



Asamblea General

Distr. general
15 de mayo de 2025
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

59º período de sesiones

16 de junio a 11 de julio de 2025

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Visita a Panamá

Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Gehad Madi* **

Resumen

En el presente informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Gehad Madi, figuran las conclusiones de la visita que realizó a Panamá, que tuvo lugar del 13 al 19 de febrero de 2025.

El principal objetivo de su visita era evaluar la situación de los derechos humanos de los migrantes en la región del Darién, ubicada en la frontera entre Panamá y Colombia. El Relator Especial aprovechó la oportunidad para examinar la información recibida sobre la respuesta global de Panamá a los movimientos mixtos de migrantes y refugiados en el país, así como los retos y las oportunidades asociados a la protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes y los refugiados que residen en Panamá o transitan por su territorio, incluidos los recientes movimientos migratorios de norte a sur.

Durante la visita, el Relator Especial se reunió con las autoridades gubernamentales competentes, con representantes de la sociedad civil y de grupos religiosos, con miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país y con miembros de la comunidad migrante y refugiada que reside en Panamá.

Las conclusiones sobre su visita oficial a Colombia, que tuvo lugar del 6 al 12 de febrero de 2025, figurarán en otro informe del Relator Especial.

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

** Se acordó publicar este documento tras la fecha prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



Anexo

Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Gehad Madi, acerca de su visita a Panamá

I. Introducción

1. Por invitación del Gobierno de Panamá, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Gehad Madi, realizó una visita oficial al país del 13 al 19 de febrero de 2025. Los principales objetivos de la visita eran examinar la situación de los derechos humanos de los migrantes en Panamá, centrándose en las denuncias de violaciones y abusos a que se enfrentan quienes han atravesado la selva de la región del Darién desde Colombia. El Relator Especial aprovechó la oportunidad para examinar la información recibida sobre la respuesta global de Panamá a los movimientos mixtos de migrantes y refugiados en el país, así como los retos y las oportunidades asociados a la protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes y los refugiados que residen en Panamá o transitan por su territorio. Asimismo, evaluó las políticas y prácticas nacionales en materia de migración y asilo, los marcos jurídicos, las estrategias de colaboración regional y los mecanismos de rendición de cuentas para hacer frente a las violaciones y los abusos contra los derechos humanos de los migrantes y los refugiados.

2. Durante su visita, el Relator Especial se reunió con representantes de las autoridades gubernamentales competentes, la institución nacional de derechos humanos, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil, así como con migrantes y refugiados. En la ciudad de Panamá, mantuvo reuniones con representantes de alto nivel del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Seguridad Pública (incluidos representantes del Servicio Nacional de Migración, el Servicio Nacional de Fronteras y su Unidad de Seguridad Fronteriza Humanitaria, y el Servicio Nacional Aeronaval), el Ministerio de Gobierno (incluidos la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados y el Viceministerio de Asuntos Indígenas), el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Mujer, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía Especializada Contra La Delincuencia Organizada, la Defensoría del Pueblo, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Asamblea Nacional y la Unidad de Acceso a la Justicia y Género de la Corte Suprema de Justicia.

3. Además de las reuniones celebradas en la capital, el Relator Especial visitó la región del Darién. Visitó la comunidad indígena emberá-wounaan, donde se reunió con los líderes indígenas y miembros de la comunidad de Bajo Chiquito, en la provincia de Emberá. En Metetí, en la provincia de Darién, se reunió con la Alcaldesa de Pinogana, representantes del Municipio de Metetí y representantes locales del Servicio Nacional de Fronteras, el Servicio Nacional de Migración y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

4. Además de las reuniones mencionadas, el Relator Especial realizó visitas a las estaciones temporales de recepción migratoria de Lajas Blancas y San Vicente, así como al refugio La Casita para niñas y niños migrantes no acompañados, ubicado en Metetí.

5. El Relator Especial expresa su agradecimiento a las autoridades de Panamá por su cooperación antes, durante y después de la visita. Agradece al equipo de las Naciones Unidas en Panamá su apoyo y asistencia valiosos. También expresa su gratitud a todos los migrantes y refugiados por compartir sus experiencias personales y por ofrecer sus testimonios personales y sus perspicaces observaciones, que le ayudaron a comprender el contexto migratorio en Panamá.

II. Antecedentes

6. Panamá tiene una de las economías de más rápido crecimiento de América Latina. El producto interno bruto per cápita en Panamá se registró por última vez en 18.661,77 dólares de los Estados Unidos en 2023, el más alto de la región.

7. En su calidad de país de tránsito, origen y destino, con movimientos estacionales y transfronterizos de la comunidad indígena ngäbe buglé a Costa Rica, Panamá alberga a aproximadamente 316.000 migrantes y refugiados. En los últimos años, más de un millón de personas en movimientos mixtos han cruzado la selva de la región del Darién, en dirección al norte. Los movimientos son dinámicos. El gran número de recién llegados ha planteado importantes desafíos a Panamá, en particular para las comunidades que viven en esta región, donde las poblaciones de migrantes y refugiados atraviesan de forma irregular la frontera verde. La llegada de migrantes y refugiados a estas comunidades ha reconfigurado la realidad cultural, socioeconómica y ambiental de la región del Darién, lo que ha exigido respuestas adaptativas por parte de las comunidades locales, las autoridades y los actores de los ámbitos humanitario y de los derechos humanos. Si bien el movimiento mixto en tránsito plantea problemas logísticos y de protección, también ha generado nuevas actividades económicas e interacciones entre los migrantes y las poblaciones locales, lo cual ha influido en el panorama socioeconómico de la zona.

