

# Reflexiones sobre la migración en Panamá: políticas públicas en las migraciones estacionarias y de tránsito

Samuel Pinto

## Introducción

Plantearse un problema sobre la migración por Panamá, es hablar de la forma constitutiva de la nación panameña. La República de Panamá se ha constituido como zona de tránsito a partir de los primeros procesos colonizadores por parte del imperio español. Para poder transportar las mercancías de metales preciosos que venían del sur (Perú, Ecuador), se establecieron por Panamá dos corredores mixto-fluviales y terrestres conocidos como Camino de Cruces y Camino Real, los cuales se constituyeron en sistemas de tránsito y movimiento de mercancías por el Istmo hacia la metrópoli española. Este tipo de movimiento de mercancías generó uno de los primeros procesos migratorios, ya que muchas de las personas que transitaban por este sistema de movilidad se establecían en pequeños asentamientos poblacionales a lo largo de ríos y calzadas.

En la División Internacional del Trabajo, la República de Panamá ocupa un papel particular, el cual ha dado desarrollo al modelo económico que se ha impuesto como país. Desde los procesos de colonización española la ciudad de Panamá ejercía el rol de tránsito; es decir, era la conectividad desde el sur de América, hacia la metrópoli (España), a través de sistemas de navegación y corredores terrestres que partían el Istmo en dos: del Pacífico al Atlántico (Caminos de Cruce y Camino Real).

A inicios de la República de Panamá en 1903, ya comenzaba a afianzarse este sistema económico transitista, a partir del establecimiento del Ferrocarril en 1850, el cual atravesaba el Istmo en dos direcciones (Pacífico-Atlántico y Atlántico-Pacífico). Función que se mantuvo sobre todo en el período de la Fiebre del Oro californiano a partir de 1849, cuando miles de transeúntes utilizaban las aguas del río para alcanzar el Pacífico y continuar su viaje hacia la Costa Oeste de los Estados Unidos. Paralelo a estas actividades, en 1880, los franceses al mando del Conde Ferdinand de Lesseps, exitoso por la construcción del Canal de Suez, trata de desarrollar un canal a nivel por Panamá, del Atlántico al Pacífico el cual fracasó por motivos de manejos

económicos y salubridad en el Istmo. Fueron los norteamericanos que en 1914 terminan esta obra civil cuyos sistemas era de esclusas hidráulicas.

Todo ese desarrollo de la zona de tránsito por Panamá se conoció como la Región Interoceánica del Istmo de Panamá. Articulado a estas actividades se desarrollaron los sistemas portuarios en el Pacífico y Atlántico, la Zona Libre de Colón (Atlántico), área de Panamá-Pacífico, sistema bancario internacional y todo el sistema de *hub* aéreo. Toda esa forma de organización del tránsito de mercancías a nivel internacional constituyó lo que conocemos como el modelo transitista de la economía panameña.

El crecimiento y formación sociodemográfica de la República de Panamá, en el área transitista de la Región Interoceánica, se desarrolló a partir de oleadas de migrantes que fueron utilizados como fuerza de trabajo (Canal de Francés, Canal Norteamericano y Ferrocarril), quienes luego de quedar cesantes las obras se asentaron en el centro de la ciudad.

A partir del año 2000 se observa un crecimiento tanto de las migraciones en tránsito como las estacionarias. Siendo la República de Panamá un país de paso se ha visto en la necesidad no solo de desarrollar instalaciones de ayuda a migrantes en las zonas fronterizas, sino también adecuar su legislación generando algunas políticas públicas con el objetivo de asegurar los derechos humanos de los migrantes que transitan por Panamá en dirección a los Estados Unidos de América y Canadá. En el área limítrofe entre Panamá y Colombia existe una zona selvática conocida como el tapón del Darién, región donde han muerto muchos migrantes tratando de cruzar desde Colombia hacia Panamá. El manejo de los derechos humanos y políticas de atención en esta zona es muy informal, ya que muchas veces los migrantes son movilizados por sujetos que le cobran dinero para realizar dicho traslado.

Se podría decir entonces que siendo Panamá un país de tránsito de personas, adolece de un buen manejo de políticas públicas de migrantes, lo cual ha traído como consecuencia que éstos individuos protesten, cierren calles o se amotinen ante la incapacidad de poder tener una información clara y precisa sobre el proceso de entrada y salida en el país.

