINSa) habilitó centros de atención médica primaria en los siguientes puntos:

Tabla 11.

Puestos de salud habilitados en la provincia de Darién para atender el flujo migratorio

Centro de atención	Recursos
Puesto de Salud en la comunidad de Canaán Membrillo	Cuenta con la presencia de una médico y una enfermera. Adicionalmente, la Cruz Roja apoya con atenciones en salud materno infantil.
Puesto de salud en la Comunidad de Bajo Chiquito	Cuenta con la presencia de un médico y una enfermera.
Módulo de atención en ERM Lajas Blancas	Cuenta con la presencia de una médico y una enfermera, atienden en el módulo de UNICEF con horario limitado. Adicionalmente, la Cruz Roja apoya con atenciones en salud materno infantil.
Módulo de atención en ERM San Vicente	Operado por Médicos sin Fronteras; brindan las atenciones en carpa propia; cuentan con un equipo multidisciplinario y apoyo con un médico del MINSa. Adicionalmente, la Cruz Roja apoya con atenciones en salud materno infantil.

Nota: Elaboración propia, 2022. Basado en información recabada mediante las intervenciones con los distintos actores que intervienen en terreno.

No obstante, a pesar de dicha iniciativa la Defensoría del Pueblo alerta que, los centros de atención médica disponibles en las comunidades de acogida y ERM, carecen de recurso humano, técnico y de una infraestructura adecuada que permita garantizar atenciones médicas en condiciones dignas para la cantidad de personas que las necesitan y para sus dolencias y enfermedades; aspecto que afecta tanto a la población migrante, como a quienes residen en las comunidades de acogida. Por su parte, según las entrevistas realizadas a Cruz Roja, Ministerio de Salud, UNICEF y SENAFRONT, (agosto, 2022), dentro de las principales afectaciones sobre la salud de los NNA migrantes, se encuentran: cuadros de deshidratación, malnutrición, picaduras de insectos, infecciones cutáneas e infecciones gastrointestinales. Varias

de estas enfermedades afectan también a los NNA locales, quienes debido a limitantes para acceder a agua potable, alimentación adecuada, atención médica y prácticas de higiene adecuadas, se exponen a contraer dichas enfermedades.

Los retos para acceder al agua potable en estas comunidades pone en riesgo la salud de los NNA, sin embargo, con el apoyo de la cooperación internacional se han evidenciado distintos avances. Por ejemplo, la respuesta de UNICEF con el suministro de agua potable en las ERM y comunidades de acogida facilitó la práctica de higiene durante la pandemia, permitiendo además prevenir enfermedades diarreicas, infecciones respiratorias agudas y disminuyó numerosas enfermedades tropicales. Adicionalmente ha producido más de 25.8 millones de litros de agua desde 2019 durante la atención al flujo migratorio, beneficiando a más de 290 mil personas.⁵⁹

Frente a la densidad del flujo migratorio, la cooperación internacional ha fungido un papel fundamental como apoyo a las instituciones del Estado. Por ejemplo, con el apoyo de UNICEF muchos NNA y personas adultas han sido beneficiadas:

- En 2020: +3.800 atenciones en servicios de salud materno infantil y + 2.500 niños, niñas, adolescentes y adultos en tránsito recibieron apoyo psicosocial y estimulación temprana a través de Espacios Amigables.
- En 2021: +9.000 atenciones en servicios de salud materno infantil y +15.000 niños, niñas, adolescentes y adultos en tránsito recibieron apoyo psicosocial y estimulación temprana a través de Espacios Amigables.
- En 2022: 6.928 atenciones en Darién y Chiriquí en servicios de salud materno infantil, de los cuales: 2.664 son niños y niñas de 0-59 meses; 3.705 niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años; 559 adultos y más de 15.600 niños, niñas, adolescentes y adultos en tránsito (35% niñas, 35% niños, 30% adultos/cuidadores) recibieron apoyo psicosocial y estimulación temprana a través de Espacios Amigables.

⁵⁹ Información remitida por UNICEF a la Defensoría del Pueblo en atención a una solicitud previamente hecha por parte del equipo defensorial.

Por otra parte, es importante resaltar que para alivianar un poco los efectos negativos del trayecto migratorio, también con apoyo de la cooperación internacional (UNICEF y RET), desde hace dos años funcionan al interior de las ERM de San Vicente y Lajas Blancas, los Espacios amigables (EA) los cuales están pensados para brindar apoyo psicosocial y de protección para los NNA y sus familias, luego de salir de la travesía por la selva de Darién. En ellos se encuentran equipos interdisciplinarios con experiencia de trabajo en protección de niñez, quienes promueven para ellos y sus familias, diversas acciones en torno a su recuperación emocional, el conocimiento de sus derechos, así como que se constituyen en espacios de monitoreo y detección de posibles casos que requieren protección o atención especializada.

Adicionalmente, se han establecido espacios de prevención de la VBG funcionan desde este año y se crean para brindar apoyo psicosocial a los padres y cuidadores a partir de actividades de autocuidado, reivindicando con ello también la importancia que para proteger a los NNA sus cuidadores deben estar bien.

En las comunidades de acogida de Bajo Chiquito y Canaán Membrillo, equipos de RET con el apoyo de UNICEF vienen implementando también la estrategia de entornos protectores, para fortalecer el reconocimiento y el ejercicio de los derechos de los NNA y apoyar a sus familias en atender su bienestar y desarrollo.

Figura 24.

Espacios amigables, un momento para volver a ser niños



Nota: Fotografía facilitada por UNICEF Panamá, 2022.

Sobre las afectaciones a los derechos de la salud sexual y reproductiva, se identificó que existe un riesgo diferenciado para las mujeres, niñas y adolescentes que cruzan la selva. Ellas sufren hechos de violencia sexual y violencia basada en género; según evidencia MSF (2022), solo durante el 2022 han conocido 450 casos de mujeres sobrevivientes de violencia sexual y 6 casos de hombres, de estos el 15% equivale a personas entre los 15 y 17 años de edad. Con el apoyo de sus intervenciones en terreno, solo entre 2021 y 2022 han gestionado más de 456 casos relacionados con violencia sexual.

Otra de las de las necesidades detectadas por la Defensoría del Pueblo y relacionadas con este derecho, se asocia con la dificultad a nivel institucional en la provisión de alimentos con un enfoque diferenciado y adaptado a la niñez según su edad, especialmente por el gran porcentaje de niños y niñas con edades entre los 0 y 5 años,⁶⁰ el acceso a medicamentos o atención médica especializada y servicios de atención psicosocial. Aspecto que resalta la necesidad de contar con una minuta diferencial para esta población.

Al respecto se debe mencionar que de acuerdo con las Normas Mínimas para la Protección de la Niñez y la Adolescencia (NMPNA, 2019) los niños y niñas con edades entre 0 y 8 años hacen parte de la denominada: primera infancia la cual es un período crítico “(...) en el que los NNA experimentan un rápido desarrollo del cerebro y crecimiento físico. Las experiencias de la primera infancia afectan la manera en que el cerebro se desarrolla y se adapta al entorno, lo que condiciona de por vida los aprendizajes, la resiliencia y la salud física y mental” (p 35).

También se han documentado casos en donde por diversos motivos, personas, incluidos aquí NNA que requieren atención especializada en salud, son remitidos a ciudad de Panamá (ya sea por accidentes, enfermedades crónicas que se agravan durante el tránsito o actos de violencia), lo cual conduce a procesos de separación familiar y a la permanencia de NNA con alguno de sus progenitores en las ERM, sitios no apropiados para ellos. Es importante señalar que a estas familias no

⁶⁰ Si bien en las ERM las autoridades ofrecen a la población migrante tres comidas diarias, fue posible identificar que dicha alimentación no es apta para los niños y niñas con edades comprendidas en la primera infancia.

se les permite salir de las ERM ni se buscan alternativas para estar cerca de sus dolientes, constituyendo así una grave falta a los convenios internacionales en materia de protección a la niñez migrante. La Defensoría del Pueblo en su informe del año 2021 había advertido sobre esta situación, solicitando se tomarán medidas correctivas al respecto sin que a la fecha, estas se hayan materializado.

Figura 25.
Fotografía de intervenciones en terreno



Nota: Fotografía facilitada por UNICEF Panamá, 2022.

En cuanto la situación en las comunidades de acogida, de acuerdo el informe sobre la Situación de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en Panamá de UNICEF (2019), las comarcas indígenas presentan mucho más indicadores de una situación desfavorable comparativamente con el resto del país, por ejemplo, en términos de cobertura de partos seguros, de mortalidad infantil, materna y de desnutrición.

UNICEF (2019) informó que, la gran mayoría de los partos en Panamá son atendidos por profesionales de salud. Sin embargo, en las comarcas y en la provincia de Darién existe una cuota importante de

partos que se dan fuera de instalaciones de salud, normalmente en el hogar, y que son atendidos por comadronas, madres, amigas, vecinas y paramédicos, entre otros. Estas situaciones incrementan posibles riesgos para la madre y el neonato, en caso de complicaciones en el momento del nacimiento, máxime cuando en las comarcas no hay disponibilidad de hospitales. Ante ello, los sistemas de salud deben incorporar desde una perspectiva intercultural, los saberes propios y las buenas prácticas de las comunidades indígenas al respecto, con el fin de efectuar conjuntamente procesos de monitoreo de los embarazos y disminuir este tipo de riesgos.

Sobre el embarazo en niñas y adolescentes entre los 10 y 17 años, de acuerdo con esta misma fuente, para el 2018 las cifras en las provincias de Darién y Chiriquí son las siguientes:

Tabla 12.
Niñas y adolescentes embarazadas entre 10 y 17 años atendidas en las instalaciones del Ministerio de Salud, año 2018

Embarazo en niñas y adolescentes entre los 10 y 17 años					
Provincia	10 a 13 años	14 años	15 años	16 años	17 años
Darién	13	30	41	66	79
Chiriquí	29	89	135	284	319

Nota: Elaboración propia, 2022. Basado en datos del MINSA y analizados por UNICEF, 2019.

De acuerdo con el MINSA (2020), para el año 2020, el número de niñas y adolescentes entre 10 y 19 años que ingresaron a control prenatal en la provincia de Chiriquí fue de 1.254, representando un incremento del 46% con respecto a los casos del año 2018, mientras que para Darién el número de adolescentes que tuvieron control durante al 2020 disminuyó a 121 casos.

La falta de acceso a instalaciones y personal de salud, es un factor determinante en el bienestar de los niños y niñas indígenas en tanto para los menores de un año, las tasas de mortalidad infantil son elevadas; en el año 2014, un informe de la Contraloría General de la

República y el INEC (2014) alertaba que los niños indígenas “... tienen más probabilidad de morir que los niños no indígenas, al no tener el acceso a los servicios de salud con atención temprana y preventiva, la carencia en los servicios básicos como el agua potable y una buena alimentación”.

Esta situación, a pesar de los avances logrados a nivel del país, aún se mantiene y en el año 2019 UNICEF reporta que, si bien a nivel nacional la mortalidad infantil por enfermedades prevenibles para menores de un año a nivel de país se ubica en 14 niños por cada mil nacidos vivos, para la provincia de Darién esta asciende a 20 muertes; siendo la falta de acceso a instalaciones y personal de salud, un factor determinante en esta brecha (UNICEF, 2019; p. 29).

De igual modo, se corroboró que, frente al incremento del flujo migratorio y la ausencia de prácticas institucionales encaminadas al manejo o tratamiento de residuos, tanto en las comunidades de acogida, como en las mismas ERM, ha aumentado la cantidad de basuras y desechos en estos territorios, generado un impacto medioambiental negativo y basura en sitios públicos con el consecuente mal olor o problemas sanitarios, así como afectación de las aguas de los ríos por los múltiples desechos en él vertidos.

En cuanto a la provincia de Chiriquí, allí la cobertura en servicios de atención médica es más amplia y robusta en comparación con la provincia del Darién. Chiriquí dispone de un total de 8 hospitales, 37 Centros de Salud y Policlínica, y 77 sub centros y puestos de salud.⁶¹

Si bien en la ERM ubicada en los Planes de Gualaca, hace presencia el Ministerio de Salud y la Cruz Roja sin embargo, los espacios de atención disponibles están en condiciones desfavorables, cuentan con un limitado recurso humano y sus horarios de trabajo no siempre coinciden con las horas de llegada de la población migrante procedente del Darién por lo tanto se imposibilita que se garantice la prestación de un servicio de atención médica oportuno.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo insiste en que las condiciones de la infraestructura en la que se encuentra esta ERM, representa un riesgo inminente sobre la salud e integridad física de las personas migrantes.⁶²

3.6 Derecho a la Educación

La educación es una herramienta fundamental para el desarrollo e integración de los NNA en la sociedad. A partir del reconocimiento de la Agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los Estados se han comprometido a “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos”.⁶³ Todo niño tiene derecho a la educación y es obligación del Estado asegurar por lo menos la educación primaria gratuita y obligatoria.⁶⁴

En el desplazamiento transfronterizo de NNA, son múltiples los desafíos que se presentan para garantizar el acceso a una educación de calidad y continua, principalmente durante su tránsito migratorio porque la permanencia en los distintos territorios por los que pasan suele ser de carácter temporal y reducida.

