



El estado de la política migratoria y de integración de Costa Rica

Diego Chaves-González
María Jesús Mora

INICIATIVA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El estado de la política migratoria y de integración de Costa Rica

Diego Chaves-González
María Jesús Mora

Migration Policy Institute

Noviembre de 2021

Índice

Resumen ejecutivo	1
1 Introducción	3
2 Migración a Costa Rica: contexto histórico, legal e institucional	4
A. Principales tendencias migratorias durante los tres ciclos migratorios	6
B. Marco institucional y legal.....	12
3 Evaluación de las políticas y prácticas de integración de Costa Rica	16
A. Dimensiones para el análisis	17
B. Hallazgos	17
4 Conclusiones y recomendaciones	43
A. Registro y regularización	44
B. Salud	45
C. Trabajo	45
D. Educación	46
E. Una mirada hacia el futuro.....	46
Anexos	48
Sobre los Autores	54
Agradecimientos	55

Resumen ejecutivo

Costa Rica es uno de los principales países receptores de migrantes en América Latina. El país ha atravesado tres ciclos migratorios desde la década de 1980, el último, que nace a partir de 2015, está caracterizado por nuevos patrones y dinámicas migratorias, donde los perfiles migratorios se han diversificado. Este período ha visto la llegada de migrantes con diferentes intencionalidades migratorias, que van desde solicitantes de refugio e inmigrantes que desean establecerse de forma permanente, migrantes estacionales y pendulares, hasta migrantes extracontinentales en tránsito hacia destinos más al norte de la región. La diversidad de estos patrones de migración, que incluyen mujeres y niños, poblaciones indígenas y afrodescendientes, exige respuestas políticas igualmente diversas y matizadas. Para gestionar eficazmente la migración actual y futura, el gobierno de Costa Rica necesita repensar aspectos específicos de su marco normativo y organización institucional. La integración de migrantes, el enfoque de este estudio es un área de política particularmente crítica a medida que la población extranjera en Costa Rica sigue creciendo.

Para gestionar eficazmente la migración actual y futura, el gobierno de Costa Rica necesita repensar aspectos específicos de su marco normativo y organización institucional.

Para examinar el marco institucional y las iniciativas gubernamentales del Estado costarricense para apoyar la integración de migrantes y refugiados, especialmente aquellos que han llegado durante el ciclo migratorio más reciente, los investigadores desarrollaron una metodología que se basa en datos cualitativos de entrevistas con 19 actores gubernamentales y no gubernamentales, así como una revisión de la literatura relevante que alimentan un índice que muestra una serie de indicadores que determinan dónde existen logros y avances en el sistema migratorio y dónde persisten obstáculos y deficiencias. Para ello, la herramienta diseñada alberga el cúmulo de indicadores bajo cuatro dimensiones (accesibilidad, coordinación institucional, divulgación y comunicación y cohesión social), las cuáles analizan las siguientes áreas de política pública migratoria: regularización y registro, salud, empleo y educación.

Los principales hallazgos de este análisis incluyen:

- ▶ **Registro y regularización.** Existen limitaciones financieras y de recurso humano que les generan dificultades a las instituciones costarricenses satisfacer las exigencias del actual ciclo migratorio. Dichas limitantes se generan, en gran medida, debido los elevados costos y al exceso de requisitos, --en su mayoría difíciles de alcanzar-- de las distintas categorías migratorias habilitadas por el marco regulatorio actual en el país. Ello, ha creado una situación con dos consecuencias significativas. Por un lado, su sistema de protección internacional resultó ser el principal vehículo para la regularización de muchos los migrantes en la actualidad, provocando así, una sobrecarga del sistema de refugio. Por su parte, dicha sobrecarga conllevó al país a depender del apoyo de las agencias de cooperación internacional para responder a la sobredemanda de casos entrantes en el sistema de protección. Como consecuencia, dicha dependencia no le ha permitido al país fortalecer su propia capacidad institucional. Es por esto que Costa Rica necesita repensar su modelo con nuevas rutas para la regularización, capaz de aliviar las presiones al sistema de refugio y fomentar el proceso de integración de largo aliento de la población migrante en el país.

- ▶ **Salud.** El acceso a la atención médica, aspecto que se ha hecho más notorio durante la pandemia de la COVID-19, depende de la situación migratoria de cada migrante. Según el marco legal actual, la atención médica está estrechamente vinculada con el mercado laboral formal. Dados los altos niveles de informalidad de la población migrante, el acceso a la salud resulta estar por fuera de su alcance. Asimismo, los requisitos de diferentes entidades involucradas en la regularización y los servicios sociales (específicamente, la Dirección General de Migración y Extranjería y la Caja Costarricense de Seguro Social), en ocasiones se contradicen, lo que a su vez limita el acceso a la atención, indicando así la necesidad de una mejor coordinación interinstitucional. Además, se necesita de una mejor comunicación tanto con los funcionarios públicos como con la población migrante para garantizar que ambos comprendan cuáles servicios están disponibles para los diferentes grupos de extranjeros (incluidos los migrantes recién llegados y los solicitantes de refugio).
- ▶ **Educación.** De los sectores examinados, el sector educativo es quien cuenta con el marco legal más robusto para la integración de la población migrante. El país ofrece educación pública básica para toda la población, independientemente del estatus migratorio. Sin embargo, se necesita un mayor esfuerzo para garantizar que los requisitos de inscripción no excluyan a menores migrantes de las aulas, en caso de que sus padres no pueden proveer los documentos necesarios al momento de la matrícula. Así mismo, es necesario que las escuelas brinden el apoyo necesario para que los niños, una vez inscritos, logren integrarse con la población local. Así, se sugiere que en los currículos se trabajen elementos que aboguen por mayores niveles de cohesión social, haciéndoles sentir bienvenidos, e incidiendo positivamente en su salud mental y desarrollo integral. Además, el tercer ciclo migratorio ha mostrado que existe un número significativo de migrantes y solicitantes de refugio aspirantes a carreras profesionales y/o con altos niveles educativos. Por ello, garantizar que puedan continuar con sus estudios universitarios, por medio de una mejor coordinación institucional, mejorando los canales de comunicación y haciendo reformas al marco legal actual, será una forma práctica y eficiente de asegurarse que el país, simultáneamente, se beneficie de las habilidades y la experiencia de los recién llegados.
- ▶ **Empleo.** La ley costarricense se cimienta bajo un principio de complementariedad el cual busca que los trabajadores extranjeros puedan llenar los vacíos de aquellas habilidades que no se encuentren en la mano de obra de los trabajadores locales. Este principio se sustenta, en principio, a partir de la realización de estudios periódicos del mercado laboral. En la práctica, no obstante, estos estudios se realizan esporádicamente, a menudo, utilizando datos desactualizados. Como resultado, sus resultados no reflejan las condiciones y necesidades del mercado laboral, ni tampoco, la realidad de los perfiles de los migrantes. Esto limita el acceso de los migrantes al mercado formal al tiempo que no se logran satisfacer las necesidades de los empleadores. En este sentido, además de mejorar la forma y la frecuencia con que se realizan estos estudios, existe la necesidad de optimizar los mecanismos de comunicación y divulgación dentro de las instituciones gubernamentales y en diálogo con el sector privado, dado que los empleadores son actores clave para facilitar el acceso al empleo y pueden ayudar a combatir la xenofobia y la explotación laboral.

Estos hallazgos destacan una serie de desafíos que atraviesan los diferentes sectores y que merecen una mayor atención durante los próximos años. Esto incluye, mejorar la accesibilidad de los diferentes sistemas (incluidos los que rigen la regularización y la matrícula escolar) mediante la identificación de barreras de

capacidad institucional, financieras y de otro tipo que obstaculizan la plena implementación de las medidas de integración de migrantes en el país. Crear o aprovechar mejor los espacios intersectoriales existentes para facilitar la coordinación también podría mejorar la alineación de esfuerzos dentro del gobierno y crear sinergias con el sector privado y robustecer las alianzas con agencias de cooperación internacional. Así mismo, existe la necesidad de contar con canales y estrategias de comunicación interinstitucionales diseñados para asegurar que todos los servidores públicos estén familiarizados con las leyes y regulaciones relacionadas con la integración de migrantes y al mismo tiempo, para asegurar que la información se difunda efectivamente a los migrantes y refugiados sobre sus derechos. Finalmente, es necesario diseñar iniciativas que aborden el prejuicio y la xenofobia en diferentes espacios, como aulas y centros de salud, reconociendo y atendiendo las preocupaciones de la población costarricense sobre los potenciales costos de la inmigración, pero también, destacando sus beneficios. Tanto en el diseño de políticas como en los mensajes que las rodean, será fundamental que el estado demuestre un equilibrio en la forma en que se asignan los recursos y cómo estas inversiones benefician a la sociedad en general.

1 Introducción

Entre los países de América Latina, Costa Rica es uno de los principales destinos para migrantes en la región. Costa Rica cuenta con una larga historia y rica tradición como país receptor de migrantes, quien, desde la década de 1980, ha atravesado por tres ciclos migratorios. El primer ciclo, el cual inicia a mediados de la década de los ochenta, sucedió en un momento en el cual se agudizaron las problemáticas ocasionadas por los conflictos político-civiles en Nicaragua y El Salvador. Durante ese periodo, arribaron al país un gran número de solicitantes de refugio, obligando al Estado costarricense a pensar en un modelo institucional para dar respuesta a dicho fenómeno. El segundo ciclo inició con un flujo de migrantes pendulares, semipermanentes y permanentes que ingresaron al país por motivos mayoritariamente económicos durante la década de los noventa, y que se mantuvo constante hasta el 2015. Este fue un periodo de grandes avances en materia de arquitectura institucional, en el cual el país logró de manera deliberativa, construir un marco avanzado de respuesta a la situación migratoria del país. El tercer ciclo en la historia migratoria reciente de Costa Rica se extiende desde 2015 hasta el presente. El actual periodo ha sido moldeado por el deterioro de las condiciones socioeconómicas y políticas en países como Colombia, Cuba, Nicaragua y Venezuela, lo que ha propiciado la llegada de migrantes con una multiplicidad de perfiles e intenciones migratorias.

Estas tendencias cambiantes—en particular el aumento de la llegada de venezolanos y migrantes extracontinentales desde 2015 y el aumento de llegadas de nicaragüenses desde 2018—han puesto a prueba la capacidad del sistema migratorio costarricense. A pesar de los avances *institucionales* del país, los cuales cuentan con un alto nivel de reconocimiento a nivel internacional, las presiones migratorias han expuesto desafíos estructurales y sociales, al tiempo que han puesto a prueba la generosidad y acogimiento de la sociedad hacia la población extranjera. Por último, es importante señalar que los años más recientes de este tercer ciclo se han desarrollado durante la pandemia de COVID-19, la cual ha restringido muchas formas de movilidad, al tiempo que ha agregado tensión a las economías y los sistemas de integración de migrantes.

El Instituto de Políticas Migratorias (MPI) realizó un estudio cualitativo sobre el estado de las políticas migratorias y de integración de migrantes en Costa Rica, con el objetivo de apoyar el desarrollo de políticas y estructuras migratorias, así como la toma de decisiones sobre cómo mejor canalizar recursos. El estudio identifica oportunidades para fomentar la integración de los migrantes (especialmente la de aquellos que han llegado durante el tercer período migratorio), así como las barreras que obstaculizan la implementación completa de las políticas. Este análisis se basa tanto en una extensa revisión de la literatura como en entrevistas con 19 actores clave de diferentes sectores, incluyendo el gobierno nacional, organizaciones de sociedad civil, la academia y organizaciones internacionales.

El enfoque de este estudio se basa en cómo mejorar los procesos de integración de los migrantes. A medida que la población migrante en Costa Rica ha venido en aumento (se estima que alrededor del 13 y el 15 por ciento de la población del país es población migrante)¹, el diseño de estrategias de integración efectivas ha cobrado mayor relevancia. Este análisis se centra en cuatro aspectos indispensables para el proceso de integración: registro y regularización, salud, empleo, y educación. Así, el equipo desarrolló una metodología para medir el estado de las instituciones y aspectos normativos que apoyan la integración. Los cuatro bloques se analizaron a partir de la recopilación de información secundaria y entrevistas con actores relevantes. Así mismo, la información fue sistematizada en una herramienta que buscaba evaluar cada aspecto de la integración a la luz de cuatro dimensiones: accesibilidad, coordinación institucional, comunicación y divulgación, y cohesión social. Se puede encontrar mayor información sobre esta metodología en el Apéndice A.

Los capítulos subsiguientes a este reporte se componen de tres secciones. En la sección dos, se ofrece una descripción general del contexto histórico, demográfico, legal e institucional del sistema migratorio e integración de migrantes en Costa Rica. La sección tres examina los resultados del análisis de los investigadores de las fortalezas y debilidades de dicho sistema. La sección final presenta conclusiones y recomendaciones a diversos actores proveyéndoles de algunas pautas de cómo ampliar los marcos legales para la migración e integración de los migrantes en el país. Allí se incluyen, aspectos para el fortalecimiento interinstitucional, estrategias para eliminar las barreras para la regularización migratoria, mejora de los canales de comunicación intergubernamental y con la sociedad en su conjunto, y formas de fomentar la cohesión social en el país.

2 Migración a Costa Rica: contexto histórico, legal e institucional

Costa Rica es el país de América Latina con la tasa más alta de población migrante². Según estimaciones recientes, al menos trece por ciento de su población total es de origen extranjero³. Para contextualizar esta cifra, Chile es el segundo país con la tasa más alta de población migrante, con cerca del cinco por ciento

1 Andrew Selee, Ariel G. Ruiz Soto, Andrea Tanco, Luis Argueta, y Jessica Bolter, *Laying the Foundation for Regional Cooperation: Migration Policy and Institutional Capacity in Mexico and Central America* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2021), 40.

2 Organización de los Estados Americanos (OEA), *Costa Rica: Caracterización y análisis de las políticas en materia de migración internacional y refugiados* (Washington, DC: OEA, 2021).

3 Selee, Ruiz Soto, Tanco, Argueta, y Bolter, *Laying the Foundation for Regional Cooperation*.

del total de su población⁴. Ahora, si bien es cierto que la población extranjera en Costa Rica ha aumentado de manera significativa en las últimas décadas, el país se ha caracterizado históricamente por ser un país receptor de migrantes⁵.

El atractivo de Costa Rica como destino de inmigrantes se debe en gran medida, a su estabilidad política y social, así como a su desarrollo económico, en particular si se le compara con otros países de la región que han tenido que enfrentarse a crisis de diferente índole⁶. Su situación particular se refleja en su historia social, instituciones y sus valores. Por ejemplo, Costa Rica históricamente ha defendido ideales democráticos y de paz, ilustrados particularmente con la abolición de su ejército en 1948⁷ y la posterior desviación de fondos militares a instituciones sociales. La creación de instituciones como la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), que sentó un precedente en 1941 al ofrecer un sistema de salud público integral y un sistema de educación básica universal, ha llevado a la percepción de Costa Rica como un “imán del bienestar”⁸ que atrae, desde hace mucho tiempo, a extranjeros, muchos de los cuales no disfrutaban de estos derechos en sus países de origen.

En ocasiones la migración ha coincidido con presiones en el modelo institucional del Estado costarricense. En la década de 1980⁹, por ejemplo, Costa Rica enfrentó una crisis económica sin precedentes que redujo la calidad de vida de su población. Esta fue quizás la crisis más severa de los últimos años, además de la que comenzó en 2020 con el inicio de la pandemia COVID-19¹⁰. Durante la crisis de la década de 1980, el gobierno implementó medidas de austeridad institucional para responder a las exigencias económicas impuestas por organizaciones internacionales¹¹. Durante el mismo período, también hubo un aumento de

En ocasiones la migración ha coincidido con presiones en el modelo institucional del Estado costarricense.

la inmigración al país, incluyendo un gran número de nicaragüenses y salvadoreños que huyeron de sus países en medio de guerras civiles. Aunque los problemas económicos de Costa Rica tenían sus raíces en una crisis económica mundial, esta coincidencia

llevó a algunos costarricenses a pensar que la creciente población inmigrante era una de las principales causas originarias de la crisis¹². Esta experiencia aún determina la manera como algunos sectores de la sociedad costarricense perciben la llegada de migrantes vulnerables, quiénes basan sus precepciones en modelos mentales compartidos tendientes a visibilizar, en el imaginario colectivo, que los procesos migratorios representan una alteración que va en contra del estado de bienestar del país.

4 Migration Policy Institute (MPI) Portal sobre Migración en América Latina y el Caribe, “Chile,” accedido 18 de marzo de 2021.

5 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación, “Capítulo 2. El paisaje migratorio de Costa Rica,” en *Caminos de Desarrollo, Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en Costa Rica* (Paris: OCDE, 2017).

6 OEA, *Costa Rica: caracterización y análisis de las políticas en materia de migración internacional y refugiados*.

7 Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica, “Costa Rica celebra 72 años de la Abolición del Ejército” (comunicado de prensa, 1 de diciembre de 2020).

8 Koen Voorend, “El mito del imán de bienestar. La Caja, los migrantes y la exclusión,” Seminario Universidad, 22 de diciembre de 2017.

9 Yuri Lorena Jiménez, “La crisis que tumbó a Costa Rica en los 80: recrear el pasado para no repetir el futuro,” *La Nación*, 9 de septiembre de 2018.

10 Voorend, “El mito del imán de bienestar”; María Jesús Mora, “Costa Rica’s Covid-19 Response Scapegoats Nicaraguan Migrants,” North American Congress on Latin America, 14 de Julio de 2020.

11 Carlos Sandoval García, *Otros amenazantes: los nicaragüenses y la formación de identidades nacionales en Costa Rica* (San José, Costa Rica: Editorial UCR, 2019).

12 Sandoval García, *Otros amenazantes*.

Un ejemplo de lo anterior es el discurso contemporáneo en torno a la CCSS, que funciona como eje fundamental para la regularización e integración migratoria dentro del marco legal costarricense¹³. Desde el 2011, la CCSS vive una crisis económica por razones que van más allá de la llegada de migrantes al país¹⁴. Sin embargo, en el imaginario colectivo costarricense hay una sensación subyacente de que los migrantes vulnerables, especialmente de Centroamérica, son la razón por la cual este sistema está atravesando por la situación actual¹⁵. Así, los inmigrantes vulnerables son a menudo percibidos como un grupo de “otros amenazadores” que ponen en riesgo el corazón de la identidad costarricense: sus instituciones y la seguridad social¹⁶. Otro ejemplo es el vínculo que sostiene gran parte de la sociedad civil quien correlaciona mayores niveles de violencia en el país, con la llegada de inmigrantes que huyen de países de origen donde existen conflictos civiles.

Adicionalmente, la migración extracontinental que transita por Costa Rica en su camino hacia Estados Unidos, que ha aumentado desde la crisis humanitaria de 2015-2016, cuando alrededor de 5.000 migrantes cubanos tuvieron que establecerse en el norte de Costa Rica al no poder continuar su camino hacia los Estados Unidos, dados los cierres fronterizos en la frontera del lado de Nicaragua¹⁷. Como resultado, se han creado tensiones en municipios rurales con las comunidades de acogida, quienes no están habituadas a este tipo de migración¹⁸.

En términos de magnitud, la situación actual se asimila a lo observado durante los años ochenta. Es de suma importancia aprender de las lecciones del pasado y ver a la migración, no como una crisis y un asunto que se debe “resolver”, sino como un potencial activo valioso para la sociedad costarricense, que debe ser bien gestionado por el Estado y sus socios. A medida que la pandemia avanza y las campañas de vacunación se aceleran en muchos lugares, es fundamental que las consideraciones de migración e integración de los migrantes se incluyan como parte integral de los planes de recuperación económica y social.

A. *Principales tendencias migratorias durante los tres ciclos migratorios*

La población migrante en Costa Rica tiene perfiles diversos. Si bien es un país de acogida para quienes buscan protección internacional, también es un país que recibe a migrantes temporales (tanto migrantes circulares como extracontinentales en tránsito hacia otros países) y atrae a inversionistas inmigrantes y pensionados de América del Norte y la Unión Europea. Según datos oficiales del gobierno de Costa Rica, a diciembre de 2020, había aproximadamente 557,400 inmigrantes, cifra que vale mencionar, solo contempla la población con estatus regular en el país¹⁹. Las tres principales nacionalidades entre la población migrante son provenientes de Nicaragua, Colombia y Estados Unidos (Véase la Caja 2 a continuación).

13 La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley General de Migración y Extranjería N° 8764* (2009): Artículo 7, Inciso 7.

14 Alberto Cortés Ramos y Adriana Fernández Calderón, “¿Cobertura universal? Las barreras en el acceso a la salud para la población refugiada nicaragüense en Costa Rica,” *Anuario del Centro de Investigación y Estudios Políticos*, No. 11 (2020): 262.

15 Sandoval García, *Otros amenazantes*.

16 Sandoval García, *Otros amenazantes*.

17 Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Extraregional Migration in the Americas: Profiles, Experiences and Needs* (San José: OIM, 2020).

18 Entrevista de los autores con un representante de la municipalidad de La Cruz, 2 de diciembre 2020.

19 Análisis de los autores basado en datos obtenidos por la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME). Véase el Cuadro 1 para más información.

