



**POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL
PARA COSTA RICA**

CONSEJO NACIONAL DE MIGRACIÓN

San José, septiembre de 2013

SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACAI	Asociación de Consultores y Asesores Internacionales
ASTRADOMES	Asociación de Trabajadoras Domésticas
CNM	Consejo Nacional de Migración
CCP	Centro Centroamericano de Población (Universidad de Costa Rica)
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
CONAPAM	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CONATT	Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas
CorteIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPJ	Consejo de la Persona Joven
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
ESCA	Estrategia de Seguridad Centroamericana
ERI	Equipo de Respuesta Inmediata (atención a víctimas de trata de personas)
ESME	Equipo de Situaciones Migratorias Especiales
FONABE	Fondo Nacional de Becas
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
MICITT	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MGP	Ministerio de Gobernación y Policía
MH	Ministerio de Hacienda
MJP	Ministerio de Justicia y Paz
MREC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
MS	Ministerio de Salud de Costa Rica.
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NNA	Niños, niñas y adolescentes.
OAPVD	Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PEN	Programa Estado de la Nación

PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior
TAM	Tribunal Administrativo Migratorio
TEC	Instituto Tecnológico de Costa Rica
UCR	Universidad de Costa Rica
UNA	Universidad Nacional
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNFPA	Fondo de las Naciones Unidas para las Poblaciones
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

ÍNDICE DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	7
1. INTRODUCCIÓN.....	11
1.1 FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA POLÍTICA	11
1.1.1 Marco constitucional.....	12
1.1.2 Sistema universal	13
1.1.3 Sistema Interamericano.....	14
1.1.4 Legislación nacional	16
1.1.5 Jurisprudencia.....	17
1.2 COMPETENCIAS Y ROLES DE LOS ENTES INVOLUCRADOS EN LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL PARA COSTA RICA	19
1.3 SITUACIÓN ACTUAL DE LAS MIGRACIONES EN COSTA RICA.....	21
1.3.1 Evolución de las migraciones internacionales hacia Costa Rica	21
1.3.2 Desarrollo y derechos humanos: dos criterios básicos de interpretación.....	22
1.3.3 Reseña de las migraciones en Costa Rica	23
1.3.4 Los movimientos migratorios recientes hacia Costa Rica	25
1.3.5 Factores que estimulan la migración internacional hacia Costa Rica	26
1.3.6 Perfil sociodemográfico de las personas migrantes.....	27
1.3.7 Ubicación espacial de las personas nacidas en el extranjero.....	28
1.3.8 Principales actividades laborales en las que se insertan las personas migrantes	28
1.3.9 Afiliación a la seguridad social de la población extranjera	29
1.3.10 Natalidad de las personas migrantes	30
1.3.11 Poblaciones inmigrantes que requieren atención especial: niños, niñas y adolescentes, mujeres e indígenas	32
• <i>Niñas, niños y adolescentes migrantes</i>	32
• <i>Mujeres migrantes</i>	34
Acceso a los servicios y derecho a la salud	35
Derechos laborales.....	35
• <i>Población indígena migrante</i>	36
Migración transfronteriza marcadamente cíclica y laboral.....	37
Acceso a los servicios de salud de la población indígena migrante.....	38
• <i>Población refugiada en Costa Rica</i>	38
Cantidad y características de la población refugiada	38
Retos en la atención de solicitantes de refugio y personas refugiadas	40

• <i>Trata y tráfico de personas</i>	40
Aspectos críticos que enfrentan las personas víctimas de trata y tráfico ilícito	41
1.3.12 Emigración costarricense	43
• <i>Principal destino de la emigración costarricense y cantidad estimada de personas</i>	43
• <i>Características demográficas de las personas que emigran</i>	43
• <i>Recepción de remesas en Costa Rica</i>	44
1.3.13 Retos actuales de la migración en Costa Rica	44
1.4 ENFOQUES DE LA POLÍTICA	45
1.5 PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA.....	49
2. OBJETIVOS	51
2.1 OBJETIVO GENERAL DE LA POLÍTICA	51
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA POLÍTICA	51
3. LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA.....	53
3.1 EJES ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA.....	53
3.2 DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO DE LA MATRIZ	54
3.2 DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO DE LA MATRIZ	54
4. MODELO DE GESTIÓN	67
4.1. CONDUCCIÓN POLÍTICA INTERINSTITUCIONAL	67
4.2. NIVEL DE EJECUCIÓN: COORDINACIÓN TÉCNICA DE LA POLÍTICA	68
4.3 MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	68
5. GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	70
6. ANEXOS	76
ANEXO 1: CONSULTAS	76
PERSONAS ENTREVISTADAS:.....	77
7. BIBLIOGRAFÍA	78

ÍNDICE DE CUADROS, RECUADROS, FIGURAS Y GRÁFICOS

Cuadro 1:	14
Cuadro 2:	15
Cuadro 3:	16
Cuadro 4:	18
Figura 1	190
Figura 2	191
Cuadro 4:	18
Cuadro 5:	18
Cuadro 6:	26
Cuadro 7:	30
Gráfico 1:	32
Ejes estratégicos de la Política Migratoria Integral para Costa Rica	53

PRESENTACIÓN

De conformidad con la Ley General de Migración y Extranjería (Ley núm. 8764), el Consejo Nacional de Migración (CNM) es el órgano encargado de recomendar al Poder ejecutivo la política migratoria y las medidas y acciones necesarias para su ejecución. Estas deben estar orientadas a la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes y al trabajo coordinado entre instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones sociales, de acuerdo con el Artículo 11 de dicha ley.

El Gobierno de Costa Rica reconoce el aporte de las personas migrantes y refugiadas al acervo cultural, desarrollo económico y el bienestar social de los habitantes. La presente política migratoria pretende ser una herramienta que oriente las acciones estatales a generar las condiciones necesarias para que la migración se convierta en un elemento para el desarrollo del país y generando las condiciones idóneas para su bienestar y el de sus familias de forma integrada e inclusiva en la sociedad costarricense.

La actual Administración reconoce la intrínseca relación que guarda la migración con los derechos humanos y los procesos de desarrollo. Se entiende que continuar avanzando por la senda del desarrollo humano pasa por la integración de todas las personas que habitan en el país, asegurándoles las condiciones necesarias para vivir dignamente.

La presente política refleja los compromisos del Estado costarricense para los próximos 10 años (2013-2023) a fin de gestionar y controlar los flujos migratorios y procurar una adecuada integración de las personas migrantes, así como la promoción del desarrollo nacional mediante el ordenamiento y articulación de las acciones interinstitucionales en materia migratoria.

Contar con una política nacional migratoria representa un gran avance y una gran oportunidad para el país ya que se contará con la claridad necesaria para adoptar las acciones prioritarias en este campo. No obstante, esta iniciativa representa a la vez un gran reto: llevar a la práctica y garantizar el cumplimiento de toda la política con la participación activa de los diversos sectores involucrados y la sociedad civil organizada. Para avanzar en el cumplimiento de esta política, resulta esencial la elaboración de un Plan de Acción que operacionalice su contenido y defina las acciones concretas para el cumplimiento de lo propuesto.

En este sentido, se apela al compromiso de las instituciones que tienen representación en el Consejo Nacional de Migración, así como de otras instituciones vinculadas al tema migratorio a fin de que puedan integrar esta política en sus planes operativos y cuenten con mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación para garantizar la ejecución de las acciones que les competen en el marco de esta política. Lo anterior tiene especial importancia por el hecho de que bajo las circunstancias en que vive actualmente Costa Rica, la población migrante y refugiada aporta elementos necesarios para el desarrollo del país, tales como el capital humano y el aporte a la pirámide poblacional.

Asimismo, esta política cuenta para su ejecución con el compromiso de todo el personal que está a cargo de la prestación de servicios a la población migrante y refugiada para constituirse en actores garantes y defensores de los derechos de esta población. Esta política apela también al compromiso de actores sociales y organizaciones de la sociedad civil para que de manera organizada realicen un ejercicio de fiscalización de las acciones que se enmarquen dentro de la política y puedan cooperar con su adecuada puesta en marcha y seguimiento mediante la construcción de alianzas entre comunidades, instituciones y organizaciones sociales.

La Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-2023 se construyó en seis etapas, lideradas por el CNM:

1. Elaboración de la propuesta metodológica para la formulación de la política migratoria integral.
2. Elaboración de documentos base.
3. Recolección de la información.
4. Sistematización de la información y construcción del Modelo de Gestión.
5. Redacción del documento de política migratoria integral.
6. Aprobación final y entrega oficial del documento de política migratoria.

El proceso de construcción de la política migratoria inició con la elaboración de algunos documentos base. Esta etapa se centró en la revisión de los documentos pertinentes (políticas nacionales, políticas internacionales de migración, mandato de la Ley General de Migración y Reglamentos de la Ley General de Migración, entre otros) y la redacción del índice de contenido, los enfoques y principios de la política y el análisis de situación de la migración en Costa Rica.

Además, durante esta etapa se definieron los ejes estratégicos de la política y, a partir de ellos, se diseñó y organizó el proceso de consultas a los diversos sectores. Para todo lo anterior, se realizaron reuniones con diversos sectores institucionales para informar acerca del proceso y realizar un balance de la situación sectorial en materia migratoria.

La etapa de recolección de la información consistió en el desarrollo de consultas presenciales bajo la modalidad de talleres y grupos focales con representantes de organizaciones sociales, académicas, empresariales y representantes de instituciones públicas, así como entrevistas a informantes clave. En total, se realizaron 13 talleres, dos grupos focales y 16 entrevistas (véase el Anexo 1).

Las entrevistas se realizaron a personas que, por el cargo que ocupan, cuentan con amplios conocimientos en materia migratoria y tienen gran experiencia de trabajo con personas migrantes. Esta etapa se aprovechó también para validar la propuesta de enfoques y principios de la política.

La etapa de sistematización de la información de los aportes realizados por todas las personas consultadas consistió en procesar y ordenar la información. Esta información fue utilizada para realizar la matriz de lineamientos de la política migratoria a partir de ejes estratégicos y subtemas.

Una vez que se contó con la matriz de información unificada, se sostuvieron reuniones de trabajo con miembros del CNM y personal técnico de la DGME y MIDEPLAN a fin de generar los lineamientos de la política migratoria (objetivos, metas, estrategias, actores responsables). Asimismo, se diseñó un modelo de gestión para la política, que contiene la definición de las instancias de conducción política, coordinación técnica y los mecanismos de seguimiento y evaluación.

En la etapa de validación, el documento se sometió a consideración del Consejo Nacional de Migración con el objetivo de recoger sus observaciones y sugerencias finales. Una vez aprobado por el CNM, el documento será remitido a la señora Presidenta de la República como cabeza del Poder ejecutivo para su conocimiento y aprobación.

El Consejo Nacional de Migración agradece el apoyo técnico y financiero del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) financió y colaboró con la coordinación operativa de la propuesta metodológica para elaborar la política y con el desarrollo de un diagnóstico situacional

que sirvió de base para la redacción del análisis de la dinámica migratoria del país y desarrollar la política migratoria. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) financió y acompañó todo el proceso de elaboración de la política mediante la contratación de un equipo consultor que condujo metodológicamente todo el proceso de elaboración e impresión de la política. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) brindó apoyo técnico para integrar de manera adecuada a la población refugiada en la política migratoria y colaboró con el financiamiento y organización de consultas con esta población. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) apoyó técnicamente a la DGME, financió algunas consultas y durante una etapa del proceso colaboró con la puesta en marcha de las actividades necesarias para desarrollar la política. Finalmente, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) brindó apoyo técnico para que la política incluyera un enfoque de niñez y adolescencia y tomara en cuenta las necesidades específicas de esta población. La Fundación AVINA también apoyó en la puesta en marcha de los talleres de consulta.

Finalmente, se reconoce el importante papel que desempeñan en la sociedad costarricense todos aquellos hombres y mujeres, niños, niñas y adolescentes, migrantes regulares e irregulares, personas refugiadas, trabajadores transfronterizos y organizaciones de la sociedad civil organizada vinculadas al tema migratorio, que cumplen un papel importante dentro de la sociedad costarricense, pues esta política fue construida para ellos y ellas.

Consejo Nacional de Migración 2010 - 2014

CRÉDITOS

CONSEJO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Freddy Montero Mora	Presidente del Consejo Nacional de Migración, Viceministro de Gobernación y Policía
Kathya Rodríguez Araica	Directora General de Migración y Extranjería
Laura Fernández Delgado	Representante Suplente del Ministro de Planificación Nacional y Política Económica
Sisy Castillo Ramírez	Viceministra de Salud
Eugenio Solano Calderón	Viceministro de Trabajo y Seguridad Social
Idania Arteaga Monge	Representante Suplente del Ministro de Educación Pública
Jorge Retana Navarro	Representante Suplente del Presidente Ejecutivo Instituto Costarricense de Turismo
Odilie Arias Jiménez	Representante Suplente de la Presidenta Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social
Eugenia Gutiérrez Ruiz Adilia Solís Reyes	Representante Suplente del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto Representante de la sociedad civil
Karina Fonseca Vindas	Representante de la sociedad civil

Equipo técnico interinstitucional

Laura Fernández Delgado
Roberto Morales Sáenz
Elma Bejarano Lichi
Efraín Antonio Guerrero Segura
Luis Alonso Serrano Echeverría

Un agradecimiento especial a la señora Marcela Chacón Castro ex Viceministra de Gobernación y ex Presidenta del Consejo Nacional de Migración por el acompañamiento dado a este proceso durante su gestión.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA POLÍTICA

Costa Rica cuenta con un marco jurídico que tutela los derechos y obligaciones de las personas extranjeras que habitan en el país. Este marco incluye los instrumentos de protección internacional ratificados por el Estado, las distintas leyes y la jurisprudencia.

La Sala Constitucional, en su Resolución núm. 1312-99 (1999), establece:

Como una manifestación de la soberanía, tanto en el derecho nacional como en el internacional, se le reconoce al Estado la potestad de establecer la política migratoria del país (...) potestad que debe ejercer con absoluto respeto a los principios o normas constitucionales, para garantizar al extranjero un trato objetivo, fundado en la dignidad del ser humano y en el respeto de los derechos fundamentales.

Con respecto a la política, la Ley General de Migración y Extranjería (Ley núm. 8764) establece en su Artículo 6:

La formulación de la política migratoria estará orientada principalmente a lo siguiente:

- 1) *Promover, regular, orientar y ordenar las dinámicas de inmigración y emigración, en forma tal que contribuyan al desarrollo nacional por medio del enriquecimiento económico social y cultural de la sociedad costarricense. Con ese propósito, se promoverá la regularización e integración de las comunidades inmigrantes en la sociedad costarricense, así como el establecimiento de mecanismos que permitan mantener y estimular el vínculo permanente entre la sociedad nacional y sus comunidades de emigrantes.*
- 2) *Facilitar el retorno de las personas nacionales ubicadas en el exterior, que vean afectado su derecho de retorno al país, por causas humanitarias previamente constatadas, o motivo de muerte, siempre y cuando los familiares no puedan sufragar, por necesidad extrema, los costos de traslado del cuerpo.*
- 3) *Controlar el ingreso, la permanencia y el egreso de personas extranjeras al país en concordancia con las políticas de desarrollo nacional y seguridad pública.*
- 4) *Orientar la inmigración a las áreas cuyo desarrollo se considere prioritario, hacia actividades y ramas económicas que resulten de interés para el Estado, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo.*
- 5) *Garantizar la protección, atención y defensa de las personas víctimas de la trata de personas y coordinar con las instituciones competentes tales garantías.*
- 6) *Garantizar que el territorio nacional será asilo para toda persona con fundados temores de ser perseguida, enfrente un peligro de ser sometida a tortura o no pueda regresar a otro país, sea o no de origen, donde su vida esté en riesgo, de conformidad con los instrumentos Internacionales y regionales debidamente ratificados.*
- 7) *Garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes migrantes, de conformidad con las convenciones internacionales en esta materia. Se tendrá especialmente en cuenta el interés superior de estas personas.*

Además, en el Artículo 7 de la citada ley, se indica que:

La política migratoria se orientará a la implementación de acciones conjuntas, por medio de la coordinación interinstitucional, a fin de brindar una respuesta efectiva a la situación migratoria. Asimismo, buscará impulsar acciones binacionales o multinacionales con los países expulsores de población migrante tendientes a conseguir:

- 1) *La búsqueda de la complementariedad entre la mano de obra nacional y la migrante, en forma tal que no exista un desplazamiento de la mano de obra nacional por la incorporación de trabajadores inmigrantes.*
- 2) *El respeto a los derechos humanos y las garantías constitucionales de toda persona extranjera que ingrese y permanezca en el país.*
- 3) *La integración de las personas extranjeras en procesos económicos, científicos, sociales, laborales, educativos, culturales y deportivos.*
- 4) *El respeto a las costumbres, la convivencia pacífica y la diversidad de los habitantes.*
- 5) *La adopción de medidas necesarias para garantizar la seguridad y el orden públicos.*
- 6) *La facilitación necesaria de procesos de regularización de las personas que se encuentren en el territorio nacional, de conformidad con las políticas de desarrollo.*
- 7) *La tramitación de toda gestión migratoria deberá garantizar el aseguramiento a la seguridad social por parte de las personas migrantes. Tal garantía obligará a que todo trámite migratorio deba contemplar, como uno de sus requisitos básicos, contar con los seguros que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).*

- 8) *El pleno respeto de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y la protección internacional de los refugiados.*
- 9) *La incorporación de medios tecnológicos que garanticen una prestación eficiente y transparente de los servicios que brinda la Dirección General de Migración y Extranjería, así como la descentralización y simplificación de estos, en función del usuario y sus necesidades.*
- 10) *El reconocimiento de la riqueza multicultural existente en el país y del desarrollo de las potencialidades de todas las personas.*
- 11) *Las acciones que promuevan el retorno de las personas costarricenses que han migrado.*

Sobre la planificación de la política migratoria, el Artículo 8 de la Ley General de Migración y Extranjería menciona que deberá apoyarse en instituciones competentes tanto públicas como privadas; para ello, se tomarán en cuenta los siguientes insumos:

- 1) *Los planes de desarrollo nacional, regional o sectorial, así como los programas anuales operativos en relación con los recursos humanos calificados disponibles y los necesarios para su cumplimiento.*
- 2) *Los informes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sobre la situación laboral del país.*
- 3) *Los informes de la CCSS sobre la demanda de servicios, el cumplimiento del aporte patronal en el caso de contratación de trabajadores y trabajadoras extranjeras, y del aseguramiento voluntario de las personas trabajadoras independientes.*
- 4) *Los informes de los Ministerios de Agricultura y Ganadería (MAG), Economía, Industria y Comercio (MEIC), Comercio Exterior (Comex), Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), Relaciones Exteriores y Culto y el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) en relación con las necesidades de los sectores productivos nacionales y de inversión extranjera sobre recurso humano inexistente o insuficiente en el país.*
- 5) *Los planes de desarrollo turístico elaborados por el ICT, en función de las necesidades y prioridades que enfrente el sector turismo.*
- 6) *Los informes del Ministerio de Educación Pública (MEP), sobre el estado de la situación de la oferta y la demanda educativa en el país, y la incidencia de la migración en ella.*
- 7) *Los informes técnicos y académicos sobre la migración y el desarrollo que brinden las universidades públicas por medio del Consejo Nacional de Rectores de Costa Rica (CONARE) y las universidades privadas.*
- 8) *Los informes socioeconómicos emitidos por parte del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).*
- 9) *Los informes emitidos por los Ministerios de Gobernación y Policía y de Seguridad Pública.*

1.1.1 Marco constitucional

La Constitución Política reconoce en el Artículo 19 que las personas extranjeras tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que las costarricenses, con las excepciones y limitaciones que la Constitución y las leyes establecen. El Artículo 33 garantiza que toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana. El texto constitucional garantiza los principios de igualdad y no discriminación. Ahora bien, este reconocimiento de derechos, se acompaña de algunas excepciones y limitaciones; entre ellas, se destacan:

- La prohibición de intervenir en asuntos de política interna (Artículo 19).
- La prohibición de ejercer dirección o autoridad en los sindicatos (Artículo 60).
- La prohibición de ser diputado, ministro de Estado o magistrado, a no ser por naturalización y luego de diez años de haberla obtenido (Artículos 108, 142 y 149).
- La prohibición de ser Presidente o Vicepresidente de la República, Presidente o Vicepresidente de la Asamblea Legislativa (Artículos 115 y 131).

La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha insistido en que la Constitución Política adopta un criterio de equiparación de derechos fundamentales entre personas extranjeras y nacionales. Reconoce a la vez que las excepciones y limitaciones a que hace referencia la Constitución deben estar fundadas en normas con rango legal o rango constitucional fundadas en los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. En su Voto núm. 02570-97 (1997), la Sala Constitucional afirma que:

En lo que al conjunto de derechos fundamentales se refiere, sólo serían válidas las diferencias entre los nacionales quienes no lo sean, si éstas tienen rango constitucional y legal, y en este último caso, siempre en la medida en que la diferenciación se ajuste plenamente a los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad que orientan la función

legislativa, y por supuesto en tanto o sea contraria a la dignidad humana. Esta Sala, en desarrollo del contenido de la norma en análisis ha eliminado por inconstitucionales, una serie de restricciones al ejercicio de derechos fundamentales por parte de los extranjeros, cuyo único fundamento lo fue el criterio de la nacionalidad, el cual se ha desechado reiteradamente como motivo validante (sic) de diferenciaciones entre unos y otros.

1.1.2 Sistema universal

El Sistema Universal de Derechos Humanos provee una importante cantidad de instrumentos que señalan las obligaciones de protección que tienen los Estados, así como los mecanismos para promover su cumplimiento. Esos instrumentos han creado una base mínima de derechos que no pueden ser conculcados y que son inherentes a todas las personas, sin excepción: derechos relacionados con la protección a la vida; prohibición de la esclavitud o comercio de esclavos; prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; prohibición de detención arbitraria prolongada; prohibición de discriminación racial sistemática; derecho a la autodeterminación; derecho a tratamiento y condiciones adecuadas en detención administrativa; prohibición de medidas penales retroactivas; derecho a la igualdad ante la ley; derecho al acceso a la justicia; derecho a la no discriminación; derecho a dejar un país y retornar al propio.

La Sala Constitucional, en su Sentencia núm. 3435-92 (1992) y su aclaración núm. 5759-03 (2003), ha afirmado la preeminencia de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos ratificados por el país (véase el Cuadro 1) cuando estos otorguen mayores derechos o garantías.

Tratándose de instrumentos internacionales de Derechos Humanos vigentes en el país, no se aplica lo dispuesto por el artículo 7 de la Constitución Política, ya que el 48 constitucional tiene norma especial para lo que se refiere a derechos humanos, otorgándoles una fuerza normativa del propio nivel constitucional. Al punto de que, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala, los instrumentos internacionales de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas privan por sobre la Constitución.

Cuadro 1. Instrumentos internacionales de protección de derechos humanos ratificados por Costa Rica

Instrumento	Fecha de ratificación
Declaración Universal de Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948)	2 de julio de 1980
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados , adoptada el 28 de julio de 1951, Resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950. (Nueva York, 31 enero 1967) y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados	28 de marzo de 1978 (Ley núm. 6079)
Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (28 de septiembre de 1954) y la Convención para Reducir los Casos de Apátridas	2 de noviembre de 1977 (Ley núm. 6079)
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	29 de noviembre de 1968 (Ley núm. 4229)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	29 de noviembre de 1968 (Ley núm. 4229)
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) , vigilada por el Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer	4 de abril de 1986 (Ley núm. 6968)
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW (CEDAW-OP)	20 de septiembre de 2001 (Ley núm. 8089)
Convención Internacional para la Eliminación de todas la formas de Discriminación Racial	16 de enero de 1967 (Ley núm. 3844)
Convención sobre los Derechos del Niño	21 de agosto de 1990

	(Ley núm. 7184)
Convención contra Tortura y Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)	11 de noviembre de 1983 (Ley núm. 7315)
Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire , que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (15 noviembre de 2000)	7 de agosto de 2003 (Ley núm. 8314)
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños , que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (15 de noviembre de 2000)	9 de septiembre de 2003 (Ley núm. 8315)
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus dos protocolos adicionales (15 de noviembre de 2000)	24 de julio de 2003 (Ley núm. 8302)
Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (14 de diciembre de 1960)	10 de septiembre de 1963 (Ley núm. 3170)
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)	1 de octubre de 2008 (Ley núm. 8661)
Convenio de la OIT núm. 169 sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989)	20 de abril de 1993 (Ley núm. 7316)
Convenio de la OIT núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (1999)	10 de septiembre de 2001 (Ley núm. 8122)

Fuente: Elaboración propia.

Estos instrumentos son muestra de la obligación internacional de los Estados de proteger los derechos humanos, sin hacer distinciones en su reconocimiento o, en el caso de las personas migrantes o refugiadas, hacer consideraciones pertinentes a la condición migratoria. Este marco jurídico internacional –del cual Costa Rica es parte– señala que los límites que regulan el ejercicio de la autoridad estatal se derivan de convenios y tratados internacionales aceptados por los Estados, así como de los principios de derecho internacional consuetudinario, derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario, entre otros. En virtud de ello, la legislación nacional o las políticas que se definan en el país no pueden transgredir los derechos humanos, invocando principios de soberanía nacional.

El Consejo Nacional de Migración reconoce la importancia de la Opinión Consultiva núm. 18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (OC 18/03 del 17 de septiembre de 2003), que establece, entre otras, que la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas.

De forma general, estos instrumentos ofrecen un marco tutelar que tiene en cuenta las especificidades y necesidades particulares de protección de las personas migrantes.

