

Plan Nacional de Integración de Costa Rica | 2018 2022



INTEGRACIÓN
DERECHOS HUMANOS IGUALDAD
INCLUSIÓN
RESPECTO DIVERSIDAD
DESARROLLO DERECHOS HUMANOS
COSTA RICA IGUALDAD
INTEGRACIÓN
DERECHOS HUMANOS IGUALDAD
INCLUSIÓN



Plan Nacional de Integración para Costa Rica

2018 - 2022



San José, Costa Rica, 2017

El Plan Nacional de Integración para Costa Rica 2018 – 2022, surge como una respuesta propositiva para orientar las acciones del país durante los próximos años en cuanto a la integración de la población migrante, refugiada y solicitante de refugio, en el marco de la iniciativa Migration EU eXpertise (MIEUX) financiada por la Unión Europea e implementada por el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD).

La presente publicación ha sido elaborada con asistencia de la iniciativa Migration EU eXpertise (MIEUX), financiada por la Unión Europea (UE) e implementada por el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de la Dirección de Integración y Desarrollo Humano y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la UE o de ICMPD.

Disponible el formato electrónico en www.migracion.go.cr



Créditos

El Plan Nacional de Integración de Costa Rica 2018 – 2022 fue elaborado entre enero y noviembre del 2018, bajo el liderazgo de la Dirección General de Migración y Extranjería con la coordinación de la Dirección de Integración y Desarrollo, mediante el apoyo de la iniciativa Migration EU eXpertise (MIEUX) financiada por la Unión Europea e implementada por el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD). Además, complementado con el apoyo de instituciones de gobierno y de la sociedad civil interesadas en esta iniciativa.

Coordinación técnica Dirección General de Migración y Extranjería

Roxana Quesada Zamora, directora DIDH.
Gustavo Corella Cordero, coordinador de proyecto.
Millaray Villalobos Rojas, colaboración técnica.
Luis Alonso Serrano Echeverría, colaboración técnica.

Recomendación técnica MIDEPLAN

María Elena Castro Esquivel, colaboración técnica.
Julián Solano Bentes, colaboración técnica.
Ana Lorena Morales Barboza, colaboración técnica.

Derechos de Imágenes

Dirección General de Migración y Extranjería.

Impresión y Diseño

Nexus S.A

Diciembre 2017

Coordinación técnica ICMPD

Alfred Woeger, oficial de proyecto.
Markel Redondo Ibarro, asistente de proyecto.
Gloria Rendón Toro, consultora MIEUX
María Joaquina Larráz Mompó, consultora MIEUX

Con la colaboración de:

Fundación Genero y Sociedad

Listado de Abreviaturas

ACAI	Asociación de Consultores y Asesores Internacionales
ACNUR	Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados
AED	Asociación de Empresarios para el Desarrollo
ALAS	Asociación para el Liderazgo y Ascenso Social
AMNCR	Asociación Migrantes Nicaragüenses en Costa Rica
ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados de Costa Rica
ASTRADOMES	Asociación de Trabajadoras Domésticas
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
CCP	Centro Centroamericano de Población
CCCR	Cámara de Comercio de Costa Rica
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEFEMINA	Centro Feminista de Información Acción
CEFEMINA	Centro Feminista de Información y Acción
CEJIL	Centro por la Justicia y el Derecho Internacional
CENDEROS	Fundación Centro de Derechos Sociales del Migrante
CEP-Alforja	Centro de Estudios y Publicaciones Alforja
CI-CR	Comité Intersindical de Costa Rica por los Derechos de las personas Trabajadoras Migrantes
CIDEHUM	Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes
CIDDHH	Comisión Interinstitucional para el Seguimiento e Implementación de las Obligaciones Internacionales de Derechos Humanos
CNM	Consejo Nacional de Migración
CODEHU	Asociación Costarricense de Derechos Humanos
CONAMAJ	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia
CONATT	Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería

DIDH	Dirección de Integración y Desarrollo Humano
DIMEX	Documento de Identificación Migratoria para Extranjeros
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ERI	Equipo de Respuesta Inmediata
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FONABE	Fondo Nacional de Becas
FONATT	Fondo Nacional contra la trata de personas y el tráfico ilícito de Migrantes
FSM	Fondo Social Migratorio
FUNDEMUSA	Fundación para el Desarrollo de la Mujer y de la Sociedad
FUNDEVI	Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación
GESO	Fundación Género y Sociedad
IBCR	International Bureau for Children's Rights
ICODER	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
IDESPO	Instituto de Estudios Sociales en Población
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INS	Instituto Nacional de Seguros
LGTBI	Personas lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales.
LIMPAL	Centro de Comunicación Educativa Voces Nuestras, Liga Internacional de Mujeres Pro Paz y Libertad
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
MS	Ministerio de Salud
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OCDE	Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OIJ	Organismo de Investigación Judicial
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
OSIS	Oficina Sanitaria Integral de Salud
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PITS	Permisos de Ingreso y Tránsito
PLANOVI	Sistema Nacional para la atención y prevención de la violencia intrafamiliar
PMICR	Política Migratoria Integral de Costa Rica
PNRDX	Plan de Acción de la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación y Xenofobia
PPM	Policía Profesional de Migración
REDNAM	Red Nacional de Organizaciones Civiles para las Migraciones
RROCM	Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones
SEPROJOVEN	Servicios de Educación y Promoción Juvenil
TAM	Tribunal Administrativo Migratorio
UEPME	Unidad Especializada de Protección de Personas Menores de Edad
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNICEF	Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia

Listado de Abreviaturas.....	1
Presentación.....	6
Introducción.....	7
1. Contexto de Aplicación del Plan Nacional de Integración.....	9
1.1 Panorama General de las migraciones en Costa Rica.....	9
1.2 Características sociodemográficas de las migraciones.....	15
1.3 Diagnóstico específico de las necesidades de la población migrante en Costa Rica .	24
2. Marco normativo para la defensa y promoción de la integración migrante en Costa Rica	
.....	30
2.1 Instrumentos Internacionales.....	31
2.2 Instrumentos dentro del Sistema Interamericano	33
2.3 Instrumentos Nacionales.....	34
3. Estructura del Plan Nacional de Integración	36
3.1 Objetivo General.....	36
3.2 Objetivos Específicos	37
3.3 Principios	37
3.4 Enfoques	39
3.5 Evaluación del Primer Plan Nacional de Integración 2013 – 2017	41
3.6 Metodología del Proceso de Elaboración del II Plan Nacional de Integración	44
4. Ejes estratégicos del Plan Nacional de Integración	46
4.1 Reconocimiento de la diversidad.....	46
4.2 Poblaciones migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio en condición de vulnerabilidad	48
4.3 Migración y Trabajo	66
4.4 Migración y Salud	70

4.5 Migración y Educación.....	73
5. Gestión y Gobernanza	78
5.1 Competencia y roles de los entes involucrados en la elaboración del Plan Nacional de Integración	80
6. Presupuesto.....	81
7. Evaluación y seguimiento.....	82
8. Matrices de Indicadores.....	83
9. Anexos	94
9.1 Anexo 1: Cronograma de actividades para el desarrollo del Plan Nacional de Integración 2018 – 2022	94

Presentación

En los últimos años, Costa Rica ha experimentado una serie de cambios y desafíos en el contexto de la dinámica global de las migraciones, esto a su vez exige una mayor gobernanza de la migración a los países origen, destino y tránsito que se enfrentan ante grandes desplazamientos por todo el mundo, exigiendo una mayor capacidad de respuesta ante un fenómeno que se torna cada vez más cambiante y dinámico. Costa Rica no ha sido la excepción como país receptor de personas migrantes y hoy en día como resultado del dinamismo de los flujos migratorios enfrenta el mayor movimiento de tránsito en su historia, aspecto que ha llevado al estado costarricense a una reorganización de sus enfoques operativos para asegurar una atención integral, para el efectivo control migratorio, la regularización de las personas, la atención de poblaciones vulnerables, la asistencia humanitaria y la seguridad nacional. Para esto el planteamiento del segundo Plan Nacional de Integración 2018 – 2022 procura una respuesta integral y efectiva al nuevo contexto que vive Costa Rica, la región y el mundo actual.

Para asegurar la gobernanza de la migración, es necesario implementar un enfoque actualizado que permita visualizarla desde sus inicios hasta los desafíos actuales, es Costa Rica desde siempre un país receptor lo que lo hace hasta la fecha un país multiétnico y pluricultural, diverso y con particularidades geográficas, sociales, políticas y económicas propicias para la movilidad humana.

Por lo tanto, el compromiso de la Dirección General de Migración y Extranjería se basa en reconocer la migración como un Derecho Humano, en promoverla como un elemento social de oportunidad para el desarrollo del país y de la sociedad costarricense.

Bajo esta premisa, la integración y el desarrollo constituyen la base para articular estrategias conjuntas, donde la clave para avanzar con paso firme se encuentra en la construcción de la empatía, para la integración y la convivencia de los ciudadanos que conviven en las sociedades de acogida.

Así las cosas el segundo "Plan Nacional de Integración", refleja una acción que trasciende el carácter asistencialista del Estado para convertirse en un proceso multidimensional y propositivo, en el cual se incluye dentro del estado la institucionalidad, las personas migrantes y refugiadas en las sociedades de acogida para el Desarrollo Sostenible.

Costa Rica reafirma su compromiso internacional para una migración segura, ordenada y regular, promueve acciones con enfoque de respeto a los derechos humanos, la seguridad nacional y la responsabilidad compartida, todo reflejado en el "Plan Nacional de Integración" para el accionar institucional.

"Acoger, proteger, promover e integrar a los migrantes y refugiados».

Es la exhortación del Papa Francisco"



Gisela Yockchen Mora
Directora General

Introducción

El Plan Nacional de Integración, constituye una herramienta de consulta asociada a la Política Migratoria Integral para Costa Rica (2013 – 2023) y su plan de acción para guiar los parámetros bajo los cuales se pretenden fortalecer los procesos de integración de la población migrante, refugiada y solicitante de refugio en Costa Rica. Fue construido a partir del aporte de actores involucrados en el tema migratorio, mediante la guía de la Dirección General de Migración y Extranjería a través de la Dirección de Integración y Desarrollo Humano como responsable de orientar las acciones país en cuanto a esta temática.

Inicialmente el Plan presenta un acercamiento al contexto migratorio de Costa Rica, describiendo las particularidades que se visualizan dentro de los flujos migratorios que ingresan al país, así como las causas, efectos e impactos. De igual manera se incluyen las características sociodemográficas de estos grupos, con lo cual se logra identificar aspectos como actividad laboral y educativa; ambos apartados dan lugar al diagnóstico de las necesidades de la población migrante en Costa Rica.

En segunda instancia, se incluye una recapitulación del marco normativo de Costa Rica referido a la protección de las personas migrantes, para lo cual se realiza un balance de los compromisos asumidos tanto a nivel internacional como regional, así como de los instrumentos nacionales como las políticas transversales que constituyen una base más para el desarrollo de esta iniciativa.

Consecuentemente en el tercer apartado se encuentra la estructura del Plan Nacional de Integración, la cual incluye los objetivos que orientan el desarrollo de esta herramienta, además de los principios y enfoques desde los que se abordan las diversas temáticas incluidas en el documento. Cabe destacar que se presenta un diagnóstico sobre el primer Plan Nacional de Integración así como la metodología para el proceso de elaboración de este nuevo modelo.

El cuarto capítulo engloba los ejes estratégicos que surgen como resultado del análisis del trabajo conjunto de los involucrados en este proceso, así como de los estudios desarrollados

en los capítulos iniciales, determinando que para el fomento de la integración y el desarrollo efectivo de acciones, se debe otorgar particular atención es los siguientes temas:

- Reconocimiento de la diversidad
- Las poblaciones migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio en condición de vulnerabilidad,
- Migración y trabajo
- Migración y salud
- Migración y educación
- Fortalecimiento institucional

Cabe destacar que para cada eje se cuenta con un cuadro que describe los avances mostrados a raíz de las acciones que ha ejecutado el país, para fortalecer su posición en cuanto al fomento de la integración. Asimismo, el eje de fortalecimiento institucional, se considera como transversal a cada uno de los anteriores, tomando en cuenta que los migrantes poseen necesidades integrales frente a servicios segmentados, por lo cual es primordial contar con una institucionalidad coordinada, fortaleciendo el trabajo conjunto y los enlaces.

El quinto apartado desarrolla los aspectos fundamentales sobre la gestión y gobernanza del Plan, asociando los factores que permiten su correcto desarrollo, así como los principales actores vinculados en cada acción estratégica y su rol dentro de los procesos. Por otro lado el capítulo sexto contiene una explicación sobre el presupuesto y la forma de operativizar el Plan para que las ideas se materialicen en resultados tangibles.

Por otro lado, el capítulo siete desarrolla la propuesta de evaluación y seguimiento, bajo la propuesta de garantizar el cumplimiento de los objetivos planteados, mediante la implementación de técnicas e instrumentos de evaluación que se aplicarán en momentos determinados.

El capítulo ocho, el cual contiene las matrices de seguimiento que sistematizan cada eje, por medio de subtemas, acciones estratégicas, indicadores y metas orientadas al alcance de los objetivos específicos. Por último apartado noveno que incluye los anexos en el cual se detalla el cronograma de actividades para el desarrollo del Plan.

1. Contexto de Aplicación del Plan Nacional de Integración

1.1 Panorama General de las migraciones en Costa Rica

Costa Rica ha sido mayoritariamente un país de destino desde que adquirió su independencia. Pero ha sido desde mediados del siglo pasado cuando se ha conformado un flujo de movimientos migratorios marcado por dos rasgos principales: la recepción de migrantes de la región, sobre todo de Centroamérica, y la emigración de costarricenses hacia países de alto grado de desarrollo (Estados Unidos, Europa, Canadá, principalmente). Es importante subrayar que el balance migratorio es favorable a la recepción, según datos oficiales, la población emigrada representa un 5% de la nacional, mientras que actualmente, la población inmigrante se aproxima al 10% de la que reside en el país.

Sin embargo, una serie reciente de movimientos migratorios muestra que Costa Rica también es contemplada como país de tránsito. En el año 2015 se detectó un ingreso considerable de migrantes cubanos procedentes de Panamá con destino a Estados Unidos, al año siguiente se reveló un movimiento migratorio originario de varios países africanos, también procedentes de Panamá en dirección a Estados Unidos, que produjeron severos efectos en las fronteras de Costa Rica con Panamá y especialmente con Nicaragua. Las instituciones que atendieron a estos migrantes pronto detectaron que “más del 95% de los mismos eran haitianos”. (Actualización de la Política Migratoria, 2017, 4).

Estos fenómenos migratorios recientes se desarrollan sobre un cuadro migratorio más amplio que mantiene sus flujos crecientes pero a un ritmo menor que a finales del siglo pasado, en el campo de la inmigración, su composición de la misma sigue mostrando una mayoría notable de personas procedentes de Nicaragua, que representan más del 75% de la población inmigrante total. En las últimas décadas se ha incrementado la cantidad de migrantes procedentes de países latinoamericanos que sufrían algún tipo de conflicto interno, como es el caso de los procedentes de Colombia y más recientemente de Venezuela

y de Centroamérica; al mismo tiempo que se ha incrementado la cantidad de migrantes jubilados procedentes Estados Unidos y de países europeos.

Si bien ha aumentado la población total inmigrante, se observa que el peso de los nicaragüenses en ese conjunto se mantiene. La preeminencia de la inmigración nicaragüense hace que las características del conjunto de la población inmigrada en Costa Rica aparezcan apreciablemente determinadas por dicha preeminencia.

Es conveniente ubicar el movimiento migratorio de Nicaragua hacia Costa Rica en el contexto de las migraciones centroamericanas. Desde mediados del siglo pasado, Centroamérica experimentó una aceleración de sus procesos migratorios en una doble dirección: acentuando sus migraciones intrarregionales y aumentando su expulsión de población, principalmente hacia los Estados Unidos. Esta acentuación migratoria guardó relación con tres fenómenos estructurales que afectaron el istmo: a) el proceso de urbanización y modernización productiva en la región, b) la crisis producida por el conflicto armado y c) la transnacionalización económica y laboral como consecuencia de la globalización mundial.

Por otro lado, la Política Migratoria Integral de Costa Rica establece lo siguiente: “Entre los 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” (Consejo Nacional de Migración, 2013: 26).

La estimación del volumen de población nacida en Nicaragua que habita Costa Rica puede realizarse de forma aproximada, mediante los registros del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y los que compila la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME). El INEC identifica la población inmigrada mediante la aplicación de censos y encuestas. Dado que el último censo es de 2011, sus cifras no son ya muy actualizadas, pero sigue siendo útil para observar la evolución anterior. Así en el cuadro, puede verse que

en 1973 se registraban 11.871 nicaragüenses, lo que representaba sólo un 0,63% de la población total de Costa Rica. El salto se produce entre los censos de 1984 y 2000, cuando en este año ya se registran 226.374 nacidos en Nicaragua, representando cerca del 6% de la población que habita Costa Rica.

Cuadro 1
Costa Rica: Población nacida en el extranjero por país de origen, según Censos (1950-2011)

País de nacimiento	Censos					
	1950	1963	1973	1984	2000	2011
Total 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
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: Tomada de la Política Migratoria Integral (Consejo Nacional de Migración, 2013), elaborado sobre la base de los Censos 1950-2011.

Por su parte, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples en el cuadro 2, refleja de forma más actualizada esa evolución reciente. Según esta fuente, se mantiene el crecimiento de la inmigración general, que en 2016 suponía una cifra de 440.109 personas, alcanzando ya el 9% de la población total, aunque sin disminuir el peso de la inmigración correspondiente a Nicaragua, que se incrementaría ligeramente, pasando de representar un 75,5% en 2008 a un 77,3% en 2016.

Cuadro 2
Costa Rica: Evolución de la población por país de nacimiento (2008-2016)

Año	Total	%	Extranjero	% Total	Nicaragua	% Total	% Extranjero
2008	4.533.162	100	333.193	7,4	251.429	5,5	75,5

2012	4.642.746	100	395.424	8,5	302.259	6,5	76,4
2016	4.889.762	100	440.109	9,0	340.298	7,0	77,3

Fuente: INEC. Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples de los años correspondientes.

La otra fuente, los registros de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), ofrecen cifras acumuladas de personas residentes, en sus tres categorías (especiales¹, residentes temporales y permanentes), que necesitarían correcciones temporales, pero que también son útiles para observar su evolución. La cifra total de extranjeros residentes documentados para 2016 es de 448.935, mientras que en 2006 era todavía de 296.101, según refleja el cuadro 3. Es importante señalar que ese crecimiento no se da principalmente en la categoría de extranjeros residentes permanentes, cuyo peso desciende (pasa de representar el 95,2% en el 2006 al 77,7% en 2016), sino en las otras categorías (especiales y temporales), que representaban un 4,8% en 2006 y son un 23,3% en 2016.

Los registros de la DGME también muestran el crecimiento de documentos de residencia acumulados en el caso de Nicaragua, que pasa de una cifra de 221.904 en 2006 a otra de 329.066 en 2016. También se observa el crecimiento de residentes de otras nacionalidades, entre las que destacan las personas procedentes del Triángulo Norte de Centroamérica (que pasa de 10.527 en 2006 a 20.283 en 2016), las de Colombia (de 11.316 en 2006 a 26.789 en 2016), de Estados Unidos (de 8.902 a 24.201 en esos mismo años), de Venezuela (de 1.350 a 7.692), además de las procedentes de Europa (de 8.958 a 19.683) y de Asia (de 8.902 a 15.852).

Cuadro 3
Costa Rica: Evolución del total de residentes por lugar de nacimiento (2006-2016)

	2006	%	2012	%	2016	%
Total	296.101	100,0	390.266	100,0	488.935	100,0
África	88	0,1	436	0,1	710	0,2
América	278.082	93,9	362.431	92,8	452.418	92,5
Nicaragua	221.904	74,9	264.298	67,7	329.066	67,3
Países Triángulo Norte	10.527	3,6	15.889	4,1	20.283	4,1
Colombia	11.316	3,8	23.960	6,1	26.739	5,5
EEUU	8.902	3,0	18.250	4,7	24.201	4,9
Venezuela	1.350	0,5	4.567	1,2	7.692	1,6

¹ Personas en situaciones migratorias que por su naturaleza, requieran un tratamiento diferente del resto de las categorías migratorias

Asia	8.902	3,0	12.560	3,2	15.852	3,2
Europa	8.958	3,0	14.675	3,8	19.683	4,0
Oceanía	61	0,1	152	0,1	247	0,1

Fuente: Dirección General de Migración y Extranjería.