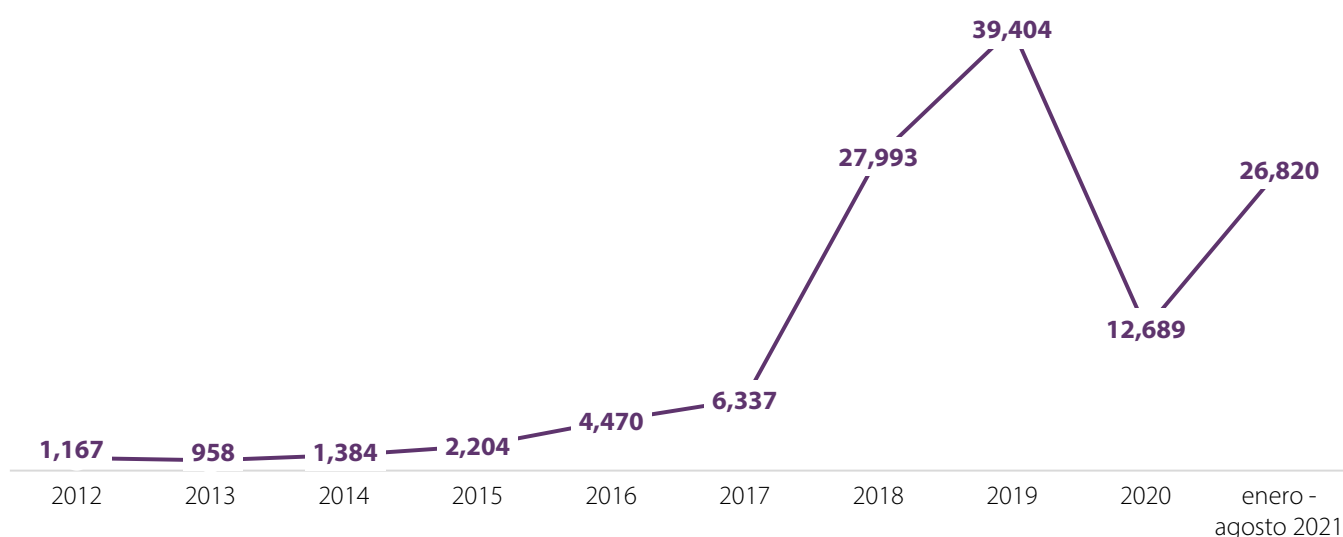
En cuanto a los migrantes bajo protección internacional, las estadísticas oficiales muestran a los nacionales nicaragüenses, colombianos, venezolanos y salvadoreños como las principales nacionalidades de refugiados en Costa Rica. A finales de 2020, aproximadamente 93,500 personas en el país necesitaban protección internacional, incluidos unos 84,000 solicitantes de refugio y 9,500 refugiados. Estos números no incluyen a las casi 30,000 personas que tienen programada una cita para formalizar su solicitud de refugio. A 2020 se han aprobado 9,500 solicitudes, de las cuales 3,800 fueron presentadas por nicaragüenses, 2,400 por colombianos, 1,200 por venezolanos y 1,200 por salvadoreños²⁰.

El sistema costarricense de protección internacional ha experimentado serias presiones y limitaciones de capacidad con el aumento de solicitudes de refugio en los últimos años. Desde 2015 hasta 2019, el número total de solicitudes de protección enviadas cada año aumentó más de 18 veces, de aproximadamente 2,204 a más de 39,400 (ver Gráfica 1)—antes de volver a disminuir levemente con el inicio de la pandemia en 2020. A mediados de 2021, con la nueva represión gubernamental en Nicaragua antes de las elecciones presidenciales de este mismo año, las solicitudes de refugio comenzaron a aumentar nuevamente, posiblemente sobrepasando los niveles de 2018.

El mayor aumento en las solicitudes de condición de refugiado se produjo cuando estalló la crisis sociopolítica nicaragüense en 2018. En tan solo un año, entre 2017 y 2018, el sistema de protección internacional de Costa Rica experimentó un aumento de solicitudes de 342 por ciento. Cabe señalar que de 2014 a 2017, la proporción de solicitudes de refugio presentadas por nicaragüenses nunca superó el 2 por ciento (ver Gráfica 2). Sin embargo, en 2018 y 2019, más del 80 por ciento de las solicitudes fueron realizadas por solicitantes de protección internacional provenientes de Nicaragua.

GRÁFICA 1

Número de solicitudes de refugio, 2012 a mediados de 2021

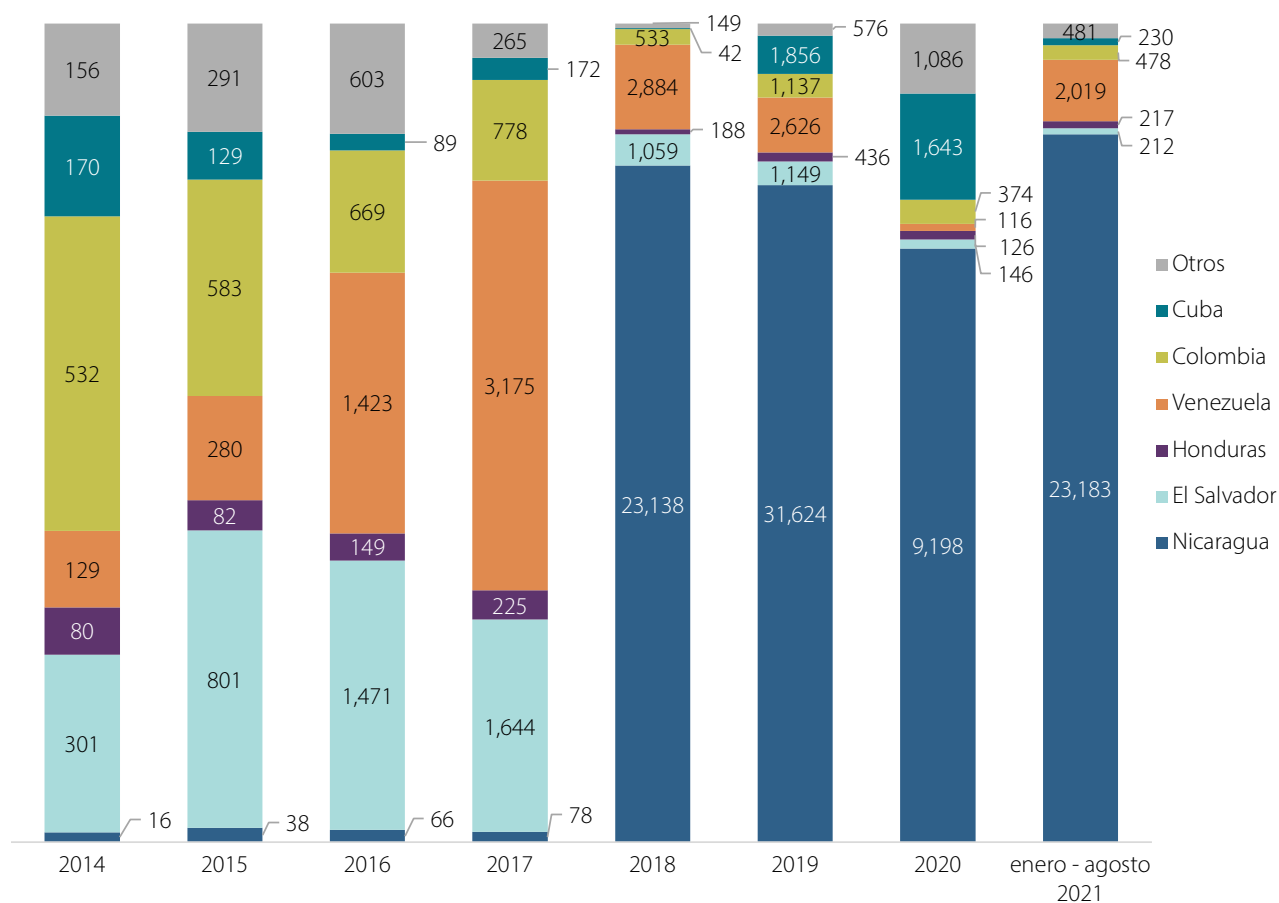


Fuente: Análisis de los autores basado en datos compartidos por la Unidad de Refugio de Costa Rica en septiembre de 2021.

²⁰ Análisis de los autores basado en datos compartidos por la Unidad de Refugio de Costa Rica.

GRÁFICA 2

Solicitudes de refugio por país de origen, 2014 a mediados de 2021



Fuente: Análisis de los autores basado en datos compartidos por la Unidad de Refugio de Costa Rica en septiembre de 2021.

Migración nicaragüense

Dado que Costa Rica comparte con Nicaragua una frontera larga y porosa, desde los inicios del primer ciclo migratorio, Nicaragua ha sido el principal país de origen con el mayor número de migrantes en Costa Rica. Durante el primer ciclo migratorio, que comenzó a mediados de la década de los ochenta, provocado por el conflicto civil entre el gobierno sandinista y los Contras de 1984-1990, se vio un aumento significativo en el volumen poblacional. Según las cifras del censo, mientras que alrededor de 11,900 personas nacidas en Nicaragua vivían en Costa Rica en la década de los setenta, aproximadamente 226,400 nicaragüenses se contabilizaron en el país al finalizar el primer ciclo migratorio²¹.

El segundo ciclo de inmigración comenzó con el movimiento de personas debido a la devastación que dejó el huracán Mitch en 1998 y con la llegada constante de migrantes económicos impulsada por las políticas de ajuste estructural en la década de 1990

Desde los inicios del primer ciclo migratorio, Nicaragua ha sido el principal país de origen con el mayor número de migrantes en Costa Rica.

21 DGME, Dirección de Integración y Desarrollo Humano, *Diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017* (San José: DGME, 2017).

y las dos primeras décadas del siglo XXI. Este período contribuyó significativamente al crecimiento de la población nicaragüense en Costa Rica²². Según cifras del gobierno, se contabilizaban aproximadamente 329,000 nicaragüenses para 2016²³. Así bien, mientras que para 1984 los migrantes nicaragüenses constituían un 1.95 por ciento de la población total, en 2016, cerca del final del segundo ciclo, constituían 7 por ciento del total²⁴.

El tercer ciclo de migración nicaragüense inició en abril de 2018 y ha continuado desde entonces. Los recién llegados durante este período están huyendo en gran medida de la crisis sociopolítica en Nicaragua²⁵, y su llegada continúa dando forma al panorama migratorio de Costa Rica²⁶.

La migración nicaragüense en este tercer ciclo ha estado marcada por migraciones de diferentes tipologías: Por un lado, ha adoptado las características particulares de los ciclos anteriores, donde se ha dejado ver tipos de migración circular, semipermanente, permanente²⁷ y en busca de protección humanitaria. Entre 80 a 120 mil trabajadores nicaragüenses migran al año durante el periodo de cosechas²⁸. Un porcentaje de esta población también logra insertarse en actividades de construcción que pueden conllevarlos a periodos de permanencia más amplios. A 2020, se estimaba que había 368,000 nicaragüenses inmigrantes regulares y refugiados (ver Tabla 1). Ellos tienden a ubicarse en diversos sectores laborales tales como seguridad privada, construcción y para el caso de las mujeres, en el servicio doméstico²⁹. En segundo lugar, se destaca un elemento diferenciador para este tercer ciclo, donde se deja ver que, entre los 80,700 nicaragüenses en búsqueda de protección en el país, hay una gran cantidad de profesionales y estudiantes universitarios³⁰. Para dar una idea, en estudio publicado en el año 2019, se estimó que casi 53 por ciento de dichas personas tenían educación superior³¹.

Migración venezolana

El elevado número de solicitudes de refugio que ha recibido Costa Rica durante el tercer ciclo migratorio, no ha sido exclusivo de población nicaragüense. En efecto, los migrantes venezolanos son el segundo grupo de personas con mayor número de solicitudes de protección, seguidos por migrantes de nacionalidad cubana y colombiana³². Particular e este tercer ciclo, durante el 2017, migrantes venezolanos solicitaron el mayor número de solicitudes de refugio, donde la cuota correspondió al 50 por ciento del total de solicitudes realizadas en el país. Si bien la mayoría de los venezolanos han emigrado a otros países de América Latina y el Caribe, también han llegado en cantidades significativas a Costa Rica desde el 2010, y particularmente

22 Gloriana Sojo-Lara, "Business as Usual? Regularizing Foreign Labor in Costa Rica," *Migration Information Source*, 26 de agosto de 2015.

23 DGME, *Diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017*.

24 Juan S. Blyde, "Heterogeneous Labor Impact of Migration Across Skill Groups: The Case of Costa Rica" (documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo, agosto 2020), 3.

25 Human Rights Watch, *World Report 2019: Events of 2018* (Nueva York: Human Rights Watch, 2019), 425-430.

26 OEA, *Costa Rica: caracterización y análisis de las políticas en materia de migración internacional y refugiados*.

27 La migración permanente y semipermanente también se observó en el segundo período migratorio.

28 Esta cifra está basada en la Encuesta Nacional de Hogares de 2017. Véase Cortés Ramos y Fernández Caderón, "¿Cobertura universal?", 258.

29 Esta cifra está basada en la Encuesta Nacional de Hogares de 2017. Véase Cortés Ramos y Fernández Caderón, "¿Cobertura universal?", 259.

30 Análisis de los autores basado en datos compartidos por la Unidad de Refugio de Costa Rica en julio de 2021.

31 Elvira Cuadra Lira y Roberto Samcam Ruiz, *De la Represión al Exilio: Nicaragüenses en Costa Rica* (San José: Fundación Arias para la Paz y Progreso Humano, 2019), 10.

32 OEA, *Situación de los migrantes y refugiados venezolanos en Costa Rica* (Washington DC: OEA, 2020).

desde el 2015, dada la degradación de las condiciones políticas y socioeconómicas de ese país³³. Las estimaciones de 2020 y principios de 2021 indican que el número de venezolanos en Costa Rica oscila entre 29,800 y 40,000³⁴.

Otras tendencias migratorias y poblaciones de migrantes

Durante el segundo ciclo migratorio de nicaragüenses (1990-2018), Costa Rica también experimentó la llegada de un gran número de colombianos que huían de la violencia política a su país³⁵. En 2016, el gobierno costarricense calculó que alrededor de 26,700 migrantes de origen colombiano vivían en el país³⁶. Para el año 2020, las cifras oficiales muestran que alrededor de 28,900 colombianos cuentan con estatus de residente o estatus especial, incluidos 2,400 con condición de refugiado (ver Tabla 1)³⁷.

En los últimos años, la migración extracontinental se ha convertido en un fenómeno más pronunciado en Costa Rica y los países vecinos. Cada vez más, migrantes de Camerún, Cuba, Haití, países de Asia y otros lugares ingresan a Costa Rica a través del cantón Paso Canoas, habiendo previamente atravesado el Tapón del Darién en el norte de Colombia y Panamá. Posteriormente, estos migrantes transitorios salen del país por el cantón de La Cruz para continuar su viaje hacia el norte con intención de llegar a los Estados Unidos (ver Gráfica 3)³⁸.

La visibilidad de este fenómeno creció luego de la crisis migratoria cubana de 2015³⁹, evento que vale recalcar, tuvo un impacto e implicaciones políticas para el país y para la región. Costa Rica, por ejemplo, decidió suspender su participación política en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) debido a la falta de respuesta de otros líderes de la región⁴⁰. Adicionalmente, a partir de este momento, Nicaragua restringió el paso de migrantes extracontinentales⁴¹, lo que ha fomentado formas de coyotaje (tráfico ilícito de migrantes) a lo largo de la frontera entre Nicaragua y Costa Rica. En términos más generales, la migración extracontinental sigue siendo característica de la movilidad humana a lo largo de la región, y se estima que 25,000 migrantes habían ingresado legalmente a Costa Rica en su camino hacia el norte en 2017⁴². Este movimiento generalmente se maneja a través de un sistema oficial que involucra controles de seguridad, vacunas y servicios básicos. Cabe mencionar que Costa Rica cerró sus fronteras terrestres durante la pandemia, hecho que afectó, particularmente, el flujo controlado a los migrantes extracontinentales⁴³.

33 OEA, *Situación de los migrantes y refugiados venezolanos en Costa Rica*.

34 Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), “[Venezuelan Refugees and Migrants in the Region – July 2021](#)” (informe, ACNUR y OIM, julio de 2021); OEA, *Situación de los migrantes y refugiados venezolanos en Costa Rica*.

35 OCDE y Fundación de la Universidad de Costa Rica para la Investigación, “Capítulo 2. El paisaje migratorio de Costa Rica.”

36 DGME, *Diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017*.

37 Análisis de los autores basado en datos obtenidos por la Unidad de Refugio de Costa Rica.

38 OIM, *Extraregional Migration in the Americas*, 39.

39 Marc Frank, “[Migrant crisis hangs over Costa Rican president’s visit to Cuba](#),” Reuters, 13 de diciembre de 2015.

40 BBC Mundo, “[Costa Rica suspende su participación política en el SICA por negativa a discutir la crisis de los cubanos](#),” BBC, 19 de diciembre de 2015.

41 OIM, *Extraregional Migration in the Americas*, 39.

42 Esta cifra se basa en el número de migrantes registrados en los registros de inmigración (es decir, para el permiso de entrada y tránsito). Véase *Diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017* (DGME).

43 Caitlyn Yates y Jessica Bolter, *African Migration through the Americas: Drivers, Routes, and Policy Responses* (Washington, DC: MPI, 2021); Fernando Muñoz, “[Migrantes extraregionales mantienen prohibición de ingresar a Costa Rica pese a reapertura de fronteras](#),” *Monumental*, 8 de abril de 2021.

GRÁFICA 3

Migración extracontinental y migración pendular de Nicaragua en Costa Rica

Fuente: Recopilación de los autores.

Si bien Costa Rica es un país de acogida para aquellos que buscan protección internacional o trabajo temporal, y es un país de tránsito para aquellos migrantes extracontinentales, el país también atrae a migrantes inversionistas y pensionados – notablemente provenientes de Norteamérica y la Unión Europea. En efecto, para el año 2020, los migrantes provenientes desde los Estados Unidos se ubicaron en el tercer lugar con el mayor número de residencias y categorías especiales otorgadas, con un total de 28,700. El primer lugar lo tomaron Nicaragua y Colombia con 368,000 y 28,900 respectivamente (ver Tabla 1).

Sin embargo, aunque las estadísticas oficiales analizadas en esta sección son útiles para esbozar las tendencias migratorias generales en el país, algunas de las cifras oficiales deben analizarse con relativa cautela. Actualmente, Costa Rica no cuenta con un mecanismo para cuantificar cuántos migrantes irregulares residen en el país y en qué condiciones están. Dada la porosidad de las fronteras norte y sur, es probable que algunas de estas cifras subestimen el tamaño total de la población migrante. Por ejemplo, a 2017, informes del gobierno estiman que entre 100,000 y 200,000 nicaragüenses en condición irregular viven en el país, además de aquellos que ya han sido cuantificados por medio de las categorías migratorias que oficialmente utiliza el país⁴⁴.

44 DGME, *Diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017*.

CUADRO 1

Migrantes regulares en Costa Rica, por categoría y país de origen, diciembre de 2020

País de origen	Refugiados*	Residentes permanentes	Residentes temporales	Categorías especiales excluyendo a los refugiados	Total
Nicaragua	3,828	314,222	8,406	41,528	367,984
Colombia	2,438	14,811	4,672	6,966	28,887
Estados Unidos	4	10,418	13,374	4,935	28,731
El Salvador	1,208	7,958	2,462	2,003	13,631
Venezuela	1,237	2,974	6,055	2,214	12,480
China	N/A	1,232	6,576	3,256	11,064
Cuba	455	8,008	336	580	9,357
Panamá	5	5,885	854	797	7,541
Honduras	158	2,622	1,493	2,246	6,519
México	13	1,613	3,867	1,015	6,508
Perú	15	3,607	933	884	5,439
Guatemala	28	1,590	1,748	1,159	4,525
Otros países	150	22,118	20,185	12,232	54,685
Total	9,517	397,058	70,961	79,815	557,351

* Esta categoría incluye solo a las personas a las que se les ha concedido el refugio. No incluye aquellos con una solicitud pendiente.

Fuente: Análisis de los autores con base en datos compartidos por la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica.

B. Marco institucional y legal

Durante el segundo ciclo migratorio, el gobierno costarricense buscó actualizar su marco legal migratorio⁴⁵. La ley migratoria vigente hasta ese momento había sido promulgada en 1986, durante el primer ciclo migratorio del país, cuando los nicaragüenses que huían de la violencia política generalizada constituían el grupo más numeroso de llegadas. Durante la década de 1990 y principios del 2000, el panorama migratorio había cambiado, con un gran número de migrantes económicos arribando al país y sumándose a la población refugiada en el país. Cabe mencionar que ambos grupos, en mayor y menor proporción, presentaban vulnerabilidades y precariedad económica. Esto llevó a la necesidad de cambiar el marco institucional para la gestión migratoria en el país. Durante el año 2005 se realizó un primer intento de actualización del marco normativo, el cual fue altamente criticado por la sociedad civil y organismos internacionales, quienes fundamentaban que este marco carecía de garantía de derechos para los migrantes⁴⁶. Dada la presión política del momento, se logró frenar dicha normativa al cabo de cuatro años

45 Alberto Mora Román y Marisol Guzmán, "Aspectos de la migración nicaragüense hacia Costa Rica e impacto en el mercado laboral" (documento de discusión IDB-DP-00635, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, noviembre 2018), 25.

46 Mora Román y Guzmán, "Aspectos de la migración nicaragüense," 25.

de su implementación. Con ello, se abrió un amplio debate público sobre cuál debía ser el marco regulatorio que debería cimentar los procesos migratorios en el país.

Es en este contexto que en 2009 se publica la actual *Ley de Migración y Extranjería* 8764 de Costa Rica⁴⁷. La Ley, en su momento, se calificó como un avance normativo innovador, progresivo y pionero en la región⁴⁸

La Ley, en su momento, se calificó como un avance normativo innovador, progresivo y pionero en la región.

introduciendo el concepto de integración al ámbito migratorio, creando mecanismos de regularización y salvaguardando los derechos humanos de los migrantes⁴⁹. Esta ley traza el marco institucional actual que se evalúa en el marco del presente estudio. El resto de esta sección explica brevemente

la arquitectura institucional en términos de registro, regularización y garantías de los derechos de los migrantes y refugiados al acceso a la atención médica, la educación y el empleo en el país.

La Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) es un órgano adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía y es el encargado de ejecutar la política migratoria que dictamina la rama Ejecutiva⁵⁰. El artículo nueve de la Ley 8764 dicta que el Consejo Nacional de Migración es el órgano asesor del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Gobernación y Policía y de la DGME⁵¹. Dicho Consejo es un espacio intersectorial compuesto por seis ministros de diversos sectores,⁵² el director general de Migración y Extranjería, el presidente ejecutivo del Instituto Costarricense de Turismo, el presidente ejecutivo de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), y dos representantes de sociedad civil, elegidos por la Defensoría de Habitantes⁵³. En la práctica, quienes asisten a este Consejo son los representantes de los ministros y directores y quien realmente determina las decisiones en materia migratoria es la DGME⁵⁴. No obstante, cabe decir que la conformación del Consejo es, al menos en teoría, una apuesta institucional e intersectorial para dar una respuesta coordinada y articulada al fenómeno migratorio en el país.