1.1.3 Sistema Interamericano

El Sistema Interamericano cuenta con una serie de instrumentos de protección de derechos humanos (véase el Cuadro 2). Complementariamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) ha desarrollado pronunciamientos en materia migratoria y ha analizado algunos criterios y orientaciones para la elaboración de políticas migratorias nacionales.

El cuadro siguiente muestra los instrumentos regionales de protección internacional ratificados por el país.

Cuadro 2. Instrumentos del Sistema Interamericano de protección de derechos humanos ratificados por Costa Rica

Instrumento	Fecha de ratificación
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)	
Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)	4 de agosto de 1970 (Ley núm. 4534)
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	2 de agosto de 2000 (Ley núm. 7934)
Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)	16 de noviembre de 1999 (Ley núm. 7907)
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)	12 de julio de 1995 (Ley núm. 7499)
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	6 de febrero de 1996 (Ley núm. 7573)

Fuente: Elaboración propia.

La CorteIDH 2003 se ha referido a la potestad de los Estados para elaborar sus políticas migratorias. A la vez, ha sugerido algunos criterios fundamentales que han de observarse en tales procesos. Los argumentos han sido presentados en la Opinión Consultiva 18 sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados: la compatibilidad se deriva de que los Estados subordinen y condicionen la observancia de los derechos humanos en sus políticas migratorias. A este respecto, la Opinión Consultiva sugiere que la política migratoria de un Estado está constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio (OC 18, núm. 163).

Esta Opinión Consultiva de la CorteIDH propone los siguientes criterios:

- Los derechos humanos deben ser respetados y garantizados por todos los Estados. Toda persona tiene atributos inviolables inherentes a su dignidad humana, que le hacen titular de derechos fundamentales que no se le pueden desconocer y que, en consecuencia, son superiores al poder del Estado, sea cual sea su organización política (OC 18, núm. 72).
- Los objetivos de las políticas migratorias deben tener presente el respeto por los derechos humanos (OC 18, núm. 168).
- Es lícito que los Estados establezcan medidas atinentes al ingreso, permanencia o salida de personas migrantes para desempeñarse como trabajadores en determinado sector de producción en su Estado, siempre que ello sea acorde a las medidas de protección de los derechos humanos de toda persona y, en particular, de los derechos humanos de los trabajadores (OC 18, núm. 169).
- Los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean estas, incluidas las de carácter migratorio (OC 18 núm. 172).

Los criterios ofrecidos en la Opinión Consultiva núm. 18 sugieren que la discusión acerca de la legislación o política migratoria de un país deben ser un equilibrio entre la soberanía del Estado y las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos ratificados por el país.

1.1.4 Legislación nacional

La legislación costarricense tiene un bloque de constitucionalidad que reconoce el principio de igualdad ante la ley y que rechaza cualquier tipo de discriminación (Artículos 33 y 68). El texto constitucional reconoce los mismos deberes y derechos individuales a las personas extranjeras, con las limitaciones y excepciones que la Constitución Política y las leyes establecen.

El Artículo 13 de la Constitución reconoce la nacionalidad de los nacidos en Costa Rica de padre y madre extranjera, con independencia de la condición migratoria que posean. La inviolabilidad de la vida humana se reconoce en el Artículo 21. Este reconocimiento constitucional ha sido acompañado de jurisprudencia que garantiza el acceso a la salud como medio de protección de la vida humana¹.

Algunos aspectos novedosos establecidos en la Ley General de Migración y Extranjería son los siguientes:

- Se equipara el estatus de refugio a lo que establecen los instrumentos internacionales (Artículos 106-123) e incorpora dentro de la definición el motivo de género como persecución.
- Los plazos de aprehensión para fines de verificación migratoria se adecuan a lo establecido en la Constitución Política; por tanto, no podrán exceder las 24 horas, sin resolución debidamente fundamentada (Artículo 31, Numeral 5, Inciso a).
- Se adecua la ley a los compromisos internacionales sobre derechos humanos en lo relativo a la migración suscritos por el país.
- Incorpora el delito de tráfico ilícito de personas (Artículo 249).
- Se constituye una estructura de apoyo para la implementación de la ley, incluyendo el fortalecimiento del Consejo Nacional de Migración y la incorporación de dos representantes de la sociedad civil (Artículo 10).
- Se crea el Tribunal Administrativo Migratorio como segunda instancia para resolver recursos de apelación contra resoluciones de la DGME y de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio (Artículos 25-30).
- Se establece un fondo social migratorio que será destinado a apoyar las acciones de integración (Artículos 241-245).
- Se fortalece la policía profesional de migración y extranjería (Artículos 15-19) al introducirse el principio de profesionalización de la policía migratoria: se amplían sus competencias para el combate efectivo de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, estableciéndose una relación fundamental con el Ministerio Público.

Cuadro 3. Legislación nacional relativa a migración

Legislación nacional relativa a migración	
Ley General de Migración y Extranjería (Ley núm. 8764)	Reformas a: • Código de Familia (Ley núm. 5476) • Código Penal (Ley núm. 4573) • Código Notarial (Ley núm. 7764) • Ley General de Migración y Extranjería (Ley núm. 8764)
Reglamento de Extranjería Decreto núm. 37112-G (17 de mayo de 2012)	Reglamento para el Registro de Empresas ante la Dirección General de Migración y Extranjería y la Regulación Migratoria de su Personal núm. 36576-G-COMEX

¹ (Gatica, 2011, p. 169)

Legislación nacional relativa a migración	
Reglamento del Fondo de Depósito de Garantía de la Ley General de Migración y Extranjería núm. 36539-G	Reforma al Reglamento de Organización y Servicio de la Policía Profesional de Migración núm. 36393-G
Reglamento de Control Migratorio núm. 36769-G	Reglamento Policía Especial (Decreto núm. 31999-G)
Reglamento de personas refugiadas (Decreto núm. 36831-G)	Reglamento para la Aplicación de la Ley General de Migración y Extranjería núm. 8764 a las Personas Menores de Edad núm. 36659-G
Decreto Ejecutivo núm. 34199-G-MSP-J-MEP-S-MTSS-RREE que refuerza la Coalición Nacional Contra Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas	Decreto núm. 35144-MG-MTSS Se crea el Equipo de Respuesta Inmediata para la atención de situaciones de trata
Directriz núm. 030-MTSS recomienda Dirección General de Migración y Extranjería otorgue la categoría de residente temporal al personal de las empresas registradas y acreditadas ante ella	Integra el Consejo de Bienestar Social y Familia a la Dirección de Migración y Extranjería núm. 082-P
Circular de la CCSS núm. GP-40.032/GF-41.818 (30 agosto 2011) Lineamientos para atender, de manera temporal, las solicitudes de pensión del Régimen no contributivo presentadas por extranjeros, de conformidad con la recomendación emitida por la Dirección Administración de Pensiones en oficio DAP-1365-2011 del 29 de agosto de 2011	Ley contra la Trata de Personas y Actividades Conexas (Ley núm. 9095)
Directriz núm. DVM-PICR-003-2012 referente al carné consular y consulados móviles en Upala, Ciudad Quesada y Guatuso	Reglamento para la Organización y Funcionamiento del Gobierno Estudiantil y el Código Electoral Estudiantil (2009), reformado a través de los decretos núms. 35333-MEP y 35367-MEP
Decreto Ejecutivo núm. 35589-MEP sobre matrícula y traslado de estudiantes	

Fuente: Elaboración propia con base en Frean, 2012, p. 79.

El cuadro anterior permite observar que actualmente el país cuenta con una importante cantidad de leyes, decretos y directrices que regulan las migraciones internacionales.

1.1.5 Jurisprudencia

La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha proporcionado un marco interpretativo que asegura el cumplimiento de algunos derechos para las personas migrantes y refugiadas que habitan en el país.

Cuadro 4. Resoluciones de la Sala Constitucional de Costa Rica por número de resolución y temática relacionadas con los derechos de personas migrantes y refugiadas

Número de la resolución	Temática
Derecho/acceso a la educación	
Resolución núm. 2008-9, 345 Resolución núm. 2007-12, 258 Resolución núm. 2007-08, 863 Resolución núm. 2006-006, 328 Resolución núm. 2003-07, 806	- Reconocimiento del derecho a la educación e imposibilidad de negar la matrícula escolar por no tener autenticados los documentos. - Derecho a la educación de todos los seres humanos y a la protección especial del Estado a las personas menores de edad.
Resolución núm. 1998-8, 857	Eliminación de la restricción de ser costarricense para ser beneficiario del bono para la educación básica.
Derecho/acceso a la salud	
Resolución núm. 2007-0795	Protección del derecho a la salud; particularmente cuando la persona padece trastornos de salud crónicos.
Resolución núm. 2010-15, 774	Pago de seguro de salud por parte del Instituto Nacional de Seguros a una persona trabajadora que no posee cédula de residencia.
Plazos de detención y prohibición de detenciones colectivas	
Resolución núm. 1998-8, 593	La detención de una persona para la verificación de la condición migratoria ha de estar debidamente justificada. La excepción, según ha señalado la Sala Constitucional, se establece cuando el propósito de la detención sea la deportación (véanse las Resoluciones núms. 1999-7366 y 2003-04673).
Resolución núm. 2004-02, 955	Prohibición de detenciones colectivas, conocidas anteriormente como “redadas”.
Detención de la deportación y plazo para regularizar la condición migratoria	
Resolución núm. 2010 -10, 643	Detención de la deportación de una persona que tiene un hijo nacido en el país. Se informa a la DGME para que le otorgue un plazo para regularizar su condición migratoria.
Aplicación de los principios de igualdad y no discriminación	
Resolución núm. 1998- 02, 570	Las desigualdades entre costarricenses y extranjeros deben ser ajustadas a los parámetros de la razonabilidad, proporcionalidad y no contrarias a la dignidad humana derivadas de la naturaleza misma de la diferencia entre estas dos categorías.

Fuente: Elaboración propia.

Estas resoluciones de la Sala Constitucional permiten apreciar la existencia de criterios de análisis para dilucidar el alcance de las leyes a partir de la normativa nacional y los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos que el país ha ratificado.

1.2 COMPETENCIAS Y ROLES DE LOS ENTES INVOLUCRADOS EN LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL PARA COSTA RICA

El Consejo Nacional de Migración, de acuerdo con la Ley General de Migración y Extranjería, tiene como mandato asesorar y recomendar al Poder ejecutivo la política migratoria nacional, así como coordinar en su seno las acciones públicas que en materia migratoria desarrollan cada una de las instituciones representadas en el CNM y el resto del sector público (Artículo 11, Inciso 6). Por iniciativa de este Consejo se puso en marcha el proceso de elaboración de la política.

El CNM estuvo involucrado en todas las etapas de la elaboración de la política, a saber: elaboración de documentos base, consultas a diversos sectores, revisión de la información sistematizada, redacción de apartados, elaboración del modelo de gestión y validación del documento final de la política.

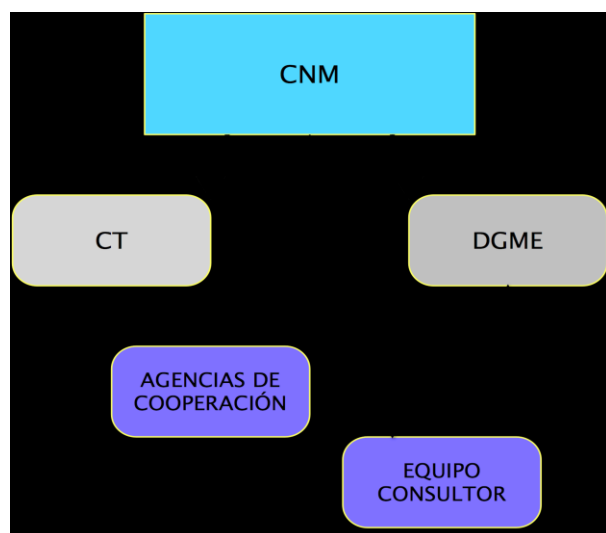
Finalmente, los actores consultados fueron una pieza clave en la construcción de la política. Como se ha mencionado, se realizaron numerosas sesiones de trabajo y entrevistas con representantes de organizaciones sociales, instituciones públicas, instituciones académicas y personas migrantes y refugiadas.

Varios entes estuvieron involucrados en el proceso de construcción de la presente política (véase la Figura 1):

- El CNM: órgano superior que condujo el proceso de formulación de la política migratoria y encargado de coordinar en su seno las acciones que lleven a su cumplimiento.
- La DGME: ente encargado de implementar operativamente el proceso
- El comité técnico (CT): instancia técnica de apoyo.
- El equipo consultor: instancia de apoyo en la conducción metodológica del proceso y encargada de sistematizar la información.

Aparecen también las agencias de cooperación, con una doble función: financiamiento de algunas etapas del proceso y apoyo técnico.

Figura 1. Entes involucrados en la elaboración de la Política Migratoria Integral para Costa Rica



Fuente: Elaboración propia.

La metodología de elaboración de la política, aprobada por el Consejo, estuvo compuesta por seis etapas de trabajo y una última etapa para la aprobación y entrega oficial del documento. Durante el desarrollo metodológico, cada etapa se desagregó en varias subetapas.

Figura 2. Etapas de elaboración de la Política Migratoria Integral para Costa Rica



A través del Convenio de la OIT núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007) se establece el deber de los Estados de consultar a los pueblos indígenas. Ambos instrumentos se refieren a la consulta como una obligación a nivel estatal.

Esta consulta se realiza para salvaguardar, en particular, los derechos de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras, recursos, territorios, proyectos de extracción de recursos naturales, entre otros. Además, especialmente cuando se trata de proyectos de inversión, con la consulta se pretende salvaguardar otros derechos como el derecho a la cultura, a la religión, el derecho de los pueblos indígenas de sentar sus propias prioridades para el desarrollo.

En esta primera Política Pública Migratoria, se consultó a un grupo de indígenas Ngäbe-Buglé de Panamá que migran para trabajar, el pueblo indígena inmigrante más numeroso en Costa Rica. Conscientes de que no es el único pueblo indígena con población migrante, queda la tarea de identificar los demás pueblos indígenas con población migrante para ampliar los diagnósticos en esta materia.

**Población por lugar de nacimiento, que se considera indígena. Números absolutos y relativos.
2011**

Se considera indígena.	Nacida en Costa Rica		Nacida en el extranjero		Total	
	Abs.	ReL.	Abs.	ReL.	Abs.	ReL.
Sí	91181	2,3	12962	3,4	104143	2,4
No	3824632	97,7	372937	96,6	4197569	97,6
Total	3915813	100,0	385899	100,0	4301712	100,0

Fuente: Informe Migración e Integración en Costa Rica 2012

1.3 SITUACIÓN ACTUAL DE LAS MIGRACIONES EN COSTA RICA

1.3.1 Evolución de las migraciones internacionales hacia Costa Rica

Actualmente se conocen con mayor precisión las características, los rasgos, las rutas y destinos, así como la cantidad de personas que se desplazan en el mundo; empero, la migración internacional ha sido un acontecimiento que ha acompañado la historia humana.

En el siglo pasado hay importantes movimientos humanos que configuran rutas migratorias en distintos lugares del mundo. En la primera parte del siglo XX, las dos guerras mundiales son el detonante de significativos desplazamientos de personas tanto dentro de Europa como hacia América. De hecho, hasta mediados de siglo, el continente americano es testigo de una migración transoceánica proveniente en su gran mayoría de Europa². A partir de la década de 1950, empieza un movimiento de personas de países de América Latina y el Caribe con destino a países económicamente más desarrollados: los principales destinos son Estados Unidos, Canadá y España. A partir de la década de 1980 se identifica un movimiento de personas más intenso en América Latina y el Caribe; mayoritariamente, producto de las guerras civiles de Centroamérica. Este desplazamiento tiene la particularidad de afianzar los destinos históricos hacia los cuales se dirigen las personas que migran, así como establecer nuevos destinos dentro de la región: Argentina, Venezuela y Costa Rica pueden ser ejemplo de ello.

Por su causas y consecuencias, las migraciones internacionales de los últimos cuarenta años deben entenderse en el contexto de la economía mundial³: internacionalización del capital; financiamiento; degradación ambiental; reestructuración de los sistemas de innovación; y precarización laboral. Además de los rasgos mencionados, deben tenerse en cuenta los conflictos nacionales o guerras, que obligan a miles de personas a solicitar refugio fuera de su país de origen.

Una mirada sucinta al panorama migratorio internacional puede ayudar a comprender que existe un marco amplio en el que ubicar la migración que ocurre desde, a través de y hacia Costa Rica. Este marco es un factor externo en las dinámicas migratorias observables en el país; en otras palabras, el análisis del fenómeno migratorio en Costa Rica ha de realizarse tomando en cuenta los factores vinculados a los grandes movimientos humanos en el mundo y en la región. En consecuencia, el análisis de la dinámica migratoria en Costa Rica debe partir de asumir la interdependencia con otros factores y situaciones existentes, más allá de las fronteras del país.

² (SICREMI, 2011, pág. vii)

³ Delgado, Márquez y Puentes (2010)

1.3.2 Desarrollo y derechos humanos: dos criterios básicos de interpretación

Vistos los rasgos esenciales a partir de los cuales se configuran actualmente los movimientos migratorios, es necesario señalar dos criterios fundamentales para la lectura, interpretación, comprensión y acción de la migración desde la gestión pública: la intrínseca relación entre desarrollo y migración y el enfoque de derechos humanos asociado a los procesos migratorios.

El primer criterio deviene de los alcances de la noción de desarrollo. Este se entiende como el proceso mediante el cual todas las personas integrantes de una sociedad aseguran las condiciones para vivir dignamente. En el plano de los fines, se aspira a que las personas tengan capacidad de elegir el tipo de vida que desean vivir, que puedan efectivamente llevarla a cabo y que puedan obtener satisfacción por la forma en que viven. En el plano de los medios que permiten alcanzar este desarrollo, el proceso exige una acción institucional –pública y privada– que crea las condiciones para que las personas aseguren aquellas capacidades. Una noción de desarrollo como la citada no deja solo al individuo sino que lo complementa según su particular realidad⁴.

La aspiración de alcanzar un tipo desarrollo –en este caso, como país emisor y receptor de población migrante y refugiada– no excluye personas; al contrario, las integra. Por esto, los mecanismos empleados por un país para alcanzar mayores niveles de crecimiento y prosperidad económica –medios que contribuyen al desarrollo– tienen que estar alineados y necesariamente articulados con las acciones que promuevan equidad e inclusión social para todos los habitantes del país. Esto demanda la integración real y formal de las personas migrantes y refugiadas. En tal sentido y a manera de ejemplo, la integración de las personas trabajadoras migrantes y refugiadas a la estructura productiva del país requiere el acceso a servicios de salud, educación, justicia y empleo digno, pero también el reconocimiento de todos los derechos laborales, de forma que esa integración no sea instrumental, sino real y efectiva.

Esta noción de desarrollo se ve fortalecida con el reconocimiento del derecho al desarrollo como un derecho humano inalienable. Así lo ha dejado claro la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en su Resolución 41/128, del 4 de diciembre de 1986, la cual en su Artículo 2, en los numerales conducentes, establece que:

- 1. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.*
- 3. Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.*

Un segundo criterio para la interpretación y comprensión de la migración desde la gestión pública es asumir el enfoque de derechos humanos. Estos constituyen un marco ético-normativo aceptado por la comunidad internacional, que orienta con sus principios la acción de los Estados. Este segundo criterio parte de la premisa de que los derechos humanos son derechos que una persona posee por el hecho mismo de ser humana, tal y como lo establece la Declaración Universal de Derechos Humanos. Tales derechos protegen las condiciones fundamentales de las que toda persona debe gozar para poder llevar una vida digna. En el caso que nos ocupa, además de la protección de las libertades fundamentales, debe avanzarse en el reconocimiento del derecho al desarrollo de las personas migrantes y refugiadas.

⁴ El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), utiliza el concepto de Desarrollo Humano, el cual asume como “el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y capacidades humanas... refleja los resultados de esas funciones y capacidades en cuanto se relaciona con los seres humanos, representa un proceso a la vez que un fin. En todos los niveles de desarrollo las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente (PNUD, 2000, p.17).

Incluir el enfoque de derechos humanos y del derecho al desarrollo lleva a reconocer que las realidades vinculadas al desarrollo están centralmente vinculadas al avance progresivo que se encuentra en los instrumentos de derechos económicos, sociales y culturales en tanto pueden afectar, según sea el caso positiva o restrictivamente el acceso a las condiciones objetivas que permiten alcanzar calidad de vida.

1.3.3 Reseña de las migraciones en Costa Rica

El actual territorio costarricense, ubicado en la delgada faja del istmo centroamericano, ha constituido desde épocas remotas un canal constante de interrelaciones, tanto culturales como biológicas. En efecto, al encontrarse Costa Rica entre dos océanos, y al instituirse el uso de la faja ístmica para el paso de contingentes humanos y ambientales, se conformaron las bases para un intenso contacto entre diversas culturas, plantas y animales. Desde esta perspectiva, la posición estratégica del país posibilita a lo largo de su historia el contacto humano; este aspecto que debe visualizarse como una ventaja con respecto a otras regiones del mundo.

En la época prehispánica, el territorio actual de la República era un espacio de amplia interrelación cultural entre los grupos mesoamericanos que poblaron el norte del istmo centroamericano y los asentamientos de ascendencia chibchoide de tradición suramericana. Muchos grupos humanos se adscribían a una de las dos tradiciones y convivían en el mismo espacio, tal y como ha podido corroborar el registro arqueológico. Desde entonces, se mantiene un flujo migratorio de poblaciones del área norte suramericana y de la región norte del istmo centroamericano. Esto evidencia que, en cierta medida, los patrones de movilidad conservan en términos generales características similares desde tiempos precolombinos.

Con la llegada de la independencia, se inicia un amplio proceso de reconversión productiva; principalmente, agraria. Esto genera una demanda creciente de mano de obra: primero, para la producción de café; y posteriormente, también para el banano. Estos desplazamientos internos y externos de migrantes se generaron a razón del ensanchamiento de la frontera agrícola a mediados del siglo XIX. Esta situación generó a su vez la desaparición de las tierras de labranza comunitarias indígenas y la movilización y reconversión laboral de estos contingentes humanos.

Así como en otros países de la región, la presencia de población esclava proveniente de África constituyó un factor importante del sistema económico social de Costa Rica en la época colonial. Por años, la presencia geográfica de esta población estuvo limitada a la región Atlántica donde fue empleada en plantaciones agrícolas. Si bien la mano de obra de esta población fue muy importante, no tuvo el reconocimiento social del que sí gozaron otros grupos de extranjeros que llegaron a Costa Rica.

Un grupo de población que tuvo participación y reconocimiento en la vida económica y social del país fue de origen europeo. Ya en la primera parte del siglo XIX se vincularon a la actividad cafetalera: “....llegan individualmente (...); atraídos por las posibilidades de enriquecimiento abiertas por el café. Estos inmigrantes por lo general poseían algún capital y se dedicaron al beneficio y comercialización del café.”⁵.

El creciente aumento de las exportaciones de café y el interés por contar con una vía hacia el Atlántico que facilitara el traslado de mercancías estimularon la construcción del ferrocarril. Esta empresa se convirtió en motivo para la inmigración de personas trabajadoras provenientes de China, Italia y Jamaica a partir de 1860, complementando la mano de obra local.

Si bien durante varias décadas la presencia de personas inmigrantes y trabajadoras extranjeras estuvo vinculada a la actividad agrícola –específicamente en la producción y exportación del café en la región

⁵ (Herrera, 1988, p. 53).

central del país–, personas de origen judío llegaron a Costa Rica en la primera parte del siglo XX y se involucraron inmediatamente en el comercio, hasta la actualidad.

En las primeras décadas del siglo pasado se identifican importantes contingentes de personas trabajadoras migrantes nicaragüenses en actividades generadas por la producción del café y las fincas bananeras. En la década de 1940 “existía una importante comunidad de personas trabajadoras en las regiones centrales del país que se dedicaban a las labores artesanales y aquellos que participaban como peones agrícolas, tendían a ubicarse en la región norte y en las zonas bananeras”⁶.

Transformaciones demográficas

A partir de 1950 se identifica con datos censales la composición por nacionalidad de la población que habita Costa Rica (véase el Cuadro 6). “El mayor crecimiento intercensal se dio en el periodo 1950-1963, con una tasa media anual de crecimiento de 3,9%. Posteriormente, el ritmo de crecimiento comenzó a decrecer hasta llegar a 2,3% en el periodo 1973-1984, pero se da nuevamente un incremento a 2,8% en el período 1984-2000, debido en parte al aporte de la inmigración extranjera durante ese período”⁷. En la primera década del siglo XXI, Costa Rica es escenario de transformaciones demográficas: una tasa de natalidad de alrededor de 1,8 hijos por mujer, una disminución en la mortalidad infantil (pasa del 10,2 por ciento en el año 2000 al 9,5 por ciento en 2010) y un aumento de la esperanza de vida al nacer (sube de 77,7 a 79 años entre 2000 y 2010). En este contexto, en el último período intercensal la tasa media anual de crecimiento de la población es del 1,1 por ciento.

La población migrante en Costa Rica también es un factor de transformación demográfica. En el análisis de los datos del último censo, el INEC señala que la “tasa de crecimiento de los inmigrantes descendió de 7,5% en el periodo 1984-2000 a 2,4% para el presente período intercensal. Dichos resultados indican que la inmigración internacional ha tendido a una estabilización a partir del año 2000, lo cual incide también en el menor ritmo de crecimiento de la población total del país”⁸. La población nacida en Nicaragua sigue siendo mayoritaria en términos absolutos y relativos.