8. El movimiento mixto de personas del sur al norte está influido por múltiples factores, por lo que resulta prematuro llegar a una conclusión definitiva sobre las tendencias emergentes. Sin embargo, los datos actuales indican que el número de personas que cruzan la región del Darién ha disminuido significativamente. Según el Servicio Nacional de Migración, más de 520.000 personas cruzaron esta región en 2023. En 2024, esta cifra había descendido el 40 %. En enero de 2025, 2.229 personas ingresaron en Panamá a través de la región del Darién, lo que supone un descenso del 94 % con respecto al mismo período del año anterior.

9. En el momento de la visita del Relator Especial, se hizo evidente el fenómeno de los migrantes y los refugiados que viajan de norte a sur hasta llegar a la frontera entre Costa Rica y Panamá. Otra tendencia que llamó la atención del Relator Especial fue la de los vuelos que transportan a personas deportadas desde los Estados Unidos de América hasta Panamá. Se informó al Relator Especial de que en esos vuelos viajaban 299 personas, entre ellas mujeres y niños. En consecuencia, se han añadido nuevas dimensiones a la ya compleja dinámica de la movilidad humana en el país.

III. Marco normativo e institucional de protección de los derechos humanos de los migrantes

A. Marco jurídico internacional

10. Panamá es signatario de varios instrumentos internacionales fundamentales relativos a los derechos humanos de los migrantes. Es parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, con reservas, y sus Protocolos.

11. Panamá se ha adherido al Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte. También se ha adherido a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia. Sin embargo, Panamá no es parte en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares.

12. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015, los Estados reconocieron la contribución de la migración al desarrollo sostenible. En 2018, la Asamblea General aprobó el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, que abarca todas las dimensiones de la migración internacional de manera holística. El Pacto Mundial se ajusta a la meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a saber, facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. Panamá no estuvo presente durante la votación del Pacto Mundial para la Migración, pero posteriormente informó a la Secretaría de su intención de votar a favor¹. Panamá votó a favor del Pacto Mundial sobre los Refugiados². Panamá actúa como “país precursor” para la aplicación del Pacto Mundial para la Migración.

B. Marco jurídico regional y procedimientos pertinentes

13. Panamá es miembro fundador de la Organización de los Estados Americanos (OEA), creada en 1948. Panamá, junto con los demás miembros de la OEA, adoptó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y está sujeto a las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el contexto de la migración, la Corte Interamericana ha elaborado directrices sobre los derechos de los migrantes, en las que se establecen, entre otros principios, la prohibición de la criminalización de la migración irregular y el derecho a no ser expulsado arbitrariamente. Panamá ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus Protocolos Adicionales, así como la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores.

14. Panamá es Estado parte en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, que amplía la definición de refugiado en América Latina para incluir a las personas que huyen de la violencia generalizada, las violaciones masivas de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

15. Panamá participa en varios foros e iniciativas que buscan coordinar respuestas a los retos y las oportunidades en el ámbito de la migración. En ese marco, acogió la Conferencia Centroamericana de la Iniciativa de Derechos Humanos en 2024 y participó en la Conferencia Regional sobre Migración, la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección, el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo y el Proceso de Quito. Desde 2021, Panamá forma parte de un grupo de trabajo sobre la cuestión de la violencia de género, creado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que promueve políticas públicas sensibles al género, la infancia y las poblaciones refugiadas.

C. Marco jurídico, normativo e institucional nacional y avances recientes

1. Legislación nacional en materia de migración

16. De conformidad con el artículo 17 de la Constitución de Panamá, aprobada el 11 de octubre de 1972, las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley. En su artículo 19, la Constitución establece

¹ Véase [A/73/PV.60](#).

² Véase [A/73/PV.55](#).

que no habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

17. El Decreto Ejecutivo núm. 5, de 16 de enero de 2018, vela por el disfrute más amplio posible de los estándares internacionales y regionales de derechos humanos a quien a su ingreso al país invoque la condición de refugiado y a los refugiados.

18. El Decreto Ejecutivo núm. 23, de 10 de febrero de 1998, define el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado y regula los derechos y deberes de las personas que gozan de esa condición.

19. La Ley núm. 458, de 3 de diciembre de 2024, que reforma la Ley núm. 79, de 9 de noviembre de 2011, sobre trata de personas y actividades conexas, prevé la prevención, investigación y tipificación como delito de todas las formas de trata de personas y actividades conexas, ya sean nacionales o transnacionales, también en relación con la delincuencia organizada, así como la atención y protección de las víctimas de esos delitos.

2. Instituciones encargadas de la gobernanza de la migración

20. En virtud de la Ley núm. 15, de 14 de abril de 2010, se creó el Ministerio de Seguridad Pública con la misión de determinar e implementar las políticas de seguridad del país, lo que incluye la coordinación y supervisión de los servicios de seguridad pública, así como de defender la soberanía nacional y velar por el orden público y la seguridad tanto de los nacionales como de los extranjeros que estén bajo la jurisdicción de Panamá. Dentro del Ministerio, el Servicio Nacional de Migración es la principal autoridad estatal encargada de gestionar la política migratoria, mientras que el Servicio Nacional de Fronteras es el órgano administrativo que se ocupa de hacer cumplir las políticas fronterizas estatales y de garantizar la seguridad, el control y la regulación de las fronteras del Estado, incluidos los dispositivos relativos a los cruces fronterizos.