Dentro de la *Ley de Migración y Extranjería* también se crea la Comisión de Visas Restringidas y Refugio (CVRR), un órgano de primera instancia, que tiene la facultad de decidir sobre las solicitudes de refugio y tramitar visas presentadas por nacionales de ciertos países. La Comisión está conformada por el Ministro de Trabajo, Ministro de Seguridad, y el Ministro de Relaciones Exteriores o el respectivo representante de dichos ministros. Antes de la Ley de 2009 (cuyo reglamento se promulgó en el 2011), era la DGME quien otorgaba la condición de refugio y en la última instancia de apelación decidía el Ministro de Seguridad⁵⁵. La normativa de la nueva Ley de 2009 le transfirió la potestad a la CVRR. Aun así, como se verá más adelante,

47 La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley General de Migración y Extranjería*.

48 Entrevista de los autores con un representante del Centro de Derechos Laborales, 11 de diciembre de 2020.

49 Mora Román y Guzmán, "Aspectos de la migración nicaragüense," 25.

50 La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley General de Migración y Extranjería*, Artículo 12.

51 La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley General de Migración y Extranjería*, Artículo 9.

52 Los seis ministros que forman parte del consejo son: Ministro/a de Gobernación y Policía, Ministro/a de Relaciones Exteriores y Culto, Ministro/a de Trabajo y Seguridad Social, Ministro/a de Planificación Nacional y Política Económica, Ministro/a de Salud, Ministro/a de Educación.

53 La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley General de Migración y Extranjería*, Artículo 10, Incisos 1-10.

54 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, 10 de diciembre de 2020.

55 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, 10 de diciembre de 2020.

la Comisión no tiene suficiente capacidad institucional para cumplir plenamente con esta responsabilidad. Por un lado, esta es solo una de las responsabilidades para los funcionarios que sirven como comisionados; los comisionados se reúnen para resolver las solicitudes de estatus de refugiado mientras también deben atender otras responsabilidades en sus respectivos ministerios⁵⁶.

La Comisión cuenta con el apoyo técnico y administrativo de la DGME a través del Subproceso de Refugiados y el Subproceso de Visas. El Subproceso de Refugiados (conocido como Unidad de Refugio) se encarga de recibir y procesar las solicitudes de refugio y posteriormente, emitir una recomendación a la CVRR sobre si se debe, o no, aprobar la solicitud⁵⁷.

El sistema migratorio de Costa Rica también cuenta con un Tribunal Administrativo Migratorio (TAM), el cual es un órgano de segunda instancia adscrito al Ministerio de Gobernación. Eso representa un hito pionero e innovador en las Américas⁵⁸. Se trata de un órgano específicamente diseñado como un mecanismo de apelación, cuyo propósito es evitar que el mismo órgano que resuelve la solicitud (la CVRR) resuelva la apelación. El TAM está compuesto por tres miembros interdisciplinarios regulares y tres miembros alternantes, informalmente llamados “jueces”, que son elegidos por periodos de seis años. Contrario a la Comisión, los miembros del TAM trabajan tiempo completo ejerciendo esta función. El TAM se encarga de los recursos de apelación de las personas que han interpuesto alguna solicitud relacionada a la extranjería y las solicitudes de refugio y es el último órgano en un proceso de apelación administrativo; es decir, si el solicitante decide apelar la decisión del TAM, éste deberá judicializar el proceso y enviarlo a la Corte Suprema de Justicia.

CAJA 1

La base legal para la condición de refugio en Costa Rica

Costa Rica es signataria de la Declaración de Cartagena de 1984, la cual establece una definición más amplia de quién califica para la condición de refugiado que la incluida en la Convención de Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967. Sin embargo, esta definición no ha sido incorporada al marco legal costarricense. En cambio, las solicitudes de refugio en primera instancia se revisan de acuerdo con los términos de la Convención de Refugiados y su protocolo.

Costa Rica también es signataria de varios tratados internacionales que se reflejan en el artículo 7 de su constitución política. Dicho artículo se centra en los derechos humanos y tiene un capítulo dedicado a los derechos y garantías sociales; estas disposiciones, a su vez, son la base de la *Ley General de Migración y Extranjería* de 2010. Además de esta ley, que está regulada por el Reglamento de Extranjería de 2012 y el Reglamento de Control Migratorio de 2011, el marco de protección humanitaria del país también incluye el Reglamento de Personas Refugiadas de 2011.

La ley costarricense distingue entre la condición de refugiado y el asilo, aunque ambos se solicitan y otorgan desde el territorio costarricense. La condición de refugiado es la forma de protección que buscan la mayoría de los solicitantes y está bajo el mandato del Ministerio de Gobernación y Policía. El asilo y la concesión de la condición de apátrida son más limitados y están a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

56 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, 10 de diciembre de 2020.

57 Jenyel Contreras, “¿Cómo acogerse a la condición de refugiado en Costa Rica?” *Semanario Universidad*, 6 de septiembre de 2018.

58 Entrevistas de los autores con representantes de alto nivel del Tribunal Administrativo Migratorio, 18 y 30 de noviembre de 2020.

CAJA 2

Rutas para un estatus migratorio regular

Las categorías migratorias principales para un estatus migratorio regular para la población migrante en situación vulnerable son aquellas catalogadas por la Dirección General de Migración y Extranjería como “categorías especiales”. Las categorías especiales más comunes se describen a continuación. A 2020, 89,332 migrantes – 16 por ciento de la población migrante – vivían en Costa Rica bajo alguna categoría especial.

Solicitudes de estatus de refugiado: Las personas que requieran protección internacional en Costa Rica deben presentar su solicitud de refugio ante la Unidad de Refugio en San José o en el cantón norte de Upala. El día de la presentación de la solicitud deben recibir un documento provisional como solicitante de la condición de refugiado. Este documento es gratuito, garantiza la no devolución, y otorga estatus migratorio regular mientras el proceso este abierto. La Unidad de Refugio agenda una entrevista de elegibilidad que se lleva a cabo por parte de un oficial, quien evaluará la elegibilidad del solicitante para la protección. Si después de 90 días la Comisión no ha tomado su decisión, el solicitante tiene el derecho de solicitar un permiso de trabajo en la Unidad de Refugio. Si la comisión rechaza una solicitud, el solicitante de protección tiene la opción de presentar una apelación ante el Tribunal Administrativo Migratorio (TAM) dentro de los tres días hábiles siguientes a la decisión. Desde 2018 hasta agosto de 2021, 106,906 personas solicitaron el estatus regular a través de este canal y desde 2018 hasta mayo de 2021, alrededor de 5,000 personas obtuvieron el estatus de refugiado.

Permisos para trabajadores transfronterizos: Costa Rica ofrece un permiso de trabajo transfronterizo para personas de países vecinos que les permite ingresar al territorio costarricense para realizar actividades asalariadas autorizadas por la DGME. Dicha entidad utiliza estudios de mercado realizados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) como referencia para decidir qué actividades califican. Los migrantes en esta categoría deben aplicar para un seguro y así contribuir a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

Permisos para trabajadores indígenas transfronterizos: Los indígenas nicaragüenses y panameños de las zonas limítrofes pueden ingresar diariamente al territorio costarricense para realizar actividades asalariadas autorizadas por la DGME. En enero de 2021 el gobierno emitió un decreto para reconocer la doble nacionalidad de los pueblos indígenas transfronterizos que viven en la frontera de Costa Rica y Panamá. Los miembros de dicha comunidad podrán presentar su solicitud a la DGME y deberán cancelar un pago de 30 USD. Debido a este decreto, el permiso de trabajadores transfronterizos ahora solo es relevante para los indígenas nicaragüenses.

Permisos de trabajo temporal: Las personas solicitantes del permiso de trabajo temporal podrán llevar a cabo actividades remuneradas solo para los empleadores, zonas, y en las condiciones autorizadas por la DGME. Adicionalmente, el MTSS es quien define cuáles actividades requieren autorización y cuántos trabajadores temporales son necesarios para dichas actividades

Permiso de trabajo de ocupación específica: Similarmente, los extranjeros pueden optar por la visa de trabajadores de ocupación específica. Dicha condición es para aquellas personas que sean requeridas para practicar actividades asalariadas en las ocupaciones que el MTSS determine como necesarias para el país, como agricultura, construcción y servicios – sectores sobrerrepresentados por trabajadores nicaragüenses. Para la aprobación de esta categoría, se necesita el buen visto del director de la DGME, quien tomará en cuenta las necesidades del mercado laboral, según lo evaluado por el MTSS. La persona extranjera debe presentar su solicitud para esta categoría migratoria antes de ingresar al territorio costarricense. Para mantenerse en esta categoría migratoria el extranjero debe estar asegurado de manera ininterrumpida hasta la renovación de su visa.

Fuentes: La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley General de Migración y Extranjería*, No. 8764 (2009): Artículos 97, 99, y 100; El Presidente de la República y el Ministro de Gobernación y Policía, *Ley No 42814-MGP* (2021); La Presidenta de la República y el Ministro de Gobernación y Policía, *Reglamento de Extranjería Decreto No 37112-GOB* (2012): Artículos 29, 31, 116, y 118; datos compartidos con los autores por el Viceministerio del Gobernación y Policía en septiembre de 2021.

Además de la DGME, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) son las dos instituciones más importantes en la gestión migratoria⁵⁹. Aunque oficialmente la DGME es el ente fiscalizador de la migración en Costa Rica, la *Ley de Migración y Extranjería* establece que todo trámite migratorio cuenta con el prerrequisito de estar afiliado a la CCSS⁶⁰. Por ejemplo, para renovar la residencia temporal el extranjero debe mostrar su aseguramiento a la CCSS⁶¹. Consecuentemente, la CCSS se convierte en un ente fiscalizador de la migración en la práctica⁶² y funge un rol fundamental en los procesos de regularización. Además, la planificación de la política migratoria se apoya, en parte, en los informes de la demanda de servicios de la CCSS de parte de migrantes y sus contribuciones al sistema⁶³.

El MTSS también juega un rol primordial en la regularización migratoria. La *Ley de Migración y Extranjería* establece que debe haber un principio de complementariedad entre la mano de obra nacional y migrante para asegurar que la población nacional no sea desplazada⁶⁴. Para este propósito, se le encarga al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) llevar a cabo estudios técnicos para evaluar las necesidades del mercado laboral, determinar en qué sectores hay un déficit de mano de obra, y posteriormente emitir las recomendaciones a la DGME (ver Caja 2 para más información).

Por último, uno de los avances de la *Ley de Migración y Extranjería* promulgada en el 2009 fue la incorporación de principios de integración a la normativa migratoria. En otras palabras, ha creado una base legal para la integración de los migrantes al ordenar la creación de la Dirección de Integración y Desarrollo Humano, un órgano dentro de la DGME, y al instruir al Estado costarricense para que instituya una serie de programas de integración y salvaguarde los derechos humanos de los migrantes. Sin embargo, cabe señalar que esta ley se aprobó en un momento en que el país no enfrentaba una migración en la misma escala que la que tiene desde el inicio del tercer ciclo migratorio. Actualmente, a doce años de su fecha de promulgación, es necesario replantear algunos cambios a la ley y a ciertos roles institucionales, con el fin de que se refleje la realidad migratoria actual⁶⁵.

3 Evaluación de las políticas y prácticas de integración de Costa Rica

Para analizar el estado de la política migratoria y de integración de migrantes costarricense, esta sección utiliza un instrumento desarrollado por los autores para determinar en qué medida ciertos principios están siendo implementados por todas las entidades vinculadas al sistema migratorio del país. Estos principios – accesibilidad, divulgación y comunicación, coordinación y cohesión social – son interdependientes y están interconectados. Esta sección definirá primero estas dimensiones de integración y luego presentará los resultados del análisis de la información recopilada a través de entrevistas con expertos gubernamentales

59 Mora Román y Guzmán, “Aspectos de la migración nicaragüense,” 26.

60 La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley General de Migración y Extranjería*, Artículo 7, Inciso 7.

61 La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley General de Migración y Extranjería*, Artículo 80.

62 Mora Román y Guzmán, “Aspectos de la migración nicaragüense,” 28.

63 La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley General de Migración y Extranjería*, Artículo 8. La Caja Costarricense de Seguro Social es la administradora nacional de hospitales públicos e instituciones de salud.

64 La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley General de Migración y Extranjería*, Artículo 7, Inciso 1.

65 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel la Unidad de Refugio, 23 de diciembre de 2020; Entrevista de los autores con un representante del Centro de Derechos Laborales, 11 de diciembre de 2020; Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, 10 de diciembre de 2020.

y no gubernamentales y una revisión de la literatura relevante. El instrumento evalúa las siguientes áreas de políticas: registro y regularización, salud, empleo y educación. En el Apéndice A se puede encontrar más información sobre los pasos metodológicos utilizados en este análisis, así como una explicación de los cálculos utilizados para producir los resultados.

A. Dimensiones para el análisis

Accesibilidad

Así como los demás principios que componen este instrumento, la accesibilidad es un principio basado en el reconocimiento de los derechos de los migrantes. Esto implica tratar a la población migrante y refugiada con dignidad y brindarles una asistencia eficaz. De esta manera, esta dimensión de análisis considera la existencia y disponibilidad de planes, proyectos y programas con rutas y protocolos estructurados para ayudar a los migrantes a acceder a la asistencia. Todos ellos, con pautas claras que identifican y superan las barreras para la inclusión de los migrantes en Costa Rica. Esto incluye barreras físicas, financieras y actitudinales que limitan la integración de los migrantes y les impiden ejercer plenamente sus derechos.

Coordinación

Esta dimensión considera la forma en que cada institución se coordina con otras para diseñar, implementar, evaluar y dar seguimiento a las diferentes formas de atención que se ofrecen a las poblaciones de migrantes y refugiados en el país. De esta manera, las preguntas se estructuran para medir el motivo de la coordinación de estas instituciones, las dificultades encontradas al conjuntamente buscar la definición de conceptos y procedimientos y la estructura del diálogo interinstitucional.

Divulgación y comunicación

Más allá de crear programas y proyectos de asistencia para apoyar la integración de migrantes, los estados deben compartir de manera efectiva la información pertinente sobre estas ofertas con los beneficiarios potenciales. Esta dimensión del análisis contiene una serie de preguntas sobre la existencia de estrategias de divulgación, los medios utilizados para difundir la información y los contenidos de las campañas de divulgación y comunicación.

Cohesión social

Esta dimensión examina dinámicas sociales y actitudinales en torno a la migración y la forma en que el gobierno establece expectativas realistas entre los miembros del público sobre los costos y beneficios de la migración. Considera cómo los actores identifican las tensiones entre los migrantes y las comunidades receptoras y cómo se abordan estas tensiones, así como la manera en que el gobierno reconoce los costos de la migración y presenta sus beneficios al tiempo que evita la desinformación o los mensajes que no reflejan con precisión las experiencias vividas por las personas en el país.

B. Hallazgos

La Tabla 2 resume los resultados del análisis de este estudio, reflejando la información recopilada a través de las entrevistas a los expertos y la revisión de la literatura. Los valores de la tabla indican la fuerza relativa de

las dimensiones clave discutidas anteriormente en cuatro áreas de políticas, con ‘bajo’ como el puntaje más débil y ‘alto’ como el más fuerte. Estos resultados se discutirán en las subsecciones que siguen sobre registro y regularización, salud, empleo, y educación.

CUADRO 2

Índice de políticas y prácticas de integración de Costa Rica, por sector de políticas

Dimensión	Variable	Registro, Regularización	Salud	Empleo	Educación
Accesibilidad	Marco Institucional	Medio Alto	Medio	Alto	Medio
	Vías legales	Medio	Medio Bajo	Medio Bajo	Medio Bajo
	Barreras de entrada	Bajo	Medio Bajo	Medio	Medio Bajo
	Barreras financieras	Medio Bajo	Medio Bajo	Medio	Medio Bajo
	Barreras de actitud	Medio Bajo	Medio Bajo	Medio Bajo	Medio Bajo
	Barreras en la formación de los funcionarios gubernamentales	Medio	Medio Bajo	Medio Bajo	Bajo
	Subtotal	Medio	Medio Bajo	Medio	Medio Bajo
Coordinación	Entre entidades nacionales	Medio	Medio	Medio	Medio Bajo
	Entre entidades nacionales y provinciales	Medio	N/A	N/A	Bajo
	Entre gobierno nacional, ONG y agencias de cooperación internacional	Alto	Alto	Alto Medio	Alto
	Subtotal	Alto Medio	Alto Medio	Alto Medio	Medio
Divulgación y comunicación	Estrategias de divulgación	Medio	Medio Bajo	Medio Bajo	Medio Bajo
	Barreras para la divulgación	Medio	Medio Bajo	Medio Bajo	Medio Bajo
	Enfoques diferenciados para difundir información a diferentes públicos	Medio	Medio Bajo	Medio Bajo	Medio Bajo
	Subtotal	Medio	Medio Bajo	Medio Bajo	Medio Bajo
Cohesión Social	Existencia de estrategias	Medio	Medio	Medio Bajo	N/A
	Obstáculos sociales	Medio Bajo	Medio Bajo	Medio Bajo	Medio Bajo
	Barreras de actitud	Medio Bajo	N/A	Medio Bajo	Bajo
	Subtotal	Medio Bajo	Medio Bajo	Medio Bajo	Medio Bajo
Total para cada sector de políticas		Medio	Medio	Medio	Medio Bajo

Observación: La escala de evaluación que va de Bajo a Alto se desarrolló en base a las puntuaciones utilizando los siguientes intervalos: Bajo (0–0,14999); Medio bajo (0,15–0,34999); Medio (0,35–0,54999); Medio alto (0,55–0,74999); y Alto (0,75–1). N / A indica temas que no fueron cubiertos lo suficiente en las entrevistas o la literatura para producir una puntuación, ya sea por falta de relevancia para el sector o por limitaciones en la investigación existente o la experiencia de los entrevistados.

Fuente: Análisis de los autores basado en información recopilada a través de entrevistas semiestructuradas y una revisión de la literatura, utilizando una metodología discutida en el Apéndice A. En el Apéndice B se puede encontrar un desglose detallado de los valores utilizados para compilar estos puntajes.

Registro y regularización

La regularización es un paso esencial para la integración de los migrantes y el acceso a los servicios. Al respecto, el análisis encuentra que el marco institucional de registro y regularización de Costa Rica está por encima del promedio si se compara con las otras variables de accesibilidad y con variables en otras dimensiones. Existe una amplia gama de categorías migratorias para acceder a la regularización, pero que, en la práctica, presentan barreras que limitan su acceso. Por ejemplo, se encontraron barreras de entrada como los altos costos de solicitud y los requisitos de documentos, quienes recibieron la puntuación más baja en el instrumento, sugiriendo que es el obstáculo más sobresaliente en esta área de política. La dimensión que ocupa el puntaje más alto es la coordinación, dadas las amplias iniciativas de coordinación que existen entre el gobierno nacional, las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación internacional.

Accesibilidad

El amplio marco institucional de Costa Rica goza de una gran reputación a nivel internacional por su carácter robusto en materia de atención. Como país receptor de migrantes, Costa Rica es desde hace varios años, un vector para muchos países de la región en las discusiones sobre cómo abordar un marco institucional y legal migratorio. No obstante, existen claras barreras financieras para implementar las políticas de registro y regularización de manera eficaz y eficiente. Estas barreras se han visto agravadas por la crisis económica y fiscal que atraviesa el país. Según el director del Banco Central, en 2020 Costa Rica sufrió la mayor contracción económica desde la crisis de la década de 1980⁶⁶. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) informó que el país cerró el 2020 con una tasa de desempleo del 20 por ciento, un 7,6 por ciento más alta que la tasa del último trimestre de 2019⁶⁷. Además, aunque Costa Rica ya había estado mostrando bajos niveles de crecimiento del producto interno bruto (PIB) antes de la pandemia, en 2020 el país cerró con un déficit fiscal del 8,3 por ciento del PIB⁶⁸.

Esta realidad se ve reflejada en los recortes presupuestarios que ha implementado el gobierno en los últimos dos años. La *Ley de Presupuesto de 2021* incluía recortes del 28 por ciento al Ministerio de Gobernación y del 41 por ciento a la DGME⁶⁹. Esto se suma al recorte presupuestario del 24 por ciento que sufrió el Ministerio de Gobernación entre el 2019 y el 2020⁷⁰. Además, uno de los logros más importante de la *Ley General de Migración y Extranjería*⁷¹ fue la creación de un Fondo Social Migratorio. La ley estipula que una parte de las tarifas que pagan los ciudadanos extranjeros como parte de sus trámites migratorios, se utilice para alimentar dicho Fondo, cuyos recursos se destinan a políticas de integración implementadas por

66 Josue Alfaro, “Costa Rica sufrirá la peor contracción económica desde los años 80 por Covid-19, afirma el Central”, Amelia Rueda, abril de 2020.

67 Luis Manuel Madrigal, “487.675 personas terminaron el 2020 sin trabajo; tasa de desempleo cerró en 20%”, Delfino CR, 4 de febrero de 2021.

68 Andrea Hidalgo, “Déficit fiscal de Costa Rica en el 2020 fue de 8,3% con respecto al PIB”, El Financiero, 18 de febrero de 2021.

69 Ministerio de Hacienda de Costa Rica, “Ley de Presupuesto 2020”, accedido en abril de 2021; Ministerio de Hacienda de Costa Rica, “Ley de Presupuesto 2021”, accedido en abril de 2021.

70 Ministerio de Gobernación y Policía, “Mociones al presupuesto 2021 afectarían servicios al usuario y operatividad del MGP” (nota de prensa, 19 de octubre de 2020).

71 *La Nación*, “El Fondo social migratorio”, 16 de noviembre de 2011.

el gobierno⁷². Sin embargo, la contracción económica inducida por la pandemia hizo que el presupuesto del fondo se redujera sustancialmente⁷³.

Estas barreras financieras se ven igualmente reflejadas en la grave escasez del recurso humano que enfrentan las instituciones gubernamentales. Por ejemplo, la Dirección de Integración opera con tan solo diez personas, quienes no son suficientes para satisfacer la demanda y necesidades de la población migrante⁷⁴. Según un representante de la Dirección, en algunas instancias incluso han tenido que reunir dinero propio para apoyar casos donde los migrantes no cuentan con recursos suficientes⁷⁵. Al igual que otras instancias del gobierno, la Dirección también sufrió de recortes presupuestales ante la crisis económica.