⁶ (Alvarenga, 2000, p. 23)

⁷ (INEC, 2012, p. 16)

⁸ (INEC, 2012, p. 16)

Cuadro 6. Costa Rica: Población nacida en el extranjero según país de origen (1950-2011)

País de nacimiento	Censo					
	1950	1963	1973	1984	2000	2011
Total del país	800.075	1.336.274	1.871.780	2.416.809	3.810.179	4.301.712
Nacida en el extranjero	33.251	35.605	22.264	88.954	296.461	385.899
Nicaragua	18.904	18.722	11.871	45.918	226.374	287.766
Colombia	610	676	517	1.678	5.898	16.514
Estados Unidos	956	2.001	2.151	5.369	9.511	15.898
Panamá	2.064	3.255	1.598	4.794	10.270	11.250
El Salvador	574	769	766	8.748	8.714	9.424
Otros países	10.143	10.182	5.361	22.447	35.694	45.047
Porcentaje respecto de la población total						
Nacida en el extranjero	4,16	2,66	1,19	3,68	7,78	8,97
Nicaragua	2,36	1,40	0,63	1,90	5,94	6,69
Colombia	0,08	0,05	0,03	0,07	0,15	0,38
Estados Unidos	0,12	0,15	0,11	0,22	0,25	0,37
Panamá	0,26	0,24	0,09	0,20	0,27	0,26
El Salvador	0,07	0,06	0,04	0,36	0,23	0,22
Otros países	1,27	0,76	0,29	0,93	0,94	1,05

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de INEC, 2012.

1.3.4 Los movimientos migratorios recientes hacia Costa Rica

Costa Rica es reconocida como un importante destino de población migrante y refugiada en la región. La migración se enmarcan en las tendencias demográficas, sociales, ambientales y económicas estructurales o de largo plazo experimentadas en Centroamérica, que tienen un significativo impacto en la magnitud y patrones de los movimientos migratorios. Se debe recalcar que actualmente las migraciones hacia Costa Rica tienen un importante carácter laboral.

Las dinámicas de los mercados laborales de los países de la región están ancladas en estrategias para insertar las economías domésticas a la economía internacional. Estas acciones se llevan a cabo mediante el fomento de las actividades exportadoras, la atracción de inversión extranjera directa, la desregulación de mercados financieros y la promoción del crecimiento económico. Ahora bien, es necesario señalar que las dinámicas de mercados laborales se gestan en medio de profundas asimetrías sociales dentro de cada país.

En ese sentido, Costa Rica ha contribuido en cierta medida a atenuar las tensiones de un mercado laboral vecino: el de Nicaragua. Empero, ha sido posible por la complementariedad y necesidad de personas trabajadoras inmigrantes para algunas actividades económicas relevantes en Costa Rica.

Este panorama es el punto de partida sobre el cual se elabora la propuesta de Política Migratoria Integral para Costa Rica, que asume como criterio de realidad las condiciones críticas en las que llegan, transitan o salen muchas personas migrantes, para proponer acciones que contribuyan a disminuir la exposición al

riesgo. Y sobre todo, la necesaria complementariedad entre la mano de obra nacional y extranjera en beneficio del desarrollo nacional, sin perder de vista que los flujos migratorios son fenómenos en constante dinamismo.

1.3.5 Factores que estimulan la migración internacional hacia Costa Rica

Si bien el proceso de las migraciones no se explica únicamente por factores económicos, actualmente estos son fuertes determinantes en la decisión de migrar y en cómo se desarrolla este proceso. Teniendo claro que no se desea llevar a cabo una interpretación reduccionista de las causas que originan la decisión de migrar, es necesario indicar que las condiciones socioeconómicas son un factor relevante en la explicación de la migración.

Dentro de las corrientes migratorias internacionales también existen flujos migratorios mixtos (incluyen a personas solicitantes de refugio y asilo) que recurren a redes de tráfico ilícito de migrantes o terminan siendo víctimas de redes de trata de personas

En las teorías clásicas que explican la migración, la desigualdad salarial entre países ha sido una de las más utilizadas. En el enfoque neoclásico, las desigualdades salariales son claves para explicar los movimientos del factor trabajo. En cierta medida, ello ha ocurrido en Centroamérica, donde las disparidades salariales se han acompañado de desigualdades sociales. En el caso de la migración de nicaragüenses hacia Costa Rica, la desigualdad salarial es un componente importante para la explicación del fenómeno; sin embargo, deben agregarse otros aspectos de carácter social, cultural, político y de reunificación familiar.

Por la cercanía geográfica entre ambos países, la presencia de nicaragüenses en Costa Rica ha sido permanente a lo largo de la historia. Se pueden identificar al menos tres etapas recientes de esta migración⁹:

- a. Primera etapa: En la segunda mitad de la década de 1970, asociada al desplazamiento y lucha contra la dictadura en Nicaragua.
- b. Segunda etapa: Vinculada al desplazamiento de la postrevolución sandinista.
- c. Tercera etapa: En la década de 1990, asociada a la vida democrática, donde se observa un mayor desplazamiento de personas fundamentalmente por razones económicas y laborales, de reunificación familiar y ambiental. Este momento o etapa podría denominarse “de desplazamiento socio-laboral-ambiental”.

A partir del año 2000, los datos parecen sugerir una cierta estabilización del movimiento de personas migrantes de Nicaragua a Costa Rica. Esto se confirma con los datos del censo de población del año 2011 (véase el Cuadro 6). Como se mostrará más adelante, en términos absolutos y relativos, los datos confirman que a lo largo de esta última década la inmigración hacia Costa Rica, especialmente la de personas de origen nicaragüense, ha tendido a estabilizarse. Tal etapa se caracteriza por la naturaleza laboral de la migración. Este momento o etapa podría denominarse “de estabilización”.

Entre factores explicativos de la migración reciente de nicaragüenses hacia Costa Rica se pueden señalar los siguientes: la insuficiencia del mercado laboral nicaragüense para absorber toda la mano de obra con que cuenta; las diferencias de salario entre ambos mercados laborales y la cercanía geográfica de ambos países; la ocurrencia de eventos naturales devastadores; la reunificación familiar; o las expectativas de aumentar el acceso a las oportunidades.

⁹ Morales y Castro (2002)

1.3.6 Perfil sociodemográfico de las personas migrantes

De acuerdo con el X Censo Nacional de Población y VI Censo de Vivienda, ambos del año 2011, el grupo de edad de 20-39 años es el de mayor peso entre los migrantes en Costa Rica: es el grupo con más participación en la fuerza laboral del país.

El Censo de Población del año 2011 registra que del total de personas extranjeras que habitan en el país (385.899), un 51,77 por ciento son mujeres y un 48,23 por ciento, hombres. En lo que respecta a la distribución geográfica, aproximadamente el 38 por ciento viven en San José, y el 22,9 por ciento en la provincia de Alajuela. Ahora bien, resulta llamativo que del total que indicaron vivir en la provincia de San José, el 54 por ciento sean mujeres, porcentaje superior al registrado a nivel nacional.

Un indicio de la cantidad de hogares formados por personas extranjeras se puede observar a partir de los últimos datos censales: de los 1.236.981 hogares de Costa Rica, 48.801 (el 3,95 por ciento) han enviado dinero o bienes al extranjero.

La información censal confirma que una buena parte de la inmigración nicaragüense, colombiana y panameña es población joven. De hecho, el 40% de las personas de nacionalidad colombiana y panameña tienen entre 20 y 39 años de edad. “La estructura por edad del Censo del 2000 resaltó que casi la mitad de los nicaragüenses y cerca del 35% del resto de los inmigrantes eran mujeres y hombres entre los 20 y 39 años de edad. De igual forma, la población nicaragüense sigue siendo la población más joven, en tanto solo el 14.3% tiene 50 años o más, situación que contrasta con la población estadounidense que se ubica en un 31.6% en ese segmento etario”¹⁰.

Debe destacarse, asimismo, que la proporción de personas menores de 19 años muestra diferencias en función de la nacionalidad: “La población de origen colombiano y nicaragüense concentrada en estas edades es del 17% y el 18% respectivamente, la población panameña llega a un 23% y los estadounidenses alcanzan el 35%”¹¹.

Información sobre niveles educativos de la población migrante

El nivel educativo de las personas inmigrantes muestra diferencias según la nacionalidad. En el caso de las personas de nacionalidad colombiana, “un 28,7% cuentan con un grado universitario completo y un 26.35% finalizó los estudios secundarios, dicha población presenta mejores índices educativos que el promedio nacional. En la misma tendencia se ubican los inmigrantes estadounidenses, los cuales presentan el mejor índice educativo, un 36% de su población cuenta como mínimo con un grado universitario”¹². En contraste con ello, un 9,3 por ciento de la población de origen nicaragüense no cuenta con ningún grado educativo y poco más de una cuarta parte (el 26,2 por ciento) concluyó la educación primaria. De hecho, “aunque datos del censo del 2011 muestran una mejora con respecto a los niveles educativos de la población nicaragüense, contrastado con los datos del censo del 2000, continúa mostrándose una brecha en este sentido. Los datos censales del 2000, señalaban que un 44.3% de la población migrante nicaragüense no contaba con primaria completa o no tenía ningún nivel de instrucción. Para el año 2011, la población de origen nicaragüense que no cuenta con ningún grado educativo y primaria incompleta alcanza el 35.5%, frente al 23% de la población costarricense”¹³.

El caso de la población panameña muestra contrastes: el 20,6 por ciento tiene la educación primaria incompleta, el 17,9 por ciento concluyó la educación primaria y solo el 9,5 por ciento logró terminar la se-

¹⁰ Frean (2012, p. 9)

¹¹ *Ibíd.*

¹² (Frean, 2012, p. 19)

¹³ (Frean, 2012, p. 20)

cundaria. Un dato relevante es que un 12,08 por ciento son analfabetas: el porcentaje según nacionalidad más alto dentro de los registrados. Finalmente, un 11,9 por ciento de las personas de nacionalidad panameña poseen educación universitaria.

Estos datos confirman la baja escolaridad de las personas trabajadoras migrantes (en relación con las personas jefas de hogar): casi un 73 por ciento tienen algún grado de educación primaria o secundaria. El dato puede sugerir que las personas trabajadoras obtienen empleos que requieren baja escolaridad, tienen baja calificación para el desempeño del trabajo y baja remuneración.

1.3.7 Ubicación espacial de las personas nacidas en el extranjero

La información censal nos permite ubicar las provincias en las que la población extranjera tiene mayor peso relativo. En orden de importancia, en las provincias de San José, Alajuela y Heredia reside la mayor cantidad: 280.626 habitan en estas tres provincias, el 72,72 por ciento de la población extranjera del país.

Al analizar la ubicación de las personas extranjeras por nacionalidad y zona de residencia, se encuentran algunas particularidades. Mientras el 94,18 por ciento de las personas de nacionalidad colombiana viven en zonas urbanas, el porcentaje solo llega al 52,27 por ciento de personas panameñas. Ello podría sugerir que estas últimas podrían trabajar en actividades agrícolas en zonas rurales. Esto podría ser coherente con la cantidad de indígenas Ngäbes que anualmente se desplazan a Costa Rica para la recolección de café en cantones como Tarrazú, Dota, Acosta y León Cortés.

La ubicación cantonal de las personas migrantes y sus condiciones es clave; entre otras razones, porque permite establecer los lugares hacia los que se desplazan y en los que se establecen. Ello daría lugar a una cierta gestión de la migración en los lugares en los que se identificara mayor concentración; por ejemplo, para las demandas de servicios públicos. Pero establecer la ubicación espacial, da lugar a identificar los cantones a los que llegan las personas migrantes y las condiciones en las que ocurre la llegada.

Los cantones que tienen mayor porcentaje de población migrante son: Los Chiles, Garabito, Escazú, Santa Ana, La Cruz, Sarapiquí, Talamanca, San José, Curridabat, Matina, San Carlos, Montes de Oca, Alajuelita, Upala, Carrillo, Belén, Heredia, Tibás, Liberia y Alajuela. Los Chiles es el cantón con el mayor porcentaje de población inmigrante del país; posiblemente, por su cercanía geográfica a Nicaragua. De entre los 81 cantones del país, Los Chiles se ubica en la posición 78 en el Índice de Desarrollo Humano y en el lugar 79 del Índice de Conocimiento. Resulta relevante que de los 20 cantones con mayor concentración de población migrante del país, 5 de ellos se encuentren en los últimos 5 puestos en el Índice de Desarrollo Humano.

1.3.8 Principales actividades laborales en las que se insertan las personas migrantes

Según el Informe Nacional de Migración e Integración en Costa Rica 2011, en el periodo 2003-2008 la participación de mano de obra extranjera dentro de la fuerza de trabajo del país cerca del 10 por ciento¹⁴. Esta participación es más notoria en algunas actividades como restaurantes y hoteles, y construcción y agricultura. La mayor concentración se da en la construcción (18,25 por ciento), seguido de restaurantes y hoteles (14,88 por ciento) y agricultura (12,27 por ciento). Se da un comportamiento bastante homogéneo en actividades como comercio (8,49 por ciento), manufactura (8,51 por ciento) y otros servicios (8,20 por ciento).

Más recientemente y según se indica en el Diagnóstico para la Formulación de una Política Pública sobre Migración Laboral en Costa Rica, elaborado por OIM con datos del último Censo de Población y Vivienda

¹⁴ (DGME, 2011, p. 27)

de 2012, “en Costa Rica la población extranjera que se encuentra laborando en agricultura, ganadería, silvicultura y pesca representa el 17,92% del total de la población extranjera ocupada, es decir, 36.837 personas. A estas áreas le siguen el comercio al por mayor y al por menor, la reparación de vehículos automotores y motocicletas con 33.970 personas (15,52%), la industria manufacturera con el 11% de la población ocupada (22.615 personas) y el sector construcción, que emplea al 10,60% de la población ocupada (21.615 personas). En el servicio doméstico trabajan 20.776 personas extranjeras, lo cual equivale al 10,10% de la población trabajadora. En alojamiento y servicios de comida trabajan 17.101 personas (8,32%)”¹⁵.

1.3.9 Afiliación a la seguridad social de la población extranjera

Actualmente las poblaciones que por ley deben contribuir a los Seguros de Salud y Pensiones administrados por la Caja Costarricense de Seguro Social son los patronos, trabajadores asalariados, trabajadores independientes (a partir de 2005) y los migrantes residentes en el país (desde marzo de 2010).

Pueden asegurarse de forma voluntaria personas no obligadas legalmente como las amas de casa y estudiantes mayores de edad no cubiertos por el beneficio familiar.

Adicionalmente, son sujetos del beneficio de Seguro por cuenta del Estado –y, por ende, con acceso a los beneficios del seguro de salud– las personas o miembros del núcleo familiar, nacionales o extranjeros residentes regularizados, que no tienen los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, vestido y salud y que por su condición de pobreza, se encuentran en imposibilidad de cubrir las cotizaciones del Seguro de Salud o sufragar el costo de los servicios médicos. Este beneficio también comprende a las personas extranjeras menores de edad sin una condición migratoria regular.

Además, se han emitido leyes y decretos que protegen a personas en condición de pobreza y con una condición o patología específica protegida, a saber: la Ley General de Protección a la Madre Embarazada, Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, Ley General sobre el VIH-SIDA, Decreto Ejecutivo para la Atención cáncer de Cuello de Útero y el Decreto para la Atención Integral a las mujeres con cáncer en cuello de cérvix, entre otros.

Según datos de la Dirección Actuarial de la CCSS, en 2011 el 66,6 por ciento de las 2.251.263 personas aseguradas registradas en el Seguro de Salud (1.498.328 personas) son asegurados directos y asegurados bajo la modalidad de aseguramiento voluntario. Por otro lado, el 14,7 por ciento (330.823) son pensionados, y el restante 18,8 por ciento (422.112) son asegurados por cuenta del Estado.

Del total de asegurados directos registrados en 2011 (1.498.328), el 11 por ciento son personas extranjeras. El 92 por ciento (156.285) de los asegurados extranjeros trabajaba en la empresa privada (64 por ciento) y por cuenta propia (28 por ciento). Por otro lado, los sectores con menor participación de la población extranjera asegurada es en servicio doméstico (4 por ciento), convenios de aseguramiento colectivo (2 por ciento) y sector público (1,5 por ciento) (véase el Cuadro 7).

¹⁵ OIM (2013, p.35)

Cuadro 7
Seguro de Salud
Asegurados por sector institucional, según tipo de nacionalidad
Junio 2011

SECTOR	Total	Trabajadores	
		Nacionales	Extranjeros
TOTAL	1.498.328	1.328.065	170.263
Empresa Privada	813.154	704.475	108.679
Servicio Doméstico	12.985	5.553	7.432
Inst. Autónomas	154.545	152.651	1.894
Gobierno	128.123	127.519	604
Cuenta Propia**	318.045	270.439	47.606
Convenios	71.476	67.428	4.048

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Actuarial, CCSS.

**Involucra a Trabajadores Independientes y Asegurados Voluntarios.

Retos en materia de aseguramiento y control de la evasión contributiva

La protección que brinda la CCSS a la población mediante el Seguro de Salud implica un desafío constante en materia de aseguramiento y fiscalización de la población de patronos y trabajadores independientes a efectos de minimizar la evasión de obligaciones contributivas con la Seguridad Social.

La evasión de obligaciones con la Seguridad Social se puede definir como la tendencia a suprimir, reducir o demorar el cumplimiento de la obligación con la institución en materia de aseguramiento. Las principales modalidades que se han identificado son:

- ✓ Evasión por no afiliación al sistema u omisión.
- ✓ Subdeclaración de salarios o reporte de trabajadores con salarios inferiores a los realmente devengados.
- ✓ Aseguramiento indebido cuando los trabajadores deben estar asegurados como asalariados y lo hacen como trabajadores independientes, con una cotización inferior.

1.3.10 Natalidad de las personas migrantes

Un aporte importante de la población extranjera en el país es la cantidad nacimientos de madres extranjeras (véase el Gráfico 1).

En la primera década del siglo XXI se da una leve pero significativa tendencia creciente en el porcentaje de nacimientos de madre extranjera: pasó del 15,5 por ciento del año 2000 al 19,9 por ciento de 2010. Los datos podrían lanzar interrogantes acerca de atención pre y postnatal, acceso a la salud sexual y reproductiva las mujeres inmigrantes.

Según datos del mes julio del año 2012 del Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, la tasa de fecundidad general de las mujeres nicaragüenses casi duplica al de costarricenses ya que por cada mil mujeres costarricenses en edad fértil (de entre 15 y 44 años) en el país se dan 55 nacimientos anuales, mientras que de cada mil mujeres nicaragüenses en edad fértil se registran 100 nacimientos por año en Costa Rica.

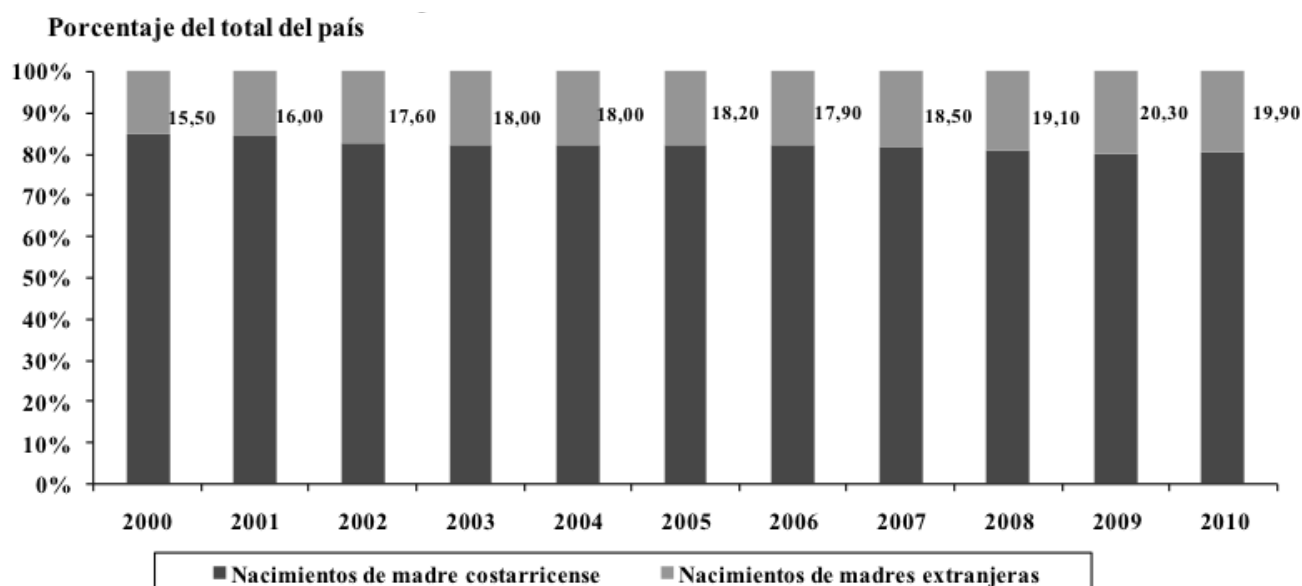
En un estudio¹⁶ se compararon los embarazos de adolescentes de entre 12 y 19 años de edad de nacionalidad nicaragüense y costarricense, y se encontró que hay mayor cantidad de mujeres adolescentes migrantes nicaragüenses embarazadas a temprana edad: el 26 por ciento de las inmigrantes nicaragüenses frente al 9,5 por ciento de las costarricenses.

Dicho lo anterior, puede argumentarse que existe una relación positiva entre grupo de edad, nacionalidad, factores socioeconómicos (pobreza y bajo nivel educativo), residencia (cuanto más rurales, mayores son los niveles de embarazo adolescente) y estado civil.

La población migrante contribuye a la dinamización de la estructura demográfica del país (véase el Gráfico 1), más aun en un contexto con una esperanza de vida al nacer creciente y una tasa de natalidad decreciente.

¹⁶ B.A Heidi Sintonen (2008)

Gráfico 1. Costa Rica: Nacimientos de según origen nacional de la madre (2000-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Centro Centroamericano de Población de la UCR.

1.3.11 Poblaciones inmigrantes que requieren atención especial: niños, niñas y adolescentes, mujeres e indígenas

- ***Niñas, niños y adolescentes migrantes***

La experiencia migratoria afecta de forma distinta a personas adultas y niños, niñas y adolescentes por los impactos subjetivos, mediados por la historia individual o familiar, y los impactos objetivos de barreras u obstáculos al desarrollo humano.

Un tema cotidiano al que se enfrentan niños, niñas y adolescentes migrantes es la ausencia de documentos de identificación. Esta realidad puede extenderse a niños, niñas y adolescentes refugiados. “La carencia de documentos genera situaciones de exclusión en diferentes ámbitos, así como gran temor ante la posibilidad de ser retornados a su país de origen”¹⁷. Esto se relaciona con al menos dos factores: las personas adultas tienen la prioridad en documentarse y los gastos del proceso de obtención de los documentos migratorios. Quienes no están inscritos ni en Costa Rica ni en su país de origen enfrentan una dificultad adicional. La DHR ha señalado la ausencia de declaración e inscripción de nacimientos intra y extra hospitalarios de niños y niñas nacidos de madres indígenas panameñas que se encontraban en el país trabajando en la recolección de café¹⁸.

En general, la condición de pobreza en la que viven una buena parte de las familias inmigrantes contribuye directamente a potenciar la exclusión de niños, niñas y adolescentes migrantes. La condición de pobreza se ve ampliada cuando la cabeza de familia es una mujer. Un informe elaborado por Unicef¹⁹ muestra esta situación:

¹⁷ (UNICEF, 2011, p. 61)

¹⁸ DHR (2009, p. 22)

¹⁹ (UNICEF, 2011, p. 92).

En los hogares con jefatura femenina nicaragüense las carencias de educación son mayores pues afectan a un 28,1% del total, posiblemente debido a la participación de los niños, niñas y adolescentes en labores domésticas excluyentes, o con su incorporación al trabajo infantil. Ello dificulta su asistencia al sistema educativo e incrementa la repitencia y el rezago escolar. Sin duda, la movilidad en busca de empleo hace de la transitoriedad una característica que redunde en que los niños y niñas dejen incompletos sus años lectivos, retornando al mismo nivel año tras año.

El informe señala que incluso cuando en el hogar están presentes el padre y la madre pero ambos deben de salir a trabajar se incrementa la posibilidad de que los niños y niñas permanezcan en las comunidades de origen. En estos casos, el cuidado de los niños y niñas más pequeños queda bajo la responsabilidad de los mayores –muchas veces por jornadas completas–, y consecuencia del trabajo doméstico infantil es el abandono de los estudios²⁰.

Los niños, niñas y adolescentes migrantes indígenas también asumen responsabilidades de cuidado o de trabajo con los padres. Esta situación se torna más compleja por la movilidad que tienen durante la permanencia en el país. Esta movilidad “les lleva a permanecer casi medio año en uno y otro país en condiciones de vida limitadas, con responsabilidades domésticas y asumiendo trabajos inseguros y peligrosos, lo que genera alta deserción y dificultad para asistir a los centros educativos, siendo esto una demora histórica en los entornos de vida de las familias inmigrantes indígenas, ante la falta de oportunidades, tanto en las comunidades de origen como en las de destino: las regiones cafetaleras”²¹.

El trabajo infantil y adolescente es común en los hogares inmigrantes: se lleva a cabo principalmente en labores agrícolas, servicios domésticos y comercio; labores como la corta de caña de azúcar y cítricos, ventas ambulantes y callejeras. La Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES) identificó cerca de 12.000 niños, niñas y adolescentes en trabajo doméstico infantil en Costa Rica²².