Ante este contexto, la Observación General No. 6 del Comité de los Derechos del Niño, establece avances significativos respecto a los estándares de protección que cobijan los derechos educativos, y muchos otros, de los NNA en el contexto de la migración, al disponer que: “Los Estados garantizarán el acceso permanente a la educación durante todas las etapas del ciclo de desplazamiento (...) (p.13)”.⁶⁵ No obstante a lo anterior, en el siguiente apartado no se desarrollará a profundidad el

⁶¹ Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). En: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P070554752020011309431701.pdf>

⁶² Frente a esta situación la Defensoría del Pueblo a través de su oficina regional en Chiriquí, realiza monitoreos en dicho centro, además ha coordinado y gestionado espacios con distintas instituciones con la finalidad de exponer las necesidades y condiciones de dicho centro, en búsqueda de una solución pertinente.

⁶³ Organización de las Naciones Unidas. Objetivos y metas de Desarrollo Sostenible. En: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

⁶⁴ Convención sobre los Derechos del Niño. Art. 28. En: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

⁶⁵ Comité sobre los Derechos del Niño. Observación General No. 6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, 2005. (p.13) En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf>

derecho a la educación de los NNA migrantes, en tanto ha conocido la Defensoría del Pueblo que no hay intención de permanencia en el territorio nacional por parte de sus familias o bien, de los NNA como tal. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo sí hace énfasis en que actualmente no se tiene evidencia de procesos educativos u opciones de enseñanza en beneficio de esta población. En ese sentido, destaca la urgente necesidad de garantizar que ante las situaciones en que las familias con NNA han permanecido por un tiempo prolongado en las ERM, se ofrezcan alternativas educativas o espacios de enseñanza en beneficio de esta población.

Dicho esto, se identificó que, la continuidad en el proceso de formación educativa de los NNA migrantes es interrumpida desde el momento en que deben abandonar su país origen o aquellos lugares en donde se han establecido temporalmente. En las conversaciones que se tuvieron con los NNA en las ERM o comunidades de acogida, muchos/as manifestaron no querer renunciar a su hogar y tampoco a la escuela, pero deben obedecer el mandato de sus padres, pues su opinión, en caso de preguntarles, generalmente no es tenida en cuenta.⁶⁶ Esto influye significativamente sobre su desarrollo integral y procesos de aprendizaje, porque en muchas ocasiones aún llegando a los países de acogida o de destino final, se presentan barreras estructurales para el acceso a los centros educativos.

Por su parte, en las comunidades receptoras del flujo migratorio, se evidencia una desigual distribución de las oportunidades educativas comparativamente con el resto del país. Según las estimaciones del MEDUCA, durante el curso lectivo de 2021, un total de 8.743 estudiantes fueron matriculados en el sistema de educación primaria en la provincia del Darién, en educación pre media se registraron 2.871 matrículas, mientras que en educación media se matricularon 1.264 adolescentes.⁶⁷ La comunidad de Canaán Membrillo cuenta únicamente con una escuela que cubre la educación primaria, en consecuencia, para poder acceder a secundaria los NNA deben trasladarse hasta la comunidad de Metetí. Mientras que la comunidad de Bajo Chiquito dispone de una escuela y un colegio que da cobertura a la educación pre media, es decir, hasta noveno año.⁶⁸

Se suman las limitaciones para acceder físicamente a la escuela (distancia geográfica) y bajas expectativas de logro escolar, muchas se asocian por experiencias continuas de deserción escolar en las familias.

Las necesidades educativas en Darién radican tanto en la urgencia de mejorar las condiciones e infraestructura de los centros educativos, como en la necesidad de dotar de mayor recurso, personal y acompañamiento continuo por parte del Estado; así como de promover efectivamente una educación bilingüe e intercultural, inclusiva y de calidad. Una necesidad urgente que conoció la Defensoría del Pueblo es que, en la comunidad de Canaán Membrillo el Centro Educativo no dispone de una cerca perimetral, lo que permite que las personas migrantes armen sus carpas o tiendas de acampar en zonas del centro educativo para pasar la noche allí dejando luego los espacios con bastantes residuos, incluso humanos, lo cual afecta la calidad educativa y la motivación de NNA para ir a clase.

Aunado a ello el bajo interés y compromiso por parte de las autoridades indígenas o tradicionales, o bien, de las mismas familias y en ocasiones

⁶⁶ Esto se confirmó durante las conversaciones que se tuvieron en terreno con NNA migrantes, familias y Organizaciones de Protección de Derechos Humanos que intervienen en las ERM o comunidades de acogida.

⁶⁷ Ministerio de Educación (MEDUCA), Oficina de Estadística, 2022. En: https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/editor/49/11042022_cuadro2-9_primaria_2021.pdf
https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/editor/49/24052022_Cuadro_3-9_2021.pdf
https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/editor/49/25042022_Cuadro4-9_Media_2021.pdf

⁶⁸ A partir de la Opinión Consultiva OC-17/02. Sobre la condición jurídica y derechos humanos del Niño, que reconoce a los NNA como sujetos titulares de derechos, en lo que respecta al derecho a la educación refiere que, “dentro de las medidas especiales de protección de los niños y entre los derechos reconocidos a estos en el artículo 19 de la Convención Americana, figura de manera destacada el derecho a la educación, que favorece la posibilidad de gozar de una vida digna y contribuye a prevenir situaciones desfavorables para el menor y la propia sociedad”. Corte IDH, Opinión Consultiva OC-17/02. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Resolución de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (párr. 84).

de algunos docentes, en motivar los procesos de formación académica en el sistema educativo, lo que provoca que muchos NNA abandonen los estudios desde edades tempranas.

Se ha identificado además que el personal docente de las escuelas en las comunidades de acogida no ha brindado elementos al estudiantado para la comprensión del tema migratorio, ni se ha implicado en el análisis del cambio de contexto comunitario y el impacto derivado de estas situación en los derechos de los NNA locales; todo ello con el fin de adaptarlo en el proceso de formación educativa y la construcción de capacidades para la vida.

La Defensoría del Pueblo concluye que, frente a estas dificultades y condiciones adversas que se asocian no sólo con el estado e infraestructura de los centros educativos el o recurso humano disponible, sino también con la misma percepción comunitaria que se tiene hacia la educación, actualmente la escuela no constituye en un espacio de protección para los NNA residentes de las comunidades receptoras del flujo migratorio, por todas estas deficiencias.

En razón a lo anteriormente expuesto, y con la finalidad de fortalecer la respuesta del sistema educativo panameño en las comunidades receptoras del flujo migratorio, la Defensoría del Pueblo hace un llamado a la observación y aplicación de las cuatro dimensiones que se deben considerar para hacer del derecho a la educación un derecho de acceso universal, tal cual lo establece el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC):⁶⁹

⁶⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), pág 3. En: <https://www.refworld.org/es/docid/47ebcc8e2.html>

⁷⁰ De acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre los Derechos del Niño, se reconoce el derecho de todos los niños y las niñas de que se registren al nacer, ya que los Estados tienen el deber de inscribir o registrar todos los nacimientos que ocurran en su territorio. Véase también, Comité de Derechos Humanos de la ONU, CCPR Observación general núm. 17: artículo 24 (derechos del niño), 7 de abril de 1989, (párr. 7), en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1402.pdf> y el ACNUR, Conclusión sobre el registro civil no. 111 (LXIV)-2013 (17 de octubre de 2013), en: <https://www.refworld.org/es/docid/52f8a3014.html>

Tabla 13.

Dimensiones del derecho a la educación, un camino a la inclusión

Dimensiones	Descripción
Disponibilidad	La educación debe ser disponible para todos y todas sin discriminación alguna. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, esta disponibilidad supone también el acceso a agua potable, infraestructura adecuada y accesible, servicios de informática y conectividad, biblioteca, entre otros.
Accesibilidad	Se analiza bajo dos enfoques. Primero en términos materiales y luego en términos económicos. La educación debe ser accesible en todas sus dimensiones. En relación a los/as niños, niñas y adolescentes en movilidad, es fundamental considerar la documentación para matrículas, canales de información y atención, procesos de convalidación de estudios previos, nivelación y ubicación en el grado apropiado para cada uno/a.
Aceptabilidad	La educación debe ser aceptable en su forma y contenido, haciendo de ella una experiencia pertinente y de calidad, que garantice el bienestar de cada persona. En el caso de los/as niños, niñas y adolescentes en movilidad, se deben considerar espacios libres de discriminación, racismo y xenofobia, la dimensión de género, la formación docente, y prácticas educativas que incorporen la lengua materna y la pertinencia cultural.
Adaptabilidad	La educación requiere ser flexible e integrar un enfoque diferenciado que permita la adaptabilidad a distintos contextos o escenarios según el territorio, sector de la población y condiciones que se encuentren.

Nota: Elaboración propia, 2022. Basado en la información general No.13 sobre el derecho a la educación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación.

3.7 Derecho a la identidad, nacionalidad y nombre

Todas las niñas y niños tienen el derecho a la identidad, tener un nombre y apellidos. Garantizar el derecho a la identidad implica el reconocimiento de su existencia y el acceso a muchos otros derechos.

Para asegurar el derecho a la nacionalidad de las niñas y niños, es necesario que se lleve a cabo el registro del nacimiento.⁷⁰ De acuerdo

con el ACNUR (2017), los certificados de nacimiento ayudan a prevenir la apatridia en los niños y niñas porque establece un registro legal de donde nacieron y quiénes son sus padres, es decir, proporciona elementos de información clave para demostrar el derecho a una nacionalidad y su filiación familiar. En su defecto, los niños y niñas cuyos nacimientos no están registrados y que carecen de pruebas sobre sus vínculos familiares y edad, tienen mayor riesgo a ser marginados, discriminados, sufrir abusos, explotación, negligencia y también se encuentran más expuestos al matrimonio y trabajo infantil o a ser víctimas de tráfico y trata de personas con diferentes fines.

Asegurar el cumplimiento del derecho a la nacionalidad para la población en movilidad representa un gran desafío a nivel de las autoridades competentes por diversas razones, entre ellas: i) algunos de los nacimientos ocurren durante el tránsito migratorio en lugares con nula presencia institucional, como por ejemplo en la selva del Darién, ii) varios de los padres y madres, pueden considerar que el proceso de inscripción les obligará prolongar su estancia en un determinado país que no es el de destino, por tanto priorizan la continuidad del viaje y no se toman el tiempo para la realización del registro correspondiente, iii) los progenitores al encontrarse en condición migratoria irregular, sienten temor de acercarse a las autoridades, por miedo a ser deportados o no tienen claridad de cómo hacer el procedimiento y por tanto no lo efectúan, iv) en varios casos las madres o padres tampoco llevan consigo sus documentos de identidad.

Sobre las personas que no portan su documento de identidad, incluídos aquí NNA, se identificaron como principales causas las siguientes: pérdida o robo de documentos durante el trayecto; algunos documentos no son legibles y existen barreras y/o dificultades en sus países de origen que impiden la expedición u obtención de una copia certificada de los mismos; dificultad para coordinar con las autoridades de sus países de origen -no hay presencia consular o se dan barreras idiomáticas-, entre otras situaciones identificadas en las gestiones de caso y que constituyen barreras de acceso para efectuar el registro de los NNA.

Las situaciones descritas anteriormente, las cuales no son únicas ni se consideran agotadas, pueden generar mayores dificultades para la inscripción del nacimiento de los niños y niñas durante el tránsito migratorio; así como para lograr la verificación del vínculo de filiación de las familias que viajan con NNA.

En virtud de lo anterior, la Defensoría del Pueblo reconoce el esfuerzo institucional efectuado en el país para disminuir el riesgo de apatridia, dado que de esta manera se protege el acceso de los NNA a sus derechos. Es así como, en el marco del flujo migratorio controlado se han podido detectar 3 casos de apatridia de niños y niñas nacidos en Ecuador, de padre y madre venezolanos y cuyos nacimientos no fueron registrados en ningún país. Ante esta situación, el procedimiento realizado por las autoridades, con el apoyo de UNICEF y la participación de la Defensoría, si bien implicó necesariamente la permanencia de los grupos familiares en la ERM -considerados espacios no aptos para estancias prolongadas-, logró a través de la coordinación con el consulado de Ecuador y pruebas de ADN, comprobar tanto el nacimiento de los y las niñas en este país, así como su filiación familiar.

Con esta gestión se consiguió que los tres accedieran a sus respectivos documentos y continuarán junto con sus padres en el tránsito migratorio de una manera más segura; siendo un ejemplo de una buena práctica desde la corresponsabilidad, para garantizar el interés superior de la niñez y su consideración como sujetos de derechos.

También se destaca frente a este tema que, según datos suministrados por el Tribunal Electoral, durante el 2020 y hasta septiembre de 2022, en las zonas de frontera se han registrado 166 nacimientos e inscripciones de niñas y niños de madres extranjeras migrantes: 97 en la provincia de Darién y 69 en Chiriquí. Respecto a las nacionalidades predominantes de estas madres se encuentran: Camerún, Congo, Haití, Venezuela y Cuba.⁷¹

Por otra parte, de acuerdo con las entrevistas realizadas a diferentes organizaciones, como el NRC y ACNUR (agosto 2022), en la provincia de Darién, existen personas que han sido reconocidas como refugiados, las cuales no cuentan con documento de identidad actualizado, generando con ello barreras de acceso a servicios para ellos, sus familias y sus hijos e hijas. Desde Defensoría se ha hecho y se reitera el llamado para que la ONPAR pueda dar una respuesta pronta y oportuna a esta situación, a fin de no vulnerar los derechos de estas personas que se encuentran bajo protección estatal.