Estas barreras financieras se ven igualmente reflejadas en la grave escasez del recurso humano que enfrentan las instituciones gubernamentales.

Como se menciona en la Sección 2.B, la Comisión de Visas Restringidas y Refugio carece de capacidad institucional, donde sus tres comisionados, tan solo le dedican medio tiempo para atender asuntos propios de la comisión. Con la llegada del tercer ciclo migratorio, la CVRR ha tenido que aumentar su carga de trabajo debido al alto flujo de demanda en el procesamiento de solicitudes de refugio. Para dar una idea, anteriormente la Comisión se reunía una vez cada uno o dos meses a revisar los expedientes que les remitía la Unidad de Refugio⁷⁶. No obstante, en los últimos años, los Comisionados han empezado a reunirse semanalmente. Según se informa, si bien esto ha contribuido a aliviar la situación, la CVRR aún está lejos de brindar un proceso rápido y eficiente según lo previsto por las leyes del país. Debido a estas limitantes en materia de capacidad, los comisionados tienden a depender del trabajo realizado por los funcionarios públicos de la Unidad de Refugio, agregando así, menores capas en los procesos de revisión

Una alternativa, que aún está debatiéndose al interior del gobierno y que podría ser incorporada⁷⁷, es dotar de institucionalidad y estructura a la comisión. En este sentido, se designarían comisionados para trabajar tiempo completo en asuntos de la Comisión y con el apoyo de un equipo de técnico. Otra opción, puede ser la de eliminar la comisión y ordenar a la Unidad de Refugio para que envíe los casos directamente al TAM.

Si se optara por esta segunda opción, sería necesario, a su vez, fortalecer la capacidad del Tribunal. El TAM ya tiene un rezago de casos donde, según un experto, a 2021, el Tribunal está trabajando para resolver casos que se presentaron en 2016⁷⁸. Desde 2017, el TAM ha recibido más de 5,000 casos, cifra que en cuatro años ha superado el total de casos presentados en los seis años de 2011 a 2016 (un poco más de 4,100 casos).⁷⁹

72 Bajo este modelo, cuarenta por ciento se destina a la DGME, que es quien ejecuta proyectos; 25 por ciento se destinan al Ministerio de Salud; 20 por ciento al Ministerio de Educación; 5 por ciento al Ministerio de Seguridad Pública; 5 por ciento a temas de adaptación social y 5 por ciento a la integración de las personas migrantes. Véase La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley General de Migración y Extranjería*, Artículo 242.

73 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Dirección de Integración, 11 de noviembre de 2020.

74 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Dirección de Integración, 11 de noviembre de 2020.

75 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Dirección de Integración, 11 de noviembre de 2020.

76 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, 10 de diciembre de 2020.

77 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, 10 de diciembre de 2020.

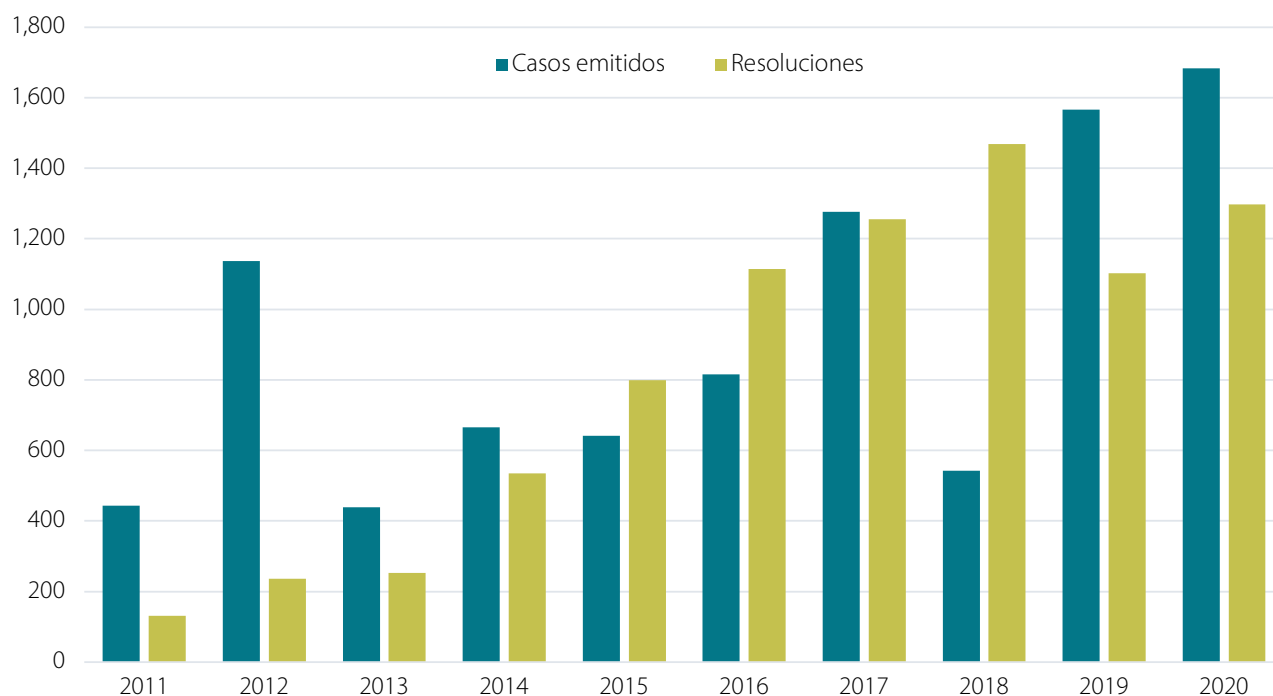
78 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel del Tribunal Administrativo Migratorio, 30 de noviembre de 2020.

79 Cálculos de los autores basados en datos del TAM enviados noviembre de 2020.

Como resultado, la arquitectura institucional actual que le da vida al TAM, --la cual se basa en tan solo tres jueces en su operación--, no es suficiente para satisfacer el nivel de demanda actual o a su vez, asumir nuevas responsabilidades.

GRÁFICA 4

Casos emitidos y resoluciones del Tribunal Administrativo de Migración, 2011-2020



Fuente: Análisis de los autores basado en datos compartidos por el Tribunal Administrativo de Migración (TAM). El TAM resuelve apelaciones relacionadas con extranjería, refugio, y detenciones de migrantes.

Aunque este estudio se ha enfocado en el tercer ciclo migratorio de Costa Rica, vale recalcar que en anteriores ciclos el Estado ya se ha visto enfrentado a desafíos similares en materia de infraestructura y capacidad⁸⁰. Esto es particularmente traído al caso, dado que el sistema de protección es el principal instrumento mediante el cual la mayoría de los migrantes ven una vía para solicitar y acceder a un estatus legal y a los derechos que este procedimiento de por sí acarrea. En este sentido, los formuladores de políticas públicas deberían considerar si es más oportuno fortalecer la capacidad de estas instituciones, o si el gran volumen de casos podría más bien aliviarse mediante cambios al actual marco legal, creando vías alternativas para la regularización del estatus migratorio.

Por último, la capacidad de la DGME está condicionada por motivos estructurales y misionales. Dado que el Ministerio de Gobernación, a quien está adscrita la DGME, comparte ministro con el Ministerio de Seguridad⁸¹, las decisiones y las políticas migratorias que desde allí se planteen, siempre tendrán un enfoque bajo una perspectiva de seguridad. Por lo tanto, es probable que, si se plantean futuras reformas

⁸⁰ Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Dirección de Integración, 11 de noviembre de 2020.

⁸¹ Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, 10 de diciembre de 2020; Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Unidad de Refugio, 23 de diciembre de 2020.

migratorias desde la DGME, éstas sean moldeadas por funcionarios que tengan, irremediablemente, una perspectiva de seguridad⁸². Es por esto que si se decide realizar cambios a la política migratoria del país, puede resultar una gran oportunidad para involucrar actores cuyas perspectivas no involucren asuntos en seguridad ciudadana, y con ello lograr ampliar el enfoque y crear políticas que aboguen por la integración socioeconómica de los migrantes en el país.

Otros desafíos relacionados con la accesibilidad implican la manera como los migrantes acceden a la información y con ello, aprovechan las oportunidades para regularizar su estatus migratorio. A través de iniciativas de la DGME como la Migramóvil, cuyo objetivo es proporcionar información sobre los procesos de regularización en los lugares donde existe menor presencia del Estado,⁸³ también se ha evidenciado que, aunque muchos migrantes cumplen con los requisitos para regularizarse, no tienen la capacidad financiera para pagar el proceso legal⁸⁴. Según un representante de la Dirección de Integración, este obstáculo es más relevante para ciertas nacionalidades. Mientras que los migrantes venezolanos, colombianos y los pensionados estadounidenses suelen tener el poder adquisitivo para financiar su proceso de regularización, la población proveniente de Centroamérica a menudo carece de esta posibilidad⁸⁵.

La barrera económica trasciende la obtención inicial de un estatus migratorio legal. Dado que la renovación de la categoría tiene como requisito contribuciones ininterrumpidas en la CCSS, algunos migrantes en condición de vulnerabilidad y que se quedan sin trabajo empiezan a acumular multas en la DGME y la CCSS⁸⁶. Si no cuentan con la capacidad para cubrir dichas multas, se ven en riesgo de perder su estatus migratorio. Por lo tanto, incluso cuando los migrantes logran alcanzar un estatus regular, algunos de los requisitos para mantener el estatus pueden revertir su situación en el país.

El cierre de las fronteras de Costa Rica debido a la pandemia y los esfuerzos posteriores para regularizar a los trabajadores agrícolas sustentan lecciones importantes para el país sobre cómo mejorar la accesibilidad y el alcance de los programas de regularización. Poco antes de la pandemia, a finales de 2019, el gobierno emitió un decreto para regularizar a la población migrante con arraigo en el país y que trabajaba en el sector agrícola⁸⁷. Se inició así este mecanismo, aprovechando, además, que desde 2014 existía una multa para aquellos empresarios que contrataban a migrantes irregulares. Cabe mencionar que, si bien la reglamentación fue emitida en 2014, esta se implementaría hasta la llegada de este protocolo de regularización. El objetivo de esta iniciativa era crear un proceso de regularización que fuera accesible y que involucrara al sector privado

Esta fue la primera vez que se creó una categoría especial específicamente para este sector laboral. Sin embargo, de acuerdo con funcionarios del gobierno, este mecanismo no tuvo los resultados esperados, ya que recibieron menos de 200 aplicaciones⁸⁸. Para junio de 2020, luego del cierre de las fronteras terrestres, se trabajó en un segundo intento para regularizar a los trabajadores migrantes agrícolas que hubiesen

82 Entrevista con un representante de alto nivel de la Unidad de Refugio, 23 de diciembre de 2020.

83 OIM, “Migramóvil presta servicios en la frontera sur de Costa Rica” (nota de prensa, 20 de junio de 2014).

84 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Dirección de Integración, 11 de noviembre de 2020.

85 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Dirección de Integración, 11 de noviembre de 2020.

86 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Unidad de Refugio, 23 de diciembre de 2020.

87 Marvin Barquero, “Gobierno crea decreto para regularizar situación de trabajadores agrícolas migrantes en Costa Rica,” *La Nación*, 27 de septiembre de 2019.

88 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 16 de diciembre de 2020.

llegado a Costa Rica entre el 15 de enero de 2016 y el 15 de enero de 2020⁸⁹. Ya para este segundo intento, se recibieron más de 20,000 aplicaciones⁹⁰, resultado que obedece a dos factores determinantes. En primer lugar, se redujeron los requisitos necesarios y los costos de aplicación y, en segundo lugar, se coordinó estrechamente con el sector privado. Combinados, ambos factores permitieron tener un mayor impacto y aceptación de la medida en la población⁹¹.

Adicionalmente, a mediados de 2020, los empleadores agrícolas habían advertido al gobierno que se necesitarían alrededor de 70,000 extranjeros para trabajar en los campos para que no se perdieran las cosechas⁹². A renglón seguido, Costa Rica firmó en noviembre de 2020 el *Convenio Binacional para Lograr la Contratación Temporal de Trabajadores Nicaragüenses en Costa Rica* y así suplir las necesidades del sector agrícola durante la época de cosechas y sin tener que abrir plenamente sus fronteras. Como resultado de este Convenio, aproximadamente 5,600 migrantes nicaragüenses han entrado a Costa Rica a trabajar en el sector agrícola de manera regular⁹³. El apoyo del sector privado fue fundamental, ya que éste contribuyó con la implementación del convenio responsabilizándose de cubrir con los costos de traslado de los migrantes. Como resultado de esta coordinación, se espera que alrededor de unos 25,000 trabajadores migrantes de Nicaragua y Panamá (con los que también se ha coordinado) tendrán acceso al país para trabajar en la agricultura⁹⁴.

Algunos expertos en migración atribuyen los bajos resultados de los mecanismos de regularización a sus costos elevados⁹⁵. Dadas las altas tarifas que implica la regularización por trabajo o por la reunificación

Algunos expertos en migración atribuyen los bajos resultados de los mecanismos de regularización a sus costos elevados.

familiar, y el hecho de que la solicitud de refugio sea gratuita y los solicitantes reciban un permiso temporal para permanecer en el país al momento de iniciar el proceso, hace que la mayoría de los migrantes con recursos económicos limitados decidan presentar una solicitud de refugio para poder permanecer en el país por un período de

tiempo prolongado⁹⁶. Esto ha creado desafíos tanto para el sistema de protección internacional como para los migrantes involucrados.

A finales de 2020, había cerca de 93,500 personas bajo el sistema de protección internacional de las cuales 84,000 eran solicitantes de refugio esperando la finalización de sus casos⁹⁷. Actualmente, el proceso de solicitud de refugio toma aproximadamente cuatro años. Sin embargo, si la resolución es negativa, las personas pueden apelar la decisión en el TAM, y de esta manera, pueden prolongar su estadía legal en el país. En este largo periodo de tiempo, las personas crean arraigo, familias y lazos laborales. Al no contar con salidas adicionales se generan dos consecuencias adversas: por un lado, el sistema empieza a padecer de

89 El Presidente de La República, El Ministro de Agricultura y Ganadería, El Ministro de Gobernación y Policía, “Procedimiento para acceder al régimen de excepción para la regularización migratoria de las personas trabajadoras de los sectores agropecuario, agroexportador o agroindustrial” (Decreto No. 42406-MAG-MGP, 16)

90 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 16 de diciembre de 2020.

91 Entrevista de los actores con un representante de alto nivel de la Unidad de Refugio, 23 de diciembre de 2020.

92 Cindy Regidor, “Los trabajadores agrícolas nicas en Costa Rica y la pandemia de covid-19,” Confidencial, 8 de julio de 2020.

93 Cindy Regidor, “Más de 5571 trabajadores nicas han entrado a Costa Rica por convenio bilateral,” Confidencial, 20 de enero de 2021.

94 Regidor, “Más de 5571 trabajadores nicas han entrado a Costa Rica por convenio bilateral.”

95 Sojo-Lara, “Business as Usual?”

96 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Unidad de Refugio, 23 de diciembre de 2020.

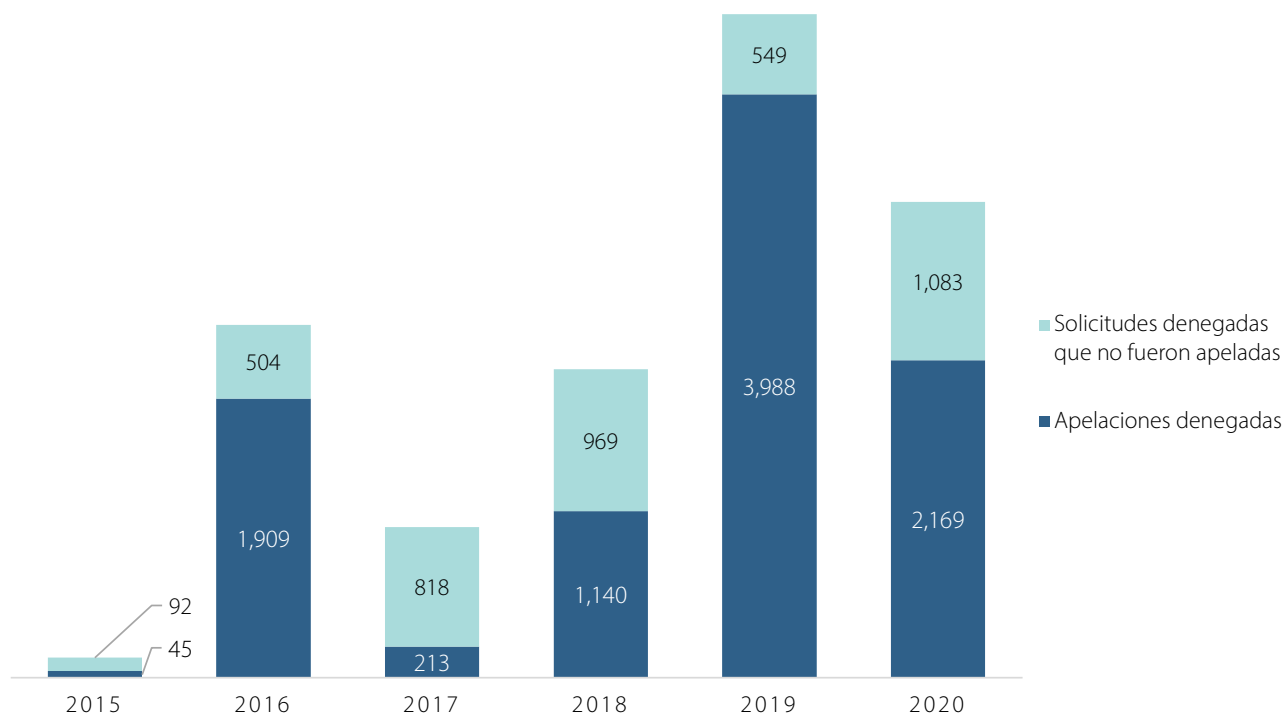
97 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Unidad de Refugio, 23 de diciembre de 2020.

una sobrecarga en materia de protección humanitaria, que rápidamente sobrepasa su capacidad operativa que, a su vez, genera un mecanismo que contribuye al crecimiento de la población migrante en situación irregular en el país. Ambas consecuencias, han creado un ciclo disruptivo en el que las personas que logran regularizarse y durante años permanecen en la legalidad, repentinamente regresan a la irregularidad.

Si bien Costa Rica no cuenta con un mecanismo para cuantificar su población irregular, al observar el número de migrantes cuyas solicitudes de refugio fueron denegadas en primera instancia y que no apelaron al TAM, junto con aquellos cuyas apelaciones denegadas por el TAM, se establece una indicación del tamaño de la población extranjera que ha vuelto a la irregularidad después de pasar por el sistema de refugio (ver Gráfica 5). La tasa de aprobación para las solicitudes de refugio ha sido generalmente baja, y con relativamente pocas apelaciones aprobadas por el TAM, miles de personas regresan a la irregularidad cada año después de pasar por este sistema. Y debido a que Costa Rica tiende a no deportar a los migrantes cuyos casos han sido rechazados, estos individuos se unen a la población de migrantes irregulares del país.

GRÁFICA 5

Migrantes que regresaron a la irregularidad después de que se les negara la solicitud de refugio, 2015–2020



Fuente: Análisis de los autores basado en datos compartidos por la Unidad de Refugio y el Tribunal Administrativo Migratorio de Costa Rica.

Sin embargo, cabe señalar que las tasas de aprobación de solicitudes de refugio han aumentado en los últimos años. Mientras que en 2018 se aprobaron menos del 10 por ciento de las solicitudes, esta cifra ascendió a 21 por ciento en 2019 y casi al 50 por ciento en 2020⁹⁸. Según funcionarios del gobierno, este incremento en la tasa de aprobación está relacionado a una revisión del proceso de valoración

⁹⁸ Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Unidad de Refugio, 23 de diciembre de 2020.

de solicitudes. El TAM había previamente realizado cinco estudios de países de origen comunes de los solicitantes en los cuales se caracterizó las posibles razones por las cuales las personas estarían solicitando refugio⁹⁹. La Unidad de Refugio tomó en cuenta estos estudios y estadísticas internas para crear así un sistema de priorización¹⁰⁰.

En octubre de 2020 Costa Rica tomó el gran pasó de emitir una resolución gubernamental a través de la cual se creó una categoría de protección complementaria para personas venezolanas, nicaragüenses, y cubanas a quienes se les haya denegado el refugio entre el 1 de enero de 2016 y el 15 de diciembre de 2021¹⁰¹. Esta condición permite a las personas vivir y trabajar legalmente en el país por dos años y se puede renovar por la misma cantidad de tiempo. La resolución entró a regir el 18 de diciembre de 2020 y, en los primeros dos meses de 2021, 312 personas solicitaron protección complementaria – 199 venezolanos, 82 nicaragüenses, 30 cubanos y un salvadoreño. A mayo de 2021, 601 personas habrían recibido este estatus¹⁰².

Estas medidas, aunque innovadoras, no resuelven los problemas que de fondo está presentando el marco institucional actual. Es posible que el sistema de protección internacional costarricense continúe operando más allá de su capacidad hasta que se realicen cambios en las categorías migratorias, ofreciéndolas, más bien, como una primera opción real para la regularización, quizás disminuyendo el número de personas que caen en la irregularidad luego de que su solicitud se les deniega. Y que además se complemente con la implementación de una visión más ampliada de la condición de refugiados, como aquella ofrecida bajo la Declaración de Cartagena.

Coordinación

Dado que muchas de las instituciones migratorias operan más allá de sus capacidades técnicas, tecnológicas, financieras y de recursos humanos, a menudo han recurrido a soluciones creativas y ad hoc para cumplir con su mandato. Esto ha creado una dependencia de medidas de corto plazo, a veces improvisadas que, como resultado, han ido en detrimento del fortalecimiento y desarrollo de las instituciones estatales.