La condición de vulnerabilidad también se manifiesta en el derecho a la salud. Si bien se reconoce que todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la salud y a la seguridad social, en la práctica hay circunstancias que atenúan tales derechos. Los niños, niñas y adolescentes indígenas “son los más expuestos a riesgos de la salud, asociados al ambiente, el trabajo y otras condiciones sociales en las fincas cafetaleras, donde los grupos de edad entre 0-4 años tienen más probabilidad de padecer enfermedades, especialmente respiratorias”²³.

De hecho, “de la población indígena proveniente de la zona de Los Santos, un 71% de los niños de 6 a 9 años atendidos presentaba casos de desnutrición (Acta Médica Costarricense, 2005b), y en muchos casos los médicos deciden prolongar las estancias hospitalarias, ya que si regresa con sus familias no completan los tratamientos, además las condiciones de habitación que suelen enfrentar perjudican su recuperación”²⁴.

Finalmente, debe anotarse que las circunstancias de adversidad que enfrentan niños, niñas y adolescentes migrantes también son compartidas por las personas refugiadas. Además de los factores anteriormente señalados, surgen los derivados de la estigmatización social por la condición de personas refugiadas.

²⁰ (UNICEF, 2011, p. 90)

²¹ Loría y Partanen (2012, pág. 5)

²² Frean 2012

²³ Loría y Partanen (2012), pág. 5

²⁴ (Frean, 2012, p. 38)

- **Mujeres migrantes**

Según la información censal del año 2011, el 51,77 por ciento de las personas inmigrantes en Costa Rica son mujeres. La feminización de las migraciones es un fenómeno de carácter mundial. Esto requiere de análisis y atención específicos, dado el impacto y las consecuencias diferenciadas que tiene la migración para las mujeres y sus familias: desde el momento mismo en que se decide migrar, pasando por las condiciones en que se produce la movilización –la mayoría, transfronteriza desde Nicaragua o Panamá–, hasta las formas en que se insertan en el mercado laboral en los países de destino²⁵.

Muchas de las mujeres que migran dejan atrás a sus hijos e hijas, y responsabilidad de su cuidado recae en otras mujeres de la familia: la abuela o la hija mayor, por ejemplo. Cuando migran las mujeres se incrementa la inseguridad patrimonial y la propia integridad física así como la posibilidad de ser víctimas de redes de tráfico ilícito de migrantes o de redes de trata de personas con fines de explotación laboral o sexual.

Se debe considerar que cuando la mujer nicaragüense migra a Costa Rica generalmente no lo hace sola: lo hace junto a sus hijos e hijas o dependientes. En situaciones como esa, la mujer carga con una doble responsabilidad: la propia seguridad y la de sus hijos e hijas. Es posible afirmar que el riesgo y las amenazas a las que se encuentran expuestas las mujeres que migran es proporcional a la cantidad de personas que dependan de ellas: a mayor cantidad de dependientes, mayor riesgo en el proceso de desplazamiento.

De igual manera, las condiciones de precariedad en que se desenvuelve la vida de la mayoría de migrantes en Costa Rica se torna mayor para las mujeres, tanto las que dependen del jefe de hogar y están a sus expensas para solventar todas sus necesidades, como de las que ejercen la jefatura sin la presencia de otro ingreso económico y deben enfrentar la manutención de sus hijos e hijas.

Las mujeres migrantes suelen tener una escolaridad promedio mayor que la de los hombres, pero “esta ventaja educativa no se traduce en ventajas reales para las mujeres dentro de la sociedad receptora, puesto que, en contraste, se localizan en hogares con menores ingresos per cápita”²⁶.

Las mujeres siguen migrando a pesar de enfrentar situaciones adversas como el imaginario social que vincula la migración de las mujeres con la desestructuración familiar y que a la vez las culpabiliza por el supuesto abandono de los hogares. Existen prácticas culturales en las que las mujeres se sienten doblemente discriminadas: en sus comunidades de origen y de destino. Esta discriminación provoca en las mujeres un sentimiento de doble pérdida²⁷.

Frente a la feminización de la migración es necesario que las intervenciones del Estado hacia la población migrante consideren sus necesidades específicas, principalmente en lo que a salud sexual y reproductiva se refiere y en su vulnerabilidad a ser víctimas de violencia doméstica e intrafamiliar. En esa línea, el Informe sobre el Estado de la situación de la migración y la salud sexual y reproductiva –incluido el VIH y el sida y la violencia basada en género– en jóvenes y mujeres migrantes (2009) afirma que: “En relación con los métodos de anticoncepción y de protección para las ITS, VIH y Sida, se encontró un bajo nivel de información y de práctica inadecuada en el uso de los mismos. La población migrante asegura no tener la necesidad de utilizar este tipo de métodos por contar con una pareja estable”.

²⁵ (Fundación Arias, 2008)

²⁶ (Morales y Castro, 2002, p. 214)

²⁷ Patiño, Solís y Galo (2008)

Acceso a los servicios y derecho a la salud

Un tema particularmente sensible es el acceso de las mujeres migrantes a los servicios, que está condicionado a contar con algún tipo de aseguramiento social. Se estima que un 34 por ciento de las mujeres y un 69 por ciento de los hombres migrantes en Costa Rica cuentan con seguro de salud y enfermedad²⁸. El acceso de las mujeres migrantes a los servicios públicos de salud se debe a la restricción a acceder al derecho laboral del aseguramiento social. Esto ha sido señalado por la Defensoría de los Habitantes:

*Las mujeres migrantes enfrentan grandes dificultades estructurales por su situación migratoria irregular, particularmente en el acceso a la seguridad social y por ende, el derecho a la salud. Asimismo, éstas se enfrentan a diversos maltratos como violencia física y sexual, explotación laboral y sexual, servidumbre y a la posibilidad de que bandas internacionales las conviertan en víctimas de trata de personas, entre otros.*²⁹

De forma particular, han de señalarse las limitaciones de las mujeres inmigrantes a servicios que permitan el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos³⁰. En el caso de la población interfronteriza, los servicios de salud de Nicaragua y Costa Rica no tienen claramente definidos sus programas y/o políticas para la atención específica a poblaciones móviles y migrantes, a pesar del reconocimiento del alto flujo de población en la zona interfronteriza, y los servicios sobre salud sexual y reproductiva dirigidos a mujeres están limitados a la atención primaria en la localidad³¹.

Derechos laborales

El deterioro general de las condiciones laborales afecta con mayor intensidad a las mujeres migrantes. La OIT ha señalado que las mujeres migrantes nicaragüenses en Costa Rica están más expuestas a cambiar con mayor frecuencia de empleo. Esta dinámica puede sugerir mayor precariedad en las condiciones de contratación. Así, la OIT señala que un 54 por ciento de las encuestadas manifestó haber cambiado de empleo de una a tres veces frente a un 36 por ciento de los hombres³².

En mujeres indígenas migrantes, se suma una discriminación de naturaleza cultural: el reconocimiento del hombre adulto en la fuerza laboral. En la recolección de café³³, si bien trabajan mujeres, hombres adultos, niños, niñas y adolescentes, se reconoce únicamente el aporte de los hombres y, en menor grado, de los adolescentes hombres cuando trabajan de forma independiente.

El desconocimiento de la legislación laboral y de los procedimientos para establecer una denuncia laboral, aunado a la percepción de no ser sujetos de derechos, inhiben con frecuencia a las mujeres de interponer denuncias en el MTSS o en los juzgados laborales. Ello incide a la vez en que con frecuencia acepten condiciones desventajosas de trabajo que suelen mantenerse por largos e indefinidos períodos de tiempo. Es el caso, por ejemplo, de las mujeres inmigrantes trabajadoras domésticas.

Asimismo, las mujeres migrantes “se encuentran en situación de vulnerabilidad al acoso y abuso sexual, y explotación laboral, sin duda las condiciones de pobreza, insalubridad, el desarraigo y aislamiento de estas poblaciones, el sentimiento de indefensión que priva entre ellas, detona el ciclo de violencia entre los hogares nicaragüenses. Lo anterior re-victimiza doblemente a la mujer: por género y por ser migrante”³⁴.

²⁸ (OIT, 2011, p. 98)

²⁹ (DHR, 2012, p. 101)

³⁰ (UNICEF, 2011, p. 91)

³¹ UNFPA (2009), págs. 19 y 40.

³² (OIT, 2011, p. 90)

³³ Loría (2012)

³⁴ (UNFPA, 2010 citado por Frean, 2012, p. 41)

Cabe señalar, además, que más de la mitad de las mujeres migrantes nicaragüenses en Costa Rica está en edad reproductiva (entre 20 y 49 años) y trae consigo a sus hijos e hijas. Muchas de las hijas cuidan a sus hermanas y hermanos menores mientras sus madres salen a trabajar³⁵, constituyéndose una condición de doble vulnerabilidad que limita las posibilidades de desarrollo personal para las niñas y adolescentes des-escolarizadas.

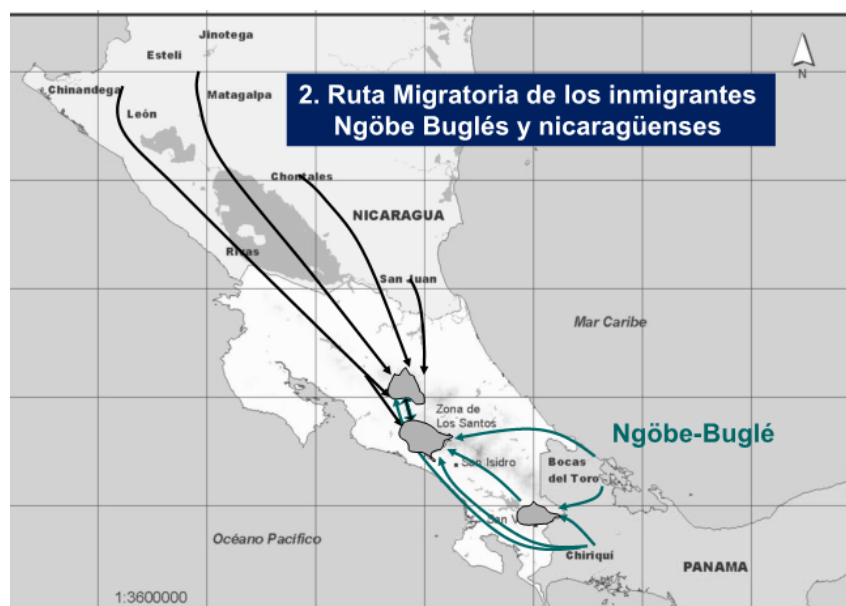
Un porcentaje muy importante de las mujeres inmigrantes trabajan en sectores en los que la vigilancia del cumplimiento de los derechos humanos es difícil por su privacidad (el caso de las trabajadoras domésticas) o por la ausencia de una regulación legal de la actividad. La inserción laboral de las mujeres migrantes nicaragüenses se da principalmente en tres actividades: el servicio doméstico (33,3 por ciento), el hotel y restaurantes (19,5 por ciento) y el comercio y la reparación (16,2 por ciento)³⁶.

- **Población indígena migrante**

En el año 2009, la Defensoría de los Habitantes, en su Oficio núm. 11107-2009³⁷, señala:

Anualmente alrededor de doce mil personas de la etnia Ngäbe residentes en territorio panameño migran temporalmente a Costa Rica para trabajar en la recolecta de la cosecha de café, se movilizan por las regiones sureñas de Coto Brus y de Los Santos; aunque, en los últimos años, han incursionado en algunas zonas cafetaleras del Valle Central.

Imagen 1. Ruta migratoria de los inmigrantes Ngöbe Buglés y nicaragüenses para la colecta de café en la zona de Los Santos



Fuente: MIDEPLAN (2012), Migración Indígena Laboral: cosecha de café en la Zona de los Santos.

³⁵ (Fundación Arias, 2008)

³⁶ (Morales, 2008)

³⁷ (DHR, 2009)

La OIM³⁸ ha estimado que entre 10.000 y 14.000 personas indígenas panameñas se desplazan hacia Costa Rica, mientras que Unicef y OIT indican cifras más altas: entre 20.000 y 30.000³⁹. “La mayoría de esta población se traslada desde las comunidades panameñas de la Comarca (72% del total de migrantes indígenas panameños), Chiriquí (10%) y Bocas del Toro (2%), y su ruta migratoria incluye los cantones de Coto Brus, Buenos Aires, la zona de Los Santos, e incluso San Ramón y Naranjo”⁴⁰.

La ruta migratoria de indígenas Ngäbe Buglés sucede durante la recolección cafetalera, en y se establece función de la maduración del grano: desde setiembre hasta finales de febrero. Se estima que la época de cosecha del café en la zona de Los Santos se recolectan alrededor de 700.000 fanegas de café por cosecha; para ello, entre noviembre y marzo de cada año ingresan entre 8.000 y 10.000 personas, lo que implica un aumento del 25 por ciento de la población⁴¹.

Datos de la CCSS estiman que durante la cosecha en el periodo 2008-2012 se atendieron 10.584 consultas de personas inmigrantes en los ebais móviles en la zona de Los Santos. En 2007-2012 se atendieron en emergencias del área de salud de la CCSS de Los Santos 13.644 personas inmigrantes.

Por consiguiente, es necesario que la población migrante trabajadora en la cosecha de café cuente con el correspondiente aseguramiento, de forma que la CCSS pueda hacer frente a los costos que implica garantizar a esta población la adecuada atención en salud.

Migración transfronteriza marcadamente cíclica y laboral

La cercanía geográfica y la interdependencia transfronteriza caracterizan la migración de personas trabajadoras indígenas Ngäbe y Buglé. La vinculación de estas personas a actividades agrícolas⁴² – principalmente, a la recolección de café y banano – parece estar marcada por una segmentación étnica, que conlleva precariedad laboral y trato desigual⁴³.

La creciente importancia de la migración de indígenas trabajadores migrantes hacia Costa Rica se manifiesta en la cantidad de acuerdos suscritos entre los gobiernos de Costa Rica y Panamá en el periodo 2005-2009⁴⁴. Empero, sus condiciones de vida y acceso a servicios públicos siguen siendo deficitarios.

Las condiciones que empujan a los pueblos indígenas hacia la migración laboral, son las mismas que determinan las posibilidades de aprovisionamiento de mano de obra barata y disciplinada de forma permanente y estacional. De hecho, en entrevistas realizadas en la zona, es persistente la idea de que la producción cafetalera costarricense no podría sostenerse –o sería mucho menos rentable– si la contratación de la fuerza de trabajo tuviera que darse respetando la legislación laboral⁴⁵.

³⁸ OIM, 2012

³⁹ OIT/Unicef (citados por Frean, 2012)

⁴⁰ Frean, citando a OIM (2012) pág. 35

⁴¹ (MIDEPLAN, 2012)

⁴² (Bolaños et al, 2012; OIT, 2011; DHR, 2011 y 2009)

⁴³ (Bolaños, Sáenz y Partanen 2012)

⁴⁴ Declaración Conjunta de los Presidentes de Costa Rica y Panamá. Changuinola, 01 de abril de 2005; Acta Final de la I Reunión del mecanismo de consultas políticas y reuniones de las Comisiones Mixtas Panamá-Costa Rica. David, Chiriquí, 26-27 de julio de 2007; Declaración de David. I Reunión Binacional de Comisiones Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de las Personas Adolescentes Trabajadoras de Panamá y Costa Rica. David, Chiriquí, 18-19 de abril de 2007; Acta Final de la II Reunión del mecanismos de consultas políticas binacionales Costa Rica-Panamá. San José, Costa Rica, 18-20 de marzo de 2009; Acuerdo que permite la administración de los flujos migratorios con fines de empleo entre Costa Rica y Panamá para los trabajadores indígenas Nöge Buglé y sus familias. Reunión de los Ministros de Trabajo. Ciudad de Panamá, Panamá, 14 de mayo de 2009; III Reunión de mecanismos de consulta de políticas Costa Rica-Panamá. Ciudad de Panamá, Panamá, 28 de octubre de 2009.

⁴⁵ Frean (2012), pág. 35

Dos aspectos potencian la vulnerabilidad y la exposición al incumplimiento de los derechos laborales: por una parte, la condición de indocumentación migratoria en la que se desplazan las personas indígenas migrantes; y por otra, la negativa de los empleadores (finqueros, beneficiadores y procesadores de café) de reconocer la existencia de relaciones laborales entre ellos y las personas trabajadoras temporales, principalmente indígenas. Al respecto, en 2007 el MTSS se pronuncia sobre este caso, y establece que la condición de trabajo por temporada no supone una oposición a las normativas laborales, y confirma la obligatoriedad de su cumplimiento⁴⁶.

Acceso a los servicios de salud de la población indígena migrante

Un aspecto que muestra la condición de vulnerabilidad en la que viven las personas indígenas migrantes es en el acceso a los servicios de salud⁴⁷. El Informe anual de labores 2010-2011 de la DHR emitió recomendaciones a la CCSS y al MTSS para conformar una Comisión Mixta para la Atención de la Población Indígena Ngäbe, desde la cual se han impulsado algunas acciones para facilitar el registro de personas menores de edad y la documentación migratoria. “Permanece pendiente la modalidad de aseguramiento social por parte de los cafetaleros, lo que continúa afectando la atención en salud de esta población”⁴⁸.

El informe reitera la necesidad de proveer servicios de salud preventiva y curativa. Especialmente, “en el caso de la salud sexual y reproductiva, la población indígena migrante presenta un alto grado de vulnerabilidad, existe un reto en cuanto a sus conocimientos sobre dichos temas, y del total de la población migrante consultada por OIM (et al, 2012) el 45,7% no sabe de qué forma puede protegerse de enfermedades de transmisión sexual, y existe escaso conocimiento y uso del condón: 25% de los hombres y 45,8% de las mujeres declara que nunca había oído hablar del condón masculino”⁴⁹.

- ***Población refugiada en Costa Rica***

Costa Rica tiene una tradición en la región en el reconocimiento y protección de la condición de refugio. En el contexto de los conflictos armados en Centroamérica de las décadas de 1970 y 1980, el país recibió importantes grupos de personas a quienes se les otorgó refugio.

A lo largo de la primera década de este siglo hubo un notable incremento de las solicitudes de refugio de personas de nacionalidad colombiana. Asimismo, durante los años 2010-2012, la DGME tramitó al menos 231 solicitudes de personas originarias de El Salvador. Junto a ellas, ha sido notoria la cantidad de solicitudes de personas de nacionalidad hondureña. Esto se debe a las condiciones de violencia social que viven El Salvador y Honduras, países que, junto a Guatemala, han sido denominados por el PNUD⁵⁰, el “Triángulo Norte” para identificarlos y distinguirlos de Nicaragua, Costa Rica y Panamá por la intensidad de la violencia que viven. Esta situación, que adquiere connotaciones estructurales, podría en el futuro próximo ser un motivo importante de expulsión de población ya no por motivos socio-laborales, sino por razones de violencia.

Cantidad y características de la población refugiada

⁴⁶ (DHR, 2009)

⁴⁷ En el año 2009, la Defensoría de los Habitantes había señalado que “la población nögbe, con índices de desarrollo humano comparables con los de la África Subsahariana, se moviliza a través de la frontera motivada por la búsqueda de mejores condiciones de vida... a pesar de lo histórica de esta movilización, el Estado Costarricense a través de la CCSS, no ha sido capaz de diseñar e implementar una modalidad de aseguramiento que se ajuste a los requerimientos y condiciones particulares de estos trabajadores y de la actividad laboral que realizan. Oficio No. 11107-2009 DHR- PE. Página 17.

⁴⁸ (DHR, 2011 p. 183)

⁴⁹ (Frean, 2012, p. 35)

⁵⁰ PNUD 2009

En junio de 2012 había en el país 8.913 personas con el estatus de refugiadas⁵¹. De ellas, el 78,92 por ciento eran de nacionalidad colombiana; el 7,33 por ciento, cubana; el 6,91 por ciento, nicaragüense; el 2,51 por ciento, venezolana; y un 4,33 por ciento, de otras nacionalidades, incluyendo de otros continentes.

Entre 2002 y 2012 se han reconocido 6.600 casos: el 74 por ciento del total de reconocimientos acumulados actualmente vigentes. De los casos reconocidos en los últimos diez años, el 76,44 por ciento (5.045 casos) fueron otorgados a personas de Colombia; 560, de Cuba; 443, de Nicaragua; y 222, de Venezuela.

En una investigación realizada en 2012 por el ACNUR y ACAI (agencia implementadora de ACNUR) 371 personas refugiadas y solicitantes mayores de 18 años se puede observar lo siguiente:

- El 13 por ciento de las mujeres son jefas de hogar (el 52 por ciento de las personas entrevistadas son mujeres).
- La edad promedio es de 40 años.
- En cuanto al perfil educativo, el 21 por ciento cuentan con estudios universitarios; el 38 por ciento, con secundarios; el 22 por ciento tiene formación técnica; y el 14 por ciento, estudios universitarios. El restante 5 por ciento no ha realizado estudios formales.
- El 88 por ciento reside en el Gran Área Metropolitana (GAM); y el 62 por ciento, en la provincia de San José.

⁵¹ Para los propósitos de este documento, se siguen los datos que proporciona la Dirección General de Migración y Extranjería. Estos no necesariamente coinciden con los datos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Retos en la atención de solicitantes de refugio y personas refugiadas

- Fortalecer la capacitación de funcionarios y funcionarias de Migración en puestos fronterizos, puertos y aeropuertos para identificar potenciales casos de peticionarios de refugio.
- Mejorar los plazos para el conocimiento y la resolución de las solicitudes de reconocimiento planteadas. El ACNUR y ACAI señalan que, de las personas entrevistadas, el 46 por ciento inició el proceso ante la Unidad de Refugiados “hace un año o más”; un 17 por ciento hace “entre ocho meses y un año”. Al mismo tiempo, una cuarta parte de las personas entrevistadas está esperando la Resolución de Apelación del Tribunal Administrativo Migratorio (TAM). La Defensoría de los Habitantes ha llamado la atención sobre los casos en circulante pendientes de revisión (1.500 casos, en abril 2012) por falta de personal y presupuesto⁵².
- Agilizar el otorgamiento del documento de permiso de trabajo a las personas solicitantes de refugio.
- Generar mecanismos para facilitar la equiparación de los títulos profesionales. Dar a conocer a empleadores y prestadores de servicios el documento de identificación de personas refugiadas o solicitantes con permiso para trabajar y sensibilizar sobre su situación para evitar reacciones adversas.
- Las limitaciones económicas para el pago de la documentación y para el aseguramiento ante la CCSS como requisito previo para la renovación de los carné de refugiado inciden en la no renovación de los documentos que acreditan su permanencia regular en el país, en la equiparación de documentos o títulos de estudio o el emprendimiento productivo por cuenta.
- El 78 por ciento de las personas entrevistadas por el ACNUR y ACAI consideran que la situación de persecución que les forzó a dejar su país aún afecta su estabilidad emocional.
- Dar a conocer ante la opinión pública el significado de reconocimiento del estatuto de refugio para evitar rechazo, estigmatización y prejuicios.

• Trata y tráfico de personas

La ubicación de Costa Rica la convierte en lugar de paso de personas inmigrantes de dentro y fuera del continente en ruta hacia otros países. Tal realidad incrementa el riesgo y la exposición de muchas personas a los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Por la naturaleza de ambos delitos, en los que frecuentemente se ven involucradas redes de crimen transnacional y por la clandestinidad en la que actúan estos grupos organizados, existen dificultades para identificar con precisión la cantidad de personas que son traficadas o sometidas a la trata⁵³.

Costa Rica ratificó el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes (7 de agosto de 2003) y el Protocolo de Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (9 de septiembre de 2003). Ambos instrumentos complementan la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada. En abril del año 2009, a través de la Ley de protección de

⁵² (DHR, 2012, p. 130)

⁵³ El Protocolo de Palermo define la trata de personas como: “...la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza y otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena y otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos” (artículo 3, inciso a). El delito de tráfico ilícito de personas migrantes se refiere a la conducción o transporte de personas, para su ingreso al país o su egreso de él, por lugares no habilitados por las autoridades migratorias competentes, evadiendo los controles migratorios establecidos o utilizando datos o documentos falsos o alterados (Artículo 249, Ley General de Migración y Extranjería).

víctimas y testigos (Ley núm. 8720), se reformó el Código Penal (Artículo 172). Esta reforma introdujo sanciones de entre seis y diez años para los responsables del delito de tráfico de personas⁵⁴. Complementariamente, el Título XV de la Ley General de Migración y Extranjería (Ley núm. 8764), incluyó el delito de tráfico ilícito de migrantes en el Artículo 249.

Además, en octubre de 2012 se aprobó la Ley contra la trata de personas y creación de la Coalición nacional contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas (CONATT). Esta Ley dota de una asignación presupuestaria para el trabajo de las instituciones que conforman la coalición. Además, establece disposiciones procesales para la persecución penal del delito, define los objetivos y funciones de la CONATT, crea el Equipo de Respuesta Inmediata (ERI) y establece la prevención y la atención de las víctimas como acciones estratégicas.

Aspectos críticos que enfrentan las personas víctimas de trata y tráfico ilícito

De acuerdo con la forma en la que se configura el delito de trata de personas, hay elementos que confluyen y que afectan a las personas víctimas en el país de destino o lugar de origen. Entre estos elementos se identifican⁵⁵:

“La acción que consiste en captar, transportar, trasladar, acoger o recibir. Los verbos denotan las diferentes etapas de la acción. La definición de trata requiere de algún tipo de traslado físico o desplazamiento (dentro de las fronteras o fuera de ellas), es decir, la ubicación de la víctima en un ambiente desconocido, donde se encuentra aislada física, cultural o lingüísticamente, con una pérdida total de referencia afectiva y de red social de apoyo y donde se le niegue la identidad legal o el acceso a la justicia.

La utilización de medios coercitivos para cometer la acción. Estos medios son al menos: la amenaza, el uso de la fuerza, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad o la concesión de recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra.

