



DERECHO A VIVIENDA,
TIERRA Y PROPIEDAD DE
MUJERES DESPLAZADAS



CASO PANAMÁ

**Marco normativo
nacional e internacional**



CONSEJO NORUEGO
PARA REFUGIADOS

® Acceso a tierra/vivienda para mujeres en necesidad de protección internacional (PNPI) y refugiadas en Panamá

Marco normativo nacional e internacional que regula el derecho a la vivienda y el acceso a tierra de las mujeres refugiadas en Panamá.

Producción Editorial: Mireia Cano Viña

Con el apoyo de Consejo Noruego para Refugiados - NRC

Coordinación del documento, Karine Ruel, Gerente Programa Refugio. Consejo Noruego para Refugiados - NRC.

Colaboración y revisión del texto, Enrique Torrella (Coordinador Oficina País – Panamá NRC), Lianna Badamo (Oficial ICLA – Panamá NRC), David García (Oficial de comunicación e Incidencia NRC Colombia).

Las imágenes de este documento son de autoría de Mireia Cano y El Consejo Noruego para Refugiados.

www.nrc.org.co / www.nrc.no

Este documento ha sido posible gracias al financiamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

El texto de este documento no necesariamente refleja las opiniones del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega y el Consejo Noruego para Refugiados.



CONSEJO NORUEGO
PARA REFUGIADOS



UKaid
from the British people



NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS



DERECHO A VIVIENDA,
TIERRA Y PROPIEDAD DE
MUJERES DESPLAZADAS

CASO PANAMÁ

**Acceso a la tierra y a la vivienda para personas en
necesidad de protección internacional en Panamá**



RESUMEN EJECUTIVO

'El paraíso se nos volvió un infierno' (refugiada en Ciudad de Panamá)

Panamá es un país receptor de personas en necesidad de protección internacional (PNPI) -la mayoría familias de origen colombiano- residentes en las zonas metropolitanas de Ciudad de Panamá y Colón así como en la Provincia de Darién y la Comarca de Guna Yala. Según la Constitución Política de la República de Panamá y en base a la ratificación de la mayoría de convenciones y tratados internacionales de derechos humanos y de los refugiados por parte del Estado panameño, las personas PNPI están en condiciones de igualdad con las personas panameñas por lo cual tendrían derecho a una vivienda adecuada y a la tierra. Sin embargo, una interpretación restrictiva de las leyes vigentes y un desconocimiento por parte de funcionarios públicos y de la población en general sobre la condición de refugiado dificulta su acceso real a los derechos económicos, sociales, y culturales. Los grupos focales, las entrevistas individuales y las visitas domiciliarias realizadas a lo largo de esta consultoría concluyen que la mayoría de personas PNPI viven en viviendas que no satisfacen varios de los criterios de vivienda adecuada definidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y no tienen títulos de propiedad o uso posesorio de las tierras que cultivan en el área rural.

El déficit habitacional en Ciudad de Panamá es un problema real y compartido tanto por población extranjera como nacional. Otros problemas que afectan a ambos grupos son la persistencia de altos niveles de pobreza y el abandono estatal en localidades como Colón, Puerto Obaldía, Jaqué y las comunidades del río Tuira en un país con un robusto crecimiento económico. Sin embargo, las personas PNPI enfrentan retos específicos en el acceso a la tierra y la vivienda. Entre estos retos se destacan los siguientes: (i) en zona urbana, la falta de seguridad en la tenencia y la falta de acceso a créditos bancarios y programas de vivienda sumado a las limitaciones laborales; las personas refugiadas y solicitantes pagan arriendos y subarriendos muy altos frente a escasos recursos económicos para vivir en viviendas precarias en zonas inseguras; (ii) en zona rural, la insuficiente disponibilidad de servicios y las restricciones inherentes al estatuto de Protección Temporal Humanitaria (PTH): las personas PTH no tienen libertad de movimiento fuera de la comunidad donde están censadas y los servicios básicos y equipamientos comunitarios son insuficientes.

Para las mujeres los obstáculos se multiplican por los estereotipos e imaginarios que se traducen en discriminación hacia ellas, por la carga del trabajo doméstico y el cuidado de los hijos y/o de las personas enfermas o necesitadas, por el menor acceso al sector laboral formal y

por la incidencia de la violencia intrafamiliar. Sin embargo, la respuesta estatal es inexistente y la ayuda humanitaria limitada. Lo que sostiene a muchas mujeres PNPI son los actos de hospitalidad de personas panameñas que han conocido y de sus 'tocayas'¹.

El estudio concluye que el acceso a la vivienda y a la tierra es crucial para la integración local como la solución duradera más viable para la población PNPI en Panamá. Teniendo en cuenta la concentración de PNPI en la capital y en Colón y la inminente regularización de las personas con estatus de PTH en el Darién y Guna Yala, y de las personas que llevan más de 3 años como refugiadas reconocidas en el país y que cumplen con los criterios establecidos por las leyes N° 81 del 2011 y N° 74 del 2013 respectivamente, las soluciones para esta población requieren un enfoque urbano que sea sensible a los derechos humanos, al género y a la diversidad.



¹ Palabra usada para referirse a una persona que posee el mismo nombre, y en Panamá es usado por las personas colombianas para referirse a otras personas de su nacionalidad.

Las recomendaciones van dirigidas al Consejo Noruego para Refugiados, las demás organizaciones y agencias que trabajen con la población PNPI, (recomendaciones 1-5) y el Gobierno de la República de Panamá (6):

1. Adoptar un enfoque urbano en la programación de asistencia humanitaria para el acceso a la vivienda de la población PNPI

Que la asistencia humanitaria se focalice en el medio urbano acercando los servicios a las zonas de más concentración de personas PNPI en Ciudad de Panamá y Colón para captar a las personas más vulnerables (entre ellas recién llegadas y solicitantes) que hasta ahora no han entrado a formar parte de los programas de las varias organizaciones.

2. Asegurar una programación coordinada y multisectorial en relación al acceso a la vivienda de la población PNPI: asesoría legal, albergues, medios de vida y educación.

Que la asistencia humanitaria favorezca el acceso a la vivienda desde varios sectores, entre ellos la asesoría legal, albergues, medios de vida y educación para dar respuesta a los problemas identificados como más relevantes como la inseguridad en la tenencia y el precio elevado del alquiler en contraste con la falta de trabajo estable y formal.

- 2.1 Que las personas PNPI puedan recurrir de manera gratuita y confidencial a una asesoría legal sobre sus contratos de alquiler o de compra para viviendas, negocios o tierras, amenazas de desalojo o abusos en el arriendo y contratos y condiciones de empleo. Se debería incluir también una asesoría legal para la respuesta a situaciones de violencia de género que sea coordinada con las acciones en albergues, medios de vida y educación recomendadas más abajo.
- 2.2 Que se fortalezca la programación en los sectores de albergues y medios de vida de manera coordinada entre las organizaciones y agencias y la Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados y se establezcan criterios de vulnerabilidad teniendo en cuenta tanto el estatus de la persona (recién llegada, solicitante, refugiada, denegada etc.) como las condiciones de género (ej. madres cabeza de hogar) y diversidad (población afrocolombiana e indígena). Entre varias iniciativas se pueden destacar las siguientes: albergue de recepción de la Pastoral de Movilidad Humana, establecimiento de redes de solidaridad de personas PNPI como la del SJR con dotación de medios de comunicación a las personas miembro, listados actualizados de viviendas disponibles en diversas localidades, información para recién llegados sobre la situación y las condiciones de los diferentes barrios, promoción de contratos de alquiler modelo aprobados por el MIVI, apoyo económico en materia de alquiler o donación de materiales de construcción/asistencia técnica.
- 2.3 Que se incluya en programas de formación/educación iniciativas de auto emprendimiento y huertos urbanos especialmente para personas recién llegadas, solicitantes y denegadas que no tienen derecho al trabajo. Que se incluya también la posibilidad de organizar espacios de estimulación temprana/guarderías que den respuesta a la necesidad de las familias, en especial las madres cabeza de hogar, de dejar a los hijos y las hijas en lugares seguros cuando salen a trabajar.

3. Proveer una asesoría legal para las personas PTH en Darién y Guna Yala que reciban su residencia permanente

Que las personas PTH que han vivido confinadas en las comunidades de acogida en la zona fronteriza con sus derechos y libertades limitadas reciban una asesoría legal sobre las posibilidades que les ofrece la residencia permanente en cuanto a su acceso a tierra y vivienda (ej. formalización de contratos de propiedad de la vivienda y la tierra donde las tierras no sean comarcales y ya haya habido un proceso de titulación) pero también en relación a acceso al trabajo, la educación, la salud etc. para que las personas puedan tomar una decisión informada sobre su futuro.

4. Incluir la Ley de Víctimas (Ley No. 1448 de 2011 de Colombia) en los programas tanto de asesoría legal como de incidencia

Que las personas PNPI en Panamá puedan acceder a sus derechos mediante mecanismos seguros y confidenciales, especialmente en la restitución de tierras y la indemnización (ver recomendaciones detalladas en CCJ 2012).

5. Establecer una mesa de interlocución interinstitucional para buscar soluciones efectivas a la falta de vivienda adecuada por parte de las personas PNPI

Que se establezca una mesa de interlocución interinstitucional con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, la ONPAR, NRC, ACNUR y demás organizaciones que trabajan con la población PNPI para discutir los problemas reales de las personas PNPI y buscar soluciones efectivas al acceso a la vivienda, la propiedad y la tierra.

6. Que las entidades del Estado responsables asuman sus obligaciones en materia de asilo según lo estipulado en los distintos instrumentos de derecho detallados en este estudio, especialmente en la provisión de una vivienda adecuada según los criterios del DESC.

- 6.1 Que el Gobierno de la República de Panamá incluya en sus políticas sociales a las personas PNPI e incluya medidas de acceso a viviendas adecuadas, como por ejemplo: a corto plazo adecuar espacios de recepción para personas recién llegadas solicitantes de la condición de refugiado, y a mediano plazo reservar una cuota de los programas de vivienda social para personas refugiadas en situación de vulnerabilidad (o crear un programa que responda a sus necesidades específicas)
- 6.2 Que la Superintendencia bancaria pida que las instituciones del sistema financiero permitan a las personas refugiadas abrir cuentas bancarias y acceder a crédito para la compra de vivienda, negocios o tierras.
- 6.3 Que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral permita el derecho al trabajo de las personas solicitantes de la condición de refugiado.

TABLA DE CONTENIDOS

ACRONIMOS	7
1 INTRODUCCION	8
2 CONTEXTO	10
3 MARCO LEGAL APLICABLE	12
4 ANALISIS DE LOS PRINCIPALES VACIOS DE PROTECCION PARA	15
5 MAPEO DE LA AYUDA HUMANITARIA Y ASISTENCIA ACTUAL HACIA LA PNPI EN MATERIA DE ACCESO A LA VIVIENDA Y LA TIERRA	18
6 LAS PERSONAS PNPI EN EL ACCESO A LA TIERRA Y LA VIVIENDA	21
7 RESPUESTA INSTITUCIONAL PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LOS DERECHOS	23
8 CONCLUSION Y RECOMENDACIONES	34
ANEXOS	
Anexo 1: Términos de referencia para la consultoría	42
Anexo 2: Bibliografía consultada	46
Anexo 3: Marco normativo	47
Anexo 4: Entrevistas y grupos focales	48
Anexo 5: Guía de preguntas orientadoras sobre la situación de acceso a una vivienda adecuada	52
Anexo 6: Esquema procedimiento RSD	54
Anexo 7: Resumen estudio CEALP 2013	55
Anexo 8: Mapeo de organizaciones	56

ACRÓNIMOS

ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

ANATI Autoridad Nacional de Administración de Tierras

CEALP Centro de Asistencia Legal Popular

DESC Derechos Económicos, Sociales y Culturales

VBG Violencia Basada en el Género

HIAS Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados

SJR Servicio Jesuita para los Refugiados

MIVI Ministerio de Vivienda y ordenamiento Territorial

NRC Consejo Noruego para Refugiados

OIM Organización Internacional para las Migraciones

ONPAR Oficina Nacional para la Atención de Refugiados

PNPI Población en Necesidad de Protección Internacional

PTH Protección Temporal Humanitaria

RET Refugee Education Trust

SENAFRONT Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá



1. INTRODUCCIÓN

El Consejo Noruego para Refugiados (NRC) es una ONG internacional de carácter independiente y humanitaria. Establecida en 1946, tiene sede en Oslo y actualmente opera en más de 20 países a nivel mundial. NRC Colombia empezó sus operaciones en 1991 y cuenta con una oficina central en Bogotá y oficinas de terreno en Pasto y Tumaco (Nariño), Cúcuta y Ocaña (Norte de Santander) y Santa Marta (Magdalena). Con el fin de promover y proteger los derechos de las personas colombianas en necesidad de protección internacional, NRC tiene un programa regional para refugiados en Ecuador, Venezuela y Panamá.

Es en Panamá donde se enmarca el presente estudio sobre el acceso a la tierra y la vivienda para personas PNPI, con especial atención a las mujeres (ver Anexo 1)². El ámbito geográfico comprende Ciudad de Panamá y Colón por ser zonas urbanas con gran concentración de personas PNPI y los corregimientos de Puerto Obaldía (Comarca de Guna Yala)³, Jaqué (Darién Costa Pacífica) y Yaviza y Río Tuirá (Darién Central) por ser zonas fronterizas de asentamiento de personas bajo el estatus de Protección Temporal Humanitaria (PTH).

² Estudios similares se han llevado a cabo en Ecuador y en Venezuela, como parte de una iniciativa global de NRC para documentar, visibilizar e incidir en el acceso a la vivienda, la tierra y propiedad de las mujeres refugiadas.

³ La Ley N° 16 de 1953 organiza la Comarca Kuna Yala pero dentro de ella la comunidad de Puerto Obaldía es una regiduría especial de mayoría no indígena que no queda bajo la jurisdicción del Congreso General Kuna.



Este estudio fundamenta su análisis en el enfoque de derechos, género y diversidad. Los derechos humanos son interdependientes e indivisibles y están relacionados entre sí. En otras palabras, la violación del derecho a una vivienda adecuada puede afectar el disfrute de una amplia gama de derechos humanos, y viceversa. Toda distinción hecha por motivo de las características específicas de una persona y cuyo efecto sea dificultar o impedir el ejercicio de los derechos humanos constituye una discriminación. Los efectos de la discriminación se agravan cuando ésta es doble o múltiple, por ejemplo la basada en el sexo y la raza, el origen nacional o la discapacidad.

