

Fideicomiso Fondo Social Migratorio



MARCO NACIONAL MIGRATORIO PARA COSTA RICA

PROMOVER LA AFILIACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN
MIGRANTE Y REFUGIADA EN LAS ORGANIZACIONES DE
DESARROLLO COMUNAL CREADAS AL AMPARO DE LA LEY N° 3859

Índice

Antecedentes	4
Metodología.....	4
Introducción.....	5
I.- Marco jurídico nacional sobre migraciones.....	8
1.- Constitución Política de la República de Costa Rica	8
2.- Ley General de Migración y Extranjería	10
3.- Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad - DINADECO.....	12
Reglamento a la ley sobre el Desarrollo de la Comunidad	15
4.- Código de Trabajo.....	17
5.- Otra legislación relacionada en materia de población indígena y migrante.....	18
II.- Marco institucional.....	20
1. - Instituciones del Poder Ejecutivo	20
1.1.- Ministerio de Gobernación y Policía	20
1.2.- Dirección General de Migración y Extranjería.....	21
1.3.- Consejo Nacional de Migración	22
1.4.- Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad DINADECO.....	23
1.5.- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	23
2.- Caja Costarricense de Seguro Social	24
3.- Tribunal Administrativo Migratorio	25
4.- Formas de coordinación interinstitucional	25
III.- Tratamiento del tema migratorio en el poder legislativo.....	26
IV.- Tratamiento del tema migratorio en el poder judicial.....	26
V.- Programas estatales y políticas públicas sobre migraciones.....	31
1.- Plan Nacional de desarrollo	31
2.- Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013 – 2023.....	32
3.- Política y Plan Nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia 2015-2018.	33
4.- Otras políticas públicas relacionadas con la temática	34
4.1.- Política de la Persona Joven – 2014-2019	34
4.2.- Política nacional para la equidad de género	35
4.3.- Plan Nacional Tejiendo Desarrollo.....	35
4.5.- Políticas para el sector agropecuario y el desarrollo de los territorios rurales.....	38
4.6.- Plan Estratégico del MAG 2015-2018	39

5.- Programas para personas migrantes.....	40
5.1.-Programas para promover Integración.....	40
5.2.- Renovación de cédulas.....	41
5.3.- La Comisión del Fondo Social Migratorio.....	41
5.4.- Programa conjunto para mejorar la seguridad humana de Ngäbe y Buglé migrantes temporales indígenas en Costa Rica y Panamá	42
5.5.- Plan de Acción para la implementación de la Política Migratoria Integral	43
5.6.- Programa Conjunto: Juventud, Empleo y Migración.	43
5.7.- Rutas de Integración	43
5.8.- Programa “Entre Vecinos” de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME).	43
5.9.- Observatorio de la Sociedad Civil para la Integración:	45
6.- Programas sobre emigración	46
7.- Programas sobre migraciones internas	46
Conclusiones	47

Antecedentes

El Fideicomiso Fondo Social Migratorio JADGME / BCR, en su documento titulado CONCURSO POR OFERTAS FID_JADGME_FSM-006, CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES, lanzó la convocatoria para concurso para la contratación de una persona física o jurídica que elabore una Propuesta Técnica para Promover la Afiliación y Participación de la Población Migrante y Refugiada en las Organizaciones de Desarrollo Comunal Creadas al Amparo de la Ley Nº 3859.

En dicha convocatoria, se establecía como Producto Número 1 el “Análisis jurídico y jurisprudencial nacional e internacional atinente al tema migratorio e integración en el desarrollo comunal.”

De acuerdo al cronograma oportunamente establecido, el mencionado producto se ha presentado en dos partes:

a) Una primera, entregada en el mes de diciembre de 2015 que ha desarrollado fundamentalmente un análisis sobre los aspectos internacionales solicitados en la convocatoria.

b) Un segundo documento, que es el que se presenta en estos momentos, con fuerte énfasis en los aspectos de índole nacional sin dejar de darle el adecuado contexto jurídico y conceptual con los compromisos internacionales vigentes en el país.

Metodología

Este documento, que presenta un análisis de la normativa interna relacionada con materia migratoria, debe leerse en forma integral con el relacionado con el marco internacional.

Inicialmente se desarrollan las regulaciones constitucionales, como marco principal de derechos fundamentales. Posteriormente la Ley General de Migración y Extranjería, como marco referencial de la materia, y de seguido la ley sobre el Desarrollo de la Comunidad – DINADECO como marco específico. Lo anterior se complementa con normativa vinculada con la materia migratoria y de población refugiada.

La segunda parte del documento hace un análisis del marco institucional.

Se definen las principales competencias y funciones de los principales órganos e instituciones vinculadas con la materia migratoria. Así, se analiza el Ministerio de Gobernación y policía, la Dirección General de Migración y Extranjería, Consejo Nacional de Migración, Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad DINADECO, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, entre otros. Lo anterior con el fin de tener un panorama claro de la complementariedad de las tareas definidas por el Estado para las diferentes instituciones.

Las partes tres y cuatro describen el tratamiento que actualmente se le da al tema migrantes y refugiados en los poderes legislativo y judicial, de forma que se tenga una clara lectura del contexto jurídico y político del tema. Con ello, se obtiene una mayor claridad sobre la aplicación de la normativa por los operadores o generadores jurídicos, elemento esencial en un estado de derecho.

Finalmente, se hace una exhaustiva revisión de programas y políticas públicas en cuanto a su abordaje y compromisos en materia de migraciones y personas refugiadas. Con una lectura amplia de estas, se logrará una mejor complementariedad de las acciones emprendidas por DINADECO.

Introducción

Las migraciones en Costa Rica

Dada su estabilidad política, su relativa prosperidad económica y su avanzado sistema de bienestar social, Costa Rica se ha transformado en el principal país receptor de trabajadores y trabajadoras migrantes en América Central. Al igual que sus vecinos centroamericanos, por su ubicación geográfica, Costa Rica también se ha transformado en los últimos años en un país de tránsito de personas migrantes. A este respecto, un número significativo de personas, en su mayoría sudamericanas, pero también asiáticas, africanas y personas del Medio Oriente y de Europa del Este, cruzan por Costa Rica para seguir viaje rumbo a México, Canadá y Estados Unidos.¹

Entre los países de Centroamérica, Costa Rica tiene el mayor número de población total nacida en el extranjero. En 2013, Costa Rica tenía una población inmigrante de más de 380,000 personas, alrededor del 9% de la población total, aunque distintas fuentes señalan que el dato real es mayor en virtud de la falta de registro de muchas personas extranjeras que trabajan en el país.

La tasa de migración neta refleja la realidad migratoria del país. Según datos de UNDESA en el periodo 2010-2015 esta tasa será de 15 por 1,000. Alrededor del 75% de los migrantes en Costa Rica provienen de Nicaragua, casi un 4.3 % de Colombia, un poco más del 4% de Estados Unidos, cerca del 3% de Panamá y un poco más del 2.4% de El Salvador.² Según las autoridades costarricenses, el Censo 2011 señala un descenso en la tasa de crecimiento de los inmigrantes en el país, la cual pasó de 7,5% en el periodo 1984-2000 a 2,4% para el presente periodo inter censal 2000-2011.³

También es muy intenso el flujo migratorio desde Panamá, que presenta características propias ya que en su casi totalidad se trata de personas indígenas pertenecientes al pueblo Ngäbe Buglé quienes, desde inicios de la década de 1990, de forma regular se trasladan hacia regiones cafetaleras y bananeras de Costa Rica. Esta movilidad se da mayoritariamente de forma estacional sobre los periodos de cosechas; también ocurre de forma pendular con personas que diaria o semanalmente van a trabajar y regresan a sus domicilios en Panamá; minoritariamente, aunque de forma constante, otras personas se establecen definitivamente en Costa Rica.⁴

Costa Rica es también país de origen de un importante número de migrantes, habiendo salido del país en el período 2000-2011 alrededor de 125,000 migrantes costarricenses, según datos del Viceministerio de Gobernación y Policía.

Diversas estimaciones, como la del Estado de la Región, han señalado que el número de migrantes costarricenses en el mundo rondaría los 180,000. La gran mayoría de los emigrantes costarricenses habitan en los Estados Unidos. Los cantones con el mayor porcentaje de su población total que ha emigrado son Tarrazú, con el 9.4% de su población en 2010 que había emigrado, Pérez Zeledón con

¹CIDH, Visita in loco a Costa Rica, Párrafo 124. http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002sp/cap.6b.htm#V.VISITA_IN_LOCO_A_COSTA_RICA

² Organización Internacional de las Migraciones OIM, Tendencias Migratorias, http://costarica.iom.int/es/costa_rica/tendencias_migratorias_mision/

³ Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 9 de la Convención, 19.º a 22.º informes periódicos que los Estados partes debían presentar en 2012, Costa Rica, CERD/C/CRI/19-22, 16 de abril de 2014, página 36 y ss.

⁴ FLACSO – OIM, “La travesía laboral de la población Ngäbe y Buglé de Costa Rica a Panamá: características y desafíos”, Costa Rica, 2014, pág. 31

el 8.2%, Dota con el 7.9%, León Cortés con el 7.2% y Coto Brus con el 6.7%. Diversas estimaciones señalan que en 2012 unos 562 millones de dólares fueron enviados como remesas hacia Costa Rica. Esto representa el 1.2% del PIB del país.⁵

Como se indicaba en los Antecedentes, la composición por origen nacional de las Juntas Directivas de 1.738 Asociaciones de Desarrollo Comunal, compuestas por 12.950 miembros activos, y establecidos en 31 cantones del país con porcentajes significativos de población inmigrante residente en estas comunidades. El Informe Migración e Integración en Costa Rica⁶ presenta un estudio del grado de participación de los migrantes en 614 asociaciones de desarrollo del Área Metropolitana analizadas, reveló que solamente un 1% del total de los miembros de junta directiva es extranjero. Este dato resulta sumamente bajo considerando los niveles porcentuales de poblamiento de extranjeros en el área urbana. En el 55% de los casos las mujeres migrantes ocupan los puestos de miembros de junta directiva, superando un número a sus pares varones. Sin embargo, el tipo de puestos que ocupan las mujeres se centra principalmente en rangos menores de toma de decisión, tales como vocales y fiscales de junta.

El estudio, indica que solamente un 1% del total de los miembros de Junta Directiva en el Área Metropolitana analizadas eran nacidas en el extranjero. El mismo estudio demuestra que la representatividad de las personas nicaragüenses es de un 33% de los cargos en Juntas Directivas y un 28% ocupado por personas colombianas en los puestos de Juntas Directivas, lo anterior a pesar de la gran diferencia demográfica existente entre ambos grupos en Costa Rica. Afirma la OIM que “Ciertamente la baja representatividad de la población nicaragüense en las Juntas Directivas de las Asociaciones de Desarrollo Comunal es un factor que no contribuye al bienestar de la población migrante en términos de su integración al tejido asociativo comunal costarricense”⁷.

El Informe Migración e Integración en Costa Rica⁸ presentan un estudio del grado de participación de los migrantes en 614 asociaciones de desarrollo del Área Metropolitana analizadas, reveló que solamente un 1% del total de los miembros de junta directiva es extranjero. Este dato resulta sumamente bajo considerando los niveles porcentuales de poblamiento de extranjeros en el área urbana. En el 55% de los casos las mujeres migrantes ocupan los puestos de miembros de junta directiva, superando un número a sus pares varones. Sin embargo, el tipo de puestos que ocupan las mujeres se centra principalmente en rangos menores de toma de decisión, tales como vocales y fiscales de junta.

El estudio concluye que “El bajo porcentaje de integración de inmigrantes en las Juntas Directivas de las Asociaciones de Desarrollo Comunales constituye un reto para la promoción de la cohesión social nacional, el cual requiere atención... y que los niveles de participación de las mujeres inmigrantes, en zonas urbanas y zonas rurales, nos refiere a condiciones diferenciadas que habilitan y/o inhiben dicha integración y que requieren atención”⁹.

⁵OIM, cit.

⁶Dirección General de Migración y Extranjería, Migración e Integración en Costa Rica: Informe Nacional 2011, Costa Rica, 2011 visible en http://www.migracion.go.cr/integracion_desarrollo/Informe%20Nacional%20Migracion%20e%20Integracion%202011.pdf

⁷Organización Internacional para las Migraciones, El bienestar de las personas migrantes en la región de Centroamérica, Norteamérica y el Caribe, documento de trabajo del Informe sobre las Migraciones en el Mundo, Suiza, 2013, p 26

⁸Dirección General de Migración y Extranjería, Migración e Integración en Costa Rica: Informe Nacional 2011, Costa Rica, 2011 visible en http://www.migracion.go.cr/integracion_desarrollo/Informe%20Nacional%20Migracion%20e%20Integracion%202011.pdf

⁹Dirección General de Migración y Extranjería, Migración e Integración en Costa Rica: Informe Nacional 2011, Costa Rica, 2011, p 70

En virtud de tales conclusiones, es necesario abordar la normativa y políticas públicas desde la perspectiva de derechos humanos, género, étnica, de población trabajadora, salud, educación, entre otras, a los efectos de evaluar su eficacia para atender los problemas para los cuales se estableció la legislación. La pretendida plena participación ciudadana solo puede darse en el entendido que estos mecanismos construidos legalmente se perciban como espacios útiles para la generación de condiciones de bienestar e involucramiento en la toma de decisiones sobre aspectos relevantes para la población meta.

A continuación, entonces, se presenta un análisis global del marco normativo e institucional costarricense cuya lectura debiera servir para ubicarnos adecuadamente en este punto, observar las potencialidades actuales del sistema normativo e institucional y en su caso detectar aquellos aspectos que puedan merecer una superación para mejorar el cumplimiento de los objetivos políticos y sociales a los que apuntan.

I.- Marco jurídico nacional sobre migraciones

El Ordenamiento Jurídico costarricense, establece un amplio elenco de normas relacionadas con los derechos humanos en general incluyendo la regulación de la movilidad humana.

Sin embargo, las referencias a la temática específica de la participación ciudadana no son abundantes. El punto se destaca cuando la norma analizada lo contempla.

A continuación, un somero repaso del panorama jurídico sobre el tema.