⁷¹ Análisis basado en la tendencia del flujo migratorio en el 2020, 2021 y 2022, y la información facilitada a la Defensoría del Pueblo por parte del Tribunal Electoral el 22 de septiembre de 2022 mediante oficio DDP-RP-DUE-No 90-2022

Capítulo 4

4.1 Conclusiones

Durante los últimos años, la ruta migratoria que pasa por Panamá en dirección hacia norteamérica se ha ido consolidando y no se avizora a corto plazo que deje de utilizarse. Su tendencia es creciente y en los últimos cuatro años se ha elevado en un 1.023%; pasando de 22.102 personas en 2019 a 248.284 en 2022. Dicho incremento es sustancial a partir del año 2021, luego de la apertura de fronteras tras las restricciones adoptadas a nivel mundial para el manejo de la pandemia por COVID-19 y conlleva impactos ambientales en el ecosistema selvático, así como una sobrecarga para el acceso a bienes y servicios en territorios fronterizos con altos índices de pobreza multidimensional.

La dinámica migratoria es versátil y cambiante, aspecto que responde entre otros factores, a los cambios de contexto asociados a los países de donde se emigra, o bien, a las transformaciones en las políticas migratorias que se presentan en los países de tránsito o destino final. El dinamismo de las rutas utilizadas para atravesar la selva del Darién (todas ellas de alta peligrosidad), depende tanto de la época del año en la que se realice, de los recursos económicos de los que se dispongan, así como de la información que proporcionan las redes sociales como tik tok, instagram y facebook, factor determinante para esta toma de decisión.

Estas variaciones hacen que se creen nuevos puntos de recepción cada vez más al interior de la selva (el Abuelo) y que la intensidad del flujo migratorio por las comunidades de acogida sea variable y con ello la presencia de las instituciones, organismos humanitarios y agencias de cooperación internacional en las mismas. También se han generado procesos de migración al interior de la Comarca Emberá-Wounaan y la llegada de población foránea, asociados a la prestación de servicios y el comercio de artículos o mercancías que demanda la población migrante.

El flujo migratorio es multicultural y refleja en su composición a más de 70 nacionalidades. Si bien la migración extrarregional o la proveniente de las islas del caribe como Cuba y Haití ocupó un lugar predominante

entre los años 2019 al 2021; desde finales de ese año pero especialmente durante el 2022, se incrementa la migración sudamericana de países como Ecuador, Venezuela, Chile y Colombia, sin que esto excluya la continuidad del paso de personas procedentes de Asia y África. Lo anterior conlleva desafíos en términos de lograr que la respuesta Estatal, sea además sensible a la multiculturalidad y con un enfoque intercultural.

El perfil migratorio que hasta el 2018 se centraba en hombres adultos ha cambiado y especialmente a partir del año 2019, se incorporan a la dinámica migratoria familias con niñas y niños, mujeres (gestantes y lactantes) o que viajan solas con sus hijos e hijas, así como niñas, niños y principalmente adolescentes viajando solos; tendencia que se mantiene y se intensifica en los últimos 2 años. Se destaca también que una parte de los niños y niñas migrantes han nacido en los países de tránsito, en la selva o en la provincia del Darién, generando familias de composición plurinacional, lo cual da cuenta que la migración para algunas de estas familias ha sido un proceso que se ha extendido durante años.

Entre el 2019 y el 2022 se identifica un incremento del 933% en la participación de las niñas, niños y adolescentes migrantes en el flujo migratorio mixto. Para el año 2020, 1.653 NNA (19% del total de población migrante) pasaron por la selva del Darién, muchos de estos y sus familias quedaron detenidos en las ERM y en la comunidad de Bajo Chiquito debido a las restricciones fronterizas fijadas en el marco de la pandemia del COVID-19, situación que conllevó diversas vulneraciones a sus derechos. Para el 2021, el paso por la selva de NNA de más de 45 nacionalidades se incrementa en un 1.686% con respecto al año anterior; tendencia que se mantiene durante el 2022, cuando se registran a más de 40.400 NNA migrantes, representando un incremento del 36% con respecto al 2021.

Las niñas y niños con edades entre 0 y 5 años, han constituido un porcentaje importante del total de esta población (identificándose también el paso de cientos de mujeres gestantes y lactantes); seguido de aquellos con edades entre 6 y 10 años y especialmente en el año 2022, se evidencia un fuerte número de adolescentes varones no acompañados y/o separados entre los 11 y 17 años sobre quienes no

se cuentan con datos unificados por parte de las diferentes instituciones.

Los riesgos a los que se expone la niñez, adolescencia y sus familias durante su tránsito por la selva del Darién provienen de las condiciones propias del medio selvático o de los esfuerzos a los que son sometidos para afrontar el trayecto, así como por la presencia y accionar de grupos delincuenciales que atentan contra la vida, libertad e integridad de todas las personas migrantes, afectando sustancialmente a las personas en situaciones de mayor vulnerabilidad. Existe para todas las personas que inician la travesía, pero especialmente para los NNA el riesgo de morir, accidentarse, perderse, desaparecer o ser víctimas de violencia; varios de ellos se ven separados de sus familias o cuidadores en el trayecto, están expuestos a pasar hambre y frío, son sometidos a situaciones de estrés y ansiedad siendo para ellos una experiencia en muchos casos traumática cuyos impactos en su salud física, mental y proyectos de vida pueden ser prolongados y requieren de atención.

El riesgo de ser víctimas de explotación, tráfico y/o trata de personas con diferentes fines, entre otras situaciones de posible abuso o negligencia, es latente dada la cantidad de población que integra el flujo migratorio mixto y la rapidez con la que se moviliza, lo que incrementa las dificultades para la identificación de casos con necesidades de protección integral. De igual modo, la precariedad económica de las familias migrantes incide en que se presenten situaciones de mendicidad en la calle.

Persiste un alto riesgo para las adolescentes y mujeres migrantes de ser víctimas de violencia de género y en particular de violencia sexual, en su tránsito por la selva. La Defensoría ha constatado que las medidas adoptadas por la autoridades no han contribuido significativamente para prevenir que estos hechos ocurran, ni para atender integralmente a las sobrevivientes, permitir su acceso a la justicia pronta y cumplida y proceder al restablecimiento de sus derechos.

En el caso de las desapariciones de personas migrantes reportadas por familiares o conocidos, no se cuenta con mecanismos efectivos que permitan al Estado panameño identificar y documentar exhaustivamente los casos presentados, preservar las pruebas

necesarias para una identificación adecuada de los cuerpos que se han venido recuperando o dar una respuesta oportuna a los familiares de las presuntas víctimas de esta grave afectación a los derechos humanos.

Sobre la respuesta institucional ofrecida, se comprobó que, a pesar de los avances prevalecen situaciones que fueron identificadas y señaladas en el Informe Defensorial Especial de 2021 y que continúan afectando los derechos de los NNA y comunidad migrante en general. Las mismas se asocian con el estado e infraestructura en el que se encuentran las ERM tanto en la Provincia de Darién como en Chiriquí; la limitante para propiciar un espacio particular para las familias y/o NNA migrantes que garantice la libertad personal y el principio de unidad familiar, evitando así procesos de detención y la separación familiar; las barreras idiomáticas que imposibilitan la comunicación entre personas no hispanohablantes y funcionarios/as públicos.

Persisten las debilidades institucionales en cuanto a presencia de personal especializado y del SENNIAF en las comunidades de acogida y en las ERM que posibiliten la detección y atención de las situaciones de riesgo y vulneraciones a los derechos de todos los NNA, tanto migrantes como los locales. Se suma a ello la falta de recursos, logística, dotación y espacios de acogida para los casos de protección que se presentan a nivel de las provincias fronterizas, particularmente para adolescentes varones entre 14 y 17 años en la provincia de Darién. Así como la necesidad de un modelo de acogimiento familiar que evite la institucionalización.

La situación migratoria actualmente, además de las intervenciones propias de las instituciones nacionales, también requiere del diseño de estrategias conjuntas y de cooperación entre los países de la región para el intercambio de información, el análisis de datos y del contexto geopolítico, el monitoreo de las tendencias del flujo migratorio y los perfiles que lo conforman; de modo que, permita fortalecer la respuesta estatal para que sea planificada, flexible, adaptable a los cambios de contexto asociados con el fenómeno migratorio y posibilite la cooperación transnacional en la gestión de casos que lo ameriten.

Respecto a la situación de derechos de los NNA de las comunidades de

acogida, la Comarca Emberá-Wounaan, al igual que el resto de territorios indígenas del país, continúa presentando dificultades para garantizar el acceso efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales que permitan el bienestar y desarrollo integral de esta población. En ese sentido, la desprotección y afectaciones sobre sus derechos, son preexistentes al fenómeno migratorio, sin embargo, la presencia y tránsito de miles de personas por sus comunidades, puede generar o agravar factores de riesgo para la garantía de sus derechos en términos de protección, educación, familia, salud (saneamiento básico, nutrición), así como derechos colectivos asociados al disfrute del territorio, la organización propia y los derechos culturales e identitarios. Los ya limitados servicios del Estado, se vieron sobresaturados por la demanda de servicios esenciales.

Dadas las condiciones preexistentes de exclusión, reflejadas en la baja presencia institucional y los indicadores de pobreza multidimensional que se presentan en estos territorios, se ha visto en la migración una oportunidad para generar ingresos a través de la atención y ofrecimiento de servicios. Esto ha ocasionado que se prioricen por parte de padres, madres y cuidadores actividades vinculadas a estas actividades, adoptando nuevos roles que hacen que permanezcan más tiempo fuera de las comunidades; algunos NNA abandonan sus estudios para apoyar a sus padres y madres en dichas actividades.

Ni la escuela, ni la comunidad ha previsto espacios de diálogo con los NNA para explicar lo que viene ocurriendo en sus territorios. Se observa poca reflexividad respecto a cómo sus comunidades y la dinámica familiar se están transformando debido a esta situación y cómo los NNA perciben estos cambios o el efecto que tendrá en sus vidas.

Finalmente, la defensoría llega a la conclusión y advierte que en ninguno de los dos grupos sujetos de este informe, población migrante y comunidades de acogida, las niñas, niños y adolescentes, son considerados sujetos derechos. Su opinión no es tomada en cuenta, sus intereses son desplazados (por la economía) o instrumentalizados ("lo hacemos por ellos") en la toma de decisiones de sus padres o cuidadores, lo que representa una afectación sustancial a su desarrollo como seres humanos, construcción de proyectos de vida y protección.

4.2 Recomendaciones

Las instituciones estatales, han venido trabajando en la implementación de medidas orientadas a la gestión del flujo migratorio y protección de los derechos de las personas migrantes; sin embargo, el impacto diferenciado que los desplazamientos transfronterizos genera sobre los NNA y con base a los hallazgos de este estudio, subraya la necesidad común de reforzar la respuesta de protección que desde las autoridades se brinda a fin de: i) disuadir su paso por la selva, ii) protegerlos contra las violencias y amenazas del trayecto, iii) fortalecer servicios de asistencia y protección una vez llegan a las ERM o bien, a las comunidades receptoras del flujo migratorio y iv) asegurar que todas las decisiones y prácticas a nivel institucional que afecten a NNA atiendan al principio del Interés Superior del niño o la niña.

En razón a ello, y atendiendo al mandato constitucional de la Defensoría del Pueblo y las atribuciones derivadas de la Ley No. 7, del 5 de febrero de 1997, esta Defensoría extiende una serie de recomendaciones que buscan fortalecer la respuesta del Estado y sus instituciones, en aras de asegurar la protección integral de los NNA en el territorio panameño.