Los fines de la explotación. Estos fines incluyen como mínimo: la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o prácticas análogas, la servidumbre o extracción de órganos”.

La experiencia de trabajo desarrollada por la coalición muestra que, por la forma en la que se comete el delito, existen algunos patrones que incrementan la vulnerabilidad⁵⁶:

- Las condiciones socioeconómicas o la condición de pobreza en la que viva la persona.

⁵⁴ Debe recordarse que el Comité Contra la Tortura de Naciones Unidas en el Examen de los Informes presentados por los Estados partes en Virtud del artículo 19 de la Convención, le había recomendado a Costa Rica en el año 2008, tipificar el delito de trata de personas según el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención de Naciones Unidas sobre el Crimen Transnacional Organizado.

⁵⁵ Se sigue textualmente la caracterización propuesta en el *Modelo de atención integral para sobrevivientes – víctimas de trata de personas* (2009) de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas. Página 24.

⁵⁶ El Reporte sobre Trata de Personas en Costa Rica, que realiza la Embajada de Estados Unidos de Norteamérica en el país (2012), señala que Costa Rica es origen, tránsito y destino para hombres, mujeres y niños víctimas de trata con fines de explotación sexual y trabajo forzado. Las mujeres costarricenses y los niños son víctimas de la trata con fines de explotación sexual en el país, y los residentes del norte y del centro de las zonas de la costa del Pacífico son particularmente vulnerables a la trata interna. Las mujeres y las niñas de Nicaragua, República Dominicana y otros países de América Latina han sido identificados en Costa Rica como víctimas de la trata con fines de explotación sexual y de servidumbre doméstica. El turismo sexual infantil es un problema grave, especialmente en las provincias de Guanacaste, Limón, Puntarenas y San José. Los turistas sexuales llegan principalmente de los Estados Unidos y Europa. Costa Rica es destino de otros países de América Central y para los hombres de los países asiáticos sometidos a condiciones de trabajo forzado, especialmente en la agricultura, la construcción y sectores de la pesca.

- El género. La trata con fines de explotación sexual se comete con mayor frecuencia contra las mujeres.
- La edad. La vulnerabilidad es mayor para niños y niñas.

Simultáneamente hay elementos de sometimiento y ejercicio de poder en la comisión del delito: intimidaciones, amenazas, engaños, coacción, manipulación emocional.

Es importante anotar que la trata con fines de explotación laboral ha ido creciendo y se vincula no solo con el irrespeto de los derechos laborales, sino con el crimen organizado y las redes de narcotráfico, que aprovechan el tráfico de migrantes para someter a hombres y mujeres con alta vulnerabilidad.

La clandestinidad en la que operan las redes de crimen transnacional organizado, de la cual con frecuencia forman parte los tratantes, se convierte en una limitante objetiva para obtener las denuncias de personas víctimas de trata. Ello en parte explica las dificultades existentes en el país para judicializar casos en esta materia y dismantelar las redes.

Los casos detectados han puesto en evidencia lo siguiente:

- La necesidad de contar con intérpretes para las personas víctimas de trata.
- La inexistencia de albergues especiales para la atención de personas víctimas de trata; en especial, niñas, niños y adolescentes.
- La ausencia de lugares adecuados para la realización de entrevistas a profundidad a víctimas.
- La necesidad de capacitación permanente a funcionarios y funcionarias y policías en la atención de casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.
- La limitada posibilidad de denuncia de las víctimas a partir de los entornos en los que se comete el delito.
- La baja judicialización de casos y condena a tratantes nacionales y extranjeros.
- La necesidad de que las víctimas y sus familias cuenten con acompañamiento psicológico.

Con respecto al delito de tráfico ilícito de migrantes, la porosidad de las fronteras físicas y la existencia de puntos ciegos de ingreso al país facilita el ingreso de personas extranjeras a territorio costarricense. Esto impide registrar la cantidad de víctimas del tráfico ilícito. A partir del trabajo de coordinación con autoridades migratorias de países de la región, se tiene conocimiento de rutas de tránsito de migrantes de dentro y fuera del continente hacia Estados Unidos de América y Canadá.

Algunos desafíos que se identifican en materia de tráfico ilícito de migrantes son los siguientes:

- La creación de un sistema de registros digitales que permita contar en tiempo real con los datos de personas interceptadas en puestos fronterizos o en cualquier punto del país.
- Contar con albergues para personas extranjeras en tránsito o víctimas de tráfico ilícito, acorde a la realidad y la exposición al riesgo en el que se encuentran.
- La creación de módulos de capacitación a funcionarios y funcionarias sobre protocolos de atención a personas en riesgo, víctimas de tráfico ilícito, según la especificidad de género o grupo de edad.
- Fortalecer la seguridad fronteriza para identificar redes internacionales de tráfico ilícito de migrantes.

1.3.12 Emigración costarricense

- ***Principal destino de la emigración costarricense y cantidad estimada de personas***

En los últimos años se ha incrementado la cantidad de personas que han emigrado desde Costa Rica, especialmente, hacia Estados Unidos de América. De acuerdo con los datos del censo de población del año 2010 de ese país, la población de origen costarricense pasó de 68.588 en el año 2000 a 126.418 en el año 2010⁵⁷. En un análisis cruzado⁵⁸ de la base de datos de la DGME (acerca de ingresos y egresos de personas costarricenses por puestos fronterizos) con distintas bases de datos de la Dirección General del Registro Civil (Archivo Maestro de Nacimientos, Archivo de Defunciones y Padrón Electoral de 2010) se trató de establecer la cobertura del Padrón Electoral para acercarse y calcular la cantidad de personas costarricenses que residen fuera del país aún registradas en el Padrón Electoral.

Las personas emigrantes⁵⁹ costarricenses que salieron del país por un aeropuerto entre el año 2000 y mayo de 2011 y no reportan haber entrado nuevamente por algún puesto fronterizo fueron 124.539⁶⁰: 64.647 (51,91 por ciento), hombres; y 59.892 (48,09 por ciento), mujeres.

Los datos anteriores muestran diferencias con los registrados por el Censo de Población del año 2011. Los datos censales indican que en Costa Rica hay 43.240 hogares (3,5 por ciento) con miembros que residen en el extranjero. Del total de hogares que reportaron tener miembros en el extranjero, 20.118 (46,53 por ciento) se encuentran en la provincia de San José; en el otro extremo se ubica la provincia de Limón, que registra un total de 2.871 (6,64 por ciento) familias. En lo que respecta al área de estos hogares, 33.408 (77,26 por ciento) están en zonas urbanas y 9.832 (22,74 por ciento) se ubican en zonas rurales.

Acá es preciso hacer una acotación. Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0), para el año 2010, de los 809.913 hogares del área urbana, 148.485 (el 18,33 por ciento) vivían en condición de pobreza. En la zona rural, la proporción de hogares pobres se incrementaba: el 26,29 por ciento de los 479.803 hogares registrados (126.131 hogares) padecían de pobreza. Estos datos podrían sugerir que la emigración de costarricenses también se vinculan a motivos de naturaleza económica.⁶¹

- ***Características demográficas de las personas que emigran***

La estructura de edad muestra una importante concentración de población en el grupo de 20-59 años: el 71,47 por ciento del total⁶². Por su parte, las personas menores de 19 años y las mayores de 60 años representan aproximadamente el 14 por ciento en cada caso. Este dato permite suponer que la emigración costarricense se enmarca dentro de los patrones migratorios observados en otros países: las personas que migran se concentran en edades económicamente activas. Ahora bien, cuando los datos se desagregan por sexo, en el rango de edad de 20-50 años es mayor la proporción de hombres que emigran (74,41) con respecto a las mujeres (68,31 por ciento).

⁵⁷ (Ennis, Ríos-Vargas y Albert, 2011)

⁵⁸ CCP Brenes (2012)

⁵⁹ Se definió la categoría de emigrante a partir de las siguientes características: que posee documento de identificación costarricense; que tiene una salida del país registrada en la base de datos de ingresos y egresos por puestos migratorios de la Dirección General de Migración y Extranjería de la República de Costa Rica; que su salida ocurrió entre el 1º de enero de 2000 y el 31 de mayo de 2011; que fue por vía aérea y que no tiene una entrada al país registrada en la base de datos antes señalada.

⁶⁰ (Brenes, 2012)

⁶¹ (Chaves, 2011, p. 23)

⁶² (Brenes, 2012)

Acerca del lugar de residencia de origen (identificado a partir del último cantón de empadronamiento), la mitad de las personas emigrantes de Costa Rica provienen de 13 cantones:

“La mayoría de estos cantones se localizan en el Gran Área Metropolitana GAM (excepto Pérez Zeledón y San Carlos) e incluye a las 4 cabeceras de provincia: los cantones centrales de San José, Alajuela, Cartago y Heredia. Además, la lista también comprende algunos de los cantones más populosos o poblacionalmente más densos del país: Desamparados, Goicoechea o Tibás. La relevancia de Pérez Zeledón y San Carlos indica que estos son importantes focos de emigración fuera del Valle Central”⁶³.

Algunos de estos cantones tienen altos índices de desarrollo humano o se ubican como cantones con alto nivel de competitividad (indicadores que podrían sugerir que no hay graves problemas de desempleo). Por lo tanto, la emigración más que una estrategia de sobrevivencia, sería una alternativa para ampliar los ingresos económicos⁶⁴.

En el análisis llevado a cabo por el CCP de la UCR se identifican, además de los cantones de la GAM, dos ejes geográficos expulsores de población: el primer eje gravita en torno a “Pérez Zeledón y la Zona de los Santos”; y el segundo incluye los cantones centrales de la provincia de Alajuela.

- **Recepción de remesas en Costa Rica**

En 2010, un 55 por ciento de las personas emigrantes en Estados Unidos envían remesas⁶⁵. Este porcentaje viene en descenso pues durante el año 2003 alcanzaba el 70 por ciento. Sin embargo, el monto promedio mensual enviado ha pasado de 407 dólares estadounidenses en 2003 a 437 en 2010⁶⁶. Los usos de remesas recibidas son: pago de deudas (28 por ciento), alimentación y vestuario (27 por ciento) y otros, que incluye ahorro, compra de bienes o negocios (23 por ciento). Al analizar las remesas de los últimos años, se puede ver que Costa Rica pasó de recibir 320 millones de dólares estadounidenses en 2004 a 530 millones en 2011. De estos últimos ocho años, en el año 2008 se alcanzó la cifra más alta: llegó a los 624 millones. En el contexto regional de Centroamérica, Costa Rica es el país que menores remesas recibe.

1.3.13 Retos actuales de la migración en Costa Rica

El análisis de la dinámica de las migraciones en Costa Rica permite apreciar que la migración es un tema relevante para el país y que requiere de una especial atención.

Actualmente, el país enfrenta una serie de desafíos que deben enmarcar el quehacer de las instituciones nacionales a fin de atender apropiadamente el tema migratorio y garantizar una adecuada integración de las personas migrantes y refugiadas para que puedan desarrollarse plenamente como seres humanos y, a la vez, contribuir de manera directa en el desarrollo económico, social y cultural del país. Todo ello, garantizando el respeto a los derechos humanos.

Uno de los desafíos más importantes tiene que ver con la regularización de las personas migrantes y refugiadas; principalmente, porque a partir de la regularización se formaliza su estadía y se abren las puertas para su integración plena en el país. Además, a partir de la documentación, las trabajadoras y trabajadores

⁶³ (Brenes, 2012, p. 7)

⁶⁴ Acuña (2011), a partir de un estudio de caso sobre dinámicas migratorias y territorialidad en Valverde Vega (Sarchí), señala que la migración hacia el exterior es reciente y está relacionada con procesos de generación adicional de ingresos a los ya obtenidos en actividades desarrolladas en el contexto local.

⁶⁵ Banco Central de Costa Rica (2010)

⁶⁶ Para el año 2010, el Banco Central de Costa Rica estimó que la media remesa mensual por persona era de 117 dólares estadounidenses para personas de nacionalidad nicaragüense y 220 para personas colombianas.

migrantes y refugiados pueden realizar aportes a la seguridad social y aportar así a la sostenibilidad del sistema contributivo de la CCSS, pilar del régimen del Estado Social de Derecho de Costa Rica y, sobre todo, pueden hacer exigir el ejercicio pleno de sus derechos y deberes como habitantes del país.

Por su parte, la gestión migratoria se enfrenta al desafío de atender una alta demanda de usuarios y usuarias, por lo que actualmente generar estrategias para brindar servicios más eficientes y ágiles es uno de los principales retos.

Otro tema que resulta relevante es la emigración de costarricenses al extranjero y el tipo de servicios consulares que se les brindan.

El control migratorio representa otro importante desafío para las instituciones costarricenses: la administración efectiva de los flujos migratorios, la prevención de delitos, y el tráfico de migrantes y la trata de personas. Al mismo tiempo, se vincula con la protección de víctimas y la protección de personas en condiciones migratorias especiales.

Otro gran tema en materia migratoria que implica múltiples desafíos es la integración de las personas migrantes y refugiadas. Si bien se relaciona con la regularización, tiene matices que involucran a otras instituciones además de la DGME. El Estado costarricense debe garantizar plenamente el ejercicio de los derechos constitucionales para las personas migrantes y refugiadas. Esto impone retos importantes en ampliar la cobertura de los sistemas de educación, salud, vivienda, trabajo decente y seguridad, entre otros, tanto para la población migrante como refugiada. Por ese motivo deben realizarse esfuerzos conjuntos de forma tal que el Estado de manera sostenida y equilibrada financieramente pueda atender las necesidades de esta población.

La integración de las personas migrantes y refugiadas debe enfocarse en primera instancia desde la articulación interinstitucional. En el marco de la integración se debe promover el desarrollo humano de las personas migrantes y refugiadas en igualdad y equidad, la tutela de sus derechos humanos y la promoción de una cultura inclusiva y respetuosa de la diversidad.

Además, no se puede dejar de lado la responsabilidad del país con la integración de sus nacionales cuando retornan de otros países. Para esto deben fortalecerse los servicios consulares, establecer y consolidar las redes y el contacto de las diásporas, así como facilitar la reinserción socioeconómica de estas personas. Un tema asociado es la atención de las familias que permanecen en el país –particularmente cuando quien migra es el jefe o jefa de hogar– para evitar el círculo de la migración como única alternativa de superación y no como una elección libre.

Finalmente, el desarrollo del país tiene una importante relación con la migración dado que la migración es clave para lograr el desarrollo local en muchos contextos. Complementariamente, la promoción de políticas de atracción puede contribuir enormemente al desarrollo socioeconómico del país; especialmente, en aquellas regiones con mayor rezago económico y social.

1.4 ENFOQUES DE LA POLÍTICA

Los enfoques refieren a elementos conceptuales que ayudan a entender la manera de analizar o abordar un determinado problema; a su vez, cumplen un importante papel de orientación de la dirección que debe seguirse para cumplir con los propósitos de una política.

Los enfoques le dan claridad y sentido a la política y conducen su atención hacia aspectos clave que ayuden a enfrentar los desafíos de manera asertiva y promoviendo en todo momento el bienestar de las personas.

- **Enfoque de derechos humanos**

Desde este enfoque se reconoce la responsabilidad del Estado de generar condiciones para el bienestar y desarrollo de todas las personas, sin importar su sexo, género, origen étnico, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, identidad de género, orientación sexual, condición migratoria o cualquier otra condición.

Este enfoque se traduce en que todas las acciones derivadas de esta política buscarán promover la igualdad y equidad entre las personas al ejercer sus derechos, reconociendo las desventajas que enfrentan algunos sectores de la población y la necesidad de que se les brinde atención especial para la consecución del bienestar.

- **Enfoque de género**

Este enfoque parte de reconocer las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, pero reconoce que cada cultura le asigna una valoración distinta a esas diferencias. El género refiere a este conjunto de características y normas sociales, económicas, políticas, culturales y psicológicas asignadas de manera diferenciada a cada sexo; es una construcción sociocultural que varía a lo largo de la historia y entre las culturas.

Las diferencias de género por sí mismas no generan las desigualdades; estas se producen cuando un grupo social le asigna un valor a esas diferencias. Las mujeres y los hombres pueden y deben aprender a relacionarse entre sí de una manera diferente, construyendo relaciones de igualdad que respeten la diversidad y los derechos humanos.

El enfoque de igualdad de género implica la revisión de las políticas públicas, que no son neutras en cuestión de género. Es necesario revisar todo el instrumental técnico, conceptual y político desde el cual se conciben y diseñan las estrategias de intervención pública por parte del Estado⁶⁷. Por tanto, el concepto de género puede definirse como “el enfoque o contenido conceptual que le damos al género para analizar la realidad y fenómenos diversos, evaluar las políticas, la legislación y el ejercicio de derechos, diseñar estrategias y evaluar acciones, entre otros”⁶⁸.

El género es el lente a través del cual miramos al mundo y al mismo tiempo es un tamiz con el cual nuestro entorno cultural selecciona, excluye e incluye determinadas normas y representaciones⁶⁹. Así, nos permite ver las especificidades de la migración femenina y los impactos diferenciados en los diversos actores – mujeres y hombres–.

El enfoque de género es fundamental para entender más profunda e integralmente la migración interna-

⁶⁷ (INAMU, s.f.)

⁶⁸ (Guzmán L y Campillo, 2001, p.17)

⁶⁹ Lamas M. (2009). Importancia de la incorporación del enfoque de los derechos humanos y género en las políticas públicas y para la construcción de una política de Estado en derechos humanos y género. Obligación de los Estados de incorporar este enfoque en sus políticas. Disponible en: http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/2010/encuentro_internoal.pdf

cional e intrarregional pues a partir de esta perspectiva se enfoca el tema de las relaciones y juegos de poder dentro de los procesos migratorios.

El Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW)⁷⁰ realiza una propuesta de niveles de análisis de la migración desde una perspectiva de género:

“A nivel Meso, condiciona el funcionamiento de los mercados laborales que, segregados por sexo, suponen oportunidades y condiciones de empleo diferentes y desiguales; la división sexual del trabajo implica una compleja red de derechos y deberes socialmente prescritos en el uso del tiempo de hombres y mujeres y condiciona el funcionamiento y prestaciones del estado del bienestar; la formación y dinámicas de las redes sociales que sostienen tanto los procesos migratorios como los sistemas económicos en origen están igualmente marcadas por el género. A nivel macro, las desigualdades de género suponen que, con la migración entre otros factores, se haya configurado una nueva y sexualizada división internacional del trabajo que condiciona fuertemente los procesos de desarrollo tanto en origen como en destino y que está íntimamente relacionada con el proceso actual de feminización de las migraciones.”

▪ **Enfoque de diversidad**

Este enfoque reconoce la diversidad como inherente a la condición humana y como una característica que aporta al desarrollo humano de los países. Reconoce, además, que hay determinados grupos en desventaja social debido a construcciones y estereotipos creados a partir de sus realidades.

De esta forma, las acciones derivadas de la presente política tendrán que velar por los derechos de aquellas personas que sufren cualquier tipo de discriminación por pertenecer a un grupo reconocido como diverso, sea en términos de sexo, género, cultura, sociedad, de nacionalidad, étnico, político, etario o de identidad de género u orientación sexual.

▪ **Enfoque de integración**

Desde este enfoque se reconoce la importancia de que todas las personas que habitan un territorio sean tomadas en cuenta para alcanzar objetivos de desarrollo y bienestar. El enfoque de integración está estrechamente ligado al concepto de cohesión social, y busca la incorporación social y productiva de las personas migrantes y refugiadas.

Desde este enfoque, las acciones derivadas de la política deben contribuir a solventar necesidades específicas de poblaciones que, por su condición migratoria, tienen que ser atendidas de manera particular principalmente en los servicios públicos y su integración al sistema de seguridad social. Asimismo, se deberán realizar acciones para vincular la sociedad nacional, los extranjeros que habitan en territorio nacional y las personas costarricenses que se encuentran en el exterior.

▪ **Enfoque de desarrollo humano sostenible**

Este enfoque implica el reconocimiento de la responsabilidad del Estado de generar condiciones para el bienestar y desarrollo de las personas en un contexto de sostenibilidad ambiental, social y económica. Así, las acciones derivadas de la política deben contribuir a promover modelos económicos que permitan el

⁷⁰ Pérez Orozco A., Pajewonsky D. & Mar García (2008). Cruzando las Fronteras. UN-INSTRAW

uso sostenible de los recursos naturales, el respeto a los derechos humanos y una redistribución equitativa de la riqueza, así como la promoción de la inversión social en aras de garantizar el acceso equitativo a la seguridad social de las personas migrantes y sus familias.

Asimismo, desde esta política se debe contribuir a velar por un medioambiente sano y un hábitat saludable que garantice la existencia de recursos naturales para las futuras generaciones, tomando en cuenta que el acceso y explotación sostenible de los recursos naturales son aspectos fundamentales para la construcción de sociedades justas y para el bienestar de las personas.

▪ **Enfoque de participación social**

Este enfoque parte del reconocimiento de que la participación no es una necesidad que puede o no ser satisfecha por el Estado, sino un derecho inherente a las personas y las organizaciones.

Este enfoque se orienta hacia la proactividad durante todas las etapas del proceso y debe entenderse en dos sentidos: el primero, como una construcción participativa de la política; y el segundo, como una política que promueve la participación. La participación tiene que ver con la capacidad de diversas personas o grupos, o sus representantes, para intervenir de manera directa en un proceso de toma de decisión, donde sus opiniones son tomadas en cuenta y contribuyen con la transformación de la realidad.

Este enfoque debe, además, promover una responsabilidad compartida en la organización, la unión de esfuerzos y las intervenciones que contribuyan a la elaboración, ejecución y evaluación de la política.

▪ **Enfoque de seguridad humana**

La seguridad humana se entiende como una condición fundamental para el adecuado ejercicio de los derechos humanos y para que las personas alcancen el bienestar en el marco de una vida digna, saludable y placentera.

Este enfoque reconoce los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que enfrentan las personas migrantes y refugiadas, tanto aquellas que llegan al país o que están en tránsito, como aquellas que han migrado hacia otros países. Por lo tanto, este enfoque busca priorizar la seguridad de las personas en diversas dimensiones tales como: alimentaria, jurídica, social, laboral y ambiental. Asimismo, este enfoque, reconoce la responsabilidad del Estado de generar las condiciones adecuadas para la seguridad humana, ante potenciales riesgos, amenazas y vulnerabilidades. También implica o comprende la responsabilidad de las personas migrantes por alcanzar la seguridad humana.

▪ **Enfoque de integralidad**

Una política sea integral implica que contemple las diferentes dimensiones del fenómeno migratorio, a saber: gestión, desarrollo, seguridad e integración. Un enfoque integral implica el reconocimiento de responsabilidades para todos los sectores que se vinculan con población migrante, refugiada, emigrada y retornada, independientemente del mandato que tengan.

De este enfoque surgen responsabilidades y derechos para estas poblaciones, en los diferentes ámbitos en que se desenvuelve: salud, trabajo, educación y vivienda, entre otros. Además, significa reconocer la incidencia de estas poblaciones en la dinámica sociodemográfica, económica, social, cultural y política del país. En ese sentido, cuando se dice que la política es integral, significa que es intersectorial y multidimensional y que incluye un enfoque de corresponsabilidad.

- **Enfoque de interculturalidad**

Este enfoque reconoce que Costa Rica es un país con una gran diversidad cultural y social, donde conviven diversas culturas con estilos de vida diferentes. La presente política migratoria se orienta a la protección de la identidad nacional, y a promover la coexistencia con otros escenarios multiculturales, multiétnicos, multilingüísticos y multirreligiosos, reconociendo el derecho de todas las personas, sean migrantes o no, a disfrutar de su cultura.

Desde este enfoque se quiere propiciar un diálogo entre las diversas expresiones culturales, al mismo nivel y sin establecer relaciones de poder ni desigualdad, asegurando que las diferencias no se conviertan en discriminaciones, sino como una posibilidad de enriquecimiento mutuo, como fuentes de saber, de pensamiento y de experiencias para la vida en sociedad.

- **Enfoque etario**

Este enfoque toma en cuenta los rasgos diferenciadores de los niños, niñas, adolescentes, personas adultas y adultas mayores para comprender que las necesidades y las capacidades de las personas migrantes, refugiadas, emigradas y retornadas varían de una etapa a otra de su vida. La política tomará en cuenta el modo de atender esta diversidad etaria, lo cual implica un análisis de los entornos inmediatos, factores de protección y participación, acorde con las capacidades efectivas de estos grupos y la creatividad para promover el protagonismo de las personas en las distintas etapas de vida.

- **Enfoque de prevención social**

Este enfoque se orienta a reducir, eliminar y neutralizar anticipadamente las condiciones que propician la inseguridad, tales como delitos, emergencias médicas y desastres naturales, entre otros. Esto implica la participación activa y solidaria de las personas de la comunidad y las instituciones públicas y privadas a fin de realizar acciones coordinadas y planificadas en conjunto para el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y culturales que favorezcan el desarrollo del país (por ejemplo, en materia de salud, educación, trabajo, recreación, etc.). Todo este esfuerzo debe estar orientado a desestimular las conductas criminales, disminuir la victimización de personas migrantes y refugiadas y, consecuentemente, generar en el país un entorno más seguro para todas las personas.

- **Enfoque de equiparación de oportunidades de las personas migrantes con discapacidad y adultas mayores**

Este enfoque promueve procesos de ajuste del entorno, los servicios, las actividades, la información y la documentación a las necesidades de las personas, en particular de las personas con discapacidad y adultas mayores migrantes y refugiadas, con el fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos para una vida digna en todos los ámbitos.