21. Dentro del Ministerio de Gobierno, la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados se encarga de recibir, tramitar y admitir o denegar las solicitudes de asilo. Si una solicitud se considera admisible, se presenta a la Comisión Nacional de Protección para Refugiados con objeto de que la examine y adopte una decisión final al respecto. La Oficina Nacional para la Atención de Refugiados se encarga de coordinar y ejecutar las decisiones adoptadas por la Comisión Nacional de Protección para Refugiados.

22. En virtud de la Ley núm. 74, de 15 de octubre de 2013, toda persona a la que haga un mínimo de tres años que la Comisión Nacional de Protección para Refugiados ha reconocido su condición de refugiada o asilada podrá solicitar la residencia permanente.

IV. Gestión fronteriza en la región del Darién

23. En la región del Darién, una extensión de 5.750 km² de selva pluvial tropical separa Colombia y Panamá. Aunque en el pasado se consideraba intransitable, más de un millón de personas han arriesgado sus vidas y han viajado a través de esta región en los últimos años en busca de seguridad y una mejor vida.

24. En relación con los movimientos mixtos que cruzan la región del Darién, Panamá se considera un país de tránsito y aborda la llegada de poblaciones migrantes y refugiadas que cruzan la selva a través de un enfoque orientado a la seguridad y la ayuda humanitaria. En el marco de acuerdos bilaterales con Colombia y Costa Rica, Panamá facilita un corredor controlado que permite el paso de migrantes y refugiados de Colombia a Costa Rica, al tiempo que impide su libre circulación en el interior del país. Dadas la extensión de la selva y la dura geografía, la presencia del Servicio Nacional de Fronteras es escasa entre la frontera con Colombia y la primera estación de recepción migratoria gestionada por el Estado, que se encuentra en Lajas Blancas.

25. Después de días de caminata, los migrantes y los refugiados llegan a las comunidades locales en el lado panameño de la selva y son transportados, previo pago, por miembros de las comunidades indígenas a la estación de recepción migratoria de Lajas Blancas. Los migrantes y los refugiados en la práctica permanecen detenidos en ese centro hasta que son

trasladados en autobús, tras pagar 60 dólares de los Estados Unidos, a un refugio estatal en Costa Rica. En la frontera entre Panamá y Colombia, el Gobierno ha instalado vallas de alambre de concertina para redirigir a los migrantes y los refugiados a un único puesto de control, ubicado en Cañas Blancas.

26. En 2024, el Gobierno firmó un memorando de entendimiento con los Estados Unidos, que incluía disposiciones para la denominada repatriación de migrantes, con el fin de reducir el número de migrantes irregulares que atraviesan la región del Darién. En 2024, 1.558 migrantes fueron deportados o expulsados de Panamá a su país de origen en virtud de este memorando.

27. El 18 de marzo de 2025, poco después de la visita del Relator Especial, Panamá anunció el cierre de las estaciones de recepción migratoria ubicadas en la ruta del Darién.

A. Situación en la región del Darién

28. Después de que un guía —presuntamente asociado con el autodenominado Ejército Gaitanista de Colombia, también conocido como el Clan del Golfo, grupo delictivo que controla y opera los medios de transporte en el lado colombiano de la región del Darién— los deje en la frontera entre Colombia y Panamá, los migrantes y los refugiados tienen que caminar durante días a través de una selva tropical densa y montañosa, a menudo sin comida ni agua, y corriendo el riesgo de perderse. Las fuertes lluvias, la rápida crecida de los ríos, animales salvajes peligrosos e insectos son algunos de los riesgos a los que se enfrentan en la selva. Las lesiones y las enfermedades pueden ser mortales. Algunas personas tienen la suerte de ser rescatadas: el Servicio Nacional de Fronteras ha duplicado su infraestructura y sus operaciones desde que ha aumentado el número de migrantes y refugiados que llegan a través de la región del Darién. Entre 2021 y 2025, la Unidad de Seguridad Fronteriza Humanitaria del Servicio rescató a 1.222 personas.

29. Además de la dura geografía, cruzar la región del Darién ha afectado física y mentalmente a muchos migrantes y refugiados debido a la prevalencia de delitos y la violencia generalizada. Los robos son habituales. Los migrantes y los refugiados bien informados no llevan dinero en efectivo en la selva. Sin embargo, no pagar la extorsión puede exponer a mujeres, niños y niñas y personas LGBTIQ+ a un mayor riesgo de violencia sexual y de género, incluida la violación.

1. Efectos en las comunidades locales

30. El Relator Especial visitó la comunidad indígena emberá-wounaan de Bajo Chiquito, donde las autoridades de migración registran a los migrantes y los orientan hacia la estación de recepción migratoria ubicada en Lajas Blancas, a la que se puede llegar en bote. Los miembros de la comunidad ofrecen servicios de transporte a los migrantes a un costo de 25 dólares de los Estados Unidos por persona. Venden comida y ropa, alquilan lugares para descansar y suministran wifi y otros productos y servicios a los migrantes. Los servicios médicos son prestados por equipos médicos del Ministerio de Salud y la sociedad civil. Durante los períodos de mayor afluencia en 2023, aproximadamente entre 2.000 y 3.000 migrantes pasaron a diario por la comunidad. Los líderes y miembros de la comunidad informaron al Relator Especial de los cambios positivos que la migración había traído a la comunidad, como agua potable, mejor señal de telefonía y wifi, mayor acceso a servicios médicos, nuevas aulas en las escuelas locales y otros proyectos y oportunidades de desarrollo. Gracias a los ingresos generados por la migración, algunos jóvenes de la comunidad pudieron cursar los estudios de sus sueños, y unos pocos pudieron ir a universidades en las principales ciudades.

