



**EMBAJADA DE PANAMA
COSTA RICA**

CORTE I.D.H.

04 MAY 2017

RECIBIDO

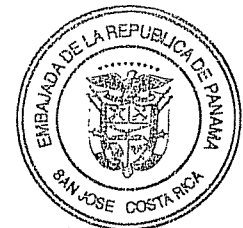
EPCR/190//2017
4 de mayo de 2017

Señor Secretario General:

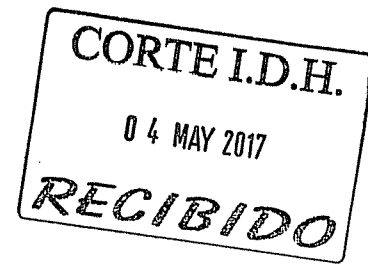
Tengo el agrado de remitir adjunto con la presente A.J.-MIRE-2017-53993, de fecha 3 de mayo de 2017 suscrita por la Subdirectora General de Asuntos Jurídicos y Tratados Señora Nadia Montenegro de Detresno, en donde se transmite copia de la solicitud de opinión consultiva presentada por el Ilustrado Estado del Ecuador, referente a la institución del asilo en sus diversas formas y la legalidad de su reconocimiento como derecho humano en todas las personas conforme al principio de igualdad y no discriminación. En este sentido, tengo a bien remitir las observaciones del Estado panameño referente al tema, dentro del límite de plazo establecido en la Nota CDH-OC-25/256 de 28 de marzo de 2017, es decir hasta el 4 de mayo de 2017.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi más distinguida consideración.


ELIZABETH SERRANO DE BUTLER
Embajadora



Al Honorable Señor
PABLO SAAVEDRA ALESSANDRI
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos
Ciudad.-



Observaciones de la República de Panamá referente a la Solicitud de Opinión
Consultiva

Solicitada por:

El Gobierno de la República de Ecuador

A la:

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Relativa a:

**Alcance y Fin del Derecho de Asilo a la Luz del Derecho Internacional de los
Derechos Humanos, del Derecho Interamericano y del Derecho Internacional.**

Consideraciones Generales

Mediante nota REF.: CDH-OC-25/018 del 17 de noviembre de 2016, la Corte Interamericana de Derechos Humanos transmite copia de la solicitud de opinión consultiva presentada por el Ilustrado Estado del Ecuador, al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, y que guarda relación con la **“institución del asilo en sus diversas formas y la legalidad de su reconocimiento como derecho humano de todas las personas conforme al principio de igualdad y no discriminación.”** Esto con el objetivo de cada Estado perteneciente al sistema interamericano de derechos humanos, presente sus observaciones respecto a esta importante institución consagrada tanto en el ámbito universal como regional.

Marco Jurídico de Aceptación de las Figuras de Asilo y Refugio

Es importante señalar que el artículo 4 de la Constitución Política señala que “La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional”, precepto constitucional cuya eficacia radica en el cumplimiento de las obligaciones internacionales que de forma voluntaria adquiere el Estado panameño, con la ratificación de los convenios o tratados de derecho internacional.

A diferencia de la Carta Magna de la República del Ecuador, la cual consagra la figura del asilo y refugio en su artículo 41, la Constitución Política de la República de Panamá no contempla ninguna de estas dos instituciones en su articulado. No obstante, es preciso señalar que el segundo párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece que las autoridades panameñas, podrán según las circunstancias, “tomar las medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales”.

a. Asilo

En lo que respecta a la figura del asilo, el Estado panameño ha ratificado instrumentos internacionales que establecen la figura del asilo en sus distintas acepciones, entre las cuales podemos mencionar: la Convención sobre Asilo, firmada en La Habana el 20 de febrero de 1928, aprobada mediante Ley N° 71 de 19 de diciembre de 1928; Convención sobre Asilo Político, firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933, aprobada mediante Ley N° 3 de 27 de septiembre de 1938; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977; la Convención sobre Asilo Territorial, suscrita en Caracas el 28 de marzo de 1954 en la Décima Conferencia Interamericana, aprobada mediante Ley N°43 de 2 de diciembre de 1957; la Convención sobre Asilo

Diplomático, aprobada mediante Ley N° 42 de 2 de diciembre de 1957.