1.- Constitución Política de la República de Costa Rica

La Carta Magna costarricense enuncia con claridad la vocación social del sistema de derecho nacional. Establece como misión del Estado la consecución de la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y responsabilidades sociales. Dichos principios están comprendidos en el estado social de derecho, recurso justificativo legal de las acciones que se enmarcan dentro del Plan Nacional de Integración. Los principios enunciados en la Constitución referentes al Estado Social de Derecho son:

- Respeto a la dignidad humana, prevención de todo tipo de discriminación en la esfera pública del Estado.
- Promoción de la igualdad de trato, para que todos los habitantes de la República posean igualdad real de oportunidades, sin vejaciones o favoritismos.
- Promoción de la solidaridad social, que el Estado establezca acciones priorizadas para aquellos grupos humanos que requieren una atención especializada, fomentando la equidad en el trato del Estado con los habitantes de la República.
- Respeto de los derechos y responsabilidades fundamentales en la esfera del empleo, que los habitantes sean capaces de valerse libremente por sí mismos a partir del trabajo honrado, y con un pago y condiciones justas.

El artículo 1 de la Constitución política establece: *“Costa Rica es una República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural”*¹⁰. La Carta Magna, que data de 1949, reconoce en primer término la igualdad de derechos entre los nacionales y los extranjeros, situación que solamente distingue en los llamados derechos cívicos o electorales: *“Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen. No pueden intervenir en los asuntos políticos del país, y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, sin que puedan ocurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales”*¹¹

La Constitución Política establece el derecho básico a la igualdad como componente de seguridad jurídica al indicar que *“Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna*

¹⁰Ley n.º 9305 del 24 de agosto de 2015, publicada en la Gaceta n.º 191 del 01 de octubre de 2015

¹¹Artículo 19.

*contraria a la dignidad humana*¹² Además reconoce la nacionalidad de los hijos nacidos en Costa Rica de padres extranjeros, sin distingo de la condición migratoria en la que se encuentren¹³

El artículo 56 establece los cimientos constitucionales del sistema de protección al trabajador en el ordenamiento jurídico costarricense: *“El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo”*.

En materia de participación ciudadana, la Constitución define tres pilares:

- Libertad de asociación en su artículo 25 garantizando a los habitantes “el derecho de asociarse para fines lícitos” y resguardando el derecho a no ser obligado a formar parte asociación alguna.
- El Derecho de reunirse en el artículo 26 y la Libertad de petición “en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y
- El derecho a obtener pronta resolución”, garantizada en el artículo 27.

El cuadro siguiente muestra los principales artículos de la Constitución, que están relacionados con derechos de las poblaciones vulnerables, como los migrantes:

Artículos de la Constitución relacionados con derechos de poblaciones vulnerables

Texto	Artículo
Costa Rica es una República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural	1
Tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales. Queda prohibido a los extranjeros ejercer dirección o autoridad en los sindicatos	60
No podrá hacerse discriminación respecto al salario, ventajas o condiciones de trabajo entre costarricenses y extranjeros, o respecto de algún grupo de trabajadores. En igualdad de condiciones deberá preferirse al trabajador costarricense	68
El español es el idioma oficial de la Nación. No obstante, el Estado velará por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales	76
La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igual mente tendrá derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido	51
El matrimonio es la base esencial de la familia y descansa en la igualdad de derechos de los cónyuges	52
Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna. El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia	57
Las leyes darán protección especial a las mujeres y a los menores de edad en su trabajo	71

¹²Artículo 33

¹³Artículo 13

2.- Ley General de Migración y Extranjería

La Ley General de Migración y Extranjería N° 8764, entró en vigencia el 1 de marzo de 2010¹⁴, y en ella se establecen los principios de la política migratoria del país, invocando los principios de igualdad, equidad, no discriminación e interculturalidad, con el fin de promover la integración social entre la población nacional, la migrante y la refugiada. La Ley de Migración vigente tiene como uno de sus ejes fundamentales la promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas. Según las autoridades, esta normativa ha permitido fortalecer la acción institucional con una perspectiva de mayor integración de las personas migrantes y refugiadas en el país y esfuerzos institucionales más articulados y consistentes¹⁵

La ley tiene como propósito regula el *“control de las personas migrantes y fomentar la integración de estas a la sociedad, con base en los principios de respeto a la vida humana, a la diversidad cultural y de las personas, a la solidaridad, la equidad de género, así como a los derechos humanos garantizados en la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y vigentes en el país”*¹⁶. Esta es la norma fundamental relacionada con la cuestión de la participación ciudadana de las personas extranjeras ya que claramente la norma no se limita a establecer requisitos para la permanencia en el país, sino que incluye un principio teleológico institucional: el fomento de la integración a la sociedad de las personas no nacidas en suelo costarricense.

Se establece que las personas extranjeras tienen los mismos derechos y las garantías individuales y sociales que las personas costarricenses, salvo las limitaciones que establezca la Constitución Política¹⁷.

La norma le encomienda al Poder Ejecutivo, en cumplimiento a lo preceptuado en la Constitución, los tratados y los convenios internacionales ratificados, determinar la política migratoria de Estado en la cual deberá regular la integración de las personas migrantes respetando sus propias culturas y favoreciendo el desarrollo social, económico y cultural del país, en concordancia con la seguridad pública.¹⁸

Como objetivo de la política migratoria, la ley manda a promover, regular, orientar y ordenar las dinámicas de inmigración y emigración; facilitar el retorno de las personas nacionales ubicadas en el exterior, que vean afectado su derecho de retorno al país; controlar el ingreso, la permanencia y el egreso de personas extranjeras al país; orientar la inmigración a las áreas cuyo desarrollo se considere prioritario; garantizar la protección, atención y defensa de las personas víctimas de la trata de personas; garantizar el derecho de asilo; garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes migrantes¹⁹.

¹⁴Publicada en La Gaceta No. 170 de septiembre de 2009.

¹⁵Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, cit, pagina 37.

¹⁶Artículo 3

¹⁷Artículo 31

¹⁸Artículo 5

¹⁹Artículo 6

La ley señala que la política migratoria debe orientarse brindar una respuesta efectiva a la situación migratoria, impulsando acciones binacionales o multinacionales con los países expulsores de población migrante. En esa línea, debe procurar: respeto a los derechos humanos y las garantías constitucionales; integración de las personas extranjeras en los procesos económicos, científicos, sociales, laborales, educativos, culturales y deportivos; respeto a las costumbres, la convivencia pacífica y la diversidad de los habitantes; facilitación necesaria de procesos de regularización de las personas que se encuentren en el territorio nacional, de conformidad con las políticas de desarrollo; tramitación de toda gestión migratoria deberá garantizar el aseguramiento a la seguridad social por parte de las personas migrantes. Tal garantía obligará a que todo trámite migratorio deba contar con los seguros que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS); manteniendo un pleno respeto de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y la protección internacional de los refugiados; en condiciones de reconocimiento de la riqueza multicultural existente en el país y del desarrollo de las potencialidades de todas las personas; y fomentando acciones que promuevan el retorno de las personas costarricenses que han migrado.²⁰

La ley incluye un conjunto de derechos y obligaciones reconocidos a las personas extranjeras, entre ellos: el acceso a la justicia; acceso al sistema de seguridad social; libre circulación por el territorio nacional; búsqueda y recepción asilo; aprehensión cautelar por un máximo de veinticuatro horas, para efectos de verificar su condición migratoria; en caso de detención administrativa, la persona extranjera tendrá derecho a permanecer durante el período de aprehensión en un lugar que cuente con las condiciones necesarias para garantizar un trato digno y respetuoso, así como las especificidades de género, generacional o discapacidad; detención administrativa no podrá exceder el plazo máximo de treinta días naturales y en dicho término deberá ejecutarse la deportación dictada; Las personas extranjeras estarán sujetas a los requisitos fijados en esta Ley, su Reglamento y en otras normas jurídicas aplicables, para ingresar al país, permanecer en él o egresar de él; Las personas extranjeras podrán ser compelidas a abandonar el país, cuando sean sujetas a sanciones administrativas, según lo dispuesto en la presente Ley o cuando así lo disponga la autoridad judicial.²¹

Para la implementación de la Ley N° 8764, se han establecido diferentes reglamentos, de los cuales se deben destacar los referidos a Extranjería, Refugio y Personas Menores de Edad, que abordan desde una perspectiva integral el tema de estas poblaciones en condición de vulnerabilidad y su tratamiento.

El cuadro muestra los principales artículos relacionados a la temática que posee la ley No. 8764:

²⁰ Artículo 7

²¹ Artículo 31

Ley de Migración

Tema	Artículos
Interés público	Art. 2
Objetivos y funciones	Art. 5 y 6
Derechos, Limitaciones y obligaciones	Art. 25-27
Permanencia legal	Art. 59-69
Categorías migratorias	Art. 72-88
Categorías especiales, trabajadores temporales, transfronterizos y de ocupación específica	Art. 89-97
Registros y control de permanencia	Art. 38-49
Refugiados, asilados y apátridas	Art. 103-117
Violaciones y cancelaciones estatuto refugiado	Art. 121-127
Patronos y personas que alojen extranjeros	Art. 170-178
Sanciones a personas extranjeras	Art. 183-188

3.- Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad - DINADECO

La ley 3859 del 7 de abril del año 1967 creó la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad DINADECO, como órgano del Poder Ejecutivo adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, y como instrumento básico de desarrollo, encargada de fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades del país. La ley luego fue reformada por otra ley, la 6812 de 29 de septiembre de 1982. La ley aplica a todo grupo o entidad pública o privada, nacional o internacional, que desee dedicarse en Costa Rica al desarrollo de la Comunidad²².

Desde la exposición de motivos, dicha ley se refiere al desarrollo de la comunidad como “el proceso en virtud del cual los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar la situación social económica y cultural de la comunidad, y para integrar a esta a la vida del país”. En tal sentido, debe tomarse nota que es una ley cercana al medio siglo de vigencia, que fue promulgada en el contexto de una composición ciudadana muy diferente de la actual, pero cuyo objetivo de integración tiene la misma vigencia que en sus orígenes, aplicado a una composición diferente, que debe verse reflejada en su quehacer cotidiano.

Según la ley, son principios y objetivos a los que debe ajustarse el funcionamiento de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, los siguientes:

- a) Promover la creación de oportunidades para el perfeccionamiento integral de la persona humana, descubrir sus capacidades y cualidades y canalizarlas en beneficio de la comunidad y del país;
- b) Establecer el clima propicio para la creación de nuevos valores y la adaptación de nuevos hábitos y actitudes, a través de un proceso de perfeccionamiento interno de la población que asegure su participación activa y consciente en las decisiones y acciones para resolver los problemas económicos y sociales que la afectan;
- c) Crear, por medio de un proceso educativo de perfeccionamiento individual y de las instituciones democráticas, una conciencia colectiva de responsabilidad mutua por el desarrollo nacional en todos

²²Artículo 2.

los órdenes, por medio del estímulo y orientación de organizaciones distritales, cantonales, provinciales, regionales y nacionales;

d) Coordinar y orientar los programas públicos y privados para la aplicación de los principios, métodos y técnicas del desarrollo de la comunidad;

e) Realizar estudios e investigaciones sociales y contribuir a establecer los canales adecuados en ambas direcciones entre las comunidades y los organismos técnicos, administrativos, legislativos y políticos en general;

f) Planear y promover la participación activa y organizada de las poblaciones en los programas nacionales, regionales o locales de desarrollo económico y social;

g) Evaluar permanentemente los programas de desarrollo de la comunidad, para garantizar su ajuste a los principios y técnicas adoptados por la presente ley y su respectivo reglamento;

h) Entrenar al personal necesario en los distintos niveles, especialidades y categorías, en el uso y manejo de las técnicas de desarrollo de la comunidad;

i) Asesorar técnicamente en los aspectos de investigación, planeamiento, ejecución, organización y evaluación, a personas y entidades que tengan bajo su responsabilidad programas de desarrollo de la comunidad;

j) Coordinar la asistencia técnica y económica internacional de cualquier clase que se dé al país, para promover el desarrollo comunal;

k) Inscribir, conforme a esta ley, a las asociaciones y grupos para el desarrollo de la comunidad, ya existentes o que lleguen a establecerse; y

l) Los demás que determine el reglamento de esta ley.²³

Además, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, por un lado, establecerá las bases metodológicas del planeamiento, programación, ejecución, supervisión y evaluación de los programas de desarrollo de la comunidad en los sectores públicos y privados. Por otro lado, promoverá la organización de los mecanismos necesarios a nivel local y regional, a través de los cuales se llevarán a cabo las tareas de coordinación y ejecución de los programas de desarrollo comunal.²⁴

La ley declara de interés público la constitución y funcionamiento de asociaciones para el desarrollo de las comunidades²⁵, por lo cual llama a las comunidades que deseen organizarse a hacerlo en forma de asociaciones distritales, cantonales, regionales, provinciales o nacionales²⁶.

Para ello, la norma solicita que al menos se reúnan cien personas, y no más de mil quinientas (salvo excepción debidamente autorizadas, aunque nunca menos de veinticinco personas), mayores de quince años e interesadas en promover, mediante el esfuerzo conjunto y organizado, el desarrollo económico y el progreso social y cultural de un área determinada del país. El área jurisdiccional de una asociación de desarrollo, corresponderá a aquel territorio que constituye un fundamento natural de agrupación comunitaria²⁷

Las asociaciones de desarrollo comunal se regirán por un estatuto que necesariamente deberá expresar:

²³ Artículo 3.

²⁴ Artículo 7

²⁵ Artículo 14

²⁶ Artículo 15

²⁷ Artículo 16

- El nombre de la asociación y su domicilio;
- Los fines especiales o generales que persigue;
- Las calidades que deberán tener los afiliados, sus deberes y derechos y las modalidades de afiliación y desafiliación;
- La forma y procedimientos para la creación de filiales, lo mismo que las funciones de ésta;
- Los recursos con que contará la asociación;
- Los procedimientos para aprobar, reformar o derogar los estatutos;
- Las formas de extinción y los procedimientos correspondientes; y
- Cualesquiera otras disposiciones exigidas por el reglamento.²⁸

Los artículos 15 y siguientes establecen los criterios y requisitos para conformar las asociaciones, agregando que el Estado incluirá en el Presupuesto Nacional una partida equivalente al 2% del estimado del Impuesto sobre la Renta de ese período, que se girará al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, para las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, debidamente constituidas y legalizadas.²⁹

El siguiente es un resumen de los contenidos de la ley de cita:

Ley No. 3859 sobre el desarrollo de la comunidad	
Tema	Artículos
Capítulo I De la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	Art. 1 – 7
Capítulo II Del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad	Art. 8 – 13
Capítulo III De las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad	Art. 14 – 25
Capítulo IV Del Registro Nacional de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad	Art. 26 – 31
Capítulo V Disposiciones varias	Art. 32 – 43

²⁸ Artículo 16

²⁹ Artículo 19

Reglamento a la ley sobre el Desarrollo de la Comunidad

El Reglamento a la ley sobre el Desarrollo de la Comunidad – DINADECO en el Artículo 11 define las asociaciones para el desarrollo de la comunidad como “organismos comunitarios de primer grado, con una circunscripción territorial determinada. Son entidades de interés público, aunque regidas por las normas del derecho privado y, como tales, están autorizadas para promover o realizar un conjunto de planes necesarios para desarrollar social, económica y culturalmente a los habitantes del área en que conviven, colaborando para ello con el Gobierno, las municipalidades y cualesquiera organismos públicos y privados. De esta misma forma se incorporan a las estrategias y planes de desarrollo regional y a la descentralización”.