31. Varios grupos indígenas de diferentes tamaños viven en la selva de la región del Darién. Aunque algunos de los grupos de población locales se han beneficiado de la migración, también existen desafíos relacionados con aspectos ambientales, culturales y socioeconómicos. Los residuos y la basura que dejan los migrantes en la selva han sobrecargado el ecosistema local y han superado la capacidad de gestión de residuos de la provincia de Darién. Atraídos por el dinero asociado a la migración, miembros de la comunidad han abandonado las actividades agrícolas tradicionales. Los niños han

abandonado la escuela para ayudar a sus padres a proporcionar transporte y otros servicios a los migrantes. A raíz de un descenso significativo del número de migrantes y refugiados que transitan por la región, el nivel de ingresos generados por la migración ha disminuido drásticamente. Tras haberse beneficiado de un aumento de los ingresos generado por la migración, los miembros de las comunidades locales tienen dificultades para adaptarse a la nueva realidad, ya que la burbuja económica parece haber estallado. Estas dificultades afectan con especial intensidad a los niños y los jóvenes, que han crecido en zonas donde la migración ha creado oportunidades de ganar dinero de forma rápida y fácil. La prevención de la delincuencia se ha convertido en uno de los mayores retos y es una prioridad. Sin otras oportunidades económicas lucrativas, los jóvenes locales se ven expuestos, y ahora se sienten tentados, a involucrarse en actividades delictivas para mantener su nivel de ingresos. Otros retos son mantener los cambios positivos logrados, como el fortalecimiento de los servicios médicos y el suministro de agua potable, de manera sostenible y permanente en las comunidades.

2. Violencia sexual y de género

32. El Relator Especial expresa profunda preocupación con respecto al efecto negativo desproporcionado de la violencia sexual y de género en las mujeres y las niñas en los movimientos mixtos. Los datos recopilados mediante encuestas en febrero de 2024 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Defensoría del Pueblo revelaron que una de cada cinco mujeres había sufrido violencia sexual y de género en la selva. Los informes públicos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y de una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil presentan conclusiones similares. El Relator Especial llama la atención sobre la naturaleza interseccional y transfronteriza de este fenómeno en la región del Darién, que comparten Panamá y Colombia. En función de su situación económica, país de origen, edad, género y orientación sexual, las personas migrantes pueden tener diferentes experiencias a lo largo de la ruta migratoria, y algunas pueden correr mayores riesgos. Si bien en los últimos meses se ha observado un descenso del número de personas que viajan desde el sur atravesando la región del Darién, la violencia sexual y de género contra las personas en movimientos mixtos, en particular las mujeres y las niñas, sigue siendo persistente en la selva. La reducción del número de migrantes, y la consiguiente disminución de la presencia del Servicio Nacional de Fronteras, puede dar lugar a riesgos aún mayores para las poblaciones migrantes y refugiadas y para las mujeres y niñas locales.

33. Entre 2019 y 2024, la Fiscalía Regional de Darién investigó 189 casos de violencia sexual y de género, que concluyeron con 44 condenas. Según la información proporcionada por las autoridades competentes, entre las 44 personas condenadas había miembros de varias comunidades indígenas. Sin embargo, el número de condenas de los últimos años no parece corresponderse con la magnitud de los actos de violencia y los delitos cometidos en la selva. Prevalece la impunidad y la mayoría de los delitos no son objeto de sanción.

34. Durante su visita a la región del Darién, el Relator Especial fue informado de que la Procuraduría General de la Nación había establecido una oficina en Bajo Chiquito para recibir denuncias tanto de migrantes como de la comunidad de acogida. Además, se habían establecido protocolos entre el Servicio Nacional de Fronteras y los equipos médicos presentes en Bajo Chiquito para remitir a la Procuraduría General de la Nación los presuntos casos de violencia sexual y de género. Sin embargo, las investigaciones fueron llevadas a cabo únicamente a nivel local por fiscales de Metetí y otras oficinas locales, con un apoyo insuficiente de la Procuraduría General.

35. Según los testimonios de las víctimas, los autores de la mayoría de los robos y actos de violencia sexual y de género cometidos contra migrantes fueron identificados como hombres de las comunidades locales, a veces en compañía de hombres cuyo acento hacía pensar que provenían de Colombia o la República Bolivariana de Venezuela. Los informes indican una posible relación entre el aumento del consumo de drogas y alcohol en las comunidades locales y el aumento de la delincuencia en la selva. Al parecer, los incidentes tienen lugar no muy lejos de las comunidades locales. Se cree que algunos autores son conocidos por sus habitantes.

36. Varios factores —a saber, la falta de confianza de las víctimas y su miedo a ser deportadas, detenidas o frenadas por participar en cualquier investigación judicial, las barreras culturales, los intereses de autopreservación y el elevado grado de tolerancia hacia los delitos entre las comunidades locales, así como la falta de recursos y capacidad suficientes de los fiscales de la provincia de Darién— han llevado a la casi total impunidad de esos delitos.