Dichas recomendaciones se articulan del siguiente modo:

4.2.1 Recomendaciones generales a las instituciones intervinientes:

i) Incrementar el recurso humano, técnico y especializado, la logística y el presupuesto a nivel institucional en aras de mejorar la capacidad de respuesta y cobertura en terreno para la garantía de los derechos de la población migrante, atendiendo las necesidades específicas derivadas de sus perfiles; particularmente de las mujeres gestantes y lactantes, familias con NNA y de los y las adolescentes, con énfasis en los no acompañados y/o separados.

ii) Mantener y promover los procesos de formación y fortalecimiento de capacidades técnicas a los equipos de trabajo intervinientes, desde un enfoque de protección integral a la niñez y especialmente a la niñez migrante, así como la adecuada atención a las y los sobrevivientes de violencias de género y sexual.

iii) Generar estrategias de comunicación multilingües e inclusivas para la población con dificultades de comunicación oral y/o visual en las comunidades de acogida y en las ERM. Deberán ir orientadas a garantizar el acceso y derecho a la información de la población migrante (acceso a servicios de orientación, atención, derechos, mecanismos de denuncia, entre otros). De igual forma se debe promover el acceso a servicios de traducción profesional y/o oficial, especialmente, para procesos legales, de atención a sobrevivientes, casos de protección infantil, atenciones de salud y otros.

iv) Fortalecer los sistemas de información garantizando la seguridad y confidencialidad en el manejo de los datos personales; creando en ellos mecanismos y protocolos que permitan compartir información a nivel interinstitucional de manera eficaz y segura, contemplando una desagregación de datos de acuerdo al género, nacionalidad, rango etario, entre otros indispensables para generar información de alta calidad que permita garantizar una protección integral a la niñez y adolescencia migrante. Estos sistemas deberán permitir el análisis sobre las tendencias y distintos factores que puedan incidir en las dinámicas del flujo migratorio, promoviendo una respuesta integral y flexible de acuerdo a los cambios que se presenten en este contexto.

v) Promover el enfoque de género en el ejercicio de las funciones y prácticas institucionales asociadas a la atención del flujo migratorio. Se recomienda, además transversalizar este enfoque con procesos de formación y sensibilización permanentes a nivel institucional en garantía a los derechos de las mujeres y niñas; aumentar la presencia de funcionarias mujeres en los contingentes de atención tanto de las comunidades de acogida como en las ERM y otros espacios necesarios, impulsando acciones más inclusivas frente a la diversidad de identidades de género que integran el flujo migratorio.

vi) Trabajar en los espacios de coordinación interinstitucional el diseño, difusión, formalización, socialización y cumplimiento de los protocolos que se vienen efectuando en la práctica para la gestión de los casos referidos a los NNA no acompañados y/o separados, así como otros que requieran medidas de protección integral. Si bien el WhatsApp es una herramienta de comunicación efectiva, no se considera la más segura para el manejo de datos sensibles.

vii) Asegurar la observancia y aplicación del Sistema de Protección de la Infancia de acuerdo a las competencias institucionales establecidas en el marco de la ley No. 285 del 15 de febrero de 2022; con actuación urgente en las comunidades de acogida y de tránsito del flujo migratorio mixto, adecuando la implementación de la misma a las características particulares de la zona de frontera y de los pueblos indígenas que las habitan.

viii) Se recomienda al Estado ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares y el Convenio 169 de la OIT relativo a los Pueblos Indígenas y Tribales.

4.2.2 Al Servicio Nacional de Migraciones (SNM)

i) Mejorar las condiciones e infraestructura de las ERM, promoviendo espacios seguros, accesibles, en un ambiente no privativo de libertad y en condiciones dignas que atiendan las necesidades diferenciadas de la niñez y adolescencia migrante. Esto con base al principio de no separación y el derecho a la unidad familiar.

ii) Fortalecer el entrenamiento del personal en terreno sobre el protocolo para los procesos de identificación, y remisión de casos relacionados con la niñez y adolescencia migrante, con énfasis en niñez no acompañada y/o separada, en coordinación con la Unidad de Niñez de SENAFRONT, el Juzgado de Familia y la SENNIAF, a fin de garantizar las medidas de protección pertinentes.

iii) Garantizar dentro del equipo de trabajo en terreno o zonas de frontera, un punto focal especializado asuntos de Niñez y Adolescencia, que tenga presencia en cada una de las ERM.

iv) Incorporar en la minuta alimenticia ofrecida en las ERM, alimentos adecuados a las necesidades nutricionales de las niñas y niños con edades entre 0 y 5 años, mujeres gestantes y lactantes; así como elementos básicos para sus necesidades de higiene.

4.2.3 A la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF)

i) Contar con presencia permanente en las comunidades por donde

transita y/o tiene influencia el flujo migratorio y en las ERM. En caso de no poder atender dicha recomendación a corto plazo, se sugiere establecer un calendario de visitas periódicas a estas localidades en aras de fortalecer la protección integral de los derechos de los NNA migrantes y locales.

ii) Diseñar, difundir e impulsar en el protocolo para la atención a la niñez y adolescencia no acompañada y/o separada en zonas de frontera, fortaleciendo la ruta interinstitucional para la gestión de los casos identificados y garantizando la reunificación familiar o la reubicación de los niños, niñas y adolescentes extranjeros acorde al interés superior del niño o la niña.

iii) Fortalecer las medidas de cuidado alternativo, privilegiando las de tipo familiar en las zonas de frontera con el propósito de evitar la institucionalización o ubicación en espacios similares a la detención, de los NNA que requieren de medidas de protección integral, sean migrantes o locales.

iv) Garantizar la sostenibilidad e implementación de la modalidad de Cuidado Alternativo de Hogar Transitorio en Darién, de manera articulada con MIDES.

v) Establecer un plan de contingencia en coordinación con el Ministerio de Educación y personal docente de los centros educativos en las comunidades de los ríos Turquesa y Membrillo, que permita además de dar seguimiento y atender las situaciones de ausentismo, deserción escolar o desinterés educativo, la intervención conjunta ante situaciones de violencia u otras conexas que afecten los derechos de la niñez y adolescencia.

vi) Liderar un proceso de acompañamiento integral junto con la Comisión Nacional contra la Trata de Personas, que permita integrar un enfoque de protección a la niñez y adolescencia en el Protocolo de Actuación Judicial Delito de Trata Personas y Actividades Conexas.

4.2.4 Al Ministerio de Salud (MINSa)

i) Fortalecer el recurso humano y equipo técnico especializado en las comunidades de acogida y ERM, lo que incluye: una ambulancia

acuática en las comunidades receptoras del flujo migratorio dispositivos para la deambulaci3n y movilidad asistida (muletas, bastones, andaderas, camillas, sillas de ruedas, otros), medicamentos, suplementos nutricionales e insumos con enfoque diferenciado y especial atenci3n en niñez, adolescencia, mujeres gestantes y lactantes.

ii) Mantener la formaci3n permanente del personal en terreno en temas de prevenci3n y atenci3n a niñas, adolescentes y mujeres sobrevivientes de violencias de género y violencia sexual. Gestionar con las entidades pertinentes los espacios que permitan la atenci3n a esta poblaci3n bajo los principios de seguridad, confidencialidad, voluntariedad de las supervivientes, incorporando para ello los principios de Acci3n Sin Daño y conexo con las recomendaciones de CEDAW (2022).

iii) Garantizar programas de asistencia psicol3gica en las ERM y las comunidades de acogida, apoyándose en la norma t3cnica para la atenci3n de salud mental de la poblaci3n migrante y refugiada en Panamá del 17 de junio de 2021.

iv) Impulsar la reactivaci3n de giras m3dicas, promoviendo intervenciones y programas de atenci3n en salud p3blica en las comunidades por donde transita y/o tiene influencia el flujo migratorio, con especial atenci3n a los NNA, mujeres gestantes y lactantes.

4.2.5 Al Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT)

i) Fortalecer la Unidad T3cnica de Niñez y Adolescencia, aumentando las unidades de terreno en las zonas de frontera, de manera que permita asegurar la rigurosidad en los procesos relacionados con la atenci3n e identificaci3n de NNA no acompañados, separados, así como de otros casos desde el enfoque de protecci3n integral de acuerdo a la Ley No. 285 de 2022.

ii) Impulsar acciones que permitan aumentar la presencia en terreno de la USFRHO (Unidad de Seguridad Fronteriza Humanitaria), garantizando que cuenten con un entrenamiento en enfoques de género y protecci3n integral de la infancia.

4.2.6 Al Ministerio Público

i) Redoblar esfuerzos para realizar investigaciones rápidas, oportunas, imparciales y efectivas que conduzcan a la identificación, procesamiento y sanción de los responsables de delitos y violaciones a los derechos humanos cometidos en contra de las personas migrantes en tránsito por Panamá, con énfasis en la niñez y adolescencia, incluido potenciales casos de desaparición, trata y tráfico ilícito de personas.

ii) Asegurar la aplicación del interés superior de la niñez, enfoque de género e interseccionalidad en las investigaciones y procesamiento que tengan lugar en casos de delitos y violencia basada en género cometidos contra niñas, niños y adolescentes, garantizando el acceso a medidas de cuidado especial y medidas de protección a sobrevivientes de violencia sexual.

iii) En coordinación con las autoridades competentes y las organizaciones internacionales, trabajar en la creación de registros y bases de datos desglosadas de personas migrantes presuntamente desaparecidas y/o fallecidas; de manera que permitan garantizar los procesos en favor sus familiares y particularmente de la niñez y adolescencia, tales como la identificación de los familiares, reunificación, reintegro internacional, declaratoria de abandono o la condición jurídica de sus familiares.

iv) Asegurar que los fiscales y demás intervinientes en las investigaciones judiciales reciban periódicamente formación específica sobre la protección infantil y comunicación adaptada a la niñez, que permita coordinar y remitir a los expertos pertinentes, los casos pertinentes de niñez y adolescencia para que los examinen, entrevisten, asistan y protejan de acuerdo a sus necesidades. Se debe promover el acceso y uso de traductor oficial para realizar entrevistas a fin de garantizar el cumplimiento del debido proceso y el principio de interés superior.

v) Fortalecer las capacidades de las Unidades de Protección a Víctimas, Testigos, Peritos y demás intervinientes del proceso penal (UPAVIT) de las Fiscalías Regionales de Darién y Chiriquí, en el apoyo a las sobrevivientes de violencia sexual y las medidas de protección que sus casos requieren; garantizando la aplicando de los principios y enfoques

incluidos en su protocolo de atención.

4.2.7 Al Ministerio de Ambiente, Viceministerio de Asuntos Indígenas y Municipio de Cémaco, Comarca Embera Wounaan

i) Efectuar un estudio de impacto ambiental sobre lo que viene ocurriendo en la selva del Darién; generar un plan de manejo frente a esta situación y en coordinación con las autoridades indígenas del territorio, velar por la recuperación de este patrimonio ambiental de carácter mundial. Gestionar recursos que permitan diseñar planes a corto y mediano plazo tendientes a la recuperación ambiental del mismo, a favor del disfrute del derecho a un ambiente sano para los niños y las niñas.

ii) Impulsar un programa sostenido para la adecuada gestión de los residuos sólidos, recolección y manejo de desechos en las comunidades de acogida y en las ERM; garantizando el derecho a la salud y al adecuado crecimiento y desarrollo de los NNA.

4.2.8 A la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS)

i) Realizar visitas a terreno periódicamente e impulsar acciones de coordinación interinstitucional que garanticen espacios accesibles a las personas con discapacidad en la ERM y comunidades receptoras del flujo migratorio, al tenor de la Ley de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.

4.2.9 Al Ministerio de Educación (MEDUCA)

i) Velar porque en las comunidades por donde transita o tiene influencia el flujo migratorio (río membrillo, río tuquesa y otros), la escuela se constituya en un entorno protector para los NNA, que prevenga el abandono educativo, trabajo infantil, consumo de sustancias nocivas, exposición a situaciones de abandono, maltrato o negligencia, así como a eventos de violencia sexual, trata y tráfico.

ii) Realizar monitoreos trimestrales en las instituciones educativas en las comunidades por donde transita o tiene influencia el flujo para combatir la exclusión educativa de los NNA.

iii) Realizar acciones recurrentes frente a los casos de ausentismo y deserción escolar que involucren a la comunidad educativa (personal

docente y administrativo, estudiantes, personas encargadas de familia, autoridad indígena, otros actores de la comunidad) y autoridades ministeriales.

iv) Construir una cerca perimetral en el Centro Educativo de Canaán Membrillo, y promover el mejoramiento de la infraestructura educativa (aulas, servicios de agua y saneamiento, ludotecas y conectividad, entre otros) en las comunidades por donde transita y/o tiene influencia el flujo migratorio.

4.2.10 Al Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)

i) Asegurar la presencia periódica en las ERM y comunidades de acogida a través de programas orientados a la promoción de los derechos de las mujeres y niñas, y la prevención y atención contra la violencia intrafamiliar, violencia sexual y violencia basada en género.

ii) A través de los CINAMU garantizar los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres sobrevivientes a las violencias de género y violencia sexual, en las zonas de frontera, garantizando el acceso a la justicia y fortaleciendo los servicios de asistencia legal, psicológica y de orientación en estos territorios.

4.2.11 Al Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)

i) Coordinar con las autoridades pertinentes para promover planes de acción, prevención, gestión y mitigación de riesgos en las comunidades por donde transita y/o tiene influencia el flujo migratorio.

ii) Fortalecer su capacidad en personal y recursos necesarios para apoyar y brindar asistencia a las personas migrantes que lo requieran.

4.2.12 A las Autoridades Indígenas

i) Promover entornos protectores (escuela, familia y comunidad) para los NNA de las comunidades por donde transita y/o tiene influencia el flujo migratorio; que permitan mitigar el impacto de la migración en su cotidianidad, promoviendo la asistencia escolar, la prevención del trabajo infantil, reduciendo su exposición a situaciones de violencia, explotación y abuso, entre otras.

ii) Promover espacios de diálogo con los NNA y las familias que

permitan comprender los riesgos asociados a su entorno y promover acciones de prevención, cuidado y protección.

iii) Proteger a los NNA a través de la promoción de sus derechos al bienestar, la vida en familia, salud integral, cultura y la protección desde el reconocimiento de sus propias capacidades; apoyándose en las tradiciones favorables a sus derechos y promoviendo la reactivación y fortalecimiento de los Comités de Familia.

iv) Fortalecer la relaciones con las autoridades educativas y de protección infantil, en aras de promover programas orientados a la protección y promoción de derechos de los NNA.

v) Impulsar junto con las instituciones competentes el diseño y ejecución de un plan de acción para el manejo de los residuos y desechos que se generan en las comunidades de acogida, garantizando de este modo el derecho de los NNA a la salud y al adecuado crecimiento y desarrollo.

4.2.13 A la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR)

i) Agilizar los procesos de renovación de documentos de personas refugiadas residentes en la Provincia de Darién de manera que les permita contar con la identificación correspondiente que acredite su situación y así se eliminen barreras de acceso a servicios a los que tienen derecho sus hijos e hijas.