1.5 PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA

Los principios son normas o ideas fundamentales que rigen el pensamiento o la conducta de las personas que integran un grupo humano, una institución o la sociedad en su conjunto. También pueden ser definidos como un conjunto de valores y creencias que orientan y regulan la vida de una organización, institu-

ción o política pública. Los principios que orientarán y regularán la Política Migratoria Integral para Costa Rica son:

- **Principio de igualdad**

El principio de igualdad se orienta a garantizar la no existencia de excepciones ni privilegios hacia unas u otras personas, de manera tal que se propicien contextos en que todas las personas sean consideradas iguales y, por tanto, no se superpongan los intereses de grupos dominantes sobre los intereses de grupos vulnerables.

Para implementar adecuadamente este principio, debe procurarse un contexto libre de discriminación y que promueva la inclusión social, donde los derechos de las personas, su autonomía, valor y diferencias se rijan por su condición de seres humanos y no por factores sociales.

- **Principio de equidad**

La equidad es un principio íntimamente ligado al de igualdad ya que surge precisamente de la reivindicación política del principio de igualdad. El principio de equidad reconoce que si bien todos los seres humanos deben ser considerados iguales, hay condiciones sociales que comprometen y generan brechas que ponen en desventaja a ciertos grupos y poblaciones. Por estas brechas se irrespetan el valor de estas personas, sus derechos y su autonomía y se discriminan sus diferencias.

El principio de equidad busca generar contextos en que estas brechas sean identificadas y se vayan cerrando mediante acciones positivas de tal manera que se protejan y garanticen los derechos humanos y se promuevan mejores oportunidades para lograr un adecuado desarrollo humano de todas las personas.

- **Principio de no discriminación**

Este principio se refiere al reconocimiento y aceptación de las diferencias como condiciones reales entre los seres humanos, las cuales no justifican tratos diferenciados ni privilegios para determinados grupos considerados dominantes en detrimento de otros grupos vulnerados o que se consideran minorías. Se suma a este principio el de afirmación positiva, que implica la prioridad de la atención de las necesidades de las poblaciones más vulnerables y la garantía de sus derechos.

- **Principio de exigibilidad**

Se orienta a reconocer y crear contextos que garanticen condiciones sociales y materiales que permitan exigir los derechos de las personas migrantes, refugiadas, emigradas y retornadas sin distinción de sexo, género, grupo etario, religión, grupo étnico, identidad de género, orientación sexual o nacionalidad.

- **Principio de solidaridad**

Este principio se vincula con la idea de unidad e intereses comunes entre seres humanos. Refiere a la apertura de espacios para la ayuda mutua y la búsqueda del bienestar común, promoviendo la colaboración, integración, interacción y servicios interpersonales a favor del crecimiento personal y colectivo y del desarrollo de todos los seres humanos.

- **Principio de corresponsabilidad**

Este principio se vincula con la idea de extender y hacer comprensible para la población migrante y refugiada tanto sus obligaciones como las del Estado costarricense en el marco del Estado Social Democrático de Derecho que cobija a todos los habitantes del país.

- **Principio de respeto a los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras migrantes**

Este principio se complementa con el principio de no discriminación y con el enfoque de derechos humanos. Se refiere al respeto a los derechos laborales de las personas migrantes trabajadoras, sin importar su condición migratoria.

Se parte de que los derechos laborales de las personas son intrínsecos a su calidad de trabajadoras y no a su condición migratoria. Por tanto, una situación migratoria irregular no puede ser justificación para irrespetar estos derechos ni las condiciones dignas y decentes de trabajo. En el marco de este principio se entiende trabajo decente como el trabajo productivo, bien remunerado y que respeta y protege los derechos humanos y laborales de todas las personas, sin discriminación de sexo, género, edad, etnia, país de origen, identidad de género, orientación sexual o cualquier otra condición. El trabajo decente exige condiciones de equidad, libertad, seguridad y dignidad, y debe contribuir al logro de metas más amplias como la erradicación de la pobreza, la inclusión social, el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo integral de las personas y las sociedades.

- **Principio del interés superior del niño, la niña y adolescente**

Este principio le garantiza al niño, niña o adolescente que, ante cualquier situación, se debe tomar la medida que mejor satisfaga sus derechos de manera plena y eficiente en un ambiente físico y mental sano, y en procura de su pleno desarrollo personal.

Los derechos de los niños, niñas y adolescentes deben ser considerados como un todo; por lo tanto, los principios de no discriminación, supervivencia y desarrollo, así como respeto de la opinión de la persona menor de edad deben tenerse en cuenta para determinar el interés superior en una situación concreta o el interés superior de la niñez y la adolescencia como grupo.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL DE LA POLÍTICA

Establecer un sistema de coordinación interinstitucional por parte del Estado costarricense que promueva una efectiva gestión de la realidad migratoria, consecuente con las necesidades del desarrollo integral de la nación, la seguridad nacional y el respeto a los derechos humanos.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA POLÍTICA

Los objetivos específicos de la política son los contemplados en la matriz y responden a la consecución del objetivo general.

- 1) Promover mejoras en el proceso de servicios migratorios mediante la simplificación de trámites, la coordinación interinstitucional y la creación de servicios accesibles para todos los sectores de la población meta (incluyendo personas con discapacidad).
- 2) Mejorar los niveles de regularización migratoria.
- 3) Mejorar el acceso y la calidad de la información sobre gestiones migratorias.
- 4) Agilizar las gestiones que realizan los costarricenses en las sedes consulares con la simplificación de trámites y la mejora de la coordinación interinstitucional.
- 5) Controlar el ingreso, la permanencia y el egreso de personas al país, en concordancia con las políticas de desarrollo nacional y seguridad pública y en estricto apego a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado.
- 6) Fortalecer los puntos de control migratorio en número y capacidad a lo largo de las fronteras terrestres y marítimas.
- 7) Promover mejores condiciones de empleo y el respeto a los derechos laborales de las personas migrantes y refugiadas.
- 8) Facilitar las condiciones de acceso a la salud de las personas migrantes y refugiadas.
- 9) Promover las condiciones de acceso al sistema educativo costarricense para las personas migrantes y refugiadas en todos los niveles y modalidades de educación pública, técnica y superior.
- 10) Promover la integración y respeto a los derechos humanos de la población migrante y refugiada dentro de la sociedad costarricense, sin perder el acervo cultural propio.
- 11) Promover, regular, orientar y ordenar los flujos migratorios de forma tal que contribuyan al desarrollo económico de la sociedad costarricense.
- 12) Promover la inversión en Costa Rica de las personas costarricenses radicadas en el exterior.
- 13) Garantizar la protección, atención y defensa de las víctimas de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.
- 14) Garantizar la protección, atención y defensa a las poblaciones vulnerables.
- 15) Garantizar que el Estado costarricense brinde protección a toda persona con fundados temores de ser perseguida, enfrente peligro de ser sometida a tortura o a otros tratos crueles, inhumanos o degradantes o no pueda regresar a su país de origen u otro, según lo establecido en la legislación nacional e internacional.

3. LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA

3.1 EJES ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA

Se contemplan tres ejes estratégicos, divididos en subtemas, de acuerdo con los contenidos de cada objetivo.

Ejes estratégicos de la Política Migratoria Integral para Costa Rica

EJE ESTRATÉGICO	SUBTEMA
SERVICIOS MIGRATORIOS	Regularización migratoria Gestión de la información y seguridad jurídica Costarricenses en el exterior Fronteras seguras
INTEGRACIÓN Y DESARROLLO	Empleo Salud Educación Cultura y sociedad Fomento económico
PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y GRUPOS VULNERABLES	Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas Poblaciones vulnerables Refugio, asilo y apatridia

3.2 DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO DE LA MATRIZ

La matriz de lineamientos de Política Migratoria contempla la siguiente estructura:

Objetivo	Meta	Estrategia	Actores responsables
Situación de hecho buscada para cada eje. Cada objetivo específico responde a la consecución del objetivo general.	Resultado cuantificable de cada objetivo; para ello se deben investigar líneas de base y un indicador.	Líneas de acción y procesos para implementar el objetivo, que serán retomadas y operacionalizadas en el Plan de Acción de la Política Migratoria.	Entidades encargadas de ejecutar directa e indirectamente las estrategias.

3.3 CUADRO DE LOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA

Objetivo	Meta	Estrategia	Actores responsables
Eje: SERVICIOS MIGRATORIOS			
Subtema: Regularización migratoria			
Promover mejoras en el proceso de servicios migratorios mediante la simplificación de trámites, la coordinación interinstitucional y la creación de servicios accesibles para todos los sectores de la población meta (incluyendo personas con discapacidad). Mejorar los niveles de regularización migratoria.	✓ Reducir el tiempo de resolución de trámites administrativos. ✓ Aumentar el porcentaje de personas migrantes y refugiadas que completan el proceso de regularización.	✓ Crear mecanismos de simplificación de trámites. ✓ Crear plataformas de servicios accesibles para población migrante. ✓ Fomentar el uso de herramientas informáticas para iniciar trámites administrativos con enfoque inclusivo, que facilite la información sobre documentación migratoria básica (personas con discapacidad). ✓ Implementación de mecanismos para garantizar una mayor responsabilidad y control del funcionario o funcionaria encargado de recibir y administrar la documentación que ingresa para el trámite migratorio. ✓ Promover atención preferencial en plataformas de servicios a población con discapacidad. ✓ Reforzar los equipos de recursos humanos con formación y más personal en las instancias técnicas responsables de la determinación de la categoría migratoria, incluyendo la Unidad de Refugiados de la DGME. ✓ Mejorar la organización interna y la agilización de los trámites migratorios para permitir la obtención de los documentos –incluyendo los trámites en consulados costarricenses– de manera oportuna. ✓ Promover servicios de información consular que garanticen la accesibilidad a personas con discapacidad. ✓ Promover mecanismos de coordinación interinstitucional. ✓ Permitir el acceso interinstitucional a documentos y bases de datos entre entidades competentes de procesos migratoria por medios digitales. ✓ Implementar estrategias para mitigar brechas de género en los procesos de documentación. ✓ Brindar información migratoria oportuna en formatos accesibles para personas con discapacidad, incluyendo formatos Braille. ✓ Promover la contratación de personal experto en interpretación de LESCO para aplicar en los procesos brindados por las instituciones competentes en materia migratoria. ✓ Fortalecer los procesos de contratación, capacitación, evaluación e incentivos del personal para lograr un mejor desempeño y contribuir a la sostenibilidad del TAM. ✓ Desarrollar sistemas inclusivos de información y señalización digital con paneles visuales y audibles en las instituciones competentes en materia migratoria.	DGME MEIC TAM MREC Agentes migratorios en el exterior (consulados) MGP Secretaría Técnica de Gobierno Digital MTSS

Objetivo	Meta	Estrategia	Actores responsables
		✓ Implementar manuales de procedimientos del TAM para coadyuvar a la agilización de los trámites. ✓ Aplicar la tecnología para mejorar la administración de la justicia migratoria, seguridad jurídica y simplificación de los trámites en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas.	
Subtema: Gestión de la información y seguridad jurídica			
Mejorar el acceso y la calidad de la información sobre gestiones migratorias.	✓ Diversificar los canales de información entre las instituciones públicas competentes en procesos migratorios y el administrado. ✓ Mejorar los procesos para garantizar al administrado el apego irrestricto al debido proceso en las gestiones migratorias. ✓ Mejorar la comunicación interinstitucional entre entidades competentes en procesos migratorios.	✓ Elaborar campañas masivas de información en formatos accesibles e inclusivos a nivel nacional sobre los procesos y requisitos para la regularización migratoria con participación de la sociedad civil organizada. ✓ Facilitar canales de información para que el administrado conozca de manera sencilla el avance de su solicitud de trámite migratorio. ✓ Capacitar a los funcionarios y funcionarias que brindan atención al público para que la información se maneje conforme a lo establecido en la Ley de migración y sus reglamentos, y sea transmitida al público interesado de manera certera y sencilla. ✓ Facilitar al público en formatos accesibles información referente a los recursos de revocatoria y apelación. ✓ Fomentar el uso de recursos digitales en la medida de las posibilidades legales para compartir expedientes de trámites migratorios entre instituciones competentes del proceso migratorio. ✓ Fomentar la generación de acuerdos interinstitucionales que faciliten el oportuno flujo de información en beneficio de los procesos de naturalización y otros que lo ameriten. ✓ Divulgar la jurisprudencia del TAM a través de medios tecnológicos, foros nacionales e internacionales y capacitaciones a quienes administran justicia. ✓ Impulsar el uso y difusión de jurisprudencia en la educación superior y foros académicos. ✓ Promover planes de estudio en los programas de educación superior que incorporen el tema migratorio y la jurisprudencia del TAM. ✓ Impulsar la experiencia del TAM como una buena práctica de aplicación de justicia administrativa migratoria nivel internacional para la búsqueda de recursos externos que mejoren su capacidad de resolución. ✓ Salvaguardar el principio de confidencialidad en todo lo concerniente a información sobre población refugiada y solicitante de dicha condición.	DGME TAM Tribunal Supremo de Elecciones Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada Red de Organizaciones Civiles para las Migraciones Instituciones de Educación Superior CONAMAJ
Subtema: Costarricenses en el exterior			

Objetivo	Meta	Estrategia	Actores responsables
Agilizar las gestiones que realizan los costarricenses en las sedes consulares con la simplificación de trámites y la mejora de la coordinación interinstitucional.	✓ Mejorar el servicio de las sedes consulares a las personas costarricenses que se encuentran en el extranjero.	✓ Promover mecanismos tecnológicos de divulgación de información en formatos accesibles y de coordinación interinstitucional para mejorar los servicios que se brindan en sedes consulares. ✓ Promover la inscripción consular de las personas costarricenses que residen en otros países. ✓ Elaborar manuales y protocolos en formatos accesibles para facilitar el retorno voluntario de costarricenses al país, que contenga información vinculada con: mudanzas, convalidación de estudios, empleo, seguros de salud, pagos de impuestos, repatriación y repatriación de cadáveres. ✓ Elaborar un protocolo para brindar asistencia a costarricenses deportados. ✓ Divulgar a las personas costarricenses en el exterior las posibilidades de aseguramiento a su retorno.	DGME MREC Consulados de Costa Rica en el exterior Tribunal Supremo de Elecciones
Subtema: Fronteras seguras			
Controlar el ingreso, la permanencia y el egreso de personas al país, en concordancia con las políticas de desarrollo nacional y seguridad pública y en estricto apego a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado. Fortalecer los puntos de control migratorio en número y capacidad a lo largo de las fronteras terrestres y marítimas.	✓ Aumentar la identificación y desarticulación de actividades delictivas en fronteras costarricenses (aéreas, marítimas, terrestres y fluviales).	✓ Implementar bases de datos comunes para las instituciones competentes que faciliten la implementación de seguridad fronteriza. ✓ Generar nuevas fuentes de ingresos que permitan financiar la dotación de equipo tecnológico, móvil y recurso humano para las instituciones vinculadas a la seguridad migratoria y fronteriza. ✓ Elaborar convenios de cooperación entre las instituciones policiales y organismos internacionales para mejorar los procesos de identificación y desarticulación de actividades delictivas en fronteras costarricenses. ✓ Ejecutar planes de capacitación permanente a los funcionarios y funcionarias de control migratorio en las fronteras que incorporen: entre otras, la generación de capacidades en fronteras para identificar personas en necesidad de protección internacional a fin de garantizar el principio de no devolución y el acceso a un debido proceso para la solicitud de la condición de refugiado y verificación de los requisitos sanitarios. ✓ Fortalecer las plataformas de inteligencia existentes mediante la creación de una base de datos regional sobre estas redes para conocer las nuevas modalidades de crimen organizado. ✓ Fortalecer el Equipo de Situaciones Migratorias Especiales (ESME) en la aplicación, identificación y trato prioritario de personas vulnerables identificadas mediante este mecanismo. ✓ Impulsar el modelo de gestión transfronterizo recomendado por el CNM.	MSP Fuerza Pública Policía de Fronteras Policía Turística Dirección General de Aduanas DGME Poder Judicial OIJ MS
EJE: INTEGRACIÓN Y DESARROLLO			

Objetivo	Meta	Estrategia	Actores responsables
Subtema: Empleo			
Promover mejores condiciones de empleo y el respeto a los derechos laborales de las personas migrantes y refugiadas.	✓ Ampliar el número de personas migrantes y refugiadas que acceden a un trabajo decente (según la definición de OIT y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social). ✓ Ampliar el número de personas migrantes y refugiadas que acceden a las ofertas de capacitación técnica y profesional.	✓ Fortalecer la inspección laboral y la aplicación de sanciones a patronos que incurran en violaciones al salario mínimo, aguinaldo, vacaciones, jornada laboral, aseguramiento y cualquier otro derecho laboral. ✓ Promover prácticas de responsabilidad patronal. ✓ Homologar y coordinar procedimientos entre las instituciones que realizan labores de inspección. ✓ Fortalecer la gestión de permisos de trabajo incentivando la coordinación entre las instituciones competentes. ✓ Identificar mecanismos que faciliten a personas migrantes (en condición regular o irregular) y a personas refugiadas, la formación para que puedan acceder a un trabajo decente. ✓ Informar en formatos accesibles a personas trabajadoras migrantes (en condición regular o irregular), a personas refugiadas, patronos y funcionarios públicos sobre sus obligaciones y derechos en materia laboral. ✓ Promover prácticas de Responsabilidad Social Empresarial enfocadas a la integración de personas migrantes y refugiadas. ✓ Implementar estrategias que materialicen las garantías de las categorías migratorias de persona trabajadora y habitante transfronterizo. ✓ Promover espacios de discusión y reflexión sobre la migración laboral en las agendas de las organizaciones sindicales y empresariales. ✓ Promover el acceso a la salud ocupacional y prevención de riesgos del trabajo en actividades productivas con población migrante y refugiada. ✓ Capacitar y sensibilizar a operadores de justicia sobre el reconocimiento de derechos laborales a población migrante y refugiada. ✓ Establecer mecanismos de información para los distintos sectores sobre la validez del documento que portan personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado, dando especial énfasis al sector bancario. ✓ Fomentar alianzas con el sector empresarial con fines de inserción laboral de refugiados en el marco de sus programas de Responsabilidad Social Empresarial. ✓ Establecer una coordinación institucional ágil y procesos de reconocimiento y equiparación de estudios de personas mi-	MTSS MS CCSS DGME Universidades públicas INA IMAS Consejo Nacional de Responsabilidad Social Empresarial Sindicatos INFOCOOP MEIC CINDE CONARE Entidades financieras y crediticias Colegios Profesionales CONAMAJ

Objetivo	Meta	Estrategia	Actores responsables
		grantes y refugiadas rápidos y sencillos para facilitar la inserción laboral, la integración y la autosuficiencia. Promover la creación de bolsas de empleo que faciliten la inserción laboral de personas migrantes y refugiadas. ✓ Fomentar el autoempleo por medio de programas de capacitación, acceso a créditos y microcréditos y estímulo para la creación de pequeñas y medianas empresas y cooperativas. ✓ Identificar formas de explotación laboral, erradicar el trabajo infantil en población migrante y regularizar el trabajo permitido de adolescentes migrantes.	
Subtema: Salud			
Facilitar las condiciones de acceso a la salud de las personas migrantes y refugiadas.	✓ Aumentar los niveles de aseguramiento de la población migrante y refugiada. ✓ Disminuir la mortalidad infantil y materna en la población migrante y refugiada. ✓ Aumentar el acceso y uso de la población migrante a servicios de salud pública. ✓ Aumentar la cobertura de los programas de salud sexual y reproductiva en la población migrante y refugiada.	✓ Identificar las principales limitaciones para el aseguramiento de las personas migrantes y refugiadas para el diseño de una campaña inclusiva de aseguramiento de esta población. ✓ Reforzar la capacitación e información inclusiva sobre trámites de aseguramiento de personas migrantes y refugiadas para funcionarios y funcionarias de la CCSS, patronos, trabajadores y población en general. ✓ Facilitar el acceso a los servicios de la salud de grupos de mayor vulnerabilidad como personas menores de edad y mujeres embarazadas. ✓ Realizar campañas de promoción dirigidas a los migrantes y refugiados y a patronos que promuevan el aseguramiento y cumplimiento de las obligaciones patronales. ✓ Realizar campañas de información dirigidas a todos los grupos de migrantes y refugiados, de promoción de la salud. ✓ Reforzar los espacios de diálogo interinstitucional y de sociedad civil para garantizar el derecho humano y universal a la salud de la población migrante y refugiada. ✓ Promover mecanismos inclusivos, en especial, para que las personas solicitantes de la condición de refugiado accedan a servicios de salud. ✓ Impulsar mecanismos sistemáticos para garantizar los recursos financieros para que la CCSS pueda satisfacer las necesidades de salud de la población migrante y refugiada. ✓ Promover el conocimiento y el acceso de las mujeres migrantes y refugiadas a sus derechos en materia de salud sexual y reproductiva.	CCSS MTSS DGME MS MEP Gobiernos locales Organizaciones de sociedad civil
Subtema: Educación			

Objetivo	Meta	Estrategia	Actores responsables
Promover las condiciones de acceso al sistema educativo costarricense para las personas migrantes y refugiadas en todos los niveles y modalidades de educación pública, técnica y superior.	✓ Aumentar la cobertura del sistema educativo en la población migrante y refugiada en todos los niveles y modalidades de educación pública, técnica y superior. ✓ Aumentar el porcentaje de estudiantes migrantes y refugiados que culminan sus estudios en los niveles básico, diversificado, técnico y superior.	✓ Promover la implementación del Decreto núm. 35589-MEP del 17 de noviembre de 2009, publicado en La Gaceta núm. 223 sobre matrícula y traslado de estudiantes, mediante la capacitación de directores, directoras y docentes. ✓ Sensibilizar a directores, directoras y docentes encargados de la seguridad e integridad de las y los estudiantes migrantes y refugiados. ✓ Sensibilizar y capacitar a funcionarios y funcionarias del MEP sobre temas migratorios y los procesos de integración de la población migrante y refugiada. ✓ Sensibilizar a la población docente y estudiantil contra la discriminación y la xenofobia. ✓ Generar procesos de información para la población migrante y refugiada acerca del funcionamiento del sistema educativo nacional y los espacios para denunciar malos tratos. ✓ Promover y crear mecanismos para que las personas migrantes y refugiadas en condición migratoria irregular puedan hacer efectivo el derecho a las becas estudiantiles, transferencias monetarias condicionadas y programas de financiamiento para población migrante y refugiada. ✓ Promover protocolos que simplifiquen los trámites en la convalidación de títulos de educación superior obtenidos en el extranjero y la flexibilización de algunos requisitos particulares aplicables a las personas refugiadas, quienes, de acuerdo al derecho internacional de refugiados y a la legislación nacional, no deben ponerse en contacto con autoridades de su país de origen. ✓ Generar estrategias que garanticen el cumplimiento de la normativa de derecho universal inclusivo a la educación para la población estudiantil migrante y refugiada. ✓ Generar procesos de empoderamiento de la población migrante y refugiada en condición de discapacidad sobre sus derechos de acceso a la educación para la exigibilidad de su inclusión educativa.	DGME MEP FONABE Universidades públicas CONARE INA IMAS CONAPE Ministerio de Cultura y Juventud CP MEIC CINDE Sistema Bancario Estatal Colegios Profesionales CNREE Ministerio de Hacienda
Subtema: Cultura y sociedad			
Promover la integración y respeto a los derechos humanos de la población migrante y refugiada dentro de la sociedad costarricense, sin perder el acervo cultural	✓ Aumentar la cobertura de los programas de integración de la población migrante y refugiada.	✓ Promover actividades y espacios que permitan enriquecer el acervo cultural costarricense a partir de los elementos culturales propios de la población migrante y refugiada. ✓ Generar estrategias interculturales que fortalezcan los distintos niveles de socialización: comunidad local, provincia, país. ✓ Generar campañas de sensibilización contra la xenofobia y la discrimi-	DGME MEP DINADECO CCSS MTSS CONAI

Objetivo	Meta	Estrategia	Actores responsables
propio.	✓ Mejorar el nivel de percepción de la población migrante y refugiada con respecto al clima de acogida en Costa Rica. ✓ Mejorar el nivel de percepción de la población costarricense con respecto a las personas migrantes y refugiadas.	nación a la población migrante y refugiada. ✓ Incluir en los programas de integración y las campañas informativas, elaboradas en formatos accesibles tomando en cuenta la diversidad de idiomas de la población migrante y refugiada, así como a las poblaciones indígenas. ✓ Aumentar la cantidad de personas beneficiarias de los programas de integración. ✓ Dar continuidad a los estudios de percepción de la población migrante y refugiada con respecto al clima de acogida en Costa Rica y condiciones de acceso a los servicios públicos. ✓ Difundir el aporte de las personas migrantes y refugiadas al desarrollo del país. ✓ Informar sobre la condición de refugio, de manera tal que se sensibilice a la población general y se logre minimizar la xenofobia, los estereotipos y la desinformación.	Universidades públicas Ministerio de Justicia y Paz Ministerio de Cultura y Juventud CPJ PANI CONAPAM CNREE MREC Gobiernos locales
Subtema: Fomento económico			
Promover, regular, orientar y ordenar los flujos migratorios de forma tal que contribuyan al desarrollo económico de la sociedad costarricense. Promover la inversión en Costa Rica de las personas costarricenses radicadas en el exterior.	✓ Aumentar el Índice de Desarrollo Humano en territorios con alta concentración de población migrante y refugiada. ✓ Aumentar el aporte al PIB de las PYME y microPYME creadas por población migrante. ✓ Aumentar a nivel nacional la inversión de las personas costarricenses radicados en el exterior. ✓ Mejorar el indicador PIB de la población migrante y refugiada.	✓ Diagnosticar e identificar las necesidades de los sectores productivos nacionales para impulsar una migración enfocada a un desarrollo integral para el país. ✓ Identificar el aporte total al PIB de la población migrante y refugiada. ✓ Visibilizar los aportes de la población migrante y refugiada en los sectores productivos del país. ✓ Construir escenarios de desarrollo de acuerdo a las tendencias migratorias y las necesidades de migración laboral en el mercado costarricense. ✓ Desarrollar estudios sectoriales del mercado laboral que identifiquen la oferta y la demanda de empleo en Costa Rica. ✓ Orientar la inmigración hacia actividades y ramas económicas que resulten de interés para el Estado. ✓ Promover condiciones migratorias que permitan atraer la inversión extranjera directa hacia el país. ✓ Identificar las áreas de desarrollo económico y social del país que requieren mano de obra calificada migrante y refugiada. ✓ Fomentar la coordinación interinstitucional para facilitar la implementación de la Estrategia Nacional de Turismo. ✓ Prevenir, combatir, sancionar y erradicar el uso de la figura del	DGME ICT MEIC MICITT MTSS COMEX PROCOMER MIDEPLAN Universidades Públicas estatales CONARE Gobiernos locales