En este contexto, la migración nicaragüense, que sigue siendo mayoritaria, se distribuye de forma diferenciada por el territorio nacional. En primer lugar, cabe distinguir entre lo que se reconoce como “inmigración de corto recorrido”, que tiene lugar principalmente en torno a las zonas fronterizas y la que se dirige hacia los núcleos urbanos principalmente. Varios estudios (Gatica, 2013; Morales y Castro, 2006; DGME, 2012, Castro, 2016) señalan que la de corto recorrido supone en torno a un tercio de la inmigración nicaragüense total. Al observar la evolución de la distribución por distritos, según datos censales, puede apreciarse que si bien el peso relativo de las personas nacidas en Nicaragua es mayor en los distritos fronterizos, la mayor proporción de la población nicaragüense se encuentra en San José. Sin embargo, al comparar su evolución entre los censos del 2000 y el 2011, se aprecia que la inmigración nicaragüense se ha extendido por todo el territorio.

Existe consenso sobre la dificultad de determinar la cantidad de inmigrantes nicaragüenses en situación migratoria irregular. Las estimaciones oscilan entre cien mil y doscientas mil personas en esta situación, pero se necesitarían estudios en profundidad para ofrecer cifras más precisas al respecto.

Además de este bloque mayoritario nicaragüense, los registros del INEC y la DGME muestran datos sobre la inmigración de otros países de América, aunque por diferentes motivos; la apreciable cantidad de estadounidenses (en torno a 24 mil personas), principalmente jubilados, se ve acompañada por personas procedentes de países sudamericanos que sufren alguna suerte de conflicto interno, como Colombia y últimamente Venezuela. En años recientes se ha acentuado la llegada de personas procedentes del Triángulo Norte de Centroamérica, principalmente de El Salvador, que abandonan su país por los graves problemas de seguridad ciudadana (extorsión, maras, etc.).

En cifras más reducidas se aprecia la migración europea, cercana a 20 mil personas, donde destaca la procedente de España, Alemania e Italia. La inmigración asiática, en torno a las 16 mil personas, ha crecido en la última década, siendo mayoritaria la de origen chino (en

torno a los dos tercios del total), sobre todo de la República Popular China y en menor medida, de la República China de Taiwán.

En el cuadro 4, se resume la distribución de los principales flujos de inmigración que llegan a Costa Rica y la dimensión de cada grupo:

Cuadro 4
Costa Rica: Principales flujos de inmigración

Denominación	Dimensión
Inmigración nicaragüense	350.000 registrados y se estima entre 100 mil y 200 mil en situación irregular
Inmigración de países latinoamericanos con situaciones conflictivas internas (Colombia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Venezuela),	55.000 personas en 2016.
Inmigración de países con mayor desarrollo: EEUU y Europa	40.000 personas
Inmigración de países asiáticos	20.000 personas (se desconoce la cifra de irregulares)
Inmigración en tránsito hacia EEUU	25.000 personas, según PITS.
Inmigración de personas de pueblos indígenas	15.000 – 20.000 personas
Inmigración por solicitudes de refugio y asilo (Colombia, Triángulo Norte, Venezuela)	Cerca de 5.000 personas

Fuente: Elaboración propia, basado en la información disponible

El universo de población inmigrante podría situarse en torno a las 650 mil personas tomando en cuenta la migración irregular estimada, representando alrededor de un 13% de la población total que habita en Costa Rica y mostrando una composición diferenciada y compleja acentuada por los últimos fenómenos migratorios de carácter transicional.

En cuanto a la población costarricense emigrante hay que subrayar que también se inscribe en los movimientos migratorios regionales, si bien con un volumen poblacional menor. De acuerdo con el último censo de Estados Unidos (2010) había en ese país 126 mil costarricenses, frente más de un millón y medio de salvadoreños, algo más de un millón de guatemaltecos, más de medio millón de hondureños y cerca de 350 mil nicaragüenses, Sin

embargo, precisar una cifra actualizada al respecto es difícil. En el estudio realizado por el Banco Central de Costa Rica para 2014 sobre migración y remesas se afirmaba: “La cantidad de costarricenses que residen fuera de Costa Rica es un dato incierto, según estudios sobre la migración costarricense esta cifra puede oscilar entre los 120.000 y 350.000 individuos. Según datos obtenidos en la investigación del 2014 y de acuerdo con investigaciones pasadas, cerca del 60% de los costarricenses que emigran del país tienen como principal destino de residencia Estados Unidos” (Banco Central, 2015).

Analizando la información disponible, se podría estimar que para 2016 la emigración costarricense no sea menor de doscientas cincuenta mil personas, lo que significaría en torno al 5% de la población nacional. Los estudios recientes sobre las motivaciones que presentan los costarricenses para emigrar hacen referencia a cuestiones de empleo y economía (55%), seguidos de la existencia de vínculos familiares (14%) y los estudios (13%). Estos motivos son relativamente distintos cuando se emigra a otros destinos (un 40% del total), donde los estudios son el 38% de los motivos y un 34% las razones económicas (Banco Central, 2015).

1.2 Características sociodemográficas de las migraciones

En la actualidad una de las características más relevantes de la migración en Costa Rica se refleja en la importante presencia de la población nicaragüense. Otra de las características relevantes de la población inmigrante es la composición por sexo que refleja una mayor presencia de mujeres entre quienes proceden de Nicaragua, en comparación con la migración procedente de otros países. Según datos censales, los hombres nicaragüenses eran ligeramente mayoritarios hasta los años noventa, pero esa situación se equilibró para el censo del 2000, cuando las mujeres representaron el 50,1%, y continuaron luego ese lento crecimiento; según el censo de 2011 ya eran el 51,7% del total. Esa tendencia también se aprecia en las encuestas; según la ENAHO de 2008, las mujeres nicaragüenses representaban el 52,6% y en el 2016 ya son el 53,4%. Entre la población inmigrante procedente de otros países, la presencia de las mujeres es menor, aunque la tendencia al crecimiento también se manifiesta; según la encuesta de 2008, las mujeres representaban el 42,7% de la inmigración de los países restantes y de acuerdo con la ENAHO de 2016 ya son el 47,1% del total de ese universo.

La preeminencia de la inmigración nicaragüense hace que las características del conjunto de la población inmigrada en Costa Rica aparezcan apreciablemente determinadas por la misma. Pero es necesario no perder de vista que las condiciones sociodemográficas de un jubilado norteamericano o de un inversor colombiano no son las mismas que las de un trabajador inmigrado de Nicaragua. Se hace necesario, pues, reconocer con mayor detenimiento esa gran mayoría de inmigrantes que está compuesta, principalmente, por los trabajadores nicaragüenses.

Cuadro 5
Costa Rica: Evolución de la inmigración según país de nacimiento y sexo (2008-2016)

Año	Costa Rica		Nicaragua		Otros países	
	Absolutos	% mujeres	Absolutos	% mujeres	Absolutos	% mujeres
2008	4.190.204	50,5	251.429	52,6	81.764	42,8
2012	4.247.322	51,2	302.259	54,3	93.165	47,2
2016	4.449.653	51,4	340.298	53,4	99.811	47,1

Fuente: INEC. Encuestas de Hogares (ENAH) de los años correspondientes.

La mayor presencia de mujeres nicaragüenses ha incrementado también el nacimiento de madres extranjeras en Costa Rica. Así, la proporción de nacimientos de madre inmigrante pasó del 15% en 2000 al 20% en 2011, según datos censales. También según esta fuente, ha crecido la cantidad de hogares binacionales. En torno a 19 mil hogares con jefatura costarricense declaraban tener el o la cónyuge nicaragüense, lo que todavía es una cifra reducida en términos relativos (representa un 1,5% del total de hogares costarricenses), pero supone ya que un 13% de las mujeres procedentes de Nicaragua tienen cónyuge costarricense. Por otra parte, visto desde el lado nicaragüense, esa cifra es más apreciable: un 30% de los hogares con jefatura nicaragüense tiene ya cónyuge nacido/a en Costa Rica y un tercio de esos hogares integra personas nacidas en Costa Rica.

También aparecen diferencias entre los segmentos migratorios respecto de la estructura etaria. La inmigración nicaragüense está marcada por el peso de las personas en edad de trabajar. Tanto en censos como en encuestas, se observa que el grupo etario mayoritario es el que va de 20 a 39 años, que representa en torno al 40% del total, mientras que los mayores de 50 años sólo representan un 14% y los menores de 18 años apenas alcanzan el 17%. Puede deducirse, por tanto, que una parte considerable de los inmigrantes

nicaragüenses llegan en edad laboral y a partir de esta realidad, organizan sus proyectos familiares, como por ejemplo dejar a sus niños y mayores en Nicaragua, donde reciben las remesas que les mandan los familiares que trabajan en Costa Rica, ésta estructura etaria es similar, aunque menos pronunciada, en el caso de los inmigrantes procedentes de otros países latinoamericanos, pero difiere apreciablemente de los que llegan de Europa o de los Estados Unidos, entre quienes el peso de los mayores de 50 años es considerable, alcanzando a representar un tercio del total de esos inmigrantes.

Las características anteriores tienen su reflejo en la condición de actividad de los diferentes flujos migratorios. Mientras la migración nicaragüense tiene, en 2016, una baja proporción de personas fuera de la fuerza de trabajo (13,7%), esa cifra es apreciablemente más alta en los inmigrantes de otros países (24,8%), siendo ésta muy similar a la de los costarricenses (25,3%).

Cuadro 6
Costa Rica: Población según condición de actividad por lugar de nacimiento, 2016

Condición de actividad	Costa Rica	%	En Nicaragua	%	En otro país	%	Total
Ocupado	3.194.776	71,8	280.192	82,3	72.045	72,2	3.547.013
Desempleado abierto	127.587	2,9	13.596	4,0	2.999	3,0	144.182
Fuera de la fuerza de trabajo	1.127.290	25,3	46.510	13,7	24.767	24,8	1.198.567
Total	4.449.653	100	340.298	100	99.811	100	4.889.762

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO, 2016.

Esas diferencias también se aprecian al examinar la ocupación según categoría ocupacional. La proporción de empresarios (Empleadora) es cinco veces mayor entre los migrantes de otros países (9,4%) que entre los nicaragüenses (1,9%) y la de ocupados por cuenta propia es el doble: entre los nicaragüenses es del 12,8% y entre los inmigrados restantes esa cifra es del 24,1%. Pero donde la diferencia es más apreciable es respecto del trabajo doméstico, que entre los nicaragüenses representa un 15,7% del total de ocupados y entre el resto de inmigrados sólo representa un 4,8% de sus ocupados; cifra que es del 7,1% en el caso de

Costa Rica. La diferencia también es notable para las mujeres en el otro extremo de la calificación profesional; entre las mujeres costarricenses un cuarto se ocupa como técnicas y profesionales, siendo en torno a un quinto entre las inmigrantes de otros países, mientras esa cifra es del 5% para las nicaragüenses (Castro, 2016, 39).

Cuadro 7
Costa Rica: Población ocupada por categoría ocupacional según país de nacimiento, 2016

Posición en el empleo principal	Lugar de nacimiento						Total
	Costa Rica	%	En Nicaragua	%	En otro país	%	
Asalariado de hogar privado	132.170	7,1	34.272	15,7	2.591	4,8	169.033
Asalariado de empresa o institución	1.291.432	69	150.477	69	32.001	59,8	1.473.910
Auxiliar no remunerado	20.568	1,1	1.307	0,6	1.014	1,9	22.889
Empleadora	77.791	4,2	4.111	1,9	5.041	9,4	86.943
Cuenta propia	347.737	18,6	28.033	12,8	12.899	24,1	388.669
Total	1.869.698	100	218.200	100	53.546	100	2.141.444

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO, 2016.

Otro aspecto destacable se refiere a la ocupación por rama de producción. En la inmigración nicaragüense, la agricultura ocupa a 36.292 personas en 2016, lo que significa un 16,6% de su fuerza laboral, mientras que entre los migrados de otros países sólo se ocupan de forma estable en la agricultura 2.860 personas, lo que representa en torno a un 5% de sus ocupados. De igual forma, los inmigrantes nicaragüenses se ocupan el 16,7% en la construcción, mientras esa cifra es sólo del 4% entre los nacidos en otros países, proporción inferior a la de los costarricenses (5,7%).

Cuadro 8
Costa Rica: Población ocupada según rama de actividad por lugar de nacimiento
2016

Rama de actividad	Costa Rica		Nicaragua		Otro país	
	Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Agricultura	210.145	11,2	36.292	16,6	2.860	5,3
Industria	224.033	12,0	23.605	10,8	4.658	8,7
Construcción	106.223	5,7	36.482	16,7	2.150	4,0
Servicios	1.192.172	63,7	87.463	40,1	40.808	76,3
Hogares empleadores	132.309	7,1	34.272	15,7	2.591	4,8
Otra	4.816	0,3	86	0,1	479	0,9

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO 2016.

Las diferencias en el plano de la ocupación guardan relación con las diferencias en el nivel educativo. Las personas sin instrucción y primaria incompleta representan el 38,2% entre los inmigrantes de Nicaragua, mientras esa cifra es más reducida entre los inmigrantes de otros países (7,1%). Esa diferencia también se manifiesta con mayor fuerza en el otro extremo de la escala educativa; las personas con estudios superiores significan un 6,7% de la inmigración nicaragüense, mientras que son el 53,5% de los inmigrantes de otros países, apreciablemente más que entre los costarricenses (18,1%).

Cuadro 9
Costa Rica: Población por nivel de instrucción según país de nacimiento
2016

Nivel de instrucción	Lugar de nacimiento						
	Costa Rica	%	En Nicaragua	%	En otros países	%	Total
Sin nivel de instrucción	159.082	3,6	39.828	11,7	1.615	1,6	200.525
Primaria incompleta	698.150	15,7	90.266	26,5	5.559	5,6	793.975
Primaria completa	1.436.390	32,2	83.522	24,5	8.233	8,2	1.528.145
Secundaria académica incompleta	738.731	16,6	67.561	19,9	9.202	9,2	815.494
Secundaria académica completa	500.828	11,3	31.969	9,4	18.721	18,8	551.518
Secundaria técnica	106.583	2,4	4.101	1,2	2.965	3,0	113.649
Educación superior	808.202	18,1	22.932	6,7	53.377	53,5	884.511
Ignorado	1.687	0,1	119	0,1	139	0,1	1.945
Total	4.449.653	100	340.298	100	99.811	100	4.889.762

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO, 2016.

Es decir, el grueso de la población inmigrante, solicitante de refugio y refugiada llega a Costa Rica a ocupar puestos de trabajo de baja calificación y bajos salarios. Y según la encuesta de 2016, obtienen el 58,6% del salario promedio que cobran los costarricenses (un 66% en caso de los hombres y un 55% entre las mujeres); esto sucede principalmente porque los nicaragüenses apenas acceden a los puestos de alta calificación. En estos trabajos, los hombres obtienen el 93% del salario promedio de los costarricenses; las mujeres un 81% sobre todo por el peso del trabajo doméstico. Tanto hombres como mujeres, intentan compensar esas diferencias de ingresos aumentando las horas de trabajo (INEC, 2016).

El cuadro de estas diferencias se completa al examinar las condiciones de vida de la inmigración en Costa Rica. Acerca de la inmigración mayoritaria, procedente de Nicaragua, se han realizado estudios específicos (Morales y Castro 2006, Castro 2016) que señalan sus deficientes condiciones habitacionales, su nivel de pobreza y necesidades básicas insatisfechas.

Según mostraron estos estudios, desde los años noventa la inmigración nicaragüense ha tendido a instalarse en Costa Rica en las áreas ocupadas por la población pobre costarricense, llegando a representar un 30% de los tugurios y un 40% de los precarios. Los nicaragüenses comparten las malas condiciones habitacionales con los costarricenses pobres en los precarios de los centros urbanos (en San José, por ejemplo, en Barrio México, Barrio Cuba, etc.), pero también se pueden observar concentraciones de nicaragüenses en los precarios surgidos en la periferia (como sucede en La Carpio de la Uruca en San José), lo que se refleja en la situación de los hogares. Según el último censo (2011), un quinto de los hogares nicaragüenses presentan hacinamiento por aposento y un cuarto por dormitorio. Y cerca de la mitad de los hogares presentan alguna deficiencia en cuanto a la cobertura de agua potable, servicio sanitario y de baño.

Estos datos coinciden con la medición de pobreza más actualizada. La Encuesta de 2016, al estimar la pobreza multidimensional, refleja que la mitad de la población inmigrante nicaragüense sufre esta condición, mientras esa cifra es para la población costarricense

menos de la mitad, un 23,5%, y para la inmigración de otros países es considerablemente baja: sólo un 9,3% de esta población inmigrante.

Cuadro 10
Costa Rica: Población en condición de pobreza multidimensional según país de nacimiento, 2016

Pobreza multidimensional	Lugar de nacimiento						Total
	Costa Rica	%	En Nicaragua	%	En otro país	%	
No pobre multidimensional	3.401.278	76,5	165.615	49,5	89.773	90,7	3.656.666
Pobre multidimensional	1.043.561	23,5	168.738	50,5	9.170	9,3	1.221.469
Total	4.444.839	100	334.353	100	98.943	100	4.878.135

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO, 2016.

Las características sociodemográficas son apreciablemente diferentes según los segmentos inmigrantes en Costa Rica.

Cuadro 11
Perfil sociodemográfico de los diferentes segmentos de inmigrantes en Costa Rica

Denominación	Perfil sociodemográfico
Inmigración nicaragüense	Población en edad de trabajar que busca mejorar sus condiciones de vida
Inmigración de países latinoamericanos con situaciones conflictivas internas (Colombia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Venezuela),	Población heterogénea que integra personas trabajadoras de mediana y baja cualificación y sectores de alta cualificación e ingresos (empresarios, ejecutivos, inversores, rentistas, etc.)
Inmigración de países con mayor desarrollo: EEUU y Europa	Población de altos ingresos y elevado nivel educativo con una alta participación de personas mayores de 50 años
Inmigración de países asiáticos	Población en edad de trabajar con alta proporción de personas ocupadas por cuenta propia.
Inmigración en tránsito hacia EEUU	Cubanos y de países africanos (en realidad de Haití), con altas necesidades humanitarias, pero que abandona el país en elevada proporción.
Inmigración de personas de pueblos indígenas	Principalmente de Panamá: etnias Bribri, Cabécar, Chorotega y Ngäbe. Trabajan sobre todo en agricultura.
Inmigración por solicitudes de refugio y asilo (Colombia, Triángulo Norte, Venezuela)	Población de características socio-demográficas heterogéneas

Fuente: Elaboración propia, basado en la información disponible

Una gran mayoría de la población inmigrante, compuesta principalmente de nicaragüenses, está formada por personas en edad de trabajar, que llegan a Costa Rica para mejorar sus condiciones de vida y ocupan trabajos de mediana y baja calificación, como ya se mencionó anteriormente. Estas características son similares a las que presenta una parte de la inmigración que procede de otros países latinoamericanos, si bien entre ellos hay también personas con elevado nivel educativo, de puestos profesionales y altos ingresos. Características muy diferentes son las que presenta la inmigración procedente de Estados Unidos y Europa, donde el peso de las edades avanzadas es considerable y sus condiciones de vida se mantienen notablemente alejadas de la pobreza. Desde luego, son los flujos migratorios en tránsito los que presentan las necesidades vitales más extremas.

Cuadro 12
Costa Rica: Comparación de los perfiles sociodemográficos de los principales bloques de inmigración

Nicaragüenses y otros latinoamericanos de bajos ingresos (80%)	EEUU, Europa y otras nacionalidades (20%)
Población en edad de trabajar.	Alta presencia de personas mayores de 50 años.
Empleados en puestos de media y baja calificación.	Empleados de mediana y alta calificación o jubilados.
Bajos salarios y promedio de ingresos.	Altos salarios y/o recursos.
Mediano o bajo nivel educativo (solo 6% posee estudios superiores).	Elevado nivel educativo (51% posee estudios superiores)
Viven en hogares con alta frecuencia de necesidades básicas insatisfechas.	Viven en hogares sin necesidades básicas insatisfechas.

Fuente: Elaboración propia, basado en la información disponible

En cuanto a las características sociodemográficas de la emigración costarricense, su examen carece de fuentes estadísticas amplias (como se evidenció al tratar de determinar su volumen), siendo necesario acudir a estudios específicos (Banco Central, 2015; Gatica, 2017, Montero, 2017). No obstante, existen coincidencias importantes entre dichos estudios respecto de su composición por sexo y su estructura etaria, los hombres son ligeramente mayoritarios, en torno a un 53% del total en 2014 y respecto de la estructura etaria también se nota –como en el caso de la inmigración- el peso de la población en edad de trabajar, aunque se aprecia una edad algo más avanzada, entre 40 y 50 años (Banco Central, 2015).