4.2.14 A la Cooperación Internacional y Sistema de Naciones Unidas

i) Continuar fortaleciendo a las instituciones en sus capacidades técnicas y de respuesta para mejorar la situación de los derechos humanos de la niñez y adolescencia migrante y de las comunidades por donde transita y/o tiene influencia el flujo migratorio.

4.2.15 A las familias y sociedad

i) Promover, desde el principio de corresponsabilidad, el respeto por los derechos de la niñez y adolescencia, velando por el desarrollo, bienestar y protección integral de los NNA.

ii) Respecto a la población migrante, tomando en consideración los riesgos, amenazas y situaciones que existen y se presentan durante la

ruta por el Darién se insta a no realizar esta travesía con NNA.

iii) Garantizar el continuo en el proceso educativo de los NNA, mediante la participación activa en la comunidad educativa en pro de su atención adecuada.

iv) Tomar en consideración la opinión de los NNA, garantizando de este modo su derecho a la participación y a ser escuchados.

Referencias bibliográficas

ACNUR (1954). Convención sobre el estatuto de los refugiados. En: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

ACNUR (2007). Flujos migratorios mixtos y protección internacional de refugiados. Washington. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/4785.pdf>

ACNUR (2014). Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. En: <https://www.acnur.org/5b43cea54.pdf>

ACNUR (2017). Acabar con la apatridia en 10 años: Acción 7: Garantizar el registro de nacimientos para prevenir la apatridia, Noviembre 2017, p.3 En: <https://www.refworld.org/es/docid/5ca268214.html>

Constitución Política de la República de Panamá (2016). Capítulo 9. Defensoría del Pueblo. Artículo 129.

Campos, Shirley (2009). La Convención sobre los Derechos del Niño: ecambio de paradigma y el acceso a la justicia. Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Volumen (50) (p. 356).

CECOMRO (2018). Centro de Competitividad de la Región Occidental. Visión 2050, Diagnóstico Chiriquí. En: http://www.atclave.es/publicaciones/descargas/estrategias_panama/region_occidental/diagnostico_vision_chiriqui_2050.pdf

CDN (2018). Comité de los Derechos del Niño (CDN). (2005). Observación General No. 6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf>

CDN (2012). Comité de los Derechos del Niño Report of the 2012 of General Discussion, The Rights of all the Children in the Context of International Migration. En: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf>

Comité DESC (1999). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 13. El derecho a la Educación. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 13. En: <https://www.refworld.org/es/docid/47ebcc8e2.html>

Comité DESC (2000). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No 14. Sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 12, párrafo 12. E/C.12/2000/4. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>

Comité CEDAW (2022). Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el octavo informe periódico de Panamá. En: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/273/92/PDF/N2227392.pdf?OpenElement>

Comité CED (2021). Comité contra la Desaparición Forzada. Observaciones finales sobre el informe presentado por Panamá en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. En: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CED%2fC%2fPAN%2fCO%2f1&Lang=en

CDN (1989). Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989. En: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Comisión IDH (2019). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA. Principios interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la Trata de personas. Resolución 04/19. En: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>
[eb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf)

Corte IDH (2002). Opinión consultiva OC 17-2002. Condición Jurídica y Derechos Humanos del niño, 2002. En: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

Corte IDH (2010). Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214.

Corte IDH (2014). Opinión consultiva OC 21-2014, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y / o en necesidades de protección internacional. En: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen_seriea_21_esp.pdf

Corte IDH (2020). Resolución de la presidencia de la CIDH. Adopción de medidas urgentes, caso Vélez Loo vs. Panamá. En: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/velez_se_01.pdf

Defensoría del Pueblo Panamá (2021). Informe Especial: La situación de derechos humanos de las personas migrantes irregulares en las provincias de Darién y Chiriquí en el contexto de la pandemia de COVID-19. En: <https://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/2021/02/Informe-Especial-La-situacion-de-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-irregulares-en-las-provincias-de-Darien-y-Chiriqui-en-el-contexto-de-la-pandemia-de-COVID-19.pdf>

El Diario (2022). Artículo: “Médicos sin Fronteras informó haber documentado 120 casos de violencia sexual”. 16 de julio. En: <https://eldiario.com/2022/07/16/casos-de-violencia-sexual-en-la-selva-de-darien-2022/>

El Mundo (2022). Artículo: “Un juez de Estados Unidos reabre fronteras para emigrantes venezolanos”. 16 de noviembre. En: <https://www.elmundo.es/internacional/2022/11/16/63742a8ce4d4d8fc3e8b45c3.html>

El País (2022). Artículo: “Tapón del Darién: Menstruar mientras cruzas la selva más peligrosa del mundo”. 2 de enero de 2022. En: <https://elpais.com/planeta-futuro/en-primera-linea/2022-01-03/menstruar-mientras-cruzas-la-selva-mas-peligrosa-del-mundo.html>

FIP y GI-TOC (2022). La Frontera del Clan. Migración irregular y crimen organizado en el Darién. Fundación Ideas para la Paz y The Global Initiative Against Transnational Organized Crime. noviembre. En: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2022-12/la-frontera-del-clan-migracion-irregular-y-crimen-organizado-en-el-darien>

FIO (2015). Red de Niñez y Adolescencia de la Federación Iberoamericana del Ombudsman. Guía técnica y metodológica para la elaboración de informes defensoriales en niñez y adolescencia. Lima, Perú. En: https://www.rindhca.org/images/publicaciones/redes_indh/buenas_practicas/Buenas_Practicas_Redacci%C3%B3n_de_informes_sobre_ni%C3%B1ez_y_adolescencia_-_Colombia_Peru_Santa_Fe.pdf

INEC (2014). Situación demográfica. Estimaciones y proyecciones de la población indígena por provincia y comarca según sexo y edad: Años 2010 – 20. Boletín núm. 18. Datos de población proyectados al año 2020. Disponible en: <https://inec.gob.pa/archivos/P0705547520200925152251Bolet%C3%ADn%2018.%20ESTIMACIONES%20Y%20PROYECCIONES%20DE%20LA%20POBLACI%C3%93N%20IND%C3%80GENA%20,%20POR%20PROVINCIA%20Y%20COMARCA,%20SEGUN%20SEXO%20Y%20EDAD%20A%C3%93OS%202010-2020.pdf>

INEC (s.f.). Estimaciones y proyecciones de la población en la república, provincia, comarca indígena por distrito, según sexo y edad; 2010 - 2020. Boletín N 15. Disponible en: https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=499&ID_CATEGORIA=3&ID_SUBCATEGORIA=10

INEC (s.f.). Instalaciones de salud en la República: años 2014-2017 y 2018, según ciudades de Panamá y Colón, Provincia, Comarca indígena y Distrito. Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). En: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P070554752020011309431701.pdf>

InSight Crime (2022). Cómo explota el crimen organizado el flujo de migrantes por el Tapón del Darién en Colombia. En: <https://es.insightcrime.org/noticias/crimen-organizado-explota-flujo-migrantes-tapon-darien-en-colombia/>

IDAC (2021). International Data Alliance for Children on the Move. Missing from the story the urgent need for better data to protect children on the move, Data InSIGHT # 1. Noviembre.

La Alianza (2019). Normas Mínimas para la Protección de la Niñez y Adolescencia en la Acción Humanitaria (NMPNA). En: <https://alliancecpha.org/es>

La Vanguardia (2020). Más nicaragüenses llegan a Panamá huyendo de la crisis de su país. 2 de enero. En: <https://www.lavanguardia.com/vida/20200102/472672553294/mas-nicaraguenses-llegan-a-panama-huyendo-de-la-crisis-de-su-pais.html>

MEDUCA (2022). Ministerio de Educación, Oficina de Estadística. Matrícula en la educación primaria en la República de Panamá, por grado y sexo, según región educativa. Año lectivo 2021. En: https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/editor/49/11042022_cuadro2-9_primaria_2021.pdf

MEDUCA (2022). Ministerio de Educación, Oficina de Estadística. Matrícula en la educación de pre media en la República de Panamá, por grado y sexo, según región educativa. Año lectivo 2021. En: https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/editor/49/24052022_Cuadro_3-9_2021.pdf

MEDUCA (2022). Ministerio de Educación, Oficina de Estadística. Matrícula en la educación de media académica en la República de Panamá, por grado y sexo, según región educativa. Año lectivo 2021. En: https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/editor/49/25042022_Cuadro4-9_Media_2021.pdf

MEF (2020). Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección de Análisis Económico y Social. Pobreza e indigencia por ingreso. Datos agosto 2019. En: <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2021/03/MEF-DAES-Pobreza-e-Indigencia-por-ingreso-2019.pdf>

Médicos sin Fronteras. Panamá (2022). MSF denuncia las condiciones de acogida de los migrantes y la falta de atención a víctimas de violencia sexual, 2022. En: <https://msf-spain.prezly.com/panama-msf-denuncia-las-condiciones-de-acogida-de-los-migrantes-y-la-falta-de-atencion-a-victimas-de-violencia-sexual>

Ministerio de Gobierno; SENNAF (2018). Protocolo para la identificación, referencia y atención de las niñas, niños y adolescentes en busca de la condición de refugiado que requieren protección internacional. Panamá

Ministerio de Gobierno (2022). Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá Ley 301 de 12 de mayo de 2022. En: <https://www.mingob.gob.pa/plan-de-desarrollo-integral-de-los-pueblos-indigenas-de-panama/>

MINSAL (2020). Ministerio de Salud. Proporción de adolescentes embarazadas, según región de salud y Comarca Indígena: Enero - Diciembre 2020 P/. En: https://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicacion-general/transparencia_0.pdf

OACNUDH (2021). Recomendaciones y observaciones de Derechos Humanos sobre las personas migrantes. Panamá 2007-2021. Oficina Regional para América Central. En: <https://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2021/12/Recomendaciones-DerechosHumanos-Migrantes-PANAMA.pdf>

ONU (2016). Asamblea General. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793>

ONU (s.f.). Objetivos y metas de Desarrollo Sostenible. En:
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

ONU (2022). Noticias ONU. Los niños haitianos, a merced de las bandas armadas y sin poder ir a la escuela. En:
<https://news.un.org/es/story/2022/07/1511162>

ONU (2017). Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (CMW) (2017). Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017). del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional

ONU (2019). Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. En:
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement>

ONU (2020). Informe sobre poner fin a la detención de menores por razones de inmigración y proporcionarles cuidado y acogida adecuados. En:
<https://migrationnetwork.un.org/es/resources/report-ending-immigration-detention-children-and-seeking-adequate-reception-and-care-them>

ONUSIDA América Latina y el Caribe (2022). Consultoría sobre necesidades de salud materno-infantil, incluyendo la prevención de la transmisión materno infantil del VIH, para personas migrantes y refugiadas en la región del Darién.

OEA (1978). Proyecto de Desarrollo Integrado de la Región Oriental de Panamá (Darién). En:
<https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea30s/ch004.htm>

OIM (2006). Organización Internacional para las Migraciones. Glosario sobre Migración.

OIM (2019). Organización Internacional para las Migraciones. Derecho Internacional sobre Migración. Glosario de la OIM sobre migración. En:
<https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>

OIM (2020). Organización Internacional para las Migraciones. Seguimiento a la emergencia: Estaciones de recepción migratoria ERM, Pandemia COVID-19, Reporte de situación No. 2. Abril 17. En:
<https://dtm.iom.int/reports/panama-seguimiento-la-emergencia-estaciones-de-recepci%C3%B3n-migratoria-pandemia-covid-19>

OIM (2021). Perfil Migratorio de Panamá 2019-2020. En:
https://publications.iom.int/system/files/pdf/Perfil-Migratorio-Panam%C3%A1-2020_0.pdf

OIM (2022). Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022. En:
<https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES>

OIM (2022). Comunicado local. Cooperación internacional en Panamá, a través del grupo de Movilidad Humana. 11 de febrero. En:
[https://panama.iom.int/es/news/cooperacion-internacional-en-panama-traves-del-grupo-de-movilidad-humana#:~:text=Por%20ello%2C%20el%20Sistema%20de,para%20los%20Refugiados%20\(ACNUR\).](https://panama.iom.int/es/news/cooperacion-internacional-en-panama-traves-del-grupo-de-movilidad-humana#:~:text=Por%20ello%2C%20el%20Sistema%20de,para%20los%20Refugiados%20(ACNUR).)