Por ejemplo, Costa Rica ha encontrado un aliado importante en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el cual ha ayudado a cerrar las brechas institucionales en el país¹⁰³. Las restricciones que enfrenta el TAM, al contar con tan solo tres jueces, se compensan con la colaboración que brinda el ACNUR, quien apoya con cuatro abogados y dos profesionales¹⁰⁴. En 2021 el TAM y el ACNUR renovaron dicha colaboración. Este modelo, si bien ha brindado un apoyo fundamental y ha ayudado a superar los retrasos¹⁰⁵, deja a las instituciones responsables de brindar protección internacional con un alto nivel de dependencia de la cooperación internacional. Incluso con la ayuda del ACNUR el sistema ha tenido dificultades para responder de manera eficiente efectiva a la magnitud y demanda de los casos.

99 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel del Tribunal Administrativo Migratorio, 18 de diciembre de 2020.

100 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, 10 de diciembre de 2020.

101 DGME, “Creación de una categoría temporal de protección complementaria para personas venezolanas, Nicaragüenses y Cubanas a quienes se les haya denegado su solicitud de refugio” (Resolución No. DJUR-0164-10-2020, 27 de octubre de 2020).

102 Análisis de los autores basado en datos oficiales compartidos por la Unidad de Refugio de Costa Rica en marzo de 2021.

103 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Unidad de Refugio, 23 de diciembre de 2020.

104 Análisis de los autores basado en datos del Tribunal Administrativo Migratorio; Entrevista de los autores con representante de alto nivel de la Unidad de Refugio, 23 de diciembre de 2020.

105 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel del Tribunal Administrativo Migratorio, 30 de noviembre de 2020.

La Unidad de Refugio también depende en gran medida de la asistencia internacional—es decir, el apoyo financiero de agencias internacionales. El ACNUR, por ejemplo, ha proporcionado recursos para contratar a 30 funcionarios para apoyar a la Unidad en la revisión de las solicitudes, así como para abrir una oficina en la zona fronteriza norte, lo que ha ampliado el alcance de la Unidad a una región que juega un papel preponderante en la migración en el país. En entrevistas, algunos funcionarios reconocieron esta iniciativa como un gran alivio para la sobrecarga que presenta la unidad, pero también señalaron que el proceso de implementación de la cooperación ha revelado áreas de mejora. La principal de ellas es la necesidad de mejorar los procesos de capacitación y las medidas de retención de personal para minimizar los altos niveles de rotación observados en los últimos años, lo que produce una pérdida constante de conocimiento institucional y puede generar ineficiencias operativas.

Debido al tipo de dependencia que han generado las instituciones del Estado con sus socios internacionales, el gobierno no ha realizado las inversiones necesarias para modernizar y fortalecer integralmente su sistema de refugio y mecanismos de regularización en el mediano y largo plazo. Este patrón también se refleja en la ausencia de programas específicos que se exigen bajo el marco legal costarricense, y en la cual las organizaciones de la sociedad civil a menudo intervienen para llenar los vacíos institucionales. Cabe decir, no obstante, que el gobierno costarricense involucra formalmente a la sociedad civil en algunos asuntos migratorios—como por ejemplo a través del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada¹⁰⁶.

El gobierno no ha realizado las inversiones necesarias para modernizar y fortalecer integralmente su sistema de refugio y mecanismos de regularización en el mediano y largo plazo.

Un área en la que el sistema migratorio de Costa Rica podría beneficiarse de una mayor cooperación es la superación de barreras de infraestructura y otros recursos. El gobierno carece de recursos tecnológicos y podría beneficiarse del apoyo de la comunidad internacional—especialmente de las agencias de desarrollo—en materia de infraestructura, personal y equipamiento. Con respecto al control fronterizo, el gobierno costarricense podría, por ejemplo, aprovechar tecnologías biométricas como las que se están implementando en países como Colombia¹⁰⁷. Los socios internacionales—ya sean autoridades de otros países u organizaciones internacionales—también podrían ayudar a las instituciones migratorias costarricenses en los procesos de digitalización y agilizar algunos de sus procesos. Un ejemplo es el proceso de regularización, que actualmente se realiza de forma manual, cuya actualización y digitalización de la información lo haría mucho más ágil y ordenado.

El gobierno costarricense podría de igual manera aprovechar un aliado como la academia. Uno de los problemas más significativos que tiene el país es la falta de datos y conocimiento sobre la población extranjera, particularmente aquella que se encuentra en condición irregular. El gobierno podría crear alianzas con expertos en migración en el mundo académico y otros entornos de investigación para abordar esta problemática. Una vez hecho esto, tendrá igual importancia llevar a la práctica los hallazgos

¹⁰⁶ OIM, *Indicadores de la gobernanza de la migración* (Ginebra: OIM, 2019), 17.

¹⁰⁷ Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFFM) y R4V, *Preguntas y respuestas. Estatuto Temporal de Protección para Venezolanos, Colombia 2021* (S.I.: GIFFM y R4V, 2021), 16.

que resulten de estos estudios— un paso que algunos expertos han descrito como deficiente en estudios anteriores sobre la migración en Costa Rica, tanto por parte del gobierno como de la comunidad internacional¹⁰⁸. Dado que los migrantes representan el 13 por ciento o más de la población costarricense, el país proyecta una autoimagen de una sociedad que acoge a migrantes, pero esto puede crear puntos ciegos con respecto a obstáculos reales que dificultan la integración de esta población. En este sentido, investigaciones sólidas prometen una base más sólida para la formulación de políticas¹⁰⁹.

Otra área de la que podría beneficiarse el Estado es de una mejor coordinación con otros actores de la región¹¹⁰. Por motivos históricos, Costa Rica se ha visto a sí misma como una isla en la mitad de Centroamérica, un poco distante de la realidad cultural y política del istmo. Por ejemplo, Costa Rica no pertenece al Convenio Centroamericano de Libre Movilidad (CA-4), el cual permite a los nacionales de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua moverse libremente sin pasaporte a otros estados signatarios¹¹¹, ni al Parlamento Centroamericano. Mientras que existe una armonización regional en temas comerciales, Costa Rica carece de lazos regionales formales en temas culturales, migratorios y políticos. Para gestionar de manera eficiente los fenómenos migratorios transnacionales, como la migración extracontinental, y proteger los derechos de los migrantes involucrados, todos los países de la región—incluido Costa Rica—se beneficiarían del establecimiento de canales de cooperación regional.

Cabe mencionar que ha habido algunos avances en este frente. En 2019, los mandatarios de Costa Rica y Panamá acordaron reforzar el programa bilateral de “flujo controlado” para asegurar un tránsito seguro, ordenado, y registrado por los dos países¹¹². Dicho programa tiene el objetivo de salvaguardar los derechos humanos de los migrantes en tránsito, evitar dinámicas de coyotaje y de crimen organizado. Antes de los cierres fronterizos relacionados con la pandemia, Costa Rica permitía la entrada controlada de 100 migrantes al día; ellos pasaban por un control de seguridad en la frontera sur y luego eran llevados en autobús al Centro de Atención Temporal para Personas Migrantes (CATEM) de la frontera norte¹¹³. Adicionalmente, los mandatarios de Panamá y Costa Rica confirmaron que el Centro de Coordinación Policial Binacional sería creado en la municipalidad de Paso Canoas en la frontera entre ambos países. Sin embargo, una vez que los migrantes pasan por Costa Rica, muchos son objeto de coyotaje y extorsión cuando cruzan Nicaragua y atraviesan a otros países centroamericanos. La estrecha cooperación entre Costa Rica y Panamá, que ha aportado transparencia y mayor seguridad a los movimientos de tránsito, podría constituirse en una buena práctica para los esfuerzos que se adelantan en otras partes de Centroamérica.

A nivel local, el gobierno podría mejorar la coordinación entre el Gran Área Metropolitana (GAM) y las provincias fronterizas. Aunque Costa Rica tiene un marco legal migratorio robusto, estas políticas se aplican

108 Entrevista de los autores con un representante de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Costa Rica, 16 de noviembre de 2020.

109 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Costa Rica, 16 de noviembre de 2020.

110 Entrevista de los autores con un representante de la Municipalidad de La Cruz, 2 de diciembre de 2020; Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Unidad de Refugio, 23 de diciembre de 2020; Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Costa Rica, 16 de noviembre de 2020.

111 Sistema de Integración Centroamericana, “El Convenio Centroamericano de Libre Movilidad (CA-4),” accedido 21 de marzo de 2021.

112 EFE, “Panamá y Costa Rica pactan un plan para encarar el flujo irregular de inmigrantes,” EFE, 20 de febrero de 2019.

113 Caitlyn Yates, “As More Migrants from Africa and Asia Arrive in Latin America, Governments Seek Orderly and Controlled Pathways,” *Migration Information Source*, 22 de octubre de 2019.

de manera desigual por fuera del GAM. Como resultado, las empresas agrícolas, que dependen en gran medida de la mano de obra migrante, son un actor primordial en la gestión de la migración laboral y la contratación transnacional. Las repercusiones de esta situación se hicieron evidentes durante la pandemia, cuando inspecciones realizadas por el Ministerio de Trabajo y trabajadores de seguridad pública en fincas ubicadas en cantones fronterizos encontraron que los jornaleros, muchos de ellos nicaragüenses, y que a menudo trabajaban de manera informal, no recibían el salario mínimo o compensación por horas extras y vivían en condiciones precarias y de hacinamiento¹¹⁴.

Esto y experiencias como las campañas de regularización descritas anteriormente, señalan la importancia de involucrar al sector privado como un aliado importante para mejorar la integración de los migrantes. Según los funcionarios de la DGME, no fue hasta 2020 que se comenzaron a establecer relaciones más sólidas con los empresarios agrícolas¹¹⁵. Este podría ser un momento para aprovechar este impulso y replicar estos esfuerzos en otros sectores laborales en los que los migrantes están bien representados.

Divulgación y comunicación

En materia de comunicación, el gobierno de Costa Rica ha empleado varias estrategias para incrementar el acceso a la información, regularizar a la población irregular y combatir la xenofobia. Algunos de los esfuerzos que se han llevado a cabo, aunque los entrevistados difieren en qué tan exitosos han sido, fueron las campañas radiofónicas y de autobuses masivas. Una estrategia digna de destacar es la de la Migramóvil: en esta iniciativa de la DGME, los funcionarios de migración utilizan autobuses para viajar a los rincones más remotos del país para brindar información sobre los requisitos involucrados en los esquemas de regularización a posibles beneficiarios¹¹⁶. Tales esfuerzos tienen el potencial de reducir las brechas de información y hacer servicios de integración más accesibles para migrantes en áreas rurales que no tienen los medios para viajar a San José, donde se encuentran la mayoría de estos servicios¹¹⁷.

El gobierno de Costa Rica ha empleado varias estrategias para incrementar el acceso a la información, regularizar a la población irregular y combatir la xenofobia.

Una barrera para generar confianza en el sistema de migración costarricense, identificada por un funcionario del gobierno, está relacionada con el apoyo limitado que reciben los solicitantes de refugio durante su proceso. Según un funcionario de la Unidad de Refugio, solo el 10 por ciento de los solicitantes de protección llegaron a sus entrevistas programadas durante la pandemia, una proporción incluso más baja que las cifras registradas al momento previo de la pandemia quienes oscilaban alrededor del 118. El entrevistado describió la importancia de este caso porque los solicitantes de protección no suelen tener representación legal y la información provista por las autoridades tiende a ser básica. La Unidad de Refugio ha pedido a otras agencias que apoyen a los solicitantes en este sentido, pero solo lo hacen ocasionalmente. Además, teniendo en cuenta que al momento en que los solicitantes presentan sus solicitudes por primera

114 Diego Bosque, "Pandemia desnuda injusticias laborales en fincas de la zona norte," *La Nación*, 24 de junio de 2020.

115 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Dirección de Migración y Extranjería, 23 de diciembre de 2020.

116 OIM, "Migramóvil' presta servicios en la frontera sur de Costa Rica."

117 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Dirección de Integración, 11 de noviembre de 2020.

118 Estos números se basan en información compartida por un representante de alto nivel de la Unidad de Refugio con los autores en una entrevista en 23 de diciembre de 2020.

vez puede resultar ser abrumador, es posible que solo piensen en las preguntas que deberían haber hecho después de salir de la oficina de la Unidad.

Por lo tanto, sería útil establecer canales formales de información que tengan en cuenta los momentos en el proceso de solicitud de refugio cuando los solicitantes más necesitan apoyo y que posiblemente, generen mayor receptividad. Esto tiene el potencial de mejorar no solo la comprensión y el cumplimiento del sistema por parte de los solicitantes, sino quizás también las tasas de aprobación de casos, ya que muchas solicitudes se rechazan actualmente debido a la falta de información de los solicitantes¹¹⁹.

Las organizaciones de sociedad civil han tomado la responsabilidad de llenar estos vacíos de información. Por ejemplo, cuando se publicó el decreto de protección complementaria a finales de 2020, se reunieron diferentes actores de sociedad civil con la DGME para que les especificaran cuáles serían las directrices, y posteriormente, la sociedad civil pudiese pasar la voz a la población migrante¹²⁰.

La falta de comunicación entre las entidades gubernamentales y la población migrante se ve agravada por la poca accesibilidad del lenguaje empleado por parte del gobierno. Si bien la ley o el decreto puede ser beneficioso para la población migrante, el problema radica en cómo se presenta la información que esta contiene¹²¹. Por ejemplo, la notificación para quienes se les niega la condición de refugiado explica que pueden apelar la decisión en un lenguaje muy técnico¹²². Asimismo, los decretos y directivas que emite la DGME no siempre establecen claramente los requisitos para la regularización. En una entrevista, un representante de la sociedad civil manifestó la necesidad de que el gobierno brinde espacios seguros en los que los migrantes puedan acceder a esta información en formatos claros, simples y efectivos¹²³.

Además, si bien el Estado costarricense tiene un buen marco institucional y legal, hay una necesidad de sensibilizar e informar a los operadores sobre dichos marcos y los convenios y compromisos internacionales del país. En la actualidad, la comunicación no es fluida y consecuentemente, no llega todos los funcionarios públicos. Las brechas resultantes en el conocimiento de los funcionarios pueden, en cambio, cubrirse con información obsoleta o sesgos sobre la población migrante que abundan en la sociedad costarricense. Por ejemplo, según organizaciones de sociedad civil, a los migrantes se les pueden cobrar tarifas diferentes por los mismos servicios dependiendo de cuánto sepa el funcionario sobre las directivas vigentes¹²⁴. En este sentido, sería beneficioso realizar campañas de capacitación del gobierno al funcionario que trata directamente con el migrante.

Por último, dado que los empleadores son parte fundamental de los procesos de regularización de los trabajadores migrantes irregulares y del apoyo a la integración de los migrantes en la sociedad y el mercado laboral costarricense, ellos son una audiencia importante para los esfuerzos de sensibilización y comunicación del gobierno. Se han reportado numerosos casos en los que empresas constructoras y agrícolas no aceptan como válido el permiso de trabajo otorgado a migrantes con casos pendientes de refugio, incluso después de que los migrantes les hayan mostrado la declaración oficial explicando su

119 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel de la Unidad de Refugio, 23 de diciembre de 2020.

120 Entrevista de los autores con un representante de Asociación SOS Nicaragua DD. HH., S.A., 12 de noviembre de 2020.

121 Entrevista de los autores con un representante del Centro de Derechos Laborales, 11 de diciembre de 2020.

122 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel del Tribunal Administrativo Migratorio, 18 de diciembre de 2020.

123 Entrevista de los autores con un representante del Centro de Derechos Laborales, 11 de diciembre de 2020.

124 Cortés Ramos y Fernández Calderón, "¿Cobertura universal?" 272.

validez¹²⁵. Para la inserción en el mercado laboral formal, el gobierno debe proporcionar al sector privado información sobre los derechos de los migrantes que poseen diferentes tipos de estatus.

Cohesión social

La difusión de información y el fomento de la confianza y la cohesión social son principios distintos, aunque complementarios. De acuerdo con un representante de una organización de la sociedad civil, la Migramóvil, estrategia de comunicación del gobierno, no genera confianza en la población migrante y se han reportado casos en el casco central de San José, Cartago y en Los Santos donde llegó la Migra Móvil y posteriormente hubo redadas de la policía migratoria¹²⁶. Esto ha llevado a que algunas comunidades desconfíen de la Migramóvil. De igual forma, el hecho de que esta estrategia sea operada por la DGME probablemente sea suficiente para provocar el miedo de la población migrante irregular, dado que la Policía Profesional de Migración también forma parte de la DGME¹²⁷. Podría ser útil que la Migramóvil, o iniciativas futuras similares, se afilien a otra institución (una que no sea también responsable de la aplicación de la ley de migración) o que el gobierno se asocie con organizaciones de la sociedad civil para que estas últimas realicen tales esfuerzos, ya que a menudo tienen relaciones de confianza en las comunidades con las que trabajan.

Salud

La CCSS es uno de los elementos fundamentales y únicos del panorama institucional costarricense, y se rige por principios de universalidad y solidaridad. La CCSS tiene tres niveles de atención¹²⁸. En primer lugar, los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS). Hasta la fecha, existen más de mil EBAIS en todo el país. El segundo lugar incluye las clínicas periféricas y hospitales regionales, y el tercer nivel los hospitales nacionales. Dado que contribuir a la CCSS es un requisito previo para cualquier estatus legal, todos los migrantes regulares deberían tener acceso a la atención médica estatal y sus tres niveles de atención.

Sin embargo, este principio de universalidad no se extiende a la gran mayoría de los migrantes, dadas las altas tasas de irregularidad del país. Al igual que los migrantes irregulares, los solicitantes de refugio no tienen derecho legal a recibir atención médica y necesitan tener un seguro a través de la CCSS para acceder a servicios¹²⁹.

No obstante, estas dos poblaciones pueden recibir atención prenatal y de emergencia¹³⁰. Otras excepciones son los menores migrantes, quienes a través del Código de la Niñez y Adolescencia tienen derecho a la atención independientemente de su situación

Este principio de universalidad no se extiende a la gran mayoría de los migrantes, dadas las altas tasas de irregularidad del país.

125 Entrevista de los autores con un representante Asociación SOS Nicaragua DD. HH., S.A., 12 de noviembre de 2020; Entrevista de los autores con un representante de alto nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 16 de diciembre de 2020.

126 Entrevista de los autores con un representante del Centro de Derechos Laborales, 11 de diciembre de 2020.

127 La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley General de Migración y Extranjería*, Artículo 15.

128 Cortés Ramos y Fernández Calderón, "¿Cobertura universal?" 268.

129 CIDH y OEA, *Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica*.

130 Andrew Selee y Jessica Bolter, *An Uneven Welcome: Latin American and Caribbean Responses to Venezuelan and Nicaraguan Migration* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2020), 41-42.

migratoria¹³¹. Además de estas restricciones, la investigación ha demostrado que existen importantes barreras legales, institucionales y prácticas que impiden que los migrantes accedan a la atención médica, incluso cuando están en su derecho de exigirla¹³².

Accesibilidad

El marco legal actual no es particularmente inclusivo para la población extranjera en lo que respecta a la salud. Cuando entró en vigencia la *Ley General de Migración y Extranjería* en 2010, se obstaculizó el acceso de los extranjeros a la atención médica¹³³. Las regulaciones sobre migración establecen que uno de los requisitos previos básicos para solicitar cualquier estatus migratorio legal es estar asegurado a través de la CCSS¹³⁴. Además, los migrantes con estatus especial deben acreditar sus aportes ininterrumpidos a la CCSS para poder renovar su residencia en el país¹³⁵. Esto implica que el acceso a la salud está intrínsecamente asociado al mercado laboral formal, ya que tener un trabajo formal es necesario para acceder a la CCSS¹³⁶. Dado que una porción significativa de la población migrante trabaja en el sector informal, no pueden atravesar este filtro institucional para acceder a la atención¹³⁷.

Adicionalmente, dos años después de que la Ley entrara en vigor, la CCSS estableció que las personas extranjeras que se quisieran asegurar debían mostrar su permiso de residencia vigente o debían probar que su proceso de regularización había sido aprobado¹³⁸. Esto creó regulaciones conflictivas: mientras que la CCSS pedía comprobante de la regularización para el aseguramiento, la DGME pedía

Esto creó regulaciones conflictivas: mientras que la CCSS pedía comprobante de la regularización para el aseguramiento, la DGME pedía comprobante de aseguramiento para la regularización.

comprobante de aseguramiento para la regularización. Este predicamento se resolvió oficialmente cuando la Corte Constitucional le ordenó a la DGME proporcionar un documento de residencia provisional a los migrantes para poderse asegurar. En la práctica, esos prerrequisitos interconectados siguen limitando el acceso a la salud ya que muchos migrantes no son informados sobre su derecho a este documento provisorio¹³⁹. Según datos del censo de 2011, mientras que 13 por ciento de costarricenses no tenían seguro, 35 por ciento de nicaragüenses no estaban asegurados¹⁴⁰.

131 Asamblea General de Costa Rica, “Código de la Niñez y la Adolescencia,” Artículo 41.

132 Selee y Bolter, *An Uneven Welcome*, 42.

133 Cortés Ramos y Fernández Calderón, “¿Cobertura universal?” 269; El Ministerio de la Presidencia, La Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, El Ministro A.I. de Seguridad Pública, El Ministro Aj. de Gobernación y Policía, y el Ministro A.I. de Relaciones Exteriores y Culto, “(Directriz N° 010-MP-MIDEPLAN-MTSS-MSP-MGP-MRREE, 6 de diciembre de 2018).

134 Asamblea General de Costa Rica, *Ley General de Migración y Extranjería*, Artículo 7.

135 *Reglamento de Extranjería* (2009): Artículo 31.

136 Entrevista de los autores con un representante de la Caja Costarricense de Seguro Social, 15 de diciembre de 2020.

137 Koen Voorend, “¿Universal o Excluyente? Derechos sociales y control migratorio interno en Costa Rica” (Serie Documentos de Trabajo, Red de Posgrados, no. 32, CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2013).

138 Cortés Ramos y Fernández Calderón, “¿Cobertura universal?” 270.

139 Cortés Ramos y Fernández Calderón, “¿Cobertura universal?” 268.

140 Mora Román y Guzmán, “Aspectos de la migración nicaragüense,” 29.

Estas barreras institucionales se extienden a la población bajo protección internacional, y este grupo vulnerable no tiene acceso a servicios médicos con cargo al Estado¹⁴¹. A 2019, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reportó que de 152 solicitantes de refugio nicaragüenses encuestados, un 42 por ciento expresó necesitar servicios médicos, pero tan solo el 10 por ciento pudo acceder a dichos servicios¹⁴².