Este estudio también muestra que en la emigración tienen mayor peso las personas casadas, que representan el 56% de los emigrados (frente al 30% de los inmigrados).

Como se indicó, la emigración hacia Estados Unidos tiene características diferentes a las que se dirigen al resto de los países. El motivo de la primera refiere a la mejora de las condiciones socioeconómicas y su nivel educativo es principalmente medio; los que poseen estudios universitarios son un 20% de ese total, mientras esa cifra es del 80% entre quienes emigran a otros países. Los emigrantes a Estados Unidos se emplean en el conjunto de la estructura ocupacional: puestos de baja y mediana calificación, así como técnicos y profesionales. Un ejemplo de este rango en el empleo femenino se refiere a las oportunidades que se abren para las enfermeras graduadas costarricenses en el mercado de trabajo estadounidense. En el caso de los emigrantes a otros países, predominan los que se ocupan como técnicos y profesionales (Banco Central, 2015).

Cuadro 13
Costa Rica: Evolución del envío de remesas y promedio mensual en metálico (2005-2014)

	2005		2010		2014	
	% de emigrantes que envían	US\$	% de emigrantes que envían	US\$	% de emigrantes que envían	US\$
Estados Unidos	68	420	55	437	49	446
Otros países	44	454	57	529	38	511
Total	62	423	56	458	44	469

Fuente: Banco Central de Costa Rica. Unidad de encuestas económicas, 2014.

Hasta hace una década, algo más de la mitad de los emigrantes enviaban remesas a sus familiares en Costa Rica, pero esa proporción ha ido disminuyendo lentamente, siendo del 44% en el 2014. En ese año, la cantidad promedio de remesa mensual era de \$446 entre los migrantes a Estados Unidos y de \$511 para los emigrantes a otros países. El uso que hacen los familiares de las remesas en Costa Rica es variado: aunque un 26% lo emplean para alimentación, el resto es gastado en vestuario, salud, pago de deudas, construcción y ahorro.

Aunque no pueda disponerse de datos precisos al respecto, todo indica que la población emigrante costarricense incluye sectores tanto de bajos ingresos como de clases medias,

todos motivados por mejorar su estándar de vida –y el de su familia en Costa Rica– mediante la emigración, especialmente cuando ésta se dirige hacia los Estados Unidos; la emigración hacia otros países incluye motivos diversificados, entre los que destaca la elevación del nivel de estudios y la mejora del currículo profesional.

1.3 Diagnóstico específico de las necesidades de la población migrante en Costa Rica

Una vez realizada la aproximación al reconocimiento de las características de la inmigración en Costa Rica, puede avanzarse hacia la identificación de las necesidades y demandas que dicha población presenta en este país. Ciertamente, al manifestarse la notable diferencia que existe entre los distintos flujos migratorios, se hace necesario distinguir las necesidades de la gran mayoría de los inmigrantes, en torno al 80% del total, compuesta por los procedentes de Nicaragua (76%) y los sectores menos favorecidos de los llegados de otros países latinoamericanos (5%). Desde luego, para el 20% restante, que procede de los otros países –población no pobre en casi su totalidad– las necesidades y demandas son de distinta dimensión y naturaleza. Por esa razón, parece procedente centrarse en las que refieren a esa gran mayoría de (trabajadores) inmigrantes, aunque también sea necesario contemplar las necesidades específicas de los migrantes en tránsito, surgidos en años recientes.

La identificación de tales necesidades del bloque mayoritario de la inmigración se enmarca en el cumplimiento del cuadro general de los derechos humanos asumidos por Costa Rica. Su ejercicio, en la práctica, se realiza en relación con la normativa migratoria que posee cada país de acogida, entre otras razones porque con frecuencia tal ejercicio, como el uso de servicios básicos (salud, educación, etc.), está condicionado por el estatus migratorio de la persona. En el caso de Costa Rica, el cuadro normativo que concierne a la migración tiene cuatro fuentes principales: el marco constitucional, el sistema internacional, la legislación nacional migratoria, y la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

Ahora bien, en cuanto a la integración y sus diversas dimensiones, es importante partir de la integración socioeconómica, en la cual las necesidades y demandas se refieren al campo

laboral, a los servicios básicos de salud, educación y vivienda, a las condiciones de seguridad y al acceso a los programas para superar la pobreza.

Los trabajadores inmigrantes de ambos sexos procedentes de Nicaragua no se ocupan con alta frecuencia en Costa Rica en la misma ocupación que poseían en su país de origen. De hecho, se incorporan en las ocupaciones a las que pueden acceder, frecuentemente –sobre todo en el caso de las mujeres- de peor cualificación. Eso sucede con los hombres en ocupaciones específicas, como construcción o guardas de seguridad, así como en las mujeres, que tenían ocupaciones diversas en Nicaragua y se ocupan altamente en Costa Rica, como empleadas domésticas y de hostelería. La enorme dificultad de ascender en la escala ocupacional es una preocupación para esta población.

Otra inquietud, en relación con la anterior, se refiere a los bajos salarios y la discriminación salarial en razón con el estatus migratorio, la información estadística muestra que los salarios que cobran los inmigrantes nicaragüenses son menores que los cobrados por los costarricenses en las diferentes ramas de la producción, situación que se agrava en el caso de las mujeres. Pero sobre todo en el caso de los inmigrantes en situación irregular, los empleadores suelen aprovechar esta circunstancia para pagar bajos salarios (siempre por debajo del salario mínimo legal).

Esta situación también se produce respecto del aseguramiento laboral, sobre todo en algunos campos productivos. Destaca el caso de las empleadas domésticas, donde los datos hasta el 2016 mostraban que sólo estaban aseguradas un 5% de las mismas. Sobre este asunto se regresará más adelante al tratar uno de los ejes específicos de este Plan Nacional, migración y salud.

En cuanto a los derechos laborales (jornada de trabajo, horas extraordinarias, vacaciones, pago por despido, etc.), cabe distinguir dos temas importantes: a) la diferencia que los inmigrantes aprecian entre las condiciones de su país de origen y las que encuentra en Costa Rica; b) la diferencia entre la normativa laboral costarricense y su aplicación en la práctica social. Respecto del primer tema, los estudios realizados al respecto (OIM-OIT-MTSS, 2011) muestran que los inmigrantes por un lado, reclaman los derechos laborales

que tienen sus compañeros costarricenses, pero por otro lado declaran que tales condiciones eran tendencialmente peores en su país de origen.

En cuanto al segundo problema, un estudio reciente (Castro, 2016) muestra que el asunto no está en la normativa costarricense (Código de Trabajo, etc.) que es bastante igualitario respecto de los trabajadores inmigrantes, sino en su falta de aplicación en la práctica social, sobre todo de patronos, y el poco compromiso para cumplir la normativa laboral y migratoria. El estudio identifica que una de las debilidades se encuentra en la inspección de trabajo y el de recursos para garantizar estos procesos, en este último aspecto, cabe destacar las posibilidades que se abren para los trabajadores inmigrantes con la nueva Ley de Reforma Procesal Laboral, de reciente aprobación, sobre todo porque contiene el Beneficio de Justicia Gratuita para los trabajadores en condición de pobreza, que les permitirá acudir a los tribunales con el apoyo de un abogado durante todo el proceso.

En el campo de los servicios de salud se ha producido un avance desde principios de siglo, primero debido a las resoluciones de la Corte Constitucional y luego con la reforma de la legislación migratoria respecto a los inmigrantes en condición regular. En la actualidad, la Ley establece la obligatoriedad del aseguramiento a la CCSS y al INS. Sin embargo, la información estadística muestra los enormes bolsones de trabajadores no asegurados, en especial entre los peones agrícolas y las trabajadoras domésticas. Ello significa que patronos y también trabajadores eluden esta obligación para no encarecer el costo de su oferta de trabajo.

Por otra parte, los inmigrantes irregulares no tienen asistencia sanitaria a menos que se encuentren en condiciones de grave vulnerabilidad. La normativa vigente establece los casos en que se produce esta vulnerabilidad: personas menores de edad, adultos mayores y mujeres embarazadas (pre y post parto). También está prevista la atención sanitaria de toda persona en casos de emergencia, aunque la normativa determina que luego deben de pagar por la atención recibida. Asimismo, están contempladas, sin excepción, las personas en las campañas de vacunación y la atención en situaciones de desastres y pandemias. Y recientemente se ha logrado el acceso a antiretrovirales.

En el ámbito de la educación la normativa favorece claramente a los menores de edad, luego de varias resoluciones de la Corte y la normativa emitida por el propio sistema educativo. De esta forma, los menores inmigrantes tienen el derecho de matricularse y permanecer en el sistema educativo costarricense al margen de su condición migratoria, regular o irregular. Respecto de los estudiantes de niveles más avanzados, la Ley vigente establece como una categoría especial migratoria el ser estudiante (art. 102 y 105). Para matricularse se deben presentar los títulos emitidos por otros países, algo que desde el 2011 se ha facilitado, aunque existen todavía reclamos al respecto.

En cuanto al acceso a los subsidios para apoyar a las familias y el otorgamiento de becas, existen diferentes opciones en varias instituciones, como la Dirección de Programas de Equidad del MEP, el Fondo Nacional de Becas (FONABE) y el programa Avancemos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). No todos los programas admiten inmigrantes irregulares, como es el caso de FONABE, que exige los documentos que acrediten la situación migratoria regular. Por esa razón, la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013-20123 (PMICR) identifica como una línea de acción "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".

Una demanda importante se refiere al derecho a una vivienda digna. Ya se ha visto con anterioridad las dificultades habitacionales de la mayoría de los trabajadores inmigrantes en Costa Rica. Por eso es necesario conocer los sistemas para acceder a los programas de acceso y mejoramiento que tienen a su disposición los inmigrantes. Las dos principales entidades son el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) y el IMAS, tanto a efectos de construcción como de reparación de la vivienda. En ambos casos, los inmigrantes deben tener la condición de residentes permanentes, lo que obliga con frecuencia a esperar a adquirir esa condición (desde la irregularidad o la residencia temporal) para tener acceso a esos beneficios. Las condiciones son aún más restrictivas en las zonas rurales para obtener recursos para la explotación agrícola propia.

Además de buena parte de los programas que desarrolla el IMAS, con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) se financia diferentes

programas de salud; del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), incluyendo el de Prestaciones Alimentarias a cargo del Estado para jóvenes en albergues operados por el Sistema Nacional de Protección Especial; el funcionamiento del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y sus programas de formación humana para mujeres en condiciones de pobreza; los subsidios para pacientes en fase terminal; obras de infraestructura para zonas indígenas; mantenimiento y cuidado de personas menores de edad residentes en Ciudad de los Niños (Cartago); el programa Avancemos; y las pensiones que se otorgan a través del Régimen no Contributivo de la CCSS.

Es muy importante subrayar que, en cuanto al acceso de las personas inmigrantes a las políticas sociales y servicios básicos del Estado costarricense, un asunto crucial es el referido a la información sobre tales servicios y sus condiciones de acceso. Al respecto, existe una amplia coincidencia en todos los informantes clave consultados acerca del problema de la desinformación de los inmigrantes. Un aspecto que subraya el IMAS, se refiere al esfuerzo que esta institución realiza “informando de los servicios existentes en Costa Rica para la población inmigrante y, en especial, de los programas gubernamentales de bienestar social y lucha contra la pobreza”. (Tomado de Castro, 2016: 99).

En cuanto al plano sociocultural se han realizado estudios cuantitativos y cualitativos que muestran las dificultades existentes, así como los avances. Una encuesta sobre percepciones de la población costarricense en 2012 mostró que, aunque hay todavía opiniones netamente discriminatorias y xenófobas, la mayoría de los consultados se sitúan en una zona intermedia, donde ya no se generaliza: “los nicas vienen a buscar trabajo, aunque algunos vienen a otras cosas” (IDESPO, 2012). Estudios cualitativos también problematizan el proceso de integración. “Probablemente, la dificultad con el concepto de integración es que no reconoce que tanto quienes llegan como quienes les precedieron cambian en el proceso de reconocerse” (Sandoval, 2008: 377).

Desde esta perspectiva, el estudio de Sandoval acoge la categoría del “tercer espacio” como aquel creado específicamente por la presencia de los inmigrantes: “El tercer espacio subraya la ambigüedad presente en las relaciones interculturales, muy a menudo atravesadas por relaciones de poder desiguales” (Sandoval, 2008: 378). Sandoval pone como ejemplo el caso de la comunidad de La Carpio, como comunidad binacional donde

las relaciones entre costarricenses y nicaragüenses son estrechas pero no ausentes de conflicto y rechazo mutuo.

Una publicación reciente de Sandoval (2016), integra un estudio sobre prejuicios acerca de la inmigración nicaragüense, donde se destacan dos factores diferenciales: el nivel educativo influye inversamente en el nivel de prejuicio (a mayor educación menos prejuicio) y, en los estratos más pobres costarricenses, el prejuicio guarda relación con la competencia por los puestos de trabajo de menor cualificación (López y Delgado, 2016). Es importante recordar a este respecto que diversos autores han señalado que la ocupación de los puestos de baja calificación por parte de la población inmigrante es funcional al desarrollo del modelo económico nacional, pero supone una competencia para los sectores pobres costarricenses.

Una situación especialmente delicada se presenta con los nuevos flujos migratorios que consideran Costa Rica como país de tránsito. La información disponible sobre la inmigración cubana y la extracontinental (más tarde identificada como principalmente procedente de Haití) muestra graves necesidades de distinto orden, pero especialmente en términos de alimentación, techo, salud, seguridad y de documentación. La situación se ha enfrentado con una óptica de emergencia, incorporando a la propia entidad de emergencias (Comisión Nacional de Emergencias) de manera fundamentalmente reactiva, convocando a un conjunto de instituciones (CCSS, Ministerios de Educación, Salud, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, Comisión Nacional de Emergencias, Cruz Roja, IMAS, entre otras), que han invertido una cantidad considerable de recursos, incluyendo la construcción de refugios tanto en la frontera sur como en la norte.

La DGME ha enfrentado el problema de la documentación emitiendo un Permiso de Ingreso y Tránsito (PITs), aunque siempre hay una cantidad de estos migrantes en situación irregular, atravesando el territorio nacional, expuestos a riesgos de seguridad. En suma, estos flujos de inmigración, si bien no refieren a cantidades altas de población, presentan un cuadro de necesidades extremas, que suponen un impacto social e institucional considerable.

Ahora bien, tales necesidades deben ser atendidas desde un enfoque de derechos humanos, pero sucede que las personas migrantes mantienen su voluntad de seguir su desplazamiento hacia el norte abandonando Costa Rica, como parece ser en la casi totalidad de los casos, y

difícilmente pueden ser necesidades tratadas desde una perspectiva de integración social. Se trata, como de hecho ha percibido la CCSS, de una problemática a tratar en términos de cobertura especial, no obstante, se debe tener en cuenta que debido a distintos factores pueden terminar estableciéndose en el país. Ello, independientemente de que, una vez evidenciado el surgimiento del fenómeno de esa migración de tránsito, las autoridades costarricenses adquieran capacidades para tratarlo de una forma más previsible.

2. Marco normativo para la defensa y promoción de la integración migrante en Costa Rica

Dentro de los procesos de construcción del nuevo Plan Nacional de Integración para Costa Rica, el análisis y la identificación de las experiencias obtenidas a raíz del primer Plan han sido fundamentales, pues han permitido generar un replanteamiento en cuanto a la línea base bajo la cual se inicia el desarrollo de este proyecto. Es así como, a raíz del trabajo en conjunto, se planteó en primera instancia desarrollar un diagnóstico sobre la normativa vigente en el país asociada al tema de la migración, que a la vez engloban las variables relacionadas con el fomento de la integración de la población migrante, refugiada y solicitante de refugio.

En el presente capítulo, se trata de recopilar las políticas y los compromisos asumidos por Costa Rica en materia de Derechos Humanos y que afectan a la migración de personas. Se parte de la revisión de los instrumentos de carácter internacional ratificados por Costa Rica –declaraciones, convenios, protocolos-, seguida de los instrumentos de protección de derechos humanos ratificados dentro del Sistema Interamericano, para llegar al análisis de la normativa y las políticas públicas nacionales vigentes, en primer lugar la Constitución Política reformada en junio de 2015.

Bajo estos criterios, se cuenta con el siguiente conglomerado de normas:

2.1 Instrumentos Internacionales

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 14) 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 14
Instrumentos Internacionales de protección 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 Cruelles, 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: Política Migratoria 2013-2023

2.2 Instrumentos dentro del Sistema Interamericano

El Sistema Interamericano cuenta con una serie de instrumentos de protección de derechos humanos. Complementariamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) 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 15
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: Política Migratoria 2013-2023

La Corte IDH 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 Corte Interamericana 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.

2.3 Instrumentos Nacionales

De conformidad con la reforma a la Constitución Política en el mes de junio de 2015, se modifica el artículo 1 de la siguiente manera:

“Costa Rica es una República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural”.

A partir de la multiétnicidad y pluriculturalidad reconocidas en Costa Rica, la integración de la población migrante y refugiada cobra especial importancia para el cumplimiento del artículo 1 de nuestra Constitución Política.

De igual manera, 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.

Concretamente, no existe en el país una Política específica sobre Integración de la población migrante y refugiada. Costa Rica cuenta con una Política Migratoria Integral, para el período 2013-2023, aprobada en la sesión n°. 100 del 8 de agosto de 2013 y publicada mediante Decreto Ejecutivo 38099-G publicado en La Gaceta n°. 245 del 19 de diciembre de 2013.

Existen en Costa Rica las siguientes políticas públicas, dentro de las cuales está la población migrante y refugiada en forma transversal:

- Política Nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia
- Política Pública de la Persona Joven
- Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia
- Política Pública de la Persona Adulta Mayor
- Política Nacional de Sexualidad
- Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género
- Política Nacional en Discapacidad
- Política Migratoria del Poder Judicial

Para todas las políticas públicas emitidas por el Estado costarricense, sus programas y proyectos aplican a la población migrante y refugiada, en tanto los temas de derechos humanos comprenden a toda la población, independientemente si es una persona nacional o extranjera.

3. Estructura del Plan Nacional de Integración

3.1 Objetivo General

- Garantizar la integración e inclusión social de la población migrante y refugiada en el país, fomentando la igualdad de oportunidades, la equidad y el respeto a los DDHH, mediante el trabajo conjunto y articulado de la institucionalidad pública y privada, para mejorar integralmente los espacios sociales, económicos y culturales.

3.2 Objetivos Específicos

- Articular de manera interinstitucional respuestas integrales a las necesidades de la población migrante y refugiada
- Impulsar el reconocimiento de la diversidad cultural para la convivencia y la cohesión social, en el marco de la Política Nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia
- Garantizar la Integración e inclusión social de la población migrante vulnerable, refugiada y solicitante de refugio en la sociedad costarricense
- Adecuar las políticas, estrategias, directrices, lineamientos y procedimientos a las particularidades de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio, para garantizar el derecho humano a la salud.
- Fomentar la incorporación al mercado laboral de personas migrantes en igualdad de condiciones que la población nacional para garantizar el respeto a los derechos laborales.
- Propiciar en la comunidad educativa un contexto que reconozca la diversidad socio-cultural y libre de discriminación, para el acceso y goce pleno de los derechos humanos de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio, así como la convivencia y la interculturalidad

3.3 Principios

La Política Migratoria 2013-2023 definió los principios y enfoques que son aplicables para el Plan Nacional de Integración:

- **Principio de igualdad**

Se orienta a garantizar que no haya excepciones ni privilegios, propiciando contextos en que todas las personas sean consideradas iguales y no se superpongan los intereses de grupos dominantes sobre los intereses de grupos tradicionalmente vulnerables. Para que se de una adecuada implementación de este principio, debe procurarse un contexto libre de discriminación y que promueva la inclusión social.

- **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. Busca generar contextos en que las brechas sean identificadas y cerradas mediante acciones que reivindiquen los derechos de las personas y les abran las oportunidades que el contexto social muchas veces cierra.

- **Principio de no discriminación**

Vinculado con el principio de igualdad y el de equidad, 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 que han sido históricamente vulnerados.

- **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 sin distinción de género, grupo etario, religión, grupo étnico, orientación sexual o nacionalidad. La exigibilidad de derechos aplica para las personas migrantes que se encuentran residiendo en el país, para quienes se encuentran en tránsito, así como para los nacionales en el exterior.