Debe agregarse que la naturaleza jurídica de considerarse entidades de derecho privado pero declaradas de interés público, abarca a todas las organizaciones de desarrollo comunal, sean éstas de primero, segundo, tercero o cuarto grado, las cuales se rigen por el principio de autonomía de la voluntad y libertad de contratación, sin que la declaratoria de interés público las convierta en entidades públicas³⁰.

El artículo 12 define dos tipos de organizaciones a) Integrales: representan a personas que viven en una misma comunidad y b) Específicas: cuya finalidad es desarrollar objetivos específicos que favorezcan las condiciones económicas, sociales y culturales de una comunidad, también podrán constituirse asociaciones específicas de carácter sectorial a nivel cantonal. En ambos casos se establecen requisitos numéricos y etarios³¹ para sus afiliados, siendo claro que el objetivo es la mayor amplitud de las mismas.

Es importante destacar que, en el caso particular de los pueblos indígenas, mediante voto 02823-2002 del 13 de marzo del 2003, la Sala Constitucional expresa que las asociaciones de desarrollo de las reservas indígenas son los organismos representativos de dichas comunidades, en concordancia con el artículo 4 del reglamento a la Ley Indígena se autoriza la existencia de asociaciones de desarrollo integral indígena que superen el máximo de afiliados definido por la ley, como una excepción. Dada la naturaleza jurídica de las asociaciones de desarrollo indígenas y en atención al Convenio 169 de la OIT “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, es posible que la Dirección Nacional autorice la existencia y funcionamiento de estas entidades asociativas sobrepasando tal número de afiliados³².

La condición de residente del área que abarque la asociación viene dada por el artículo 16 de la Ley 3859. No obstante, en materia indígena se rompe ese requisito de residencia, cuando la junta directiva de una asociación de desarrollo indígena afilia a dos grupos de personas indígenas de su misma etnia que habitan fuera del territorio que comprende la misma, siendo avalada tal actuación

³⁰DINADECO, Reglamento a la Ley N° 3859 comentado y concordado, 2010.

³¹El artículo 16 de la Ley 3859, adicionalmente establece el requisito de la mayoría de quince años para participar como asociado a una asociación de desarrollo comunal, edad que conforme con dictamen C-203-2007 de la Procuraduría General de la República ha disminuido a los doce años. El número de asociados requeridos es el mínimo y/o máximo establecido por el artículo 16 de la Ley 3859; puede ser regulado por decisión de la Dirección Nacional. Dicha opción ha recaído en el director o directora nacional sin que pueda ser inferior en ningún caso de veinticinco personas., DINADECO, Reglamento a la Ley N° 3859 comentado y concordado, 2010, p 20

³²DINADECO, Reglamento a la Ley N° 3859 comentado y concordado, 2010, p 21

a la luz de lo dispuesto en el artículo 2 inciso a) del Convenio 169 de la OIT “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”^{33,334}.

El artículo 14 inciso a, establece requisitos para la constitución de las asociaciones, siendo importante destacar los medios de convocatoria, los cuales correctamente se define que deberán realizarse por los “medios de publicidad disponibles y adecuados”. En atención a diferentes normativas nacionales e internacionales revisadas, deben tener como objetivo su adecuación a las diferentes poblaciones que se puedan encontrar en la comunidad.

En cuanto a los requisitos para los miembros de las Juntas Directivas, el reglamento establece:

- a) Ser costarricense por nacimiento o naturalización (declarado inconstitucional).
- b) Ser vecino de la jurisdicción y tener, al menos, seis meses de estar afiliado a la asociación.
- c) Ser mayor de edad.
- d) No haber sido condenado por delito mediante sentencia firme (declarado inconstitucional)³⁵.
- e) No tener, con los demás miembros de la junta directiva ni de la secretaría ejecutiva, relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive.
- f) No pertenecer a ninguna otra junta directiva de una asociación de desarrollo, excepto que sea una organización de segundo u otro grado; y g) Estar presente en la asamblea general en que se haga su elección.

El presente artículo es el que ha sufrido mayor número de modificaciones vía recursos de amparo resueltos por la Sala Constitucional a saber: el inciso a) fue anulado mediante voto 05907-2005, dando como resultado que los extranjeros tengan posibilidad de ocupar cargos directivos conforme lo expresa el Tribunal Constitucional para cada caso en concreto. En la práctica existen cuatro categorías de extranjeros que cumplen con los requisitos para ocupar cargos directivos y fiscales a saber: residentes permanentes, residentes temporales, refugiados y asilados.

Dicho tribunal señaló que la restricción cuestionada infringía “el principio democrático y las reglas establecidas o las razonablemente necesarias para el ejercicio libre de aquellos derechos y libertades, por lo se está violando así el derecho de asociación garantizado por el artículo 25 de la Constitución. Cualquier persona puede acceder a un cargo de miembro de una Junta Directiva, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos tanto contractualmente (estatutos) como aquellos establecidos dentro del ordenamiento, siempre y cuando sean acordes a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en virtud del intereses sociales superiores debidamente reconocidos por la propia Carta Magna... el requisito aquí cuestionado es violatorio a una serie de principios constitucionales, lo que conlleva que esta violación tiene consecuencia en el de

³³ Artículo 2. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

(a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

(b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

(c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socio-económicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

³⁴ Resolución administrativa ALR 16-2006 del 3 de mayo del 2006, ratificada por resolución DND 28-06 del 25 de mayo del 2006, DINADECO, Reglamento a la Ley N° 3859 comentado y concordado, 2010, p 23

³⁵ El inciso d) igualmente fue declarado nulo por dicho tribunal conforme con el voto 02364-1999 de las diez horas con veintinueve minutos del veintitrés de agosto del dos mil dos.

asociación, lo cual implica que ni las autoridades públicas ni la propia asociación pueden limitar o restringir, de manera ilegal o irrazonable, esa libertad”³⁶.

Sin embargo, esta institución carece de procedimientos que delimiten el protocolo a seguir para procurar la participación y libre derecho a asociarse que poseen los migrantes y refugiados.

El siguiente resume la estructura del Reglamento:

Reglamento a la Ley No. 3859 sobre el desarrollo de la comunidad	
Tema	Artículos
Capítulo I De la organización y fines de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	Art. 1 – 3
Capítulo II Del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad	Art. 4 – 7
Capítulo III Del Director General	Art. 8 – 10
Capítulo IV De las Asociaciones para el Desarrollo de la Comunidad	Art. 11 – 21
De los asociados	Art. 22 – 27
De los órganos de las Asociaciones de desarrollo	Art. 28
De la Asamblea General	Art. 29 – 34
De la Junta Directiva	Art. 35 – 49
De la Fiscalía	Art. 50 – 53
De la Secretaría Ejecutiva	Art. 54
De las filiales y grupos de trabajo	Art. 55 – 57
Finalidades de las Asociaciones de Desarrollo	Art. 58
Del funcionamiento de las Asociaciones y su Patrimonio	Art. 59 – 62
Capítulo V De las uniones, federaciones y la Confederación	Art. 63 – 74
Del Congreso Nacional de Asociaciones	Art. 75 – 79
Capítulo VI De las disoluciones	Art. 80 – 86
Capítulo VII Disposiciones varias	Art. 87 – 97
Capítulo VIII Disposiciones derogatorias	Art. 98

4.- Código de Trabajo³⁷

El Código de Trabajo, que es la principal norma que regula las relaciones de trabajo en Costa Rica, establece que sus contenidos son de orden público, es decir, de carácter irrenunciable, abarcando a *“...todas las empresas, explotaciones o establecimientos, de cualquier naturaleza que sean, públicos o privados, existentes o que en lo futuro se establezcan en Costa Rica, lo mismo que todos los habitantes de la República, sin distinción de sexos ni de nacionalidades.”*³⁸

Por otro lado, el Código presta atención al caso de ciudadanos costarricenses que sean contratados desde el exterior. En ese caso, los contratos se prohíben sin el permiso previo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.³⁹ Es muy interesante la norma que señala que *“El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá negarse a otorgar el permiso y autorización a que se refieren los artículos 41*

³⁶ Expediente 6499-02, voto 5907-05 de la Sala Constitucional, Poder Judicial, Costa Rica

³⁷ Ley No 2 del 27 de agosto de 1943.

³⁸ Artículo 14

³⁹ Artículo 41

y 42 cuando, a su juicio, haya carestía de brazos en el país o sean imprescindibles los trabajadores de que se trate para el buen desenvolvimiento de la producción nacional, o cuando se presenten otras circunstancias especiales análogas”.⁴⁰

5.- Otra legislación relacionada en materia de población indígena y migrante

Ley No. 2694 “Ley sobre la Prohibición de Discriminación del Trabajo”⁴¹ establece en su artículo 1 que se prohíbe *“toda suerte de discriminación, determinada por distinciones, exclusiones o preferencias, fundada en consideraciones sobre raza, color, sexo, edad, religión, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación o situación económica, que limite la igualdad de oportunidades o trato en materia de empleo u ocupación”*.

La Ley No. 4230 “Ley contra la Discriminación Racial”, de 1968, reformada por la Ley No. 4466⁴², en su artículo 1 indica que *“se considera delito la negativa a permitir el ingreso de personas a asociaciones, centros de diversión, hoteles y afines, por motivos de discriminación racial”*. Por su lado, la Ley No. 4573 “Ley de Código Penal”⁴³.

En su artículo 373 establece que *“será sancionado con veinte a sesenta días multa, la persona, el gerente o director de una institución oficial o privada, administrador de un establecimiento industrial o comercial, que aplicare cualquier medida discriminatoria perjudicial, fundada en consideraciones raciales, de sexo, edad...”*.

La Ley No. 7711 “Ley de Eliminación de la Discriminación Racial en los Programas Educativos y Los Medios de Comunicación Colectiva”⁴⁴. Esta ley entiende como discriminación, en su artículo 2, *“toda forma de distinción, exclusión, restricción o preferencia, basada en la raza, el color, la religión, las creencias, la descendencia o el origen étnico, que anule o menoscabe el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y las libertades fundamentales tanto en las esferas política, económica, social y cultural, como en cualquier otra”,* y que se prohíbe cualquiera de estas manifestaciones.

Por otra parte, la legislación en materia de asuntos indígenas se limita a tres leyes específicas establecidas en 1973, 1977 y 2000, según se indica a continuación.

La ley No. 5251 “Ley de creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas”⁴⁵, crea la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), que tiene como fines promover el mejoramiento social, económico y cultural de la población indígena con miras a elevar sus condiciones de vida y a integrar las comunidades aborígenes al proceso de desarrollo; servir de instrumento de coordinación entre

⁴⁰ Artículo 42

⁴¹ Publicada en La Gaceta No. 53 de noviembre de 1960

⁴² Publicada en La Gaceta No. 267 de noviembre de 1969

⁴³ Publicada en La Gaceta No. 257 de noviembre de 1970.

⁴⁴ Publicada en La Gaceta No. 224 de noviembre de 1997.

⁴⁵ Publicada en La Gaceta No. 136 de junio de 1973.

las distintas instituciones públicas obligadas a la ejecución de obras y a la prestación de servicios en beneficio de las comunidades indígenas; entre otros.

Por su lado, la ley No. 6172 “Ley Indígena”⁴⁶, establece que “*Son indígenas las personas que constituyen grupos étnicos descendientes directos de las civilizaciones precolombinas y que conservan su propia identidad*”, indicando cuales son las reservas indígenas del país y que “*Las Comunidades indígenas tienen plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones de toda clase. No son entidades estatales*” así como las condiciones generales bajo las cuales se registrarán las reservas. Además, la Ley No. 8054 “Ley de la Diversidad Étnica y Lingüística”⁴⁷ por la cual se crea el “Día Nacional de la Diversidad étnica y Lingüística, el último domingo de setiembre. Esta celebración tendrá como objetivo poner de manifiesto la importancia de las minorías étnicas y lingüísticas en el desarrollo nacional, la construcción de la democracia costarricense y su contribución al impulso del arte, la educación, la cultura, las letras y las tradiciones”. Finalmente, es importante considerar, también, a la Ley No. 5360 “Ley que prohíbe restricciones a inmigración por raza”⁴⁸ que en su artículo 1 establece que “*Se prohíben todas las restricciones a la inmigración fundadas en consideración de raza*”.

El cuadro que sigue hace una recopilación de la principal legislación existente en Costa Rica que promueve igualdad, no discriminación, derechos de migrantes y pueblos indígenas:

Instrumento jurídico	Fecha de publicación	Principales artículos relacionados
Constitución Política	noviembre de 1949	19, 33, 51, 52, 56, 60, 68, 71 y 76
Código de Trabajo	agosto de 1943	14 y cc
Ley No. 2694 “Ley prohíbe toda discriminación en materia laboral”	noviembre de 1960	1
Ley Nro. 3859 de sobre el Desarrollo de la Comunidad – DINADECO	Abril 7 de 1967	1-43
Ley No. 4230 “Ley contra la Discriminación Racial”, de 1968, reformada por la Ley No. 4466	noviembre de 1969	1
Ley No. 4573 “Ley de Código Penal”	noviembre de 1970	373
Ley No. 7711 “Ley de Eliminación de la Discriminación Racial en los Programas Educativos y Los Medios de Comunicación Colectiva”	noviembre de 1997	2,4 y 6
Ley 7600 “Ley de Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad”	mayo de 1996	3 y del 23 al 30
Ley No. 7771 “Ley general sobre el VIH-SIDA”	mayo de 1998	3, 4 y 10
Ley No. 5251 “Ley de creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas”	junio de 1973	1 y 4
Ley No. 5360 “Ley que prohíbe restricciones a inmigración por raza”	noviembre de 1973	1
Ley No. 6172 “Ley Indígena”	noviembre de 1977	1 y 2
Ley No. 8054 “Ley de la Diversidad Étnica y Lingüística”	noviembre de 2000	1
Ley No. 8764 “Ley General de Migración y Extranjería”	setiembre de 2009	3, 31, 80, 97, 98, 99, 100, 101, y del 174 al 180.