La metodología ha consistido en lo siguiente: revisión bibliográfica (ver Anexo 2); análisis normativo (ver Anexo 3); entrevistas a personal del sector público, cooperación internacional y sociedad civil (ver Anexo 4); organización de grupos focales en las zonas priorizadas por el estudio con el apoyo de las organizaciones de asistencia a las personas PNPI (ver Anexo 5); visitas a domicilio y entrevistas individuales con personas seleccionadas; la observación directa y el registro fotográfico.

La estructura del presente informe comprende cinco partes. La primera parte de contexto contiene datos sobre la población colombiana en necesidad de protección internacional en Panamá. La segunda parte analiza el marco legal internacional, regional y nacional que regula el ejercicio de los derechos de acceso a la tierra y la vivienda para esta población. La tercera parte identifica los principales vacíos de protección y las limitaciones en el acceso a la tierra y la vivienda. La cuarta parte describe las iniciativas públicas y de entidades de asistencia humanitaria para garantizar el ejercicio de sus derechos. La quinta y última parte concluye con una serie de recomendaciones para dar respuesta a las necesidades y prioridades expresadas por las personas afectadas.

2. CONTEXTO

La necesidad de protección internacional en Panamá está en general vinculada con factores asociados al conflicto armado colombiano y la situación de violencia generalizada que afecta de manera diferente mujeres, niñas, niños y hombres (amenazas, reclutamiento forzado, violencia sexual, desapariciones de familiares, extorsiones etc.) y la capacidad del Estado colombiano de prevenir y responder a estas violaciones y abusos en la gran mayoría del territorio nacional.

En Panamá la determinación de la condición de refugiado la realiza el Estado a través de la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR) que efectúa las entrevistas legales y sociales a las personas solicitantes, realiza el estudio del caso y determina la admisión o no a trámite (ver Anexo 6). Una vez admitido, el caso es presentado ante la Comisión Nacional de Protección para Refugiados (o “Comisión de Elegibilidad”), encargada de otorgar el Estatuto de refugiado en Panamá⁴.

Al momento de cierre de este documento, Panamá cuenta con una población de 1.792 personas refugiadas reconocidas⁵. La gran mayoría son de nacionalidad colombiana, aunque existen personas refugiadas de otras nacionalidades como Nicaragua, El Salvador, Cuba, Afganistán, entre otras⁶ (desafortunadamente no se cuenta con datos desagregados por sexo y edad disponibles). A modo de comparación, a diciembre de 2012 Venezuela contaba con 3.644 personas refugiadas reconocidas y Ecuador con 55.480⁷. Las personas que solicitaron la condición de refugiado en 2013 en Panamá fueron 626, de los cuales 489 de nacionalidad colombiana. La tasa de admisibilidad a trámite fue aproximadamente del 15%⁸ y el procedimiento se caracteriza por ser largo y complejo, lo cual hace que personas con perfil de refugiadas busquen otras alternativas migratorias como el Crisol de Razas (regularización migratoria extraordinaria)⁹, o permanezcan en el país en una situación

4 La Ley N° 5 de 1977 aprueba la Convención de 1951 y el protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados y el Decreto Ejecutivo N° 23 de 1998 la desarrolla.

5 Cifras provistas por la ONPAR a petición oficial de NRC en febrero de 2014.

6 En 2013, por ejemplo, de las 226 personas refugiadas reconocidas, 224 fueron colombianas y 2 cubanas.

7 http://www.acnur.es/PDF/Tendencias_Globales_2012_baja.pdf

8 En Diciembre de 2013 se reconocieron como refugiadas las personas que estaban bajo la categoría de ‘Casos Especiales’ con lo cual la tasa aumentaría aproximadamente al 38%.

9 El Crisol de Razas es un proceso de regularización migratoria extraordinario que se realiza hace varios años a nivel nacional, en determinadas fechas que establece el gobierno (el último en enero de 2014), generalmente 2 procesos anuales. Los requisitos (en base a las últimas resoluciones) son los siguientes: contar con un año o más de estadía en el país; los sellos de entrada en el pasaporte no deben tener más de 6 meses de salida entre uno y otro; no contar con trámite abierto por algún proceso de legalización ante el Servicio Nacional de Migración y acudir personalmente. Además se debe contar con los siguientes documentos: dos fotos, copia autenticada del pasaporte, declaración notarial jurada de responsabilidad de un residente permanente o nacional panameño, prueba de domicilio, record policivo. El valor del trámite depende de la nacionalidad de la persona a regularizar. Las nacionalidades con acuerdo de supresión de visado (como la colombiana) pagan USD 767, más USD 500 por el permiso de trabajo. El trámite otorga residencia temporal por 2 años y un segundo trámite la otorga por 10 años y todavía no hay una decisión gubernamental tomada respecto a que va a pasar una vez transcurridos los 10 años.

de irregularidad migratoria¹⁰ con riesgo de ser detenidas o deportadas.¹¹

La mayoría de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado se ubican en áreas urbanas del país. Sin embargo, existe en la zona fronteriza con Colombia (Comarca de Guna Yala y Provincia de Darién)¹² un régimen especial que es el del Estatuto de Protección Temporal Humanitaria (PTH)¹³. El núcleo principal de las personas que componen este grupo corresponde a familias indígenas y afrodescendientes del departamento del Chocó en Colombia que a finales de los 90 huyeron de la intensificación del conflicto interno en la región. Estas personas están confinadas en la comunidad de acogida en la que fueron censadas (si las personas desean movilizarse deben solicitar un permiso justificado a la ONPAR).

Las Leyes N° 81 de 2011 y N° 74 de 2013 establecen los requisitos para que personas extranjeras bajo el estatuto PTH y refugiadas reconocidas que tengan tres años o más de estadía en el país puedan aplicar para la categoría de residente permanente en Panamá y en un futuro elegir la naturalización. A la fecha 407 personas colombianas (216 hombres y 191 mujeres) bajo el estatuto de PTH han solicitado a través de la ONPAR la residencia permanente ante el Servicio Nacional de Migración.

En la provincia de Darién se siguen registrando llegadas “gota a gota” de familias procedentes de localidades fronterizas. Sin embargo en los últimos años ha cobrado mucha importancia la frontera aérea panameña, ‘dado que el aeropuerto internacional de Tocumen se ha convertido en puerta de entrada de la mayoría de las personas solicitantes de la condición de refugiado en Panamá, que desde su llegada se asientan principalmente en áreas urbanas’ (SJR 2013). Si sumamos este hecho con la regularización de las personas PTH en el Darién, podemos prever que en el futuro la población en necesidad de protección seguirá ubicándose en su mayoría en las grandes ciudades y requerirá soluciones con un enfoque urbano.

10 Según un Informe de la Universidad de Panamá (2010), el flujo migratorio masivo de colombianos a Panamá invisibiliza a aquellas personas necesitadas de protección internacional: ‘se puede establecer que desde el año 1999 al 2009 han ingresado a Panamá aproximadamente un total de 1,286.684 personas de nacionalidad colombiana (en calidad de visa de inmigrantes, permanencia definitiva, visitante temporal, prórroga de visa y naturalizados). Si de este grupo tomamos en cuenta los parámetros adecuados indicarían que un 15% (20-25% según otros estudios) de estas personas que ingresan en el país permanecen en el mismo sin regresar a Colombia, adquiriendo entonces la categoría de indocumentado, podríamos estar hablando de un aproximado de 192.000 personas que un momento dado se ubican en la categoría de irregulares, si le restamos a estos números un aproximado del 10% que habría obtenido un status migratorio oficial en Panamá, nos ubicamos entonces en cifras estimadas a los 172.000 personas, de las cuales podría claramente decirse que entre un aproximado de 100.000 a 120.000 personas no han realizado actos consecuentes a legalizar su estatus migratorio en Panamá y es en este grupo en donde ubicamos a aquellas personas que consideramos se encuentran en la calidad de PNPI’.

11 La ley N° 3 de 2008 (artículo 93) instituye como una regla la detención y privación de la libertad de las personas extranjeras en albergues preventivos de corta estancia destinados a mantener a los extranjeros infractores de la legislación migratoria. En la actualidad en Ciudad de Panamá hay dos centros, uno masculino y otro femenino, y hay constancia de que en ellos se encuentran detenidos no solo migrantes irregulares sino también personas bajo necesidad de protección internacional.

12 Principalmente: Jaqué, Piñas, Puerto Obaldía, Río Tuira (Yape, Boca de Cupe, El Real, Yaviza, La Palma), y comunidades indígenas de Alto Playona, Tortuga, Riocito.

13 El artículo N° 23 de la Ley N° 3 de 2008 define a los extranjeros bajo el estatuto PTH de la siguiente manera: son extranjeros bajo protección de la República de Panamá, los refugiados, asilados, apátridas y personas bajo el Estatuto Humanitario Provisional de Protección, que hayan ingresado en gran escala o individualmente al territorio nacional en busca de protección temporal, mientras esperan el retorno a su país de origen o su reasentamiento en un tercer estado.’



3. ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL APLICABLE

Panamá ha ratificado la mayoría de convenios internacionales de derechos humanos, y según la Constitución vigente 'la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional' (art. 4).

EN MATERIA DE PERSONAS REFUGIADAS

A nivel internacional, el marco normativo vigente en materia de refugiados se dispone principalmente en los siguientes instrumentos (ver Anexo 3):

- La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967
- La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1961
- Otros tratados internacionales: Convención Americana, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos con sus dos Protocolos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer; entre otros.

La legislación nacional en la materia se dispone principalmente en los siguientes instrumentos¹⁴:

- La Constitución de Panamá, que no hace referencia a refugiados sino que habla de nacionales y extranjeros, con una sola mención del artículo 14 a la necesidad de regular la inmigración en atención a los intereses sociales, económicos y demográficos del país.
- La Ley N° 5 de 1977, que adopta la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.
- El Decreto Ejecutivo N° 23 de 1998, que reglamenta la Ley N° 5 de 26 de 1977 y dicta nuevas disposiciones en materia de protección temporal por razones humanitarias. En su artículo quinto establece la definición de 'refugiado' agregando el motivo de género.
- El Decreto Ley N° 3 de 2008, por la cual se adopta una nueva legislación migratoria y se crea el Servicio Nacional de Migración.
- La Ley N° 25 de 2008, que establece con carácter excepcional los requisitos para que los refugiados y asilados puedan aplicar a la categoría migratoria de residente permanente.
- El Decreto Ejecutivo N° 320 de 2008, que reglamenta el Decreto Ley N° 3 de 2008.
- La Ley N° 29 de 2011, por la cual se aprueba la Convención para Reducir los Casos de Apatridia.
- La Ley N° 81 de 2011, que establece con carácter excepcional los requisitos para que los extranjeros bajo estatuto PTH apliquen para la categoría de residente permanente.
- El Decreto N° 583 de 2012 que crea dentro de la categoría migratoria de residente permanente la sub categoría de residente permanente por reagrupación familiar en calidad de extranjeros con hijos panameños (no exclusivamente para refugiados).
- La Ley N° 74 de 2013 que establece los requisitos para que todos los refugiados y asilados puedan aplicar a la categoría de residente permanente.

¹⁴ Ver el siguiente sitio web para referencia rápida: <http://www.acnur.org/t3/recursos/bdl/>

Cabe destacar que en 1989 Panamá añadió el motivo de género a la definición de refugiado. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de países latinoamericanos, no ha incorporado la Declaración de Cartagena de 1984¹⁵ en su legislación.

Es importante aclarar que tanto las personas que solicitan el estatuto de refugiado como las personas a quienes ya se les ha otorgado, y también las que tienen el estatuto de PTH, se encuentran en condición migratoria regular frente al Estado. La Constitución Panameña no contempla diferencias de estatuto entre extranjeros que estén de manera legal en el país, pero sí contempla la posibilidad de trato diferenciado entre 'nacionales y extranjeros' en su artículo 20:

'Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar 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'

De manera complementaria al principio de igualdad, la Constitución desarrolla el principio de no discriminación en su artículo 19 *'por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas'*.¹⁶

Sin embargo, a diferencia de constituciones como la de Ecuador¹⁷, en Panamá no existe un marco jurídico en materia de integración local que releve los aspectos propios para las personas refugiadas. En relación a las mujeres refugiadas en particular, en su informe de 2010 el Comité de la CEDAW *'urge al Estado a proveer información en relación a grupos vulnerables de mujeres como las mujeres refugiadas (...)'*.

En igualdad de condición migratoria regular, es importante distinguir al grupo de personas que han sido reconocidas como refugiadas de quienes se encuentran como solicitantes y las que están bajo el estatuto de PTH en virtud de la diferencia en el ejercicio de sus derechos. Todos los grupos mencionados en principio tienen derecho a que se respete el principio de *non-refoulement*, sin embargo solo las personas refugiadas tienen derecho al trabajo y las personas PTH no tienen libertad de movimiento fuera de la localidad donde residen.

La falta de un permiso de trabajo durante todo el procedimiento de solicitud de la condición de refugiado deja expuestas a las personas a una situación de extrema vulnerabilidad, y el derecho al trabajo es

15 La Declaración de Cartagena extiende el concepto de refugio incluyendo a las personas que han huido de su país (...) porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

16 A pesar del principio de igualdad, no hay otra referencia en la Constitución sobre las políticas que el Estado debe formular y ejercer para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres y el texto contiene un lenguaje poco sensible al género.

17 La Constitución ecuatoriana no solo reconoce el derecho de asilo sino también establece algunas obligaciones estatales específicas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas refugiadas.

la piedra angular para el acceso a una vivienda digna y a la comercialización de los productos de la tierra¹⁸. 'Muchas de las personas refugiadas reconocidas optan por llevar adelante negocios relacionados con la venta al público de alimentos u otros productos, a través de la colocación de puestos callejeros, carritos de venta o ventas ambulantes' (SJR 2013). El inconveniente que se presenta es que la Constitución panameña establece que las ventas al por menor son solo para 'panameños y extranjeros naturalizados' con más de tres años (art 293)¹⁹.



18 La ley no reconoce el derecho al trabajo hasta que haya una decisión formal por parte de la Comisión de Elegibilidad de otorgar el Estatuto de Refugiado a la persona solicitante.

19 El artículo 293 de la Constitución viola lo establecido en la Convención de Ginebra del 59 (artículo 18) en relación al trabajo por cuenta propia: 'todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respeta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales'.

EN MATERIA DE VIVIENDA

El derecho internacional de los derechos humanos reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluida una vivienda adecuada. Estos derechos están consagrados en varios documentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 17 y 25); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17); el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11) y la Convención de la ONU sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, artículos 13 a 16), entre otros²⁰.