- **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 de unas personas con otras, en pro del crecimiento personal y colectivo y del desarrollo de todos los/as seres humanos.

- **Principio de respeto de los derechos laborales de las y los trabajadores migrantes**

Este principio se complementa con el principio de no discriminación y con el enfoque de derechos humanos y se refiere al respeto a los derechos laborales de las personas migrantes

trabajadoras, sin importar su condición migratoria. En este sentido, el punto de partida es que una situación migratoria irregular no puede ser justificación para no garantizar el respeto a los derechos laborales y condiciones de trabajo digno y decente.

- **Otros principios:**

El principio de que la migración, en condiciones humanas y de forma ordenada beneficia a las personas migrantes y a las sociedades de origen y destino de las mismas.

El principio de fomento a la reunificación familiar de las personas migrantes regulares.

El principio de favorecimiento del asentamiento de las personas que más ayuda humanitaria necesitan.

3.4 Enfoques

- **Enfoque de derechos humanos**

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

- **Enfoque de género**

El enfoque de género implica reconocer la existencia de brechas de oportunidad que socialmente se han construido entre hombres y mujeres. Este enfoque implica, asimismo, velar de manera diferenciada por hombres y mujeres, tomando en cuenta las particularidades de cada género y las implicaciones sociales que estas conllevan.

- **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 a partir de la diversidad hay determinados grupos que están en desventaja social debido a construcciones y estereotipos creados a partir de sus realidades.

- **Enfoque de integración**

Desde este enfoque se reconoce la importancia de que todas las personas que habitan un territorio sean tomadas en cuenta en términos de 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.

- **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.

- **Enfoque de participación social proactiva**

Este enfoque se orienta hacia la proactividad durante todas las etapas del proceso y debe entenderse en dos sentidos: el primero tiene que ver con una construcción participativa de la política, y el segundo, con 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.

- **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.

- **Enfoque de integralidad**

Cuando se dice que la política es integral, significa que es intersectorial y multidimensional y que incluye un enfoque de corresponsabilidad.

3.5 Evaluación del Primer Plan Nacional de Integración 2013 – 2017

Como punto de partida para analizar los resultados del primer Plan Nacional de Integración, se generó un diagnóstico basado en los ejes temáticos que, a través de las líneas de acción, buscaban lograr un cumplimiento de actividades orientadas al alcance de objetivos específicos. De tal manera, mediante una revisión de las matrices se determinó establecer un diagnóstico cualitativo y cuantitativo, dando como resultado una correlación de los indicadores y resultados finales.

Como resultado final se presenta el siguiente cuadro que representa los datos obtenidos y posteriormente, el análisis situacional.

Cuadro 16
Alcances del Plan Nacional de Integración 2013 – 2017

Eje	Cantidad de actividades propuestas	Cantidad de Actividades cumplidas	Cantidad de actividades incumplidas
Migración e Integración	32	2	30
Educación e Integración	26	0	26
Seguridad e Integración	1	1	0
Adaptación Social e Integración	2	1	1
Participación e Integración	8	5	5
Salud e Integración	11	2	9
Totales	80	11	69

Fuente: Dirección de Integración y Desarrollo Humano

Es importante resaltar que se desarrollaron proyectos que proporcionaron ciertos avances en seis de los siete ejes planteados, al respecto se pueden mencionar los siguientes:

- Eje de Migración e Integración: Bajo la línea estratégica de Comunicación e Integración se logró desarrollar el proyecto: Fortalecimiento del Programa “Migramóvil”. Para la línea estratégica de Repatriación Humanitaria de

Costarricenses, se logró desarrollar el proyecto: Repatriación de costarricenses en condición de vulnerabilidad.

- Eje de Seguridad e Integración: Bajo la línea estratégica para prevenir la violencia y el delito en zonas de alta presencia de migrantes, se desarrolló el proyecto: "Integración de la Población Migrante mediante la Ampliación en la Cobertura de los Programas Policiales Preventivos en las Zonas Fronterizas y en Comunidades con Alta Presencia de Inmigrantes".
- Eje Adaptación Social e Integración: Bajo la línea estratégica de otorgar recursos financieros para ejecutar repatriaciones se logró desarrollar el proyecto: "Traslado de la población extranjera sentenciada en Costa Rica a su país de origen, y repatriación de costarricenses condenados en el extranjero para que cumplan su condena en Costa Rica".
- Eje participación e Integración: Bajo la línea estratégica de diagnosticar la normativa y definición de procedimientos sobre la afiliación y participación se desarrolló el proyecto: "Afiliación y participación de la población migrante y refugiada en las organizaciones de desarrollo comunal creadas al amparo de la ley N°3859

Mientras que para la línea estratégica de Sensibilizar y Capacitar surgió el proyecto: "Campaña de comunicación de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad para promover, en el ámbito nacional la afiliación y participación de la población migrante y refugiada en las Organizaciones de Desarrollo Comunal, creadas al amparo de la ley 3859".

En la línea estratégica de Fomento de iniciativas locales para promover la integración se desarrolló el proyecto: "Adquisición de 3 vehículos 4x4, estilo pick up, para promover y facilitar los procesos de integración de la población migrante y refugiada en las organizaciones de desarrollo comunal creadas al amparo de la ley 3859".

- Eje Salud e Integración: Bajo la línea estratégica para el mejoramiento de las condiciones en equipo e infraestructura se logró desarrollar el proyecto denominado: Construcción de la oficina sanitaria de Liberia.

Ahora bien, partiendo de la realidad mostrada a través de los resultados cuantitativos, el análisis conlleva a determinar los principales motivos para explicar de manera concreta el contexto general. Un aspecto que distorsionó la dinámica del primer Plan Nacional de Integración fue que, a pesar de su pretensión por ser un proceso nacional, faltó el rigor de hacer que realmente el plan fuera vinculante al omitirse la participación de actores fundamentales como MIDEPLAN, o la posibilidad de constituirlo en un decreto; lo que se

evidenció posteriormente, por parte de los demás actores institucionales, como una debilidad.

En un intento por sobrellevar esta inobservancia en el principio de una formulación efectiva, se realizaron sesiones de trabajo con los sectores involucrados con el propósito de orientar la finalidad de los proyectos pues según los sectores, desde un inicio, el fondo se percibía como una caja chica para el desarrollo de proyectos institucionales, con una visión un poco sesgada de lo que debiera ser la integración de las personas extranjeras. Dada la falta de inclusión, no todas las instituciones en un inicio, aceptaron el liderazgo y la metodología planteada en el primer Plan Nacional de Integración.

Otro de los factores que dificultaron la implementación del plan, se asoció a la rigidez con la cual se esquematizaron los proyectos para cada uno de los sectores participante. Se constituyó una cartera de proyectos sin tomar en cuenta que, su eventual aprobación y posterior implementación, podría estar sujeto a cambios de contexto en las dinámicas migratorias que posiblemente con el tiempo no se ajustaban a los proyectos planteados en primera instancia, puesto que una de las principales características del fenómeno migratorio es el dinamismo con el que se desarrolla.

Bajo los argumentos expuestos, se procedió a desarrollar la siguiente lista de los principales motivos por los que la ejecución de proyectos del primer Plan Nacional de Integración no se concretó en su totalidad:

1. Falta de carácter vinculante de la participación de los distintos sectores beneficiarios del FSM, por la omisión de MIDEPLAN en la elaboración del Plan Nacional de Integración.
2. Su inicial rigidez de limitarse a unos determinados proyectos sin prever cambios en el escenario migratorio durante 5 años
3. Politización del Plan Nacional de Integración.
4. Curva de aprendizaje de la DGME sobre la operatividad del Fondo Social Migratorio mediante la figura de fideicomiso.

5. Generar el pensamiento de que el Plan se resumía al Fondo Social Migratorio, lo cual excluía el accionar de otros actores que construyen integración aunque no se beneficien del FSM.

Ante estas particularidades, cabe destacar que aun así, se cuenta con buenas experiencias pues con el proceso de la creación del Plan se logró poner en la palestra nacional la relevancia del tema de integración, y se permitió convocar a todas estas instituciones alrededor del tema migratorio, recalcando que esta iniciativa fue la primera en su tipo que se había realizado en nuestro país, generando así que se visualizara el tema migratorio dentro de las percepciones institucionales.

Como parte de la estrategia de poder aprovechar la dinámica participativa y de articulación que conllevaba la creación del Fondo Social Migratorio, las instituciones hicieron importantes esfuerzos por asumir una conciencia colectiva en torno a la calidad de servicios básicos y a la garantía de la accesibilidad de derechos que tienen las poblaciones extranjeras en nuestro país y, en consecuencia, se crearon las primeras matrices de proyectos que procuraron en su conjunto una visión país de apoyo a este proceso de integración.

3.6 Metodología del Proceso de Elaboración del II Plan Nacional de Integración

Como metodología para el desarrollo del Plan, la estrategia utilizada se ha basado en un trabajo participativo, analítico y documental, el cual se analiza tanto cuantitativa como cualitativamente y se refleja de la siguiente manera:

- **El análisis evaluativo:** La línea base para la formulación y desarrollo del Plan Nacional de Integración surge a raíz del análisis del contexto migratorio de Costa Rica, en donde se identifica la necesidad de generar nuevas acciones orientadas a la integración de la población migrante y refugiada en el país, puesto que junto con los cambios del escenario nacional e internacional en torno a la migración, el Estado debe alinear sus estrategias de manera asertiva.

- **El trabajo participativo:** Este mecanismo se gestionó mediante encuentros presenciales para abordar temas que se desarrollan a lo largo de este documento. De tal manera, la construcción de este Plan Nacional de Integración se constituye como un proceso inclusivo en el cual confluyen los esfuerzos de actores asociados a la temática de la integración, tanto del entramado institucional como de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, así como de la cooperación internacional, bajo el entendido de que la integración se logra a través del trabajo conjunto, la coordinación, el intercambio de conocimientos y las buenas prácticas.
- **La consulta documental:** Para este proceso, los resultados obtenidos de cada sesión de trabajo participativo se sistematizan mediante el análisis de la información, el aporte de los expertos y la revisión bibliográfica de estudios y datos oficiales de gobierno, para después validar cada propuesta dentro de la colectividad de actores partícipes, así como la respectiva aprobación técnica del Ministerio de Planificación y la política respaldada por el Consejo Nacional de Migración.

Consecuentemente, la metodología descrita en las líneas anteriores, se implementó a través de las siguientes etapas:

- Evaluación cuantitativa y cualitativa del I Plan Nacional de Integración 2013 – 2017, a través del análisis de las distintas experiencias generadas en el período de implementación.
- Análisis del contexto migratorio, por medio de la elaboración de un diagnóstico que aborda las particularidades de la migración en la actualidad, visualizando el enfoque de la integración de las poblaciones migrantes y refugiadas, las buenas prácticas y retos pendientes respecto a estas dinámicas.
- Revisión documental de los instrumentos normativos suscritos por Costa Rica a nivel internacional y regulación interna, asociados al resguardo, promoción y protección de los derechos de las personas migrantes y refugiadas.
- Sistematización de las propuestas generadas en las sesiones grupales de trabajo de los talleres realizados. Este intercambio de ideas y discusiones dio lugar al

planteamiento de los ejes estratégicos del Plan: El fortalecimiento institucional, reconocimiento de la diversidad, poblaciones migrantes y refugiadas en condición de vulnerabilidad, trabajo, salud, educación.

- Consulta a expertos en materia migratoria, promotores activos en el trabajo con poblaciones vulnerables y el fomento de la integración.
- Reuniones de trabajo en conjunto con MIDEPLAN para la sistematización y diseño de las matrices de seguimiento, la coordinación para el desarrollo metodológico de aspectos como la gestión, gobernanza, evaluación y seguimiento del Plan.
- Sesiones de asistencia técnica por parte del equipo de expertos del MIEUX, para la revisión y propuestas de sugerencias durante la elaboración del Plan.

Con respecto a las actividades desarrolladas se puede visualizar de manera detallada el cronograma en el anexo 1: Cronograma de actividades para el desarrollo del Plan Nacional de Integración 2018 – 2022.

4. Ejes estratégicos del Plan Nacional de Integración

4.1 Reconocimiento de la diversidad

Como punto de partida para este eje, es indispensable aceptar la sociedad costarricense es ya pluricultural, por lo cual, el reconocimiento de la diversidad es un eje transversal que articula las acciones que se implementarán en la estrategia de ejecución de este Plan, a través de los ejes subsecuentes. Así pues, para alcanzar el reconocimiento de la diversidad, es necesario garantizar la igualdad de derechos y la interacción entre inmigrantes y costarricenses para mitigar las posiciones contrarias reflejadas en el imaginario social de una Costa Rica homogénea, que alimentan la xenofobia, el racismo y la discriminación.

Sobre este particular, la integración sociocultural es un campo donde se manifiesta claramente que su avance depende tanto del tipo de recepción que preste el país de acogida, como de la actitud que muestren las y los inmigrantes como sujetos activos del proceso de integración.

Respecto de la recepción del país de acogida, el grado de integración de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada guarda relación con la existencia o no de

actitudes y opiniones marcadas por el racismo y la xenofobia en el seno de la población nacional, que generalmente desembocan en pautas discriminatorias sociales e institucionales hacia las y los inmigrantes. El racismo refiere a la convicción de que existen razas (o composiciones raciales) que tienen más valor que otras, mientras que la xenofobia refiere directamente al rechazo (que puede derivar en odio) de lo extranjero, de sus costumbres, su cultura, su identidad y sus vivencias. Por lo general, ambas actitudes se articulan para producir discriminación y rechazo hacia el inmigrante por parte de la población local.

Respecto de esas actitudes en la población costarricense, una publicación reciente de Sandoval (2016), integra un estudio sobre prejuicios acerca de la inmigración nicaragüense, donde se destacan dos factores diferenciales: el nivel educativo influye inversamente en el nivel de prejuicio (a mayor nivel educativo menor nivel de prejuicio). De todos modos, las consultas con organizaciones que apoyan a los nicaragüenses señalan que, aunque son conscientes del cambio favorable entre los costarricenses, queda todavía mucha xenofobia por eliminar (entrevista Gómez, AMNCR, 12/07/17).

El Estado ha establecido una herramienta en esta materia con la aprobación en 2014, de la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia 2014-2025, según el Decreto Ejecutivo No. 38140, la cual identifica como poblaciones prioritarias a personas migrantes y refugiadas, afrodescendientes, pueblos indígenas u originarios.

El objetivo general de esta Política Nacional dice así: “Adoptar medidas eficaces que propicien la generación de prácticas sociales, intergeneracionales, inclusivas y respetuosas de la diversidad, de acuerdo con los enfoques de esta Política para garantizar el ejercicio pleno y efectivo de los derechos humanos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, migrantes y refugiados en la sociedad costarricense, y erradiquen las formas de discriminación, racismo y xenofobia”. Este objetivo se desarrolla mediante siete ejes: fortalecimiento institucional, derechos civiles y políticos, educación y cultura, salud y seguridad social, trabajo y desarrollo económico, nivel de vida, ambiente y territorialidad.

Bajo este orden de ideas, el PNI constituye además, una herramienta para el cumplimiento de políticas públicas, como la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia 2014 – 2025 y la Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013 – 2023, que buscan promover el resguardo de los Derechos Humanos, en este caso particular, por medio de líneas de acción focalizadas en promover la diversidad como un factor visible, a través del trabajo de conjunto de las autoridades y demás autores vinculados a esta temática, con el propósito de trascender a la esfera social de manera propositiva para mitigar los prejuicios y falsos rumores que existen en torno a la migración.

Cuadro 17

Avances desde 2010 en el eje estratégico Reconocimiento de la diversidad

- Reforma del art. 1 de la Constitución Política, al establecer el carácter multiétnico y pluricultural de Costa Rica.
- La ley 8764 permite la participación de organizaciones que representan a poblaciones inmigrantes en el Consejo Nacional de Migración y el espacio de interlocución sectorial: Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada.
- Los inmigrantes, sobre todo los nicaragüenses, han conformado organizaciones propias y tienen apoyo de organizaciones sociales y sindicatos costarricenses.
- Los inmigrantes pueden participar en las Asociaciones de Desarrollo Comunal costarricenses en las cuales existen recursos para incentivarlo
- Existe una Política Nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación y xenofobia.
- Los estudios de opinión reflejan un cambio en la percepción de los nacionales acerca de los inmigrantes, pasando de una opinión negativa generalizada a una mayor diversidad de percepciones.

Fuente: Elaboración propia, basado en el diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017

4.2 Poblaciones migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio en condición de vulnerabilidad

Acceso a los programas para apoyar la superación de la pobreza.

Un estudio reciente (Castro, 2016) señala que este acceso encara situaciones diversas. Varios programas del IMAS (vivienda, emprendimiento, Jefas de Hogar, por ejemplo) necesitan que la persona inmigrante esté en condición de residencia regularizada, particularmente aquellos cuyo financiamiento proviene de FODESAF. Sin embargo, existen otros programas, como Bienestar Familiar y los referidos al cuidado de personas

menores de edad, que no establecen directamente esa condición para ser beneficiario, toda vez que la población objetivo es menor de edad y está cubierta por la normativa correspondiente tal como se ha mencionado anteriormente.

También son atendidas sin excepción personas migrantes, en los programas que atienden a personas en situación de abandono y en situación de calle, como parte de la Política Nacional de Atención Integral a esta población, emitida en 2016 y que tiene a los inmigrantes en condición irregular y a los refugiados como parte de su población meta.

En Costa Rica, la mayoría de programas y servicios sociales dirigidos a personas de escasos recursos reciben financiamiento de FODESAF, que es el principal instrumento de la política social selectiva para atender la pobreza en Costa Rica. Pero la Ley de FODESAF establece límites para el acceso a los programas y servicios que se financian con estos recursos para personas inmigrantes, a excepción de personas menores de edad, con discapacidad o enfermedad crónica o terminal. El artículo dos de dicha ley (No. 8783 de 2009, que reforma la Ley No. 5662) indica que "Son beneficiarios de este Fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta y las demás leyes vigentes y sus reglamentos".

La iniciativa destacada de lucha contra la extrema pobreza, Estrategia Puente al Desarrollo, impulsada en la presente administración del Presidente Solís Rivera, no declara explícitamente si debe o no tratar a la población migrante, solicitante de refugio y refugiada, aunque al operar en terreno se están encontrando con frecuencia personas inmigrantes, quienes son integradas de manera práctica. Como se sabe, esta estrategia procura articular en territorio a las personas que se identifican en condición de extrema pobreza con los principales servicios y programas sociales selectivos que cuenta el país.

4.2.1. Retornados costarricenses

Las dificultades para cuantificar el volumen de la emigración costarricense se agudizan al tratar de estimar la proporción de emigrados que retornan al país de origen; las cifras aproximadas se obtienen de encuestas que han preguntado este aspecto en términos de

hogares con y sin migrantes. Por ejemplo, la encuesta realizada por OCDE/FUNDEVI señala que “la proporción de migrantes de retorno que regresaron de Estados Unidos es inferior a la proporción relativa de emigrantes que residen allí, tanto para los hombres como para las mujeres”, sin embargo, todo indica que regresan más los hombres que las mujeres, sobre todo de los Estados Unidos (OCDE/FUNDEVI, 2017: 68).

En cuanto a las condiciones de retorno se aprecia bastante heterogeneidad: desde quienes regresan en mejores condiciones financieras que cuando emigraron, hasta quienes lo hacen en iguales o peores que tenían a su partida. Los estudios que han tratado este tema (pocos por cierto) coinciden en que los hogares de retornados muestran una tendencia al empleo por cuenta propia, mediante algún tipo de negocio (Banco Central, 2016; OCDE/FUNDEVI, 2017); en la encuesta de OCDE/FUNDEVI se refleja que el 28% de los migrantes de retorno se emplean por cuenta propia, mientras esa cifra es sólo del 10% en el caso de las personas sin experiencia migratoria.

No obstante, varias fuentes consultadas mencionan el hecho de que también hay emigrantes retornados que no han conseguido enviar remesas suficientes para mejorar sus condiciones financieras en Costa Rica y que tienen dificultades para ubicarse profesionalmente cuando regresan, es necesario recordar que según el estudio del Banco Central, sólo en torno a la mitad de los emigrantes logran enviar remesas a Costa Rica (Banco Central, 2016), parece que una proporción difícil de estimar regresan a su país de origen en condiciones de empleo poco favorables y ello les coloca ante el riesgo de caer en la pobreza, sería necesario un mayor esfuerzo público por lograr una mejor identificación del flujo de retornados, especialmente de los que regresan en difíciles condiciones laborales y de ingresos.