3. Niños y adolescentes, incluidos los niños no acompañados y separados

37. Según datos oficiales, en 2023, Panamá prestó ayuda a un total de 356 niños y adolescentes, con edades comprendidas entre los 0 y los 17 años, de los cuales 149 no estaban acompañados y 207 habían sido separados de sus familias o tutores. En 2024, un total de 187 niños y adolescentes fueron asistidos por Panamá, de los cuales 48 no acompañados y 139 separados. Aproximadamente una de cada cinco personas que cruzaron la selva de la región del Darién eran menores de 18 años. Cabe destacar que el UNICEF brinda servicios vitales a los niños a través de su iniciativa Agua, Saneamiento e Higiene para Todos, servicios de salud y nutrición destinados a niñas, niños y madres, y los Espacios Amigos de la Infancia y la Zona “Cool”, en Bajo Chiquito y Lajas Blancas, donde se ofrecen servicios psicosociales. Todos los servicios prestados también están a disposición de los niños locales.

38. En Metetí, el Relator Especial visitó un refugio creado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, con el apoyo del UNICEF, para niñas y niños no acompañados y separados. En este refugio, donde se aplican medidas de protección infantil, niños migrantes y panameños son atendidos por trabajadores sociales y cuidadores. El Relator Especial observa con agrado que los niños y niñas migrantes no acompañados y separados están integrados en los mecanismos nacionales de protección.

4. Pruebas biométricas y perfilamiento racial

39. Cuando los migrantes llegan a Bajo Chiquito y Lajas Blancas, son objeto de perfilamiento racial y seleccionados para ser sometidos a pruebas biométricas basadas en su nacionalidad, origen étnico, apariencia y otras características físicas. Los datos recopilados se comparten con el Gobierno de los Estados Unidos. En el momento de la visita, debido al descenso significativo del número de migrantes que cruzan la región del Darién, se realizaron pruebas biométricas a todos los migrantes.

5. Desaparición de migrantes

40. Los migrantes y los refugiados corren el riesgo de morir o desaparecer en la región del Darién y en las diversas rutas marítimas entre Colombia y Panamá. La mayoría de los migrantes que han atravesado esta región se han encontrado con cadáveres, algunos ya en avanzado estado de descomposición. Según la Organización Internacional para las Migraciones, al menos 537 personas murieron o desaparecieron en la región del Darién entre 2015 y 2024. La información sobre la desaparición de migrantes es muy escasa. Desde 2021, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses ha documentado la desaparición de 2.151 migrantes y la recuperación de 313 cuerpos, se han realizado exámenes *post mortem* de los restos mortales de 237 personas y se han inhumado los restos de 187 personas de forma individual. Según el análisis del Instituto, aunque la causa de la muerte en algunos casos parecía estar relacionada con el ahogamiento o una enfermedad, las pruebas forenses en otros han indicado que la causa de la muerte fue una herida de bala o un apuñalamiento.

41. Al no existir una base de datos unificada sobre migrantes desaparecidos, hay discrepancias en las cifras y las pruebas forenses recopiladas por las distintas instituciones. Si bien puede suceder que en un principio se registre y almacene la información sobre la identidad de los restos mortales, su identificación resulta imposible debido a la falta de comunicación o la ausencia de protocolos adecuados para el intercambio y almacenamiento de información.

6. Sistema de asilo

42. Aunque la mayoría de los migrantes que viajan al norte preferirían continuar su viaje una vez que han atravesado la región del Darién, algunos, que necesitan protección internacional, presentan solicitudes de asilo en la estación de recepción migratoria de Lajas Blancas y son confinados en ella. Solo en casos extremadamente excepcionales se permite a los solicitantes de asilo abandonar el centro mientras esperan una decisión sobre la admisibilidad de su solicitud. Esta práctica es contraria al Decreto Ejecutivo núm. 5, de 16 de enero de 2018, relativo a los refugiados, en virtud del cual se garantiza la libertad de circulación mientras se está a la espera de dicha decisión.

43. En ausencia de un plazo máximo legalmente establecido para el examen de una solicitud, los solicitantes de asilo pueden ser privados de libertad y reclusos en estaciones de recepción migratoria durante meses hasta que se adopte una decisión sobre la admisibilidad de su solicitud. En caso de rechazo, los solicitantes tienen cinco días para interponer un recurso. La combinación de restricciones a la circulación, plazos de espera prolongados e indefinidos, condiciones precarias en las estaciones de recepción migratoria y falta de ubicaciones alternativas tiene el efecto de disuadir a los solicitantes de asilo de continuar el procedimiento.

44. Consciente de la ineficacia del procedimiento, el Gobierno está resuelto a acelerarlo. Según la información recibida, los plazos de espera para la decisión sobre la admisibilidad han mejorado. En el caso de solicitudes de asilo recientes presentadas en la región del Darién, la decisión sobre la admisibilidad se ha adoptado en aproximadamente dos semanas. La Oficina Nacional para la Atención de Refugiados informa de que cuenta con un trabajador social en esta región y tiene previsto contratar a un abogado. A nivel nacional, la mayoría de las solicitudes de asilo no proceden de la región del Darién. En 2024, la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados recibió 461 solicitudes en total, de las cuales 58 provenían de dicha región. De las 22 personas a las que se había reconocido la condición de refugiado, 7 procedían de la región del Darién. Queda un caso admisible pendiente de examen por la Comisión Nacional de Protección para Refugiados, que se reúne cada dos meses.