El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) ha subrayado que el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Las características del derecho a una vivienda adecuada están definidas principalmente en la Observación General N° 4 (1991) del Comité sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la Observación General N° 7 (1997) sobre desalojos forzosos. Para que la vivienda sea adecuada, debe reunir los siguientes criterios:

La seguridad de la tenencia: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.

Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.

Asequibilidad: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.

Habitabilidad: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

Accesibilidad: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.

Ubicación: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.

Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

²⁰ Otros tratados internacionales de derechos humanos que reconocen el derecho a una vivienda adecuada: Convenio N° 117, de 1962, de la Organización Internacional del Trabajo sobre política social (normas y objetivos básicos), art. 5 2). Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, art. 5 e) iii). Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, arts. 16 1) y 27 3). Convenio N° 169, de 1989, de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, arts. 14, 16 y 17. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990, art. 43 1) d). La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006, arts. 9 y 28.

Para el ex Relator Especial de las Naciones Unidas, el Sr. Kothari, la realización del derecho a la vivienda está íntimamente ligado a la realización de otros derechos humanos fundamentales, como el derecho a la vida, el derecho a la protección de su vida privada, de su familia y de su domicilio, el derecho a no estar sometido a tratos inhumanos o degradantes, el derecho a la tierra, el derecho a la alimentación, el derecho al agua y el derecho a la salud. También insiste en el hecho de que la realización de este derecho va unida al respeto de los principios fundamentales de la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres²¹, y dedicó un estudio a “la igualdad de las mujeres en materia de propiedad, de acceso y de control hipotecario y la igualdad en el derecho a la propiedad y a una vivienda adecuada”²².

A nivel internacional el único instrumento que determina obligaciones a los Estados de manera específica en relación al derecho a la vivienda de las personas refugiadas es la Convención de Ginebra de 1951²³. En su artículo 21 establece lo siguiente:

‘en materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.’

Cabe reiterar que las personas refugiadas son titulares del derecho a la vivienda y por lo tanto el Estado de Panamá tiene la obligación de garantizar este derecho. Una interpretación restrictiva de este artículo con su referencia a ‘refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios’ podría limitarse a las personas que han sido reconocidas oficialmente bajo tal estatuto por el Estado y dejar por fuera a solicitantes, personas PTH y demás personas en necesidad de protección internacional.

Según el artículo 117²⁴ de la Constitución panameña estas diferencias no tendrían razón de ser ya que se extiende ‘el goce de este derecho social a toda la población’; si acaso establece alguna distinción entre grupos poblacionales se refiere a ‘los sectores de menor ingreso’. La Ley N° 61 de 2009 reorganiza el Ministerio de Vivienda, creado por la Ley N° 9 de 1973 y que pasa a llamarse Ministerio de Vivienda y Ordenamiento

21 Cf. Informes anuales del Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la vivienda presentados a la Comisión de Derechos Humanos (de 2001 a 2005) y al Consejo de Derechos Humanos (desde 2006) respectivamente, E/CN.4/2001/51, E/CN.4/2002/59, E/CN.4/2003/5, E/CN.4/2004/48, E/CN.4/2005/48, E/CN.4/2006/41, A/HRC/4/18, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?s=35

22 Cf. E/CN.4/2006/118. Este estudio analiza los principales obstáculos como ‘la violencia contra la mujer, las normas culturales y sociales discriminatorias, las leyes discriminatorias sobre la familia o la persona, la discriminación múltiple, la privatización y el coste inasequible de la vivienda para la mujer, o el modo en que los desastres naturales, los desalojos forzosos y el VIH/SIDA afectan a las mujeres’.

23 Los “Principios Pinheiro” establecen el derecho de los refugiados a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente en su país de origen (Principio 2).

24 El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso’.

Territorial (MIVI), bajo el cual está la Dirección de Desarrollo Social (entre otras) y varios programas que permiten la adquisición de vivienda (ej. Fondo Solidario, Piso y Techo, Préstamos de Materiales, etc.). La ley N° 61 tiene por objeto establecer una Política Nacional de Vivienda y Ordenamiento Territorial según lo consagrado en el artículo 117 de la Constitución. Otra entidad del Estado que guarda relación con el goce del derecho a la vivienda es el Banco Hipotecario Nacional²⁵.

Sin embargo, a pesar de que gran parte de la población PNPI calificaría bajo el criterio de 'sectores de menor ingreso', no acceden a créditos hipotecarios ni a programas de vivienda social si no tienen su estatus de refugiados o migratorio en orden²⁶. Tampoco existen oportunidades específicas para mujeres, a pesar de que la Ley N° 4 de 1999 sobre la Igualdad de Oportunidades menciona la necesidad de 'facilitar el acceso de las mujeres a los proyectos de vivienda decorosa, ya que sus ingresos son menores' (art.4).



25 La banca privada y las del Estado (Banca Nacional o Caja de Ahorros) también tienen incentivos para la compra y construcción de vivienda.

26 En su artículo 27 la ley de vivienda establece que los extranjeros residentes con más de 5 años podrán acceder al Fondo de Ahorros.

EN MATERIA DE TIERRA Y PROPIEDAD

El derecho a la tierra no está definido de manera explícita en el derecho internacional pero se puede derivar de otros derechos humanos, incluido, pero no solamente, el derecho a la propiedad. La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 17 establece que *'toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente'*. El derecho a la propiedad incluye la tierra, ya sea para construir una vivienda o para cultivar.

La Convención de Ginebra de 1951²⁷ no se refiere de manera expresa al derecho a la tierra pero al igual que en otros instrumentos internacionales puede estar asociado con el ejercicio del derecho a la propiedad (artículo 13):

“Los Estados Contratantes concederán a todo refugiado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en iguales circunstancias, respecto a la adquisición de bienes inmuebles y otros derechos conexos, arriendos y otros contratos relativos a bienes muebles e inmuebles’.

Este artículo complementa el artículo 21 de la Convención en la medida que para acceder a vivienda o tierra las personas refugiadas requieren adquirir bienes muebles o inmuebles, arrendarlos o efectuar otro tipo de contrataciones.

Además, el marco jurídico internacional establece el derecho específico de acceso a la tierra de ciertos grupos particulares: los pueblos indígenas (Convenio No 149 de la OIT – aunque Panamá no lo ha ratificado) y las mujeres (en la CEDAW).

La Constitución de Panamá, en su artículo 125, determina el correcto uso de la tierra agrícola como *'un deber del propietario para con la comunidad'* y en el artículo 126 establece *'las actividades que el Estado desarrollara para dar cumplimiento a los fines de la política agraria'*²⁸.

27 Los “Principios Pinheiro” establecen el derecho de los refugiados a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente en su país de origen (Principio 2)

28 -Dotar a los campesinos de las tierras de labor necesarias y regular el uso de las aguas.
 -La Ley podrá establecer un régimen especial de propiedad colectiva para las comunidades campesinas que lo soliciten;
 -Organizar la asistencia crediticia para satisfacer las necesidades de financiamiento de la actividad agropecuaria y, en especial, del sector de escasos recursos y sus grupos organizados y dar atención especial al pequeño y mediano productor;
 -Tomar medidas para asegurar mercados estables y precios equitativos a los productos y para impulsar el establecimiento de entidades, corporaciones y cooperativas de producción, industrialización, distribución y consumo;
 -Establecer medios de comunicación y transporte para unir las comunidades campesinas e indígena con los centros de almacenamiento, distribución y consumo; (...)
 -Estimular el desarrollo del sector agrario mediante asistencia técnica y fomento de la organización, capacitación, protección, tecnificación y demás formas que la Ley determine; (...) La política establecida para el desarrollo de este Capítulo será aplicable a las comunidades indígenas de acuerdo con los métodos científicos de cambio cultural’.

En relación a las comunidades indígenas, en su artículo 127, la Constitución determina lo siguiente:

'el Estado garantizará a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras'

La Constitución panameña tiene una limitación y es que en su artículo 291 establece que las personas extranjeras *'no podrán adquirir la propiedad de tierras nacionales o particulares situadas a menos de diez kilómetros de las fronteras'*. Esta limitación esta sostenida en razones de seguridad por el estado panameño.

Dentro de las normativas en materia de tierra cabe destacar que en 2012 entra en vigor el nuevo Código Agrario (Ley N° 55 de 2011) que tiene como fundamento regular la actividad agraria, las empresas y los contratos agrarios y el aprovechamiento sostenible del suelo. Todavía está vigente la Ley N° 37 de 1962, que se conocía hasta 2012 como Código Agrario y que tiene como fundamento la distribución de la tierra cuando hay una dedicación de actividad agraria. En su artículo 58 establece una serie de prioridades para la adjudicación de parcelas de terreno a cualquier título y solo en último puesto (i) aparecen 'los extranjeros residentes en el país o inmigrantes que sean agricultores o criadores'. Para costas e islas existe la Ley N° 80 de 2009.

En ninguna de las leyes mencionadas se reconoce de manera explícita el rol de la mujer como productora agraria o ningún otro aspecto relacionado con el acceso a la tierra por parte de las mujeres. Donde sí se reconoce este rol y se enfatiza el acceso a derechos y, entre ellos, el derecho a la tierra, el crédito²⁹ y la tecnología, es en la Ley de Igualdad de oportunidades (Ley N° 4 de 1999, artículo 6). En la las Leyes N° 68 de 2001 y N° 24 de 2006³⁰ sobre la regularización y titulación masiva de tierras se reconoce la posibilidad de la titulación conjunta de la tierra (art. 10):

'Los miembros de una familia podrán solicitar la titulación conjunta de la tierra, a través de uno o ambos cónyuges, o de los miembros de una unión de hecho de personas legalmente capacitadas para contraer matrimonio conforme a la ley'

Finalmente cabe mencionar la Ley N° 72 de 2008 establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas.

²⁹ El Banco de Desarrollo Agropecuario es el encargado de facilitar el crédito para el desarrollo de la actividad agraria, particularmente para personas de escasos recursos.

³⁰ Primera experiencia piloto con el Proyecto de Desarrollo Sostenible del Darién.



4. ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES VACÍOS DE PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS PNPI EN EL ACCESO A LA TIERRA Y LA VIVIENDA

Aunque los derechos de las mujeres y los hombres en necesidad de protección internacional a la vivienda, la tierra y/o la propiedad están garantizados por medio de instrumentos internacionales, ocurre que su aplicación se ve debilitada por las prácticas y patrones discriminatorios existentes.

Según el diagnóstico participativo de ACNUR (2010), 'los refugiados reconocidos, solicitantes y personas bajo el estatuto PTH, identifican como causa principal de la falta de acceso efectivo a derechos humanos básicos el desconocimiento por parte de instituciones públicas, privadas y la población en general, sobre su condición y los derechos comprendidos en ella, incluyendo derechos económicos, sociales y culturales.'

En materia particularmente de vivienda, las dificultades de las personas PNPI para acceder a una vivienda adecuada hay que enmarcarlas en un contexto de gran déficit habitacional, especialmente en el área metropolitana de Ciudad de Panamá y Colón por razón de migración interna. Sin embargo, para las personas PNPI las dificultades incrementan por falta de documentación, falta de trabajo que permita hacer frente a un pago mensual y respaldar el contrato de arriendo, falta de acceso al crédito y a los programas de vivienda social, desconocimiento del contexto y de los mecanismos e instituciones existentes, y la discriminación generalizada hacia la población colombiana PNPI:



A nosotros nos tachan de narcotraficantes o guerrilleros', dicen ellos, 'Y a nosotras nos dicen que somos quitamaridos y prostitutas', dicen ellas.³¹



(testimonios de grupo focal en Ciudad de Panamá)

4.1 Dificultades de las personas PNPI de acceder a una vivienda adecuada según los criterios del Comité del DESC

'Tener casa no es riqueza, pero no tenerla sí es mucha tristeza' (refugiada en Ciudad de Panamá)

i. Seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y vivienda

La seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y la vivienda implica una garantía de protección contra desalojos forzosos, amenazas u otras contingencias.

Para las personas que llegan a la ciudad o que necesitan cambiar de vivienda el problema es encontrar un cuarto o una casa para arrendar (en la mayor parte de casos se trata de subarriendo): *'Cuando llamamos a los anuncios clasificados nos contestan directamente 'extranjeros no', si somos colombianas con más ganas nos lo niegan y si tenemos*

³¹ 'Las mujeres refugiadas consultadas expresan sentirse estigmatizadas debido a su nacionalidad y su sexo, lo cual indica una doble discriminación. Esto se manifestó sobre todos por las nacionales colombianas urbanas. Indican haber sufrido este tipo de agresiones por parte de agentes policiales, servidores del transporte público, entre otros' (ACNUR 2010).

hijos aun peor' (refugiada en Ciudad de Panamá). La mayoría se instalan en alguna pensión (a veces con el apoyo de Cruz Roja y SJR) hasta que encuentran algo mejor llegando a mudarse hasta cuatro veces al año, lo cual causa mucha angustia por no poder establecerse en ningún lado: 'La lucha mía en este momento es buscar donde vivir' (refugiada en Ciudad de Panamá).



Las personas que no encuentran vivienda o no pueden pagar el arriendo recurren a la compra informal de lotes de invasión en propiedad privada o estatal en áreas semiurbanas y barrios marginales alrededor de la ciudad, a pesar del riesgo de desalojo. Según un funcionario de MIVI, 'primero debería haber un ordenamiento territorial para que luego las personas accedieran a su vivienda y se asentaran en zonas adecuadas, pero se resuelve a la inversa'.

La amenaza de desalojo también es un problema en apartamentos privados y pensiones para las personas que no logran pagar el arriendo en la fecha indicada: '*No había cumplido la fecha cuando la dueña ya me estaba echando de la casa porque se la había alquilado a otras personas*' (refugiada en Ciudad de Panamá). El desalojo puede conllevar situaciones de mendicidad, como el de un señor participante en un grupo focal en la Ciudad de Panamá que dijo haber tenido que dormir '*en la terminal de transporte, en las escaleras de la pensión, y frente a la Cámara de Comercio*'. Cabe mencionar que a veces la persona que realiza la expulsión o amenaza de expulsión es la pareja o familiar de la persona afectada, situación que afecta particularmente a las mujeres

casadas con panameños. En ocasiones, para evitar estas situaciones la mujer se ve obligada a tolerar situaciones de violencia doméstica por no tener otro sitio donde vivir (ver estudio de caso sobre Flor, pseudónimo utilizado para protección de la identidad).