4.2.2 Refugiados y asilados

Costa Rica tiene una larga tradición en materia de refugio, fue uno de los primeros países que firmó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su posterior Protocolo de 1967 y es el que tiene una de las mayores poblaciones de refugiados de América Latina (sobre todo en relación con su población nacional). Durante los años setenta y ochenta, Costa Rica recibió el flujo procedente de la crisis político-militar que asoló Centroamérica. Las solicitudes de refugio crecieron a menor ritmo durante los años

noventa y la primera década del presente siglo, pero pronto se situaron en torno a las mil personas al año. De esta forma, entre los años 2000 y 2016 el Estado costarricense otorgó el estatuto de refugiado a 10.123 personas (Planificación, DGME).

Desde luego, esta cifra refiere a un acumulado de estatutos otorgados y no a la existencia en la actualidad de esa cantidad de población refugiada. La Unidad de Refugio de la DGME, una vez realizada una depuración estadística, estima que existen en torno a 4.500 personas refugiadas a mediados de 2017. Sin embargo, es cierto que el crecimiento de solicitudes se ha acrecentado en los últimos años, pasando de 1.167 en 2012 a 2203 en 2015 y dando un salto en 2016, cuando ascendió a 4.470 solicitudes (este ritmo se mantiene en 2017, que en abril ya registraba 2.081). Los hombres son mayoritarios entre los solicitantes, en torno a los dos tercios durante la última década (DGME).

Cuadro 18
Costa Rica: evolución de las solicitudes de refugio según país de procedencia (2012-2016)

País	2012	2013	2014	2015	2016
Colombia	495	519	524	582	660
Centroamérica	216	219	407	982	1696
Cuba	376	189	167	129	89
Venezuela	14	26	129	280	1423
Otros	66	55	157	280	602
Totales	1167	958	1384	2203	4470
Porcentaje de aprobación	19%	22%	26%	30%	21%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Unidad de Refugio y Unidad de Planificación de la DGME.

Estas solicitudes eran hechas por personas que procedían principalmente de otros países latinoamericanos. En este siglo, han sido las que procedían de Colombia las más numerosas, representando en torno a la mitad de total de solicitudes. Pero no han sido de esa nacionalidad las que han impulsado el agudo crecimiento de los últimos años, sino de Centroamérica y Venezuela: en 2016 solicitaban refugio 1.696 personas del Triángulo Norte de Centroamérica (38% del total) y 1.423 de Venezuela (32%), mientras las de Colombia se mantenían en 660 (14,7%). Las principales razones que se plantean en las

solicitudes son: desde Colombia por los efectos de la guerra interna; desde el Triángulo Norte, la extrema inseguridad y las extorsiones y amenazas directas de las maras; desde Venezuela, la carencia de medicinas y alimentos, así como las amenazas y la violación de derechos fundamentales. Pero al lado de estas causas principales han comenzado a aparecer otras como la persecución por diversidad sexual o violencia de género.

Del total de solicitudes se aprobaron un quinto de las presentadas como promedio anual para el período 2012-2016, aunque se aprecian oscilaciones importantes: en 2015 se aprobaron un 30% y al año siguiente un 21% (hasta abril de 2017 se habían aprobado un 16%).

En cuanto al proceso de integración de la población refugiada en Costa Rica es posible afirmar que depende de varios factores, comenzando por su particular proceso de normalización legal. En primer lugar, la persona deberá manifestar su intención al llegar al país e inmediatamente dirigirse a la Unidad de Refugiados de la DGME para planificar la entrevista de pre-admisibilidad. Una vez realizado este trámite es citado para la entrevista de elegibilidad, donde explica a un funcionario las causas de su solicitud y aporta las pruebas que estime oportunas. En esa misma cita se extiende el documento de “Solicitante de Refugio”, que significa la primera documentación válida para permanecer en el país de acogida.

Es importante constatar la rapidez de este paso de integración legal, que se resuelve independientemente de la previsión de si la solicitud será aceptada o rechazada. Si la decisión administrativa dura más de tres meses, el solicitante puede pedir a la Unidad el cambio de cédula, por otra que le da permiso de trabajo y le permite realizar trámites bancarios, asegurarse, etc. Mientras tanto se realiza la valoración técnica, que se elevará a la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, que es el organismo que emitirá la decisión de aprobar o rechazar la solicitud. Si es aprobada, se extiende el Documento de Identificación Migratoria para Extranjeros (DIMEX), válido por dos años; en caso contrario el solicitante puede apelar la decisión, primero ante la propia Comisión y después ante el Tribunal Administrativo Migratorio, que emitirá decisión definitiva.

Ahora bien, dada la precariedad de recursos ante el incremento de las solicitudes este procedimiento puede ser prolongado. Según el responsable de la Unidad de Refugio, “hay procedimientos que duran hasta cuatro años”. Pero este procedimiento lento tiene una ventaja relativa: permite al solicitante crear otras condiciones (empleo estable, vínculo con costarricense, etc.) que le faciliten la residencia en el país; “por ello hemos notado que este procedimiento lento se hace atractivo para sectores de migrantes”. La causa de esta lentitud remite al hecho de que la dotación de la Unidad es reducida, son cinco funcionarios de planta y de ellos tres son oficiales de elegibilidad, para responder a una demanda de 350 solicitudes al mes.

Esta precariedad responde a una visión administrativa superada por las circunstancias, “hemos recibido una ayuda decisiva de la oficina de ACNUR en Costa Rica, pero ello tiene una parte negativa y es que el Estado pasa a depender de esa instancia internacional y no fortalece su propia acción pública”, además desde la Unidad de Refugio se menciona, “esta unidad sólo atiende el proceso de solicitud y no tiene competencias para gestionar la inclusión social del refugiado”, una integración que no siempre es fácil: “es una paradoja que en un país con la tradición de refugio como Costa Rica todavía haya sectores de nuestra sociedad que tiene una visión negativa, sospechosa del refugiado, algo que dificulta con frecuencia su integración laboral”.

En cuanto a las necesidades de la población refugiada para lograr su integración social, un estudio de ACNUR/ACAI para 2015 refleja que las condiciones de vida de la mayoría de esa población se asemejan bastante al grueso de la población trabajadora inmigrante. Así, el estudio mostró que el 15% de las personas encuestadas no genera ingresos, el 35% percibe menos de cien mil colones mensuales y el 23%, entre esa cantidad y doscientos mil; sólo un 12% percibe entre doscientos mil y trescientos mil colones, un 9% hasta quinientos mil y únicamente un 6% supera esta cifra. Ello hace que las condiciones habitacionales y el acceso a los servicios públicos también sean similares a las del grueso de los trabajadores inmigrantes (ACNUR/ACAI, 2015).

En 2015, ACNUR lanza en Costa Rica la campaña “Ser refugiado es como ser tico” para impulsar la integración cultural y laboral de la población refugiada. De igual forma,

promueve el programa “Vivir la Integración”, sobre la base de un acuerdo con la DGME y la Asociación de Empresarios para el Desarrollo (AED) y las organizaciones sociales ACAI y CCCR, dirigido especialmente a promover el empleo para refugiados. “Este programa pretende incentivar a las empresas para que desarrollen prácticas innovadoras de Responsabilidad Social (RSE) por medio de las cuales apoyen la integración de las personas refugiadas en Costa Rica”. (ACNUR/DGME, 2015, módulo 2, p.8).

Todo indica que la tramitación del refugio en Costa Rica presenta varios períodos y circunstancias, inicialmente cuando la persona busca acceder a ese estatus es notable la cantidad de solicitudes que se hacen al año, aunque sólo un quinto de ellas son resueltas positivamente, sin embargo el proceso de integración legal se da rápidamente, emitiendo documentación que permite al solicitante permanecer en el país.

En cuanto a la solicitud de asilo, es necesario mencionar que tiene un proceso completamente diferente al de refugio, en primer lugar se debe presentar ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRREE), autoridad que determina si se acepta o no la solicitud realizada, con frecuencia en consulta con la Presidencia de la República. La DGME sólo interviene para dar la documentación de residencia especial al asilado que ha sido aceptado por el Gobierno, en la consulta realizada ante el MRREE se ha señalado que la cifra de asilados residentes en el país es muy reducida, el perfil de este grupo humano es de personas que tenían una elevada relevancia política en su país de origen.

4.2.3 Poblaciones migrantes indígenas

La inmigración de población indígena en Costa Rica es principalmente estacional en relación con el trabajo agrícola. La estimación de su dimensión es sólo aproximada: el Censo de 2011 registró en torno a 13 mil personas de origen indígena, pero otras estimaciones indican entre 10 y 14 mil (OIM, 2012) y algunas elevan esa cifra entre 20 mil y 30 mil personas (OIT/UNICEF, 2012). Actualmente, destacan las etnias Bribri, Cabécar, Chorotega, procedentes de Panamá y Nicaragua, aunque la más numerosa es la Ngöbe-Buglé, que llega desde suelo panameño. En realidad, se trata de pueblos indígenas cuyos territorios habituales quedaron divididos con el establecimiento de los límites fronterizos de los estados independientes en el istmo.

Los pueblos indígenas que ingresan a Costa Rica lo hacen motivados principalmente por la ocupación en la recolección de productos dirigidos a la exportación, especialmente la referida al café. Por ello esta inmigración tiene lugar sobre todo cuando madura el grano, desde septiembre a fines de febrero; y se reparte por los cantones de Coto Brus, Buenos Aires, la zona de los Santos, San Ramón y Naranjo.

Los estudios realizados acerca de las condiciones de la inmigración indígena (Loría, 2014; Caamaño, 2012) señalan considerables necesidades en cuanto a su integración normativa, socioeconómica y sociocultural. En el campo de la regularización migratoria se han producido avances en los últimos años, al facilitar la DGME su documentación y reducir los costos de los trámites. No obstante, debe tenerse la expectativa de que todavía podría avanzarse más en esta dirección. Es en el campo laboral donde se mantienen diversas trasgresiones a la normativa laboral, utilizando con frecuencia terceros que se encargan de proveer la fuerza de trabajo para los dueños de las fincas cafetaleras, sin respetar derechos laborales fundamentales (salario mínimo, aseguramiento obligatorio, etc.). Otra de las preocupaciones guarda relación con el acceso a la salud, puesto que es muy frecuente que las personas indígenas presenten afectaciones que necesitan de atención médica. Ello ha motivado que la CCSS aumente su presencia en las zonas fronterizas y en las de recogida de café, implementando centros de salud móviles. La Defensoría de los Habitantes ha emitido diversos informes con recomendaciones para la CCSS, al MTSS y a la DGME.

En cuanto a la integración sociocultural, los estudios mencionados reflejan que las personas indígenas han enfrentado y enfrentan actitudes racistas y xenófobas con alta frecuencia. Actualmente, tienen que habitar en zonas de población mixta, ya que la recolección de productos de exportación (café, piña, banano) también atrae a otros trabajadores migrantes, desde Nicaragua y, en menor medida, de otros países centroamericanos. Este hecho ha supuesto que se produzcan flujos complejos de discriminación cultural basada en diversas percepciones étnicas y culturales (Loría, 2012).

En suma, la integración de la inmigración de pueblos indígenas presenta complejidades considerables, que exigen actuaciones coordinadas, tanto en el país de acogida como entre éste y el país de origen; algo que ha motivado la suscripción de varios acuerdos entre Costa

Rica y Panamá, aunque las fuentes consultadas señalan que el problema consiste en la débil puesta en práctica de tales acuerdos.

4.2.4 Mujeres migrantes

En cuanto a los procesos migratorios, el tema de género y vulnerabilidad requiere un abordaje especial puesto que existe un conjunto de características y condiciones específicas en donde la mujer se ve vulnerada, de tal manera que en la elaboración de un Plan Nacional de Integración integral es importante proteger y evidenciar a este sector.

Para comprender este escenario es preciso generar un acercamiento histórico, desde los años noventa la participación de las mujeres en la migración hacia Costa Rica ha ido creciendo hasta hacerse ligeramente mayoritaria: las diversas fuentes indican que representan un 52% de total de la población inmigrante, sin embargo, una vez que se distingue el bloque de población trabajadora inmigrante (en torno al 80% del total), del resto de inmigrantes de condiciones socioeconómicas más favorables (20%), la composición por sexo varía: en el primer bloque mayoritario, las mujeres representan un 53,4%, mientras que significan el 47,1% del segmento restante.

Ello señala que las mujeres participan cada vez más entre los inmigrantes que buscan en Costa Rica una mejora de sus condiciones de vida y que lo hacen en condiciones laborales que rebajan más que los hombres la cualificación que tenían en su país de origen. En efecto, como ya se mencionó en el apartado del Contexto migratorio, una proporción significativa de mujeres que laboraba en Nicaragua en puestos técnicos pero con bajos salarios, llega a Costa Rica a ocuparse en el empleo doméstico o en hostelería, mientras que los hombres tienen una diferencia de cualificación menor al inmigrar a Costa Rica. Algo que se relaciona con el hecho de que el nivel educativo de las mujeres migrantes es apreciablemente más alto que la de sus homólogos varones.

En general, la estructura de ocupación presenta diferencias notables entre mujeres y hombres inmigrantes. Según datos de INEC, las trabajadoras inmigrantes se emplean poco en la agricultura (un 8%) y se dirigen más al empleo urbano. Un tercio del total se ocupa en

el servicio doméstico en las ciudades y un cuarto en hoteles, restaurantes, sodas, y en el comercio; sólo un 5% se emplea como técnicas o profesionales. INEC estima que cerca de la mitad de la fuerza laboral femenina nicaragüense en Costa Rica se encuentra en el sector informal de la economía. INEC también señala que las mujeres presentan mayor discriminación salarial que sus homólogos varones: los hombres inmigrantes nicaragüenses reciben un ingreso promedio que es el 67% del que obtienen los costarricenses, mientras esa cifra es del 57% en el caso de las mujeres.

Todo ello coloca a las mujeres en desventaja en términos de aseguramiento. Según el diagnóstico de la PMICR (2013), mientras un 69% de los hombres inmigrantes cuentan con algún tipo de aseguramiento, esa cifra sólo es del 34% en el caso de las mujeres. Ese mismo diagnóstico insiste en que las condiciones laborales son más precarias que las de los varones, lo que se aprecia también en una mayor rotación en el empleo. La PMICR toma datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para señalar que un 54% de las mujeres inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica declaran haber cambiado de empleo de una a tres veces, mientras esa cifra es del 36% de los hombres.

Además de estas condiciones desventajosas respecto del empleo, la Defensoría de los Habitantes ha denunciado en sucesivos informes, que las mujeres inmigrantes también presentan riesgos de maltrato por acoso sexual y laboral, así como la posibilidad de que bandas internacionales las conviertan en víctimas de trata de personas, entre otros riesgos (Defensoría de los Habitantes, 2012, 2014, 2015).

La respuesta del país de acogida frente a estas condiciones es diversa, por una parte, las organizaciones de la sociedad civil (Alianza de Mujeres Costarricenses, FUNDEMUSA, CEFEMINA, GESO, ALAS, entre otras) tienen programas para las mujeres migrantes o las integran en sus programas para mujeres. Los informes del programa radial “Gentes sin fronteras” de GESO mostraron que mujeres y hombres comparten preocupaciones en cuanto a su estatus laboral y migratorio, pero las mujeres consultan más sobre programas de ayuda pública y problemas de acoso.

En cuanto a las instituciones públicas, destacan las acciones de INAMU e IMAS, si bien algunos Ministerios integran la condición migrante en sus políticas de género, como lo hace

el MTSS (Castro, 2016). El INAMU indica que las principales demandas de información y consulta que recibe de mujeres inmigrantes son las siguientes: violencia intrafamiliar, necesidades económicas, guarda, crianza y educación de sus hijos; violaciones de derechos laborales e irregularidad migratoria (Castro, 2016).

La PMICR también contempla acciones referidas a las condiciones de género y a las mujeres en situación de vulnerabilidad. De esa forma se plantea “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” (CNM/PMICR, 2013: 63). Como se ha mencionado anteriormente, el principal problema que presenta, a este respecto, la PMICR es su falta de implementación a partir del hecho de que su Plan de Acción todavía no está en ejercicio.

4.2.5 Mujeres migrantes víctimas de violencia

Como se mencionó, las mujeres presentan riesgos específicos en los procesos migratorios por su condición de género, uno de esos riesgos de particular gravedad, refiere a la falta de protección ante la violencia contra las mujeres, este riesgo enfrenta condiciones diferentes si se presenta en el país de origen o aparece en Costa Rica; ya se ha identificado el proceso por el cual mujeres de otros países, principalmente de Centroamérica, deciden emigrar hacia Costa Rica por sufrir violencia de género. Una parte de ellas ha optado por solicitar refugio por esta causa y las instituciones costarricenses han empezado a aceptar esta materia como causal de refugio, si bien según INAMU, es necesario afinar los protocolos al respecto.

En el caso de que el problema de la violencia se presente en mujeres inmigrantes en Costa Rica, se cuenta con el Sistema Nacional para la atención y prevención de la violencia intrafamiliar (PLANOVI) creado desde 1998 (Decreto Ejecutivo No. 26664) y que es coordinado por el INAMU, el cual ofrece importantes servicios incluyendo el de albergue a todas las mujeres que lo necesiten, sin condicionar dichos servicios a su estatus migratorio. Ello ha implicado un esfuerzo institucional por parte del INAMU en las principales ciudades y en las zonas fronterizas, que no tiene suficiente respaldo de recursos humanos, técnicos y financieros.

Es necesario considerar que los casos de violencia que se registran tienen lugar en un contexto que presenta riesgos específicos conexos para las mujeres inmigrantes, como son aquellos que refieren al acoso sexual y la trata de personas.

4.2.6 Personas menores de edad no acompañadas

Con el aumento de las crisis bélicas y migratorias el problema de los menores de edad no acompañados se ha incrementado enormemente en todo el mundo, una estimación de UNICEF señala que el volumen de niños y niñas migrantes no acompañados se habría multiplicado por cinco desde 2010 (UNICEF, 2017). En el caso de Costa Rica este problema no refiere a una crisis de esa naturaleza, si bien resulta difícil estimar el volumen de menores en estas condiciones, aunque el fenómeno se ha identificado y son conocidos algunos procesos que caracterizan esta situación.

El más destacado se refiere al traslado de menores nicaragüenses a ambos lados de la frontera, es necesario recordar que una proporción elevada de los progenitores que emigran de Nicaragua a Costa Rica no tienen más opción que dejar sus hijos en el país de origen, bajo el cuidado de otros familiares y allegados, sin embargo, dado el crecimiento de la inmigración durante los años noventa, se estima que actualmente en torno a la mitad de sus hijos son ya nacidos en Costa Rica; motivados por distintas razones (cambios familiares, reunificación, razones económicas, etc.) frecuentemente se producen traslados de menores entre un país y otro.

En la mayoría de los casos estos menores van acompañados por alguno de sus progenitores u otro familiar cercano, pero no es infrecuente que viajen con familiares lejanos, con personas simplemente conocidas o que se prestan a acompañar al menor, sobre todo en el caso de los inmigrantes en condición migratoria irregular, una cantidad no determinada de menores traspasan la frontera por medios irregulares, existe coincidencia acerca de que una proporción apreciable de menores enfrentan riesgos en su traslado entre ambos países.

Para encarar esta situación, sobre la base de la Convención de los Derechos del Niño y la normativa nacional conexas, se han implementado en Costa Rica entidades y protocolos de

actuación en la materia, en la DGME ha sido creada la Unidad Especializada de Protección de Personas Menores de Edad (UEPME) y la Comisión bipartita entre el Patronato Nacional de Infancia (PANI) y la DGME, para dar seguimiento a estos casos. En este contexto, se formuló el Protocolo de actuación que obliga a las y los funcionarios de la DGME a actuar de inmediato brindando protección al menor y poniéndolo a disposición de la UEPME más cercana, quien se hará cargo de realizar la primera asistencia y la entrevista preliminar del menor de edad, no obstante se debe tener presente la realidad de que el traslado irregular de niños y adolescentes sigue teniendo lugar en las zonas fronterizas.

El problema de los menores no acompañados ha sido identificado también en los nuevos flujos migratorios de tránsito, donde se ha podido detectar que había menores no acompañados por sus progenitores o familiares sino por personas que decían serlo. Las autoridades migratorias y del PANI han tenido que dilucidar la respuesta más adecuada para cada caso.