Las barreras económicas también impiden que algunos migrantes accedan a la atención. Oficialmente, existe un “seguro voluntario” al cual los trabajadores informales pueden acceder. Dicho esto, el costo mensual de este seguro es alto en relación con los salarios de la mayoría de los trabajadores, lo que hace que el pago sea una opción insostenible para la mayoría¹⁴³. Estas barreras legales y económicas producen una disparidad en el acceso a los servicios de salud entre nacionales y extranjeros. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, mientras que el 69 por ciento de la población costarricense visita los centros de salud, una proporción menor de la población migrante (54 por ciento) accede a estos servicios¹⁴⁴.

Coordinación

A pesar de sus esfuerzos para abordar sus problemas financieros y de capacidad, la CCSS aún no se ha recuperado por completo. Para cerrar las brechas, el Estado costarricense en ocasiones ha buscado coordinarse con otros actores. Este es uno de los motivos por los cuales el gobierno ha buscado financiamiento externo para cubrir la salud de la población de migrante. En diciembre 2019, el presidente Carlos Alvarado logró un Convenio entre ACNUR y la CCSS para asegurar a 6,000 solicitantes de refugio por un periodo de un año¹⁴⁵. A principios de 2021, el gobierno de Costa Rica firmó un nuevo convenio con ACNUR para brindar un seguro médico a 10,000 refugiados y solicitantes de refugio¹⁴⁶. Dicho convenio ampliará el seguro que tenían las primeras 6,000 personas y extenderá la posibilidad de asegurarse a otras 4,000 en el año 2021. No obstante, aunque este sea un paso significativo, la población solicitante de refugio es de casi 100,000 personas, lo que significa que el 90 por ciento permanece aún sin aseguramiento y acceso a la salud¹⁴⁷.

También se pueden ver ejemplos de coordinación en otros entornos. La existencia de vínculos de colaboración entre la DGME y la CCSS es evidente, dada la presencia de la CCSS en los CATEM para migrantes en tránsito¹⁴⁸. La DGME también tiene un contrato con la Cruz Roja para brindar servicios de salud en estos centros¹⁴⁹.

141 CIDH y OEA, *Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica*, 145.

142 CIDH y OEA, *Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica*.

143 Voorend, “¿Universal o Excluyente?” 16.

144 OEA, *Costa Rica: caracterización y análisis de las políticas en materia de migración internacional y refugiados*, 76.

145 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “6.000 solicitantes de la condición de refugiado serán inscritos en el sistema de salud pública en Costa Rica” (comunicado de prensa, 16 de diciembre de 2019).

146 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Costa Rica y ACNUR extienden seguro médico a 10.000 refugiados y solicitantes de la condición de refugiado” (comunicado de prensa, 11 de febrero de 2021).

147 Entrevista de los autores un representante de Asociación SOS Nicaragua DD. HH., S.A., 12 de noviembre de 2020.

148 OIM, *Costa Rica 2019 Perfil de Gobernanza sobre Migración* (Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones, 2019), 16.

149 OIM, *Costa Rica 2019*, 16.

Divulgación y comunicación

El análisis de los autores identificó áreas importantes para mejorar la comunicación en asuntos de salud. Desde junio de 2018, existe una directiva¹⁵⁰ que establece que cuando los extranjeros sin los medios económicos necesarios para recibir atención de una EBAIS, acceden a los servicios, se debe emitir una factura a su nombre que finalmente será pagada por el Estado¹⁵¹. Según organizaciones de sociedad civil que están en contacto directo con la población migrante, la implementación de esta política depende de si el funcionario de salud involucrado conoce y comprende esta directiva. En algunas ocasiones, cuando los funcionarios desconocen la regulación, los migrantes han tenido que asumir el costo, independientemente de su capacidad de pago. En otros casos, los servidores públicos se rigen por el Reglamento de la Caja y emiten la factura a la DGME, que asume el costo tomando recursos del Fondo Social Migratorio¹⁵².

Similarmemente, en el 2019 la CCSS emitió una circular que dicta que la población refugiada y solicitante de refugio debe mostrar pasaporte, carné o un documento emitido por la DGME para recibir servicios en los EBAIS. No obstante, un fallo de comunicación intrainstitucional provocó que los funcionarios de la CCSS no supieran que el carné de solicitante de refugio es un documento de identidad legítimo. De esta manera, la falta de conocimiento de los funcionarios del marco normativo migratorio y las directrices vigentes se pueden traducir en una denegación de servicios¹⁵³. De hecho, se han documentado instancias donde el solicitante de refugio es quien le informa al funcionario sobre la directriz que le garantiza acceso.

Por último, no existen canales de comunicación claros y eficientes entre el gobierno y la población migrante para compartir información relacionada con la salud. De acuerdo con organizaciones de sociedad civil, la DGME y la CCSS emiten directrices y circulares que no siempre concuerdan, o que no dejan claro cómo se conectan entre sí, y el lenguaje utilizado a veces puede resultar confuso para los no expertos. Al igual que en otros sectores donde el alcance del gobierno es limitado, las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel importante en la difusión de información sobre los derechos de los migrantes y las opciones para acceder a los servicios de salud¹⁵⁴.

Cohesión Social

Las barreras de actitud que obstaculizan la integración de los migrantes prevalecen en el ámbito de la salud pública. En el imaginario colectivo de la población local, los migrantes (especialmente los nicaragüenses) usan excesivamente los servicios sociales del país, en particular los que brinda la CCSS¹⁵⁵. Esta percepción no coincide con la realidad estadística: en 2002, la proporción de migrantes que utilizaban los servicios de la CCSS (entre 4 por ciento y 6.3 por ciento) era menor que la proporción de migrantes de la población del país en ese momento (7 por ciento), lo que sugiere que los migrantes tienen menos probabilidades que los nativos de utilizar los servicios de la CCSS¹⁵⁶. En términos más generales, los datos de la CCSS muestran que

150 Cortés Ramos y Fernández Calderón, "¿Cobertura universal?" 272.

151 Cortés Ramos y Fernández Calderón, "¿Cobertura universal?" 272.

152 Cortés Ramos y Fernández Calderón, "¿Cobertura universal?" 272.

153 Cortés Ramos y Fernández Calderón, "¿Cobertura universal?" 276.

154 Cortés Ramos y Fernández Calderón, "¿Cobertura universal?" 276.

155 Voorend, "¿Universal o Excluyente?" 6.

156 Voorend, "¿Universal o Excluyente?" 14.

los migrantes nicaragüenses generalmente no superan el 6 por ciento de los usuarios del servicio, un poco menos que su proporción de la población en 2017¹⁵⁷.

La crisis fiscal de 2011 de la CCSS, de la cual aún no se ha recuperado, solo ha aumentado la hostilidad que muchos costarricenses tienen hacia los migrantes nicaragüenses y su potencial uso de los servicios de salud¹⁵⁸. Como se discutió en la Sección 2, este fenómeno ha existido desde la década de 1980, cuando las reformas estructurales que tuvieron un impacto negativo en la calidad y eficiencia de la CCSS, ocurrieron simultáneamente a las llegadas en gran escala de nicaragüenses, lo que llevó a muchos costarricenses a conectar las dos¹⁵⁹. Esta visión común ha llevado a algunos servidores públicos de la CCSS a percibir el acceso al servicio de salud por parte de extranjeros como ilegítimo¹⁶⁰. Es importante resaltar estas narrativas, ya que pueden convertirse en barreras para la integración cuando el prejuicio de los servidores públicos limita el acceso de los migrantes a los servicios a los que tienen derecho. En un estudio cualitativo, por ejemplo, los solicitantes de la condición de refugio informaron que la CCSS era la institución en la que se enfrentaban a la mayor discriminación y maltrato¹⁶¹.

Trabajo

Como se señaló anteriormente, el marco legal de Costa Rica indica que la migración laboral debe regirse por el principio de la complementariedad—es decir, que los trabajadores migrantes deben complementar en lugar de reemplazar a los trabajadores locales. El MTSS, como la entidad encargada de emitir recomendaciones a la DGME sobre cuáles son las necesidades laborales del país, qué sectores están experimentando un déficit de trabajadores locales y qué ocupaciones podrían beneficiarse de los trabajadores extranjeros, utiliza estadísticas anuales publicadas a través de la Encuesta Continua de Empleo del INEC del II Trimestre para determinar las ocupaciones en las que el desempleo supera el 7 por ciento y realizar un análisis de las condiciones nacionales de desempleo¹⁶². Adicionalmente, el MTSS realiza análisis técnicos por actividad (ej. cosecha y empaque) para determinar las necesidades laborales complementarias de las empresas agrícolas durante las temporadas de cosecha y producción.

Los inmigrantes nicaragüenses históricamente han trabajado principalmente en sectores donde los trabajos no suelen ser bien remunerados, con concentraciones notables en la agricultura, la construcción, el trabajo doméstico y el comercio¹⁶³. Por el contrario, menos del 5 por ciento de los nicaragüenses trabaja en el sector profesional o técnico-profesional, mientras que el 24 por ciento de sus contrapartes costarricenses ocupan esos puestos¹⁶⁴. En 2016, se informó que las tasas de participación y ocupación laboral de la población

Un desafío importante para esta población no es únicamente si pueden acceder a un trabajo, sino si pueden acceder a empleos de calidad y al mercado laboral formal.

157 Voorend, “El mito del imán de bienestar.”

158 Voorend, “¿Universal o Excluyente?” 6.

159 Voorend, “¿Universal o Excluyente?” 14.

160 Voorend, “¿Universal o Excluyente?” 14.

161 Cortés Ramos y Fernández Calderón, “¿Cobertura universal?” 280.

162 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 16 de diciembre de 2020.

163 Mora Román y Guzmán, “Aspectos de la migración nicaragüense,” 15.

164 Mora Román and Guzmán, “Aspectos de la migración nicaragüense,” 16.

inmigrante nicaragüense habían superado las de la población nacional y de los migrantes de otras nacionalidades¹⁶⁵. Por lo tanto, un desafío importante para esta población no es únicamente si pueden acceder a un trabajo, sino si pueden acceder a empleos de calidad y al mercado laboral formal.

El perfil demográfico y de competencias de los migrantes de otras nacionalidades, en particular los venezolanos, hace que sus perspectivas de inserción laboral sean significativamente diferentes. Según la Organización de los Estados Americanos, al 2020, el 72 por ciento de la población venezolana en Costa Rica tenía educación superior¹⁶⁶. Además, el 85 por ciento vivía en San José, lo que indica que no trabajan en el sector agrícola, como lo hacen muchos nicaragüenses. Por lo tanto, cualquier valoración de cómo mejorar la integración laboral de la población migrante del país, debe tener en cuenta las características y necesidades diferenciadas de cada grupo.

Por ley, las personas a las que se les ha concedido el estatus de refugiado o con una solicitud pendiente, tienen derecho a trabajar y a realizar cualquier actividad económica lícita, pero están sujetas a los mismos requisitos de afiliación a las asociaciones profesionales que los nacionales¹⁶⁷. Por ejemplo, en el sector de la salud, la *Ley Orgánica del Colegio de Médicos* establece que la junta ejecutiva del Colegio es el único organismo autorizado para permitir la contratación temporal de médicos extranjeros en el país¹⁶⁸. En la práctica, sin embargo, también existen diversas barreras que limitan el acceso de refugiados a profesiones no autorizadas en el sector del empleo formal¹⁶⁹.

Accesibilidad

En materia laboral, existen barreras institucionales que pueden dificultar la integración de los migrantes. Las responsabilidades otorgadas al MTSS hacen que, junto con la DGME y la CCSS, sea una de las instituciones más importantes para la gestión e integración migratoria en el país¹⁷⁰. Oficialmente y en la práctica, el marco legal le atribuye responsabilidad del control migratorio, protección y la integración social a instituciones como el MTSS, aunque la gestión de la migración no sea su mandato principal.

En la actualidad, el MTSS no tiene la capacidad para realizar estudios frecuentes ni rigurosos¹⁷¹. Por ejemplo, en 2014 se evaluaron los déficits en el sector de transporte con datos de 2008. El resultado fue una cuota de permisos para conductores de autobuses extranjeros insuficiente para satisfacer la demanda¹⁷². Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), los ministerios que teóricamente participan en la evaluación del mercado laboral y la migración no evalúan, en la práctica, cuáles vacantes existen que puedan ser ocupadas por trabajadores extranjeros¹⁷³.

165 En 2016, la tasa de participación en el mercado laboral de los nicaragüenses fue del 73 por ciento, mientras que promedió el 59 por ciento para los costarricenses y el 61 por ciento para los inmigrantes de otras nacionalidades. Véase Mora Román y Guzmán, "Aspectos de la migración nicaragüense", 14.

166 OEA, *Situación de los migrantes y refugiados venezolanos en Costa Rica*.

167 Petra Petry y Carlos Salas L., *Estudio sobre el mercado laboral para personas refugiadas y solicitantes de refugio en el Valle Central (San José, Alajuela, Heredia y Cartago), Upala y Los Chiles, Costa Rica* (Silver Spring, MD: Hebrew Immigrant Aid Society, 2020).

168 La Asamblea General de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica del Colegio de Médicos y Cirujanos*, No.3019 (1962).

169 CIDH y OEA, *Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica*.

170 Mora Román y Guzmán, "Aspectos de la migración nicaragüense", 26.

171 Sojo-Lara, "Business as Usual?"

172 Sojo-Lara, "Business as Usual?"

173 OIM, *Costa Rica* 2019, 15.

En cuanto a los profesionales migrantes y aquellos bajo protección internacional, las barreras para ingresar al mercado laboral incluyen restricciones sobre los trabajos que los migrantes y refugiados pueden acceder formalmente, así como la ausencia de un mecanismo efectivo para reconocer títulos obtenidos en el extranjero u otras credenciales. El marco legal e institucional costarricense no está preparado para este tipo de migración. En la más reciente llegada de nicaragüenses y venezolanos al país, se ha evidenciado que el perfil socioeconómico es diferente al de ciclos anteriores, donde se destaca un mayor porcentaje de personas con altos niveles educativos.

Esto ha planteado nuevos retos para la integración que antes no hacían parte de la discusión. Teniendo en cuenta las condiciones en las que los migrantes humanitarios abandonan sus países, es difícil para muchos obtener la autenticación de sus títulos educativos o profesionales. En el caso de los nicaragüenses, el Estado borró los registros universitarios de los estudiantes que participaron en las protestas y no ha querido colaborar en el reconocimiento de títulos de universidades estatales¹⁷⁴. Esto hace que la validación de títulos académicos sea extremadamente difícil y como resultado, puede representar una barrera para los recién llegados que buscan trabajos que requieren niveles más altos de educación. Al 2019, la Corte Interamericana de Derechos Humanos informó que el 76 por ciento de los nicaragüenses que migraron a Costa Rica en 2018 no habían obtenido un empleo formal y se encontraban en situaciones de vulnerabilidad financiera¹⁷⁵.

Además, la barrera creada por el requisito de que los solicitantes de refugio, al igual que la población local, sean miembros de un colegio profesional para trabajar en determinadas profesiones, se ve agravada por la resistencia de dichos colegios a aceptar migrantes como miembros¹⁷⁶. El caso más visible es el de los médicos nicaragüenses solicitantes de refugio que, según informes, no han podido afiliarse al Colegio de Médicos. Los médicos extranjeros deben aprobar el examen médico de la Universidad de Costa Rica para convertirse en miembros colegiados y poder ejercer la medicina. El Colegio supervisa este proceso de inserción laboral y la DGME no se involucra. Los migrantes, por lo tanto, enfrentan desafíos particulares para trabajar en las profesiones colegiadas. Para apoyar la inserción en el mercado laboral de migrantes y refugiados altamente calificados en campos que requieren colegiatura, serían necesarias reformas estructurales¹⁷⁷.

Existe un último desafío para el acceso al mercado laboral para los migrantes humanitarios recién llegados. Debido a que deben esperar 90 días después de presentar una solicitud de refugio para poder solicitar un permiso de trabajo, algunos representantes de la sociedad civil han expresado su preocupación por este período inicial de tres meses, durante el cual pueden quedar en una situación económicamente precaria¹⁷⁸.

Coordinación

En cuanto a la coordinación, debe haber mayores esfuerzos gubernamentales para mejorar la armonía entre las entidades involucradas en la inserción laboral de los migrantes. Por ejemplo, la entidad competente en la

174 Carlos C. Nassar y Catalina Benavides, “El refugio nicaragüense en Costa Rica, 2018-2019: Desafíos de su integración” (Cuaderno de Ciencias Sociales 165, Latin American Faculty of Social Sciences, Costa Rica, November 2019), 63–64; María Jesús Mora, “Upwardly Mobile Nicaraguans Faring with Stigma in Costa Rica,” in *Inquiry: A Journal of Undergraduate Research* XXIV (2020), 54.

175 CIDH y OEA, *Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica*, 91.

176 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 16 de diciembre de 2020.

177 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 16 de diciembre de 2020.

178 Entrevista de los autores con un representante de Asociación SOS Nicaragua DD. HH., S.A., 12 de noviembre de 2020.

convalidación y certificación de títulos es el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). No obstante, entidades como el MTSS y la DGME también están implicadas en la inserción laboral de la población extranjera, por lo que sería provechoso si se estableciesen mejores canales de comunicación e interoperabilidad entre sus sistemas y así conducir a mejores resultados de integración.

Entidades como el MTSS y la DGME también están implicadas en la inserción laboral de la población extranjera, por lo que sería provechoso si se estableciesen mejores canales de comunicación e interoperabilidad entre sus sistemas y así conducir a mejores resultados de integración.

Además de los estudios técnicos generales, el MTSS también es responsable del análisis técnico en casos individuales, a solicitud de la DGME; se le puede pedir al MTSS que proporcione información sobre el estado de un empleador en términos de sus responsabilidades hacia el Estado, o sobre las cualidades y competencias que una persona necesitaría tener para realizar una actividad indicada. Sin embargo, una vez que el MTSS emite los resultados de su análisis y hace sus recomendaciones a la DGME, el Ministerio pierde visibilidad de cómo avanza el caso. Cuando las personas se ponen en contacto con el ministerio para verificar el progreso de su caso, el MTSS a menudo no tiene la capacidad de responder¹⁷⁹.

En años recientes, el MTSS se ha apoyado en organismos de cooperación internacional para mejorar la empleabilidad y el acceso al mercado de la población extranjera. Entre las iniciativas existe una colaboración con la OIM para mejorar la coordinación institucional y la comunicación entre el MTSS y la DGME. Para este propósito, se está por lanzar un expediente electrónico que facilitaría la coordinación y comunicación entre dichas entidades para que ambas tengan acceso a la información y en tiempo real.

Adicionalmente, se destacan positivamente iniciativas como la de Vivir la Integración que tiene en su raíz la cooperación. Esta iniciativa en particular es producto de los esfuerzos del ACNUR y sus agencias socias, así como el MTSS, la DGME, la Alianza Empresarial para el Desarrollo (AED) y la Cámara de Comercio de Costa Rica. Dicha iniciativa se compone por tres actividades principales: el programa de Medios de Vida e Inclusión Económica, actividades de promoción de la empleabilidad para los refugiados (como encuentros empresariales, ferias y actividades de sensibilización para las empresas) y el Sello Vivir la Integración el cual le brinda un reconocimiento a entidades que mantienen estándares de inclusión para la población bajo protección internacional¹⁸⁰.

Divulgación y comunicación

Al igual que en otros sectores, este estudio identificó la necesidad de solidificar canales de comunicación vertical entre altos funcionarios gubernamentales y servidores públicos que implementan políticas migratorias y de mercado laboral, y la comunicación intersectorial entre los sectores público y privado. La comunicación inadecuada con el sector privado, por ejemplo, puede resultar en que potenciales empleadores de solicitantes de refugio no comprendan los derechos de esta población o no reconozcan sus documentos de identificación y permisos de trabajo como válidos.

¹⁷⁹ Entrevista de los autores con un representante de alto nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 16 de diciembre de 2020.

¹⁸⁰ Entrevista de los autores con un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Costa Rica, 27 de enero de 2021.

Durante el primer año de la pandemia, momento en el que de por sí hubo grandes contracciones económicas, la Unidad de Refugio decidió dejar de renovar las tarjetas de identidad de los solicitantes de refugio y, en su lugar, extendió la validez de identificaciones vencidas permitiéndole a sus titulares trabajar legalmente. Esta decisión de extender en lugar de renovar las tarjetas creó dificultades para la inserción en el mercado laboral dado que los funcionarios gubernamentales no lo complementaron con una estrategia de comunicación con el sector privado¹⁸¹. Organismos como la ACNUR han hecho varias advertencias frente al temor que tienen los empleadores de ser multados y por ello pueden decidir despedir a los empleados cuyas tarjetas de identidad estén vencidas y, por otro lado, han advertido sobre cómo potenciales empleadores pueden dudar en contratar a alguien con una tarjeta de identidad vencida.

A la luz de esta revelación, se informó que se enviaron circulares internas en la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo instruyendo a los inspectores a no multar a los empleadores que tienen empleados en sus nóminas con cédulas de identidad vencidas. Adicionalmente, el MTSS, en colaboración con ACNUR, se ha planteado difundir información de esta circular entre la población refugiada del país para que puedan ejercer sus derechos¹⁸². Esta iniciativa podría ser beneficiosa, ya que la falta de información oficial puede crear una brecha entre los trabajos a los que tienen acceso los migrantes oficialmente y en la práctica¹⁸³.

La comunicación vertical interna también es susceptible de ser perfectible en otras áreas. Durante mucho tiempo, el Departamento de Migraciones Laborales del MTSS no ha trabajado cercano a la realidad migratoria como se esperaría¹⁸⁴. En 2019, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) realizó talleres para funcionarios del MTSS y Migraciones Laborales, inspectores de trabajo y los encargados de asuntos legales. Un funcionario describió en una entrevista cómo, en ese momento, se encontró que estos actores carecían de información sobre el papel del MTSS en el ámbito de la política migratoria y otras áreas más generales. Para corregir esto, la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo comenzó a trabajar con la OIT para desarrollar un instrumento y protocolos para la inspección laboral, sensibles a los asuntos migratorios y con un enfoque de género, que esperan se convierta en una directiva¹⁸⁵.