ESTUDIO DE CASO 1

FLOR

Flor tiene cédula panameña. Llegó de Colombia hace 13 años y trabajaba como alternadora en un bar. Al dueño tenía que pagarle \$10 cada vez que entraba con un hombre al cuarto, y \$500 para salir de allí. A los 6 meses conoció a un hombre que le ayudó a pagar ese dinero y al cabo del año se casó con él. Vivieron en casa de su suegra con las hermanas de él y todo fue muy bien, hasta que empezaron a vivir ellos dos solos. Él empezó a golpearla. 'Hasta un día que la echó de la casa y le tiró \$500 al suelo para que se comprara un billete de vuelta a Colombia. Flor buscó entonces un lote en un terreno de invasión y pagó \$150, aún sabiendo que en cualquier momento el dueño quiere recuperar esas tierras y saca a todos los 'precadistas' (personas que se meten en propiedades

ajenas). Cuando su esposo vio que había conseguido un terreno quiso volver con ella. A través de su tía el esposo consiguió un préstamo de \$5.000 y construyeron la casa de bloque y zinc. Una vez al pegarla le dislocó la columna y Flor tuvo que dejar el trabajo como surtidora de almacén, como había trabajado 6 años todo el dinero de la liquidación 'lo metió en la casa'. Allí viven ahora con sus 5 hijos, 'pero los mayores al ver tanta pelea todo el día se fueron de la casa'. Flor quiere separarse pero tiene miedo que él le quite la casa y los hijos. 'Me trata de perra, me dice que nunca dejé de ser una perra, y quiere vivir pegándome, antes yo claudicaba y dejaba que me pegara pero ahora ya no puedo dejar que me pegue más y le grito, hasta le he sacado un cuchillo'.

En el Darién y en Guna Yala, en cambio, se puede constatar que la mayoría de PNPI tienen vivienda propia, ya sea cedida por la Corregiduría, por personas de la comunidad o por el cacique en zonas dentro de comarcas indígenas, o incluso en algunos casos comprada (a nombre de una persona familiar o amiga panameña). En la mayoría de casos las personas guardan un recibo de compra o un documento de medición de la vivienda firmado en la Corregiduría, aunque la certificación según un funcionario del MIVI sería 'irregular o imperfecta' ya que no corresponde a la Corregiduría emitir certificaciones de derechos posesorios³². Sólo con un proceso de prescripción adquisitiva pasaría la vivienda a ser de propiedad plena. A pesar que la falta de legalidad de los documentos no sea fuente de mayor preocupación diaria entre las personas entrevistadas, en caso de amenaza por desastre natural (i.e. inundaciones como la del 2010 en las comunidades del río Tuira) o posibles desalojos

³² Antes correspondía a la Dirección de la Reforma Agraria pero desde la creación de la ANATI se han integrado los diferentes mecanismos bajo una misma autoridad: Reforma Agraria, Dirección de Catastros, Programa Nacional de Titulación de Tierras, Instituto Geográfico, etc

(i.e. potencial ampliación futura del aeropuerto de Jaqué que afectaría el barrio de la Independencia) las personas sienten cierta inseguridad sobre la tenencia y los mecanismos de compensación.

En cuanto al acceso a la tierra la mayoría de personas PTH que cultivan tierras (en su mayoría hombres aunque también algunas mujeres cultivan y ayudan con la recolección de la cosecha) lo hacen en tierras prestadas, sin que el concepto de préstamo tenga ningún fundamento legal. Ningún PTH cuenta con documentos de propiedad o de derechos posesorios: *'Los lugareños han prestado sus tierras para que lo tengan limpio y ellos no les cobran ni en efectivo ni en productos'* (CEALP 2013, Anexo 7 y consultar estudio para mayor detalle).

Los inconvenientes expresados por los agricultores PTH son los siguientes: lejanía de las tierras de cultivo con lo cual muchos hombres salen para varios días antes de regresar a casa; necesidad de solicitar permiso a la ONPAR y mostrarlo al personal de SENAFRONT cada vez que se va a cultivar; miedo en algunas zonas rojas donde se dice que hay infiltración de grupos irregulares colombianos; poca fertilidad de algunas tierras cedidas por la comunidad -por ejemplo en Vista Alegre-; restricciones a la hora de plantar árboles (plátanos, guayabas etc.) y cultivo exclusivo de arroz, ñame y yuca; falta de comercialización de los productos cosechados debido al aislamiento de las comunidades y la falta de documentación para movilizarse y vender el producto. Los pocos agricultores que llegaron a comprar tierras lo hicieron a nombre de familiares o conocidos panameños, esperando una vez obtengan la residencia permanente poder regularizar la situación sin conflictos personales: *'mi papá compró el terreno a nombre de mi tío que es panameño pero hay que tratarle siempre bien para que no se le ocurra venderlo'* (PTH en Yaviza).

La seguridad de la tenencia concierne también las viviendas y tierras que las personas PNPI dejaron en Colombia, aunque eso sería materia de otro estudio (CCJ 2012). Muchas personas declararon su voluntad de aplicar a los beneficios de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) pero admitieron un desconocimiento de los mecanismos para hacer valer su voz y sus derechos.

ii. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura

Las casas de las personas PNPI se caracterizan por una falta de acceso a uno o más servicios básicos. En zonas urbanas hay más provisión de servicios, pero las personas que se asientan en áreas de invasión o en las llamadas 'casas condenadas' (declaradas no habitables por el Estado) a menudo carecen de agua potable, luz y electricidad o el servicio es interrumpido y/o deficiente (ej. falta de presión del agua)³³. Para las personas que subarriendan cuartos en casas compartidas el problema mayor es el baño o la letrina compartida, a veces incluso fuera de la vivienda lo cual añade un factor vulnerabilidad especialmente para las mujeres.

³³ Las empresas privadas que operan los servicios exigen normalmente la regularización y legalización de los asentamientos como condición previa a la instalación de las infraestructuras básicas.

En zonas rurales los servicios varían en cada comunidad: en Jaqué la mayoría de personas tienen luz y pagan una factura mensual; en Yaviza las viviendas que se alejan del centro no tienen luz y utilizan lámparas de keroseno; en Puerto Obaldía una iniciativa local para recolectar impuestos para hacer funcionar la planta fracasó y el servicio es inestable por lo cual pocas personas PTH pueden sufragar los gastos de tener una planta propia³⁴ y utilizan velas. En cuanto al agua ninguna comunidad focalizada tiene agua potable: *'Hasta camarones me han salido de la cañería'*, comentaba una refugiada en Jaqué; en Boca de Cupe ni siquiera tienen acueducto y recogen agua del río Tuira en bidones. Para la cocina en algunas zonas rurales todavía se utiliza la leña, o se alterna con el gas cuando éste se acaba y no hay dinero para reponer la botella.

Otro problema grave es la falta de alcantarillado o alcantarillado deficiente, incluso en ciudades como Colón: *'nunca había visto tanto excremento flotando por la calle'*, se quejaba un refugiado en Colón. En las zonas rurales la tradición es construir fosas sépticas individuales, o como comentaban en Puerto Obaldía *'ir para el monte'*. En cuanto a recolección de basuras sólo existe en las ciudades, mientras en los pueblos la tradición es cavar huecos alrededor de la casa, quemar y enterrar los desechos, separando los orgánicos para abono pero sin más conocimientos de reciclaje. En Jaqué y Puerto Obaldía hubo una experiencia exitosa por parte del centro de salud al recolectar las basuras y utilizarlas para el relleno de la pista del aeropuerto, sin embargo terminado el proyecto no hubo otras réplicas.

La falta de saneamiento básico tiene serias consecuencias para la salud y la integridad física de las personas, como parásitos en el estómago entre la mayoría de los niños y las niñas en zonas rurales. Para las mujeres, tradicionalmente a cargo de las tareas domésticas, la carga de trabajo aumenta significativamente cuando los servicios son deficientes o inexistentes.

iii. Asequibilidad

La vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.

En Ciudad de Panamá y Colón el precio del arriendo es alto. La mayoría de personas PNPI, sobre todo las que llegan solas, prefieren ubicarse en zonas céntricas de Ciudad de Panamá aunque lleguen a pagar 150-200 dólares mensuales por un cuarto (ej. Río Abajo, 5 de Mayo, Los Andes, Casco Antiguo, etc.). Las familias buscan en zonas más alejadas como Arraiján, Chorrera o Veracruz donde las viviendas son más espaciales pero no bajan de los 300-500 dólares: *'Por el mismo precio que pago, en Colombia tendría una mansión'* (refugiada en Ciudad de Panamá).

Muchas personas testimonian que por ser colombianas y por no tener una carta de trabajo o una ficha salarial como se exige en los contratos de arriendo, pagan arriendos más caros, les piden dos o tres depósitos

³⁴ Coste de una planta en Puerto Obaldía: generador de 3,5 Kw por \$400 más el transporte, el galón de gasolina cuesta \$7 y dura 4 horas, lo cual hace que mensualmente con aceite y combustible el coste supere los \$250.

en lugar de uno y no se cumple con las condiciones estipuladas en el contrato. Las personas PNPI no tienen confianza para denunciar abusos en el arriendo a ninguna entidad estatal: *‘Cuando fui a la Corregiduría a denunciar la no renovación del contrato me dijeron que si quería me citaban para hacerme subir escaleras pero que frente a un panameño no tenía nada que hacer’* (refugiada en Ciudad de Panamá).



A los altos costos del arriendo se suma la precariedad y la inseguridad del empleo en el sector informal de la economía: intermitencia del trabajo, falta de estabilidad laboral, y ausencia de seguridad social hacen parte de la realidad de la mayoría de personas PNPI. *‘Las mujeres se ven afectadas más frecuentemente por la informalidad laboral, ya que los hombres consiguen trabajos en la economía formal donde por riesgo de inspecciones los jefes les facilitan los papeles’* (entrevista a consultora de OIM). Además, puesto que el cuidado de los hijos y las hijas y las tareas domésticas recaen casi exclusivamente en las mujeres resulta más difícil para ellas llegar a ocupar un empleo formal, por lo que la mayoría se dedican al servicio doméstico, la preparación de comida y el comercio ambulante y en zona rural muchas venden *chance* (lotería). Algunas hasta han recibido denuncias de los vecinos por *‘abandonar’* a sus hijos/as en casa cuando salen a trabajar.

La vivienda, en muchos casos, hace a la vez de negocio (tienda de abastos, taller de joyería o ebanistería, preparación de empanadas y comida para llevar etc.) y constituye la única fuente de ingresos para las personas, sobre todo para las mujeres. La inseguridad de la tenencia, la falta de servicios y la precariedad impactan entonces la economía de las personas PNPI (ver estudio de caso sobre **Enilda**). La vivienda puede convertirse a veces en fuente de gastos más que de ingresos al tener que hacer reparaciones o utilizar más electricidad para compensar la precariedad y oscuridad de la casa.

ESTUDIO DE CASO 2

ENILDA

Enilda es refugiada. Llegó a una comunidad del río Tuira hace cinco años con su madre, sus hermanos y sobrinos. Compró un terreno para montar una fonda y una tienda en el mismo negocio, lo midieron y en la Corregiduría le dieron un papel a nombre suyo pero sin establecer la cantidad de metros cuadrados ni el precio pagado. En lugar de marcar bien los límites de la propiedad la marca fue un palo de guanábano, y el palo se perdió. Ahora el vecino dice, entre escándalos e insultos contra ella y su mamá, que la parte de tienda del negocio está en su terreno y cuando Enilda va a buscar al Corregidor que en su momento firmó el recibo de compra su respuesta es que él se lo vendió pero que no se acuerda por donde, y el nuevo Corregidor dice que si el vecino dice que es de él así será. A Enilda le tocó sacar unos postes que había hecho poner alrededor del negocio y pagado por los mismos dos días de jornal. En cambio cuando caen los cocos de la palma del vecino en su techo a él no le obligan a cortar el árbol, porque según el Corregidor si Enilda sabía que la palma estaba allí 'porque construyo tan cerca de la palma?' Enilda tampoco

puede hacer la ampliación que quisiera, ni por un lado ni por el otro porque la vecina del otro lado dice que si fuera a vender lo vendería a otra persona porque Enilda 'no tiene por qué estar comprando en este país como si esto fuera tierra de ellos'. Enilda se siente discriminada. Incluso los vecinos la denunciaron a la policía por no tener carnet de salud, y ya venían directos a cerrarle el negocio cuando ella pudo probar que si tenía el carnet. También le han puesto problemas con la patente, otros negocios pueden operar de manera conjunta, por ejemplo cantina y tienda, pero a ella le han exigido dos patentes por separado. Ella hizo una primera patente a nombre de un señor panameño porque ella no tiene cédula panameña, el fue preso así que le pidió a otra señora panameña. Un abogado de una organización de la sociedad civil panameña le dijo que podría ayudarla, cobrándole más de \$200, pero luego le llamo diciendo que sin cédula panameña no podía hacer nada. Ahora Enilda vive con la preocupación que le cierre el negocio, y aun y así dice que 'después de todas las inconveniencias, estamos bien porque aquí hay paz'.

iv. Habitabilidad

El componente 'Habitabilidad' se refiere a las características estructurales de la vivienda. Las viviendas en zona rural cuentan con pisos de cemento, paredes de cemento o madera (se prefiere el primero porque la madera se daña mucho con la lluvia e insectos como el 'comején') y techos de zinc en su mayoría, o de paja en algunos lugares como Puerto Obaldía. En zona urbana hay más variedad según la situación económica de la persona y la ubicación, desde casas con material reciclado en terrenos de invasión en San Miguelito a construcciones enteras en cemento en barrios más céntricos de Ciudad de Panamá o Colón.

Varias personas en los grupos focales comentaron que *'el techo tenía*

agujeros por donde se colaba el agua de la lluvia', 'en los techos de paja anidaban ratas y otros animales', 'el suelo se ensuciaba con polvo y barro y dificultaba la limpieza', 'las maderas estaban carcomidas por el comején', 'a veces había que hacer la comida fuera para no llenar la casa de humo', etc. Todo esto favorece la acumulación de bacterias y virus que provocan enfermedades en personas adultas y menores, además de riesgos contra la integridad física de las personas cuando las casas apuntaladas con madera y las casas condenadas sufren derrumbamientos totales o parciales. Además, como las mujeres tienden a asumir el rol de cuidadoras, las enfermedades en el seno del hogar aumentan su carga de trabajo doméstico.



Varios autores han señalado los vínculos que existen entre condiciones de habitabilidad inadecuadas, hacinamiento y violencia doméstica: 'las malas condiciones de habitabilidad, al generar privaciones, tensiones, estrés y frustraciones en el hogar, aumentan el riesgo de violencia intrafamiliar' (Red Hábitat,

2010: 17). Al abordar el tema de la violencia doméstica en los grupos focales no hubo respuestas precisas, sin embargo en entrevistas individuales varias mujeres lo mencionaron y las psicólogas y trabajadoras sociales de varias organizaciones de la sociedad civil que trabajan con regularidad con personas PNPI confirmaron que era un problema recurrente.

v. Accesibilidad

El componente 'Accesibilidad' exige que los programas de vivienda del Estado faciliten el acceso a la vivienda a los grupos con menores ingresos.