B. Movimiento inverso

45. Si bien el movimiento migratorio de sur a norte a través de la región del Darién está disminuyendo, las comunidades que viven en la frontera con Costa Rica han comenzado a presenciar el retorno de migrantes que viajaban a los Estados Unidos, México y otros países de Centroamérica. Este movimiento inverso de personas está aumentando gradualmente. Mientras que la mayoría busca rutas alternativas y seguras, algunos migrantes y refugiados en movimiento han regresado a Colombia a través de la región del Darién. Las mujeres y niñas que forman parte de movimientos inversos suelen estar más expuestas a riesgos como la trata y el tráfico ilícito de personas, la explotación y los abusos sexuales.

46. Durante la visita, el Relator Especial fue informado de que cientos de migrantes y refugiados se encontraban en Paso Canoas, ciudad fronteriza entre Costa Rica y Panamá. Al parecer, las autoridades panameñas les habían denegado el ingreso. Un pequeño grupo de personas que había cruzado la frontera de manera irregular fue identificado más tarde por la policía nacional y el Servicio Nacional de Fronteras en un puesto de control ulterior y fue devuelto al lado costarricense de la frontera. La falta de vías legales ha obligado a las personas a utilizar rutas alternativas, y a menudo más peligrosas, para ingresar a Panamá y evitar ser detectadas por las autoridades de migración.

47. Con miras a hacer frente al fenómeno del movimiento inverso, Panamá y Costa Rica establecieron recientemente un protocolo para el retorno de personas en autobús desde el Centro de Atención al Migrante —de carácter temporal— en Costa Rica a una de las estaciones de recepción migratoria en la región del Darién. Según se informa, estas personas serían posteriormente deportadas a su país de origen. En ausencia de relaciones diplomáticas entre Panamá y la República Bolivariana de Venezuela, los migrantes y los refugiados de este último país serían deportados a Colombia por vía marítima. Este acuerdo parece formar parte de una versión ampliada del memorando de entendimiento con los Estados Unidos.

Se cree que una pista de aterrizaje en Nicanor, en la región del Darién, se utilizaría para vuelos de repatriación o deportación.

C. Vuelos de deportación

48. Mientras tanto, desde el 12 de febrero de 2025, Panamá ha comenzado a recibir vuelos que transportan a nacionales de terceros países, procedentes de los Estados Unidos. Entre el 12 y el 15 de febrero, Panamá recibió tres vuelos de deportación con 299 personas, entre las que había mujeres y niños. Estas personas fueron confinadas primero en un hotel de la ciudad de Panamá. Durante la visita, el Relator Especial recibió muy poca información sobre ellas y su situación. Su perfil y su situación jurídica no estaban claros; se desconocía el plazo para las deportaciones previsto en el memorando de entendimiento ampliado. El Relator Especial expresó preocupación por la falta de garantías procesales, incluida la supervisión independiente del procedimiento de deportación, y por las condiciones materiales inadecuadas de las instalaciones que se utilizarían para detener a los migrantes antes de su deportación.

49. En general, el Relator Especial expresó preocupación por la incertidumbre respecto a las siguientes cuestiones: el debido proceso y las garantías procesales de tales disposiciones; la situación jurídica y migratoria de estas personas; el fundamento jurídico de su detención; su acceso a información sobre sus derechos, en un idioma que comprendan; las salvaguardias previstas para garantizar su derecho a impugnar la legalidad de la detención; su acceso a los procedimientos de asilo; y las garantías para respetar el principio de no devolución, lo que incluye la evaluación individualizada de sus necesidades de protección.

50. Según la información actualizada recibida después de la visita, el Relator Especial tuvo conocimiento de que, de las 299 personas, las que aceptaron ser repatriadas se alojaron en el hotel de la ciudad de Panamá antes de su repatriación, mientras que las que expresaron su temor a regresar fueron llevadas a la estación de recepción migratoria de San Vicente y permanecían recluidas allí. El 8 de marzo de 2025, Panamá puso en libertad a 112 personas que se encontraban en dicha estación y les dio 30 días para abandonar el país, con la posibilidad de solicitar un permiso humanitario temporal para ampliar su permanencia en él hasta 90 días.

V. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

51. La visita del Relator Especial tuvo lugar en medio de una dinámica de rápida evolución de la movilidad humana en Panamá y en la región. El Relator Especial observó el descenso significativo del número de migrantes y refugiados que viajaban al norte a través de la región del Darién. También señaló el aumento gradual de los movimientos inversos desde el norte y la llegada de vuelos de deportación procedentes de los Estados Unidos, que añadieron nuevas dimensiones a las ya complejas realidades de los movimientos mixtos nacionales y regionales.

52. El Relator Especial reconoce los esfuerzos realizados por Panamá para atender las necesidades humanitarias de las personas en movimiento a través de un corredor controlado y para registrar, recuperar e identificar a los migrantes víctimas de desaparición. No obstante, el Relator Especial observa con preocupación las limitaciones de un enfoque de la gobernanza de la migración y las fronteras orientado a la seguridad y sus efectos negativos en los derechos humanos de los migrantes y los refugiados.

53. El Relator Especial se muestra consternado por los testimonios compartidos por migrantes y refugiados sobre los delitos y los actos de violencia, incluida la violencia sexual y de género, que sufrieron en la selva y la cultura generalizada de impunidad. En vista del descenso significativo del número de migrantes y refugiados que transitan

por la selva, estos pueden ser objeto de nuevas agresiones y enfrentarse a mayores riesgos. Lo mismo se aplicaría a las mujeres y niñas locales.