4.2.7 Víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes

Organismos nacionales e internacionales han venido señalando desde fines del siglo anterior que Costa Rica ha tenido una larga afectación de un conjunto de problemas que se relacionaban con la trata de personas: desde un amplio turismo sexual y la prostitución de personas inmigrantes hasta la formación de bolsones de esclavitud laboral. Los reportes y denuncias produjeron una considerable alarma social e institucional que condujo a impulsar varias iniciativas que finalmente desembocaron en la promulgación en 2013 de una Ley específica y un conjunto de arreglos institucionales al respecto.

La Ley 9095 Contra la Trata de Personas tiene una perspectiva normativa amplia y crea una serie de mecanismos institucionales concretos. Parte de los conceptos de la Convención de Palermo (Naciones Unidas, 2000) sobre delincuencia internacional y define la trata en los siguientes términos: “Por trata de personas se entenderá el promover, facilitar o favorecer 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 prostitución o someterlas a explotación o servidumbre, ya sea sexual o laboral, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, mendicidad forzada, extracción ilícita de

órganos o adopción irregular” (Art. 5). Y agrega las actividades conexas a este delito: “Para efectos de esta ley son actividades conexas de la trata de personas: el embarazo forzado, la actividad de transporte, el arrendamiento, la posesión o la administración de casas de habitación y locales con fines de trata de personas, la demanda por parte del cliente explotador de los servicios realizados por la víctima, así como otras actividades que se deriven directamente de la trata de personas” (Art. 6).

Es necesario distinguir el delito de trata de personas del correspondiente al tráfico ilícito de migrantes, aunque frecuentemente estén asociados. La Ley de Migración No. 8764 determina el tráfico ilícito de migrantes como la conducción o el transporte de personas, para su ingreso o egreso en el país, por lugares no habilitados por las autoridades competentes, evadiendo los controles establecidos o usando documentos falsos o alterados (Art. 249, Ley 8764).

Al mismo tiempo, la Ley No. 9095 establece un sistema orgánico: crea la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT), compuesta por 21 entidades públicas y estructurada en un pleno y comisiones técnicas. De igual forma, constituye el Equipo de Respuesta Inmediata (ERI), así como especifica las medidas de protección y atención a las víctimas de trata. La DGME desempeña la secretaria técnica de este sistema institucional mediante su entidad de Gestión de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes. Para el financiamiento de estas entidades, la Ley también crea el Fondo Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (FONATT). Finalmente, la Ley No. 9095 modifica varios artículos del Código Penal en relación con el delito de trata.

La lenta entrada en funcionamiento de este conjunto de herramientas provocó diversas críticas nacionales e internacionales, la Defensoría de los Habitantes emitió diversos informes haciendo recomendaciones para la mayor articulación interinstitucional, mientras que los informes mundiales sobre trata que confecciona el Departamento de Estado de Estados Unidos, también señalaban que Costa Rica no actuaba con la eficacia necesaria, en el 2015 el informe señala que sólo se habían rescatado en Costa Rica tres personas víctimas de trata. El informe de 2016 afirma que la actuación de las autoridades costarricenses ha

mejorado apreciablemente, logrando rescatar ese año a 17 personas y proporcionando servicios de vivienda, salud, y ayuda legal y psicológica a 53 víctimas potenciales.

Por otro lado, ese mismo año se emitió un estudio específico, con el apoyo del Gobierno de Canadá, sobre el estado del funcionamiento del sistema institucional costarricense. Tal estudio indicó que “las acciones para el combate a la trata de personas en Costa Rica apuntan en la dirección correcta”, pero también señaló que existen limitaciones en su puesta en funcionamiento. La primera que menciona es la deficiente coordinación interinstitucional y la segunda, la débil formación de las personas dedicadas al combate contra la trata de personas, incluyendo las y los funcionarios de las instituciones clave, todo lo cual reduce sus capacidades de operación (IBCR, 2016). Pero el principal problema que subraya el estudio es el referido a la sanción penal del delito de trata. Según el mencionado estudio, las dificultades parten de su tipificación penal: “Como se puede apreciar, la tipificación contenida en el artículo 172 del Código Penal es más restringida que la que establece los instrumentos internacionales. De acuerdo al Ministerio Público y la Judicatura, se supedita la existencia del delito a la ejecución del traslado, requisito que no existe en el Protocolo de Palermo” (IBCR, 2016: 4).

La exigencia de especificidad jurídica provocó que se estableciera una Fiscalía Adjunta contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, pero ello no resolvió el problema del reducido número de sentencias: hasta 2016 se habían emitido únicamente ocho sentencias por este delito. La Fiscalía Adjunta explica que la lentitud de los procesos es provocada por la complejidad de los delitos. Por lo tanto, uno de los principales efectos generados por esta tardanza es que reduce la voluntad de las víctimas a cooperar con el proceso judicial.

Al respecto, la encargada de la Gestión de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la DGME, considera que las dificultades normativas son ciertas, pero que precisamente por eso se hace imprescindible que se incremente las capacidades de las entidades y personas que abordan el delito. La atención a las víctimas de trata se resuelve por vía administrativa, una vez que el ERI ha acreditado su condición; “pero para enfrentar el problema es necesario perseguir a quien comete el delito de trata” (Chaves, 2017).

La dimensión de la trata es difícil de precisar y las cifras refieren a la cantidad de acreditaciones realizadas; desde 2010 se han formulado 170 acreditaciones, de las cuales dos tercios eran de personas extranjeras y el tercio restante eran costarricenses; el 85% son mujeres, el 25% son menores de edad (aunque la casi totalidad son personas jóvenes). La gran mayoría de las identificaciones de posibles víctimas que llegan al ERI han sido referidas por la OIJ y las instancias de la DGME, principalmente la Policía Profesional de Migración. De hecho, la investigación de los casos es realizada con frecuencia por el OIJ y la PPM conjuntamente, de ahí que es importante subrayar que la identificación de las víctimas de trata exige una investigación intensa entre los grupos vulnerables.

El otro motivo de preocupación se refiere a la subejecución del FONATT, que como se ha señalado anteriormente ha sido considerable. Según la información proporcionada por la Junta Administrativa de la DGME, la ejecución en 2015 fue del 11,4% de lo previsto, cifra que aumentó en el 2016 a un 48,5%; durante el primer semestre del 2017 se ha ejecutado un 37% del monto para dicho año. El presupuesto del 2017 se orienta en 11 proyectos dentro de los que destacan los orientados a la sensibilización social, como la campaña Corazón Azul contra la Trata de Personas.

Ante este escenario, el tema de la subejecución se debe tanto al complicado mecanismo de operación financiera de los Fondos, como a la reticencia de las instituciones participantes y su difícil coordinación interinstitucional. Cabe destacar que en el caso del FONATT existe la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil puedan presentar proyectos financiados por el fondo, sin embargo no se han generado iniciativas al respecto.

En suma, el sistema que estableció la Ley 9095 necesita desarrollarse y fortalecerse para hacer frente a un problema que no es fácil de identificar y perseguir. Como parte de las acciones para la integración es necesario mejorar el funcionamiento del ERI para que se pueda trascender más allá de la identificación y sanción del delito, para que se puedan generar acciones de transición hacia procesos de integración y esto se puede lograr a través del fortalecimiento institucional de la Gestión de Trata de Personas.

4.2.8 Poblaciones LGTBI

Las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales (colectivo LGBTI) sufren de discriminaciones y riesgos en los países del istmo centroamericano. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha documentado mediante su registro sobre violencia el asesinato de personas LGBTI en El Salvador, Guatemala y Honduras, y, en menor medida, en Nicaragua. Ante esta situación personas de este colectivo están decidiendo emigrar a otros países con ambientes más seguros y que tengan mejores condiciones de vida. Costa Rica es uno de los destinos que han elegido en los últimos años.

La mayoría de las personas LGBTI que llegan a Costa Rica lo hacen siguiendo los trámites regulares de residencia, pero desde 2013 una reducida minoría ha comenzado a hacerlo mediante la solicitud de refugio. Y desde ese año, las autoridades migratorias han comenzado a reconocer la persecución por orientación sexual e identidad de género como causal de refugio. Varias organizaciones sociales (Casa Abierta, Frente por los Derechos Igualitarios) han apoyado los procesos de los solicitantes de refugio y un número reducido difícil de estimar (se identifican nueve casos) han logrado obtener el estatus de refugiado. La Organización Internacional de Migraciones (OIM) ha abierto un curso este año de 2017 en su Plataforma de Aprendizaje para funcionarios de instituciones y organizaciones sociales dirigido a la adquisición de conocimientos sobre los derechos y los riesgos que enfrentan las personas LGBTI migrantes.

Cuadro 19

Avances desde 2010 en el eje temático Poblaciones migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas en condición de vulnerabilidad

Acceso a los programas para apoyar la superación de la pobreza

- La mayoría de los programas sociales permiten el acceso de las familias inmigrantes en condición de pobreza.
- Algunos programas son accesibles a los inmigrantes sin importar su estatus migratorio.
- La estrategia Puente al Desarrollo para atender la extrema pobreza acoge a las familias inmigrantes en los lugares donde opera.
- Organismos internacionales y ONG que velan y tienen programas para la protección y asistencia social.

Retornados costarricenses

- Mejora de los servicios consulares en el exterior.
- Una proporción apreciable regresa en mejores condiciones socioeconómicas que cuando

- emigró (aumento de cuenta propia).
- Mejora de los servicios sociales en Costa Rica.

Refugiados y asilados

- Formalización en la estructura organizacional en la DGME de la Unidad del Subproceso de Refugio para el procesamiento de solicitudes.
- Presencia de ACNUR de larga data en Costa Rica (1979), con diversos programas de asistencia e integración, con participación de agencias implementadoras.
- Establecimiento de convenios y acuerdos de ACNUR-DGME con sectores (empresarial), ONG e instituciones nacionales para refugiados.
- Figura especial de aseguramiento para casos especiales de emergencia de refugiados, a partir de convenio ACNUR-CCSS.
- Asilo se ha incorporado a la PMICR.
- Reglamento de personas apátridas.

Población indígena

- Mejora del proceso de documentación de la población indígena que llega a Costa Rica por frontera con Panamá.
- Reducción de las tasas para trámites a la población indígena inmigrante (mayores beneficiarios: pueblo Ngäbe Buglé y Miskita).
- Abordaje integral de población indígena Ngäbe Buglé con participación de diversas instituciones, ONG, cooperación, liderado por CCSS.

Personas menores de edad no acompañadas

- Visibilización de tema en la agenda de los cuerpos policiales y de administración de justicia como población vulnerable en riesgo de trata y tráfico ilegal de personas.
- Desarrollo de protocolos PANI, DGME, MREE.

Mujeres migrantes víctimas de violencia

- Política pública, mecanismos y servicios de atención que incluye a esta población sin restricción.
- Inclusión de la pertenencia a esta población como causal válido para la solicitud de refugio.

Víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes

- Ley No. 9095 y creación de la CONATT y su respectivo Fondo (FONATT).
- Plan de Trata.
- Visibilización del fenómeno de trata y tráfico ilegal de personas a nivel público y en los

sectores seguridad y justicia.

- Incorporación de la temática de trata en los trabajos de la CONAMAJ.
- ONG que trabajan con población víctima de trata y tráfico.

Poblaciones LGTBI

- Visibilización de la condición de riesgo y exclusión social por esta condición por parte de ONG y agencias implementadoras.
- Inclusión de la pertenencia a esta población como causal válido para la solicitud de refugio.

Fuente: Elaboración propia, basado en el diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017

4.3 Migración y Trabajo

El empleo es una de las bases fundamentales de la integración social de de la población migrante, puesto que responde a la motivación principal para ingresar al país de acogida, Costa Rica. En el apartado del contexto migratorio y las características sociodemográficas de la inmigración se señaló que esta población que llega mayoritariamente en edad de trabajar- se ocupaba en empleos de mediana y baja calificación, generalmente con salarios bajos, inferiores al que reciben los costarricenses, lo que se agrava en el caso de las mujeres.

Otro aspecto ya mencionado es la ocupación de los trabajadores inmigrantes de ambos sexos procedentes de Nicaragua, en puestos de trabajo, en muchos casos, de cualificación desfavorable respecto a la que poseían en su país de origen, y la dificultad de ascender en la escala ocupacional es una preocupación para esta población.

En la información estadística del INEC para 2016 puede apreciarse la gran diferencia de los ingresos por trabajo. Si se toma como referencia el ingreso promedio de los trabajadores costarricenses, sus homólogos nicaragüenses obtienen un 58,6% de ese ingreso promedio, mientras el 20% de la población inmigrante más favorecida, tiene un ingreso promedio que es casi cuatro veces superior al promedio de los costarricenses y más de seis veces el ingreso de los inmigrantes nicaragüenses.

Cuadro 20

Costa Rica: Ingreso promedio mensual de los ocupados en el empleo principal según lugar de nacimiento, 2016

Lugar de nacimiento	Ingreso promedio	% del promedio
Costa Rica	490 732,01	100,00
Nicaragua	287 835,98	58,6
Otro país	1 827 453,23	372,4
Total	471 274,36	96

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Hogares 2016

Existe amplio consenso acerca de que el avance de la integración de las y los trabajadores inmigrantes requiere de la mejoría de sus condiciones de empleo. Pero el logro de esa mejoría enfrenta el cruce de varios aspectos problemáticos: el bajo cumplimiento de la normativa laboral costarricense, la relación compleja entre aseguramiento obligatorio y contrato de trabajo; así como la baja sindicalización que presentan los trabajadores inmigrantes en Costa Rica (Castro, 2016).

La normativa costarricense, de orientación garantista, establece que los trabajadores inmigrantes deben tener las mismas condiciones que los costarricenses. Sin embargo, las fuentes consultadas, incluyendo al MTSS, señalan que con frecuencia se incumplen algunas disposiciones básicas: trabajo durante más de ocho horas diarias, cobro de salarios por debajo del mínimo legal, no reconocimiento ni aseguramiento formal por parte de los patronos. Tales situaciones se producen sobre todo en la construcción, la agricultura y el empleo doméstico, ámbitos donde tienen lugar una alta participación de personas inmigrantes. Existe también consenso acerca de que el problema principal se refiere a la debilidad institucional de la inspección de trabajo, que muchas veces es sustituida en la práctica por las inspecciones que realizan las entidades que dependen de la DGME. El Comité Intersindical de Costa Rica por los Derechos de las Personas Trabajadoras Migrantes (CI-CR) plantea que debe fortalecerse considerablemente la inspección de trabajo y que, cuando la DGME ponga en práctica las competencias que posee de visitar los lugares de trabajo y residencia, lo haga siempre con inspectores del MTSS (CI-CR, 2015).

Referente a la relación compleja entre aseguramiento obligatorio, contrato de trabajo y estatus migratorio, el CI-CR en su informe sobre la reforma de la Ley 8764, afirma: “tenemos conocimiento de que en la práctica los procedimientos de aseguramiento para los migrantes no son tan sencillos, sobre todo para las personas asalariadas, quienes no pueden

contar con un seguro si no tienen empleador y no pueden tener un empleador o contrato de trabajo si no regularizan su situación migratoria, con lo cual hay un impedimento real de contar con los seguros” (CI-CR, 2015).

Otra herramienta para enfrentar estos problemas es la actuación sindical, pero es conocido que los trabajadores inmigrantes presentan baja sindicalización por diversas causas. De una parte, se ocupan considerablemente en la economía informal que presenta poca sindicalización. Por otra parte, tienden a percibir que la constitución de sindicatos de inmigrantes tendría difícil legalización (ya que hay prohibición de desempeñar el liderazgo sindical) y además podría llamar la atención de las autoridades migratorias. Por eso, buscan mejor la protección de aquellos sindicatos costarricenses que tienen alguna sección que les apoya. Entre estos, cabe mencionar el Centro Sindical del Trabajador Inmigrante de la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, la Asociación de Trabajadores Migrantes Nicaragüenses ligada a la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados de Costa Rica (ANEP), y la Coordinadora de Sindicatos Bananeros de Costa Rica que reúne a peones nicaragüenses, ticos y panameños. Estas tres centrales y la Central Social Juanito Mora Porras han constituido el mencionado Comité Intersindical por los derechos de las personas trabajadoras migrantes (CI-CR).

Dos categorías que aluden más directamente a la gran mayoría de los trabajadores inmigrantes son las personas trabajadoras transfronterizas, los trabajadores temporales y, en menor medida, los trabajadores de ocupación específica. Se consideran trabajadores transfronterizos "las personas extranjeras vecinas de las zonas aledañas a las fronteras de Costa Rica, autorizadas por la Dirección General para ingresar al territorio nacional y así egresar de él, con el fin de realizar actividades asalariadas" (Art. 97), además especifica que "estos trabajadores deberán cotizar para el sistema de seguridad social de la CCSS y el de riesgo de trabajo del Instituto Nacional de Seguros (INS)".

En cuanto a los trabajadores temporales, se consideran así "las personas extranjeras a quienes la Dirección General les autorice el ingreso y la permanencia en el país y permanezcan en él con el objeto de desarrollar actividades económicas de carácter temporal" (Art. 98). Ahora bien, el artículo 99 especifica las condiciones en que pueden actuar tales trabajadores: "Solo podrán desarrollar actividades laborales remuneradas en los

términos, las condiciones, las zonas y para los patronos que autorice la Dirección General, con base en las recomendaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual definirá, además, las actividades de carácter temporal en las que se requiera autorización de ingreso y permanencia de mano de obra extranjera, mediante la realización de estudios técnicos y de mercado que determinarán el contingente de trabajadores temporales necesarios. Por solicitud de la persona extranjera, la Dirección podrá disponer la realización de actividades laborales remuneradas para otros patronos o zonas; asimismo, podrá autorizar prórrogas del plazo autorizado originalmente" (Art. 99).

En el mismo sentido, para las personas trabajadoras de ocupación específica, el Artículo 100 de la Ley advierte que quienes ejerzan actividades asalariadas deberán ser requeridas previamente y las que trabajen por cuenta propia, deberán obtener esa condición de parte de la DGME.

Es decir, la ley deja claro que se busca un control efectivo del flujo de trabajadores migratorios por parte de la DGME, con la asesoría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El reglamento de la Ley (Decreto Ejecutivo No 37112-Gob.) especifica las condiciones y pagos que deben hacer estos trabajadores para obtener esas categorías, entre los cuales destaca la obligación del aseguramiento a la CCSS y al INS. De igual forma, trata de la renovación de esos permisos, que implican mantener el aseguramiento y la reiteración de los pagos correspondientes (arts. 229 y 230).

Resultado del Diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017, respecto al eje Migración y Trabajo se pueden identificar los avances relativos a la normativa laboral, acuerdos bilaterales con los países fronterizos y reforma procesal laboral, tal como se resumen en el siguiente cuadro. Asimismo, se mencionan algunos de los retos pendientes para favorecer la integración socioeconómica a través del empleo.

Cuadro 21
Avances desde 2010 en el eje temático Migración y trabajo

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Contexto normativo laboral costarricense de corte garantista.• Resoluciones de la Sala Constitucional a favor de otorgar igual trato a trabajadores inmigrantes.• Acuerdos binacionales con Nicaragua y Panamá para ordenamiento de los flujos migratorios laborales. |
|---|

- Aprobación de Reforma Procesal Laboral que favorece las demandas y no discrimina por estatus migratorio.

Fuente: Elaboración propia, basado en el diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017

4.4 Migración y Salud

El acceso a la salud está estrechamente ligado al aseguramiento en Costa Rica. En principio, todo residente extranjero regular debe darse de alta en la Caja Costarricense del Seguro Social. De hecho, esta gestión es obligada para cualquier trámite migratorio de cara a residir en el país: “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)”. (Art. 7).

Sin embargo, se observa que esto no sucede en la mitad de los casos, muchas veces por falta de continuidad en la afiliación, lo que tiene como consecuencia, la no renovación de la cédula de residencia por parte de la DGME por no estar aseguradas y la CCSS no puede asegurarles porque no tienen la cédula vigente. Las personas que no están aseguradas utilizan servicios médicos privados o se atienden de emergencia en el sistema público y luego pagan por el servicio recibido. En el caso de los inmigrantes en situación irregular la falta de adscripción a la CCSS es la regla, pero el sistema debe atenderles en situaciones de vulnerabilidad: menores de edad, mujeres embarazadas, adultos mayores, discapacitados, en caso de pandemias, desastres, o en situaciones de emergencia, en cuyo caso deben pagar posteriormente los costos de la atención (aunque pueden excusarse del pago por condición de extrema pobreza).