SNM (2020). Servicio Nacional de Migración. Tránsito irregular de extranjeros por la frontera con Colombia año 2020. Datos Abiertos del Gobierno de Panamá. En:
https://www.datosabiertos.gob.pa/dataset/272082a4-6f1f-4207-9449-dd5c8797bcaf/resource/d588a609-18c6-4bdb-8693-af8501d2408e/download/irregulares_por_darien_diciembre_2020.pdf

SNM (2021). Datos Abiertos del Gobierno de Panamá 2021. En:
https://www.datosabiertos.gob.pa/dataset/627ab5f1-89f0-49e7-8586-7d19d0365f18/resource/c01f12aa-a56e-4e77-aca3-6b40b06aa8d6/download/irregulares_por_darien_por_condicion_enero_diciembre_2021.pdf

SNM (2022). Irregulares en tránsito por Darién por condición 2022. A noviembre. En:
<https://www.datosabiertos.gob.pa/dataset/45fa3980-ad6e-4411-8d06-e3af88835ddd/resource/8b555f4c-0f9d-4c48-a522-a4ee311dce5d/download/irregulares-en-transito-por-darien-por-condicion-septiembre-2022.pdf>

The New York Times (2022). Una niña y un sueño se perdieron en la selva. En: <https://www.nytimes.com/es/2022/11/09/espanol/darien-selva-estados-unidos.html>

UNICEF (2018). Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes en Panamá. En: <https://public.tableau.com/app/profile/horacio.garc.a/viz/IMP-NNAPanama2018/Story1>

UNICEF (2019). Situación de los derechos de la niñez y adolescencia en Panamá. En: <https://www.unicef.org/panama/media/1666/file/Situacion%20de%20la%20niñez%20y%20la%20adolescencia%20en%20Panama.pdf>

UNICEF (2019a). Los migrantes de la selva más inhóspita del mundo La Peñita, el primer punto de control migratorio en Panamá. En: <https://www.unicef.org/lac/historias/los-migrantes-de-la-selva-mas-inhospita-del-mundo>

UNICEF (2020a). Comunicado de prensa: Los dibujos de niños y niñas migrantes que ilustran los peligros de la selva del Darién. En: <https://www.unicef.org/lac/los-dibujos-de-ninos-y-ninas-migrantes-que-ilustran-los-peligros-de-la-selva-del-darien>

UNICEF (2020b). Dos mujeres embarazadas cruzan la ruta más peligrosa del mundo en tiempos de COVID-19, 2020. En: <https://www.unicef.org/panama/dos-mujeres-embarazadas-cruzan-la-ruta-m%C3%A1s-peligrosa-del-mundo-en-tiempos-de-covid-19>

UNICEF (2021). Video: “Hay niños y niñas que llegan solos”. En: <https://www.youtube.com/watch?v=83-7EwZQCVo>

UNICEF (2022). Panamá CO: Reporte de Situación No. 2. A 31 de agosto. En: <https://reliefweb.int/report/panama/panama-co-reporte-de-situacion-no-2-31-de-agosto-de-2022>

UNICEF (2022a). Respuesta de UNICEF y socios en Darién. Tablero en tiempo real 2022. En: <https://www.unicef.org/panama/respuesta-de-unicef-y-socios-en-dari%C3%A9n-0>

UNICEF (2022b). Casi 16.5 millones de niños y niñas necesitan asistencia humanitaria en América Latina y el Caribe el próximo año. 5 de diciembre. En: <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/casi-165-millones-de-ninos-necesitan-asistencia-humanitaria-en-america-latina-y-caribe>

UNICEF (s.f.) Portal México. Migración de niñas, niños y adolescentes. En: <https://www.unicef.org/mexico/migraci%C3%B3n-de-ni%C3%B1as-y-ni%C3%B1os-y-adolescentes>

UNODC (2018). Global Report on Trafficking in Persons. Viena: Naciones Unidas. En: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTIP_2018_BOOK_web_small.pdf

Valiente, Aresio (2008). Artículo “La jurisdicción indígena en la legislación panameña”. En: Hacia sistemas jurídicos plurales, reflexiones y experiencias de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena. Fundación Konrad Adenauer. pp 203-2035. En: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3640/17.pdf>

ANEXOS

ANEXO I

Aspectos metodológicos

La realización del informe Defensorial estuvo bajo la coordinación de la Dirección de Unidades Especializadas con la participación de las oficinas regionales de las Provincias de Darién, Chiriquí y Unión Chocó, mediante personal multidisciplinario y oficiales de derechos humanos previamente capacitados por OACNUDH. Por su parte, con el apoyo de UNICEF se contrató un equipo consultor que acompañó y colaboró con el desarrollo del informe Defensorial.

El estudio realizado es de tipo descriptivo, con énfasis en los últimos dos años; siendo su objetivo general:

- Dar cuenta de la situación de los derechos humanos de la niñez y adolescencia en movilidad, en las zonas de frontera de Panamá, en la Comarca Emberá-Wounaan y las provincias de Darién y Chiriquí, con el fin de aportar elementos para el fortalecimiento de la respuesta estatal en la garantía y protección de sus derechos.

Como objetivos específicos, se plantearon:

- Diagnosticar la situación de la niñez y adolescencia referida, desde las categorías de vida, desarrollo, protección y participación
- Caracterizar esta población y las condiciones de su movilidad, con énfasis en los años 2020, 2021 y 2022.
- Reconocer los impactos, en términos sociales, territoriales y económicos; que el proceso de movilidad humana puede estar ocasionando en las comunidades de acogida, con especial énfasis en los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- Efectuar recomendaciones orientadas a mejorar la respuesta institucional para la garantía y protección de los derechos de la niñez y adolescencia en movilidad y de las comunidades de acogida.

Se recurrió a una metodología de tipo cualitativo, priorizando en el informe como período de análisis los últimos tres años. Para ello la Defensoría ha realizado diferentes misiones de monitoreo, algunas de

ellas en compañía de OACNUDH y UNICEF en donde se han documentado diversas situaciones que enfrenta la niñez migrante y de las comunidades de acogida. El proceso de análisis y sistematización de la información se llevó a cabo entre los meses de julio y noviembre de 2022.

Se revisaron y analizaron fuentes secundarias referidas al tema migratorio en Panamá contemplando:

- Instrumentos internacionales y regionales de protección sobre los derechos humanos de los migrantes, en particular de los NNA y; del marco normativo nacional sobre la materia.
- Informes y recomendaciones efectuadas al Estado Panameño en torno a este tema y en interés de esta población por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020) y (2022); el Comité sobre los Derechos del Niño, (2018); el Comité para la Eliminación de la de Discriminación contra la Mujer (2022) y el Comité contra la Desaparición Forzada (2021).
- Boletines, documentos e informes efectuados tanto por agencias del SNU, como de portales especializados y organismos humanitarios
- Boletines informativos del SNM, SENAFRONT, entre otras entidades estatales.

A esto se suma la información recabada en los procesos de monitoreo y seguimiento a la situación, los informes de las Defensorías Regionales y del sistema de información de solicitudes, peticiones o quejas, así como pronunciamientos del señor Defensor en su calidad de presidente del CCPDH.

Adicionalmente se enviaron 14 notas o requerimientos Defensoriales a entidades estatales, agencias del SNU y Organismos Humanitarios. Del total enviado, se recibió respuesta de 7 entidades.

Con el apoyo financiero de UNICEF se efectuó visitas a la comarca Emberá-Wounaan comunidades de acogida de Bajo Chiquito y Canaán Membrillo, comunidad de Zapallal, ERM de Lajas Blancas y San Vicente, municipio de Metetí, en la provincia de Darién y los municipios de

Gualaca, David, ERM de Planes de Gualaca y el punto fronterizo de Paso Canoas en la provincia de Chiriquí. En esta oportunidad se realizaron 29 entrevistas a funcionarios que atienden a población migrante, 16 a personas de organismos humanitarios, 2 a representantes de la iglesia católica y se efectuaron dos asambleas comunitarias.

Finalmente, desde la Defensoría del Pueblo se trabajó en el desarrollo de un mecanismo de seguimiento a las recomendaciones efectuadas en el presente informe, a fin de dar cuenta de los avances y mejoras en la respuesta estatal frente a las necesidades de protección y la garantía de derechos de los NNA migrantes, así como de aquellos/as que residen en las comunidades de acogida.

ANEXO II

Glosario

Niño (niña): Según la Convención de los Derechos del niño: Toda persona menor de 18 años.

Adolescente. Art 5 numeral 4 (Ley 285 de 2022 Panamá): “Persona que se encuentra entre los 14 y 17 años de edad”.

Adolescentes, clasificación en subgrupos. La Alianza (2019) NMPNA. (Pág 322): Según las Normas Mínimas para la Protección de la Niñez y Adolescencia (NMPNA) en la acción humanitaria: los adolescentes tienen “edades comprendidas edades comprendidas entre los 9 y 17 años, dado el enfoque en los NNA tal como se define en la Convención sobre los Derechos del NNA. La adolescencia se puede desglosar en los siguientes subgrupos, según la edad: pre-adolescencia (9-10 años), adolescencia temprana (10-14 años), adolescencia intermedia (15-17 años y adolescencia tardía (18-19 años)”.

Niña o niño acompañado. CIDH (2019): Niñas, niños o adolescentes que cuentan con un adulto que ejerce la patria potestad y lo tiene bajo su tutela, o que cuenta con un adulto que lo cuida según la ley o la costumbre.

Niña o niño separado. CIDH (2019): Son aquellos que están separados de uno o de ambos progenitores o sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes.

Niña o niño no acompañado. CIDH (2019): Son aquellos que están separados de ambos padres, de otros parientes y no están al cuidado ni algún adulto al que según la ley o por costumbre, asuma esta responsabilidad.

Migrante. OIM (2006): “Persona que se desplaza entre fronteras internacionales o dentro de los límites de su propio país, ya sea de manera involuntaria o por decisión propia. Los objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 plantean no excluir a estas personas de los procesos sociales, así como facilitar una migración ordenada, segura, regular y responsable. Cabe aclarar que este concepto no

guarda unanimidad a nivel internacional, dado que existen muchas definiciones con similitudes y diferencias entre ellas”.

Migración irregular. OIM (2019): “Movimiento de personas que se produce al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen, de tránsito o de destino”.

Apátrida. ACNUR (1954): “Persona que no se considera como nacional de ningún Estado, de acuerdo con las diferentes legislaciones internas. Es una condición que hace que la persona tenga limitaciones en el goce efectivo de sus derechos”.

Refugiado. ACNUR (1951): Los refugiados son personas 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 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”. Artículo 1, Convención de Ginebra

Flujos migratorios mixtos. Basado en ACNUR (2007): Hace referencia a los movimientos migratorios en donde se encuentran personas que se trasladan de un país a otro ya sea en busca de mejores oportunidades socioeconómicas relacionados con la pobreza, la exclusión social y el desempleo; pero que incluye además aquellos que deben salir de su país en busca de protección debido a situaciones de persecución, conflictos armados o violaciones sistemáticas de derechos humanos en sus países de origen.

Amenazas y violaciones. La Alianza (2019) NMPNA. Anexo Full glosary. Pág 2: “Algo que puede suceder (amenazas) y algo que ha sucedido o está sucediendo (violaciones) de los derechos del niño, niña y adolescente según la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño”.

Bienestar de los niños, niñas y adolescentes. La Alianza (2019) NMPNA. (Pág 323): “Un estado dinámico, subjetivo y objetivo de salud física, cognitiva, emocional, espiritual y social, en el que los NNA: Estén seguros contra el abuso, negligencia, explotación y violencia; Tengan las necesidades básicas satisfechas, incluidas las necesidades de supervivencia y desarrollo; Estén conectados a y atendidos por sus cuidadores principales; Tengan la oportunidad de mantener relaciones de apoyo con sus familiares, compañeros, docentes, docentes, miembros de la comunidad y la sociedad en general; y Tengan la oportunidad y los elementos necesarios para ejercer su representación basada en sus capacidades evolutivas”.

Interés superior de la niñez y adolescencia. Capítulo II. Artículos 7 al 10 (Ley 285 de 2022 Panamá): La ley No. 285, lo aborda desde las siguientes perspectivas: Como un derecho, en tanto se constituye en una garantía para el cumplimiento de la “aplicación, efectividad y exigibilidad, de los derechos humanos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes” reconocidos tanto en la Constitución Política como en los convenios y convenciones ratificados por el Estado panameño (art 7).

Como principio jurídico de interpretación: “que limita la discrecionalidad de las autoridades y favorece la aplicación de las normas de protección integral de los derechos que consagran la presente Ley y otras normas” definiendo criterios para que la autoridad administrativa o judicial lo aplique. (art 8)

Como norma de procedimiento: en tanto se constituye en un “parámetro objetivo para su aplicación por parte de todos los actores del Sistema de Garantías y Protección integral, tanto en su parte administrativa como judicial”, por tanto “toda medida o intervención en atención al interés superior del niño, niña o adolescente deberá ser adoptada respetando las debidas garantías” (art 10).

En el artículo 9 se describen las consideraciones para determinar el interés superior.

Corresponsabilidad. Artículo 5, Numeral 6 (Ley 285 de 2022 Panamá): “Concurrencia de actores y acciones que de manera obligatoria están orientados a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes”.

Enfoque de Derechos. Artículo 5, Numeral 10 (Ley 285 de 2022 Panamá): “Marco conceptual basado en las normativas y principios contenidos en los instrumentos nacionales e internacionales ratificados por la República de Panamá, en especial la Convención sobre los Derechos del Niño, orientados a la promoción y protección de derechos humanos”.

Desarrollo de la primera infancia. La Alianza (2019) NMPNA. (Pág 326): “Enfoque integral sobre las políticas y los programas para niños y niñas desde el período prenatal hasta los 8 años así como para sus padres, sus cuidadores y sus comunidades. Su propósito es defender el derecho de los niños, niñas y adolescentes a desarrollar todo su potencial cognitivo, emocional, social y físico”.

Gobernanza Migratoria de la Infancia y adolescencia: Para este informe se entiende como la interacción y gestión del Estado, la familia y la sociedad, desde un principio de corresponsabilidad; en los procesos migratorios a través de la implementación de políticas migratorias, acciones y estrategias centradas en la protección y desde un enfoque de derechos humanos, acorde a los estándares internacionales.