En Panamá, los programas del Ministerio de Vivienda (MIVI) excluyen en su totalidad a personas extranjeras con lo cual ninguna persona entrevistada se había beneficiado de ninguna ayuda estatal para su vivienda. Algunas habían recibido donación de materiales por parte de organizaciones de la sociedad civil, Naciones Unidas y organizaciones

internacionales pero se quejaban que la ayuda no fue consistente ni suficiente.

Las personas PNPI tampoco acceden a crédito para comprar, construir, refaccionar o ampliar una vivienda o un negocio. Las personas entrevistadas se han informado en los bancos sobre los 'remates' y quisieran poder acceder a las ofertas que venden casas de hasta 55.000 dólares a pagar en 15 años en la Ciudad de Panamá: *'No pedimos que nos regalen nada, solo que nos den acceso al crédito para tener nuestra vivienda propia y nosotros nos comprometemos a pagar la mensualidad'*. Los requisitos que se les exigen normalmente incluyen la ficha del seguro social, un trabajo fijo y una serie de años de residencia en Panamá, con lo cual muchas personas PNPI no califican. El resultado es que se ven obligadas a pagar alquileres muy elevados que pueden poner en peligro la satisfacción de ciertas de sus necesidades básicas además de vivir el estrés diario de recaudar suficiente dinero para que no les desalojen: *'En la pensión me cobran \$20 al día, si un día no trabajo me echan, y tengo que cuidar a mis tres hijas, ¿cómo hago? Sólo Dios lo sabe'* (solicitante en Ciudad de Panamá).

En cuanto a tierras, varias personas PTH en Darién y Guna Yala expresaron la voluntad de comprar títulos de propiedad, realizar proyectos productivos y organizarse en cooperativas agrícolas para evitar que los intermediarios *'se lleven todo el beneficio'* (PTH en Yape). Para ello requieren acceso a préstamos, información adecuada sobre emprendimientos y comercialización y asesoría legal sobre los documentos necesarios y el procedimiento a seguir para la titulación de tierras con la Autoridad Nacional de la Tierra (ANATI).

vi. Ubicación

El componente 'Hábitat' o 'Ubicación' contempla las características del entorno inmediato de la vivienda (barrio, zona). Su realización implica que los hogares estén ubicados cerca del equipamiento necesario en materia de salud, educación, transporte, tránsito e iluminación.

Las personas PNPI viven en general mezcladas con la población panameña, tanto en zonas rurales como urbanas. Sin embargo existen algunas concentraciones notorias en determinadas zonas (Barrio La Independencia, en Jaqué; Barrio La Bonguita, en Puerto Obaldía, etc.). En las ciudades la falta de recursos económicos obliga a muchas personas a vivir en las llamadas 'zonas rojas' (ver estudio de caso de Luz), donde operan las pandillas y se registran altos índices de criminalidad³⁵: *'huimos de las balaceras para ser recibidos en el centro de Colón con más balaceras'*, decía un refugiado.

La falta de seguridad en el barrio, el alcoholismo, los asaltos, los robos y las balaceras generan temor entre la población PNPI, más aun donde no hay servicios de alumbrado público. Esto obstaculiza su participación en la vida pública (estudios, diversión, trabajo, activismo etc.), reduce

³⁵ NRC 2012: En la ciudad de Colón operan al menos dieciséis pandillas - bandas delincuenciales, es decir, una por cada calle que hay en esta ciudad. Todos los lugares se han vuelto peligrosos y las barriadas extra ciudad lo mismo, es donde suelen vivir los migrantes.

LUZ

Luz es refugiada, y su esposo también. Llegaron hace siete años a Panamá, y viven con sus cuatro hijos en un apartamento de un cuarto en Caledonia (centro). El cambio fue drástico. En Bucaramanga, Colombia, vivían en un apartamento lujoso, y aquí el barrio 'es feo y el apartamento pequeño'. Pagan \$150 y quisieran mudarse a otra zona pero no se pueden permitir un arriendo más alto. El apartamento tiene luz, agua, teléfono, gas e Internet: 'lo tuvimos que poner porque la niña grande no puede salir después de las 6 de la tarde'. 'El barrio es peligroso, hay la banda de los Mom, pero Luz dice que a ellos les respetan porque son personas trabajadoras. Luz

y su esposo venden arepas en la calle donde trabajan mujeres colombianas en la prostitución 'y ellas sólo quieren comida colombiana'. Luz tiene su permiso de trabajo y su carnet de salud, pero a veces la policía les 'saca' alegando que la venta al por menor es sólo para nacionales. Ahora el portón de entrada al edificio está roto: 'Pánico tengo de subir sola la escalera cuando llego por la madrugada, y le pido a mi hija mayor que me espere arriba'. Su sueño es montar un local de arepas en un centro comercial, y 'este año quiero conseguir muchas cosas, porque en 365 días se puede lograr mucho'.

ESTUDIO DE CASO 3

su confianza y autonomía y contribuye a su aislamiento en particular en el caso de mujeres y de personas de edad avanzada: '*Aquí soy sola*' (solicitante en Ciudad de Panamá).



ESTUDIO DE CASO 4

AURORA

'Aurora era PTH. 'El día lunes iba a empezar a construir su propia casa con unas maderas que ya tenía compradas, pero el domingo el muchacho que andaba con ella la mató', contaba una vecina. Aurora le había dicho al muchacho que si continuaba robando y haciendo maldades mejor se separaran porque ella no quería que la mantuvieran con dinero robado. Él se fue para la cantina y empezó a tomar 'seco con cerveza'. Decía que la iba a

matar pero nadie le creyó. Ella estaba en la cocina, fritando plátano para la cena de los niños, cuando la apuñaló por la espalda. Al día siguiente la gente del pueblo recaudó dinero para fabricar un ataúd y preparar el entierro mientras unos vecinos ya estaban clavando la madera de la casa para que nadie se la llevara. El cielo estaba nublado, y la vecina explicaba que 'aquí cuando matan a gente el tiempo se pone triste'.

Todos los grupos focales han coincidido en denunciar el acoso por parte de la policía, particularmente del SENAFRONT en Darién y Guna Yala, encargada de brindarles seguridad y en algunos casos también ha habido acoso por parte de los vecinos. Algunas personas en Ciudad de Panamá denuncian casos de persecución: *'Cuando fui a la ONPAR me encontré con dos paramilitares que yo misma había visto crecer en la Comuna 13 de Medellín; me puse de todos los colores y corrí para la calle'*.

En cuanto a los equipamientos comunitarios, en las zonas rurales las personas nunca viven demasiado lejos, la limitación es que para acceder a educación secundaria y hospitales generales y especializados las personas deben movilizarse hacia centros urbanos. En el caso de las personas PTH requieren un permiso de la ONPAR y tienen que sufragar los gastos de avión o lancha donde no hay carretera (Jaque, Puerto Obaldía, comunidades del río Tuira): *'Estamos presos como en Cuba'* (PTH en Puerto Obaldía). El problema en las ciudades es la deficiencia cuantitativa y cualitativa de los medios de transporte público. En Colón, a pesar de la precariedad de las viviendas y la inseguridad en los barrios, las familias con hijos e hijas en edad escolar no pueden vivir en la zona rural por la falta y el coste del transporte: *'Mi hija tenía que salir a las 4 de la mañana para ir a la escuela y los buses que pasaban iban llenos así que se quedaba esperando varias horas; lo mismo a la vuelta'* (refugiada en Colón).

vii. Adecuación cultural

El componente de respeto a la cultura exige que las características internas y externas de la vivienda, así como su entorno, respondan a la identidad cultural de sus habitantes e incluya la tecnología sin sacrificar su cultura.

En el Darién muchas personas provienen del otro lado de la frontera con características geográficas similares e incluso relaciones de parentesco, sobre todo entre las comunidades indígenas Embera-wounan, por lo tanto las viviendas tienen un parecido con lo que los PTH dejaron atrás (ver estudio de caso **PTHs Wounan**).

ESTUDIO DE CASO 5

En Vista Alegre las familias PTH Wounan acogidas por la comunidad wounan local construyeron sus casas con materiales donados por CICR. A pesar de que la estructura tradicional de la vivienda wounan es con el suelo levantado mediante palos de madera, el cacique recomendó que por falta de madera fina en los alrededores el cemento sería más duradero. Los PTH construyeron sus viviendas con vigas de cemento pero se

quejaban que el soldador no hizo un buen trabajo y las viviendas no se sentían suficientemente sólidas porque la soldadura había cedido. Otra queja que se expresaron los hombres participantes del grupo focal era que los techos de zinc en lugar del techo tradicional de palma en forma de cono para dejar pasar el aire hacia que con el calor se acumulara el vapor y hubiera goteras.



Muy diferente es la situación en Panamá y Colón, donde las personas que provenían de áreas rurales han tenido que adaptarse a viviendas urbanas típicamente de cemento y de varios pisos, incluso las personas PNPI que han migrado internamente de zonas rurales a la ciudad en busca de oportunidades de empleo y educación.

La tecnología sí ha llegado a la mayoría de las viviendas de las personas PNPI por humildes que sean; en zonas rurales, la mayoría de casas cuentan con televisión y antena, pero hay limitaciones generales para la telefonía móvil y el Internet. En zonas urbanas hay la disponibilidad de servicios pero depende de los recursos económicos de cada persona, aunque la falta de movilidad por inseguridad en 'barrios rojos' hace que algunas prioricen el Internet ya que no pueden salir después de las 18h (en Colón existe incluso un toque de queda para menores a partir de las 20h).





5. MAPEO DE LA AYUDA HUMANITARIA Y ASISTENCIA ACTUAL HACIA LA PNPI EN MATERIA DE ACCESO A LA VIVIENDA Y LA TIERRA

El Estado de la República de Panamá no proporciona apoyo material a las personas PNPI, a pesar de que ni las personas solicitantes ni las personas PTH pueden adquirir un permiso de trabajo, acceder a un crédito bancario o postular para programas de vivienda social (dirigidos exclusivamente a la población panameña)³⁶. Según funcionarios del MIVI, 'mientras no se resuelva el problema del déficit habitacional existente no se va a poder encontrar una solución para las personas refugiadas'. De igual manera, no se identifica ninguna iniciativa por parte de la ANATI para facilitar el acceso a tierra de personas PNPI, y menos aún de mujeres dentro de esta población. Una refugiada en Ciudad de Panamá describía la falta de atención por parte de las entidades estatales en los siguientes términos: 'sólo hace falta que nos echen tierra encima y nos entierren vivos'.

Son las organizaciones de la sociedad civil, las ONGs internacionales y las agencias del Sistema de Naciones Unidas (Anexo 8) las que proveen asistencia humanitaria para ayudar a las personas PNPI a establecerse, pero la misma es muy corta, no alcanza para todas ni todos y no genera soluciones duraderas. Es de constatar que así como las personas PTH y refugiadas en el Darién y Guna Yala son en su mayoría población beneficiaria de varios programas de asistencia humanitaria, en la ciudad las personas PNPI quedan más dispersas y los que se benefician de la asistencia son una minoría. En general, 'los solicitantes sienten que se debe dar mayor difusión a los programas de apoyo (...) Indican que existen muchas personas que desconocen que pueden contar con la asesoría y apoyo de estas instituciones' (ACNUR, 2010).

Algunas personas entrevistadas también se han sentido manipuladas por la asistencia, ya sea porque se les ha prometido ayudas que no se han materializado, porque '*la distribución se hace a dedo entre sus amigos*' (solicitante en Ciudad de Panamá), o porque la asistencia no fue correcta (por ejemplo en Darién Central se entregaron semillas demasiado tarde para el tiempo de siembra y '*las 12.000 matas de ñame sembradas quedaron pequeñas*'). Una PTH en Yaviza declaraba 'nosotros no somos muñecos de trapo'.

El Consejo Noruego para Refugiados (NRC) en Panamá mantiene un proyecto de información, orientación y asesoría legal para personas PNPI implementado por el Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP) y cofinanciado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En el marco del proyecto se ofrece asistencia legal gratuita para acceder al procedimiento de determinación de la condición de refugiado y acompañamiento en el ejercicio de los derechos básicos en el país de acogida. Adicionalmente NRC trabaja con la ONPAR en la implementación de la Ley No 81 de 2011, en la gestión de la base de datos de la institución y en la expedición de la documentación para las personas solicitantes de la condición de refugiado. Asimismo NRC apunta al fortalecimiento de capacidades de las autoridades locales realizando capacitaciones sobre el marco legal en materia de asilo y promueve la integración local como solución duradera a través de acciones de incidencia.

36 http://www.miviot.gob.pa/?page_id=17

En zona urbana, el Servicio Jesuita para Refugiados (SJR) y la Cruz Roja Panameña apoyan a las personas PNPI con el pago del primer arriendo con un monto aproximado de \$ 100/200. No se cuenta aún con una red de información respecto a lugares disponibles para arriendo, sin embargo Cruz Roja mantiene los contactos de arrendatarios previos y SJR intenta 'generar una cadena de solidaridad que involucre la búsqueda de lugar a aquellas personas compatriotas que ya están instaladas, sin embargo no siempre da resultados positivos y las personas pasan mucho tiempo, hay veces que meses, buscando un lugar decente para vivir' (SJR 2013). SJR también apoya con la administración de contratos de alquiler, mejoras de vivienda, asistencia en materiales y si es necesario agregar el baño. Cruz Roja con financiamiento de ACNUR entrega kits de higiene personal, de limpieza del hogar, de cocina, e infantiles.

En zona rural varias personas declararon haber recibido ayuda en materiales para la construcción de ACNUR, CICR, SJR, OIM. En Piñas, concretamente, SJR ha apoyado la rehabilitación de varias casas y apoya a varias mujeres quienes han visto su solicitud de refugio denegada con microcréditos y capital semilla con el objetivo de impulsar sus negocios de reciclaje, costura, artesanías, belleza, venta y otros para obtener el dinero necesario para la regularización a través del Crisol de Razas o incluso a través de la residencia por estar casados/as con panameños/os. A falta de tierra de cultivo, SJR en la ciudad ha impulsado una iniciativa de huertos urbanos.