Al analizar los servicios que prestan hospitales y clínicas de la CCSS en el informe de Migración e Integración del 2012, puede apreciarse que, del total de egresos hospitalarios, un 91% corresponde a personas costarricenses y un 9% a personas nacidas en el extranjero, de las cuales un 7% son nicaragüenses. Es decir, esta proporción se ajusta a las cifras de población inmigrante registradas. Sin embargo, eso no se refleja al analizar los egresos hospitalarios por tipo de diagnóstico médico. En todos los rubros los nicaragüenses representan en torno al 5%, pero esa proporción menor es compensada por el rubro de “embarazo, parto y puerperio”, la cual supera el 15% del total las atenciones y se corresponde con la mayor tasa de fecundidad de las mujeres nicaragüenses.

Cuadro 22
Costa Rica: Egresos hospitalarios según diagnóstico y país de nacimiento, 2011
(Números absolutos y relativos)

País de nacimiento	Absolutos	%
Tumores		
Costa Rica	17.304	92,8
Nicaragua	971	5,2
Otros países	380	2,0
Todos	18.655	100,0
Enfermedades del sistema circulatorio		
Costa Rica	18.843	93,3
Nicaragua	862	4,3
Otros países	492	2,4
Todos	20.197	100,0
Enfermedades del sistema digestivo		
Costa Rica	31.853	93,1
Nicaragua	1.732	5,1
Otros países	613	1,8
Todos	34.198	100,0
Enfermedades del sistema genitourinario		
Costa Rica	22.332	94,0
Nicaragua	1.112	4,7
Otros países	326	1,4
Todos	23.770	100,0
Embarazo parto y puerperio		
Costa Rica	78.496	83,1
Nicaragua	14.223	15,1
Otros países	1.764	1,9
Todos	94.483	100,0
Traumatismos, envenenamientos y otras causas externas		
Costa Rica	20.872	91,1
Nicaragua	1.449	6,3
Otros países	585	2,6

Todos	22.906	100,0
Otros factores que influyen en el estado de la salud		
Costa Rica	16.872	91,1
Nicaragua	1.241	6,7
Otros países	412	2,2
Todos	18.525	100,0

Fuente: Tomado del Informe sobre Migración e Integración 2012, sobre la base de datos obtenidos de la CCSS.

Todo ello indica que el sistema público de salud ha abierto sus puertas en los últimos veinte años a una proporción importante de población trabajadora inmigrante, si bien todavía condiciona sus servicios regulares a la afiliación a la CCSS y al estatus migratorio. La primera condición guarda relación con la necesidad de garantizar la sostenibilidad del sistema de salud. En cuanto a la segunda, existe la flexibilidad para poder atender en caso de emergencias y por razones humanitarias. Una prueba de este comportamiento puede comprobarse en los gastos médicos que la CCSS tuvo que realizar en el caso de los flujos migratorios de tránsito. Únicamente para la población cubana, la Dirección de Coberturas Especiales de la CCSS reportó un gasto de atención sanitaria de 71 millones de colones, entre noviembre de 2015 y marzo de 2016. En octubre de 2016 se emitió la Directriz 057 para atender a la migración en tránsito y en situación irregular, con el propósito de establecer la coordinación interinstitucional necesaria.

Otra de las preocupaciones en cuanto al acceso a la salud, se refiere a las personas indígenas puesto que es muy frecuente que presenten afectaciones que necesitan de atención médica. Esto ha motivado que la CCSS aumente su presencia en las zonas fronterizas y en las de recogida de café, implementando centros de salud móviles

El Diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017 muestra que los avances en los procesos de integración ha sido apreciable en salud en las últimas dos décadas, aunque todavía existen retos que enfrentar, sobre todo en relación con el condicionamiento migratorio. Las instituciones consultadas presentan un cuadro complejo: por un lado afirman que deben atenerse a una legislación que no es de su sector sino que procede de migración, pero luego manifiestan que no tienen programas específicos para la población inmigrante.

Cuadro 23
Avances desde 2010 en el eje temático Migración y salud

- Resoluciones de la Sala Constitucional a favor del acceso de los inmigrantes al sistema de salud.
- Acceso irrestricto al sistema de salud cuando los inmigrantes están asegurados por CCSS.
- Atención universal a todas las personas menores de edad, sin condicionamiento por estatus migratorio (Código Niñez y Adolescencia).
- Establecimiento de directrices por parte del Ministerio de Salud para la atención a inmigrantes no asegurados o irregulares.
- Aplicación de control sanitario en zonas fronterizas con enfoque epidemiológico (proyectos pilotos) y atención e incorporación de niños inmigrantes en CEN-CINAI en los centros de la red de cuidado.

Fuente: Elaboración propia, basado en el diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017

4.5 Migración y Educación

En el ámbito de la educación la integración de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada ha avanzado apreciablemente desde principios de este siglo, especialmente en lo referente a los menores de edad. La firma de diversos tratados internacionales y en especial la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia, indujo a la Corte Constitucional a emitir resoluciones específicas sobre el inalienable derecho de los niños y niñas inmigrantes a ingresar en el sistema educativo, independientemente de su condición migratoria o de sus papeles de registro (Sentencia 2008009345 del 2008, Resoluciones de 2007 y 2008).

Sobre la base de este marco normativo, el Ministerio de Educación Pública (MEP) emitió una Directriz al respecto (DVM-PICR-003-2013) para aceptar documentación conexas para la identificación del menor, si bien es necesario que esa documentación indique su edad y, a ser posible, el último año cursado en el país de origen. La inscripción en la escuela puede hacerla el padre o la madre, representante legal o quien tenga la guardia y crianza del niño o niña.

Esta apertura se ha extendido a la obtención de becas y otros apoyos para el ejercicio del derecho a la educación. De esta forma, se modificó la ley creadora del Fondo Nacional de Becas (FONABE), suprimiendo la palabra “costarricense” para referirse a las personas con

derecho a esas becas. Claramente, las familias inmigrantes deben estar en condición migratoria regular para llevar a efecto este derecho con FONABE. Más flexibles respecto del estatus migratorio son los programas que impulsa el IMAS (Avancemos) y la Dirección de Programas de Equidad del MEP.

En cuanto a los estudios universitarios, la propia ley migratoria 8764 reconoce la posición de estudiante como una categoría migratoria específica, con sus derechos y obligaciones. Cabe destacar que en 2009 se adoptó un nuevo Reglamento para la Organización y Funcionamiento del Gobierno Estudiantil y el Código Electoral Estudiantil (Decretos Ejecutivos No. 35333-MEP y No. 35337-MEP), que, entre otras cuestiones, promueve y reconoce el derecho a la participación de estudiantes extranjeros. De igual forma, desde 2013, fue superada la norma que excluía a los no costarricenses de la participación en las Juntas de Educación (primaria) y Juntas Administrativas (secundaria), mediante el Decreto Ejecutivo No 38249-MEP, que determina que, para ser miembros de dichas Juntas, se requiere: “ser costarricense o extranjero con cédula de residencia vigente”. Hay que destacar que, pese a facilitar de esa forma la integración de los inmigrantes, el MEP no tiene ningún programa específico en materia de migración, a excepción de su participación en el Fondo Social Migratorio.

Cuadro 24
Costa Rica: Total de personas que han recibido un curso o formación aparte de la educación regular por institución según lugar de nacimiento, 2016

Lugar de nacimiento	Institución que impartió curso						Total
	INA	%	Otra institución	%	Ignorado	%	
Costa Rica	390.507	94,0	606.602	90,6	4.001	93,5	1.001.110
Nicaragua	20.304	4,9	40.638	6,1	151	3,5	61.093
Otro país	4.646	1,1	22.059	3,3	130	3,0	26.835
Total	415.457	100,0	669.299	100,0	4.282	100,0	1.089.038

Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Hogares 2016

En cuanto a los estudios de formación profesional, la información recabada por el INEC muestra una débil participación de los trabajadores migrantes. En efecto, únicamente un 7,9% de los registrados en estos estudios son extranjeros (los nicaragüenses no llegan al

5%). Esta situación se reproduce en el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), donde los extranjeros son un 6% y los nicaragüenses un 4,9% del total de estudiantes.

Cuadro 25 **Avances desde 2010 en el eje temático migración y educación**

- La normativa costarricense permite el acceso de los menores al sistema educativo, independientemente de su estatus migratorio.
- Se ha producido una mejora sustantiva en el acceso de las familias migrantes a las becas y ayudas económicas (FONABE, AVANCEMOS, etc.).
- Se ha superado el impedimento a los inmigrantes para participar en las Juntas de Educación y gobiernos estudiantiles.
- Para los estudiantes mayores de edad la ley establece una categoría migratoria específica.

Fuente: Elaboración propia, basado en el diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017

4.6 Fortalecimiento institucional

Además de examinar los principales ámbitos donde se desarrollan los procesos sectoriales de integración, que muestran las relaciones entre las necesidades de la población inmigrante y la respuesta del Estado costarricense, es necesario incluir un eje de carácter transversal para el fortalecimiento institucional que permita alcanzar mayor eficacia en la aplicación de la política de integración.

Se pretende, a través de acciones estratégicas, articular de manera interinstitucional las respuestas integrales a las necesidades planteadas.

Hay que mencionar los avances que se han producido con la aprobación de la Política Migratoria 2013 - 2023 coordinada por el Consejo Nacional de Migración, que incluye entre sus ejes estratégicos uno de Integración y Desarrollo. Esta política integral es el marco para el desarrollo de la política de integración de la población inmigrante y refugiada. Asimismo, el establecimiento del Fondo Social Migratorio para promover la integración y la creación de la Dirección de Integración y Desarrollo Humano en la DGME representan instrumentos clave para el desarrollo de las acciones estratégicas.

Sin embargo en los tres últimos años la ejecución del Fondo Social Migratorio ha sido baja, no superando el 36%, en parte debido a la complejidad del mecanismo del fideicomiso. En este sentido también se puede citar la falta de interés de las instituciones beneficiarias de los recursos del Fondo para su ejecución al no ser recursos de libre disposición. Para lograr la mayor eficacia en la aplicación de la política de integración se considera necesario incluir la temática de la integración en los instrumentos de planificación del Estado.

Por otro lado, en la actualidad se desarrollan numerosas intervenciones en favor de la población inmigrante y refugiada, tanto por parte del Estado como por la sociedad civil y organismos internacionales. Todas estas iniciativas requieren de mejor coordinación para crear sinergias y la participación de todas las instituciones en los espacios existentes, como es el caso del Foro de la Población Migrante y Refugiada de la Defensoría de los Habitantes.

Aspectos clave en la política de integración y que deben estar presentes en todos los ejes estratégicos vistos anteriormente, son los relativos a la sensibilización de toda la ciudadanía en materia de integración; la formación en gestión de la diversidad a todas las personas que trabajan o prestan sus servicios a la población inmigrante y refugiada, sea atendiendo en las gestiones migratorias, en la escuela, en los servicios de salud, en los servicios sociales y cualquier otra atención que se brinde; y no menos importante es la comunicación sobre migración e integración.

A continuación, se resumen algunos de los retos señalados en el Diagnóstico del Contexto Migratorio Actual en Costa Rica para lograr el fortalecimiento institucional.

Cuadro 26

Avances desde 2010 en el eje temático Fortalecimiento institucional

- Se aprobó en el año 2013 la Política Migratoria Integral de Costa Rica que recoge de manera amplia esta materia y presenta una matriz de lineamientos con acciones para los distintos ejes.
- Se establece el Fondo Social Migratorio para promover la integración.
- Se crea la Dirección de Integración y Desarrollo Humano en la DGME.
- Se prepara la formulación de un II Plan Nacional de Integración coordinado por la DIDH.
- La ley No. 8764 creó el Consejo Nacional de Migración (CNM) con la participación de 6 ministros, la DGME, el ICT, la CCSS y 2 representantes de la sociedad civil y le dio

la competencia de asesor al Poder Ejecutivo en materia de política migratoria.

- Existe de larga data el Foro Permanente para la Población Migrante y Refugiada.
- Existe una Comisión interinstitucional para operar el FSM.

Fuente: Elaboración propia, basado en el diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017

5. Gestión y Gobernanza

Con el fin de operativizar la coordinación de las acciones que se incluyen en el Plan Nacional de Integración, se toman los principios de Administración y Gestión Pública como premisas que se circunscriben de manera paralela en las políticas públicas del Estado costarricense; las cuales moldean y desarrollan las estrategias a partir de las prioridades de la administración, con el objetivo de garantizar mayores opciones para el desarrollo de la colectividad.

En el caso del Plan Nacional de Integración, se debe entender que éste surge como respuesta a un tema de interés social claramente identificado como lo es la migración. Es por esto que dentro del modelo de gestión existe una relación directa con la Política Migratoria Integral para Costa Rica (2013 – 2023), la cual constituye el marco de referencia para la creación de instrumentos paralelos. Este Plan busca contribuir 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 que plantea seguir.

Por ende, el conjunto de acciones plasmadas en este documento, se orientan al alcance del objetivo de garantizar la integración e inclusión social de la población migrante y refugiada en el país, objetivo que surge del análisis coyuntural de la migración en Costa Rica, y del trabajo conjunto de instituciones y actores comprometidos con esta temática. De ahí la importancia de garantizar la correcta gestión que se traduzca en respuestas pragmáticas y conceptuales para el conjunto de sectores que se involucran en este proceso; tanto promotores como beneficiarios.

Consecuentemente, el modelo de gestión y gobernanza del Plan Nacional de Integración se articula en dos niveles; conformado en primera instancia por el nivel político que se ejerce a través del Consejo Nacional de Migración, con lo cual se valida la inclusión del Plan dentro de la corriente temática de la migración, así como la posibilidad de generar recomendaciones para la inclusión de nuevos tópicos según las situaciones que se presenten y el análisis contextual. De tal manera, este órgano podrá visualizar el avance y

participación, para así orientar la coordinación interinstitucional que a la vez se asocia con la conducción de la Política Migratoria.

De igual manera, la sostenibilidad del Plan requiere del elemento técnico a través del aporte institucional de los sectores involucrados en el desarrollo de las propuestas planteadas, con lo cual se crea una sinergia con el componente político, puesto que las decisiones se ejecutan a través del trabajo técnico. Es por esto que la gestión efectiva de esta herramienta requiere una coordinación que será guiada por la Dirección General de Migración y Extranjería, como principal autoridad del tema migratorio, mediante la colaboración de la Dirección de Integración y Desarrollo Humano.

Bajo esta línea cabe destacar que dentro de la gestión y gobernanza también se establece el rol de los sectores beneficiarios del Fondo Social Migratorio: Sistema de Educación Pública, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Dirección General de Adaptación Social y la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad; que bajo la coordinación de la Dirección de Integración y Desarrollo Humano, se incluyen como ejecutores de las matrices de actividades desarrolladas en los ejes temáticos del Plan de Integración.

Uno de los aspectos fundamentales en cuanto a la gobernanza de los planes y políticas públicas se refleja en la transparencia y rendición de cuentas, por lo que parte de la estrategia para la gestión de este Plan se basa en la participación ciudadana. Al respecto se cuenta con el Foro de población migrante y refugiada de la Defensoría de los Habitantes, que constituye una plataforma ideal para fomentar, en sus espacios, la retroalimentación desde diversos puntos de vista. En el mismo se presentará un informe anual de avances por parte de la Dirección de Integración y Desarrollo Humano.

Otro de los insumos para la gobernanza del Plan de Integración, se encuentra en la oportunidad de incluirse como uno de los instrumentos de propuesta sectorial para el Plan Nacional de Desarrollo de la administración 2018 – 2022, como una herramienta medible correlacionada con la estrategia para el Desarrollo Humano e Inclusión Social, con lo cual se propiciando así la participación de los involucrados para el cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan de Integración y a su vez en el desarrollo nacional.

Bajo este orden de ideas, es importante señalar que el carácter de integralidad del Plan no sólo se refleja en su construcción participativa, sino que continúa a través de los procesos de gestión y seguimiento para garantizar el cumplimiento de los objetivos planteados. Es por esto que al ser una herramienta nacional, también implica un aporte sustantivo en cuanto a la gobernanza, desde el argumento que establece a la migración con una competencia social.

5.1 Competencia y roles de los entes involucrados en la elaboración del Plan Nacional de Integración

Consejo Nacional de Migración: Es el actor político, con la capacidad para orientar las temáticas dentro de la institucionalidad de cada uno de los entes representados, para así garantizar la inclusión de las tareas dentro del quehacer institucional, así como la posibilidad de formar parte en coordinaciones estratégicas en los momentos que se requiera. De igual manera el Consejo será observador en el proceso de seguimiento de los alcances del Plan para lo cual la DGME informará de manera oportuna los avances y el estado de situación.

Dirección General de Migración y Extranjería: Es la institución con el rol de liderazgo, pues conlleva la tarea de velar por el desarrollo del Plan Nacional de Integración, para así alinear los aportes que se generen al Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. A su vez, puede emitir recomendaciones a sectores vinculados al tema migratorio, así como crear enlaces de coordinación institucionales para atender aspectos del Plan según el contexto o necesidad.

Dirección de Integración y Desarrollo Humano: Dependencia encargada de la implementación operativa del Plan, es la encargada de coordinar la ejecución a través de las coordinaciones con los corresponsables, para lo cual podrá convocar a reuniones de seguimiento según el análisis de cada sector. En lo que respecta a los proyectos que se ejecutarán a partir del FSM, velará por garantizar la vinculación con los objetivos del PNI. Además posee la competencia de evaluar y dar seguimiento a los alcances del Plan, para presentar un informe anual al conjunto de actores involucrados, para lo cual coordinará las actividades necesarias como reuniones, foros, eventos de presentación.

Sectores beneficiarios del FSM: A pesar de que el FSM no es la única herramienta para ejecutar acciones de integración, los sectores beneficiarios cumplen el rol de ejecutores los recursos disponibles para orientar sus proyectos en relación con el PNI, tanto el Sistema de Educación Pública, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Dirección General de Adaptación Social y la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, deberán llevar un control de las acciones cumplidas para posteriormente incluir el aporte institucional dentro del informe anual de gestión del PNI.

Sociedad Civil: Las Organizaciones no Gubernamentales, Organismos Internacionales y grupos organizados, cumplen un rol participativo y ejecutorio dentro del PNI, desde identificar cuáles de sus acciones generan aportes propositivos como agentes de integración de la población migrante y refugiada en la sociedad costarricense, hasta para así informar a la DIDH los insumos generados y así ser incluidos en los informes anuales. Además podrán generar recomendaciones o propuestas, a través de los mecanismos de consulta como el foro de población migrante y refugiada de la Defensoría de los Habitantes, y convocar la participación de sectores en temas atinentes a la integración.

Ministerio de Planificación Nacional: Cumple la función de operar como órgano asesor para orientar a la DGME y la DIDH en lo que respecta a los procedimientos metodológicos en seguimiento y evaluación del PNI.

6. Presupuesto

Al hablar del Presupuesto hay que tener presente el carácter integral del Plan que debe servir de marco de referencia para el desarrollo de la política de integración para toda la población migrante y refugiada.

Los recursos procedentes del Fondo Social Migratorio, representan una parte importante de la financiación disponible para garantizar la ejecución del II Plan Nacional de Integración. El origen de estos fondos procede de acuerdo al artículo 33 de la Ley General de Migración y Extranjería n° 8764, del importe de US\$25 de las personas extranjeras a las que se les haya concedido un estatus legal en Costa Rica.

El artículo 242 de esta misma ley n° 8764 establece los beneficiarios de los fondos y su distribución por sectores, en la siguiente proporción: 40% para Migración, 20% para Educación; 25% para Salud; 5% Desarrollo comunal; 5% para Seguridad y prevención; y 5% para Adaptación social.

Otras fuentes de financiación, que también formarán parte del presupuesto del Plan, son los recursos provenientes de iniciativas de los Organismos Internacionales, Organizaciones no Gubernamentales y grupos organizados que se destinen al desarrollo de acciones estratégicas, incluidas en las matrices de los distintos ejes considerados en este Plan para el cumplimiento de los objetivos de integración.

En el marco del Plan, diversos Ministerios e instituciones públicas, ya están desarrollando actuaciones, con y sin costos adicionales, en favor del proceso de integración de la población migrante y refugiada que podrían ser considerados parte del presupuesto del Plan.

7. Evaluación y seguimiento

El proceso de seguimiento y evaluación del segundo Plan Nacional de Integración 2018-2022, se diseña en coordinación con MIDEPLAN de manera que se incluyan los avances y resultados en los informes de control que se remiten a dicha institución, tomando como parámetro los aportes generados al Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.