Cohesión social

Las diversas barreras institucionales y de comunicación previamente discutidas suelen amplificarse por barreras actitudinales. En el imaginario colectivo costarricense, a menudo se vincula la condición de refugiado y características violentas¹⁸⁶. Además, algunos empleadores (por ejemplo, en áreas comerciales y sectores regulados) pueden dudar que los refugiados y los solicitantes de refugio tengan autorización laboral o las habilidades para ser contratados. Las campañas informativas y otros esfuerzos, como el sello Vivir la Integración, son importantes para contrarrestar los prejuicios de las personas y podrían mejorar el acceso al mercado laboral de los migrantes.

181 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 16 de diciembre de 2020.

182 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 16 de diciembre de 2020.

183 Petry y Salas L, *Estudio sobre el mercado laboral*, 44.

184 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 16 de diciembre de 2020.

185 Entrevista de los autores con un representante de alto nivel del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 16 de diciembre de 2020.

186 Petry y Salas L, *Estudio sobre el mercado laboral*, 42.

Educación

En materia de educación, el marco legal nacional se rige en parte por la Constitución Política, el Código de la Niñez y Adolescencia y la *Ley de la Persona Joven*¹⁸⁷. El marco legal establece que la matrícula en escuelas primarias o secundarias no se le puede denegar a un niño por falta de estatus migratorio legal o expedientes académicos previos¹⁸⁸. En este sentido, el acceso a la educación está oficialmente garantizada para la población migrante. Adicionalmente, el gobierno ha procurado tomar pasos para mejorar el acceso de la población extranjera a todos los niveles educativos, pero de manera más contundente, en educación primaria y secundaria¹⁸⁹. Por ejemplo, esto es uno de los objetivos de la Política Migratoria Integral para Costa Rica (2013-2023), un documento que establece las prioridades de política migratoria del gobierno durante ese período.

Con respecto a la puesta en práctica de la política, se destacan positivamente los esfuerzos del Ministerio de Educación Pública para integrar a los refugiados, solicitantes de refugio y migrantes en los sistemas educativos del país y garantizar que disfruten de su derecho a la educación. A finales de 2018, en el contexto del ciclo más reciente de migración nicaragüense a gran escala, el

El gobierno ha procurado tomar pasos para mejorar el acceso de la población extranjera a todos los niveles educativos, pero de manera más contundente, en educación primaria y secundaria.

Estado emitió un decreto que delinea medidas y pautas sobre cómo el sector educativo debe proceder en términos de pruebas de ubicación, asistencia psicosocial y esfuerzos para combatir la deserción escolar¹⁹⁰. Gracias a dicho decreto, la población de refugiados, solicitantes de refugio y migrantes pueden presentar declaraciones juramentadas en sustitución de los documentos de identidad, en caso de que carezcan de ellos. Además, el decreto delinea la obligación de las instituciones educativas de promover una educación Intercultural fomentando el conocimiento de orígenes y raíces socioculturales extranjeras.

Los impactos de este marco normativo y los esfuerzos gubernamentales se reflejan también en los datos empíricos. En 2019, de 259 solicitantes de refugio nicaragüenses entrevistados, solo un 11 por ciento reportaron dificultades para acceder a la educación¹⁹¹. Esto muestra que la gran mayoría de esta población tiene asegurado su derecho a la educación. Sin embargo, la población extranjera enfrenta otras barreras para acceder a la educación y aquellos inscritos en escuelas pueden experimentar desafíos para completar sus estudios. Estas barreras toman diferentes formas en la educación básica y superior.

Accesibilidad

El marco legal costarricense establece que los procesos de inscripción quedan a discreción de las propias instituciones académicas¹⁹². Según un representante del Ministerio de Educación Pública, esto permite que

187 Esteban Mata Fonseca, *Población Refugiada en el Sistema Educativo Costarricense* (San José, Costa Rica: Ministerio de Educación Pública, Departamento de Educación Intercultural, Dirección de Desarrollo Curricular; 2018).

188 OIM, *Costa Rica 2019*, 9; Presidente de la República y la Ministra de Educación Pública, "Reglamento de matrícula y de traslados de los estudiantes", (Decreto No. 40529-MEP, 28 de julio, 2017), Artículo 5.

189 OIM, *Costa Rica 2019*, 9.

190 El Ministro de Educación Pública, *Directriz N° DM-45-08-2018-MEP* (22 de agosto de 2018).

191 CIDH y OEA, *Migración forzada de personas Nicaragüenses a Costa Rica*, 154.

192 Mata Fonseca, *Población Refugiada en el Sistema Educativo Costarricense*, 24.

las instituciones educativas puedan tomar decisiones individualizadas que respeten las particularidades de cada caso¹⁹³. El Departamento de Educación Intercultural del Ministerio de Educación Pública dicta que, para ubicar a un estudiante extranjero, este debe mostrar una constancia del último grado que aprobó. A los refugiados se les exige de este requisito y las escuelas toman una decisión interna sobre la ubicación adecuada de los estudiantes que no pueden proporcionar este tipo de documentación basándose, en parte, en una prueba de nivel¹⁹⁴.

Si bien esta flexibilidad tiene algunos beneficios, en la práctica la falta de estandarización de medidas integradoras puede resultar en decisiones diferenciadas que perjudican a la niñez migrante¹⁹⁵. Por ejemplo, existen muchos estereotipos desfavorables dentro de la población nacional sobre la inteligencia y los niveles de educación de los nicaragüenses, y se han documentado casos en los que los rectores de escuelas han querido frenar a ciertos estudiantes porque el nivel de educación que adquirieron en Nicaragua es disputado¹⁹⁶. Al dejar las decisiones de inscripción en manos de los administradores escolares, cuyas acciones pueden ser moldeadas inconscientemente por los prejuicios predominantes, se puede limitar el acceso de los niños migrantes a una educación adecuada. Además, se reportan casos en los que se les solicita a los padres que cumplan con requisitos que no son pertinentes, como presentar documentos oficiales apostillados¹⁹⁷. Un estudio mostró que la convalidación de títulos es una barrera de acceso y que a las familias migrantes se les ha pedido presentar documentos bancarios, judiciales y educativos¹⁹⁸.

También cabe señalar que los esfuerzos valiosos del gobierno, incluido el decreto de 2018, se han focalizado en la educación básica. Queda mucha ambigüedad sobre cómo integrar a los migrantes y solicitantes de refugio en programas de educación superior. Por ejemplo, el decreto de 2018 tan solo insta a las universidades a implementar acciones para otorgar acceso a los nicaragüenses. Universidades tales como la Universidad de Costa Rica¹⁹⁹ y la Universidad Latinoamericana para la Ciencia y la Tecnología²⁰⁰ tomaron pasos para poder extender la matrícula a estudiantes universitarios solicitantes de refugio, pero estos esfuerzos son descentralizados y aún escasos.

Esta relativa escasez de iniciativas centradas en los migrantes en la educación superior está parcialmente arraigada en el estereotipo de los migrantes centroamericanos, especialmente los nicaragüenses, como personas sin educación. Como resultado, surge la opinión de que este tipo de esfuerzos son innecesarios. Si bien puede haber sido cierto que grupos anteriores de migrantes tenían niveles de educación relativamente bajos²⁰¹, los que han llegado en años más recientes han tenido perfiles socioeconómicos y niveles de

193 Entrevista de los autores con un representante del Ministerio de Educación Pública, 8 de enero de 2021.

194 Mora Román y Guzmán, "Aspectos de la migración nicaragüense."

195 Mora, "Upwardly Mobile Nicaraguans," 54.

196 Mora, "Upwardly Mobile Nicaraguans," 54.

197 CIDH y OEA, *Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica*.

198 Mora Román y Guzmán, "Aspectos de la migración nicaragüense," 32.

199 Roy Barrantes, "#NoComaCuento: UCR no le está dando becas totales a refugiados nicaragüenses", *La Nación*, 10 de agosto de 2018.

200 Nayira Valenzuela, "Ofrecen becas a universitarios nicas exiliados en Costa Rica," *Confidencial*, 12 de abril de 2021.

201 Según el censo más reciente, de 2011, alrededor del 4 por ciento de los migrantes nicaragüenses tenían educación terciaria. Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo sitúa la proporción un poco más alta, en un 6 por ciento. Las llegadas más recientes han incluido proporciones considerablemente más altas de estudiantes universitarios y profesionales, como se analiza en la Sección 2.A. de este informe. Véase Natalia Campos-Saborío et al., "Psychosocial and Sociocultural Characteristics of Nicaraguan and Costa Rican Students in the Context of Intercultural Education in Costa Rica," *Intercultural Education* 29, no. 4 (2018): 450–469; Mora Román y Guzmán, "Aspectos de la migración nicaragüense," 11.

educación más diversos. Por lo tanto, existe una necesidad cada vez mayor de medidas integradoras en la educación superior.

En comparación con otras poblaciones nacidas en el extranjero, los solicitantes de refugio enfrentan barreras institucionales más significativas en la educación superior. El Ministerio de Educación Pública requiere que las personas refugiadas o solicitantes de refugio presenten a la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad su certificado original que indique que concluyeron sus estudios secundarios²⁰². Para los nicaragüenses, este requisito es muy difícil de cumplir. Las universidades y colegios estatales de Nicaragua han incluido en una lista negra a estudiantes que participaron en las protestas y no proporcionarán expedientes académicos ni prueba de los títulos de sus antiguos alumnos. Como se señaló anteriormente, también ha habido casos en los que los registros académicos de esos estudiantes han sido eliminados intencionalmente²⁰³. Los refugiados y los solicitantes de refugio provenientes de otros países pueden enfrentar dificultades similares para obtener este tipo de documentos. Como un problema común en los países receptores de refugiados, Costa Rica podría analizar las iniciativas de otros países para ampliar la accesibilidad para esta población particularmente vulnerable.

Coordinación

En entrevista, un representante del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica reconoció que tener una situación migratoria irregular puede afectar negativamente las oportunidades educativas de un estudiante. Por ejemplo, la falta de regularización puede traducirse en menos opciones de recibir becas e incentivos para continuar su carrera educativa si luego les resultará difícil acceder al mercado laboral formal²⁰⁴. En este contexto, la Agenda de Niñez y Adolescencia 2015-2021 identificó como objetivo elaborar un protocolo de coordinación entre el Ministerio de Educación Pública y la DGME para regularizar a niños y niñas migrantes que forman parte del sector educativo público²⁰⁵. En enero de 2021 se aprobó dicho protocolo, el cual le permitirá a la niñez migrante no solo acceder a más becas y títulos, lo que podría reducir índices de deserción escolar. Los menores deben presentar su solicitud antes del 30 de abril de 2021 y en caso de que sea aprobada, obtendrían un estatus regular bajo la categoría especial de “estudiantes”²⁰⁶.

Divulgación y comunicación

El marco normativo en materia educativa se rige por el principio de universalidad. Sin embargo, en entrevistas con representantes del Ministerio de Educación Pública, quedó claro que la falta de comunicación intrainstitucional e interdepartamental plantea desafíos para la implementación de este marco y principio. El acceso de los inmigrantes a la educación es limitado cuando el personal administrativo y docente no cuenta con la información adecuada sobre cómo incorporar a ellos y a sus familias al sistema educativo. Además, debido a la cantidad de flexibilidad en el proceso de inscripción, las regulaciones pueden aplicarse de manera diferente a lo largo del tiempo y dependiendo del personal involucrado (y sus opiniones particulares y prejuicios contra la población migrante). Por esta razón, es

202 Mata Fonseca, *Población Refugiada en el Sistema Educativo Costarricense*, 27.

203 Mora, “Upwardly Mobile Nicaraguans,” 54.

204 Entrevista de los autores con un representante del Ministerio de Educación Pública, 12 de enero de 2021.

205 DGME, “N° DJUR-0019-01-2021-JM,” *La Gaceta* (29 de enero de 2021).

206 DGME, “N° DJUR-0019-01-2021-JM.”

importante concienciar al personal escolar sobre los procedimientos adecuados y trabajar para eliminar estos prejuicios.

Además, existe un margen considerable para mejorar la forma en que se asesora o capacita al personal del Ministerio de Educación Pública en la integración de los estudiantes extranjeros en el sistema educativo del país. Por ejemplo, prevalece un desconocimiento entre el personal administrativo sobre los diferentes procesos de matriculación, lo que afecta negativamente la matrícula escolar de los migrantes²⁰⁷. Adicionalmente, sería beneficioso crear canales oficiales de comunicación y divulgación entre los actores relevantes, como la creación de un grupo de trabajo interdepartamental que incluya el Departamento de Educación Intercultural, el Departamento de Salud y Medio Ambiente, la Contraloría de Derechos del Estudiante y la Dirección de Asuntos Internacionales y Cooperación.

Cohesión social

En 2003, el Ministerio de Educación Pública estableció medidas transversales para brindar a los niños migrantes una educación intercultural²⁰⁸. Sin embargo, estos estudiantes (particularmente los de Nicaragua) han enfrentado barreras constantes, incluida la discriminación y el racismo²⁰⁹. Mientras que el 9 por ciento de los estudiantes costarricenses informaron sentirse rechazados en el aula, el 57 por ciento de los nicaragüenses reportaron ese sentimiento en un estudio publicado en 2018²¹⁰. El mismo estudio también mostró que los estudiantes nicaragüenses tenían 3.5 veces más probabilidades de haber tenido pensamientos suicidas y 2.9 veces más probabilidades de repetir un año académico. En este sentido, los esfuerzos del gobierno para integrar a los migrantes en las escuelas, mirando más allá de la inscripción, han sido insuficientes.

Los currículos de las instituciones académicas costarricenses tienden a excluir o distorsionar la participación de los nicaragüenses en hechos históricos ocurridos en Centroamérica. Según un estudio, los libros y lecciones de estudios sociales costarricenses, y los actos cívicos escolares, solo cuentan el lado costarricense de historias de guerra y liberación y excluyen el lado nicaragüense. Cuando el lado nicaragüense no está excluido, a menudo está vinculado a “fuerzas opresoras” de las cuales los costarricenses lucharon arduamente para liberarse²¹¹. Esto formaliza una narrativa de “nosotros contra ellos” que dificulta que los niños migrantes nicaragüenses se sientan orgullosos de sus identidades. Los estudios también han señalado que los niños nicaragüenses aprenden sobre la indeseabilidad general nicaragüense en el aula y que muchos ocultan sus identidades migrantes desde la escuela primaria²¹².

Además, varios factores afectan el deseo de los estudiantes migrantes de continuar sus estudios. En el mismo estudio de 2018, el 18 por ciento de los estudiantes nicaragüenses informaron que no querían seguir estudiando, mientras que solo el 9 por ciento de los estudiantes costarricenses informaron sentirse así²¹³.

207 Entrevista de los autores con un representante del Ministerio de Educación Pública, 8 de enero de 2021.

208 Campos-Saborío et al., “Psychosocial and sociocultural characteristics,” 450–469.

209 Steven Locke y Carlos Ovando, “Nicaraguans and the Educational Glass Ceiling in Costa Rica: The Stranger in Our Midst,” *Power and Education* 4, no. 2 (2012): 127–138.

210 Campos-Saborío et al., “Psychosocial and sociocultural characteristics,” 450–469.

211 Ana Solano-Campos, “The Nicaraguan Diaspora in Costa Rica: Schools and the Disruption of Transnational Social Fields,” *Anthropology and Education Quarterly* 50, no. 1, 48–65.

212 Mora, “Upwardly Mobile Nicaraguans,” 54.

213 Campos-Saborío et al., “Psychosocial and sociocultural characteristics,” 450–469.

Otro estudio de 2007-08 mostró una brecha cada vez mayor en la matrícula a medida que los niños crecían: entre los niños de 7 a 12 años, el 83 por ciento de los nicaragüenses y el 96 por ciento de los costarricenses asistían a la escuela. Esta brecha era mayor en la escuela secundaria, donde asistían el 47 por ciento de los nicaragüenses y el 69 por ciento de los costarricenses²¹⁴. Según un representante de la sociedad civil, además del acoso y la discriminación, las mayores tasas de deserción entre los niños migrantes también se relacionan frecuentemente con el hecho de que algunos no tienen material escolar o que tienen que ayudar económicamente a sus familias trabajando²¹⁵.

4 Conclusiones y recomendaciones

La dinámica migratoria en Costa Rica demanda de un enfoque renovado para la integración de los migrantes, uno que abarque las muchas áreas políticas que dan forma a la inclusión de los migrantes y que tome en consideración la diversidad dentro de la población extranjera del país. Si bien muchos de los que están llegando en este tercer ciclo migratorio han abandonado sus países por crisis sociopolíticas, se trata de una migración mixta compuesta por migrantes y refugiados de varios países y con perfiles diversos. Al mismo tiempo, el país es destino de migrantes económicos de diversos sectores, empresarios y pensionados. Los recién llegados durante este ciclo también llegan con una variedad de intenciones: algunos de ellos están en tránsito, otros ven a Costa Rica como un destino permanente o semipermanente, y otros se involucran en la migración circular, particularmente en las provincias a lo largo de las fronteras del país con Nicaragua y Panamá. A la complejidad de apoyar la integración de estos grupos a la sociedad costarricense, se suma la crisis fiscal y la pandemia COVID-19, que representan barreras para los migrantes y refugiados, así como para el aparato institucional costarricense que busca apoyarlos.

Sin embargo, esta migración mixta ofrece tanto oportunidades como desafíos. Con muchos recién llegados llegando con niveles más altos de educación y experiencia profesional que los grupos de migrantes y refugiados anteriores, Costa Rica podría beneficiarse de esta afluencia de capital humano—si las credenciales de estos migrantes pudiesen ser reconocidas y pudiesen encontrar trabajos que aprovechen al máximo su capacidad, habilidades y experiencia. Esta nueva realidad migratoria exige repensar algunos aspectos del marco legal actual. Las recomendaciones de política que siguen a continuación destacan formas de actualizar el marco legal costarricense y su implementación. Basándose en los hallazgos de este estudio, se enfocan en el registro y regularización de migrantes y su acceso a la atención médica, el empleo y la educación.

Con muchos recién llegados llegando con niveles más altos de educación y experiencia profesional que los grupos de migrantes y refugiados anteriores, Costa Rica podría beneficiarse de esta afluencia de capital humano.

214 Laura Paniagua Arguedas, "Más allá de las fronteras: Accesibilidad de niños, niñas y adolescentes nicaragüenses a la educación primaria en Costa Rica," *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Universidad de Costa Rica 33-34 (2007-2008).

215 Entrevista de los autores con un representante del Centro de Derechos Laborales, 11 de diciembre de 2020.

A. *Registro y regularización*

Las barreras financieras parecen ser un factor importante que impide la implementación eficiente y accesible de políticas de registro y regularización para migrantes y refugiados. En particular, las tensiones financieras han contribuido a las limitaciones técnicas y tecnológicas y a la insuficiencia de recursos humanos para satisfacer las demandas que está experimentando el sistema migratorio. Otro factor que contribuye a los desafíos de capacidad del sistema es el hecho de que, en la práctica, el sistema de protección internacional es el único mecanismo con el que los migrantes pueden contar para obtener permiso para permanecer en el país de manera regular. Para abordar este desafío y aliviar las presiones sobre el sistema de refugio, los legisladores costarricenses podrían considerar la creación de nuevos mecanismos de regularización duraderos; estos deben incluir requisitos que sean accesibles para la población objetivo y estar acompañados de una fuerte divulgación y comunicación para garantizar que los solicitantes potenciales comprendan el proceso.

La sobrecarga del sistema de protección internacional también ha llevado a Costa Rica a depender en gran medida de la coordinación con organizaciones de cooperación internacional como el ACNUR. Aunque es invaluable para manejar las llegadas a gran escala de migrantes humanitarios y otros migrantes vulnerables, esto también ha significado que el país no ha fortalecido su propia capacidad institucional para hacer frente a dicha migración. La comunidad internacional podría repensar cómo trabaja con las autoridades y organismos costarricenses, ayudando a que sus instituciones crezcan de manera que permitan procesos de registro y regularización más eficientes y ágiles, por ejemplo, haciendo uso de sistemas de información avanzados.

Se necesitan procesos sólidos de capacitación para los servidores públicos sobre cómo implementar de manera eficiente los procedimientos de registro y regularización, respetando los derechos de los migrantes, para implementar plenamente las leyes en esta área. Para crear tales oportunidades de aprendizaje, el gobierno debería diseñar herramientas y compilar buenas prácticas que puedan aprovecharse ahora y desarrollarse en el futuro. Este proceso de capacitación debe comenzar con una introducción integral para los nuevos servidores públicos y cursos de actualización periódicos para el personal existente, para ayudarlos a mantenerse informados sobre los cambios en el marco institucional y legal del país.

Una comunicación y un acercamiento más fuertes a las poblaciones migrantes también serían beneficiosos y ayudarían a mejorar la cohesión social. Para con los migrantes, esto incluye compartir información sobre cómo aprovechar las oportunidades de registro y regularización y medir el impacto de estas campañas de comunicación. Para mejorar la aceptación de las medidas de regularización y generar confianza entre las comunidades de migrantes y las autoridades involucradas, se recomienda que estos procesos se desarrollen en espacios seguros donde los migrantes tengan menos probabilidades de ver a las instituciones estatales como entidades de seguridad y, en cambio, como un aliado que puede facilitar su integración socioeconómica.

B. Salud

La accesibilidad a la atención médica, un aspecto importante de la integración durante mucho tiempo se ha vuelto aún más relevante desde el inicio de la pandemia de COVID-19. Para apoyar la salud de los migrantes individuales y perseguir objetivos más amplios de salud pública, será importante adaptar el marco legal para que la población migrante, la mayoría de la cual trabaja en el sector informal, pueda cumplir y mantener los requisitos para contribuir y tener seguro a través de la CCSS. También es necesaria una mejor coordinación entre las entidades (en particular, la CCSS y la DGME) para garantizar que los requisitos de las diferentes entidades no se contradigan entre sí y resulten en un acceso limitado a la atención médica.

Una mejor coordinación interinstitucional podría mejorar los canales de comunicación entre las diferentes entidades involucradas en la implementación de iniciativas migratorias y de salud (tanto nacionales como subnacionales actores gubernamentales y no gubernamentales). También se necesitan campañas de comunicación que recopilen y difundan información a la población migrante en formatos que faciliten su acceso y comprensión. Según entrevistas a expertos, esto ha sido considerado en numerosas ocasiones, pero este tipo de campañas no se han implementado de manera eficiente, lo que hace que en la práctica no exista información consolidada para los migrantes sobre a qué cuidados tienen derecho según la ley y cómo acceder a ellos.