Fuente: elaboración propia, 2015.

⁴⁶Publicada en La Gaceta No. 240 de noviembre de 1977

⁴⁷Publicada en La Gaceta No. 242 de noviembre de 2000.

⁴⁸Publicada en La Gaceta No. 208 de noviembre de 1973

II.- Marco institucional

El presente apartado expone el escenario legal e institucional presente en Costa Rica relacionado con el abordaje y administración de la migración revisando sus características y competencias.

1. - Instituciones del Poder Ejecutivo

1.1.- Ministerio de Gobernación y Policía

El Ministerio de Gobernación enfoca sus esfuerzos en función del fortalecimiento de la democracia y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, esto por medio de la aplicación de políticas y acciones estratégicas en materia de migración y extranjería, control de la publicidad comercial, promoción del desarrollo comunal, publicación de documentos oficiales y elaboración de trabajos en artes gráficas. Todo lo anterior, considerando los principios de responsabilidad, solidaridad y respeto a los derechos humanos⁴⁹. Asimismo, dicho ministerio procura la utilización del talento humano especializado y plataformas tecnológicas modernas con el objetivo de proveer servicios de calidad que satisfagan las necesidades de la población⁵⁰.

Cuenta con estructura legal que incluye normativas tales como la Ley Orgánica de la Guardia de Asistencia Rural (No. 4339), por la Ley General de Administración Pública (No. 6227), Ley General de Migración y Extranjería (No. 7033), Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad y su Reglamento (No. 3859), Ley de Control de Propaganda y su Reglamento (No. 5811) y la Ley de Creación de la Junta Administrativa de la Imprenta Nacional (5394). Por otra parte, en 1994, vía decreto ejecutivo se le encarga al Ministro de Seguridad el recargo del Ministerio de Gobernación y su respectiva cartera. No obstante, al no reformarse la Ley, la naturaleza y condición jurídica, administrativa y presupuestaria sigue siendo independiente del Ministerio de Seguridad⁵¹.

Actualmente el Ministerio de Gobernación y Policía trabaja directamente con las temáticas de población migrante, desarrollo comunal, publicidad y propaganda por medio de sus instituciones adscritas (DINADECO, Dirección General de Migración y Extranjería, Tribunal Administrativo Migratorio, Oficina de Control de Propaganda). El Ministerio de Gobernación y Policía integra:

- a. Consejo de Desarrollo de la Comunidad
- b. Consejo de Puestos Fronterizos
- c. Consejo Nacional de Migración
- d. Consejo de Personal
- e. Consejo Nacional de Trata y Tráfico
- f. Comisión de Discapacidad (CIAD y CIMAD)
- g. Junta Administrativa de la Imprenta Nacional
- h. Junta Administrativa de la Dirección General Migración y Extranjería
- i. Comisión Nacional de División Territorial Administrativa
- j. Comisión Interinstitucional de Zonas Urbano Litorales
- k. Consejo Social
- l. Comisión Institucional de Igualdad y Equidad de Género⁵²

⁴⁹ Portal del Ministerio de Gobernación y Policía. Misión. Tomado de: http://www.mgp.go.cr/wordpress/?page_id=29

⁵⁰ Portal del Ministerio de Gobernación y Policía. Visión. Tomado de: http://www.mgp.go.cr/wordpress/?page_id=29

⁵¹ Portal del Ministerio de Gobernación y Policía. Tomado de Portal del Ministerio de Gobernación y Policía. Misión. Tomado de: http://www.mgp.go.cr/wordpress/?page_id=29

⁵² Portal del Ministerio de Gobernación y Policía. Tomado de Portal del Ministerio de Gobernación y Policía. Misión. Tomado de: http://www.mgp.go.cr/wordpress/?page_id=29

1.2.-Dirección General de Migración y Extranjería

La Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)⁵³ es un órgano de desconcentración mínima, que se encuentra adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía. De acuerdo con lo estipulado en la Ley N°8764, “Ley General de Migración y Extranjería”, su rol primordial es la ejecución de la política migratoria dictada por el Poder Ejecutivo⁵⁴, la cual se declara de interés público.⁵⁵

Sus funciones pueden sintetizarse de la siguiente forma⁵⁶: la DGME autoriza, rechaza y fiscaliza el ingreso, permanencia y egreso legal de las personas extranjeras. Dadas sus facultades legales, la DGME puede impedir el ingreso (de personas extranjeras) y egreso (de nacionales y extranjeros), cuando exista algún impedimento o incumplan los requisitos establecidos por la legislación vigente. Asimismo, la DGME es la encargada de aprobar los cambios en las categorías y subcategorías migratorias, pudiendo declarar “ilegal” el ingreso o permanencia de las personas extranjeras y, en caso necesario, cancelar la permanencia legal (cumpliendo con las normas del debido proceso). De igual manera, podrá deportar y expulsar personas extranjeras. Además, en cuanto a las personas refugiadas, la DGME es la responsable de presentar las solicitudes de dicha condición ante la “Comisión de Visas Restringidas y de Refugio”, así como comunicar las resoluciones de la Comisión a los interesados.

Esta institución podrá autorizar hasta por dos años (prorrogables a otros dos) el ingreso de trabajadores/as extranjeros/as al país. También regula la permanencia de las personas extranjeras que pretendan realizar actos públicos. Otras funciones que cumple son otorgar y renovar los documentos migratorios a las personas nacionales y extranjeras (los que acreditan su permanencia migratoria “legal”). Para ello, lleva un control permanente sobre pasaportes: en blanco, emitidos, reportados como perdidos, duplicados y renovados⁵⁷.

La DGME además crea y mantiene actualizado el registro general de las personas extranjeras que cuentan con autorización para la permanencia legal en el país, un registro del movimiento internacional de las personas y elabora los datos estadísticos correspondientes. Además, cumple una serie de funciones de coordinación con otras instituciones, entre ellas la formulación de planes, programas y proyectos presupuestarios para el ejercicio de sus atribuciones (los presenta ante las instancias determinadas por el Poder Ejecutivo); ejecuta la apertura de fideicomisos previamente autorizados por la Junta Administrativa; y define y ejecuta los proyectos de integración financiados por el Fondo Especial de Migración y el Fondo Social Migratorio.

⁵³<http://migracion.go.cr/>

⁵⁴ Artículo 1: La presente Ley regula el ingreso, la permanencia y el egreso de las personas extranjeras al territorio de la República, con fundamento en lo establecido en la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y vigentes en Costa Rica, con especial referencia a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Asimismo, define los requisitos de egreso de las personas costarricenses. Las personas costarricenses tienen derecho a no migrar. Para ello, el Estado procurará el crecimiento económico y el desarrollo social equilibrado en las distintas regiones del país, evitando que haya zonas expulsoras de población.

⁵⁵ Artículo 2.-Declárase la materia migratoria de interés público para el desarrollo del país, sus instituciones y la seguridad pública.

⁵⁶ <http://www.migracion.go.cr/institucion/leyes%20migratorias/leyes/Lev%208764%20Migracion%20y%20Extranjeria.pdf>

⁵⁷ Artículo 77 y siguientes.

Finalmente, se destaca que la DGME debe ejecutar la Política Migratoria⁵⁸, según la Constitución Política y los tratados internacionales vigentes en materia de derechos humanos, así como promover la integración de las personas migrantes a la sociedad costarricense y de los/as costarricenses radicados/as en el exterior.

1.3.- Consejo Nacional de Migración

El Consejo Nacional de Migración es un órgano adscrito a la Dirección General de Migración y Extranjería, el cual, de acuerdo con la Ley General de Migración y Extranjería, tiene como mandato asesorar y recomendar al Poder ejecutivo la política migratoria nacional, así como coordinar en su seno las acciones públicas que en materia migratoria desarrollan cada una de las instituciones representadas en el Consejo Nacional de Migración y el resto del sector público⁵⁹.

Entre las funciones del Consejo Nacional de Migración se encuentran:

Recomendar al Poder Ejecutivo la política migratoria y las medidas y acciones necesarias para su ejecución; b) Recomendar, a la Asamblea Legislativa o al Poder Ejecutivo, las modificaciones de la legislación migratoria o de materias conexas que considere necesarias o convenientes; c) Promover la difusión de información sobre materia migratoria que permita impulsar programas y proyectos favorables para la integración social de las personas extranjeras que permanezcan legalmente en el país, en concordancia con el desarrollo nacional y que eviten la discriminación; d) Recomendar el diseño de acciones y programas dirigidos a la población costarricense residente en el exterior tendientes a vincularla efectivamente con el país; e) Conocer de las solicitudes de residencia de personas extranjeras que la Dirección General de Migración y Extranjería someta a su consideración y emitir recomendaciones respecto de ellas. Asimismo, conocer y resolver de otros asuntos que sean materia de su competencia y que le sean presentados por el Poder Ejecutivo, el Ministro de Gobernación y Policía, el Director General de Migración y Extranjería o por cualquier otro órgano de la Dirección General; f) Asesorar al titular de Gobernación y Policía y a la Dirección General, en lo referente a política migratoria; g) Convocar al seno del Consejo a cualquier persona física o representante de persona jurídica, relacionada con algún tema en discusión.

Cabe destacar que dicho órgano funge como asesor directo para el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Gobernación y Policía y de la propia Dirección General de Migración y Extranjería. Además, su conformación destaca los siguientes funcionarios: el ministro o la ministra de Gobernación y Policía, quien lo presidirá; el ministro o la ministra de Relaciones Exteriores y Culto; el ministro o la ministra de Trabajo y Seguridad Social; el ministro o la ministra de Planificación Nacional y Política Económica; el ministro o la ministra de Salud; el ministro o la ministra de Educación; el director o la directora general de Migración y Extranjería; el presidente ejecutivo o la presidenta ejecutiva del Instituto Costarricense de Turismo; el presidente ejecutivo o la presidenta ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social; dos personas representantes de las organizaciones de la sociedad civil, vinculadas al tema migratorio, nombradas por la Defensoría de los Habitantes⁶⁰.

⁵⁸ Artículos 12 y 13

⁵⁹ Artículo 9 Ley General de Migración y Extranjería No. 8764

⁶⁰ Artículo 10

1.4.- Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad DINADECO

De acuerdo a la ley de 1967 reformada en 1982, la DINADECO es un órgano del Poder Ejecutivo adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, con carácter de instrumento básico de desarrollo, encargada de fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades del país.

La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad cumplirá funciones de Oficina Sectorial de la Oficina de Planificación.⁶¹ La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad estará a cargo de un Director, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.⁶²

La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad contará con los departamentos necesarios para el cumplimiento de sus fines. Su estructura orgánica y funcional será determinada por el reglamento de esta ley. Actuará fundamentalmente a nivel de las propias comunidades a través de las asociaciones de desarrollo. Por medio de éstas, las comunidades participarán activamente en todos los planes y programas dirigidos a su propio desarrollo.⁶³

La ley establece que, de acuerdo con la realidad del país, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad establecerá las bases metodológicas del planeamiento, programación, ejecución, supervisión y evaluación de los programas de desarrollo de la comunidad en los sectores públicos y privado. Al mismo tiempo, promoverá la organización de los mecanismos necesarios a nivel local y regional, a través de los cuales se llevarán a cabo las tareas de coordinación y ejecución de los programas de desarrollo comunal.⁶⁴

1.5.- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) es el ente rector y ejecutor de la política laboral y de Seguridad Social en Costa Rica. *“El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tendrá a su cargo la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos a trabajo y bienestar social, y vigilará por el desarrollo, mejoramiento y aplicación de todas las leyes, decretos, acuerdos y resoluciones referentes a estas materias, principalmente los que tengan por objeto directo fijar y armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores, como garantía del buen orden y la justicia social en los vínculos creados por el trabajo y los que tiendan a mejorar las condiciones de vida del pueblo costarricense”*⁶⁵

Esta institución está llamada, entre otras cosas, a proteger el trabajo y los derechos laborales de las personas trabajadoras. Para ello el MTSS cuenta con una serie de instancias que intervienen en la ejecución de la política laboral y la fiscalización de las condiciones de los/as trabajadores. La Dirección General de Administración y Relaciones Laborales se encarga de ejecutar la política laboral.

Además, el MTSS cuenta con otra instancia fundamental en lo que respecta al tema migratorio: el Departamento de Migraciones Laborales, el cual es parte de la Dirección Nacional de Empleo. Ahora

⁶¹ Artículo 4

⁶² Artículo 5

⁶³ Artículo 6

⁶⁴ Artículo 7

⁶⁵ Ley N°1860, art. 1°

bien, la Ley de Migración y Extranjería también señala ciertas funciones en las que involucra directamente al MTSS. Una de ellas es el proceso de planificación de la política migratoria, la cual señala que deberá apoyarse, entre otras cosas, en los insumos proporcionados por medio de los informes del MTSS sobre la situación laboral del país.⁶⁶ Asimismo, la Ley de Migración y Extranjería, asigna al MTSS un rol en materia de autorización de permisos de trabajo para ciertas categorías de migrantes.

En este sentido, señala que las personas con residencia temporal (art. 80), los trabajadores transfronterizos (art. 97), los trabajadores temporales (art. 99), los de ocupación específica (art. 100) y los ligados a proyectos específicos (art. 124) sólo podrán realizar aquellas actividades remuneradas o lucrativas que la DGME autorice, tomando en consideración los dictámenes de carácter recomendatorio elaborados por el MTSS (Ley N°8764). Por último, dos artículos de la Ley hacen referencia al hecho de incumplir con lo dispuesto en ella y el rol que desempeña el MTSS en este ámbito.

El proceso de verificación de infracciones a la ley de inspección no exime a los empleadores de cumplir con sus obligaciones obrero-patronales (pago de seguridad social, salarios, etc.); para ello la DGME le comunicará al MTSS lo que hallase en sus visitas de inspección⁶⁷. Por su parte, la ley dispone que la DGME y el MTSS deban verificar, coordinar y denunciar cualquier incumplimiento en la contratación de personas extranjeras, asociado con su condición migratoria⁶⁸.