HIAS Panamá tiene un Programa de Apoyo Psicosocial y Orientación Legal desde hace tres años con presencia en Darién Central, Jaqué, Puerto Piñas, Puerto Obaldía, Colón y la Ciudad de Panamá. RET tiene un Programa de Educación en Darién Central, Puerto Obaldía y Ciudad de Panamá. La Pastoral de Movilidad Humana continúa trabajando en el Darién en el 2014 pero está diseñando una estrategia de salida para trabajar en la Ciudad de Panamá con un albergue para personas en trámites administrativos o médicos.

A pesar de la discriminación que denuncian las personas PNPI, muchas hablan de la hospitalidad³⁷ y las muestras de solidaridad de las personas que han conocido en algún momento y como esa ayuda les sirvió para seguir adelante: *'Llegué con una bolsita y un par de zapatos y una señora que me veía siempre en el parque me preguntó qué me pasaba y me invitó a quedarme en su casa'* (refugiada en Ciudad de Panamá); *'La vecina me deja vender carne asada con yuca al lado de su quiosco'* (indocumentado en Colón); *'El Sr. Sandro me dio un terreno para construir una casa y nunca quiso cobrarme nada a cambio'* (PTH en Jaqué). Y entre las personas PNPI también existen muchos testimonios sobre el valor del apoyo moral entre ellas: *'nos apoyamos moralmente porque económicamente no podemos'* (refugiada en Ciudad de Panamá) e incluso del trabajo solidario para apoyos puntuales (por ejemplo, en Puerto Obaldía las personas PTH repararon el techo de paja de la vivienda de una señora a quien se le había muerto el marido).

37 SJR planifica hacer una campaña sobre la Hospitalidad a nivel mundial.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

El acceso a la vivienda y la tierra es crucial para la integración local como solución duradera viable para la población PNPI en Panamá. Estos derechos están ligados al ejercicio de otros derechos humanos y libertades fundamentales, entre los cuales se destacan principalmente el derecho al trabajo y a vivir una vida libre de discriminación por razón de la nacionalidad, el sexo, el estatuto migratorio u otras características.

El estudio concluye lo siguiente:

1. La población PNPI vive en su mayoría en la zona metropolitana de Panamá y requiere soluciones urbanas

Todavía perdura entre funcionarios públicos, personal de las organizaciones de la sociedad civil y la sociedad en general una imagen estereotipada de la persona solicitante o refugiada como una persona pobre, sin educación y de medio rural. Esto contrasta con el perfil de la mayoría de personas PNPI que llegan a Panamá por el aeropuerto internacional y se establecen en el medio urbano.

2. La interpretación de las leyes vigentes no corresponde al espíritu garante de derechos de la Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos y asilo

Ni la ley N° 61 de 2009 sobre la política de vivienda ni la ley N° 55 de 2011 sobre el código agrario discriminan en su texto a personas refugiadas o solicitantes, sin embargo un sistema poco favorable al reconocimiento e integración de personas refugiadas hace que las personas PNPI no reciban ningún apoyo estatal para su acceso a la vivienda o a la tierra. En Panamá no existe un marco jurídico en materia de integración local que releve los aspectos propios para las personas PNPI. Esto sumado al desconocimiento por parte de los funcionarios públicos y del público en general sobre la condición de refugiado incide de manera restrictiva en el ejercicio de sus derechos.

3. Existen serias limitaciones de acceso a una vivienda adecuada según los criterios del DESC especialmente en Ciudad de Panamá y Colón

La mayor concentración de personas PNPI en zonas urbanas caracterizadas por un déficit habitacional conlleva vacíos de protección importantes: falta de seguridad en la tenencia de cuartos subarrendados y viviendas en lotes de invasión; alquileres elevados frente a escasos recursos económicos de la mayoría de la población PNPI, especialmente entre madres cabeza de hogar; y condiciones de habitabilidad precarias en barrios inseguros. La falta de acceso al crédito y a los programas de vivienda social impide que las personas PNPI accedan a una vivienda propia.

4. Las personas PTH denuncian la insuficiencia o inexistencia de servicios y falta de comercialización de productos de la tierra en Darién y Guna Yala

Las personas PNPI en zonas rurales (PTHs en su mayoría) lamentan fuertemente la falta de servicios básicos como luz, agua potable, alcantarillado y recogida de basuras, sobre todo en lo que constituye una carga de trabajo extra para las mujeres responsables de las tareas domésticas. Los agricultores, hombres en su mayoría, trabajan en tierras prestadas pero denuncian la falta de movilidad que no les permite comercializar los productos. La falta de movilidad afecta a hombres y mujeres PTH por igual en lo que concierne el acceso a educación superior y equipamientos hospitalarios.

5. Las respuestas del Estado y de la sociedad civil son escasas

El Estado de la República de Panamá no contempla ningún apoyo para el acceso de las personas PNPI a la vivienda o a la tierra a pesar de las limitaciones en el ámbito laboral. Los programas de vivienda social del gobierno priorizan a la población panameña y los créditos bancarios para compra de vivienda o tierra no son incluyentes de la condición de refugiado. La sociedad civil, ONGs internacionales y agencias del sistema de Naciones Unidas ofrecen una ayuda muy necesaria pero desafortunadamente limitada (pago de alquiler inicial, varios tipos de kits, talleres de emprendimiento y proyectos productivos, huertas urbanas etc.). Lo que sostiene a muchas personas es la solidaridad y la hospitalidad de personas panameñas y colombianas.

RECOMENDACIONES

Para promover un proceso de diseño de programas que responda a los vacíos de protección descritos en este informe, se recomiendan una serie de acciones para el Consejo Noruego para Refugiados, las demás organizaciones y agencias que trabajen con la población PNPI, (recomendaciones 1-5) y el Gobierno de la República de Panamá (6):

1. Adoptar un enfoque urbano en la programación de asistencia humanitaria para el acceso a la vivienda de la población PNPI

Que la asistencia humanitaria se focalice en el medio urbano acercando los servicios a las zonas de más concentración de personas PNPI en Ciudad de Panamá y Colón para captar a las personas más vulnerables (entre ellas recién llegadas y solicitantes) que hasta ahora no han entrado a formar parte de los programas de las varias organizaciones.

2. Asegurar una programación coordinada y multisectorial en relación al acceso a la vivienda de la población PNPI: asesoría legal, albergues, medios de vida y educación.

Que la asistencia humanitaria favorezca el acceso a la vivienda desde varios sectores, entre ellos la asesoría legal, albergues, medios de vida y educación para dar respuesta a los problemas identificados como más relevantes como la inseguridad en la tenencia y el precio elevado

del alquiler en contraste con la falta de trabajo estable y formal.

- 2.1 Que las personas PNPI puedan recurrir de manera gratuita y confidencial a una asesoría legal sobre sus contratos de alquiler o de compra para viviendas, negocios o tierras, amenazas de desalojo o abusos en el arriendo y contratos y condiciones de empleo. Se debería incluir también una asesoría legal para la respuesta a situaciones de violencia de género que sea coordinada con las acciones en albergues, medios de vida y educación recomendadas más abajo.
- 2.2 Que se fortalezca la programación en los sectores de albergues y medios de vida de manera coordinada entre las organizaciones y agencias y la Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados y se establezcan criterios de vulnerabilidad teniendo en cuenta tanto el estatus de la persona (recién llegada, solicitante, refugiada, denegada etc.) como las condiciones de género (ej. madres cabeza de hogar) y diversidad (población afrocolombiana e indígena). Entre varias iniciativas se pueden destacar las siguientes: albergue de recepción de la Pastoral de Movilidad Humana, establecimiento de redes de solidaridad de personas PNPI como la del SJR con dotación de medios de comunicación a las personas miembro, listados actualizados de viviendas disponibles en diversas localidades, información para recién llegados sobre la situación y las condiciones de los diferentes barrios, promoción de contratos de alquiler modelo aprobados por el MIVI, apoyo económico en materia de alquiler o donación de materiales de construcción/asistencia técnica.
- 2.3 Que se incluya en programas de formación/educación iniciativas de auto emprendimiento y huertos urbanos especialmente para personas recién llegadas, solicitantes y denegadas que no tienen derecho al trabajo. Que se incluya también la posibilidad de organizar espacios de estimulación temprana/guarderías que den respuesta a la necesidad de las familias, en especial las madres cabeza de hogar, de dejar a los hijos y las hijas en lugares seguros cuando salen a trabajar.

3. Proveer una asesoría legal para las personas PTH en Darién y Guna Yala que reciban su residencia permanente

Que las personas PTH que han vivido confinadas en las comunidades de acogida en la zona fronteriza con sus derechos y libertades limitadas reciban una asesoría legal sobre las posibilidades que les ofrece la residencia permanente en cuanto a su acceso a tierra y vivienda (ej. formalización de contratos de propiedad de la vivienda y la tierra donde las tierras no sean comarcales y ya haya habido un proceso de titulación) pero también en relación a acceso al trabajo, la educación, la salud etc. para que las personas puedan tomar una decisión informada sobre su futuro.

4. Incluir la Ley de Víctimas (Ley No. 1448 de 2011 de Colombia) en los programas tanto de asesoría legal como de incidencia

Que las personas PNPI en Panamá puedan acceder a sus derechos mediante mecanismos seguros y confidenciales, especialmente en la restitución de tierras y la indemnización (ver recomendaciones detalladas en CCJ 2012).

5. Establecer una mesa de interlocución interinstitucional para buscar soluciones efectivas a la falta de vivienda adecuada por parte de las personas PNPI

Que se establezca una mesa de interlocución interinstitucional con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, la ONPAR, NRC, ACNUR y demás organizaciones que trabajan con la población PNPI para discutir los problemas reales de las personas PNPI y buscar soluciones efectivas al acceso a la vivienda, la propiedad y la tierra.

6. Que las entidades del Estado responsables asuman sus obligaciones en materia de asilo según lo estipulado en los distintos instrumentos de derecho detallados en este estudio, especialmente en la provisión de una vivienda adecuada según los criterios del DESC.

- 6.1 Que el Gobierno de la República de Panamá incluya en sus políticas sociales a las personas PNPI e incluya medidas de acceso a viviendas adecuadas, como por ejemplo: a corto plazo adecuar espacios de recepción para personas recién llegadas solicitantes de la condición de refugiado, y a mediano plazo reservar una cuota de los programas de vivienda social para personas refugiadas en situación de vulnerabilidad (o crear un programa que responda a sus necesidades específicas)
- 6.2 Que la Superintendencia bancaria pida que las instituciones del sistema financiero permitan a las personas refugiadas abrir cuentas bancarias y acceder a crédito para la compra de vivienda, negocios o tierras.
- 6.3 Que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral permita el derecho al trabajo de las personas solicitantes de la condición de refugiado.



ANEXO

ANEXO 1: TÉRMINOS DE REFERENCIA

CONVOCATORIA * CONSULTORÍA

“Acceso a la tierra y a la vivienda para personas en necesidad de protección internacional en Panamá”

Programa NRC: ICLA – Información, orientación y asesoría legal

Ubicación: Ciudad de Panamá, Colón y Darién

Duración: 3 Meses

1. INTRODUCCIÓN

El Consejo Noruego para Refugiados (NRC) es una Organización No Gubernamental internacional, de carácter independiente y humanitario. Fue establecida en 1946, tiene base en Oslo y actualmente opera en aproximadamente 20 países al nivel mundial.

NRC en Colombia empezó sus operaciones en 1991, inicialmente como miembro del Consorcio de PCS y más tarde como ONG operacional con oficina central en Bogotá y oficinas de terreno en Pasto y Tumaco (Nariño), Cúcuta y Ocaña (Norte de Santander) y Santa Marta (Magdalena). Con efecto de promocionar y proteger los derechos de la población colombiana en necesidad de protección internacional (PNPI), NRC Colombia también tiene un programa regional de refugiado implementado en Ecuador, Venezuela y Panamá.

Los diferentes estudios realizados sobre el tema indican que la gran mayoría de esta población se ubica todavía en zonas urbanas y en barrios marginados donde es altamente vulnerable, principalmente por encontrarse en sectores que carecen de institucionalización. Las mujeres y los niños y niñas en particular ven sus derechos vulnerados. De forma general en la región, las personas refugiadas tienen poca posibilidad real de lograr una solución duradera. El conflicto colombiano sigue generando miles de desplazados tanto internos como externos impidiendo en retorno seguro, digno y voluntario. El reasentamiento a países terceros está contemplado en casos muy específicos y limitados. La integración local en los países receptores es la solución duradera más realista por parte de las personas refugiadas. Sin embargo, el acceso a derechos básicos como trabajo, educación, salud y vivienda sigue siendo un reto una vez que la persona goce de la condición de refugiado.

2. PROBLEMÁTICA

La necesidad de protección internacional en Panamá está en general vinculada con factores asociados al conflicto armado colombiano y la situación de violencia generalizada específicamente hacia mujeres víctimas del conflicto (amenazas, reclutamiento forzado, violencia sexual, desapariciones de familiares, extorsiones etc.) y la capacidad limitada del estado colombiano de prevenir y responder a estas violaciones y abusos en la gran mayoría del territorio colombiano. Una vez que la persona cruza la frontera y solicita la condición de refugiado, se presentan otros retos para lograr acceder a derechos básicos incluyendo el derecho a la tierra y a una vivienda digna tanto para personas solicitantes como para personas denegadas o reconocidas como refugiadas en Panamá. Sin embargo, NRC dispone de poca información acerca del derecho a la vivienda para estas personas. Algunas de las cuestiones fundamentales que este estudio tiene que evaluar son: ▪

- Cuáles son los retos específicos en materia de acceso a vivienda y/o tierra para las personas que se encuentran bajo el estatus de protección temporal humanitaria.

- Identificación del marco legal aplicable y mapeo de los actores claves Estatales y no Estatales en el acceso a vivienda y tierra para personas en necesidad de protección internacional en Panamá.

La consultoría busca estudiar y documentar que tipo de acceso tienen las personas en necesidad de protección internacional a derechos para acceder a vivienda y/o tierra en el país de acogida. Para realizar este estudio, el/la consultor/a analizará el marco legal nacional en materia de vivienda y tierra así como las normas internacionales relativas a la protección de las personas refugiadas (derecho internacional de los refugiados y derecho internacional de los derechos humanos). También, el/la consultor/a hará recomendaciones específicas para las mujeres en necesidad de protección internacional o refugiadas para ejercer estos derechos en Panamá.

3. METODOLOGÍA

La metodología utilizada será la de grupos focales y entrevistas (con organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas, personas en necesidad de protección internacional etc.) en diferentes zonas de concentración de población en necesidad de protección internacional donde NRC está implementando proyectos.