Objetivo	Meta	Estrategia	Actores responsables
		turismo para otros fines como la explotación sexual, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, tráfico de armas y tráfico de órganos, entre otros. ✓ Promover el turismo con responsabilidad social, cultural y ambiental. ✓ Fomentar en las empresas del sector turístico la responsabilidad social, cultural y ambiental. ✓ Fomentar programas de emprendedurismo y empresarialismo orientados a población migrante y refugiada, incluidas personas con discapacidad. ✓ Promover la coordinación interinstitucional para facilitar la implementación de los tratados de libre comercio suscritos por Costa Rica. ✓ Promover la participación de la población migrante y refugiada en los espacios de diálogo y discusión a nivel local como las asociaciones de desarrollo. ✓ Investigar y analizar el impacto de los flujos migratorios en el desarrollo sostenible del país para la generación de políticas públicas relacionadas con la migración. ✓ Incorporar acciones estratégicas en el Plan Nacional de Desarrollo que reconozcan y potencien la migración como un factor de desarrollo. ✓ Desarrollar acciones dirigidas a mitigar los impactos negativos y a potenciar los positivos que la emigración costarricense podría estar generando para el país; específicamente, para sus comunidades de origen. ✓ Promover la inversión de las remesas que se reciben del exterior en proyectos productivos que sirvan para impulsar el desarrollo de las comunidades de origen de los costarricenses que emigran del país.	
Eje: PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y GRUPOS VULNERABLES			
Subtema: Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas			
Garantizar la protección, atención y defensa de las víctimas de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.	✓ Aumentar la desarticulación de grupos de delincuencia organizada asociados a los delitos de trata de personas y	✓ Generar alianzas para obtener recursos para la atención integral de personas migrantes o refugiadas víctimas de delitos como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. ✓ Fortalecer los procesos de capacitación de funcionarios y funcionarias encargados de la atención a las personas víctimas de tráfico ilícito de	DGME MIDEPLAN MSP MJP CONATT

Objetivo	Meta	Estrategia	Actores responsables
	tráfico ilícito de migrantes.	migrantes y trata de personas de manera que se logre una mayor sensibilidad y concientización sobre el tema. ✓ Fortalecer las campañas informativas y de sensibilización en materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes a través de diferentes medios de comunicación. ✓ Propiciar acciones interinstitucionales para la implementación de la Ley contra la trata de personas y creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT) (Ley núm. 9095). ✓ Coordinar acciones a nivel internacional para el intercambio de información que faciliten la persecución y sanción del delito transnacional en el país (por ejemplo, la Estrategia de Seguridad Centroamericana, ES-CA). ✓ Implementar acciones para prevenir, identificar, atender y sancionar la trata con fines de explotación laboral y sexual. ✓ Fortalecer las estrategias de protección a víctimas de tráfico ilícito de migrantes durante el procedimiento de denuncia y/o investigación, de tal manera que las víctimas presenten las denuncias correspondientes. ✓ Sensibilizar y capacitar a jueces y juezas y funcionarios y funcionarias del Poder Judicial en los temas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. ✓ Generar de campañas para una cultura de denuncia de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. ✓ Generar información estadística sobre los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes	Poder Judicial CONAMAJ- Subcomisión de Acceso a la Justicia de Personas Migrantes y Refugiadas Universidades Públicas
Subtema: Poblaciones vulnerables			
Garantizar la protección, atención y defensa alas poblaciones vulnerables.	✓ Ampliar la cobertura de acciones específicas de protección a personas migrantes y refugiadas en condiciones de vulnerabilidad.	✓ Garantizar que los recursos del Fondo Social Migratorio se ejecuten en estricto apego a la legislación nacional vigente en la materia. ✓ Crear estrategias sensibles al género que garanticen el acceso a la justicia y la adecuada atención de las víctimas de acciones arbitrarias y de corrupción en las zonas fronterizas y puestos migratorios. ✓ Difundir derechos y mecanismos de denuncia para las mujeres que han sido víctimas de violación a sus derechos en los tránsitos migratorios. ✓ Generar espacios de articulación interinstitucional para tutelar los derechos de mujeres migrantes y refugiadas víctimas de violencia	DGME INAMU PANI MJP CONATT MIDEPLAN CONAPAM CONAMAJ CCSS CNREE Ministerio de Hacienda

Objetivo	Meta	Estrategia	Actores responsables
		basada en género que permitan la identificación de obstáculos para romper el ciclo de violencia, implementando protocolos, directrices y reglamentos que tutelen sus derechos de manera particular. ✓ Implementar protocolos, reglamentos y procedimientos por parte del Estado para garantizar el cumplimiento de derechos para poblaciones indígenas migrantes y transfronterizas. ✓ Implementar protocolos, reglamentos y procedimientos por parte del Estado para proteger a niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, indígenas y con discapacidad migrantes o refugiadas. ✓ Garantizar el acceso a la justicia de las personas migrantes privadas de libertad. ✓ Divulgar información sobre las oficinas e instituciones especializadas en atender a personas en condiciones de vulnerabilidad y/o mujeres migrantes y refugiadas víctimas de violencia. ✓ Facilitar la documentación migratoria –autorización de permanencia provisional– durante el desarrollo del proceso judicial y cumplimiento de la pena impuesta de aquellas personas extranjeras privadas de libertad. ✓ Mejorar la coordinación con sedes consulares de los países de origen de las personas privadas de libertad a fin de garantizar el derecho de asistencia consular. ✓ Mejorar la coordinación de las acciones correspondientes a las representaciones consulares de los países de origen a fin de garantizar el cumplimiento de la Convención Interamericana para el cumplimiento de condenas penales en el extranjero. ✓ Coordinar con autoridades migratorias para el inicio y finalización de los procesos de deportación de las personas extranjeras privadas de libertad, una vez cumplida la pena impuesta. ✓ Generar estrategias para obtener fondos de cooperación internacional que fortalezcan las capacidades de las instituciones responsables de atender a personas migrantes y refugiadas víctimas de delitos graves. ✓ Implementar mecanismos de atención integral a personas con discapacidad migrantes y refugiadas. ✓ Elaborar diagnósticos sobre las diferentes poblaciones indígenas migrantes presentes en el país. ✓ Prevenir toda forma de discriminación por razones de orientación	Universidades Estatales CONARE

Objetivo	Meta	Estrategia	Actores responsables
		sexual de las personas migrantes y refugiadas. ✓ Capacitar sobre la adecuada atención a población LGBTI migrante y refugiada. ✓ Prevenir toda forma de discriminación por razones de sexo, género, cultura, religión, social, nacionalidad, étnico, político, etario o de identidad de género.	
Subtema: Refugio, asilo y apatridia			
Garantizar que el Estado Costarricense brinde protección a toda persona con fundados temores de ser perseguida, enfrente peligro de ser sometida a tortura o a otros tratos crueles, inhumanos o degradantes o no pueda regresar a su país de origen u otro, según lo establecido en la legislación nacional e internacional.	✓ Mejorar la capacidad de respuesta del Estado Costarricense en casos de refugio, asilo y apatridia.	✓ Mejorar la articulación interinstitucional para garantizar el respeto a los derechos humanos de personas que estén tramitando la condición de refugio, asilo o apatridia. ✓ Priorizar los casos de solicitantes de la condición de refugiado en mayor vulnerabilidad mediante protocolos de actuación. ✓ Implementar la oralidad e inmediatez de la prueba en el proceso de administración de justicia migratoria. ✓ Generar e implementar protocolos de actuación en casos de apatridia. ✓ Fortalecer las campañas informativas y de sensibilización en materia de protección a los refugiados a través de diferentes medios de comunicación. ✓ Fortalecer los procesos de capacitación y sensibilización de funcionarios y funcionarias encargados de la atención a las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado. ✓ Sensibilizar y capacitar a funcionarios y funcionarias en cuanto a la inclusión del enfoque de género en el sistema de refugio. ✓ Monitorear el cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos por Costa Rica en materia de asilo, protección de refugiados y apatridia. ✓ Garantizar la confidencialidad de todas las etapas de solicitud de la condición de refugiado. ✓ Implementar el uso de medios tecnológicos y audiovisuales en el proceso de solicitud de la condición de refugiado a fin de brindar mayor seguridad en el proceso y generar mayor accesibilidad. ✓ Aplicar el ESME en puestos fronterizos para la identificación pronta y tratamiento adecuado de personas en necesidad de protección internacional. ✓ Garantizar la inserción de personas refugiadas en el sistema educativo.	DGME Comisión de Visas Restrictivas y Refugio TAM MREC Presidencia de la República CNREE MEP

4. MODELO DE GESTIÓN

En el marco del Estado Social de Derecho, donde se busca el ejercicio pleno de derechos y deberes, es de vital importancia garantizar a los habitantes del territorio nacional la aplicación de los más rigurosos principios de Administración y Gestión Pública para asegurar la eficiencia y eficacia de las intervenciones del Estado para resolver problemas públicos. En aras de que las etapas del ciclo de política pública de la Política Migratoria Integral se desarrollen adecuadamente y teniendo como principio orientador la gestión pública por resultados, es ineludible el diseño de un modelo de gestión para la política.

Las dinámicas migratorias son un asunto de interés público; y el desarrollo inclusivo de todas las personas que habitan en el territorio nacional y de los costarricenses erradicados en el extranjero es una responsabilidad ineludible del Estado. Asimismo, desarrollo y migración son asuntos totalmente ligados; de la misma forma que el enfoque de derechos humanos se asocia a los procesos migratorios.

Por consiguiente, el abordaje de la Política Migratoria Integral debe hacerse desde la interactividad e interdependencia de los agentes y la articulación de redes. Los principales bloques de actores son la sociedad civil organizada y la institucionalidad pública del Estado costarricense; bajo el entendido de que la migración debe formar parte de la arquitectura del Estado costarricense. La participación y compromiso de ambos bloques de actores es necesaria para lograr cumplir para el año 2023 las aspiraciones planteadas en la Política y en su correspondiente Plan de Acción.

El modelo de gestión tiene como fin coadyuvar a la generación de las condiciones políticas y los mecanismos técnicos e institucionales necesarios para la puesta en marcha y seguimiento de las líneas de acción y estrategias propuestas en la Política Migratoria. Al mismo tiempo interesa promover procesos de rendición de cuentas y una adecuada coordinación interinstitucional para el logro de los objetivos definidos. El modelo de gestión es el mecanismo para facilitar las relaciones e interdependencias entre la sociedad civil organizada y la institucionalidad pública. Constituye el marco regulador que define atribuciones, responsabilidades y competencias de los actores involucrados, que se desagregarán en el Plan de Acción de la Política Migratoria Integral.

El desarrollo del modelo de gestión supone el aumento de las capacidades institucionales para que la política se convierta en un instrumento de gestión estratégico de toma de decisiones, promueva la coordinación intersectorial e interinstitucional y fomente el trabajo de actores en redes.

El modelo de gestión de la Política Migratoria Integral responde a dos niveles: el político y el de ejecución (técnico). En el nivel político se inscriben las funciones de asesoramiento y coordinación interinstitucional que se ejercen a través del Consejo Nacional de Migración; y en el nivel de ejecución se incluyen actores que forman parte de la institucionalidad pública y la sociedad civil. Cada nivel posee funciones diferenciadas, según su competencia. A continuación se describe cada una de ellas:

4.1. CONDUCCIÓN POLÍTICA INTERINSTITUCIONAL

Esta política tiene como fin brindar los lineamientos estratégicos para el abordaje de las dinámicas migratorias de manera integral para el período 2013-2023. La política define los compromisos que se deben asumir y las acciones estratégicas que se deben implementar para atender el fenómeno migratorio en el país, en concordancia con la legislación nacional e internacional vigente, bajo principios de integración y respeto a los derechos humanos; teniendo en cuenta la ineludible relación entre migración, desarrollo e integración.

El nivel político interinstitucional agrupa las funciones propias de la conducción política y la coordinación interinstitucional. La función de conducción política se manifiesta en la gestión completa del ciclo de política pública de la Política Migratoria Integral, en la transversalización de la Política con las demás políticas públicas vigentes en la institucionalidad nacional, así como en otras funciones de vital importancia en la gestión de la política como el apoyo a la gestión de recursos y el seguimiento y evaluación de resultados.

En el nivel político interinstitucional del modelo de gestión se ubica el Consejo Nacional de Migración, como la más alta instancia de nivel político donde convergen una serie de actores de gobierno central y descentralizado así como representantes de la sociedad civil. Por mandato de la Ley General de Migración y Extranjería (Ley núm. 8764), le corresponde al Consejo Nacional de Migración recomendar al Poder Ejecutivo las políticas de Estado en materia migratoria.

En razón de lo anterior, este Consejo debe constituirse en la estructura permanente de acompañamiento y monitoreo sobre el avance y cumplimiento de los objetivos y acciones propuestas en la política. El CNM podrá ampliarse en determinados momentos con representantes de otras instituciones clave para la ejecución de la política. Estos pueden ser llamados a participar en sesiones extraordinarias para la revisión de aspectos puntuales de la puesta en marcha del Plan de Acción.

En el seno de este Consejo deben crearse las sinergias para dar un adecuado acompañamiento a la ejecución y seguimiento de la política, de manera que en sus sesiones ordinarias y extraordinarias se valore el avance en la implementación y se abran espacios para la coordinación interinstitucional e intersectorial en aras del logro de las metas trazadas.

4.2. NIVEL DE EJECUCIÓN: COORDINACIÓN TÉCNICA DE LA POLÍTICA

Con la finalidad de lograr una adecuada ejecución de la Política Migratoria Integral, se requiere la activación y trabajo colectivo de los distintos actores de la institucionalidad costarricense vinculados de una u otra manera con la dinámica migratoria. La labor de conducción del nivel de ejecución le corresponde por antonomasia a la Dirección General de Migración y Extranjería, instancia que por mandato de la Ley General de Migración y Extranjería, en su Artículo 12, le corresponde ser el “ejecutor de la política migratoria que dicte el Poder Ejecutivo”.

Las instituciones, sectores y actores que se incorporan en los procesos de ejecución de la Política Migratoria Integral varían según los ejes estratégicos. Sin embargo, la Dirección General de Migración y Extranjería, como cabeza del nivel de ejecución, contará con el apoyo de una serie de enlaces institucionales que se organizarán en una instancia denominada Comité Técnico.

El Comité Técnico estará conformado por representantes de las instituciones que tienen representación en el CNM, y cuya convocatoria puede ampliarse a representantes de otras instituciones que se consideren fundamentales en la implementación de la política. Su objetivo es brindar acompañamiento a la Dirección General de Migración y Extranjería en la ejecución, monitoreo y evaluación de la Política Migratoria Integral; garantizando una adecuada coordinación entre las instituciones y sectores para procurar el cumplimiento de los objetivos que se incluyen en la política, siguiendo los ejes estratégicos definidos en ella.

4.3 MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En apego con las disposiciones vigentes en materia de análisis, seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de objetivos, metas y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del Sistema Nacional de Evaluación (SINE) del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, la Política

Migratoria Integral plantea la operación de un sistema integrado de seguimiento y evaluación de las acciones estratégicas de la política y sus líneas de acción; ello, con el propósito de orientar el proceso de toma de decisiones y conducir, de ser necesario, la adopción y aplicación de medidas correctivas. Del mismo modo y por medio de los instrumentos ya previstos para el seguimiento del PND, se realizarán informes dirigidos al Consejo Nacional de Migración, al Ministro de Gobernación y Policía, a la Presidencia de la República y a la ciudadanía en general sobre el avance y resultados de la ejecución de la política y su plan de acción.

En ese sentido, con el apoyo del Comité Técnico y liderado por el CNM, la Dirección General de Migración y Extranjería coordinará con las instancias correspondientes la construcción de un sistema de información. En ese sistema de información se incluyen las acciones puestas en marcha por la política y que contribuyen a conseguir los objetivos planteados.

Asimismo, cada institución representada en el CNM deberá rendir cuentas sobre cómo está contribuyendo a la consecución de los objetivos de la política.

- ***Otros mecanismos de seguimiento***

Memoria de las sesiones periódicas de la DGME y Comité Técnico. La DGME levantará memorias de las reuniones de coordinación con el Comité Técnico para el seguimiento a la implementación de la Política Migratoria Integral, haciendo especial énfasis en los reportes de avance que se hagan de la política y en las decisiones que se tomen para avanzar en el cumplimiento de sus objetivos.

Memoria anual. La DGME, con apoyo del Comité Técnico, elaborará y presentará al CNM una memoria anual con los avances en el cumplimiento de los objetivos de la política, reportando las acciones puestas en marcha en el año por las instituciones en cada eje estratégico de la política. Los insumos para elaborar esta memoria procederán de las instituciones y se tomará como base el sistema de información mencionado anteriormente. Esta memoria se centrará en presentar indicadores del proceso y resultados de las acciones emprendidas, de manera que ofrezca un balance en el cumplimiento de los objetivos de la política.

Foros nacionales. Anualmente se realizará un foro nacional, convocado por el CNM y con el apoyo técnico y logístico de la DGME. En dicho foro participarán representantes de la DGME, el Comité Técnico y el CNM; y se incentivará la participación de técnicos de diversas regiones y sectores del país vinculados al tema migratorio y de todas las instituciones que involucra la Política Migratoria Integral, así como de representantes de la sociedad civil. Cada institución expondrá sus aportes al cumplimiento de los objetivos de la política en cada eje estratégico. El foro deberá promover el diálogo interinstitucional para procurar la articulación de las acciones.

5. GLOSARIO DE TÉRMINOS

Apátrida: Toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a la legislación (Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954). Persona extranjera que carece de patria y a quien el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto le ha reconocido tal condición de acuerdo a los convenios internacionales sobre la materia.

Arraigo: Fuerte fijación firme y duradera que una persona mantiene respecto a la permanencia en el territorio nacional.

Asilado diplomático: Aquella persona extranjera perseguida por motivos o delitos políticos a quien se le ha otorgado ese estatus en las misiones diplomáticas ordinarias de la República de Costa Rica, en los navíos oficiales o aeronaves oficiales.

Asilado político: Persona que busca amparo o protección en un país extranjero para eludir persecuciones políticas y que se le brinda esa condición de conformidad con las convenciones internacionales vigentes.

Asilado territorial: Aquella persona extranjera perseguida en su país por delitos políticos o conexos, definidos por los convenios en materia de derechos humanos y tratados internacionales ratificados por Costa Rica, a quien se le otorgó el asilo en territorio nacional.

Asilado: Persona extranjera que obtiene la condición de asilado con el objeto de salvaguardar su vida, libertad o integridad personal.

Categoría especial: Categoría migratoria que por su naturaleza requiere un tratamiento diferente de las demás categorías migratorias, de conformidad con el Artículo 94 incisos 1-12 de la Ley General de Migración y Extranjería (Ley núm. 8764).

Centro de aprehensión: Centro de Aprehensión Temporal para Extranjeros en Condición Irregular (CA-TECI), sitio en el cual permanecen de manera temporal las personas extranjeras detenidas por tener una condición migratoria irregular..

Cláusula de exclusión: Disposición en virtud de la cual quedan excluidas de la condición de refugiado aunque por demás reúnen las características de refugiado. Se aplica a las personas que no están consideradas como necesitadas o merecedoras de la protección internacional y a las personas que reciben protección y asistencia de las Naciones Unidas.**Condición especial:** Condición migratoria que la Dirección General podrá otorgar o reconocer para el ingreso al país y la permanencia en él a personas extranjeras a fin de regular situaciones migratorias que por su naturaleza requieran un tratamiento diferente de las otras categorías migratorias establecidas por la Ley General de Migración y Extranjería (Ley núm. 8764). Condición migratoria otorgada por la Dirección General a una persona extranjera para permanecer legalmente en el país como residente permanente, residente temporal o bajo una categoría especial.

Condición restringida: Autorización o denegación expedida por la Dirección General de Migración y Extranjería para ejercer una determinada actividad intelectual o manual remunerada, según las categorías migratorias.

Consejo Nacional de Migración: Consejo integrado por los y las jefes o sus representantes de las siguientes instituciones: Ministerio de Gobernación y Policía, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Planificación, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación Pública, Dirección General de Migración y Extranjería, Instituto Costarricense de Turismo, Caja Costarricense de Seguro Social y dos representantes de la sociedad civil.

Cónsul: Agente de migración en el exterior cuyas funciones están establecidas en los Artículos 20-22 de la Ley General de Migración y Extranjería (Ley núm. 8764).

Control migratorio: Fiscalización que ejerce la Dirección General de Migración y Extranjería a toda persona extranjera que pretenda ingresar, permanecer o salir del país, así como a las personas costarricenses que deseen ingresar o salir del territorio nacional.

Delincuencia organizada: Grupo estructurado de dos o más personas que se asocian durante cierto tiempo actuando concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos.

Delito grave: Delito que dentro de su rango de penas pueda ser sancionado con prisión de cuatro años o más.

Dependiente: Cónyuge, hijo o hija menor de edad o mayor de edad con discapacidad; hijo o hija mayor de

edad soltero, hasta los 25 años; padre y madre; hermano o hermana menor de edad o mayor de edad con discapacidad, que dependan económicamente del titular de un estatus migratorio.

Deportación: Acto administrativo mediante el cual se ordena el traslado de una persona extranjera fuera del territorio nacional, al país de origen o a un tercer país que lo admita cuando su conducta enmarque dentro de los supuestos preestablecidos en el Artículo 183 de la Ley General de Migración y Extranjería (Ley núm. 8764).

Derechos humanos: Aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes jurídicos primarios o básicos que incluyen a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, para la garantía de una vida digna. Son independientes de factores particulares como el estatus, género, orientación sexual, etnia o nacionalidad; y son independientes o no dependen exclusivamente del ordenamiento jurídico vigente. Son un conjunto de facultades que reconocen y protegen la dignidad e integridad de cada individuo sin ninguna distinción, plasmadas en instrumentos nacionales e internacionales y consuetudinarias, que tienen valor supralegal...

Detección: Identificación de la persona menor de edad en estado de vulnerabilidad. Proceso activo dirigido a confirmar una sospecha y evaluar una posible situación de trata y tráfico ilícito de personas por medio de la aplicación de indicadores. Incluye la referencia a entidades competentes para la identificación y atención inmediata en caso necesario.

Detención administrativa: Restricción de la libertad de tránsito que aplica administrativamente la Dirección General de Migración a una persona extranjera que ingresa y/o permanece irregularmente en el país durante los plazos establecidos por la ley, necesarios para llevar a cabo el procedimiento administrativo y hacer efectivo su rechazo, expulsión, deportación y/o regularización de su condición migratoria en caso de que proceda.

Determinación del interés superior de la persona menor de edad: Proceso formal con lineamientos estrictos establecido para determinar el interés superior de una persona menor de edad con respecto a decisiones particularmente importantes que le afectan. Toda acción pública o privada concerniente a una persona menor de dieciocho años deberá considerar su interés superior, el cual le garantiza el respeto de sus derechos en un ambiente físico y mental sano, en procura del desarrollo pleno personal. La determinación del interés superior deberá considerar: a) su condición de sujeto de derechos y responsabilidades, b) su edad, grado de madurez, autonomía progresiva y demás condiciones personales, c) las condiciones socioeconómicas en que se desenvuelve, y d) la correspondencia entre el interés individual y el social.

Documento fraudulento: Documento elaborado con fraude, realizando imitaciones, copias y duplicados de los documentos auténticos tanto de viaje como de permanencia expedidos por la Dirección General de Migración y Extranjería, o bien un documento auténtico pero alterado en las calidades de la persona a quien le fue otorgado, como en la fotografía, sellos, fechas de nacimiento y expedición, entre otros elementos.

Entrada ilegal: Paso de fronteras hacia el país sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en un Estado.

Estancia: Autorización de permanencia en el país otorgada a la persona extranjera en función de su especialidad en el campo científico, profesional, económico, político, religioso, cultural o deportivo; así como a las personas extranjeras que, sin devengar salarios u honorarios en el país, deban ingresar en él como agentes de negocios, agentes viajeros, delegados comerciales, para atender asuntos vinculados a las actividades de las empresas o sociedades que representan. Igualmente, los reporteros, camarógrafos y demás personal de los medios de comunicación social que ingresen al país para cumplir funciones de su especialidad y no devenguen el pago de salarios en el país. Bajo esta misma condición, las personas extranjeras que ingresen al país para recibir tratamiento médico especializado en un centro hospitalario reconocido.

Estudiante extranjero: Persona extranjera que ingrese al país con la finalidad de realizar estudios en centros de enseñanza debidamente reconocidos por las autoridades de educación del país o para realizar trabajos de investigación no remunerados.