2.- Caja Costarricense de Seguro Social

Otra de las instituciones públicas involucradas en la gestión de los flujos migratorios en Costa Rica es la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS); la cual fue *“(...) creada para aplicar los seguros sociales obligatorios (...), es una institución autónoma a la cual le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales (...), excepto la materia relativa a empleo público y salarios, la Caja no está sometida ni podrá estarlo a órdenes, instrucciones, circulares ni directrices emanadas del Poder Ejecutivo o la Autoridad Presupuestaria, en materia de gobierno y administración de dichos seguros, sus fondos ni reservas”*⁶⁹

A este ente le corresponde la aplicación del seguro social obligatorio. De acuerdo con la legislación vigente este seguro comprende los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y desempleo involuntario.⁷⁰

Finalmente, la Ley de Migración y Extranjería⁷¹ le atribuye un rol específico a la CCSS en términos de que *“para efectos de renovación de su condición migratoria y cuando corresponda, los residentes temporales deberán acreditar su aseguramiento a los seguros de la CCSS, desde el momento en que se les otorga dicha residencia y en forma ininterrumpida hasta el momento de renovar su cédula de extranjería”*⁷²

⁶⁶Ley N°8764, art. 8

⁶⁷Ley N°8764, art. 174

⁶⁸Art. 179

⁶⁹Ley N°17, art. 1°

⁷⁰Ley N°17, art. 2

⁷¹Ley N°8764

⁷²Art. 80

3.- Tribunal Administrativo Migratorio

El Tribunal Administrativo Migratorio⁷³ por su competencia y su estructura es un órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, que se caracteriza por ser un ente no jerárquico, contralor de legalidad, imparcial y con independencia funcional⁷⁴. Conoce los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones finales de la Dirección General de Migración y Extranjería, en materia migratoria y medidas cautelares, así como las resoluciones finales de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, en materia de refugio, velando porque las actuaciones de dichos órganos, se ajusten al ordenamiento jurídico, garantizando la legalidad, eficiencia, eficacia y seguridad jurídica, de los actos que afecten los derechos de las personas migrantes y refugiadas y que se someten a su conocimiento.⁷⁵

El principal objetivo de este Tribunal Administrativo Migratorio, es garantizar la seguridad jurídica migratoria y una justicia pronta y cumplida para las personas migrantes y refugiadas, en aplicación de la normativa nacional e internacional. Pretende generar a partir de la jurisprudencia que emita, certeza jurídica en cuanto a los criterios técnicos empleados para fundamentar las resoluciones de carácter migratorio en Costa Rica. Lo anterior con estricto apego a los estándares internacionales y en resguardo y aplicación de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas.

4.- Formas de coordinación interinstitucional

La Ley General de Migración y Extranjería⁷⁶ establece una serie de acciones institucionales conjuntas. La Dirección General de Migración y Extranjería definirá, mediante reglamento, las pautas de interrelación con los agentes migratorios en el exterior y coordinará con los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto, Comercio Exterior, así como con el ICT y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y los consulados de Costa Rica en el exterior, la difusión de la presente Ley, y los aspectos básicos del modelo migratorio costarricense.

⁷³ *ARTÍCULO 25. -Créase el Tribunal Administrativo Migratorio como órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, con competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones. Lo resuelto por el Tribunal agotará la vía administrativa. El Tribunal Administrativo Migratorio tendrá sede en San José y competencia en todo el territorio nacional (...)*

⁷⁴ Creado por Ley General de Migración y Extranjería No. 8764, del 19 de agosto de 2009, publicada en la Gaceta N.170 del 1 de setiembre del año 2009.

⁷⁵ <http://www.tribunalmigratorio.go.cr>

⁷⁶ Artículo 20

III.- Tratamiento del tema migratorio en el poder legislativo

La Asamblea Legislativa de Costa Rica aborda los temas de índole migratoria a través de la gestión de la Comisión Especial Permanente de Derechos Humanos. La misma no solamente discute los tópicos más significativos al respecto, sino que también acoge los casos relacionados con poblaciones indígenas y reformas a las distintas normativas correspondientes a poblaciones migrantes.

La Asamblea Legislativa tiene en agenda múltiples iniciativas de nuevas normas o de reformas de las actuales relacionadas directa o indirectamente con la temática migratoria.⁷⁷ Destaca ampliamente la discusión ha sido llevada a cabo en la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos del expediente 18922, que sobre la actual ley, se plantean reformas de los artículos 33 inciso 3); 35; 72; 89; 96; 125; 177; 252; 253; 254 y 255; proponen textos adicionales a los artículos 33 inciso 3); 35; 72; 89; 96; 125; 177; 252; 253; 254 y 255 y se adicionan los siguientes artículos 33 bis; 33 ter; 94 bis, 94 ter, 99 bis y 99 ter y de un transitorio a la Ley General de Migración y Extranjería N° 8764 de 19 de agosto de 2009.

IV.- Tratamiento del tema migratorio en el poder judicial

En Costa Rica la Sala Constitucional ha tenido un papel preponderante en la tutela de los derechos humanos, así como en la aplicación de los instrumentos internacionales. En tal sentido, el siguiente cuadro sistematiza las principales resoluciones, por área temática.

⁷⁷ Algunas de las mismas son : Número de proyecto 253, ley de naturalización de colonos italianos; 685, facilidades en el departamento de migración para los costarricenses que residen en el exterior y vienen de visita al país; 766, sin título y conocido como: "reforma al artículo 11 de la Ley de Extranjería y Naturalización"; 781, sin título y conocido como: "reforma al artículo 4 de la Ley de Extranjería y Naturalización nº 1155 de 29 de abril de 1950"; 2166, sin título y conocido: adición de un nuevo artículo a la Ley de Migración; 2806, sin título y conocido como: adición de un nuevo artículo a la Ley de Migración; 7130, establecimiento de una contribución a cargo de todo el que cruce las fronteras y reforma a la ley número 37 de 7 de junio de 1940 y al inciso 15) del artículo 273 del Código Fiscal; 7561 ley sobre extranjeros que no tienen cédula de residencia; 8015, reforma al artículo 7 de la ley 5874 del 23 de diciembre de 1975 (ley de establecimiento de los timbres uso de fronteras y puertos y timbre de migración); 9762, ley para dotar de "cedula de residencia" a los indígenas guaymies; 9985, ley reguladora de los extranjeros con estatus migratorio de refugiados; 10009, Convenio 143 sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes.

Cuadro Resoluciones de la Sala Constitucional de Costa Rica por número de resolución y temática relacionadas con los derechos de personas migrantes y refugiadas⁷⁸

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

⁷⁸Política Migratoria Integral para Costa Rica, pág. 17

La misma Sala Constitucional ha reconocido una serie de derechos para las personas trabajadoras migrantes. Ello se sistematiza en el siguiente cuadro.

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

Número de la resolución	Temática
Sentencia número 616-1999 Sentencia número 2093-1993 sentencia número 1059-95 Sentencia número 5526-1998 sentencia número 10422- 2003 sentencia número 1898-1999	Derecho a la libertad de trabajo y acceso a un puesto de trabajo
sentencia número 5614 – 2015 sentencia número 157 -1994 sentencia número 1113-2006	Derecho a la igualdad de condiciones en el trabajo y a la no discriminación
sentencia número 5543-2012 sentencia número 7084-2012 Sentencia número 2012-5543	Derecho al debido proceso en los trámites de deportación y expulsión del país
Sentencia número 9967- 2011	Derecho de acceso a la documentación pública necesaria para el trabajo
Sentencia número 9880- 2003 Sentencia número 1747-2004 sentencia número 20474-2014 sentencia número 10177-2011 Sentencia número 15616-2012 Sentencia número 4479-2014 Sentencia número 198-20013 Sentencia número 219-2015 Sentencia número 7208-04 Sentencia número 4514-2013	Derecho a los servicios de salud pública y atención médica

Elaboración propia con base en OIT, Esteban Calvo, 2014⁷⁹

Las anteriores resoluciones se complementan, con el estudio realizado por UNLA y CELS⁸⁰.

El estudio se refiere un caso resuelto por la Corte Constitucional de Costa Rica que analizó el *habeas corpus* presentado por una mujer de nacionalidad guatemalteca, quien había ingresado al país con el propósito de solicitar asilo, pero al no ser tratada su solicitud, las autoridades procedieron a su detención y le informaron que sería deportada a su país.

La persona alegó que su vida correría peligro si era deportada, y que no se respetaron las mínimas garantías del debido proceso. La Corte reconoció que *“el Estado, en ejercicio de su soberanía, está facultado para regular el ingreso y permanencia de los extranjeros en el país, [pero] que tales medidas deben obedecer a criterios objetivos plasmados en la ley, de conformidad con el principio de*

⁷⁹ Esteban Calvo Rodríguez, La persona trabajadora migrante en la jurisprudencia constitucional: principio de igualdad y derecho al trabajo, Oficina Subregional de San José de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y por la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ) del Poder Judicial, Costa Rica, Mayo 2015.

⁸⁰ Jurisprudencia sobre los derechos de las personas migrantes en América Latina y El Caribe, Informe elaborado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLA) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2012

legalidad, y en su aplicación deben respetarse los derechos fundamentales de los no nacionales”. Sin embargo, la Corte entendió que no se habría probado que la mujer haya permanecido detenida por la Policía de Migración por más de una semana, y rechazó el amparo presentado⁸¹.

En Costa Rica, fue resuelto un caso relacionado con una solicitud de permiso de entrada de personas, motivada en el principio de reunificación familiar⁸². Un hombre que poseía residencia permanente, por ser hijo de un nacional costarricense, solicitó en varias oportunidades una visa de turismo para su hija menor de edad, a fin de lograr una visita, la que le fue concedida años después, por el plazo de treinta días. Cumplido ese plazo, la niña no abandonó el país y permaneció en forma irregular bajo la tutela de su padre. Más tarde, presentó una solicitud para obtener una visa a favor de su esposa, siendo la misma denegada por la Dirección General de Migraciones y Extranjería, por ser nacional de uno de los países respecto de los cuales existe una política restringida de emisión de visas, por parte de Costa Rica. Pese a solicitar recurso de reconsideración, el ingreso de su esposa y madre de su hija le fue denegado en al menos cinco oportunidades.

El Tribunal Constitucional de Costa Rica afirmó que la Constitución consagra una protección especial del Estado a la familia, proclamándola elemento natural y fundamento de la sociedad. Y señaló que *“el núcleo familiar es básico y primordial para el libre desarrollo de la personalidad de los individuos que lo conforman o integran y, por consiguiente, de todo el conglomerado social. Bajo esa inteligencia, ninguna política pública, instrumento legal o reglamentario o, en general, actuación administrativa activa u omisiva puede propender a la desintegración o desmembración de la familia como base esencial de la sociedad, puesto que, de lo contrario se transgrediría [...]*. Resulta lógico que tanto los nacionales como los extranjeros que se encuentran en nuestro territorio, tienen el derecho a gozar de la protección especial, por parte del Estado Costarricense, [...]”.

Además, mencionó que *“en el núcleo familiar, la madre ocupa un papel muy importante en el desarrollo del menor, por ello, el interés superior del menor de edad, enerva toda posibilidad de privarlo de contar con el cuidado, apoyo y presencia de la figura materna”*. La Corte ordenó a las autoridades migratorias que autoricen, el ingreso al país de la madre de la niña, así como que se conceda a la niña, la posibilidad de poner a derecho su situación migratoria. En una decisión posterior, la Corte usó el principio del interés superior del niño, para exigir que su consideración y valoración de circunstancias deba ser analizada en cualquier disposición de la Dirección Nacional de Migraciones en la que esté involucrado un niño, niña o adolescente.

En el 2007, la autoridad migratoria de Costa Rica denegó la solicitud de renovación de cédula de residencia a una mujer, residente permanente en Costa Rica desde 1995, y madre de dos menores de edad, por haber sido condenada del delito de usurpación⁸³. En atención al artículo 19 de la Constitución Política, el Tribunal reconoce que, *“[...] es constitucionalmente válido establecer diferencias entre nacionales y extranjeros, cuando estén fundadas, tanto en las normas de rango constitucional, como en las de rango legal, siempre cuando, éstas últimas resulten lógicas,*

⁸¹ Jurisprudencia sobre los derechos de las personas migrantes en América Latina y El Caribe, Informe elaborado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLA) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2012, pág. 28

⁸² Jurisprudencia sobre los derechos de las personas migrantes en América Latina y El Caribe, Informe elaborado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLA) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2012, pág. 45

⁸³ Jurisprudencia sobre los derechos de las personas migrantes en América Latina y El Caribe, Informe elaborado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLA) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2012, pág. 46

razonables y sean acordes con el principio de proporcionalidad, y no resulten contrarias a la dignidad humana...”.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió que la actuación de la autoridad administrativa lesionaba el Derecho de la Constitución y que la interpretación que realizó la autoridad administrativa fue abusiva y arbitraria, y decidió anular la resolución de la Dirección General de Migración y Extranjería, y ordenó la valoración de los derechos fundamentales correspondientes.

Un proceso de conocimiento presentado ante la Sala Primera de la Corte Costarricense en 2010, analizó la solicitud de un nacional de Costa Rica para que se anule la decisión adoptada por la Dirección General de Migración y Extranjería, en la que se denegó el otorgamiento de una visa restringida a su esposa, nacional de la República Popular China, por no haber presentado la documentación correspondiente para acreditar la solvencia económica del requerida⁸⁴. La Corte consideró que era legítimo que el órgano competente en materia de migraciones, solicite el cumplimiento de requisitos formales que se encuentren previstos en la legislación, aunque entendió que toda decisión al respecto, debía ser contemplativa de los derechos fundamentales de las personas. Si bien el Tribunal declaró sin lugar ambos recursos, fijó un plazo de 15 días para que el órgano administrativo proceda a resolver la solicitud de visa presentada, indicando que debía tenerse por cumplido el requisito de acreditación de solvencia económica.

Los casos mencionados nos brindan elementos muy relevantes para, por un lado, comprender el marco normativo (que incluye la interpretación judicial de la legislación) aplicable a las personas extranjeras en el país y, por otro, una mejor definición del núcleo esencial irrenunciable de derechos humanos relacionados con personas migrantes y refugiadas que la política migratoria debe contemplar. Los procesos de participación e integración comunitaria requieren planificarse y ejecutarse desde esta perspectiva so pena de quedar alejados de los estándares mínimos que las normas y la jurisprudencia reclaman.

⁸⁴Jurisprudencia sobre los derechos de las personas migrantes en América Latina y El Caribe, Informe elaborado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLA) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2012, pág. 46

V.- Programas estatales y políticas públicas sobre migraciones

Los programas de Gobierno, así como algunas políticas sobre temas específicos, abordan el tema de migraciones desde diversas perspectivas lo cual se evidencia a continuación.

1.- Plan Nacional de desarrollo⁸⁵

Con respecto a los ejes de Pobreza y desigualdad el Plan identifica que para combatir los principales obstáculos para el bienestar, se debe promover la igualdad de oportunidades, además de las políticas universales. Estas deben impulsar políticas selectivas que busquen generar capacidades y proteger a los segmentos de población que por condiciones de salud, sociales, culturales o económicas, se encuentran en desventaja para acceder a los bienes necesarios para tener una vida digna, considerando entre ellos a las personas migrantes e indígenas.