Lo anterior teniendo en consideración las circunstancias específicas de la niñez migrante, sus perfiles, las situaciones o factores que puedan incrementar su vulnerabilidad frente a posibles riesgos o amenazas que afecten su bienestar o sus derechos.

Que atienda sus necesidades, proteja su interés superior y desarrolle sus capacidades, para evitar afectaciones o disminuir los impactos negativos de los procesos migratorios en sus vidas y desarrollo.

Medidas alternativas a la privación de la libertad. La Alianza (2019) NMPNA. (Pág 332): “Las medidas (legislativas, políticas o prácticas) destinadas a evitar la reclusión innecesaria de las personas, incluidos los NNA, que están siendo procesadas formalmente por el sistema de justicia criminal, y de los NNA migrantes. Las alternativas a la reclusión no implican la privación de la libertad”.

Medida de protección. Artículo 5, Numeral 16. (Ley 285 de 2022 Panamá): Son aquellas “adoptadas por los juzgados seccionales de niñez y adolescencia, el Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia, el

Ministerio Público o la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia para garantizar efectivamente los derechos a los niños, niñas y adolescentes, salvaguardando su integridad física, psicológica o moral ante daño o peligro”.

Protección integral. Artículo 5, Numeral 19. (Ley 285 de 2022 Panamá):

La ley lo define como el: “Conjunto de acciones de prevención, protección y promoción que se comprometen a realizar la familia, la comunidad, las diversas instancias organizadas de la sociedad y el Estado, con el fin de asegurar el pleno desarrollo biológico, psíquico y social de los niños, niñas y adolescentes en condiciones de libertad, igualdad y dignidad, y promover su participación en los distintos ámbitos sociales, según las capacidades propias de su grado de crecimiento y desarrollo” (art 19).

Principio de no discriminación. Artículo 6, numeral 4. (Ley 285 de 2022 Panamá):

“Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán por igual a todos los niños, niñas y adolescentes sin distinción o discriminación por motivos de etnia, raza, color, sexo, idioma, religión opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad, ya sea del propio niño o adolescente, de su padre, madre, tutores, representantes, responsables o familiares, salud mental o condición migratoria”.

Principio de protección a la vida familiar. Artículo 6, numeral 8. (Ley 285 de 2022 Panamá):

“Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a vivir con su padre y madre, familia nuclear o ampliada, a gozar de cuidado parental, mantener vínculos efectivos y a no ser separados de ella por razones económicas o de otra índole, salvo que sobrevengan circunstancias especiales que afecten su bienestar o sean contrarias a su interés superior.

La separación del niño, niña o adolescente de su padre y madre debe considerarse en atención a su interés superior, como medida de último recurso y extrema necesidad, y deberá ser temporal y por el menor tiempo posible.

La separación de su padre, madre o familia deberá ser ordenada mediante resolución judicial motivada”.

ANEXO III

Marco jurídico de protección y promoción de los Derechos Humanos de la niñez y la adolescencia migrante en Panamá

1. Instrumentos jurídicos de protección

Los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) requieren de una protección especializada que comprende el reconocimiento de derechos y políticas públicas específicas, dirigidas a la atención de sus necesidades de protección integral y condiciones de vulnerabilidad según su edad, crecimiento, desarrollo o situación en la que se encuentren. Estos derechos se acogen a los principios de universalidad, exigibilidad, indivisibilidad e interdependencia, sin embargo, en el contexto de la niñez en condición de movilidad humana asegurar su aplicación efectiva durante todas las etapas del desplazamiento transfronterizo representa uno de los principales desafíos para garantizar una respuesta institucional efectiva en términos de derechos y protección integral.

Esta respuesta institucional debe estar basada en el marco legal específico para la promoción y protección de los derechos de la niñez y adolescencia migrante en Panamá, de acuerdo a los estándares internacionales, regionales y nacionales de protección de Derechos Humanos. En concreto, la reciente ley No. 285 del 15 de febrero de 2022,⁷² integra gran parte de estas disposiciones las cuales también deben interpretarse a la luz de dichas obligaciones internacionales y regionales.

2. Marco normativo internacional

Históricamente se han estructurado diversos instrumentos jurídicos de protección de derechos humanos a nivel nacional, regional e internacional. Estos al ser ratificados por los Estados, generan compromisos y obligaciones directas que recaen sobre las instituciones y se proyectan en obligaciones y deber de respetar, proteger, promover y satisfacer los derechos que se dispongan en dichos instrumentos. Los derechos de las personas migrantes se

encuentran recogidos en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Panamá ha ratificado 9 de los 10 principales tratados internacionales de protección de derechos humanos aplicables a las personas en contexto de movilidad, exceptuando la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Tabla 1.

Principales instrumentos internacionales de derechos ratificados por Panamá y aplicables a los NNA

Instrumento Jurídico	Fecha de ratificación
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	16 de agosto de 1967
Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	8 de marzo de 1977
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	8 de marzo de 1977
Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967	2 de agosto de 1978
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	29 de octubre de 1981
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	24 de agosto de 1987
Convención sobre los Derechos del Niño	12 de diciembre de 1990
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados	8 de agosto de 2001
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía	9 de agosto de 2001
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	7 de agosto de 2007
Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas	24 de junio de 2011
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un Procedimiento de Comunicaciones	16 de agosto de 1967

Nota: Elaboración propia, 2022.

⁷² La ley No. 285 del 15 de febrero de 2022, crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Aunado a ello, resulta indispensable tomar en consideración las disposiciones del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y el Pacto Mundial sobre los Refugiados, que, si bien no son instrumentos internacionales con carácter vinculante, representan un compromiso político por parte del Estado para responder al fenómeno de la migración internacional y en este caso, fortalecer la protección especial a los NNA bajo su jurisdicción, alentando a las autoridades a eliminar todas las formas de discriminación contra las personas migrantes y sus familias, como lo son el racismo, la xenofobia y la intolerancia.

Aunque los derechos humanos contenidos en los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos existentes también son aplicables a los NNA, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (CDN),⁷³ ratificada por el Estado panameño en 1990 mediante la Ley No.15, representa el principal instrumento jurídico en materia de protección de derechos de los NNA. Esta Convención además de reconocer a los NNA como sujetos titulares de derechos especiales,⁷⁴ desarrolla entre otros, el principio de protección integral e interés superior del niño o la niña, y, junto con sus tres protocolos facultativos,⁷⁵ sienta la responsabilidad de los **Estados**, pero también de la **familia** y la **sociedad** en general, de garantizar la realización universal de todos los derechos de los NNA, mediante la definición de una serie de estándares y disposiciones que buscan orientar las prácticas y políticas públicas en el marco de la protección de sus derechos.

⁷³ Es importante destacar que el mecanismo de garantía que define la CDN para asegurar el respeto a las disposiciones que en ella se contemplan, corresponde al Comité sobre los Derechos del Niño quien también supervisa la aplicación de los protocolos facultativos de dicha Convención.

⁷⁴ Esta Convención, así como otros instrumentos internacionales, incorpora la doctrina de la protección integral, que reconoce al niño su condición de sujeto de derecho y le confiere un papel principal en la construcción de su propio destino.

⁷⁵ Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre la participación de niños en conflictos armados (2000); Protocolo facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía (2000) y Protocolo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones (2011).

De cara a la responsabilidad del Estado panameño en asegurar el respeto y protección de los derechos de todos los NNA que se encuentren en su jurisdicción y en cumplimiento con las obligaciones internacionales previamente contraídas conviene destacar lo establecido artículos 1, 2 y 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), en tanto disponen que:

Art. 1 y 2: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”.

Art. 13: . “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado (...), tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.

Con base a lo anterior, se reconoce al principio de igualdad y no discriminación también recogido en otros instrumentos de protección, como un pilar fundamental de todo andamiaje jurídico y del Estado de derecho como tal, el cual en el contexto de los NNA migrantes supone un elemento clave para el aseguramiento de su protección integral. Luego, conviene destacar que bajo ninguna circunstancia justificada la libertad de los NNA puede verse restringida pues esto representa un impacto sobre su desarrollo e integración en la sociedad.

Dicho esto, los NNA migrantes pueden encontrarse en condiciones de vulnerabilidad antes de abandonar su país de origen y esta situación suele verse agravada durante el tránsito migratorio. La vulnerabilidad frente a las violaciones de los Derechos Humanos también puede estar asociada a múltiples formas de discriminación, desigualdad y desprotección. En consecuencia, y para garantizar que cada NNA

migrante pueda acceder a una protección adecuada e integral de sus derechos, la situación de cada persona debe evaluarse individualmente de acuerdo a su condición, edad y particularidades, y desde luego que al tenor del principio de interés superior del niño o la niña.⁷⁶

Dentro del marco jurídico internacional aplicable a la niñez migrante, hay que tomar en cuenta las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño, en particular, porque estas ofrecen acciones y criterios orientativos para una mejor aplicación e interpretación de la Convención de los Derechos del Niño y en consecuencia, promueven una mejor protección a este grupo poblacional. Para el presente tema, es importante destacar las siguientes:

Tabla 2.

Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño relativas a la protección de la niñez migrante

Obs. General No. 6 “sobre trato de la Niñez No Acompañada y separada de su familia fuera de su país de origen, (2005)”.

Esta observación pone en manifiesto la situación particularmente vulnerable de los menores no acompañados y separados de su familia, exponer la multiplicidad de problemas que experimentan los Estados y otros actores para conseguir que esos menores tengan acceso a sus derechos y puedan disfrutar de los mismos, así como proporcionar orientación sobre la protección, atención y trato adecuado de los referidos menores a la luz de todo el contexto jurídico que representa la Convención de los Derechos del Niño (la “Convención”), con particular referencia a los principios de no discriminación, el interés superior del niño y el derecho de éste a manifestar libremente sus opiniones (p.5).

Obs. General No. 12 “sobre el derecho del niño a ser escuchado, (2009)”.

Reconoce la importancia de darle al niño o niña la oportunidad de ser escuchada y expresar su opinión libremente en todo procedimiento judicial o administrativo que les afecte, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado.

Obs. General No.14 “sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, (2013)”.

Define los requisitos para la correcta aplicación del principio del interés superior del niño, especialmente sobre las garantías que se deben asegurar y estándares a seguir en todo procedimiento relacionado con esta población ya sea administrativo, judicial o de cualquier otra índole.

Observación General Conjunta No. 4 y No. 23 “sobre los derechos de los niños y niñas migrantes en todas las etapas de la migración, (2017)”.

Una de las principales contribuciones de esta observación, es que reconoce el hecho de que todo NNA tiene el derecho fundamental a la libertad y en consecuencia, a no ser detenido por su condición migratoria, subrayando que, la detención de NNA migrantes, de cualquier tipo que fuere, debería estar prohibida por la ley y esta prohibición debería aplicarse plenamente en la práctica.

Adicionalmente proporciona una orientación autorizada sobre las medidas legislativas y de políticas y otras medidas apropiadas que deben adoptarse para garantizar el pleno cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de las Convenciones, a fin de proteger plenamente los derechos de los niños en el contexto de la migración internacional. (párr. 7)⁷⁷

Nota: Adaptado del Comité Derechos del Niño. Observaciones Generales.⁷⁸

⁷⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Migrantes en condición de vulnerabilidad. En: <https://www.ohchr.org/es/migration/migrants-vulnerable-situations>

⁷⁷ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Comité de los Derechos del Niño. Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, 2017. En: https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CMW/OG_3_CMW_22_CRC.htm

⁷⁸ Comité de derechos del niño. En: <https://www.plataformadeinfancia.org/derechos-de-infancia/observaciones-generales-comite-derechos-del-nino/>

Finalmente, se reconoce que al tenor del derecho internacional, las detenciones de los NNA por motivos migratorios, contradice los estándares y avances de protección desarrollados en esta escala; suponiendo una afectación sustancial sobre los derechos de esta población. En ese sentido, y a fin de asegurar que ningún NNA sea detenido a causa de su situación migratoria o situaciones conexas a ella, esta Defensoría resalta lo relatado en el Informe sobre poner fin a la detención de menores por razones de inmigración y proporcionarles cuidado y acogida adecuados (2020), en tanto dispone que:

1. “Los órganos internacionales y regionales de derechos humanos han declarado en reiteradas ocasiones que la detención de menores por razones de inmigración nunca redunda en el interés superior del niño y es constitutiva de una violación del derecho internacional de los derechos humanos. En los últimos años, ha surgido un consenso entre la comunidad internacional en el sentido de que la privación de libertad perjudica la salud física, del desarrollo, emocional y psicológica de los niños, privándolos de sus derechos fundamentales y de su infancia. Sobre la base del principio fundamental del interés superior del niño, los Estados deberán trabajar en pro de la eliminación de la privación de libertad de los niños por su condición de migrantes y para ello deberán elaborar e implementar alternativas a la detención no privativas de libertad basadas en los derechos humanos”.

2. “(...) todo niño, en todo momento, tiene un derecho fundamental a la libertad, la vida familiar, la salud, el desarrollo, la no discriminación y a no sufrir ninguna forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental, y a que su interés superior sea la consideración primordial en todas las medidas que le conciernan⁴. El Comité de los Derechos del Niño ha aseverado claramente que la detención de cualquier niño por razones de inmigración es constitutiva de una violación a los derechos del niño y siempre es una contravención del principio del interés superior de este⁵. Esta posición ha sido afirmada por observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno”.