4. PRODUCTOS ESPERADOS

PRODUCTO	FECHA DE ENTREGA
1. Cronograma de trabajo consensuado con la gerente de programa de refugio de NRC	30 de noviembre 2013
2. Marco metodológico del estudio, marco legal así como las técnicas de recolección de la información y el tipo y alcance de las fuentes a utilizar	15 de diciembre 2013
3. Identificación de los grupos focales (con identificación de actores claves, rol de las instituciones y mapeo de las organizaciones)	31 de diciembre 2013
4. Viajes en Panamá y trabajo con grupos focales., y recolección de la información	Del 1 de enero 2014 al 30 de enero 2014
5. Informe preliminar	30 de enero 2014
6. Estudio finalizado y resumen ejecutivo del proyecto (versión en español)	15 de febrero 2014
7. Supervisión de la traducción del estudio al inglés	15 de febrero al 10 de marzo 2014

El estudio tendrá que contener las secciones siguientes:

1. Resumen ejecutivo
2. Introducción con un análisis de contexto
3. Mapeo de la ayuda humanitaria y asistencia actual hacia esta población en materia de acceso a vivienda y/o tierra
4. Análisis del marco legal aplicable con respecto al derecho a vivienda y tierra (y anexos) para la población en necesidad de protección internacional en Panamá
5. Documentación sobre la situación actual de las personas en necesidad de protección internacional en relación al ejercicio de estos derechos y vacíos de protección
6. Documentación sobre la situación actual de las mujeres en necesidad de protección internacional en relación al ejercicio de estos derechos y vacíos de protección.

7. La capacidad actual de las autoridades Panameñas y sociedad civil para atender las necesidades identificadas
8. Conclusión
9. Recomendaciones incluyendo:
 - ▶ Los cambios legislativos necesarios para mejorar el actual marco legal para reforzar el derecho a la vivienda y a la tierra en Panamá para esta población
 - ▶ Mejoramiento en la provisión del servicio de información y asistencia legal.
 - ▶ Como reforzar el trabajo de NRC para apoyar a la población en necesidad de protección internacional en el acceso de sus derechos
 - ▶ Mensajes claves para el reporte de NRC sobre derechos a vivienda y tierra para mujeres en necesidad de protección internacional
 - ▶ Otras recomendaciones acorde a los insumos destacados por este estudio

5. POBLACIÓN DE INTERÉS

La población de interés del estudio será población en necesidad de protección internacional, con especial enfoque en las mujeres refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado (preferiblemente cabezas de familia o jefas de hogar) identificadas previamente por el/la consultor/a en coordinación con NRC en Panamá.

Se identificarán a los vacíos de protección y las dificultades que plantea su status legal en Panamá para el acceso a la tierra y/o vivienda, así como a las relaciones que estas personas tienen con las instancias o instituciones públicas destinadas a prestarles atención.

6. ZONA GEOGRÁFICA DEL ESTUDIO

Se estudiará la elección de distritos y corregimientos fronterizos con Colombia (Provincia de Guna Yala y Darién) así como Ciudad de Panamá y Colón valiéndose de los siguientes criterios:

- ▶ Distritos y/o corregimientos en los cuales hay evidencia de la existencia de una población significativa de personas en necesidad de protección internacional, especialmente mujeres refugiadas y bajo estatus de protección temporal humanitaria.
- ▶ Distritos donde NRC tiene proyectos implementados tendrán prioridad: Ciudad de Panamá, Colón y Darién.
- ▶ Distritos y/o corregimientos donde se presume que hay personas en necesidad de protección internacional asentadas en áreas rojas o que sean de difícil acceso, donde no hay presencia de organizaciones.
- ▶ Tras realizar, junto con el equipo de NRC en Panamá, el análisis de la pertinencia de cada uno de los distritos y corregimientos anteriormente propuestos, y a partir del resultado de éste se tendrá una lista definitiva acorde al cronograma de aquellos distritos y/o corregimientos que se tomarán como muestra definitiva del estudio.

7. RESPONSABILIDADES.

- ▶ Entregar los productos acorde a los plazos predeterminados
- ▶ Programar visitas, asegurarse de la logística y el buen desarrollo de los viajes a las áreas priorizadas para el estudio coordinando con el equipo de NRC.
- ▶ Conformar los grupos focales y realizar las encuestas con la población.
- ▶ Realizar todas las entrevistas con la población respetando los enfoques de género, edad y diversidad

apropiados.

- ▶ Colectar información de forma confidencial para la emisión del estudio.
- ▶ Respetar las normas de visibilidad e información pública de NRC.

8. REQUISITOS

EDUCACIÓN Y EXPERIENCIA:

- ▶ Licenciatura en Ciencias Sociales, Derecho o afines
- ▶ Conocimiento de la legislación panameña sobre derecho a la vivienda y a la tierra
- ▶ Se valorará positivamente conocimiento en derecho internacional de los refugiados y derecho internacional de los derechos humanos.
- ▶ Especialista en el área de investigación
- ▶ Experiencia mínima de 2 años en proyectos de investigación y análisis de problemáticas sociales
- ▶ Experiencia en trabajo comunitario y con grupos vulnerables en terreno indispensable.
- ▶ Preferiblemente con experiencia en materia de refugiados.

COMPETENCIAS:

- ▶ Disponibilidad para trabajar en comunidades y flexibilidad para viajar en Panamá.
- ▶ Habilidades para establecer contactos con personas refugiadas, funcionarios/as públicos/as, líderes comunitarios
- ▶ Excelente redacción y manejo de estadísticas Flexibilidad, iniciativa y dotes de análisis y resolución de problemas
- ▶ Dominio del idioma inglés escrito

9. CONDICIONES

- ▶ Contrato de prestación de servicios de la duración de 3 meses
- ▶ Los costos de seguro médico, transporte, alojamiento y alimentación serán asumidos por el/la consultor/a
- ▶ Disponibilidad inmediata

10. PROCESO DE SELECCIÓN

Quienes estén interesados por favor ingresar a la página web www.nrc.org.co y diligenciar el formato de hoja de vida y enviarlo con carta de motivación al siguiente correo electrónico: application@nrc.org.co indicando en el asunto: "Consultoría Acceso a tierra/vivienda Panamá" y nombre completo. Fecha límite de aplicación 10 de Noviembre de 2013, hasta las 5:00 p.m. hora Colombiana.

Nota Importante: Sólo serán analizadas las propuestas que cumplan con todos los requisitos solicitados y que sean enviadas en la fecha indicada.

ANEXO 2: BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ACNUR (2010) Ser un Refugiado en Panamá. Diagnóstico Participativo 2010

Benjamin Groulx (2010) Género, Vivienda Y Hábitat. Estado de la situación en Bolivia. Una Propuesta de Índice de Cumplimiento del Derecho a un Hábitat y una Vivienda Adecuados con Perspectiva de Género, Red Hábitat

David J. Cantor (2011) Restitution, Compensation, Satisfaction: Transnational Reparations and Colombia's Victims' Law. Research Paper No. 215, New issues in Refugee Research, UNHCR

CEALP (2013) Diagnóstico sobre acceso a la propiedad de los refugiados

Comisión Colombiana de Juristas (2012) Refugiados y Ley de Victimas

John Corgan (2013) Economic Development and Refugee Protection: The Case of Colombian Migrants in Panama. Master's Project submitted to New York University (unpublished)

NRC (2013) Acceso a Tierra/Vivienda para Mujeres en Necesidad de Protección Internacional y Refugiadas en Ecuador

NRC (2011), Housing, Land and Property Training Manual

NRC (2011) Diagnóstico de Situación de la Población Colombiana Migrante en el Distrito de Colón y Corregimientos Adyacentes

NRC/Universidad de Panamá (2010) Informe sobre la Situación de Personas Necesitadas de Protección Internacional en Condición de 'Invisibles' en la Provincia de Panamá

SJR (2013) Estado actual de los Derechos Humanos de las Personas Solicitantes de Asilo y Refugiadas en Panamá

ANEXO 3: MARCO NORMATIVO SOBRE ACCESO A TIERRA Y VIVIENDA

TEMÁTICA / NORMATIVA	VIVIENDA	TIERRA	PNPI	MUJER
Nivel Internacional				
Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948 (artículos 17 y 25)	X	X		X
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966 (artículo 17)	X			X
Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966 (artículo 11) Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 4 y 7	X			X
Convención de la ONU sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979, artículos 13 a 16	X	X		X
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, art. 13 y 21 y Protocolo de 1967	X	X	X	X
Convenio N° 117 de la Organización Internacional del Trabajo sobre política social (normas y objetivos básicos), de 1962, art. 5 2).	X			
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, art. 5 d)v) , e) iii).	X	X		
Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, arts. 16 1) y 27 3).	X			
Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, de 1989, arts. 14, 16, 17, 19 y 20.	X	X		
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990, art. Art 43, 60 y 62.	X		X	
La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 2006, arts. 9 y 28.	X			
Nivel Regional				
Carta de la Organización de Estados Americanos de 1948, art. 34.	X			
Convención Americana de Derechos Humanos, de 1969, art 21	X			
Declaración de Cartagena sobre Refugiados, de 1984			X	
Nivel Nacional				
Constitución Panameña	X	X	X	X
Ley N° 55 de 2011 o Código Agrario		X		
Ley N° 5 de 1977			X	
Decreto N° 23 de 1998			X	
Decreto Ley N° 3 de 2008			X	
Decreto Ejecutivo N°. 320 de 2008			X	
Ley N° 25 de 2008			X	
Ley N° 81 de 2011			X	
Decreto N° 547 de 2012			X	
Decreto N° 583 de 2012			X	
Ley N° 74 de 2013			X	
Ley N° 4 de 1999	X	X		X
Ley N° 61 de 2009	X			
Ley N° 59 de 2010		X		
Ley N° 37 de 1962		X		
Ley N° 80 de 2009		X		
Ley N° 68 de 2001		X		
Ley N° 24 de 2006		X		
Ley N° 72 de 2008		X		

ANEXO 4: ENTREVISTAS Y GRUPOS FOCALES

Cuadro 1: Entrevistas realizadas a instituciones públicas

Nombre y cargo	Institución	Fecha
Leila Arosemena. Consultora.	NRC/ONPAR	05/12/2013
Mayra Silvera. Directora.	ONPAR	06/12/2013
Lineth Montilla. Sub-directora.	ONPAR	19/12/2013
Janeth Gomez. Abogada Área Legal.	ONPAR	19/12/2013
Víctor Pereira. Abogado Área Legal	ANATI	15/01/2014
Luis Rodríguez. Abogado Área Legal	MIVI	17/01/2014
Pedro Ruiz	Cónsul de Colombia. Puerto Obaldía	28/01/2014

Cuadro 2: Entrevistas realizadas a organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales

Nombre y cargo	Institución	Fecha
Alejandra Henao. Inserción laboral.	Fe y Alegría	10/12/2013
Eugenia Rodríguez. Consultora.	OIM	16/12/2013
Eva Camps. Oficial de Protección Senior.	ACNUR	16/12/2013
Roberto Mera. Oficial Protección.	ACNUR	16/12/2013
Santander Tristán. Director.	CEALP	16/12/2013
Ángela Florez. Orientadora Legal.	HIAS	17/12/2013
Carlos Smith. Atención Psicosocial.	HIAS	17/12/2013
Caridad García. Psicóloga.	HIAS. Jaqué.	10/02/2014
Amira Woung. Psicóloga.	HIAS. Puerto Obaldía.	29/01/2014
Johanne Alvarez. Oficial M&E.	RET	18/12/2013
Nairobi Estrada. Coordinadora.	Cruz Roja Panameña	19/12/2013
Iris Mesquita . Trabajadora Social.	Cruz Roja Panameña	19/12/2013
Ana Cecilia Morales. Psicóloga	Cruz Roja Panameña	19/12/2013
Eduardo Silgado. Asistente Proyectos	Vicariato del Darién	03/01/2013
Lourdes . Desarrollista comunitaria.	Vicariato del Darién. Jaqué.	10/01/2014
Julio Vargas. Coordinador.	Cruz Roja Panameña. Colón.	16/01/2014
Carolina Appel. Abogada Área Legal	SJR	17/01/2014

Cuadro 3: Entrevistas y visitas domiciliarias realizadas a personas PNPI

Seudónimo	Edad/Sexo	Status migratorio	Tiempo que vive en Panamá	Fecha y lugar
Marta	40/F	Refugiada	8 años	19/12/2013, Ciudad de Panamá
Cecilia	33/F	PTH	14 años	11/01/2014, Jaqué
Vinia	57/F	panameña casada con PTH y separada a cargo de hijas PTH	nativa	11/01/2014, Jaqué
Camilo	23/M	solicitante	unas semanas	11/01/2014, Jaqué
Mar	31/F	Refugiada	15 años	11/01/2014, Jaqué
Rodrigo	54/ M	PTH	15 años	12/01/2014, Jaqué
Palacio	56/ M	PTH	15 años	12/01/2014, Jaqué
Luz	42/ F	refugiada	7 años	15/01/2014, Panamá
Nora	57/ F	solicitante	3 años	15/01/2014, Panamá
Flor	46 F	con cedula panameña	13 años	16/01/2014, Colón
Carlos	21/ M	PTH	17 años	20/01/2014, Yaviza
Enilda	31/ F	refugiada	5 años	21/01/2014, Boca de Cupe
Maria	52/ F	PTH	15 años	22/01/2014, Boca de Cupe
Sol	56/F	PTH	16 años	22/01/2014, Boca de Cupe
Lina	32 F	Refugiada	17 años	22/01/2014, Yape
Ana	38/F	Refugiada	19 años	28/01/2014, Puerto Obaldía
Victoria	37/F	PTH	17 años	28/01/2014, Puerto Obaldía
Ramón	45/H	PTH	15 años	28/01/2014, Puerto Obaldía
Mayra	46/ F	Refugiada	7 años	04/02/2014, Panamá

Cuadro 4: Grupo focal en Jaqué, 11 de enero 2014

No de participantes	Edades	Status migratorio	Tiempo que viven en Panamá
10 mujeres y 1 hombre	Entre 29 y 66	PTH	Entre 13 y 15 años
Otras características relevantes del grupo: Las mujeres fueron convocadas con el apoyo de HIAS y Vicariato del Darién. En su mayoría mujeres afrocolombianas, en el grupo había un hombre que vivía solo y quiso participar con la aprobación de las demás mujeres, y una mujer indígena.			

Cuadro 5: Grupos focales en Colón, 16 de enero 2014

No de participantes	Edades	Status migratorio	Tiempo que viven en Panamá
12 mujeres	Entre 31 y 57	Refugiadas y solicitantes	Entre 6 meses y 19 años
4 hombres	Entre 32 y 55 años	Solicitantes e indocumentados	Entre 9 meses y dos años y 7 meses
Otras características relevantes del grupo: Ambos grupos fueron convocados con el apoyo de la Cruz Roja Panameña en Colón, y estaban constituidos por personas afrocolombianas y ladinas.			