El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018⁸⁶ contiene una serie de programas y proyectos novedosos entre ellos los siguientes: *“... la apertura del puesto fronterizo provisional de las Tablillas, el programa de derechos humanos de la población migrante y refugiada, el programa de fortalecimiento del Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Panamá la Zona Norte, el Programa de Integración entre Costa Rica y los países de la región caribe, el programa de fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur y el fortalecimiento de la política exterior hacia Centroamérica”*.⁸⁷

Específicamente, se pueden citar los siguientes programas:

Programa: Administración efectiva de los flujos migratorios. Objetivo: Garantizar que los consulados de Costa Rica en el exterior implementen los sistemas informáticos de visas y pasaportes; Programa: Derechos Humanos de la población migrante y refugiada. Objetivo: Garantizar la participación de Costa Rica en foros regionales, multilaterales y mecanismos de coordinación binacional para promover la integración y respeto de los derechos humanos de la población migrante y refugiada; Programa de Fortalecimiento de Desarrollo Fronterizo Costa Rica Panamá. Objetivo: Promover el Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Panamá, como un mecanismo de diálogo y articulación; que permita la aprobación de acciones y proyectos binacionales, para el desarrollo de la zona fronteriza; Programa de Lucha contra el crimen organizado, transfronterizo y actividades conexas. Objetivo: Ampliar la cobertura y el efecto de las estrategias en la lucha contra el crimen organizado, transfronterizo y actividades conexas.

⁸⁵Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante” / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. -- San José, Costa Rica, MIDEPLAN, 2014.

⁸⁶Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante” /Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. -- San José, CR: MIDEPLAN, 2014.

⁸⁷ Plan Nacional, página 74

2.- Política Migratoria Integral para Costa Rica 2013 - 2023⁸⁸

La Política Migratoria Integral para Costa Rica (2013-2023) define como su base los siguientes enfoques como elementos conceptuales para orientar el abordaje de cualquier problema originado en ella, así como la orientación de la dirección que debe seguirse para cumplir con los propósitos de una política⁸⁹:

Enfoque de integración

Desde este enfoque se reconoce la importancia de que todas las personas que habitan un territorio sean tomadas en cuenta para alcanzar objetivos de desarrollo y bienestar. El enfoque de integración está estrechamente ligado al concepto de cohesión social, y busca la incorporación social y productiva de las personas migrantes y refugiadas. Desde este enfoque, las acciones derivadas de la política deben contribuir a solventar necesidades específicas de poblaciones que, por su condición migratoria, tienen que ser atendidas de manera particular principalmente en los servicios públicos y su integración al sistema de seguridad social. Asimismo, se deberán realizar acciones para vincular la sociedad nacional, los extranjeros que habitan en territorio nacional y las personas costarricenses que se encuentran en el exterior.

Enfoque de participación social

Este enfoque parte del reconocimiento de que la participación no es una necesidad que puede o no ser satisfecha por el Estado, sino un derecho inherente a las personas y las organizaciones. Se orienta hacia la proactividad durante todas las etapas del proceso y debe entenderse en dos sentidos: el primero, como una construcción participativa de la política; y el segundo, como una política que promueve la participación. La participación tiene que ver con la capacidad de diversas personas o grupos, o sus representantes, para intervenir de manera directa en un proceso de toma de decisión, donde sus opiniones son tomadas en cuenta y contribuyen con la transformación de la realidad. Se debe, además, promover una responsabilidad compartida en la organización, la unión de esfuerzos y las intervenciones que contribuyan a la elaboración, ejecución y evaluación de la política.

Enfoque de integralidad

Una política sea integral implica que contemple las diferentes dimensiones del fenómeno migratorio, a saber: gestión, desarrollo, seguridad e integración. Un enfoque integral implica el reconocimiento de responsabilidades para todos los sectores que se vinculan con población migrante, refugiada, emigrada y retornada, independientemente del mandato que tengan. De este enfoque surgen responsabilidades y derechos para estas poblaciones, en los diferentes ámbitos en que se desenvuelve: salud, trabajo, educación y vivienda, entre otros. Además, significa reconocer la incidencia de estas poblaciones en la dinámica sociodemográfica, económica, social, cultural y

⁸⁸ Oficializada por medio del Decreto 38099-G, publicada en La Gaceta el 19 de diciembre del 2013. Aprobada por el Consejo Nacional de Migración en la sesión N. 100 del 6 de agosto del 2013, acuerdo firme y unánime de todos sus miembros.

⁸⁹ Política Migratoria Integral para Costa Rica, 2013, pág. 45

política del país. En ese sentido, cuando se dice que la política es integral, significa que es intersectorial y multidimensional y que incluye un enfoque de corresponsabilidad.

3.- Política y Plan Nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia 2015-2018.

La Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia aspira a convertir a Costa Rica en una sociedad más respetuosa de los derechos de las personas, inclusiva, sensible a la diversidad sociocultural y étnica, regida por principios democráticos en favor del bienestar de las personas y la búsqueda de la mayor armonía social, la convivencia pacífica y coexistencia de culturas, personas y grupos de orígenes diferentes.

El propósito de la Política Nacional y su Plan de Acción es propiciar condiciones para lograr ser una Costa Rica más inclusiva y equitativa, donde, además de reconocerse los derechos en el ámbito normativo, exista en la práctica la implementación de acciones afirmativas para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas, afro-descendientes, poblaciones de migrantes y los refugiados. Para ello, en las instituciones públicas, y en el Estado en general, deben generarse procesos de sensibilización, conocimiento, reconocimiento, toma de decisiones y acciones institucionales más articuladas y consistentes con las obligaciones de derechos humanos del país, que respondan de manera adecuada y con enfoques de acuerdo con las particularidades, características y el contexto histórico de cada una de estas poblaciones.

Se busca que las políticas y acciones del aparato central costarricense tengan como eje transversal la lucha contra el racismo y la discriminación racial, propiciando una amplia participación y aporte de los diferentes sectores, a partir de la perspectiva de derechos humanos, diversidad cultural, igualdad y equidad de género, condición etaria, accesibilidad, y desarrollo inclusivo y sostenible. A su vez, se aspira a integrar el eje de institucionalidad democrática como pilar fundamental en la labor de otros órganos estatales. La Política tendrá un horizonte temporal de cumplimiento al 2025 y tomará como meta prioritaria a los grupos en situación de riesgo y vulnerabilidad, a saber:

- ✓ Afro-descendientes.
- ✓ Pueblos Indígenas u originarios.
- ✓ Migrantes y refugiados.

Ciertamente, cada una de las actividades mencionadas en el Plan Nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia menciona las tres poblaciones meta, sin embargo, existe al menos una actividad específicamente orientada a migrantes y refugiados en el Eje de Participación Ciudadana, saber:

“Elaborar y ejecutar una propuesta para fortalecer las capacidades de personas jóvenes y adultas migrantes y refugiadas mediante formación e información contextualizada y adaptada culturalmente para su efectiva participación en la toma de decisiones.”

Evidentemente, esta actividad prevista en el Plan de Acción debe verse en relación con los objetivos institucionales y políticos relacionados con las personas migrantes que se han visto antes. En especial, la formación e información debe estar directamente relacionada con la promoción de la participación ciudadana a nivel comunitario y a otros niveles donde se realice la toma de decisiones que menciona el documento analizado.

4.- Otras políticas públicas relacionadas con la temática

El país ha elaborado diversas políticas públicas que se encuentran en periodo de ejecución las cuales, si bien no son específicas para la población migrante, tienen evidente relación con la misma. Tal el caso, por ejemplo, de las políticas relacionadas con la juventud o con la equidad de género en virtud de la importante presencia de jóvenes y mujeres entre las personas migrantes, con especificidades propias, pero donde también es clave promover los objetivos generales de las políticas globales que en seguida se describen.

4.1.- Política de la Persona Joven – 2014-2019

La Política Pública de la Persona Joven es un importante esfuerzo por parte del Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven para cumplir con el mandato legal establecido en la Ley General de la Persona Joven, N° 8261, que le confiere el papel de institución rectora en políticas públicas de juventud.

Los procesos de rectoría implican una labor de continua articulación interinstitucional, de modo tal que se pueda establecer los mecanismos de coordinación necesarios para cumplir con las acciones estratégicas institucionales para alcanzar los resultados esperados, según cada una de las líneas definidas por las juventudes en este documento. Esto con el fin de lograr una mejora sustancial en la calidad de vida y el bienestar de las personas jóvenes en Costa Rica.

La población joven en nuestro país representa un 42.3% del total de habitantes. En su mayoría las necesidades planteadas en la Política se enfocan en la defensa de los derechos humanos con temas tales como el acceso a oportunidades de trabajo, educación, acceso a la información y a la necesidad de contar con mayor capacidad de respuesta por parte de las instituciones públicas respecto a sus necesidades específicas.

Es importante señalar que el rango de edad en el cual se concentra esta política según la *Ley de la Persona Joven* (12 a 35 años), representa una etapa fundamental para la consolidación del proyecto de vida de la persona, es una etapa de toma de decisiones fundamentales en lo individual que tiene repercusión directa para la sociedad, para el país y para el desarrollo nacional; de manera que, la visión de acciones asistencialistas por parte de la institucionalidad del Estado debe ser superadas con la implementación de esta política, para pasar a acciones que se enfoquen en la garantía de los derechos de las personas jóvenes; no desde el punto de vista proteccionista, si no garantizando el desarrollo integral y la emancipación de esta población en todas sus dimensiones.

El éxito de la coordinación interinstitucional e intersectorial para el cumplimiento de una política pública radica en el cumplimiento de sus objetivos y la generación de impactos con una adecuada gestión de los recursos disponibles. Además, siendo esencial la apropiación por parte de las personas jóvenes quienes deben entender este instrumento como la vía para la exigibilidad de sus derechos.

La Política Pública de la Persona Joven (PPPJ) marca una diferencia con respecto a las anteriores debido a que la Reforma a la Ley General de la Persona Joven, Ley N° 9155, del 3 de julio del 2013, amplió el período de vigencia de la PPPJ de 3 a 5 años, lo cual a su vez permite un mayor seguimiento a las acciones planteadas dentro de la misma.

4.2.- Política nacional para la equidad de género

La PIEG se ampara en una concepción universalista de promoción y protección de los derechos humanos, promoción del desarrollo humano e igualdad de género. Estos tres principales enfoques - complementarios entre sí- del Desarrollo Humano, de Derechos Humanos y de Igualdad de Género se desarrollan en dicha política. Algunos de los objetivos y acciones más importantes de la PIEG en relaciones a trabajo femenino, migración y condiciones de trabajo⁹⁰ se establecen desde la promoción de la formalización del trabajo femenino existente, mediante la ampliación de la protección laboral para grupos específicos en situaciones de discriminación extrema, como las servidoras domésticas, las mujeres con discapacidad y las trabajadoras independientes, así como información a la población femenina en general, acerca de las implicaciones que el no cotizar tendrá en la vejez independientemente de su situación laboral y conyugal actual.

4.3.- Plan Nacional Tejiendo Desarrollo

A nivel constitucional, el referente normativo del Programa Tejiendo Desarrollo se encuentra en el artículo 50 de la Carta Magna, el cual indica que: *"El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza"*.

Además, existe la Resolución 2000-08019 de la Sala Constitucional, la cual detalla sobre la importancia de la participación social en los procesos de construcción de las políticas públicas *"(...)cuando la Constitución Política hace mención de que el Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable, hemos de tener claro que la participación ciudadana no se limitaría al mero ejercicio del derecho al voto, o a la aspiración de alcanzar un cargo público de elección popular, sino, además y en esta nueva visión, a la de que a las personas se les ofrezca la oportunidad real de contribuir a la toma de las decisiones políticas del Estado, especialmente cuando éstas tengan trascendencia nacional, o eventualmente pudieren afectar los derechos fundamentales de ciertos sectores de la población."*

En su nueva organización de Gobierno, más conocida como Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, (Decreto 38536 MP-PLAN), la Administración Solís Rivera estableció en su artículo 18, la creación de la Red de Coordinación del Desarrollo Territorial y la Participación Ciudadana, para efectos de la articulación ciudadana en las regiones, los municipios y los territorios, así como para impulsar el desarrollo de dichos espacios territoriales.

Esta Red, como se indicó anteriormente, está conformada por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas: MIDEPLAN, Ministerio de la Presidencia, INDER, IFAM y DINADECO, el Ministerio de Gobernación y Policía.

En el marco de la Red, nace el Programa Tejiendo Desarrollo, como una estrategia que propicia la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas, programas y proyectos, para que

⁹⁰ Estado de la Nación, 2007, P 80-81

estos respondan a las necesidades y prioridades definidas por los actores sociales y políticos de las regiones, territorios, cantones y comunidades.

Asimismo, realiza acciones de fortalecimiento de la institucionalidad pública, orientada a potenciar la gestión del desarrollo humano, con enfoque integral en cada uno de los niveles de planificación mencionados.

También cabe rescatar los cuatro principios que sirven de base y guía a todas las actuaciones de este Plan:

- **Pluralidad e Inclusión**

La ruta delineada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2015-2018) tiene como objetivo avanzar en la construcción de una sociedad más equitativa, democrática y solidaria, para tejer entre las instituciones y la ciudadanía un destino común.

La característica de este proceso es el respeto a la pluralidad y la inclusión de las personas. El Programa promoverá, de manera transversal, políticas con enfoque de género, la mejora de oportunidades y condiciones de las personas con discapacidad, jóvenes, adultos mayores, poblaciones originarias, migrantes y la incorporación de la interculturalidad que nos caracteriza como país. El desarrollo, para poder serlo, debe ser de todos y todas, construido con la participación democrática, el diálogo y el respeto mutuo.

- **Ética y Transparencia**

El Programa basa su actuar en la ética y la transparencia de la Administración Pública, pilar innegociable para recuperar la confianza de la ciudadanía en las y los gobernantes, instituciones y el Estado de Derecho.

Acercar el Gobierno a la gente a través de espacios de consulta, participación y rendición de cuentas hacia la ciudadanía, es un aporte central para la construcción de un Estado más ético y transparente.

El Programa Tejiendo Desarrollo involucra a un mayor número de instituciones y actores en los procesos de desarrollo, para que ejerzan funciones de control y vigilancia del quehacer de las organizaciones y las acciones públicas.