## La migración irregular sur-norte

Hablar de la migración irregular es describir situaciones de desplazamiento de personas bajo condiciones ilegales e informales de movilidad humana internacional. Contextos que se expresan por condiciones sociales, políticas, económicas, de guerra, violencia, catástrofes climáticas, desplazamientos forzados. Esta situación es expresada por los medios de comunicación social donde se aborda el tránsito de la migración irregular, que se vive en la frontera entre Panamá y Colombia, la cual ha llevado a buscar estrategias en conjunto sobre el tema de la migración irregular.

Desde el ámbito de las políticas públicas estos fenómenos demográficos se constituyen en un problema público de dimensiones internacionales, ya que su intervención involucra un sinnúmero de actores locales e internacionales.

Esta fase de las políticas públicas, campo de la decisión racional, se constituye en la transición entre el problema-agenda hacia el diseño de la política pública. Una de las preguntas que se podría hacer frente al problema de la migración de tránsito irregular en Panamá sería: ¿Cómo y quienes están diseñando las decisiones de las políticas públicas en cuanto a la migración de tránsito irregular?

A partir de estos elementos se presenta la siguiente problematización:

**Característica del problema:** Crecimiento desbordado del desplazamiento humano irregular en la frontera de Colombia y Panamá, generan desplazamiento de migrantes en tránsitos por Centroamérica, producto de condiciones sociales, políticas, económicas, de guerra, violencia, catástrofes climáticas y desplazamientos forzados que involucran no solo regiones de América Latina, sino de movimientos migratorios extracontinentales de regiones de África y Asia de donde proceden la mayoría de los migrantes que hacen un trayecto entre continentes para pasar por Panamá en dirección al norte de América.

**Grado de consenso en torno a los objetivos por alcanzar:** Este problema tiene un ámbito internacional que involucra varios países. La migración irregular sur-norte (América del Sur hacia Norte América) ha utilizado la posición geográfica de Panamá como país de tránsito migratorio hacia los Estados Unidos y Canadá.

**Ubicación en la agenda gubernamental.** Esta situación ha llevado a enfrentar al gobierno de la República de Panamá un problema de carácter migratorio internacional dentro de su Agenda de Estado, al constituirse este en un problema que supera los límites del territorio, el abordaje, diseño e implementación de la política pública es de carácter regional. A partir del 2011 hasta el 2016 pasaron por la frontera por Panamá más de 92 mil personas, según datos de la Organización Internacional de Migración (OIM).

**Disponibilidad de instrumentos y alternativas.** La disponibilidad de instrumentos y alternativa ha tenido que darse a partir de reuniones con organismos internacionales. En febrero de 2018 el Estado panameño con la asesoría de la Organización Internacional de Migración (OIM) desarrollan un protocolo de gestión denominado: “Manual de Gestión de Alojamientos Temporales: Situación de Flujos Migratorios”, el cual se constituye en un instrumento para la gestión de la política pública migratoria irregular en la República de Panamá. Este documento define algunas estrategias para la atención al problema de flujo migratorio irregular. El documento inicia con el planteamiento del problema, la definición del problema (contexto y ruta migratoria de los desplazamientos irregulares) y las instancias responsables de la implementación de la gestión dentro del Estado panameño, normativas institucionales. Se establecen los mecanismos sobre la administración de los alojamientos temporales y su ciclo de vida. La administración de estos alojamientos temporales está descrita en tres (3) fases: **Fase 1: Instalación y apertura de los alojamientos temporales; Fase 2: Cuidado y mantenimiento y la Fase 3: de Cierre y soluciones duraderas**

**a) Diversidad de partes interesadas**

Las partes interesadas o vinculantes son tanto organizaciones de agencias internacionales como gobiernos regionales, organismos internacionales como la Organización Internacional de Migración (OIM), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Cancillería y gobiernos regionales involucrados en el tránsito irregular.

**b) Experiencia y conocimientos requeridos**

La experiencia la poseen los organismos internacionales que son los que con sus pericias en temas de migración irregular han podido ayudar al Estado panameño, definiendo una estructura institucional dentro de un Ministerio de

Gobierno el cual se encarga, en conjunto con el Ministerio de Seguridad, de la ejecución de los procesos de la migración en la frontera entre Colombia y Panamá.