54. El Relator Especial toma nota del compromiso asumido por las autoridades en materia de asilo de mejorar el sistema y subraya que todos los países tienen la responsabilidad de garantizar procedimientos de asilo sólidos y justos. Esta responsabilidad incluye la prestación de protección y apoyo adecuados a los solicitantes de asilo y los refugiados, independientemente de su destino final previsto. La autoidentificación como país de tránsito no justifica un sistema de asilo deficiente.

55. Es imperativo que los países cumplan sus obligaciones internacionales de prevenir la devolución y garantizar los derechos y la seguridad de todas las personas que solicitan asilo dentro de sus fronteras. Tales obligaciones son muy pertinentes en el contexto de Panamá, que recibe vuelos de deportación procedentes de los Estados Unidos.

56. La suspensión de la ayuda exterior por parte de los Estados Unidos ha repercutido negativamente en la capacidad del Estado y de las entidades pertinentes de las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil para prestar servicios y llevar a cabo labores de protección. Se plantearon preocupaciones al Relator Especial en relación con la escasez de fondos y el impacto negativo que podía tener, lo cual daría lugar a una grave carencia de servicios y protección.

B. Recomendaciones

57. El fenómeno de los movimientos mixtos es un desafío compartido y común entre los Estados de la región. El Relator Especial recomienda a Panamá que colabore estrechamente con Colombia y Costa Rica, así como con otras partes interesadas, para garantizar la protección de los derechos humanos de los migrantes y los refugiados y su paso seguro por el país. Las autoridades estatales deberían consultar y colaborar con las autoridades y las comunidades provinciales, municipales y locales.

58. El Relator Especial alienta a Panamá a que subsane las limitaciones de su enfoque de la gobernanza de la migración y las fronteras orientado a la seguridad y mejore la protección de los derechos humanos de los migrantes y los refugiados.

59. En cuanto a los actos de violencia y los delitos cometidos contra migrantes en la selva de la región del Darién, el Relator Especial insta a Panamá a que intensifique los esfuerzos para investigar y castigar a los autores, en particular a los autores de violencia sexual y de género. Dada la prevalencia de estos delitos, Panamá debería considerar la posibilidad de establecer un mecanismo dentro del sistema de justicia penal para atender las denuncias de violencia sexual y de género contra mujeres y niñas migrantes y refugiadas, reconociendo todos los tipos de violencia sexual y de género, de conformidad con el Código Penal.

60. El Procurador General de la Nación y los fiscales deberían abordar, con carácter prioritario, la cuestión de la impunidad de los delitos cometidos en la selva y velar por que los presuntos autores comparezcan ante la justicia. Para ello, deberían colaborar con las autoridades competentes y los líderes de las comunidades indígenas. Deberían llevarse a cabo campañas de sensibilización en las comunidades locales para mejorar la comprensión de la gravedad de estos delitos. Mientras tanto, deberían adoptarse medidas en las comunidades locales para garantizar la seguridad de los migrantes y los refugiados y la no repetición de los delitos, especialmente la violencia sexual y de género. A este respecto, el Servicio Nacional de Fronteras podría aumentar las patrullas en las zonas donde se han producido los incidentes denunciados. El Relator Especial alienta a Panamá a que apruebe y aplique un protocolo de acceso a la justicia para las personas migrantes y refugiadas víctimas de todo tipo de delitos en la selva y en el corredor migratorio, e integre la cooperación técnica con el ACNUDH a los efectos de su implementación.

61. Dados los retos que plantea brindar una protección efectiva y garantizar la seguridad de las mujeres y las niñas en situación de movilidad, Panamá debería considerar la posibilidad de aumentar la presencia de mujeres agentes en el Servicio Nacional de Fronteras, el Servicio Nacional de Migración y la Procuraduría General de la Nación, especialmente en los puestos avanzados de las comunidades.

62. Panamá debería reforzar las capacidades técnicas en materia de género, en particular la prevención de la violencia de género contra las mujeres, las niñas y las personas LGBTIQ+, en el Servicio Nacional de Fronteras y el Servicio Nacional de Migración, y promover la creación de una unidad especializada en la prevención y gestión de la violencia de género que coordine las acciones con el Ministerio de la Mujer. También es imprescindible mejorar la colaboración transfronteriza entre los Estados vecinos y otros Estados de la región. A este respecto, el Relator Especial invita a Panamá a que consulte los Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales, elaborados por el ACNUDH.

63. En el contexto de los procedimientos de control biométrico, el Relator Especial recomienda a Panamá que respete los derechos a la intimidad y a la protección de datos y garantice salvaguardias rigurosas en la recopilación, el tratamiento y el almacenamiento de datos en las fronteras, en particular de datos biométricos, velando por que dicha labor sea necesaria y proporcionada para alcanzar un fin legítimo y por que los datos se obtengan legalmente, sean exactos y estén actualizados, se almacenen durante un período limitado y se eliminen de forma segura.

64. Teniendo en cuenta que el contexto de los movimientos mixtos en Panamá es más complejo que nunca —además de la continuación del movimiento mixto de sur a norte, Panamá recibe ahora poblaciones de migrantes y refugiados que regresan y vuelos de deportación en el marco del memorando de entendimiento con los Estados Unidos— es crucial que Panamá ajuste su sistema de asilo y sus políticas migratorias a las nuevas realidades y refuerce los mecanismos de protección, de conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos, incluido el principio de no devolución.