Sobre las entidades que intervienen en esta materia, el literal I, artículo 27 del Decreto Ejecutivo N° 131 del 13 de junio de 2001, por el cual se reglamenta las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y su organización estructural”, establece que le corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Tratados, “elaborar con funcionarios ejecutivos la recomendaciones que así se requieran en materia de asilo político”. Por lo tanto, una vez la Dirección General de Asuntos Jurídicos, en calidad de dirección técnica, efectúe sus observaciones sobre las peticiones de asilo que ante dicho ministerio se presenta, le corresponderá al Presidente de la República de Panamá, emitir el decreto mediante el cual se otorga o se niega el asilo a la persona que lo ha solicitado.

b. Refugio

Tal como fue señalado en párrafos anteriores, el artículo 4 de la Constitución Nacional determina que la República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional y bajo esa orientación, al promulgarse la Ley N°. 5 de 26 de octubre de 1977, Por la cual se Aprueba la Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, el Estado panameño asumió los principios y fundamentos contenidos en dichos instrumentos jurídicos de carácter internacional, comprometiéndose a aplicar las disposiciones sustantivas de la Convención de 1951 a todo Refugiado, de acuerdo a su definición contenida en esta; *“toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”*

En ese contexto fue expedido el Decreto N° 100 de 6 de julio de 1981, por el cual se reglamentó la citada Ley y se creó una Comisión para el tratamiento de problemas de los refugiados, decreto que fue derogado al dictarse el Decreto Ejecutivo N° 23 de 10 de febrero de 1998, con un contenido dispositivo más amplio para garantizar la correcta aplicación de la normativa internacional adoptada por el Estado panameño. Ejemplo de ello, fue la incorporación en este Decreto (artículo 5), del género como motivo de persecución, por lo que la violencia sexual, la violencia doméstica y familiar, la mutilación genital femenina, los castigos por no obedecer los valores y costumbres morales, así como la discriminación contra personas LGBTI, son formas de persecución basadas en género y que constituyen motivos para que una persona solicita la condición de refugiado.

Del citado Decreto Ejecutivo vale la pena resaltar, los entes que intervienen en el trámite para determinar si en una persona confluyen los elementos para que le sea reconocido el Estatuto de Refugiado.

- La **Comisión Nacional de Protección para Refugiados**, cuya función principal radica en aplicar las disposiciones de la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados contenidas en la Ley N° 5 de 26 de octubre de 1977, así como cualquier otra norma, acuerdo o disposición de legislación interna, relativa al reconocimiento, protección y asistencia de los Refugiados, que no contraríe los instrumentos jurídicos mencionados en dicha norma.

La Comisión la integran, con derecho a voz y voto; el Viceministro de Gobierno quien la preside, el Viceministro de Relaciones Exteriores, el Viceministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, el Director del Servicio Nacional de Migración, el Director General de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Director General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el Director Ejecutivo de la Cruz Roja Nacional y un Representante de la Policía Nacional.

Además de los funcionarios mencionados, también participan en la Comisión con derecho a voz; el Representante Regional del ACNUR, el Director de la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (Secretario Técnico de la Comisión) y el Director General de Organismos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La conformación de esta Comisión deja evidenciada la voluntad del Estado Panameño en garantizar los derechos que le han sido reconocidos a la persona que invoca la condición de refugiada, habida cuenta de la participación en esta, de todos los representantes de entidades y organismos que por razón de su competencia están llamados a intervenir en alguna medida, ya sea en el trámite que se desarrolla con motivo de la solicitud de refugio o del otorgamiento de este. Así por ejemplo, las autoridades migratorias deben acatar lo dispuesto por el artículo 25 del Decreto Ejecutivo N° 23 de 10 de febrero de 1998 que establece “que el ingreso de una persona que invoque la condición de refugiado se considerará una acción realizada debido a la necesidad de solicitar y obtener protección; por lo tanto no será motivo de rechazo, devolución o deportación antes de que se determine su condición.” Esta disposición se corresponde con lo dispuesto en el artículo 33 de la Convención de 1951.

En otro aspecto, el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral** debe cumplir con lo dispuesto por el artículo 53 del Decreto Ejecutivo N° 23 de 10 de febrero de 1998 para que una vez que la persona sea reconocida con la condición de refugiado (a), esta pueda gozar de su derecho a la autosuficiencia e incorporación a la vida productiva, obteniendo un permiso de trabajo en calidad de refugiado u otra opción que le resulte más favorable.

Del mismo modo que las entidades mencionadas, cada uno de los miembros de la Comisión cumple con la misión de vigilar la correcta aplicación de las disposiciones normativas referentes a Refugiados.

- La **Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR)**, adscrita al Ministerio de Gobierno, está a cargo de la coordinación y ejecución de las decisiones a que arribe la Comisión, así como de los programas de atención y protección a los Refugiados.

Particularmente a la ONPAR le corresponde recibir las solicitudes de protección, lo cual podrá ser de manera directa o a través de una autoridad receptora primaria, decidiendo luego del estudio y evaluación correspondiente su admisión o no a trámite. En el primero de los casos, para ser presentada a consideración de la Comisión y en el último de estos, para desestimarla.