3. Marco Normativo Regional

Continuando en la escala regional, en seguida se presentan los principales instrumentos regionales de protección de derechos humanos que Estado panameño ha ratificado y son aplicables a la niñez y adolescencia migrante:

Tabla 3.

Principales instrumentos regionales de protección de derechos humanos ratificados por Panamá

Instrumento Jurídico	Fecha de ratificación
Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre	Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948.
Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), “Pacto de San José, Costa	5 de agosto de 1978
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo San Salvador”	San Salvador, El Salvador, 17 de noviembre de 1988
Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Para”	26 de abril de 1995
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	27 de junio de 1991
Convención Interamericana sobre Desaparición forzada de personas	31 de julio de 1995
La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	24 de enero de 2001

Nota: Elaboración propia, 2022.

En el SIDH ⁷⁹ existe un amplio desarrollo jurisprudencial y doctrinal en torno a la protección de derechos que merecen los NNA en condición de movilidad o condiciones de especial vulnerabilidad. La Opinión Consultiva OC-17 (2002), es un ejemplo de ello. Esta se refiere a la condición jurídica y derechos humanos de los NNA, y mantiene la interpretación que se da desde la CDN, en el sentido de reconocer a los

⁷⁹ Conformado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH).

NNA como sujetos titulares de derechos y con personalidad jurídica internacional. Seguidamente, analiza a la familia como núcleo central para la protección de los NNA, sin embargo, hace énfasis en que garantizar las medidas de protección integral en beneficio de los NNA, es responsabilidad del Estado.⁸⁰

Por su parte, la Opinión Consultiva OC-21 (2014), al referirse sobre las garantías del debido proceso aplicables a los NNA vinculados al contexto migratorio sostiene que, en definitiva el Estado debe asegurar: i) el derecho a ser notificado de la existencia de un procedimiento y de la decisión que se adopte en el marco del proceso migratorio; ii) el derecho a que los procesos migratorios sean llevados por un funcionario o juez especializado; iii) el derecho de la niña o niño a ser oído y a participar en las diferentes etapas procesales; iv) el derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor y/o intérprete; v) el acceso efectivo a la comunicación y asistencia consular; vi) el derecho a ser asistido por un representante legal y a comunicarse libremente con dicho representante; vii) el deber de designar a un tutor en caso de niñas o niños no acompañados o separados; viii) el derecho a que la decisión que se adopte evalúe el interés superior de la niña o del niño y sea debidamente fundamentada; ix) el derecho a recurrir la decisión ante un juez o tribunal superior con efectos suspensivos; y x) el plazo razonable de duración del proceso.⁸¹

De acuerdo con la misma opinión consultiva, pero asociado esta vez a la situación de los NNA no acompañados o separados, se tiene que:

“los Estados se encuentran, además, obligados a adoptar las medidas necesarias tendientes a la determinación de la identidad y composición familiar de la niña o del niño en tal situación, localizar a su familia y propender a su reunificación familiar, teniendo en cuenta su opinión e interés superior, y velar por la repatriación voluntaria y segura a su país de origen. En caso de no ser posible esto último, otras soluciones duraderas debieran tenerse en cuenta”.

Sobre los espacios temporales de alojamiento, en este caso las ERM, la Corte IDH (2014) ha indicado que, dichos espacios

“deben respetar el principio de separación y el derecho a la unidad familiar, de modo tal que si se trata de niñas o niños no acompañados o separados deben alojarse en sitios distintos al que corresponde a los adultos y, si se trata de niñas o niños acompañados, alojarse con sus familiares, salvo que lo más conveniente sea la separación en aplicación del principio del interés superior de la niña o del niño y, además, asegurar condiciones materiales y un régimen adecuado para las niñas y los niños en un ambiente no privativo de libertad” (párr. 8).⁸²

En este apartado también es conveniente destacar que la Corte IDH en el marco del caso de Vélez Loor Vs Panamá,⁸³ el 26 de mayo de 2020, dictó medidas urgentes y requirió al Estado panameño tomar las acciones necesarias para proteger la salud, vida e integridad de las personas migrantes debido a las condiciones en que se encontraban retenidas en las ERM.⁸⁴ Si bien dichas medidas fueron suspendidas, varias de estas son aplicables a la actualidad y se traducen del siguiente modo: i) Reducir las condiciones de hacinamiento en la ERM; ii) Determinar, cuando sea posible, de acuerdo al interés superior, opciones

⁸⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC 17-2002. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, 2002. En: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

⁸¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC 21-2014, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y / o en necesidades de protección internacional, 2014. En: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen_seriea_21_esp.pdf

⁸² Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Ficha Técnica: Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, 2014. En: https://www.corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica_opinion.cfm?nld_Ficha=32&lang=es

⁸³ El caso hace referencia al señor Jesús Tranquilino Vélez Loor, de nacionalidad ecuatoriana, y quien fue detenido el 11 de noviembre del 2002, en el puesto policial de Tupiza, ubicado en la provincia del Darién, por no portar la documentación necesaria para permanecer en el país. Mientras el señor Vélez Loor estuvo detenido, fue mantenido en condiciones inhumanas y además permaneció con personas procesadas y condenadas por delitos comunes, a pesar de haber cometido solo una infracción migratoria.

⁸⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Resolución de la presidencia de la CIDH Adopción de medidas urgentes, caso Vélez Loor vs. Panamá. En: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/velez_se_01.pdf

de acogida familiar o comunitaria para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, así como para aquellos que están junto con sus familias preservando la unidad familiar; iii) Proporcionar a las mujeres embarazadas acceso gratuito a servicios de atención en salud sexual y reproductiva así como a servicios de atención de maternidad y facilitar servicios de atención en salud adecuados para niñas y niños; iv) Adoptar las medidas que sean necesarias para superar barreras legales, idiomáticas y culturales que dificulten el acceso a la salud y a la información y; v) Adoptar medidas para prevenir el riesgo de violencia, y en particular aquella de carácter sexual, a la que están expuestas las mujeres, las niñas y los niños migrantes.

Finalmente, sobre la situación de detención que se pudiera evidenciar en la ERM es conveniente señalar que, sobre la libertad personal de las personas inmersas en contextos migratorios, la Corte IDH ha señalado en reiteradas ocasiones que, son incompatibles con la CADH las medidas de carácter punitivo para realizar control migratorio.

4. Marco normativo nacional

La estructura y organización del Estado panameño se encuentra establecida por la Constitución Política del 2004, la cual parte del reconocimiento a la dignidad humana en igualdad y derechos. En ese sentido, el Artículo 17 del cuerpo normativo ya mencionado, refiere que;

“las autoridades de la República de Panamá están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley”(p.29).

En cuanto a los derechos de las NNA, como compromiso constitucional se tiene que el Estado deberá protegerlos a ellos y sus familias, mediante la implementación de mecanismos destinados a promover y resguardar los derechos de los NNA en su condición de población vulnerable.

En febrero de 2022 se creó del Sistema de Garantías para la Protección Integral de los Derechos Humanos de los NNA,⁸⁵ mediante la ley No. 285

del 15 de febrero de 2022. De acuerdo con el artículo 119 de dicha ley, este sistema se define como un conjunto articulado y coordinado de organismos, instituciones, subsistemas, normativas, garantías, principios, políticas, planes, programas, servicios, procesos y demás medidas administrativas, judiciales, legislativas y sociales para la protección integral de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

Por su parte la ley subraya la obligación del Estado en proteger integralmente a los NNA, independientemente de su país de origen o procedencia de acuerdo al principio de interés superior del niño o la niña y al principio de protección prioritaria. A su vez, re-ordena las competencias a nivel institucional para garantizar de este modo el ejercicio pleno, permanente y efectivo de los derechos humanos reconocidos tanto en el ordenamiento jurídico nacional, como en otros instrumentos internacionales de protección de derechos humanos.

Un aspecto importante es que con base a los artículos 7 y 8, el interés superior del niño y la niña, además de suponer que el respeto y plena realización de los derechos y garantías de los NNA sean de consideración primordial en la adopción de medidas que impacten su vida o decisiones de cualquier índole, también es analizado como un principio jurídico de interpretación, que limita la discrecionalidad de las autoridades, reconoce la posibilidad de aplicar otras normas de protección de Derechos Humanos en beneficio de esta población y además que, en el supuesto que una norma admita más de una interpretación, se aplicará siempre la que garantice y brinde mayor blindaje a los derechos de los NNA.

Sobre las consideraciones para determinar la aplicación del interés superior del niño, se insta a las autoridades a tomar en consideración:

- i) la opinión del niño, niña y adolescente, en función de su edad y madurez;

⁸⁵ Ley No. 285 del 15 de febrero de 2022, que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Ver más: https://www.sijusa.com/wp-content/uploads/2022/05/l_285_2022.pdf

- ii) la necesidad de equilibrio entre los derechos y garantías del niño, niña y adolescente y las exigencias del bien común;
- iii) la condición específica de los niños, niñas y adolescentes como personas en desarrollo.
- iv) la indivisibilidad de los Derechos Humanos y, por tanto, la necesidad de que exista equilibrio entre los distintos grupos de derechos de los NNA y los principios en los que están basados, de acuerdo con los establecido por la CDN
- v) la necesidad de priorizar los derechos del NNA frente a los derechos de las personas adultas.

Tabla 4.
Legislación interna en materia de protección de derechos de los NNA migrantes

Norma	Alcance
Decreto Ley No. 3 del 22 de febrero de 2008	Crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones.
Ley No. 79 de noviembre de 2011	Sobre Trata de Personas y Actividades Conexas.
Ley No. 36 de 24 de mayo de 2013	Sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes y actividades conexas.
Decreto Ejecutivo No. 303 de 6 de septiembre de 2016	Reglamenta la Ley 79 de 9 de noviembre de 2011, sobre Trata de Personas y Actividades Conexas.
Decreto Ejecutivo No. 5 de 16 de enero de 2018	Desarrolla la Ley 5 de 26 de octubre de 1977, por la cual se aprueba la Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, deroga el Decreto Ejecutivo No. 23 de 10 de febrero de 1998 y dicta nuevas disposiciones para la protección de las personas refugiadas.
Decreto Ejecutivo No. 125 de 17 de abril de 2018	Mediante el cual se aprueba el Plan Nacional contra la Trata de Personas para el Quinquenio 2017-2022.
Decreto Ejecutivo No. 10 de 16 de enero de 2019.	Reglamenta la Ley 28 de 30 de marzo de 2011, que aprueba la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 hecha en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954.
Decreto Ejecutivo No. 121 de 15 de marzo de 2019	Aprueba el Manual de Gestión de Alojamientos Temporales en la República de Panamá
Ley No. 171/2020. De Protección Integral a la Primera Infancia y al Desarrollo Infantil Temprana	Establece las bases y las directrices técnicas y de gestión intersectorial para la política de Estado en materia de Primera Infancia y Desarrollo Infantil Temprano

Nota: Elaboración propia, 2022. Adaptado de Defensoría del Pueblo, 2021.

5. Principios fundamentales de protección de la niñez y adolescencia

La CDN como instrumento rector para la promoción de sus derechos, integra cuatro principios fundamentales que deben orientar el actuar de las instituciones públicas y privadas en el marco de promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia. De este modo, garantizar su aplicación es crucial para proteger a los NNA en condición de movilidad humana o en las mismas comunidades de acogida o receptoras del flujo migratorio.

Tabla 5.
Principios que orientan la protección integral de los derechos humanos de los NNA según la CDN

Principio de interés superior del niño y la niña (Art. 2)	Este principio implica que en todas las medidas concernientes a los NNA que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial que se atenderá será el interés superior del niño. Supone también que los Estados Partes se comprometen a asegurarles la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas. Finalmente, que los Estados Partes se aseguren que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los NNA cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada
Principio de no discriminación (Art. 3)	Este principio implica que todos los derechos deben ser aplicados a todos los NNA, sin excepción alguna, y es obligación del Estado tomar las medidas necesarias para protegerles de toda forma de discriminación. En el contexto de NNA migrantes no acompañados o separados, el principio de no discriminación la prohíbe incluyendo su condición de refugiados, solicitantes de asilo o migrantes. Este principio no excluye -e incluso puede exigir- la diferenciación fundada en la diversidad de necesidades de protección, como las asociadas a la edad o al género.

Principio de vida, supervivencia y desarrollo (Art. 6 CDN)	Los Estados deberán garantizar no sólo la supervivencia de los niños y niñas, sino que deberán garantizar su desarrollo adecuado, a través del disfrute a la salud, la nutrición, un ambiente sano, seguridad social, educación, actividades culturales y recreativas.
Principio de participación y a ser escuchado (Art.12)	Los Estados garantizarán a los NNA que estén en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que les afecten, teniendo debidamente en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez. Con tal fin, se les dará la oportunidad de ser escuchados, en todo procedimiento judicial o administrativo que les afecte, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional. Este principio adquiere relevancia en el marco de la protección de los derechos de los NNA pues su aplicación debe permear todo proceso relacionado con esta población.

Nota: Elaboración Propia, 2022. Basado en la CDN.



Marca Gratis al ①②⑦
Disponible las 24 horas
Teléfono: 500-9800 / 500-9801
Horario: Lunes – Viernes (8:00 a.m. a 4:00 p.m)

@defensoriapan



Defensoría del Pueblo