Explotación sexual comercial: Ocurre cuando una persona o grupo de personas involucran a niñas, niños y adolescentes en actividades sexuales de cualquier tipo, para satisfacción de los intereses y deseos de otras personas o de sí mismas, a cambio de remuneración económica u otro tipo de beneficios o regalías.

Expulsión: Orden emanada por el Ministerio de Gobernación y Policía y ejecutada por la Dirección Gene-

ral de Migración y Extranjería, en resolución razonada, por medio de la cual la persona extranjera que goce de permanencia legal bajo cualquier categoría migratoria deberá abandonar el territorio nacional en el plazo fijado para tal efecto cuando se considere que sus actividades comprometen la seguridad pública, la paz, la tranquilidad o el orden público.

Fondo Especial: Fondo Especial de Migración, al cual deben de integrarse los depósitos de garantía no retirados por más de un año, desde su vencimiento, según Artículo 238 de la Ley General de Migración y Extranjería (Ley núm. 8764).

Frontera: Franja (terrestre, marítima, fluvial o aérea) del territorio de un Estado situada en torno a los límites internacionales que demarca la soberanía y el territorio de un país.

Información confidencial: Información documentada o no escrita con protección jurídica que impide el acceso por un tiempo determinado a terceros, entendidos estos como particulares, funcionarios públicos y administraciones extrañas a aquella en que consta la documentación, o la cual debe ser suministrada.

Información personal: Información que permita la identificación de una persona, incluyendo entre otras: el nombre, los apellidos, sobrenombre, las señas particulares, la fecha de nacimiento y los nombres de sus familiares.

Inmigrante: Persona extranjera que ingresa al país con el propósito de radicar de manera temporal o definitiva.

Interés superior de la persona menor de edad: Principio del paradigma de la protección integral de los derechos de las personas menores de edad. Según el Artículo 5 del Código de la Niñez y la Adolescencia: “Toda acción pública o privada concerniente a una persona menor de dieciocho años, deberá considerar su interés superior, el cual le garantiza el respeto de sus derechos en un ambiente físico y mental sano, en procura del pleno desarrollo personal”.

Migración irregular: Movimiento de personas que se realiza al margen de las normas y procedimientos que regulan el ingreso, egreso y permanencia en el país.

Movimiento migratorio: Acto que realiza una persona nacional o extranjera al salir o entrar al territorio de un país.

No residente: Persona extranjera a la que, sin ánimo de residir en el país, la Dirección General de Migración y Extranjería le otorgue autorización de ingreso y permanencia por los plazos que determina la ley y los reglamentos correspondientes. Persona extranjera a la que, sin intención de residir en el país, la Dirección General le otorgue autorización de ingreso y prórroga por los plazos que determina la Ley, el presente Reglamento y las Directrices Generales de Visa.

Núcleo familiar primario: Parientes del primer orden por consanguinidad o afinidad.

Oficial de migración: Funcionario o funcionaria policial de la Dirección General de Migración y Extranjería facultado para ejercer labores de control migratorio.

País de origen: País o zona geográfica en la que nace una persona.

País de nacionalidad: Cualquiera de los países cuya nacionalidad posea.

Pasaporte: Documento de viaje reconocido internacionalmente; por lo tanto, es una licencia para transitar de un país a otro y es, a la vez, una credencial que identifica a su portador en el país donde se dirige o llega.

Patria potestad (autoridad parental): Conjunto de derechos, poderes y obligaciones contempladas por la ley de padres y madres para el cuidado y gobierno de sus hijos e hijas desde la concepción hasta la mayoría de edad o la emancipación, así como para la administración de sus bienes en ese periodo.

Permanencia legal: Autorización emitida por la Dirección General de Migración y Extranjería, que se otorga a una persona extranjera para permanecer en el país.

Permanencia provisional: Permiso de permanencia otorgado por la Dirección General de Migración y Extranjería a personas extranjeras que deban apersonarse a un proceso mediando una orden judicial o de un tribunal administrativo.

Permiso de salida del país de la persona menor de edad: Licencia o consentimiento que se le otorga a la persona menor de edad para que pueda salir del país. Autorización que debe ser acreditada por quienes ejerzan la representación legal, ya sea en ejercicio de la autoridad parental (patria potestad) o en virtud de una resolución judicial y/o administrativa, donde así se indique.

Permiso múltiple: Autorización para ingresar y salir del país varias veces en un plazo determinado por la

Dirección General de Migración y Extranjería, que no genera derechos de permanencia.

Persona con discapacidad: Persona con cualquier deficiencia física, mental, o sensorial que limite sustancialmente, una o más de las actividades principales de un individuo, de acuerdo con la Ley No 7600.

Persona en condición irregular: Persona que incumple las condiciones migratorias establecidas en Costa Rica tanto para el ingreso como para permanecer en el país.

Persona extranjera aprehendida temporalmente: Persona que se encuentra detenida en alguno de los centros habilitados al efecto mientras se resuelve y ejecuta su situación jurídica migratoria en el país y permanece a disposición de la autoridad migratoria competente.

Persona extranjera en tránsito: Persona extranjera que viaja en un medio de transporte internacional y que ingresa a puerto costarricense por el plazo determinado por la Dirección General de Migración y Extranjería con el fin de dirigirse a un tercer país.

Persona extranjera: Persona que no es nacional de Costa Rica.

Persona física: Individuo susceptible de adquirir derechos y contraer obligaciones.

Persona indocumentada: Aquella que entra o permanece en el país sin la documentación requerida.

Persona menor de edad en calidad de refugiada: De acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, un refugiado es una persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él”.

Persona menor de edad no acompañada: Persona menor de 18 años que ha quedado separada de padre y madre, otros parientes y no están al cuidado de una persona adulta que, por ley o por costumbre, es responsable de hacerlo.

Persona menor de edad separada: Persona menor de 18 años separada de padre y madre o de su anterior tutor legal o la persona que acostumbra a cuidarlo, pero no necesariamente de otros parientes. Esta categoría incluye a una persona menor de edad acompañada por otros adultos de su familia.

Persona menor de edad: Persona que no ha cumplido aún dieciocho años. Se considera niño o niña a toda persona desde su concepción hasta los doce años de edad cumplidos, y adolescente a toda persona mayor de doce años y menor de dieciocho, en concordancia con el Código de Niñez y Adolescencia de Costa Rica.

Población vulnerable: Personas que por diferentes circunstancias se encuentran en mayor medida expuestas a la exclusión, la pobreza y los efectos de la inequidad y la violencia de todo orden.

Poder especial: Poder que se otorga a una persona para realizar determinados actos, en los términos y condiciones que establece el Artículo 1256 del Código Civil.

Prórroga de turismo: Autorización para extender el plazo de estadía en el país a la persona extranjera que ingresó como turista. Este trámite no genera derechos de permanencia.

Protección consular: Asistencia que brinda el Estado a sus nacionales fuera de su territorio mediante las oficinas consulares acreditadas en otro Estado.

Razón humanitaria: Circunstancia en la que se encuentra una persona extranjera con alto grado de vulnerabilidad en detrimento de su condición de persona humana.

Rechazo: Acto mediante el cual la autoridad migratoria niega a una persona extranjera su ingreso al territorio nacional y ordena su traslado inmediato al país de origen o procedencia o a un tercer país que la admita por no cumplir las condiciones determinadas para el ingreso.

Refugiado/Refugiada: Persona extranjera que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas que se encuentre fuera del país de su nacionalidad o de residencia y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país.

Repatriación: Facilitación para el retorno al país de su nacionalidad o residencia de manera voluntaria sin demora indebida o injustificada y teniendo en cuenta la seguridad de la persona. Regreso voluntario o conminatorio de una persona a su patria de origen.

Residencia: Permanencia o estancia en un lugar o país.

Residente permanente: Persona extranjera a quien la Dirección General de Migración y Extranjería le otorgue autorización y permanencia por tiempo indefinido.

Residente temporal: Persona extranjera a quien la Dirección General de Migración y Extranjería le otorgue una autorización de ingreso y permanencia por un tiempo definido.

Retorno voluntario asistido: Regreso, con apoyo logístico y financiero, de los solicitantes de la condición de refugiado, migrantes víctimas de trata de personas, nacionales calificados y otras personas migrantes que no pueden o no quieren permanecer en el país receptor y que voluntariamente quieren regresar a su país de origen.

Revictimización: Acción u omisión reiterativa que convierte a la persona de nuevo en la víctima al ser sometida a múltiples interrogatorios o declaraciones, malos tratos o exámenes que puedan afectar su integridad, autoestima o salud mental.

Solicitante: Persona extranjera que solicite a la Dirección General de Migración y Extranjería una autorización de permanencia legal, estadía en el país o cualquier otro trámite para el que esté facultado.

Tercer país: País distinto al de origen y al de residencia de una persona.

Trabajador de ocupación específica: Persona extranjera que, sin estar comprendida en las demás categorías especiales, sea requerida para ejercer actividades asalariadas según los estudios que por actividades ocupacionales recomiende el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Trabajador ligado a proyectos específicos y de interés público: Persona extranjera que una empresa requiera contratar para proyectos y obras especiales.

Trabajador por cuenta propia: Persona extranjera que posea un negocio debidamente constituido o a quien la Dirección General de Migración y Extranjería autoriza a trabajar, tomando en cuenta los criterios de oportunidad, conveniencia y las necesidades laborales del país.

Trabajador temporal: Persona extranjera a quien la Dirección General de Migración y Extranjería le autoriza el ingreso y permanencia en el país con el objeto de desarrollar actividades económicas de carácter temporal, a solicitud de un interesado en el país, o del propio trabajador, fuera de él.

Trabajador transfronterizo: Persona extranjera vecina de las zonas aledañas a la frontera con Costa Rica, autorizada por la Dirección General de Migración y Extranjería para ingresar y egresar del territorio nacional con el fin de realizar actividades asalariadas.

Trabajo decente: Trabajo productivo, bien remunerado y que respeta y protege los derechos humanos y laborales de todas las personas, sin discriminación de sexo, género, edad, etnia, país de origen, identidad de género, orientación sexual o cualquier otra condición. El trabajo decente debe darse en condiciones de equidad, libertad, seguridad y dignidad y debe contribuir al logro de metas más amplias como la erradicación de la pobreza, la inclusión social, el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo integral de las personas y las sociedades.

Tráfico ilícito de migrantes: Facilitación, conducción y transporte de una persona para que ingrese o egrese de un país del que no sea nacional o residente permanente por lugares no habilitados por la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica, evadiendo los controles migratorios establecidos o utilizando datos o documentos falsos, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material. Además, también se comete tráfico ilícito de migrantes cuando se aloje, oculte o encubra a personas extranjeras que ingresen al país o permanezcan ilegalmente en él.

Trata de personas menores de edad: Captación, el transporte, el traslado, la promoción, facilitación, favorecimiento, la acogida o la recepción de personas menores de edad, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. La promoción, facilitación o favorecimiento de la entrada o salida del país o el desplazamiento dentro del territorio nacional de personas de cualquier sexo para realizar uno o varios actos de explotación sexual comercial, servidumbre sexual o laboral, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, mendicidad, extracción ilícita de órganos o adopción irregular.

Turista: Persona extranjera a quien se le autoriza su ingreso al país únicamente con fines de descanso o esparcimiento y que cuenta con medios económicos de subsistencia suficientes para el plazo de estadía autorizado.

Tutela: Derecho que la ley confiere para gobernar a la persona menor de edad y sus bienes y para representarlo en todos los actos de la vida civil, que no está sujeto a la patria potestad.

Víctima de trata: Persona de cualquier género, que es traída al país por un tercero con el fin de que realice uno o varios actos de prostitución o someterla a explotación, servidumbre sexual o laboral esclavitud o practicas análogas a la esclavitud, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, mendicidad, extracción ilícita de órganos o adopción irregular.

Víctima: Persona que individual o colectivamente haya sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los países de origen, incluida la que proscribe el abuso de poder. Podrá considerarse víctima a una persona, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión “víctima” se incluye además en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños, al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

Visa autorizada: Visa requerida por los nacionales del Cuarto Grupo de países señalados en las Directrices Generales de Visa.

Visa consular: Permiso de ingreso al territorio nacional otorgado por el Consulado General de Costa Rica en el país correspondiente.

Visa: Permiso de ingreso o salida del territorio nacional.

6. ANEXOS

ANEXO 1: CONSULTAS

CONSULTAS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL		
CONSULTAS REALIZADAS	FECHA	LUGAR
Población Refugiada	19 de octubre de 2012	ACAI
Población refugiada (grupo focal)	22 de octubre de 2012 23 de noviembre de 2012	ACAI
Empleadores	29 de octubre de 2012	CNREE
Diversidad Sexual-Población LGBTI	12 de noviembre de 2012	OIM
Ejes estratégicos de integración	15 de noviembre de 2012	DHR
Población Ngäbe y Buglé	18 de noviembre de 2012 19 de noviembre de 2012	Tarrazú
Gestión migratoria	6 de diciembre de 2012	DHR
Organizaciones y mujeres migrantes	9 de diciembre de 2012	Alforja
Organizaciones Sindicales	21 de enero de 2013	OIT
Seguridad	23 de enero de 2013	MSP
Desarrollo Local y Migración	30 de enero de 2013	ICT
Tráfico y trata de personas / protección a personas en condición de vulnerabilidad	6 de febrero de 2013	DGME
Organizaciones de Niñez y Adolescencia	7 de febrero de 2013	Visión Mundial
Población Zona Norte	9 de febrero de 2013	Salón comunal, Iglesia de Los Chiles

PERSONAS ENTREVISTADAS:

Sr. Roberto Gallardo Núñez, Ministro de Planificación Nacional y Política Económica.
Sra. Daisy Corrales Díaz, Ministra de Salud
Sr. Leonardo Garnier Rímolo, Ministro de Educación Pública
Sr. Eugenio Solano Calderón, Viceministro de Trabajo, Miembro de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio.
Sra. Ileana Balmaceda Arias, Presidenta Ejecutiva de la CCSS
Sra. Eugenia Gutiérrez Ruíz, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Miembro de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio
Sr. Didier Leitón Valverde, Sindicato de Trabajadores de la Piña y Frutas Tropicales.
Sr. Robert Paiva, Director Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe, OIM
Sr. Roberto Mignone, ACNUR
Sra. Patricia Salgado Muñoz, UNFPA.
Sr. Leonardo Ferreira, OIT.
Sra. María José Cháves Groh, CEFEMINA
Sra. Karina Fonseca Vindas, SJM-CR.
Sra. Adilia Solís Reyes, CENDEROS.
Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, Ex relatora Especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes
Sr. Ricardo Cordero Díaz, Especialista Regional en Migración Laboral / Migración y Desarrollo, OIM
Marlen Luna, Esteban Lemus y Lidiette Jiménez, Jueces del Tribunal Administrativo Migratorio

Equipo Consultor

José Manuel Valverde Rojas (Coordinador)
Carolina Baltodano Estrada
Gustavo Adolfo Gatica López
Leda Marengo Marrocchi
Carolina Vargas Prado

Colaboradora:

Ana Lorena Solís Briones

7. BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2012). *Personas refugiadas hoy en Costa Rica: Sus voces, retos y oportunidades*. San José, Costa Rica: Lara Segura & Asociados. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8985.pdf?view=1>
- Alvarenga Venutolo, Patricia. (2000). *Trabajadores Inmigrantes en la Caficultura*. Cuaderno de Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José, Costa Rica.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). *Remesas a América Latina y el Caribe en 2011. Recuperando el crecimiento*. BID. Washington. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36723444>
- Bolaños Rocío, Sáenz Madrigal Rocío, Partanen Timo. *Impactar sobre los determinantes sociales de la salud: el aporte de la UNA hacia la equidad y protección de la población inmigrante temporal*. Presentación realizada en el “Taller de sensibilización sobre la importancia de un manejo de las migraciones laborales moderno, integral, efectivo y basado en los derechos humanos. OIM. San José, Costa Rica, 15-16 de marzo de 2012.
- Brenes Camacho, Gilbert. (2012). *Análisis estadístico-demográfico de las bases de datos de ingresos y egresos por puestos fronterizos de la Dirección General de Migración y Extranjería*. Informe de Investigación. Centro Centroamericano de Población. Universidad de Costa Rica. Mimeo.
- Castro, Carlos. (2002). *Migración Nicaragüense, población, empleo y necesidades básicas insatisfechas*. Disponible en: http://www.prolades.com/cra/regions/cam/cr/migracion_nica.pdf
- CEPAL-OCDE-OEA. (2011). *Migración internacional en las Américas. Primer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI)*. OEA. Washington.
- Chaves, Erika. (2011). *Aspectos socioeconómicos de las remesas familiares en Costa Rica 2010*. Banco Central de Costa Rica. San José, Costa Rica. Recuperado de http://www.bccr.fi.cr/publicaciones/politica_cambiaria_sector_externo/Remesas_2010.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Documentos básicos en materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*. OEA. Washington.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003*. Serie A No. 18
- Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas. (2009). *Modelo de atención integral para sobrevivientes – víctimas de trata de personas*. San José, Costa Rica.
- Consejo Superior del Trabajo (2004). *Política Nacional de Empleo para Costa Rica*. MTSS-OIT-Proyecto Estado de la Nación. San José, Costa Rica.
- Defensoría de los Habitantes de la República. (DHR) (2012). *Informe Anual de Labores 2011-2012*. Disponible en: <http://www.dhr.go.cr/informe.html>

-
- _____ (2011). *Informe Anual de Labores 2010-2011*. Recuperado de <http://www.dhr.go.cr/informe.html>
-
- _____ (2009) *Informe final con recomendaciones sobre la Situación de los Derechos Laborales y Acceso a los Servicios de Salud de las Familias Trabajadoras Migrantes Indígenas Ngäbes*. Oficio No. 11107-2009 DHR
- Delgado Wise Raúl, Márquez Humberto, Puentes Rubén. (2010). *Elementos para replantear el debate sobre migración, desarrollo y derechos humanos. Marco conceptual*. Red Internacional de Migración y Desarrollo. México.
- Dirección General de Migración y Extranjería. (2011). *Migración e Integración en Costa Rica. Informe Nacional 2011*. DGME. San José, Costa Rica.
- Embajada de los Estados Unidos en Costa Rica. (2012). *Reporte sobre Trata de Personas 2012. Costa Rica*. Recuperado de http://spanish.costarica.usembassy.gov/tip2012_costarica.html
- Ennis Sharon, Ríos-Vargas Merarys, Albert Nora. (2011). *The Hispanic Population: 2010. 2010 Census Briefs*. United States Census Bureau. Recuperado de <http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-04.pdf>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2009). *Estado de la situación de la migración y la salud sexual y reproductiva-incluido el VIH y el SIDA y la violencia basada en género- en jóvenes y mujeres migrantes. Zona fronteriza Costa Rica-Nicaragua*. UNFPA. San José, Costa Rica.
-
- _____ (2008). *Estudio exploratorio y binacional (Nicaragua- Costa Rica) sobre la incidencia de la migración en las mujeres*. UNFPA-OIM. San José, Costa Rica.
- Frean, Silvia. (2012). *Recopilación y análisis del contexto social y político, el marco conceptual y jurídico de la Política Migratoria Integral para Costa Rica. Informe final de consultoría*. Mimeo. San José, Costa Rica.
- Gatica López, Gustavo. (2012). *Capacidades y libertades: un enfoque para acercarse al empleo decente*. En: Revista Apuntes del Mercado Laboral. Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana. OIT. San José, Costa Rica.
-
- _____ (2011). *Estudio migratorio de Costa Rica*. En: Palma Irene, Bonnici Gisela. *Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*. Sin Fronteras IAP/INCEDES. México.
- Herrera B. Eugenio. (1988). *Los alemanes y el estado cafetalero*. Editorial de la Universidad Estatal a Distancia EUNED. San José, Costa Rica.
- Herrera Carassou. (2006). *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. Siglo XXI Editores. México.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2012). *X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011*. INEC. San José, Costa Rica.
- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). (sf). *Bases conceptuales, normativas, estratégicas y programáticas de la Gestión de Rectoría en Violencia contra las Mujeres*, San José, Costa Rica

- IOM-Safe the Children. (2007). *Guía de Intervención Psico-social para la asistencia directa con personas víctimas de trata*. San José, Costa Rica.
- Loría y Partanen. (2012). *La recolección del café, una labor por visibilizar*. Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET). Universidad Nacional de Costa Rica, Heredia, Costa Rica.
- MIDEPLAN. (2012). *Migración indígena laboral: Cosecha de café en la zona de Los Santos*. San José, Costa Rica.
- Molina Jiménez Iván. (2007). *Anticomunismo reformista*. Editorial Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Molina Iván, Palmer Steven. (1997). *Historia de Costa Rica*. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Morales Abelardo. (2008). *Inmigración en Costa Rica: características sociales y laborales, integración y políticas públicas*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL
- Morales Abelardo, Editor. (2011). *Migración de relevo, territorios locales e integración regional en Centroamérica*. FLACSO. San José, Costa Rica.
- Morales Abelardo, Castro Carlos. (2002). *Redes transfronterizas, sociedad, empleo y migración entre Nicaragua y Costa Rica*. FLACSO, San José, Costa Rica.
- Morales Abelardo y otros. (2010). *Migración y salud en zonas fronterizas: Nicaragua y Costa Rica*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL. Santiago, Chile.
- Organización de Estados Americanos. (2011). *Migración Internacional en las Américas. Primer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migraciones Internacionales en las Américas*. OEA. Washington D.C. USA. (SICREMI significa: Sistema Continuo de Reportes sobre Migraciones)
- Organización Internacional para las Migraciones. (2011). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2011. Comunicar eficazmente sobre la migración*. OIM. Ginebra.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2013). *Diagnóstico para la Formulación de una Política Pública sobre Migración Laboral en Costa Rica*. Proyecto Mejorando la Administración de la Migración Laboral en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica.
- Organización Internacional del Trabajo. (2011). *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Costa Rica*. OIT-OIM-MTSS. San José, Costa Rica.
- PANI- Unicef. (2009). *Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica 2009-2021*. San José, Costa Rica.
- Patiño Marisol, Solís Adilia, Galo Claudia. (2008). *Estudio binacional (Nicaragua-Costa Rica) sobre la incidencia de la migración en las mujeres. Una lectura desde la perspectiva de las mujeres*. UNFPA-OIM. San José.

- Poder Judicial-CONAMAJ. (2011). *Política Institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada*. Poder Judicial. San José, Costa Rica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. PNUD. Mundi-Prensa. México.
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2012). *Decimoctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2011*. Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica.
- Unicef. (2011). *Estado de la niñez y adolescencia migrante. Derechos y desarrollo humano de niñas, niños y adolescentes nicaraquenses en Costa Rica*. UNICEF-MAEC-AECID. San José, Costa Rica.

Normativa y Jurisprudencia:

- Costa Rica. Asamblea Legislativa. (2012). Ley Contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas, 9095, del 26 de octubre de 2012, publicada en la Gaceta N° 28, del 8 de febrero de 2013.
- Costa Rica. (2012). Decreto Ejecutivo No. 37,112- G. Reglamento de Extranjería. Diario Oficial La Gaceta del 17 de mayo del 2012. Año CXXXIV. No. 95. San José, Costa Rica.
- Costa Rica. Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica 045-2009 del 12 de mayo del 2009. Recuperado de http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamento/pro_ficha.asp?param6=1&nDictamen=15884
- Costa Rica. Sala Constitucional. Resolución N° 1312-99. (1999). Recuperado de http://scij.org.poder-judicial.go.cr/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=193644&strTipM=T&strDirSel=directo
- Costa Rica. Sala Constitucional. Voto N° 02570-97. (1997). Recuperado de http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&cmbDespacho=0007&txtAnno=1997&strNomDespacho=Sala%20Constitucional&nValor2=82323&lResultado=6936&lVolverIndice=IAS¶m01=Sentencias%20por%20Despacho¶m2=20&strTipM=T&strDirSel=directo
- Costa Rica. Sala Constitucional. Voto N° 02570-97. (1997). Recuperado de http://www.google.co.cr/#hl=es&sclient=psy-ab&q=Voto+de+La+Sala+Constitucional+02570-97&oq=Voto+de+La+Sala+Constitucional+02570-97&gs_l=hp.3...24152.25942.2.26153.3.3.0.0.0.155.418.0j3.3.0...0.0...1c.1.14.psy-ab.G_lVSUmrEKI&pbx=1&bav=on.2,or.r_cp.r_qf.&bvm=bv.46751780,d.eWU&fp=e2ea2424b744c13&biw=1280&bih=677
- Costa Rica. Sala Constitucional. Sentencia N° 3435-92. (1992). Recuperado de http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&cmbDespacho=0007&txtAnno=1993&strNomDespacho=Sala%20Constitucional&nValor2=84420&lResultado=5015&lVolverIndice=IAS¶m01=Sentencias%20por%20Despacho¶m2=49&strTipM=T&strDirSel=directo

Costa Rica. Sala Constitucional. Aclaración N° 5759-03. (2003). Recuperado de http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor1=1&cmbDespacho=0007&txtAnno=1993&strNomDespacho=Sala%20Constitucional&nValor2=84420&lResultado=5015&lVolverIndice=IAS¶m01=Sentencias%20por%20Despacho¶m2=49&strTipM=T&strDirSel=directo

Costa Rica. Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia. (2009). Recuperado de <https://web.oas.org/childhood/ES/Lists/Recursos%20%20Planes%20Nacionales/Attachments/383/9.%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20para%20la%20niñez%20y%20la%20adolescencia%202009-2021.pdf>

Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/4427. Recuperado de <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/1ba895a484e9854d8025676d004bf142?Opendocument>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”. Serie A No. 18, N° 163
N° 72
N° 169
N° 172