De esta manera concluimos las consideraciones en torno al fundamento que sustenta la aplicación de la figura del Refugio en nuestro país, que tal y como hemos expuesto se produce luego a que la República de Panamá haya incorporado en su legislación interna, los instrumentos internacionales que regulan el establecimiento de un Estatuto jurídico a los Refugiados.

Posición de la República de Panamá sobre la Institución del Asilo y Refugio

En la República de Panamá, el asilo es potestad exclusiva y discrecional del Órgano Ejecutivo, una decisión o no de otorgar la categoría de Asilo Político, Territorial y/o Diplomático, se hace prevaleciendo la voluntad unilateral del Estado receptor como expresión del ejercicio de su soberanía.

A este respecto, el Estado panameño hace del conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que la política nacional que históricamente ha adoptado la República de Panamá, en materia de asilo, está basada en la atención de requerimientos tendientes a coadyuvar en el devenir social y político de Estados que se encuentran en situaciones de inestabilidad social, a fin de ayudarlos a encontrar la paz social que les permita establecer diálogos de altura para solucionar, en la mesa de discusión, los aspectos divergentes que afectan su estabilidad política.

En este orden de ideas, ejemplos ilustrativos de esta postura abierta e histórica del otorgamiento de asilo a personas que han participado en el ámbito político y social en distintos países de la región, podemos mencionar los asilos otorgados por la República de Panamá a figuras como Raoul Cedras de Haití, al expresidente de Guatemala, Jorge Serrano Elías y al expresidente del Ecuador, Abdalá Bucaram.

En igual tenor a la otra figura como lo es el refugio, la República de Panamá ha delegado en el Órgano Ejecutivo, la potestad discrecional a través de las instituciones mencionadas con anterioridad, de velar por la observación y aseguramiento de los instrumentos internacionales ratificados por el país en materia de refugio, partiendo de la comprensión de un compromiso moral y humanitario que tiene el país con todos aquellos que claman ser perseguidos y discriminados por múltiples razones.

No obstante, la República de Panamá, en observación de sus estructuras jurídicas e institucionales enunciadas, no cataloga o equipara la figura del asilo en todas sus manifestaciones, con la del refugio, como lo ha manifestado el Gobierno de Ecuador en su opinión consultiva. El Estado panameño considera que si bien ambas figuras se encuentran interrelacionadas entre sí, por las connotaciones que genera las divergencias políticas en un determinado Estado, estas son instituciones claramente delimitadas por el derecho internacional público, y concebidas por nuestras instituciones de derecho público panameño, las cuales tienen una competencia privativa para decidir si conceden el estatuto de una figura o la otra.

Extradición

La extradición es un acto de colaboración punitiva internacional, que consiste en la entrega de un individuo, inculpado o condenado, que se encuentra en el territorio de otro Estado, a otro Estado diverso, para ser juzgado en éste o sometido a la ejecución de una pena. Además, podemos definir la Extradición como un mecanismo de cooperación internacional entre Estados que permite la comparecencia de la persona que se ha sustraído del alcance de la justicia penal para que sea procesada o se haga efectivo el cumplimiento de la pena impuesta.

La Extradición se rige por los Tratados, ya sean bilaterales o multilaterales, en los que la República de Panamá sea parte y en ausencia de estos por las disposiciones del Código Procesal Penal, en consonancia con las disposiciones de la Ley N°4 de 17 de febrero de 2017, mediante el cual se modifican algunos artículos del Código Procesal Penal referente al tema de la extradición como complemento al Sistema Penal Acusatorio; con el Principio de la Reciprocidad Internacional o en tal caso por la Convención Interamericana de Extradiciones, firmada en la ciudad de Caracas, República de Venezuela, el día 25 de febrero de 1981. Se concede para el propósito del procesamiento judicial o para el cumplimiento de una condena con respecto a un delito extraditable, es decir, por delito común y en cumplimiento de las normas procesales del Estado panameño, sin menoscabo de las garantías fundamentales de la persona objeto de la solicitud de extradición, ni el control de la legalidad que ejerce el Órgano Ejecutivo en ejercicio de sus potestades constitucionales y legales.

Muy importante recalcar que el artículo 24 de la Constitución Política de Panamá establece que el Estado panameño no extraditará a sus nacionales, ni a

los extranjeros por delitos políticos, no obstante, es preciso recalcar que la negación u otorgamiento de la extradición por parte del Estado panameño a un Estado requirente, no le da una calidad específica a la persona requerida dentro del marco normativo panameño, específicamente en calidad de asilado o refugiado.