- **Respeto a la Autonomía Municipal**

La Administración Solís Rivera está comprometida en impulsar el desarrollo local, mediante la voluntad política y la articulación de esfuerzos entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Los gobiernos locales son los interlocutores legítimos para el Programa Tejiendo Desarrollo y, a su vez, la autoridad que dirige, controla y toma decisiones cantonales, según lo establecido en el Código Municipal, cuya autonomía política, administrativa y financiera serán de observancia obligatoria en todos los procesos generados por este Programa.

Es necesaria la gestión articulada y priorizada entre los distintos niveles del Gobierno con las municipalidades, junto a los actores locales, regionales, públicos y privados, lo anterior para el fortalecimiento de las capacidades que impulsen la gestión del desarrollo local en los territorios.

Las exigencias y crecientes demandas de la ciudadanía requieren de la potenciación y el fortalecimiento de la capacidad gestora de lo local, el respeto a su autonomía y la participación activa de sus habitantes.

- **Fortalecimiento de la Institucionalidad**

Es indispensable el fortalecimiento de la institucionalidad sub-nacional para llevar a cabo la ruta definida por la Administración Solís Rivera en el (PND 2015-2018).

El fortalecimiento de la institucionalidad comunal, cantonal, territorial y regional da como resultado más legitimidad, impulso y sobre todo sostenibilidad a los procesos de desarrollo que se tejerán en conjunto con la sociedad civil. El Programa promoverá la consolidación de la gobernanza local público-privada como andamiaje clave de nuestra democracia.

Finalmente, se debe mencionar que este Plan inició en 11 territorios, 33 cantones y abarca cerca del 44% del territorio nacional, mucho de estos territorios poseen población migrante y refugiada según los resalta las estadísticas nacionales.

Cantones y territorios iniciales del Programa Tejiendo Desarrollo

1. Upala	18. Alajuelita
2. Los Chiles	
3. Guatuso	19. Sarapiquí
	20. Alajuela (Distrito Sarapiquí)
4. Santa Cruz	
5. Carrillo	21. Turrubares
6. Nicoya	22. Puriscal
7. Nandayure	23. Mora
8. Hojancha	24. Santa Ana (Distrito Salitral)
9. Puntarenas (Distritos Puntarenas, Pitahaya, Chomes, Manzanillo, Guacimal, Barranca, Monteverde, Chacarita, Acapulco, El Roble, Arancibia)	25. Dota
10. Montes de Oro	26. Tarrazú
11. Esparza	27. León Cortés
12. Orotina	
13. San Mateo	28. Acosta
	29. Aserrí
14. Limón (Distritos Limón, Río Blanco, Matama)	30. Desamparados (Distrito Frailes)
15. Matina	
	31. Osa
16. Turrialba	32. Golfito
17. Jimenez	33. Corredores

Fuente: Plan Nacional Tejiendo Desarrollo

4.4.- Plan Sectorial de Género y Juventud Rural 2011-2014

El Plan Sectorial Agropecuario de Género y Juventud Rural, constituye un instrumento articulador de servicios y recursos que utilizarán las instituciones del Sector y otros sectores involucrados, para hacer efectiva en el corto y mediano plazo la incorporación de los enfoques de género y juventud rural en el accionar de las mismas, según lo establecido en la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y de Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021.

Este se realizó mediante consultas y talleres dirigidos a mujeres y jóvenes rurales relacionados con actividades productivas, así como con representantes de las instituciones del sector agropecuario y otros sectores, involucrados los temas de género y juventud rural, este proceso fue coordinado y sistematizado por el Programa Sectorial de Género y Juventud Rural de la SEPSA, con el apoyo técnico y financiero del INAMU y CONACOOB. El objetivo de este instrumento es reducir las restricciones de acceso que tienen mujeres y personas jóvenes rurales a los medios de producción y servicios de apoyo en el sector agropecuario, cumpliendo así con los compromisos del país tanto en nivel internacional como nacional en esta temática.

El Plan contiene los respectivos compromisos institucionales en el ámbito central y en el ámbito regional. En ambos, se da respuesta a las demandas realizadas por mujeres y jóvenes rurales involucrados en actividades productivas, acorde con los lineamientos del componente sectorial del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora” y en el marco de la referida política de Estado.

4.5.- Políticas para el sector agropecuario y el desarrollo de los territorios rurales

La formulación y ejecución de las *Políticas para el Sector Agropecuario y el Desarrollo de los Territorios Rurales 2015-2018*, toma como primer insumo el Plan de Gobierno 2014-2018, cuyo tercer compromiso es “Resguardar al productor y productora nacional, la seguridad y soberanía alimentarias”. Por primera vez en un programa de Gobierno se presenta el tema de la seguridad alimentaria como uno de los compromisos del más alto nivel. En el capítulo del sector agropecuario, de dicho plan, se concibe la agricultura como una forma de vida y una actividad fundamental para el sustento económico, social y cultural de Costa Rica, pero, al mismo tiempo, como una actividad riesgosa por estar sujeta a factores como el cambio climático, las plagas y enfermedades, el vaivén de los precios internacionales de los insumos y los productos agrícolas y pecuarios.

Se considera que las actividades agropecuarias y del medio rural deben garantizar los ingresos necesarios, para que las familias productoras tengan una vida digna, como motores de desarrollo de las comunidades rurales y, además, deben recibir el reconocimiento social por producir alimentos saludables para toda la población, así como su contribución con la generación de divisas, empleo y la paz social en el agro y del país. Mediante estas políticas se propone apoyar a los pequeños y medianos productores para que sigan produciendo, asegurándoles el acceso a las mejores técnicas, a un comercio justo, a un financiamiento adecuado y a una articulación de acciones en los territorios rurales con la finalidad de asegurar el pleno desarrollo de la familia rural.

El agro también está llamado a contribuir con la mitigación de la crisis energética y los efectos del cambio climático, mediante el impulso del uso de fuentes de energía no convencionales, así como tecnologías para la reducción de la huella de carbono basadas en nuestra biodiversidad, en la utilización de residuos y desechos de procesos productivos y en procesos de gestión del conocimiento.

Asimismo, se plantea que, además de la agricultura, es necesario abordar con políticas integrales en el medio rural, la participación activa de los actores en los territorios rurales, de manera que se brinden otras opciones productivas para alcanzar el desarrollo humano en los territorios.

El aumento de los precios de los combustibles que conlleva a la demanda de cultivos agrícolas para la obtención de biocombustibles, las demandas crecientes de alimentos de los países emergentes y los efectos del cambio climático ha dejado claro, la importancia y urgencia de que el gobierno incluya en la agenda nacional, políticas de apoyo para el sector agropecuario y rural como tema prioritario. Por esta razón, también los organismos internacionales, incluyen en sus agendas de trabajo la necesidad de definir políticas que permitan revalorizar la contribución de la agricultura y del medio rural al desarrollo sostenible y a la seguridad alimentaria y nutricional.

En este sentido la Administración Solís Rivera reconoce mediante estas políticas, la importancia de la ciencia, la tecnología y la innovación como motores que mejoren la producción agropecuaria y la utilización de desechos orgánicos (biomasa) para producir energía.

Es así como las políticas del agro y de los territorios rurales, en la presente Administración estarán planteadas en cinco ejes estratégicos: seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, oportunidades para la juventud del agro y de los territorios rurales, adaptación y mitigación de la agricultura al cambio climático, desarrollo rural territorial y fortalecimiento del sector agro-exportador.

4.6.- Plan Estratégico del MAG 2015-2018

El Ministerio de Agricultura y Ganadería sustenta su gestión sobre los lineamientos de la Política del Sector Agropecuario y Rural 2014-2018, orientada hacia la dignificación de las familias, trabajadores, asalariados, productores y productoras del agro y de los territorios rurales, las cuales deben recibir el reconocimiento social por producir alimentos saludables para toda la población y apoyarles mediante los servicios institucionales de extensión agropecuaria para que sigan produciendo, asegurándoles el acceso a las mejores técnicas, a un comercio justo y a un financiamiento adecuado, con la finalidad de asegurar el pleno desarrollo de la familia rural, de manera inclusiva y sostenible.

En este campo el país debe privilegiar la producción nacional y bajo este principio se impulsará una Política de Estado de seguridad alimentaria (producción y acceso real de alimentos para toda la población) y apoyo a la producción local de frijol, maíz blanco, arroz, papa, cebolla, leche, carne de cerdo, carne de res y otros productos agrícolas.

La formulación del Plan Estratégico 2014-2017 del MAG, se sustenta bajo un enfoque participativo desarrollado a finales del 2013, en el que participaron funcionarios del nivel gerencial y técnico del MAG, así como usuarios de los servicios institucionales. Este instrumento incluye como productos sustantivos un diagnóstico situacional, la definición de un marco estratégico con sus objetivos y lineamientos, así como las principales acciones y/o proyectos estratégicos bajo los cuales se direcciona la gestión técnica y administrativa del ministerio en los próximos cuatro años, en concordancia con la realidad institucional y las necesidades de los grupos organizados de productores y de otros lineamientos y estrategias del contexto iberoamericano, centroamericano y nacional.

En este plan se destaca la integración y coordinación interinstitucional e intersectorial para el desarrollo de lineamientos, acciones y estrategias alineadas y coherentes que se evidencian como derroteros para la gestión y administración de la agricultura en el entorno externo e interno, bajo un enfoque integral y articulado.

El plan define tres claras vertientes con las cuales se espera incidir en el futuro: una modernización de sus procesos de gestión, el alineamiento entre las diferentes unidades que integran el Ministerio de Agricultura y Ganadería y un nuevo modelo de atención integral que permita atender y orientar adecuadamente al sector productivo nacional.

5.- Programas para personas migrantes

5.1.-Programas para promover Integración.

A través de la Dirección de Integración y Desarrollo Humano de la Dirección General de Migración y Extranjería se realizan actividades de promoción y divulgación sobre los conceptos y factores que rodean la integración de las personas migrantes en Costa Rica. Entre otros aspectos, el Programa incluye la instalación de un Observatorio Nacional para la Integración que ha sesionado varias veces con la participación de un total de 112 personas. También se promueven acciones en relación a la Gestión de Desarrollo Comunitario Intercultural mediante el Programa de Formación Comunal “Entre Vecinos”, Formación “Rutas de Integración”, Programa de Formación “Equidad y Programa de Formación Municipal en Servicios Migratorios e Integración Social.

Directriz institucional “Lineamiento Administrativo sobre los Servicios Libres de Discriminación por Orientación Sexual o Identidad de Género”, el cual consiste en fomentar los procesos de atención de los centros de salud, la no discriminación por motivos de orientación sexual o identidad género, y adicionalmente facilitar, promover y apoyar en dichos centros de salud, acciones tendientes a la erradicación de la homofobia.

La CCSS cuenta con un Programa para la Equidad de Género, en el cual se realiza capacitaciones que promueven la eliminación de estereotipos de cualquier índole, y contra la discriminación racial específicamente. Las acciones de este programa, en general se rigen por los convenios de derechos humanos. La CCSS se cuenta con una Política Institucional para la Igualdad y Equidad de Género

aprobada en diciembre de 2010, cuyo plan de acción aprobado en marzo de 2012 señala como uno de sus lineamientos estratégicos: Fortalecer estrategias de atención integral en salud específica para grupos y población vulnerable por condiciones socioculturales y socioeconómicas (grupos étnicos y migrantes, entre otros) según condición y posición de género en los niveles locales que más lo requieran.

En el Área de Salud de Curridabat (zona este de la capital), existe el programa llamado “De Tertulias Saludarte, La Voz de los Migrantes... un vínculo con el otro y el nosotros”. El objetivo es socializar la Ley de Migración y abrir espacios de reflexión con la comunidad. Además, en el Festival de la Salud y el Arte se realizó⁹¹ un espacio llamado Cocina de Migrantes.

A través del “Modelo de Abordaje en Asentamientos en Proceso de Consolidación y Precarios”, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados brinda el servicio de agua potable a las poblaciones migrantes que residen en precarios y en riesgo social.

5.2.- Renovación de cédulas

La CCSS y la Dirección General de Migración y Extranjería forman parte de una Comisión Interinstitucional de Enlace por la cual se definió un procedimiento temporal llamado “Lineamientos para la formalización de Aseguramientos en las Modalidades de Seguro Voluntario, Trabajador Independiente, Seguro por el Estado; así como Beneficios Familiares”, para que las personas migrantes que tienen la cédula de residencia vencida otorgada con la Ley vigente antes del 1 de marzo de 2010, puedan asegurarse y de esta manera cumplan con el requisito que les permita tramitar la renovación de la cédula. Se ha buscado que esta medida beneficie a 100.000 personas migrantes que se encuentran con su documento vencido.

5.3.- La Comisión del Fondo Social Migratorio

El artículo 242 de la LGME crea el Fondo Social Migratorio que está dirigido a apoyar el proceso de integración social de la población migrante en servicios como educación, salud, seguridad y justicia. Este fondo se alimenta de la capitalización que hacen las personas migrantes de acuerdo a lo que establece el artículo 33 de la misma Ley (\$25.00 por los servicios migratorios y \$100.00 de multa por cada mes que se esté en condición de irregularidad migratoria).

La creación del Fondo Social Migratorio y el Plan Nacional de Integración como un todo, constituyen esfuerzos pioneros del Estado costarricense en la promoción del respeto a los derechos de las poblaciones migrantes en el país, representan avances significativos en la senda trazada por la búsqueda del bien común y la lucha contra la discriminación basada en el origen nacional de las personas.

Las instituciones y sectores en los que se ha de implementar el Fondo Social Migratorio han sido establecidos de conformidad con el artículo 77 de la Constitución Política, el artículo 242 de la Ley General de Migración y Extranjería No. 8764 y el Decreto Ejecutivo No. 36646-MP-PLAN del 14 de

⁹¹EBAIS de Granadilla 1 y 2

junio de 2011, en el cual se establece una sectorialización institucional que funciona como un mecanismo facilitador de la gestión gubernamental.