### **c) Recursos disponibles**

Esta fase (variable) es muy importante para la implantación y ejecución de la política pública. El Estado panameño ha hecho la mayor inversión en obras de infraestructuras (albergues, centros de atención de salud primaria, áreas sociales, etc.). Los organismos internacionales han puesto su capital cultural (conocimiento), sus expertos, *think tank*, como recursos para enfrentar esta situación.

### **d) Responsabilidades de implementación y criterios de evaluación**

Siendo esta situación de índole internacional, el abordaje, diseño e implementación tiene que venir en común acuerdo con las partes y actores de este problema de desplazamiento migratorio internacional. Tanto países del sur como: Brasil, Ecuador, Colombia, como países del norte: desde Costa Rica, México, Estados Unidos y Canadá deben incorporarse al proceso de definición y diseño e implantación de esta política pública la cual afecta a cada país de forma particular. A unos como situaciones del tránsito de migrantes, a otros como receptores de migrantes irregulares. Entre estos podíamos mencionar, como aspectos significativos, que los tomadores de decisiones debieran tener en cuenta a la hora de diseñar políticas públicas sobre este tipo de problema.

A partir de este contexto en que se abordan los flujos migratorios irregulares y extracontinentales desde las políticas públicas, es importante conocer las siguientes interrogantes a partir de las cuales se puede acotar a un objeto de estudio.

1. ¿Qué política pública se está diseñando o implementando en Panamá a partir de este fenómeno migratorio irregular?
2. ¿Qué actores nacionales e internacionales están involucrados?
3. ¿Qué criterios de diseño y evaluación de las políticas públicas se están priorizando en materia de derechos humanos o de seguridad pública?
4. ¿Qué tratos reciben estos migrantes en su tránsito por Panamá?
5. ¿Qué tipos de derechos le son violados a estos migrantes irregulares?

---

En este contexto y perspectivas de las migraciones irregular el autor Álvarez Velasco plantea: “*El término tránsito hace alusión a “la acción de ir de una localidad a otra” y al término migratorio como un “adjetivo que alude a quien migra o se desplaza de un lugar de origen a otro de destino”. Al juntarlos bajo el término tránsito migratorio se conceptualiza una fase nodal del ciclo de la migración humana: el movimiento transitorio —entre lugares de emigración y asentamiento, al interior de o entre países—, compuesto por tiempos de travesía y de espera, cortos o prolongados, a través de vías aéreas, marítimas o terrestres y de parajes para estancias temporales en ruta. (Alvarez: 2021).*”

## **Conclusión**

Se puede concluir que la identidad de Panamá como construcción socio-territorial alude a procesos migratorios tanto en tránsito como estacionario. Panamá como país ejerce un rol en la división internacional del comercio mundial de integrador de las relaciones comerciales a partir de su posición geográfica y sus plataformas de conectividad (marítima, aérea, financiera, multimodal y logística).

Los procesos de migración irregular en tránsito se han incrementado en el país a tal magnitud de sobrepasar las capacidades instaladas y logísticas de manejo migratorio en la frontera entre Panamá y Colombia. Esto expresa que la capacidad de país en manejo migratorio fronterizo ha superado la capacidad de operatividad.

Las políticas públicas ya sea en su fase de diseño e implementación no expresa una claridad en el manejo. Es decir, no conocemos cuál es el orden institucional jerárquico o cuál es la institución encargada de diseñar, dirigir y coordinar las políticas públicas migratorias en las zonas fronterizas. Se observan diferentes estamentos del Estado cumplimiento tanto funciones administrativas como jurídico-legales.

Se hace necesario que el país desarrolle y visibilice una política pública migratoria fronteriza a partir de los intereses del país y de los derechos humanos en las zonas de fronteras para evitar y minimizar los riesgos de violación de derechos en estas zonas limítrofes y fronterizas.

## **Bibliografía**

ÁLVAREZ VELASCO, Soledad (2021). “**Migración**”, Tránsitos Irregularizados. 1ª. Ed.- CLACSO, Buenos Aires, pp 31-37.

OMAR, Arguello (1981). “*Migraciones: universo teórico y objetos de investigaciones*”, *Notas de población N°. 25 CELADE (CEPAL), Chile, pp 25-68.*