65. Muchas personas en movimientos mixtos necesitan protección internacional en materia de refugiados y derechos humanos o asistencia humanitaria. Para cumplir sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional de los refugiados y mostrar solidaridad con los países de la región que enfrentan desafíos similares, Panamá debería atender las necesidades de protección de estas personas. Las medidas que deben adoptarse incluyen mejorar la eficiencia de su sistema de asilo y realizar una evaluación preliminar de las personas en situación de vulnerabilidad para valorar la conveniencia de concederles visados humanitarios u otros arreglos de estancia legal u organizar retornos humanitarios sobre la base de un consentimiento plenamente informado y de forma voluntaria, sin ningún tipo de coacción.

66. El Relator Especial recomienda a Panamá que garantice la presencia de la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados en los puntos clave a lo largo de la ruta de tránsito de migrantes. El Relator Especial recomienda a Panamá que considere la posibilidad de aplicar la definición ampliada de refugiado que figura en la Declaración de Cartagena en su legislación nacional sobre la materia, como ya han hecho la mayoría de los países de la región.

67. Con miras a hacer frente al fenómeno de la desaparición de migrantes, debería reforzarse la cooperación con Colombia y otros países de la región para promover la búsqueda de migrantes desaparecidos y las investigaciones sobre su desaparición con una perspectiva regional. El Relator Especial hace un llamado a Panamá para que redoble sus esfuerzos encaminados a prevenir e investigar la desaparición de migrantes y enjuiciar a los responsables, y cree un mecanismo de colaboración con Colombia para la búsqueda transfronteriza de migrantes desaparecidos en la región del Darién.

68. Panamá debería garantizar que los familiares y allegados de las personas desaparecidas, ya sea en el país o en el extranjero, tengan la posibilidad de obtener información y participar en las investigaciones y búsquedas.

69. No hay ninguna ruta segura que atraviese la región del Darién. Al llevar a cabo la planificación estratégica e identificar rutas migratorias alternativas hacia Colombia, debería darse una consideración primordial a garantizar la seguridad y la dignidad de las personas y evitar viajes peligrosos. Las rutas marítimas que no ofrecen seguridad ni un tránsito fiable a través de los países pueden aumentar el riesgo de muerte o desaparición y deben evitarse. Es fundamental encontrar una solución sostenible y asumir una responsabilidad conjunta.

70. La protección de los derechos humanos de los niños no acompañados y separados sigue siendo una prioridad. Panamá debería difundir y aplicar, en todas las instituciones pertinentes, los Principios Rectores Interinstitucionales aplicables a los Niños No Acompañados y Separados en el contexto de los movimientos mixtos en el país.

71. Es esencial garantizar la presencia de entidades de protección de la infancia —incluidas las entidades estatales, en particular la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, y las de las Naciones Unidas y la sociedad civil— en todas las estaciones de recepción migratoria para verificar los lazos familiares, evitar la separación familiar, analizar los casos de familias de diversas nacionalidades y velar por que los procedimientos se lleven a cabo teniendo en cuenta el interés superior del niño. Los niños, incluidos los que viajan con sus familias, nunca deberían ser detenidos por el mero hecho de su situación migratoria o la de sus padres o tutores.

72. La importancia de asegurar una presencia adecuada de entidades de protección de la infancia es especialmente pertinente en el contexto de los procedimientos de retorno, deportación, expulsión y repatriación de migrantes, incluidas las deportaciones realizadas en el marco del memorando de entendimiento firmado entre Panamá y los Estados Unidos, en virtud del cual Panamá ha estado recibiendo vuelos de deportación que transportan a nacionales de terceros países, procedentes de los Estados Unidos, para devolverlos a su país de origen.

73. El Relator Especial hace un llamado a Panamá para que garantice la transparencia con respecto a estos acuerdos de deportación y comparta información con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y la Defensoría del Pueblo sobre el perfil de las personas afectadas y las medidas adoptadas en sus respectivos casos. Debería asegurarse el debido proceso y establecerse garantías procesales. Panamá debería conceder a los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y a la Defensoría del Pueblo acceso a todas y cada una de las instalaciones que se utilizarán en el marco de los procedimientos, como hoteles, aeropuertos y estaciones de recepción migratoria, incluida la de San Vicente. Su presencia es esencial para identificar las necesidades de protección, garantizar la rendición de cuentas y reforzar las salvaguardias. Además, la presencia de la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados es crucial a fin de garantizar el acceso al asilo de estas personas.

74. En relación con la suspensión de la ayuda por parte de los Estados Unidos, el Relator Especial hace un llamado a Panamá para que negocie con los Estados Unidos la exención de la pausa de la ayuda exterior y garantice que dicha exención sea lo suficientemente amplia como para permitir a los organismos de las Naciones Unidas y a las organizaciones de la sociedad civil prestar servicios a todos los migrantes y refugiados, sin discriminación. En este contexto, podría ser más importante que nunca conceder acceso a organizaciones no gubernamentales dispuestas a apoyar tales iniciativas. El Relator Especial hace también un llamado a Panamá para que redoble sus esfuerzos para llenar el vacío dejado por la suspensión de la ayuda y proporcionar servicios básicos y vitales en materia de agua, saneamiento e higiene, alimentación, salud y nutrición a los migrantes, los refugiados y las comunidades afectadas por movimientos mixtos.