El Plan Nacional de Integración propone el diseño y funcionamiento de un sistema de seguimiento y evaluación para medir los objetivos, metas y acciones planteadas y asumidas por la institucionalidad pública, así como de otros actores involucrados en cada uno de los ejes estratégicos: fortalecimiento institucional, reconocimiento de la diversidad, grupos de población en situación de vulnerabilidad, migración y salud, migración y trabajo, migración y educación; así como la articulación con otros planes y programas del estado relacionados con el tema de migraciones, convivencia y asilo y refugio, con lo cual se podrá determinar el impacto y los resultados del Estado sobre la administración efectiva de la migración en Costa Rica y los procesos de integración.

Cabe indicar que la metodología implementada será de carácter mixto, aplicando diversas técnicas de evaluación y seguimiento como elaboración de informes periódicos, talleres y el enfoque de gestión basada en resultados; el punto de partida se basa en determinar el período de aplicación, para lo cual las actividades se realizarán anualmente. Paralelamente para generar los resultados evaluativas se contará con la asesoría del MIDEPLAN en el diseño de una matriz de seguimiento

Sobre esta línea, se establece realizar cortes semestrales para el seguimiento y anuales para la evaluación, unificando los resultados para su inclusión en los informes de control que se remiten a MIDEPLAN, tomando como parámetro los aportes generados al Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.

La evaluación se realizará a través de la observancia de los indicadores definidos en las matrices y su grado de cumplimiento, destacando que para cada eje se ha desarrollado una matriz como línea base, lo que permitirá medir el avance en relación con el tiempo e impacto. Con ello se trata de ayudar en la toma de decisiones estratégicas de acuerdo con los resultados obtenidos el análisis, generando la posibilidad de negociar compromisos en el ámbito político que se traduzcan en aportes técnicos.

Por último, como parte de la transparencia y rendición de cuentas, la DIDH desarrollará al menos dos talleres anuales, en donde convocará a la colectividad de actores de instituciones públicas y sociedad civil asociados a la ejecución del Plan, con el propósito de retroalimentar el estado del mismo y generando el intercambio participativo.

Es importante destacar que la evaluación y seguimiento, tal y como se ha trabajado durante todo el proceso va más allá de las acciones realizadas por beneficiarias del Fondo Migratorio e incorpora programas, proyectos y acciones de otras administraciones y de una parte de la sociedad civil que ha manifestado interés en participar.

8. Matrices de Indicadores

Eje 1: Fortalecimiento Institucional											
Objetivo: Articular de manera interinstitucional respuestas integrales a las necesidades de la población migrante y refugiada											
Resultado: Atención integral de la población migrante, refugiada y solicitante de refugio por medio de servicios publico privados											
Meta: Aumento en la población migrante, refugiada y solicitante de refugio atendida integralmente en el PNI											
Indicador: Número de programas, proyectos e iniciativas implementados en el PNI											
Sub tema	Acción Estratégica	Indicador	Meta	Línea Base	Estimación de Recursos (Millones de colones)	Responsable	Período				
							2018	2019	2020	2021	2022
Planificación	Inclusión de la integración de inmigrantes, refugios y solicitantes de refugio en los instrumentos de planificación del Estado	Número de planes operativos anuales	40			Entes beneficiarios del Fondo Social Migratorio, MTSS, CCSS. MRREE	8	8	8	8	8
Coordinación	Coordinación de iniciativas entre el estado, sociedad civil y organismos internacionales, para abordar los ejes temáticos del PNI, mediante el Foro de la población migrante y refugiada y otros mecanismos	Número de actividades programadas en ejecución	13	MINARE ² Modelo de Graduación (ACNUR, Gobierno de Costa Rica)	134	DGME, KONRAD ADENAUER STIFTUNG, MSP, ACNUR	5	3	5	0	0
Sensibilización, formación y comunicación	Elaborar una estrategia de sensibilización, formación y comunicación sobre migración e integración (Instituciones y orgs que trabajan el tema en el país), dirigida tanto a la ciudadanía como a las instituciones	Número de actividades ejecutadas	7	Día Nacional de la Persona Refugiada en Costa Rica (Gobierno de Costa Rica)	69.5	DGME DINADECO	1	2	2	1	1
				Festival Integrarte (Gobierno de Costa Rica y ACNUR)	42	MEP	1				

² Marco de Protección y Soluciones de Respuesta a la Situación de Personas Refugiadas en Costa Rica

Eje 2: Reconocimiento de la diversidad											
Objetivo: Impulsar el reconocimiento de la diversidad cultural para la convivencia y la cohesión social, en el marco de la Política Nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia											
Resultado: Reconocimiento de la diversidad cultural para la convivencia y la cohesión social en una sociedad libre de discriminación y xenofobia mediante la comunicación, información y procesos de integración											
Meta: Mejoramiento de los niveles de percepción del reconocimiento de la diversidad sociocultural para una sociedad libre de discriminación y xenofobia											
Indicador: porcentaje de la población que mejora la percepción y el reconocimiento de la diversidad cultural de acuerdo a indicadores											
Sub tema	Acción Estratégica	Indicador	Meta	Línea Base	Estimación de Recursos (Millones de colones)	Responsable	Período				
							2018	2019	2020	2021	2022
Conocimiento de la diversidad a partir de sistema de indicadores.	Vincular/adaptar el sistema de información para la evaluación de indicadores cuantitativos y cualitativos mínimos, para conocer la evolución del reconocimiento de la diversidad social y cultural de Costa Rica en el marco del Plan de acción para una sociedad libre de racismo, discriminación y xenofobia 2015 – 2018 y SINERUBE	Sistema de indicadores adaptado	1	0		RREE, DGME, IMAS	1				
		Porcentaje de implementación del sistema	100	0		RREE, DGME, IMAS		25%	25%	25%	25%
Descentralización	Desarrollar programas y proyectos con la participación de gobiernos locales, en los procesos de integración de la población migrante y refugiada y solicitante de refugio	Número de programas y proyectos ejecutados por los gobiernos locales	5	2 ³		DGME, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Municipalidades	1	1	1	1	1
Articulación de procesos de comunicación para la integración	Articular los procesos de comunicación, campañas de sensibilización a nivel institucional y nacional contra la xenofobia y la discriminación a la población migrante, refugiada y solicitante de refugio, de acuerdo con el eje de cultura y sociedad del Plan de Acción de la Política Migratoria	Número de acciones articuladas implementadas	5	MINARE Convenio marco Poder Judicial, CONAMAJ, ACNUR capacitación para el personal judicial	547	DGME e instituciones del Estado, ACNUR.	1	1	1	1	1

³ La DGME y la Unión de Gobiernos Locales establecerán los proyectos prioritarios para los procesos de integración de la población migrante y refugiada, entre los que se encuentran Upala, Desamparados y cantones como Alajuelita.

Eje 3: Grupos de población en situación de vulnerabilidad
Objetivo: Garantizar la Integración e inclusión social de la población migrante vulnerable, refugiada y solicitante de refugio en la sociedad costarricense
Resultado: Población migrante vulnerable, refugiada y solicitante de refugio, integrada económica, social y culturalmente a la sociedad costarricense
Meta: Aumento de personas migrantes , refugiadas y solicitante de refugio en situación de vulnerabilidad integrada a programas y proyectos de regulación legal y atención

Indicador: Porcentaje de aumento en la cobertura de los servicios de atención institucional para la población migrante , refugiada y solicitante de refugio											
Sub tema	Acción Estratégica	Indicador	Meta	Línea Base	Estimación de Recursos (Millones de colones)	Responsable	Período				
							2018	2019	2020	2021	2022
Acompañamiento y atención a población migrante y refugiada vulnerable	Favorecer el acceso a la regularización migratoria de las poblaciones en condición de vulnerabilidad	Cantidad de migrantes vulnerables beneficiados	100%	0	120	DIDH	25%	25%	25%	25%	
	Revisar y elaboración de protocolos para acompañamiento y atención a población migrante y refugiada vulnerable	Porcentaje de elaboración de protocolos. Porcentaje de actualización e implementación	100% 100%	6 protocolos para atención de PME migrantes, protocolos de atención a víctimas de trata y tráfico, protocolo de repatriación, MINARE, Convenio IMAS-ACNUR		DGME, instituciones ejecutoras del PNI	50%	50%	25%	25%	25%
	Desarrollar infraestructura y adquirir equipo que coadyuve en la acogida para situaciones migratorias especiales de acuerdo a las prioridades establecidas	Porcentaje de obras construidas y cantidad de equipo adquirido	100%	CATEM	3.130	DGME, DIDH, FONATT	20%	20%	20%	20%	20%
	Promover un proyecto orientado a la integración en zonas de alta densidad de población migrante en riesgo social	Porcentaje de ejecución del proyecto	100%	0	42	DIDH	100%				
Retorno y de inserción de costarricenses	Elaborar un estudio- diagnóstico sobre la situación de los costarricenses que retornan a Costa Rica	Porcentaje del estudio elaborado	100%	0	20	DIDH	100%				
	Otorgar asistencia humanitaria a los costarricenses que por motivos de vulnerabilidad requieran retornar al país	Cantidad de costarricenses retornados	80	0	240	DIDH	25%	25%	25%	25%	

Eje 4: Migración y Salud

Objetivo: Adecuar las políticas, estrategias, directrices, lineamientos y procedimientos a las particularidades de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio, para garantizar el derecho humano a la salud.

Resultado: Programas y proyectos de salud adecuados a las particularidades de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio											
Meta: Aumento en el número de personas migrantes, refugiadas y solicitantes atendidos por el sistema de salud y el programa de aseguramiento											
Indicador: Porcentaje de incremento de la población migrante atendida por el sistema de salud y el programa de aseguramiento											
Sub tema	Acción Estratégica	Indicador	Meta	Línea Base	Estimación de Recursos (Millones de colones)	Responsable	Período				
							2018	2019	2020	2021	2022
Aseguramiento	Promover el aseguramiento de la población migrante, refugiada y solicitante de refugio no asegurada para acceder a los servicios, de acuerdo con el Plan de la Política Migratoria.	Porcentaje de población asegurada	5%	5%		CCSS, Gerencia Financiera Dirección coberturas especiales, DGME, MTSS	5%	5%	5%	5%	5%
	Diseñar e implementar una estrategia para aumentar la cobertura de aseguramiento de población trabajadora migrante, particularmente en los sectores de la construcción, agrícola, trabajadoras del hogar, seguridad privada, trabajadores temporales y PYMES y por razones de humanidad de acuerdo con el eje de salud del Plan d Acción de la Política Migratoria.	Porcentaje de avance de la estrategia diseñada e implementada	100%	Mesa de trabajo para permitir acceso a la población refugiada al régimen no contributivo y al sistema de seguro voluntario		CCSS, MTSS, DGME, Sociedad Civil, ACNUR					
Atención	Personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas atendidas integralmente con calidad y oportunidad en los servicios de salud, de acuerdo con el eje de salud del Plan de la Política migratoria.	Porcentaje de mujeres embarazada.	100%	Directriz 03-2015 del Ministerio de Salud para garantizar la atención integral a las personas que viven con VIH sin importar su condición migratoria		CCSS Gerencia Médica, Dirección de Red de Servicios de Salud, ACNUR	100%	100%	100%	100%	100%
		Porcentaje menores de edad atendidos	100%								
	Atender el 100% de los casos de población migrante con VIH identificadas por el Ministerio de Salud que cumplen los requisitos de ley, de acuerdo con el eje Protección de Derechos del Plan de Acción de la Política Migratoria	% de personas regularizadas	100%	Directriz 03-2015 del Ministerio de Salud para garantizar la atención integral a las personas que viven con VIH sin importar su condición migratoria		Ministerio de Salud, DGME	100%	100%	100%	100%	100%

Eje 5: Migración y Trabajo

Objetivo: Fomentar la incorporación al mercado laboral de personas migrantes en igualdad de condiciones que la población nacional para garantizar el respeto a los derechos laborales.

Resultado: Mejorar el número de personas migrantes y refugiadas participando en los diversos sectores laborales, no solo como mano de obra calificada

Meta: Aumento de las personas migrantes con derechos laborales reconocidos											
Indicador: Porcentaje de aumento de las personas migrantes con derechos laborales reconocidos											
Sub tema	Acción Estratégica	Indicador	Meta	Línea Base	Estimación de Recursos (Millones de colones)	Responsable	Período				
							2018	2019	2020	2021	2022
Formación Laboral	Fomentar la formación y la asociatividad de las personas migrantes y refugiadas en el ámbito socio laboral y productivo mediante Pymes y cooperativas.	Número de acciones ejecutadas.	10	0		INA, MEIC, MTSS, ONG'S, Universidades públicas.	2	2	2	2	2
	Incrementar la certificación, el reconocimiento, la convalidación y la certificación de las capacidades laborales de los trabajadores migrantes y refugiados.	Número de certificaciones emitidas de acuerdo al mecanismo vigente.	500	0		MTSS	100	100	100	100	100
Coordinación	Elaboración de un protocolo conjunto entre administración gubernamental (central y local). y sector empresarial para mejorar la inserción laboral a aplicarse en regiones, empresas y ramas de actividad. (Bolsas de empleo y otras iniciativas)	1 protocolo elaborado y número de sectores participantes.	100%			DGME, MTSS, MEIC,	100%				
		Número de iniciativas de inserción laboral realizadas.	7		MINARE, Memorando de Entendimiento MTSS		0	1	2	2	2
Inserción Laboral	Promover la participación de los municipios con mayor presencia de población migrante y refugiada para la inserción laboral ordenada.	Número de municipios con acciones de inserción laboral en ejecución	9		MINARE, Memorandum de entendimiento MTSS - ACNUR	MTSS, DGME	1	2	2	2	2
Respeto a derechos laborales	Promover la información sobre derechos laborales y el acceso al mercado laboral, especialmente a las mujeres y jóvenes, en los sectores agrícolas, servicio doméstico y construcción. En el caso de costarricenses hijos de personas extranjeras, ayudar a mejorar su incorporación en el mercado laboral.	Número de acciones específicas dirigidas a los perfiles prioritarios	30	0		MTSS, DGME; ONGS, IMSS, Organismos internacionales, CCSS	5	5	6	7	7

Eje 6: Migración y Educación
Objetivo: Propiciar en la comunidad educativa un contexto que reconozca la diversidad socio-cultural y libre de discriminación, para el acceso y goce pleno de los derechos humanos de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio, así como la convivencia y la interculturalidad
Resultado: Aumento de la población estudiantil (migrante, refugiada o solicitante de refugio) en los programas y proyectos de integración y sociales selectivos en educación.
Meta: aumento de la población estudiantil (migrante, refugiada o solicitante de refugio) en los programas y proyectos de integración y sociales selectivos en educación.
Indicador: Porcentaje de aumento de la población estudiantil (migrante, refugiada o solicitante de refugio) en los programas y proyectos de integración en educación

Sub tema	Acción Estratégica	Indicador	Meta	Línea Base	Estimación de Recursos (Millones de colones)	Responsable	Período				
							2018	2019	2020	2021	2022
Participación e igualdad de oportunidades	Fortalecer los espacios de consulta a la población estudiantil (migrante, refugiada y solicitante de refugio) sobre sus intereses y necesidades para priorizar proyectos en materia de integración en el Sistema Educativo Costarricense	Porcentaje de instituciones del SEC que implementan consulta	50% ⁴	La voz estudiantil 2016 - 2017	200	MEP INA CONARE (universidades públicas) CONESUP (universidades privadas)	25%	25%	25%	25%	
	Ampliar y adecuar la difusión de los programas de educación dirigidos a la población migrante, refugiada y solicitante de refugio (académicas, técnica, formal, informal)	Cantidad de estudiantes (migrantes, refugiados y solicitantes de refugiados) matriculados en la oferta académica del SEC	5% ⁵	MINARE, Convenio MEP – ACNUR / MEP – DGME – INA / Convenio CONARE - ACNUR		MEP INA CONARE (universidades públicas) CONESUP (universidades privadas)					
	Facilitar el acceso de población migrante, refugiada y solicitante de refugio a programas sociales (becas, AVANCEMOS, FONABE, entre otros) del SEC	Número de estudiantes (migrantes, refugiados y solicitantes de refugio) beneficiados			Convenio MEP – ACNUR Convenio MEP - DGME		IMAS (FONABE) MTSS (FODESAF) INA PANI MEP CONAPE DGME ACNUR				

⁴Se refiere al porcentaje de instituciones del SEC que cuentan con un sistema de consulta a población estudiantil implementado.

⁵Se refiere al porcentaje de la población migrante, refugiada y solicitante de refugio incorporada en las ofertas del SEC

Eje 6: Migración y Educación											
Objetivo: Propiciar en la comunidad educativa un contexto que reconozca la diversidad socio-cultural y libre de discriminación, para el acceso y goce pleno de los derechos humanos de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de refugio, así como la convivencia y la interculturalidad											
Resultado: Aumento de la población estudiantil (migrante, refugiada o solicitante de refugio) en los programas y proyectos de integración y sociales selectivos en educación.											
Meta: aumento de la población estudiantil (migrante, refugiada o solicitante de refugio) en los programas y proyectos de integración y sociales selectivos en educación.											
Indicador: Porcentaje de aumento de la población estudiantil (migrante, refugiada o solicitante de refugio) en los programas y proyectos de integración en educación											
Sub tema	Acción Estratégica	Indicador	Meta	Línea Base	Estimación de Recursos (Millones de colones)	Responsable	Período				
							2018	2019	2020	2021	2022
Participación e igualdad de oportunidades	Revisión y simplificación de los trámites para la convalidación de títulos por parte del CONESUP, CONARE y las instancias de supervisión técnica	Porcentaje del proyecto elaborado	1	0		MEP	25%	25%	25%	25%	
	Mantener los encuentros de líderes estudiantiles migrantes y refugiados	Número de encuentros	10	Encuentros anuales (2)		MEP	2	2	2	2	2

9. Anexos

9.1 Anexo 1: Cronograma de actividades para el desarrollo del Plan Nacional de Integración 2018 – 2022

Tareas	Instituciones participantes	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sep	oct	nov	dic
Reuniones bilaterales ICMPD con instituciones	DGME-DIDH, CIP-UCR, MIDEPLAN, MTSS, GESO, ASTRADOMES, CIDEHUM, M. Vivienda, M. Salud, DINADECO, Munic. San José	16-18											
Reunión con la unidad de integración para revisar la propuesta de trabajo	DGME e ICMPD												
Taller intercambio experiencias Costa Rica y Europa (España)	ICMPD, DIDH, MIDEPLAN, MTSS, MEP, Defensoría de los Habitantes, M. Salud, DINADECO, Munic. San José, Organizaciones sociales Nacionales e Internacionales	19											
Reunión para coordinación actores y revisión ejes prioritarios	Beneficiarios del Fondo Social Migratorio, DIDH, ICMPD y MIDEPLAN	20											
Acordar esquema del Plan e instituciones líderes del proceso	DIDH		⇔										
Reuniones bilaterales con sectores involucrados	DIDH Y MIDEPLAN con beneficiarios del FSM		⇔										

Determinar puntos focales en instituciones	DIDH		↔											
Diagnóstico de las políticas públicas nacionales en materia de integración	UPI		↔											
Valoración del I Plan Nacional de Integración	DIDH		↔			→								
Reunión para elaborar estructura base del Plan	DIDH Y MIDEPLAN		↔											
Definición participativa de los ejes prioritarios e identificación de otros agentes de administraciones y sociedad civil que deberían participar en la construcción del Plan	Agentes de fondo social migratorio													
Presentación proyecto al CNM	DIDH				▲									
Diagnóstico situación migratoria en CR	GESO, DIDH				↔									
Reunión análisis avances y presentación del grupo técnico de coordinación del Plan	DIDH, MIDEPLAN e ICMPD						22							

Talleres participativos: definición de los objetivos y los principios del Plan, a partir de la Política Migratoria e identificación de otros agentes de administraciones y sociedad civil que deberían participar en la construcción del Plan. Talleres sobre Xenofobia y Población migrante vulnerable y priorización de propuestas de líneas de actuación.	Enlaces del FSM, MIDEPLAN, DIDH, ONG's, Organizaciones de la Sociedad Civil, OOII.						23-26						
Presentación avances al CNM	DIDH					▲		▲				▼	
Borradores Diagnóstico sobre situación migratoria en CR	GESO							⇔					
Presentación Diagnóstico sobre situación migratoria en Costa Rica y reuniones internas	GESO, DIDH, ICMPD							24-25					
Talleres sobre Empleo y Salud y priorización de propuestas de líneas de actuación.	ICMPD, Enlaces del FSM, DIDH, MTSS, ONG's, Organizaciones de la Sociedad Civil, OOII, ICMPD							26-28					
Presentación y validación del borrador Diagnóstico sobre situación migratoria al CNM	GESO, DIDH, ICMPD												