Cuadro 6: Grupo focal en Yaviza, 20 de enero 2014

No de participantes	Edades	Status migratorio	Tiempo que viven en Panamá
3 mujeres y 5 hombres	Entre 21 y 57 años	PTHs	Entre 15 y 17 años
Otras características relevantes del grupo: La reunión fue mixta y fue convocada por una persona PTH que vive en Yaviza. Las personas participantes de origen afrocolombiano y ladino, explicaron que la razón de la escasa participación fue por la decepción de la población 'reuniones donde se prometen cosas que nunca llegan' (haciendo referencia tanto al proceso de regularización como a programas de ONGs).			

Cuadro 6: Grupo focal en Vista Alegre, 22 de enero 2014

No de participantes	Edades	Status migratorio	Tiempo que viven en Panamá
7 mujeres y 3 hombres	Entre 15 y 56 años	Refugiadas/os	Entre 15 y 17 años
Otras características relevantes del grupo: La reunión fue improvisada por problemas logísticos en el viaje por el río Tuira y por eso el grupo fue mixto, con el inconveniente que las mujeres solo participaron de manera pasiva y fueron dos hombres los que hablaron representando a las 11 familias de personas refugiadas en Vista Alegre, todas pertenecientes a la etnia wounaan.			

Cuadro 7: Grupo focal en Puerto Obaldía, 29 de enero 2014

No de participantes	Edades	Status migratorio	Tiempo que viven en Panamá
18 mujeres y 11 hombres	Entre 18 y 70 años	PTHs en su mayoría con alguna persona refugiada y panameña	La mayoría entre 15 y 18 años pero algunos más
<p>Otras características relevantes del grupo: Con el apoyo del Cónsul de Colombia en Puerto Obaldía, la responsable de la ONPAR y personal de HIAS se hizo una gran convocatoria y el grupo fue mixto por voluntad expresa de las personas. Se apreció la discusión sobre tierra y vivienda pero las personas PTH criticaron fuertemente el proceso de regularización ya que la gira para la entrega de los carnets ha sido anunciada y luego cancelada varias veces. Las personas no se ven capaces de pensar en nada mas hasta que tengan los papeles en mano, con lo cual cualquier discusión sobre tierra y vivienda terminaba con el problema de los papeles y la falta de trabajo.' Nos sentimos presos como en Cuba', concluyo una señora.</p>			

Cuadro 8: Grupo focal en Panamá, 04 de febrero 2014

No de participantes	Edades	Status migratorio	Tiempo que viven en Panamá
26 mujeres y 5 hombres	Entre 27 y 65 años	Solicitantes y refugiadas en su mayoría	La mayoría entre varios meses y 1 año y algunas más de 8 años
<p>Otras características relevantes del grupo: Con el apoyo del mismo NRC, la Cruz Roja Panameña y CEALP se convocó a las mujeres (y algunos hombres acompañantes) en su mayoría colombianas ladinas (hubo también un afgano, una venezolana y una cubana). Hubo gran interés en compartir dificultades sobre la vivienda que causan mucho estrés entre la población PNPI.</p>			

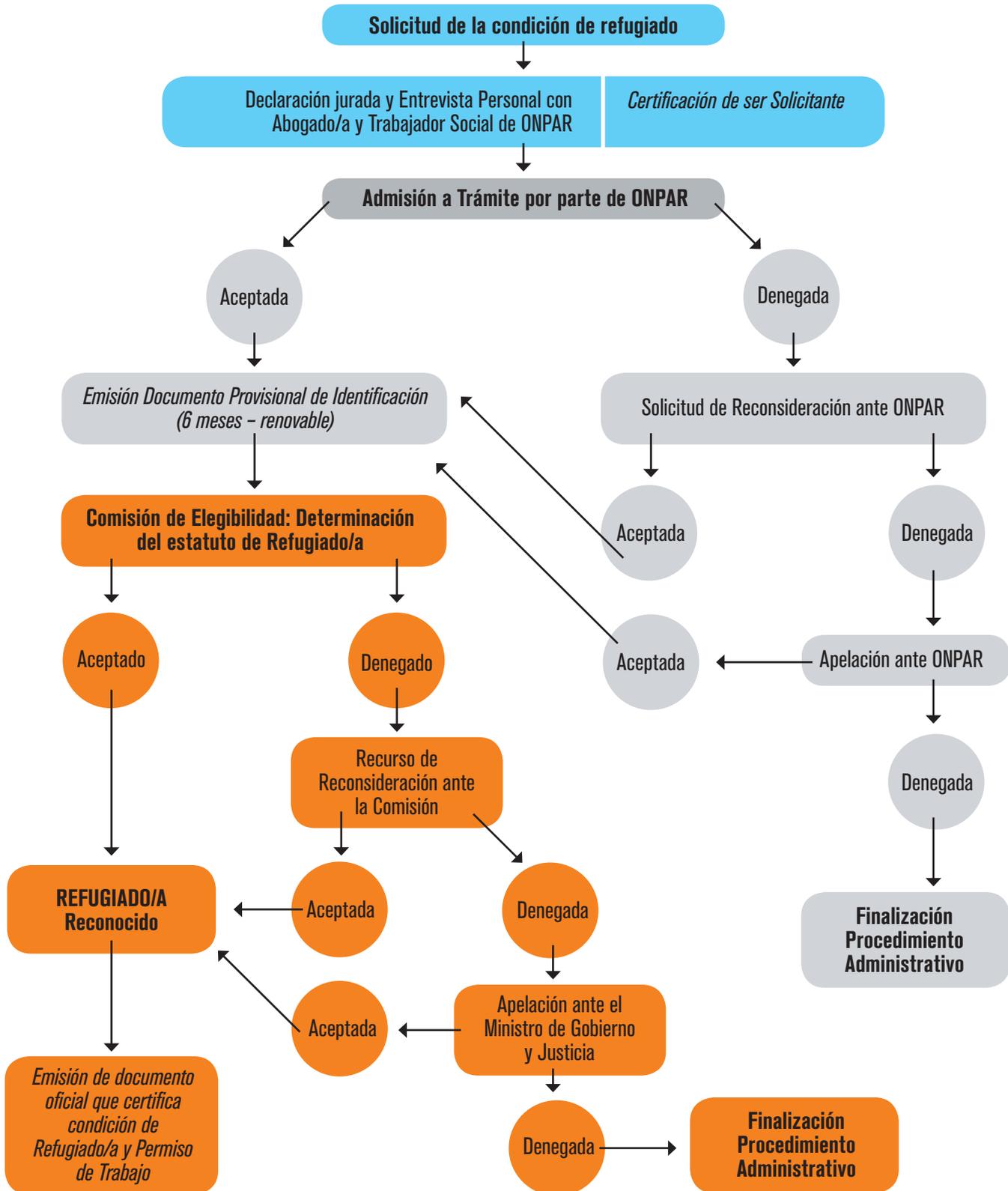
ANEXO 5: GUÍA DE PREGUNTAS ORIENTADORAS SOBRE EL ACCESO A LA VIVIENDA ADECUADA

Detalles de las personas participantes en los grupos: Pseudónimo, estado civil, status migratorio, localidad, número de personas en el hogar, años viviendo en Panamá.

1. Usted comparte su hogar con una pareja del sexo masculino?
2. Cuantas personas viven en su hogar (incluyendo a usted)?
3. Usted tiene un trabajo remunerado?
4. A qué actividad se dedica diariamente?
5. Cuantas horas pasa su pareja en su actividad diaria?
6. Como se reparten las tareas del hogar?
7. Quien administra y como se reparten los ingresos del hogar?
8. En su barrio ha sido víctima o testigo de desalojos forzosos o amenazas a la propiedad o desastres naturales?
9. Si positivo, porque motivo y como se ha visto perjudicada por esta situación?
10. Padece su vivienda defectos o problemas estructurales? Cuáles? Como se ve afectada por la situación?
11. Por lo general, quien participa en la construcción, ampliación o refacción de su hogar?
12. Usted ha recibido alguna vez algún apoyo de algún programa estatal en materia de vivienda? Cual? Y de ONGs? Que impacto ha tenido en su vida?
13. Cuales políticas públicas deberían ser implementadas para mejorar la situación habitacional de las mujeres de su barrio?
14. Su barrio cuenta con:
 - jardines de infantes y escuelas cercanos?
 - servicios de salud cercanos?
 - Servicio de transporte accesible?
 - parques, plazas, instalaciones deportivas, culturales?
 - servicio de recolección de basura?
 - rutas, calles, vías transitables?
 - evacuación de aguas residuales?
 - iluminación adecuada?
 - servicio de seguridad pública (policía)
15. Si uno o varios servicios o infraestructuras son deficitarios o inexistentes en su barrio, explique de que manera esta situación le afecta en sus actividades diarias?
16. Usted ha tenido alguna vez acceso a créditos o subsidios para el arrendamiento, la construcción, renovación o ampliación de su vivienda?

17. Es más fácil acceder a un crédito o un subsidio siendo mujer o hombre? Porque? Como no acceder le ha afectado?
18. En su hogar, usted evalúa que los costos de su vivienda (arriendo, construcción, ampliación, renovación) comprometen la satisfacción de otras necesidades básicas (alimentación, salud, educación etc.)?
19. Su hogar tiene acceso a estos servicios?
 - agua potable?
 - alcantarillado sanitario?
 - electricidad eléctrica?
 - gas?
20. Si no, explique cómo afecta su vida diaria?
21. Le parece que las características de su vivienda responden a su identidad y necesidades culturales? Y si no como le afecta?
22. Las mujeres de su barrio están informadas, educadas y organizadas para hacer valer su derecho a una vivienda adecuada? Como afecta su vida diaria?

ANEXO 6: ESQUEMA PROCEDIMIENTO RSD



ANEXO 7: CUADRO DE ACCESO A TIERRAS EN DARIEN, ESTUDIO CEALP 2013

Puerto Obaldía: regiduría en la costa Caribeña de la comarca de Guna Yala

No. de familias PTH: 27 (56 personas de sexo femenino y 64 de sexo masculino)

Ubicación: Bonguita.

No. de familias entrevistadas: 24 familias

No. de familias entrevistadas con tierras de cultivo: 10 familias /18 hectáreas. La mayoría de las tierras están localizadas en Bonga (...) que es considerada área roja o área de incursión de un grupo de irregulares de Colombia.

Yaviza: corregimiento en la orilla del río Tuira, donde queda el puerto y termina la carretera Panamericana

No. de familias PTH: 20 (39 personas de sexo femenino y 35 de sexo masculino)

No. de familias entrevistadas: 17 familias

No. de familias entrevistadas con tierras de cultivo: 3 familias /135 hectáreas. La mayoría de las tierras están localizadas en Bonga (...) que es considerada área roja o área de incursión de un grupo de irregulares de Colombia.

El Real: corregimiento en la orilla del río Tuira, a media hora en lancha desde Yaviza.

No. de familias PTH: 7 (7 personas de sexo femenino y 7 de sexo masculino)

No. de familias entrevistadas: 2 familias

No. de familias entrevistadas con tierras de cultivo: 3 el hombre de la primera familia contaba con tierras de cultivo y la mujer de la segunda familia contaba con un restaurante en El Real.

Boca de cupe: corregimiento en la orilla del río Tuira, a 5 horas en lancha desde Yaviza.

No. de familias PTH: 47 (113 personas de sexo femenino y 115 de sexo masculino)

No. de familias entrevistadas: 42 familias

No. de familias entrevistadas con tierras de cultivo: 25 familias/ 604 hectáreas.

Yape: corregimiento en la orilla del río Tuira, a 4 horas en lancha desde Yaviza.

Ubicación: La comunidad les cedió un terreno para vivienda, en las dos calles de Yape. La principal está habitada por población panameña y la secundaria por personas PTH.

No. de familias PTH: 15 (25 personas de sexo femenino y 32 de sexo masculino)

No. de familias entrevistadas: 9 familias

No. de familias entrevistadas con tierras de cultivo: 4 personas/28 hectáreas.

Jaqué: corregimiento que se encuentra en la desembocadura del río Jaqué, en la costa Pacífica de la provincia del Darién.

No. de familias PTH: 78 (158 personas de sexo femenino y 165 de sexo masculino)

No. de familias entrevistadas: 34 familias

No. de familias entrevistadas con tierras de cultivo: 5 personas/34 hectáreas

ANEXO 8: LISTADO DE ORGANIZACIONES DE ASISTENCIA A LAS PERSONAS PNPI

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): Organismo de las Naciones Unidas cuyo mandato es la protección internacional de los refugiados y personas apátridas y la búsqueda de soluciones a sus problemas.

Consejo Noruego para Refugiados (NRC): ONG de ayuda humanitaria con el propósito de brindar asistencia a personas con necesidad de protección internacional y refugiadas.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM): ONG Internacional dedicada a fomentar la comprensión de las cuestiones migratoria y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes

Servicio Jesuita para los Refugiados (SJR): ONG Internacional que acompaña, sirve y aboga por los derechos de las personas refugiadas y otras personas desplazadas por la fuerza.

Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS): ONG Internacional que brinda asistencia para el bienestar psicológico de la población migrante y refugiada

Refugee Education Trust (RET) : ONG Internacional comprometida con la asistencia a comunidades para satisfacer las necesidades educativas, en el sentido más amplio, de jóvenes en condición de vulnerabilidad por desplazamiento, violencia, conflictos armados y desastres naturales.

Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR): Entidad del Ministerio de Gobierno encargada de la coordinación y ejecución de las decisiones que tome la Comisión Nacional de Protección para Refugiados, la cual tiene como función reconocer el estatus de refugiado de conformidad a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).

Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP): Organización de la sociedad civil panameña encargada de brindar información, asesoría legal y representación jurídica durante el procedimiento de solicitud de la condición de refugiado.

Cruz Roja Panameña: Sociedad nacional panameña para la promoción de los valores humanitarios, intervención en casos de desastre, preparación para desastres y salud y asistencia en la comunidad.

Vicariato de Darién (VIDA): Vicariato Apostólico de la Iglesia Católica ubicado en la Provincia de Darién y en Ciudad de Panamá.

Fe y Alegría: Movimiento Internacional de Educación Popular Integral y Promoción Social, que brinda apoyo a personas en necesidad de protección internacional mediante cursos de capacitación para empleos productivos.



NRC

CONSEJO NORUEGO
PARA REFUGIADOS



NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