C. Trabajo

En materia laboral, es necesario mejorar los mecanismos de coordinación entre instituciones y con actores del sector privado. Esto es particularmente importante entre las agencias gubernamentales que comparten o transfieren responsabilidades para la gestión migratoria (como la DGME y el MTSS), ya que la falta de coordinación puede limitar su capacidad para implementar de manera efectiva programas de inserción laboral.

Con el fin de implementar de manera más completa y precisa el principio de complementariedad entre la mano de obra autóctona y extranjera, según dicta el marco legal costarricense, se deben realizar estudios sectoriales actualizados. Se trata de herramientas fundamentales para acercar las realidades de la demanda y la oferta laboral, y para identificar las ocupaciones y sectores que más se beneficiarían de la presencia de trabajadores migrantes. Esto también ayudaría a identificar las valiosas habilidades de los migrantes y promovería su integración efectiva en el mercado laboral y las economías locales, incluidas vías hacia trabajos mejor remunerados.

Para permitir que las comunidades receptoras aprovechen al máximo la educación y las habilidades que traen consigo los migrantes (y en particular los que han llegado en los últimos años), Costa Rica debe crear medios ágiles y transparentes mediante los cuales los migrantes puedan validar títulos profesionales y técnicos de sus países de origen. Algunos países de América Latina han adoptado un enfoque creativo al ofrecer procesos de reconocimiento a través de universidades provinciales, lo que ha alentado a los profesionales migrantes a salir de las capitales y establecerse en otras provincias donde sus habilidades son muy demandadas. La creación de vías aceleradas de validación de títulos para los solicitantes que deseen

establecerse en un área del país donde se necesitan sus habilidades también podría ayudar a llenar los vacíos en el mercado laboral.

La mejora de los mecanismos de comunicación y divulgación también ayudaría a reducir las barreras que limitan la empleabilidad de migrantes y refugiados. En muchos casos, las barreras son un resultado de la falta de comprensión por parte de empleadores y empleados sobre los derechos de los trabajadores migrantes y refugiados. Aunque ha habido avances para abordar las lagunas de conocimiento, se necesitan más esfuerzos para difundir ampliamente dicha información. Esta estrategia de comunicación debe ir acompañada de herramientas para contrarrestar otros problemas observados en el empleo de migrantes, como la discriminación por parte de los empleadores y la explotación de los trabajadores.

D. Educación

Costa Rica ha tomado la valiosa decisión de ofrecer educación primaria y secundaria a todos los estudiantes, independientemente de su estatus migratorio, pero para garantizar que los estudiantes migrantes puedan ejercer este derecho, se necesitan prácticas de inscripción claras y accesibles y apoyo continuo. Tales medidas son cruciales para evitar que una generación de jóvenes crezca sin educación y para ayudar al país a aprovechar el potencial de capital humano de esta población, ya que muchos menores migrantes crecerán en el país y luego se incorporarán a su fuerza laboral. Dada la flexibilidad para establecer sus propios procedimientos de inscripción, algunas escuelas exigen que los niños y sus familias proporcionen documentos que pueden ser difíciles de obtener, especialmente para las personas bajo protección internacional, algo que puede impedir que algunos padres inscriban a sus hijos en las escuelas. Sería valioso crear directrices generales para las escuelas sobre buenas prácticas para la matriculación de niños extranjeros y fomentar una mayor flexibilidad en los requisitos de documentación, cuando las familias tienen problemas para cumplirlos.

En materia de cohesión social y comunicación, es urgente trabajar con las escuelas en políticas, procedimientos y planes de estudio que faciliten la integración de los menores migrantes, quienes pueden enfrentar desafíos a la hora de adaptarse a una nueva escuela y necesitan apoyo adicional. La academia y otros actores no gubernamentales podrían colaborar con el gobierno de Costa Rica para construir un currículo que enseñe sobre la historia de la migración al país y temas relacionados a los países de donde provienen grandes cantidades de migrantes. Esto con el propósito de fomentar un mayor entendimiento mutuo dentro de la población general.

Por último, se debe pensar en cómo mejorar el acceso de los migrantes a la universidad, en particular porque una mayor proporción de recién llegados en los últimos años ha llegado con niveles más altos de educación. Actualmente, la educación superior puede estar fuera del alcance de migrantes y refugiados que no pueden proporcionar los documentos requeridos. Aportar mayor flexibilidad a este sistema podría ayudar a mitigar el riesgo de desperdiciar las habilidades y conocimientos de los migrantes que aspiran a carreras profesionales y técnicas.

E. *Una mirada hacia el futuro*

En todos los sectores analizados, las instituciones estatales han tenido dificultades para equilibrar sus obligaciones de garantizar los derechos de los migrantes con la necesidad de gestionar los desafíos que enfrenta la población local. No cabe duda de que la llegada de miles de migrantes y refugiados en un corto período en los últimos años ha desafiado a Costa Rica y sus ciudadanos. La contracción económica mundial producida por la crisis del COVID-19 se ha sumado a los desafíos de recibir e integrar a los recién llegados a las instituciones y al mercado laboral de Costa Rica.

Pero esta migración también puede ser una oportunidad para el país, como lo muestran las predicciones del Banco Mundial sobre el futuro del crecimiento económico impulsado en parte por una migración que expande el mercado laboral del país²¹⁶. Costa Rica debe mantenerse enfocada en los beneficios que la migración puede traer a largo plazo, incluso mientras los servicios públicos trabajan para superar los desafíos inherentes a la llegada repentina de tantas personas. Los formuladores de políticas públicas pueden ayudar a orientar el debate público sobre la migración al destacar sus posibles beneficios a largo plazo y diseñar políticas que ayuden a alcanzarlos. Sin embargo, también deben reconocer las tensiones y los desafíos reales involucrados en la gestión eficaz de la migración y la integración, para que sus comunicaciones no se entiendan como deshonestas o desconectadas con la realidad migratoria actual. Al elaborar políticas y mensajes en torno a ellas, será importante evitar avivar las llamas de la xenofobia dando la impresión de darle a los migrantes un trato especial u oportunidades que no están disponibles para la población nativa. Si se hace bien, las mejoras en la forma en que Costa Rica apoya la integración de los migrantes facilitarán que las instituciones del país equilibren sus obligaciones en competencia y fortalezcan a la sociedad.

Costa Rica debe mantenerse enfocada en los beneficios que la migración puede traer a largo plazo, incluso mientras los servicios públicos trabajan para superar los desafíos inherentes a la llegada repentina de tantas personas.

216 Banco Mundial, *Moving for Prosperity: Global Migration and Labor Markets* (Washington, DC: Banco Mundial, 2018).

Anexos

Anexo A. Sistematización y análisis de la información

Este estudio recopiló información cualitativa sobre el estado de la política migratoria en Costa Rica a través de entrevistas con actores gubernamentales y no gubernamentales y una revisión de la literatura relevante. Este anexo explica cómo se sintetizó y analizó esta información.

Metodología

La metodología de este estudio involucra la recopilación de información a través de entrevistas semiestructuradas y una revisión de la literatura relevante que, una vez recopilada en un índice, permite identificar áreas donde la política o su implementación se está quedando corta, donde existen cuellos de botella y oportunidades de mejora, y donde se pueden encontrar buenas prácticas.

El primer paso en el desarrollo de esta metodología fue determinar qué dimensiones se deben utilizar para examinar el estado de la política migratoria costarricense: accesibilidad, coordinación, divulgación y comunicación, y cohesión social. Con estos indicadores de alto nivel definidos, el siguiente paso fue definir variables que pudieran medir concretamente cada una de las dimensiones. Con base en las entrevistas y la revisión de literatura, se asignaron puntajes a cada variable en un conjunto de cuatro áreas de integración: regularización y registro, salud, empleo y educación. A partir de ahí, se calculó un conjunto de cuatro indicadores compuestos o subíndices para cada dimensión mediante el cálculo de la puntuación media para cada área de integración. El paso final fue sintetizar estos subíndices en las cuatro dimensiones en cuatro índices totales, uno para cada área de integración. La Tabla A–1 visualiza la estructura del índice.

TABLA A-1

Estructura del Índice de Estudio

Dimensiones	Variables	Sub-índices	Índice
Accesibilidad	Variable 1	Índice de accesibilidad $IA = f(\text{var1}, \text{var2}, \dots \text{var5})$	
	Variable 2		
	Variable 3		
	Variable 4		
	Variable 5		
Coordinación	Variable 1	Índice de coordinación $IC = f(\text{var1}, \text{var2}, \dots \text{var5})$	Índice de Integración
	Variable 2		
	Variable 3		
	Variable 4		
	Variable 5		
Divulgación y comunicación	Variable 1	Índice de divulgación y comunicación $IDC = f(\text{var1}, \text{var2}, \dots \text{var5})$	$IDE = f(IA, IC, IDC, ICS)$
	Variable 2		
	Variable 3		
	Variable 4		
	Variable 5		
Cohesión social	Variable 1	Índice de cohesión social $ICS = f(\text{var1}, \text{var2}, \dots \text{var5})$	
	Variable 2		
	Variable 3		
	Variable 4		
	Variable 5		

Se utilizaron los siguientes pasos para construir el índice:

- 1 Estandarización.** Con el fin de sintetizar toda la información recopilada durante las entrevistas y la revisión de la literatura en una sola medición, se eligieron procedimientos de estandarización: cambio de escala y definición de intervalo. De esta forma, todas las variables que forman parte del índice se expresaron como un número entre 0 y 1, donde 0 significa ausencia de aspecto positivo o exceso de negativo (ej., obstáculo identificado) y 1 significa que la ley se ha implementado en su totalidad o que no existen obstáculos para la implementación de la ley. Teniendo en cuenta que las puntuaciones se calcularon a partir de una muestra cualitativa y no representativa, se dividieron en cinco intervalos y se les asignaron etiquetas cualitativas. Los puntos finales del intervalo se calcularon sumando y restando unidades de desviación estándar de la media de todos los puntajes hasta alcanzar los valores de puntaje mínimo y máximo (ver Tabla A-2).

TABLA A-2

Puntuación utilizada en la creación del índice

Puntaje	Descripción
0.00–0.14999	El grado en que una variable en una determinada dimensión promueve la integración es bajo , es decir, los aspectos que favorecen la integración están totalmente ausentes, hay un exceso de aspectos que inhiben la integración o no se está satisfaciendo alguna necesidad.
0.15–0.34999	El grado en que una variable en una determinada dimensión promueve la integración es medio bajo , lo que significa que los aspectos que favorecen la integración están casi ausentes o las necesidades solo se satisfacen levemente.
0.35–0.54999	El grado en que una variable en una determinada dimensión promueve la integración es medio , es decir, los aspectos que favorecen la integración están algo presentes o las necesidades están parcialmente satisfechas.
0.55–0.7499	El grado en que una variable en una determinada dimensión promueve la integración es medio alto , lo que significa que los aspectos que favorecen la integración están parcialmente presentes o las necesidades están siendo cubiertas casi por completo.
0.75–1.00	El grado en el que una variable en una dimensión determinada promueve la integración es alto , es decir, los aspectos que favorecen la integración están presentes o las necesidades están siendo satisfechas por completo.

Observación: Estos son intervalos de clase exclusivos.

- 2 **Ponderación.** Por simplicidad, los investigadores otorgaron a todas las variables que componen este índice un peso igual.
- 3 **Agregación.** El paso final fue agregar las variables y dimensiones estandarizadas y ponderadas. Por simplicidad, se utilizó la media aritmética. Este método permitió realizar dos tipos de agregaciones:
 - Calcular el promedio simple de las variables analizadas para cada dimensión. Esto crea un índice dimensional para cada área de la política migratoria; por ejemplo, el índice de accesibilidad para la salud.
 - Calcular el promedio simple utilizando todas las dimensiones de análisis para cada área de la política migratoria; por ejemplo, el índice general de salud.

Ejemplo de cálculo: Índice de accesibilidad

El siguiente es un ejemplo de cómo se realizaron los cálculos utilizando la metodología de estudio. Examina el índice de accesibilidad y el índice general de salud.

Los criterios de accesibilidad se consideran cumplidos si en un área de política determinada (en este caso, salud): (1) existe un marco institucional; (2) existen itinerarios y protocolos con procedimientos internos para facilitar la implementación de las medidas pertinentes para atender a la población migrante; (3) no hay barreras de entrada; y (4) se han diseñado estrategias para eliminar, superar o contrarrestar los obstáculos

o barreras que puedan obstaculizar el acceso de los migrantes a estos recursos (físicos, financieros o relacionados con la capacitación de funcionarios gubernamentales).

Se crea un subíndice para cada uno de estos elementos de accesibilidad, a partir de la selección de variables que miden los diferentes elementos. En el Anexo B se muestran las variables incluidas para cada uno de los elementos de accesibilidad (así como las demás dimensiones). El siguiente paso es calcular el valor de cada una de las variables. Esto se hace dando valores numéricos a la información encontrada en la revisión de la literatura y las entrevistas.

Una vez que se calculan los valores de las variables, el siguiente paso es calcular el valor general para cada dimensión dentro de un área de política (es decir, una puntuación de accesibilidad para la salud). Como se indicó anteriormente, la agregación de variables se realiza mediante la media aritmética. Por ejemplo, la dimensión de accesibilidad para el sector salud se obtiene del siguiente cálculo utilizando los valores de las variables constituyentes de la dimensión.

Puntaje de accesibilidad para la salud =

$$\frac{1.00 + 0.50 + 0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.50 + 0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.00 + 0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.25}{19} = 0.29$$

El paso final es calcular una puntuación del índice global de salud, que nuevamente es el promedio simple de los valores de las dimensiones (accesibilidad, divulgación y comunicación, coordinación y cohesión social), como se puede ver en el siguiente cálculo:

$$\text{Puntaje general del índice de salud} = \frac{0.29 + 0.63 + 0.25 + 0.38}{4} = 0.43$$

Dado que el índice va de 0 a 1, esta puntuación de 0.43 se sitúa en el rango medio. Esto indica que las necesidades se están satisfaciendo parcialmente.

Anexo B. Resultados del análisis

La Tabla A—3 muestra un desglose de los valores asignados a la información recopilada a través de las entrevistas y revisión de la literatura.

TABLA A—3

Un desglose de los valores utilizados para compilar el índice de integración

Dimensión	Variable	Registro, Regularización	Salud	Empleo	Educación
Accesibilidad	Marco institucional	1.00 + 1.00 + 0.25 + 0.50 + 0.25 + 0.50 + 0.75	1.00 + 0.50 + 0.25 + 0.25 + 0.25(Lit)	1.00 + 0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.50(Lit)	1.00 + 1.00 + 1.00
	Vías legales	1.00 + 0.50 + 0.50 + 0.00 + 0.25 + 0.75	0.25 + 0.50 + 0.25	0.00 + 0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.25	0.25 + 0.00 + 0.25
	Barreras de entrada	0.25 + 0.25 + 0.00 + 0.00	0.25 + 0.25(Lit)	0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.50 + 0.50 + 0.25 + 0.25(Lit) + 0.25(Lit)	0.75 + 0.00 + 0.50 + 0.25 + 0.25(Lit)
	Barreras financieras	0.25 + 0.25 + 0.00 + 0.00 + 0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.50 + 0.25 + 0.25(Lit)	0.25 + 0.25 + 0.00 + 0.25	0.25 + 0.25 + 0.00 + 0.25 + 0.25(Lit)	0.25 + 0.00 + 0.25 + 0.25 + 0.25
	Barreras de actitud	0.00 + 0.50 + 0.25 + 0.25	0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.25(Lit)	0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.25	0.25 + 0.50 + 0.25(Lit)
	Barreras en la capacitación de los funcionarios gubernamentales	0.50 + 0.25	0.25	0.00	0.25 + 0.25 + 0.25
	Subtotal	0.35	0.29	0.24	0.44
Coordinación	Entre entidades nacionales	0.50 + 0.25 + 0.75 + 0.25 + 0.50 + 0.50	0.50(Lit)	0.25	0.75 + 0.50 + 0.25 + 0.50(Lit)
	Entre entidades nacionales y provinciales	0.50 + 0.50 + 0.50 + 0.25	N/A	0.00	N/A
	Entre gobierno nacional, ONG y agencias de cooperación internacional	1.00 + 1.00 + 1.00 + 1.00 + 0.75 + 0.50 + 1.00	0.75 + 0.75	0.75 + 0.75	0.75 + 0.50
	Subtotal	0.6	0.63	0.38	0.56

TABLA A—3 (cont.)

Un desglose de los valores utilizados para compilar el índice de integración

Dimensión	Variable	Registro, Regularización	Salud	Empleo	Educación
Divulgación y comunicación	Estrategias de divulgación	0.50 + 0.25 + 0.50 + 0.25 + 0.25 + 0.50 + 0.25	0.25 + 0.25 + 0.25(Lit)	0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.25(Lit)	0.25 + 0.25 + 0.25
	Barreras para la divulgación	0.25 + 0.25	0.25 + 0.25 + 0.25(Lit)	0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.25(Lit)	0.25 + 0.25 + 0.25
	Enfoques diferenciados para difundir información a diferentes públicos	0.50	0.25 + 0.25 + 0.25(Lit)	0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.25 + 0.25(Lit)	0.25 + 0.25 + 0.25
	Subtotal	0.43	0.25	0.25	0.25
Cohesión Social	Existencia de estrategias	0.50 + 0.25 + 0.50	0.50	N/A	0.25(Lit)
	Obstáculos sociales	0.25 + 0.25 + 0.25	0.25 + 0.25 + 0.25(Lit)	0.00 + 0.25 + 0.25 + 0.25	0.25 + 0.25
	Barreras de actitud	0.25	N/A	0.00	0.25(Lit)
	Subtotal	0.31	0.38	0.19	0.25
Total para cada sector de políticas		0.42	0.43	0.27	0.50

Observación: En esta tabla, 0 es el valor mínimo y 1 es el valor máximo. N/A indica temas que no se cubrieron lo suficiente en las entrevistas o la literatura para una puntuación, ya sea por falta de relevancia para el sector o por limitaciones en la investigación existente o la experiencia de los entrevistados.

Fuentes: Análisis de los autores basado en información recopilada a través de entrevistas semiestructuradas y revisión de la literatura.

Sobre los Autores



DIEGO CHAVES-GONZÁLEZ

[@diegochavesg](#)

Diego Chaves-González es el Gerente Senior de la Iniciativa de América Latina y el Caribe del Instituto de Políticas Migratorias (MPI).

Anteriormente, fue consultor experto en migraciones para organismos como el Grupo del Banco Mundial, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID por sus siglas en inglés), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). En estos roles apoyó a los gobiernos en ajustar su capacidad para gestionar la migración a gran escala y cumplir con las normas internacionales, y logró poner en marcha programas para los migrantes venezolanos y las comunidades receptoras en América Latina. El Sr. Chaves-González también trabajó para las Naciones Unidas donde apoyó a la Oficina de Gerencia de Fronteras de la Presidencia de la República de Colombia en sus esfuerzos por registrar y regularizar a los migrantes venezolanos con estatus irregular. También ha coordinado la Matriz de Seguimiento de Desplazamientos en América Latina para recopilar información sobre los flujos migratorios venezolanos.

El Sr. Chaves-González tiene una maestría en economía y desarrollo social de la Universidad de Cardiff, una maestría en políticas públicas del Tecnológico de Monterrey y un título de pregrado en ciencias políticas y especialización en relaciones internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá.



MARÍA JESÚS MORA

[@Mariamoravar](#)

María Jesús Mora es Asistente de Investigación de la Iniciativa de América Latina y el Caribe de MPI. Su investigación incluye patrones migratorios dentro de América Latina, gobernanza migratoria e integración. Está particularmente enfocada en las respuestas a la migración de Nicaragua y Venezuela en Costa Rica y Sudamérica, respectivamente. Anteriormente, fue consultora en MPI e hizo una pasantía para *The Nation*, North American Congress on Latin America, la Red de Pueblos Transnacionales y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación en México.

La Sra. Mora tiene una licenciatura en sociología e historia de la Universidad de Nueva York, donde se graduó Phi Beta Kappa.

Agradecimientos

Los autores agradecen a Andrew Selee, Carlos Andrés Torres Salas y Harold Villegas-Román por su cuidadosa orientación y revisión de este informe; el Gobierno de Costa Rica, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) por su apoyo; y a Lauren Shaw, Michelle Mittelstadt, Julia Yanoff y Liz Heimann por su edición, diseño y diseminación de esta publicación.

El MPI es una organización de investigación de políticas públicas independiente y no partidista que se adhiere a los más altos estándares de rigor e integridad en su trabajo. Todos los análisis, recomendaciones e ideas de políticas públicas desarrolladas por el MPI están determinados únicamente por sus investigadores.

© 2021 Migration Policy Institute.
Todos los derechos reservados.

Design: Sara Staedicke, MPI
Formato: Liz Heimann
Fotografía cortesía de: iStock.com/Joel Carillet

Ninguna parte de esta publicación puede reproducirse o transmitirse de ninguna forma por ningún medio, electrónico o mecánico, incluida la fotocopia, o cualquier sistema de almacenamiento y recuperación de información, sin el permiso del Migration Policy Institute. Un PDF del texto completo de este documento está disponible para su descarga gratuita en www.migrationpolicy.org.

Puede encontrar información para reproducir extractos de esta publicación en www.migrationpolicy.org/about/copyright-policy. Las consultas también pueden dirigirse a communications@migrationpolicy.org.

Cita sugerida: Chaves-González, Diego y María Jesús Mora. 2021. *El estado de la política migratoria y de integración de Costa Rica*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

El Instituto de Política Migratoria (Migration Policy Institute, MPI por sus siglas en inglés) es un centro de pensamiento independiente y no partidista con sede en Washington, DC que se dedica al análisis de los movimientos de personas en todo el mundo. MPI provee análisis y desarrollo y evaluación de las políticas migratorias y para refugiados al nivel local, nacional e internacional.



www.migrationpolicy.org

1275 K St NW, Suite 800, Washington, DC 20005
202-266-1940