De acuerdo con la normativa, las instituciones y sectores participantes del Plan Nacional de Integración son los siguientes:

Migración

- ✓ Dirección General de Migración y Extranjería
- ✓ Dirección de Integración y Desarrollo Humano de la DGME

Sector Educación

- ✓ Universidad Nacional
- ✓ Universidad Técnica Nacional
- ✓ Instituto Nacional de Aprendizaje
- ✓ Colegio Universitario de Limón
- ✓ Fondo de Apoyo para la Educación Superior y Técnica del Puntarenense Universidad de Costa Rica
- ✓ Colegio de San Luis Gonzaga
- ✓ Universidad Estatal a Distancia
- ✓ Tecnológico de Costa Rica
- ✓ Ministerio de Educación Pública
- ✓ Colegio Universitario de Cartago

Seguridad

- ✓ Ministerio de Seguridad Pública

Justicia

- ✓ Dirección General de Adaptación Social
- ✓ Participación comunitaria
- ✓ Dirección Nacional de Desarrollo Comunal

Sector Salud

- ✓ Ministerio de Salud

Caja Costarricense de Seguro Social

- ✓ Acueductos y Alcantarillados
- ✓ Instituto Costarricense del Deporte

5.4.- Programa conjunto para mejorar la seguridad humana de Ngäbe y Buglé migrantes temporales indígenas en Costa Rica y Panamá

Entre otros programas e iniciativas en referencia a la inmigración cabe también destacar que la OIM está implementando un programa conjunto para mejorar la seguridad humana de Ngäbe y Buglé migrantes temporales indígenas en Costa Rica y Panamá, en particular en los ámbitos de la economía, la alimentación, la salud, personal, comunitaria y la seguridad política. La seguridad humana se promueve a través del empoderamiento y la promoción de un mejor acceso de estas personas a la mejora de los servicios públicos, cultural y perspectiva de género, con especial énfasis

en los servicios de salud. Esta iniciativa está financiada por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana⁹².

5.5.- Plan de Acción para la implementación de la Política Migratoria Integral

La Organización Internacional para las Migraciones apoyará al Gobierno costarricense en la evaluación de las tendencias actuales de la inmigración y emigración en el país para el desarrollo de políticas basadas en la evidencia, a través de una encuesta sobre las poblaciones migrantes y sus características, así como en los vínculos de la migración y desarrollo y el impacto socioeconómico de la migración. Esta investigación también ayudará a combatir los mitos relacionados con la migración, por lo que los datos objetivos disponibles para mostrar la realidad migratoria en el país.

5.6.- Programa Conjunto: Juventud, Empleo y Migración.⁹³

Este Programa Conjunto que comprende dos áreas de trabajo, una de ellas se enfoca en ofrecer atención integral directa a los jóvenes mediante una "ventanilla" que les brinda la oportunidad de tener acceso a servicios, y así insertarlos en el mercado laboral a través del aumento de mejores oportunidades de empleo y sus capacidades emprendedoras en los cantones seleccionados. La otra área propicia un enfoque sistémico en el plano nacional fortaleciendo la coordinación y la coherencia de las políticas hacia los jóvenes, la capacidad de las instituciones y la sociedad civil. El Programa pretende mejorar la cohesión social mediante medidas inclusivas de promoción de la Cultura, los Derechos Humanos, el Empleo y la Prevención de la Violencia. Tiene la finalidad de contribuir al alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del país. Particularmente en la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema, lograr la enseñanza primaria universal y promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer. Culminó en el año 2012.

5.7.- Rutas de Integración

Es un programa de apoyo a las organizaciones no gubernamentales que trabajan con población migrante y refugiada, así como a funcionarios(as) públicos, para mejorar el acceso a la información de los servicios que presta el Estado.⁹⁴

5.8.- Programa "Entre Vecinos" de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME).

"Entre Vecinos", es una propuesta de intervención que busca fortalecer la participación comunitaria con el fin de contribuir al fortalecimiento de capacidades de las organizaciones comunitarias en sus diversas expresiones: movimiento asociativo comunal, organizaciones de base, consejos locales vinculados a programas institucionales y grupos ciudadanos interesados. Todo ello, partiendo del

⁹²http://costarica.iom.int/es/costa_rica/iniciativa_para_los_migrantes/

⁹³<http://www.mdgfund.org/es/node/784>

⁹⁴http://migracion.go.cr/integracion_desarrollo/index.html#HERMES_TABS_2_1

concepto de identidades y desde una perspectiva que reconoce la diversidad cultural y los derechos humanos de los habitantes de las comunidades.

Esta experiencia reconoce y revaloriza el recurso que proviene de las formas de ser y de hacer de las personas que conforman cada comunidad, con sus identidades, sus capacidades y su diversidad, para potenciarlo como fuerza de cambio y fortalecimiento de las comunidades del país, las cuales están integradas por importantes colectivos de personas migrantes y refugiadas. “Entre Vecinos” es una experiencia que genera lecciones de vida para nuestra sociedad actual, diversa y multicultural, que permita seguir cultivando la convivencia pacífica, integración social e inclusión.

Este programa intenta vincular el tema de la integración de la población migrante y refugiada con el fortalecimiento de los procesos de participación comunitaria. También es posible encontrar elementos diferenciadores del programa, cuando la participación se concibe desde una visión de derechos, cohesión social y desarrollo humano, esta es una iniciativa que:

- ✓ Asume que cada vecino y vecina con sus singularidades y semejanzas tiene una experiencia valiosa, conocimiento y capacidades que pueden aportar como individuos.
- ✓ Parte de la conciencia de que cuando esas capacidades y habilidades se ponen al servicio del grupo permiten construir una comunidad más fuerte, desarrollada y autogestora.
- ✓ Defiende y propone una intervención que promueva la igualdad de género, es decir, que fomente el respeto a los derechos que tanto hombres como mujeres tenemos y nos impulse a romper con los patrones tradicionales de exclusión y asignación jerárquica de roles entre sexos.
- ✓ Promueve la participación de niños, niñas y adolescentes y el diálogo inter-generacional entre adultos y población infantil.

Este programa se desarrolló en Costa Rica en 2008 y su ejecución se enmarca en las políticas de integración social impulsadas por el Gobierno de Costa Rica a través de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME).

La intervención se basó en el diseño de la propuesta operativa y su puesta en práctica con quince organizaciones comunitarias ubicadas en zonas de alta población migrante y refugiada en el Gran Área Metropolitana de Costa Rica como son:

- ✓ Asociación Pro Derechos de la Juventud de Rincón Grande de Pavas.
- ✓ Asociación de Desarrollo Integral Uruca en Santa Ana.
- ✓ Asociación de Desarrollo Específica Pro Vivienda Barrio San José de Curridabat.
- ✓ Asociación de Desarrollo Específica Pro Mejoras de La Capri.
- ✓ Asociación de Desarrollo Específica Pro Construcción del Colegio y Mejoras Comunes Vista de Mar, Goicoechea.
- ✓ Asociación Integral Específica de La Guápil de San Felipe de Alajuelita.
- ✓ Asociación de Desarrollo Integral Juan Rafael Mora de San Felipe de Alajuelita.
- ✓ Asociación de Desarrollo Integral de Tirrases de Curridabat
- ✓ Asociación de Desarrollo Integral de Ipís de Goicoechea.
- ✓ Asociación de Desarrollo Integral de Los Cuadros de Goicoechea.
- ✓ Asociación de Desarrollo Pro Vivienda de Sagrada Familia.
- ✓ Asociación de Desarrollo Pro Vivienda de San Vicente de La Uruca.
- ✓ Asociación de Desarrollo Integral de La Carpio.
- ✓ Asociación Comunitaria de Las Brisas de La Carpio.
- ✓ Asociación Pro Vivienda Proyecto Linda Vista de Ipís Goicoechea.

Este programa concibe a la organización comunitaria *“como uno de los pilares fundamentales de la vida en democracia; a través de estas instancias, la ciudadanía ejercita su capacidad de decisión y transformación de las condiciones de vida que experimentan en sus comunidades. Sea una Asociación de Desarrollo o Comité de Barrio, estas instancias habilitan la participación ciudadana y la subsiguiente construcción de consensos en torno a la implementación de soluciones a las problemáticas comunes de los vecinos de una misma comunidad”* (DGME/PNUD, 2009). Una de las particularidades de “Entre Vecinos” es la inclusión de las personas migrantes y refugiadas porque es un proyecto que nace justamente de la preocupación por facilitar su integración como ciudadanos y ciudadanas, con plenos derechos en nuestra sociedad.

El proyecto impulsa la idea y el interés por promover comunidades que valoren y aprendan de las experiencias de todos y todas sus integrantes, tanto nacionales como foráneos que migran y se incorporan a nuestra sociedad.

Los procesos de diseño, implementación, reflexión, seguimiento y evaluación, generaron valiosos aprendizajes, validaron y enriquecieron una metodología participativa, que promueve una forma particular de entender los procesos de integración comunitaria, los enfoques y conceptos en que se sustentan, así como las orientaciones metodológicas validadas por esta experiencia piloto.

Este proyecto se desarrolla alrededor de un espacio de trabajo en taller con líderes de la comunidad, cuyo objetivo es crear una experiencia de construcción grupal a partir de una serie de contenidos que llevan a la auto-reflexión y reconocimiento de capacidades que se abordan de forma práctica, con ejercicios de reflexión, prospección y propuesta y una metodología lúdico participativa. La herramienta principal es su metodología lúdico-participativa, basada en la creatividad, el juego y la diversión. Esta modalidad de aprendizaje invita a las personas a involucrarse de forma integral y facilita el diálogo y la convivencia. Con ella se resuelven tareas concretas de forma colaborativa, relajada y horizontal. Se produce conocimiento en conjunto mientras se invita a utilizar el pensamiento creativo y a elaborar visiones e ideas que pueden llevarse a la práctica.

5.9.- Observatorio de la Sociedad Civil para la Integración:

Según se informa por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería, el Observatorio es un espacio de reflexión, acción y ejecución de programas para la integración de la población migrante y refugiada. Sus objetivos son: Establecer canales de diálogo fluido entre la Dirección General de Migración y la Sociedad Civil; Entablar lazos de cooperación mutua para recomendaciones técnicas en el tema de la integración; Someter iniciativas tanto estatales como civiles al Observatorio para las recomendaciones respectivas; Impulsar proyectos conjuntos para promover la integración como pilar de la migración en Costa Rica; Apoyar con criterios técnicos las iniciativas estatales para la transversalidad del tema migratorio en las diferentes instituciones del Estado⁹⁵.

⁹⁵http://migracion.go.cr/integracion_desarrollo/index.html#HERMES_TABS_2_2

6.- Programas sobre emigración

En el documento de Política Migratoria Nacional, se señala que la misma estará orientada principalmente a, por un lado, *Promover, regular, orientar y ordenar las dinámicas de inmigración y emigración, en forma tal que contribuyan al desarrollo nacional por medio del enriquecimiento económico social y cultural de la sociedad costarricense.* Por otro lado, a *Facilitar el retorno de las personas nacionales ubicadas en el exterior, que vean afectado su derecho de retorno al país, por causas humanitarias previamente constatadas, o motivo de muerte, siempre y cuando los familiares no puedan sufragar, por necesidad extrema, los costos de traslado del cuerpo.*

En el marco del subtema de Fomento Económico la Política Migratoria define como estrategia *“Desarrollar acciones dirigidas a mitigar los impactos negativos y a potenciar los positivos que la emigración costarricense podría estar generando para el país; específicamente, para sus comunidades de origen”,* así como a *“Promover la inversión de las remesas que se reciben del exterior en proyectos productivos que sirvan para impulsar el desarrollo de las comunidades de origen de los costarricenses que emigran del país”.*

Por otra parte, la Organización Internacional para las Migraciones continuará implementando una iniciativa conjunta para fortalecer la contribución de la migración al desarrollo mediante el fortalecimiento de su dimensión local a través de la implementación de la migración y el desarrollo de iniciativas por parte de las autoridades locales, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil y destinada a garantizar el uso productivo de las remesas de los emigrantes y completa la integración socioeconómica de los inmigrantes. En este sentido, ésta organización continuará facilitando la coordinación y cooperación de las contrapartes locales para facilitar el diálogo y la colaboración en iniciativas de migración y desarrollo.

7.- Programas sobre migraciones internas

El Plan Nacional de Desarrollo establece que en las últimas décadas el país experimentó cambios en la estructura productiva agropecuaria, poniendo en peligro la soberanía y seguridad alimentaria y que han coadyuvado al desempleo rural y la migración rural-urbana. Para enfrentar esa situación se promulgó la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el 2011. En virtud de ello, el PND propone la promulgación de la reforma constitucional sobre seguridad alimentaria y una nueva ley de Semillas, y con ello, garantizar el arraigo de los futuros productores y detener la migración de jóvenes rurales hacia actividades desvinculadas del agro⁹⁶.

⁹⁶ <http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/cd1da1b4-868b-4f6f-bdf8-b2dee0525b76/PND%202015-2018%20Alberto%20Ca%C3%B1as%20Escalante%20WEB.pdf>

Conclusiones

La calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos. Toda persona goza de la condición humana y consecuentemente los derechos inherentes a esa condición, se encuentre o no adecuadamente documentado en términos migratorios.

Como se ha visto a lo largo de ambos documentos, Costa Rica cuenta con una gama amplia y rica de instrumentos jurídicos, guías para su aplicación, organismos intergubernamentales, instituciones especializadas y organizaciones sociales que, aunque nunca es suficiente y siempre es perfectible, brindan base más que suficiente para concretar acciones locales y nacionales para atender la acuciante realidad de las personas migrantes que se desplazan y habitan en el territorio.

La responsabilidad básica del Estado es de crear condiciones para que las personas en situación de vulnerabilidad como los y las migrantes, puedan superar obstáculos y acceder a sus derechos individuales y colectivos. La participación social y política de estos sectores solo es posible si se crean condiciones para lo cual se requiere del diseño e implementación de políticas específicas, los ajustes normativos que sean necesarios y estrategias concretas para limitar al máximo las conductas discriminatorias.

Se observa un conjunto de instrumentos normativos y políticas públicas que directa o indirectamente definen un marco de acción para las personas migrantes y refugiadas. Se establecen compromisos estatales en cuanto a las personas jóvenes, al agro, a las mujeres, entre muchas otras, que definen una hoja de ruta para mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan en el país. De esta forma, las estrategias y compromisos engloban a la población en general. Es misión de DINADECO mejorar la situación social económica y cultural de la comunidad, y para integrar a esta a la vida del país, adquiriendo una dimensión de catalizadora estas estrategias desde el nivel local.

En un análisis integral de los compromisos legales y políticos del país, es claro que la iniciativa de promover la participación de las personas migrantes y refugiadas a nivel comunitario es de avanzada, dado que trasciende de los compromisos positivos adquiridos. Tal iniciativa está claramente alineada con la visión de país, con respecto al trato de las personas migrantes desde la perspectiva de los derechos humanos.

La participación plena y efectiva en asuntos políticos y públicos está mejor garantizada cuando el derecho en sí, junto con el derecho a la igualdad y la no discriminación, se reconoce en la legislación nacional y cuando las limitaciones a este derecho son excepcionales y justificadas por criterios razonables y objetivos. El derecho a participar en los asuntos políticos y públicos debe ser exigible por ley y su negación debe estar abierta a la impugnación judicial. Deben estar disponibles remedios apropiados si se establece una violación.